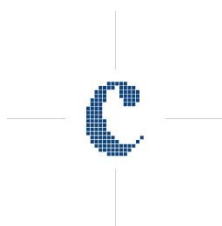


# JUSTITIE IN DE WERELD

## OP WEG NAAR EEN INTERNE BALANS

Evaluatie van het internationale beleid  
van het ministerie van Justitie  
en DEIA in het bijzonder

EINDRAPPORT  
30 oktober 2009



Nederlands Instituut voor Internationale Betrekkingen *Clingendael*  
Clingendael European Studies Programme  
Clingendael 7  
2597 VH Den Haag  
Telefoon: 070 – 3245384  
Fax: 070 – 3746669  
E-mail: [cesp@clingendael.nl](mailto:cesp@clingendael.nl)  
Website: [www.clingendael.nl](http://www.clingendael.nl)

## COLOFON

Dit evaluatie-onderzoek is uitgevoerd in opdracht van het Wetenschappelijk Onderzoek- en Documentatiecentrum (WODC) en op verzoek van de Directie Europese en Internationale Aangelegenheden (DEIA) van het ministerie van Justitie.

### Auteurs

Prof. dr. J.W. de Zwaan  
drs. S.J. Nollen  
dr. J.A. Schout  
drs. M.M. van den Berge  
A.J. van Dijken, MSc  
mr. B.T. van Ginkel  
mr. dr. F.A.N.J. Goudappel

Nederlands Instituut voor Internationale Betrekkingen *Clingendael*

Clingendael 7  
2597 VH Den Haag  
Telefoonnummer: 070 - 3245384  
Faxnummer: 070 - 3746669  
Postbus 93080  
2509 AB Den Haag  
E-mail: [cesp@clingendael.nl](mailto:cesp@clingendael.nl)  
Website: <http://www.clingendael.nl>

© 2009 WODC, Ministerie van Justitie. Auteursrechten voorbehouden.

Postadres WODC:  
Postbus 20301  
2500 EH Den Haag  
E-mail: [wodc@wodc.minjus.nl](mailto:wodc@wodc.minjus.nl)

Bezoekadres WODC:  
Koninginnegracht 19  
Telefoon: 070 – 3706561  
Fax 070 – 3707948

© Alle rechten voorbehouden. Niets uit deze uitgave mag worden verveelvoudigd, opgeslagen in een geautomatiseerd gegevensbestand, of openbaar gemaakt, in enige vorm of op enige wijze, hetzij elektronische, mechanisch, door fotokopieën, opnamen, of enig andere manier, zonder voorafgaande schriftelijke toestemming van het WODC.

# Inhoudsopgave

*Voorwoord*

*Lijst van afkortingen*

*Samenvatting*

1.	INLEIDING	1
1.1	De internationale en Europese beleidscontext	
1.2	Organisatie van de internationale functie	
1.3	Taken van DEIA	
1.4	Opbouw van het rapport	
2.	DOEL EN OPZET VAN DE EVALUATIE	13
2.1	Achtergrond en doelstelling	
2.2	Probleemstelling en onderzoeksvragen	
2.2.1	Onderzoeksvragen	
2.3	Toetsingskader internationale functie	
2.4	Overzicht relevante literatuur	
2.5	Afbakening en aanpak	
2.6	Organisatie van het onderzoek	
 <b>DEEL 1: EVALUATIE VAN DE BESLUIT- EN AGENDAVORMINGSPROCESSEN</b>		
3.	DE INTERNATIONALE FUNCTIE IN DE PRAKTIJK: BESLUITVORMING	31
3.1	Inleiding	
3.2	Dossieranalyse EU-besluitvormingsprocessen	
3.2.1	JBZ-Raad	
3.2.2	Eurojust	
3.3	Dossieranalyse bilaterale en multilaterale besluitvormingsprocessen	
3.3.1	Bezoekdossier Suriname	
3.3.2	Agreed Steps	
3.3.3	Expertisecentrum mensenhandel Bulgarije	
3.3.4	Mensenrechtenstrategie	
3.4	Conclusies	
3.4.1	Dossieroverstijgende conclusies	
3.4.2	Succesfactoren, knelpunten en verbeterpunten	
4.	DE INTERNATIONALE FUNCTIE IN DE PRAKTIJK: AGENDAVORMING	91
4.1	Inleiding	
4.2	Dossieranalyse agendavorming	

- 4.2.1 Interlandelijke adoptie
- 4.2.2 EU-PNR
- 4.2.3 Illegale tewerkstelling
- 4.2.4 Wet Overdracht Tenuitvoerlegging Strafvonnissen
- 4.3 Conclusies
  - 4.3.1 Dossieroverstijgende conclusies
  - 4.3.2 Succesfactoren, knelpunten en verbeterpunten

## **DEEL 2: DE INTERNATIONALE FUNCTIE IN BREDER PERSPECTIEF**

5.	DE INTERNATIONALE FUNCTIE: EEN CONTEXTANALYSE	111
	5.1 Inleiding	
	5.2 De internationale strategie van Justitie	
	5.3 Samenwerking op basis van wederzijdse complementariteit	
	5.4 Taakvervulling door DEIA	
	5.5 Conclusies	
6.	HET INTERNATIONALE DETACHERINGS- EN SCHOLINGSBELEID	123
	6.1 Inleiding	
	6.2 Achtergrond	
	6.3 Doelstellingen	
	6.4 Analyse van het detacheringsbeleid (en scholingsbeleid)	
	6.5 Conclusies	
7.	DE ONTWIKKELING VAN DIRECTIES INTERNATIONALE ZAKEN: EEN VERGELIJKEND PERSPECTIEF	133
	7.1 Inleiding	
	7.2 Indalen	
	7.3 Groeipad van IZ's	
	7.4 Het ministerie van Justitie en het groeiproces	
	7.5 Conclusies	
8.	HOOFDBEVINDINGEN	141
	8.1 Achtergrond	
	8.2 Hoofdbevindingen Besluitvormingsprocessen	
	8.3 Hoofdbevindingen Agendavormingsprocessen	
	8.4 Aandachtspunten voor een betere verankering van de internationale functie	
	8.5 Slotopmerkingen	

## **BIJLAGEN**

- Bijlage 1 Begeleidingscommissie
- Bijlage 2 Samenstelling onderzoeksteam Clingendael
- Bijlage 3 Literatuur en bronnen
- Bijlage 4 Overzicht geïnterviewden (organisaties)

# Voorwoord

Eind oktober 2008 heeft het Nederlands Instituut voor Internationale Betrekkingen ‘Clingendael’ de opdracht van het WODC gekregen, op verzoek van DEIA, om het internationale beleid van het ministerie van Justitie en DEIA in het bijzonder te evalueren. Dit evaluatie-onderzoek heeft geresulteerd in het rapport *Justitie in de wereld. Op weg naar een interne balans*.

Het onderwerp van het onderzoek is inhoudelijk en maatschappelijk uitermate relevant. Het is een feit van algemene bekendheid – en een opdracht die is neergelegd in onze Grondwet – dat Nederland de bevordering van de internationale en Europese rechtsorde hoog in zijn vaandel heeft geschreven. Gedurende de laatste decennia wordt het beleid van het ministerie van Justitie in toenemende mate mede ontwikkeld via internationale organisaties, vooral via de Europese Unie. De Nederlandse rechtsorde ondervindt daar in ruime mate de gevolgen van. Ook de wijze waarop de internationale functie organisatorisch binnen het ministerie wordt ontwikkeld, tevens doel van dit onderzoek, is van groot belang.

Instituut Clingendael is in november 2008 met de opdracht aan de slag gegaan met een team bestaande uit zes onderzoekers. De onderzoeksfase werd afgerond in mei 2009. Ontwikkelingen in de dossiers van na die tijd zijn niet meer meegenomen. Voor de zomer werd een concepteindrapport met de Begeleidingscommissie besproken en na de zomer werd het rapport afgerond en goedgekeurd.

Het onderzoeksteam dankt alle medewerkers van het ministerie van Justitie en andere personen die hun medewerking aan het onderzoek hebben verleend. Meer in het bijzonder worden de leden van de Begeleidingscommissie genoemd, die het onderzoeksteam tijdens de looptijd van het onderzoek zeer tot steun zijn geweest en van rijke adviezen hebben voorzien.

Instituut Clingendael meent een evenwichtig rapport te hebben gepresenteerd dat, naar gehoopt wordt, ontvangen zal worden als een constructieve bijdrage aan de verdere ontwikkeling van de internationale functie van het ministerie van Justitie, en van DEIA in het bijzonder.

