

Vergaderjaar 2024–2025

29 279

Rechtsstaat en Rechtsorde

Nr. 911

BRIEF VAN DE VAN DE STAATSSECRETARIS VAN BINNEN- LANDSE ZAKEN EN KONINKRIJKSRELATIES EN DE MINISTER VAN JUSTITIE EN VEILIGHEID

Aan de Voorzitter van de Tweede Kamer der Staten-Generaal

Den Haag, 18 oktober 2024

Op 6 maart 2023 ontving uw Kamer de beleidsdoorlichting van artikel 1 van hoofdstuk IV Koninkrijksrelaties van de Rijksbegroting «Versterken rechtsstaat»¹ (hierna: beleidsdoorlichting artikel 1). Hierin concludeerden de onderzoekers dat de Nederlandse inzet binnen de rechtshandavingsketen van toegevoegde waarde is. Zij zagen echter ook ruimte voor verbetering. Zo is de doelstelling van artikel 1 «versterken *rechtsstaat*», maar wordt in de praktijk voornamelijk ingezet op de *rechtshandhaving*. Ook signaleerden de onderzoekers dat de rechtshandavingsketen in de Caribische delen van het Koninkrijk kwetsbaar is, omdat er te weinig in verschillende onderdelen van de rechtshandavingsketen wordt geïnvesteerd en bestaande lokale en Nederlandse investeringen te weinig rekening houden met de keten als geheel.

De uitdagingen voor zowel Bonaire, Sint Eustatius en Saba als Aruba, Curaçao en Sint Maarten zijn groot. De geografische ligging nabij Latijns-Amerika en de ligging in het Koninkrijk maken deze maatschappijen tot een aantrekkelijk doelwit van criminelen. Tegelijkertijd vergroot de kleinschaligheid van de eilanden de uitdagingen voor een goed functionerende rechtsstaat.² Omdat criminaliteit niet bij de grens stopt zijn de gevolgen daarvan in zowel de Caribische delen van het Koninkrijk als in Europees Nederland voelbaar. Andersom vormt een sterke rechtsstaat in Aruba, Curaçao en Sint Maarten een barrière voor criminaliteit in Bonaire, Sint Eustatius en Saba, en Europees Nederland. Het is daarom in het directe belang van Nederland dat de samenwerking op het gebied van de rechtsstaat goed verloopt. Bovendien wordt het Koninkrijk internationaal als een geheel gezien en Nederland als zodanig aangesproken op rechtsstatelijke problemen in een individueel land.

¹ Bijlage bij Kamerstukken II, 2022/23, 33 189, nr. 17

² AIV (2020) Veiligheid en rechtsorde in het Caribisch gebied. Noodzakelijke stappen voor een toekomstbestendig Koninkrijksverband

In de kabinetsreactie op de beleidsdoorlichting, die uw Kamer is toege-
stuurd in de bovengenoemde brief van 6 maart 2023 hebben de
toenmalige Staatssecretaris van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksre-
laties (BZK), Minister van Justitie en Veiligheid (JenV), Staatssecretaris
van JenV en Minister van Defensie toegezegd met een gezamenlijke
herijking van de Nederlandse inzet in de rechtshandavingsketen van de
landen te komen (hierna: de herijking). In deze Kamerbrief informeren wij,
mede namens de Minister van Defensie, uw Kamer over de uitkomsten
van de herijking. Ten eerste wordt ingegaan op de aanscherping van de
beleidsdoelstelling van artikel 1 «versterken rechtsstaat». Dit artikel valt
onder hoofdstuk IV Koninkrijksrelaties van de Rijksbegroting. Ten tweede
gaat deze brief in op de oplossingen die in het Justitieel Vierpartijen-
overleg (JVO) zijn geïdentificeerd om de disbalans in de rechtshandha-
vingsketens van de Caribische Landen van het Koninkrijk te verkleinen en
waarop het Ministerie van JenV in samenwerking met BZK, Defensie en
de Caribische landen zal inzetten.

