



Ministerie van Binnenlandse Zaken en
Koninkrijksrelaties

BZK

Beleidsdoorlichting

Hoofdstuk IV, artikel 1



Inhoudsopgave

1 Inleiding	3
1.1 Waarom deze beleidsdoorlichting?	4
1.2 Hoofdstuk IV van de Rijksbegroting, Koninkrijksrelaties	4
1.3 Artikel 1, de Waarborgfunctie	5
1.4 Budget en Budgetflexibiliteit	6
1.5 Rol en verantwoordelijkheden	7
1.6 Aansluiting vorige beleidsdoorlichting	10
1.7 Leeswijzer	11
2 Onderzoeksmethoden	12
2.1 Onderzoeksdoelstelling	13
2.2 Aanpak	13
2.3 Wat buiten beschouwing blijft	14
2.4 Begeleidingscommissie	15
3 Motivering van het beleid	16
3.1 Aanleiding van het beleid	17
3.2 Historische context	17
3.3 Specifieke kwetsbaarheden Caribische (ei)landen	18
3.4 Beleidsinzet Rechtshandavingketen 2011 – 2016	19
4 Bevindingen Beleidsdoorlichting Waarborgfunctie	21
4.1 De Kustwacht	22
4.2 De Koninklijke Marechaussee	24
4.3 Recherche Samenwerkingsteam	27
4.4 Ondersteuning Openbare Ministeries en het Gemeenschappelijk Hof van Justitie	32
4.5 Overige projecten	33
5 Resultaten Veldonderzoek	35
5.1 Inleiding	36
5.2 Resultaten	36
6 Conclusies, aanbevelingen en verbeteringen	39
6.1 Conclusies, aanbevelingen en verbeteringen	40
Bijlagen	42
Bijlage A: Oordeel onafhankelijk deskundige	43
Bijlage B: Vragen Regeling Periodiek Evaluatieonderzoek (RPE)	47
Bijlage C: Budgetflexibiliteit	48
Bijlage D: Lijst geïnterviewde personen	50
Bijlage E: Lijst van afkortingen	51
Bijlage F: Literatuurlijst	52

1

Inleiding

1.1 Waarom deze beleidsdoorlichting?

Op grond van de Regeling Periodiek Evaluatieonderzoek (RPE) van het ministerie van Financiën dient het beleid dat onder de beleidsartikelen in de begroting valt periodiek geëvalueerd te worden.¹ Dit moet tenminste eens in de zeven jaar gebeuren. Het doel van een beleidsdoorlichting is beter inzicht krijgen in de realisatie van de beleidsdoelstellingen en in de effecten van het gevoerde beleid. Bij een doorlichting is het beoogde doel van het beleid in principe de algemene doelstelling van het betreffende begrotingsartikel; al dan niet verduidelijkt en uitgewerkt in andere Kamerstukken.

Deze beleidsdoorlichting betreft artikel 1 van Hoofdstuk IV van de Rijksbegroting, Koninkrijksrelaties en beslaat de periode vanaf de laatste staatkundige hervormingen, (10 oktober 2010) tot en met 31 december 2016.² De laatste beleidsdoorlichting naar artikel 1 van Hoofdstuk IV, genaamd de waarborgfunctie, is 1 maart 2012 naar de Tweede Kamer gestuurd en besloeg de periode 2007 – 2010.³ De Kamer is over de komst van de voorliggende beleidsdoorlichting op 20 september 2016 per brief geïnformeerd.⁴ Hierin is ook reeds de algemene vraagstelling van de doorlichting genoemd:

In hoeverre zijn de beleidsinstrumenten ter waarborging van de rechtszekerheid, deugdelijk bestuur en mensenrechten in Aruba, Curaçao en Sint Maarten doelmatig en doeltreffend ingezet?

1.2 Hoofdstuk IV van de Rijksbegroting, Koninkrijksrelaties

De samenwerkingsrelatie binnen het Koninkrijk is belegd bij het ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties (BZK). De invulling van deze taak staat beschreven in een apart hoofdstuk van de Rijksbegroting, Hoofdstuk IV, Koninkrijksrelaties. Met ingang van het begrotingsjaar 2016 is de artikelstructuur van dit begrotingshoofdstuk aangepast. De wijzigingen zijn in tabel 1 weergegeven. In 2016 heeft een beleidsdoorlichting van artikel 2 plaatsgevonden. Deze beleidsdoorlichting is onlangs aangeboden aan de voorzitter van de Tweede Kamer.⁵

Tabel 1: *Wijzigingen artikelstructuur Hoofdstuk IV vanaf begrotingsjaar 2016*⁶

	Situatie voor 2016	Situatie sinds 2016
Artikel 1	Waarborgfunctie	Waarborgfunctie
Artikel 2	Bevorderen autonomie Koninkrijkspartners	VERVALLEN
Artikel 3	Nominaal en onvoorzien	VERVALLEN
Artikel 4	N.v.t.	Bevorderen sociaal-economische structuur
Artikel 5	N.v.t.	Schuldsanering/ lopende inschrijving/ leningen
Artikel 6	N.v.t.	Apparaatsuitgaven
Artikel 7	N.v.t.	Nominaal en onvoorzien

1 Regeling van de Minister van Financiën van 15 augustus 2014 houdende regels voor periodiek evaluatieonderzoek (Regels Periodiek Evaluatieonderzoek), Staatscourant, nr. 27142, d.d. 25 september 2014.

2 In de verdere beleidsdoorlichting zal gesproken worden over de periode 2011-2016. Dit is met inbegrip van oktober tot en met december 2010.

3 Beleidsdoorlichting Hoofdstuk IV artikel 1 (de waarborgfunctie), d.d. 1 maart 2012 (TK 2011-2012, Kamerstuk 33189, nr. 1).

4 Brief regering: Beleidsdoorlichting Hoofdstuk IV artikel 1 (Waarborgfunctie), d.d. 20 september 2016 (TK 2016-2017, Kamerstuk 33189, nr. 4).

5 Beleidsdoorlichting Artikel 2 Koninkrijksrelaties, d.d. 30 juni 2017 (TK 2016-2017, Kamerstuk 33189, nr. 6).

6 De begrotingscyclus heeft een meerjarig karakter, artikelen kunnen niet een naamsverandering krijgen. Artikelen 2 en 3 komen hierdoor te vervallen.

1.3 Artikel 1, de Waarborgfunctie

Deze beleidsdoorlichting gaat over artikel 1, de waarborgfunctie. De algemene doelstelling van dit artikel luidt als volgt: “Het waarborgen van de rechtszekerheid, deugdelijkheid van bestuur en de mensenrechten in Aruba, Curaçao en Sint Maarten.” Deze tekst is gebaseerd op artikel 43 van het Statuut. Dit artikel bepaalt in het eerste lid dat de verantwoordelijkheid voor de rechtszekerheid, deugdelijkheid van bestuur en de mensenrechten bij de autonome landen Nederland, Aruba, Curaçao en Sint Maarten zelf ligt. Het Koninkrijk heeft op grond van artikel 43, tweede lid, van het Statuut op deze terreinen een waarborgfunctie. 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 waarborgfunctie van het Koninkrijk.⁷

Er is sinds de totstandkoming van het Statuut in 1954 meer geschreven en gesproken over de waarborgfunctie dan dat het daadwerkelijk tot ingrijpen heeft geleid. In de periode waarop deze doorlichting ziet, is er geen uitvoering gegeven aan de waarborgfunctie in de betekenis van artikel 43 van het Statuut. De middelen van artikel 1 van Hoofdstuk IV van de Rijksbegroting worden ingezet om de landen door middel van samenwerking te ondersteunen bij de uitvoering van hun landstaken. Deze samenwerking geschiedt op basis van artikel 38 van het Statuut, dat bepaalt dat de landen Nederland, Aruba, Curaçao en Sint Maarten onderlinge samenwerkingsregelingen kunnen treffen.

Om concrete invulling te geven aan de algemeen geformuleerde doelstelling van het begrotingsartikel, zijn de beschikbare middelen in de periode 2011 – 2016 ingezet op vijf instituties, die onderdeel zijn van de rechtshandhavingketen, te weten:⁸

1. De Kustwacht voor het Koninkrijk der Nederlanden in het Caribisch gebied (hierna: Kustwacht);
2. De Koninklijke Marechaussee (KMar);
3. Het Recherche Samenwerkingsteam (RST);
4. Het Gemeenschappelijk Hof van Justitie (Hof);
5. De Openbare Ministeries van Aruba en van Curaçao, Sint Maarten en Caribisch Nederland (OM).

Ad. 1. Het doel van de Kustwacht is het leveren van maritieme veiligheid in het Caribisch gebied in het algemeen en het Caribisch deel van het Koninkrijk in het bijzonder op het gebied van opsporing, toezicht en dienstverlening.⁹

Ad. 2. Het doel van de KMar is het verlenen van ondersteuning door Nederland aan de landen in het Caribisch deel van het Koninkrijk door het ter beschikking stellen van rechercheurs en algemeen opsporingsambtenaren.¹⁰

Ad. 3. Het doel van het RST is het verrichten van onderzoek naar misdrijven binnen het Koninkrijk, die gezien de ernst of frequentie dan wel het georganiseerd verband waarin ze gepleegd worden, een ernstige inbreuk op de rechtsorde maken.^{11 12}

7 Zie voor een nadere toelichting op de waarborgfunctie Brief minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties: Het waarborgen van rechten en vrijheden, rechtszekerheid en deugdelijk bestuur in het Koninkrijk der Nederlanden, d.d. 15 juli 2011 (TK 2010-2011, 32850, nr. 2).

8 In de periode 2011-2016 zijn de beschikbare middelen besteed aan deze vijf instituties. Dit sluit niet uit dat in de toekomst andere onderdelen van de rechtshandhavingketen op artikel 1 kunnen worden ingevoerd.

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

10 Protocol flexibel inzetbare pool Koninklijke Marechaussee, d.d. 11 juni 2014.

11 Rijkswet politie van Curaçao, van Sint Maarten en van Bonaire, Sint Eustatius en Saba.

12 Protocol inzake gespecialiseerde recherchesamenwerking tussen de landen van het Koninkrijk, d.d. 30 november 2001.

Ad. 4. en 5. Het doel van de ondersteuning van zowel het Gemeenschappelijk Hof van Justitie (Hof) als de Openbare Ministeries (OM) is het zorgen voor een adequaat niveau van rechtshandhaving en rechtspleging in de landen.^{13 14}

Daarnaast heeft de minister van BZK in 2014 eenmalig een bedrag van € 2,3 miljoen toegezegd voor het driejarig project 'Duradero'; een project specifiek gericht op het terrein van financieel-economische onderzoeken op Curaçao.¹⁵ Verder heeft de minister van BZK samen met de minister van Veiligheid en Justitie in 2015 een bedrag van € 22 miljoen toegezegd voor onder andere de aanpak van ondermijnende criminaliteit op Sint Maarten (Team Bestrijding Ondermijning, TBO) voor, in eerste instantie, een periode van twee jaar.¹⁶

1.4 Budget en Budgetflexibiliteit

Voor de periode 2011 – 2016 heeft de minister van BZK de volgende middelen beschikbaar gesteld om uitvoering te geven aan de geformuleerde beleidsdoelstelling (zie tabel 2).

De exploitatie van de Kustwacht, exclusief de inzet van Defensiemiddelen en de luchtverkenningcapaciteit, wordt voor 69% gefinancierd vanuit de begroting Koninkrijksrelaties.¹⁷ Aruba, Curaçao en Sint Maarten dragen respectievelijk 11%, 16% en 4% bij. Deze verdeelsleutel is vastgesteld op 11 februari 2011 door de Rijksministerraad, en is gebaseerd op de verdeelsleutel die ook is gehanteerd bij de boedelscheiding van het land De Nederlandse Antillen. Deze bijdragen worden voorgeschoten door het Ministerie van BZK en worden het daaropvolgende jaar verrekend.

Tabel 2: **Beschikbare middelen artikel 1, per onderdeel (bedragen in € 1.000)**

	2011	2012	2013	2014	2015	2016
Kustwacht	33.640	35.200	37.485	35.758	37.902	37.802
KMar	6.100	6.100	6.100	6.100	6.100	6.100
RST	18.117	13.728	16.968	15.698	16.468	20.605
-TBO	-	-	-	-	500	5.848
Gemeenschappelijk Hof	2.159	1.898	1.784	1.607	1.809	1.856
Openbaar Ministerie	1.659	1.031	1.270	1.625	1.505	1.543
Duradero	-	-	-	791	1.029	684
Technische bijstand	-	-	-	300	-	28
Totaal	61.675	57.957	63.607	61.879	65.313	74.466

13 Rijkswet Gemeenschappelijk Hof van Justitie van Aruba, Curaçao, Sint Maarten en van Bonaire, Sint Eustatius en Saba.

14 Rijkswet Openbare Ministeries van Curaçao, van Sint Maarten en van Bonaire, Sint Eustatius en Saba.

15 Zie voor meer informatie Brief minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties: Voortgang Project Duradero, d.d. 25 november 2014. (TK 2014-2015, Kamerstuk 34000-IV, nr. 24).

16 Zie voor meer informatie Brief minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties: Gezamenlijke aanpak Integriteit en rechtshandhaving Sint Maarten, 26 mei 2015, (TK 2014-2015, Kamerstuk 34000-IV, nr. 41).

17 In het Regeerakkoord Rutte III is overeengekomen dat het Nederlandse deel van het budget voor de Kustwacht over gaat naar het ministerie van Defensie.

Budgetflexibiliteit

In 2016 is er een interdepartementaal onderzoek gedaan naar de budgetflexibiliteit binnen artikel 1, met name vanwege een behoefte aan inzicht naar de sturingsmogelijkheden.¹⁸ Een andere belangrijke reden was de negatieve ontwikkeling van de euro/dollar-wisselkoers en de financiële impact daarvan op de begroting. Ook is onderzocht wat voor gevolgen verschillende besparingsmogelijkheden hebben voor de beleidsdoelstellingen van artikel 1.¹⁹

In dit onderzoek werd geconcludeerd dat in de prijscomponent van de uitgaven van artikel 1 de mogelijkheden beperkt zijn of pas op langere termijn tot besparingen kunnen leiden. Zo zijn personele kosten veelal op basis van vastgestelde cao's en afspraken. Deze kosten kunnen alleen aangepast worden door arbeidsvoorwaarden en/of regelingen te wijzigen. Materiële kosten zijn veelal op basis van (langlopende) onderhoudscontracten of huurcontracten. In de omvang van de organisaties zijn mogelijkheden om de inzet terug te schroeven, eventueel met het gelijktijdig vergroten van de inzet van de landen zelf. Hierbij dient opgemerkt te worden dat de omvang alleen aangepast kan worden door de taken van de onderdelen naar beneden bij te stellen. Dit heeft als gevolg dat Rijkswetten, protocollen en convenanten alsmede onderlinge regelingen in overleg met de landen aangepast moeten worden, die een politieke aangelegenheid zijn.

De effecten treden met name op de lange termijn op en kunnen niet zomaar ongedaan worden gemaakt. Vanzelfsprekend hebben besparingsmaatregelen een groot effect op de inzetbaarheid van de verschillende onderdelen in de rechtshandvingsketen. Grote besparingen zijn bijvoorbeeld te behalen op het terugschroeven van de vliegers van het vliegtuig en de reddingshelikopters van de Kustwacht. Dit heeft een directe invloed op de reactiesnelheid van de Kustwacht, en op de effectiviteit van het ingezette varend materieel. Uiteindelijk zal dit een negatief effect hebben op de rechtshandhaving, een (forse) toename van drugslandingen, illegalen, vuurwapens et cetera is te verwachten. Een uitwerking van de besparingsvarianten uit dit onderzoek is opgenomen in Bijlage C.

1.5 Rol en verantwoordelijkheden

De minister van BZK heeft een monitorende en coördinerende rol voor de relaties binnen het Koninkrijk. Dit geldt tevens voor de waarborgfunctie van het Koninkrijk, al wordt deze formeel uitgevoerd door de Koninkrijksregering. In de praktijk is dit zelden tot nooit nodig. De inzet van het beleid van de minister van BZK is gericht op het voorkomen van ingrijpen door het Koninkrijk, door ondersteuning van de rechtshandhaving te bieden op basis van samenwerking met de landen. Ingrijpen door het Koninkrijk op grond van artikel 43 is een zeer ingrijpende, vergaande maatregel, waar zeer terughoudend mee om wordt gegaan. Zo is gedurende de periode die deze beleidsdoorlichting bestrijkt geen enkele keer gebruik gemaakt van deze mogelijkheid.

