

 DSP

Venezuela-claim Curaçao: vreemdelingenbewaring

Eindevaluatie

Oberon Nauta

Contactgegevens

Amsterdam, 28 maart 2024

Dr. O. (Oberon) Nauta

onauta@dsp-groep.nl

020 6257537

Noordkust van Curaçao, afbeelding Oberon Nauta

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 Curaçao and the Netherlands, the interpretation of the information, conclusions and recommendations reflect the perspective of the authors.

Inhoud

	Dankwoord	4
1	Inleiding	6
2	Methodische verantwoording	8
2.1	Vraagstelling	8
2.2	Methode van onderzoek	9
2.3	Reikwijdte en beperkingen	10
3	Vreemdelingenbewaring Curaçao	12
3.1	Achtergrond	12
3.2	Implementatie	15
3.3	Uitvoeringspraktijk	16
4	Besluitvorming	19
4.1	Taakverdeling en motivering beleid	19
4.2	Logische taakverdeling?	21
4.3	Mitigeren risico's	22
5	Doeltreffendheid	24
5.1	Doeltreffendheid in de context van dit onderzoek	24
5.2	Effectiviteit VODC	24
5.3	Onbedoelde neveneffecten	31
5.4	Aansluiting bij lokale context	32
6	Doelmatigheid	33
6.1	Doelmatigheid	33
6.2	20% besparingsvariant	34
7	Lessen voor de toekomst	36
8	Conclusies	39
	Bijlagen	
	Bijlage 1: beleidslogica	42
	Bijlage 2: geraadpleegde bronnen en literatuur	43

Dankwoord

In dit rapport worden de resultaten beschreven van de evaluatie van de Venezuela-claim Curaçao, voor het onderdeel Vreemdelingen Opvang en Detentiecentrum. Bij de totstandkoming van de opvang waren diverse partijen betrokken en zonder hun hulp had de evaluatie niet uitgevoerd kunnen worden. Dank komt hiervoor toe aan alle partners die in het kader van deze evaluatie gesproken zijn, zowel in Curaçao als in Europees 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 ook geholpen gesprekken met 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.

Oberon Nauta (projectleider)

Manja Abraham

Paul van Egmond

Afkorting	Betekenis
BZ	Buitenlandse Zaken
BZK	Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties
CPT	Committee for the Prevention of Torture and Inhuman or Degrading Treatment or Punishment
DGKR	Directoraat-generaal Koninkrijksrelaties
DJI	Dienst Justitiële Inrichtingen
EVRM	Europees Verdrag voor de Rechten van de Mens
IND	Immigratie -en naturalisatiedienst
KPC	Korps Politie Curaçao
RVB	Rijksvastgoedbedrijf
SDKK	Sentro di Detenshon i Korekshon Kòrsou
VN-ACS	Vertegenwoordiging van Nederland in Aruba, Curaçao en St Maarten
VODC	Vreemdelingen opvang en detentiecentrum
JenV	Justitie en Veiligheid

1 Inleiding

Sinds de eeuwwisseling maakt Venezuela een moeilijke periode door.¹ Onder Hugo Chávez – president van 1999 tot zijn dood in 2013 – krijgt de socialistische PSUV controle over de belangrijkste overheidsorganisaties en staatscolleges, waaronder de rechterlijke macht en de kiesraad. Mede daardoor neemt de macht van de president sterk toe en wordt het systeem van checks-and-balances van de democratische rechtsstaat ernstig uitgehoud. Voorts worden bedrijven op grote schaal genationaliseerd, gaan veel middelen naar diverse programma's die buiten de reguliere begroting zonder controle worden uitgevoerd. Daarnaast koopt Chavez internationale steun door olie beneden de marktprijs te leveren aan geallieerde landen in de regio. Kort na de inauguratie van Nicolás Maduro als president in 2013 kelderen wereldwijd de olieprijsen. Venezuela, dat grotendeels afhankelijk is van de inkomsten uit de export van olie, raakt mede hierdoor in een diepe recessie. Met als gevolg hyperinflatie en grote tekorten op het terrein van voedsel en medicijnen. Ondanks grote landelijke protestgolven in 2014 en 2017 blijft Maduro, mede dankzij het keiharde optreden van het leger, aan de macht.² De binnenlandse onrust zorgt ervoor dat sinds 2015 meer dan 7 miljoen mensen het land verlaten.³ Daarmee is het de op één na grootste vluchtelingencrisis van dit moment.⁴ De vrije noch eerlijk verlopen presidentsverkiezingen van mei 2018⁵ versnellen de uittocht en zorgen ervoor dat Aruba en Curaçao geconfronteerd worden met een toestroom van grote aantallen Venezolaanse vluchtelingen. Dit brengt op diverse terreinen nieuwe uitdagingen met zich mee. Beide landen doen daarom op grond van artikel 36 Statuut een beroep op Nederland.

Nederland is niet blind voor de noden op de Benedenwindse landen van het koninkrijk.⁶ In de Voorjaarsnota van 2019 maakt het kabinet € 23,8 miljoen aan generale middelen vrij om invulling te geven aan de zogenaamde Venezuela-claim die op basis van hulp- en bijstandsverzoeken van Curaçao en Aruba is opgesteld.⁷ Dit bedrag wordt verdeeld over de volgende posten:⁸

🕒 Maritieme grenzen	€ 2,2 miljoen
🕒 Crisisbeheersing	€ 10,7 miljoen
🕒 Optimaliseren vreemdelingenketen	€ 7,2 miljoen
🕒 Diverse bijstandsprojecten Aruba	€ 1,7 miljoen
🕒 Vreemdelingenbewaring Curaçao	€ 2 miljoen

¹ Zie voor een gedetailleerde toelichting op de problemen de Brief van de minister van Defensie van 30 januari 2024 (kenmerk: BS2024001100).

² Maduro's Revolutionary Guards: The Rise of Paramilitarism in Venezuela AUGUST 2019, VOLUME 12, ISSUE 7 (<https://ctc.westpoint.edu/maduros-revolutionary-guards-rise-paramilitarism-venezuela/>)

³ <https://www.bbc.com/news/world-latin-america-48121148>

⁴ <https://www.vluchteling.nl/waar-we-werken/latijns-amerika/venezuela> & <https://www.unhcr.org/emergencies/venezuela-situation>

⁵ <https://www.consilium.europa.eu/nl/policies/venezuela/>

⁶ Kamerbrief 21 mei 2019 (29 653, nr. 56).

⁷ Tweede Kamer, vergaderjaar 2022–2023, 36 360 IV, nr. 1 p. 20.

⁸ Tweede Kamer, vergaderjaar 2018–2019, 29 653, nr. 58 2.

De kosten voor de post 'vreemdelingenbewaring Curaçao' en 'diverse bijstandsprojecten Aruba' komen ten laste van artikel 4 van hoofdstuk IV Koninkrijksrelaties van de Rijksbegroting. Daarmee is ook de verantwoording daarover middels een beleidsevaluatie bij het ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties (BZK) gekomen. Om na te gaan of de middelen uit artikel 4 effectief en doelmatig zijn besteed, heeft het Directoraat-generaal Koninkrijksrelaties (DGKR) van het ministerie van BZK DSP-groep gevraagd onderzoek te doen. In dit rapport worden de uitkomsten van het onderzoek naar de vreemdelingenbewaring Curaçao beschreven. Het onderzoek naar 'diverse bijstandsprojecten Aruba' komt in een apart rapport aan bod.⁹

De andere projecten uit de Venezuela-claim worden onder verantwoordelijkheid van de ministeries van Justitie en Veiligheid (JenV) en Defensie uitgevoerd en bekostigd uit een ander begrotingshoofdstuk. Ze blijven daarom in onderhavige evaluatie buiten beschouwing.

Leeswijzer

In het volgende hoofdstuk wordt verantwoording afgelegd voor de gehanteerde methode. Hoofdstuk 3 is gewijd aan een beschrijving van de implementatie en uitvoeringspraktijk van de vreemdelingenbewaring en hoofdstuk 4 beschrijft de besluitvorming. In hoofdstuk 5 wordt de doeltreffendheid van het project beschreven en hoofdstuk 6 gaat in op de doelmatigheid van het project. In hoofdstuk 7 worden door de onderzoekers enkele aanbevelingen gedaan. Het rapport sluit af met een concluderend hoofdstuk 8.

⁹ Nauta, O & Abraham, M. (2024). *Venezuela-claim Aruba*. Amsterdam: DSP-groep (in opdracht van het ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties).

2 Methodische verantwoording

In dit hoofdstuk wordt verantwoording afgelegd over de opzet en het verloop van het uitgevoerde onderzoek. Hiervoor wordt eerst de uitwerking van de hoofdvraag van de evaluatie in specifieke onderzoeksvragen gegeven. Daarna wordt ingegaan op de opzet en het verloop van het onderzoek. Het hoofdstuk sluit af met een korte reflectie op de reikwijdte en beperkingen van de evaluatie.

2.1 Vraagstelling

De centrale vraag van de evaluatie luidt:

Zijn de beschikbaar gestelde middelen ten aanzien van de vreemdelingenbewaring Curaçao doelmatig en doeltreffend besteed?

Deze hoofdvraag is door het ministerie van BZK vertaald in de volgende deelvragen:

- ① Waarom is gekozen om op deze manier invulling te geven aan deze programma's en hoe is de invulling tot stand gekomen?
- ① Welke rol heeft BZK interdepartementaal, intern en interlandelijk aangenomen?
- ① Hoe hebben de doelen van de VEN-claim zich vertaald naar de uitvoering en rol-, taak en verantwoordelijkheidsverdeling voor deze uitvoering?
 - Hoe is de interlandelijke en interdepartementale rolverdeling tot stand gekomen?
 - Wat was het effect van deze rolverdeling op het vlak van effectiviteit en efficiëntie van deze beleidsinspanning?
- ① Hoe doeltreffend is het programma geweest?
 - In hoeverre zijn de doelen van het programma gerealiseerd?
 - In hoeverre sloot het programma voldoende aan op de lokale context en ontwikkelingen?
- ① In hoeverre zijn risico's afdoende gemitigeerd bij totstandkoming en uitvoering van het programma en zijn er neveneffecten opgetreden?
- ① Hoe doelmatig is het programma geweest?
 - Zijn de financiële middelen doelmatig en efficiënt besteed volgens de financieringsvoorwaarden?
 - In het geval dat er significant minder middelen beschikbaar waren (-/- circa 20% van de middelen op het (de) beleidsartikel(en)), welke beleidsopties waren dan mogelijk?
 - In hoeverre zijn de doelstellingen gerealiseerd als gevolg van de inzet van afzonderlijke instrumenten?
- ① Welke aanbevelingen heeft de onderzoeker voor de Rijksoverheid, mocht in de toekomst een (soortgelijk) verzoek op bijstand komen?

2.2 Methode van onderzoek

Om antwoord te geven op de onderzoeksvragen is gedurende de periode juli 2023 – januari 2024 onderzoek verricht. Daarbij is gefaseerd gewerkt. Eerst is op basis van de beschikbare beleidsdocumentatie en Kamerstukken het formele kader van het maatregelenprogramma uitgeschreven. (Zie bijlage 2 voor een overzicht van geraadpleegde bronnen.) Waar bestonden de maatregelen precies uit, welke doelgroepen kenden ze en welke doelen en subdoelen waren per instrument gesteld? De beschrijving van het formele kader is interdepartementaal getoetst in een werkgroep met vertegenwoordigers van de direct betrokken ministeries. Op basis van de uitkomsten van de werkgroep is het formeel kader aangevuld en vastgesteld.

Gecombineerd onderzoek

Gelijktijdig met het onderzoek naar de Venezuela-claim van Curaçao zijn drie andere onderzoeken verricht. Het gaat om onderzoek naar diverse bijstandsprojecten op Aruba, gefinancierd vanuit de Venezuela-claim, de corona voedselsteun die aan de drie CAS-landen is verleend, en onderzoek naar het steunprogramma dat ten tijde van de coronapandemie is verleend aan Caribisch Nederland.

De reden om deze vier onderzoeken qua veldwerk te combineren is pragmatisch van aard: een deel van de geselecteerde respondenten was betrokken bij meer dan één van deze vier crisis-gerelateerde maatregelen en kon zodoende tijdens hetzelfde gesprek over meerdere thema's bevroegd worden. Sowieso bracht het combineren van het veldwerk van de vier onderzoeken het voordeel met zich mee dat het aantal reisbewegingen naar de Caribische regio beperkt kon blijven. Qua opzet en uitvoering zijn de vier onderzoeken nagenoeg identiek. Verschil bestaat alleen in de gesprekspartners en de geraadpleegde bronnen. Qua thema's verschillen de vier onderzoeken natuurlijk wel.

Om de doelrealisatie (doeltreffendheid) ook in kwantitatieve zin te kunnen meten, is vervolgens op basis van het formeel kader nagegaan of cijfers beschikbaar zijn om de (sub)doelen van het beleid te kwantificeren. Dat bleek slechts heel beperkt het geval.

Om goed zicht te krijgen op het totstandkomingsproces en de uiteindelijke implementatie van het project, zijn in zowel Europees Nederland als op Curaçao semigestructureerde (groeps)interviews gevoerd. De gesprekken op de eilanden vonden plaats in de periode 6 november tot en met 17 november 2023. In totaal werden vijftien respondenten gesproken, verdeeld over de volgende respondentgroepen.

Respondentgroep	Den Haag	Curaçao
Departementen/VN-ACS	8	1
Lokaal gezag Curaçao		4
Maatschappelijk middenveld		1

Ter voorbereiding op de interviews werden de respondenten vragenlijsten toegestuurd. Van ieder gesprek is een verslag gemaakt dat ter controle en aanvulling teruggelgd is bij de respondent. De meeste respondenten

hebben expliciet akkoord verleend op het verslag. Een enkeling heeft na herhaald rappel niet meer gereageerd.

Na afronding van de interviews vond analyse plaats van de gespreksverslagen en de overige verzamelde informatie. Op basis van de analyse is het eindrapport opgesteld.

Het onderzoek is begeleid door een ambtelijke commissie met vertegenwoordigers van de ministeries van BZK (DGKR), JenV, Buitenlandse Zaken (BZ) en Financiën en de Vertegenwoordiging van Nederland in Aruba, Curaçao en Sint Maarten (VN-ACS). De commissie heeft bij aanvang van het onderzoek de onderzoekers enkele aandachtspunten meegegeven en in de afrondende fase op feitelijke onjuistheden meegelezen op het eindrapport.

2.3 Reikwijdte en beperkingen

Net als andere onderzoeken kent ook deze evaluatie enkele beperkingen. In de eerste plaats speelde de beperking dat de doelen van het gedeelte van de Venezuela-claim voor Curaçao alleen in generieke bewoordingen geformuleerd waren en als zodanig niet rechtstreeks gemeten konden worden. Om de doelen alsnog meetbaar te maken (zodat de effectiviteit kon worden bepaald), zijn ze deels door de onderzoekers nader geconcretiseerd (en naderhand binnen de voornoemde ambtelijke werkgroep gevalideerd). Daarbij moesten keuzes worden gemaakt. Die keuzes zijn, hoewel onderbouwd, gebaseerd op interpretaties van de onderzoekers en in zoverre subjectief.

