

Versterken rechtsstaat

Beleidsdoorlichting artikel 1
Rijksbegrotingshoofdstuk IV, Koninkrijksrelaties

Amsterdam, 12 december 2022

Dr. O. (Oberon) Nauta

onauta@dsp-groep.nl

020-7059 349

N. (Nynke) Piepers, MSc. LL.M.

npiepers@dsp-groep.nl

020-7059 317

P. (Paul) van Egmond, MSc.

pvanegmond@dsp-groep.nl

020-7059 378

Met medewerking van:

(Aline) Peters, MSc.

Afbeelding van Petra Heilmann via Pixabay

Disclaimer

The views expressed in this report are those of the evaluator. They do not engage the Netherlands Ministry of the Interior and Kingdom Relations (BZK) nor other parts of the Government of the Netherlands. While an attempt has been made to take into consideration views and perspectives of stakeholders consulted in Aruba, Curacao, Sint Maarten en the Netherlands, the interpretation of the information, conclusions and recommendations reflect the perspective of the authors.

Inhoud

Dankwoord	5
Lijst met afkortingen	6
Samenvatting	7
Inleiding	7
Methodische verantwoording	8
Resultaten	9
Tot slot	13
1 Inleiding	15
2 Methodische verantwoording	17
2.1 Vraagstelling beleidsdoorlichting	17
2.2 Verloop onderzoek	17
2.3 Begeleidingscommissie en externe deskundige	20
2.4 Reikwijdte en beperkingen	20
2.5 Validiteit en betrouwbaarheid	22
2.6 Evaluatie Protocol flexibele pool KMar	22
3 Beleidsdoorlichting artikel 1	23
3.1 Hoofdstuk IV Rijksbegroting	23
3.2 Effectevaluatie	24
3.3 Beleidscontext	27
4 Flexibele pool Koninklijke Marechaussee	32
4.1 Aanleiding en ontwikkeling	32
4.2 Opzet en werkwijze	33
4.3 Uitvoeringspraktijk	36
4.4 Knelpunten	38

5	Recherche Samenwerkingsteam	42
5.1	Aanleiding en ontwikkeling	42
5.2	Opzet en werkwijze	45
5.3	Uitvoeringspraktijk	47
5.4	Aandachtspunten	50
6	TBO-aanpak	55
6.1	Aanleiding en ontwikkeling	55
6.2	Opzet en werkwijze	56
6.3	Uitvoeringspraktijk	57
6.4	Aandachtspunten	60
7	Ondersteunen rechterlijke macht	62
7.1	Aanleiding en ontwikkeling	62
7.2	Opzet en werkwijze	62
7.3	Uitvoeringspraktijk	63
7.4	Aandachtspunten	66
8	Beoordeling artikel-1-beleid	67
8.1	Hoe doeltreffend is het artikel-1-beleid?	67
8.2	Hoe doelmatig is het artikel-1-beleid?	69
9	Aandachtspunten en doorontwikkeling	76
9.1	Aandachtspunten vorige beleidsdoorlichting	76
9.2	Generieke aandachtspunten en aanbevelingen	78
10	Conclusies	87
	Bijlagen	
	Bijlage 1: Bronnen	92
	Bijlage 2: Oordeel onafhankelijk deskundige	95

Dankwoord

In dit rapport worden de resultaten beschreven van de beleidsdoorlichting van het eerste artikel van het hoofdstuk IV van de Rijksbegroting. Vanuit dit artikel wordt via verschillende instrumenten een bijdrage geleverd aan het versterken van de rechtsstaat in de Caribische delen van het Koninkrijk. De doelen en middelen van het artikel-1-beleid zijn complex en zonder de hulp van velen hadden we het vraagstuk niet kunnen doorgronden. In de eerste plaats komt hiervoor dank toe aan alle gesprekspartners die in het kader van deze beleidsdoorlichting gesproken zijn, zowel in de Caribische landen als in Nederland. Hun openhartige bijdrage maakte dat we de uitvoeringspraktijk en het beleidskader goed konden beoordelen. Daarnaast willen we het DGKR hartelijk danken voor de geboden ondersteuning. Niet alleen heeft het diverse stukken en bronnen beschikbaar gesteld, maar daar waar nodig heeft het ook intensief geholpen gesprekken met lokale partners tot stand te brengen. Ook de begeleidingscommissie mag niet onvermeld blijven. Zij heeft tijdens het onderzoek actief meegedacht over de invulling van het veldwerk en in de slotfase het eindrapport van inhoudelijk commentaar voorzien. Deze inzet is de kwaliteit van het onderzoek en het eindproduct duidelijk ten goede gekomen. Tot slot willen wij de onafhankelijke deskundige hartelijk danken voor het opbouwende commentaar en concrete suggesties die wij tijdens het veldwerk en bij de afronding van de beleidsdoorlichting hebben kunnen benutten.

Oberon Nauta (projectleider)

Nynke Piepers

Paul van Egmond

Aline Peters

Lijst met afkortingen

Afkorting	Betekenis
BOT	British Overseas Territory
BZK	Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties
CBA	Criminaliteitsbeeld-analyse
DGKR	Directoraat Generaal Koninkrijksrelaties
JenV	Justitie en Veiligheid
JVO	Justitieel Vierlanden Overleg
KMar	Koninklijke Marechaussee
KPA	Korps Politie Aruba
KPC	Korps Politie Curaçao
KPCN	Korps Politie Caribisch Nederland
KPSM	Korps Politie Sint Maarten
NLS	No limit soldiers
NP	Nationale Politie
OM	Openbaar Ministerie
OvJ	Officier van Justitie
PG	Procureur-Generaal
PPG	Parket Procureur-Generaal
RPE	Regeling Periodiek Evaluatieonderzoek
RST	Recherche samenwerkingsteam
TAO	Tactisch afstemmingsoverleg
TBO	Team Bestrijding Ondernijning
VBRA	Voorzieningenstelsel Buitenlandtoeslagen Rechterlijke Ambtenaren
VLA	Versterking Landsrecherche Aruba
VUBZK	Voorzieningenstelsel Uitzendingen Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties
VVC	Veelvoorkomende criminaliteit

Samenvatting

Inleiding

Op grond van de Regeling Periodiek Evaluatieonderzoek (RPE) van het ministerie van Financiën dient samenhangend beleid dat onder één of meer beleidsartikelen van de Rijksbegroting valt periodiek geëvalueerd te worden. Dit gebeurt tenminste eens in de zeven jaar. 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 beginsel de algemene doelstelling van het betreffende begrotingsartikel, al dan niet verduidelijkt en uitgewerkt in andere Kamerstukken. Onderhavige beleidsdoorlichting betreft artikel 1 van hoofdstuk IV Koninkrijksrelaties van de Rijksbegroting. Het artikel draagt de naam 'versterken rechtsstaat' en kent als generieke doel:

“Het bevorderen van goed bestuur door een bijdrage te leveren aan het versterken van de rechtsstaat van de landen Aruba, Curaçao en Sint Maarten. Dit krijgt vorm door samenwerking op het gebied van veiligheid, rechtshandhaving, grensbewaking en mensenrechten en ondersteuning van de landen Aruba, Curaçao en Sint Maarten.”

Om dit doel te bereiken wordt vanuit artikel 1 een viertal beleidsinstrumenten gefinancierd:

- Een *Flexibel inzetbare pool Koninklijke Marechaussee* bestaand uit 43 fte die in de Caribische landen van het Koninkrijk onder lokaal gezag worden ingezet op grens-gerelateerde politietaken.
- Een *Recherche Samenwerkingsteam* (RST) dat bijdraagt aan de aanpak van grensoverschrijdende, ondermijnende criminaliteit en misdrijven die de lokale rechtsorde aantasten. Het RST levert deze bijdrage enerzijds door de inzet vanuit een op Curaçao gestationeerd centraal team en anderzijds door het leveren van *embedded* capaciteit aan lokale politieteams van de Caribische Landen.
- Een *TBO-aanpak* (Team Bestrijding Ondermijning) die zich specifiek richt op het opsporen en vervolgen van (grensoverschrijdende) ondermijnende criminaliteit die de integriteit van het Koninkrijk aantast. Vanuit de TBO-aanpak wordt extra personele capaciteit toegevoegd aan het RST, het OM en het Hof. Bovendien geldt de specifieke werkafspraken dat binnen TBO-zaken de operationele aansturing van het RST onder rechtstreeks gezag komt te staan van de procureur- generaal van Curaçao, Sint Maarten en de BES-eilanden.
- Ondersteunen rechterlijke macht door het *financieren van buitenlandtoelagen* van rechtelijke ambtenaren die werkzaam zijn bij het Gemeenschappelijk Hof van Justitie (Hof) en de Openbare Ministeries van Aruba en van Curaçao, Sint Maarten en de BES-eilanden (OM). Met deze toelagen worden Nederlandse officieren van justitie en rechters in staat gesteld de kosten te dragen die een uitzending naar het Caribisch deel van het Koninkrijk met zich meebrengen.

In opdracht van het ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties (BZK) heeft DSP-groep de beleidsdoorlichting uitgevoerd over de periode 2017-2021. De Kamer is over de opzet van de beleidsdoorlichting per brief op 14 september 2021 geïnformeerd. (Daarnaast is er op 15 december 2021 een set aanvullende Kamervragen over de opzet van de beleidsdoorlichting beantwoord.) In de brief is de algemene vraagstelling van de beleidsdoorlichting als volgt verwoord:

“In hoeverre zijn de beleidsinstrumenten voor het versterken van de rechtsstaat van de landen Aruba, Curaçao en Sint Maarten doelmatig en doeltreffend ingezet?”

Methodische verantwoording

Om antwoord te geven op de vraagstelling is in de periode januari-juli 2022 onderzoek verricht. Eerst is deskresearch uitgevoerd op de beschikbare relevante bronnen. Naast officiële bekendmakingen van de staat, werden in het deskresearch jaarstukken van de betrokken organisaties meegenomen alsmede voortgangsnoties en eerder uitgevoerde onderzoeken en evaluaties. Aanvullend hierop zijn financiële overzichten geanalyseerd die vanuit de administratie van het DGKR beschikbaar werden gesteld.

Vervolgens zijn – ten behoeve van het beoordelen van de doeltreffendheid en doelmatigheid – de doelstellingen, de beleidscontext en de werkingstheorie van het artikel-1-beleid geëxpliciteerd. In twee ambtelijke werkgroepen zijn de uitkomsten van deze explicatie gevalideerd en genuanceerd.

Daarna hebben in de Caribische landen van het Koninkrijk en in Nederland gesprekken plaatsgevonden met kernpartners van het artikel-1-beleid, vertegenwoordigers van het lokaal gezag en met externe deskundigen. In totaal zijn in 37 interviews 63 respondenten gesproken nagenoeg gelijk verdeeld over het strategische, tactische en het operationele niveau. Ongeveer de helft van de respondenten kan aangemerkt worden als lokaal-Caribisch, de andere helft als Europees Nederlands.

Het onderzoek werd begeleid door een ambtelijke commissie met vertegenwoordigers van het ministerie van BZK, het ministerie van Justitie en Veiligheid (JenV), het ministerie van Defensie en de Koninklijke Marechaussee. Een externe deskundige heeft het onderzoek beoordeeld op de validiteit en betrouwbaarheid. In dat kader hebben de begeleidingscommissie en de deskundige relevante suggesties gedaan voor de respondentenselectie, de vraagstelling binnen de interviews en voor de eindrapportage.

Reikwijdte en beperkingen

De focus van het onderzoek lag op de beleidsinstrumenten die bekostigd worden vanuit artikel 1 hoofdstuk IV Rijksbegroting. Deze instrumenten richten zich primair op het versterken van de strafrechtelijke handhaving van de rechtsorde in de Caribische landen. Door Nederland wordt echter op dit thema meer gedaan dan wat er vanuit artikel 1 bekostigd wordt. Deze aanvullende inzet wordt vanuit andere begrotingsartikelen of zelfs

vanuit andere begrotingshoofdstukken gefinancierd. Vanwege de systematiek van een beleidsdoorlichting zijn deze overige activiteiten niet in de beschouwing betrokken. Dat levert gevoelsmatig een kunstmatige beperking op omdat bredere thematiek, die evident in de rechtshandavingsketen aanwezig is, onbesproken blijft of slechts zijdeling genoemd wordt (bijvoorbeeld het gevangeniswezen, of het Protocol versterking grenstoezicht uit 2021 dat weliswaar ook vanuit artikel 1 wordt gefinancierd maar qua implementatiedatum buiten de scope van de beleidsdoorlichting valt).

De beleidsdoorlichting kende enkele beperkingen. In de eerste plaats moet gewezen worden op het feit dat de doelen van het artikel-1-beleid niet SMART geformuleerd zijn en zonder nadere uitwerking niet te beoordelen waren op doelmatigheid en doeltreffendheid. Om deze beoordeling toch uit te kunnen voeren, is op basis van een planevaluatie een reconstructie gemaakt van de werkingstheorie van het beleid. Met deze explicatie kon vervolgens een beoordeling worden gegeven van het beleid. Maar omdat schriftelijke documentatie voor dit onderwerp slechts summier aanwezig was is de werkingstheorie zelf ten dele een interpretatie van de onderzoekers en de deelnemers van de werkgroepen.

In het verlengde van het vorige punt ligt de beperking dat naast het ontbreken van meetbare doelstellingen ook geen prestatieafspraken met de kernpartners van het artikel-1-beleid gemaakt zijn. De partners registreren zodoende niet systematisch wat de opbrengsten van de inzet vanuit artikel 1 zijn geweest terwijl dergelijke informatie voor het beoordelen van de effectiviteit juist van belang is.

Tot slot moet nog worden gewezen op het feit dat binnen de beleidsdoorlichting getracht is bij de selectie van respondenten een goede vertegenwoordiging van de lokale partners te betrekken. Deze poging is geslaagd, met uitzondering van de gesprekken met de bewindspersonen. Alleen op Sint Maarten is het gelukt de verantwoordelijke minister te spreken.

Resultaten

Bestedingen

Hoofdstuk IV in de Rijksbegroting is een complex begrotingshoofdstuk, met veel overboekingen naar andere hoofdstukken en naar de landen Curaçao, Aruba en Sint Maarten. De exacte bestedingen per beleidsinstrument zijn daarom alleen bij benadering te reconstrueren. Uit onderstaand overzicht blijkt dat het grootste deel van de middelen van artikel 1 zijn toegekend aan het RST (in 2021 betrof het 70% van het totale budget). De bestedingen aan de flexibele pool KMar maken 16 % van het totaal uit in 2021. De buitenlandtoelagen rechterlijke macht betroffen in 2021 14 % van de totale begroting van artikel 1 hoofdstuk IV Rijksbegroting. Deze verhouding is over de jaren ongeveer gelijk. De kosten voor de TBO-aanpak zijn op basis van de beschikbare bronnen niet goed uit te splitsen naar jaar. Voor de periode 2016–2021 ging het in het totaal om € 70 miljoen aan extra middelen die voor een belangrijk deel uitgekeerd zijn aan RST en als zodanig in onderstaand overzicht onderdeel uitmaken van de begrotingspost van het RST. Echter, ook het Hof en het

OM ontvingen TBO-middelen voor het salaris van TBO-rechters en TBO-officiërs van justitie. Deze middelen kunnen op basis van de beschikbare documentatie niet naar jaar en organisatie worden uitgesplitst en zijn zodoende niet meegenomen in de cijfers. Het totaalbedrag in onderstaand tabel is daardoor een onderschatting van de werkelijke bestedingen vanuit artikel 1.

Tabel 1 Uitsplitsing artikel 1 naar individuele beleidsinstrumenten

Posten artikel 1 Begrotingen Koninkrijksrelaties	2017	2018	2019	2020	2021
RST (inclusief TBO)	€ 17.409.000,00	€ 18.188.000,00	€ 19.098.000,00	€ 25.960.000,00	€ 27.878.000,00
Flexpool KMar	€ 6.100.000,00	€ 6.100.000,00	€ 6.209.000,00	€ 6.339.000,00	€ 6.467.000,00
Buitenlandtoelage Rechterlijke macht	€ 3.279.856,00	€ 4.969.026,00	€ 4.741.432,00	€ 4.638.071,00	€ 5.684.103,00
Totaal	€ 26.788.856,00	€ 29.257.026,00	€ 30.048.432,00	€ 36.937.071,00	€ 40.029.103,00

Bron: beleidsadministratie DGKR en jaarstukken RST (2017-2021)

Doeltreffendheid artikel-1-beleid

Het generieke doel van het artikel-1-beleid is het bevorderen van goed bestuur door het versterken van de rechtsstaat in de landen Aruba, Curaçao en Sint Maarten. Hiervoor worden de vier beleidsinstrumenten ingezet. Zoals vermeld is het doel van artikel 1 niet verder uitgewerkt en ook wordt nergens geëxpliciteerd hoe de ingezette instrumenten zouden moeten bijdragen aan het behalen van het doel van het beleidsartikel. Uit de analyse van de beleidscontext blijkt echter dat de rechtsstaat van de Caribische landen om twee redenen versterking behoeft. Enerzijds moet gewezen worden op de veiligheidsrisico's van de landen die verband houden met hun geografische positionering in de Zuid-Amerikaanse regio. Ook de relatief open eilandelijke grenzen en het intensieve commerciële zee- en luchtverkeer worden in dit verband genoemd als factoren die bijdragen aan een hoog risico op grensoverschrijdende criminaliteit. Anderzijds zorgt de kleinschaligheid van de eilanden en de beperkte (financiële) draagkracht van het justitieel apparaat voor druk op de rechtsstaat. Deze druk wordt verder vergroot door specifieke economische activiteiten in de Caribische landen, in het bijzonder de financiële dienstverlening en de goksector, die een aanzuigende werking hebben op (ondermijnende) criminaliteit.

Hoewel noch voor het RST, de TBO-aanpak, of de flexpool KMar systematische overzichten beschikbaar zijn van operationele resultaten kan op basis van de beschikbare documentatie en de gesprekken met de kernpartners worden geconcludeerd dat de drie instrumenten een bijdrage leveren aan het versterken van de rechtsstaat. De onderbouwing van deze conclusie is dat de activiteiten die vanuit deze beleidsinstrumenten ontplooid worden zich expliciet richten op de factoren en risico's die de rechtsstaat in de Caribische landen onder druk zetten. RST-medewerkers die onder lokaal gezag *embedded* ingezet worden, brengen cruciale kennis en middelen in die lokaal ontbreken. Hierdoor kunnen opsporingsonderzoeken op het terrein van transnationale (drugs) criminaliteit succesvol worden afgerond die zonder deze bijdrage niet gedaan zouden kunnen worden. Het RST heeft naast inzet in de lokale samenwerkingsteams ook twee centrale teams. Het eerste centrale RST-team wordt ingezet voor zware grensoverschrijdende criminaliteit. In de onderzochte

beleidsperiode 2017-2021 bracht dit team verschillende *high profile* zaken (in samenwerking met lokale partners) tot een goed einde. Gelet op de complexiteit van de zaken is het ook hier niet aannemelijk dat deze onderzoeken door de landen zelf gedaan hadden kunnen worden. Ook het tweede centrale RST-team (dat onderdeel is van de TBO-aanpak) wist meerdere onderzoek in samenwerking met de landen succesvol af te ronden. Deze waren gericht op ondermijnende criminaliteit op het vlak van financieel-economische delicten met betrokkenheid van zogenaamde *Politically Exposed Persons* (PEP), ambtenaren, overheids-NV's, facilitators of organisaties in de collectieve sector. Het feit dat met de TBO-middelen ook capaciteit bij het parket en de rechtbank beschikbaar was, heeft vervolgens bijgedragen aan een effectieve vervolging en veroordeling van deze personen. Ook de flexpool heeft een duidelijke kwaliteitsimpuls gegeven aan het grenstoezicht en daarmee de rechtsstaat versterkt. Enerzijds door actief op de luchthavens te ondersteunen bij de grensbewaking, anderzijds door de politieorganisaties van de landen van capaciteit te voorzien bij de bestrijding van de grensoverschrijdende criminaliteit. Met het aanbieden van een opleidingsprogramma zijn bovendien de lokale partners in de grensbewaking nu beter in staat zelfstandig documenten op valsheid te herkennen. Ook hierdoor is de grensbewaking en daarmee de rechtsstaat versterkt. Tot slot moet worden geconcludeerd dat ook het vierde instrument - de bekostiging van de buitenlandtoelagen van rechters en officieren van justitie – de rechtsstaat versterkt heeft. In de onderzochte beleidsperiode zijn dankzij de uitzendtoelagen de uitzendingen onverkort doorgedaan waardoor de rechterlijke macht in de Caribische landen de zaakstroom van strafzaken tot op heden heeft kunnen afhandelen. Dat was volgens de direct betrokkenen niet gelukt als niet vanuit Nederland ondersteuning zou zijn geboden. Bovendien hebben de uitgezonden medewerkers bijgedragen aan de kennisontwikkeling van beide organisaties. Daarmee is ook de rechtsstaat versterkt.

Op basis van het voorgaande moet worden geconcludeerd dat het artikel-1-beleid effectief is geweest: alle beleidsinspanningen zijn namelijk gericht op één of meer specifieke uitdagingen waar de landen op het veiligheidsterrein mee te maken hebben. Omdat de doelstelling van artikel 1 in zeer generieke bewoordingen geformuleerd is en nergens aangegeven wordt welke resultaten minimaal behaald moeten worden, moet tegelijkertijd ook worden geconcludeerd dat zelfs met marginale opbrengsten van het beleid al sprake is van doeltreffendheid. Met andere woorden: in zijn huidige formulering levert de doelstelling van artikel 1 eigenlijk geen zinvol uitgangspunt voor het doen van een beleidsdoorlichting.

Doelmatigheid artikel-1-beleid

Voor het beoordelen van de doelmatigheid van beleid dient eerst de doeltreffendheid te worden bepaald. Beleid dat niet doeltreffend is, is tenslotte te allen tijde ondoelmatig. Omdat de doeltreffendheid van het artikel-1-beleid binnen deze beleidsdoorlichting om bovengenoemde reden niet systematisch te beoordelen valt, kon ook de doelmatigheid niet zuiver worden getoetst. Wel is binnen het onderzoek enerzijds gekeken of binnen de huidige inzet van de beleidsinstrumenten nog verbeteringen mogelijk zijn. En anderzijds of – gelet op de generieke doelstelling van artikel 1 – een ander beleidsinstrumentarium wellicht beter in staat zou zijn om de rechtsstaat te versterken. Vanuit de eerste benaderingsmethode luidt de conclusie dat er binnen het

huidige instrumentarium weinig efficiencywinst te behalen valt en er evenmin inspanningen zijn die relatief weinig resultaten opleveren. De huidige beleidsinstrumenten worden dus grotendeels doelmatig ingezet. Mogelijke uitzondering daarop is de flexibele pool KMar. Omdat over de inzet van de geboden ondersteuning vanuit de pool vrijwel nooit strategisch wordt nagedacht, wordt in de regel de inzet van het voorgaande jaar op gelijke voet voortgezet. Daardoor wordt door de landen niet de afweging gemaakt of die inzet nog wel de meeste passende is gelet op de tussentijdse ontwikkelingen en aangepaste behoeftes. Met deze gang van zaken is de kans aanwezig dat de doelmatigheid van de inzet van de flexpool ondertussen voor verbetering vatbaar is.

Wordt niet gekeken naar de doelmatigheid van het huidige instrumentarium maar de vraag beantwoord met welk instrumentarium de doelrealisatie van het artikel-1-beleid het meest gebaat is dan moet anders geoordeeld worden. In dat geval luidt de conclusie dat het artikel-1-beleid weliswaar goed bestuur bevordert (omdat een sterke rechtsstaat een belangrijke voorwaarde is voor goed bestuur), maar dat er veel meer nodig is dan wat thans gedaan wordt vanuit artikel 1. Gelukkig gebeurt dat (deels) ook al. Maar deze inspanningen zijn in andere begrotingsartikelen van hoofdstuk IV ondergebracht of worden door de Caribische landen zelf uitgevoerd. In hoeverre deze andere inspanningen doelmatig en doeltreffend zijn in het bevorderen van goed bestuur is niet beoordeeld binnen deze beleidsdoorlichting.

De beleidsdoorlichting laat zien dat de huidige doelstelling van het artikel-1-beleid problemen oproept bij de beoordeling van de doelmatigheid en doeltreffendheid. Enerzijds is het beleidsdoel niet concreet geformuleerd en ontbreekt het aan prestatieafspraken met de partners die invulling geven aan het beleidsinstrumentarium. Anderzijds speelt het meer fundamentele probleem dat het doel zelf niet congruent is met de inhoud van het ingezette instrumentarium. Het huidige instrumentarium richt zich primair op het versterken van de strafrechtelijke handhaving van de rechtsorde. Dat heeft weliswaar een duidelijke relatie met het versterken van de rechtsstaat en als zodanig ook met goed bestuur. Maar het valt daar niet volledig mee samen. Daardoor is de mate waarin goed bestuur bevorderd wordt geen zuivere toetssteen voor het gevoerde artikel-1-beleid. De reden voor deze incongruentie is dat bij de doelformulering van artikel 1 omgekeerd gewerkt is aan de gangbare volgorde. Idealiter wordt bij een bepaald maatschappelijk probleem namelijk op basis van een probleemanalyse een beleidsdoel geformuleerd. Vervolgens wordt vastgesteld welk beleidsinstrumentarium het meest passend is om dat doel te behalen. In het geval van artikel 1 stond het beleid echter al vast en moest naderhand voor de aangegane betaalverplichtingen een passende overkoepelende doelstelling gekozen worden. Dit doel moest bovendien zowel recht doen aan de feitelijke inzet vanuit het artikel-1-beleid als aan de thema's die voor BZK van belang zijn. De huidige doelstelling is wat dat betreft een geslaagd compromis. Maar omdat het een compromis is, wordt het echte probleem niet opgelost. Ten onrechte kan bovendien het beeld ontstaan dat de doelmatigheid van het ingezette instrumentarium voor verbetering vatbaar is omdat de strafrechtelijke handhaving van de rechtsorde niet per se het meest voor de hand liggende instrumentarium is om goed bestuur te bevorderen.

Aanbevelingen

In de beleidsevaluatie is een aantal verbeterpunten naar voren gekomen dat voor het ministerie van BZK relevant is:

1. De huidige formulering van de beleidsdoelstelling werpt ernstige beperkingen op voor de beoordeling van de doelmatigheid en doeltreffendheid van het beleid. Maar het lijkt niet eenvoudig om de doelstelling zodanig te herformuleren dat het leidt tot een beter compromis tussen de inhoud van het artikel-1-beleid en de beleidsverantwoordelijkheid van BZK. In plaats van een aanscherping van de beleidsdoelstelling kan de oplossing gezocht worden in het laten vallen van artikel 1 als zelfstandig beleidsartikel. In dat geval vervalt de evaluatieplicht. Voor zover het wenselijk is om artikel 1 toch te handhaven valt te overwegen om ook de andere beleidsinspanningen uit hoofdstuk IV van de Rijksbegroting die gericht zijn op het bevorderen van goed bestuur onder dit artikel te scharen.
2. De investeringen die Nederland doet in de rechtshandavingsketen zijn van grote toegevoegde waarde. Maar de investeringen worden niet in alle schakels binnen de keten gedaan. Daardoor ontstaat het risico op onevenwichtigheid en opstoppen in één of meer fases van het strafproces. Zonder bijvoorbeeld grote investeringen in de detentiecapaciteit ontstaat het risico dat gevangenisstraffen nog minder ten uitvoering worden gelegd dan nu al gebeurt. Het is van belang dat centraal het overzicht gehouden wordt en vanuit het totale beeld van de keten steeds gekeken wordt in hoeverre en op welke plekken de justitieketen ondersteuning nodig heeft zodat opstoppen voorkomen worden.
3. Het ontbreekt bij de Nederlandse regering aan een visie over waar het naartoe wil met het Koninkrijk. Als gevolg daarvan ontbreekt het ook aan een helder toetsingskader op grond waarvan kan worden bepaald of de inzet vanuit artikel 1 het gewenste niveau en richting heeft. Het ontbreken van deze visie maakt het bovendien lastig om bij artikel 1 concrete meetbare doelen te stellen.
4. De beleidsdoorlichting heeft meerdere aandachtspunten blootgelegd die mogelijk voor andere departementen en/of uitvoeringsorganisaties van belang zijn. Omdat het ministerie van BZK voor het oppakken van deze punten zelf geen verantwoording draagt maar ze wel relevant kunnen zijn voor de uitvoeringspraktijk van het RST, flexpool en/of de rechterlijke macht is het ministerie van BZK geadviseerd deze punten bij de partners onder de aandacht te brengen.

Tot slot

Hoewel de doelmatigheid en doeltreffendheid van het beleidsinstrumentarium op dit moment niet goed te beoordelen zijn, staat de meerwaarde van het artikel-1-beleid vooralsnog buiten kuif. Dat geldt voor alle vier de instrumenten. De samenwerkingspartners van de flexpool oordelen ronduit positief over de uitgezonden medewerkers en stellen dat de eigen capaciteit zodanig onder druk staat dat zonder hulp van de flexpool de grensbewakingstaken niet op het gewenste niveau kunnen worden ingevuld. Ook over het RST en daarbinnen de TBO-aanpak wordt in vergelijkbare bewoordingen geoordeeld. Zonder de inzet van dit team en deze aanpak wordt gevreesd dat de rechtsstaat gaat wankelen. Hoewel het verstrekken van de buitenlandtoelagen

aan rechtelijke ambtenaren meer generiek is dan de andere instrumenten wordt ook hier gesteld dat de toelagen cruciaal zijn voor het borgen van de bemensing en de kwaliteit van rechtspraak. Lokaal zijn simpelweg onvoldoende kandidaten om de formaties te vullen en het ontbreekt het OM en het Hof aan de middelen om de buitenlandtoelagen zelf te bekostigen. De beleidsdoorlichting laat zodoende zien dat het huidige artikel-1-beleid van grote meerwaarde is voor de strafrechtelijke handhaving van de rechtsorde in de Caribische landen. Dat de doelstelling van het artikel-1-beleid niet congruent is met de inhoud van het beleidsinstrumentarium doet aan die meerwaarde niets af.

Inleiding

Op grond van het Statuut voor het Koninkrijk der Nederlanden is rechtshandhaving een autonome aangelegenheid van de Caribische landen van het Koninkrijk. Tocht biedt Nederland Aruba, Curaçao en Sint Maarten al geruime tijd ondersteuning op dit terrein. Een deel van deze ondersteuning wordt vanuit artikel 1 hoofdstuk IV Koninkrijksrelaties van de Rijksbegroting gefinancierd. Over de periode 2017-2021 stimuleerde het ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties (BZK) via dit artikel de rechtsstaat in deze drie landen door middelen ter beschikking te stellen aan vier organisaties: de Koninklijke Marechaussee (KMar), het Recherchesamenwerkingsteam (RST), de Openbare Ministeries van Aruba en van Curaçao, Sint Maarten en de BES-eilanden (OM) en het Gemeenschappelijk Hof van Justitie (Hof). Via deze organisaties worden de volgende beleidsinstrumenten gefinancierd:

- Een *Flexibel inzetbare pool KMar* bestaand uit 43 fte die in de Caribische landen van het Koninkrijk onder lokaal gezag worden ingezet op grens-gerelateerde politietaken.
- Een *RST* dat bijdraagt aan de aanpak van grensoverschrijdende, ondermijnende criminaliteit en misdrijven die de lokale rechtsorde aantasten. Het RST levert deze bijdrage enerzijds door de inzet vanuit een op Curaçao gestationeerd centraal team dat onder Nederlands gezag staat en door het leveren van capaciteit aan *embedded* teams die vallen onder de verantwoordelijkheid van de lokale politiekorpsen van de Caribische Landen
- Een *TBO-aanpak* (Team Bestrijding Ondermijning) die zich specifiek richt op het opsporen en vervolgen van (grensoverschrijdende) ondermijnende criminaliteit die de integriteit van het Koninkrijk aantast. Vanuit de TBO-aanpak wordt extra personele capaciteit toegevoegd aan het RST, het OM en het Hof. Bovendien geldt de specifieke werkafspraken dat binnen TBO-zaken de operationele aansturing van het RST onder rechtstreeks gezag komt te staan van de procureur- generaal van Curaçao, Sint Maarten en de BES-eilanden.
- Ondersteunen rechterlijke macht door het *financieren van buitenlandtoelagen* aan rechtelijke ambtenaren die werkzaam zijn bij het Hof en OM. Met deze toelagen worden Nederlandse officieren van justitie en rechters in staat gesteld de kosten te dragen die een uitzending naar het Caribisch deel van het Koninkrijk met zich meebrengt.

Op grond van de Regeling Periodiek Evaluatieonderzoek (RPE) van het ministerie van Financiën dient samenhangend beleid dat onder één of meer beleidsartikelen van de Rijksbegroting valt periodiek geëvalueerd te worden. Dit moet tenminste eens in de zeven jaar gebeuren.¹ 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

¹ De laatste beleidsdoorlichting van het artikel-1-beleid van Hoofdstuk IV, toen nog genaamd de 'waarborgfunctie', is 17 november 2017 naar de Tweede Kamer gestuurd en had betrekking op de periode 2010-2016. In lijn met de aanbevelingen uit de beleidsdoorlichting van 2017 is in 2018 de naam van het beleidsartikel 1 gewijzigd van 'Waarborgfunctie' in 'Versterken rechtsstaat' (Kamerstukken II, 2017-2018, 33 189, nr. 10 en 11; Kamerstukken II, 2017-2018, 34 775, nr. 46. 2021-0000352425.)

doelstelling van het betreffende begrotingsartikel, al dan niet verduidelijkt en uitgewerkt in andere Kamerstukken.

In onderhavige rapport wordt de beleidsdoorlichting van artikel 1 van Hoofdstuk IV van de Rijksbegroting, Koninkrijksrelaties gegeven. De Kamer is over de opzet van de beleidsdoorlichting op 14 september 2021 per brief geïnformeerd (daarnaast is er op 15 december 2021 een set aanvullende Kamervragen over de opzet beantwoord²). Hierin is ook reeds de algemene vraagstelling van de doorlichting genoemd die de periode beslaat vanaf 1 januari 2017 tot en met 31 december 2021:

“In hoeverre zijn de beleidsinstrumenten voor het versterken van de rechtsstaat van de landen Aruba, Curaçao en Sint Maarten doelmatig en doeltreffend ingezet?”

Leeswijzer

In het volgende hoofdstuk wordt verantwoording afgelegd over het uitgevoerde onderzoek en de gehanteerde methodiek. In hoofdstuk 3 wordt kort ingegaan op artikel 1 van hoofdstuk IV van de Rijksbegroting en wordt stilgestaan bij de relevante beleidscontext. In hoofdstuk 4 wordt de flexibele pool KMar behandeld en in hoofdstuk 5 komt het RST aan bod. Hoofdstuk 6 gaat over de TBO-aanpak terwijl in hoofdstuk 7 de ondersteuning aan de rechterlijke macht centraal staat. In hoofdstuk 8 wordt op basis van de voorgaande hoofdstukken de effectiviteit en doelmatigheid van het artikel-1-beleid beoordeeld. In hoofdstuk 9 wordt ingegaan op een aantal ontwikkelpunten dat binnen de beleidsdoorlichting naar voren kwam. Hoofdstuk 10 sluit af met de conclusies van het onderzoek.

² Kamerstukken II, 2021-2022, 33189 nr. 14 en 15.

2 Methodische verantwoording

In dit hoofdstuk wordt verantwoording afgelegd over het uitgevoerde onderzoek. Daarvoor worden eerst de onderzoeksvragen gepresenteerd. Vervolgens wordt ingegaan op het verloop van het onderzoek en de gehanteerde methoden. Daarna wordt een korte toelichting gegeven op de projectorganisatie van de beleidsdoorlichting en de rol daarbinnen van de begeleidingscommissie en de externe deskundige. Het hoofdstuk sluit af met een paragraaf over de reikwijdte en beperkingen van de beleidsdoorlichting.

2.1 Vraagstelling beleidsdoorlichting

De beleidsdoorlichting kende de volgende centrale onderzoeksvraag:

In hoeverre zijn de beleidsinstrumenten voor het versterken van de rechtsstaat van de landen Aruba, Curaçao en Sint Maarten doelmatig en doeltreffend ingezet?

Deze centrale vraag is uitgewerkt in de volgende onderzoeksvragen

- Welke doelen worden met het betreffende beleidsinstrument beoogd?
- Welke inzet en middelen zijn vanuit het betreffende beleidsinstrument geleverd om deze doelen te bereiken?
- Welke resultaten zijn bekend? Wat kan op basis van deze resultaten worden gezegd over de doeltreffendheid van het betreffende beleidsinstrument?
- Hoe doelmatig is het ingezette beleidsinstrument, mede gelet op de aanwezigheid of het ontbreken van alternatieven? Zijn er inspanningen die naar verhouding relatief weinig resultaat opleveren?
- In hoeverre zijn de aanbevelingen van de beleidsdoorlichting over de periode 2010-2016 opgevolgd?
- In hoeverre kunnen de beleidsdoelstellingen voor het ministerie van BZK voor het versterken van de rechtsstaat in het Caribisch deel van het Koninkrijk verder worden aangescherpt?
- Welke verbetermogelijkheden doen zich in de praktijk voor?

2.2 Verloop onderzoek

Het onderzoek is gefaseerd uitgevoerd. In de eerste fase is door DGKR op verzoek van de onderzoekers een selectie van schriftelijk bronmateriaal beschikbaar gesteld met verantwoordingsinformatie over de inzet van de vier beleidsinstrumenten. Naast parlementaire stukken, eerdere onderzoeken, interne notities en jaarverslagen ging het ook om financiële overzichten uit de interne administratie van DGKR. Dit overzicht is gedurende de loop van de beleidsdoorlichting enkele keren aangevuld door DGKR. Daarnaast hebben de onderzoekers zelf bronmateriaal verzameld.

Vervolgens is ten behoeve van de beoordeling van de doeltreffendheid op basis van de beschikbare documentatie een voorlopige beschrijving gemaakt van de werkingstheorie³ achter het artikel-1-beleid. Deze beleidslogica is vervolgens verwerkt in een discussienotitie die besproken is in twee werkgroepen. Aan de eerste werkgroep namen vertegenwoordigers van het ministerie van J&V en DGKR deel. Aan de tweede werkgroep namen vertegenwoordigers van het ministerie van Defensie, KMar en DGKR deel. Doel van beide bijeenkomsten was de voorlopige beschrijving van de werkingstheorie daar waar nodig aan te scherpen en te valideren. De deelnemers van beide werkgroepen werden in overleg met DGKR geselecteerd op basis van hun inhoudelijke kennis van de beleidsinstrumenten.