18 Dit betreft een intern onderzoek binnen de keten over departementen heen.

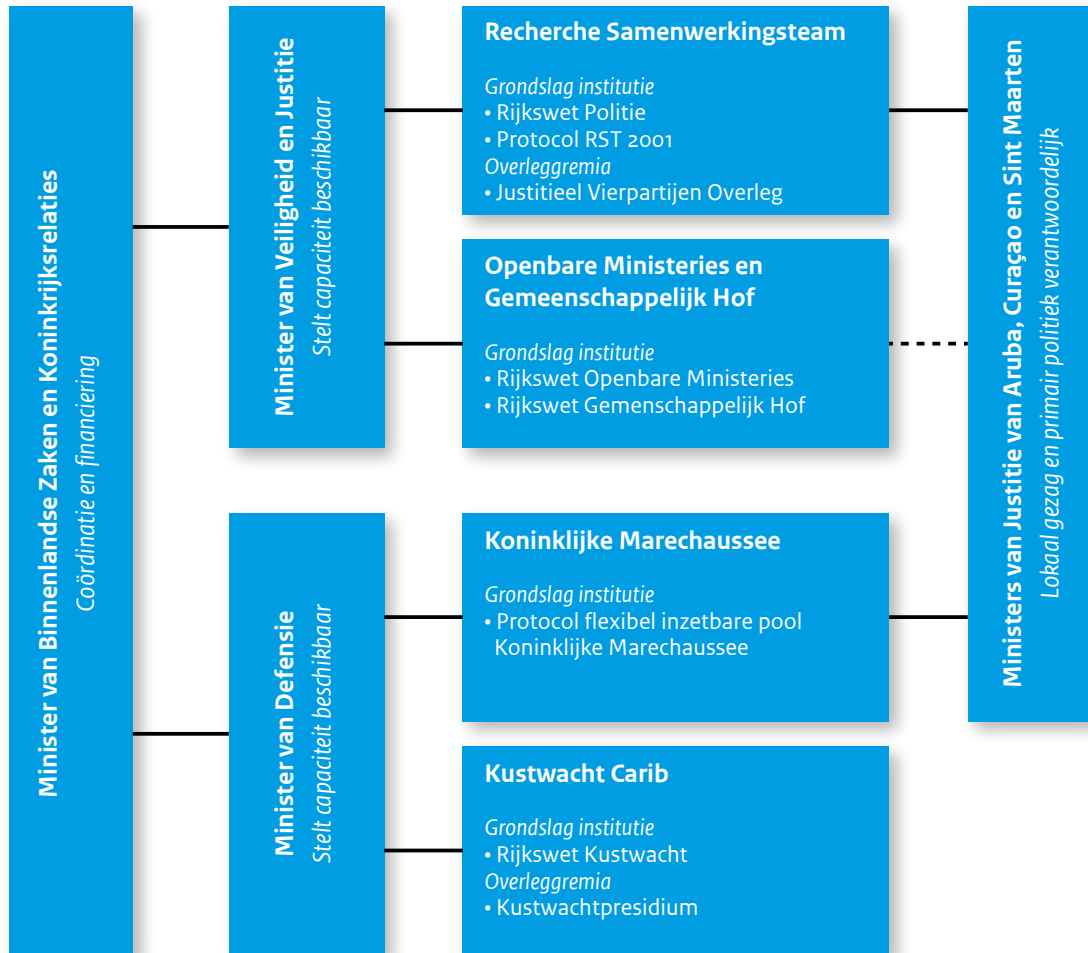
19 Hiermee wordt ook invulling gegeven aan de richtlijn van het RPE om de gevolgen van 20% minder beschikbare middelen in kaart te brengen.

In plaats daarvan wordt het begrotingsartikel hoofdzakelijk gebruikt om invulling te geven aan samenwerkingsregelingen en de uitvoering van rijkswetten, ter bevordering van de rechtshandhavingketen en de algemene veiligheid op de Caribische (ei)landen. Dit komt voort uit artikel 36 van het Statuut dat bepaalt dat landen binnen het Koninkrijk elkaar hulp en bijstand verlenen, en komt tot stand door middel van samenwerkingsregelingen op basis van artikel 38 van het Statuut, of op grond van geldende rijkswetten.²⁰

De minister van BZK heeft een belangrijke coördinerende rol en draagt de financiële en politieke eindverantwoordelijkheid voor de vijf instituties. Echter, de minister van BZK draagt geen directe beleids- en uitvoeringsverantwoordelijkheid voor deze 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 of geen mogelijkheden heeft om het beleid bij te sturen.

De taken en bevoegdheden van de Kustwacht, het Recherche Samenwerkingsteam, het OM en het Gemeenschappelijk Hof van Justitie zijn vastgelegd in Rijkswetten; de inzet van de KMar is vastgelegd in een protocol. De rijkswetten gaan met name in op de inrichting, de organisatie, het gezag en het financieel beheer van de desbetreffende organisaties. Naast de Rijkswetten zijn voor alle onderdelen protocollen, samenwerkingsregelingen en -convenanten opgesteld tussen de landen van het Koninkrijk. In deze protocollen, regelingen en convenanten zijn nadere afspraken opgenomen over hoe invulling wordt gegeven aan de verschillende rijkswetten. Hiernaast wordt dit per onderdeel kort uiteengezet:

- Het beleid van de Kustwacht wordt vastgesteld door de Rijksministerraad en de minister van Defensie is verantwoordelijk voor het beheer en de inrichting van de Kustwacht. De Kustwacht legt verantwoording af in de vorm van jaarplannen, begrotingen, jaarverslagen en eindafrekeningen.
- Het RST valt onder het lokale gezag. Het beleid van het RST wordt voorbereid in de Beleidsgroep RST en wordt vastgesteld in het Justitieel Vierpartijen Overleg (JVO) waaraan alle ministers van Justitie van het Koninkrijk deelnemen en de bewindspersoon van BZK vertegenwoordigd is. Het RST legt verantwoording af in de vorm van jaarplannen, begrotingen, jaarverslagen en eindafrekeningen.
- Inzet vanuit de flexibele pool KMar vindt plaats onder gezag van de lokale ministers van Justitie. Zij worden ingezet op door het protocol vastgestelde werkerreinen. Wel rapporteert de KMar jaarlijks haar bevindingen over haar inzet aan BZK, al kan dit welbeschouwd niet als verantwoording gezien worden.
- De rechters en officieren van Justitie, die vanuit Nederland tijdelijk werkzaam zijn in het Caribisch deel van het Koninkrijk, zijn in dienst bij de betreffende landen. Daarbij is de rechterlijke macht onafhankelijk en heeft het OM een bijzondere positie in het lokale bestel. Van beleidsmatige verantwoording aan BZK is geen sprake.

Figuur 1: *Schema verantwoordelijkheden*

Deze figuur is bedoeld om de betreffende instituties in één beeld schematisch weer te geven. De precieze aard van de onderlinge relatie is hiervoor beschreven.

1.6 Aansluiting vorige beleidsdoorlichting

Nederland is reeds voor langere tijd nauw betrokken bij het (goed) functioneren van de rechtshandavingsketen in het Caribisch deel van het Koninkrijk. Tot 10 oktober 2010 betrof dit de landen de Nederlandse Antillen en Aruba. Sindsdien is de verantwoordelijkheid gesplitst. Voor wat betreft de landen Aruba, Curaçao en Sint Maarten ligt de coördinatie van de beleidsinzet op de waarborgfunctie bij BZK. Voor de eilanden Bonaire, Sint Eustatius en Saba is de verantwoordelijkheid voor de rechtshandavingsketen bij het ministerie van VenJ komen te liggen. Aangezien de vorige beleidsdoorlichting de periode 2007 – 2010 (tot de staatkundige hervormingen) besloeg, zijn de beleidsdoorlichtingen vanuit deze optiek niet eenvoudig te vergelijken.

In navolging van het gevoerde beleid van 2007 – 2010 worden het RST, het OM en het Gemeenschappelijk Hof nog steeds ondersteund. Ook de Kustwacht, hetgeen een Koninkrijkstaak betreft, wordt vanuit hoofdstuk IV artikel 1 gefinancierd. De inzet van de flexpool van de KMar ter ondersteuning van de nieuwe landen Curaçao en Sint Maarten, en later ook Aruba (vanaf 1 juli 2015), is nieuwe beleidsinzet.

Uit de vorige beleidsdoorlichting bleek dat de financiering van BZK in de praktijk een belangrijke voorwaarde vormde voor het in stand houden van ten minste het RST en de Kustwacht.²¹ Ook werden deze instituties hierdoor in staat gesteld om een bijdrage te leveren aan de maatschappelijke doelstellingen die ze dienen.

De individuele effecten van de verschillende onderdelen waren (en zijn) moeilijk vast te stellen, al bestond er geen twijfel over het feit dat zonder de bijdrage van Nederland de Kustwacht, het RST, het OM en het Gemeenschappelijke Hof niet of nauwelijks konden blijven opereren.

In aanloop naar de staatkundige hervormingen was het beleid van het ministerie van BZK erop gericht voor de nieuw te vormen entiteiten een gezonde startpositie te creëren. Omdat reeds voor de ontmanteling van de Nederlandse Antillen duidelijk werd dat de landen per 10 oktober 2010 de verantwoordelijkheid voor de rechtshandaving niet van meet af aan volledig zouden kunnen invullen, is op een aantal gebieden samenwerkingsregelingen getroffen om langere ondersteuning vanuit Nederland mogelijk te maken. Zodoende is het beleid sinds de hervormingen gericht op het verder (door)ontwikkelen van de cruciale instituties binnen de rechtshandavingsketen, zodat de landen op termijn zelfstandig kunnen opereren.²² Met name bij de nieuwe landen Curaçao en Sint Maarten vergde dit extra aandacht. In Aruba, dat sinds de status aparte al een autonome verantwoordelijkheid had voor de rechtshandavingsketen, bestonden deze instituties al langer. Deze beleidsdoorlichting gaat verder in op het gevoerde beleid op de rechtshandavingsketen sinds de staatkundige hervormingen van 10 oktober 2010.

21 Beleidsdoorlichting Hoofdstuk IV artikel 1 (de waarborgfunctie), d.d. 1 maart 2012 (TK 2011-2012, Kamerstuk 33189, nr. 1).

22 Met uitzondering van de doorlopende verantwoordelijkheid van Nederland voor de BES-eilanden en Rijksaangelegenheden op het gebied van bijvoorbeeld de Kustwacht.

1.7 Leeswijzer

Bij deze doorlichting is voor de volgende indeling gekozen:

Figuur 2: *Leeswijzer*

Hoofdstuk 1	Inleiding				
Hoofdstuk 2	Onderzoeksmethoden				
Hoofdstuk 3	Motivering van het Beleid				
Hoofdstuk 4	Bevindingen Beleidsdoorlichting Waarborgfunctie				
	Recherche samenwerkings-team	Openbaar Ministerie	Gemeenschappelijk Hof	Koninklijke Marechaussee	Kustwacht
	Team Bestrijding Ondernijning				
	Duradero				
Hoofdstuk 5	Resultaten Veldonderzoek				
Hoofdstuk 6	Conclusies, aanbevelingen en verbeteringen				

In hoofdstuk 2 worden de onderzoeksmethoden van deze beleidsdoorlichting beschreven. In het derde hoofdstuk zal de beleidsmotivering worden beschreven, gezamenlijk met de historische context en verantwoordelijkheidsverdeling tussen de verschillende partijen. In hoofdstuk 4 wordt aan de hand van beschikbare documentatie een analyse gemaakt per institutie. De onderdelen Team Bestrijding Ondernijning en Duradero zullen afzonderlijk behandeld worden, waarbij een duidelijke link zal worden gelegd met de betrokken instanties. Na de behandeling per institutie in hoofdstuk 4 zal in hoofdstuk 5 de resultaten en de rode draden van het uitgevoerde veldonderzoek besproken worden. Ten slotte worden in hoofdstuk 6 de conclusies, aanbevelingen en verbeteringen van deze beleidsdoorlichting uiteengezet.

2

Onderzoeksmethoden

2.1 Onderzoeksdoelstelling

Het doel van deze beleidsdoorlichting is om beter inzicht te krijgen in de realisatie van de beoogde beleidsdoelstellingen en de gewenste (en ongewenste) effecten van het gevoerde beleid in de periode 2011 – 2016. De Regeling Periodiek Evaluatieonderzoek (RPE) van het ministerie van Financiën schrijft daarnaast voor dat de beleidsdoorlichting gericht dient te zijn op het gehele beleidsartikel, en op de algemene doelstelling van dat artikel.

De algemene doelstelling van artikel 1 is: “Het waarborgen van de rechtszekerheid, deugdelijkheid van bestuur en de mensenrechten in Aruba, Curaçao en Sint Maarten.” Hieruit volgt de volgende centrale vraagstelling voor deze beleidsdoorlichting:

In hoeverre zijn de beleidsinstrumenten ter waarborging van de rechtszekerheid, deugdelijk bestuur en mensenrechten in Aruba, Curaçao en Sint Maarten doelmatig en doeltreffend ingezet?

De beleidsinstrumenten die in de periode 2011 – 2016 in het kader van artikel 1 zijn ingezet betreffen hoofdzakelijk bijdragen aan de Kustwacht, de KMar, het RST, het OM en het Gemeenschappelijk Hof. Daarnaast heeft in deze periode het project Duradero plaatsgevonden en is het Team Bestrijding Ondermijning (TBO) opgericht. Gezamenlijk vormen deze bijdragen en projecten de volledige beleidsinzet van artikel 1.

In de RPE worden vijftien onderzoeksvragen geformuleerd, die als leidraad voor deze beleidsdoorlichting functioneren (zie bijlage B). In de hiernavolgende hoofdstukken wordt antwoord gegeven op deze vragen, die betrekking hebben op de motivering van het gevoerde beleid, het budget en de uitgaven, eerder uitgevoerde evaluaties, samenhang met kabinetsdoelstellingen, en verhoging van de doelmatig- en doeltreffendheid.

2.2 Aanpak

Een uitspraak doen over de doelmatigheid en de doeltreffendheid van een complex begrotingsartikel als de waarborgfunctie is geen eenvoudige opgave. Enerzijds bestaat er verwarring over de juridische term waarborgfunctie, en de beleidsmatige praktijk die zich richt op het versterken van de rechtshandhavingketen. Anderzijds laten resultaten in een rechtshandhavingketen zich ook heel lastig meten, te meer omdat bekende cijfers enkel de top van een ijsberg laten zien en veel data vertrouwelijk zijn. Ook de Caribische context maakt dit lastiger; data is niet altijd beschikbaar, vaak onvolledig, en soms onbetrouwbaar. Harde uitspraken doen over doeltreffendheid en doelmatigheid wordt dan uiterst precair.

In dit kader is gekozen voor een tweeledige aanpak in deze beleidsdoorlichting. Aan de ene kant een analyse van de documentatie die wel beschikbaar is, en aan de andere kant een verdiepingsslag door middel van veldonderzoek. Het eerste deel geeft een beeld over de inzet van de verschillende diensten en behaalde resultaten, voor zover deze bekend en/of openbaar zijn. Het tweede deel zoomt als het ware uit, en geeft een beeld over de ketenbrede samenwerking, en de effectiviteit van de gepleegde inzet op de rechtshandhavingketen als geheel. Samen geven deze twee methoden een zo volledig mogelijk beeld van de inzet en de effectiviteit van het gevoerde beleid.

Analyse beschikbare documentatie

Het eerste deel van de beleidsdoorlichting is een analyse op basis van beschikbare documentatie, (internationale) onderzoeken, jaarverslagen en uitgevoerde evaluaties van de betrokken onderdelen tussen 2011 en 2016. Hierbij wordt ieder onderdeel van de beleidsinzet apart bekeken; de Kustwacht, de KMar, het RST, het OM, het Gemeenschappelijk Hof,

het Team Bestrijding Ondermijning (TBO) en het project Duradero. Op basis hiervan wordt een beeld geschetst van de achtergrond van de beleidsinzet, de beleidsinspanningen zelf, en waar mogelijk de resultaten van de verschillende onderdelen. Hierbij zijn we afhankelijk van de beschikbare documentatie en verslagleggingsmethodiek. Zoals hierboven reeds besproken, legt niet ieder onderdeel direct verantwoording af aan de minister van BZK. Dit bemoeilijkt de mogelijkheid om iets te zeggen over de inzet en effectiviteit van de betrokken dienst aanzienlijk.

Veldonderzoek

Omdat een analyse van de beschikbare documentatie en verslaglegging in deze beleidsdoorlichting maar gedeeltelijk iets kan zeggen over de inzet en de effectiviteit van de betrokken diensten, is er aanvullend veldonderzoek uitgevoerd. Dit onderzoek is complementair aan het eerste deel. Om een ketenbreed beeld te krijgen over de effectiviteit van de beleidsinzet is gesproken met hoofden van de betrokken diensten, lokale partners en lokale bestuurders. Door ook het perspectief van de lokale partners en hun dagelijkse praktijk mee te nemen, kunnen de behaalde resultaten gespiegeld worden aan de uitkomsten van de analyse van beschikbare documentatie, én kan een indruk gegeven worden van de effecten van de inspanningen van de landen zelf op dit beleidsterrein. Een lijst met personen en instanties waarmee is gesproken is opgenomen in Bijlage D. Met deze groep is afgesproken dat ze niet individueel geciteerd zullen worden, om een zo open mogelijke dialoog te kunnen voeren.

2.3 Wat buiten beschouwing blijft

De Openbare Lichamen Bonaire, Sint Eustatius en Saba
Bij de ontmanteling van de Nederlandse Antillen per 10 oktober 2010 zijn Bonaire, Saba en Sint Eustatius, voorheen onderdeel van de Nederlandse Antillen, openbare lichamen geworden binnen het land Nederland. Deze eilanden zijn onderdeel van het staatsbestel van Nederland, en vallen niet binnen het bereik van de waarborgfunctie, zoals beschreven in artikel 43 van het Statuut. Caribisch Nederland, zoals de voormalige BES-eilanden nu worden genoemd, is sinds 2010 dan ook geen onderdeel meer van het beleid dat wordt uitgevoerd door het ministerie van BZK op het gebied van de versterking van de rechtshandhaving. In plaats daarvan is de verantwoordelijkheid voor de rechtshandhaving, net als voor gemeenten in Nederland, direct belegd bij en gefinancierd door de Nederlandse betrokken departementen.

Derhalve is Caribisch Nederland geen onderdeel van deze beleidsdoorlichting. Dit laat onverlet dat een aantal van de instituties die in deze beleidsdoorlichting besproken worden, ook werkzaam zijn voor de openbare lichamen. Zo hebben de Kustwacht, het RST, het OM en het Gemeenschappelijk Hof tevens een eigenstandige verantwoordelijkheid voor Caribisch Nederland. Voor zover het deze verantwoordelijkheid betreft, valt dit onder de verantwoordelijkheid van de minister van Veiligheid en Justitie (VenJ) en/of Defensie, en is dit geen onderdeel van het beleid van artikel 1, de waarborgfunctie.