Namens het onderzoeksteam,

Prof.dr. Jaap W. de Zwaan  
Mw. drs. Suzanne J. Nollen

Den Haag, oktober 2009



# Lijst van afkortingen

ABD	Algemene Bestuursdienst
AIRS	Afdeling Internationale Rechtshulp in Strafzaken
AIVD	Algemene Inlichtingen- en Veiligheidsdienst
AO	Algemeen Overleg
AT	<i>Agent temporaire</i>
AWF	<i>Analytical Workfile</i>
BIZ	Bureau Internationale Zaken
BNC	Beoordeling Nieuwe Commissievoorstellen
BR	Bestuursraad
BZ	ministerie van Buitenlandse Zaken
BZK	ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties
CATS	<i>Comité Article Trente-Six</i>
CBR	Comtié Burgerlijk Recht
CER	<i>Centre for European Reform</i>
CIBGGI	Centrum voor informatie, beraad en gegevensuitwisseling inzake grensoverschrijding en immigratie
CIM	Coördinatie Internationaal Milieubeleid
CIREFI	<i>Centre for Information, Discussion and Exchange on the Crossing of Frontiers and Immigration</i> (zie CIBGGI)
CLB	Centraal Loopbaan Beraad
CoCo	Coördinatiecommissie voor Europese Integratie- Associatieproblemen
Coreper	<i>Comité des représentants permanents</i> (Comité van Permanente Vertegenwoordigers)
CoRIA	Coördinatie Commissie voor internationale aangelegenheden
CPG	College van Procureurs-generaal
DBOB	Directie Bedrijfsvoering en Ondersteuning Bestuursdepartement
DCBJ	Directie Controle, Bedrijfsvoering en Juridische Zaken
DEIA	Directie Europese en Internationale Aangelegenheden
DG	Directoraat-generaal
DGIAV	Directoraat-generaal Internationale Aangelegenheden en Vreemdelingenzaken
DGJLS	<i>Directorate General Justice, Freedom and Security</i> (Europese Commissie)
DGPJS	Directoraat-generaal Preventie, Jeugd en Sancties
DGPJS, de	Directeur-generaal Preventie, Jeugd en Sancties
DGRR	Directoraat-generaal Rechtshandhaving en Criminaliteitsbestrijding
DGRR, de	Directeur-generaal Rechtshandhaving en Criminaliteitsbestrijding
DGWIIV	Directoraat-generaal Wetgeving, Internationale Aangelegenheden en Vreemdelingenzaken

DGWIAV, de	Directeur-generaal Wetgeving, Internationale Aangelegenheden en Vreemdelingenzaken
DIE	Directie Integratie Europa (ministerie van Buitenlandse Zaken)
DISAD	Directie Internationale Strafrechtelijke Aangelegenheden en Drugsbeleid
DJI	Dienst Justitiële Inrichtingen
DJJ	Directie Justitieel Jeugdbeleid
DJOA	Directie Juridische en Operationele Aangelegenheden
DJZ	Directie Juridische Zaken (ministerie van Buitenlandse Zaken)
DMB	Directie Migratiebeleid
DP&O	Directie Personeel en Organisatie
DPV	Directie Personenverkeer, Migratie en Vreemdelingenzaken (ministerie van Buitenlandse Zaken)
DRB	Directie Rechtsbestel
DRC	Directie Rechtshandhaving en Criminaliteitsbestrijding
DT&V	Dienst Terugkeer en Vertrek
DV	Directie Voorlichting
DW	Directie Wetgeving
EEG	Europese Economische Gemeenschappen
EGKS	Europese Gemeenschap voor Kolen en Staal
EHRM	Europees Hof voor de Rechten van de Mens
EIBK	Europees en Internationaal Beleidskader
EIPA	<i>European Institute of Public Administration</i>
EMM	Expertisecentrum Mensenhandel en Mensensmokkel
END	<i>Expert National Detaché</i>
EOM	Europees Openbaar Ministerie
EPSO	<i>European Personnel Selection Office</i> (Europees Bureau voor personeelsselectie)
EU	Europese Unie
EVD	Economische Voorlichtingsdienst (ministerie van Economische Zaken)
EVRM	Europees Verdrag tot bescherming van de Rechten van de Mens en de fundamentele vrijheden
EZ	Ministerie van Economische Zaken
fte	Fulltime-equivalent
HccH	Haagse Conferentie voor Internationaal Privaatrecht
HLWG	<i>High Level Working Group</i>
IBP	Internationale Betrekkingen en Projecten (afdeling DEIA)
ICAO	<i>International Civil Aviation Organization</i> (Internationale Burgerluchtvaartorganisatie)
IFRI	<i>Institut français des relations internationales</i>
ILO	<i>International Labour Organization</i> (Internationale Arbeidsorganisatie)
IMO	<i>International Maritime Organization</i> (Internationale Maritieme Organisatie)
IND	Immigratie- en Naturalisatiedienst
IOM	<i>International Organization for Migration</i> (Internationale Organisatie voor Migratie)



IPOL	Dienst Internationale Politiesamenwerking (KLPD)
IPR	Internationaal Privaatrecht
IWA	Internationaal Werkende Ambtenaar
IZ	Internationale Zaken (zowel directie als afdeling)
JBZ	Justitie en Binnenlandse Zaken
JDR	Juridische Dienst van de Raad van Ministers
KLPD	Korps Landelijke Politiediensten
KMar	Koninklijke Marechaussee
LNV	Ministerie van Landbouw, Natuur en Voedselkwaliteit
LO	<i>Liaison Officer</i>
MATRA	Maatschappelijke Transformatie (projecten van het ministerie van Buitenlandse Zaken)
MD	<i>Management Development</i>
MOU	<i>Memorandum of Understanding</i>
NCCTHB	<i>National Commission Combating Trafficking Human Beings</i>
NCTb	Nationaal Coördinator Terrorismebestrijding
NFI	Nederlands Forensisch Instituut
NGO	Non-gouvernementele organisatie
O&F	Organisatie- en Formatie(rapport)
OECD	<i>Organization for Economic Co-operation and Development</i> (zie OESO)
OESO	Organisatie voor Economische Samenwerking en Ontwikkeling (zie OECD)
OM	Openbaar Ministerie
OSCE	<i>Organization for Security and Co-operation in Europe</i> (zie OVSE)
OVSE	Organisatie voor Veiligheid en Samenwerking in Europa (zie OSCE)
PNR	<i>Passenger Name Records</i>
pSG	Plaatsvervangend Secretaris-Generaal
PV-EU	Permanente Vertegenwoordiging bij de EU
PV-EU, de	Permanente Vertegenwoordiger bij de EU
PV-RvE	Permanente Vertegenwoordiging bij de Raad van Europa
RIEZ	Raad Internationale en Europese Zaken
RvE	Raad van Europa
SBR	Staats- en Bestuursrecht (afdeling DW)
SCIFA	<i>Strategic Committee for Immigration, Frontiers and Asylum</i>
SIOD	Sociale Inlichtingen- en Opsporingsdienst
SIRENE	<i>Supplementary Information Request at the National Entry</i>
SIS	Schengen informatiesysteem
SIZ	Stafbureau Internationale Zaken (Zie ook BIZ)
SMART	Specifiek, Meetbaar, Actiegericht, Resultaatsgericht, Tijdsgebonden.
SZW	Ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid
TO	Toescheidingsovereenkomst
UNHCR	<i>United Nations High Commissioner for Refugees</i> (VN- Vluchtelingenorganisatie)
VenW	Ministerie van Verkeer en Waterstaat
VN	Verenigde Naties

VROM	Ministerie van Volkshuisvesting, Ruimtelijke ordening en Milieu
WIPO	<i>World Intellectual Property Organization</i> (Wereldorganisatie Intellectuele Eigendom)
WOBKA	Wet opneming buitenlands kinderen ter adoptie
WODC	Wetenschappelijk Onderzoek- en Documentatiecentrum
WOTS	Wet Overdracht Strafvonnissen

# Samenvatting

## Justitie in de wereld

### Op weg naar een interne balans

Evaluatie van het internationale beleid van Justitie en DEIA in het bijzonder

#### ACHTERGROND

De internationalisering en Europeanisering van de beleidsterreinen van het ministerie is de laatste twee decennia aanzienlijk toegenomen. Dit heeft ertoe geleid dat het Justitiebeleid ten aanzien van tal van onderwerpen die van fundamenteel belang zijn voor de inrichting van een veilige en rechtvaardige samenleving, niet meer op nationaal maar veeleer op internationaal niveau worden ontwikkeld. De overkoepelende doelstelling van het ministerie van Justitie is het bevorderen van een Europese en internationale rechtsorde.

Het ministerie van Justitie bevindt zich in een complexe en dynamische internationale omgeving waar een breed scala van onderwerpen geagendeerd staat. Het is een relatief kleine, maar belangrijke speler in een complex krachtenveld met zeer uiteenlopende spelers en organisaties, die elk hun eigen spelregels en procedures kennen. Binnen dit krachtenveld moet Justitie op consistente, coherente en effectieve wijze, op de juiste momenten in het juiste forum de Nederlandse belangen over het voetlicht brengen. Dit alles stelt hoge eisen aan de organisatie van het internationale werk binnen het ministerie. De standpunten die ingebracht worden in de internationale gremia moeten worden gecoördineerd. In samenhang daarmee is het van belang een visie en strategie te ontwikkelen over de internationale justitiesamenwerking.