In de tweede fase van het onderzoek zijn gesprekken gevoerd in de drie Caribische landen en in Nederland. De lijst met potentiële interviewkandidaten is besproken met de begeleidingscommissie en de externe deskundige (zie paragraaf 2.3). Deze bespreking heeft tot enkele aanvullingen geleid. Binnen de lijst is een balans gezocht tussen respondenten die zelf invulling geven aan de vier beleidsinstrumenten (bijvoorbeeld teamchef RST, Brigadecommandant, uitvoerende medewerkers), respondenten die als kernpartner in de rechtshandhaving optreden en gebruik maken van de beleidsinstrumenten (bijvoorbeeld het lokaal gezag) en respondenten die aangemerkt moeten worden als externe deskundige. Dat laatste kan zijn in de hoedanigheid van onafhankelijke wetenschapper of als medewerker van een organisatie die vanuit een andere hoedanigheid betrokken is bij het thema goed bestuur en rechtshandhaving (bijvoorbeeld de Integrity Chamber, of de Raad voor de rechtshandhaving). Op verzoek van het ministerie van BZK is nadrukkelijk aandacht gevraagd voor interviews met lokale partners

De gesprekken werden van tevoren ingepland. Niet met alle gewenste kernpartners kon om moverende redenen, en na herhaald verzoek, een gesprek worden ingepland. Ook werd een aantal gesprekken dat wel al ingepland stond, uiteindelijk door de respondent geannuleerd. In alle gevallen dat een gesprek werd geannuleerd, werd gezocht naar een alternatief moment waarop het gesprek alsnog kon plaatsvinden. Dat is in een enkel geval uiteindelijk toch niet gelukt. In totaal zijn in 37 interviews 63 respondenten gesproken. Dit leverde verdeeld over de volgende organisaties de volgende respons op:

Tabel 2.1 Overzicht van geïnterviewde kernpartners uitgesplitst naar locatie van het interviews

Respondentgroep	Aantal	Locatie
Actie Centrum Ondernijning Curacao	1	Curaçao
Bureau Integriteit Aruba	2	Aruba
DGKR	2	Den Haag
Douane	6	Curaçao & Sint Maarten
Hof	2	Curaçao
Integrity Chamber	2	Sint Maarten

³ De werkingstheorie, ook wel beleidslogica genoemd, beschrijft de rationale van het beleid. Door de werkingstheorie te expliciteren wordt niet alleen duidelijk welke doelen met het beleid worden beoogd maar ook hoe de beleidsinstrumenten aan dat doel bij zouden moeten dragen. Door de werkingstheorie te expliciteren kan vervolgens worden getoetst of het beleid in theorie effectief is. Daarvan is sprake wanneer de beleidsinstrumenten een logische relatie hebben tot de beleidsdoelen en het instrumentarium consistent is.

Respondentgroep	Aantal	Locatie
Kabinet van de gouverneur	5	Aruba, Curaçao & Sint Maarten
KMar centraal	2	Curaçao & Sint Maarten
KMar <i>embedded</i>	4	Curaçao & Sint Maarten
Kustwacht	2	Aruba
Landsrecherche	4	Aruba & Sint Maarten
Lokaal Parket (OM)	3	Aruba, Curaçao & Sint Maarten
Minister van Justitie	1	Sint Maarten
Ministerie van Justitie landen	3	Curaçao
Nederlandse Vertegenwoordiger	1	Curaçao
Parket Generaal/Procureur-Generaal	2	Aruba & Curaçao
Politie grenstoezicht	2	Curaçao & Sint Maarten
Politiekorps	5	Aruba, Curaçao & Sint Maarten
Raad voor de rechtshandhaving	4	Curaçao & Sint Maarten (beide via video)
RST centraal	3	Curaçao
RST <i>embedded</i>	2	Curaçao
Wetenschap/externe deskundigen	5	Aruba, Curaçao & Nederland (deels via video)

Ter voorbereiding op de gesprekken zijn op basis van de werkingstheorie en de overige beschikbare documentatie interviewleidraden opgesteld. De leidraden is voorafgaand aan het interview toegestuurd aan de respondent. De respondent is steeds gevraagd of hij/zij kon instemmen met gepseudonimiseerd gebruik van de teksten uit de interviewverslagen. Dat wil zeggen: bij de bronvermelding van het citaat wordt alleen verwezen naar de respondentgroep waar de geïnterviewde deel van uit maakt. In sommige gevallen leidt deze manier van citeren er toe dat uit de aard van de functie het citaat op de persoon te herleiden valt. Niet alle respondenten verleenden aan deze vorm van citeren instemming. In het rapport wordt daarom in de regel anoniem geciteerd. Alleen voor zover de respondent een eindverantwoordelijke functie bekleedde en bovendien instemming had verleend aan citering wordt in het rapport naar de betreffende functionaris verwezen.

Van ieder gesprek is een verslag gemaakt dat ter aanvulling en correctie is teruggelegd bij de respondent. Niet iedere respondent heeft uiteindelijk gereageerd op het gespreksverslag. Uit deze verslagen zijn daarom geen letterlijke citaten overgenomen in dit rapport. De gesprekken vonden grotendeels plaats in de landen zelf en op de werklocatie van de betreffende respondent. Enkele gesprekken vonden online plaats.

Nadat de gesprekken waren afgerond is analyse uitgevoerd op de gespreksverslagen en de beschikbare documentatie. Op basis daarvan is een concept eindrapport opgesteld. Dit concept is besproken met de begeleidingscommissie en de externe deskundige. Op basis van het geplaatste commentaar is een tweede conceptversie van het rapport opgesteld die opnieuw besproken is. Het commentaar op de tweede versie is verwerkt in dit eindrapport.

2.3 Begeleidingscommissie en externe deskundige

Het onderzoek is begeleid door een commissie bestaand uit de volgende leden:

- Dhr. R. Barneveld, ministerie BZK
- Dhr. B. Beijnvoot, ministerie van Defensie
- Mw. C. den Engelsman-Aarnoudse, Koninklijke Marechaussee
- Mw. J. Hardeman, ministerie van JenV
- Dhr. S. Mulder, ministerie BZK
- Dhr. G. Nassy, ministerie BZK
- Dhr. R. Ruitinga, ministerie BZK
- Dhr. A. Schoolderman, ministerie BZK
- Dhr. H.J. Trip, Koninklijke Marechaussee
- Mw. M. Verhoeven, ministerie JenV

De RPE schrijft – ex artikel 4 lid 6 – voor dat een onafhankelijke deskundige een oordeel geeft over de validiteit en betrouwbaarheid van de bevindingen van het uitgevoerde onderzoek. Binnen de beleidsdoorlichting is dr. Nelly Schotborgh-van der Ven aangewezen als onafhankelijke deskundige.⁴

De commissie en de onafhankelijk deskundige hebben de onderzoekers tijdens de loop van de beleidsdoorlichting geadviseerd over de focus en de inrichting van het onderzoek en de te interviewen partijen/personen. Ook hebben zij commentaar geleverd op de werkingstheorie van het artikel-1-beleid en de interviewleidraden. Tot slot hebben zij de concepteindrapportage gelezen en beoordeeld. De externe deskundige heeft apart de validiteit en betrouwbaarheid van het onderzoek beoordeeld. Hierover heeft zij apart gerapporteerd aan het ministerie van BZK. Dit oordeel is in het rapport opgenomen als bijlage 2.

2.4 Reikwijdte en beperkingen

Zoals zal blijken uit het vervolg van deze rapportage richt het artikel-1-beleid zich primair op het versterken van de strafrechtelijke handhaving van de rechtsorde in de Caribische landen.⁵ Binnen de rechtshandavingsketen gebeurt op dit thema echter meer dan wat er vanuit artikel 1 bekostigd wordt. Op diverse andere terreinen, waaronder de Kustwacht Carib en het ministerie van Defensie (Commandement der Zeemacht in het Caribisch Gebied), worden financiële middelen en mensen beschikbaar gesteld. Deze inspanningen raken vaak aan het beleid dat vanuit begrotingshoofdstuk IV artikel 1 wordt gefinancierd. Binnen begrotingshoofdstuk IV Koninkrijksrelaties zijn vanuit andere artikelen gedurende de

⁴ Schotborgh-van de Ven is criminoloog en sinds 1999 woonachtig op Curaçao. Als onderzoeker en trainer op het gebied van integriteit, compliance en financieel-economische criminaliteit is zij goed bekend met het veiligheidsdossier in de Caribische landen. In 2019 promoveerde zij op het thema publieke fraude en corruptie in het Caribisch deel van het Koninkrijk.

⁵ Het artikel 1 beleid heeft qua formele doelstelling een iets andere focus: "Het bevorderen van goed bestuur door een bijdrage te leveren aan het versterken van de rechtsstaat van de landen Aruba, Curaçao en Sint Maarten. Dit krijgt vorm door samenwerking op het gebied van veiligheid, rechtshandhaving en grensbewaking en ondersteuning van de landen Aruba, Curaçao en Sint Maarten."

onderzoeksperiode ook andere beleidsinstrumenten ingezet die nauw verbonden waren met het thema goed bestuur en de rechtsstaat. Hierbij kan onder andere worden gedacht aan de ondersteuning aan de noodhulp en wederopbouw van Sint Maarten via artikel 8, de middelen uit de Voorjaarsnota 2019 naar aanleiding van bijstandsverzoeken van Aruba en Curaçao voor de toegenomen migratie als gevolg van de politieke situatie in Venezuela⁶ en de bijdrage aan de Integriteitskamer vanuit artikel 4. Daarnaast zijn ook binnen de landspakketten maatregelen opgenomen, en extra investeringen aangekondigd voor onder andere het versterken van het grenstoezicht en de duurzame ondermijningsaanpak.⁷

Omdat het onderhavige onderzoek een beleidsdoorlichting van artikel 1 betreft, is de focus uitsluitend gericht geweest op de effectiviteit van de beleidsinstrumenten die vanuit artikel 1 zijn bekostigd.⁸ Dat levert gevoelsmatig een kunstmatige beperking op omdat bredere thematiek in de rechtshandavingsketen die evident aanwezig is, onbesproken blijft (bijvoorbeeld het gevangeniswezen, of het Protocol versterking grenstoezicht uit 2021 dat weliswaar ook vanuit artikel 1 wordt gefinancierd maar qua implementatiedatum buiten de scope van de beleidsdoorlichting valt).⁹ Vanuit het doel van een beleidsdoorlichting is deze afbakening van het onderzoek echter gewenst.

De beleidsdoorlichting kende enkele beperkingen. In de eerste plaats moet gewezen worden op het feit dat de doelen van het artikel-1-beleid niet SMART geformuleerd zijn en zonder nadere uitwerking niet te beoordelen waren op doelmatigheid en doeltreffendheid. Om deze beoordeling toch uit te kunnen voeren, is op basis van een planevaluatie een reconstructie gemaakt van de werkingstheorie van het beleid. Met deze explicatie kon vervolgens een beoordeling worden gegeven van het beleid maar omdat schriftelijke documentatie ontbrak is de werkingstheorie zelf ten dele een interpretatie van de onderzoekers. In het verlengde van het vorige punt ligt de beperking dat naast het ontbreken van meetbare doelstellingen ook geen prestatieafspraken met de kernpartners van het artikel-1-beleid gemaakt zijn. De partners registreren zodoende niet systematisch wat de opbrengsten van de inzet vanuit artikel 1 zijn geweest terwijl dergelijke informatie voor het beoordelen van de effectiviteit juist van belang is. Tot slot moet nog worden gewezen op het feit dat binnen de beleidsdoorlichting getracht is bij de selectie van respondenten een goede vertegenwoordiging van de lokale partners te betrekken. Deze poging is geslaagd. Met uitzondering van de gesprekken met de bewindspersonen. Alleen op Sint Maarten is het gelukt de verantwoordelijke minister te spreken. Op Curaçao hebben namens de minister van Justitie drie beleidsmedewerkers van het gelijknamige ministerie een interview gegeven.

⁶ Eerste Kamer, vergaderjaar 2018-2019, 29 653, brief van 6 september 2019.

⁷ Zie hiervoor de Kamerbrieven over de Landspakketten voor Curaçao (2 november 2020), Aruba (13 november 2020) en Sint Maarten (22 december 2020). De effecten van de maatregelen uit en de investeringen naar aanleiding van de Landspakketten zijn niet meegenomen in deze beleidsdoorlichting

⁸ Zie tevens de Kamerbrief over de onderzoeksopzet van de beleidsdoorlichting (Tweede Kamer, vergaderjaar 2021-2022, 33 189, nr. 14 & 15.)

⁹ Ook de Kustwacht Caribisch gebied valt 'buiten scope' omdat dit instrument van rechtshandhaving sinds 2017 budgetmatig geen onderdeel meer uitmaakt van art. 1 KR. De begroting van de Kustwacht Caribisch gebied is destijds overgeheveld naar het ministerie van Defensie, op basis van afspraken in het regeerakkoord van VVD, CDA, D66 en ChristenUnie uit 2017

2.5 Validiteit en betrouwbaarheid

Om de validiteit en betrouwbaarheid van de onderzoeksresultaten te borgen, is binnen het onderzoek een aantal voorzieningen getroffen. In de eerste plaats moet gewezen worden op de begeleiding van het onderzoek dat door een commissie met inhoudelijke vertegenwoordigers van BZK, J&V, KMar en Defensie vorm kreeg en de advisering van de onafhankelijke deskundige. Op basis van de input van de commissie en de onafhankelijke deskundige is het overzicht van respondenten aangevuld waardoor een bredere vertegenwoordiging van de stakeholders is meegenomen in het onderzoek dan initieel beoogd. Ook is ten behoeve van de validiteit van het onderzoek de werkingstheorie van het artikel-1-beleid voorgelegd aan twee werkgroepen waarin getoetst is of de beleidslogica zoals die op basis van de (summiere) beschikbare documentatie geëxpliciteerd kan worden overeenkomt met de gedachte achter het beleid. Op basis van de bijeenkomsten is de werkingstheorie aangescherpt. Ook zijn de vragenlijsten die voorgelegd werden aan de verschillende respondentengroepen door de commissie en de externe deskundige aangevuld en verbeterd.

Om de betrouwbaarheid van de onderzoeksresultaten te vergroten heeft cross-validatie¹⁰ van methodieken plaatsgevonden. Naast een synthesestudie¹¹ van beschikbare schriftelijke bronnen vond een groot aantal gesprekken plaats. Doordat in de gesprekken grotendeels dezelfde onderwerpen aan bod werden gesteld kon worden nagegaan in hoeverre beelden en ervaringen van respondenten onderling overlapt (hoor en wederhoor) en samenvielen met de conclusies uit de synthesestudie. Dit bleek in grote mate het geval, hetgeen een indicatie verschaft voor een goede betrouwbaarheid van de uitkomsten. Voor zo ver niet sprake is van een convergent beeld wordt dat in de tekst van deze rapportage vermeld.

2.6 Evaluatie Protocol flexibele pool KMar

Gelijktijdig met de beleidsdoorlichting werd door DSP-groep de evaluatie uitgevoerd van het 'Protocol inzake de inzet van personeel vanuit de flexibel inzetbare pool Koninklijke Marechaussee'. Hoewel de vraagstelling van de evaluatie van het Protocol meer praktisch van insteek was zijn nagenoeg alle respondenten die voor de beleidsdoorlichting gesproken werden ook gelijktijdig bevraagd over het functioneren van het Protocol. Aanvullend zijn ten behoeve van de evaluatie van het Protocol nog enkele gesprekken gedaan met samenwerkingspartners van de KMar. Deze zijn uitsluitend op het Protocol bevraagd. Hoewel de rapportage van de evaluatie van het Protocol flexibele pool KMar nog niet definitief vastgesteld was ten tijde van het schrijven van onderhavige rapportage is de inhoud ervan wel benut voor dit onderzoek. Dit was mogelijk omdat de hoofdauteur van beide rapportages dezelfde persoon was.

¹⁰ Met cross-validatie wordt bedoeld dat bij de beantwoording van een onderzoeksvraag meerdere methoden van onderzoek worden toegepast. Wanneer de verschillende methoden tot dezelfde conclusies voeren is dat een indicatie dat de uitkomsten betrouwbaar zijn.

¹¹ Met synthese-onderzoek wordt het combineren van kennis van verschillende (schriftelijke) bronnen bedoeld.

3 Beleidsdoorlichting artikel 1

De beleidsdoorlichting richt zich op het beleid dat bekostigd wordt vanuit artikel 1 van hoofdstuk IV van de Rijksbegroting. In dit hoofdstuk wordt eerst kort ingegaan op dit hoofdstuk IV en de bijbehorende begrotingsartikelen. Vervolgens wordt gekeken naar het artikel-1-beleid zelf. Wat zijn haar doelstellingen, met welke middelen worden deze doelstellingen nagestreefd en hoe kan worden beoordeeld dat het gevoerde beleid doelmatig en doeltreffend is?

3.1 Hoofdstuk IV Rijksbegroting

Artikel 1 'versterken rechtsstaat' maakt onderdeel uit van Hoofdstuk IV (Koninkrijksrelaties) van de Rijksbegroting. Naast 'het versterken rechtsstaat' kent het hoofdstuk nog drie andere beleidsartikelen en twee zogenaamde niet-beleidsartikelen. De inhoudelijke artikelen zijn: ¹²

- Artikel 1. Versterken rechtsstaat
- Artikel 4. Bevorderen sociaaleconomische structuur
- Artikel 5. Schuldsanering/lopende inschrijving/leningen
- Artikel 8. Wederopbouw Bovenwindse Eilanden

De zogenaamd 'Niet-beleidsartikelen' ¹³ betreffen:

- Artikel 6. Apparaat
- Artikel 7. Nog onverdeeld

Tabel 3.1 (volgende pagina) laat zien dat het in hoofdstuk IV om substantiële bedragen gaat die bovendien over de jaren heen fluctueren. ¹⁴ Werd in 2018 voor artikel 1 €87 miljoen begroot, in 2021 ging het om bijna €14. Bij de gepresenteerde cijfers moeten enkele stevige kanttekeningen worden geplaatst. Hoofdstuk IV in de Rijksbegroting is een lastig hoofdstuk, met veel overboekingen naar andere begrotingshoofdstukken en de medeoverheden van Curaçao, Aruba en Sint Maarten. Dat maakt dat grote totaaloverzichten nooit volledig zijn, omdat deze vaak alleen een afspiegeling bieden van de middelen die in de eindbegroting nog op de rekening van KR staan (of vanuit dit hoofdstuk zijn betaald, zoals uitzendtoelagen). Ze bieden hierdoor geen uitputtend overzicht van alle meerjarige overboekingen, bijdragen, subsidies, terwijl het ministerie van BZK daar technisch gezien wel een beleidsverantwoordelijkheid voor heeft. De begrotingscijfers uit tabel 3.1 leveren zodoende voor artikel 1 een stevige onderschatting op van de werkelijke bestedingen.

¹² De artikelen 2 'Bevorderen autonomie Koninkrijkspartners' en 3 'Nominale en onvoorzien' zijn sinds 2015 respectievelijk 2019 niet meer als apart artikel in de begroting opgenomen.

¹³ Dit zijn vooral kosten in de sfeer van personeel, materiele kosten en kosten onvoorzien.

¹⁴ De cijfers in tabel 3.1 zijn gebaseerd op de jaarverslagen (dus aan het einde van een begrotingsjaar) en niet op basis van de oorspronkelijke begrotingen.

Tabel 3.1 Begroting hoofdstuk IV Rijksbegroting

Begrotingsartikel	2017	2018	2019	2020	2021
Art. 1 Versterken rechtsstaat	€70.858,00	€87.274,00	€40.434,00	€13.643,00	€13.956,00
Art. 3 Nominaal en onvoorzien	€1.276,00	€1.988,00	€-	€-	€-
Art. 4 Bevorderen sociaaleconomische structuur	€14.676,00	€11.005,00	€11.198,00	€15.838,00	€16.959,00
Art. 5 Schuldsanering/lopende inschrijving/leningen	€186.981,00	€172.431,00	€28.517,00	€28.516,00	€28.517,00
Art. 6 Apparaat	€18.071,00	€21.059,00	€21.428,00	€23.722,00	€24.139,00
Art. 7 Nog onverdeeld	€-	€-	€1.142,00	€1.560,00	€23.750,00
Art. 8 Wederopbouw bovenwindse eilanden	€-	€-	€6.037,00	€-	€-
Totaal	€291.862,00	€293.757,00	€108.756,00	€83.279,00	€85.946,00

Bron: financiële jaarverslagen 2017-2021

De begroting en financiële jaarverslagen van hoofdstuk IV zijn niet goed geschikt om voor artikel 1 een uitsplitsing te maken naar de daadwerkelijke (begrote) kosten per beleidsinstrument. Hiervoor zijn de beleidsadministratie van DGKR en de jaarstukken van de betrokken organisaties meer geëigend. Tabel 3.2 laat de uitgaven zien die daadwerkelijk gedaan zijn voor het artikel-1-beleid. Het overzicht toont dat het RST veruit de meeste middelen uit artikel 1 toebedeeld krijgt. Dit bedrag neemt jaarlijks toe. De bedragen voor het TBO zijn niet goed uit de administratie te halen. Voor een belangrijk deel maken ze onderdeel uit van de middelen die aan het RST zijn toegekend en als zodanig maken ze onderdeel uit van de RST-middelen. Voor een ander (kleiner) deel zijn ze beschikbaar gesteld aan Hof en het OM. Die middelen zijn niet eenvoudig uit te splitsen en worden ook niet weergegeven in onderstaand overzicht.

Tabel 3.2 Uitgaven onder artikel 1 uitgesplitst naar individuele beleidsinstrumenten

Posten artikel 1	2017	2018	2019	2020	2021
RST ¹⁵ (inclusief TBO)	€ 17.409.000,00	€ 18.188.000,00	€ 19.098.000,00	€ 25.960.000,00	€ 27.878.000,00
Flexpool KMar	€ 6.100.000,00	€ 6.100.000,00	€ 6.209.000,00	€ 6.339.000,00	€ 6.467.000,00 ¹⁶
Rechterlijke macht	€ 3.279.856,51	€ 4.969.026,03	€ 4.741.432,38	€ 4.638.071,58	€ 5.684.103,98
Totaal	€ 26.788.856,51	€ 29.257.026,03	€ 30.048.432,38	€ 36.937.071,58	€ 40.029.103,98

Bron: beleidsadministratie DGKR en jaarstukken RST (2017-2021)

3.2 Effectevaluatie

Op grond van artikel 3, eerste lid, RPE, wordt beleid dat (mede) wordt gevoerd op grond van één of meer beleidsartikelen uit de rijksbegroting, ten minste eens in de zeven jaar geëvalueerd in een beleidsdoorlichting. De Regeling schrijft voor dat binnen een beleidsdoorlichting zowel de *doeltreffendheid* als de *doelmatigheid* van het beleid wordt beoordeeld. Waarbij onder doeltreffendheid van het beleid de mate wordt verstaan

¹⁵ Deze bedragen komen overeen met die uit de jaarverslagen van het RST. Deze zijn anders dan de middelen op de BZK-begroting. Het verschil wordt veroorzaakt door het feit dat de middelen in 2019 meerjarig naar JenV zijn overgemaakt, waar de LPO-correcties vanuit de JenV-begroting zijn toegevoegd. De beleidsadministratie gaat terug tot 2019. Over 2017 en 2018 zijn dus geen nauwkeurige gegevens beschikbaar.

¹⁶ Vanaf 2021 krijgt de KMar ook – los van de flexpool – oplopend tot 21,3 mln. extra structureel middelen voor Protocol versterking grenstoezicht.

waarin de beleidsdoelstelling dankzij de inzet van de onderzochte beleidsinstrumenten wordt gerealiseerd. Onder de doelmatigheid van het beleid wordt de mate verstaan waarin het optimale effect tegen zo min mogelijk kosten en ongewenste neveneffecten wordt bewerkstelligd. Uit het voorgaande volgt dat effectiviteit voorwaardelijk is voor de doelmatigheid: beleid dat niet effectief is, is per definitie ondoelmatig.

3.2.1 Beperkingen

Om uitspraken te kunnen doen over de effectiviteit van het artikel-1-beleid is het nodig om eerst duidelijk te krijgen welke doelen met het ingezette instrumentarium worden beoogd en vervolgens na te gaan in hoeverre deze doelen in de praktijk worden gerealiseerd. Hier doet zich echter een complicatie voor. De effecten van generiek beleid zijn - ten opzichte van een situatie waarin dat beleid ontbreekt - altijd lastig vast te stellen. Rijksbeleid, en zeker ook dat van artikel 1, wordt in de regel uitgevoerd in een context waarin ook andere factoren invloed uitoefenen op de zogenaamde 'doelvariabele'. Welke veranderingen in de uitkomstindicator (bijvoorbeeld afname ondermijnende criminaliteit) zijn dan het gevolg van de ingezette beleidsinstrumenten (bijvoorbeeld inzet TBO of capaciteit Flexpool) en welke zijn het gevolg van andere externe factoren (bijvoorbeeld verandering in de internationale drugsmarkt of een wereldwijde pandemie) die tegelijkertijd optreden? Om het geïsoleerde effect van de artikel-1-beleidsinstrumenten te kunnen bepalen zou strikt genomen de onderzoeksofzet minimaal de vorm moeten krijgen van een quasi-experiment. Dit niveau wordt bij deze beleidsdoorlichting benaderd als niet alleen de situatie op de doelvariabele(en) van vóór implementatie van de beleidsinstrumenten vergeleken wordt met de situatie erna, maar wanneer daarnaast de doelbereikindicator(en) ook vergeleken wordt met een controlegroep waarbij de artikel-1-beleidsinstrumenten niet geïmplementeerd zijn. Het behoeft weinig toelichting dat een dergelijke onderzoeksofzet niet mogelijk is. Enerzijds ontbreekt het aan een voormeting op deze indicatoren, anderzijds is het niet mogelijk om voor drie Caribische landen referentielanden te vinden die qua relevante kenmerken vergelijkbaar zijn. De toenmalige staatssecretaris van Koninkrijksrelaties gaf in reactie op Kamervragen naar de wijze waarop hij de effectiviteit van de Nederlandse inzet in de rechtshandavingsketen in de Caribische landen van het Koninkrijk wilde meten dan ook het volgende antwoord:

“Het vaststellen van indicatoren voor het meten van de effectiviteit van de Nederlandse inzet op de gehele rechtshandavingsketen van de afzonderlijke landen [wordt] praktisch ondoenlijk geacht.”¹⁷

Moet op basis van deze constatering dan de conclusie worden getrokken dat er überhaupt geen uitspraak gedaan kan worden over de doeltreffendheid van het artikel-1-beleid? Dat is gelukkig niet het geval. Door het expliciteren en vervolgens toetsen van de werkingstheorie van het beleid kan wel degelijk het nodige over de effectiviteit (en doelmatigheid) gezegd worden.

De explicatie bestaat uit drie stappen. Eerst moet natuurlijk de doelstelling worden vastgesteld. Wat wordt beoogd met het artikel-1-beleid? Vervolgens moet duidelijk worden gemaakt op welke wijze en met welke

¹⁷ Totaalijst feitelijke vragen: opzet en vraagstelling beleidsdoorlichting artikel 1 (Versterken rechtsstaat) Tweede Kamer, vergaderjaar 2020–2021, 33 189, nr. 15, p. 1-2. Zie tevens brief Tweede Kamer, vergaderjaar 2018–2019, 35 200 IV, nr. 8 (17 juni 2019).

middelen dat doel dan bereikt zou moeten worden. Dat is de explicatie van de werkingstheorie. Tot slot moet worden getoetst of deze beleidslogica/werkingstheorie plausibel is en consistent is. Met andere woorden: is het logisch dat beleidsinspanning x leidt tot beoogd resultaat y? En zo ja, worden nog bepaalde condities randvoorwaardelijk geacht voor het behalen van het beoogde effect?¹⁸ In het vervolg van deze paragraaf doorlopen we deze drie stappen.

3.2.2 Werkingstheorie

In de toelichting op de begroting van hoofdstuk IV wordt de algemene doelstelling van artikel 1 als volgt geformuleerd

“Het bevorderen van goed bestuur door een bijdrage te leveren aan het versterken van de rechtsstaat van de landen Aruba, Curaçao en Sint Maarten . Dit krijgt vorm door samenwerking op het gebied van veiligheid, rechtshandhaving, grensbewaking en mensenrechten en ondersteuning van de landen Aruba, Curaçao en Sint Maarten.”¹⁹

Binnen deze doelstelling staan de begrippen ‘goed bestuur’ en ‘versterken van de rechtsstaat’ centraal. Beide termen zijn binnen de wetenschap niet eenduidig geoperationaliseerd en als zodanig rechtstreeks meetbaar. Wel wordt vaak binnen de context van de Caribische rijkdelen onder goed bestuur een bestuurspraktijk verstaan waarbij het handelen van het openbaar bestuur rechtmatig is en het dankzij transparantie gedwongen wordt rekenschap af te leggen voor zijn daden (Nauta, 2011). Met het begrip ‘rechtsstaat’ wordt in de regel een staatsvorm aangeduid waarin wederzijdse rechten en plichten van burgers en overheid zijn vastgelegd in wetten en de betrokkenen dienovereenkomstig handelen.²⁰ Gelet op de specifieke doelen van de onder artikel 1 ingezette beleidsinstrumenten moet echter worden geconcludeerd dat met het ‘versterken van de rechtsstaat’ feitelijk het ondersteunen van de *strafrechtelijke handhaving van de rechtsorde* wordt bedoeld. De toelichtingen op de successievelijke begrotingen van hoofdstuk IV Koninkrijksrelaties maken bovendien duidelijk dat het daarbij vooral gaat om bestrijding van de georganiseerde misdaad, financieel-economische ondermijning waaronder witwassen, bestuurlijke corruptie en grensoverschrijdende criminaliteit. Zo stelt de toelichting op de begroting 2017 van hoofdstuk IV Koninkrijksrelaties dat het RST “als taak de bestrijding [heeft] van zware, georganiseerde en grensoverschrijdende criminaliteit [en] de afhandeling van internationale rechtshulpverzoeken op dit gebied.” Over de flexibel inzetbare pool KMar wordt in de toelichting van dezelfde begroting vermeld dat deze wordt ingezet voor de ondersteuning van de rechtshandhaving op Curaçao en Sint Maarten ter “bestrijding van de geweldscriminaliteit, het grens- en vreemdelingentoezicht, de bestrijding van mensensmokkel en -handel en de bestrijding van drugssmokkel via

¹⁸ Voor zoverre bepaalde condities aangemerkt worden als succesbepalend moet bij de betrokken partijen worden nagegaan in hoeverre in praktijk aan deze randvoorwaarden wordt voldaan. Daarbij zal ook worden vastgesteld welke (output) resultaten het beleid heeft opgeleverd en worden getoetst of de output logisch past in de werkingstheorie. Dan is daarmee – ondanks het ontbreken van een effectevaluatie – alsnog aannemelijk gemaakt dat het beleid effectief is.

¹⁹ Zoals gesteld in de rijksbegroting van 2021: Artikel 1. Versterken rechtsstaat - Vaststelling begroting Koninkrijksrelaties en BES-fonds 2020 - Rijksbegroting.nl. (Tweede Kamer, vergaderjaar 2020–2021, 35 570 IV, nr. 2, p. 24).

²⁰ Zie bijvoorbeeld: <https://www.denederlandsegrondwet.nl/id/vi7hh3726wvo/rechtsstaat>

de luchthavens.”²¹ Het TBO is blijkens het jaarverslag 2017 opgericht om “via een gerichte en integrale aanpak de grensoverschrijdende, ondermijnende criminaliteit in het Caribisch deel van het Koninkrijk te bestrijden.”²² Omdat het RST, het TBO en de flexibel inzetbare pool KMar nagenoeg volledig gefinancierd worden vanuit artikel 1 mag worden aangenomen dat de doelen van deze drie beleidsinstrumenten dus een nadere uitwerking zijn van wat in artikel 1 wordt samengevat onder de noemer ‘versterken van de rechtsstaat’.

Uit de toelichtingen op de successievelijke begrotingen van Hoofdstuk IV wordt verder duidelijk dat de ondersteuning aan het OM en het Hof tot doel heeft “een goed niveau van rechtshandhaving en rechtspleging in de drie landen (en Caribisch Nederland) te garanderen”.²³ De motivering voor deze ondersteuning is de constatering dat lokaal onvoldoende kandidaten voor bemensing van de rechterlijke macht beschikbaar zijn. “Nederland draagt daarom op verzoek van de landen bij door capaciteit ter beschikking stellen”. Deze treden in lokale dienst, maar de buitenlandtoelage wordt vergoed ten laste van artikel 1 van Hoofdstuk IV van de rijksbegroting. Anders dan bij het RST, de flexibel inzetbare pool KMar en het TBO gaat het niet om ondersteuning van specifieke vormen van (straf)rechtelijke handhaving. Alle type gerechtelijke ambtenaren mogen namelijk gebruik maken van de toelage ook wanneer zij bijvoorbeeld ingezet worden op andere zaken dan die door het RST zijn aangebracht. Dit beleidsinstrument is zodoende meer generiek van aard en heeft geen ander doel dan een goed niveau van de rechtshandhaving en rechtspleging *in algemene zin* te bevorderen.

3.3 Beleidscontext

Om in theorie de effectiviteit van het artikel-1-beleid te kunnen bepalen is de vraag relevant: waarom zou door het bekostigen van de flexibel inzetbare pool KMar, het RST, het TBO en de buitenlandtoelagen voor gerechtelijke ambtenaren de rechtsstaat versterkt worden? En waarom zou daardoor goed bestuur worden bevorderd? Om deze vragen te beantwoorden is het nodig de beleidscontext in de beschouwing te betrekken. Bezien moet worden of de specifieke uitdagingen in de Caribische landen op het terrein van de (strafrechtelijke) handhaving een logische aanleiding vormen voor de opzet en inhoud van het huidige instrumentarium. Hoewel de beschikbare documentatie over artikel 1 en de daarvoor ingezette beleidsinstrumenten vrij summier ingaan op de motivering van het beleid worden steeds (impliciet) twee redenen genoemd waarom Nederland (ook) zou moeten inzetten op het versterken van de rechtsstaat. Enerzijds wordt verwezen naar veiligheidsrisico's van de landen die verband houden met de geografische positionering, anderzijds wordt ingegaan een aantal specifieke kenmerken van de landen die de kwetsbaarheid voor integriteitsschendingen en criminaliteit vergroten. We lichten beide redenen kort toe.

²¹ Tweede Kamer, vergaderjaar 2016–2017, 34 550 IV, nr. 2, p. 14. In de Protocollen van zowel het RST als de flexibele pool KMar is de taakstelling in vergelijkbaar verwoord.

²² Financieel jaarverslag RST 2017, p. 15.

²³ Zie voor de toelichtingen op de successievelijke begrotingen van Hoofdstuk IV Rijksbegroting (Tweede Kamer, vergaderjaar 2018–2019, 35 000 IV, nr. 2).

3.3.1 Geografische positionering

De Caribische regio wordt sinds jaar en dag geconfronteerd met (grens)overschrijdende drugscriminaliteit en andere vormen van ondermijnende misdaad. Vormen van criminaliteit die in het verlengde daarvan liggen – zoals witwassen en (vuur)wapen geweld – plaatsen de regio voor grote veiligheidsvragen. In de recente Update Criminaliteitsbeeld 2022-2023 –opgesteld voor het RST - wijst Van der Zee (2022) erop dat er in de regio meerdere factoren aanwezig zijn die gunstig zijn voor de incidentie van dit fenomeen, zoals de nabijheid van productielanden en afzetmarkten. De regio kent bovendien lange kustlijnen waar grenstoezicht en patrouilles lastig uit te voeren zijn. Het intensieve commerciële zee- en luchtverkeer binnen de regio en de wijdverbreide bestuurlijke corruptie zorgen er verder voor dat drugs eenvoudig verstopt en binnen de regio getransporteerd kan worden.²⁴ De illegale drugshandel leidt in de regio tot geweld. In Puerto Rico, bijvoorbeeld, wordt geschat dat minstens 80% van de moorden drugs-gerelateerd zijn.²⁵ De regio wordt al jaren geteisterd door strijd tussen rivaliserende drugsgangs die controle proberen te verwerven of behouden op de illegale (drugs)markten. Vuurwapengeweld is daar onlosmakelijk mee verbonden: volgens schatting van InSight Crime circuleren in het Caribisch gebied 1.6 miljoen illegale vuurwapens.²⁶ Drugs en vuurwapengeweld maken dat de kans slachtoffer te worden van een levensdelict op Curaçao en Sint Maarten 20 per 100.000 inwoners bedraagt (Insight Crime, 2021).²⁷ In Nederland is deze slachtofferkans 0,7 per 100.000.²⁸

Veel landen op het Zuid-Amerikaanse continent staan er economisch slecht voor, wat een verhoging van de criminaliteit tot gevolg heeft gehad. En niet alleen drugscriminaliteit. De economische misère heeft ook geleid tot een toename van mensenhandel en seksuele -en arbeidsuitbuiting binnen de regio. Voor de Benedenwindse eilanden is specifiek de ontwikkeling in Venezuela van belang. De politieke spanningen en de economische neergang hebben een blijvende irreguliere migratiestroom op gang gebracht én voor een toename van transnationale criminaliteit gezorgd.²⁹

Hoewel het geen bronlanden betreffen en het ook niet de belangrijkste steunpunten zijn, vormen Aruba en Curaçao, op enkele tientallen kilometers voor de kust van Venezuela, tussenstations voor uit Zuid-Amerika afkomstige cocaïne op weg naar andere (ei)landen in de regio en naar Europa en Nederland. In het oostelijke deel van het Caribisch gebied vormt Sint Maarten ook een tussenstation voor transporten naar Puerto Rico, de Amerikaanse Maagdeneilanden en Europa. Tegelijkertijd trekken de Caribische landen – vanwege de historische banden met Nederland - misdaadbendes uit Nederland aan die van daaruit in de regio opereren. (AIV, 2020).³⁰ Al met al kan zodoende geconcludeerd worden dat door de ligging en de (geo)politieke

²⁴ <https://insightcrime.org/caribbean-organized-crime-news/caribbean/#History>

²⁵ <https://www.justice.gov/archive/ndic/pubs3/3950/overview.htm>

²⁶ <https://insightcrime.org/caribbean-organized-crime-news/caribbean/#History>

²⁷ Insight Crime (2021). Latin America Organized Crime Study for the Kingdom of the Netherlands, p. 6

²⁸ <https://www.cbs.nl/nl-nl/nieuws/2021/39/minder-moorden-in-2020-wel-meer-jongeren-vermoord>

²⁹ De situatie in Venezuela is al enige tijd zorgelijk. InSight Crime schrijft in 2020: 'the collapse of Venezuela, where transnational organized crime has now penetrated the highest echelons of government, presents the Kingdom of the Netherlands with a direct national security threat.' Sindsdien is de situatie niet verbeterd. Dit betekent dat de vluchtelingenstroom na een korte onderbreking tijdens de lockdowns gewoon weer hervat is. Wekelijks arriveren op de Benedenwindse Eilanden boten uit Venezuela met migranten, wapens en drugs, aldus de CBA update 2022-2023 die in opdracht van het RST door van der Zee (2022) werd opgesteld.