In de tweede plaats kon de effectiviteit niet op de gangbare manier worden gemeten.¹⁰ In plaats daarvan is doeltreffendheid binnen het onderzoek bepaald door een combinatie van een planevaluatie (reconstructie van de beleidstheorie) en een procesevaluatie (beoordeling uitvoeringspraktijk). Hiervoor is zoals hiervoor beschreven per steunmaatregel nagegaan welke doelen (zowel in output als in outcome-termen) werden beoogd en welke middelen per doel zijn ingezet. Voor het bepalen van de effectiviteit is vervolgens nagegaan of de aannames in de beleidslogica plausibel en consistent waren en in hoeverre de stakeholders van de steunmaatregelen ook in de praktijk ervoeren of en zo ja hoe het beleid erin geslaagd was de doelen te realiseren. Voor de outcome-doelen van de steunmaatregel waren geen kwantitatieve gegevens beschikbaar. Voor de outputdoelen was heel beperkt data beschikbaar.

Naast effectiviteit is binnen het onderzoek ook gekeken of de financiële middelen doelmatig zijn besteed. Doelmatigheid verwijst naar de relatie tussen de effecten van het beleid (op het beleidsdoel en overige baten)

¹⁰ In het ideale geval wordt doorgaans gewerkt met een meting voorafgaand aan de implementatie van een programma en een meting na afloop. De meting wordt bij zowel een controle- als een experimentele groep uitgevoerd. Binnen het vakgebied van het beleidsonderzoek bestaat consensus dat wanneer op basis van de voor- en nameting wordt aangetoond dat een beoogd beleidseffect bij de experimentele groep wel optreedt, maar niet optreedt bij de controlegroep, dat het aannemelijk is dat het beleid/programma effectief is. Zie verder: <https://www.toolboxbeleidsevaluaties.nl/onderzoeksmethoden>.

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 voor het gegeven budget een maximaal resultaat (output/outcome) wordt gerealiseerd. Bij het meten van doelmatigheid is het belangrijk te vermelden dat er geen absolute maatstaven bestaan. Wel is het soms mogelijk in relatieve zin tussen vergelijkbare organisaties te benchmarken en op die manier de prestaties van beleid te kwantificeren en te ranken. In het geval van de Venezuela-claim Curaçao was dat echter geen optie. Om zonder benchmark toch uitspraken te doen over doelmatigheid, hebben we langs twee lijnen gewerkt. In het ene geval is uitgegaan van de geïmplementeerde steunmaatregelen waarbij de vraag gesteld werd of – met de kennis van nu – binnen dat pakket efficiencywinst behaald had kunnen worden door anders te werken. In het andere geval is de vraag gesteld of de ingezette instrumenten zelf überhaupt wel het meest doelmatig waren, gelet op de gegeven doelen en de kennis van nu. De onderzoeksvraag: “In het geval dat er significant minder middelen (-20%) beschikbaar zijn, welke beleidsopties zijn dan mogelijk?” is uiteindelijk alleen in kwalitatieve zin beantwoord. De reden hiervoor was dat de beschikbare output- en outcome-data te summier waren om deze zinvol te relateren aan beleidsinspanningen.

3 Vreemdelingenbewaring Curaçao

In dit hoofdstuk wordt ingegaan op de achtergrond, de opzet en de implementatie van de verleende steun die BZK vanuit artikel 4 hoofdstuk IV van de rijksbegroting aan Curaçao heeft verleend in het kader van de Venezuela-claim.

3.1 Achtergrond

Net als Aruba kreeg Curaçao vanwege de politieke situatie in Venezuela te maken met een toename van irreguliere migratie van Venezolaanse migranten. Hierdoor nam de druk op de detentiecapaciteit voor vreemdelingen op Curaçao steeds verder toe. In 2013 ving Curaçao nog 507 illegalen in de vreemdelingenbewaring op, waarvan 61 met de Venezolaanse nationaliteit. Dit aantal nam in 2017 toe tot een totaal van 1.532 detenties en uitzettingen, waarvan 1.203 de Venezolaanse nationaliteit hadden. In 2018 werden 1.056 illegalen door Curaçao opgevangen en uitgezet, waarvan 824 met de Venezolaanse nationaliteit.

Vanwege de verouderde detentiefaciliteiten en door overbezetting ontstonden in de opvang veiligheidsrisico's. Niet alleen voor het personeel en de ingeslotenen, maar ook voor de Curaçaose samenleving omdat regelmatig sprake was van onttrekkingen. Op 10 juni 2019 vond in de vreemdelingenbewaring een incident plaats waarbij het Korps Politie Curaçao (KPC) zich genoodzaakt zag om rubberen kogels af te vuren op ingesloten migranten. Een aantal rapporten, gepubliceerd door (lokale) NGO's, bevestigden dat de omstandigheden in de vreemdelingenbarakken tot serieuze zorg baren.¹¹

Een fragment uit het Amnesty International rapport (2018) 'Opgesloten en uitgezet', p. 40

"Toen Amnesty International de barakken bezocht, zaten de meeste vrouwen buiten in de schaduw op de kleine toegangstrap tot het gebouw. Ze klaagden dat ze twee dagen – zonder de mogelijkheid om te luchten – binnen opgesloten hadden gezeten. Ze waren geagiteerd, want er was tegen vijftien vrouwen gezegd dat ze die ochtend op een vliegtuig naar Venezuela zouden worden gezet. Maar het vliegtuig had geen toestemming gekregen om in Venezuela te landen en de vrouwen hadden geen verdere informatie gekregen over hun aanstaande vertrek. Ze waren erg ongerust, velen van hen zaten al meerdere weken in vreemdelingendetentie. De vrouwen vertelden Amnesty dat ze kleine kinderen hadden die afhankelijk van hen waren en dat ze het zich niet konden permitteren om zo lang in detentie te zitten. Verschillende vrouwen maakten zich ook zorgen over de extra kosten van de vertraging, want ze vermoedden dat ze een nieuw vliegticket zouden moeten kopen (ze vertelden dat dit enkelen van hen eerder was overkomen). Aan het einde van het bezoek van Amnesty International vertelde een van de gevangenisbewakers de vijftien vrouwen dat ze die avond zouden vertrekken. Daarop pakten ze snel hun spullen bij elkaar. Maar de vrouwen vertrokken die avond niet. Nadat Amnesty International was vertrokken, kregen de vrouwen te horen dat hun vlucht naar Venezuela opnieuw

¹¹ Vermeldenswaardig is het rapport van Amnesty International van september 2018 over de zorgelijke situatie voor Venezolaanse migranten op Curaçao waarbij in het bijzonder wordt ingegaan op de detentieomstandigheden.
https://www.amnesty.nl/content/uploads/2018/09/AMN_18_45_rapport-Curaçao_WEB.pdf?x78975

was geannuleerd. Hierdoor werd de onrust nog groter, met als gevolg dat ze (volgens de getuigenissen van twee vrouwelijke gedetineerden) probeerden een paar oude matrassen in brand te steken. Ze vertelden Amnesty International via de telefoon dat bij wijze van straf alle vrouwen vijf uur lang in de buitenkooi werden opgesloten. Ze zeiden dat de overgebleven matrassen waren weggehaald en dat alle vrouwen (inclusief een zwangere vrouw) op de grond moesten slapen. Ze kregen hun matrassen ook de volgende dag niet terug. Een dag later werden de vrouwen wel op een vlucht naar Venezuela gezet.”

Het bewaringsregime leek mede door een tekort aan getraind personeel voor de specifieke doelgroep te focussen op repressie, hetgeen de beheersbaarheid binnen de vreemdelingenbewaring niet ten goede kwam. Bovendien werden, wegens gebrek aan specifieke faciliteiten, vrouwelijke vreemdelingen niet in bewaring gesteld in voorzieningen bedoeld voor vreemdelingen, maar in reguliere detentiefaciliteiten van het nabijgelegen Sentro di Detenshon i Korekshon Kòrsou (SDKK).¹² Ook wordt geconstateerd dat irreguliere migranten steeds vaker een beroep gingen doen op artikel 3 Europees Verdrag voor de Rechten van de Mens (EVRM) (zie tekstkader). Uit de rechtszaken die in dat kader gevoerd werden, bleek dat het land niet afdoende voorzorg in de zorgplicht die voortvloeit uit het EVRM. In eerste instantie was dat een probleem van Curaçao, maar omdat uiteindelijk het Koninkrijk vanwege mogelijke mensenrechtenschendingen daarop aangesproken werd, namen in Den Haag de zorgen toe.

Artikel 3 EVRM

Hoewel het Koninkrijk der Nederlanden in 1951 het Vluchtelingenverdrag ratificeerde, heeft het dit verdrag bij ratificatie niet van toepassing verklaard op zijn overzeese gebiedsdelen.¹³ Bij het uiteenvallen van de Nederlandse Antillen heeft het Land Curaçao ervoor gekozen zich niet alsnog aan te sluiten bij dit verdrag. Het Koninkrijk der Nederlanden heeft echter wel de volgende verdragen geratificeerd, zonder enige voorbehouden voor de lidstaten: het EVRM,¹⁴ het Internationaal Verdrag inzake Burgerrechten en Politieke Rechten (BuPo) en het VN-verdrag tegen Foltering en andere Wrede, Onmenselijke en Onterende Behandeling of Bestrafing (UNCAT).¹⁵ Alle verplichtingen die voortvloeien uit deze verdragen gelden ook voor Curaçao, inclusief het principe van non-refoulement, wat betekent dat het niet is toegestaan om iemand uit te zetten naar een plek waar hij of zij groot gevaar zou lopen op vervolging of andere ernstige mensenrechtenschendingen.¹⁶ Om het principe van non-refoulement te schenden, is het niet nodig dat

¹² Amnesty International (2018). Opgesloten en uitgezet. VENEZOLANEN KRIJGEN GEEN BESCHERMING IN CURAÇAO.

¹³ Volgens artikel 40 van het Vluchtelingenverdrag "mag elke staat, op het moment van ondertekenen, ratificeren of toetreden, verklaren dat dit verdrag zich uitstrekt tot alle of elk van zijn territoria voor de internationale relaties waar het verantwoordelijk voor is." Algemene Vergadering van de VN, VN-Vluchtelingenverdrag, 1951, p. 137.

¹⁴ Het Gemeenschappelijk Hof van Justitie oordeelde in 2011 dat aanvragen voor bescherming beoordeeld moeten worden op grond van artikel 3 van de EVRM, ECLI:NL:OGHACMB:2011:BV2081; zie ook ECLI:NL OGEAM:2016:8; Curaçao's Ombudsman, Ambtshalve onderzoek naar de rol van de Minister van Justitie in het kader van het Curaçaose vreemdelingen - c.q. vluchtelingenbeleid, 27 juni 2018.

¹⁵ Committee on Economic, Social and Cultural Rights, Sixth periodic reports of States parties due in 2015: The Netherlands, UN Doc. E/C.12/NLD/6, 20 May 2016, para. 3.

¹⁶ Artikelen 2, 3 en 13 van het EVRM (het recht op leven, het verbod op marteling en onmenselijke of vernederende behandeling en het recht op een effectief rechtsmiddel), artikelen 3 en 2(3)(a) van UNCAT (het verbod op refoulement en het recht op een effectief rechtsmiddel) en artikelen 6 en 7 van het BuPo-verdrag (het recht op leven en het verbod op marteling en onmenselijke of vernederende behandeling). De jurisprudentie van het Europees Hof voor de Mensenrechten wijst uit dat non-refoulement een impliciete verplichting is onder artikel 3 van de EVRM in gevallen waarin er een reëel gevaar bestaat op marteling of onmenselijke of vernederende behandeling of bestrafing, met name in de besluiten van het hof in Soering v. Verenigd Koninkrijk, arrest 14038/88, 7 juli 1989. Het mensenrechtencomité van de VN was van mening dat het BuPo de verplichting omvatte om mensen niet bloot te stellen aan het gevaar van marteling of wrede, onmenselijke of vernederende behandeling of bestrafing, nadat ze zijn teruggekeerd naar een land als gevolg van uitlevering, uitzetting of refoulement; zie Mensenrechtencomité in zijn Algemeen Commentaar No. 20: artikel 7 (Verbod op marteling of wrede, onmenselijke of vernederende behandeling of bestrafing), 10 maart 1992,

er ernstig leed wordt berokkend: deze mensenrechtenschending vindt plaats als iemand een reëel risico loopt op zulk leed. Artikel 3 van het EVRM stelt: "Niemand mag worden onderworpen aan marteling of een onmenselijke of vernederende behandeling of straf."¹⁷ Hieruit volgt het verbod om iemand uit te zetten naar een ander land als hij of zij daar waarschijnlijk gemarteld zal worden. Dit principe van non-refoulement is onderdeel van het internationaal gewoonterecht en is daarom van toepassing op alle staten, ongeacht of ze partij zijn in de relevante verdragen.¹⁸

In 2019 constateerde Curaçao dat de processen in de vreemdelingenketen vastliepen. Het land had simpelweg te weinig detentie- en uitzetcapaciteit beschikbaar voor een zorgvuldige afhandeling van de toestroom. Met als gevolg dat irreguliere migranten zelfs in politiecellen werden ingesloten. Over de situatie schrijft Amnesty International (2018):

“Een gevangenis is per definitie geen geschikte plaats om iemand te detineren die niet verdacht wordt van of veroordeeld is voor een misdrijf.¹⁹ Personen die immigratieregels overtreden moeten, als ze al worden gedetineerd, worden ondergebracht in centra die speciaal voor dit doel zijn opgezet. Er bestaan al lange tijd zorgen over de mensenrechten in het gevangenisstelsel in Curaçao in het algemeen.²⁰ In 2007 bezocht het CPT Curaçao tijdens het vierde periodieke bezoek aan het Koninkrijk der Nederlanden. Het CPT stelde ernstige schendingen vast van het Europees Verdrag ter voorkoming van foltering en onmenselijke of vernederende behandeling of bestraffing en deed een aantal aanbevelingen aan de autoriteiten van Curaçao, dat toen nog deel uitmaakte van de Nederlandse Antillen. Hoewel het CPT tijdens een later bezoek in 2015 opmerkte dat de fysieke omstandigheden waren verbeterd sinds de beoordeling uit 2007, concludeerde het Comité: ‘Er zijn geen specifieke voorschriften voor de hechtenis van irreguliere migranten, met als resultaat dat de omstandigheden heel minimaal en beperkend zijn.’”²¹

Om de situatie in de vreemdelingenbewaring te verbeteren, doet het land Curaçao op 10 januari 2019 een beroep op Nederland.²² In reactie op dit verzoek kende Nederland € 132.000 toe voor de verbouwing en verbetering van het mannenblok in de vreemdelingenbewaring van het Sentro di Detenshon i Korekshon

U.N. Doe. HRI/ GEN/1/Rev.7, para. 9; artikel 3 van CAT bevat een expliciete non-refoulement-bepaling, die verbiedt dat een persoon naar een land wordt uitgewezen waar er substantiële redenen zijn om aan te nemen dat hij of zij het gevaar loopt om gemarteld te worden. UNCAT, 1984.

¹⁷ Raad van Europa, Article 3 of the European Convention for the Protection of Human Rights and Fundamental Freedoms, zoals gewijzigd door protocollen 1 en 14, 4 november 1950.

¹⁸ UNHCR, The Principle of Non-Refoulement as a Norm of Customary International Law: Response to the Questions Posed to UNHCR by the Federal Constitutional Court of the Federal Republic of Germany in Cases 2 BvR 1938193, 2 BvR 1953193, 2 BvR 1954193, 31 januari 1994.