Er is ook sprake van een omgekeerde afhankelijkheid; de minister van VenJ draagt de verantwoordelijkheid als beheerder van een klein politiekorps verdeeld over de eilanden binnen Caribisch Nederland die ver uit elkaar liggen, waardoor er een niet geringe afhankelijkheid bestaat van (de samenwerking met) Aruba, Curaçao en Sint Maarten.

Overige onderdelen binnen de rechtshandavingsketen

Zoals eerder besproken bestaat er verwarring over de juridische term waarborgfunctie, en de beleidsinzet die in de praktijk vanuit artikel 1 gepleegd wordt. Deze inzet is gebaseerd op rijkswetten, protocollen en samenwerkingsregelingen. Een aantal onderdelen binnen de rechtshandavingsketen, zoals de douane, het gevangeniswezen, de reclassering en de lokale politiekorpsen, vallen niet onder een dergelijk regime en betreffen dus enkel landsaangelegenheden. Deze onderdelen worden om die reden gefinancierd vanuit de zelfstandige landsbegrotingen van Aruba, Curaçao en Sint Maarten. Deze onderdelen van de rechtshandavingsketen zijn geen onderdeel van de beleidsinzet van artikel 1 en worden om die reden niet in deze beleidsdoorlichting meegenomen. Hierbij valt wel op te merken dat het bereiken van de beleidsdoelstellingen voor een belangrijk deel ook afhangt van de effectiviteit van deze instanties en de samenwerking binnen het Caribisch deel van het Koninkrijk. Indien onderdelen die niet binnen het beleid van artikel 1 zijn opgenomen toch invloed hebben op het bewerkstellings van de beleidsdoelstellingen, zal hier wel op ingegaan worden.

2.4 Begeleidingscommissie

De begeleidingscommissie bestond uit vertegenwoordigers van de directie Koninkrijksrelaties (E. Brakke) en de directie Financieel-Economische Zaken (S. van Meulen en R. Barneveld) van het ministerie van BZK, de Inspectie der Rijksfinanciën (G. Weenink) van het ministerie van Financiën, het ministerie van Defensie (B. Beijnvoort) en het ministerie van Veiligheid en Justitie (J. Rademaker). De door de IRF aangestelde voorzitter komt van het ministerie van Volksgezondheid, Welzijn en Sport (L. Wevers). De externe deskundige, die een oordeel geeft over de kwaliteit van de beleidsdoorlichting, is staatsraad bij de Raad van State (J.J. van Eck). Zijn oordeel is aan het rapport toegevoegd (bijlage A). Het schrijftteam bestond uit medewerkers van de directie Koninkrijksrelaties (A. Jousma, H. Voetelink en A. Belle).

3

Motivering van het beleid

3.1 Aanleiding van het beleid

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 rechtshandhavingssketen is daarvoor een voorwaarde. Het Caribische deel van het Koninkrijk kampt – zoals de gehele regio – met relatief veel zware en grensoverschrijdende criminaliteit. Bovendien komen ernstige vergrijpen als mensensmokkel en -handel, witwaspraktijken, belastingfraude en vormen van (internationale) corruptie, stelselmatig voor. Vaak zijn het misdrijven die betrekking hebben op meerdere gebieden binnen het Caribische deel van het Koninkrijk en eveneens uitstraling hebben op (Europees) Nederland. Hierdoor wordt ook de veiligheid en integriteit van het Koninkrijk als geheel geraakt. Derhalve zijn de instanties die onder dit begrotingsartikel zijn gefinancierd actief binnen het gehele Caribische deel van het Koninkrijk en werken zij actief samen met de instellingen van de betreffende landen.

Met name ondermijning van het openbaar bestuur wordt als één van de hardnekkigste vormen van criminaliteit gezien. Dit uit zich in een sterke verwevenheid tussen de onder- en bovenwereld en vormt een serieuze bedreiging voor het goed functioneren van het openbaar bestuur en publieke instituties. Daar is ook de bevolking slachtoffer van. Vormen van ondermijnende criminaliteit zijn op de Koninkrijkseilanden vrijwel overal aanwezig. Hoewel elk afzonderlijk (ei)land in aard en omvang verschillend is, is de rechtshandhaving aldaar kwalitatief en kwantitatief onvoldoende geëquipeerd en te kleinschalig van opzet om deze ondermijnende problematiek eigenstandig aan te pakken. Alleen een consequente en consistente aanpak ten aanzien van internationale en interregionale criminaliteitsvormen, in samenwerking met de (ei)landen, kan positieve maatschappelijke effecten sorteren.

3.2 Historische context

Sinds de staatkundige hervormingen van 10 oktober 2010 hebben Curaçao en Sint Maarten de zelfstandige verantwoordelijkheid voor de rechtshandhavingssketen gekregen, die hiervoor bij het land de Nederlandse Antillen lag. Aruba, dat al sinds 1986 de status aparte heeft, had deze verantwoordelijkheid en de bijbehorende instituties al. Curaçao en Sint Maarten stonden voor de opgave om deze instituties danwel om te zetten vanuit de structuur van de Nederlandse Antillen, danwel nieuw in te stellen.

Ter toetsing van de capaciteit van de nieuwe landen Curaçao en Sint Maarten heeft de Toetsing Advies Commissie (TAC) vóór de staatkundige hervormingen in 2010 diverse instituties binnen de rechtshandhavingssketen doorgelicht om te bezien of deze instituties van voldoende niveau waren om binnen zelfstandige landen te functioneren. Uit deze TAC rapportages bleek dat een aantal instituties van de rechtshandhavingssketen (nog) niet het gewenste niveau hadden en verdere verbetering behoeften om te voldoen aan de eisen die aan instituties van autonome landen binnen het Koninkrijk zijn gesteld. Zodoende zijn in 2010 op basis van samenwerkingsregelingen afspraken gemaakt met de landen Curaçao en Sint Maarten over de (door)ontwikkeling van de instituties en het versterken van de rechtshandhavingssketen.

De afgelopen jaren zijn er veel inspanningen gepleegd om de rechtshandhavingssketen van Aruba, Curaçao en Sint Maarten te versterken, met name door de landen zelf. Dat hier nog steeds veel werk te verrichten valt, blijkt bijvoorbeeld uit de Voortgangsrapportages Plannen van Aanpak Curaçao en Sint Maarten.²³ Deze periodieke rapportage is voor Curaçao inmiddels afgerond met dien verstande dat het niet langer

23 Brief minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties: Voortgangsrapportages Curaçao en Sint Maarten, d.d. 2 november 2016 (TK 2016-2017, Kamerstuk 34550-IV, nr. 17).

noodzakelijk wordt geacht continu het functioneren van de Korps Politie Curaçao (KPC) en de gevangenis Sentro di Detenshon i Korekshon Kòrsou (SDKK) te monitoren. Hier staat tegenover dat deze organisaties nog wel degelijk voor flinke uitdagingen staan. Daarnaast geldt voor Sint Maarten dat ten behoeve van het uitvoeren van de plannen van aanpak de rapportagestructuur wederom voor twee jaar is verlengd, tot en met 2018.²⁴

3.3 Specifieke kwetsbaarheden Caribische (ei)landen

De criminaliteitsproblematiek op Aruba, Curaçao en Sint Maarten is een hardnekkig en structureel probleem. Daarin zijn de (ei)landen echter niet uniek in de regio. Veel van de uitdagingen spelen een rol in de hele Caribische regio en zijn dan ook niet zomaar te vergelijken met de Europees Nederlandse context. Zonder hier een allesomvattende analyse te presenteren, kan er op basis van enkele (internationale) studies een overzicht gegeven worden van de belangrijkste kwetsbaarheden van veel van de Caribische (ei)landen.

Kleinschaligheid

Eén van de meest knellende kenmerken van de Caribische (ei)landen is de kleinschaligheid en het insulaire karakter. Kleinschaligheid speelt een grote rol wanneer het gaat om ondermijning. De beperkte capaciteit van de doorgaans kleine eilandgemeenschappen is kwetsbaar en vormt een groot risico voor het functioneren en de integriteit van de instituties binnen de rechtshandhavingsketen. De kleinschalig-

heid van de landen bemoeilijkt het functioneren van de rechtshandhavingsketen, omdat de onderlinge sociale controle in kleine gemeenschappen sterk is en er veel onderlinge afhankelijkheden zijn.²⁵ In enkele gevallen is het bestuur zelf betrokken gebleken bij de misstanden, waardoor in die gevallen van behoorlijk bestuur geen sprake meer kan zijn. Onbehoorlijk bestuur en (ondermijnende) criminaliteit versterken elkaar.

Economische positie

Aruba, Curaçao en Sint Maarten hebben een fragiele economie door de nagenoeg eenzijdige afhankelijkheid van toerisme en ervaren relatief weinig duurzame economische groei.²⁶ Dat geldt nagenoeg voor de gehele regio.²⁷ Deze kwetsbare economische situatie op de eilanden zorgt voor hoge werkloosheid en armoede. In deze omstandigheden is de wervingskracht van criminele netwerken op kansarme jongeren om een alternatieve loopbaan in bijvoorbeeld het drugsmilieu te starten groot. Bovendien zorgt een zwakke economische positie met weinig uitzicht op verbetering voor een verhoogde kwetsbaarheid met betrekking tot omkoping en intimidatie.

Geografische ligging

De centrale geografische ligging in de Cariben dicht bij Zuid-Amerika maakt de eilanden een populaire (doorreis)route voor criminele activiteiten, zoals drugshandel, mensensmokkel en wapenhandel. De ligging tussen belangrijke drugsproductiecentra (Venezuela, Colombia) en drugsmarkten (Verenigde Staten, Canada, Europa) maken deze eilanden buitengewoon aantrekkelijk voor infiltratie door internationale criminele organisaties.

24 Brief minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelatie: Voortgangsrapportages Curaçao en Sint Maarten, d.d. 6 juli 2017 (TK 2016-2017, Kamerstuk 34550-IV, nr. 40).

25 IMF (2016) Country Report Curacao and Sint Maarten 2016 Article IV Consultation Discussions.

26 IMF (2017) Article IV Consultation Aruba.

27 IMF (2013) Caribbean Small States Challenges of High Debt and Low Growth.

(Digitale) Infrastructuur

De landen beschikken over uitstekende logistieke faciliteiten, zoals aanlegsteigers voor containerschepen en directe luchtverbindingen met Europa en de VS. Dit komt onder meer door de uitgebreide toeristische sector en de internationale handel die via de eilanden loopt. Zo beschikt Curaçao over één van de grootste en meest moderne containerterminals in de regio en één van de grootste luchthavens van het gebied. Deze faciliteiten worden echter ook gebruikt voor illegale activiteiten. Wanneer het gaat om bijvoorbeeld witwassen en illegale goksites bieden de goede digitale verbindingen en de ontoereikende controle op financiële instellingen een basis voor het aantrekken van criminele activiteiten.²⁸

Vrij verkeer van personen

De inwoners van alle vier de landen in het Caribische deel van het Koninkrijk hebben een paspoort van het Koninkrijk der Nederlanden en kunnen vrij reizen binnen het Koninkrijk en de rest van de EU. Deze intensieve banden en reismogelijkheden tussen landen in het Caribisch gebied en Europees Nederland, maakt het Koninkrijk een aantrekkelijk uitgangspunt voor criminele netwerken die vaste voet aan de grond zoeken in Europa.

3.4 Beleidsinzet Rechtshandhavingketen 2011 – 2016

Ten behoeve van de rechtshandhaving van de Caribische (ei)landen wordt, zoals hiervoor beschreven, ondersteuning geboden aan vijf instituties in de rechtshandhaving; de Kustwacht, de KMar, het RST, het OM en het Gemeenschappelijk Hof. De samenhang tussen deze instanties is groot; ze worden

allemaal ingezet binnen één rechtshandhavingketen. Voor deze keten geldt echter dat deze zo sterk is als de zwakste schakel. Bij de beleidsinzet vanuit artikel 1 op de rechtshandhavingketen is het dan ook van belang deze keten in zijn geheel te beschouwen. Een drugsvangst van de Kustwacht heeft geen nut, als er geen capaciteit is voor een adequaat opsporingsonderzoek of er geen officier van Justitie voorhanden is om een strafrechtelijke vervolging te starten. Een uitgebreid onderzoek van het RST en het OM heeft weinig resultaat als de rechterlijke macht dit niet kan oppakken. Op de verschillende (ei)landen is binnen deze keten op meerdere onderdelen sprake van een gebrek aan capaciteit en/of expertise. Op basis van samenwerkingsregelingen is daarom gekozen voor inzet op de vijf voornoemde instituties. Hierbij is geen sprake van overlap, maar van complementariteit qua aanpak en effect.

Zo is voor het opzetten en het in stand houden van de Kustwacht gekozen, omdat de landen zelfstandig niet konden voorzien in adequate maritieme rechtshandhaving, en het Koninkrijk als geheel wel is gehouden aan (maritieme) internationale verdragsverplichtingen. De ondersteuning van het RST dient met name ter bestrijding van zware (ondermijnende) georganiseerde internationale criminaliteit, die de landen vanwege het ontbreken van voldoende capaciteit en gerichte expertise moeilijk ter hand kunnen nemen. De inzet van de flexibele pool van de KMar is voornamelijk ingericht voor het ondersteunen van de grensbewaking en de politiekorpsen van de landen. Tot slot wordt er bijgedragen aan de ondersteuning van de OM's en het Gemeenschappelijk Hof door het financieren van buitenlandtoelages voor rechters en officieren van Justitie die tijdelijk werkzaam zijn in het Caribisch gebied. De landen beschikken namelijk op dit moment nog over onvoldoende gekwalificeerd

personeel om deze functies zelf adequaat in te kunnen vullen.²⁹ De inzet hierbij is dat op termijn meer leden van deze instituties afkomstig zijn uit het Caribische deel van het Koninkrijk (zogenaamde Caribisering).

Bij de hierboven kort uiteengezette ketenbrede beleidsinzet zijn keuzes gemaakt die invloed hebben op de effectiviteit van de gehele keten. Zoals eerder besproken vormen de politiekorpsen, de reclassering en het gevangeniswezen geen onderdeel van de beleidsinzet vanuit artikel 1. Echter, niet vergeten moet worden, dat het (al dan niet) functioneren van deze instituties ook direct invloed heeft op het functioneren van de gehele rechtshandvingsketen. Hierdoor kunnen spillover effecten ontstaan, zodra er elders in de keten steken vallen. Als de gevangenen niet functioneren, worden gedetineerden niet voorbereid op een terugkeer in de samenleving. Zonder goede reclassering en re-integratie van gedetineerden is kans op recidive groter. Zonder functionerende politiekorpsen is de openbare orde in het geding. Dat wil zeggen dat de effectiviteit van de rechtshandvingsketen niet enkel afhankelijk is van de inzet op de vijf genoemde instituties.

Uit een rijksbrede evaluatie van de Consensusrijkswetten in 2015 kwam bijvoorbeeld naar voren dat de politiekorpsen nog volop bezig zijn met de opbouw van hun eigen organisatie.³⁰ Dat geldt in alle opzichten, zowel qua personeel, materieel en huisvesting als operationeel. Zeker voor het Korps Politie Sint Maarten (KPSM) en het Korps Politie Curaçao (KPC) geldt dat de korpsen niet functioneren op de sterkte en kwaliteit zoals voorzien in de inrichtingsplannen die in aanloop naar de totstandkoming van de Rijkswet Politie zijn opgesteld. Ook het gevangeniswezen op de (ei)landen behoeft aandacht. Zo wordt het Koninkrijk met enige regelmaat aangesproken op mensenrechtenschending in deze inrichtingen. Hierbij is het van belang op te merken dat de politiekorpsen en de penitentiaire inrichtingen specifiek maar de hele rechtshandhaving in het algemeen een autonome verantwoordelijkheid van de landen zelf zijn. De samenwerking op de vijf instituties van artikel 1 vindt plaats op grond van samenwerkingsregelingen die onderling zijn afgesproken tussen Nederland en de Caribische landen van het Koninkrijk. Deze samenwerkingsregelingen vormen de basis van de beleidsinzet van artikel 1, en niet de beleidsmatige afwegingen vanuit Nederland.

29 Een nadere uitwerking van de verschillende onderdelen staat in Hoofdstuk 4: Bevindingen Beleidsdoorlichting Waarborgfunctie.

30 Eindverslag Evaluatiecommissie justitiële rijkswetten, d.d. 9 oktober 2015. (2015D38205).

4

Bevindingen
Beleidsdoorlichting Waarborgfunctie

Om een goed beeld te krijgen van de resultaten van het gevoerde beleid door de minister van BZK op het gebied van de waarborgfunctie in het algemeen, en specifiek van de instrumenten die zijn ingezet ten behoeve van de beleidsdoelstellingen, volgt in dit hoofdstuk per institutie een uitwerking.

4.1 De Kustwacht

De kustzones van de landen in het Caribisch deel van het Koninkrijk hebben te maken met grensoverschrijdende drugstransporten, vuurwapensmokkel en in toenemende mate ook mensenhandel, illegale immigratie en mensensmokkel, vanuit met name Venezuela. Naast de aanpak van deze criminele praktijken heeft de Kustwacht ook taken op het gebied van toezicht en dienstverlening, zoals de verantwoordelijkheid van een 24-uurs dekking op *Search and Rescue* (SAR) gebied. De Caribische landen hebben een tekort aan (financiële en personele) capaciteit om zelfstandig de maritieme rechtshandhaving en dienstverlening uit te voeren. In de Rijkswet Kustwacht wordt bepaald dat de Kustwacht een gezamenlijke verantwoordelijkheid van de landen van het Koninkrijk is. In die Rijkswet is ook bepaald dat de landen volgens een verdeelsleutel financieel bijdragen aan de Kustwacht.³¹

Vanwege de onrustige situatie in Venezuela richt de Kustwacht zich sinds 2014 extra op het bestrijden van mensenhandel, illegale immigratie en mensensmokkel (maritieme grensbewaking). Bovendien is er, door een toegenomen wereldwijde aandacht voor het milieu, sprake van een toename in de behoefte van de landen wat betreft het laten uitvoeren door de Kustwacht van toezichthoudende en handhavingstaken op het gebied van het (maritieme) milieu.