Het ministerie heeft pas recentelijk organisatorische wijzigingen doorgevoerd als gevolg van die internationalisering. Ten einde meer regie, coherentie en focus aan te brengen in de internationale functie is in oktober 2006 de directie Internationale en Europese Aangelegenheden (DEIA) van start gegaan. De oprichting van DEIA is een ingrijpende verandering geweest. DEIA is *naast* de bestaande directies komen te staan. De Directoraten-generaal (DG's) en directies blijven namelijk beleidsverantwoordelijk voor de internationale aspecten van hun eigen beleidsterreinen. Het uitgangspunt voor de taak- en werkverdeling tussen de beleidsdirecties en DEIA is samenwerking op basis van *wederzijdse complementariteit*. DEIA's bijdrage aan het internationale werk van Justitie is drieledig: ze is beleidsverantwoordelijk voor de ontwikkeling en realisatie van een Justitiebrede **visie en strategie**; draagt zorg voor een **gecoördineerde en effectieve Justitie-inzet**; en **faciliteert, adviseert en informeert** de politieke en ambtelijke leiding en de directies in logistieke en instrumentele zin.

## DOEL

Het doel van dit onderzoek is inzicht te krijgen in de rol en invloed van Justitie en in het bijzonder DEIA in EU- en bilaterale en multilaterale besluitvormingsprocessen. Daarbij komt de vraag aan de orde in hoeverre het werk van DEIA bijdraagt aan de realisatie van overkoepelende Justitiedoelstelling op internationaal terrein. Daarnaast kan het onderzoek bouwstenen opleveren voor een betere verankering van de internationale functie van Justitie, en van DEIA in het bijzonder.

## PROBLEEMSTELLING

De probleemstelling luidt als volgt:

- 1) Hoe heeft het ministerie van Justitie en meer in het bijzonder DEIA geopereerd ten aanzien van de:
  - a. EU-besluitvormingsprocessen, inclusief de intra- en interdepartementale afstemming op JBZ terrein;
  - b. Bilaterale en multilaterale besluitvormingsprocessen, inclusief de intra- en interdepartementale afstemming, indien van toepassing?
- 2) Hoe verloopt de agendavorming van internationale dossiers bij het ministerie van Justitie en in het bijzonder bij DEIA?

## METHODOLOGIE

Het evaluatie-onderzoek bestaat uit twee delen. **Deel 1** van het onderzoek bestaat uit de analyse van in totaal tien dossierstudies. Het betreft een zestal besluitvormingsanalyses van Europese, bilaterale en multilaterale dossiers. Onderdeel van het onderzoek vormen tevens vier dossiers die de agendavormingsprocessen analyseren binnen het ministerie van Justitie.

Het onderzoeksteam heeft gewerkt op basis van een voorgeselecteerde dossierkeuze die DEIA en het WODC hebben gemaakt aan de hand van de *rol van DEIA* bij het betreffende onderwerp. De onderwerpen voor de analyse van de besluitvormingsprocessen zijn gekozen uit de praktijk van de twee hoofdafdelingen van DEIA, de afdeling Europese Unie (DEIA/EU) en de afdeling Internationale Betrekkingen en Projecten (DEIA/IBP).

De beantwoording van de onderzoeksvragen over het optreden van Justitie en DEIA inzake de Europese, multilaterale en bilaterale besluitvormingsprocessen en de wijze van agendavorming van internationale onderwerpen binnen het ministerie, zijn gebaseerd op de methode van de *retrospectieve procesevaluatie*. Van elk afzonderlijk besluitvormingsdossier is een analyse van de processen gemaakt om na te gaan in hoeverre de vooraf gestelde doelstellingen zijn behaald. In de conclusie per dossier wordt ingegaan op het bereiken van de inhoudelijke doelstellingen, het verloop van de processen (binnen Justitie, in Nederland en internationaal) en de wijze waarop DEIA in het concrete geval is opgetreden (primair verantwoordelijk, niet primair

verantwoordelijk, etc.) beoordeeld aan de hand van de *taken* die DEIA bij haar oprichting heeft gekregen.

Onderzoeksvraag	Dossier	Betrokkenheid DEIA
1. Besluitvormingsprocessen		<b>Afdeling EU</b>
1a. Europese besluitvormingsprocessen	JBZ-Raad	DEIA primair verantwoordelijk
	Eurojust	DEIA niet primair verantwoordelijk
		<b>Afdeling IBP</b>
1b. Bilaterale en multilaterale besluitvormingsprocessen	Surinamebezoek	DEIA primair verantwoordelijk
	<i>Agreed Steps</i>	DEIA aanvankelijk niet primair verantwoordelijk (nu wel)
	Expertisecentrum mensenhandel	DEIA niet primair verantwoordelijk
	Mensenrechtenstrategie	Ander ministerie primair verantwoordelijk
		<b>Betrokkenheid DEIA</b>
2. Agendavormingsprocessen	Interlandelijke adoptie	Geen betrokkenheid DEIA
	EU-PNR	Initiatief bij DEIA
	Illegale tewerkstelling	Overdracht van trekkersrol
	WOTS	Geen betrokkenheid DEIA

Tabel 1: Overzicht onderzochte dossiers en betrokkenheid DEIA

Ten behoeve van de dossieroverstijgende conclusies voor de besluitvormingsprocessen (onderzoeksvraag 1) zijn de conclusies van de afzonderlijke dossiers getoetst aan een toetsingskader. Dit kader bestaat uit criteria voor de mate van inhoudelijke doelbereiking, criteria voor effectieve internationale/Europese belangenbehartiging, criteria op basis van de hoofdbeginselen van de internationale functie binnen Justitie en criteria voor de taakuitvoering van DEIA.

Voor het beantwoorden van onderzoeksvraag 2 over de agendavormingsprocessen zijn de conclusies van de afzonderlijke agendavormingsdossiers ook getoetst aan de indicatoren van een toetsingskader. Hierbij is gekeken of er interne richtlijnen bestaan over agendavorming binnen het ministerie, naar het principe van ‘nationaal is internationaal’, of DEIA en de directies regelmatig overleg hebben over de agenda’s en de manier waarop DEIA signaleert, initieert, coördineert en vervolgens dossiers overdraagt.

De toetsingskaders zijn gebaseerd op het Europees en Internationaal Beleidskader 2008-2010 (EIBK) het Organisatie & Formatierapport (O&F rapport) voor de oprichting van DEIA, en aanvullende *literatuurstudie*. Vanuit de ruimschoots aanwezige wetenschappelijke literatuur, rapporten en vergelijkbaar onderzoek bij andere departementen over effectieve belangenbehartiging, onderhandelen en lobbyen in de Europese Unie, effectieve nationale beleidscoördinatie en agendavormingsprocessen, heeft het onderzoeksteam indicatoren geformuleerd. De dossieranalyses zijn tot stand gekomen op basis van *desk studies* (bestudering van aanwezige interne e-mail correspondentie, dossierstukken en aantekeningen, interne notities, Europese documenten, werkgroepverslagen, instructies en Kamerstukken) in combinatie met semi-structureerde *interviews* met de meest betrokken ambtenaren binnen

en buiten het ministerie van Justitie. Voor ieder dossier is met tenminste drie betrokkenen ambtenaren binnen en/of buiten het ministerie gesproken.

**Deel 2** van het onderzoek geeft in aanvulling op de dossierstudies een breder perspectief op de internationale functie binnen het ministerie van Justitie en de rol van DEIA. In de eerste plaats heeft het onderzoeksteam hiertoe een ‘contextanalyse’ uitgevoerd voor de vorming van een algemene indruk over de wijze waarop het ministerie van Justitie internationaal opereert. Dit is gedaan op basis van aanvullende *face-to-face* en telefonische interviews die zijn afgenomen met een twintigtal personen binnen en buiten het ministerie in Nederland en in het buitenland.

Op de tweede plaats is een analyse gemaakt van het internationale detacherings- en scholingsbeleid. Een analyse van deze horizontale taak van DEIA is gemaakt, omdat het detacheringsbeleid potentieel een belangrijke rol kan spelen bij de vervulling en de versterking van de internationale functie van het ministerie. Het geeft tevens inzicht in de samenwerking binnen het ministerie, bijvoorbeeld in het geval van terugplaatsing van uitgezonden ambtenaren. Bovendien kan dit beleid positief bijdragen aan de effectieve belangenbehartiging van Nederland binnen internationale organisaties, en aan de versterking van bilaterale contacten. Ook Rijksbreed wordt dit gezien als een zeer belangrijk onderwerp.

Tot slot is, ter nadere illustratie, additioneel literatuuronderzoek gedaan naar en zijn interviews afgenomen over de (fases van) ontwikkeling van de directies Internationale Zaken bij acht andere ministeries. Om zowel een vergelijking met andere mogelijk te maken als een theoretisch contrast te bieden ten aanzien van de wijze waarop Justitie de internationale functie heeft georganiseerd.