¹⁹ Raad van Europa, Report to the Government of Ireland on the visit to Ireland carried out by the European Committee for the Prevention of Torture, and Inhuman or Degrading Treatment or Punishment (CPT) from 16 to 26 September 2014, 17 november 2015, CPT/Inf (2015) 38, para. 19, rm.coe.int/pdf0620/1680727e23.

²⁰ CPT/inf (2008)2. Raad van Europa, Report to the authorities of the Kingdom of the Netherlands on the visits carried out to the Kingdom in Europe, Aruba, and the Netherlands Antilles by the European Committee for the Prevention of Torture and Inhuman or Degrading Treatment or Punishment (CPT) in June 2007, 5 februari 2008, CPT/Inf (2008) 2, rm.coe.int/168069780d.

²¹ CPT/inf (2015) 27; het CPT merkt in haar verslag van 2017 ook op dat het Nationaal Preventie Mechanisme (NPM) geen mandaat heeft om plekken in het Caribische deel van het Koninkrijk te bezoeken waar mensen hun vrijheid wordt ontnomen. Zie: Raad van Europa, Report to the Government of the Netherlands on the visit to the Netherlands carried out by the European Committee for the Prevention of Torture and Inhuman or Degrading Treatment or Punishment (CPT) from 2 to 13 May 2016, 19 januari 2017, CPT/Inf (2017) 1, para. 9, rm.coe.int/16806ebb7c.

²² Staten-Generaal, vergaderjaar 2018–2019, 29 653, nr. 57, p. 1.

Kòrsou (SDKK). In de Voorjaarsnota van 2019 wordt de financiële ruimte gecreëerd om het verzoek volledig te honoreren.²³ In totaal wordt € 23,8 miljoen beschikbaar gesteld. € 2 miljoen daarvan is bestemd voor de verbetering en uitbreiding van het Vreemdelingen opvang- en detentiecentrum (VODC) op Curaçao. In het vervolg van dit rapport wordt gekeken naar hoe deze middelen zijn besteed en wat de resultaten waren van het VODC-project.

3.2 Implementatie

Als voorwaarde voor de toekenning wordt door de staatssecretaris van BZK aan Curaçao gevraagd een bestedingsplan op te stellen waarin wordt uitgewerkt hoe de middelen worden aangewend om het VODC te verbeteren en uit te breiden, en hoe de effectiviteit en doelmatigheid van het beleid worden aangetoond.²⁴ Afgesproken wordt dat Nederland voor het grootste deel de verbouwing van het toenmalige gebouw, de nieuwbouw en het hekwerk betaalt. Curaçao werd verantwoordelijk voor de kosten voor het gebruik van het VODC en de kosten van de uitvoering, zoals personeelskosten.

Met de beschikbare middelen wilde Curaçao, door middel van renovatie en nieuwbouw, voorzien in een uitbreiding van de vreemdelingenbewaring tot in totaal 100 plaatsen, inclusief aparte plaatsen voor vrouwen en kinderen. Curaçao deed daarbij de toezegging dat de condities van de vreemdelingenbewaring zo veel mogelijk in lijn zouden zijn met de voorschriften van het European Committee for the Prevention of Torture and Inhuman or Degrading Treatment or Punishment (CPT).²⁵ Deze CPT-normen stellen bijvoorbeeld eisen aan de materiele condities voor een acceptabele levensstandaard ten aanzien van gezondheid en welzijn. Ook stelde Nederland bij het beschikbaar stellen van de middelen de eis dat de vreemdelingen in de bewaring toegang zouden moeten hebben tot juridische bijstand en medische zorg.²⁶

Om ervoor te zorgen dat de omstandigheden van vreemdelingenbewaring te allen tijde beheersbaar zouden zijn, zegde Curaçao toe dat het aanwezige personeel voldoende toegerust zou worden om met de specifieke doelgroep (vreemdelingen) om te gaan²⁷ én dat de vreemdelingen een zinnige dagbesteding aangeboden zouden krijgen (waarbij accenten zouden worden gelegd op terugkeer²⁸). Nederland was bereid technische bijstand te leveren ten behoeve van de implementatie van de beschermingsprocedure op basis van artikel 3

²³ Tweede Kamer, vergaderjaar 2018–2019, 29 653, nr. 58, p. 2.

²⁴ Staten-Generaal, vergaderjaar 2018–2019, 29 653, nr. 57, p. 1.

²⁵ In Aruba is de asielprocedure wettelijk vastgelegd. Ook is Aruba aangesloten bij het Protocol bij het VN Vluchtelingenverdrag (1967) en het Europees Verdrag voor Rechten van de Mens (EVRM). Een asielbeoordelingscommissie adviseert daar de Minister van Justitie, Veiligheid en Integratie over het al dan niet toekennen van asiel. Curaçao is echter niet aangesloten bij het VN vluchtelingenverdrag, daarom kunnen vreemdelingen geen beroep doen op artikel 33 van dit verdrag. Curaçao heeft evenmin een wettelijk vastgelegde asielprocedure. Curaçao is wel (net als Aruba overigens) gehouden aan artikel 3 van het EVRM. Dit artikel verbiedt foltering en onmenselijke of vernederende behandeling of bestraffing. Maar dit artikel 3 is niet, zoals artikel 33 van het VN Vluchtelingenverdrag, toegesneden op bescherming van personen die hun land ontvluchten. (Eerste Kamer, vergaderjaar 2018–2019, 29 653, F, p. 4)

²⁶ Eerste Kamer, vergaderjaar 2018–2019, 29 653, F, p. 6.

²⁷ De vrijheidsontneming van vreemdelingen gebeurt op een bestuursrechtelijke titel wat een andere aanpak rechtvaardigt dan bij gedetineerden die op een strafrechtelijke titel gedetineerd zijn. Van medewerkers van SDKK vergt dat een cultuurverandering ten opzichte van de reguliere aanpak binnen de inrichting. De beoogde mantra is, hard van buiten (muren, beveiliging, etc.), zacht van binnen (dagprogramma, voorzieningen, contact met buitenwereld).

²⁸ Door de focus op het thuisland te vergroten met contact met familie en vrienden zou een succesvolle re-integratie in het thuisland bevorderd worden, zo was destijds de gedachte.

EVRM, door het geven van opleidingen en trainingen voor lokaal personeel door de Immigratie en Naturalisatiedienst (IND), de Dienst Terugkeer en Vertrek (DT&V) en de Koninklijke Marechaussee (KMar). Daarnaast werd waar mogelijk ook ondersteuning geleverd voor het wegwerken van eventuele achterstanden.²⁹

Bij de realisatie van verbeteringen binnen de vreemdelingenbewaring speelde de volgende partijen een rol:

- ① Ministerie van Justitie Curaçao, algemene bewaking op de bouwtijd, kwaliteit en financiële besteding.
- ① VN-ACS in Willemstad in opdracht van het Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties (BZK), ondersteuning aan Curaçao bij bewaking van de bouwtijd, kwaliteit en financiële besteding.
- ① Rijksvastgoedbedrijf, in opdracht van het ministerie van Justitie van Curaçao en het ministerie van BZK, adviesrol in het voldoen aan de bouwtijd, kwaliteit en financiële besteding.
- ① Dienst Justitiële Inrichtingen, in opdracht van het ministerie van Justitie van Curaçao en van BZK, adviesrol in algemene bewaking voor het voldoen aan de eisen voor vreemdelingendetentie voorkomend uit de CPT-normen.
- ① Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties, algemene bewaking op de bouwtijd, kwaliteit en financiële besteding.

3.3 Uitvoeringspraktijk

Uit de gesprekken blijkt dat het bestedingsplan voor wat betreft de fysieke aspecten van het VODC grotendeels volgens de initiële opzet is geïmplementeerd. Wel speelde de wereldwijde coronapandemie de realisatie van het VODC parten. Enerzijds doordat de covidmaatregelen en ziektegevallen er voor zorgden dat niet alle bouwactiviteiten volgens planning konden plaatsvinden. Anderzijds doordat grondstoffen, zoals bouwmaterialen, in korte tijd veel duurder werden of niet geleverd konden worden en dat daarom aanpassingen in het bouwplan moesten worden aangebracht. Mede hierdoor hebben bepaalde (bouw)fases langer geduurd en is het initiële aantal cellen teruggebracht van 100 naar 70 cellen, zo wordt tijdens het onderzoek verteld.

Wat ten tijde van het veldwerk van het onderzoek (november 2023) nog ontbrak, was de inrichting van de recreatieruimte, vervanging van oud meubilair en voldoende schaduwplekken op het sportterrein.³⁰ Ook was nog sprake van onvoldoende computers en randapparatuur voor het personeel om het cameratoezicht uit te voeren op de wijze die bedacht was. Het VODC is onderdeel van het SDKK en deelt zodoende bepaalde faciliteiten (onder meer de keuken- en medische voorzieningen) met de naastgelegen hoofdlocatie. Ook infrastructuur en onderhoud wordt gedeeld en bekostigd vanuit de eigen middelen van SDKK. Vanwege een tekort aan eigen middelen zijn achterstanden in onderhoudswerkzaamheden op deze gemeenschappelijke voorzieningen, zo wordt van de zijde van het Land Curaçao verteld.

²⁹ Tweede Kamer, vergaderjaar 2018–2019, 29 653, nr. 47 p. 2 & Tweede Kamer, vergaderjaar 2019–2020, Aanhangsel, p. 2.

³⁰ Wel waren in januari 2024 inmiddels offertes opgevraagd voor de voorzieningen.

Daarnaast ontstond enig ongemak in de samenwerking tussen Den Haag en Curaçao omdat Curaçao – naar het oordeel van Nederland – in 2021 zich onvoldoende aan de afspraken zou hebben gehouden. Directe aanleiding was de publicatie van Amnesty International in oktober 2021 van het rapport 'Nog steeds niet veilig: Venezolanen krijgen geen bescherming op Curaçao'. Hierin riep Amnesty het Koninkrijk der Nederlanden op om ervoor te zorgen dat bij gezamenlijke activiteiten van Nederland en Curaçao (waaronder de realisatie van het VODC) de mensenrechten zouden worden gerespecteerd. Naar aanleiding van dit rapport diende tijdens de begrotingsbehandeling het Tweede Kamerlid Koekoek (Volt) een motie in. De motie-Koekoek c.s.³¹ vroeg de regering om binnen 2 maanden te reageren op het rapport van Amnesty International. In reactie op de motie schreef de staatssecretaris van Koninkrijksrelaties aan de Tweede Kamer dat Curaçao weliswaar voortgang had geboekt op het terrein van de mensenrechten, maar dat het land 'de uitgangspunten en doelen uit het project- en implementatieplan [red: van het VODC] niet (helemaal) heeft uitgevoerd.' Zorgen zaten vooral bij de realisatie van juridische bijstand, medische zorg en een dagprogramma. In eerdere brieven – zo stelde de staatssecretaris – had hij al aandacht gevraagd om hier prioriteit aan te geven. Dit was volgens hem niet voldoende gebeurd. De staatssecretaris liet daarom Curaçao weten dat hij het restant van € 340.780 niet zou betalen.

Naar aanleiding van het aanhouden van de betaling traden Curaçao en het ministerie BZK met elkaar in overleg. Pas nadat de functie van staatssecretaris onder het nieuwe kabinet Rutte III werd ingevuld door Alexandra van Huffelen, kwam er weer beweging op het dossier. Directe aanleiding was de brief van de minister van Justitie van Curaçao van november 2022, waarin een toelichting werd gegeven op de uitgevoerde verbeteringen in het VODC.³² In de brief vroeg Curaçao staatssecretaris Van Huffelen om het laatste deel van het toegezegde budget (€ 340.780) over te maken. Verder stelde het dat het VODC intussen voldeed aan de minimale vereisten en daarmee ook aan de internationale standaarden. Staatssecretaris Van Huffelen reageerde op 11 november 2022 per brief en vroeg Curaçao om twee uitgangspunten te bevestigen. In de eerste plaats dat vreemdelingen voldoende toegang tot juridische bijstand hebben om hier bijvoorbeeld in bezwaar of beroep te kunnen gaan. En verder dat vreemdelingen altijd een humane behandeling krijgen. Nadat Curaçao deze uitgangspunten bevestigde³³ zegde staatssecretaris Van Huffelen vervolgens toe dat het laatste deel van het beloofde bedrag (€ 340.780) aan Curaçao zou worden overgemaakt.³⁴ Op 19 januari 2023 informeerde de staatssecretaris de Tweede Kamer over het uitkeren van het resterende bedrag.³⁵ Daarbij gaf ze aan dat BZK in gesprek zou blijven met Curaçao over de vreemdelingenbewaring, onder meer in het licht van de motie-Simons c.s.³⁶

³¹³² <https://www.tweedekamer.nl/kamerstukken/moties/detail?id=2021D38795&did=2021D38795>.

³² <https://www.rijksoverheid.nl/onderwerpen/caribische-deel-van-het-koninkrijk/documenten/brieven/2022/11/03/brief-aan-staatssecretaris-van-huffelen-over-stand-van-zaken-VODC>.

³³ <https://www.rijksoverheid.nl/onderwerpen/caribische-deel-van-het-koninkrijk/documenten/brieven/2022/11/16/brief-minister-president-pisas-met-bevestiging-randvoorwaarden>.

³⁴ <https://www.rijksoverheid.nl/onderwerpen/caribische-deel-van-het-koninkrijk/documenten/brieven/2022/11/28/brief-over-bijdrage-vreemdelingenbewaring-Curaçao>.

³⁵ https://www.tweedekamer.nl/kamerstukken/brieven_regering/detail?id=2023Do1539&did=2023Do1539.

³⁶ <https://www.tweedekamer.nl/kamerstukken/moties/detail?id=2022D42835&did=2022D42835>.

Hoewel ten tijde van het veldwerk (november 2023) in fysiek opzicht het VODC grotendeels gerealiseerd was, werd tijdens het onderzoek over de volle breedte van de respondenten geconcludeerd dat dit nog niet (volledig) gold voor de implementatie van de procedures, de bejegening van de ingesloten en de inrichting van het dagprogramma. BZK stelde deze aspecten wel als voorwaarden bij de financiering, maar de middelen voor de realisatie ervan moesten komen van het land Curaçao zelf. Die bleek daartoe niet afdoende in staat. Eén van de redenen hiervoor was dat het SDKK al jaren kampt met een chronisch personeelstekort.³⁷ Omdat het personeel voor het VODC geleverd moest worden uit de onderbezette formatie van SDKK heeft dat volgens de stakeholders in de afgelopen jaren tot een lastige situatie geleid. Niet alleen kon de formatie van het VODC niet op sterkte worden gebracht, maar de medewerkers die er wel waren konden in onvoldoende mate worden vrij geroosterd om de gewenste trainingen en opleidingen voor de vreemdelingenbewaring te volgen, zo werd tijdens het onderzoek verteld.³⁸

Personeelstekort SDKK in perspectief

Personeelstekort binnen het detentiewezen (of andere schakels in de justitieketen) is vanuit het Statuut gezien een landsaangelegenheid. Nederland heeft echter geconcludeerd dat deze tekorten een risico zijn voor de rechtszekerheid. In het landspakket H1 wordt dan ook gesteld: "In het belang van stabiliteit van de openbare orde en veiligheid worden tot nader order geen bezuinigingen toegepast die de operationele uitvoeringscapaciteit binnen de meest vitale sectoren van de rechtsstaat (Politie, Douane, Landsrecherche, OM, Hof, Kustwacht, gevangeniswezen en de veiligheidsdienst) beperken." Op termijn moet hiermee de onderbezetting van detentieorganisatie worden opgelost. Voor het detentiewezen is door het land Curaçao een instroomplan vastgesteld. Dit ziet toe op de werving en aanstelling van 33 nieuwe inrichtingsmedewerkers in de periode 2023-2024.