4.1.1 Inzet 2011 – 2016

De Kustwacht beschikt voor de uitvoering van haar taken over eigen middelen en over een moderne infrastructuur. Voor de operationele inzet staan de varende en vliegende eenheden centraal. De varende capaciteit bestaat uit drie Cutters (elk voorzien van een bijboot), een reserve bijboot, tien Super-RHIB's en vijf Boston Whalers van de Justice klasse, evenals 92 vaardagen van het stationsschip van de Koninklijke Marine. De vliegende capaciteit wordt uitgevoerd met twee DASH-8 maritieme patrouillevliegtuigen en twee AW-139 helikopters. Verder stelt het ministerie van Defensie vlieguren van de boordhelikopter van het stationsschip beschikbaar. Tot slot beschikt de Kustwacht over een walradarsysteem op de Benedenwindse eilanden, dat de inzet van de varende en vliegende eenheden ondersteunt.

De inzet van de beschikbare Kustwachtmiddelen kent een 80-20 procent verhouding. Dit betekent dat op jaarbasis bij circa 80 procent van de inzet het accent ligt op de prioritaire opsporingstaken en bij 20 procent op de overige (toezichthoudende en dienstverlenende) taken. Toezichthoudende taken zijn onder andere het toezicht op de maritieme grenzen, de visserij, het (maritieme) milieu, de scheepvaart en het douanetoezicht. De dienstverlenende taken omvatten onder andere *Search and Rescue* (SAR), steunverlening aan ketenpartners, hulpverlening en rampenbestrijding. Overigens geldt bij de toepassing van deze inzet dat SAR-meldingen altijd voorrang hebben.

Via hoofdstuk IV van de Rijksbegroting wordt de financiële realisatie van de Kustwacht verantwoord. De inzet van Defensiemiddelen wordt verantwoord via hoofdstuk X (Defensie). Het ministerie van BZK past sturing toe op de besluitvorming onder andere door deelname aan het Kustwachtpresidium. In de periode 2011 – 2016 zijn door BZK de volgende middelen ten behoeve van de Kustwacht beschikbaar gesteld:

31 Nederland draagt 69% bij van het budget van de Kustwacht Carib, respectievelijk Curaçao 16%, Aruba 11%, en Sint Maarten 4%.

Tabel 3: **Instrumenten Kustwacht (bedragen zijn in € 1.000)**

	2011	2012	2013	2014	2015	2016
Beschikbare middelen	33.640	35.200	37.485	35.758	37.902	37.802
Daadwerkelijke uitgaven³²	31.540	34.934	37.550	35.380	38.503	37.838

Een gedeelte van deze middelen komt vrijwel volledig voor de rekening van BZK, zoals de luchtverkenning-capaciteit (inzet helikopters en vliegtuigen) en de exploitatie van het steunpunt Hato.³³ De resterende exploitatiekosten worden via een verdeelsleutel door de landen gedragen. De bijdrage van de Caribische landen wordt voorgeschoten door BZK en wordt achteraf verrekend.

In 2014 is het budget, als gevolg van de Rutte-1 taakstelling, structureel verlaagd met € 1 miljoen. Dit was de enige taakstelling in deze periode. Incidenteel zijn investeringsmiddelen toegevoegd in 2013 (€ 1,3 miljoen) en in 2016 (€ 3,1 miljoen). De stijgende dollarkoers ten opzichte van de euro heeft gevolgen gehad voor het besteedbaar budget. De noodzakelijke bezuinigingen hebben zijn sporen nagelaten binnen de bedrijfsvoering, zoals in contacten met de keten-

partners en bij opleidingen. Ook moest gesneden worden in de varende en vliegende capaciteit. Vanaf 2015 is de Kustwacht hiervoor gecompenseerd.

Resultaten en effectiviteit van de Kustwacht zijn lastig te bepalen en nog lastiger te interpreteren. Harde cijfers zijn maar een gedeelte van het verhaal. Zo geven deze bijvoorbeeld een beeld van de hoeveelheid onderschepte smokkelwaar, maar niet over de totale aanwezigheid van de hoeveelheid smokkelwaar. Ook zijn veel acties waarbij de Kustwacht betrokken is, acties waarbij nauw wordt samengewerkt met andere partners zoals de douane en de marine. Om dubbelstellingen te voorkomen wordt het resultaat slechts aan één partij toegerekend.

Inzet en resultaten van de Kustwacht worden gemeten aan de hand van indicatoren. Deze zijn voor de periode 2011 – 2016 weergegeven in tabel 4.

Tabel 4: **Resultaten Kustwach**

	2011	2012	2013	2014	2015	2016
Onderschepte drugs (in kg)	827	813	2.096	1.101	8.783	3.572
Onderschepte vuurwapens	8	5	2	4	0	17
Aangehouden illegalen	27	44	43	5	88	122
Geconstateerde milieu delicten	4	4	1	3	6	7
Geconstateerde overtredingen scheepvaartregelgeving	282	402	271	250	367	269
Geconstateerde overtredingen illegale visserij	51	37	26	47	40	46
Search and Rescue (personen gered)	77	49	92	49	54	34

³² In de tabel zijn grote verschillen waarneembaar tussen het beschikbare budget en de daadwerkelijke uitgaven. De Kustwacht heeft veel te maken met verschillen door wisselkoersen, omdat ze werkt met euro's, dollars, Nederlandse Antilliaanse guldens en Arubaanse florijnen. Dit kan leiden tot verschillen tussen de begroting en de daadwerkelijke realisatie.

³³ Ook Defensie levert een bijdrage van 0,7 mln. aan de luchtverkenningcapaciteit.

Er zijn flinke schommelingen waar te nemen op het gebied van drugsonderscheppingen. Dat betekent niet dat de Kustwacht beter of minder goed haar werk doet. Bij grote preventieve inzet verplaatsen drugsroutes zich en bij verminderde inzet kunnen drugsroutes weer terugkomen. De afgelopen jaren heeft de Kustwacht een geleidelijke groei van de grootte van drugsladingsen geconstateerd. Duidelijk is ook te zien dat het aantal onderschepte illegalen de afgelopen jaren is toegenomen. Dit is het gevolg van de onrustige situatie in Venezuela, die ook gepaard gaat met drugs- en wapensmokkel.

Tot slot heeft de aanwezigheid van de Kustwacht ook een preventieve werking gehad in de regio. Deze is moeilijk te meten maar op deze wijze draagt de Kustwacht wel bij aan positieve relaties met internationale partners in de regio. Zo is de VS erg te spreken over de samenwerking met de Kustwacht en de gezamenlijke effectiviteit in de bestrijding van drugs-handel.³⁴ Daarnaast is de Kustwacht belangrijk geweest voor de positionering van het Koninkrijk in de Caribische regio ten opzichte van andere landen in de regio en belangrijke doorvoerroutes.

4.2 De Koninklijke Marechaussee

Sinds de jaren negentig wordt vanuit de Koninklijke Marechaussee (KMar) ondersteuning geboden aan de Caribische rijkdelen. De inzet van de KMar in het kader van de rechtshandhaving op de Nederlandse Antillen werd in 2004 verder geformaliseerd. Naar aanleiding van het urgentieprogramma van de toenmalige Antilliaanse regering werd een 'Gemeenschappelijke verklaring inzake de samenwerking tussen de Nederlandse Antillen en Nederland voor de verbetering van de veiligheids

situatie in de Nederlandse Antillen' getekend. Deze inzet is in de periode in de aanloop naar de staatkundige hervormingen gehandhaafd. Vóór die staatkundige hervorming van 10 oktober 2010 werd echter duidelijk dat de nieuwe landen Curaçao en Sint Maarten de landstaken op het gebied van grenspolitietaken niet volledig zelfstandig zouden kunnen uitvoeren.

Na 10 oktober 2010 werden de samenwerkingsverbanden tussen de KMar en de lokale rechtshandavingspartijen van Curaçao herijkt en werd uitdrukkelijk een minder zichtbare rol van de KMar op de luchthaven van Curaçao verlangd. Op Sint Maarten lag de situatie anders, daar bleek door structurele onderbezetting van de politieorganisatie juist een grotere vraag dan verwacht te zijn naar ondersteuning. Als gevolg van deze beide ontwikkelingen werd na de ontmanteling van de Nederlandse Antillen capaciteit vanuit de flexibele pool van Curaçao overgeheveld naar Sint Maarten.

De samenwerking op basis van het protocol zou aflopen in 2011, maar de betrokken landen waren van mening dat inzet op beide eilanden vanuit de flexibele pool vooralsnog gewenst bleef.³⁵ Daartoe is op 19 januari 2012 door de ministers van Justitie van Nederland, Curaçao en Sint Maarten een nieuw protocol flexibele inzetbare pool KMar getekend dat (met terugwerkende kracht) de inzet van de KMar in de Curaçao en Sint Maarten regelde. Vanaf 1 juli 2015 maakt ook Aruba aanspraak op ondersteuning vanuit de flexpool omdat dit ook voor Aruba een positieve bijdrage aan de rechtshandhaving kan leveren. In overleg met de autoriteiten van Aruba is de ondersteuningsbehoefte concreet gemaakt. Op 11 juni 2014 is het protocol in overleg met de landen (nu inclusief Aruba) nogmaals verlengd voor de periode 1 juli 2015 tot en met 31 december 2019.

34 US State Department (2014), International Narcotics Control Strategy Report (INCSR).

35 Protocol flexibel inzetbare pool Koninklijke Marechaussee, d.d. 11 juni 2014.

4.2.1 Inzet 2011 – 2016

In het protocol is geregeld dat de KMar ondersteuning geeft in de vorm van een flexibele pool waarin 43 KMar rechercheurs en opsporingsambtenaren opereren. Op grond van voornoemd protocol kan op verzoek van de minister van Justitie van het betrokken land capaciteit vanuit de flexpool ingezet worden op de hieronder beschreven terreinen die tijdelijk extra capaciteit of overdracht van kennis en vaardigheden behoeven:

- Grenstoezicht;
- Vreemdelingtoezicht;
- Drugscontroles aan de grenzen; Bestrijding migratiecriminaliteit;
- Bestrijding drugscriminaliteit;
- Bestrijding van geweldscriminaliteit

De KMar is betrokken bij het ketenoverleg luchthavens en de operationele afstemming van de hieruit voortkomende activiteiten, waarbij de prioriteit ligt bij ondersteuning van de verdere ontwikkeling van de politie- en grenstoezichtstaken op de luchthaven en opsporing van migratiecriminaliteit.

De minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties benadert jaarlijks voor 1 oktober de minister van Justitie van het betrokken land om op basis van een concept-capaciteitstoedeling een verzoek om inzet van de flexpool voor het volgende kalenderjaar in te dienen. De minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties bepaalt vervolgens in overleg met de Koninklijke Marechaussee de toekenning van de inzet. Het uiteindelijke terrein waarop de KMar in een betrokken land wordt ingezet, wordt bepaald door de brigadecommandant KMar in het Caribische gebied in

overleg met de betrokken minister van Justitie van Aruba, Curaçao en Sint Maarten.

Om uitvoering te geven aan de taken uit het protocol zijn in de periode 2011 – 2016 door BZK de volgende middelen ten behoeve van de KMar beschikbaar gesteld (zie tabel 5).

De inzet van de KMar in het Caribisch deel van het Koninkrijk wordt volledig gefinancierd vanuit hoofdstuk IV van de Rijksbegroting. De bijdrage heeft betrekking op salariskosten en buitenlandtoelagen. Door de KMar wordt ieder jaar een rapportage opgesteld met daarin een overzicht van de inzet in de landen. De inzet houdt op alle eilanden een versterking in van het eerste- en tweedelijns grenstoezicht met name op de luchthavens, versterking van de opsporing op het gebied van migratiecriminaliteit en ter bestrijding van ondermijning van de integriteit van luchthavens. De gemiddelde inzet over de periode 2011 – 2016 bedroeg per land:

Tabel 6: Inzet KMar (in fte)

	2011	2012	2013	2014	2015	2016
Curaçao	10	15,5	18	18	18	19
Sint Maarten	28	20	20	20	17	19
Aruba	-	-	-	-	4	5

Gedurende de onderzoeksperiode is de flexibele pool KMar op uiteenlopende terreinen ingezet. Op Curaçao betrof dit het Hato-opsporingsteam, het Atrakoteam van het Korps Politie Curaçao (KPC), de Immigratiedienst (KPC), de Divisie Georganiseerde Criminaliteit

Tabel 5: Instrumenten KMar (bedragen zijn in € 1.000)

	2011	2012	2013	2014	2015	2016
Beschikbare middelen	6.100	6.100	6.100	6.100	6.100	6.100
Daadwerkelijke uitgaven	6.000	6.039	6.100	6.100	6.100	6.100

(KPC) en het informatieknoppunt van de KMar zelf dat informatieproducten levert aan verschillende partijen binnen de lokale rechtshandavingsketen op Curaçao en Sint Maarten. De ondersteuning van het eerstelijns grenstoezicht is gedurende afgelopen periode deels ingezet ten behoeve van de versterking van de aanpak van drugssmokkel en andere ondermijnende criminele activiteiten op de luchthaven. Daarnaast wordt personeel ten behoeve van tweedelijns grenstoezicht op de luchthaven doelmatiger ingezet op vluchten waar een verhoogd risico bestaat.

Op Sint Maarten werd ondersteuning geboden aan de algemene recherche van het Korps Politie Sint Maarten (KPSM). Daarnaast werd inzet geleverd in het kader van het grenstoezicht op de luchthaven van Sint Maarten in het kader van de tweedelijns controle. In het begin van 2016 heeft een gewijzigde inzet van KMar personeel plaatsgevonden, die te maken had met een piek aan gewelddadige overvallen. Tot en met februari 2016 is capaciteit vanuit de *backoffice* op de luchthaven ingezet ter versterking van de *special unit robberies* (SUR) van het KPSM. Daarnaast participeert de KMar in het team mensenhandel en -smokkel. De KMar was eveneens betrokken bij het project om de immigratietaak weer bij het KPSM te beleggen.

Vanaf 1 juli 2015 is Aruba aangesloten bij het protocol inzake de flexibele pool van de KMar. Aruba maakt beperkt gebruik van de capaciteit van de pool; zij doen een beroep op de expertise van de marechaussee en niet op de inzet zelf. Daarbij kan gedacht worden aan kennis op het gebied van grenstoezicht, documentfraude en informatie gestuurd optreden (IGO). De vraag of de inzet van de flexibele pool effectief is geweest, valt niet zonder meer te beantwoorden. Reden hiervoor is dat in het protocol geen prestatie-indicatoren verwoord zijn en dat voorafgaand aan de start van het protocol geen nulmeting verricht is. De

effectiviteit van het grenstoezicht blijft primair een autonome verantwoordelijkheid van de landen zelf, en de medewerkers van de KMar vallen ook onder lokaal gezag. De inzet van de KMar is gepleegd op terreinen binnen de rechtshandavingsketens die door de landen en Nederland gezamenlijk als kwetsbaar zijn aangemerkt.

De inzet vanuit de flexibele pool op het grenstoezicht was en is groot, maar heeft ook de nodige herprioritering gekend. Op Curaçao neemt de flexibele pool bijvoorbeeld niet langer deel aan de gemeenschappelijke drugscontroles. In plaats daarvan wordt op de luchthaven vanuit de flexibele pool capaciteit ingezet voor de opsporing van grensgerelateerde criminaliteit. Daarnaast wordt capaciteit op de luchthaven beschikbaar gesteld aan de backoffice van het Korps Politie Curaçao (KPC).

In 2013 is de effectiviteit en de doelmatigheid van de inzet van de KMar integraal geëvalueerd.³⁶ Uit deze evaluatie volgt dat er over de volle breedte waardering is voor de kwaliteit en de geleverde inzet van de KMar. De ketenpartners waarmee de KMar intensief samenwerkt zijn van oordeel dat de inzet van de KMar effectief heeft bijgedragen aan de taakvelden die in het protocol voor de flexibele inzet van de KMar zijn vastgelegd.

Concreet is bijvoorbeeld de bestrijding van drugs-smokkel op Curaçao meer informatie gestuurd geworden, dankzij een duidelijke bijdrage van de KMar. Ook hebben de technische middelen die de flexibele pool tot zijn beschikking heeft, in diverse zaken hun nut bewezen, zo blijkt uit de evaluatie. Tot slot draagt de KMar bij aan het vergroten van kennis en vaardigheden bij de lokale counterparten. Dankzij de samenwerking en trainingen zijn de partners beter dan vroeger in staat de aan hen gestelde taken uit te voeren.

4.3 Recherche Samenwerkingsteam

Het Recherche Samenwerkingsteam (RST) is een (van de landen gezamenlijk) team dat zich specifiek richt op de bestrijding van georganiseerde grensoverschrijdende criminaliteit op Aruba, Bonaire, Curaçao, Saba, Sint Eustatius en Sint Maarten. De basis voor het RST werd eind jaren '90 gelegd. Door rechercheurs van het lokale politiekorps op Curaçao werd in samenwerking met medewerkers van de technische recherche uit Nederland een grootschalig strafrechtelijk fraude- en corruptieonderzoek uitgevoerd.³⁷ Hierna werd besloten deze samenwerking voort te zetten, gericht op grote onderzoeken waarbij specifieke (financiële) expertise nodig was. Dit heeft geresulteerd in een protocol dat op 30 november 2001 is vastgesteld. De staatkundige hervorming van het Koninkrijk van 10 oktober 2010 gaf aanleiding de waarborgtaken en bevoegdheden van het RST in artikel 57a van de Rijkswet Politie op te nemen.