³⁰ Adviesraad Internationale Vraagstukken (2020). Veiligheid en rechtsorde in het Caribisch gebied. Den Haag: AIV, p. 16

ontwikkelingen in de regio de landen kwetsbaar zijn voor georganiseerde criminaliteit en voor grote uitdagingen staan op het terrein van veiligheid.³¹

3.3.2 Kwetsbaarheid van de Caribische landen

De kwetsbaarheid van de Caribische landen van het Koninkrijk wordt vergroot door de kleinschaligheid van de eilandelijke samenlevingen en de beperkte financiële middelen die de landen tot hun beschikking hebben. De kleinschaligheid heeft impact op verschillende terreinen. In de eerste plaats zorgt het er voor dat de rekruteringsgrond voor personeel in de rechtshandavingsketen op de eilanden relatief beperkt is. Geschikte kandidaten zijn daardoor moeilijk te vinden, wat gevolgen heeft voor zowel de capaciteit als de kwaliteit van de dienstverlening. Met name bij het invullen van gespecialiseerde functies speelt dit probleem op grote schaal (Mortel et. al. 2015). Met dit probleem hangt een tweede samen: bevoegdheid -en taakconcentratie. Dat wil zeggen: overheidsinstanties (waaronder die in de rechtshandhaving) hebben evenveel functies uit te oefenen als in Nederland maar het aantal personen dat invulling geeft aan die functie is vaak beperkter. Dat leidt er toe dat overheidsfunctionarissen feitelijk aan hogere kwalificatie-eisen moeten voldoen om hun functie naar behoren uit te kunnen oefenen. Maar juist vanwege de voornoemde beperkte rekruteringsgrond is dat een schier onmogelijke opgave (Nauta, 2011).³² De slagkracht van de rechtshandavingsketen is daardoor gering, terwijl de uitdagingen op het terrein van de misdaad aanzienlijk zijn. Deze uitdagingen spelen op diverse terreinen en bij verschillende ketenpartners, zoals de grensbewaking- en toezicht, (financiële) recherche en gespecialiseerde inlichtingenorganisaties (Council of Law Enforcement, 2022).³³ Daarnaast speelt mee dat door het lagere welvaarniveau en dito belastinginkomsten de overheden van de Caribische landen van het Koninkrijk relatief minder middelen aan de rechtshandhaving kunnen spenderen. Een kernpartner van het artikel-1-beleid vat dit probleem tijdens de beleidsdoorlichting als volgt samen:

“Op verschillende terreinen binnen de rechtshandavingsketen zijn tekorten. We zien dat het Gemeenschappelijk Hof klaagt over het feit dat zij haar eigen rechters niet kan betalen. Het lokale OM moet officieren inleveren en gaat alleen nog maar achter fysieke veiligheid aan. Het KPC en de Landsrecherche hebben een groot verschil tussen formatie en bezetting...”

In hun recente rapporten (2022) over de staat van de rechtshandhaving in Curaçao respectievelijk Sint Maarten concluderen de Raden voor de Rechtshandhaving unaniem dat de rechtshandavingsketen zich in een kwetsbare positie bevindt. Zo stelt de Raad voor de Rechtshandhaving van Curaçao:

³¹ Zie voor een gedetailleerd overzicht van de uitdagingen onder meer de rapporten van de Raad voor de rechtshandhaving van Curaçao en Sint Maarten: https://www.raadrechtshandhaving.com/nl_NL/ en verder ook de brief van de staatssecretaris van Koninkrijksrelaties van 7 oktober 2019 ‘Bestrijding georganiseerde criminaliteit’ (Tweede Kamer, vergaderjaar 2019–2020, 35 300 IV, nr. 14)

³² Aan het aantrekken van personeel van buiten de (eilands)grenzen kleven nadelen. Vaak ontbreekt het aan (talen)kennis en gevoel voor de lokale situatie. Bovendien hanteert de Nederlandse overheid doorgaans uitzendperiodes van 3 tot 5 jaren. Met het vertrek na een tijdelijke uitzending, verdwijnt de opgebouwde kennis van het eiland.

³³ 2021: State of law enforcement Sint Maarten (2022). Philipsburg: Council of Law Enforcement (Raad voor de rechtshandhaving Sint Maarten), p. 13.

“Vanwege gebrek aan capaciteit en middelen [zijn] vitale organisaties binnen de justitiële keten niet in staat [...] om op adequate wijze uitvoering te geven aan hun taken. Dit geldt voor het OM, het KPC en de LrC.”³⁴

Kleinschaligheid vergroot ook het risico op ambtelijke en bestuurlijke corruptie. Als gevolg van kleinschaligheid is de sociale afstand tussen burgers en overheidsfunctionarissen namelijk relatief beperkt. Beide actoren kennen elkaar in de regel ook persoonlijk waardoor sociale en professionele rollen gaan overlappen (Veenendaal, W. 2017; Oostindie & Sutton, 2006). Hoewel deze nabijheid bijdraagt aan samenhang en sociale cohesie, is uit de literatuur bekend dat deze overlap de kans op politieke patronage en ambtsmisdrijven aanzienlijk vergroot. De AIV concludeert in haar recente rapport (2020) dan ook dat integriteitsschendingen en corruptie door de inwoners van de landen beschouwd worden als een onlosmakelijk onderdeel van een historisch gewortelde cultuur van patronage en zorg voor de familie. In het AIV-rapport wordt een recent opinieonderzoek aangehaald - uitgevoerd op Aruba - waaruit blijkt dat driekwart van de respondenten corruptie een wijdverbreid probleem vindt en dat de politiek tot de meest corrupte van alle instituties moet worden gerekend.³⁵

Los van de kleinschaligheid zorgt de sociaaleconomische situatie van de landen voor extra druk op de rechtshandavingsketen. In de Caribische rijkdelen is naar Europese maatstaven het welvaarts- en opleidingsniveau relatief laag en leven grote groepen mensen in kansarme milieus. De wetenschappelijke literatuur levert overvloedig bewijs dat tussen dergelijke omstandigheden en de incidentie van deviant- en crimineel gedrag een sterke samenhang bestaat.³⁶

Tot slot zij er nog op gewezen dat in de Caribische landen van het Koninkrijk enkele vormen van economische activiteit plaatsvinden die in de literatuur vaak worden aangemerkt als kwetsbaar voor criminele inmenging. In de recente National Risk Assessment (NRA) van Aruba wordt er bijvoorbeeld op gewezen dat het risico op witwassen Aruba 'medium high' is als gevolg van de goed ontwikkelde financiële- en zakensector in combinatie met een minder uitgewerkt toezichtstelsel.³⁷ Het feit verder dat de lokale *Trust and Company Service Provider's* in Aruba van oudsher al diensten verlenen aan Venezolaanse cliënten en Venezuela op een steenworp afstand ligt, draagt volgens de NRA verder bij aan de dreiging van infiltratie van fout geld in de Arubaanse economie. Ook bij de twee andere Caribische landen worden soortgelijke kwetsbaarheden geconstateerd. Verder blijkt uit het onderzoek van InSight Crime (2019) dat op Curaçao en Sint Maarten wordt

³⁴ De staat van de rechtshandhaving Curaçao 2021 (2022). Willemstad: Raad voor de rechtshandhaving Curaçao, p. 9.

³⁵ Centrale Bank van Aruba, Corruption survey 2018, augustus 2019.

³⁶ Zie bijvoorbeeld: van Dijk, J., Nieuwbeerta, P. & Joudo Larsen, J. Global Crime Patterns: An Analysis of Survey Data from 166 Countries Around the World, 2006–2019. J Quant Criminol (2021). <https://doi.org/10.1007/s10940-021-09501-0>

³⁷ National Money Laundering Risk Report of Aruba, 2021, p. 7-8.

witgewassen in de horeca, het bankwezen, de bouw en de online goksector. Deze laatste sector wordt in verband gebracht met de Italiaanse maffia en wordt op Curaçao aangemerkt als een 'major concern'.³⁸

In de volgende hoofdstukken gaan we in op de uitvoeringspraktijk van de vier beleidsinstrumenten die vanuit artikel 1 worden gefinancierd. Daarbij zal, voor zo ver relevant, ook gerefereerd worden aan de beleidsdoelen en de beleidscontext die in dit hoofdstuk is geschetst.

³⁸ Op Curaçao is een vergunning nodig om online kansspelen aan te kunnen bieden. Het is echter vrij eenvoudig om aan een vergunning te komen. Zo'n twintig jaar geleden zijn namelijk eenmalig enkele zogeheten masterlicenties uitgegeven aan een handjevol bedrijven. De masterlicentiehouders hebben naar schatting ruim duizend sublicenties uitgegeven. Die zijn te zien als gebruiksrechten. Op de houders van sublicenties wordt nauwelijks toezicht uitgeoefend. (<https://www.platform-investico.nl/artikel/russische-oekraiense-en-belarussische-eigenaren-achter-curacaose-online-casinos/>)

4

Flexibele pool Koninklijke Marechaussee

In dit hoofdstuk staat de flexibele pool KMar centraal. Eerst wordt ingegaan op de totstandkoming en opzet van dit beleidsinstrument. Vervolgens wordt gekeken naar de uitvoeringspraktijk door de output en de beoordeling in ogenschouw te nemen. Het hoofdstuk sluit af met een opsomming van enkele knelpunten die zich bij dit beleidsinstrument voordoen. Een beoordeling van de doelmatigheid en doeltreffendheid van de flexibele pool KMar vindt niet plaats in dit hoofdstuk maar gebeurt in hoofdstuk 9. Dit hoofdstuk is gebaseerd op analyse van schriftelijke documentatie en gesprekken met inhoudelijk betrokkenen, deskundigen en het bevoegd gezag. Deze drie groepen respondenten worden ten behoeve van de leesbaarheid in de lopende tekst steeds aangeduid als 'kernpartners'. In dit en de volgende hoofdstukken worden citaten van geïnterviewde kernpartners opgenomen. Deze citaten worden gebruikt om breder gemaakte punten te illustreren en kleuring te geven.

Zoals opgemerkt in hoofdstuk 2 heeft gelijktijdig met de beleidsdoorlichting ook de evaluatie plaatsgevonden van het 'Protocol inzake de inzet van personeel vanuit de flexibel inzetbare pool Koninklijke Marechaussee'. De resultaten van die evaluatie zijn ook benut voor dit hoofdstuk.

4.1 Aanleiding en ontwikkeling

Sinds de jaren negentig werd vanuit de KMar ondersteuning geboden aan de rechtshandhavingketen in wat toen nog de Nederlandse Antillen heette. Deze inzet werd in 2004 verder geformaliseerd. Naar aanleiding van het urgentieprogramma van de toenmalige Antilliaanse regering werd op 5 januari 2005 een 'Gemeenschappelijke verklaring inzake de samenwerking tussen de Nederlandse Antillen en Nederland voor de verbetering van de veiligheidssituatie in de Nederlandse Antillen' getekend. Op 10 januari 2005 werd het 'Protocol inzake de instelling van gemeenschappelijke grenscontroleteams Nederlandse Antillen en Nederland ondertekend'. Dit Protocol voorzag voor de duur van maximaal 2 jaar in 13 KMar en 12 Douaniers.

De inzet vanuit het Protocol is in de periode in de aanloop naar de staatkundige hervormingen gehandhaafd. Vóór die staatkundige hervorming van 10 oktober 2010 werd echter duidelijk dat ook de nieuwe landen Curaçao en Sint Maarten behoefte zouden hebben voor ondersteuning van de Koninklijke Marechaussee.

Toen de samenwerking op basis van het Protocol zou aflopen per 2011, werd door de betrokken landen geconcludeerd dat inzet vanuit de flexibele pool in de twee nieuwe Caribische landen Curaçao en Sint Maarten gewenst bleef. 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. Na verloop van tijd gaf ook Aruba aan aanspraak te willen maken op ondersteuning vanuit de flexpool. 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.

In de daaropvolgende jaren constateerden de betrokken partners en de verantwoordelijke ministers dat een structurele inzet van de Koninklijke Marechaussee wenselijk was. Op 24 januari 2019 werd daarom een nieuw Protocol getekend dat per 1 januari 2020 inging. Anders dan voorgaande Protocollen is het huidige Protocol voor onbepaalde tijd. Wel staat het elke partij afzonderlijk vrij, na hierover een met alle partijen gezamenlijk overleg te hebben gevoerd, het Protocol op te zeggen per 1 januari van het eerstvolgende kalenderjaar, met een opzegtermijn van 2 jaar. Wanneer Aruba, Curaçao en/of Sint Maarten gebruik maakt van deze opzeggingsbevoegdheid behoudt het Protocol voor de overige landen zijn werking.

4.2 Opzet en werkwijze

De inzet van de KMar onder het Protocol heeft tot doel het verlenen van ondersteuning door het ter beschikking stellen van medewerkers van de KMar. Deze inzet van de flexpool is geënt op de uitvoering van grens-gerelateerde politietaken in de landen. Het Protocol noemt in artikel 6 de volgende taken expliciet :

- Grensbewaking.
- Politietaken op de luchthaven en op de maritieme grenzen, hetgeen behelst de handhaving van de openbare orde, strafrechtelijke handhaving van de rechtsorde en het verlenen van hulp aan hen die dat behoeven.
- Bestrijding drugs- en wapencriminaliteit aan de grenzen.
- Bestrijding van migratiecriminaliteit (mensenhandel en mensensmokkel).

De operationele inzet van de medewerkers vanuit de flexpool vindt plaats onder het bevoegd gezag van het land waar de werkzaamheden worden verricht. De inzet gebeurt onder leiding van het hoofd van de betreffende operationele dienst van het land. De wijze waarop de medewerkers vanuit de flexpool (in samenwerking met die diensten) omgaan met informatie, geschiedt conform de geldende wettelijke bepalingen aldaar.

Naast de inzet van capaciteit wordt in het Protocol nadrukkelijk ook genoemd dat de KMar kan worden ingezet voor de overdracht van kennis en vaardigheden. Het gaat daarbij onder meer om vormen van *twinning* met de lokale diensten en de opbouw van expertise (bij de diensten) op het terrein van documentherkenning.

Vanuit artikel 1 hoofdstuk IV van de Rijksbegroting worden jaarlijks middelen beschikbaar gesteld voor 43 medewerkers KMar. Blijkens het Protocol dienen de ministers van Justitie van Aruba, Curaçao en Sint Maarten jaarlijks, voor 1 oktober, een verzoek in om personele inzet vanuit de flexpool voor het volgende kalenderjaar bij de betrokken bewindspersoon van het minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties. De

bewindspersoon treedt vervolgens in overleg met de Commandant van de Koninklijke Marechaussee die de toekenning van de capaciteit aan de landen bepaalt.

Naast de structurele inzet kan incidenteel op verzoek van de minister van Justitie van het betrokken land en na goedkeuring door de minister van BZK - in overleg met de ministers van Defensie en van Justitie en Veiligheid - een deel van de personele capaciteit vanuit de flexpool tijdelijk aangewend worden voor taken die extra inzet of overdracht van kennis en vaardigheden vragen. Deze inzet kan worden geleverd in het kader van vreemdelingtoezicht of ten behoeve van de bestrijding van geweldscriminaliteit. Op verzoek van het bevoegd gezag kunnen medewerkers uit de flexpool ook incidenteel en na goedkeuring van de minister van BZK ingezet worden voor politietaken in Caribisch Nederland.

Aanvullend zijn de landen, ter uitvoering van de maatregelen in de landspakketten, op 4 februari 2021 een nieuw 'Protocol inzake de Versterking grenstoezicht in de Caribische landen van het Koninkrijk' overeengekomen.³⁹ In dat kader stelt de minister van BZK extra 71 fte personeel van de KMar beschikbaar, bovenop de 43 fte uit de flexibele inzetbare pool KMar. Op basis van dit nieuwe Protocol zal de KMar de lokale diensten verder versterken met als doel om de transnationale georganiseerde (ondermijnende) criminaliteit te bestrijden. Dit nieuwe Protocol valt buiten de scope van de beleidsdoorlichting, omdat de implementatie nog moet gebeuren.

Financiën

Om uitvoering te geven aan de taken uit het Protocol zijn in de periode 2017-2021 door BZK de volgende middelen ten behoeve van de KMar beschikbaar gesteld (zie tabel 4.1). 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. De incrementele stijging die in de tabel zichtbaar wordt is het gevolg van loon-prijs bijstellingen.

Tabel 4.1 Begrote en bestede middelen artikel 1 voor Flexibele pool

	2017	2018	2019	2020	2021
Begrote ⁴⁰ middelen Flexpool	€6.100.000,00	€6.100.000,00	€6.100.000,00	€6.209.000,00	€6.339.000,00
Daadwerkelijke uitgaven	€ 6.100.000,00	€ 6.100.000,00	€ 6.209.000,00	€ 6.339.000,00	€ 6.467.000,00 ⁴¹

Door de KMar wordt ieder jaar schriftelijk verantwoording afgelegd door middel van een rapportage. Hierin worden overzichten van de inzet in de landen gegeven. Uit tabel 4.2 blijkt dat de beschikbare formatie van 43

³⁹ Kamerstukken II 2020/21, 35570 IV, nr. 33.

⁴⁰ Het betreft de initiële begroting. Extra uitgaven zijn later aan deze begroting toegevoegd en maken derhalve onderdeel uit van de bijgestelde begroting (niet weergegeven).

⁴¹ Dit bedrag wijkt af van het jaarverslag 2021. Het jaarverslag maakt namelijk melding van een bedrag van €21.239 mln. Bij dat bedrag werden aanvullende rechtsstaatsmiddelen n.a.v. het Landspakket meegerekend.

fte hoofdzakelijk ten bate van Curaçao en Sint Maarten wordt aangewend. Op Aruba gaat het om maximaal 4 fte, terwijl op Caribisch Nederland vanuit de flexpool geen inzet heeft plaatsgevonden.

Tabel 4.2 Verdeling fte

Standplaats	2017	2018 ⁴²	2019	2020
Aruba	4	4	2	4
CN		-	-	-
Curaçao	18	19	24	20
Sint Maarten	19	19	18	19
Totaal	41	42	44	43
Formatie	43	43	44	43

De inzet vanuit de flexpool verschilt in de onderzochte periode per land. In de Onderlinge Regeling Versterking Grenstoezicht (ORVG) Sint Maarten is tussen Nederland en Sint Maarten overeengekomen dat de KMar en de Douane Nederland Sint Maarten ondersteunen om het grenstoezicht te versterken. Dit heeft in 2018 verder vorm gekregen in het Plan van Aanpak ORVG Sint Maarten. In dit plan is vastgesteld waar de capaciteit van de flexpool KMar en de Nederlandse Douane op Sint Maarten worden ingezet voor de duur van 2 jaar.⁴³ Ook werd overeengekomen dat de gehele flexpool-capaciteit van de KMar geplaatst op Sint Maarten alleen ten behoeve van het Plan van aanpak zou worden ingezet. Op Sint Maarten bestond gedurende de beleidsperiode 2017-2021 de inzet primair uit de participatie in het zogenaamde Alpha Team.⁴⁴ 6 fte van de in totaal 13 fte van de KMar die voor dit team worden ingezet rouleren overigens met de immigratie die wordt ingezet op Saba en Sint Eustatius.

Op Curaçao is in de onderzochte periode ondersteuning geboden aan diverse organisaties binnen de Justitieketen. Het ging daarbij om het Atrakoteam⁴⁵, Divisie Georganiseerde Criminaliteit, Recherche (KPC/RST), Hato luchthaventeam, Intel, Kustwacht en Opsporing algemeen. Ook werden incidentele bijdragen geleverd aan handhaving. Gedurende de beleidsperiode is een verschuiving geweest van de inzet in de richting van de lucht- en maritieme grenzen (inclusief de intell-processen) ten koste van de inzet binnen het Atrakoteam. Ook werden de Kustwacht en het Korps Politie Curaçao (KPC) ondersteund bij de versterking van hun informatiepositie bij het Kustwachtsteunpunt Curaçao. Bij de ondersteuning op de luchthaven is ingezet

⁴² In 2018 zijn er 42 fte van de Koninklijke Marechaussee ingezet ten behoeve van de flexpool. In dat jaar waren in principe alle vacatures gevuld, echter zijn er een aantal functie tijdelijk waargenomen of gevuld door de inzet van tijdelijk tewerkstellingen uit Nederland.

⁴³ De middelen voor het PvA ORVG komen ten laste van artikel 8 hoofdstuk IV rijksbegroting en niet ten laste van artikel 1.

⁴⁴ Het Alpha Team is opgericht in November 2016. Het Alpha Team is een samenwerkingsverband bestaande uit de volgende autoriteiten; de Douane, Immigratie, Koninklijke Marechaussee, het Korps Politie Sint Maarten en de Kustwacht Dit team houdt zich voornamelijk bezig met het onderkennen van grensoverschrijdende criminaliteit op de luchthaven Princess Juliana International Airport (PJIA) en sinds de toevoeging van de Kustwacht in 2019, ook in de haven van Pointe Blanche. De werkwijze bestaat onder andere uit het toezicht houden op de passagierstromen op de luchthaven Princess Juliana International Airport. Medewerkers van het Alpha Team voeren hun werkzaamheden uit in zowel uniform als in burgerkleding. Het Alpha Team controleert reizigers, afhalers, wegbrengers en eventueel medewerkers op de airport die afwijkend gedrag vertonen. Daarnaast heeft het Alpha Team een informatiepositie op het eiland Sint Maarten. Het doel van het Alpha Team is om de gegenereerde informatie van incidenten samen te bundelen, verbanden te leggen en trends waar te nemen om vervolgens deze bij de desbetreffende divisie binnen het Korps Politie Sint Maarten te signaleren. Deze informatiepositie wordt geconsolideerd door een wekelijkse briefing waarbij een informatie-uitwisseling plaatsvindt tussen een groot aantal ketenpartners op Sint Maarten.

⁴⁵ Een (gewapende) overval wordt in het Papiaments aan 'atrako' genoemd. Het Atrakoteam richt zich op de aanpak van deze vorm van criminaliteit.

op de versterking van de aanpak van drugsmokkel en andere ondermijnende criminele activiteiten. Daarnaast wordt personeel in het tweedelijns grenstoezicht op de luchthaven ingezet op vluchten waar een verhoogd risico op zit. Ook werden opleidingstrajecten geïnitieerd voor lokale medewerkers in het grenstoezicht op het terrein van documentherkenning.

De inzet op Aruba vanuit de flexpool is relatief beperkt geweest in de onderzochte beleidsperiode. Wel is in afstemming met de autoriteiten van Aruba capaciteit ter ondersteuning van de immigratiedienst en het Korps Politie Aruba (KPA) geplaatst. De ondersteuning van de KMar richt zich op de recherche in de Unit Mensenhandel/Mensensmokkel en in de intel bij het zogenaamde Fusion Center Aruba. Het steunpunt van de Kustwacht wordt ondersteund met documentexpertise.

Eind 2020 stemde Aruba in met de inzet van de KMar en Douane Nederland onder het nieuwe Protocol Versterking Grenstoezicht ter versterking van het grenstoezicht als voorwaarde onder de financiële steunverlening (derde tranche) door Nederland.

4.3 Uitvoeringspraktijk

Output

De KMar rapporteert niet apart over de opbrengsten van de inzet van de flexpool. De reden hiervoor is dat er geen resultaatverplichtingen voortvloeien uit het Protocol. Er wordt volstaan met de inspanningsverplichting 43 fte te leveren aan de landen. Wel zijn in de gesprekken met de kernpartners voorbeelden genoemd die de opbrengsten van de flexpool illustreren. Ten eerste werd erop gewezen dat Sint Maarten – mede dankzij de inzet van de flexpool – de grensbewaking in 2017 op het hoogste niveau (Tier 1) wist te brengen van de Amerikaanse standaard voor de Trafficking Victims Protection Act's (mensenhandel).⁴⁶ In de nasleep van de wederopbouwsituatie na de orkaan Irma is de grensbewaking teruggevallen en nu op het lage Tier 3 niveau beland.⁴⁷ Voor Curaçao wordt door de samenwerkingspartners gewezen op de opleidingsprogramma's en het feit dat de lokale medewerkers dankzij de inzet van de flexpool nu documentenherkenning op het niveau 1 hebben gehaald. De flexpool KMar blijft als backoffice voor het KPC op het niveau 2 en 3 beschikbaar als er complexe documentvragen komen.⁴⁸ Omdat de medewerkers van de KMar grotendeels *embedded* in de lokale diensten werken, samen met lokale medewerkers, kan verder moeilijk worden vastgesteld welke operationele resultaten te danken zijn aan de flexpool. In de meeste gevallen zijn de resultaten daar de gemeenschappelijk verdiensten van het hele team.

⁴⁶ Zie: <http://www.state.gov/j/tip/rls/tiprpt/2013>; De Tier 1, 2 of 3 ranking geeft aan in hoeverre de landen voldoen aan de Trafficking Victims Protection Act's (TVPA) minimum standards. Bij een Tier 2 ranking komt het land niet volledig overeen met de minimum standards, maar spant het land zich voldoende in om dat wel te bereiken.

⁴⁷ <https://www.state.gov/wp-content/uploads/2022/04/337308-2022-TIP-REPORT-inaccessible.pdf>

⁴⁸ Net als Sint Maarten is de grensbewaking op Curaçao voor verbetering vatbaar en scoort dit land eveneens een Tier 3-niveau op de TVPA-lijst. Daarmee bevindt Curaçao zich voor dit aspect van de grensbewaking op hetzelfde niveau als landen als Syrië, Nicaragua en Afghanistan.

Beoordeling

De samenwerkingspartners van de flexpool oordelen in de regel heel positief over de uitgezonden medewerkers. De korpschefs van zowel Sint Maarten als Curaçao vertellen dat de eigen capaciteit onder grote druk staat en feitelijk onvoldoende is om de grensbewakingstaken op het gewenste niveau in te vullen.⁴⁹

Dankzij de inzet van de flexpool wordt een hoger niveau gerealiseerd. Ook in de directe samenwerking hebben de KMar-medewerkers met hun expertise toegevoegde waarde. Daarbij gaat het niet alleen om hun kennis van documentfraude maar ook om hun schrijfvaardigheden die van pas komen bij het (in het Nederlands) opstellen van processen-verbaal. Op Sint Maarten sluit het hoofd operaties bovenwinden van de KMar aan bij de managementvergaderingen van het KPSM en zijn volgens de korpschef de medewerkers goed geïntegreerd. Ook het voornoemde scholingstraject waarmee de lokale medewerkers van de grensbewaking getraind zijn in documentherkenning wordt als een belangrijke meerwaarde gezien.

De medewerkers KMar zijn in de regel heel dienstbaar en in staat zich goed aan te passen aan de lokale mores, vertellen verschillende geïnterviewden. Daardoor kunnen ze goed meedraaien in de werkprocessen van de organisaties waar ze worden ingezet. Daarin stellen ze zich ook flexibel op. Het Alpha Team op Sint Maarten heeft bijvoorbeeld ook zaken gedraaid op het terrein van drugscriminaliteit omdat de algemene recherche en de afdeling zware criminaliteit daar geen tijd voor hadden. Dankzij deze inzet zijn de nodige drugs onderschept en zijn meerdere aanhoudingen verricht.

Wel vragen culturele verschillen om aandacht. Een medewerker van de flexpool vertelt:

"Het verschilt per individu of culturele verschillen invloed hebben op de samenwerking. Wij verdienen drie keer zo veel als lokale collega's, de scholen van onze kinderen worden betaald en we hebben hier een goed leven. De lokale collega's hebben recent nog salaris moeten inleveren en werken vaak het maximaal aantal uren om extra geld te verdienen. Ze zien je als gelijke als je net zo hard werkt als hen, maar als je de kantjes eraf loopt en de indruk wekt dat je liever met KMar collega's werkt, heeft dit negatief effect op de verhoudingen met lokale partijen. Het is hun land en je moet niet denken hun systeem te veranderen en met een Nederlandse mindset aan de slag te gaan. Als je de Nederlandse mentaliteit vasthoudt, heb je het moeilijker hier. Als je respect toont voor hun werkwijze en cultuur en dat ook meeneemt in je communicatie krijg je ook respect terug."

De inzet van de flexpool op Aruba was in de onderzochte periode beperkt. De kernpartners vertellen dan ook dat zij weinig ervaring hebben met de KMar. Wel is de verwachting dat in de nabije toekomst in het kader van het Protocol versterking grenstoezicht (zie tekstkader) intensief met de KMar zal worden samengewerkt. Het KPA hoopt dankzij die samenwerking voortgang te boeken op het terrein van documentherkenning en profiling.

⁴⁹ Dit probleem wordt eveneens gesignaleerd door de Raden van Rechtshandhaving van beide landen, zie hun rapporten over de staat van de rechtshandhaving 2021.

Protocol inzake de Versterking grenstoezicht in de Caribische landen van het Koninkrijk

Nederland heeft samen met Aruba, Curaçao en Sint Maarten een gezamenlijk Protocol versterking grenstoezicht opgesteld. In dit Protocol is afgesproken om, in ieder geval, de komende 7 jaar extra te investeren in het grenstoezicht. Eind 2020 zijn Aruba, Curaçao en Sint Maarten individueel met Nederland een politiek akkoord overeengekomen, waarin naast meerjarige financiële steun ook hervormingen worden verlangd. Een onderdeel hiervan is de maatregel ter versterking van het grenstoezicht. Ook zijn er afspraken gemaakt over de samenwerking tussen de lokale en Nederlandse grensdiensten. Nederland zal structureel een bedrag oplopend tot € 30,5 miljoen beschikbaar stellen voor ondersteuning door de Koninklijke Marechaussee, Douane Nederland en de Kustwacht Caribisch Gebied bij de versterking van het grenstoezicht in de Caribische landen van het Koninkrijk. Met deze middelen zal onder meer de Kustwacht in staat gesteld worden om 24/7 inzetbaar te zijn. Ook stelt Nederland, naast de structurele middelen, incidentele middelen ter beschikking voor investeringen in het materiaal, personeel en de faciliteiten van de grensdiensten. Het doel van het Protocol is het tegengaan van grensoverschrijdende/transnationaal georganiseerde (ondermijnende) criminaliteit in het Koninkrijk. De lokale en Nederlandse grensdiensten zullen gezamenlijk per land een plan van aanpak opstellen. Vervolgens zullen deze plannen van aanpak iedere 3 jaar geëvalueerd, vernieuwd en opnieuw vastgesteld worden. De maatregelen die voortvloeien uit het plan van aanpak zijn van belang voor een goed functionerende rechtsstaat, die randvoorwaardelijk is voor economische ontwikkeling, bijdraagt aan houdbare overheidsfinanciën en toeziet op de rechtmatigheid van bestedingen.

De KMar levert op verzoek van de landen specifieke inzet waarvoor in Nederland gericht gezocht wordt naar geschikte mensen die voldoen aan de gestelde eisen en gevraagde expertise. Deze mensen zijn vervolgens echter niet eenvoudig op andere expertises of andere eilanden in te zetten (vaak komt het gezin mee en gaan kinderen lokaal naar school). Omdat het gaat om aanstellingen van tenminste 3 jaar, soms nog met 2 jaar verlenging, betekent dat dat voor de aanstellingsperiode de inzet voor de betreffende persoon in principe niet verandert en het daarom niet mogelijk is om ieder jaar volledig nieuwe inzet te leveren. Ook uitwisseling tussen de eilanden kan om deze logistieke reden niet altijd even eenvoudig worden gerealiseerd. Gelet op het feit dat de duur van uitzendingen tussen de 3 en 5 jaar ligt kunnen er jaarlijks gemiddeld tussen de 8 en 15 functies verschuiven tussen de landen of tussen expertises op het land.

4.4 Knelpunten

Hoewel de samenwerkingspartners positief oordelen over de flexpool wordt tijdens de beleidsdoorlichting ook een aantal aandachtspunten naar voren gebracht.

Geen resultaatdoelen

Het huidige Protocol kent geen resultaatdoelstelling maar alleen een procesdoelstelling, namelijk het bieden van ondersteuning naar gelang de behoefte van de partners. Deze doelstelling beperkt de flexpool in het leveren van een optimale bijdrage aan de grens-gerelateerde politietaken. Omdat er geen afspraken zijn gemaakt over de gewenste resultaten is de flexpool in feite al succesvol als de toezegde inzet geleverd wordt (en de lokale partners tevreden zijn met de door de KMar geboden hulp). Maar of die hulp misschien in een

andere vorm tot meer resultaten leidt, blijft onbesproken. Om de toegevoegde waarde te vergroten kijkt de KMar zelf wel proactief waar kansen liggen. Maar het blijft ingewikkeld om te bepalen waar ze wel en waar ze niet op inzet gaan worden als er geen helder (ontwikkel)doel met elkaar is afgesproken. (Bovendien kan zonder concrete doelen het aankaarten van verbeterpunten bij de lokale organisaties gevoelig liggen.) Tekenend in dit kader is dat de landen geen invulling geven aan de afspraak in het Protocol dat zij voor het einde van het jaar een verzoek moeten indienen voor de gewenste inzet. De Brigadecommandant merkt over deze gang van zaken op:

"Sinds 2016 heeft alleen Aruba en de kustwachtleiding slechts eenmalig een verzoek ingediend. Voor de rest houdt iedereen het bij de huidige invulling en worden er ook geen concrete vragen gesteld. Ik ken daarin niet de afwegingen van het strategisch dek of er wel of niet over nagedacht wordt. Mijn beeld is dat de capaciteit welkom is. Gelukkig is met het Protocol inzake de Versterking grenstoezicht in de Caribische landen van het Koninkrijk wel strategisch gekeken naar de inzet van de KMar. Daarin zitten ook nuttige voorzieningen als een geschillencommissie, strategische afweging, etc. Voor de KMar maakt dat het gesprek over inzet en het te bereiken effect meer concreter."

Geen strategische afweging over inzet

Vanuit het Protocol en de daarmee samenhangende werkafspraken levert de flexpool 'ondersteuning' zonder dat deze inzet nader gespecificeerd wordt. Omdat de noden binnen de grensbewaking en rechtshandavingsketen op alle fronten groot is, is iedere hulp automatisch van toegevoegde waarde. KMar medewerkers beschikken echter vaak over hele specifieke expertises waardoor het simpelweg continueren van de geboden inzet uit eerdere jaren kan leiden tot het onbenut laten van kennis en vaardigheden. Zonder een strategische afweging over waar welke inzet van de KMar de meeste toegevoegde waarde heeft, wordt het risico gecreëerd dat op bepaalde processen overgekwalficeerde medewerkers te werk worden gesteld, dan wel dat op de processen die het meest baat hebben bij ondersteuning geen inzet komt van de KMar. Ondanks dat de flexpool wel vaak op de agenda staat van het JVO wordt daar weinig gebruikt gemaakt van de mogelijkheid om strategische afwegingen te maken over de inzet.⁵⁰

Cultuurverschillen

Cultuurverschillen zorgen op de werkvloer soms voor ongemak en leiden volgens verschillende respondenten tot een minder doelmatige inzet van de KMar. De Nederlandse manier van communiceren vindt in het Caribisch gebied weinig resonantie en vraagt van de flexpool medewerker dat ze veel behoedzamer communiceren dan ze in Nederland wellicht gewend zijn. Feedback geven is bijvoorbeeld niet altijd vanzelfsprekend en wordt soms door de lokale collega of leidinggevende opgevat als een persoonlijke aanval. Vanuit de brigadeleiding wordt daarom bij de werving van personeel gericht op cultuuraanpassingsvermogen

⁵⁰ Een afwegings-gremium is er na 2021 impliciet wel gekomen voor Aruba en Sint Maarten aangezien de flexpool voor deze landen ook onderdeel van gesprek is in de plannen van aanpak versterking grenstoezicht. Waarbij een werkgroep en een voortgangscommissie de planvorming voor de komende drie jaar vaststellen en monitoren.

geselecteerd en richting de kandidaat 'flexpooler' aan verwachtingsmanagement gedaan. Tegelijkertijd wordt tijdens de beleidsdoorlichting erop gewezen dat het ook van belang is naar de andere kant bij de lokale medewerkers aan verwachtingsmanagement te doen:

"Dan voorkom je dat vreemd opgekeken wordt wanneer een medewerker KMar stipt op tijd naar huis gaat wanneer zijn diensttijd erop zit. Een lokale medewerker die misschien langer doorwerkt heeft dan tussendoor wellicht een langere pauze genomen daar waar de flexpooler op dat tijdstip gewoon doorwerkte. Normen en waarden moeten van twee kanten in elkaar schuiven. Temeer omdat een ATW-overtredingen [red: een overtreding van de arbeidstijdenwet] voor een KMar-medewerker andere consequenties kan hebben dan voor een lokale medewerker. Daar moet je over en weer van bewust zijn."

Anderen wijzen erop dat het lastig is dat de ondersteuning soms alleen bestaat uit inzet op uitvoeringsniveau omdat de KMar lang niet altijd teamleiders levert. Op die manier is er geen structuur aanwezig waarlangs problemen op de werkvloer via de eigen lijn opgelost kunnen. Vanwege het ontbreken van een duidelijke taakstelling – anders dan het bieden van ondersteuning – ligt het gevoelig om verbeterpunten die door de KMar-medewerkers worden opgemerkt, bespreekbaar te maken. Veel komt daardoor aan op een goede werkrelatie die met de lokale collega's wordt opgebouwd. Maar dat is een kwetsbare basis.

Twinnen werkt niet altijd

Het Protocol rept nadrukkelijk van het twinningsconcept als methode om kennis over te dragen. In de praktijk komt dat lang niet altijd van de grond. Om te twinnen moeten lokale medewerkers aan de KMar-medewerkers worden gekoppeld. Maar er is bij de lokale partners lang niet altijd de tijd en capaciteit voor om dat structureel te organiseren. En als een lokale medewerker en een KMar-medewerker gekoppeld zijn, ligt er doorgaans geen plan van aanpak voor de kennisoverdracht met doelen en een tijdstap. Hierdoor is het lastig om te evalueren of met het twinnen doelen worden bereikt. Het eerder genoemde punt dat er geen heldere resultaatdoelen gesteld zijn, versterkt dit punt. Want op grond van welke mandaat is de flexpool-medewerker gerechtigd een verbeterpunt te benoemen? Als het niet zijn of haar expliciete opdracht is verbeteringen te signaleren, kan het lokaal gevoeld worden als een ondermijning van het gezag van de lokale leidinggevende.

Aandeel KMar in Alpha Team is (te) groot

Tijdens de beleidsdoorlichting wordt opgemerkt dat het Alpha Team op Sint Maarten ondertussen voor 80% uit KMar medewerkers is gaan bestaan. Niet iedereen vindt dat wenselijk. Een teamlid vertelt:

"Je zou willen dat je ook de uniformen van de lokale staf ziet bij de grenzen, maar zij hebben al moeite hun broek op te houden bij de aanpak van reguliere criminaliteit."

Bovendien is het de vraag wat van het Alpha Team overblijft als de ondersteuning vanuit de KMar zou stoppen. Volgens een lokale medewerker is de inzet van de KMar in het Alpha Team inmiddels 'onmisbaar' omdat de lokale capaciteit in het team heel beperkt is geworden. Vergelijkbare signalen werden afgegeven bij de inzet vanuit de flexpool op de post Hato. Zonder deze ondersteuning van de KMar is het grenstoezicht nauwelijks operationeel te houden op de luchthaven (Hato) van Curaçao.