³⁷ <https://www.raadrechtshandhaving.com/wp-content/uploads/2022/09/Inspectierapport-Executie-van-strafvonnissen.pdf> & <https://www.raadrechtshandhaving.com/wp-content/uploads/2019/10/Inspectierapport-review-pi-1-en-2.pdf>.

³⁸ Niet alleen het regime van het VODC is niet geheel conform de CPT-richtlijnen, ook andere onderdelen van de vreemdelingenketen blijken niet op orde. Hoewel onderhavig onderzoek zich beperkt tot het VODC wordt en marge van verteld dat de procedures en de opvang voor irreguliere migranten die een beroep doen op artikel 3 EVRM evenmin strookt met de CPT-normen.

4 Besluitvorming

In het vorige hoofdstuk zijn de opzet en de uitvoeringspraktijk van het VODC-project beschreven. In dit hoofdstuk wordt stilgestaan bij de besluitvorming van en de rationele achter de verleende steun. Ook wordt expliciet ingegaan op de rol die het ministerie van BZK daarbij heeft gespeeld. Daarmee wordt antwoord gegeven op de volgende onderzoeksvragen:

- ① Waarom is gekozen om op deze manier invulling te geven aan het programma en hoe is de invulling tot stand gekomen?
- ① Welke rol heeft BZK interdepartementaal, intern en interlandelijk aangenomen?
- ① Hoe hebben de doelen van de Venezuela-claim zich vertaald naar de uitvoering en rol-, taak en verantwoordelijkheidsverdeling voor deze uitvoering?
 - Hoe is de interlandelijke en interdepartementale rolverdeling tot stand gekomen?
 - Wat was het effect van deze rolverdeling op het vlak van effectiviteit en efficiëntie van deze beleidsinspanning?
- ① In hoeverre zijn risico's afdoende gemitigeerd bij totstandkoming en uitvoering van het programma?

4.1 Taakverdeling en motivering beleid

De steun die het ministerie van BZK aan Curaçao heeft verleend voor de realisatie van het VODC maakt deel uit van het brede steunpakket dat Aruba en Curaçao ontvingen om de gevolgen en risico's van de Venezuela-crisis in te dammen. Dit steunpakket, dat in 2019 met de Voorjaarsnota beschikbaar werd gesteld, is vanaf 2017 voorbereid door een interdepartementale werkgroep. Deelnemers van de werkgroep waren de ministeries van Defensie, JenV, BZK, en Buitenlandse Zaken (BZ). BZK – en daarbinnen de DGKR – vervulde een coördinerende rol. Zij organiseerde de vergaderingen, stemde af met de landen en stelde ook, in afstemming met BZ, de gemeenschappelijke conceptbrieven op die namens de betrokken ministers naar de Tweede Kamer werden verzonden. Een direct betrokkene van de werkgroep verteld over de beginfase:

“De problematiek werd integraal beschouwd. Ieder vakdepartement pakte een deel van de keten en een deel van de bestedingen. De voorgenomen crisisaanpak lag niet op voorhand vast, er was best wat discussie over hoe het een en ander vorm diende te krijgen, onder andere vanwege de staatkundige verhoudingen. Ook over de ruchtbaarheid die werd gegeven aan de noodopvangvoorzieningen. Ruchtbaarheid zou een aanzuigende werking kunnen hebben. De discussie werd gevoerd tot op niveau van bewindspersonen. Ook de werkgroepen, een half jaar lang tweewekelijks, waarbij alle betrokken departementen bij elkaar zaten fungeerde goed.”

Voor de beantwoording van de onderzoeksvragen is het relevant te kijken hoe destijds het ministerie van BZK verantwoordelijk is geworden voor het VODC-project. Vreemdelingenbewaring, laat staan de bouw van een

vreemdelingen­centrum, is tenslotte geen taak die inhoudelijk thuishoort bij BZK. Hoewel het binnen dit onderzoek niet mogelijk was exact de inhoud van de besprekingen in de aanloop van de Voorjaarsnota 2019 te reconstrueren, blijkt uit de interviews dat de toebedeling van het VODC aan het ministerie van BZK vooral pragmatisch was gemotiveerd. In nauw overleg met de landen en de Vertegenwoordiging van Nederland in Aruba, Curaçao en St. Maarten (VN-ACS) was door Den Haag een risicoanalyse gemaakt en vastgesteld welke maatregelen getroffen dienden te worden. De meeste activiteiten konden logisch worden toebedeeld aan de betrokken Nederlandse departementen. Alleen het VODC bleef over, omdat de medewerkers van het ministerie van JenV die op het Caribisch dossier werkzaam waren wel goed vertrouwd waren met de zachte kant van de vreemdelingenketen (procedures, opleidingen), maar weinig ervaring hadden met de bouw van vreemdelingen­centra. BZK, dat bij de uitwerking van de inhoud van de Venezuela-claim in de Voorjaarsnota 2019 optrad als coördinator stelde zich toen bereid het VODC-project inhoudelijk te gaan begeleiden.

Ook in de uitvoering van het project heeft BZK pragmatisch geopereerd. Uit de interviews blijkt dat het ministerie voor de implementatie van het bestedingsplan van het VODC een werkgroep heeft geformeerd. Curaçao nam binnen de werkgroep het voorzitterschap, BZK vulde de secretarisfunctie in en nodigde, afhankelijk van de fase waarin de implementatie verkeerde, andere partijen uit. De Nederlandse Dienst Justitiële Inrichtingen (DJI) was één van die partijen. Volgens de direct betrokkenen was de inbreng van deze partner cruciaal omdat zij – anders dan BZK – wel beschikte over inhoudelijk kennis van de noodzakelijke vereisten bij de realisatie van een vreemdelingenbewaring, zowel qua fysieke vereisten van het gebouw, als de eisen die gesteld moeten worden aan het regime en de bedrijfsvoering. Ook het Rijksvastgoedbedrijf (RVB), COA en DTenV haakten incidenteel aan bij de werkgroep. Naast de interlandelijke werkgroep was onder verantwoordelijkheid van het Land Curaçao ook een lokale operationele werkgroep ingericht die de implementatie van het uitvoeringsplan begeleidde. Aan de deze werkgroep namen de lokale IND, Korps Politie Curaçao (KPC) en SDKK regelmatig deel.³⁹

De rolverdeling binnen de werkgroep en de taakstelling van BZK daarbinnen waren volgens de direct betrokkenen naar tevredenheid. Het stelde BZK en Curaçao in staat om goed de vinger aan de pols te houden en daar waar nodig snel te schakelen (ook richting de Tweede Kamer als er vragen kwamen). Met DJI in de werkgroep kon de werkgroep beschikken over de noodzakelijke kennis van huisvesting en vreemdelingeregime (en daarbij behorende bedrijfsvoering):

“Toen de werkgroep er eenmaal was, hebben we dit gremium heel goed kunnen benutten voor de voortgangsbewaking en tussentijdse afstemming. We hebben op inhoud geclashd, maar dat was functioneel en dus nuttig. De relaties waren gewoon goed. Al bleef het vele papierwerk en de verantwoordingsverplichting van Curaçao als onderdeel van het met Nederland oplopen van dit project een uitdaging.” (VN-ACS)

³⁹ Naast de interlandelijke werkgroep bestond ook een lokale werkgroep met uitsluitend lokale partners. In deze werkgroep, onder gezag van het ministerie van Justitie van Curaçao, werd operationeel afgestemd.

Ook voelde de lokale partners zich serieus genomen:

“De samenwerking [verliep] doorgaans heel soepel en ook het Curaçaose deel van de gemengde werkgroep voelde zich serieus genomen. Dat blijkt bijvoorbeeld uit het feit dat DJI zich aanvankelijk op het standpunt stelde dat bij de omheining geen gebruik gemaakt mocht worden van bladewires omdat daarmee onnodig het beeld van een gevangenis opgeroepen zou worden. Lokale werkgroepleden hebben de DJI echter kunnen overtuigen dat elektrische beveiliging door middel van draden geen optie zou zijn, omdat de zoute hete lucht op het eiland heel snel voor corrosie zorgt. DJI heeft uiteindelijk dit argument geaccepteerd waardoor alsnog beveiligd is met onder meer bladewires.” (Ministerie van Justitie Curaçao)

Over de aansluiting bij en afstemming met de overige projecten die vanuit de Venezuela-claim bekostigd werden, werd minder positief geoordeeld. Hoewel vanaf 2017 in de interdepartementale werkgroep constructieve afstemming plaatsvindt tussen de deelprojecten, en in 2019 ook op het directeuren-niveau de samenwerking goed verloopt, nemen op beleidsniveau de contactmomenten na de start van de implementatie van de Venezuela-claim snel af. Een betrokken ambtenaar verteld:

“Interdepartementaal werd er steeds minder samengewerkt en zijn we elkaar een beetje kwijtgeraakt gaandeweg.”

Meerdere partners hebben dat als een gemis ervaren, temeer omdat opbrengsten van de andere trajecten, en in het bijzonder die van JenV, soms rechtstreeks van belang waren voor de realisatie van het VODC-traject. Als voorbeeld wordt gerefereerd aan de uitwerking van de procedures, Spaanse vertalingen van huisregels, of juridische stukken die nodig waren om het regime binnen het VODC op orde te krijgen, maar waarover met het ministerie van JenV naderhand nauwelijks meer operationele afstemming plaatsvond. Ook voor het land Curaçao was het soms onduidelijk met welk ministerie ze van doen hadden. Een beleidsmedewerker van DGKR vertelde tijdens het onderzoek:

“Bovendien was het niet effectief om in het programma voor het versterken van de asielketen een knip te zetten waardoor BZK voor slechts één (laatste) schakel verantwoordelijk werd en JenV voor de andere schakels.”

4.2 Logische taakverdeling?

Omdat het ministerie van BZK in Europees Nederland geen inhoudelijke rol heeft op het terrein van de vreemdelingenbewaring is binnen de gesprekken expliciet de vraag gesteld of de taakverdeling logisch was. De gesprekspartners antwoordden overwegend ontkennend. Weliswaar is historisch te herleiden hoe het besluit dat BZK verantwoordelijk werd voor het VODC-project tot stand kwam, en welke (pragmatische)

overwegingen tot deze keuze geleid hebben, maar er wordt vrijwel unaniem geoordeeld dat het meer voor de hand had gelegen dat het departement dat in Europees Nederland verantwoordelijk is voor de vreemdelingenketen de implementatie van het VODC-traject had gedaan. Een beleidsmedewerker die destijds bij DGKR betrokken was bij het project vertelt:

“We hebben naast een coördinerende rol ook echt een inhoudelijk rol moeten spelen. En het lastige is dat je op die rol vervolgens ook aangesproken wordt. Terwijl BZK natuurlijk geen gevangenisbouwer is. En dan zit je met Amnesty om tafel om toe te lichten hoe de mensenrechten geborgd worden in het vreemdelingen centrum. Waarbij het Nederlandse standpunt was: ‘autonomie van de landen, wij helpen alleen maar.’”

Hoewel breed wordt geconstateerd dat het meer voor de hand lag dat het ministerie van JenV de projectrealisatie zou hebben begeleid, wordt door alle partners geconcludeerd dat de projectorganisatie wel degelijk goed in staat was de gestelde doelen te behalen. De keuze om aan de interlandelijke werkgroep vakinhoudelijke partijen toe te voegen (DJI, Rijksvastgoedbedrijf, en lokaal SDKK en KPC) maakt dat de juiste kennis en expertise aanwezig was.

“In die werkgroep zaten in principe de relevante expertises en we zijn er ook goed uitgekomen, maar het was logischer geweest wanneer DGM onze inhoudelijke rol had vervuld. Ook omdat zij al een functionele (hiërarchische) relatie met DJI en binnen de Nederlandse vreemdelingenketen hadden.” (VN-ACS)

De enkeling die wél stelt dat DGKR de aangewezen partij was voor dit traject wijst op de bredere context van de vreemdelingenbewaring. Gesteld wordt dat, vanwege de vermeende mensenrechtenschendingen in de vreemdelingenketen (en in het bijzonder de vreemdelingenbewaring), het VODC niet langer een landsaangelegenheid was, maar een Koninkrijksaangelegenheid. Vanwege de waarborgfunctie – ex artikel 43 tweede lid Statuut – is volgens deze zienswijze het ministerie van BZK het eerstaangewezen departement om in actie te komen wanneer lokaal geen redres mogelijk is voor een dergelijke schending. Vanuit die verantwoordelijkheid bezien lag het voor de hand dat het ministerie van BZK de implementatie van het VODC-traject ter hand nam.

Bij deze zienswijze wordt door de onderzoekers echter de kanttekening geplaatst dat tot op heden nog niet door de rechter is vastgesteld dat sprake is van mensenrechtenschendingen. De jure is daarom formeel nog dat er geen sprake is van een Koninkrijksaangelegenheid, ook al voelt de enkeling dat wel zo.

4.3 Mitigeren risico's

Bij aanvang van het project werd slechts een beperkt aantal risico's gesignaleerd. In het bestedingsplan valt in paragraaf 2.3 te lezen: “Voor de verwerving van materialen is Nederland wel afhankelijk van project- en verwervingscapaciteit binnen het ministerie van Justitie van Curaçao. Het is mogelijk dat Curaçao

onvoldoende prioriteit geeft aan de verwerving of dat deze vertraging oploopt. Gepaste sturing door de Vertegenwoordiging van Nederland op prioritering en tijdige uitvoering zal worden uitgeoefend. De opleidingen zullen verschaft worden door het opleidingsinstituut van de Dienst Justitiële inrichtingen.” En verder blijkt uit de gesprekken dat vooral bij Curaçao angst bestond dat een volwaardige vreemdelingbewaring met passend regime vanwege de ‘prettige verblijfsomstandigheden’ een aanzuigende werking zou hebben op irreguliere migranten.

Uit het onderzoek blijkt dat bij de uitvoering van het bestedingsplan voor wat de bouw betreft inderdaad vertraging optrad, niet vanwege het feit dat Curaçao onvoldoende prioriteit gaf aan het project, maar vanwege de wereldwijde covid-pandemie. De gekozen projectorganisatie met een interlandelijke werkgroep is volgens de betrokkenen juist een belangrijke succesfactor geweest en ondanks de vertragingen en stijgende kostprijs van materialen zijn steeds voortvarend oplossingen gevonden. Ook is geen van de betrokkenen van mening dat het VODC een aanzuigende werking heeft gehad. Hoewel harde cijfers ontbreken werden tijdens het onderzoek geen signalen opgevangen van overbezetting in het VODC. Naar het oordeel van een voormalig medewerker van Amnesty International was de angst voor een aanzuigende werking gebaseerd op verkeerde aannames:

“Onjuiste beeldvorming kan de discussie vertroebelen. Op Aruba en Curaçao leeft het idee dat als je de vreemdelingenopvang maar onvoldoende aantrekkelijk houdt, er een afschrikkende werking vanuit gaat die migranten ontmoedigt te komen. Maar de push-factor vanuit Venezuela is nou eenmaal heel groot, waardoor mensen zullen blijven vluchten. Het is dan juist belangrijk dat je procedures gaat stroomlijnen en in lijn brengt met de internationale standaarden. Met eerlijke procedures kan er juist goed onderscheid worden gemaakt tussen wie wel of niet recht heeft op bescherming, en dus wie er uitgezet mag worden.”