Aanvankelijk voorzag de Rijkswet in het opzetten van een Gemeenschappelijke Voorziening Politie (GVP), waarbij de korpsen van de landen de RST-taken zouden overnemen. Echter, in het amendement Remkes is vastgelegd dat de hierop van toepassing zijnde artikelen vooralsnog buiten beschouwing worden gelaten en het protocol waarin de taken en de bevoegdheden van het RST is geregeld te continueren.³⁸

De Rijkswet Politie is van toepassing op Curaçao, Sint Maarten en op Bonaire, Saba en Sint Eustatius. Op Aruba is de rijkswet niet, maar het protocol wel van kracht. Artikel 57a, derde lid, juncto artikel 8, eerste lid, van de Rijkswet Politie formuleert voor het RST de volgende taken:

- a. naar grensoverschrijdende criminaliteit bedoeld in artikel 33, tweede lid, van de Rijkswet Openbare Ministeries van Curaçao, van Sint Maarten en van Bonaire, Sint Eustatius en Saba. Onder grensoverschrijdende criminaliteit wordt in ieder geval verstaan: terrorisme, internationale drugshandel, computercriminaliteit, het internationaal witwassen van geld, internationale wapenhandel, internationale mensenhandel en internationale corruptie;
- b. naar misdrijven, die gezien de ernst of frequentie dan wel het georganiseerd verband waarin ze worden gepleegd een ernstige inbreuk op de rechtsorde maken;
- c. ter uitvoering van interregionale en internationale verzoeken van rechtshulp met betrekking tot strafbare feiten bedoeld onder a en b.

Paragraaf 2 van het RST 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 georganiseerd verband waarin ze worden gepleegd, een ernstige inbreuk op de rechtsorde maken en waarvoor de inzet van kwalitatief en kwantitatief bijzondere opsporingscapaciteit noodzakelijk is;

³⁷ Toenmalig korps landelijke politiediensten.

³⁸ Amendement van het lid Remkes Rijkswet politie van Curaçao, van Sint Maarten en van Bonaire, Sint Eustatius en Saba, d.d. 15 april 2010, (TK 2009-2010, Kamerstuk 32019-(R1886), nr. 10).

- 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.

Naast deze taakomschrijving wordt in het protocol tevens gesproken over kennisoverdracht. Aan de hand van twinning worden medewerkers tussen het RST gekoppeld aan lokale korpsen en ketenpartners.

4.3.1 Inzet 2011 – 2016

Het RST beschrijft zijn taken aan de hand van drie domeinen: lokaal, grensoverschrijdend regionaal en Koninkrijksaangelegenheden. Voor de uitvoering van zijn wettelijke taken richt het RST zich op de bestrijding van het tweede en derde domein, zoals internationale handel in verdovende middelen, de handel in wapens en munitie, mensenhandel en mensensmokkel, vormen van witwassen en de bestrijding van (de financiering van) terrorisme. Voor de bestrijding van een vorm van criminaliteit uit het derde domein is aan het RST een team toegevoegd, te weten het Team Bestrijding Ondernijning (TBO). In hoofdstuk 4.3.2 zal dit onderdeel verder worden toegelicht. De bestrijding van lokale criminaliteit (domein 1) valt hoofdzakelijk onder de verantwoordelijkheid van de lokale korpsen.

Het RST doet, onder verantwoordelijkheid van de Openbaar Ministeries, zelfstandig onderzoek en voert internationale rechtshulpverzoeken uit. Het RST werkt hierbij samen met de politiekorpsen van de landen, de Koninklijke Marechaussee, de Kustwacht, de Koninklijke Marine, de Douane en de afzonderlijke Landsrecherches. Op internationaal niveau wordt onder andere samengewerkt met (internationale)

opsporingsdiensten. Daarnaast biedt het RST, conform het protocol op incidentele basis ondersteuning aan de lokale korpsen bij het verrichten van onderzoek naar misdrijven, die de samenleving ernstig verontrusten en er dus behoefte is aan extra expertise.³⁹ Alhoewel niet expliciet opgenomen in de wettelijke taakstelling, verleent het RST tevens bijstand aan lokale projecten, zoals inzet van personele of operationele expertise. Enkele voorbeelden zijn investeringen op het gebied van geweldsdelicten en witwaspraktijken op Sint Maarten en op Curaçao bij bestrijding van witwassen en (ambtelijke) corruptie.

Bij het RST werken rechercheurs van enerzijds de Nederlandse Nationale Politie en anderzijds de lokale politiekorpsen. Medewerkers van de Nationale Politie wordt voor hun werkzaamheden op de (ei)landen lokale opsporingsbevoegdheid toegekend middels een aanwijzingsbesluit van de minister van Veiligheid en Justitie (ex art 57a Rijkswet Politie voor wat betreft Curaçao en Sint Maarten), of door verlening van een Bijzonder Ambtenaar van Politie (bavpol) door de minister van Justitie van Aruba. Het RST heeft vestigingen op Aruba, Bonaire, Curaçao en Sint Maarten en heeft daarnaast een overkoepelende unit 'Informatie en expertise'. De backoffice in Nederland houdt zich met name bezig met ondersteunende werkzaamheden op het gebied van personeelszorg en werving en selectie.⁴⁰

De Beleidsgroep RST wordt feitelijk gevormd door de procureur-generaal van Aruba, de procureur-generaal van Curaçao, van Sint Maarten en van Bonaire, Sint Eustatius en Saba, de coördinerend recherche officier, de Hoofdofficier Internationaal van het Openbaar Ministerie Nederland, de korpschefs van Aruba, Curaçao, Sint Maarten en Caribisch Nederland en het hoofd RST. Het RST verzorgt het secretariaat.

39 Art. 3 lid c Protocol RST 2001.

40 Ondergebracht binnen de organisatie van de Nationale Politie.

De beleidsgroep RST stelt de jaarstukken op en leggen deze, met tussenkomst van het Koninkrijks Procureur-generaal Overleg, ter besluitvorming aan het JVO voor. Het opsporingsproces valt onder het bevoegd gezag van het betreffende Openbaar Ministerie. In de stuurgroep RST wijzen de hoofdofficieren van justitie in het gebied gezamenlijk onderzoeken aan die aan het RST worden toebedeeld. Daarin worden de hoofdofficieren geadviseerd door afgevaardigden uit de korpsen, de KMar en het RST. Tevens wordt in de stuurgroep RST de voortgang van de onderzoeken besproken. De capaciteit en middelen van het RST worden op deze wijze voortdurend geprioriteerd en verdeeld over de verschillende lopende onderzoeken.

Het RST wordt vanuit hoofdstuk IV van de Rijksbegroting gefinancierd. Het betreft naast salariskosten en buitenlandtoelagen, ook huisvesting, Informatie en Communicatie Technologie (ICT), reiskosten, opsporingskosten en vervoermiddelen. De landen van Curaçao, Sint Maarten en Aruba dragen bij in de vorm van salariskosten van de mensen die bij hun land in dienst zijn. In de periode van 2011 – 2016 zijn door BZK de volgende middelen voor het RST beschikbaar gesteld (zie tabel 7).

De overbesteding op de beschikbare middelen in 2013 en 2016 is onder andere het gevolg van het wisselkoers-effect tussen de dollar en de euro. De lagere bijdrage in 2012 is het gevolg van een buffer dat het RST had opgebouwd om toekomstige tegenvallers op te vangen. Dit was echter niet de bedoeling. Daarom is de buffer verrekend met de rekening over 2012.

In 2014 heeft, als gevolg van de taakstelling van Rutte I, een verlaging van € 1 miljoen plaatsgevonden. Daarnaast heeft de inzet van extra capaciteit voor projecten en een meer dan gebruikelijke doorstroom van personeel eveneens een overbesteding veroorzaakt.

In 2015 heeft een incidentele verlaging van de bijdrage aan de RST plaatsgevonden. Dit was mogelijk vanwege een vrijgevallen reservering voor fiscalisering van buitenlandtoelagen. In 2016 is de stijging in beschikbare middelen te verklaren door cao- compensatie. Bij slotwet heeft nog een mutatie plaatsgevonden ter dekking van de wisselkoerseffecten tussen euro en dollar (€ 1,7 miljoen). De overschrijding van € 2 miljoen in de slotwet is het gevolg van de hoger uitgevallen

Tabel 7: instrumenten RST (bedragen zijn in € 1.000)

	2011	2012	2013	2014	2015	2016
Beschikbare middelen	18.117	13.728	16.968	15.698	16.468	20.605
Daadwerkelijke uitgaven	17.115	13.745	17.277	14.209	15.595	22.774

Tabel 8: prestatie-indicatoren van het RST (in aantallen)⁴²

	2011	2012	2013	2014	2015	2016
Opsporingsonderzoeken	14	29	13	38	20	34
Financieel recherche onderzoeken	10	15	7	12		
Verdachtendossiers	61	91	51	43		
Rechtshulpverzoeken	19	29	21	15	17	11

uitzendkosten die samenhangen met een projectmatige opdracht in Sint Maarten.

Een aantal resultaten kan worden ontleend aan de jaarverslagen en de rapportages van het RST (zie tabel 8). Resultaten en effectiviteit van het RST zijn lastig te bepalen en nog lastiger te interpreteren sec afgaande op het aantal onderzoeken. Dit zegt bijvoorbeeld weinig over de gepleegde inzet, de grootte en complexiteit van de onderzoeken of over de (personele) bijdrage vanuit het RST.

In 2015 is een Rijksbrede evaluatie uitgevoerd naar, en waardering van, het functioneren van de justitiële Consensusrijkswetten, zo ook Rijkswet Politie.⁴² Ten tijde van het opstellen van het evaluatierapport werd geconcludeerd dat de focus, door onder andere ondercapaciteit, van de korpsen ligt op het optimaliseren van de eigen organisatie. Dit gaat ten koste van de onderlinge samenwerking. Hierdoor heeft ook het opzetten van de Gemeenschappelijke Voorziening Politie (GVP) geen prioriteit gekregen; aan beide kanten van de oceaan. In de evaluatie was een aanbeveling vervat om het RST een meer permanent karakter te geven in de wetgeving.

Een andere conclusie is dat er wisselende percepties bestaan over de uitvoering van de taakstelling van het

RST. Dit blijkt bovendien in belangrijke mate bepalend voor de vraag hoe de inzet van het RST wordt gewaardeerd. Waar sommigen een meer operationele rol zien voor het RST bij het uitvoeren van hun wettelijke taak, zien anderen meer een vormende rol waarbij de expertise van de lokale korpsen centraal staat. Dit laatste wordt bijvoorbeeld ook bereikt door twinning.⁴³ Het concept van twinning wordt al enkele jaren ingezet. De opleiding en training van lokale korpsmedewerkers is geen taak die is vastgelegd in de Rijkswet politie of in het protocol inzake gespecialiseerde rechersamenwerking. Ter bevordering van de doelstellingen van het RST en de versterken van de capaciteit van de korpsen wordt het budget van het RST deels gebruikt voor twinning en opleidingen. Volgens de evaluatiecommissie justitiële rijkswetten is er vanuit de landen wel degelijk behoefte aan bijstand en was deze taak in eerste instantie toebedeeld aan de GVP. Aangezien deze voorziening niet is ingesteld, adviseert de Evaluatiecommissie deze taak op te nemen in de taakstelling RST.

4.3.2 Team Bestrijding Ondernijming

In het Justitieel Vierpartijen Overleg (JVO) van 15 januari 2015 is besloten dat een meerjarige, fundamentele, ketenbrede aanpak voor verbetering van de rechtshandavingsketen in het Caribisch gebied nood-

41 Over de jaren 2015 en 2016 is geen volledige data beschikbaar.

42 Eindverslag Evaluatiecommissie justitiële rijkswetten, d.d. 9 oktober 2015, (2015D38205).

43 Twinning is het koppelen van een onderzoeker van een van de eilandkorpsen aan een onderzoeker die is uitgezonden vanuit Nederland.

zakelijk is. De aard en omvang van de (ondermijnende) criminaliteit verschilt per land, maar uit verscheidene integriteitrapporten volgt dat Sint Maarten, maar zeker ook Curaçao de meeste zorgen baren.⁴⁴

Op 1 juli 2015 werd per brief door de ministers van BZK en VenJ, de procureur-generaal van Curaçao, van Sint Maarten, en van Bonaire, Sint Eustatius en Saba verzocht om de ondermijnende criminaliteit aan te pakken. Teneinde dit mogelijk te maken werd ruim € 22 miljoen voor twee jaar vrijgemaakt door BZK, inclusief een bijdrage van het ministerie van VenJ en de Nationale Politie, voor het Recherche Samenwerkingsteam (RST), het Parket van de procureur-generaal en het Gemeenschappelijk Hof van Justitie. Deze middelen zijn aangewend voor de oprichting van het Team Bestrijding Ondermijning (TBO). Hiermee heeft Nederland een eerste invulling gegeven aan de in het JVO uitgesproken en gedeelde ambitie om de grensoverschrijdende en zware criminaliteit aan te pakken. Bovendien werd een eerste invulling gegeven aan de afspraken zoals die gemaakt zijn in het protocol dat Sint Maarten en Nederland op 24 mei 2015 hebben afgesloten.⁴⁵

Het TBO is een specialistisch team, dat belast is met de opsporing en vervolging van grensoverschrijdende ondermijnende criminaliteit die de integriteit van het Koninkrijk aantast. Het team opereert onder de directe operationele aansturing van het hoofd RST en onder rechtstreeks gezag van de procureur-generaal van Curaçao, Sint Maarten en Bonaire, Sint Eustatius en Saba. Op 1 januari 2016 is het TBO operationeel gestart. Sindsdien is een substantieel aantal subjecten (personen en rechtspersonen) in beeld, waaronder ook

zogenoeten *politically exposed persons*. Verder krijgt het TBO zicht op omvangrijke wederrechtelijk verkregen vermogens. De aard, omvang, context en complexiteit van dit soort onderzoeken vraagt om hoogwaardige

expertise en een professionele afgeschermd onderzoeksomgeving: de ondermijningsonderzoeken hebben derhalve een embargostatus. Waar mogelijk werkt het TBO samen met de andere (keten)opsporingspartners, zoals de Landsrecherche van Curaçao en Sint Maarten.

De eerste onderzoeksresultaten bevestigen de noodzaak van de aanpak. Voor een blijvend resultaat is het van belang dat de ondermijnende activiteiten stuiten op breed en duurzaam maatschappelijk verzet. Dit vergt een lange adem van doorgaans vele jaren. De eerste stappen zijn hiertoe gezet. Inmiddels is besloten om voor een additionele periode vier jaar financiering beschikbaar te stellen voor het TBO.

De in tabel 9 genoemde bedragen zijn een onderdeel van de in totaal € 22 miljoen beschikbare middelen. In deze doorlichting wordt alleen rekening gehouden met de tot en met 2016 beschikbare middelen en uitgaven. De financiering loopt tot 2021. Het zwaartepunt in de uitvoering ligt naar verwachting in de jaren 2017 en 2018.

Tabel 9: **Instrumenten TBO (bedragen zijn in € 1.000)**

	2015	2016
Beschikbare middelen	500	5.848
Daadwerkelijke uitgaven	1.386	5.753

44 Integrity Inquiry into the functioning of the Gouvernement of Sint Maarten, PriceWaterhouse and Coopers, d.d. 15 augustus 2014; Doing the right things right, Eindrapport van de commissie Integer openbaar bestuur, d.d. 12 juli 2014; Nulmeting institutionele integriteitszorg Sint Maarten, Algemene Rekenkamer Sint Maarten, maart 2014.

45 Protocol tussen Nederland en Sint Maarten strekkende tot samenwerking door middel van een onderlinge regeling op grond van artikel 38, eerste lid, van het Statuut voor het Koninkrijk der Nederlanden, in verband met de instelling, inrichting, het functioneren en de bekostiging van een Integriteitkamer op Sint Maarten, d.d. 24 mei 2015.

4.4 Ondersteuning Openbare Ministeries en het Gemeenschappelijk Hof van Justitie

Om een goed niveau van rechtshandhaving en rechtspleging in de drie landen en Caribisch Nederland te garanderen, is een volledige bezetting van het Gemeenschappelijk Hof van Justitie en de Openbare Ministeries van groot belang. Omdat bij de landen de personele capaciteit ontbreekt, draagt Nederland hieraan bij. Daarnaast speelt ook hier de kleinschaligheid van de samenlevingen een rol. Het potentieel aan lokale krachten dat een functie kan of wil vervullen als rechter of officier van justitie is beperkt. Dit hangt ook samen met de afstand die nodig is tot de samenleving en de druk die wordt gevoeld vanuit die samenleving.

Het belang van een goed functionerende rechtsgang en rechtspraak is onverminderd groot. Het OM ziet zich geconfronteerd met een toename van zwaardere en ondermijnende vormen van criminaliteit. Daarnaast zijn de bedreigingen vanuit de (internationale) georganiseerde misdaad nog steeds wijdverspreid in de regio.