Kwaliteitsimpuls niet altijd geborgd

Met de inzet van de KMar wordt ook beoogd een kwaliteitsimpuls te geven aan de organisaties waaraan zij een bijdrage leveren. Kernpartners van de flexpool wijzen erop dat met de kennis en expertise van de KMar de kwaliteit van de grensbewakingsprocessen flink hoger is dan wanneer de landen het op eigen kracht moeten doen. Maar tegelijkertijd wordt aangetekend dat deze kwaliteitsimpuls niet duurzaam is. Vertrekken de KMar-medewerkers, dan vallen de processen waar zij ondersteuning aan boden terug naar een lager kwaliteitsniveau. Dit heeft er onder andere mee te maken dat het tijd kost voordat een nieuwe KMar-medewerker gewend is aan de lokale werkwijze en mentaliteit en met lokale partijen een vertrouwensband is opgebouwd. Pas als iemand voldoende geïntegreerd is, kan diegene gevoelsmatig op volle sterkte meedraaien. Anderen spreken de verwachting uit dat met de opleidingsprogramma's en het Protocol versterking grenstoezicht de kwaliteitsimpuls verdiept wordt. Bovendien maakt het feit dat het nieuwe Protocol flexibele pool KMar voor onbepaalde tijd is vastgesteld ook duidelijk dat de inzet van de KMar zelf een meer structureel karakter heeft gekregen waardoor in ieder geval de randvoorwaarden gecreëerd worden om duurzaam samen te werken.

5 Recherche Samenwerkingsteam

In dit hoofdstuk staat het Recherche Samenwerkingsteam (RST) centraal. Eerst wordt ingegaan op de totstandkoming en opzet van dit beleidsinstrument. Vervolgens wordt gekeken naar de uitvoeringspraktijk door de output en de beoordeling in ogenschouw te nemen. Het hoofdstuk sluit af met een opsomming van enkele knelpunten die zich bij dit beleidsinstrument voordoen. Een beoordeling van de doelmatigheid en doeltreffendheid van RST vindt niet plaats in dit hoofdstuk maar gebeurt in hoofdstuk 9. Dit hoofdstuk is gebaseerd op analyse van schriftelijke documentatie en gesprekken met direct betrokkenen, materiedeskundigen en het bevoegd gezag. Deze drie groepen respondenten worden ten behoeve van de leesbaarheid in de lopende tekst steeds aangeduid als 'kernpartners'.

5.1 Aanleiding en ontwikkeling

Het Recherche Samenwerkingsteam (RST) is een gezamenlijk team van de landen van het Koninkrijk. De basis voor het RST werd eind jaren '90 gelegd. In die periode waren Curaçao en Sint Maarten nog geen aparte landen binnen het Koninkrijk maar maakte als eilandgebied onderdeel uit van het land Nederlandse Antillen. 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 dat betrekking had op politieke kopstukken van Sint Maarten. Hierna werd besloten deze samenwerking voort te zetten, gericht op grote onderzoeken waarbij specifieke (financiële) expertise nodig was. Dit heeft geresulteerd in een apart protocol dat op 30 november 2001 werd 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.⁵¹ Echter, in het amendement Remkes is vastgelegd dat de hierop van toepassing zijnde artikelen vooralsnog buiten beschouwing werden gelaten en het Protocol met daarin de taken en de bevoegdheden van het RST gecontinueerd werd.⁵²

In het eindverslag van de Evaluatiecommissie justitiële rijks wetten (2015) werd geadviseerd om de taken van het RST uit te breiden met ondersteuning van het politiekorps door middel van de inzet van technologische hulpmiddelen en specialistische expertise. De ministers van Justitie van Curaçao, Sint Maarten en Nederland hebben tijdens het justitieel vierpartijenoverleg van 17 juli 2018 overeenstemming bereikt over de contouren van een toekomstige rechersamenwerking en een daartoe ingestelde werkgroep de opdracht gegeven te komen met een ontwerp voor een herzien Protocol inzake gespecialiseerde rechersamenwerking tussen

⁵¹ De Rijkswet is niet van toepassing in Aruba maar het Protocol wel.

⁵² Amendement van het lid Remkes Rijkswet politie van Curaçao, van Sint Maarten en van Bonaire, Sint Eustatius en Saba, d.d. 15 april 2010 (Tweede Kamer 2009-2010, Kamerstuk 32019-(R1886), nr. 10).

de landen van het Koninkrijk. Bij brief van 17 september 2018 heeft de minister van Justitie van Aruba aan voornoemde ministers aangegeven eveneens te willen komen tot een herziening van het Protocol.

Op 23 januari 2019 ondertekenden de ministers van Justitie (en Veiligheid) van Aruba, Curaçao, Sint Maarten en Nederland en de staatssecretaris van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties van Nederland bij gelegenheid van het Justitieel Vierpartijenoverleg (JVO) een gewijzigd Protocol over een hernieuwde researchesamenwerking in het Caribisch deel van het Koninkrijk. Deze kreeg de naam 'herziene Protocol inzake gespecialiseerde researchesamenwerking tussen de landen van het Koninkrijk' (in het vervolg van dit hoofdstuk: het Protocol). Nieuw ten opzichte van het oorspronkelijke Protocol is dat er duidelijker een scheiding gemaakt wordt tussen beheer, beleid en gezag. Ook nieuw is dat de ministers van Justitie (en Veiligheid) van de vier betrokken landen ten minste eenmaal in de vier jaar een meerjarenbeleidsplan vaststellen.⁵³ De beide procureurs-generaal van de drie Caribische landen zien gezamenlijk toe op de uitvoering van het beleidsplan. Jaarlijks overleggen de ministers van Justitie in het JVO over de uitvoering van het beleidsplan.

Ook nieuw is de vorm waarin wordt samengewerkt. Daar waar in het verleden het RST voornamelijk vanuit eigen vestigingen op de drie landen onderzoeken deed, wordt in het herziene Protocol - op grond van artikel 8 lid 1 - binnen de politiekorpsen van Aruba, Curaçao, Sint Maarten en Caribisch Nederland voorzien in decentrale teams waarin RST-medewerkers *embedded* én onder gezag van de betreffende korpschef worden ingezet.⁵⁴ Als gevolg van de hernieuwde samenwerking zijn de RST vestigingen op Aruba, Bonaire en Sint Maarten geleidelijk afgebouwd en gesloten.

Onder het herziene Protocol is ook voorzien in een adviesgroep die tot taak heeft het meerjarig beleidsplan op te stellen. In de adviesgroep nemen zitting de hoofdofficieren van justitie van de drie Caribische landen en de BES-eilanden, de teamchef RST, een vertegenwoordiger van de Nationale politie en een door het College van procureurs-generaal in Nederland aangewezen vertegenwoordiger. Het beleidsplan omvat in ieder geval de verdeling van sterkte over de onderdelen (een of meer centrale teams en per land een decentraal team) van het RST. De nadere toewijzing van de capaciteit van de centrale teams geschiedt door of namens de procureurs-generaal gezamenlijk.

Alvorens zij echter tot een nadere verdeling komen, wordt – en dat is ook nieuw onder het herziene Protocol - over de verdeling overlegd in een centrale stuurgroep. De centrale stuurgroep bestaat uit de procureurs-generaal, de korpschefs van de politiekorpsen en de teamchef RST met als wisselend voorzitter één van procureurs-generaal van de drie Caribische landen.

⁵³ Dit beleidsplan vindt inhoudelijk ook aansluiting bij de vierjarige Beleidsprogramma's grensoverschrijdende criminaliteit van de procureur-generaal van Curaçao, van Sint Maarten en van de BES (artikel 34 Rijkswet OM) en de soortgelijke programma's van de procureur-generaal van Aruba.

⁵⁴ Op Bonaire en Sint Maarten werd al voor augustus 2019 goedgekeurd op deze manier samengewerkt binnen de politiekorpsen.

Daarnaast vindt halfjaarlijks een beheeroverleg plaats. Aan het beheeroverleg nemen naast de teamchef RST en de Nationale politie ook vertegenwoordigers van de minister van Justitie en Veiligheid en van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties deel. Dit beheeroverleg heeft tot taak een ontwerpbeheerplan, een ontwerpbegroting voor het komende begrotingsjaar, een ontwerp van een meerjarenraming voor vier op het begrotingsjaar volgende jaren, een ontwerpjaarverslag en een ontwerp van de financiële verantwoording van het RST op te stellen. Het beheerplan is gebaseerd op het hiervoor besproken (meerjarige) beleidsplan.

Financiering

Hoewel de budgetten voor het RST hun oorsprong vinden in artikel 1 van het begrotingshoofdstuk IV Koninkrijksrelaties worden ze niet rechtstreeks door BZK beschikbaar gesteld. Door middel van een begrotingsmutatie met een budgettaire reeks voor vier jaar worden middelen sinds 2020 overgeheveld naar begrotingshoofdstuk VI Justitie en Veiligheid (JenV). De redenen voor deze – ogenschijnlijk omslachtige route – is dat daarmee rekening gehouden wordt met de Politiewet 2012 en het Besluit financieel beheer politie, die bepalen dat alleen de minister van JenV opdrachten aan de politie mag verstrekken en er een gesloten systeem van financiering moet zijn.⁵⁵

JenV stelt na ontvangst vanuit BZK vervolgens de budgetten als een bijzondere bijdrage ter beschikking aan de Nationale Politie, die vanuit de beheerrol deze middelen per kwartaal overboek aan het RST. Hieraan liggen convenanten tussen BZK en JenV en tussen JenV en de NP ten grondslag. De budgetoverheveling van BZK naar JenV wordt jaarlijks automatisch met één jaar verlengd met een opzegtermijn van vier jaar. Beoordeling op juistheid en volledigheid van de besteding van het aan het RST beschikbaar gestelde budget vindt jaarlijks plaats door middel van de accountantscontrole van de NP, die wordt opgenomen als bijlage in het financieel jaarverslag van de NP.

Voor de financiering van de organisatie en exploitatie van het RST, evenals voor de kosten van opsporingsonderzoeken verricht door het RST, vindt geen verdere doorbelasting of verrekening plaats naar de landen Aruba, Curaçao of Sint Maarten. De personeelskosten van de politiekorpsen van Aruba, Curaçao, Sint Maarten en Caribisch Nederland als gevolg van eventuele plaatsing van medewerkers bij het RST zelf komen voor rekening van de lokale korpsen. Het RST legt verantwoording af in de vorm van jaarplannen, begrotingen, jaarverslagen en eindafrekeningen.

In tabel 5.1 worden de begrote en bestede middelen weergegeven. Het overzicht laat zien dat de kosten voor het RST over de onderzochte periode geleidelijk zijn toegenomen van 17 miljoen euro in 2017 naar bijna 28 miljoen euro in 2021. Vanaf 2020 worden de middelen voor de uitzendregeling VUBZK⁵⁶ toegevoegd aan het RST-budget. (In de voorgaande jaren bleek namelijk dat bij volledige bezetting van de formatie de

⁵⁵ Overeenkomstig artikel 33 van de Politiewet 2012 en artikel 9, eerste lid, van het Besluit financieel beheer politie dient er een gesloten systeem van financiering te zijn. Om deze reden is ook het convenant financieringssysteem gesloten, met de 't+3'-constructie zodat er altijd voor vier jaar aan budget beschikbaar is.

⁵⁶ Voorzieningenstelsel Uitzendingen Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties

gehanteerde uitzendkosten-budgetten onvoldoende waren. Daar kwam bij dat door beperkt zicht op de daadwerkelijke uitzendkosten onvoldoende sturingsmechanismes toegepast konden worden op deze kostenpost.)

Omdat in de onderzochte periode duidelijk werd dat de uitzendkosten aanvankelijk hoger uitvielen dan het ter beschikking gestelde budget, heeft de NP in 2019 eenmalig van BZK, via JenV, een extra bijdrage van € 2,4 mln. ontvangen. Deze doeluitkering is bij wijze van voorschot verstrekt. Het bedrag heeft betrekking op de in de periode van 1 januari 2020 tot en met 31 december 2021 te maken frictiekosten ten behoeve van de uitzending van het personeel naar het RST.

Mede als gevolg van corona was er geen volledige bezetting, waardoor middelen die bestemd waren voor salaris en buitenlandtoelagen niet aangewend hoefde te worden. Dit leidde tot een batig saldo in de jaarstukken van het RST.

Tabel 5.1 Begrote en bestede middelen artikel 1 voor RST (bedragen x € 1.000)

	2017 ⁵⁷	2018	2019	2020	2021
Begrote middelen RST	€ 20.187,00	€ 19.980,00	€ 20.402,00	€ 26.727,00	€ 29.225,00
Daadwerkelijke uitgaven	€ 17.409,00 ⁵⁸	€ 18.188,00	€ 19.098,00	€ 25.960,00	€ 27.878,00

Bron: financiële jaarverslagen RST 2017-2021

5.2 Opzet en werkwijze

Blijkens artikel 2 lid 2 van het Protocol levert het RST inzet “gericht op de aanpak van grensoverschrijdende criminaliteit en misdrijven, die gezien de ernst of frequentie dan wel het georganiseerd verband waarin ze worden gepleegd een ernstige inbreuk op de rechtsorde vormen alsmede rechtshulp met betrekking tot dergelijke strafbare feiten”. Tot 2019, het jaar waarin het Protocol vernieuwd werd, werd primair gewerkt vanuit drie zelfstandige vestigingen die onder gezag stonden van de teamchef RST. Onder het herziene Protocol wordt vanuit het RST vanaf 2019 inzet geleverd aan drie type rechteerteams:

- In de eerste plaats gaat het om RST-medewerkers die op grond van artikel 8 eerste lid van het herziene Protocol worden ingezet in elk van de politiekorpsen van Aruba, Caribisch Nederland, Curaçao en Sint Maarten voor de afdelingen Zware Criminaliteit gezamenlijke tactische teams. Zij vormen samen met collega's van het betreffende korps een herkenbaar combiteam. Beoogd wordt in de aanpak bij deze samenwerking prioriteit te geven aan de aanpak van nationale verstoringen en maatschappij-ontwrichtende geweldszaken die een relatie hebben met transnationale criminaliteit. Dat uit zich met name in het bestrijden van geweldselementen in de samenlevingen en de aanpak van nationaal

⁵⁷ In 2017 werd binnen het financieel jaarverslag van het RST nog een onderscheid gemaakt tussen de algemene middelen en middelen die specifiek geoormerkt waren voor het TBO. In de begroting van 2017 was voor deel RST generiek € 13.521,00 opgenomen waarvan besteed € 12.290,00. Voor het TBO was in 2017 € 6.666,00 begroot en werd uiteindelijk € 5.119,00 besteed.

⁵⁸ In 2017 in totaal sprake van een onderbezetting van 16 fte. Deze structurele onderbezetting verklaart voor een belangrijk deel het grote budgetoverschot van 2017 (Financieel Jaarverslag 2017, p. 18).

opererende sleutelfiguren die transnationale criminaliteit mogelijk maken. Onderdeel daarvan kan zijn het doen van financieel onderzoek en de aanpak van corruptieve elementen in de landen. Op die wijze worden de lokale effecten van internationale routes en illegale handelsstromen (van onder meer van verdovende middelen of mensen) verstoord. Daarbij wordt met name geconcentreerd op de lokaal actieve uitvoerders en coördinatoren, die veelal een grote bijdrage leveren aan de dynamiek van geweld in de landen. Binnen de aanpak is het toebrengen van reputatieschade één van de ingezette instrumenten. Omdat de RST-medewerkers onder operationele aansturing van de lokale korpschef vallen, wordt in de regel gesproken van *'embedded'*. De personeelsverantwoordelijkheid voor deze medewerkers ligt nog wel gewoon bij het RST. RST-medewerkers binnen deze teams hebben doorgaans een achtergrond als financieel of tactisch rechercheur of dossiervormer.

- Binnen het RST is daarnaast een centraal opsporingsteam ingericht voor de bestrijding van grensoverschrijdende criminaliteit (het zogenaamde RST 1-team). Binnen dit team zijn samenwerkingsplekken aanwezig voor politieambtenaren van de korpsen van Aruba, Curaçao, Sint Maarten en Caribisch Nederland zodat kennis, ervaring en kwaliteit vanuit de korpsen kan worden ingebracht. (Bij een tewerkstelling bij het RST blijft de formele werkgever de uitlenende organisatie.) In de praktijk wordt echter niet of nauwelijks invulling gegeven aan deze samenwerkingsplekken en bestaat de bemensing hoofdzakelijk uit medewerkers uitgezonden uit Nederland. Het team is in het gehele Caribische deel van het Koninkrijk inzetbaar.
- Daarnaast is binnen het RST een tweede centraal opsporingsteam ingericht dat belast is met de anti-corruptieaanpak binnen het gezagsgebied van de procureur-generaal van Curaçao, Sint Maarten en van de BES-eilanden. Dit team werd aanvankelijk ingericht door middel van de projectfinanciering onder de naam Team Bestrijding Ondernijning (TBO). De integratie van dit team binnen het RST heeft met de verlenging van de TBO-middelen in 2019 verder vorm gekregen en wordt thans aangemerkt als RST 2-team. De TBO-aanpak wordt in hoofdstuk 6 apart beschreven.

De bemensing van de twee centrale RST-teams is opgebouwd uit medewerkers met verschillende achtergronden en rechtsposities: de NP, de Fiscale Inlichtingen- en Opsporingsdienst Nederland, het Nederlandse ministerie van Justitie en Veiligheid (JenV) en Inspectie Leefomgeving en Transport Nederland (ILT). In het Protocol wordt tevens gesproken over kennisoverdracht. Aan de hand van *twinning* worden medewerkers van het RST gekoppeld aan lokale korpsen en ketenpartners.

Vanuit de centrale locatie op Curaçao worden de twee centrale teams van het RST aangestuurd door het management en ondersteund door de staf. Het MT bestaat uit één teamchef RST, één Hoofd Opsporing en één Hoofd Informatie en Expertise. Vanuit de staf wordt zorggedragen voor management-assistentie, financiële administratie, bedrijfsvoering en beleid.

In tabel 5.2 wordt de bezetting van het RST – voor zo ver informatie beschikbaar was⁵⁹ - uitgesplitst naar standplaats en jaar. Apart wordt de formatie weergegeven.⁶⁰ In het bezettingsoverzicht van de centrale locatie is ook de formatie van het TBO team (RST 2-team) opgenomen. Alleen voor 2017 en 2018 kon de TBO-formatie apart worden weergegeven. De uitsplitsing naar inzet per Caribisch land was alleen mogelijk voor 2019 en 2020.

Het overzicht maakt duidelijk dat de formatie vrijwel nooit volledig gevuld werd. Met name de functies waarvoor financiële recherche-expertise vereist is, konden in de onderzochte periode niet altijd ingevuld worden.

Tabel 5.2 Arbeidsplekken⁶¹ en formatie uitgesplitst naar jaar en standplaats

Standplaats	2017	2018	2019	2020	2021
Centraal			88	85	
Aruba			10	13	
Bonaire			5	4	
Curaçao			4	7	
Sint Maarten			8	10	
Totaal RST	99	123	115	119	
-Waarvan TBO (RST 2-team)	40	43			
Formatie RST	119	123	123	123	123

Bron: jaarverslagen RST 2017-2021

5.3 Uitvoeringspraktijk

5.3.1 Output

Voor het RST zijn voor de onderzochte periode geen overzichten beschikbaar waaruit het aantal gedraaide opsporingsonderzoeken of rechtshulpverzoeken kan worden afgeleid. De resultaten van het RST kunnen daarom niet gekwantificeerd worden. Ook in de jaarverslagen van het RST is geen gespecificeerde informatie te vinden. Wel wordt op basis van de gesprekken met de kernpartners van het RST, externe deskundigen en met leden van het RST duidelijk dat het RST ingezet wordt op de thema's die in het Protocol genoemd worden.

Wordt gekeken naar de researcheteams waar RST-medewerkers *embedded* onder lokaal gezag werken, dan gaat het doorgaans om inzet op specifieke vormen zware criminaliteit zoals moordzaken en om grensoverschrijdende criminaliteit, zoals mensenhandel of drugshandel. Het RST brengt in die teams in de

⁵⁹ De successievelijke jaarverslagen hebben geen eenduidige wijze van rapporteren. Daardoor kon over de beleidsperiode 2017-2021 niet eenduidig gerapporteerd worden over standplaats of TBO.

⁶⁰ De gemiddelde arbeidstijd in het Caribisch deel van het Koninkrijk bedraagt 40 uur per week. Derhalve kost een arbeidsplek naar Nederlands recht gemiddeld 1,1 fte.

⁶¹ De gemiddelde arbeidstijd in het Caribisch deel van het Koninkrijk bedroeg 40 uur per week. Derhalve kostte een arbeidsplek gemiddeld 1,1 fte.

regel financiële en/of digitale expertise in, alsmede opsporingsmiddelen die binnen het lokale korps zelf niet voorhanden zijn. Soms heeft het RST de gevraagde expertise niet in huis, maar vanwege de korte lijnen met de Nederlandse politie kan die expertise vaak snel alsnog beschikbaar gesteld worden (onder andere door het tijdelijk laten invliegen van experts). Zonder het RST is het voor lokale korpsen veel lastiger om juist die complexe zaken waarin gespecialiseerde kennis nodig is rond te krijgen, zo wordt van de zijde van de lokale politiekorpsen naar voren gebracht. Van de zijde van het KPA werd tijdens de beleidsdoorlichting gesteld:

“De unit georganiseerde criminaliteit werkte al jaren goed samen met het RST, sinds twee jaar zijn de medewerkers van het RST embedded in de unit. Mede door de goede samenwerking is Aruba in staat de genoemde taakgebieden zelfstandig uit te voeren.”

Een andere partner vult daarop aan:

“Wij maken gebruik van trainingen en kennis van het RST, daar leren we van. RST is een krachtige partner. Capaciteit en middelen, vooral digitale systemen van RST, zijn voor ons belangrijk. Wij draaien allerlei soorten onderzoeken, niet alleen projectmatig. RST werkt wel projectmatig en kan dus goed meedraaien op grote projecten. Zonder het RST missen we specifieke kennis waar we van leren en ook capaciteit voor grote onderzoeken.”

De korpschef van KPSM vertelt dat de *embedded* RST-medewerkers op Sint Maarten vooral voor het ophelderen van zogenaamde HIC-feiten⁶² worden ingezet. Hij constateert dat dit gemeenschappelijke samenwerkingsteam in staat is een oplossingspercentage van 80% te realiseren. Gelijktijdig wordt er door anderen op gewezen dat een lokaal samenwerkingsteam ook echt een gemeenschappelijk team moet zijn en dat daarbij niet te eenzijdig op Nederland geleund moet worden. Een betrokken politiefunctionaris vertelt:

“Er is bij het KPC een gigantisch tekort, met name door een grote leegloop bij de afdeling, bijvoorbeeld door pensionering, maar ook doordat mensen vertrekken naar andere banen. Ook tijdelijke collega's vanuit Kustwacht en Douane zijn weg zonder dat deze vervangen zijn. Dit leidt ertoe dat de RST'ers eerst een klein deel van de afdeling uitmaakten, maar inmiddels zijn er meer Nederlandse collega's dan lokale collega's.”

Tijdens de beleidsdoorlichting werd ook verwezen naar concrete strafzaken waarin de centrale RST-teams (regulier en TBO) een doorslaggevende rol speelde. Zo werd door meerdere kernpartners het Themis-onderzoek aangehaald waarmee niet alleen het criminele netwerk No Limit Soldiers (NLS) grotendeels kon

⁶² High Impact Crimes (HIC) is een verzamelnaam voor delicten als woninginbraak, overvallen, straatroof en geweldsmisdrijven. Deze delicten hebben veel overeenkomsten zowel qua aard als qua dadergroepen en aanpak. <https://hetccv.nl/onderwerpen/high-impact-crimes/>

worden ontmanteld, maar waarmee ook de Hato shooting⁶³ uit 2014 is opgelost. Ook de moord op politicus Helmin Wiels in 2013 wordt in verband gebracht met deze *gang*. Met deze zaak zou het RST samen met haar lokale partners de georganiseerde misdaad op zowel Curaçao, Sint Maarten als in Nederland een gevoelige slag hebben toegebracht en de objectieve veiligheid in de Caribische landen hebben vergroot. Een politiefunctionaris stelt tijdens de beleidsdoorlichting:

“De geweldsspiraal van de NLS-club is echt doorbroken. De hoogste laag is voortvluchtig, de laag eronder is gestraft of dood.”⁶⁴ Het heeft geholpen om hier op in te zetten omdat het geweldsniveau op het eiland momenteel een stuk lager ligt.”

Andere aangehaalde strafzaken betreffen onderzoeken naar van corruptie verdachte politieke ambtsdragers en publieke organisaties. Ook deze zaken zijn doorgaans hoogst complex en vragen vaak de inzet van financiële expertise en soms ook grote aantallen politiefunctionarissen. Het IBIS-onderzoek dat leidde tot veroordeling van oud-minister Paul Croes en vijf medeverdachten werd in dit kader genoemd.⁶⁵ Omdat deze zaken in de regel door het tweede RST team (TBO) worden gedaan en de vervolging van deze zaken door de TBO-divisie van het OM en het Hof worden gedaan, wordt daarop verder ingegaan in hoofdstuk 6.

5.3.2 Beoordeling

Door de lokale partners wordt positief geoordeeld over de mate waarin zij betrokken worden bij de selectie van RST-medewerkers voor de *embedded* teams. De korpsen mogen aangeven welke expertise (veelal financieel en digitaal) ze nodig hebben en welke competenties van belang zijn. Culturele sensitiviteit en aanpassingsvermogen worden daarbij vaak genoemd. Ook in de uiteindelijke selectie hebben zij een belangrijk stem.

Met het herziene Protocol is getracht een duidelijkere scheiding te maken tussen beheer, beleid en gezag (zie 5.1). Uit de recente interne evaluatie van het Protocol RST (2022) blijkt dat deze scheiding in de praktijk ook naar behoren werkt.⁶⁶ Hiervoor zijn 3 gremia ingericht die ieder eigen rol hebben. De adviesgroep is bepalend om het meerjarige en jaarlijkse beleid voor de rechersamenwerking op te stellen. Dat beleid is richtinggevend voor het keuzeprocess in de centrale stuurgroep. Het tactische afstemmingsoverleg (TAO) geeft daar vervolgens invulling aan. Het RST bepaalt op basis van het meerjarige beleidsplan op welke wijze de organisatie ingericht moet zijn en welke beheersmatige handelingen moeten worden verricht om een bijdrage te kunnen leveren aan de rechersamenwerking. Tweemaal per jaar komt het beheeroverleg bijeen en worden besluiten genomen over het beheer als geheel. Er worden geen vertragingen ervaren in bepaalde

⁶³ Op 15 juli 2014 werden op de Curaçao International Airport (Hato) twee personen met automatische vuurwapens doodgeschoten. Zeven omstanders op de luchthaven raakten gewond. De zaak bracht veel onrust teweeg op Curaçao.

⁶⁴ Redactie: Vanwege onderling bende-geweld.

⁶⁵ <https://antilliaansdagblad.com/aruba/24233-hoger-beroep-in-zaak-ibis-begonnen>

⁶⁶ Input centrale stuurgroep t.b.v. de evaluatie van het Protocol rechersamenwerking (Versie d.d. 25 mei 2022), p. 1

processen ondanks de relatief lage frequentie van bijeenkomsten.⁶⁷ Met de nieuwe *governance* rond het RST is ook de zeggenschap van de lokale partners toegenomen. Door de Curaçaose korpschef wordt verteld:

“Voorheen gingen veel besluiten om ons heen, maar wij als korpschefs hebben nu dankzij de stuurgroep meer zeggenschap en we worden ook beter geïnformeerd. Het resultaat daarvan is betere samenwerking. Er is nu veel oog voor de relatie, daar wordt veel energie in gestoken.”

Versterking Landsrecherche Aruba (VLA)

Tussen de minister van Justitie van Aruba en de staatssecretaris van Koninkrijksrelaties van Nederland is in 2019 afgesproken dat een deel van het niet-bestede restsaldo uit het ontwikkelingsfonds Fondo Desaroyo Aruba (FDA) wordt aangewend ter versterking van de Landsrecherche van Aruba. Deze versterking is in 2019 gestart. Deze middelen zijn, ten laste van artikel 1, door DGKR aan het RST beschikbaar gesteld en worden aangewend ten behoeve van het vergroten van de slagkracht van de Landsrecherche door het beschikbaar stellen van capaciteit van het RST dat reeds op Aruba woonachtig en werkzaam was. De Landsrecherche en het RST doen gezamenlijk onderzoek vanuit de locatie van de Landsrecherche en onder aansturing van het Hoofd Landsrecherche Aruba. Tevens is een bedrijfsprocessensysteem (Summ-it) beschikbaar gesteld, hebben enkele medewerkers van de Landsrecherche de mogelijkheid gekregen om een opleiding te volgen en is de huisvesting van de Landsrecherche aangepast naar moderne maatstaven. Ook werden afuisterapparatuur en voertuigen beschikbaar gesteld. Formeel zouden er vanuit de VLA-middelen vanaf 2019 twee RST-medewerkers bij de Landsrecherche Aruba worden geplaatst. Per juni 2022 was sprake van één geplaatste RST-medewerker (dossiervormer) en één vacature (financieel rechercheur)

5.4 Aandachtspunten

Hoewel volgens de kernpartners de toegevoegde waarde van het RST voor de rechtshandhaving niet ter discussie staat en de *governance* van het team - onder het herziene Protocol - grotendeels naar wens is, werden er tijdens de beleidsdoorlichting wel enkele aandachtspunten naar voren gebracht. In het vervolg van deze paragraaf worden ze in willekeurige volgorde beschreven:

Zaakselectie niet op basis van lokale prioriteiten.

Verschillende lokale partners wijzen erop dat de zaken die door het RST worden opgepakt niet per se een afspiegeling zijn van de lokale prioriteiten. Hoewel het belang van de aanpak van zaken als drugshandel en bestuurlijke corruptie niet ontkend worden, ligt wat de landen betreft de prioriteit in de eerste plaats bij strafzaken die raken aan de veiligheid van de burgers (“blood on the street”). Voor Curaçao is op dit moment bijvoorbeeld het bezit en gebruik van (vuur)wapens een serieus punt van zorg⁶⁸ en voor alle landen werd jeugdcriminaliteit genoemd als een belangrijke prioriteit.⁶⁹ Deze prioriteiten staan soms op gespannen voet

⁶⁷ Gezamenlijke input adviesgroep t.b.v. de evaluatie van het Protocol researchesamenwerking (Versie d.d. 30 mei 2022) p. 2

⁶⁸ Zie ook: De staat van de rechtshandhaving Curaçao 2021 (2022). Willemstad: Raad voor de rechtshandhaving Curaçao, p. 13

⁶⁹ Zie ook: 2021: State of law enforcement Sint Maarten (2022). Philipsburg: Council of Law Enforcement (Raad voor de rechtshandhaving Sint Maarten), p. 13.

met de grootschalige en complexe onderzoeken naar en vervolgingen van politieke ambtsdragers, waarvan de maatschappelijke impact minder snel zichtbaar wordt. Dit type zaak wordt daarom lokaal vaak gezien als een signaal van Den Haag aan de landen goed bestuur niet te veronachtzamen. Ook roept de keuze voor dergelijke zaken soms wat gevoelens van ongemak op. Een korpschef stelt tijdens de beleidsdoorlichting:

“[...] aan het zelfstandige RST kleeft nog een beetje het beeld van de Nederlandse inmenging. Het helpt dan ook niet dat het [het korps] niet deelneemt aan het tactisch afstemmingsoverleg ⁷⁰ waar bepaald wordt waar de centrale RST-capaciteit op ingezet gaat worden. Impliciet wordt dan toch wel een beetje het signaal afgegeven dat Nederland zich in lokale aangelegenheden mengt en op eigen houtje bepaalt hoe dat gebeurt. Als het korps wel participeert in het overleg draagt dat bij aan wederzijds begrip voor de keuzes waardoor de gemaakte keuzes ook local ownership krijgen.”

Ook uit de recente evaluatie van het herziene Protocol blijkt dat bij de lokale partners de wens leeft om aangehaakt te zijn bij het TAO.⁷¹ In de schriftelijke input van de centrale stuurgroep van 25 mei 2022 voor de evaluatie van het herziene Protocol wordt dit aandachtspunt als volgt verwoord:

“Het College [red: van Korpschefs] geeft thans aan zich niet te kunnen vinden in de huidige werking en inrichting van het TAO. Dit betreft de positionering van de Korpsen in het besluitvormingsproces inzake de opsporingsonderzoeken van de centrale teams. Het College is van mening dat de huidige opzet van het TAO geen afdoende werking heeft en de Korpsen vertegenwoordigd dienen te zijn in het TAO. Daarnaast is het College van mening dat de voorbereiding van de centrale stuurgroep met name ten aanzien van de beslissingen omtrent de inzet van de centrale RST capaciteit geen recht doet aan de positie van de Korpsen en de Korpschefs.”⁷²

Verder werd er door zowel lokale als Nederlandse partners op gewezen dat er voor gewaakt moet worden dat bepaalde zaken worden opgepakt die helemaal geen relatie meer hebben met de landen. De aanpak van bijvoorbeeld transnationale drugshandel op zee kan leiden tot aanhouding en vervolging van verdachten die zonder inzet van het RST nooit in de landen zelf zouden zijn aangehouden omdat zij daar noch wonen noch werken. Instroom van dergelijke zaken belast de toch al zwaar belaste justitieketen verder. Een kernpartner stelt:

“Voor het niet-embedded deel van het RST geldt dat iemand in Dubai aanhouden na een groot onderzoek geen direct succes is voor Curaçao. We moeten ervoor oppassen dat het RST een instrument

⁷⁰ Aan het tactisch afstemmingsoverleg (TAO) nemen de rechercheofficiërs van het OM Carib en OM Aruba, het Hoofd Opsporing RST, de informatieofficier en van OM Carib en OM Aruba en het Hoofd informatie en expertise van het RST deel. Het TAO vergadert maandelijks.

⁷¹ De korpschef geeft overigens wel aan dat hij door de teamchef RST op de hoogte wordt gesteld wanneer het RST gevoelige zaken oppakt. Maar tegelijkertijd constateert hij dat deze gang van zaken afhankelijk is van de goede relatie die tussen hem en de teamchef bestaat en dat het niet wenselijk is dat het wel of niet informeren afhankelijk is van deze persoonlijke relatie. Wat hem betreft zou het gewoon in de structuur van de samenwerking moeten zitten.

⁷² Input centrale stuurgroep t.b.v. de evaluatie van het Protocol researchsamenwerking (Versie d.d. 25 mei 2022), p. 1.

wordt van het ministerie van JenV dat vooral Nederlandse belangen dient. Het zou goed zijn als het RST zich meer met het eiland bezig houdt, bijvoorbeeld met de aanpak van veel voorkomende criminaliteit (VVC)."

Van de zijde van het RST wordt verteld dat de bezwaren rond de TOA bekend zijn maar dat er goede hoop is dat in de nabije toekomst meer rekening gehouden kan worden met de lokale prioriteiten:

"Onder het herziene Protocol recherchesamenwerking wordt door inzet van de stuurgroep onder het gezag van de twee PG's geselecteerd op thema's die voor alle partners relevant zijn. Voor Nederland blijft bestuurlijke integriteit een belangrijk speerpunt maar het RST doet veel meer en de selectie van de andere thema's wordt sinds 2019 met de lokale partners gemaakt. Daarbij wordt zo veel mogelijk informatie-gestuurd gewerkt. Het RST en de korpsen hebben daarom ook drie jaar geleden een CBA⁷³ laten opstellen op het terrein van grensoverschrijdende criminaliteit en deze CBA dit jaar nog laten actualiseren. Op dit moment is het voornemen om de CBA per eiland te verdiepen zodat meer lokaal gefocust kan worden, wat input zal zijn voor het volgende jaarplan recherchesamenwerking. Het RST is bekend met de huidige wens van enkele landen om vanuit het RST in te zetten op de aanpak van wapenhandel en wapengeweld. Het is denkbaar dat in het nieuwe jaarplan recherchesamenwerking dit thema wordt geprioriteerd."

Geen (lokale) vestiging op Aruba en Sint Maarten

Met het herziene Protocol wordt RST-capaciteit toegekend aan lokale recherchesamenwerkingsteams. RST-medewerkers werken daardoor in alle Caribische landen 'embedded' onder lokaal gezag. Deze toebedeling van capaciteit heeft er toe geleid dat de aparte vestigingen van het RST op Aruba en Sint Maarten afgebouwd en gesloten zijn. Voor bijstand kan altijd een beroep gedaan worden op de centrale voorziening RST die op Curaçao gevestigd is. Maar op Sint Maarten en Aruba wordt de geografische afstand als een beperking ervaren. Daar waar in het verleden vaak een beroep gedaan kon worden op lokaal aanwezige RST-experts en RST-middelen, moet nu formeel om bijstand worden gevraagd met vaak enkele dagen vertraging tot gevolg. In die gevallen dat het gaat om volwaardige politiebijstandverzoeken van het ene land aan het andere land kan het zelfs maanden vertraging opleveren, zo werd van de zijde van de PG van Aruba gesteld:

"Wat betreft het RST heeft het parket behoefte aan de mogelijkheid snelle inzet te kunnen krijgen wanneer een lopende strafzaak daarom vraagt. En in complexe zaken is die behoefte er vaak. Er wordt namelijk al jaren niet geïnvesteerd in de politie op Aruba: er is geen informatieclub, er zijn geen analisten, het ontbreekt veelal aan conceptueel denkers."

⁷³ CBA is het acroniem voor criminaliteitsbeeldanalyse. In een CBA worden ontwikkelingen op het terrein van criminaliteit in beeld gebracht. Dat kan zijn voor specifieke fenomenen, specifieke gebieden maar ook generiek voor een land als geheel.

Het parket op Sint Maarten vult daarop aan dat de lokale situatie per eiland flink kan verschillen en dat bij RST-rechercheurs die vanuit Curaçao werken niet altijd het juiste gevoel aanwezig is voor de specifieke verhoudingen op dit Bovenwindse Land.

Kwaliteitsimpuls RST in lokale teams is kwetsbaar en persoonsafhankelijk

Vanuit de landen wordt tijdens de beleidsdoorlichting bij herhaling gewezen op het belang van kennisoverdracht. Op die manier kan een kwaliteitsimpuls aan de lokale politieorganisaties worden gegeven. Er bestaat breed gedeelde consensus dat de nieuwe manier van *embedded* werken bijdraagt aan de kennisoverdracht. Tegelijkertijd wordt erop gewezen dat de kennisoverdracht wel zwaar leunt op individuen en borging niet altijd gegarandeerd is. Van de zijde van één van de korpsen wordt in dat kader verteld:

“We hebben wel bezorgdheid over de tijdelijkheid van de uitzendingen. We hebben nu bijvoorbeeld vanuit het RST een digitaal specialist die forensisch onderzoek doet naar telefoons etc. Die telefoons hoeven we nu niet meer naar het NFI te sturen, dat was altijd veel gedoe en tijdrovend. Deze persoon is echt een uitblinker, als zijn termijn er straks op zit hebben we een probleem.”