5 Doeltreffendheid

In dit hoofdstuk wordt gekeken naar de doeltreffendheid van het maatregelenpakket en naar eventuele onbedoelde neveneffecten. Daarmee wordt antwoord gegeven op de volgende onderzoeksvraag en bijbehorende subvragen:

- ④ Hoe doeltreffend is het programma geweest?
 - a) In hoeverre zijn de doelstellingen gerealiseerd als gevolg van de inzet van afzonderlijke instrumenten?
 - b) In hoeverre zijn er neveneffecten opgetreden?
 - c) In hoeverre sloot het programma voldoende aan op de lokale context en ontwikkelingen?

5.1 Doeltreffendheid in de context van dit onderzoek

Om doeltreffendheid te kunnen beoordelen, dient in beginsel aan twee voorwaarden te worden voldaan. In de eerste plaats moet duidelijk zijn welke doelen met het beleid beoogd worden. In de tweede plaats moet informatie beschikbaar zijn waarmee per doel de realisatie kan worden gemeten. De uitvoeringspraktijk van het VODC-project kent echter enkele beperkingen. De doelen van het project zijn namelijk alleen in generieke bewoordingen geformuleerd en als zodanig niet meetbaar. Bovendien dienen verschillende maatregelen uit het integrale steunpakket van de Venezuela-claim dezelfde doelen waardoor het niet goed mogelijk is om na te gaan wat het geïsoleerde effect van het VODC is op de totale verbetering van de vreemdelingenketen. Daarnaast moet erop worden gewezen dat het maatregelen betreft die zijn gericht op een fenomeen dat grotendeels buiten de invloed van Curaçao plaatsvond. Opstoppingen in de vreemdelingenketen worden zodoende niet alleen door lokaal beleid bepaald, maar ook (of vooral) door de grootte van de irreguliere migratiestromen. Dat maakt dat het interpreteren van veranderingen in de outcome-variabelen van het VODC-project problematisch is. Nog afgezien van het feit dat voor veel doelen überhaupt geen kwantitatieve gegevens voor de outcome-variabelen beschikbaar waren.⁴⁰ Een effectmeting op de gangbare wijze is daarom niet aan de orde geweest.⁴¹

5.2 Effectiviteit VODC

Om toch inzicht te bieden in de doeltreffendheid van de verleende steun is binnen dit onderzoek een alternatieve werkwijze gevolgd. Voor het VODC is in de beschikbare bronnen nagegaan welke doelen gesteld werden en hoe destijds gedacht werd dat deze doelen met de ingezette middelen gerealiseerd zouden worden. Met deze exercitie werd de concept beleidslogica van het maatregelenpakket geëxpliciteerd.

⁴⁰ Relevante outcome-variabelen voor dit onderzoek zouden bijvoorbeeld het aantal mensen zijn dat op de lijst staat voor een uitzettingsprocedure, de gemiddelde doorlooptijd van artikel 3 EVRM zaken, het aantal irregulier verblijvende Venezolanen etc.

⁴¹ Binnen de wetenschapsdiscipline van het beleidsonderzoek geldt de consensus dat een beleidseffect in kwantitatieve zin pas overtuigend is aangetoond wanneer gewerkt wordt met een effectmeting die is vormgegeven volgens het voormeting-nameting-controlegroep-ontwerp. Zie verder: <https://www.rijksfinancien.nl/beleidsevaluatie/evaluatiestelsel>.

Samen met beleidsbetrokkenen van DGKR is vervolgens de concept beleidslogica besproken en daar waar nodig aangevuld. Deze beleidslogica laat zich visueel als volgt samenvatten:

Middel

- Vergroten detentiecapaciteit naar 100 plaatsen
- Aparte opvang voor vrouwen en kinderen
- Zinnige dagbesteding gericht op terugkeer
- Trainen personeel door DJI t.b.v. regime vreemdelingenbewaring
- Verbetering van omheining en interne veiligheid
- Verandering van bejegening van ongedocumenteerden

Subdoel

- Beëindigen plaatsing vrouwen en kinderen in SDKK
- Afname agressie en geweld binnen de inrichting
- Afname ontvluchtingen en onttrekkingen
- Verbetering gevoelens van veiligheid van ingeslotenen en personeel
- Toename waardering van ingeslotenen en personeel over de omgang
- Toename autonomie van ingeslotenen en betrokkenheid thuisland

Hoofddoel

- Geen opstoppingen meer in de vreemdelingenketen (efficiënte afhandeling van opvang en uitzetting)
- Regime vreemdelingenbewaring in lijn met internationale wetgeving, EVRM en richtlijnen CPT

Toelichting op de beleidslogica

Met het vergroten van de capaciteit van de vreemdelingenbewaring en het treffen van een aparte voorziening voor vrouwen en kinderen moet de druk op detentiecapaciteit afnemen en wordt de verwerkingscapaciteit van de vreemdelingenketen op Curaçao vergroot, zo was de gedachte. Hiermee wordt niet alleen een bijdrage geleverd aan het voorkomen van opstoppingen in de vreemdelingenketen, Curaçao wordt ook structureel in staat gesteld te voorkomen dat de rechten van vreemdelingen binnen de gesloten detentiefaciliteit worden

geschonden.⁴² Zodoende kan het regime van vreemdelingenbewaring in lijn worden gebracht met de voorschriften van het CPT.⁴³

Door de uitbreiding van capaciteit en een nieuwe locatie te realiseren, worden vrouwelijke vreemdelingen niet meer onderworpen aan het reguliere detentieregime van het SDKK en kan een regime worden aangeboden dat strookt met de (niet strafrechtelijke) status van de ingesloten, zo was de gedachte.⁴⁴ Ook wordt met het verlichten van de druk op de vreemdelingenbewaring (via de voorgenomen uitbreiding) de kans verminderd op gewelddadige incidenten en ontsnappingen van vreemdelingen. Dat alles moet bijdragen aan een verbetering van gevoelens van veiligheid van ingesloten en personeel. Ook de waardering van ingesloten en personeel over de omgang zal hierdoor toenemen, zo werd aangenomen. Net als de autonomie van de ingesloten en de betrokkenheid van het thuisland. (Wat precies onder 'autonomie' verstaan moet worden en hoe die beïnvloed zou worden door het VODC-project wordt in de stukken overigens niet duidelijk en kon ook in de interviews niet helder worden gekregen.)

Hoewel het bestedingsplan enkele concrete KPI's benoemt (zoals het aantal geweldsincidenten of onttrekkingen) waarmee uiteindelijk de doelrealisatie gemeten kan worden⁴⁵, ontbreekt het thans aan kwantitatieve gegevens om deze KPI's te scoren. Bovendien lijken de opgesomde KPI's niet uitputtend om de voortgang op alle doelen van het VODC-project te beoordelen. Maar welke indicatoren zouden dan aanvullend gemeten moeten worden en zijn deze ook beschikbaar? Dat verschilt per type doelstelling. We maken daarbij een onderscheid tussen hoofddoelen en subdoelen.

Doelbereik op de hoofddoelen van het VODC-project

Het hoofddoel van het VODC-project is tweeledig. Met het project wordt enerzijds beoogd opstoppingen in de vreemdelingenketen tegen te gaan. Anderzijds wordt getracht de opvang en het regime van de vreemdelingenbewaring in lijn te brengen met internationale wetgeving, het EVRM en de richtlijnen van het CPT.

⁴² De toelating van vreemdelingen betreft in het land Curaçao een landsaangelegenheid en valt onder de politieke verantwoordelijkheid van de Minister van Justitie van Curaçao. Curaçao is gehouden aan artikel 3 EVRM (verbod op onmenselijke behandeling). De toets op artikel 3 EVRM is een absolute verplichting. Dit betekent dat de autoriteiten van Curaçao altijd de toets op artikel 3 EVRM moeten verrichten als een vreemdeling een verzoek om bescherming indient. Wanneer een beroep op artikel 3 EVRM gegrond is, betekent dit dat Curaçao de vreemdeling niet mag terugsturen naar het land waar deze het reële risico loopt te worden onderworpen aan folteringen, aan onmenselijke of vernederende behandelingen of bestraffingen. Het is aan de vreemdeling om een reëel risico aannemelijk te maken. Als dergelijk ondersteunend bewijs is ingediend, is het aan de autoriteiten om te beoordelen of sprake is van artikel 3 EVRM. Indien de autoriteiten oordelen dat een beroep op artikel 3 EVRM gegrond is, behoort verwijdering naar het land waar deze persoon te vrezan heeft achterwege te blijven. Doormigratie naar een ander land waar deze persoon niet te vrezan heeft voor een met artikel 3 EVRM strijdige behandeling (hervestiging) behoort wel tot de mogelijkheden. Het EVRM verplicht de Curaçaose autoriteiten niet tot het afgeven van een verblijfsvergunning (noch asiel, noch regulier) en een werkvergunning (Tweede Kamer, vergaderjaar 2018–2019, 29 653, nr. 56, p. 5).

⁴³ Bestedingsplan Vreemdelingenbewaring Curaçao – DEF (ongedateerd).

⁴⁴ De focus bij het opleiden van personeel voor het VODC zou, blijkend het Bestedingsplan komen te liggen op en het ontwikkelen van zinvolle dagbesteding en op het verbeteren van de beheersbaarheid.

⁴⁵ Het plan rept van de volgende Kritieke Prestatie Indicatoren (ontleend uit de Jaarplanaanschrijving 2019 van DJI): Geweldsincidenten tussen justitiabelen; Geweldsincidenten tegen personeel; Ontvluchtingen; Onttrekkingen; Door medewerkers ervaren fysieke en verbale agressie; Rechtvaardige bejegening door personeel; Ervaren veiligheid door justitiabelen; Waardering door justitiabelen van de omgang met PIW-ers /PM-ers/DTH-ers en Autonomie.

Wat echter opvalt is dat nagenoeg alle projecten die vanuit de Venezuela-claim worden gefinancierd het eerste hoofddoel met het VODC-project gemeen hebben: het tegengaan van opstoppingen in de vreemdelingenketen. Nog los van de vraag hoe je de voortgang op dat doel exact moet meten, dient zich ook de vraag aan wat dan het geïsoleerde effect van het VODC-project is. De fysieke vreemdelingenopvang is tenslotte slechts één schakel in de vreemdelingenketen waarbinnen ook andere verbetertrajecten beogen het proces van opvang en uitzetting te verbeteren. Vastgestelde en toegepaste afhandlingsprocedures zijn bijvoorbeeld andere, en zo mogelijk nog belangrijkere, schakels die bepalen of er sprake is van opstoppingen in de keten. In de gesprekken wordt dan ook tijdens het onderzoek veelvuldig naar voren gebracht dat het VODC weliswaar een noodzakelijke voorwaarde is, maar dat het beslist niet voldoende is. Het eerste hoofddoel lijkt daarom te ambitieus geformuleerd voor het VODC en is meer passend voor het integrale maatregelenpakket van de totale Venezuela-claim.

Wel is met het realiseren van de extra opvangcapaciteit naar het oordeel van de geïnterviewden een effectieve bijdrage geleverd aan het versterken van de keten. Maar dat moet volgens meerdere geïnterviewden wel worden gerelateerd aan het vreemdelingenbeleid dat Curaçao voert en de verbeteringen die met de andere maatregelen uit de Venezuela-claim worden beoogd. Van de zijde van VN-ACS wordt gesteld:

“Wat betreft het doel opstoppingen in de keten te voorkomen, moet worden geconcludeerd dat het VODC dat niet oplost. De oplossing ligt namelijk in uitgewerkte en efficiënte afhandlingsprocedures en daar ontbrak het aan. JenV heeft in de afgelopen jaren, mede vanuit DT&V, ingezet op diverse onderdelen van de beschermingsprocedures en afhandlingsprocessen. Of dat eindelijk voldoende is, moet de toekomst leren en zal ook mede bepaald worden door de uitvoering die Curaçao aan de processen gaat geven.”

Hoewel harde cijfers over het aantal irreguliere migranten op Curaçao ontbreken, wordt hun aantal in ieder geval op enkele duizenden geschat.⁴⁶ (De regering van het land becijferde het aantal in 2019 zelfs op 20.000⁴⁷). Vanuit het Curaçaose toelatingsstelsel gezien, komen al deze migranten in aanmerking om binnen de vreemdelingenketen beoordeeld en uitgezet te worden (tenzij ze effectief een beroep doen op artikel 3 EVRM). Op dit moment voert Curaçao geen gerichte controles uit en plaatst vrijwel alleen irreguliere migranten in het VODC die op heterdaad worden betrapt (dat betreft vooral migranten die via clandestiene routes, zoals nachtelijke bootlandingen, het land proberen in te reizen). Met de huidige VODC-capaciteit kan deze groep irreguliere migranten – in afwachting op hun beoordeling en eventuele uitzetting – een passend onderkomen worden geboden. Specifiek voor deze doelgroep biedt het VODC een effectieve oplossing, zo wordt door de geïnterviewden gesteld. Tegelijkertijd wordt ook geconcludeerd dat er direct een probleem zou ontstaan wanneer het land Curaçao besluit om gericht bij werkgevers te gaan controleren op verblijfstatus van

⁴⁶ <https://antilliaansdagblad.com/nieuws-menu/25319-krimp-van-bevolking>

⁴⁷ https://gobiernu.cw/wp-content/uploads/2019/06/Onderzoek_Migranten_en_Integratie_op_Cura_ao_digitaa.pdf

de medewerkers. In dat geval is de capaciteit van het VODC bij lange na niet toereikend om opstoppingen te voorkomen, zo wordt geconcludeerd.

Tegen deze achtergrond kan de voorlopige conclusie worden getrokken dat voor de huidige situatie het VODC op het eerste hoofddoel effectief is: voor het aantal irreguliere migranten dat op heterdaad wordt betrapt, kan het VODC nu een passende opvang bieden. Van de zijde van het ministerie van Justitie van Curaçao wordt in dit kader gesteld:

“Natuurlijk moet je het VODC niet zien als dé oplossing voor de druk op de vreemdelingenketen. Maar het was noodzakelijk dit onderdeel met prioriteit aan te pakken. Naast klachten van de mensenrechtenorganisaties speelde ook dat tegen het land Curaçao op grond van artikel 3 diverse rechtszaken werden aangespannen. En dan moet je wel beschikking hebben over een gedegen opvang.”

Door een voormalig medewerker van Amnesty International wordt bij deze conclusie de kanttekening gezet dat het VODC alleen voor irreguliere migranten een oplossing biedt die géén beroep doen op artikel 3 EVRM. Voor migranten die dat wel doen, is het VODC principieel geen geschikte verblijfplek, omdat insluiting dan niet aan de orde is. Zo lang hun beschermingsverzoek nog loopt, zijn ze tenslotte niet uitzetbaar en is er daarom geen reden tot detentie. Dat geldt ook voor kinderen die worden ingesloten:

“Kinderen zouden volgens het Kinderrechtenverdrag überhaupt niet ingesloten mogen worden, ook niet in een vreemdelingenbewaring.” (voormalig medewerker van Amnesty International)

Voor het tweede hoofddoel dat “het regime van het VODC in lijn is met internationale wetgeving, het EVRM en de CPT-richtlijnen” luidt de conclusies dat belangrijke stappen zijn gezet, maar dat hieraan nog niet volledig wordt voldaan. Op dit onderdeel heeft het VODC-project zijn doelen dus nog niet volledig bereikt. Weliswaar voldoet het VODC in bouwtechnische zin grotendeels aan de gestelde normen, zo wordt tijdens het onderzoek naar voren gebracht, maar dat geldt niet voor het regime en de procedures die binnen de inrichting worden gehanteerd. Van de zijde van de VN-ACS wordt verteld:

“De doelen zijn in zoverre gerealiseerd dat er een gebouw staat dat voldoet aan de CPT-norm. Maar dan ben je er nog niet. Het regime, de bemensing en de specifieke voorzieningen zijn net zo goed nodig om binnen de vreemdelingenketen te werken volgens normen die stroken met het EVRM. Op deze overige aspecten had dit programma maar beperkt invloed.”