#### RESULTATEN VAN DE PROCESRECONSTRUCTIES INZAKE DE EU, BILATERALE EN MULTILATERALE BESLUITVORMINGDOSSIERS

Er zijn in totaal zes besluitvormingsdossiers onderzocht, te weten: de voorbereiding van de **JBZ-Raad** (november 2008), herziening van het **Eurojustbesluit**, bezoekdossier **Suriname**, bilateraal kader tussen de VS en Nederland **Agreed Steps**, het project voor de oprichting van een **Expertisecentrum mensenhandel in Bulgarije**, en de inbreng van Justitie in de nota **mensenrechtenstrategie** van het ministerie van Buitenlandse Zaken. Dit is gebeurd op basis van indicatoren uit het toetsingskader. Het ging daarbij om de mate van doelbereiking, effectiviteit van de besluitvormingsprocessen en coördinatie, de hoofdbeginselen van de internationale functie en de taakuitvoering door DEIA. Tevens zijn er op basis van dossiers aantal succesfactoren, knel- en verbeterpunten gesignaleerd.

De dossieroverstijgende conclusies luiden als volgt:

***1. De Europese, multilaterale en bilaterale belangenbehartiging door het ministerie van Justitie verloopt in de regel professioneel en is effectief gezien de overwegend goede resultaten.***

In vijf van de zes onderzochte dossiers zijn de vooraf gestelde beleidsdoelen, boven verwachting (Suriname), volledig (Expertisecentrum mensenhandel Bulgarije, mensenrechtenstrategie) of grotendeels (JBZ-Raad, Eurojust) bereikt. Bij de Europese besluitvormingsprocessen zijn zoveel spelers betrokken die andere en/of tegengestelde belangen hebben, dat een lidstaat nooit volledig alle doelen kan behalen. In één dossier, *Agreed Steps*, moest het besluitvormingsproces nog opgestart worden.

***2. De Justitie-inzet in de onderzochte besluitvormingsdossiers is niet altijd aan te merken als tijdig of pro-actief. Dit heeft echter het behalen van een goed resultaat niet in de weg gestaan.***

Eén van de criteria voor effectieve belangenbehartiging betreft het formuleren van een *tijdige* en *pro-actieve* Justitie-inzet ten behoeve van de beïnvloeding van de besluitvormingsprocessen. Hieraan is in de meeste van de onderzochte dossiers niet voldaan. In het Eurojust-dossier, bijvoorbeeld, behoorde Nederland wel tot de initiatiefnemers van het wijzigingsvoorstel. Echter, de eerste grote slag, het daadwerkelijk meeschrijven aan het initiatiefvoorstel, was gemist. In het behartigen van de Nederlandse Justitiebelangen in de nota Mensenrechtenstrategie die werd geschreven door het ministerie van Buitenlandse Zaken, kwam Justitie pas in beweging nadat het daartoe door BZ in de gelegenheid was gesteld.

Ook voor de onderzochte bilaterale dossiers lijkt de tijdigheid en pro-activiteit een belangrijk aandachtspunt. Daar wordt de beleidsinzet van Justitie nogal ad hoc en op het laatste moment bepaald of bijeengebracht.

***3. De coördinatieprocessen en de samenwerking tussen DEIA en de directies verlopen niet altijd vlekkeloos. Dit verhindert overigens niet dat Justitie internationaal doorgaans met één stem spreekt.***

Een voorwaarde voor effectieve belangenbehartiging, betreft een *consistente, coherente, en flexibele Justitie-inbreng*, die bij alle Nederlandse betrokken spelers bekend en aanvaard is, en zonodig aangepast kan worden indien de omstandigheden dit vereisen. DEIA draagt hiervoor de verantwoordelijkheid binnen de internationale functie van Justitie. De twee Europese besluitvormingsdossiers laten zien dat de coördinatieprocedures binnen Justitie vaste routine zijn. In het voorproces van de EU besluitvormingsprocessen is soms wel verschil van inzicht tussen partijen, maar uiteindelijk spreekt Justitie/Nederland met één stem.

Het beeld dat hierover naar voren komt in de bilaterale besluitvormingsdossiers is diffuser van aard. Dit is te verklaren doordat de coördinatie bilateraal zich niet alleen beperkt tot de directies en afdelingen binnen het kerndepartement, maar DEIA ook te maken heeft met

uitvoeringsinstanties, diensten en aan Justitie gerelateerde organisaties die vaak eigenstandig bilaterale relaties aangaan en zich daarin lastig laten coördineren. Dit komt duidelijk naar voren in het Suriname dossier, waar de Nederlandse ambassade in Paramaribo zich verbaasde over het grote aantal partijen van Justitie dat daar zaken deed, ogenschijnlijk zonder enige onderlinge afstemming. Het bezoek van de minister aan Suriname heeft ertoe geleid dat de Justitie-inzet nu veel consistentere en coherenter is geworden.

Het beeld dat de dossieranalyses geven inzake de *samenwerking, wederzijdse informatie-uitwisseling en kennisdeling* is wisselend. Het onderzoeksteam constateert dat de samenwerking tussen de Justitieonderdelen en DEIA op zichzelf niet het probleem is. Men werkt samen omdat het werk dit vereist: het moet. De dossierhouders leveren inhoudelijke input op aanvraag van DEIA voor de JBZ-Raad, het Surinamebezoek, etc. Echter, sterkere vormen van samenwerking, zoals actieve wederzijdse informatie-uitwisseling en kennisdeling, verlopen in de praktijk moeizamer. Een positief voorbeeld van optimale informatie-uitwisseling en kennisdeling binnen het departement betrof de ‘coproductie’ tussen DW en DEIA in het dossier Mensenrechtenstrategie.

#### ***4. De strategiebepaling en prioritering in en tussen dossiers is onderbelicht.***

Een belangrijke indicator voor effectieve belangenbehartiging betreft de mate van *strategiebepaling* in een dossier, die zich vertaalt in een vooraf bepaald ambitieniveau, prioritering, inzet van middelen, rol van de top, etc. In bijna alle dossieranalyses valt op dat de minister van Justitie zelf zeer nauw betrokken is bij het bepalen van het ambitieniveau en het te behalen resultaat binnen een bepaald dossier. In het Eurojust-dossier is tevens duidelijk sprake van een strategische aanpak en keuzes op dossierniveau. De aanwezigheid van een Nederlandse END’er bij de Europese Commissie, werkzaam op het Eurojust-dossier, heeft een strategische meerwaarde gehad voor Nederland. Meer in brede zin lijkt de strategiebepaling in dossiers door DEIA enigszins onderbelicht.

Wat betreft de invulling van haar *strategie- en visievormingstaak* zou binnen DEIA volgens het EIBK meer aandacht moeten zijn voor de prioritering van de multi- en bilaterale samenwerking, bijvoorbeeld door het opstellen van een beleidskader voor de Verenigde Staten of voor de Verenigde Naties, of ten behoeve van andere partijen waarmee Justitie permanente en prioritaire relaties onderhoudt. Uit de dossierstudies is gebleken dat de bovenstaande strategische kaders nog niet aanwezig zijn. DEIA is momenteel bezig met het ontwikkelen van dergelijke kaders. Het dossier Suriname is een mooi voorbeeld dat intensieve procescoördinatie door DEIA uitmondt in een meer gestructureerde aanpak van het hele ministerie voor de middellange termijn.

#### ***5. De bewindslieden en ambtelijke top worden goed door DEIA ondersteund bij de uitvoering van hun internationale taken.***

Ten aanzien van de *faciliterende taak* van DEIA, wordt geconstateerd dat met de komst van DEIA de facilitatie van de politieke en ambtelijke top sterk is verbeterd. DEIA heeft directe toegang tot de bewindslieden en weet hun wensen goed te vertalen. Ook beseffen de andere



Directoraten-generaal nu dat DEIA ook voor hen werkt. Deze logistieke en inhoudelijke coördinatietaken zijn overigens wel zeer arbeidsintensief.

Op basis van de bovenstaande conclusies wordt hier een opsomming gegeven van de succesfactoren en de gesignaleerde knel- en/of verbeterpunten.

#### Succesfactoren

- Met de komst van DEIA is de ondersteuning van de politieke en ambtelijk top sterk verbeterd.
- De routinematige coördinatieprocessen binnen het ministerie lopen soepel, zowel voor de Europese als voor de bilaterale dossiers.
- Logistieke coördinatie door DEIA in bilaterale dossiers, die ad hoc zijn gestart, hebben geleid tot een meer consistent en coherent Justitiebeleid.
- Deskundigheid, creativiteit en inzet van Justitiemedewerkers dragen positief bij aan het behalen van resultaat.