Verschillen in voorzieningenniveau

Samenwerken impliceert tot op zekere hoogte gelijkwaardigheid. Daar is in de praktijk onvoldoende sprake van. De Nederlands gefinancierde partijen zijn veel beter voorzien van kennis, capaciteit en informatie, zo wordt door de meeste kernpartners naar voren gebracht. Dat is begrijpelijk maar maakt dat er altijd een kloof blijft bestaan tussen de onderzoeken die zelfstandig door het RST worden gedraaid en die lokaal worden opgepakt. Van de zijde van het parket Curaçao wordt toegelicht:

“Het RST beschikt over expertises en opsporingsmiddelen die lokaal niet of nauwelijks beschikbaar zijn. Financiële expertise zit bijvoorbeeld binnen KPC slechts bij 3 á 4 man. Cybercrime is echt complex. Maar lokaal heeft niemand daar ervaring mee. Zonder RST kun je dus bepaalde zaken niet of alleen met onvoldoende diepgang oppakken.”

Anderen wijzen erop dat de verschillen in voorzieningenniveau ook tot ongemak leiden en een afstand creëren tussen het RST en de lokale partners. Een van de geïnterviewde drukt zich daarbij heel expliciet uit:

“Het RST is een luxe enclave in de wereld van de rechtshandhaving. De kloof tussen RST en lokale politieagenten neemt toe. Lokale collega's hebben veel moeite om überhaupt een leuke band vervangen te krijgen, terwijl RST collega's in hun nieuwe dienstauto van dezelfde parkeerplaats afrijden. Dat RST'ers embedded werken is positief, voor deze mensen is het een mooie kans om een breed takenpakket op te pakken. Deze RST'ers hebben echter vaak een heel ander leven dan lokale collega's, hiermee wordt de kloof maar heel beperkt gedicht. Als de kloof zo blijft bestaan worden de lokale korpsen uit elkaar getrokken.”

Lokale beeldvorming is voor verbetering vatbaar

Uit de aard van de werkzaamheden vinden de meeste activiteiten van het RST buiten het zicht van het publiek plaats. Voor zover de rol en de resultaten van het RST überhaupt zichtbaar worden, leidt dat niet altijd tot juiste beeldvorming. Volgens lokale kernpartners en geïnterviewde deskundigen heeft dat enerzijds te maken met de focus op integriteitskwesties van het lokaal bestuur. Maar soms ook omdat onvoldoende aandacht wordt gegeven goed uit te leggen wat het RST precies doet en wat de effecten zijn van bepaalde onderzoeken. Een lokale partner verteld:

“We zagen het toen een bekend iemand van de maffia werd aangehouden door het RST. Buiten stonden 200 boze mensen die voor hem werkten, omdat zij niet konden begrijpen waarom hij werd opgepakt. Grotere zaken over integriteit en ondermijning worden onvoldoende uitgelegd aan de bevolking en daardoor krijg je een averechts effect.”

Door andere wordt erop gewezen dat RST zaken vanwege hun complexiteit soms erg lang duren voordat ze tot resultaten leiden. Maar voor de beeldvorming is het dan niet handig dat op een veroordeling geen detentie volgt. Een geïnterviewde stelt:

“Door het RST zijn er veel mensen vervolgd, maar er zijn er maar weinig achter de tralies gezet. De zaken duren veel te lang, en er is bovendien onvoldoende celcapaciteit in de gevangenissen.”

6 TBO-aanpak

In dit hoofdstuk staat de TBO-aanpak centraal. Eerst wordt ingegaan op de totstandkoming en opzet van dit beleidsinstrument. Vervolgens wordt gekeken naar de uitvoeringspraktijk door de output en de beoordeling in ogenschouw te nemen. Het hoofdstuk sluit af met een opsomming van enkele knelpunten die zich bij dit beleidsinstrument voordoen. Een beoordeling van de doelmatigheid en doeltreffendheid van de TBO-aanpak vindt niet plaats in dit hoofdstuk maar gebeurt in hoofdstuk 9. Dit hoofdstuk is gebaseerd op analyse van schriftelijke documentatie en gesprekken met inhoudelijk betrokken, materiedeskundigen en het bevoegd gezag. Deze drie groepen respondenten worden ten behoeve van de leesbaarheid in de lopende tekst steeds aangeduid als 'kernpartners'.

6.1 Aanleiding en ontwikkeling

Net als reguliere strafzaken is de aanpak van ondermijning een aangelegenheid van de autonome landen zelf. Vanwege de complexiteit van de zaken ondersteunt Nederland de landen echter bij de bestrijding ervan. In het Justitieel Vierpartijen Overleg (JVO) van januari 2015 is geconcludeerd dat een meerjarige, fundamentele en ketenbrede aanpak voor verbetering van de rechtshandavingsketen in het Caribisch gebied noodzakelijk was. Aanleiding voor dit standpunt was de gedeelde zorg van de Ministers van Justitie, onder meer naar aanleiding van drie rapporten⁷⁴ die een zorgwekkend beeld schetsten over de ondermijningsproblematiek in Sint Maarten.

Om invulling te geven aan de wens te komen tot een versterking van de keten op dit thema werd vanuit hoofdstuk IV Koninkrijksrelaties, artikel 1, aanvankelijk € 22 miljoen voor twee jaar vrijgemaakt. Met dit bedrag werd capaciteit toegevoegd aan het RST, het OM en het Hof zodat een aanpak op ondermijnende criminaliteit mogelijk werd. Deze operationele samenwerking op basis van projectfinanciering is bekend komen te staan als het TBO (team bestrijding ondermijning). Per 1 januari 2016 werd operationeel gestart met de TBO-aanpak. Vanwege het door het JVO onderkende belang om door te gaan op de ingeslagen koers is in 2017 besloten tot continuering van de inzet tot en met ten minste 2021. Hiervoor werd vanaf 2018 jaarlijks € 12 miljoen beschikbaar gesteld. Daarmee komt de totale investering in de ondermijningsaanpak over de jaren 2016–2021 in totaal op € 70 miljoen.⁷⁵

Per 2022 stelt het Nederlandse kabinet structureel middelen beschikbaar om de tijdelijke en projectmatige TBO-aanpak om te zetten naar een structurele versterking van de betrokken organisaties. Hiervoor is vanaf 2022 jaarlijks € 12 miljoen in de begroting van Koninkrijksrelaties gereserveerd waarmee structureel capaciteit

⁷⁴ Doing the right things right» van de commissie Integer Openbaar Bestuur (De Wit-Samson), 12 juli 2014. ; Integrity Inquiry into the functioning of the government of Sint Maarten» van Price Waterhouse Coopers international LLC, 2014; Transparency International National Integrity System Assessment Sint Maarten, april 2015.

⁷⁵ Vergaderjaar 2019-2020, 35 300IV, 29 911, nr. 14, Brief over resultaten Team Bestrijding Ondermijning (TBO) in het Caribisch deel van het Koninkrijk sinds 2016

wordt toegevoegd aan het RST, het OM en het Hof. De projectmatige aanpak van het TBO is daarmee geëindigd. Vanaf 2022 dragen de organisaties zorg voor de verdere inbedding binnen de reguliere sturings- en verantwoordingslijnen.⁷⁶ Daarnaast stelt het kabinet met het akkoord over de derde tranche liquiditeitssteun extra middelen beschikbaar voor de uitbreiding van de duurzame ondermijningsaanpak op Curaçao en Aruba, oplopend tot jaarlijks € 12,9 mln. in 2025. Hiermee komt vanaf dat jaar de totale investering in de ondermijningsketen op jaarlijks € 24,9 mln.

6.2 Opzet en werkwijze

Binnen de TBO-aanpak ligt de focus op het doen van strafrechtelijk onderzoek met een financieel-economische component en met betrokkenheid van Politically Exposed Persons (PEP), ambtenaren, overheids-nv's, facilitators of organisaties in de collectieve sector. Deze grensoverschrijdende criminaliteit bestaat naast corruptie vaak uit ernstige vormen van belastingfraude en witwassen. In de betrokken landen wordt binnen de TBO-aanpak samengewerkt met de respectievelijke Landsrecherches, de Rijksrecherche, de politiekorpsen en andere (opsporings-)partners.

De organisatie van de ondermijningsaanpak is gedurende de onderzochte beleidsperiode doorontwikkeld. Aanvankelijk werd binnen het RST een apart researchteam ingericht dat ook apart gefinancierd werd vanuit de TBO-gelden. Toen in 2017 de financiering verlengd werd zodat de aanpak kon worden voortgezet, werd het TBO researchteam binnen de reguliere sturings- en verantwoordingslijn van het RST ondergebracht. Ook zijn qua financiering de schotten voor het RST en TBO vervallen. Vanaf 2019 is er voor wat betreft de ingezette medewerkers ook geen verschil meer tussen regulier en TBO. Dat wil zeggen; alle rechercheurs die in dienst zijn van het RST kunnen naar gelang behoefte worden ingezet voor reguliere RST zaken (team-1) of zogenaamde TBO zaken (team-2).

Het TBO-team werd en wordt rechtstreeks aangestuurd door het parket van de procureur-generaal van Curaçao, van Sint Maarten en van Bonaire, Sint Eustatius en Saba (hierna: PPG). Ook het Hof ontvangt middelen voor extra capaciteit.

Met de TBO-middelen wordt binnen het PPG een TBO-divisie bekostigd.⁷⁷ De divisie bevindt zich op een aparte locatie waar vijf TBO-officieren van justitie werkzaam zijn die verantwoordelijk zijn voor de opsporing en vervolging in TBO-zaken. Deze officieren zijn afkomstig uit Nederland en beschikken over specifieke voor het TBO relevante expertises (zoals kennis van financiële fraude). Het is uiteindelijk aan de Procureur-Generaal van het PPG om te bepalen of een zaak wordt afgedaan via het TBO-traject en zodoende wordt opgepakt door één van zijn TBO-officieren – of dat het lokale parket de zaak afhandelt. In dat geval is het een gewone strafzaak. Wordt besloten dat een zaak via een TBO-traject wordt afgedaan dan wordt niet alleen de

⁷⁶ Vergaderjaar 2020-2021, 35 570 IV, 29 911, nr. 13, Brief over duurzame ondermijningsaanpak Cariben.

⁷⁷ Drie van de vijf officieren worden vanuit TBO middelen gefinancierd. Twee officieren worden door Curaçao bekostigd. Deze officieren worden ingezet voor financiële onderzoeken in CUR, Sint Maarten of BES.

vervolgving door TBO-officiëren opgepakt maar vindt ook de berechting plaats door specifiek met TBO-zaken belaste medewerkers van het Hof.⁷⁸ Aanvankelijk bestond de extra TBO-capaciteit bij het Hof uit een rechter-commissaris, een zittingsrechter eerste aanleg, twee zittingsrechters hoger beroep en drie gerechtssecretarissen (griffiers). Dit aantal bleek te krap voor een adequate zaakafhandeling waardoor vanaf 2019 de basiscapaciteit TBO binnen het Hof is verhoogd naar drie zittingsrechter hoger beroep en vijf griffiers. Volgens opgave van het Hof gaat het jaarlijks om de berechting in ca. tien strafzaken. TBO-zaken zijn doorgaans zeer complex, vergen veel tijd en vragen van de betrokken medewerkers ruime financiële expertise. In rustige tijden worden de Hof-medewerkers uit de TBO-capaciteit ook ingezet op andere (straf)zaken. Gedurende de beleidsperiode 2016-2021 zijn er geen TBO-zaken in Aruba gedraaid. Vanaf 2021 is het formeel wel mogelijk een zaak op Aruba volgens het TBO-traject af te doen, omdat in afstemming tussen Nederland en Aruba in het landspakket het RST team-2, die de TBO-zaken draait, de noodzakelijke opsporingsbevoegdheden heeft gekregen (maatregel H15 uit het landspakket).

6.3 Uitvoeringspraktijk

6.3.1 Output

Over de periode waarop de beleidsdoorlichting zich richt zijn geen kwantitatieve overzichten beschikbaar van de aard en het aantal TBO-zaken.⁷⁹ Ook het RST rapporteert hier niet over. Wel wordt in de jaarverslagen van het PPG Carib en in twee verantwoordingsbrieven van de Nederlandse staatssecretaris van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties (uit 2019 en 2021) een kwalitatief beeld geschetst van de resultaten van de TBO-aanpak.⁸⁰ In deze stukken wordt gesteld - in lijn met de opzet van het TBO – dat verdenkingen zijn onderzocht van criminele betrokkenheid van onder meer politici, ambtenaren, belangrijke overheids-nv's, organisaties in de (semi-)collectieve sector en private ondernemingen. Het gaat dan om onder meer corruptie, belastingfraude, witwassen, valsheid in geschrifte, oplichting of verduistering. Deze inzet heeft er bovendien toe bijgedragen dat er beter zicht is op corruptie en witwassen in het Caribisch gebied, zo wordt in de verantwoordingsbrieven gesteld. Daardoor kan er effectiever worden samengewerkt in het bestrijden van deze vormen van criminaliteit. De onderzoeken hebben doorgaans een (zware) financieel-economische component én een grensoverschrijdend karakter.

Verbindingen van ondermijnende criminaliteit zijn vastgesteld tussen de eilanden en tussen het Caribisch deel van het Koninkrijk en Europees Nederland. Dat maakt samenwerking tussen de landen van het Koninkrijk noodzakelijk. De aanwezigheid van de beschikbaar gestelde capaciteit en expertise in de regio wordt bijvoorbeeld ook door het Nederlandse OM benut om deze grensoverschrijdende netwerken op te sporen.

⁷⁸ Het RST-team dat belast wordt met een TBO onderzoek bestaat in de regel uit tactische en financiële rechercheurs, dossiervormers, rechercheassistenten en projectleiders. Deze teams vallen onder operationele aansturing van het Hoofd Opsporing en eindverantwoordelijkheid van de teamchef RST.

⁷⁹ TBO-onderzoeken zijn in de regel embargo-onderzoeken waarover geen mededelingen worden gedaan.

⁸⁰ Brief van de van de Staatssecretaris van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties van 7 oktober 2019 (Tweede Kamer, vergaderjaar 2019–2020, 35 300 IV, nr. 14) en de Brief van Staatssecretaris van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties van 16 december 2021 (kenmerk: 2021-0000647883).

Naast een beter zicht op criminaliteitsstromen, ontsluit deze TBO samenwerking binnen het Koninkrijk ook wederzijdse toegang tot schaarse expertise en voor de opsporing waardevolle internationale contacten en samenwerkingsverbanden. De extra capaciteit wordt ook ingezet om verzoeken om rechtshulp van andere landen uit te voeren. Daarvan profiteert het Koninkrijk als geheel, zo wordt in de verantwoordingsbrief uit 2019 gesteld. Blijkens de jaarverslagen van het PPG Carib 2019 zijn door TBO ook de illegaal opererende geldtransactiekantoren op Sint Maarten aangepakt.⁸¹

Aanvankelijk lag de focus van het TBO nadrukkelijk op Sint Maarten⁸², maar sinds 2019 wordt ook substantieel geïnvesteerd in corruptiebestrijding op Curaçao. Zo werden daar diverse verdachten in het onderzoek La Certa⁸³ aangehouden. Naast de inzet van capaciteit op strafrechtelijke onderzoeken, is er tussen 2019 en 2021 capaciteit ingezet voor de uitvoering van rechtshulpverzoeken uit verschillende landen. Dit betreft o.a. verzoeken van de FIOD met betrekking tot strafrechtelijke onderzoeken naar corruptie, witwassen en andere criminele feiten van financieel-economische aard. Daarnaast is capaciteit ingezet voor de samenwerking met diverse ketenpartners ten aanzien van strafrechtelijke interventies.

6.3.2 Beoordeling

Binnen de beleidsdoorlichting wordt over de volle breedte van kernpartners, bestuurders en deskundigen positief geoordeeld over de TBO-aanpak. Daarbij wordt zowel op de kwaliteit van de professionals gewezen als op de *governance* van de TBO-aanpak zelf. De rechercheurs die de TBO-onderzoeken uitvoeren beschikken over ruime specialistische expertise en (opsporings)middelen die lokaal niet of slechts in beperkte mate aanwezig zijn. Daarmee wordt voorzien in de leemte die ontstaan is als gevolg van de onderbezetting van de respectievelijke landrecherches van de drie landen.⁸⁴

De kwaliteit van de TBO-officiërs, van TBO-rechters -en juridische medewerkers bij het Hof wordt eveneens hoog aangeslagen. De PG van het OM CARIB vertelt tijdens de beleidsdoorlichting dat de kwaliteit van het officieren geborgd is doordat het PPG een convenant gesloten heeft met het Functioneel Parket in Nederland

⁸¹ Geldtransactiekantoren die opereren zonder vereiste vergunning van de Centrale Bank voor Curaçao en Sint Maarten ("CBCS") vormen makkelijke witwasvehikels voor opbrengsten uit criminele activiteiten. De geldstroom is door internationale contante verplaatsing niet goed te volgen. Hiermee wordt de integriteit van het financiële systeem van Sint Maarten in gevaar gebracht.

⁸² Een belangrijke zaak was het TBO Larimar onderzoek tegen oud politicus Theo Heyligher.

⁸³ Dit onderzoek richtte zich op vermoedelijk corruptieve handelingen rondom het onderhandelingsproces voor het vinden van een strategische partner voor de Refineria di Korsou (RdK). Het onderzoek is gestart naar aanleiding van een aangifte van de regering van Curaçao en de raad van commissarissen van de RdK. Dit heeft begin 2020 geresulteerd in veroordelingen tot langdurige onvoorwaardelijke gevangenisstraffen. Ook is afgelopen jaar inhoudelijke assistentie geleverd bij de zitting in eerste aanleg in onderzoek Troja: een onderzoek naar illegale financiële dienstverlening rondom zogeheten swipe-activiteiten. Tot slot heeft TBO een belangrijke bijdrage geleverd aan de afwikkeling van de sinds 2006 op de First Curaçao International Bank ("FCIB") van toepassing zijnde noodregeling.

⁸⁴ De kerntaak van de Landsrecherche is het opsporen en onderzoeken van mogelijk strafbaar gedrag van (semi-)ambtenaren en politieke ambtsdragers. Daarnaast onderzoekt de Landsrecherche geweldsincidenten met zwaargewonden of dodelijke slachtoffers, waarbij opsporingsambtenaren mogelijk betrokken zijn. Het betreft dan een onderzoek naar de feiten en omstandigheden van het (politie)optreden. TBO-zaken zijn in de regel gericht op de zogenaamde PEP's een type verdachte waarvan de strafzaak op grond van de taakstelling door de Landrecherches zouden moeten worden onderzocht. Zie ook: Tweede Kamer, vergaderjaar 2019–2020, 35 300 IV, nr. 14, p.

voor het continu beschikbaar stellen van vijf officieren van justitie die beschikken over specifieke voor het TBO-relevante expertises, zoals financiële fraude.⁸⁵

Meerdere kernpartners en externe deskundigen wijzen erop dat juist de Europees-Nederlandse bemensing van de TBO-aanpak ook bijdraagt aan het succes. TBO onderzoek richt zich vaak op zogenaamde PEP's (Politically Exposed Persons), die doorgaans maatschappelijk zeer invloedrijk zijn en ruime sociale netwerken binnen de samenleving hebben. De kans dat een lokale rechercheur of lokaal lid van de rechterlijke macht een persoonlijke connectie heeft met de verdachte is vanwege de kleinschaligheid niet te onderschatten, zo wordt tijdens het onderzoek naar voren gebracht. Nederlandse professionals hebben dat risico veel minder, zeker gelet op het feit dat uitzendingen gelimiteerd zijn tot drie, maximaal vijf jaar. Een externe deskundige vertelt:

“[Voor TBO-onderzoeken heeft het land] Nederland nodig, zowel bij de rechters als bij de politie. Niet alleen vanwege de vaak specialistische kennis maar ook omdat vanwege de kleinschaligheid de sociale nabijheid groot is. Lokale medewerkers komen in een sociaal conflict wanneer ze als rechter of politiefunctionaris over [anderen] moeten oordelen. Uit een recente survey op Curaçao bleek dat lokale mensen niet willen oordelen over burens.”

Ook werd er tijdens de beleidsdoorlichting op gewezen dat het doen van strafrechtelijke onderzoeken naar politieke ambtsdragers voor de lokale politiechefs een ongemakkelijke situatie kan creëren, zeker wanneer de verdachte een prominent lid is van een coalitiepartij in de regering. Korpschef kunnen dan vanuit de politiek oneigenlijke druk op of inmenging in het onderzoek ervaren.

In het verlengde van het vorige punt wordt gewezen op het belang dat de TBO-divisie⁸⁶ bij het OM grotendeels met extern geld van Nederland (uit artikel 1 hoofdstuk IV Rijksbegroting) gefinancierd wordt en apart gehuisvest is. Daar waar de lokale parketten voortdurend te maken hebben met financieringsproblemen en druk op de formatie, wordt de afhandeling van TBO-zaken niet door deze ontwikkelingen geraakt omdat deze door de TBO-divisie worden afgehandeld. De divisie valt onder direct gezag van de PG van het OM Carib. Hetzelfde voordeel geldt voor het Hof dat voor de gewone capaciteit weliswaar ook lokaal gefinancierd wordt maar juist voor de TBO-capaciteit geen bezuinigingen (of te late betalingen) te duchten heeft. Een kernpartnervat de situatie als volgt samen:

“De Landsrecherche was vanwege een gebrekkige financiering door het Land zwaar onderbezet en het ontbrak hen ook aan de benodigde opsporingsmiddelen.”⁸⁷ Het korps was onvoldoende op afstand van de

⁸⁵ Het PPG op haar beurt waarborgt dat de uitgezonden TBO-officieren ook op deze specifieke expertises worden ingezet waarvoor ze geselecteerd zijn en dat binnen de uitzending systematisch de persoonlijke ontwikkeling van de medewerker ondersteund wordt

⁸⁶ De TBO-divisie bestaat thans uit vijf TBO-officieren, twee parketsecretarissen, een office managers en een informatieofficier. Twee van de vijf TBO-officieren zijn lokaal gefinancierd.

⁸⁷ In het Jaarverslag 2020 van het Parket Procureur Generaal wordt vermeld: “In 2020 was er opnieuw sprake van een situatie waarin het aanbod van zaken de beschikbare capaciteit ruimschots heeft overtroffen. Hierdoor heeft een aantal onderzoeken ernstige vertraging opgelopen en konden deze niet binnen de wenselijke termijn afgerond worden. Tot het takenpakket van de Landsrecherches behoort tevens het onderzoeken van schietincidenten waarbij politieambtenaren zijn betrokken. De beperkte capaciteit en middelen hebben tot

politiek om effectief onderzoek te kunnen doen dus er was behoefte aan een gespecialiseerd team met kennis en middelen die los staan van de politiek. Met het TBO werd in die behoefte voorzien. De extra middelen voor het RST kwamen uit Nederland en het gezag over het team werd conform de RST-afspraken gewoon uitgeoefend door de PG maar met officieren ondergebracht bij het PPG en niet bij het lokale parket zodat de minister van Justitie zich niet rechtstreeks met de operaties kon gaan bemoeien.”

6.4 Aandachtspunten

Hoewel de TBO-aanpak gedurende de onderzochte beleidsperiode volgens de geïnterviewden duidelijk zijn meerwaarde bewezen heeft, worden in beleidsdoorlichting wel enkele aandachtspunten naar voren gebracht. Deze volgen hieronder, in willekeurige volgorde.

Geografische afstand leidt tot sociale afstand

Van de kant van Sint Maarten wordt de ervaring gedeeld dat de rechercheur van het RST 2-team (het zogenaamde TBO-team) niet altijd beschikken over lokale kennis omdat ze op Curaçao wonen en werken. De afwezigheid van een goed gevoel met het eiland en de complexe maatschappelijke verhoudingen kan het opsporingsproces bemoeilijken.

Geen TBO-aanpak Aruba

In de onderzochte periode zijn er op Aruba geen TBO-zaken gedaan. Door kernpartners wordt deze situatie als een gemis getypeerd. Hoewel vanaf 2021 de TBO-aanpak ook formeel uitgebreid is naar Aruba en TBO-rechercheurs van het RST speciaal voor het land Aruba beëdigd zijn, is er formeel tot op heden geen TBO inzet geweest. Een belangrijke reden is dat de werving van TBO-officieren door het PPG Aruba nog niet voltooid is en er zodoende nog geen aparte TBO-divisie operationeel is. Als die werving succesvol is dan kan ook op Aruba gestart worden met TBO-zaken. Met de extra rechtsstaatgelden naar aanleiding van de derde tranche liquiditeitssteun (de Landspakketten) zijn weer extra gelden beschikbaar, expliciet ook voor de ontwikkeling van de TBO-aanpak op Aruba.

‘TBO’ is een beladen term die beter vermeden kan worden

Van de zijde van het KPSM wordt verteld dat er tussen lokale politiefunctionarissen en RST-medewerkers van het TBO-team niet altijd een goede vertrouwensband bestond. Door de RST-medewerkers die nu *embedded* bij KPSM werkzaam zijn, is het vertrouwen enorm toegenomen, maar het TBO als aparte naam roept op Sint Maarten nog altijd bepaalde negatieve gevoelens op. De korpschef stelt:

een zeer onwenselijke situatie geleid, waarin politieambtenaren noodgedwongen lange tijd in onzekerheid verblijven omtrent de rechtmatigheid van hun optreden hangende de resultaten van het onderzoek.”

“Wij spreken in het herziene Protocol nu over een centraal team dat ondermijning- en integriteitsonderzoeken doet, zonder het een specifieke term te geven. Die beladenheid komt door het wantrouwen richting korpsen en de focus op politici.”

7 Ondersteunen rechterlijke macht

In dit hoofdstuk staat de bekostiging van de buitenlandtoelagen centraal. Eerst wordt ingegaan op de totstandkoming en opzet van dit beleidsinstrument. Vervolgens wordt gekeken naar de uitvoeringspraktijk door de output en de beoordeling in ogenschouw te nemen. Het hoofdstuk sluit af met het benoemen van een knelpunt dat zich bij dit beleidsinstrument voordoet. Een beoordeling van de doelmatigheid en doeltreffendheid vindt niet plaats in dit hoofdstuk, maar gebeurt in hoofdstuk 9. Dit hoofdstuk is gebaseerd op analyse van schriftelijke documentatie en gesprekken met inhoudelijk betrokkenen, materiedeskundigen en het bevoegd gezag. Deze drie groepen respondenten worden ten behoeve van de leesbaarheid in de lopende tekst steeds aangeduid als 'kernpartners'.

7.1 Aanleiding en ontwikkeling

Voor een goed functionerende rechtsstaat is volledige bezetting van het Hof en de Openbaar Ministeries van de landen van groot belang. Vanwege beperkte beschikbaarheid van lokale personele capaciteit draagt Nederland al decennia bij aan het vullen van de bezetting door op verzoek van de landen rechters en officieren van justitie ter beschikking te stellen. Deze rechterlijke ambtenaren treden in lokale dienst voor rekening van de landen. Voor uitgezonden medewerkers is een uitzendtoelage beschikbaar gesteld die de kosten die de uitzending met zich meebrengt moet dekken. Deze komt ten laste van artikel 1 begroting van Koninkrijksrelaties.

7.2 Opzet en werkwijze

Het recht op en de voorwaarden waaronder de buitenlandtoelagen toegekend worden aan rechterlijke ambtenaren zijn neergelegd in de regeling Voorzieningenstelsel Buitenlandtoelagen Rechterlijke Ambtenaren (VBRA). De hoogte van de toelage wordt bepaald door de specifieke familieomstandigheden van de uitgezondene en het eiland waar deze verblijft. In VBRA wordt daarover in artikel 3.1 het volgende bepaald:

De belanghebbende heeft gedurende zijn plaatsing en met inachtneming van het bepaalde in de overige leden van dit artikel gedurende een termijn van maximaal vijf jaar aanspraak op de volgende toelagen:

1. Een uitzendtoelage, bestaande uit:
 - de koopkrachtcomponent;
 - de verblijfscomponent;
 - de verplaatsingscomponent.
2. een verhoging van de uitzendtoelage ten behoeve van kinderen.

In de bijlage van de regeling is een fijnmazig overzicht opgenomen waarin voor de specifieke omstandigheden (wel/niet meereizend partner, wel/niet meereizende kinderen, wel/niet gebruik onderwijs, wel/niet

huurwoning) uitgesplitst naar eiland de toelagecomponenten zijn opgenomen. De bijlage bij de VBRA wordt periodiek en per individuele toelagecomponent geïndexeerd.

In onderstaande tabel zijn voor de periode van de beleidsdoorlichting de daadwerkelijke kosten uitgesplitst naar Hof en PPG/OM. Het overzicht maakt duidelijk dat de kosten jaarlijks enigszins fluctueren en daarnaast een stijgende lijn vertonen. Fluctuaties in uitgaven zijn grotendeels te verantwoorden door fluctuaties in uitzendingen (paar maanden overlap waardoor dubbele kosten, of juist paar maanden onvervulde functie waardoor juist geen kosten). De kostenstijgingen worden naast een toename in het aantal uitzendingen ook verklaard door inflatiecorrecties, bij BZK omschreven als 'Loon Prijs Ontwikkeling (LPO)'.⁸⁸ In bijna alle jaren is sprake van onderbesteding. Dit komt voort uit overbegroting (waarbij facturatie in de maand december altijd naar volgende jaar wordt overgeheveld), onvolledige bezetting en afwisseling in gezinssamenstellingen.

De bedragen in de tabel betreffen de uitzendtoelagen die vanuit de begroting van BZK zijn bekostigd. Dit gebeurt via een maandelijks facturatie vanuit 3W, de rijksbrede shared service organisatie die diensten en advies levert aan alle uitgezonden en lokale medewerkers werkzaam voor de rijksoverheid in het buitenland. Vanuit de begrotingspost 'Rechterlijke macht', waar vanuit deze uitzendtoelagen zijn betaald, zijn ook de apparaatskosten voor de TBO-aanpak bepaald. In 2019, 2020 en 2021 betrof dit respectievelijk € 1.915 mln, € 2,135 mln en € 2.133 mln.

Tabel 7.1 Begrote en bestede middelen artikel 1 voor de ondersteuning rechterlijke macht

	2017	2018	2019	2020	2021
Begrote uitzendkosten 'rechterlijke macht'	€ 3.332.000	€ 4.014.000	€ 5.278.000	€ 5.299.000	€ 6.384.000
Daadwerkelijke uitgaven Gem. Hof	€ 1.803.882,08	€ 2.416.755,81	€ 2.840.160,03	€ 2.572.237,06	€ 3.124.502,32
Daadwerkelijke uitgaven PG/OM	€ 1.475.974,43	€ 2.552.270,22	€ 1.901.272,35	€ 2.065.834,52	€ 2.559.601,66
Totaal	€ 3.279.856,51	€ 4.969.026,03	€ 4.741.432,38	€ 4.638.071,58	€ 5.684.103,98

7.3 Uitvoeringspraktijk

Output

Binnen de beleidsdoorlichting kon niet worden vastgesteld hoeveel rechtelijke ambtenaren gebruik hebben gemaakt van een uitzendtoelage. Uit de opgave van het PPG, het Hof en de lokale parketten gaat het echter om meer dan de helft van de medewerkers in het primaire proces.⁸⁹

⁸⁸ Er is geen consistente toewijzing van deze middelen, waarbij de LPO soms verdeeld wordt over de apparaat-middelen van de organisaties zelf (waarbij BZK de middelen dus overmaakt naar de organisaties) en soms over de begrotingspost van de uitzendkosten die BZK zelf op de begroting heeft. Zolang de LPO van toepassing is op de middelen op de BZK-begroting worden deze ook jaarlijks mee-geïndexeerd, vandaar ook de groei in bedragen.

⁸⁹ Het gaat om de functies van rechters (-commissarissen), griffiers, officieren van justitie en parketsecretarissen.

Beoordeling

Voor de beleidsdoorlichting is de vraag relevant wat de effecten zijn van de het beschikbaar stellen van deze toelagen. Bij het beantwoorden van deze vraag is het van belang ook antwoord te krijgen op de vraag of deze toelagen niet door de lokale organisaties zelf opgebracht kunnen worden.

Om met de eerste vraag te beginnen: er is volledige consensus bij alle kernpartners dat zonder een tegemoetkoming in de kosten een uitzending voor Nederlandse rechtelijke ambtenaren nauwelijks zou plaatsvinden. Een tijdelijk verblijf in een van de Caribische landen brengt naast reiskosten ook extra kosten met zich mee voor huisvesting. Vaak moet tenslotte in Nederland nog een woning worden aangehouden, wat leidt tot dubbele woonlasten. En aan de tijdelijk gehuurde woning op de eilanden worden door het OM veiligheidseisen gesteld die bijdragen aan een hogere huurprijs. Voor zo ver aan de orde kan de meereizende partner in de praktijk niet altijd werk vinden en als wel werk gevonden wordt, zijn de inkomsten lang niet altijd even hoog als in Nederland. Ook de gewone kosten van het levensonderhoud zijn in het Caribisch gebied vaak hoger dan in Nederland. Om die reden vertellen de gesprekspartners dat toelagen cruciaal zijn voor de uitzendingen. Wel wordt van de zijde van het Hof verteld dat er een apart programma draait waarbinnen rechters-plaatsvervangers worden aangetrokken onder de conditie dat het Hof alleen de reiskosten en huisvesting vergoedt. Daarnaast krijgen deze rechters ook een geringe dagvergoeding, maar die is zo beperkt dat het feitelijk gaat om een vorm van vrijwilligerswerk. Deze formule spreekt met name mensen aan die al tegen of over de pensioengerechtigde leeftijd zitten en die nog een steentje willen bijdragen aan de maatschappij. Het is naar opgave van het Hof geen geschikte formule om de reguliere basisformatie te vullen.

Zonder VUBZK of VBRA, die de uitgezonden medewerkers tegemoet komt in de kosten, zal het dus zeer lastig zijn om bij het Hof en het Openbaar Ministerie de bezetting volledig te vullen. De vraag daarbij is echter ook: waarom bekostigt de rechterlijke macht deze toelagen niet uit eigen middelen? In antwoord op deze vraag wordt door de kernpartners gesteld dat het huidige budget niet toereikend is. Het Hof en het OM worden grotendeels lokaal gefinancierd en de overheidsfinanciën van de Caribische Koninkrijkspartners zijn al geruime tijd een belangrijk punt van zorg. Dit heeft ook zijn weerslag op de formatie binnen de rechterlijke macht. Van de zijde van het PPG wordt tijdens de beleidsdoorlichting verteld:

“Het parket Curaçao heeft de laatste twee officieren van justitie die uitstroomden uit de organisatie vanwege gebrek aan middelen niet kunnen vervangen. In 2023 kunnen de drie officieren die dan uitstromen evenmin worden vervangen. Daarmee loopt de capaciteit terug van twaalf naar zeven officieren. Een penibele situatie als in rekenschap moet worden genomen dat [...] meer zaken ingezonden zullen gaan worden naar het Openbaar Ministerie.”

Van de zijde van het lokaal parket Curaçao wordt hierop aangevuld:

“Om niet al te veel vertraging in de afhandeling van zaken op te lopen, draaien de OIO -en RAIO-studenten⁹⁰ die op het parket stage lopen flink mee in de uitvoering. Maar de afhandelingscapaciteit staat onder druk. Vanuit ons belang beredeneerd moet de researchcapaciteit niet verder verhoogd worden, want dan dreigen vertraging en zelfs beleidssepts.”

Ook het Hof geeft aan dat de huidige formatie zodanig krap is dat de wachttijd voor afhandeling van zaken aan het toenemen is. De grootste kostenpost op de begroting is personeel. Budget vrijmaken voor toelagen zou daarom betekenen dat minder middelen voor arbeidsplekken overblijven en de formatie zou moeten krimpen. Gelet op de caseload – en de verwachte toename in het aantal zaken – is dat geen wenselijke situatie, zo oordeelt het Hof. Voor zover voor de vulling van de formatie in Nederland gezocht wordt, moeten de kosten voor de toelagen dus extern gefinancierd worden, zo is de consensus.

Om de kosten voor de toelagen te vermijden zou voor de bemensing van de rechterlijke macht in theorie ook volstaan kunnen worden met juristen die uitsluitend uit de landen zelf komen. In de praktijk is dit echter geen reëel en wenselijk alternatief. Hiervoor worden door de kernpartners twee redenen aangevoerd. In de eerste plaats is het beschikbare lokale aanbod van kwalificerende kandidaten beperkt. Weliswaar zijn op papier meer dan genoeg afgestuurde juristen, maar het animo onder deze kandidaten is niet altijd even hoog. Enerzijds omdat de verdiensten van een toga-beroep afgewogen moeten worden tegen de verdiensten in de private sector. Anderzijds omdat de juridische opleidingen op Aruba en Curaçao geen Verklaring Civiel Effect opleveren die geldig is in Nederland. Het ontbreken van een geldige verklaring belemmert rechtstreekse toegang tot toga-beroepen, omdat de verplichte stages binnen de Nederlandse rechtspraak niet toegestaan zijn.⁹¹ In de tweede plaats wordt een uitsluitend lokale bemensing ook zeer onwenselijk geacht. Roulatie en kennisopbouw zou daarmee stikken. Een externe deskundige legt uit:

“Je hebt altijd roulatie nodig binnen alle rechtsgebieden [...]. Kwaliteit en expertise moeten voorop staan, dus als je dat met import van Nederlandse rechters kunt bevorderen is dat goed. De behoefte aan expertise en nieuwe inzichten op het terrein van het straf(proces)recht zijn des te belangrijk, omdat de rechters hier veel meer verantwoordelijkheid dragen. Anders dan in Nederland wordt hier in eerste aanleg door eenvoudige kamers gevonnist. Ook voor zaken met een strafbedreiging van meer dan 4 jaar, en zelfs levenslang. [...] Ook Nederlandse ervaring met bijzondere opsporingsbevoegdheden kan duidelijk van toegevoegde waarde zijn, omdat deze bevoegdheden nog niet in de wet zijn vastgelegd maar wel al worden toegepast. Kortom, je hebt hier dus stevige en ervaren mensen nodig voor de rechterlijke macht.”

⁹⁰ Redactie: Om officier van justitie te worden moet de OIO-opleiding worden gevolgd (Officier van justitie In Opleiding). Om rechter te worden moet je eerst de opleiding RAIO worden gevolgd. Dit staat voor Rechterlijk Ambtenaar in Opleiding.

⁹¹ Binnenkort wordt dit probleem overigens opgelost met de aanpassing van het Convenant Civiel Effect. Daarmee krijgen ook juristen van de Universiteit Aruba en Universiteit Curaçao toegang tot stages in Nederland.

Daarnaast is het ook nodig externe rechters en officieren aan te trekken, omdat de kleinschaligheid van de samenleving het risico met zich meebrengt dat sociale relaties gaan overlappen met de professionele rollen. De schijn van belangenverstrengeling of het risico op verschoning en wraking zouden met uitsluitend een lokale bemensing van de rechterlijke macht groot zijn. Van de zijde van het OM wordt dit punt als volgt toegelicht:

“Vanwege de kleinschaligheid is de sociale afstand tussen de lokale officieren en de maatschappij soms zo gering dat het OM haar werk niet naar behoren kan uitvoeren. Uitgezonden officieren - die geen historische binding hebben met de eilanden - hebben dat probleem niet. Ze lopen veel minder het risico dat zij via hun eigen familie of netwerk een relatie blijken te hebben met een verdachte of anderszins hinder ondervinden van hun geworteldheid in de lokale cultuur.”