Tijdens het onderzoek wordt verder verteld dat vanwege de chronische onderbezetting van de SDKK-formatie er onvoldoende mensen beschikbaar zijn om het VODC-regime zodanig in te vullen dat het voldoet aan de gestelde normen. Weliswaar zijn door Nederland (via andere projecten uit de Venezuela-claim en onder regie van JenV) trainingen en verdiepingscursussen aangeboden, maar lang niet alle medewerkers konden deze

volgen, omdat ze vanwege de onderbezetting niet uitgeroosterd konden worden. Van de zijde van het ministerie van Justitie van Curaçao wordt tijdens het onderzoek toegelicht:

“Voor 70-80% voldoen we aan de CPT-richtlijnen. Maar op een aantal onderdelen lukt het nog niet. Zo kunnen we geen volledige uitvoering van het dagprogramma geven. Dit komt omdat we niet genoeg personeel hebben. Ook zouden er meer recreatiemogelijkheden moeten zijn zoals muziek(lessen) en andere zinvolle activiteiten. Ook is het wenselijk dat de ingeslotenen toegang krijgen tot internet. Vanuit het bestedingsplan was ook het doel gesteld het dagprogramma meer te richten op terugkeer. Maar dat komt in de praktijk nog niet van de grond. Eerst moeten de overige basisvoorzieningen zoals bemensing en inrichting op orde zijn voordat ze daaraan verdere invulling kunnen geven.”

Ook blijft bij enkele onderdelen van de opvang onenigheid bestaan over wie verantwoordelijk is. Zo werd tijdens het onderzoek door een voormalig medewerker van Amnesty internationaal gesteld dat ondanks de verdragsbepalingen in het EVRM Curaçao niet voorziet in toegang tot juridische hulp en dat op dat punt het VODC-project niet effectief is. Van de zijde van Curaçao wordt daartegen ingebracht dat wél wordt voldaan aan deze bepaling, omdat binnen het VODC een kamer is ingericht waar de vreemdeling een gesprek kan voeren met een advocaat. Het VODC faciliteert daarmee (en dus voorziet in) de toegang tot juridische bijstand, zo stelt het land. Omdat Curaçao geen partij is bij het VN-Vluchtelingenverdrag zou er geen verplichting op het land rusten om deze juridische bijstand voor de groep te bekostigen. Het ministerie van Justitie van Curaçao concludeert dan ook:

“Met het VODC heeft Curaçao nu een voorziening waar op een zorgvuldige wijze onderzoek kan plaatsvinden naar de rollen van de betrokkenen om hen vervolgens te kunnen uitzetten wanneer ze geen aanspraak kunnen maken op artikel 3 EVRM. Verder is de gehele vreemdelingenketen op Curaçao en met name de Toelatingsorganisatie echt versterkt. Aanvragen kunnen nu sneller worden afgehandeld. Daar gaat ook een preventieve werking vanuit, omdat ook in Venezuela ondertussen bekend is dat Curaçao haar toelatingsproces veel strakker georganiseerd heeft. Het Ministerie van Justitie Curaçao is trots en dankbaar voor de ontvangen steun in de afgelopen jaren op dit moeilijke dossier. Het heeft echt de druk van de keten afgehaald. Maar we zijn er nog niet.”

Doelbereik op de subdoelen van het VODC-project

Naast de twee hoofddoelen kent het VODC-project de volgende subdoelen:

- 🕒 Beëindigen plaatsing vrouwen en kinderen in SDKK
- 🕒 Afname agressie -en geweld binnen de inrichting
- 🕒 Afname ontvluchtelingen en onttrekkingen
- 🕒 Verbetering gevoelens van veiligheid van ingeslotenen en personeel
- 🕒 Toename waardering van ingeslotenen en personeel over de omgang

Toename autonomie van ingeslotenen en betrokkenheid thuisland

Het eerste subdoel (beëindigen plaatsing vrouwen en kinderen in de reguliere SDKK gevangenis) is volgens de direct betrokken gerealiseerd.⁴⁸ In totaal zijn hiervoor 70 plaatsen in het VODC gerealiseerd: 35 plaatsen voor vrouwen (met max twee kinderen per vrouw) en 35 plaatsen voor de mannen. Mannen en vrouwen zijn gescheiden. Op dit doel is het VODC-project doeltreffend geweest.

De onderzoekers oordelen, op basis van de toetsing van de beleidslogica, dat in theorie plaatsing in het VODC onder ingesloten migranten tot minder agressie- en geweldsincidenten leidt dan in het verleden, omdat de leefomgeving en recreatievoorzieningen in de inrichting overduidelijk beter zijn dan in de reguliere gevangenis. Curaçao beschikt echter niet over data waarmee de incidentie van dergelijke incidenten gemeten kan worden. Volgens het ministerie van Justitie van Curaçao zijn er weinig signalen van dergelijke incidenten. Vreemdelingen kunnen binnen in het VODC min of meer vrij rondlopen en er zou meer beweegruimte zijn dan voorheen. Volgens het ministerie verschaft dat gunstige omstandigheden die preventief werken.

Het is vanuit de beleidslogica niet duidelijk waarom een aparte inrichting voor vreemdelingen zou moeten bijdragen aan een afname van ontvluchtingen en onttrekkingen, maar de laatste onttrekking dateert van begin 2023 toen een groep mannen zich een weg uit de inrichting wist te banen. De wijze waarop toen de onttrekking plaatsvond is nu overigens niet meer mogelijk, omdat nadien de omheiningen en het cameratoezicht zijn verbeterd en de destijds gebruikte ontvluchtingsroute is niet meer toegankelijk.

De onderzoekers oordelen dat het VODC in theorie kan bijdragen aan een verbetering van gevoelens van veiligheid van ingeslotenen en personeel omdat de ingeslotenen een betere leefomgeving en dagrecreatie geboden wordt dan in de reguliere (en overvolle) penitentiaire inrichting van SDKK. Van de zijde van het ministerie van Justitie van Curaçao worden de verwachtingen op dit effect wel enigszins getemperd en gewezen op de structurele onderbemensing:

“Dat los je niet op met het nieuwe gebouw. Om de grootste nood te ledigen, zetten we ook een particulier bedrijf in dat iedere dag vijf medewerkers levert. Maar de bezetting blijft erg dun.”

Ook van de toename in waardering van ingeslotenen en personeel over de omgang en een toename van autonomie van ingeslotenen en betrokkenheid thuisland zijn geen cijfers beschikbaar. De onderzoekers oordelen dat het in theorie mogelijk is dat het VODC-project aan deze doelen een positieve bijdrage levert. Van de zijde van het ministerie van Justitie van Curaçao wordt gesteld dat op basis van het dagprogramma er meer gerecreëerd kan worden en er is duidelijk meer rust dan in de reguliere penitentiaire inrichting van SDKK. Ook kunnen de ingeslotenen zelf maaltijden bereiden of bellen en er is een inrichtingsarts en een

⁴⁸ De onderzoekers hebben zelf geen inspectie uitgevoerd binnen de reguliere inrichting van SDKK om vast te stellen of daar niet irreguliere migranten verbleven. De informatie is verstrekt door het ministerie van Justitie van Curaçao.

kantine waar ze zaken kunnen kopen. Familiebezoek is mogelijk en het aantal volwassen per cel is gemaximeerd tot twee volwassenen. Al deze aspecten dragen vermoedelijk bij aan een hogere waardering van de faciliteiten.

Doeltreffendheid gewogen

Uit het voorgaande volgt dat het op de gangbare wijze meten van de doeltreffendheid van het VODC-project om meerdere redenen problematisch is. Enerzijds deelt het VODC-project een hoofddoel met andere projecten uit de Venezuela-claim én wordt de outcome-variabele (tegengaan opstoppingen in de vreemdelingenketen) in belangrijke mate door externe factoren bepaald, zoals de politieke situatie in Venezuela of het lokale toezichtbeleid van het land Curaçao. Hierdoor is het niet mogelijk om het (geïsoleerde) effect van het VODC-project in kwantitatieve zin te meten. Anderzijds speelt het probleem dat voor de effecten die mogelijk wel rechtstreeks te relateren zijn aan het VODC geen data beschikbaar zijn, zodat deze effecten sowieso niet in kwantitatieve zin gemeten konden worden. Op basis van de gesprekken en toetsing van consistentie van de beleidslogica mag echter voorzichtig worden geconcludeerd dat het VODC-project deels doeltreffend is. Het levert niet alleen de noodzakelijke randvoorwaarden voor een adequate afhandeling van irreguliere migranten, de verblijfsomstandigheden voor de ingeslotenen zijn ook meer (maar niet volledig) in lijn met de CPT-normen dan in het verleden. Op grond van de toetsing van de beleidslogica mag bovendien worden verwacht dat de huidige situatie een verbetering oplevert van het welzijn en de waardering van ingeslotenen en het beveiligingspersoneel.

5.3 Onbedoelde neveneffecten

Tijdens het onderzoek is aan de kernpartners van het VODC gevraagd of het project nog onbedoelde effecten tot gevolg had. Daarvan lijkt volgens de betrokkenen nauwelijks sprake. Uitzondering daarop was het punt van reputatieschade die het land Curaçao richting de eigen samenleving mogelijk heeft geleden. Van de zijde van de VN-ACS wordt verteld:

“De investeringen in het VODC droegen bij aan de beeldvorming dat de overheid nog beter voor irreguliere migranten zorgde dan voor haar eigen inwoners en dat het centrum een detentie-hotel zou zijn.”

Het land Curaçao bevestigde dat het VODC politiek gezien een ingewikkeld project was. De maatschappelijke opgaves op het eiland zijn enorm en het was richting de bevolking niet goed uit te leggen wanneer ze met eigen middelen de vreemdelingenbewaring hadden gefinancierd.

5.4 Aansluiting bij lokale context

Een van de onderzoeksvragen luidt: "In hoeverre sloot het VODC-project voldoende aan bij de lokale context en de lokale ontwikkelingen?" De vraag is in de praktijk lastig eenduidig te beantwoorden, omdat niet exact helder is welke context en ontwikkelingen in ogenschouw genomen moeten worden. Wel kan worden geconcludeerd dat eisen die vanuit Nederland werden gesteld aan de bouw van en vooral het regime binnen het VODC lokaal niet altijd in dezelfde mate prioriteit genoten als in Europees Nederland. Daarmee is niet gezegd dat Curaçao de eisen van Nederland niet belangrijk vond, maar wel dat het land zich ook moest verhouden tot alle andere opgaves waarvoor het stond geplaatst. De tekortkomingen binnen het VODC op het terrein van de CPT-normen kan niet worden losgezien van de bredere personele capaciteitstekort binnen het SDKK. Waarom moest voorrang worden gegeven aan de vreemdelingenbewaring als dat zou betekenen dat de (toch al povere) levensomstandigheden van de justitiabelen in de reguliere penitentiaire inrichting nog verder onder druk zou komen?

Wat ook geconcludeerd kan worden, is dat de huidige capaciteit goed aansluit bij het aantal irreguliere migranten dat op heterdaad wordt aangehouden en via de insluitingsroute wordt beoordeeld en uitgezonden. Zo lang het land Curaçao het huidige beleid van opsporing en aanhouding van irreguliere migranten niet wijzigt en de crisis in Venezuela zich niet verdiept, kan met de huidige capaciteit van het VODC worden volstaan. Zo bezien sluit het VODC-project goed aan bij de lokale ontwikkelingen.

6 Doelmatigheid

Met het VODC-project is ruim € 2 miljoen gemoeid. Dat roept de vraag op of de middelen doelmatig zijn besteed. In dit hoofdstuk wordt daarom antwoord gegeven op de volgende vraag:

- 🕒 Zijn de financiële middelen doelmatig en efficiënt besteed volgens de financieringsvoorwaarden?
- 🕒 In het geval dat er significant minder middelen beschikbaar zijn (-/- circa 20% van de middelen op het (de) beleidsartikel(en)), welke beleidsopties waren dan mogelijk?

Merk op dat doelmatigheid verwijst naar de relatie 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 voor het gegeven budget een maximaal resultaat (output/outcome) wordt gerealiseerd. Bij het meten van doelmatigheid is het belangrijk te vermelden dat er geen absolute maatstaven bestaan. Wel is het soms mogelijk in relatieve zin tussen vergelijkbare organisaties te benchmarken en op die manier de prestaties van beleid te kwantificeren en te ranken. In het geval van het VODC-project is dat echter niet mogelijk, omdat zowel de Caribische context van Curaçao als het project zelf uniek in hun soort zijn. Om zonder benchmark toch uitspraken te kunnen doen over doelmatigheid, wordt in het vervolg van dit hoofdstuk langs twee lijnen gewerkt. De eerste lijn gaat uit van het VODC-project zoals het uiteindelijk geïmplementeerd is. Daarbij wordt de vraag gesteld of – met de kennis van nu – binnen het project efficiencywinst behaald had kunnen worden door anders te werken. Binnen de tweede lijn wordt de vraag gesteld of de bouw van een vreemdelingendetentie überhaupt wel het meest doelmatig was, gelet op de generieke doelstelling dat opstoppen in de vreemdelingenketen voorkomen moesten worden. Daarmee wordt in theorie het VODC-project zelf ter discussie gesteld.

6.1 Doelmatigheid

In reactie op de vraag of de middelen doelmatig zijn besteed, concluderen de meeste respondenten dat die vraag niet opportuun is, omdat simpelweg een echte vreemdelingenopvang ontbrak op Curaçao en het land daardoor handelt in strijd met het internationaal recht. De vreemdelingenketen kon daardoor niet functioneren op een voor Nederland aanvaardbaar niveau. Er moest hoe dan ook een opvang komen:

“Het besluit tot de bouw van het vreemdelingencentrum werd genomen in een tijd dat het zwaartepunt van het vreemdelingenproces lag bij het aanhouden en snel uitzetten van illegale migranten die voornamelijk per boot ‘s nachts inreisden. Curaçao had echter geen uitgewerkt beleid en met het verdiepen van de crisis in Venezuela kwamen ook politieke vluchtelingen die op grond van hun situatie wel degelijk aanspraak zouden kunnen maken op een verblijftitel. Het Curaçaose beleid maakte hierop geen onderscheid en sowieso waren er geen eenduidige procedures voor het proces dat loopt van

aanhouding tot uitzetting. De bouw van het vreemdelingencentrum was een noodzakelijke randvoorwaarden om de vreemdelingenketen op orde te krijgen.” (VN-ACS)

Wel wordt door enkele geïnterviewden gesteld dat mogelijk geld bezuinigd had kunnen worden als minder opvangcapaciteit was gerealiseerd. Tegelijkertijd wordt erop gewezen dat de huidige capaciteit al relatief beperkt is, de gemiddelde vloeroppervlakte per ingeslotene klein is en het aantal bedden sowieso niet toereikend is voor het geval Curaçao actief toezicht gaat houden bij bedrijven en ondernemingen op de aanwezigheid van illegaal verblijvende migranten. Alleen wanneer de overheid van het land haar insluitingsbeleid wijzigt en bijvoorbeeld overgaat tot het heenzenden (in combinatie met een meldingsplicht) van op heterdaad aangehouden migranten had kunnen worden volstaan met minder bedden. (Maar dat is een beleids optie die buiten de invloedssfeer van het VODC-project valt.)