#### Knelpunten

- Wederzijdse informatie-uitwisseling en kennisdeling is een aandachtspunt.
- Samenwerking verloopt niet in alle gevallen even soepel. Soms is er sprake van een zekere onduidelijkheid over de rol- en taakverdeling tussen DEIA en de directies, zoals duidelijk is gebleken in het Eurojust-dossier bij de afstemming over het BNC-fiche.
- Korte termijn werkzaamheden hebben voorrang en zijn arbeidsintensief. Dit gaat ten koste van de meer strategische taken van DEIA, die op de langere termijn juist tijd en werk kunnen besparen.

#### Verbeterpunten

- Prioritering internationaal: het werk is divers, veel en zo omvangrijk dat iedereen baat heeft bij duidelijkere doelen.
- Tijdig en pro-actief werken.
- Strategische internationale beleidskaders voor bijvoorbeeld de VN, Raad van Europa of bilaterale landen zouden kunnen helpen de werkzaamheden binnen Justitie beter te stroomlijnen.
- Procedure over hoe om te gaan met inhoudelijke verschillen van opvatting bij het opstellen van een BNC-fiche (wie is eindverantwoordelijk) beter vastleggen, bijvoorbeeld in een nieuwe versie van de EU-routeplanner.

### RESULTATEN PROCESRECONSTRUCTIE AGENDAVORMINGSDOSSIER

De vier agendavormingsdossiers die zijn getoetst zijn: **interlandelijke adoptie**, **EU-PNR**, **illegale tewerkstelling** en het dossier Wet Overdracht Tenuitvoerlegging Strafvonnissen, **WOTS**. De conclusies van de dossierreconstructies zijn getoetst aan de volgende criteria: interne richtlijnen over agendavorming, het principe ‘nationaal is internationaal’, DEIA en de

directies hebben regelmatig overleg over de agenda's, DEIA signaleert, initieert en coördineert indien nodig, en draagt vervolgens over.

***1. DEIA pakt haar signalerende en initiërende rol inzake agendavorming vroegtijdig op.***

Het betreft hier de rol van DEIA bij nieuwe dossiers die geen directe portefeuillehouder hebben. In twee van de onderzochte dossiers heeft een overdracht van de trekkersrol plaatsgevonden. DEIA heeft daarbij een *initiërende rol* gespeeld bij dossiers die door haar als prioritair en horizontaal zijn aangemerkt. DEIA heeft in beide gevallen gesignaleerd, geïnitieerd en gecoördineerd en vervolgens het dossier overgedragen. De overdracht van het dossier EU-PNR is bemoeilijkt door de afwezigheid van een leidraad over een dergelijke overdracht. Dit was deels te wijten aan de breedte van het dossier. Tevens bleek de bereidheid bij de betrokken directies om verantwoordelijkheid te nemen achter te blijven bij de behoefte. Duidelijkere afspraken over de overdracht voor aanvang van het initiatief, zouden een manier zijn voor DEIA om deze situatie te voorkomen. Het dossier Illegale Tewerkstelling betrof weliswaar geen 'verweesd' dossier, waardoor de overdracht van de trekkersrol soepeler verliep. De meerwaarde van de initiëring door DEIA is hierbij duidelijk.

***2. Er ontbreken interne richtlijnen en overlegstructuren waar agendaproblemen adequaat mee opgelost kunnen worden.***

Op de eerste plaats is uit de agendavormingsanalyses gebleken dat er nauwelijks *interne richtlijnen* zijn waarop kan worden teruggevalen bij onduidelijkheden over de plaatsing en/of overdracht van een dossier. In de voorkomende gevallen blijkt dat het DEIA veel tijd en moeite kost om andere directies ertoe te bewegen de verantwoordelijkheid voor het 'verweesde' dossier over te nemen. Het valt het onderzoekteam op dat de lijn niet automatisch de onderwerpen oppakt of bereid is om op te pakken. Uit analyses van de agendavormingsprocessen komt niet duidelijk naar voren of DEIA en de directies in voldoende mate *regelmatig en structureel overleg* hebben over de lopende dossiers of toekomstige agenda's.

***3. De informatie-uitwisseling tussen de directies en DEIA over bestaande internationale Justitie dossiers is niet optimaal.***

Het WOTS-dossier laat zien dat de directie die verantwoordelijk is voor het aanleveren van de dossierbijdragen ten behoeve van bilaterale bezoeken, goed op de hoogte is van de geplande bezoeken. Andersom is DEIA niet betrokken bij het benaderen van landen met welke een eventuele WOTS-relatie wordt aangegaan. Aan de ene kant zou betere informatie-uitwisseling er voor kunnen zorgen dat DEIA hierbij meer strategisch kan adviseren en horizontale verbanden kan leggen. Aan de andere kant zou de betrokken directie beter kunnen anticiperen op verzoeken voor dossierbeschrijvingen. In het dossier interlandelijke adoptie lijkt deze informatie-uitwisseling soepeler te verlopen.

Op basis van de bovenstaande conclusies wordt hier een opsomming gegeven van de succesfactoren en de gesignaleerde knel- en/of verbeterpunten.

### Succesfactoren

- DEIA pakt haar signalerende en initiërende rol inzake agendavorming vroegtijdig op.

### Knelpunten

- Informatie-uitwisseling vanuit de directies richting DEIA.
- De signalerende, initiërende rol van DEIA kan alleen tot een goed einde worden gebracht wanneer directies de verantwoordelijkheid geheel overnemen.

### Verbeterpunten

- Het structureel benutten van het internationaal directeurenberaad voor het bespreken van de agenda's en uitbreiding van de structurele overleggen (naast de reeds bestaande periodieke overleggen) tussen DEIA en de beleidsdirecties over lopende dossiers en toekomstige agenda's
- DEIA kan haar coördinerende rol verder invulling geven bijvoorbeeld door het opzetten van intra-departementale dossierteams, waarbij de verantwoordelijkheden vooraf duidelijk zijn.
- Justitie werkt aan een cultuur van actieve informatiedeling. De beleidsdirecties en DW moeten DEIA actiever informeren over internationale ontwikkelingen.

#### RESULTATEN INTERNATIONALE FUNCTIE IN BREDER PERSPECTIEF

De contextanalyse bevestigt een aantal conclusies die ook uit de dossierstudies naar voren is gekomen. Zo kan worden geconstateerd dat er binnen het ministerie en DEIA behoefte bestaat aan meer visie- en strategievorming op het internationale terrein. Ook wordt geconcludeerd dat de beoogde aansluiting 'nationaal is internationaal' nog onvoldoende plaatsvindt. Ten aanzien van de samenwerking tussen de directies/DG's en DEIA wordt opgemerkt dat de wederzijdse complementariteit, niet altijd wederzijds is (er lijkt soms sprake van competitie), soms niet wordt gevoeld en er ook niet altijd naar wordt gehandeld. Ook komt het beeld naar voren dat bij sommigen van DEIA en de beleidsdirecties het idee leeft dat de ander niet genoeg kennis cq. affiniteit voor het internationale werk in huis heeft. Een laatste conclusie is dat er meer aandacht moet komen voor de horizontale beleidscoördinatie.

Uit de analyse van het detacherings- en scholingsbeleid blijkt dat het ministerie, door de verdienste van DEIA, hier een belangrijke stap voorwaarts in heeft gezet. Er ligt een uitgebreide notitie, er bestaan procedures, etc. De volgende stap is dit beleid verder in de organisatie in te bedden en actief te stimuleren. Een aanbeveling is wel het huidige detacheringsbeleid beter in te bedden in het personeelsbeleid. Justitie kent een gevarieerd aanbod aan internationale opleidingen, maar van een scholingsbeleid gekoppeld aan internationaal personeelsbeleid is nog geen sprake. Dit terwijl internationale kennis en expertise binnen het departement wel als een probleem wordt ervaren (zie de alinea hierboven).

Vanuit de meer theoretische benadering van de ontwikkeling van andere directies internationale zaken binnen de Rijksoverheid komt naar voren dat de internationale functie van het ministerie van Justitie tot wasdom is gekomen de afgelopen jaren. DEIA zal zich in de toekomst verder ontwikkelen van *tegenhanger* die ervoor zorgt dat de andere delen van het

ministerie bij de internationale beleidsprocessen worden betrokken naar *facilitator*. In die rol zal DEIA zich meer moeten gaan richten op het formuleren van de hoofdlijnen van het internationale en Europese beleid en de directies wijzen op de nieuwe ontwikkelingen. Het faciliteren en monitoren van de strategische processen en het verzorgen van horizontale coördinatie worden dan de belangrijkste taken.

#### AANDACHTSPUNTEN VOOR EEN BETERE VERANKERING VAN DE INTERNATIONALE FUNCTIE

- Besteed (nog) meer aandacht aan strategie- en visievorming.
- De aansluiting tussen ‘nationaal en internationaal’ binnen het DGPJS en het DGRR moet verbeterd worden.
- Het begrip wederzijdse complementariteit moet duidelijker gedefinieerd worden. De regels voor de intern taak- en werkverdeling moeten scherper worden ontwikkeld en bewaakt.
- Investeer nog nadrukkelijker in de verdere professionalisering van de internationale functie.