Begrotingsartikel 1 Versterken rechtsstaat

Inwoners van het Koninkrijk moeten, waar zij zich in het Koninkrijk ook
bevinden, erop kunnen vertrouwen dat mensenrechten, goed en
deugdelijk bestuur en rechtszekerheid worden beschermd. Het zijn
essentiële onderdelen van een functionerende democratische rechtsstaat,
waar de landen van het Koninkrijk zich zowel individueel als gezamenlijk
aan hebben gecommitteerd. Daarom is de bescherming hiervan ook
expliciet opgenomen in artikel 43, lid 2 van het Statuut.³

In het Statuut is vastgelegd dat de zorg voor de verwezenlijking van de
fundamentele menselijke rechten en vrijheden, de rechtszekerheid en de
deugdelijkheid van het bestuur een verantwoordelijkheid van de landen
zelf is (art. 43, eerste lid). Vanuit Nederland worden Aruba, Curaçao en
Sint Maarten hierin ondersteund, mede vanuit artikel 1 «Versterken
rechtsstaat» van begrotingshoofdstuk IV Koninkrijksrelaties. Zoals gezegd
ziet deze inzet momenteel voornamelijk op het gebied van rechtshand-
having. De onderzoekers van de beleidsdoorlichting van artikel 1 zijn hier
kritisch op, omdat rechtshandhaving maar één onderdeel vormt van een
goed functionerende rechtsstaat. Sterke instituties zoals integriteitsbu-
reaus en een levendig maatschappelijk middenveld borgen dat de
vrijheden van burgers worden beschermd en maatschappelijke vraag-
stukken worden opgelost. Het bewaken van de grondrechten, het werken
aan een sterke democratie, en een betrouwbaar openbaar bestuur
behoren in Nederland tot de kerntaken van het Ministerie van BZK. Het
Ministerie van BZK zet zich daarom, in nauwe samenwerking met onder
andere de Ministeries van JenV en Defensie, in om de Caribische landen
van het Koninkrijk daar waar mogelijk te helpen een levendige en
robuuste rechtsstaat te borgen en te versterken.

De afgelopen jaren is, onder andere vanuit artikel 1, al ingezet op het
versterken van goed bestuur en het bevorderen van integriteit op Aruba,
Curaçao en Sint Maarten. Het Ministerie van BZK financiert een
gezamenlijk project waarmee Aruba, Curaçao en Sint Maarten bestuurlijke
instrumentaria opbouwen om ondermijning tegen te gaan.⁴ Dit gaat
bijvoorbeeld om het creëren van bewustzijn bij ambtenaren, inhuur van
wetgevingscapaciteit om de instrumentaria te verankeren en het opstellen
van ondermijningsbeelden. De Minister van JenV kondigde onlangs aan
te verkennen of er geld beschikbaar gesteld kan worden om ook Bonaire,

³ Zie voor een beschouwing over de reikwijdte van de waarborgfunctie genoemd in artikel 43,
tweede lid van het Statuut: Kamerstukken II 2010/11, 32 850, nr. 2

⁴ stcr-2023-33574.pdf (officielebekendmakingen.nl)

Saba en Sint Eustatius aan te laten sluiten.⁵ Deze aanpak draagt bij aan een weerbare maatschappij waardoor ondermijnende criminaliteit moeilijker voet aan de grond krijgt in de bovenwereld. Hierdoor nemen de kansen voor witwassen en corruptie af.