Van de zijde van het ministerie van Justitie Curaçao wordt verder gesteld dat de huidige situatie waarin het VODC enkele voorzieningen deelt met de reguliere gevangenis van het SDKK (shared services en infrastructuur) juist bijdraagt aan de doelmatigheid van het project.

“Het gaat onder andere om een medische dienst met zes verpleegkundigen voor zowel het SDKK als het VODC. Wat opvalt is dat de behoefte aan medische zorg bij migranten gemiddeld veel hoger ligt dan bij reguliere gedetineerden en het VODC dus veel profijt heeft van de gedeelde medische dienst.”

6.2 20% besparingsvariant

Op grond van de Regeling periodiek evaluatieonderzoek 2022 is de minister van BZK voornemens om voor artikel 4 hoofdstuk IV van de rijksbegroting in 2024 een beleidsdoorlichting te laten uitvoeren. Artikel 4 lid 5 onder h van de aangehaalde Regeling stelt dat:

“Lessen voor het vergroten van de (voorwaarden voor) doeltreffendheid en doelmatigheid van het beleid kunnen worden getrokken wanneer binnen het onderzoek gekeken wordt naar ten minste één doelmatige optie waarmee een besparing van 20% op de budgettaire grondslag van het (beleids)thema kan worden gerealiseerd.”

Zoals uiteengezet in het voorgaande hoofdstuk is het niet mogelijk om de doeltreffendheid op outcome-niveau te kwantificeren, en ook op outputniveau was het slechts heel beperkt mogelijk. Omdat de doelmatigheidsvraag niet kan worden losgezien van de doeltreffendheidsvraag⁴⁹ is het dus niet mogelijk om de 20% besparingsvariant cijfermatig uit te drukken in outcome- of outputtermen. Wel is ten behoeve van dit onderzoek aan de respondenten gevraagd welke beleids opties er waren wanneer er 20% minder middelen

⁴⁹ Beleid dat niet doeltreffend is, is per definitie ondoelmatig.

beschikbaar zouden zijn geweest. Deze vraag leverde een vrij unaniem en voor de hand liggend antwoord op. Volgens de respondenten zou de realisatie van het gebouw ernstig onder druk zijn gekomen. Temeer omdat door Covid de kosten van de grondstoffen en transportkosten enorm waren gestegen en Curaçao slechts heel beperkt eigen middelen beschikbaar kon stellen. Een van de kernpartners stelt:

“Dat had niet alleen geresulteerd in 20% minder cellen en dus minder opvangcapaciteit, maar ook geleid tot een afschaling van basisvoorzieningen zoals leeskamer, sportfaciliteiten of dokterskamer. Met die afschaling zouden de CPT-normen verder in het gedrang kunnen komen. Wellicht had je wat kunnen besparen op de buitenring beveiliging, maar met een hogere kans op onttrekkingen tot gevolg.”

7 Lessen voor de toekomst

Hoewel het VODC-project tijdens het onderzoek over de volle breedte van de betrokkenen hoog geapprecieerd wordt, zijn ook enkele verbetermogelijkheden naar voren gekomen. Deze worden in dit hoofdstuk beschreven. Daarmee wordt antwoord gegeven op de volgende onderzoeksvraag:

- 🕒 Welke aanbevelingen heeft de onderzoeker voor de Rijksoverheid, mocht in de toekomst een (soortgelijk) verzoek op bijstand komen?

Merk op dat de opsomming van de verbeterpunten willekeurig is.

Waarborg de integraliteit. Nederland verstrekt aan de CAS-landen regelmatig steun om (delen van) beleidsketens te versterken.⁵⁹ Ook bij de Venezuela-claim was initieel sprake van een integraal pakket aan steunmaatregelen dat gezamenlijk en in onderlinge samenhang moest leiden tot het tegengaan van opstoppingen in de vreemdelingenketen. Hoewel door meerdere respondenten werd geconcludeerd dat de verschillende maatregelen die vanuit de Voorjaarsnota 2019 zijn bekostigd op elkaar ingrijpen, werd ook geconstateerd dat gaandeweg het verloop van de implementatie op beleidsniveau steeds minder onderlinge afstemming plaatsvond tussen de verantwoordelijke ministeries. Het ministerie van BZK was zodoende niet altijd meer voldoende op de hoogte van welke vorderingen de andere ministeries hadden gemaakt. Hierdoor kon ook richting de lokale partners soms geen duidelijkheid worden gegeven over wanneer wat te verwachten viel. Daarmee kwam het integrale karakter van het maatregelenpakket steeds meer onder druk te staan, met het risico dat langs elkaar heen gewerkt zou worden en de doelmatigheid van het totale pakket aan maatregelen onder druk kwam.

“We hadden meer met JenV op bestuurlijk niveau moeten optrekken. Vanuit VN-ACS was wel operationele afstemming met JenV. Maar omdat Den Haag lang niet altijd met één mond sprak richting Curaçao zwabberde de kaders waarbinnen we moesten opereren. Daardoor is het software-deel van de vreemdelingenketen niet goed uit de verf gekomen en niet sprake van een integrale aanpak van de problemen in de vreemdelingenketen.” (VN-ACS)

Om dit risico uit te sluiten, adviseren wij het ministerie van BZK, dat al vanuit haar taakstelling verantwoordelijk is voor de coördinatie van Haags beleid richting de CAS-landen, in voorkomende gevallen de integrale afstemming met de relevante kerndepartementen te borgen. Dat betekent dat wanneer op beleidsniveau de andere betrokken departementen geen ruimte zien of behoefte hebben om nader af te stemmen, er zo nodig geëscaleerd wordt naar het directeurs-niveau (tactisch/strategisch niveau).

⁵⁹ Recent voorbeeld is het Protocol versterking grenstoezicht waarin middelen vanuit Nederland aan de CAS-landen beschikbaar gesteld zijn om de keten van het grenstoezicht te versterken. <https://www.rijksoverheid.nl/documenten/rapporten/2021/02/18/tk-bijlage-protocol-versterking-grenstoezicht>. Ook de samenwerking op de integrale hoofdstukken van de landspakketten kan als voorbeeld dienen.

Evalueer een integraal steunpakket ook integraal. In het verlengde van het vorige punt doen we ook de aanbeveling om in het vervolg te voorkomen dat een integraal steunpakket – waarin de deelprojecten gemeenschappelijke hoofddoelen delen – apart wordt geëvalueerd. Dit is in lijn met de suggestie die ten tijde van het onderzoek door meerdere andere partijen werd gedaan, een voormalig medewerker van Amnesty International stelt:

“Het is een gemiste kans dat deze evaluatie alleen kijkt naar de BZK-onderdelen van de Venezuela-claim. Dit BZK-aandeel was ten opzichte van Defensie en JenV relatief klein, terwijl het echt ging om een integraal pakket van maatregelen. Met een integrale evaluatie had je veel beter kunnen zeggen hoe effectief het maatregelenpakket is geweest, zeker in het licht van mensenrechten. In zekere zin was het VODC ook het meest tastbare onderdeel van het versterkingsprogramma van de vreemdelingenketen. De echte pijn zit ‘m in de procedures en afhandeling van beschermingsaanvragen. Je wilt weten waarom migranten nog steeds zonder rechterlijke toets worden opgesloten, of waarom ze beperkte toegang hebben tot een (Spaanssprekende) advocaat en vertalers of begrijpelijke informatie over hun procedure. Maar dat blijft nu buiten beeld.”

Een integrale evaluatie in plaats van aparte deevaluaties is niet alleen kostenefficiënter, maar zorgt er bovendien voor dat de effectiviteit (en in het verlengde daarvan de doelmatigheid) beter beoordeeld kan worden. De voortgang op het eerste hoofddoel van het VODC-project - het tegengaan van opstoppingen in de vreemdelingenketen - had bij een integrale evaluatie bijvoorbeeld veel nauwkeuriger kunnen worden bepaald. Dit advies is opnieuw gericht aan het ministerie van BZK, met de aantekening dat als er op beleidsniveau bij de andere departementen draagvlak ontbreekt, er zo nodig geëscaleerd wordt naar het tactische of strategische niveau in de organisaties.

Maak de doelrealisatie van een project niet afhankelijk van factoren waarop je geen invloed kunt uitoefenen. Aan de financiering van het VODC-project verbond het ministerie van BZK onder andere de voorwaarden dat door het land zou worden voorzien in een passend regime met dito dagbesteding. De realisatie van dit regime, dat naar het oordeel van Nederland in lijn moest zijn met de CPT-richtlijnen, was afhankelijk van de inzet van het land Curaçao en de voortgang op de andere deelprojecten uit de Venezuela-claim.

“Dit project heeft eens te meer duidelijk gemaakt dat een spagaat ontstaat wanneer met incidentele middelen geïnvesteerd wordt in een structureel probleem. Het versterken van de vreemdelingenketen los je niet op met het bouwen van een VODC. Het personeelstekort, het ontbreken van heldere uitgeschreven procedures en voorzieningen waarmee artikel 3 EVRM kunnen worden afgehandeld, moeten ook aangepakt worden.” (VN-ACS)

Vanwege het feit dat het VODC organisatorisch was ondergebracht bij het SDKK en het SDKK al jaren te kampen heeft met structurele onderbezetting van de formatie, ontstond voor het land Curaçao een complexe spagaat. Richting de eigen bevolking was het niet goed uit te leggen dat de toch al zwaar onderbemenste

penitentiare inrichting ten gunste van het VODC nog minder personeel toebedeeld kreeg. Terwijl de staatssecretaris van BZK het naar de Tweede Kamer niet kon uitleggen dat ondanks alle vastgoedinvesteringen het VODC nog steeds niet voldeed aan de CPT-normen. Een beleidsbetrokkene bij het ministerie van BZK legt uit:

“Feitelijk werd het land bij de voortgang van het VODC afgerekend op de voortgang op de oplossing van de structurele problemen bij SDKK. Maar daar waren de middelen niet voor bedoeld.”

Wij adviseren het ministerie van BZK daarom bij eventuele nieuwe steunmaatregelen goed te beoordelen of de gestelde eisen binnen het project zelf en met middelen uit het project gerealiseerd kunnen worden. Voor zo ver dat niet het geval is, dienen deze eisen te vervallen of 'zacht' geformuleerd te worden.

Schoenmaker houd je bij je leest. Hoewel het ministerie van BZK door de partners ronduit positief beoordeeld wordt voor haar rol en inzet bij de realisatie van het VODC-project, wordt over de volle breedte gesteld dat het op z'n zachts gezet 'bijzonder' is dat ze dit project inhoudelijk heeft begeleid.

Hoewel het niet aannemelijk is dat zich op korte termijn weer een soortgelijke steunvraag zal voordoen, adviseren wij het ministerie van BZK zich in de toekomst te onthouden van inhoudelijke projectbegeleiding wanneer andere departementen vanuit hun taakstelling beschikken over inhoudelijk expertise. (In het geval van het VODC had het voor de hand gelegen dat het Directoraat-Generaal Migratie (DGM) van het ministerie van JenV de begeleiding had opgepakt, al dan niet in samenwerking met de liaison van het ministerie van JenV die verantwoordelijk was voor de implementatie van andere projecten uit de Venezuela-claim.)

Leer van elkaar en trek samen op. Hoewel de Venezuela-crisis in zowel Curaçao als Aruba leidde tot instroom van grote aantallen irreguliere migranten kreeg de door Nederland verleende steun in beide landen anders vorm. Voor een deel vallen deze verschillen goed te verklaren door verschillen in de uitgangspositie van beiden landen (in tegenstelling tot Aruba heeft Curaçao zich bijvoorbeeld nooit aangesloten bij het Vreemdelingenverdrag). Tegelijkertijd bestonden er ook belangrijke overeenkomsten qua problematiek en mogelijke oplossingen. Niet uit te sluiten valt dat wanneer beide landen voorafgaand aan de Venezuela-claim gezamenlijk waren opgetrokken, de steunvragen wellicht meer overeenkomstig waren geworden. Ook bij de implementatie van beide steunprogramma's hadden Aruba en Curaçao mogelijk profijt van elkaar kunnen hebben en had – vanuit Nederland bezien – mogelijk ook schaalvoordeel behaald kunnen worden door trainingen en voorlichtingen voor beide landen te poolen. De geschiedenis leert dat beide Benedenwindse landen van nature niet snel geneigd zijn om gezamenlijk richting Den Haag op te trekken.

Wij adviseren het ministerie van BZK daarom rekening te houden met deze geneigdheid en steeds na te gaan of een (deels) gezamenlijk traject niet geëntameerd kan worden.

8 Conclusies

In dit hoofdstuk worden de conclusies van de evaluatie getrokken.

Algemeen

Naar aanleiding de Venezuela-crisis hebben Aruba en Curaçao op grond van artikel 36 Statuut Nederland verzocht om bijstand. In de Voorjaarsnota 2019 heeft het kabinet in reactie op de verzoeken bijna € 24 miljoen beschikbaar gesteld. € 2 miljoen van deze middelen was bestemd voor Curaçao om een Vreemdelingen opvang en -detentiecentrum (VODC) te realiseren. De middelen zijn ten laste gebracht van artikel 4 hoofdstuk IV Koninkrijksrelaties van de Rijksbegroting. Daarmee is ook de verantwoording daarover middels een beleidsevaluatie bij het ministerie van BZK gekomen. In opdracht van DGKR heeft DSP-groep de evaluatie uitgevoerd.

Het ministerie heeft gedurende de plan- en implementatiefase van het VODC-project actief invulling gegeven aan deze verantwoordelijkheid door een werkgroep te formeren. Het voorzitterschap van de werkgroep werd belegd bij het ministerie van Justitie van het land Curaçao, en zelf nam het ministerie de secretarisrol op zich. Vanuit die hoedanigheid heeft het ministerie de relevante kennis in de werkgroep bijeengebracht, de lokale partners gefaciliteerd bij de implementatie van het projectplan en toezicht gehouden op de vorderingen. De bouwwerkzaamheden zijn voltooid en het VODC is ondertussen operationeel.

Hoe doeltreffend is het programma geweest?

Het VODC-project kende twee hoofddoelen. In de eerste plaats diende de realisatie van het VODC bij te dragen aan het tegengaan van opstoppingen in de vreemdelingenketen. In de tweede plaats diende de opvang en het bijbehorende regime in lijn gebracht te worden met de CPT-standaarden. Op die manier zou Curaçao gaan voorzien in een vreemdelingenbewaring die niet meer strijdig zou zijn met internationale wetgeving en het EVRM.