# 1. Inleiding

In dit onderzoek wordt de internationale functie van het ministerie van Justitie geëvalueerd. Het toenemende belang van de internationale en Europese beleidscontext voor het ministerie van Justitie, heeft in oktober 2006 geleid tot een ingrijpende organisatorische wijziging van de manier waarop de internationale functie binnen het ministerie was belegd. Toen ging namelijk de directie Europese en Internationale Aangelegenheden (DEIA) van start.

Het rapport bestaat uit twee delen, voorafgegaan door een tweetal inleidende hoofdstukken en afgesloten door een hoofdstuk 8 met de hoofdbevindingen. In het eerste deel staat het onderzoek naar het internationale optreden van Justitie en de interne agendavorming in een tiental concrete beleidsdossiers centraal. In het tweede deel is, ter aanvulling van deze dossierstudies, een aantal aanvullende studies opgenomen: naar de meer algemene beleidscontext waarin de internationale functie van het ministerie van Justitie wordt uitgeoefend; naar het beleid van het ministerie inzake detachering en scholing betreffende voor het ministerie belangrijke internationale functies; en naar de wijze waarop in het algemeen de internationale functie door ministeries in Den Haag wordt ingevuld.

Dit inleidende hoofdstuk schetst eerst in paragraaf 1.1. de internationale en Europese ontwikkelingen die aanleiding hebben gegeven tot het herontwerp van de internationale functie. In paragraaf 1.2. wordt ingegaan op de opeenvolgende rapporten over de organisatorische wijziging van de internationale functie binnen het ministerie van Justitie. Paragraaf 1.3. bespreekt de opzet en taken van DEIA. Tot slot worden in paragraaf 1.4. de probleemstelling en opbouw van dit evaluatieonderzoek toegelicht.

## 1.1 DE INTERNATIONALE EN EUROPESE BELEIDSCONTEXT

De werkzaamheden van het ministerie van Justitie worden van oudsher beïnvloed door internationale aspecten en tendensen. Een concreet voorbeeld hiervan is de bewaking van onze buitengrenzen met de buurlanden. Meer in zijn algemeenheid gaat het om de opstelling van normen en waarden waaraan landen en personen zich in hun onderlinge (handels-)betrekkingen moeten houden. Ook de Nederlandse Grondwet getuigt van een actieve bemoeienis van ons land met internationale samenwerking op justitiegebied. Dit komt bij uitstek naar voren in artikel 90, waarin de Nederlandse regering wordt opgedragen ‘de ontwikkeling van de internationale rechtsorde’ te bevorderen.

Traditioneel kreeg veel van de internationale samenwerking op het terrein van Justitie gestalte via bilaterale afspraken. Vanaf medio vorige eeuw zijn ook vormen van multilaterale samenwerking van de grond gekomen. De internationale beleidsprocessen raakten steeds meer

verweven met het Nederlandse justitiebeleid. Een eerste aanknopingspunt betrof de gevolgen van grensoverschrijding en, in dat verband, de erkenning van reisdocumenten en identiteitsbewijzen, destijds afgesproken in Benelux-kader. In diezelfde periode kwam ook de Raad van Europa (RvE) tot stand, met het Europees Verdrag tot bescherming van de Rechten van de Mens en de fundamentele vrijheden (EVRM) als meest prominente instrument.

### **EEG-EU samenwerking in ontwikkeling**

Medio twintigste eeuw werden de eerste stappen gezet in de richting van de huidige Europese Unie. Die waren van oorsprong gericht op economische samenwerking, met de oprichting van de Europese Gemeenschap voor Kolen en Staal (EGKS) en de Europese Economische Gemeenschappen (EEG). Het voortschrijdende proces van Europese integratie heeft een enorme impuls gegeven aan de internationale samenwerking. Ook het ministerie van Justitie heeft daarvan de gevolgen ondervonden. Deze hielden in eerste instantie verband met de werking van de interne markt, in het bijzonder met het beginsel van vrij verkeer van personen, goederen en diensten binnen de Europese Unie. Vrij verkeer brengt daarnaast de noodzaak van gelijke behandeling mee: op de arbeidsmarkt en bij vestiging in een andere lidstaat. Ook de gevolgen van de wederzijdse erkenning van beroepskwalificaties zijn in dat verband relevant.

De werking van de interne Europese markt heeft ook een externe dimensie, en die betreft het personenverkeer vanuit en naar derde landen. Die problematiek vergt een Europese aanpak op andere beleidsterreinen, bijvoorbeeld van de organisatie van de buitengrenscontroles, alsmede het asiel- en immigratiebeleid. Om te voorkomen dat het opheffen van belemmeringen van het vrije verkeer aanleiding geeft tot grensoverschrijdende criminaliteit, moet tegelijkertijd meer gemeenschappelijk worden opgetrokken op het gebied van politie en justitie.

Mede vanwege de politiek gevoelige aard van deze problematiek is er aanvankelijk voor gekozen de samenwerking via intergouvernementele afspraken te laten verlopen. Naast, opnieuw, bilaterale afspraken valt hier te wijzen op de samenwerking in het kader van 'Schengen'. Schengen was een initiatief van Duitsland, Frankrijk en de Benelux-landen. Bij deze samenwerking zijn geleidelijk aan steeds meer lidstaten van de Europese Unie betrokken. Alleen het Verenigd Koninkrijk en Ierland hebben geen deel van de Schengen-ruimte willen uitmaken. Een eerste globale lijst met Schengen-afspraken – het Schengen Akkoord – dateert van 1985. Vijf jaar later, in 1990, kwam een gedetailleerde uitvoeringsovereenkomst – de Schengen Uitvoeringsovereenkomst – tot stand, die verplichtingen inzake opheffing van controles aan de binnengrenzen, aanzetten tot een gemeenschappelijk asiel- en immigratiebeleid en afspraken op het gebied van internationale politiesamenwerking bevatte.

Later is, naar het voorbeeld van de Schengen-samenwerking, ook in EU- kader een alomvattend programma op het gebied van justitie en binnenlandse zaken tot stand gekomen. De juridische basis hiervoor werd gelegd in het Verdrag van Maastricht, dat op 1 november 1993 in werking is getreden. De reeks onderwerpen betreffende justitie en binnenlandse zaken die in het Verdrag van Maastricht werden gekenmerkt als zijnde van gemeenschappelijk belang, werden destijds aangeduid als de 'Derde Pijler-samenwerking'. Deze onderwerpen

varieerden van grenscontroles, asiel- en immigratiebeleid en civielrechtelijke samenwerking tot strafrechtelijke- en politiesamenwerking. De uitvoering van die Derde Pijler-samenwerking heeft een tijd parallel gelopen met samenwerking in het kader van Schengen.

Bij de inwerkingtreding van het Verdrag van Amsterdam, op 1 mei 1999, is het gedeelte van de justitiesamenwerking dat inhoudelijk is verweven met de werking van de interne markt 'gecommunautariseerd'.<sup>1</sup> Onderwerpen als de problematiek van de binnen- en buitengrenzen en het visa-, asiel- en immigratiebeleid zouden voortaan binnen het kader van de Europees Gemeenschap worden ontwikkeld. Hetzelfde gold, al was dat een vrij arbitraire keuze, voor de civielrechtelijke samenwerking. Ten aanzien van deze communautarisering hebben het Verenigd Koninkrijk, Ierland en Denemarken destijds een uitzondering bedongen, en ook gekregen. In het Verdrag van Amsterdam is voorts de afspraak gemaakt het *acquis* van de Schengen-samenwerking, dat toen al een forse omvang had, te integreren in het *acquis* van de Europese Unie. Als gevolg van de toetreding in 1995, van o.a. Zweden en Finland tot de Unie en de genoemde opname van het Schengen-*acquis* in dat van de EU, zijn Noorwegen en IJsland bij de verdere ontwikkeling van de Schengen-samenwerking betrokken. Later heeft ook Zwitserland zich hierbij aangesloten. Liechtenstein heeft het Schengen Akkoord ondertekend, maar is nog niet daadwerkelijk toegetreden tot het Schengen-gebied. Door het Verdrag van Amsterdam zijn tevens een aantal supranationale hervormingen aangebracht in de Derde Pijler-samenwerking, die alle betrekking hadden op de rol van de instellingen in de besluitvorming.

De uitvoering van deze nieuwe afspraken op verdragsniveau is vergezeld gegaan van de totstandkoming van meerjaren-beleidsprogramma's op het gebied van justitie en binnenlandse zaken. Gegeven het politieke belang van de materie, zijn deze programma's op het niveau van de Europese Raad vastgesteld. Het eerste in deze reeks programma's, het zogenoemde Tampere Programma, beliep de periode 1999 t/m 2004. De opvolger van Tampere was het Haags Programma, met een looptijd van 2005 tot 2010. Doordat dit tweede meerjarenprogramma tot stand kwam onder het Nederlands EU-voorzitterschap, heeft het Nederlandse ministerie van Justitie hierop aanzienlijke invloed kunnen uitoefenen.<sup>2</sup> Thans is een derde programma in voorbereiding. Dat zal naar verwachting eind 2009 onder Zweeds EU-voorzitterschap tot stand komen, en zal het Stockholm Programma gaan heten.