Mede als uitkomst van de herijking wil het Ministerie van BZK de komende tijd de samenwerking ter bevordering van de democratische rechtsstaat intensiveren. Hier zijn in 2023 ook reeds de eerste stappen in gezet: met financiering van BZK is in 2023 voor het eerst een Integrity Summit Dutch Caribbean georganiseerd⁶ met de integriteitsbureaus en de integriteitsfunctionarissen van de zes eilanden. 30 deelnemers van 15 verschillende overheidsorganisaties hebben zo een eerste stap gezet op weg naar structurele samenwerking en expertisebevordering. BZK heeft aansluitend een integriteitsplatform Dutch Caribbean gelanceerd met als doel structurele kennisdeling en het uitwisselen van ervaringen tussen de zes eilanden op het gebied van integriteit. De focus van het integriteitsplatform ligt zowel op ambtelijke als bestuurlijke integriteit. In november 2024 organiseert BZK, in samenwerking met de eilanden, de tweede Integrity Summit Dutch Caribbean in Sint Eustatius. Er wordt onder meer ingezet op vaststelling van integriteitsbeleid, oprichting en positionering van integriteitsbureaus, vaststelling van meldcodes, onderzoeksprocedures en bewustwording in de organisaties en daarbuiten.

Daarnaast is het wenselijk de staat van integriteit in de verschillende Caribische delen van het Koninkrijk te monitoren, omdat hierdoor het functioneren op het gebied van integriteit en goed bestuur vergeleken kan worden met de andere landen en eilanden in het Koninkrijk en in het Caribisch gebied. De komende periode wordt samen met Aruba, Curaçao en Sint Maarten nagegaan wat ervoor nodig is om de Caribische delen van het Koninkrijk aan te laten sluiten bij bestaande indexen en monitors op het gebied van integriteit en goed bestuur en wat deelname aan deze specifieke indexen en monitors oplevert. Hiervoor gaat het Ministerie van BZK graag het gesprek aan met partijen als Transparency International.

Aruba, Curaçao en Sint Maarten kennen een levendig maatschappelijk middenveld met tal van organisaties die zich inzetten voor de bevolking van hun land. Een sterk maatschappelijk middenveld is een noodzakelijk voorwaarde voor de zelfredzaamheid. Daarom ondersteunt Nederland bij de versterking hiervan. Deze partijen maken daar waar mogelijk nu al gebruik van middelen die o.a. via Nederlandse departementen beschikbaar komen. Zo heeft het Ministerie van BZK op Sint Maarten in het kader van de wederopbouw al ruim 7 miljoen dollar beschikbaar gesteld voor het Civil Society Partnership Facility for Resilience Project (R4CR), waarmee bijna 100 projecten zijn opgestart. De inzet richt zich enerzijds op organisaties in het maatschappelijk middenveld die aan capaciteitsopbouw doen door andere partijen te professionaliseren. Anderzijds ondersteunt het Ministerie van BZK via de Vertegenwoordiging van Nederland op Aruba, Curaçao en Sint Maarten projecten op het gebied van integriteit, goed bestuur, bestaanszekerheid en democratisch burgerschap. Zo heeft de Vertegenwoordiger van Nederland in Aruba, Curaçao en Sint Maarten op 16 mei jl. een netwerkreceptie gehost voor de Arubaanse LHBTGQI+-gemeenschap op het eiland.

Het Ministerie BZK werkt aan een voorstel om artikel 1 «versterken rechtsstaat» te herzien, zodat bovengenoemde thema's een zichtbare plek krijgen in het meerjarig beleid. Hierbij zal onder andere uiteraard nauw

⁵ Kamerstukken II 2024/25, 36 410 IV, nr. 76

⁶ <https://www.rijksoverheid.nl/actueel/nieuws/2023/11/07/integrity-summit-dutch-caribbean-expertisebevordering-en-meer-samenwerking-op-het-gebied-van-integriteit>

worden samengewerkt met de Ministeries JenV, Defensie en Financiën. Uw kamer wordt hierover in de eerste helft van 2025 geïnformeerd.

Disbalans in de rechtshandavingsketens

Naast de hierboven geadresseerde brede herijking van de Nederlandse inzet ter versterking van de rechtsstaat in het Caribisch deel van het Koninkrijk, – is tussen de vier Ministers van Justitie van het Koninkrijk ook een gesprek gaande over de gesignaleerde disbalans in de rechtshandavingsketens. De Ministers voeren dit gesprek in hun halfjaarlijkse Justitieel Vierpartijenoverleg (JVO), waar dit onderwerp is geagendeerd door Aruba, Curaçao en Sint Maarten.