4.4.1 Inzet 2011 – 2016

Het Gemeenschappelijk Hof van Justitie van Aruba, Curaçao, Sint Maarten en van Bonaire, Sint Eustatius en Saba voorziet in de rechtspraak in de drie autonome landen Aruba, Curaçao en Sint Maarten, alsmede voor Caribisch Nederland. Er is sprake van één Gemeenschappelijk Hof van Justitie. In organisatorische zin

ressorteren onder dat Hof Gerechten in eerste aanleg. Ieder land heeft een gerecht in eerste aanleg, één van Aruba, één van Curaçao, één van Sint Maarten en één ten behoeve van de rechtspraak op Bonaire, Saba en Sint Eustatius. Het Hof en de Gerechten vormen één organisatie. De leden en plaatsvervangend leden van het Hof zijn tevens rechter in eerste aanleg.

De Openbare Ministeries (OM) zijn belast met de strafrechtelijke handhaving van de rechtsorde en met andere bij Rijkswet vastgestelde taken. Deze hoofdtaak van het OM is te verdelen in drie kleinere taken: de opsporing van strafbare feiten, de vervolging van strafbare feiten en toezicht op de uitvoering (executie) van strafvonnissen. Het OM geeft leiding aan de opsporing en bepaalt óf en voor welke strafbare feiten iemand voor de strafrechter moet verschijnen.

Sinds 10 oktober 2010 hebben de landen Curaçao, Sint Maarten elk een eigen OM. De zelfstandige Openbaar Ministeries hebben elk een parket in eerste aanleg onder leiding van een hoofdofficier van justitie (HOvJ). Aan het hoofd van de OM's van Curaçao, Sint Maarten en de BES-eilanden staat één gezamenlijke procureur-generaal (PG). Het parket van de PG voor Curaçao, Sint Maarten en de BES-eilanden is ingevolge artikel 3 lid 1 van de Rijkswet Openbaar Ministeries gevestigd in Curaçao, al houdt hij op ieder land kantoor. De PG legt voor zijn beleid verantwoording af aan de ministers van (Veiligheid en) Justitie van Curaçao, van Sint Maarten en van Nederland. De situatie in Aruba is anders, waar

Tabel 10: **Kosten ondersteuning OM en het Gemeenschappelijk Hof (bedragen zijn in € 1.000)**

	2011	2012	2013	2014	2015	2016
Beschikbare middelen	3.818	2.929	3.054	3.232	3.314	3.399
- Waarvan Gemeenschappelijk hof	2.159	1.898	1.784	1.607	1.809	1.856
- Waarvan Openbare Ministeries	1.659	1.031	1.270	1.625	1.505	1.543
Daadwerkelijke uitgaven⁴⁷	3.231	3.099	2.933	2.662	4.337	4.531

het land sinds de status aparte in 1986 een aparte PG heeft, die fungeert onder de politieke verantwoordelijkheid van de minister van Justitie van Aruba.

Jaarlijks stelt de minister van BZK middelen beschikbaar voor de ondersteuning van het OM en het Gemeenschappelijk Hof. Per jaar zijn gemiddeld 22 rechters en 10 officieren van Justitie vanuit Nederland tijdelijk werkzaam in Curaçao, Sint Maarten en Aruba. Deze medewerkers treden lokaal in dienst en worden betaald door het Openbaar Ministerie aldaar. Het ministerie van BZK betaalt op grond van het Voorzieningenstelsel Uitzendingen Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties (VU-BZK) de buitenlandtoelagen, zoals verhuiskosten, doorbetaling van het pensioen en een huurtoelage. Deze kosten worden

gefinancierd vanuit de begroting van Koninkrijksrelaties. In de periode 2011 – 2016 ging het om de volgende bedragen (zie tabel 10).⁴⁶

Gelet op het grote aandeel van rechters en officieren van Justitie die vallen onder de VU-BZK in vergelijking met het beschikbare aantal lokale rechters en officieren, is vast te stellen dat de ondersteuning door Nederland cruciaal is voor het adequaat functioneren van deze instituten.⁴⁷

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.

4.5 Overige projecten

4.5.1 Duradero

Begin 2014 is het versterkingsproject financieel-economische criminaliteitsbestrijding Duradero in Curaçao van start gegaan.⁴⁸ Dit project is in samenwerking tussen het RST en Openbaar Ministerie opgezet en is gefinancierd uit artikel 1, de waarborgfunctie. Dit driejarig project heeft plaatsgevonden onder aansturing van het Openbaar Ministerie Curaçao en diende ter versterking en verduurzaming van de capaciteit van het Openbaar Ministerie op Curaçao op het terrein van financieel-economisch criminaliteit (witwassen, belastingontduiking, omkoping en fraude). Eind 2016 is het project afgerond en zijn de lopende zaken en de uitvoering van de inkomende financiële rechtshulpverzoeken overgedragen aan de afdeling Bureau Financiële Opsporing (BFO) van het Korps Politie Curaçao (KPC).

Het project Duradero heeft ingezet op een aantal zaken die van belang zijn vanuit het perspectief van versterking van de rechtshandhaving. Het betrof enerzijds een impuls aan het Openbaar Ministerie Curaçao met de doelstelling om de financieel-economische expertise te verbeteren en te verduurzamen. Anderzijds vormen de onderzoeken, die gedurende het project zijn opgeleverd, een signaal dat witwassen en vermenging van boven- en onderwereld niet worden getolereerd en hard worden aangepakt. Voor het project was het van belang dat doormeldingen van ongebruikelijke transacties plaatsvonden. Deze transacties zijn op basis van de wet gemeld bij het de *Financial Intelligence Unit* Curaçao (FIU) (voorheen: Meldpunt Ongebruikelijke Transacties).⁴⁹

46 De overschrijding die in 2015 en 2016 is gerealiseerd wordt veroorzaakt door een verhoogde aanspraak op de buitenlandtoelage.

47 Het Nederlandse aandeel in rechters en officieren van justitie varieert van 70% tot 80% in de periode 2011-2016.

48 Nederlandse vertaling: Duurzaam.

49 Landsverordening van 10 februari 1996 inzake de meldingsplicht van ongebruikelijke transacties bij financiële dienstverlening.

Het project werd gefinancierd door middelen, die gereserveerd waren voor ondersteuning van het Openbaar Ministerie en het Gemeenschappelijk Hof. In de periode 2014 – 2016 zijn door BZK de volgende middelen voor het project Duradero beschikbaar gesteld:

Tabel 11: *Instrumenten Duradero (bedragen zijn in € 1.000)*

	2014	2015	2016
Beschikbare middelen	791	1.029	684
Daadwerkelijke uitgaven⁵¹	499	939	712

De meeste doormeldingen waren gebaseerd op bevragingen door de officier van justitie (voor een lopend onderzoek) en bevragingen gebaseerd op de uitvoering van rechtshulp. In onderzoeken kon de melding aanleiding geven om naast het reeds bestaande onderzoek, ook financieel opsporingsonderzoek te doen. Deze aanpak heeft uitstraling gehad binnen Curaçao, maar ook internationaal bijvoorbeeld richting de *International Financial Action Task Force* (IFATF) en partners als de VS.

Het project Duradero heeft in 2016 een opleidings-traject verzorgd voor het KPC en ketenpartners, zoals het OM, de Douane en de FIU. De medewerkers zijn opgeleid op het gebied van bestrijding van witwassen, misbruik met buitenlandse rechtspersonen en onderzoeken in administraties. Samen met het OM en de FIU heeft Duradero de aanzet gegeven tot de oprichting van het GOFO (Gestructureerd Overleg Financiële Opsporings- en informatiediensten) om de continuïteit van het onderlinge financieel overleg te waarborgen. De onderlinge samenwerking heeft geresulteerd in een veilige digitale routing van de meldingen van ongebruikelijke transacties met de FIU en KPC.

5

Resultaten Veldonderzoek

5.1 Inleiding

Zoals eerder is aangegeven is er naast het analyseren van verslagen bij deze beleidsdoorlichting voor gekozen om veldonderzoek te doen in de rechtshand-havingsketen op de Caribische (ei)landen. Het is van belang om op een terrein waar relatief weinig (betrouwbare) harde en vergelijkbare data beschikbaar zijn, de verschillende beelden en inzichten die in de lokale uitvoering bestaan, vanuit het perspectief van een doorlichting integraal in kaart te brengen. In dit kader is gesproken met hoofden van de betrokken diensten, lokale (keten-)partners en lokale bestuurders. Een lijst hiervan is opgenomen in Bijlage D.

Voorafgaand aan de interviews tijdens het veldonderzoek is afgesproken dat de geïnterviewden niet zouden worden geciteerd. Ten dele omdat gelet op de aard van de werkzaamheden dit mogelijk gevoelig kan liggen, maar ook omdat het voor deze beleidsdoorlichting gaat om de rode draden uit de interviews. Onderstaand worden daarom de rode draden weergegeven van de ervaren werkelijkheid door de uitvoering ter plaatse.

5.2 Resultaten

In een doorlichting van een beleidsartikel wordt de vraag gesteld wat de resultaten zijn van de inzet van die middelen en of dat in verhouding staat tot de opbrengst. Opvallend is dat een aantal gesprekspartners de vraag hebben omgekeerd. Wat zou er gebeuren als deze inzet niet zou worden gepleegd? Een breed gedragen beeld, dat uit de interviews naar voren kwam, is dat vanwege de kleinschaligheid en de daarmee samenhangende beperkingen in zowel kwantitatieve als kwalitatieve mogelijkheden, de (ei)landen een zeer serieus risico zouden lopen om in een negatieve spiraal te komen. Die kan eindigen in een situatie waarin de (ei)landen

een speelbal zijn van de internationale georganiseerde misdaad met alle gevolgen voor het Koninkrijk als geheel.

De appreciatie van de huidige staat van de rechtshandhaving verschilt behoorlijk tussen de geïnterviewden. Dat er nog flinke verbeteringen nodig zijn is echter een gemene deler. Wel kiezen de geïnterviewden verschillende referentiekaders, die sterk bepalen hoe de huidige stand van zaken wordt beoordeeld. Vanuit de maatstaven van Europees Nederland bezien zijn zaken snel (ver) onder de maat, terwijl als de Caribische landen van het Koninkrijk worden vergeleken met andere (ei)landen in de regio er een wezenlijk andere waardering volgt.

5.2.1 Rode draden

Zoals gezegd is dit deel van het onderzoek gericht op de verbanden die er kunnen worden gelegd over de hele linie van het onderzochte beleidsartikel. De uitkomsten van het onderzoek zullen worden beschreven vanuit vijf rode draden, die uit de gevoerde gesprekken naar voren zijn gekomen.

1. *De (ei)landen verschillen onderling sterk*

Aruba kent inmiddels ruim dertig jaar een status aparte. Curaçao was de zetel van de voormalige regering van de Nederlandse Antillen. Sint Maarten en Curaçao zijn vanaf 10 oktober 2010 autonome landen binnen het Koninkrijk en hebben vanaf dat moment 'eigen' instituties. De geschiedenis van de (ei)landen is verschillend, de bevolkingssamenstelling eveneens, de landen verschillen in grootte qua inwonersaantallen en oppervlakte, er worden andere talen gesproken, Sint Maarten heeft tevens een Frans deel, et cetera. Bijna alle gesprekspartners wijzen hierop en velen geven aan dat zij te weinig besef/begrip ervaren over de wezenlijke verschillen tussen de (ei)landen aan de andere zijde van de oceaan.

Tegelijkertijd wordt er op gewezen dat er op de eilanden de neiging kan bestaan om vanuit een historisch sentiment de onderlinge verschillen groter te maken dan gerechtvaardigd. Vanuit pragmatisch oogpunt helpt dit niet gelet op de kleinschaligheid van de afzonderlijke gemeenschappen. Vanuit onderkenning en erkenning van de specifieke eilandelijke situatie moet gestreefd worden naar samenwerking (zowel onderling, in de regio, internationaal als met Nederland). Maatwerk is hierbij noodzakelijk.

2. Incident gedreven aandacht

De tweede rode draad is het beeld dat bestaat dat de Nederlandse aandacht, zeker politiek, vaak incident gedreven is en een geïntegreerde benadering ontbeert. Gevolg daarvan kan zijn dat de aandacht en daarmee de beleidsfocus komt te liggen op onderwerpen die in termen van progressie weinig kansrijk zijn. Op zich wordt niet gesteld dat als er vanuit het Koninkrijk wordt geduwd op bepaalde onderwerpen dat niet terecht zou zijn, maar het wordt door een aantal sprekers als gemis ervaren dat er voor andere onderwerpen of succesverhalen (te) weinig aandacht lijkt te zijn.

3. Gebrek aan continuïteit

De lokale beleving is dat inzet/inspanningen die projectmatig plaats vinden soms niet lang genoeg worden volgehouden. De inzet van de diensten die worden gefinancierd vanuit het begrotingsartikel is robuust. Waar op wordt gewezen, is dat een deel van de rechtshandavingsketen niet of beperkt wordt bediend, zoals het gevangeniswezen. Dat levert een onevenwichtigheid op in de rechtshandavingsketen, terwijl de keten zo sterk is als de zwakste schakel. Wat door velen wordt geconstateerd, is dat er bij veel aanpalende problematiek wordt gekozen voor een projectmatige aanpak. Vaak omdat de benodigde financiële middelen voor een beperkte tijd beschikbaar

worden gesteld. De metafoor van het karretje dat wel op weg wordt geholpen maar niet over de heuvel wordt geduwd, is toepasselijk. Het rolt weer terug. Uiteindelijk is hierdoor te vaak sprake van een slechte investering; niet omdat er niet iets moest gebeuren, maar omdat het niet lang genoeg wordt volgehouden.

4. Local ownership

Er is in de gesprekken ook stil gestaan bij wat succesfactoren zijn bij de samenwerking. Nagenoeg alle geïnterviewden wijzen op het belang van *local ownership*. Veelal wordt dit met voorbeelden onderbouwd (bijvoorbeeld het fusion center op Aruba en het afpakteam Curaçao). De rol vanuit het Koninkrijk (Nederland) is ondersteunend en aanvullend, en niet sturend. Het belang van goede onderlinge relaties en vertrouwen in elkaar is groot. Bij vertrouwen gaat het om vertrouwen tussen de uitgezonden Nederlanders en de lokale medewerkers, en zeker ook tussen de lokale diensten onderling en in zusterorganisaties op de Caribische (ei)landen van het Koninkrijk. Hiertoe wordt geïnvesteerd in een goed netwerk en partnerschappen in de uitvoering.

5. Afhankelijkheid van personen

Een laatste rode draad die veel genoemd wordt, is dat succes sterk verbonden is met de kwaliteit van individuele personen. Of iets lukt of niet blijkt vaak af te hangen van degene die de leiding heeft. Een succesvolle aanpak kan stagneren als één persoon iets anders gaat doen. Dit geldt ook andersom, zo komt de kwetsbaarheid van het middenkader ook aan bod. Als er een sterke leider is, dan is die persoon veelal niet omringd door een kader dat hem/haar goed kan ondersteunen. Dit punt is niet nieuw. De kleinschaligheid en het beperkt aantal hoog gekwalificeerde mensen is een gegeven, waardoor de mate waarin succes afhangt van personen hoger is dan wat we in Nederland gewend zijn.

Het belang dat lokale mensen in toenemende mate het voortouw nemen, wordt tegelijkertijd breed onderstreept. Dit hangt nauw samen met de wens naar meer *local ownership*. Er worden voorbeelden genoemd hoe uitgezonden experts of twinning bijdragen aan de capaciteitsontwikkeling van lokaal talent. Op dit moment is dat vaak geen op zich zelf staand beleid, maar veelal bijvangst van het beleid. Ook (beperkte) stagemogelijkheden in Nederland spelen hierin een rol. Het gestructureerder benutten van de aanwezigheid van kennis en ervaring vanuit het Koninkrijk voor de talentontwikkeling op de landen is belangrijk.

5.2.2 Overige opbrengsten

Wat buiten de scope van deze doorlichting valt, maar wel vaak aan bod is gekomen, is het verschil in ontwikkeling van de rechtshandavingsketen op de openbare lichamen, die direct onder het ministerie van VenJ vallen, en de landen, waar de rechtshandhaving een autonome bevoegdheid is. Zo staat op Bonaire inmiddels een gevangenis die voldoet aan internationale normen, terwijl de inrichtingen op Aruba, Curaçao en Sint Maarten steeds vaker kritischer worden bekeken door internationale instellingen: als Koninkrijk wordt Nederland vaak aangesproken op

mensenrechtenschending in deze inrichtingen. De ruimte voor Nederland om middelen beschikbaar te stellen voor de rechtshandhaving in Caribisch Nederland zijn van een andere orde dan Aruba, Curaçao en Sint Maarten voor de eigen landsdiensten beschikbaar hebben. Hoewel dit inherent is aan de keuzes die de eilanden hebben gemaakt voor 10 oktober 2010 en vanuit het Statuut te begrijpen zijn, wringt het tegelijkertijd voor degenen die werkzaam zijn in het gebied.

Wat tot slot ook wordt genoemd, is de beperkte capaciteit die de landen hebben op het terrein van wetgeving. Geconstateerd wordt dat niet alle regelingen aansluiten bij de operationele praktijk van de diensten en dat bijvoorbeeld ook nog niet aan alle verdragsverplichtingen invulling is gegeven. Daarnaast wordt het ontbreken van bestuurlijke handhaving als gemis gezien. Veel van de toch al beperkte opsporingscapaciteit gaat op aan bijvoorbeeld horecacontroles, terwijl die volgens een aantal geïnterviewden veel efficiënter kunnen worden ingevuld vanuit het bestuursrecht. Deze mogelijkheid bestaat (nog) niet op de (ei)landen.