### **Andere internationale organisaties**

Naast de Europese Unie, wordt het werkterrein van het ministerie van Justitie beïnvloed door andere internationale kaders. Het ministerie is hiertoe actief in diverse internationale organisaties, zoals de Verenigde Naties, de Raad van Europa, de Haagse Conferentie voor Internationaal Privaatrecht, de Organisatie voor Economische Samenwerking en Ontwikkeling (OESO), de *World Intellectual Property Organization* (WIPO), de *International Maritime Organization* (IMO), de Organisatie voor Veiligheid en Samenwerking in Europa (OVSE), de

1) Per 1 januari 2005 is de besluitvorming daadwerkelijk communautair geworden.

2) Zie Hfd.7, Werken aan de ruimte van vrijheid, veiligheid en rechtvaardigheid, in: *Primus inter pares, Een evaluatie van het Nederlands EU-voorzitterschap 2004*, IOB evaluatie, no.314, juli 2008.



*International Civil Aviation Organization (ICAO)*, de *International Organization for Migration (IOM)* en het kantoor van de *United Nations High Commissioner for Refugees (UNHCR)*.

De *Verenigde Naties* zijn uitgegroeid tot het primaire kader op wereldniveau om vrede, veiligheid en mensenrechten te waarborgen. Om die doelstellingen te bereiken beschikt de VN over een uitgebreid scala van instellingen en instrumenten. Zo heeft de organisatie een voortrekkersrol vervuld op het gebied van terrorismebestrijding, door middel van verdragen en actieplannen. Deze verdragen en actieplannen verschaffen Nederland een kader voor en instrumenten bij het Nederlandse terrorismebestrijding. De *Raad van Europa* is opgericht ter verdediging van de rechten van de mens, de parlementaire democratie en de rechtsstaat in Europa. Daarbij wordt onderhandeld over verdragen teneinde de juridische praktijken van de lidstaten nader op elkaar af te stemmen. De Raad van Europa is voorts actief bij de verdere ontwikkeling van het EVRM, via aanvullende protocollen. Mede vanwege de uitbreiding van het aantal lidstaten van de Raad van Europa is de effectiviteit van de rechtspleging van het Hof voor de Rechten van de Mens een onderwerp dat al geruime tijd hoog op de agenda staat, ook in Nederland.

De *Haagse Conferentie voor Internationaal Privaatrecht* houdt zich bezig met internationale samenwerking op het gebied van burgerlijk recht en handelsrecht. De Conferentie is een wereldwijd en prestigieus kader waarin diverse overeenkomsten op die terreinen tot stand zijn gekomen. De *OESO* beoogt de samenwerking te intensiveren tussen landen en regeringen die gecommitteerd zijn aan de beginselen van democratie en markteconomie. De organisatie behandelt in dat verband onderwerpen zoals duurzaamheid van economische groei en werkgelegenheid alsmede financiële stabiliteit. De *WIPO* is een gespecialiseerd agentschap van de Verenigde Naties dat de ontwikkeling en instandhouding van een mondiaal regime inzake intellectuele eigendomsrechten tot taak heeft. De *IMO* bevordert de veiligheid van de internationale scheepvaart en besteedt in dat verband tevens aandacht aan onderwerpen als milieuvervuiling. De *OVSE* is een veiligheidsorganisatie waarbij momenteel 56 landen zijn aangesloten en die samenwerking, complementair aan die van andere organisaties, op economisch, militair en humanitair gebied ten doel heeft. De *ICAO* houdt zich bezig met het ontwerpen van normen en standaarden op het gebied van de burgerluchtvaart, ter bevordering van de veiligheid in die sector. De *IOM* staat voor een ordelijk en menselijk verloop van migratiestromen in de wereld. In dat verband besteedt deze organisatie ook aandacht aan hulp aan vluchtelingen, ontheemden en andere categorieën van personen die behoefte hebben aan bescherming. De *UNHCR* is het aangewezen kader om internationale activiteiten ter bescherming van vluchtelingen op te zetten en te coördineren. Al deze internationale organisaties beïnvloeden het werkkterrein van het ministerie van Justitie, bepalen de internationale context en bieden beleidsmakers kaders en instrumenten voor het Nederlandse beleid.

### **Bilaterale samenwerking**

De opkomst van de multilaterale samenwerkingsverbanden heeft het belang van bilaterale samenwerking op het terrein van justitie en politie echter niet verminderd. Hierbij hebben de relaties met de buurlanden, alsmede landen die voor Nederland van belang zijn als bron- of



transitland voor (georganiseerde) criminaliteit, prioriteit. Tevens investeert Nederland fors in de capaciteitsopbouw voor een goed functionerende nationale rechtsorde en een sterke rechtsstaat in derde landen. In dit kader wordt gewerkt met prioriteitslanden. Dat gebeurt ook op migratiegebied, vooral inzake terugkeer en vertrek, alsmede op het terrein van terrorismebestrijding.<sup>3</sup>

Daarnaast heeft bilaterale samenwerking aan belang gewonnen door de vele actieve multilaterale samenwerkingsverbanden, niet in de laatste plaats de Europese Unie. Via bilaterale contacten wordt het krachtenveld in kaart gebracht, wordt onderling vertrouwen vergroot en worden coalitiepartners gevonden.

### **Recente ontwikkelingen**

De laatste twee decennia heeft het proces van globalisering nieuwe gevolgen teweeggebracht voor het werkterrein van het ministerie van Justitie. Zo hebben de nieuwe communicatiemiddelen en snellere verkeersverbindingen, waardoor mensen met een verschillende culturele, religieuze en etnische achtergrond regelmatig en intensiever met elkaar in aanraking komen, grote gevolgen. Mede door dit soort ontwikkelingen zijn de verschillen tussen arm en rijk in de wereld nog duidelijker zichtbaar geworden.

Het justitieonderwerp waartoe globalisering het laatste decennium het meest prominent aanleiding heeft gegeven, is terrorisme. Vooral sinds de aanval op de Verenigde Staten op 11 september 2001 is de bestrijding van terrorisme verheven tot de hoogste prioriteit in de internationale samenwerking. Terrorismebestrijding is sindsdien in nagenoeg alle internationale organisaties als gespreksthema aan de orde gekomen. Voor Nederland zijn de in VN en EU-kader gemaakte afspraken het meest van belang.

In samenhang met het globaliseringsproces zijn ook de bilaterale betrekkingen, zowel binnen Europa als op andere continenten, op justitiegebied intensiever geworden. Voorbeelden hiervan zijn het reguleren van migratiestromen en het bestrijden van illegale immigratie, mensenhandel, drugshandel en andere vormen van georganiseerde criminaliteit.

Mede door deze nieuwe uitdagingen op mondiaal niveau is de Europese Unie de laatste jaren gepreoccupeerd geweest met institutionele innovaties. Het voorlopige eindpunt van dit proces is het – nog niet door alle lidstaten geratificeerde – Verdrag van Lissabon. Wanneer dit verdrag tussen de EU-lidstaten in werking treedt, krijgt de samenwerking in Europa op het gebied van justitie een nieuwe impuls. Nog duidelijker dan voorheen zal ‘justitie’ een onderwerp zijn dat regelmatig op de Europese agenda verschijnt. Door het wegvallen van de Derde Pijler zal de EU-samenwerking op justitiegebied een meer communautair karakter krijgen. De samenhang van het gemeenschappelijk beleid inzake vrijheid, veiligheid en rechtvaardigheid zal ook verder verstevigd kunnen worden. Vervolgens zullen de effectiviteit en het democratisch karakter van de samenwerking gebaat zijn bij invoering van respectievelijk meer meerderheids-

---

3) Zie voor de desbetreffende landen het *Europees en Internationaal Beleidskader 2008-2010*, Ministerie van Justitie, juni 2008, p. 34.

besluitvorming in de Raad, een intensievere rol voor het Europees Parlement als medewetgever, alsmede een volledige rechtsmacht voor het Hof van Justitie.

### **Internationale samenwerking en Justitie**

De geschetste ontwikkelingen hebben ertoe geleid dat het beleid van het ministerie van Justitie ten aanzien van tal van onderwerpen die van fundamenteel belang zijn voor de inrichting van een veilige en rechtvaardige samenleving, niet meer op nationaal maar veeleer op internationaal niveau wordt ontwikkeld. Het beleid inzake grensoverschrijdende thema's, zoals criminaliteitsbestrijding, vreemdelingenbeleid, mensenrechten en veiligheid wordt gaandeweg primair op internationaal niveau bepaald.