7.4 Aandachtspunten

Hoewel binnen de beleidsdoorlichting de buitenlandtoelagen niet ter discussie gesteld worden en de noodzaak benadrukt wordt van het deels blijven bemensen vanuit Nederland, wordt wel één majeure kanttekening geplaatst:

Buitenlandtoelage is hoog

Hoewel enkele gesprekspartners aangeven dat de huidige regeling leidt tot een passende maandelijks toelage, en een enkeling zelfs voor verhoging pleit, wordt door een meerderheid van de geïnterviewden aangegeven dat het toegekende bedrag naar lokale maatstaven hoog is. De facto leidt de regeling tot ongeveer een verdubbeling van het lokale salaris, terwijl het lokale salaris al ongeveer gelijk is aan dat wat de uitgezondene in Europees Nederland in dezelfde functie verdiende. Hierdoor kan een uitzending financieel gezien ook erg lucratief worden. Daarnaast leidt de buitenlandtoeslag tot onderlinge verschillen binnen de organisaties, wat op de werkvloer voor ongemak zorgt. Tussen lokale medewerkers en medewerkers die vanuit Nederland zijn uitgezonden en die hetzelfde werk doen, kan daardoor ongewild een sociale afstand blijven bestaan die van invloed kan zijn op de arbeidsmotivatie. Van de zijde van het OM wordt verteld:

“Daar waar alle medewerkers vanwege de landspakketten 12% van hun salaris moesten inleveren, zagen de uitgezonden officieren vanwege de stijgende dollarkoers de hoogte van hun buitenlandtoelage juist flink toenemen, met een bedrag dat voor sommigen zelfs in de buurt komt van wat een medewerker in de laagste schaal per maand verdient. Deze inkomensverschillen worden ook zichtbaar in het horecagebruik. Uitgezonden officieren lunchen in de regel buiten de deur, terwijl de lokale officieren een meegebrachte maaltijd nuttigen. Het werk verbindt gelukkig, maar ongemak over deze verschillen blijft.”

8 Beoordeling artikel-1-beleid

In dit hoofdstuk wordt ingegaan op de doeltreffendheid en doelmatigheid van het beleid dat vanuit artikel 1 hoofdstuk IV Rijksbegroting gefinancierd wordt. Voor de beoordeling van de doeltreffendheid van het beleid komen twee aspecten in aanmerking: de doelstelling van het beleid en de uitvoeringspraktijk. De doelstelling is in hoofdstuk 3 beschreven. Daar is aan de hand van de doelstelling ook de werkingstheorie van het beleid geëxpliciteerd en is de beleidscontext geschetst, zodat duidelijk werd waarom juist deze instrumenten zijn ingezet. De uitvoeringspraktijk is in de hoofdstukken 4 tot en met 7 naar voren gebracht. In dit hoofdstuk worden doelstelling, beleidscontext en uitvoeringspraktijk met elkaar in verband gebracht en vastgesteld hoe doeltreffend en doelmatig het artikel-1-beleid is.

8.1 Hoe doeltreffend is het artikel-1-beleid?

In de voorgaande hoofdstukken is beschreven hoe de vier beleidsinstrumenten in de praktijk functioneren en wat bekend is over de resultaten die ze opleverden. Zoals eerder uiteengezet is het hoofddoel van het artikel 1-beleid “het bevorderen van goed bestuur door een bijdrage te leveren aan het versterken van de rechtsstaat van de landen Aruba, Curaçao en Sint Maarten.” Uit de analyse van de ingezette beleidsinstrumenten blijkt dat met het artikel-1-beleid vooral getracht wordt de rechtsstaat te versterken door de strafrechtelijke handhaving van de rechtsorde te bevorderen. Om te bepalen of het artikel-1-beleid effectief is, zal nu eerst de vraag beantwoord moeten worden of de ingezette beleidsmiddelen bijdragen aan het adequaat handhaven van de strafrechtelijke rechtsorde en of daarmee dan de rechtsstaat wordt versterkt. Vervolgens moet worden aangetoond dat deze versterking een bijdrage levert aan goed bestuur.

Om met de eerste vraag te beginnen: het is aannemelijk dat - gelet op de beleidscontext⁹² - het artikel-1-beleid effectief is in het versterken van de rechtsstaat. Zowel de flexpool, het RST als het TBO-aanpak zijn speciaal ingesteld om ernstige vormen van criminaliteit te bestrijden die juist in de Caribische landen relatief vaak voorkomen, maar waarvoor de lokale partners zeer beperkt geëquipeerd zijn.⁹³ In de voorgaande hoofdstukken is bovendien aangetoond dat het RST via de eigen teams en de bijdrage aan de lokale samenwerkingsteams een kwaliteitsimpuls geeft aan de opsporing in de Caribische landen en samen met lokale partners meerdere successen heeft weten te boeken. Ook de bijdrage van de flexpool aan onder meer

⁹² In hoofdstuk 3 is de beleidscontext van het artikel-1-beleid geschetst. Deze schets maakt duidelijk dat twee elkaar versterkende kenmerken van de Caribische landen de strafrechtelijke handhaving van de rechtsorde tot een urgent vraagstuk maken. Enerzijds gaat het om de geografische positionering in de Zuid-Amerikaanse regio en de open eilandelijke economieën die samen zorgen voor een verhoogd risico op transnationale (drugs)criminaliteit. Anderzijds gaat het om een aantal autonome kenmerken van de landen zelf. Naast de nadelen van kleinschaligheid werd op de problematische sociaaleconomische situatie van de eilanden gewezen die voor extra druk op de rechtshandavingsketen zorgen. Ook een aantal economische activiteiten (vooral gambling industry en bepaalde vormen van financiële dienstverlening) maken de eilanden aantrekkelijk voor criminaliteit, waaronder witwassen.

⁹³ In haar ‘Hoofdlijnenbrief Koninkrijksrelaties’ (Tweede Kamer, vergaderjaar 2021–2022, 35 925 IV, nr. 69) schrijft de staatssecretaris hierover: “Het is helder dat de rechtsstaat in de gehele breedte versterking behoeft: de rechtshandavingsketen is immers zo sterk als de zwakste schakel. Lokale partners hebben onvoldoende capaciteit of middelen om hun taken uit te voeren. Hierdoor is het moeilijker om goed in te spelen op de dreigingen uit Latijns-Amerika, de criminaliteit en de verschillende vormen van transnationaal georganiseerde ondermijnende criminaliteit.”

de versterking van het grenstoezicht op met name Sint Maarten en Curaçao heeft aantoonbaar de rechtshandhaving versterkt.

Voorts heeft het bekostigen van de buitenlandtoelagen voor het OM en het Hof bijgedragen aan het versterken van de rechtshandhaving. Zonder voldoende gerechtelijke ambtenaren kan namelijk geen adequate handhaving van de wet plaatsvinden. In hoofdstuk 7 is aangetoond dat zonder de bekostiging van de toelagen de bemensing van de formatie van de rechterlijke macht stukt. Daarnaast dragen de uitgezonden medewerkers bij aan de kwalitatieve ontwikkeling van de gerechtelijke organisaties. Het betalen van de buitenlandtoelagen maakt een aanvulling op de bezetting en kwaliteit van de rechterlijke macht mogelijk, waardoor met dit beleidsinstrument eveneens een effectieve bijdrage wordt geleverd aan de rechtshandhaving.

Omdat adequate (strafrechtelijke) handhaving van de rechtsorde een cruciaal onderdeel uitmaakt van de rechtsstaat mag zodoende worden geconcludeerd dat het artikel-1-beleid effectief is in het versterken van de rechtsstaat.

Blijkens de generieke doelstelling van artikel 1 is het achterliggende doel van het versterken van de rechtsstaat echter het bevorderen van goed bestuur. Hoe dit zou moeten gebeuren, wordt nergens in de parlementaire documenten toegelicht, maar in de vorige beleidsdoorlichting van artikel 1 (2010 – 2016) valt wel het volgende te lezen:

“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.”

Daar waar in de bestuurskunde onder ‘goed bestuur’ in de regel bestuur verstaan wordt dat rechtmatig en transparant handelt en rekenschap aflegt⁹⁴, valt uit de context en feitelijke inzet af te leiden dat het artikel 1-beleid onderdeel is van een bredere opgave voor ‘goed bestuur’, die zowel bestaat uit het versterken van de publieke instituties als ook kennis en expertise te verschaffen aan strafrechtelijke organisaties om te kunnen handelen op momenten dat ondermijnende criminaliteit het openbaar bestuur aantast.⁹⁵

⁹⁴ Zie bijvoorbeeld: Addink, Henk, Good Governance: Concept and Context (Oxford, 2019; online edn, Oxford Academic, 23 May 2019. <https://doi.org/10.1093/oso/9780198841159.001.0001>.

⁹⁵ In enigszins vergelijkbare bewoordingen wordt in het “Voorstel aanpak ten aanzien van de rechtshandhaving op Sint Maarten (2015 - 2016)” de relatie gelegd tussen de ondermijnende criminaliteit en de corrumpering van het bestuur: “Deze extra opsporingscapaciteit (RST) kan ingezet worden om grootschalige onderzoeken naar georganiseerde criminaliteit te kunnen uitvoeren, die de samenleving van

Tegen de achtergrond van deze uitwerking van het begrip 'goed bestuur' moet geconcludeerd worden dat het artikel-1-beleid ook op dit punt effectief is. Zoals in de vorige hoofdstukken uiteengezet werd, heeft het beleid dat vanuit artikel 1 bekostigd werd tenslotte de aanpak van ondermijnende criminaliteit versterkt.

8.2 Hoe doelmatig is het artikel-1-beleid?

In de RPE wordt onder *doelmatigheid* de relatie verstaan tussen de effecten van het beleid (op het beleidsdoel en overige baten) en de kosten van het beleid (de beleidsuitgaven en overige kosten binnen en buiten het departement). We spreken over *doelmatig* beleid als het gewenste beleidseffect tegen zo min mogelijk kosten wordt bereikt. Of omgekeerd: dat bij gelijke inspanningen een maximaal resultaat wordt gerealiseerd. Doelmatig beleid veronderstelt dat het beleid effectief is. Beleid dat niet leidt tot de beoogde resultaten is ten principale ondoelmatig.

Onder ideale onderzoeksomstandigheden wordt de doelmatigheid van het beleid bepaald aan de hand van een benchmark met referentie-situaties, zodat op die manier de prestaties van het beleid te kwantificeren en onderling te ranken zijn. Maar in het geval van de beleidsinstrumenten die vanuit artikel 1 worden gefinancierd is benchmarken geen reële optie. In de eerste plaats zijn het RST en de flexibel inzetbare pool KMar tenslotte uniek in hun soort, en ook voor de buitenlandtoelagen als instrument voor het waarborgen van de bezetting en kwaliteit van de rechterlijke macht kan niet eenvoudig een referentieobject worden gevonden. In de tweede plaats speelt het probleem dat geen kwantitatieve uitspraken gedaan kunnen worden over de effectiviteit van het gevoerde beleid, terwijl juist die informatie randvoorwaardelijk is om te kunnen benchmarken.

Om toch binnen de beleidsdoorlichting uitspraken te kunnen doen over de doelmatigheid van het beleid, is met de kernpartners gesproken over de huidige inzet en vastgesteld of hiervoor beleidsalternatieven zijn. Dat is gebeurd op twee niveaus. In de eerste plaats is gekeken of de huidige instrumenten effectiever ingezet kunnen worden, zodat ze een grotere bijdrage leveren aan het versterken van de rechtsstaat en daarmee een betere bijdrage leveren aan goed bestuur. In de tweede plaats is vanuit de doelstelling van artikel 1 geredeneerd en vastgesteld welke beleidsalternatieven mogelijk een grotere bijdrage leveren aan het bevorderen van goed bestuur dan de huidige beleidsinstrumenten. We lichten beide alternatieven toe.

het land Sint Maarten ondermijnt door vermenging van onder- en bovenwereld, door ontwrichting van economische branches en het maatschappelijk - en financieel-economisch verkeer en door (bewuste of onbewuste) corrumpeling van cruciale onderdelen van de rechtsstaat.

Beleids optie voor vergroten doelmatigheid

In artikel 3 lid 4 onder g RPE wordt gesteld dat een beleidsdoorlichting in ieder geval een beschrijving omvat van een beleids optie indien er significant minder middelen (-/- 20%) beschikbaar zijn. Een dergelijke beleids optie wordt in deze beleidsdoorlichting echter niet gegeven. De reden hiervoor is dat over de onderzochte periode geen systematische uitspraak gedaan kan worden over de effectiviteit van het beleid. De effectiviteit van het beleid moet namelijk uitgedrukt worden in outcome termen (het beoogde maatschappelijke effect). De vraag of met significant minder middelen dezelfde outcome gerealiseerd kan worden valt niet te beantwoorden, omdat met de huidige doelstelling en de beschikbare informatie de outcome van het artikel-1-beleid überhaupt niet te kwantificeren valt. Zouden dergelijke kwantitatieve resultaten wel beschikbaar zijn dan nog had het uitwerken van alternatieve beleids opties een weinig zinvolle uitkomst opgeleverd. In de onderzochte periode 2017-202 is vanuit artikel 1 voornamelijk personeel bekostigd. Daaruit volgt dat met 20% meer of 20% minder middelen vooral geïntensiveerd of bezuinigd wordt door meer of minder mensen uit te zenden. Dergelijke alternatieve beleids opties zijn weinig betekenisvol omdat ze alleen tot variatie in de kwantiteit van de outcome maar niet in de kwaliteit van de outcome zouden leiden.

8.2.1 Meer effect binnen het huidige instrumentarium

In de gesprekken met de kernpartners komen weinig suggesties naar voren om binnen het huidige instrumentarium effectiever te werken. Voor het beperkte aantal alternatieven dat wel genoemd is, is bovendien in de regel geen brede consensus. Genoemd wordt onder meer om binnen de bestaande begroting van het RST ruimte te zoeken voor decentrale locaties voor het RST, zodat ook Aruba en Sint Maarten binnen hun eigen land direct toegang hebben tot de centrale voorzieningen die nu alleen via Curaçao (en soms alleen via rechtshulpverzoeken) ingeroepen kunnen worden. Ook wordt gezinspeeld op het afkomen van de buitenlandtoelagen van gerechtelijke ambtenaren en het vrijgekomen budget deels te gebruiken om huisvesting in eigen beheer te nemen. De overgebleven middelen kunnen dan worden aangewend om te investeren in het vergroten van de lokale capaciteit. Met deze formule zou tevens een oplossing gevonden worden voor het huidige probleem dat nieuwkomers vaak veel tijd en moeite kwijt zijn aan het vinden van een passende beveiligde woning. Voorts wordt op de optie gewezen de afhandeling van strafzaken te versnellen, zodat de maatschappelijke impact van de inzet van de beleidsinstrumenten wordt vergroot. De Integrity Chamber van Sint Maarten stelt daarbij:

“Cases can take up a lot of time in Sint Maarten. Some can take up to years. You want to set an example if someone did someone bad, because it also has a preventive function. We are now in a system where it can take up to 10 years before people are being prosecuted. In this way, we don’t reach the goal we want to reach. We should focus more on explaining why something is wrong. You want society to also disapprove on what happened and not just the RST and the Public Prosecution.”

Het enige punt waar binnen het huidige kader wel duidelijk doelmatigheidswinst te behalen valt, is de inzet van de flexpool. Omdat er thans geen strategische afweging gemaakt wordt over de inzet van de pool is de toebedeling per land van capaciteit en expertise weinig inhoudelijk gemotiveerd. Het is zeer goed denkbaar

dat wanneer er wel een strategische afweging gemaakt wordt, de capaciteit en kwaliteit van de KMar effectiever ingezet kan worden waardoor de rechtsstaat met dezelfde middelen méér versterkt wordt.⁹⁶

Uit het voorgaande volgt dat bij de gegeven doelstellingen het gegeven beleidsinstrumentarium vermoedelijk doelmatig ingezet wordt.

Dat wil zeggen, voor zo ver het huidige beleidsinstrumentarium ongewijzigd blijft, komen er binnen de beleidsdoorlichting weinig verbeter suggesties naar voren waarmee de bijdrage van dit instrumentarium aan het versterken van de rechtsstaat vergroot kan worden. Daarmee is echter niet gezegd dat de beleidsdoelstelling met het huidige instrumentarium optimaal gediend is. Bij de gegeven doelstelling van het artikel-1-beleid worden voor het huidige beleidsinstrumentarium diverse beleidsalternatieven genoemd. Deze bespreken we in de volgende subparagraaf.

8.2.2 Meer effect met andere beleidsmiddelen

Zoals eerder vermeld is het doel van artikel 1 'het bevorderen van goed bestuur door een bijdrage te leveren aan het versterken van de rechtsstaat van de landen Aruba, Curaçao en Sint Maarten.' In de beleidsdoorlichting is aan de partners gevraagd of het huidige beleidsinstrumentarium het meest voor de hand ligt bij dit gegeven beleidsdoel. Het antwoord op deze vraag was nagenoeg unaniem. Het ingezette instrumentarium moet gezien worden als sluitpost. Het waarborgt dat criminaliteit niet maatschappij-ontwrichtend werkt en de ergste uitwassen effectief aangepakt kunnen worden. Maar als het hoofddoel het bevorderen van goed bestuur is, moet in de eerste plaats op andere fronten worden ingezet. Per partner werden verschillende fronten genoemd, maar over drie thema's was ruime consensus. In willekeurige volgorde sommen we ze op. Deze thema's hebben gemeen dat als ze niet worden opgepakt de druk op de rechtshandhaving onverminderd groot zal blijven.

Wetgeving

Op veel fronten zijn de noden van de rechtsstaat van de landen groot. Veel daarvan zijn niet op korte termijn te ledigen en/of vergen enorme financiële investeringen. Maar op één thema lijkt Nederland op kortere termijn al eenvoudiger ondersteuning te kunnen bieden: wetgeving. In alle drie de landen is sprake van een ernstig tekort aan wetgevingsjuristen.⁹⁷ Wetgeving komt daardoor traag tot stand, er ontbreekt vaak consultatie van de betrokken partijen en wetgeving voldoet bovendien niet altijd aan de wettelijke vereisten (noch afgezien van het feit dat lang niet altijd goed nagedacht is over de handhaafbaarheid van de wet). Voor

⁹⁶ Bij dit verbeterpunt moet worden aangetekend dat in het Protocol versterking grenstoezicht en de daaruit voortvloeiende plannen van aanpak versterking grenstoezicht al grotendeels tegemoetgekomen wordt aan dit bezwaar. Anders dan in het Protocol voor de flexibele pool wordt bij het Protocol versterking grenstoezicht wel voorzien in een strategische afweging. Ook zijn de doelen in de plannen van aanpak veel concreter verwoord dan bij het Protocol flexpool. De flexpool zal de komende jaren nagenoeg volledig worden ingezet voor de plannen van aanpak. Zodoende is voor de komende tijd het probleem dat aan de inzet van de flexpool geen strategische afweging voorafgaat grotendeels opgelost.

⁹⁷ Zie ook: <https://antilliaansdagblad.com/nieuws-menu/24435-wetgeving-moet-beter>. En verder: Adviesraad internationale vraagstukken (2018). Fundamentele rechten in het koninkrijk: eenheid in bescherming theorie en praktijk van territoriale beperkingen bij de ratificatie van mensenrechtenverdragen. Den Haag: Adviesraad internationale vraagstukken, p. 32

rechtshandhaving levert dat flinke problemen op, want zonder goede wetgeving kunnen maatschappelijke problemen - waaronder criminaliteit - niet effectief worden aangepakt.⁹⁸ De PG van OM Carib vertelt:

“Wij pakken alleen zaken op als aan de voorkant de wetgeving en het bestuurlijke toezicht en handhaving op orde is. De gambling-industry⁹⁹ houdt ongetwijfeld verband met ernstige vormen van ondermijning, maar zolang de wetgeving de gokbedrijven ongereguleerd laat, valt er door het OM weinig te doen.”

De landen en hun partners zijn in de praktijk creatief in het zoeken naar oplossingen. Van de zijde van het land Curaçao wordt verteld dat soms gebruik gemaakt kan worden van stagiaires voor het schrijven van wetgeving. En ook het OM probeert een steentje bij te dragen, zo vertelt de hoofdofficier van Curaçao:

“Er is hier bijvoorbeeld geen Wet Mulder.¹⁰⁰ Ook kenteken-aansprakelijkheid is niet juridisch geborgd, en het verbod op alcohol in het verkeer is niet goed geregeld. Gelukkig zijn de rechters doordrongen van de povere juridische grondslag en welwillend om creatief om te gaan met deze beperkingen. Maar het blijft soms behelpen. In arren moede heeft het lokaal parket de tekst voor meerdere ontwerp Landsverordeningen opgesteld en beschikbaar gesteld aan het ministerie van Justitie en de minister zelf. Helaas heeft deze er vaak geen gebruik van gemaakt. Op dit moment lijkt er ten aanzien van het verhogen van de strafmaat in de vuurwapenverordening wel adaptatie van de tekst van het OM.”

Hoewel de creativiteit van het ministerie en het OM begrijpelijk en lovenswaardig is, kan natuurlijk beter gezocht worden naar een structurele oplossing.¹⁰¹ Meerdere kernpartners stellen daarom dat de rechtsstaat ook (of zelfs: nog beter) versterkt kan worden als de wetgevingsfunctie van de landen wordt ondersteund. Daarmee zou de doelmatigheid van artikel 1 worden vergroot.¹⁰² Ook werd de suggestie gedaan de parlementen te ondersteunen, zodat ze echt in staat zijn gebruik te maken van het initiatiefrecht. Daarvoor zou naast wetgevingscapaciteit ook geïnvesteerd moeten worden in kennis en vaardigheden van de parlementariërs.

⁹⁸ Ook de Raad voor de rechtshandhaving van Curaçao constateert dit probleem. Zie hiervoor: De staat van de rechtshandhaving Curaçao 2021 (2022). Willemstad: Raad voor de rechtshandhaving Curaçao, p. 13

⁹⁹ Argos en de Groene Amsterdammer stellen: “Curaçao is een wereldspeler op de online gokmarkt, maar de overheid houdt geen enkel toezicht. De sector werd een toevluchtsoord voor maffia, criminele Russen en witwassers. Ambtenaren die gokbedrijven beter willen reguleren of activisten die misstanden aan het licht brengen worden aangeklaagd of geïntimideerd.” <https://www.vpro.nl/argos/lees/onderwerpen/artikelen/2022/roulette-met-de-rechtsstaat.html> / <https://www.groene.nl/artikel/roulette-met-de-rechtsstaat>.

¹⁰⁰ Formeel heet de wet Wet administratiefrechtelijke handhaving verkeersvoorschriften. Hierin ligt vastgelegd dat veel van de verkeersboetes volgens het bestuursrecht worden afgedaan en niet volgens het strafrecht.

¹⁰¹ Ook vanuit de trias-politica-gedachte valt het nodige af te dingen op het feit dat de wethandhaver in de stoel van de wetgever treedt.

¹⁰² Het Caribbean Center for Legislation (CCL) organiseert in Curaçao/Aruba de opleiding tot *Certified Legislative Lawyer*. De opleiding heeft ten doel de deelnemer in staat te stellen in elk van de drie Caribische landen op in beginsel ieder beleidsterrein als wetgevingsjurist werkzaam te zijn. De opleiding duurde één jaar. Hoewel het aantal deelnemers tot op heden beperkt is biedt het wel een middel om de wetgevingscapaciteit en kwaliteit in de landen te vergroten.

Bevorderen lokale instroom toga-beroepen

Zoals uiteengezet in hoofdstuk 6 wordt binnen de rechterlijke macht een mix nagestreefd van lokale en Europese Nederlandse officieren van justitie en rechters. In de regel wordt een verhouding van 50/50 als ideaal gezien. Tot op heden lukt het bij lange na niet om voldoende lokale medewerkers te werven. Het aantal juristen dat jaarlijks uitstroomt uit een van de Caribische universiteiten zou in theorie meer dan genoeg moeten zijn om de vacante plekken te vullen. Maar in de praktijk is het animo te beperkt. Om de instroom te vergroten, is door het PPG CARIB in 2018 een Officier-in-Opleiding (OIO) traject gestart dat door Curacao, Aruba, Sint Maarten en Nederland tezamen bekostigd wordt. Uitsluitend kandidaten met Caribische roots mogen participeren. Het OIO-traject heeft tot nog toe geresulteerd in de uitstroom van één officier op Bonaire en één op Sint Maarten. Drie zijn op dit moment nog in opleiding en een vierde gaat binnenkort van start. Met dit OIO-traject worden twee vliegen in één klap geslagen. Enerzijds wordt een bijdrage geleverd aan de Caribisering van het OM. Anderzijds worden flinke uitzendtoelagen bespaard, doordat de lokale officieren formatie gaan bezetten die anders door Europese Nederlanders zouden worden gevuld. Het OIO-traject kent een tijdelijke projectfinanciering, die bekostigd wordt door BZK en JenV tezamen. Kernpartners wijzen erop dat de rechtsstaat ook (of zelfs: nog beter) versterkt kan worden wanneer het OIO-traject, en wellicht ook een rechterlijke ambtenaar in opleiding (RAIO)-traject, meerjarig vanuit bijvoorbeeld artikel 1 gefinancierd zou worden.

Een andere suggestie die in het kader van het bevorderen van de lokale instroom in de toga-beroepen werd gedaan, waren het toekennen van een buitenlandtoelage aan Caribische collega's die tijdelijk in Nederland of in de andere Caribische landen van het Koninkrijk willen werken binnen de rechterlijke macht. Ook werd voorgesteld gericht campagne te voeren om (juridisch geschoolde) landskinderen te motiveren terug te keren en een ambt te aanvaarden binnen de rechterlijke macht.¹⁰³

Bevorder de sociaal-maatschappelijke ontwikkeling in de landen

Nagenoeg alle geïnterviewden benadrukken dat criminaliteit, ondermijning en schendingen van bestuurlijke integriteit niet los gezien kunnen worden van de sociaaleconomische situatie in de landen. Als gevolg van de grote inkomensverschillen, de wijdverbreide armoede en het zwakke pedagogische klimaat binnen veel (vaak eenouder) gezinnen lopen jongeren in de Caribische rijkdelen een grotere kans in de criminaliteit te belanden. Jeugdzorg is slechts beperkt beschikbaar en het percentage uitvallers in het onderwijs is hoog.¹⁰⁴ Deze omstandigheden in combinatie met geringe kansen op de arbeidsmarkt vergroten het risico af te glijden in de (georganiseerde) criminaliteit. Zonder dat deze problematiek wordt aangepakt, blijft het volgens velen

¹⁰³ Merk op dat dit probleem niet alleen speelt bij de rechterlijke macht. In vrijwel alle beroepen die een academisch werk- en denkniveau vragen is een tekort aan geschikte lokale kandidaten.

¹⁰⁴ De hoge uitval hangt onder meer samen met het feit dat veel Landskinderen het Papiaments als moedertaal hebben terwijl de instructietaal nog deels Nederlands is. Naast uitval leidt deze situatie ook tot lagere leerprestaties bij de non-native-speakers die in het Nederlands les krijgen. Zie bijvoorbeeld: Kibbelaar, J. (2021). Onderwijs op de ABC-eilanden: Papiaments van levensbelang?. *Levende Talen Magazine*, 108(2), 53–54. Geraadpleegd van <https://lt-tijdschriften.nl/ojs/index.php/ltm/article/view/2157> en Narain, G. (1995). *Taaltalent in ontwikkeling: een studie naar het Papiamentu en het Nederlands in de kleuterperiode op Curaçao en in Nederland*. Tilburg: Tilburg University Press.

“dweilen met de kraan open”¹⁰⁵ waardoor de inzet vanuit artikel 1 neigt naar symptoombestrijding. Een van de kernpartners vat de situatie als volgt samen:

“Wil je echt de rechtsstaat versterken, dan moet je investeren in de maatschappij zodat de burgers mondig en goed geïnformeerd zijn. Dat vraagt om investeringen in het onderwijs en lange termijn commitment. [Hier] heeft verbetering van de kwaliteit van onderwijs niet de hoogste prioriteit. Het pedagogisch klimaat thuis, op de kinderopvang en op de scholen is in de regel zwak. Vanwege de cost of living moeten veel ouders ook allebei werken wat ertoe leidt dat er thuis vaak minder aandacht is voor de kinderen. Het aantal drop-outs is hoog. En als je er maatschappelijk eenmaal uit ligt, dan zijn er onvoldoende voorzieningen om je weer op de rails te krijgen. Er is nog steeds veel laaggeletterdheid en veel jonge aanwas in de criminaliteit. Als burgers goed opgeleid zijn, kan er vanuit de maatschappij een roep om verandering komen én de eis voor goed bestuur. Nu blijft het vooral een abstracte Nederlandse eis die maatschappelijk niet breed leeft. De kleinschaligheid en de wijze waarop de overheid is ingericht [...] biedt de mogelijkheid voor fraude en corruptie.”

Tegelijkertijd wordt erop gewezen dat de armoede en maatschappelijke kansenongelijkheid¹⁰⁶ ervoor zorgen dat de verhouding tussen burgers en politiek particularistisch wordt.¹⁰⁷ Politieke en bestuurlijke ambtsdragers hebben daardoor veel meer ruimte oneigenlijk gebruik te maken van bevoegdheden of zelfs volledig in strijd met de wet te handelen. Goed bestuur zou daarom lang niet voor iedereen in de politiek prioriteit hebben. Een externe deskundige vat het probleem als volgt samen:

“Maar waar het op aankomt is of de politiek in de landen het belangrijk genoeg vindt. Dat is in de praktijk niet zo. Sterker nog, de huidige bestuurlijke elite heeft geen baat bij een te sterke rechtsstaat, omdat het particularistische politiek bemoeilijkt. En juist deze particularistische politiek is een wezenskenmerk van een belangrijk deel van de huidige generatie politici. Waar het op aankomt, is dat het moreel kompas van deze generatie beter gericht gaat worden.”

Om vanuit de rechtshandhaving zelf deze onderliggende problemen aan te pakken, wordt door enkelen voorgesteld in te zetten op het versterken van de basispolitiezorg van de korpsen en daarbinnen ook aandacht

¹⁰⁵ De uitdrukking “dweilen met de kraan open” werd in bijna een kwart van de gesprekken door de respondenten gebezigd.

¹⁰⁶ Van der Zee en Hoebé wijzen erop dat inkomensongelijkheid de incidentie van criminaliteit bevordert, zij stellen: “Ook is er steeds meer bewijs voor de relatie tussen inkomensongelijkheid en criminaliteit [...]. Dit verband ontstaat onder meer door frustratie als gevolg van de zichtbaarheid van de rijkdom van anderen en de onmogelijkheid om zelf deze materiële welvaart te bereiken. Dat leidt tot gevoelens van onrechtvaardigheid die een uitlaatklep kunnen vinden in geweld. Het sociale en institutionele vertrouwen neemt af. Vertrouwen in elkaar en in maatschappelijke en politieke instituties is echter essentieel voor het functioneren van een samenleving. Het ontbreken van vertrouwen heeft gevolgen voor sociale cohesie en de participatie in de samenleving.” (Van der Zee, S., & Hoebé, D. (2019). Veiligheidsbeeld BES 2018. Een onderzoek naar praktische handvatten om criminaliteit en onveiligheid op Bonaire, Sint Eustatius en Saba aan te pakken. Oranjestad, Bonaire: Openbaar Ministerie BES)

¹⁰⁷ Particularisme is het bevorderen van het eigen belang boven, en zo nodig ten koste van, de belangen van anderen. Het is de exclusieve wijding aan de eigen groep of het eigen belang. Particularistische politiek staat tegenover politiek die zich richt op het bevorderen van het algemeen belang. Zie voor een inhoudelijke toelichting op de relatie tussen armoede en inkomensongelijkheid enerzijds en corruptie anderzijds: Schotborgh-van de Ven, P. C. M. (2019). De wortels van publieke fraude en corruptie in het Caribisch deel van het Koninkrijk. Ook in de National Integrity System Assessments van de drie Caribische landen wordt ingegaan op deze relatie. National Integrity System (NIS) Assessment Aruba (2022), p. 20 en 22, de National Integrity System (NIS) Assessment Curaçao (2013), p. 15 en de National Integrity System (NIS) Assessment Sint Maarten (2015), p. 22 waarin deze relatie wordt toegelicht.

te geven aan jeugdwerk. De meesten geven echter aan dat de duurzame versterking van de rechtsstaat niet primair vanuit de rechtshandhaving hoort te komen, maar dat hiervoor in de eerste plaats ingezet moet worden op andere beleidsterreinen zoals onderwijs, armoedebestrijding, werkgelegenheid, etc. De Korpschef van KPSM stelt bijvoorbeeld:

“NLS is begonnen als een groep jongeren op Curaçao. Ze zijn nu de grootste criminelen in het Themis onderzoek. Dit laat zien dat als je niets aan de voorkant doet en jeugdcriminaliteit niet voorkomt, je bijna vanzelfsprekend uitkomt bij ondermijning.”

Het Directoraat Generaal Koninkrijksrelaties (DGKR) dat verantwoordelijk is voor de financiering van het artikel-1-beleid geeft tijdens de beleidsdoorlichting aan te onderkennen dat het huidige artikel niet de volledige inzet vanuit hoofdstuk IV op het thema ‘goed bestuur’ is. Zo is er met de investeringen naar aanleiding van de landspakketten een eerste stap gezet om binnen artikel 1 verder te kijken dan de strafrechtelijke focus, waaronder het ontwikkelen van het bestuurlijke instrumentarium voor de ontwikkeling van ondermijning. Tegelijkertijd wijst zij erop dat artikel 1 in samenhang gezien moet worden met de andere artikelen van hoofdstuk IV van de rijksbegroting en inzet vanuit de andere departementale begrotingen zoals bij het ministerie van JenV, Defensie en BZ. Deze hebben weliswaar niet als expliciete stelling goed bestuur te bevorderen, maar via artikel 4 (Bevorderen sociaaleconomische structuur), artikel 5 (Schuldsanering/lopende inschrijving/leningen) en artikel 8 (Wederopbouw Bovenwindse Eilanden) wordt juist ook ingezet op achterliggende problemen die goed bestuur in de Caribische landen ondermijnen. Bovendien blijft op korte termijn hoe dan ook ondersteuning van de justitieketen noodzakelijk. Ook al vormt dit niet de volledige oplossing, het zorgt er wel voor dat in ieder geval een minimumniveau van rechtshandhaving gewaarborgd blijft.

Daarnaast wijst DGKR erop dat het bevorderen van een sociaalmaatschappelijke ontwikkeling in de eerste plaats een autonome verantwoordelijkheid is van de Caribische landen zelf. En voor zover de landen op dit thema überhaupt ondersteuning aan Nederland vragen, zal deze beleidsinhoudelijk in veel gevallen geleverd moeten worden door andere ministeries dan BZK. Zaken als onderwijs of arbeidsmarkt zijn tenslotte thema’s die thuishoren bij het ministerie van OCW respectievelijk SZW.

9 Aandachtspunten en doorontwikkeling

In dit hoofdstuk wordt ingegaan op een aantal generieke aandachtspunten die tijdens de beleidsdoorlichting naar voren zijn gekomen. Per aandachtspunt wordt door ons een advies gegeven. Omdat in de vorige beleidsdoorlichting ook enkele aandachtspunten van een advies waren voorzien, begint dit hoofdstuk met een reflectie op deze oude punten.

9.1 Aandachtspunten vorige beleidsdoorlichting

In de vorige beleidsdoorlichting kwam binnen de uitvoeringspraktijk van het artikel-1-beleid een aantal aandachtspunten naar voren dat resulteerde in zes aanbevelingen. De vraag is in hoeverre deze aandachtspunten nog spelen en/of de aanbevelingen zijn opgevolgd. Uit de gesprekken komt niet bij alle aandachtspunten een uniform beeld naar voren over de mate waarin de aandachtspunten nog spelen. Bovendien wordt gesteld dat bij de aandachtspunten in de vorige evaluatie niet altijd duidelijk was aan wie het bijbehorende advies geadresseerd werd en het advies soms zo algemeen gesteld was dat het lastig was te beoordelen wanneer aan de aanbeveling voldaan werd. In algemene zin kunnen op basis van de beleidsdoorlichting de volgende conclusies worden getrokken.

Aandachtspunt 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.

Aanvankelijk droeg artikel 1 de naam 'waarborgfunctie'. Zoals beschreven in de inleiding van dit rapport is de naam van artikel gewijzigd in 'versterken rechtsstaat'.

Aandachtspunt 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.

De wedervraag bij dit aandachtspunt was aan wie dit advies gericht werd. Voor zover dit het RST betreft, kan (wellicht) gesteld worden dat met de strategische stuurgroep onder het herziene Protocol een voorziening is gecreëerd waarmee beter dan in het verleden gezorgd kan worden voor een gerichte en behapbare inzet, omdat ook de lokale korpsen nu meebeslissen. Bij de flexpool lijkt dit punt niet aan de orde, omdat zij sowieso niet zelf initiëren. Maar hierbij geldt dan weer dat er geen doelen zijn gesteld, waardoor het juist lastig te bepalen is of de flexpool effectief is.

Aandachtspunt 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.

Ook hier was de wedervraag aan wie het advies gericht was. Voor zo ver het BZK betreft, wordt gesteld dat in de onderzochte periode de projectfinanciering van de TBO-aanpak structureel geworden is en het aanvankelijke tijdelijke 'Protocol inzake de inzet van personeel vanuit de flexibel inzetbare pool Koninklijke Marechaussee' nu voor onbepaalde tijd overeengekomen is.

Aandachtspunt 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.

Op dit punt konden kernpartners maar beperkt uitspraak doen. Ook in de beschikbare documentatie was geen informatie beschikbaar waaruit voortgang op dit punt geconcludeerd kon worden. Wel wordt er van de zijde van DGKR op gewezen dat onder het herziene Protocol RST de huidige decentrale rechersamenwerkingsteams, waarin RST-medewerkers onder lokaal gezag werkzaam zijn, gezien kunnen worden als een vorm van maatwerk waarbij de verbinding met de regio gezocht is.

De recente beleidsintensivering boden de ruimte om dit maatwerk ook daadwerkelijk te leveren. Binnen uitwerking van het Protocol versterking grenstoezicht en de bestuurlijke aanpak van ondermijning is duidelijk meer rekening gehouden met de specifieke situatie per eiland. Er zou volgens DGKR meer sprake zijn van bewustwording van het belang van dit punt.

Aandachtspunt 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 eilandkinderen 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.