6

Conclusies, aanbevelingen
en verbeteringen

6.1 Conclusies, aanbevelingen en verbeteringen

Er is sinds de totstandkoming van het Statuut meer over de waarborgfunctie geschreven en (in de politiek) gesproken, dan er mee is gedaan. Indien er op basis van de waarborgfunctie zou worden ingegrepen in de autonomie van de landen, dan zou dat gefinancierd worden vanuit dit begrotingsartikel. In de referentieperiode, evenals langere tijd daarvoor, worden de beschikbare middelen evenwel enkel ingezet om de landen door middel van samenwerking te ondersteunen bij de uitvoering van hun landstaken op het terrein van de rechtshandhaving en veiligheid. Het begrotingsartikel is genoemd naar hetgeen het in de praktijk beoogt te voorkomen. Dat is verwarrend.

De invulling van het begrotingsartikel door middel van ondersteuning van de rechtshandavingsketen en de veiligheid van de Caribische (ei)landen op basis van samenwerkingsregelingen leidt tot een ingewikkelde situatie. De rechtshandavingsketen is een autonome aangelegenheid van de landen zelf. De KMar en het RST vallen in de uitvoering van hun taken ook onder lokaal gezag. De minister van BZK heeft hierin met name een coördinerende en faciliterende rol. Enerzijds kan dit leiden tot tegenstellingen tussen de Caribische landen en Nederland als de indruk bestaat dat er te veel sturing plaatsvindt vanuit Nederland, terwijl dit autonome landsaangelegenheden betreft. Anderzijds zorgt dit ook voor verwarring in het Nederlandse politieke bestel. Zo valt te constateren dat de minister van BZK regelmatig door de Kamer wordt aangesproken op zijn rol voor de waarborgfunctie, terwijl deze in de praktijk niet of zelden wordt toegepast. Dit overstijgt de coördinerende en faciliterende rol die van de minister van BZK vervult voor de beleidsinzet van artikel 1

Aanbeveling 1: *Hernoem het artikel, bijvoorbeeld ‘versterking rechtshandhaving en veiligheid’. Dit zorgt voor verheldering van de invulling van het begrotingsartikel en sluit beter aan bij de autonome verantwoordelijkheid van de landen.*

Bij de aanpak van het onderzoek is gezien hoe de Regeling Periodiek Evaluatieonderzoek in dit geval het best vorm kon worden gegeven. De samenlevingen waarover het gaat hebben een andere perceptie van datacollectie en de daarop gebaseerde sturing dan we in Nederland gewend zijn. De systemen zijn veel minder gebaseerd op hetgeen is opgeschreven. De beschikbare data zijn voor zover beschikbaar vaak onvolledig en ontberen in veel gevallen een eenduidig definitiekader. Sowieso is het al lastig om een rechtshandavingsketen met een p x q benadering te ‘meten’. En wat zegt een resultaat over de kwaliteit van de inzet; doet de Kustwacht het in 2016 beter dan in 2015 als er 500 kilo meer harddrugs zijn onderschept? Causale verbanden zijn wankel en kunnen zelfs perverse prikkels geven. Bovendien werken de Nederlandse diensten samen met lokale diensten, waardoor toekenning van resultaten lastig is.

In dat licht is er in deze beleidsdoorlichting gekozen voor een dubbele aanpak. In hoofdstuk 4 is per betrokken onderdeel op basis van de (jaar)rapportages een overzicht gegeven. Daarnaast is in hoofdstuk 5 middels een veldonderzoek een verdiepingsslag gemaakt, die nodig is om tot een beeld te komen dat gecombineerd met de rapportages voldoende inzicht biedt om verbeteringen voor te stellen en een kwalitatief oordeel te kunnen vellen.

Een aanbeveling die wellicht voor de hand lijkt te liggen, maar die niet wordt gedaan, is om de komende periode vanuit Nederland prioriteit te geven aan de vastlegging van meetbare resultaten. Er is geen cultuur van vastlegging in de Caribische landen, terwijl de vastlegging lokaal moet plaatsvinden. Bij de opstellers van dit rapport ontbreekt de overtuiging dat dit in de komende jaren in voldoende mate gaat veranderen. In de context van de staat van de rechtshandhaving in de Caribische landen, waar de knelpunten goed zichtbaar zijn, is het daarom verstandiger om andere prioriteiten te stellen.

Uit het RPE volgt sinds dit jaar dat een beleidsdoorlichting in moet gaan op mogelijke verbeteringen van het onderliggende evaluatiemateriaal om in een volgende evaluatie (meer) inzicht te geven in de doelmatigheid en doeltreffendheid van het beleid. Hoewel het wenselijk zou zijn dat de verslaglegging in de Landen verbetert, is een keuze om vanuit de Nederlandse beleidsinzet hier geen prioriteit aan te geven niet zonder gevolgen voor de verbeterparagraaf die de RPE noemt.

In algemene zin is het stellen van prioriteiten nodig. Er wordt best veel opgepakt, maar lang niet alles wordt afgemaakt. Het beeld dat dan kan blijven hangen, is dat er toch weinig verandert. Investerings krijgen in de beeldvorming dan het label 'weggegooid geld'.

Ten aanzien van de inzet van de vanuit artikel 1 gefinancierde onderdelen is in deze doorlichting geconstateerd dat, hoewel lastig kwantificeerbaar, hun bijdrage van groot belang is voor de kwaliteit van de rechtshandhaving en de veiligheid in de kleinschalige samenlevingen. Sleutelfiguren geven aan dat als er geen additionele inzet zou zijn vanuit Nederland, de veiligheid en rechtszekerheid in het Caribisch deel van het Koninkrijk in het geding zou komen.

Uit de gesprekken die hierover zijn gevoerd, komen wel een aantal rode draden naar voren daar waar het gaat om het effectiever en efficiënter maken van de geleverde bijdrage. Deze zijn uitgewerkt in hoofdstuk 5. De volgende aanbevelingen horen daar bij.

Aanbeveling 2: *Breng focus aan. Het betreft kleine samenlevingen met kleine uitvoeringsorganisaties en departementen. Bekijk goed wat behapbaar is, en maak af waar je aan begint.*

Aanbeveling 3: *Kies bij problematiek die om een lange adem vraagt voor een aanpak die daarbij past. Een projectmatige aanpak (en dito financiering) kan soms prima werken, maar in de regel niet bij problematiek die een lange termijn oplossing vergt.*

Aanbeveling 4: *Houd rekening met de specifieke situatie per eiland en lever maatwerk. Zoek daarbij waar mogelijk de verbinding in de regio, met andere woorden: zoek het gemeenschappelijk kader en leg waar mogelijk de relatie tussen de zes eilanden van het Caribisch gebied en breder.*

Aanbeveling 5: *Focus meer op 'local ownership' en creëer in de aanpak urgentie hierop. Investeer in kennismanagement en maak het werken op de landen aantrekkelijker voor eilandskinderen die hun opleiding elders hebben afgerond. Streef daarbij naar een werkbare balans tussen wat de eilanden willen en de belangen van het Koninkrijk. En om dit te bereiken investeer dan ook planmatiger in de (door)ontwikkeling van lokaal talent. Organiseer een fall back als de uitgezonden expert is teruggekeerd.*

Aanbeveling 6: *De staatkundige verhoudingen binnen het Koninkrijk bepalen dat er drie eilanden onder Nederland vallen en drie (ei)landen autonoom zijn. Maak dit staatkundige onderscheid minder leidend in de praktijk dan nu het geval is, want er ontstaan verschillen die nauwelijks nog uit te leggen zijn.*

Bijlagen

Bijlage A: Oordeel onafhankelijk deskundige

De beleidsdoorlichting 2017 inzake art. 1 hoofdstuk IV van de Rijksbegroting Koninkrijksrelaties (waarborgfunctie ex art. 43 van het Statuut) draagt de sporen van een veranderend krachtenveld rond de Caribische delen van het Koninkrijk. Nadat de Nederlandse beleidsinspanningen jarenlang gericht waren op een zo goed mogelijk verlopen van de staatkundige hervorming die op 10 oktober 2010 zijn beslag kreeg, tekenden zich al snel daarna forse problemen af. De staatkundige herschikking bleek geen bijdrage te leveren aan de oplossing van problemen, in sommige opzichten zelfs integendeel. De middelpuntvliedende krachten na 10 oktober 2010 deden hun werk en elk land ging, meer dan in het verleden, zijn eigen weg. Door het uiteenvallen van het Antilliaans verband werden kwetsbaarheden die verband houden met de kleinschaligheid versterkt. Daarbij kwam dat Nederland in rap tempo steunprogramma's als het succesvolle Plan Veiligheid Nederlandse Antillen (PVNA) afbouwde en zich beperkte tot de harde kern van de rechtshandhaving. Staatkundige autonomie betekent echter nog geen zelfredzaamheid. Met de concentratie van de inzet op enkele, weliswaar precare onderdelen van de rechtshandhaving bleven belangrijke delen van de overheidsfunctie verstoken van enige vorm van ondersteuning terwijl die in een breder perspectief wel nodig is.

In de beleidsdoorlichting wordt aandacht gevraagd voor de huidige naamgeving van het begrotingsartikel. Die zou de lading niet meer dekken en slechts duiden op hetgeen met de beleidsinzet in de praktijk wordt beoogd te voorkomen. Dat ligt er maar aan hoe de waarborgfunctie wordt ingevuld. Er is inderdaad spanning tussen het artikel in strikte zin en de huidige beleidsinspanningen onder dit begrotingsartikel.

Maar valt niet ook het voorkomen van situaties waarin moet worden ingegrepen onder de waarborgfunctie? De vraag is dan ook of niet te beperkt vorm wordt gegeven aan de samenwerkingsgedachte die ligt besloten in de artikelen 38 en 43 van het Statuut. Het waarborgen van rechtszekerheid, deugdelijkheid van bestuur en mensenrechten bestrijkt meer dan de rechtshandhaving en de rechtshandhaving is breder dan de projecten en activiteiten die Nederland op het spoor heeft gezet. Rechtshandhaving die niet gepaard gaat met versterking van lokaal te verankeren waarborgen voor deugdelijk bestuur is gedoemd een geïsoleerd bestaan te leiden. Het strafrecht alléén is niet bij machte een ommekeer te bewerkstelligen in kleinschalige samenlevingen die worden bedreigd door de internationale georganiseerde misdaad en haar lokale vertakkingen. Om optimaal effect te bereiken zouden de Nederlandse inspanningen dan ook verbreed moeten worden. Daarbij valt onder meer te denken aan versteviging van de ambtelijk/juridische infrastructuur op de eilanden en de ondersteuning van andere, voor het deugdelijk functioneren van de overheid cruciale instituties.

Zoals in het rapport wordt gememoreerd, vertoont ook de inzet op de rechtshandhaving lacunes. Belangrijke onderdelen van de rechtshandavingsketen worden niet ondersteund waardoor de effectiviteit van de andere schakels wordt aangetast. Zo is er weinig tot geen inzet op preventie van jeugdcriminaliteit (zie daartoe ook de PVNA-evaluatie; Kamerbrief 16 december 2015) terwijl kansarme jongeren een belangrijk recruiteringskanaal vormen voor de misdaad. Dit vergt in de Antilliaanse context een massieve aanpak van armoede en sociale achterstand, een terrein dat doorgaans op weinig belangstelling kan rekenen van de lokale autoriteiten.

Aan de achterkant van de rechtshandhaving valt op de uiterst zorgwekkende staat waarin de detentie-inrichtingen al decennia verkeren. Na 10 oktober 2010 zijn de bestaande assistentie-programma's nagenoeg beëindigd. Te vrezen valt dat de inrichtingen op geen enkele wijze bijdragen aan het terugdringen van recidive, eerder integendeel. Ook de reclassering, de verslavingszorg en de voogdijraden zijn op zichzelf aangewezen terwijl hier veel winst valt te behalen.

Schrijnend is de kloof tussen de grootschalige inzet op de BES-eilanden en die op de andere eilanden. De nieuwe penitentiaire inrichting op Bonaire beoogt in vrijwel alle opzichten state of the art te zijn en vormt een groot contrast met de situatie even verderop. Deze, ook op andere beleidsterreinen zichtbare kloof is, behalve op formeel staatsrechtelijke gronden, op geen enkele manier te rechtvaardigen en staat op gespannen voet met de geest van art 43 van het Statuut.

Dit gezegd zijnde: Voor de beleidsdoorlichting vormt de Regeling Periodiek Evaluatieonderzoek (Staatscourant nr. 27142) het kader. Daarbij gaat het om de ingezette middelen en niet om de niet-ingezette. Met inachtneming van dat kader bespreek ik hieronder het doorlichtingsrapport, dat een goed beeld geeft van de huidige inspanningen.

Ter verantwoording van mijn positie en taak als onafhankelijk deskundige het volgende. In tegenstelling tot de opstelling die andere deskundigen kozen, heb ik actief geparticipeerd in de begeleidingscommissie die ik met name in het begin een aantal malen heb bijgewoond. Dit verkleinde de afstand tot het onderzoek. Daarvan was ik mij bewust. Niettemin leek het mij beter mijn punten gaandeweg, tijdens de rit, te maken en deze niet op te sparen tot na afloop. Ook leverde ik per email commentaar bij concept-teksten. Niet al mijn opmerkingen en suggesties zijn overgenomen. Het

doorlichtingsteam heeft een eigen verantwoordelijkheid en maakt eigen afwegingen. Ook waren er beperkingen in tijd en in het voorhanden onderzoeksmateriaal. Waar ik niettemin meen dat hier lacunes ontstaan, zal ik dat hieronder aangeven. De concepttekst van dit oordeel is op feitelijke onjuistheden en misverstanden bezien door vertegenwoordigers van de doorlichtingsgroep en de voorzitter van de begeleidingscommissie. Dit leidde tot een enkele opmerking waarmee rekening is gehouden.

Het doorlichtingsteam heeft zich op dit precaire en ietwat ongrijpbare beleidsterrein stevig gekwetend van zijn taak. De discussies die ik meemaakte in de begeleidingsgroep onder leiding van een neutrale, niet met dit beleidsterrein verbonden voorzitter, waren van hoge kwaliteit en vormden een uitdaging voor de onderzoekers die tot taak hadden in een relatief beperkt tijdsbestek en naast een drukke reguliere agenda onderzoek te doen op een breed terrein met geografische belemmeringen. Ondanks beperkingen in de beschikbare gegevens en verantwoordingsrapportages (zie hieronder) ligt hier een solide doorlichting die veel leerbaar materiaal bevat voor de komende periode. De sfeertekening in het veldonderzoek (interviews) is invoelend. Bemoedigend is het beeld dat naar voren komt uit de bestrijding van ondermijnende criminaliteit. Hier lijkt substantieel vooruitgang te worden geboekt.

De doorlichting is – bijna onvermijdelijk – voor een groot deel beschrijvend en weinig empirisch-onderzoekend. Daardoor is de onderbouwing van de conclusies gebrekkig. Daarop werd ook in het commentaar bij de vorige doorlichting gewezen. Het probleem is hier het karige verantwoordingsmateriaal waarover de doorlichters konden beschikken. Wel had hier iets meer gebruik gemaakt kunnen worden van andere bronnen. Zie hieronder bij de specifieke aandachtspunten.

Meer nog dan het beleidsanalytische gedeelte van het rapport geeft het interviewdeel (veldonderzoek) inzicht in de Caribische werkelijkheid van de rechtshandhaving. De doorlichters hebben hier veel tijd in gestoken en vragen terecht aandacht voor het verhaal van de werkers ter plaatse. Het is een aansprekend en treffend verhaal geworden over mensen die, meestal zonder noemenswaardige, op de “tropen” toegespitste opleiding en voorbereiding, op pad worden gestuurd en er snel achter komen dat het werken en samenwerken op de Cariben iets anders is dan het opereren op de doorontwikkelde en sterk generationaliseerde Nederlandse werkvloer. Velen ervaren een kloof tussen “Den Haag” en de Caribische realiteit. Dit zou reden moeten zijn voor partijen om eens aan tafel te gaan zitten om verwachtingen en ervaringen te delen. De Nederlandse Vertegenwoordiging in de landen kan hierin wellicht een rol vervullen.

Er zijn ook meer specifieke aandachtspunten. Die betreffen zowel het proces als de inhoud. De bespreking zal puntsgewijs plaatsvinden en bevat enkele aanbevelingen voor toekomstige doorlichtingen.

Meetbaarheid en verantwoordingsstructuur

Hierboven werd gewezen op het gebrek aan harde gegevens waardoor de effectiviteit van de beleidsinzet nauwelijks meetbaar was. Nu is meetbaarheid een moeilijk te operationele factor in deze sfeer. Ook daarop werd in het commentaar bij de vorige beleidsevaluatie gewezen. Men mag echter ook van rechtshandhavingeninstituten verwachten dat zij concrete doelen opnemen in hun planning en de uitvoering daarvan verantwoorden. Gezien het doel van de beleidsdoorlichting (onderzoek naar doelmatigheid en doeltreffendheid), valt op dat rapporteurs expliciet afzien van een desbetreffende aanbeveling en volstaan met enkele relativerende kanttekeningen waarbij onder

meer wordt gewezen op de Antilliaanse cultuur die niet is gericht op verslaglegging. Ik pleit niet voor een papieren circus maar mij dunkt dat een inzet die op jaarbasis 75 miljoen kost, vraagt om een, minst genomen basale verantwoordingsrapportage. Daarbij komt dat in de Cariben Nederlandse ambtenaren actief zijn die ervaring hebben met verantwoordings-systematiek. Het zou goed zijn als er een minimum-standaard voor een P&C cyclus wordt ontwikkeld waaraan alle instituten zich moeten houden en die als basis dient voor toekomstige doorlichtingen.

Continuïteit met vorige beleidsdoorlichtingen

De doorlichting van 2012 bevatte conclusies waarin aanbevelingen waren vervat, onder meer inzake de positie van BZK in het krachtenveld, de Caribisering van OM en rechtspraak en de evaluatie van het RST. Op deze punten wordt in het voorliggende rapport niet systematisch ingegaan. In dit opzicht zou meer continuïteit aangebracht kunnen worden in de doorlichtingen.