Het JVO heeft in januari 2024 geconcludeerd dat de disbalans zich manifesteert op drie vlakken: 1) de lokale diensten kampen met een tekort aan personeel, 2) er is een verschil tussen investeringen in, equipering en bemensing van lokale diensten ten opzichte van Koninkrijksbrede en in het Caribisch gebied actieve Nederlandse diensten en 3) er is een verschil tussen de prioriteiten van Aruba, Curaçao en Sint Maarten en die van Nederland.

Rechtshandhaving betreft een autonome landsaangelegenheid, daarom ligt de verantwoordelijkheid voor adequate investeringen in de lokale onderdelen van de rechtshandavingsketen primair bij Aruba, Curaçao en Sint Maarten zelf. Uit de analyse van het JVO blijkt dat versterkingen van de rechtshandavingsketen door de landen zijn achtergebleven en Nederlandse investeringen voornamelijk gericht zijn op Koninkrijksdiensten, zoals het Recherchesamenwerkingsteam (RST) en de Kustwacht Caribisch Gebied, omdat de aanpak van ondermijnende criminaliteit en *upstream disruption* van drugstromen voor Nederland speerpunten zijn. De inzet van deze diensten is groot en er worden goede resultaten behaald. Echter is bij de investeringen niet altijd oog geweest voor de keten als geheel.

De genoemde disbalans beperkt ook de effectiviteit van de Nederlandse inzet. Capaciteitsverschillen tussen lokale en gemeenschappelijke diensten kunnen er immers toe leiden dat een hogere pakkans geen opvolging kan krijgen in de keten. Een gebrek aan capaciteit bij lokale diensten betekent dat een belangrijk beleidsdoel van de Nederlandse inzet – namelijk het vergroten van de zelfredzaamheid Aruba, Curaçao en Sint Maarten – onvoldoende wordt bereikt. Bovendien lopen gezamenlijke projecten, vaak gefinancierd door Nederland, veel vertraging op. Het is dus voor zowel de Caribische landen als voor Nederland van belang dat de disbalans verminderd wordt. Een JVO-werkgroep bestaande uit vertegenwoordigers van de vier landen heeft daarom gewerkt aan oplossingsrichtingen om de disbalans te verkleinen.

Het JVO van juni 2024 heeft ingestemd met de nadere uitwerking, implementering en monitoring van zeven oplossingsrichtingen en heeft een nieuwe JVO-werkgroep hier opdracht toe gegeven. Uw Kamer is over deze oplossingsrichtingen geïnformeerd via de JVO-terugkoppelingsbrief.⁷ In de werkgroep hebben vertegenwoordigers van de vier Ministeries van Justitie zitting. Het Ministerie van JenV zal Nederland vertegenwoordigen in deze werkgroep, waarbij uiteraard nauw wordt samengewerkt met de Ministeries van BZK en Defensie om zo de samenhang met het herijkingstraject te bewaken.

De zeven oplossingsrichtingen voor zowel de individuele landen als voor de samenwerking binnen het Koninkrijk moeten in samenhang worden

⁷ Kamerstukken II 2024/25, 36 410 IV, nr. 76.

bezien. Bij de uitwerking, implementatie en monitoring van de aanbevelingen is voor alle landen een rol weggelegd. Nederland ziet voornamelijk een rol bij de uitwerking van de volgende vier aanbevelingen:

- **het ontwikkelen van een uitvoeringstoets:** Het is van belang dat toekomstige inzet de voornoemde disbalans niet vergroot. Door een uitvoeringstoets vooraf moeten eventuele negatieve consequenties voor andere delen van de keten op tijd duidelijk worden en ervoor worden gezorgd dat de capaciteit van lokale en uitgezonden diensten beter op elkaar aansluiten. De toets zal ook de noodzakelijke randvoorwaarden inzichtelijk maken.
- **het maken van afspraken over ondersteuning bij de start van nieuwe gezamenlijke projecten:** De Caribische landen hebben – mede door capaciteitsgebrek – regelmatig moeite met de tijdige uitvoer van gezamenlijke plannen en projecten. Het is daarom van belang dat in het vervolg duidelijkere afspraken worden gemaakt over projectondersteuning zoals projectleiders, projectsecretarissen, (wetgevings)juristen, HR-personeel of inkopers. De bovenstaande uitvoeringstoets is hierin richtinggevend.
- **de verbetering van de (regionale) samenwerking op het gebied van rechtshandhaving:** Het grensoverschrijdende karakter van ondermijnende criminaliteit maakt dat naar de weerbaarheid van het Koninkrijk als geheel gekeken moet worden. De Nederlandse inzet is dus om de samenwerking te verdiepen op basis van gelijkwaardigheid, met oog voor de draagkracht en verantwoordelijkheden van de landen binnen het Koninkrijk. Een mooi voorbeeld zijn de goede ervaringen met nauwe samenwerking op het domein van de politie.
- **het zorgen voor een strategisch(er) gesprek in het JVO:** Om te borgen dat investeringen de gehele keten versterken, moeten Aruba, Curaçao, Sint Maarten en Nederland de doelen, belangen en gewenste ontwikkelrichting van de rechtshandavingsketen onderling beter afstemmen. Het Justitieel Vierpartijenoverleg is hiervoor een belangrijk gremium. Om ervoor te zorgen dat het gesprek in het JVO zo strategisch mogelijk wordt ingegeven wordt gewerkt aan een aanpassing in opzet van het JVO.

Het kabinet vertrouwt erop dat de opvolging van deze aanbevelingen de effectiviteit van de Nederlandse inzet zullen vergroten. Naast deze aanbevelingen zullen Aruba, Curaçao en Sint Maarten zich tevens buigen over de drie andere aanbevelingen, te weten een instroomplanning voor personeel, het uitvoeren van een kerntakenanalyse voor de diensten in de keten en het vinden van financiële ruimte in de eigen begroting om de keten duurzaam te versterken. De Nederlandse rol is in deze trajecten kleiner, maar desgevraagd en waar mogelijk zal Nederland de overige leden van de werkgroep bijstaan met kennis en expertise.

Tot slot

Het Koninkrijk als geheel en Aruba, Curaçao, Sint Maarten en Nederland, inclusief Bonaire, Sint Eustatius en Saba, individueel hebben een direct belang bij een sterke en weerbare rechtsstaat in de Caribische delen van het Koninkrijk. Het is daarbij van belang dat er niet alleen naar rechtshandhaving wordt gekeken, maar ook naar andere rechtsstatelijke thema's zoals integriteit, goed bestuur en het versterken van het maatschappelijk middenveld. Om dit te bewerkstelligen zal Nederland zowel Aruba, Curaçao en Sint Maarten als Bonaire, Sint Eustatius en Saba ondersteunen in het versterken van de rechtsstaat. Het Ministerie BZK werkt hiervoor ter verbetering van de ondersteuning van de Caribische landen aan een voorstel om artikel 1 (versterken rechtsstaat) te herzien. Hierbij zal uiteraard nauw worden samengewerkt met de Ministeries JenV en

Defensie. Uw kamer wordt hierover in de eerste helft van 2025 geïnformeerd.

Nederland ondersteunt de Caribische landen om de rechtshandhaving te verbeteren, vanuit het volle besef dat dit in belang is van het Koninkrijk, de Caribische landen van het Koninkrijk en van Caribisch en Europees Nederland. De actieve bijdragen van Aruba, Curaçao, Sint Maarten en Nederland aan de JVO-werkgroep zijn een voorwaarde om de disbalans te verkleinen. Nederland kijkt uit naar de voortzetting van de vruchtbare samenwerking op dit gebied. Uw Kamer wordt periodiek over de voortgang van deze werkgroep geïnformeerd via de JVO-terugkoppelingsbrieven.

De Staatssecretaris van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties,
F.Z. Szabó

De Minister van Justitie en Veiligheid,
D.M. van Weel