Op dit punt wordt door de meeste geïnterviewden vooruitgang gezien. Met name het lokale RST-samenwerkingsteam waarin RST-medewerkers *embedded* werken, wordt als voorbeeld aangehaald. Ook het Alpha Team op Sint Maarten wordt gezien als een voorbeeld waarin lokaal eigenaarschap wordt bevorderd. Verder wordt gesteld dat tijdens de totstandkoming van het Protocol versterking grenstoezicht intensief met de lokale kernpartners is samengewerkt, wat bijgedragen heeft aan 'local ownership'. Hoewel niet zozeer vanuit artikel 1 gefinancierd, werd ook gewezen op de lokale OIO-trajecten waarin getracht wordt landskinderen op te leiden voor een toga-beroep. Tenslotte kan gekeken worden naar de Kustwacht Carib

(evenmin gefinancierd vanuit artikel 1), een Koninkrijksorganisatie van vier landen, waar het overgrote merendeel van de formatie wordt gevuld door lokale medewerkers.

Wat betreft de fall back voorziening werd geen vooruitgang geconstateerd. Respondenten wijzen er over de volle breedte op dat het niveau van de rechtshandhaving door de Nederlandse inzet verhoogd wordt, maar in sterke mate blijft hangen bij de Nederlandse uitgezonden. Ondanks de bijdrage van de uitgezonden medewerkers aan de doorontwikkeling van de betreffende organisaties, verdwijnt steeds een deel van de opgebouwde kennis en expertise, en moet bovendien steeds weer opnieuw worden geïnvesteerd in de werkrelatie. Meerdere gesprekspartners stellen dat het eigenlijk jammer is dat het staand beleid is dat uitzendingen maar drie jaar duren en dat het vanuit de landen gezien beter zou zijn wanneer uitzendingen langer duren.

Aandachtspunt 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.

Op dit punt konden kernpartners geen uitspraak doen. Ook in de beschikbare documentatie was geen informatie beschikbaar waaruit voortgang op dit punt geconcludeerd kon worden. Wel werd erop gewezen dat het juist ten aanzien van de rechtshandhaving belemmerend werkt dat Caribisch Nederland op een andere manier samenwerkt met het RST en de Nationale politie dan de Caribische landen. Vanuit het TBO, maar ook het Protocol versterking grenstoezicht wordt formeel alleen inzet geleverd in de Caribische landen. Bonaire moet voor inzet bij Nederland terecht. Dat is logistiek niet handig, want criminelen zijn veel minder aan landsgrenzen gebonden, zo wordt gesteld. Door voor RST en de flexpool een onderscheid te maken tussen enerzijds de Caribische landen en anderzijds Caribisch Nederland zou in dit voorbeeld Bonaire de zwakste schakel in de keten van de rechtshandhaving worden. Het zou volgens meerdere geïnterviewden helpen wanneer de diensten regionaal mogen werken en de beschikbare instrumenten overal meteen ingezet kunnen worden. Hierbij moet overigens wel worden aangetekend dat in Caribisch Nederland vanuit andere financieringsstromen dan artikel 1 het nodige gedaan wordt om de rechtsstaat te versterken. Dat is nog afgezien van het feit dat Caribisch Nederland direct bekostigd wordt door de vakdepartementen en minder afhankelijk is van de beperkte financiële middelen waar de autonome landen tegenaan lopen. Zo is er het RIEC-CN opgericht, is er een maritieme HUB die JenV en FIN gezamenlijk bekostigen. Ook heeft er capaciteitsuitbreiding van KPCN plaatsgevonden.

9.2 Generieke aandachtspunten en aanbevelingen

In de voorgaande hoofdstukken zijn bij de individuele beleidsinstrumenten meerdere aandachtspunten gesignaleerd. Enkele daarvan hebben (veelal op een hoger abstractieniveau) algemene gelding én betrekking op de taakstelling van BZK. In deze paragraaf komen deze aandachtspunten terug, inclusief enkele aanbevelingen die voortvloeien uit het betreffende aandachtspunt. Merk daarbij op dat de beleidsdoorlichting

in de eerste plaats geschreven is voor het ministerie van BZK en de aanbevelingen zodoende aan dit ministerie en diens bewindspersoon gericht zijn. In sommige gevallen gaat een aandachtspunt ook andere partijen aan en richten de aanbevelingen zich dus breder. Is daarvan sprake, dan wordt dat in de tekst opgemerkt.

9.2.1 Huidige formulering doelstelling belemmert meetbaarheid effectiviteit en doelmatigheid

Het huidige artikel-1-beleid heeft een overkoepelende generieke doelstelling (zie vorige hoofdstuk). Het beleid krijgt invulling door vier afzonderlijke beleidsinstrumenten. Deze individuele instrumenten kennen zelf geen formele doelstellingen in de normale betekenis van het woord. Omdat ze een nadere invulling van het artikel-1-beleid zijn, kan binnen de beleidsdoorlichting gesteld worden dat het generieke doel van artikel 1 ook op deze instrumenten van toepassing is.

Wordt gekeken naar het generieke artikel-1-beleid, dan moet geconcludeerd worden dat het vooral gaat om een aantal historische politieke keuzes met bijbehorende betalingsverplichtingen die geleid hebben tot de huidige instrumentarium. Deze instrumenten zijn naderhand onder één noemer samengebracht in artikel 1 van hoofdstuk IV Rijksbegroting. Door de decennia heen is de overkoepelende naam en samenstelling van beleidsinstrumenten meerdere keren gewijzigd.¹⁰⁸ Dit is van betekenis voor de evaluatieplicht die rust op de begrotingsartikel. De overkoepelende doelstelling van artikel 1 doet in haar huidige abstracte formulering recht aan de inhoud van de ingezette instrumenten, die vooral toezien op het versterken van de (strafrechtelijke) handhaving van de rechtsorde. Bovendien maakt deze doelstelling een verbinding met het bredere beleidsthema 'goed bestuur' dat vanuit de taakstelling van het ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties van belang is.

Vanwege de verantwoordingssystematiek, die de RPE is uitgewerkt, brengt dit echter wel een probleem met zich mee: de effectiviteit en doelmatigheid kunnen niet goed zinvol beoordeeld worden. Het huidige abstractieniveau en de generieke formulering van het beleidsdoel maken dat het beleid op papier al effectief is wanneer uitsluitend summiere en betekenisloze resultaten geboekt worden. Als bijvoorbeeld het RST in de beleidsperiode één zaak zou hebben gedraaid, of de flexpool één vals document zou hebben onderschept, dan is met de huidige doelstellingformulering het beleid al effectief. Het behoeft weinig betoog dat vanuit het

¹⁰⁸ Deze beleidsinstrumenten worden weliswaar al heel lang bekostigd door BZK maar waren niet altijd zo expliciet onder één noemer gebracht. In de begroting van 2000 heet het thema voor deze beleidsinstrumenten bijvoorbeeld nog 'rechtshandhaving'. In de toelichting op die begroting valt te lezen: "Ondersteuning van de rechtszekerheid, bestrijding van de internationale en georganiseerde criminaliteit en eerbiediging van de mensenrechten zijn de belangrijkste aandachtspunten van het Nederlands rechtshandavingsbeleid in 2001. Als concrete activiteiten kunnen worden genoemd de opbouw van de Kustwacht, het recherchesamenwerkingsteam (RST), verdere ondersteuning bij de strijd tegen het witwassen en de personele ondersteuning van het Gemeenschappelijk Hof van Justitie en de openbaar ministeries van de Nederlandse Antillen en Aruba." (Tweede Kamer, vergaderjaar 2000–2001, 27 400 hoofdstuk IV, nr. 2. P. 10). Een jaar eerder werd in hoofdstuk IV in Rijksbegroting 'goed bestuur' zelfs nog als apart onderwerp gepresenteerd dat toen nog vooral via financiële en vakinhoudelijke ondersteuning uitwerking kreeg: "Nederland zal in de samenwerking het accent leggen op de verbetering van de kwaliteit van het bestuur. Wat Nederland betreft, zal hierbij onder meer de nadruk worden gelegd op de beheersing van de openbare financiën. De resultaten van de huidige samenwerking op dit terrein (versterking departement van Financiën, de samenwerking tussen de Belastingdiensten) zullen bij de beleidsvorming worden betrokken. Hetzelfde geldt voor de ervaringen die de afgelopen jaren op het terrein van bestuursondersteuning (Bestuursaccord Sint Maarten, samenwerking tussen de Rekenkamers, de BBI-operatie, brandweerzorg en rampenbestrijding) zijn opgedaan." (Tweede Kamer, vergaderjaar 1999–2000, 26 800 hoofdstuk IV, nr. 2 p. 4).

perspectief van de belastingbetaler dat echter geen wenselijke situatie is. (Dit betreft natuurlijk een hypothetische situatie. Noch het ministerie van BZK noch de andere betrokken kernpartners zouden in een dergelijke situatie tevreden zijn en het ligt voor de hand dat dan direct een discussie zou starten wat minimaal wenselijk is).¹⁰⁹ Zouden daarentegen de beoogde effecten in concrete *outcome*-termen worden gedefinieerd, dan wordt het steeds lastiger een inhoudelijke link te maken tussen goed bestuur en de onder artikel 1 ingezette instrumenten, omdat deze instrumenten zich slechts ten dele richten op wat normaliter onder goed bestuur verstaan wordt.

Bij de ingezette beleidsinstrumenten speelt nog een ander probleem. Weliswaar zijn de beleidsinstrumenten in de regel vanuit concrete problemen/noden ingericht (die niet altijd een relatie hebben met goed bestuur), maar wat ontbreekt is een vertaling van deze achterliggende problemen/noden naar concrete beleidsdoelen. In plaats daarvan wordt vaak onder de noemer van een doelstelling alleen het inzetbereik beschreven ('aanpakken van ondermijnende criminaliteit') of worden hooguit procesdoelen geformuleerd ('ondersteunen van de landen bij taken op het terrein van grenstoezicht'). Maar een RST bestaat niet omdat er een aanpak moet zijn van ondermijnende criminaliteit, maar bestaat omdat die aanpak ergens toe moet leiden (bijvoorbeeld minder ondermijnende criminaliteit, hoger ophelderingspercentage, etc.). En dat 'ergens' is het impliciete beleidsdoel. Bij de flexibele pool KMar is dit probleem nog wel het grootst. Het 'bieden van ondersteuning' wordt op dit moment als het doel van de flexpool aangemerkt. Maar zonder een achterliggend maatschappelijk doel is de flexpool met iedere vorm van ondersteuning die het op één van de in het Protocol genoemde terreinen biedt al effectief.¹¹⁰ Met andere woorden: zonder een nadere uitwerking van de doelen voor deze organisaties is het lastig om zinvolle uitspraken te doen over de effectiviteit, laat staan over de doelmatigheid van het ingezette instrumentarium.

Aanbeveling

De huidige doelstelling van artikel 1 is de resultante van het samenbrengen van een aantal samenhangende instrumenten onder één noemer waaraan vervolgens een doelstelling is toegevoegd.¹¹¹ Vanuit beleidsevaluatieperspectief levert deze doelstelling echter problemen op. Het generieke doel om goed bestuur te bevorderen via het versterken van de rechtsstaat valt in haar huidige abstracte en generieke bewoordingen nimmer goed te beoordelen op effectiviteit en dus ook niet op doelmatigheid. Bovendien wekt het ten onrechte de indruk dat het ministerie van BZK alleen dít beleid inzet om goed bestuur te bevorderen. We adviseren het ministerie van BZK daarom een keuze te maken tussen twee opties:

- Laat artikel 1 vallen als zelfstandig beleidsartikel in hoofdstuk IV van de Rijksbegroting. Daarmee vervalt de toekomstige plicht om een beleidsevaluatie uit te voeren en wordt voorkomen dat steeds opnieuw de meetbaarheid van de effectiviteit en doelmatigheid ter discussie staat.

¹⁰⁹ Klaarblijkelijk zijn de huidige resultaten nog meer dan voldoende om de inhoudelijke discussie niet te hoeven voeren. Maar de maatstaf waaraan het huidige niveau impliciet getoetst is kan op basis van de huidige formulering van de doelstelling niet helder worden gemaakt.

¹¹⁰ Dat zou dus betekenen dat zij ook effectief is wanneer zij zich uitsluitend beperkt tot het onderhouden van het wagenpark van de grensbewaking.

¹¹¹ Idealiter wordt natuurlijk andersom gewerkt: om een bepaald doel te bereiken worden de bijpassende middelen gezocht.

- Maak van artikel 1 een artikel waarin alle beleidsinspanningen van hoofdstuk IV ondergebracht worden die betrekking hebben op goed bestuur. Op die manier wordt recht gedaan aan de noemer van het artikel en kan ook beter samenhangend beleid worden gemaakt op dit thema. Start deze exercitie echter eerst met het bepalen van wat het ministerie van BZK en de Caribische landen verstaan onder het begrip 'goed bestuur'. Bepaal vervolgens welke doelen op dit thema bereikt moeten worden. Daarbij is het natuurlijk van groot belang een helder onderscheid te maken tussen de aspecten van goed bestuur waar BZK (mede) verantwoording voor kan dragen en aspecten van goed bestuur die vallen onder de autonomie van de landen zelf.

Los van de keuze om artikel 1 wel of niet als zelfstandig artikel te handhaven, blijft BZK voorlopig verantwoordelijk voor de financiering van de instrumenten uit het huidige artikel. Op deze individuele instrumenten blijft dus ook een verantwoordingsplicht rusten. De artikel 1 instrumenten kennen op dit moment nog geen outcome-doelen, waardoor de effectiviteit en doelmatigheid niet op een wetenschappelijk aanvaardbare wijze beoordeeld kunnen worden. Wij adviseren BZK van het RST en de flexpool te verlangen (ook al vallen ze niet onder haar beheerverantwoordelijkheid) dat zij meetbare outcome doelen formuleren voor hun te leveren inzet. Die doelen moeten logisch voortvloeien uit een heldere probleemanalyse. Bovendien moeten de organisaties motiveren hoe met de voorgenomen inzet vanuit de betreffende organisatie in (theorie) een oplossing geboden wordt voor de problemen die zij wil aanpakken en waar de outcome-doelen op gericht zijn. Op basis van deze doelen en de explicatie van de werkingstheorie maakt BZK vervolgens prestatieafspraken met beide organisaties (zolang deze aansluiten bij de desbetreffende mandaten van de verschillende departementen en organisaties).¹¹²

9.2.2 Visie op de samenwerking binnen het Koninkrijk ontbreekt

Samenhangend met het voorgaande aandachtspunt is het ontbreken van een visie op de samenwerking met de Caribische landen in het algemeen en de rechtsstaat in het bijzonder. Naar Nederlandse maatstaven gaat het niet goed in Aruba, Curaçao en Sint Maarten. Op talloze domeinen – waaronder de rechtsstaat¹¹³ - presteren de landen slechter dan hun Europese counterpart. Maar is dat onwenselijk? Afgezet tegen andere landen in de regio doen ze het lang niet altijd slecht.¹¹⁴ Welke niveau van rechtshandhaving vinden we als Nederland aanvaardbaar? En welke verschillen mogen er bestaan binnen het Koninkrijk? Maar ook: hoe willen we ons tot elkaar verhouden? Deze en andere fundamentele vragen worden weinig gesteld en nog minder beantwoord. Maar als gevolg daarvan ontbreekt het aan een toetsingskader waarlangs we de inzet en

¹¹² Merk op dat in de plannen van aanpak versterking grenstoezicht - waarvoor de flexpool-capaciteit de komende jaren grotendeels wordt aangewend – al veel meer vanuit concrete doelen gewerkt wordt. De flexpool kan, omdat haar inzet - in ieder geval voor Aruba en Sint Maarten - de komende periode nagenoeg samenvalt met de inzet vanuit de plannen van aanpak, overwegen haar outcome-doelen hieraan te onttelen.

¹¹³ Zie bijvoorbeeld de recente rapporten van de Raden voor de rechtshandhaving over de Staat van de rechtshandhaving (2022). Ook de Hoofdlijnenbrief Koninkrijksrelaties (Tweede Kamer, vergaderjaar 2021-2022, 35 925 IV, nr. 69) gaat onder meer in op de kwetsbaarheid van de rechtshandavingsketen.

¹¹⁴ Zie bijvoorbeeld: Buiren, K.H.S. van, en M. Gerritsen (2020) Kleine eilanden, grote uitdagingen: het Caribisch deel van het Koninkrijk in regionaal perspectief: prestaties, kansen en oplossingen. Rapport Economisch Bureau Amsterdam.

resultaten, ook die van artikel 1, kunnen leggen. De Nederlandse Vertegenwoordiger in het Caribisch gebied verwoordt het als volgt:

"[...] de realiteit is dat het rechtssysteem piept en kraakt in z'n voegen. We moeten nu echt gaan kijken naar wat we willen. We moeten de stip op de horizon zetten en bepalen hoe we daar komen. Ambtelijk neemt het besef toe dat we deze visie nodig hebben. Politiek is de oude mantra nog niet losgelaten."

De noodzaak voor een (nieuwe) stip op de horizon wordt soms ook door de Tweede Kamer onderkend. Zo werd in de motie Van Raak (2019)¹¹⁵ geconstateerd "dat besluiten van het Koninkrijk niet zelden leiden tot geschillen met de landen en dat bij deze geschillen verschillen in interpretatie van het Statuut een rol spelen." De motie sluit af met het verzoek aan de regeringen van Aruba, Curaçao, Sint Maarten en Nederland om in een gezamenlijk overleg tot een nadere invulling te komen van de verantwoordelijkheden van de landen afzonderlijk en van het Koninkrijk als geheel. Met de motie Wuite (2021)¹¹⁶ gaat de Tweede Kamer zelfs een stuk verder door te constateren dat een langetermijnvisie over de toekomst van het Koninkrijk en het Statuut ontbreekt en dat "het wenselijk is om periodiek bij elkaar te komen om een langeretermijnvisie voor het Koninkrijk te formuleren en te monitoren". Aan de oproep in de motie om in 2023 een Koninkrijksconferentie te organiseren heeft de regering gehoor gegeven. De volgende onderwerpen liggen voor: het Statuut, het Unierecht in relatie tot het Koninkrijk, mensenrechten, klimaatverandering, economische versterking en regionale/internationale samenwerking. De politieke realiteit is vermoedelijk ook dat de bespreking van deze onderwerpen niet zonder slag of stoot zal gaan en het zeer wel denkbaar is dat Nederland niet per se op één lijn komt te liggen met de Caribische partners in het Koninkrijk bij het bepalen van de stip op de horizon, zeker wanneer het gaat over goed bestuur en de waarborgfunctie. De ervaringen van het Verenigd Koninkrijk, die met haar British Overseas Territories (BOT's) ook tot een gemeenschappelijke visie wilde komen, zijn wat dat betreft leerzaam (zie tekstkader).

Herijking relatie Verenigd Koninkrijk met de British Overseas Territories

Hoewel de geneigdheid om de discussie over goed bestuur te vermijden zo oud is als het Statuut zelf, is het een misvatting te veronderstellen dat het tot niets leidt. De recente Britse postkoloniale geschiedenis laat zien dat alles aankomt op politieke wil. Ook in het Verenigd Koninkrijk was aanvankelijk weinig animo voor verandering. De opstelling van Londen liet zich het best typeren als terughoudend, gecombineerd met een bereidheid steeds meer bevoegdheden over de dragen naar de postkoloniale entiteiten. Het achterliggende idee daarbij was de entiteiten op die manier toe te leiden naar onafhankelijkheid. Die houding veranderde toen in 1982 de Argentijnen de Falkland Islands bezetten en enkele jaren later Turks and Caicos Islands werden geplaagd door corruptieschandalen. Nadat de

¹¹⁵ Tweede Kamer, vergaderjaar 2018–2019, 35 099 (R2114), nr. 23.

¹¹⁶ De motie luidt: "constaterende dat een langetermijnvisie over de toekomst van het Koninkrijk en het Statuut ontbreekt; overwegende dat naast het Interparlementair Koninkrijksoverleg en het vierlandenoverleg, het wenselijk is om periodiek bij elkaar te komen om een langeretermijnvisie voor het Koninkrijk te formuleren en te monitoren; van mening dat periodiek overleg over de toekomst van het Koninkrijk tussen de bijzondere gemeenten en alle vier de landen kan bijdragen aan wederzijds begrip, versterking van de democratische beleving en de rechtsstaat, en onderlinge samenwerking bevordert; roept de regering op om in 2023 een Koninkrijksconferentie te organiseren met onder andere de volgende onderwerpen: het Statuut, het Unierecht in relatie tot het Koninkrijk, mensenrechten, klimaatverandering, economische versterking en regionale/internationale samenwerking, Tweede Kamer, vergaderjaar 2021–2022, 36 100 IV, nr. 11.

Britten zich niet lang daarna - onder internationale druk - genoodzaakt voelden verschillende malafide banken op Montserrat te sluiten, herijkte Londen zijn visie op de British Overseas Territories (BOT's). Het nieuwe inzicht werd dat alleen door het aanhalen van de band met de overzeese gebieden nog een zinvolle invulling gegeven kon worden aan de postkoloniale relaties. Deze opvatting resulteerde in een visiedocument van de Britse regering met de naam White Paper 1999.¹¹⁷ De boodschap daarvan liet aan duidelijkheid niets te wensen over: het was de vrije keuze van de entiteiten onderdeel uit te blijven maken van het Verenigd Koninkrijk, maar aan die keuze was een strenge huisregel verbonden:

*'Our objective is that those territories which choose to remain British should abide by the same basic standards of human rights, openness and good government that British people expect of their Government.'*¹¹⁸

En om de BOT's ook in staat te stellen die huisregel na te kunnen leven, werd gestart met een omvangrijk moderniseringsproces van het institutioneel kader van de postkoloniale relaties. Aanvankelijk gaven de Britten de entiteiten de gelegenheid zelf met voorstellen te komen voor hervormingen van hun institutionele stelsel. Toen echter bleek dat de politieke elite van de eilanden de vernieuwing van de postkoloniale relaties vooral aangrepen om meer bevoegdheden over te hevelen naar het eigen bestuur en het externe toezicht wensten af te bouwen, trok Londen het initiatief naar zich toe.¹¹⁹ Zij oordeelde dat ze op die manier niet in staat was de waarborgfunctie naar behoren uit te oefenen:

*'The UK Government would be left with continuing responsibilities while being denied any ability to ensure good governance, fulfill our international obligations or protect the British government and taxpayer from significant contingent liabilities should things go wrong. You will understand why this is unacceptable. It is certainly not the partnership envisaged in the 1999 White Paper.'*¹²⁰

Voor de eilanden bleven er vervolgens twee opties over: zelfverkozen onafhankelijkheid of een blijvende band onder de conditie dat het Verenigd Koninkrijk zich een stuk actiever zou gaan bemoeien met goed bestuur. En alle felle retoriek ten spijt opteerden geen van de BOT's voor onafhankelijkheid, maar aanvaardden substantieel meer inmenging vanuit Londen.¹²¹

¹¹⁷ Foreign and Commonwealth Office, Partnership for Progress and Prosperity: Britain and the Overseas Territories (White Paper 1999), London 1999.

¹¹⁸ Ibid.

¹¹⁹ P. Clegg, (2013) 'The United Kingdom and its Caribbean overseas territories: Present relations and future prospects', Caribbean Journal of International Relations & Diplomacy, 2013/11, afl. 1(2).

¹²⁰ Aldus de Britse Minister van Buitenlandse Zaken in 2003 www.constitution.gov.ky/www.constitution.gov.ky/portal/pagec9f5.html.

¹²¹ Concreet betekende het vooral dat de Gouverneur meer in positie werd gebracht. In de meeste gevallen werden de formele bevoegdheden van de Gouverneur niet gewijzigd en werd alleen de rol opvatting herijkt. Uitzondering daarop vormt het institutioneel kader voor de postkoloniale relatie tussen het Verenigd Koninkrijk en de Turks and Caicos eilanden. Daar werden de bevoegdheden van de Gouverneur drastisch uitgebreid en werd een planning- en controlesysteem voor de overheidsfinanciën in het leven geroepen dat moet bijdragen aan duurzame overheidsfinanciën, (The Turks and Caicos Islands Constitution Order 2011). Zie verder: Nauta, O. (2014). Waarborging van goed bestuur in de West. Voorstel voor een werkbare invulling van de waarborgfunctie in de Caribische rijkdelen. Nederlands Juristenblad (36)

Aanbeveling

De laatste echte visienota¹²² van de Nederlandse regering op de Caribische rijkssdelen dateert alweer van twaalf jaar geleden.¹²³ De daarin genoemde uitgangspunten zijn sinds het uiteenvallen van de Nederlandse Antillen niet meer actueel en de ontwikkelingen in de Caribische landen vragen om een herijking. Wij adviseren daarom de bewindspersoon van KR zich binnen de Nederlandse regering hard te maken, om op basis van de ervaring met de nieuwe staatkundige structuur en de beschikbare analyses van de sociaaleconomische ontwikkeling in de Caribische landen, voor de uitwerking van een nieuwe visie op het Koninkrijk.¹²⁴ Waar willen we naartoe met de Caribische partners? Welke sociaaleconomische situatie streven we na en welke vorm van samenwerking past bij dit gewenste ambitieniveau?

9.2.3 Keten is zo sterk als de zwakste schakel

Met de investeringen in het RST en de TBO-aanpak heeft Nederland een robuuste aanpak georganiseerd van ondermijnende criminaliteit in de Caribische landen. De flexpool zorgt met zijn bijdrage aan onder andere het Alpha Team en Post Hato voor een belangrijke impuls in de aanpak van de grensoverschrijdende criminaliteit. Voornoemde inzet kan echter niet losgezien worden van de rechtshandavingsketen als geheel, zo benadrukt ook de Council of Law Enforcement.¹²⁵ Aangehouden verdachten moeten tenslotte ook vervolgd en berecht worden. En wanneer een gevangenisstraf wordt opgelegd, volgt detentie. Over de volle breedte van de gesprekspartners wordt erop gewezen dat Nederland ervoor moet waken dat er geen onevenwichtige investeringen worden gedaan in de keten van de rechtshandhaving. De lokale parketten en het gerecht geven aan dat zij de toename in reguliere strafzaken niet zonder meer aankunnen. Daarnaast speelt dat het gevangeniswezen op de eilanden naar Nederlandse (en internationale) maatstaven niet op orde is en met grote capaciteitsproblemen kampt. Een geïnterviewde vertelt:

"Er zijn TBO-daders die een onherroepelijke gevangenisstraf hebben opgelegd gekregen, maar niet kunnen zitten door gebrek aan capaciteit. We moeten [de justitiabelen] vaak alweer vrijlaten terwijl ze hun straffen nog lang niet volledig hebben uitgezeten. Je kunt geld pompen in RST en TBO, maar zolang de gevangenis niet op orde is, blijft het probleem bestaan."

Vrijwel alle gesprekspartners pleiten er bij het artikel-1-beleid voor dat meer en integraal vanuit de hele keten gedacht gaat worden. Idealiter zou - volgens enkele kernpartners - rechtshandhaving een

¹²² Ook het huidige coalitieakkoord laat zich uitsluitend in algemene (proces) bewoordingen uit over de toekomst: "Aruba, Curaçao en Sint Maarten, de drie andere landen in het Koninkrijk, zijn staatkundig autonoom en hebben een eigen verantwoordelijkheid voor goed bestuur en deugdelijke overheidsfinanciën. De relaties tussen de drie landen en Nederland zijn mede gebaseerd op wederkerigheid. Er is, onder meer door de coronapandemie en zijn gevolgen, een urgente noodzaak om te komen tot versterking en verbetering van de deugdelijkheid van bestuur en de overheidsfinanciën in de drie landen. We blijven ons vanuit Nederland inspannen om samen met Aruba, Curaçao en Sint Maarten te werken aan goed bestuur, de aanpak van corruptie en het duurzaam versterken van de economieën en onderwijs aan de hand van duurzame afspraken."

¹²³ Waarborgfunctie Koninkrijk bij Kamerstukken I 2010/11, 32500 IV, F, bijlage 123256, p. 4.

¹²⁴ In de Hoofdlijnenbrief Koninkrijksrelaties van 7 maart 2022 (Tweede Kamer, vergaderjaar 2021-2022, 35 925 IV, nr. 69) benoemt de staatssecretaris van Koninkrijksrelaties meerdere uitgangspunten die gebruikt kunnen worden voor de uitwerking van een visie.
¹²⁵ 2021: State of law enforcement Sint Maarten (2022). Philipsburg: Council of Law Enforcement (Raad voor de rechtshandhaving Sint Maarten), p. 6.

Koninkrijksaangelegenheid moeten zijn. De politieke haalbaarheid daarvan wordt door de meesten in twijfel getrokken, maar voor centrale coördinatie op de rechtshandavingsketen wordt wel gepleit. De Raad voor de rechtshandhaving van Curaçao doet in zijn recente rapport over de staat van de rechtshandhaving (2022) daarbij een (impliciet) appel op Nederland:

“De Raad acht het een ernstige tekortkoming dat de vitale organisaties belast met de handhaving van de rechtsorde kampen met een tekort aan (deskundig)personeel en middelen. Dit heeft tot gevolg dat bepaalde zaken niet of niet meer kunnen worden onderzocht, waardoor het vertrouwen in het rechtssysteem wordt aangetast. De Raad is zich ervan bewust dat de kleinschaligheid van de landen met zich meebrengt dat wellicht onvoldoende mankracht, materieel en financiën beschikbaar zijn voor de taakuitoefening door de justitiële organisaties. [...] De Raad is van mening dat de landen elkaar moeten ondersteunen. De Raad wijst in dit verband op artikel 36 van het Statuut. De landen moeten de wederzijdse verplichting voor hulp en bijstand waarmaken. Het betreft immers een gemeenschappelijk belang. Alle landen binnen het koninkrijk zijn gebaat bij adequate handhaving van de rechtsorde en de waarborging van het vertrouwen in het rechtssysteem.”¹²⁶

Aanbeveling

De coördinerende rol voor het Nederlands beleid in de Caribische landen ligt formeel bij het ministerie van BZK. De concrete afstemming over samenwerking op het justitieterrein met de landen gebeurt binnen het JVO.¹²⁷ De staatssecretaris KR is agendalid van het JVO.¹²⁸ Om ervoor te zorgen dat de rechtshandavingsketen integraal wordt versterkt, adviseren wij dat de staatssecretaris KR en de minister van J&V periodiek en in voorbereiding op het JVO intensiever afstemming plegen.¹²⁹ Expliciet onderdeel van dit overleg is de inzet van de door BZK gefinancierde beleidsmiddelen en de samenhang van dat beleid met de totale opgave van de justitieketen in de Caribische landen.

9.2.4 Aandachtspunten voor andere bewindspersonen

Deze beleidsdoorlichting is opgesteld vanuit het perspectief van de verantwoordelijkheid van de staatssecretaris van KR. In de voorgaande hoofdstukken zijn bij de vier beleidsinstrumenten aandachtspunten genoemd die de staatssecretaris in beginsel niet aangaan. Het betreft namelijk aandachtspunten die betrekking hebben op de operationele uitvoering. Deze punten vallen daarom onder de uitvoeringsverantwoordelijkheid van de betreffende organisaties zelf en de bewindspersonen van JenV respectievelijk Defensie. Om de effectiviteit van het artikel 1- beleid te vergroten, is het zinvol om deze aandachtspunten wel te signaleren bij de uitvoeringsverantwoordelijken.

¹²⁶ De staat van de rechtshandhaving Curaçao 2021 (2022). Willemstad: Raad voor de rechtshandhaving Curaçao, p. 19.

¹²⁷ De inhoudelijke voorbereiding van het JVO wordt voor Nederland gecoördineerd door het cluster Caribisch Nederland en Koninkrijksrelaties, van Directie Europese en Internationale Aangelegenheden.

¹²⁸ De staatssecretaris heeft een 'standing invitation' (en tijdens corona heeft staatssecretaris Knops aan bijna elk JVO deelgenomen). Daarnaast vindt er elk JVO in principe een voorbespreking plaats tussen de staatssecretaris KR en de minister J&V. Deze is niet formeel vastgelegd, maar wordt door beide departementen als waardevol beschouwd.

¹²⁹ Ambtelijk vindt op deze onderwerpen wel al samenwerking plaats tussen BZK en JenV.

Aanbeveling

Hoewel het de bewindspersoon van KR in principe niet aangaat of en hoe deze aandachtspunten worden opgepakt, is het - vanuit haar regierol - wel haar verantwoordelijkheid deze problemen te signaleren. We adviseren de staatssecretaris daarom de aandachtspunten die in de afzonderlijke hoofdstukken 4 tot en met 7 van deze beleidsdoorlichting worden genoemd te inventariseren en bij de bewindspersonen die verantwoordelijk zijn voor de uitvoering onder de aandacht te brengen.

9.2.5 Overige aandachtspunten BZK

Naast voornoemde punten werden tijdens de beleidsdoorlichting enkele concrete suggesties gedaan voor verbetering. Omdat we twee daarvan vanuit onze eigen analyse kunnen onderschrijven en deze suggesties in het kader van goed bestuur ook opgepakt kunnen worden door BZK, nemen we ze hier over:

- Goed bestuur is vanuit het perspectief van BZK een essentieel onderdeel van het artikel-1-beleid. Kernpijler van goed bestuur is rechtmatigheid: het principe dat het overheidshandelen een wettelijke grondslag heeft en niet in strijd is met enige wet. Impliciet veronderstelt rechtmatigheid dat de wetten deugdelijk zijn en dat risicovolle processen wettelijk goed zijn ingekaderd en gereguleerd. Pas dan kunnen tenslotte oneigenlijke gedragingen via het straf- of bestuursrecht een halt toegeroepen worden. De huidige rechtspraktijk in de Caribische landen laat zien dat aan die eis lang niet altijd wordt voldaan. Mede vanwege een gebrek aan capaciteit van wetgevingsjuristen is sprake van flinke achterstanden in wetgeving en wordt regelmatig wetgeving tot stand gebracht die lastig handhaafbaar is. Dat maakt dat wij - in lijn met verschillende kernpartners in de landen - adviseren vanuit artikel 1 middelen vrij maken om de landen te ondersteunen bij hun wetgevingsprocessen.
- Voor zover Nederland de rechterlijke macht blijft ondersteunen om een volledige bezetting te realiseren, adviseren wij BZK om naast het stimuleren van Nederlandse uitzendingen ook te investeren in de lokale instroom. Op termijn is dit een kosten-efficiënte investering, omdat in de toekomst uitzendkosten kunnen worden bespaard. Bovendien komt met deze investering tegemoet aan de wens van de rechterlijke macht om een minimum percentage van de toga-beroepen in te laten vullen door juristen van Caribische origine.

10 Conclusies

In dit laatste hoofdstuk worden aan de hand van de beantwoording van de onderzoeksvragen de conclusies van de beleidsdoorlichting getrokken.

Welke doelen worden met het betreffende beleidsinstrument beoogd?

Het generieke doel van het artikel-1-beleid is het bevorderen van goed bestuur door een bijdrage te leveren aan het versterken van de rechtsstaat van de landen Aruba, Curaçao en Sint Maarten. De afzonderlijke beleidsinstrumenten kennen geen doelstellingen in de normale betekenis van het woord. Met andere woorden: de doelstellingen zijn niet geformuleerd in termen van een te behalen maatschappelijk effect (outcome) maar in procesmatige termen. Zo heeft het RST - kort samengevat - tot doel de zware en grensoverschrijdende misdaad te bestrijden, heeft de flexpool tot doel ondersteuning te bieden bij grens-gerelateerde politietaken en heeft de TBO-aanpak tot doel ondermijnende misdaad te bestrijden. Maar welke maatschappelijk effecten daarmee beoogd worden, blijft onbenoemd. Dat geldt ook voor de financiering van de buitenlandtoelagen voor Nederlandse medewerkers binnen de rechterlijke macht. Deze heeft tot doel een volledige bezetting te bewerkstelligen van de parketten en gerechten in de Caribische landen (en Caribisch Nederland) en bij te dragen aan kennisontwikkeling binnen de gerechtelijke organisaties. Maar voor welk maatschappelijk effect dat nodig is, wordt niet omschreven.

Welke inzet en middelen zijn vanuit het betreffende beleidsinstrument geleverd om deze doelen te bereiken?

In de beleidsperiode 2017-2021 is het jaarlijkse bedrag dat vanuit artikel 1 werd besteed, gegroeid van bijna €27 miljoen in 2017 tot ruim € 40 miljoen in 2021. Het grootste deel van de middelen is toegekend aan het RST: in 2021 betrof het 70% van het totale budget. De bestedingen aan de flexibele pool KMar maken in 2021 16 % van het totaal uit. De toelagen betroffen in 2021 14 % van de totale begroting van artikel 1 hoofdstuk IV Rijksbegroting. Vanaf 2019 zijn de betalingen voor de TBO-aanpak voor wat betreft het RST integraal onderdeel gaan uitmaken van de begroting van het RST en als zodanig ook niet meer goed uit te splitsen.

Welke resultaten zijn bekend? Wat kan op basis van deze resultaten worden gezegd over de doeltreffendheid van het betreffende beleidsinstrument?

Noch voor het RST, noch voor de TBO-aanpak noch voor de flexpool KMar zijn systematische overzichten beschikbaar van operationele resultaten. Wel kan uit de beschikbare documentatie en op basis van de gesprekken met de kernpartners worden opgemaakt dat de teams op hun terrein een belangrijke bijdrage hebben geleverd aan het versterken van de rechtsstaat. RST-medewerkers worden onder lokaal gezag ingezet in lokale samenwerkingsteams met de recherche van de drie landen. In deze teams brengen ze cruciale kennis en middelen in waarmee opsporingsonderzoeken die anders niet gedaan konden worden nu wel tot een goed

einde komen. Het RST heeft naast de lokale samenwerkingsteams ook twee centrale teams. Het eerste team wordt ingezet voor zware grensoverschrijdende criminaliteit. Voor de onderzochte periode konden verschillende *high profile* zaken worden genoemd die dit team, in samenwerking met lokale partners, tot een goed einde bracht en waarmee ook de lokale veiligheid in de landen is vergroot. Dankzij het tweede centrale RST-team (het zogenaamde TBO-team) zijn succesvol onderzoeken afgerond gericht op financieel-economische criminaliteit met betrokkenheid van zogenaamde Politically Exposed Persons (PEP), ambtenaren, overheids-nv's, facilitators of organisaties in de collectieve sector. Het feit dat met de TBO-middelen ook capaciteit bij het parket en de rechtbank beschikbaar was, heeft vervolgens bijgedragen aan een effectieve vervolging en veroordeling van deze personen.

Omdat de flexpool primair *ondersteuning* biedt aan de (politie) processen in de grensbewaking was het lastig de resultaten in termen van misdaadbestrijding expliciet te maken. Wel werd gesteld dat haar bijdrage aan het Alpha Team op Sint Maarten de bestrijding van drugscriminaliteit op het eiland geholpen heeft en dat met het aanbieden van een opleidingsprogramma de lokale partners in de grensbewaking nu beter in staat zijn zelfstandig documenten op valsheid te herkennen.

Met de bekostiging van de buitenlandtoelagen zijn in de onderzochte beleidsperiode de uitzendingen doorgegaan en is nimmer sprake geweest van (grote) onderbezetting. Daarnaast hebben de uitgezonden medewerkers bijgedragen aan de kennisontwikkeling van de desbetreffende organisaties.