Ten aanzien van het eerste doel wordt in het onderzoek geconcludeerd dat het VODC vermoedelijk succesvol is. De realisatie van de opvang zorgt er namelijk voor dat irreguliere vreemdelingen die op heterdaad worden betrapt een passende opvang geboden kan worden. Echter, voor irreguliere migranten die een beroep doen op artikel 3 EVRM is het VODC geen effectieve oplossing, en bovendien is het tegengaan van opstoppingen in de vreemdelingenketen van veel meer factoren afhankelijk dan van een VODC. De *mate* waarin het VODC-project op het eerste hoofddoel effectief is, kon zodoende niet worden bepaald.

Op het tweede hoofddoel is het VODC-project slechts ten dele effectief. Weliswaar voldoet het VODC in bouwtechnische zin grotendeels aan de gestelde CPT-normen, maar dat geldt slechts beperkt voor het regime zelf en de procedures die binnen de inrichting worden gehanteerd (ook al is ten opzichte van het verleden wel

sprake van een significante verbetering). De belangrijkste reden hiervoor is dat het SDKK, waar het VODC organisatorisch onder valt, al jaren te kampen heeft met chronische onderbezetting waardoor het beoogde vreemdelingenregime niet gerealiseerd kan worden.

Hoe doelmatig is het programma geweest?

De doelmatigheid van het project staat niet ter discussie, zo wordt binnen het onderzoek geconcludeerd. Het ontbrak op Curaçao namelijk aan een vreemdelingenbewaring, waardoor strijdigheid met het internationale recht en het EVRM optrad. Het VODC was daarmee een noodzakelijke voorziening die met de Nederlandse steunmiddelen mogelijk is gemaakt. Waren significant minder middelen beschikbaar gesteld, dan was de toch al beperkte capaciteit van het VODC verder ingeperkt. Zelfs met de komst van het VODC is, gelet op het vermoedelijke aantal irreguliere migranten dat op Curaçao verblijft, de capaciteit van de vreemdelingenbewaring nog steeds zeer beperkt.

Besluitvorming en rolverdeling

Het VODC-project maakt deel uit van een integraal steunpakket dat Nederland met de Voorjaarsnota van 2019 aan Aruba en Curaçao beschikbaar stelde. Aan de samenstelling van dit pakket ging intensieve interdepartementale afstemming vooraf tussen de ministeries van BZ, BZK, Defensie en JenV. In dit voortraject heeft het ministerie van BZK een coördinerende en trekkende rol uitgeoefend in nauwe afstemming met de VN-ACS en via hen met de beide landen.

Nagenoeg alle door Curaçao gewenste steunmaatregelen die vanuit de Voorjaarsnota beschikbaar kwamen, konden door de direct betrokkenen van Defensie en JenV worden opgepakt. Dat lag anders bij de realisatie van een vreemdelingenbewaring. Omdat het wenselijk werd geacht met de direct bij de Voorjaarsnota 2019 betrokkenen invulling te geven aan de Venezuela-claim, en geen van hen ervaring had met de bouw van een vreemdelingenbewaring, was BZK vanuit zijn coördinerende taak bereid zich verantwoordelijk te stellen voor dit onderdeel van de claim. Omdat BZK evenmin ervaring had met bouwrealisaties riep zij een werkgroep in het leven en zorgde ervoor dat de relevante expertises daaraan deelnamen. Naast het land Curaçao en BZK waren zodoende ook DJI en het RVB lid van de werkgroep.

Op basis van het onderzoek moet worden geconcludeerd dat de projectrealisatie succesvol en doelmatig was. Desondanks moet ook worden geconcludeerd dat het meer voor de hand had gelegen dat het ministerie van JenV de verantwoording voor de realisatie van het VODC had gedragen. De expertises die uiteindelijk moesten worden toegevoegd aan de werkgroep vielen namelijk grotendeels onder de verantwoordelijkheid van laatstgenoemd ministerie.

Lessen voor de toekomst

Het onderzoek levert een aantal lessen op voor de toekomst:

- ① Het VODC-project maakte niet alleen deel uit van een breder steunpakket, maar was voor het behalen van zijn doelen mede afhankelijk van de voortgang van de andere maatregelen die vanuit de Venezuela-claim bekostigd werden. Vanwege het integrale karakter en de onderlinge afhankelijkheid lag het voor de hand dat op reguliere basis ook afstemming tussen de projectleiding van de afzonderlijke steunmaatregelen zou plaatsvinden. Echter, nadat de Voorjaarsnota 2019 eenmaal was vastgesteld en de implementatie van de afzonderlijke steunmaatregelen gestart waren, droogde de onderlinge afstemming op en raakte het integrale karakter van het totale programma van de Venezuela-claim steeds meer naar de achtergrond. Dat heeft ervoor gezorgd dat mogelijk minder doelmatig gewerkt kon worden en de realisatie van de overkoepelende doelstelling (tegengaan opstoppingen in de vreemdelingenketen) ook onder druk kwam te staan. Op basis van het onderzoek wordt dan ook geadviseerd in het vervolg bij een integraal steunprogramma de onderlinge afstemming tussen de deelprojecten goed te borgen, zodat de integraliteit niet verloren gaat.
- ② Ook wordt in het onderzoek geadviseerd een integraal steunprogramma ook integraal te evalueren. Juist omdat de afzonderlijke deelprojecten vanwege het integrale karakter hetzelfde hoofddoel kennen. Door binnen de evaluatie slechts te focussen op één deelproject (het VODC) kon slechts beperkt worden bepaald of het VODC-project effectief is.
- ③ De doelrealisatie van het VODC-project was mede afhankelijk van de mate waarin SDKK in staat was uit eigen middelen de bemensing te leveren en een passend regime in te richten. Daarop had BZK zelf geen invloed. Dat had tot gevolg dat, ondanks dat de bouw van de vreemdelingenbewaring succesvol werd afgerond, het VODC-project er niet in slaagde het regime (volledig) in lijn te brengen met de CPT-normen. Binnen het onderzoek wordt daarom geadviseerd om in het vervolg bij projecten af te zien van een doelstelling waarop de projectrealisatie zelf geen directe invloed kan uitoefenen.
- ④ Ook wordt het ministerie van BZK geadviseerd in het vervolg niet de verantwoordelijkheid te dragen voor projectimplementaties waarop zij zelf geen inhoudelijke expertise heeft, maar andere ministeries wel. Hoewel de realisatie van het VODC-project succesvol is verlopen is de kans groot dat bij een volgend project de doelmatigheid in de knel komt of dat de kwaliteit van de uitvoering onder druk komt te staan omdat de juiste expertise ontbreekt.
- ⑤ Tot slot wordt op basis van het onderzoek de les getrokken dat wanneer problemen zich in meer dan één van de CAS-landen voordoen, de betreffende landen gestimuleerd moeten worden samen op te trekken in hun hulpvraag aan Nederland. Niet alleen kunnen ze van elkaar leren en hun hulpvraag mogelijk aanscherpen, maar bovendien valt niet uit te sluiten dat er doelmatigheidswinst te behalen valt.

Bijlage 1: beleidslogica

De beleidslogica laat zich als volgt samenvatten:

Middel

- Vergroten detentiecapaciteit naar 100 plaatsen
- Aparte opvang voor vrouwen en kinderen
- Zinnige dagbesteding gericht op terugkeer
- Trainen personeel door DJI t.b.v. regime vreemdelingenbewaring
- Verbetering van omheining en interne veiligheid
- Verandering van bejegening van ongedocumenteerden

Subdoel

- Beëindigen plaatsing vrouwen en kinderen in SDKK
- Afname agressie -en geweld binnen de inrichting
- Afname ontvluchtingen en onttrekkingen
- Verbetering gevoelens van veiligheid van ingeslotenen en personeel
- Toename waardering van ingeslotenen en personeel over de omgang
- Toename autonomie van ingeslotenen en betrokkenheid thuisland

Hoofddoel

- Infrastructuur bouwen om humane aanpak van ongedocumenteerden te faciliteren
- Regime vreemdelingenbewaring in lijn met internationale wetgeving, EVRM en richtlijnen CPT
- Geen opstoppingen meer in de vreemdelingenketen (efficiënte afhandeling van opvang en uitzetting)

Bijlage 2: geraadpleegde bronnen en literatuur

- ① Algemene Vergadering van de VN, VN-Vluchtelingenverdrag, 1951.
- ① Antilliaans Dagblad, Artikel: Krimp van bevolking, 8 maart, 2022. <https://antilliaansdagblad.com/nieuws-menu/25319-krimp-van-bevolking>
- ① BBC-News, Venezuela crisis in brief: 4 januari 2023. <https://www.bbc.com/news/world-latin-america-48121148>
- ① Brief van de minister van Defensie van 30 januari 2024 (kenmerk: BS2024001100)
- ① Committee on Economie, Social and Cultural Rights, Sixth periodic reports of States parties due in 2015: The Netherlands, UN Doe. E/C.12/NLD/6, 20 May 2016, para. 3.
- ① Curaçao's Ombudsman, Ambtshalve onderzoek naar de rol van de Minister van Justitie in het kader van het Curaçaose vreemdelingen - c.q. vluchtelingenbeleid, 27 juni 2018.
- ① CPT/inf (2008)2. Raad van Europa, Report to the authorities of the Kingdom of the Netherlands on the visits carried out to the Kingdom in Europe, Aruba, and the Netherlands Antilles by the European Committee for the Prevention of Torture and Inhuman or Degrading Treatment or Punishment (CPT) in June 2007, 5 februari 2008, CPT/Inf (2008) 2, rm.coe.int/16806978od.
- ① Combating Terrorism Center, Maduro's Revolutionary Guards: The Rise of Paramilitarism in Venezuela AUGUST 2019, VOLUME 12, ISSUE 7 (<https://ctc.westpoint.edu/maduros-revolutionary-guards-rise-paramilitarism-venezuela/>)
- ① Comité voor de Preventie van Foltering en Onmenselijke Behandeling of Bestrafing /inf (2015) 27
- ① Comité voor de Preventie van Foltering en Onmenselijke Behandeling of Bestrafing /inf (2017) 1
- ① DJI, Jaarplanaanschrijving 2019.
- ① Europees Hof voor de mensenrechten- Het hof in Soering v. Verenigd Koninkrijk, arrest 14038/88, 7 juli 1989
- ① Europese Raad, Venezuela: antwoord van de raad op de crisis'. <https://www.consilium.europa.eu/nl/policies/venezuela/>
- ① EVRM, Artikel 3 van de EVRM, ECLI:NL:OGHACMB:2011:BV2081; zie ook ECLI:NL OGEAM:2016:8;
- ① EVRM, artikel 13 van de EVRM
- ① ICCPR, artikel 2(3)(a) (recht op een effectief rechtsmiddel) en artikel 7 van de ICCPR
- ① Kamerbrieven II, 36 200 IV, nr. 45, 2022-2023.
- ① Kamerstukken I, 2018–2019, 29 653, F.
- ① Kamerstukken II, 2022, 36 200 IV, Nr. 25.
- ① Kamerstukken II, 2021-2022, 35 925 IV, nr. 22.
- ① Kamerstukken II, 2018–2019, 29 653, nr. 47

- ⑥ Kamerstukken II 21 mei 2019, 29 653, nr. 56.
- ⑥ Kamerstukken II 2018–2019, 29 653, nr. 57.
- ⑥ Kamerstukken II, 2022–2023, 36 360 IV, nr. 1.
- ⑥ Kamerstukken II, 2018–2019, 29 653, nr. 58 2.
- ⑥ Mensenrechtencomité, Algemeen Commentaar No. 20: artikel 7 (Verbod op marteling of wrede, onmenselijke of vernederende behandeling of bestraffing), 10 maart 1992, U.N. Doe. HRI/ GEN/1/Rev.7, para. 9
- ⑥ Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties, Brief staatssecretaris Van Huffelen aan Minister van Justitie Hato met toezegging dat het resterende bedrag wordt overgemaakt aan Curaçao, 28 november 2022. <https://www.rijksoverheid.nl/onderwerpen/caribische-deel-van-het-koninkrijk/documenten/brieven/2022/11/28/brief-over-bijdrage-vreemdelingenbewaring-Curaçao>
- ⑥ Ministerie van Financiën, Beleidsevaluatie - Evaluatiestelsel via <https://www.rijksfinancien.nl/beleidsevaluatie/evaluatiestelsel>
- ⑥ Ministerie van Justitie Curaçao, Brief Minister-President Pisas aan staatssecretaris van Huffelen met bevestiging randvoorwaarden, 16 november 2022. <https://www.rijksoverheid.nl/onderwerpen/caribische-deel-van-het-koninkrijk/documenten/brieven/2022/11/16/brief-minister-president-pisas-met-bevestiging-randvoorwaarden>
- ⑥ Ministerie van Justitie van Curaçao, Brief aan staatssecretaris van Huffelen over stand van zaken VODC, 3 november 2022. <https://www.rijksoverheid.nl/onderwerpen/caribische-deel-van-het-koninkrijk/documenten/brieven/2022/11/03/brief-aan-staatssecretaris-van-huffelen-over-stand-van-zaken-VODC>
- ⑥ Ministerie van Sociale Ontwikkeling, Arbeid & Welzijn, Regionale Migratie en Integratie op Curaçao, mei 2014. https://gobiernu.cw/wp-content/uploads/2019/06/Onderzoek_Migranten_en_Integratie_op_Cura_ao_digitiaal.pdf
- ⑥ Raad van Europa, Article 3 of the European Convention for the Protection of Human Rights and Fundamental Freedoms, zoals gewijzigd door protocollen 1 en 14, 4 november 1950.
- ⑥ Raad van Europa, Report to the Government of Ireland on the visit to Ireland carried out by the European Committee for the Prevention of Torture, and Inhuman or Degrading Treatment or Punishment (CPT) from 16 to 26 September 2014, 17 november 2015, CPT/Inf (2015) 38, para. 19, rm.coe.int/pdf%201680727e23.
- ⑥ Raad van Europa, Report to the Government of the Netherlands on the visit to the Netherlands carried out by the European Committee for the Prevention of Torture and Inhuman or Degrading Treatment or Punishment (CPT) from 2 to 13 ay 2016, 19 januari 2017, CPT/Inf (2017) 1, para. 9, rm.coe.int/16806ebb7c.
- ⑥ Raad voor de Rechtshandhaving, Executie van strafvonnis - Inspectieonderzoek van de Raad voor de rechtshandhaving naar de procedure voor de executie van strafvonnis in Curaçao, 2022.
- ⑥ Raad voor de Rechtshandhaving, Inspectierapport Review onderzoek Penitentiaire inrichting Curaçao, 2018.

- ① Rijksoverheid, Toolbox Beleidsevaluaties – Onderzoeksmethoden.
- ① Rijksoverheid, Protocol inzake de Versterking grensoezicht in de Caribische landen van het Koninkrijk, 2021. <https://www.toolboxbeleidsevaluaties.nl/onderzoeksmethoden>
- ① Stichting Vluchteling, Wat is er aan de hand in Venezuela? <https://www.vluchteling.nl/waar-we-werken/latijns-amerika/venezuela>
- ① UNHCR, Emergency appeal Venezuela situation, via <https://www.unhcr.org/emergencies/venezuela-situation>
- ① UNHCR, The Principle of Non-Refoulement as a Norm of Customary International Law: Response to the Questions Posed to UNHCR by the Federal Constitutional Court of the Federal Republic of Germany in Cases 2 BvR 1938193, 2 BvR 1953193, 2 BvR 1954193, 31 januari 1994.
- ① UNCAT, 1984
- ① Vreemdelingenbewaring Curaçao, Bestedingsplan – DEF (ongedateerd)

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.



[Typ hier]