Veldonderzoek

De lijst van geïnterviewde personen bestaat merendeels uit Europese Nederlanders. Lokale ketenpartners zijn mager vertegenwoordigd en de lokale politici in het geheel niet. Daarmee ontstaat het gevaar van eenzijdige beeldvorming: Europese Nederlanders vragen aan Europese Nederlanders hoe de Europees-Nederlandse inzet wordt gewaardeerd. Niettemin bevat het veldonderzoek waardevolle gegevens.

Borging en duurzaamheid

Het rapport besteedt weinig aandacht aan de duurzame verankering van de rechtshandhaving op de eilanden. Wil Nederland niet tot in lengte van decennia prominent blijven op de Antilliaanse werkvloer, dan zal dat toch het doel moeten zijn van de beleidsinspanningen.

Ook hier wreekt zich, naar ik aanneem, het gebrek aan verantwoordingsrapportages. Bij het RST bijvoorbeeld is twinning al jaren een van de instrumenten om de deskundigheid bij de Antilliaanse korpsen inzake de bestrijding van complexe misdaadvormen te vergroten. De twinning krijgt beschrijverwijs wel een plaats in de rapportage maar de vraag wat daarvan terecht is gekomen en wat de effecten zijn bij de korpsen blijft onbeantwoord. Bij het OM en de rechtspraak speelt een vergelijkbaar punt. Een samenhangende vraag is die naar de duur van de projecten: Is onze adem lang genoeg? Blijkens het verslag van het veldonderzoek klagen de gesprekspartners over incident gedreven aandacht vanuit Nederland en een te korte doorlooptijd van projecten. Een samenhangende aanpak, gericht op de langere termijn, lijkt te worden gemist. Volgens de gesprekspartners is “local ownership” hierbij een belangrijke succesfactor. Nederland zou deze signalen, die niet voor het eerst worden geuit, ter harte moeten nemen. Het is goed deze punten in de volgende doorlichting mee te nemen.

Raad voor de Rechtshandhaving

De Caribische Raad voor de Rechtshandhaving, gebaseerd op een Rijkswet, bestaat inmiddels zeven jaar en toetst het functioneren en de effectiviteit van de instituten op de eilanden waarbij ook aandacht is voor de onderlinge samenwerking. De rapporten zijn aldus belangrijke brondocumenten voor doorlichtingen als deze. Toch blijkt uit deze doorlichting niet dat optimaal gebruik is gemaakt van het voorhanden materiaal. Dat zou in volgende doorlichtingen systematisch moeten gebeuren.

Internationale samenwerking

Criminaliteitsbestrijding op de eilanden staat voor een belangrijk deel in het teken van de bestrijding van internationale misdaad. Dat geldt met name voor de narcotica- en financiële misdaad. Voor de effectiviteit van de inspanningen is belangrijk te weten hoe de internationale, met name regionale samenwerking verloopt. Als bronmateriaal kunnen dienen internationale (met name VS-) rapportages. Voor zover daarin verslag wordt gedaan van de samenwerking met Antilliaanse instanties geven deze documenten tevens enig inzicht in de effectiviteit van de huidige inspanningen. Ik zie niet dat deze bronnen zijn geraadpleegd. Dit is een aandachtspunt voor de toekomst.

Beleidsdoorlichting als onderdeel van een cyclisch proces

Een doorlichtingsrapportage als deze loopt het gevaar op de stapel te verdwijnen van verplichte nummers. Er is doorgaans weinig belangstelling voor beleidsevaluaties, terwijl de problemen meestal in de uitvoering zitten en de praktijk vaak weerbarstiger is dan het beleidsvoornemen deed vermoeden. Ik pleit ervoor dat evaluaties als deze worden opgenomen in een cyclisch proces waarbij de evaluatie systematisch input oplevert voor nieuw beleid. Dat vereist de nodige ambitie. Dat stelt ook eisen aan de systematiek van het evalueren. Ik hoop hiervoor een handreiking te hebben gedaan.

Den Haag, oktober 2017

Jacques van Eck

Bijlage B: Vragen Regeling Periodiek Evaluatieonderzoek (RPE)

Vragenlijst RPE 2015

De centrale vraag in de beleidsdoorlichting is in hoeverre met het beleid, de beoogde doel/doelen – het waarborgen van de rechtszekerheid, deugdelijkheid van bestuur en de mensenrechten in Aruba, Curaçao en Sint Maarten – zijn bereikt en of dit doelmatig- en doeltreffend heeft plaatsgevonden en in hoeverre er (gewenste of ongewenste) neveneffecten zijn opgetreden.

Voor de beleidsdoorlichting worden vijftien door het Ministerie van Financiën in de Regeling Periodiek Evaluatieonderzoek 2015 voorgeschreven vragen beantwoord. Deze vragen zijn:

Afbakening van het beleidsterrein

1. Welk(e) artikel(en) (onderdeel of onderdelen) wordt of worden behandeld in de beleidsdoorlichting?
2. Indien van toepassing: wanneer worden/zijn de andere artikelonderdelen doorgelicht?

Motivering van het gevoerde beleid

3. Wat was de aanleiding voor het beleid? Is deze aanleiding nog actueel?
4. Wat is de verantwoordelijkheid van de rijksoverheid?

Het beleidsterrein en de bijbehorende uitgaven

5. Wat is de aard en samenhang van de ingezette instrumenten?
6. Met welke uitgaven gaat het beleid gepaard, inclusief kosten op andere terreinen of voor andere partijen?
7. Wat is de onderbouwing van de uitgaven? Hoe zijn deze te relateren aan de componenten volume/gebruik en aan prijzen/tarieven?

Overzicht van eerder uitgevoerd onderzoek naar doeltreffendheid en doelmatigheid

8. Welke evaluaties (met bronvermelding) zijn uitgevoerd, op welke manier is het beleid geëvalueerd en om welke reden?
9. Welke beleidsonderdelen zijn (nog) niet geëvalueerd? Inclusief uitleg over de mogelijkheid en onmogelijkheid om de doeltreffendheid en de doelmatigheid van het beleid in de toekomst te evalueren.
10. In hoeverre maakt het beschikbare onderzoeksmateriaal uitspraken over de doeltreffendheid en de doelmatigheid van het beleidsterrein mogelijk?

De doeltreffendheid en de doelmatigheid van het gevoerde beleid en de samenhang met kabinetsdoelstellingen

11. Zijn de doelen van het beleid gerealiseerd?
12. Hoe doeltreffend is het beleid geweest? Zijn er positieve en/of negatieve neveneffecten?
13. Hoe doelmatig is het beleid geweest?

Verhogen doelmatigheid en doeltreffendheid

14. Welke maatregelen kunnen worden genomen om de doelmatigheid en doeltreffendheid verder te verhogen?

Verkenning van beleidsopties bij minder beschikbare middelen

15. In het geval dat er significant minder middelen beschikbaar zijn (-/- circa 20% van de middelen op het (de) beleidsartikel(en)), welke beleidsopties zijn dan mogelijk?

Bijlage C: Budgetflexibiliteit

Één van de vragen van de RPE betreft een besparingsvariant op de uitgaven. De vraag luidt letterlijk:

In het geval dat er significant minder middelen beschikbaar zijn (+/- circa 20% van de middelen op het (de) beleidsartikel(en)), welke beleidsopties zijn dan mogelijk?

In 2016 heeft er een interdepartementaal onderzoek plaatsgevonden met als doel het in kaart brengen van de budgetflexibiliteit van artikel 1 van Hoofdstuk IV.⁵¹ Hierbij is gekeken naar knoppen waaraan gedraaid kan worden om het uitgavenniveau te beïnvloeden, wat de operationele consequenties daarvan zijn en welke afspraken nodig zijn om de in beeld gebrachte maatregelen te effectueren. In onderstaande tabel wordt een aantal maatregelen als voorbeeld weergegeven.

Tabel 12: 20% besparingsvariant uitgaven (bedragen zijn in € 1.000)

Uitgaven	2016	2017	2018	2019	2020	2021
Rechtshandhaving en deugdelijkheid van bestuur	72.652	70.858	66.552	61.552	61.552	61.552
20% besparing	14.530	14.171	13.310	12.310	12.310	12.310
Besparingsmaatregelen						
maatregel 1 – minder opleidingen Kustwacht/RST			650	650	650	650
maatregel 2 – Afstoten 1 Cutter (inc. personeel)				600	700	900
maatregel 3 – minder/geen vliegreun Dash-8				8.200	8.200	8.200
maatregel 4 - minder/geen vliegreun AW-139					8.222	8.222
maatregel 5 -Terugschroeven rechnercapaciteit RST met 20%			400	800	1.200	1.200
Totaal maatregelen			1.050	10.250	18.962	19.162
Percentage besparing per jaar	0%	0%	2%	17%	31%	31%

51 Begrotingsflexibiliteit Hoofdstuk IV: Koninkrijksrelaties, artikel 1: de waarborgfunctie; d.d. 13 oktober 2016.

Vanzelfsprekend hebben de besparingsmaatregelen effect op de inzetbaarheid van Kustwacht en het RST. De grootste besparingen zijn te behalen op het terugschroeven van de vliegreuen van vliegtuig en reddingshelikopter. Dit heeft een direct invloed op de reactiesnelheid bij search- and -rescue missies, en op de effectiviteit van het ingezette varend materieel. Uiteindelijk zou een dergelijke besparingsmaatregel naar verwachting een sterk negatief effect hebben op de rechtshandhaving gezien de te verwachten toename van criminaliteit zoals drugs-, wapen- en mensen-smokkel.

De belangrijkste conclusies uit het onderzoek zijn:

1. In de prijscomponent van de uitgaven (P) zijn de mogelijkheden beperkt of kunnen pas op langere termijn tot opbrengsten leiden. Personele kosten zijn veelal op basis van vastgestelde cao's en afspraken. Deze kosten kunnen alleen aangepast worden door arbeidsvoorwaarden en/of regelingen te wijzigen. Materiële kosten zijn veelal op basis van (langlopende) onderhoudscontracten of huurcontracten. Contracten kunnen alleen aangepast worden door deze op te zeggen of te wachten totdat deze zijn afgelopen.
2. In de omvang (Q) van de organisaties zijn mogelijkheden om de inzet terug te schroeven. Hierbij moet worden aangetekend dat de omvang van de onderdelen op artikel 1 veelal alleen aangepast kan worden door de taken van de onderdelen naar beneden bij te stellen. Dit heeft als gevolg dat Rijkswetten, protocollen en convenanten in overleg met de landen aangepast moeten worden, welke een politieke aangelegenheid is.

3. De effecten treden met name op de lange termijn op en kunnen niet zomaar ongedaan worden gemaakt.
4. De verantwoordelijkheden van de onderdelen op artikel 1 zijn verspreid over verschillende departementen. Het is in de praktijk niet altijd duidelijk welk departement of overlegorgaan de doorzettingsmacht heeft om daadwerkelijk aan de knoppen te draaien.
5. De koppeling tussen de inzet van de middelen en de uitvoering van de taken is niet altijd te maken. Het is daardoor lastig een uitspraak te doen over de consequenties voor de taakuitvoering wanneer gedraaid wordt aan de knoppen.

Ontvangsten

Een deel van de uitgaven van de Kustwacht, de exploitatiekosten, wordt verrekend met de landen. Aruba, Curaçao en Sint Maarten dragen hier respectievelijk 11%, 16% en 4% bij. Deze verdeelsleutel is vastgesteld op 11 februari 2011 door de Rijksministerraad, en is gebaseerd op de verdeelsleutel die ook is gehanteerd bij de boedelscheiding van het land De Nederlandse Antillen.

Bijlage D: Lijst geïnterviewde personen

Naast het analyseren van verslagen is bij deze beleidsdoorlichting ervoor gekozen om een veldonderzoek te doen in de rechtshandavingsketen op de Caribische (ei)landen. Het is van belang om op een terrein waar relatief weinig (betrouwbare) harde en vergelijkbare data beschikbaar zijn, de verschillende beelden en inzichten die in de lokale uitvoering bestaan, vanuit het perspectief van een doorlichting integraal in kaart te brengen. In dit kader is gesproken met hoofden van de betrokken diensten, lokale (keten-)partners en lokale bestuurders.

Er zijn interviews gehouden met:

Sint Maarten

Raad voor de Rechtshandhaving; de heer G. van Voorst en F. Richards

Kabinet van de Gouverneur van Sint Maarten: de heer R. van Dee

Openbaar Ministerie: de heer J. Spaans

Ministerie van Justitie: de heer R. Thompson en de heer V. Jusia

Koninklijke Marechaussee: de heer C. Hes

Openbaar Ministerie: de heer T. Maan

Aruba

Kabinet van de Gouverneur Aruba: de heer R. Budhu Lall en de heer D.J. Nauta

Oud gouverneur Aruba: de heer F. Refunjol

Recherche Samenwerkings Team: de heer F. Moeharran

Procureur Generaal: de heer A. van Dam, mevrouw C. Dijkhuis en de heer F. van Deutekom

Koninklijke Marechaussee: de heer M. Kloosterman

Curaçao

Gemeenschappelijk Hof: de heer M. de Korte

Commandant Kustwacht Caribisch gebied: de heer H. Lodder

Procureur Generaal: de heer G. Schram en de heer J. van Beekhoven

Kabinet van de Gouverneur: de heer P. Benschop en de heer E. Sneep

Recherche Samenwerkings Team: mevrouw M. Vis en mevrouw J. Hardeman

Bijlage E: Lijst van afkortingen

Bavpol	Bijzonder Ambtenaar van Politie
BES	Bonaire, Sint Eustatius en Saba
BFO	Bureau Financiële Opsporing
BZK	Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties
cao	collectieve arbeids overeenkomst
EU	Europese Unie
FIU	Financial Intelligence Unit
GOFO	Gestructureerd Overleg Financiële Opsporings- en informatiediensten
GVP	Gemeenschappelijke Voorziening Politie
Hof	Gemeenschappelijk Hof
HOvJ	Hoofdofficier van Justitie
ICT	Informatie en Communicatie Technologie
IFATF	International Financial Action Task Force
IGO	Informatie gestuurd optreden
INCSR	International Narcotics Control Strategy Report
JVO	Justitieel Vierpartijen Overleg
KMar	Koninklijke Marechaussee
KPA	Korps Politie Aruba
KPC	Korps Politie Curaçao
KPSM	Korps Politie Sint Maarten
OM	Openbare Ministeries
PG	procureur-generaal
RPE	Regeling Periodiek Evaluatieonderzoek
RMR	Rijksministerraad
RST	Recherche Samenwerkingsteam
SAR	Search and Rescue
SDKK	Sentro di Detenshon i Korekshon Kòrsou
SUR	Special Unit Robberies
TAC	Toetsing Advies Commissie
TBO	Team Bestrijding Ondermijning
TK	Tweede Kamer
VenJ	Ministerie van Veiligheid en Justitie
VS	Verenigde Staten
VU-BZK	Voorzieningenstelsel Uitzendingen Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties

Bijlage F: Literatuurlijst

- Amendement van het lid Remkes Rijkswet politie van Curaçao, van Sint Maarten en van Bonaire, Sint Eustatius en Saba, d.d. 15 april 2010, (TK 2009-2010, Kamerstuk 32019-(R1886), nr. 10)
- Beleidsdoorlichting Hoofdstuk IV artikel 1 (Waarborgfunctie), d.d. 1 maart 2012 (TK 2011-2012, Kamerstuk 33189, nr. 1)
- Beleidsdoorlichting Artikel 2 Koninkrijksrelaties, d.d. 30 juni 2017 (TK 2016-2017, Kamerstuk 33189, nr. 6)
- Brief van minister van Binnenlandse zaken en Koninkrijksrelaties: Het waarborgen van rechten en vrijheden, rechtszekerheid en deugdelijk bestuur in het Koninkrijk der Nederlanden, d.d. 15 juli 2011, (TK 2010-2011, 32850, nr. 2)
- Brief minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties: Gezamenlijke aanpak Integriteit en rechtshandhaving Sint Maarten, d.d. 26 mei 2015, (TK 2014-2015, Kamerstuk 34000-IV, nr. 41)
- Brief minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties: Voortgangsrapportages Curaçao en Sint Maarten, d.d. 2 november 2016 (TK 2016-2017, Kamerstuk 34550-IV, nr. 17)
- Brief minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelatie: Voortgangsrapportages Curaçao en Sint Maarten, d.d. 6 juli 2017 (TK 2016-2017, Kamerstuk 34550-IV, nr. 40)
- Brief minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties: Voortgang Project Duradero, d.d. 25 november 2014 (TK 2014-2015, Kamerstuk 34000-IV, nr. 24)
- Brief regering: Beleidsdoorlichting Hoofdstuk IV artikel 1 (Waarborgfunctie), d.d. 20 september 2016 (TK 2016-2017, Kamerstuk 33 189, nr. 4)
- Eindverslag Evaluatiecommissie justitiële rijkswetten, d.d. 9 oktober 2015, (2015D38205)
- Onderzoeksrapport 'Evaluatie protocol flexibel inzetbare pool Koninklijke Marechaussee', d.d. 17 juni 2013, (2013D25369)
- Rapport IMF (2017) Article IV Consultation Aruba
- Rapport IMF (2013) Caribbean Small States Challenges of High Debt and Low Growth
- Rapport IMF (2016) Country Report Curacao and Sint Maarten 2016 Article IV Consultation Discussions
- Rapport US State Department (2016) International Narcotics Control Strategy Report, Volume II, Money Laundering
- US State Department (2014) International Narcotics Control Strategy Report (INCSR)

Dit is een publicatie van:
Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties

November 2017 | 106792