Effectiviteit

Het artikel-1-beleid is effectief. Alle beleidsinspanningen leveren een bijdrage aan het versterken van de rechtsstaat. Omdat de doelstelling van artikel 1 echter in zeer generieke bewoordingen geformuleerd is, moet ook worden geconcludeerd dat zelfs met marginale opbrengsten van het beleid al sprake zou zijn geweest van effectief beleid. Met andere woorden: in zijn huidige formulering levert de doelstelling van artikel 1 eigenlijk geen zinvol uitgangspunt voor het doen van een beleidsdoorlichting.

Hoe doelmatig is het ingezette beleidsinstrument, mede gelet op de aanwezigheid of het ontbreken van alternatieven? Zijn er inspanningen die naar verhouding relatief weinig resultaat opleveren?

Bij de beoordeling van de doelmatigheid kan enerzijds gekeken worden of binnen de huidige inzet van de beleidsinstrumenten nog verbeteringen mogelijk zijn. Anderzijds kan ook vanuit de generieke doelstelling van artikel 1 gekeken worden welk instrumentarium het meest passend is om dat doel te bereiken. Vanuit de eerste benaderingsmethode luidt de conclusie dat er binnen het huidige instrumentarium weinig efficiencywinst te behalen valt en er evenmin inspanningen zijn die relatief weinig resultaten opleveren. Het huidige beleid is dus grotendeels doelmatig. Uitzondering daarop is de flexibele pool KMar. Omdat over de inzet van de geboden ondersteuning vrijwel nooit strategisch wordt nagedacht, wordt in de regel de inzet van

de flexpool van het voorgaande jaar op gelijke voet voortgezet. Daardoor wordt door de landen niet de afweging gemaakt of die inzet nog wel de meeste passende is gelet op de tussentijdse ontwikkelingen en aangepaste behoeftes. Met deze gang van zaken is de kans aanwezig dat de doelmatigheid van de inzet van de flexpool ondertussen voor verbetering vatbaar is.

Wordt de doelmatigheidsvraag niet vanuit de inzet van het huidige instrumentarium beantwoord, maar vanuit de vraag met welk instrumentarium de doelrealisatie het meest gebaat is, dan moet anders worden geoordeeld. In dat geval luidt de conclusie dat het artikel-1-beleid weliswaar goed bestuur bevordert, maar dat er veel meer nodig is dan wat thans gedaan wordt vanuit artikel 1. Gelukkig gebeurt dat (deels) ook al. Maar deze inspanningen zijn in andere begrotingsartikelen van hoofdstuk IV of andere hoofdstukken van de Rijksbegroting ondergebracht of worden door de Caribische landen zelf uitgevoerd. In hoeverre deze andere inspanningen doelmatig zijn in het bevorderen van goed bestuur is niet beoordeeld binnen deze beleidsdoorlichting.

In hoeverre zijn de aanbevelingen van de beleidsdoorlichting artikel 1 over de periode 2010-2016 opgevolgd?

Het was niet mogelijk om deze vraag systematisch voor alle aanbevelingen te beantwoorden. Oorzaak hiervoor was dat de aanbevelingen niet specifiek aan partijen geadresseerd waren of zo algemeen gesteld werden dat het vaak niet duidelijk was wie wat had moeten doen. De conclusies zijn als volgt:

- **Aanbeveling 1: Hernoem het artikel 1, 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.** (Aanvankelijk droeg artikel 1 de naam 'waarborgfunctie'). Vanaf 2018 draagt het artikel de naam 'versterken rechtsstaat'. Daarmee is de aanbeveling opgevolgd.
- **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.** Voor zover deze aanbeveling bedoeld was voor het RST kan gesteld worden dat met de strategische stuurgroep onder het herziene Protocol een voorziening is gecreëerd waarmee beter dan in het verleden gezorgd kan worden voor een gerichte en behapbare inzet omdat ook de lokale korpsen nu meebeslissen. Bij de flexpool lijkt dit punt niet aan de orde, omdat zij sowieso niet zelf initiëren.
- **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.** Ook hier was de vraag aan wie het advies gericht was. Voor zover het BZK betreft, wordt gesteld dat in de onderzochte periode de projectfinanciering van de TBO-aanpak structureel geworden is en het aanvankelijke tijdelijke Protocol flexpool nu voor onbepaalde tijd overeengekomen is. Daarmee is dan een invulling gegeven aan het advies.
- **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. Op dit punt konden kernpartners geen uitspraak doen. Ook in de beschikbare documentatie was geen informatie beschikbaar waaruit voortgang op dit punt gemeten kon worden.

- ***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 eiland kinderen 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.*** Op dit punt wordt vooruitgang geconstateerd. Met name de lokale RST-samenwerkingsteam waarin RST-medewerkers *embedded* werken, wordt als voorbeeld aangehaald. Ook het Alpha Team op Sint Maarten wordt gezien als een voorbeeld waarin lokaal eigenaarschap wordt bevorderd. Verder wordt gesteld dat tijdens het tot stand komen van het Protocol versterking grenstoezicht intensief met de lokale kernpartners is samengewerkt wat bijgedragen heeft aan *local ownership*. Hoewel niet zozeer vanuit artikel 1 gefinancierd, werd ook gewezen op de lokale OIO-trajecten waarin getracht wordt landskinderen op te leiden voor een toga-beroep. Wat betreft de *fall back* voorziening werd geen vooruitgang geconstateerd.
- ***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.*** Op dit punt konden kernpartners geen uitspraak doen. Ook in de beschikbare documentatie was geen informatie beschikbaar waaruit voortgang op dit punt geconcludeerd kon worden.

In hoeverre kunnen de beleidsdoelstellingen voor het ministerie van BZK voor het versterken van de rechtsstaat in het Caribisch deel van het Koninkrijk verder worden aangescherpt?

Bij het verder aanscherpen van de beleidsdoelen doet zich het probleem voor dat omgekeerd gewerkt moet worden ten opzichte van wat gangbaar is bij het maken van beleid. In de regel wordt op basis van een probleemanalyse een of meer beleidsdoelen geformuleerd en vervolgens vastgesteld wat vanuit die doelstelling bezien het meest passende beleidsinstrumentarium is. In het geval van artikel 1 moet voor een al vaststaand beleidsinstrumentarium een passende doelstelling worden gekozen die zowel recht doet aan de feitelijke inzet als aan de thema's die voor BZK van belang zijn. De huidige doelstelling is wat dat betreft een geslaagd compromis. Maar het echte probleem wordt daarmee niet opgelost. Het generieke doel om goed bestuur te bevorderen (een essentieel thema voor BZK) via het versterken van de rechtsstaat valt nimmer goed te beoordelen op effectiviteit omdat het ingezette instrumentarium slechts deels in verband gebracht kan worden met goed bestuur. Bovendien wekt de benaming van artikel 1 ten onrechte de indruk dat het ministerie van BZK alleen dit beleid inzet om goed bestuur te bevorderen, terwijl vanuit andere

beleidsartikelen uit hoofdstuk IV en vanuit andere hoofdstukken van de Rijksbegroting ook inzet bekostigd wordt die zich richt op het bevorderen van goed bestuur.

In plaats van een aanscherping van de doelstelling kan de oplossing ook gezocht worden in het laten vallen van artikel 1 als zelfstandig beleidsartikel, dan wel onder artikel 1 ook de andere inspanningen te plaatsen die in het kader van goed bestuur door BZK worden bekostigd. In dat laatste geval moet overwogen worden om de doelstelling te vereenvoudigen tot uitsluitend het bevorderen van goed bestuur. Het versterken van de rechtsstaat komt dan niet meer als apart doel terug.

Welke verbetermogelijkheden doen zich in de praktijk voor?

In de beleidsevaluatie is een aantal verbeterpunten naar voren gekomen dat voor het ministerie van BZK relevant is. Naast de voornoemde aanpassing van artikel 1 gaat het naast enkele kleinere punten om drie majeure punten:

1. Het ontbreekt bij de Nederlandse regering aan een visie over waar het naartoe wil met het Koninkrijk. Als gevolg daarvan ontbreekt het ook aan een helder toetsingskader op grond waarmee kan worden bepaald of de inzet vanuit artikel 1 het gewenste niveau en de gewenste richting heeft. Het ontbreken van deze visie maakt het bovendien lastig om bij artikel 1 concrete meetbare doelen te stellen.
2. De investeringen die Nederland doet in de rechtshandavingsketen zijn van grote toegevoegde waarde. Maar de investeringen worden niet in alle schakels binnen de keten gedaan. Daardoor ontstaat het risico op onevenwichtigheid en opstoppen in één of meer fases van het strafproces. Zonder bijvoorbeeld grote investeringen in de detentiecapaciteit ontstaat het risico dat gevangenisstraffen nog minder ten uitvoering worden gelegd dan nu al gebeurt. Het is van belang dat centraal het overzicht gehouden wordt en vanuit het totale beeld van de keten steeds gekeken wordt in hoeverre en op welke plekken de justitieketen ondersteuning nodig heeft zodat opstoppen voorkomen worden.
3. De beleidsdoorlichting heeft meerdere aandachtspunten blootgelegd die mogelijk voor andere departementen en/of uitvoeringsorganisaties van belang zijn. Omdat het ministerie van BZK voor het oppakken van deze punten zelf geen verantwoording draagt maar ze mogelijk wel relevant zijn voor de uitvoeringspraktijk van het RST, flexpool en/of de rechterlijke macht wordt het ministerie van BZK geadviseerd deze punten bij de partners onder de aandacht te brengen.

Bijlage 1: Bronnen

- Adviesraad internationale vraagstukken (2018). Fundamentele rechten in het koninkrijk: eenheid in bescherming theorie en praktijk van territoriale beperkingen bij de ratificatie van mensenrechtenverdragen. Adviesraad internationale vraagstukken. Den Haag: AIV
- Adviesraad Internationale Vraagstukken (2020). Veiligheid en rechtsorde in het Caribisch gebied. Den Haag: AIV
- Brief van Staatssecretaris van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties van 16 december 2021 (kenmerk: 2021-0000647883).
- Buiren, K.H.S. van, en M. Gerritsen (2020) Kleine eilanden, grote uitdagingen: het Caribisch deel van het Koninkrijk in regionaal perspectief: prestaties, kansen en oplossingen. Rapport Economisch Bureau Amsterdam..
- Coalitieakkoord 2021 – 2025 van VVD, D66, CDA en ChristenUnie. 'Omzien naar elkaar, vooruitkijken naar de toekomst'
- Davidson, D., & Delhaas, R. (28 mei 2022). In het land van de online casino's controleert de goksector zichzelf. Argos: VPRO en De Groene Amsterdammer. Geraadpleegd via <https://www.vpro.nl/argos/lees/onderwerpen/artikelen/2022/roulette-met-de-rechtsstaat.html>.
- De staat van de rechtshandhaving Curaçao 2021 (2022). Raad voor de rechtshandhaving Curaçao: Willemstad
- Department of State. (juli 2022). Trafficking in persons report. Department of State: United States of America. Geraadpleegd via <https://www.state.gov/wp-content/uploads/2022/04/337308-2022-TIP-REPORT-inaccessible.pdf>
- Dijk, van, J., Nieuwbeerta, P. & Joudo Larsen, J. (2021). Global Crime Patterns: An Analysis of Survey Data from 166 Countries Around the World, 2006–2019. *Journal of Quantitative Criminology*, DOI 10.1007/s10940-021-09501-0.
- Financieel jaarverslag RST (2017).
- Financieel jaarverslag RST. (2018)
- Financieel jaarverslag RST. (2019)
- Financieel jaarverslag RST. (2020)
- Foreign and Commonwealth Office. (1999). Partnership for Progress and Prosperity: Britain and the Overseas Territories. White Paper: London.
- Gezamenlijke input adviesgroep t.b.v. de evaluatie van het Protocol researchsamenwerking (Versie d.d. 30 mei 2022)
- Het Antilliaans dagblad. (14 oktober 2021). Wetgeving moet beter. Geraadpleegd via <https://antilliaansdagblad.com/nieuws-menu/24435-wetgeving-moet-beter>.
- Het Antilliaans Dagblad. (30 augustus 2021). Hoger beroep in zaak Ibis begonnen. Geraadpleegd via <https://antilliaansdagblad.com/aruba/24233-hoger-beroep-in-zaak-ibis-begonnen>.

- Hoofdlijnen brief (Tweede Kamer, vergaderjaar 2021-2022, 35 925 IV, nr. 69)
- Input centrale stuurgroep t.b.v. de evaluatie van het Protocol researchesamenwerking (Versie d.d. 25 mei 2022)
- InSight Crime. (2020). Latin America Organized Crime Study for the Kingdom of the Netherlands. Medellin, Colombia: InSight Crime.
- Jaarverslag Flexibel inzetbare pool 2017: Koninklijke Marechaussee
- Jaarverslag Flexibel inzetbare pool 2018: Koninklijke Marechaussee
- Jaarverslag Flexibel inzetbare pool 2019: Koninklijke Marechaussee
- Jaarverslag Flexibel inzetbare pool 2020: Koninklijke Marechaussee
- Kamerstukken II, 1999–2000, 26 800, nr. 2
- Kamerstukken II, 2000–2001, 27 400, nr. 2
- Kamerstukken II, 2009–2010, 32 019, nr. 10
- Kamerstukken I, 2010–2011, 32500, p. 4
- Kamerstukken II, 2016–2017, 34 550 IV, nr. 2
- Kamerstukken II, 2017–2018, 33 189, nr. 10 en 11
- Kamerstukken II, 2017–2018, 34 775, nr. 46
- Kamerstukken II, 2018–2019, 35 000 IV, nr. 2
- Kamerstukken II, 2018–2019, 35 099, nr. 23
- Kamerstukken II, 2019–2020, 29 911, nr. 14
- Kamerstukken II, 2019–2020, 35 300, nr. 14
- Kamerstukken II, 2020–2021, 35570 IV, nr. 33
- Kamerstukken II, 2020–2021, 33 189, nr. 13
- Kamerstukken II, 2020–2021, 35 570, nr. 2
- Kamerstukken II, 2021–2022, 33 189 nr. 14 en 15
- Kibbelaar, J. (2021). Onderwijs op de ABC-eilanden: Papiaments van levensbelang? *Levende Talen Magazine*, 108(2), 53–54. Geraadpleegd van <https://lt-tijdschriften.nl/ojs/index.php/ltm/article/view/2157>.
- Kuijpers, K. (25 mei 2022). Roulette met de rechtsstaat. De Groene Amsterdammer. Geraadpleegd via <https://www.groene.nl/artikel/roulette-met-de-rechtsstaat>.
- Mortel, E., Heijnes, H., & Nauta, O. (2015). Onderzoek onderhoud BES Fonds Den Haag: IdeeVersa (in opdracht van: Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties).
- National Money Laundering Risk Report of Aruba, 2021
- Nauta, O. (2011). *Goed bestuur in de West*. Utrecht: Universiteit Utrecht
- Nauta, O. (2014). Waarborging van goed bestuur in de West. Voorstel voor een werkbare invulling van de waarborgfunctie in de Caribische rijkdelen. *Nederlands Juristenblad* (36)
- Oostindie, Gert & Sutton, P. (2006). Small scale and quality of governance. A survey of the scholarly literature

- Overseas Territories White Paper (2012). Geraadpleegd via <https://www.gov.uk/government/publications/the-overseas-territories>
- P. Clegg. (2013). The United Kingdom and its Caribbean overseas territories: Present relations and future prospects. *Caribbean Journal of International Relations & Diplomacy*, 1(2), p. 53-64.
- Perez, N. (z.d.) High Impact Crimes. Centrum voor Criminaliteitspreventie en Veiligheid: Utrecht. Geraadpleegd via <https://hetccv.nl/onderwerpen/high-impact-crimes/>.
- Politiewet 2012. (2012). Geraadpleegd van <https://wetten.overheid.nl/BWBR0031788/2022-07-08>.
- Price Waterhouse Coopers international LLC. (2014). Integrity Inquiry into the functioning of the government of Sint Maarten.
- Protocol inzake de Versterking grenstoezicht in de Caribische landen van het Koninkrijk 2021 (2021, 5 februari). Geraadpleegd via <https://wetten.overheid.nl/BWBR0045143/2021-02-05>.
- Regeling periodiek evaluatieonderzoek 2022. (2022). Geraadpleegd van <https://wetten.overheid.nl/BWBR0046970/2022-07-27>.
- Schotborgh-van de Ven, P. C. M. (2019). De wortels van publieke fraude en corruptie in het Caribisch deel van het Koninkrijk.
- State of law enforcement Sint Maarten (2022). Council of Law Enforcement: Philipsburg (Raad voor de rechtshandhaving Sint Maarten), p. 13.
- Transparency International National Integrity System Assessment Sint Maarten. (2015).
- Transparency International National Integrity System Assessment Curacao (2013).
- Transparency International National Integrity System Assessment Aruba (april 2022).
- Voorzieningenstelsel Buitenlandtoeslagen Rechterlijke Ambtenaren (VBRA). (2019). Geraadpleegd via <https://wetten.overheid.nl/BWBR0031747/2019-01-01>.
- Veenendaal, W. (2017). Iedereen kent iedereen: De invloed van kleinschaligheid en informele politiek op bestuur in Caribisch Nederland. *Beleid en Maatschappij*, 44(4), 259-281.
- Wit, J., Samson-Geerlings, R., Bandell, R., Beaujon, J., Gibson, R., Putten, van, D., & Veer, van, der, R. (juli 2014) Doing the right things right. Commissie Integer Openbaar Bestuur. Royal Netherlands Institute of Southeast Asian and Caribbean Studies: Leiden.
- Zee, S. van der (2019). *Regionaal Criminaliteitsbeeld. Trends in de Dutch Caribbean 2020 - 2022*. Willemstad: in opdracht van het Recherche Samenwerkingsteam (RST)
- Zee, S. van der (2022) *Update Regionaal Criminaliteitsbeeld Trends In De Dutch Caribbean 2022 – 2023*. Willemstad: in opdracht van het Recherche Samenwerkingsteam (RST)
- Van der Zee, S., & Hoebé, D. (2019). Veiligheidsbeeld BES 2018. Een onderzoek naar praktische handvatten om criminaliteit en onveiligheid op Bonaire, Sint Eustatius en Saba aan te pakken. Oranjestad, Bonaire: Openbaar Ministerie BES.

Bijlage 2: Oordeel onafhankelijk deskundige

De Regeling Periodiek Evaluatieonderzoek (RPE) bepaalt dat bij de uitvoering van de beleidsdoorlichting van artikel 1, Versterken rechtsstaat (Hoofdstuk IV van de Rijksbegroting), ten minste één onafhankelijk deskundige dient te worden betrokken. Die deskundige geeft een onafhankelijk oordeel over het uitgevoerde onderzoek, met name over de kwaliteit van de beleidsdoorlichting. Daarnaast geeft de deskundige een toelichting op diens betrokkenheid en inbreng bij de totstandkoming van de beleidsdoorlichting. Dat deze rol mij dit keer te beurt is gevallen, ervaar ik als een eer maar ook als een uitdaging. Achteraf commentaar leveren en zeggen hoe het had moeten zijn erg makkelijk. Daarom heb ik ervoor gekozen om vier bijeenkomsten van de begeleidingscommissie bij te wonen en commentaar te leveren op de conceptrapportages. Voor het bewaken van de nodige distantie heb ik slechts één keer uitgebreid schriftelijk feedback gegeven op een conceptversie. In afstemming met de commissieleden hebben de onderzoekers dit commentaar naar eigen inzicht verwerkt.

Uitdagende opdracht

Minimaal eens per zeven jaar moet het beleid worden doorgelicht van artikel 1 "Het bevorderen van goed bestuur door een bijdrage te leveren aan het versterken van de rechtsstaat van de landen Aruba, Curaçao en Sint Maarten". Dit is een welhaast onmogelijke opgave voor de onderzoekers: het is immers alleen mogelijk om de doelmatigheid en doeltreffendheid te beoordelen aan de hand van een heldere omschrijving van het doel van het gevoerde beleid.

Die omschrijving ontbreekt echter: de doelstelling van artikel 1 is breed en weinig concreet geformuleerd. De vraag of de gelden doelmatig en doeltreffend zijn uitgegeven en bijdragen aan goed bestuur is volgens de onderzoekers op basis van de beschikbare informatie niet te beantwoorden; het ontbreekt aan een helder toetsingskader en de gelden vloeien samen met gelden uit andere potjes waardoor niet te achterhalen is waar het resultaat op kan worden geboekt.

Dat de onderzoekers er in geslaagd zijn om ondanks deze beperkingen een rapport met zinvolle informatie op te leveren is prijzenswaardig. Door gericht te kijken naar de bijdrage die wordt geleverd door de gefinancierde beleidsinstrumenten, en niet zozeer naar het beleid, is inzicht verkregen in de bijdrage die daarmee aan de rechtshandhaving is geleverd. De financiering van de flexibele Koninklijke Marechasse (KMar)-pool en de ondersteuning van de rechterlijke macht zijn concreet: medewerkers van de marechaussee, officieren van justitie, rechters en andere gerechtsambtenaren bieden ondersteuning aan werkprocessen in bestaande organisaties. Voor de investering in het Recherche samenwerkingsteam (RST) en de Team Bestrijding Ondernijning (TBO)-aanpak zijn aparte organisaties opgetuigd, die in een aantal gevallen ondersteuning bieden aan lokale organisaties. Dit wordt volgens de onderzoekers gelegitimeerd door de taak- en doelstelling

van de organisaties: de opsporing van georganiseerde en ondermijnende criminaliteit zou om distantie vragen.

Totstandkoming onderzoek

Wat opvalt in de totstandkoming van het onderzoek is dat de samenstelling van zowel de onderzoeksgroep als de begeleidingscommissie weinig inclusief was. Beide groepen bestonden uitsluitend uit personen woonachtig in het Nederlands deel van het Koninkrijk. Het is een hardnekkige realiteit waar de inwoners van het Caribisch deel van het Koninkrijk zich voortdurend mee geconfronteerd voelen: wetenschappers met een Europees-Nederlands referentiekader verzorgen en begeleiden doorgaans de beleidsevaluaties en wetenschappelijke onderzoeken die vanuit de Nederlandse ministeries worden geïnitieerd. Dit werkt gewild of ongewild door in de aanpak van het onderzoek en de duiding van de resultaten. In de praktijk heeft dit in het onderzoek betekend dat een deel van de geïnterviewden niet in zijn eerste taal heeft kunnen spreken, wat in mijn ervaring veelal consequenties heeft voor de volledigheid en fijngevoeligheid van de verkregen informatie. Een ander bekend gevolg is dat de interviews vaak erg aan de oppervlakte blijven en niet doordringen tot de lagen daaronder omdat die door het gebrek aan ervaring in de Cariben moeilijk te herkennen zijn, zelfs na jarenlange ervaring. Door het verschil in referentiekader tussen de Europese en Caribische Nederlander is het verbinden van de belevingswerelden een moeilijke opgave. Het helpt evenmin dat er op ministerieel niveau frequent andere participanten worden afgevaardigd naar de begeleidingscommissie. In de vier vergaderingen die ik als onafhankelijk deskundige heb bijgewoond, hebben zo'n zestien verschillende commissieleden geparticipeerd. Continuïteit in de betrokkenheid vanuit de ministeries bij het dossier van het Caribisch deel van het Koninkrijk, zou het vertrouwen in de samenwerking in de Koninkrijksdelen aanzienlijk kunnen bevorderen.

De totstandkoming van het onderzoek vanuit een Europees-Nederlands referentiekader verklaart wellicht de eenzijdige benadering van de achtergrond van de financiering. In de schriftelijke stukken die door de onderzoekers zijn gebruikt voor een toelichting op de financiering vanuit artikel 1 worden de bekende stereotypen genoemd die de eilanden kwetsbaar en hulpbehoevend maken: hun geografische ligging maakt de eilanden vatbaar voor de georganiseerde criminaliteit; hun kleinschaligheid bevordert het cliëntelisme; hun sociaaleconomische misère biedt een rekruteringsgrond voor criminelen. De rapportage vervolgt met: door het gebrek aan financiële middelen bij de lokale overheden is het voor de lokale rechtshandavingsinstanties onmogelijk om zelfvoorzienend te zijn; door een tekort aan geschikte lokale kandidaten worden functies in de rechtshandavingsketen niet ingevuld en is ondersteuning van mensen vanuit Nederland onmisbaar. Met name bij de rechters en officieren wordt het ontbreken van een band met de gemeenschap als een belangrijk voordeel genoemd.

Hoewel al deze argumenten valide zijn doet de onderbouwing van de financiering eurocentrisch aan; er lijkt in Nederland weinig ruimte te zijn voor een kritische blik in de eigen spiegel. De aantrekkelijkheid van de eilanden voor de georganiseerde misdaad wordt immers (mede) veroorzaakt door de geografische positie en de rol in de georganiseerde criminaliteit van Nederland. En in de afgelopen jaren zorgde de toestroom van Nederlandse investeerders naar de bouw-, de horeca-, het toerisme en onlinegoksector op de eilanden

bovendien voor extra belasting van toezichtsorganen zoals de Financial Intelligence Unit en de rechtshandavingsinstanties in het Caribisch deel van het Koninkrijk.

De vermeende Europees-Nederlandse focus van het onderzoek verklaart wellicht ook de beperkte toelichting van de onderzoekers op de vraag naar ondersteuning van opgeleide krachten vanuit Nederland. Dat het voor een aantal functies wenselijk is dat deskundigen vanuit Nederland worden ingezet staat buiten kijf. Toch blijft de aanname dat sprake is van een tekort aan lokale krachten onderbelicht. Zo wordt bijvoorbeeld niet verklaard waarom het Gemeenschappelijk Hof van Aruba, in tegenstelling tot het Hof van Curaçao en Sint Maarten, er wel in slaagt om met bijna uitsluitend lokale krachten te werken.

Mijn ervaring is dat door de huidige 'witte status' van onder meer het RST veel Caribische Nederlanders zich er niet thuis voelen. Daarnaast is alom op de eilanden bekend dat geschikte lokale kandidaten voor de private sector kiezen of na hun studie überhaupt niet terugkeren uit Nederland, omdat zij bij de lokale rechtshandavingsinstituten niet kunnen rekenen op een (financieel) aantrekkelijke (moderne) werkomgeving met opleidings- en doorgroeimogelijkheden.

Dat dit tekort aan lokale krachten wordt opgevuld door expats vanuit Nederland is een beleidskeuze. Men zou ook intensief kunnen inzetten op Caribisering door proactieve recruitment, verhoging van het voorzieningenniveau voor lokale krachten, scholing, begeleiding en financiële tegemoetkomingen. Dit zou de eilanden op den duur minder afhankelijk van Nederland maken en het niveau van de rechtshandhaving verduurzamen. In dit verband kunnen de rechtshandavingsinstanties te rade gaan bij particuliere organisaties op de eilanden die hier stukken succesvoller in zijn.

Opvallend is dat in de rapportage de verankering en borging van kennis en verbeterprocessen in de lokale instituten weinig aandacht krijgen. Dit commentaar werd in 2017 ook naar voren gebracht door de onafhankelijk deskundige van de beleidsdoorlichting. Ongetwijfeld hebben de onderzoekers uitsluitend opgeschreven wat zij in de interviews hebben gehoord; de vraag is echter of voldoende is doorgevraagd op het doorgaans indirecte en bescheiden taalgebruik van de Caribische Nederlander. De praktijk binnen de lokale rechtshandavingsinstanties is dat steen en been wordt geklaagd over de financiële tekorten en dat met scheve ogen wordt gekeken naar de financiële positie van de door Nederland gefinancierde instanties.

Een vergelijking van het onderzoeksrapport van de beleidsdoorlichting van 2017 met die van 2022 leert dat de Nederlandse regering sinds 2017 meer tijd en geld heeft geïnvesteerd in de versterking van de rechtsstaat in het Caribisch deel van het Koninkrijk. Toch blijkt dat die investeringen niet of nauwelijks hebben bijgedragen aan de institutionele versterking van de lokale organisaties die op de eilanden zijn belast met rechtshandhaving. De politiekorpsen en landsrecherches zijn zwaar onderbezet en in velerlei opzichten verwaarloosd; het Openbaar Ministerie gaat als gevolg van een tekort aan financiële middelen van twaalf naar zeven officieren van justitie; het Gemeenschappelijk Hof van Justitie heeft soms moeite om de eigen rechters te betalen. Ik merk dat deze scheefgroei slechts beperkt aandacht heeft gekregen in het onderzoek.

Afgezet tegen de enorme financiële investering die de Nederlandse regering heeft gedaan (van 29.619.000 euro in 2017 naar 41.948.000 euro in 2021) mag de verankering en borging van kennis en verbeterprocessen in de lokale instituten geen naam hebben. Dat RST-medewerkers embedded onder lokaal gezag werken wordt

genoemd als een belangrijke stap in de goede richting, maar om hoeveel medewerkers gaat het nu eigenlijk? Dit wordt niet duidelijk in het onderzoek.

Methodiek en bronmateriaal

Hoe volledig de onderzoekers zijn geweest in het nagaan van schriftelijke documentatie is zonder eigen research moeilijk te beoordelen. Uit het bronnenoverzicht blijkt dat jaarplannen en jaarverslagen (behalve vier jaarverslagen van de KMar en vier financiële jaarverslagen van het RST) summier zijn betrokken in de analyse. Deze hadden wellicht in algemene zin meer inzicht kunnen geven in de activiteiten van de organisaties. Ook wordt opgemerkt dat slechts beperkt invulling is gegeven aan de aanbeveling uit de beleidsdoorlichting van 2017, om rapporten van de Raad voor de rechtshandhaving als brondocumenten te gebruiken.

Uit de doorlichting blijkt dat 37 interviews zijn gehouden. Anders dan de vorige keer zijn de namen van de geïnterviewden niet in het rapport opgenomen. Hoewel ik mij van sommige respondenten kan voorstellen dat zij niet met naam geciteerd wensen te worden, draagt het anonimiseren van geïnterviewden niet bij aan transparantie over de methodische verantwoording. Open communicatie in Koninkrijksverband over de wederzijdse ervaringen met de rechtshandhaving is naar mijn mening een vereiste om samen stappen te zetten.

Dat in deze evaluatie een aantal respondenten niet afkomstig is van de organisaties die gefinancierd worden vanuit artikel 1 is een verbetering ten opzichte van de vorige doorlichting. Echter, een groot deel van de vragen dat aan de respondenten is voorgelegd had specifiek betrekking op de KMar, het RST, de TBO-aanpak en de rechterlijke macht, en was daardoor moeilijk te beantwoorden door de geïnterviewden van de andere organisaties. Het is wellicht om die reden dat het rapport weinig aandacht besteedt aan de bijdragen van de vertegenwoordigers van de andere diensten. In het begeleidingsproces was tussen de bespreking van de onderzoeksvragen en de interviews zeer weinig tijd beschikbaar om op dit punt bij te sturen.

Het schuurt dat het overgrote deel van de geïnterviewden en enkele leden van de begeleidingscommissie werken, of hebben gewerkt bij een van de organisaties die worden gefinancierd vanuit artikel 1. Door hen te vragen of de gelden doelmatig en doeltreffend zijn besteed, worden zij gedwongen hun eigen vlees te keuren.

Een andere blinde vlek die ik meen te constateren in de rapportage is de relatief geringe aandacht die wordt besteed aan de ervaringen met uitgezonden krachten, vanuit het perspectief van de lokale medewerkers. In de vorige beleidsevaluatie was aanbevolen om aandacht te schenken aan de ontwikkeling van culturele sensitiviteit bij expats. Of hiertoe in de onderzochte periode initiatieven zijn ondernomen, wordt niet duidelijk. Er zijn in de rapportage enkele ervaringen opgenomen van uitgezonden krachten in de samenwerking met lokale krachten, maar andersom wordt hierover nauwelijks iets bekend. Dat vooroordelen, gebrek aan oprechte interesse en empathie bij uitgezonden krachten vaak weerstand oproept bij lokale medewerkers, blijft vrijwel onbenoemd. Uit het onderzoek blijkt niet of er gedurende de interviews niet naar is geïnformeerd, of dat de respondenten hierover hebben gezwegen. Hoe goed de intenties vanuit Nederland ook zijn, de ervaring leert dat er vaak spanning op de werkvloer ontstaat doordat de Europese en de Caribische Nederlander niet dezelfde omgangsvormen hebben. De grote verschillen in het voorzieningenniveau op de

werkvloer en in de individuele salariëring, huisvesting en onderwijsfaciliteiten voor de kinderen, leidt tot een gevoel van verongelijking. Ongeacht de verklaring voor de verschillen, de gevolgen zijn voelbaar. De keuze voor de inzet van Europese Nederlanders boven lokale krachten knaagt aan het zelfvertrouwen van de Caribische Nederlander en vermindert diens betrokkenheid en verantwoordelijkheidsgevoel. Bovendien zijn er onbedoelde neveneffecten: zo drijft de aanwezigheid van veel Nederlandse expats de (huizen)prijzen op, terwijl lokale ambtenaren zijn geconfronteerd met een salariskorting in een periode dat problematische schulden onder justitieambtenaren hoogtij vieren. De twee groepen Nederlanders lijken op deze wijze steeds meer tegenover elkaar te staan, terwijl onderling respect, vertrouwen en gelijkwaardigheid onmisbaar zijn voor de versterking van de rechtsstaat. De vraag of de Nederlandse regering effectief is in wat zij wil bereiken, is dan ook opportuun.

Focus financiering

In 2021 ging 70% van het totale budget van de artikel 1 financiering naar het RST en de TBO-aanpak. De onderzoekers hebben gepoogd meer diepgang aan te brengen in de besteding van de gelden, maar de organisaties bleken onvoldoende in staat systematische overzichten aan te leveren van uitgevoerde activiteiten en behaalde resultaten. Door dit gebrek aan transparantie worden de leerpunten evenmin duidelijk: Welk beleid heeft gewerkt? Wat maakt uitzendingen succesvol? Wat zijn de valkuilen? Met name omdat het hier organisaties betreft met bijna uitsluitend mensen die voor enkele jaren worden uitgezonden, is het van belang om duidelijkheid te krijgen over de missie, de visie, de doelstelling, het beleid en de procedures. Het is cruciaal om hierin continuïteit aan te brengen en zo te voorkomen dat om de zoveel jaar het roer wordt omgegooid en opgebouwde structuren worden afgebroken. Ook de onafhankelijk deskundige in de vorige doorlichting heeft erop gewezen dat van rechtshandavingsinstanties verwacht mag worden dat zij concrete doelen opnemen in hun planning en de uitvoering daarvan verantwoorden. Immers, dit is de enige manier om in het ingewikkelde Koninkrijksverband van ervaringen te leren en het collectieve geheugen van de uitzendorganisatie te vergroten.

Zoals de onderzoekers terecht opmerken, komt het er in de praktijk op neer dat het beleidsinstrumentarium van artikel 1 zich vooral richt op het sluitstuk van bevordering van goed bestuur: versterking van de strafrechtelijke handhaving van de rechtsorde in het Caribisch deel van het Koninkrijk. Bij het RST, de TBO-aanpak en de flexibele inzetbare pool KMar zou het vooral gaan om de bestrijding van de georganiseerde misdaad, bestuurlijke corruptie en grensoverschrijdende criminaliteit, terwijl de ondersteuning van het OM en het Gemeenschappelijk Hof vooral focust op de verwezenlijking van een goed niveau van rechtshandhaving en rechtspleging.

Zoals ook in de doorlichting van 2017 werd opgemerkt, vraagt de versterking van de rechtsstaat zowel om een repressieve als een preventieve aanpak. De eilanden zijn elk op hun eigen manier bezig met de ontwikkeling van een preventieve aanpak zoals nieuwe regelgeving en integriteitsbeleid. De overheden van Sint Maarten, Aruba en Bonaire hebben een aanvang gemaakt met een bureau integriteit en de implementatie van integriteitsbeleid. De financiering van deze bureaus is echter afhankelijk van lokale politieke grillen en is

daarmee niet gegarandeerd. Door regeringswisselingen, of als de activiteiten van de bureaus de bestuurders onwelgevallig zijn, zou er zo een streep door kunnen worden gehaald. Financiering van strafrechtelijke handhaving zonder te werken aan een structurele en gegarandeerde preventieve aanpak is als dweilen met de kraan open.

Toekomst

Gezien de genoemde beperkingen in het uitvoeren van een beleidsdoorlichting in het kader van artikel 1, is de aandacht die in de beleidsdoorlichting wordt geschonken aan de wenselijkheid van herhaling op zijn plaats.

Op hoofdlijnen is er eensgezindheid over het belang van de ondersteuning van de justitieketen in de Cariben. Ook al zijn er op verschillende niveaus problemen en biedt de ondersteuning geen structurele oplossing, deze zorgt er wel voor dat in ieder geval een minimumniveau van rechtshandhaving gewaarborgd blijft. Er is evenwel bij herhaling gewezen op tekortkomingen van deze inzet, de negatieve neveneffecten en het uitblijven van duurzame verankering van de rechtshandhaving op de eilanden.

In de afgelopen drie beleidsdoorlichtingen is geattendeerd op de beperkingen in de methodiek en de tekortkomingen in het onderliggende materiaal. Om over een paar jaar niet hetzelfde liedje te zingen, kan een meer passende verantwoordingsplicht van de betrokken organisaties en aanpak van dit soort onderzoek niet langer uitblijven. De opmerkingen in het conclusiehoofdstuk van de doorlichting, bieden hiertoe een mooie aanzet. Tot die tijd moeten we het misschien maar laten.

Het voorliggend oordeel is op feitelijke onjuistheden gezien door de hoofdonderzoeker van de doorlichtingsgroep en door de voorzitter van de begeleidingscommissie.

Curaçao, 28 november 2022

Nelly Schotborgh-van de Ven

DSP-groep BV
Van Diemenstraat 410
1013 CR Amsterdam
+31 (0)20 625 75 37

dsp@dsp-groep.nl
KvK 33176766
www.dsp-groep.nl

DSP-groep is een onafhankelijk bureau voor onderzoek, advies en management, gevestigd aan de IJ-oever in Amsterdam. Sinds de oprichting van het bureau in 1984 werken wij veelvuldig in opdracht van de overheid (ministeries, provincies en gemeenten), maar ook voor maatschappelijke organisaties op landelijk, regionaal of lokaal niveau. Het bureau bestaat uit 40 medewerkers en een groot aantal freelancers.

Dienstverlening

Onze inzet is vooral gericht op het ondersteunen van opdrachtgevers bij het aanpakken van complexe beleidsvraagstukken binnen de samenleving. We richten ons daarbij met name op de sociale, ruimtelijke of bestuurlijke kanten van zo'n vraagstuk. In dit kader kunnen we bijvoorbeeld een onderzoek doen, een registratie- of monitorsysteem ontwikkelen, een advies uitbrengen, een beleidsvisie voorbereiden, een plan toetsen of (tijdelijk) het management van een project of organisatie voeren.

Expertise

Onze focus richt zich met name op de sociale, ruimtelijke of bestuurlijke kanten van een vraagstuk. Wij hebben o.a. expertise op het gebied van transitie in het sociaal domein, kwetsbare groepen in de samenleving, openbare orde & veiligheid, wonen, jeugd, sport & cultuur.

Meer weten?

Neem vrijblijvend contact met ons op voor meer informatie of om een afspraak te maken. Bezoek onze website www.dsp-groep.nl voor onze projecten, publicaties en opdrachtgevers.