Het ministerie van Justitie bevindt zich aldus in een dynamische internationale omgeving, waar een breed scala van onderwerpen geagendeerd staan. Het is een relatief kleine, maar belangrijke speler in een complex krachtenveld, met zeer uiteenlopende actoren en organisaties die elk hun eigen spelregels en procedures kennen. Binnen dit complexe krachtenveld moet Nederland op consistente, coherente en effectieve wijze en op de juiste momenten de justitiebelangen over het voetlicht brengen. Daarbij is ook de keuze van het meest geschikte gremium i van belang.

Dit alles stelt hoge eisen aan de organisatie van het internationale werk binnen het ministerie van Justitie. De standpunten die in de internationale gremia worden ingebracht, moeten worden gecoördineerd. In samenhang daarmee is het van belang een visie op en strategie voor de internationale justitiesamenwerking te ontwikkelen.

#### **1.2 ORGANISATIE VAN DE INTERNATIONALE FUNCTIE**

Pas in de jaren'90 heeft het ministerie van Justitie specifieke organisatorische hervormingen verbonden aan de toename van de omvang en de intensiteit van de internationale justitiesamenwerking. Aanvankelijk werd van de experts op de afzonderlijke gebieden verwacht de internationale dimensie van hun werk als het ware 'mee' te nemen en zich zo te ontpoppen tot *all round*-experts. In het bijzonder door de groeiende dynamiek van de Europese samenwerking is geleidelijk aan onder ogen gezien dat internationale samenwerking ook gevolgen moest hebben voor de organisatie van het ministerie van Justitie.

Vandaar dat in 1995, vrij kort na de inwerkingtreding van het Verdrag van Maastricht (1 november 1993) én met het oog op het aankomende voorzitterschap van Nederland van de Raad van de Europese Unie in 1997, binnen het ministerie het Bureau Internationale Zaken (BIZ) is opgericht. Deze kleine eenheid werd vooral belast met de intra- en interdepartementale coördinatie van het EU-beleid en de voorbereiding van de JBZ-Raden. Daarnaast hield BIZ zich bezig met de Raad van Europa en in beperkte mate met bilaterale aangelegenheden. In 2003 werd de naam van deze eenheid zonder verdere organisatorische wijzigingen, veranderd in Stafbureau Internationale Zaken (SIZ).

Naast SIZ bestond in die tijd het Directoraat-generaal Internationale Aangelegenheden en Vreemdelingenzaken (DGIIV) uit een directie Vreemdelingenbeleid en een drietal kleine internationale eenheden op het terrein van internationale drugs-, rechtshulp- en strafrechtelijke samenwerking. Enkele jaren later gingen deze bureaus op in de directie Internationale Strafrechtelijke Aangelegenheden en Drugsbeleid (DISAD).

Een meer structurele benadering van het internationale werk van het ministerie van Justitie kwam aan de orde toen Rijksbreed meer diepgaand werd nagedacht over de inrichting van de internationale functie van de Rijksoverheid.

Naar aanleiding van de in het kader van het programma Andere Overheid uitgevoerde Takenanalyse Justitie is in augustus 2005 binnen het ministerie het project Herontwerp Internationale Functie ingesteld. Dit project maakte deel uit van het Programma een Ander Justitie. In januari 2006 werd het eindrapport *Herontwerp Internationale Functie* gepresenteerd,<sup>4</sup> waarin werd vastgesteld dat de internationale functie binnen het ministerie niet eenduidig was belegd<sup>5</sup> en werd geconstateerd dat vooral in de andere Directoraten-generaal dan het DGIIV de internationale aspecten van het beleid te weinig aandacht kregen.<sup>6</sup> Het ministerie van Justitie functioneerde, zo werd opgemerkt, internationaal weliswaar nog wel redelijk goed, maar dat was toch vooral te danken aan de betrokkenheid van ministers en individuele medewerkers.<sup>7</sup>

De secretaris-generaal had, als opdrachtgever van het rapport, de auteurs de taak meegeven in het rapport oplossingen te vinden voor twee in de *Takenanalyse Justitie* geconstateerde problemen.<sup>8</sup> De Takenanalyse had, ten eerste, vastgesteld dat de verbinding tussen internationaal en nationaal niet goed was geregeld en, ten tweede, werd de horizontale coördinatie van het internationale beleid als onvoldoende bevonden. In het rapport *Herontwerp Internationale Functie* werd als oplossing voor het eerste probleem het *modelbesluit* voorgesteld; DG's dragen de eindverantwoordelijkheid voor de internationale aspecten van hun beleidsterrein, oftewel de DG's zijn verantwoordelijk voor het verbinden van internationaal beleid met nationaal beleid. De oplossing voor het tweede probleem werd gezien in het oprichten van een directie Europese en Internationale Aangelegenheden. Dit is het *organisatiebesluit*. Hierbij werd expliciet aangegeven dat DEIA haar taken complementair zou dienen te vervullen aan de beleidsverantwoordelijkheid van alle DG's voor de Europese en internationale aspecten van hun beleidsterreinen.

Het rapport *Herontwerp Internationale Functie* omvatte dus een modelbesluit en een organisatiebesluit. Beide besluiten zijn in de zomer van 2006 overgenomen door het *Interim-rapport Voorbereidingsgroep Taken en Bevoegdheden Directie Europese en Internationale*

4) Ministerie van Justitie, Bureau Secretaris-Generaal, Programmteam Takenanalyse Justitie, *Eindrapport Departementale Takenanalyse Justitie*, juni 2005.

5) Idem, hoofdstuk 2.1, onder a, p. 6.

6) Idem, hoofdstuk 2.1, onder b, p. 6.

7) Idem, hoofdstuk 2.1, onder d, p. 7.

8) Uitgevoerd in het kader van het programma Andere Overheid.

*Aangelegenheden* (kortweg: rapport Heukels)<sup>9</sup> en het *Organisatie en Formatie rapport* (kortweg: O&F rapport).<sup>10</sup> Beide rapporten spreken van een wederzijdse complementariteit, waaraan zowel aan de kant van DEIA als de kant van de directies invulling moet worden gegeven. DEIA is opgericht ter verbetering van de horizontale coördinatie van het internationale beleid. In het rapport Heukels werd de hoofddoelstelling van DEIA als volgt geformuleerd: ‘het zorgdragen voor een gecoördineerde Justitie-inzet van Nederland zowel binnen EU-kader als in multilateraal kader alsook gericht op de Koninkrijkssamenwerking en de bilaterale samenwerking met voor Nederland relevante landen binnen en buiten de Europese Unie, met inachtneming van de eigen beleidsverantwoordelijkheid van alle DG’s voor de Europese en internationale aspecten van hun beleidsterrein.’<sup>11</sup>

De uiteindelijke modaliteiten voor het functioneren van DEIA werden vastgelegd in het O&F rapport van augustus 2006. Daarin zijn de drie centrale taken van DEIA vastgelegd: *faciliteren, beleidscoördinatie en beleidsverantwoordelijkheid*.<sup>12</sup> De directie is geplaatst binnen het nieuwe Directoraat-generaal Wetgeving Internationale Aangelegenheden en Vreemdelingenzaken (DGWIAV). De organisatiestructuur van DEIA bestaat uit twee afdelingen: de afdeling Europese Unie (EU) en de afdeling Internationale Betrekkingen en Projectenprogramma’s (IBP).<sup>13</sup> Bij DEIA/IBP zijn ook het personeels-, loopbaan- en detacheringsbeleid ondergebracht.<sup>14</sup> Tevens is bij de oprichting van DEIA afgesproken dat de Justitie-afdeling van de PV-EU, onderdeel van de Permanente Vertegenwoordiging van het Koninkrijk bij de Europese Unie, ‘functioneel’ onderdeel van DEIA zou zijn. De link tussen Justitie-afdeling van de PV-EU en DEIA wordt o.a. zichtbaar, doordat het Hoofd van de Justitie-afdeling van de PV-EU periodiek deelneemt aan de Management Team-vergaderingen van DEIA.<sup>15</sup> Attachés van het ministerie van Justitie in het buitenland zouden daarmee ook functioneel onderdeel worden van DEIA.<sup>16</sup> Het O&F rapport ging ook in op de financiën, de formatie en omvatte een implementatieplan.

### 1.3 TAKEN VAN DEIA

De directie Internationale en Europese Aangelegenheden is in oktober 2006 met haar werkzaamheden begonnen. Bij de oprichting van DEIA ging het oude Stafbureau Internationale Zaken met haar toenmalige bezetting van ongeveer 12 formatieplaatsen, in de nieuwe directie op. De formatieomvang van DEIA bedraagt thans zo’n 34 fte, inclusief de in het buitenland geplaatste medewerkers, en 4 medewerkers zijn bovenformatief. Het accent en

9) Ministerie van Justitie, *Interimrapport Voorbereidingsgroep Taken en Bevoegdheden Directie Europese en Internationale Aangelegenheden* (DEIA), 21 juni 2006.

10) Ministerie van Justitie, *Organisatie en Formatierapport Directie Europese en Internationale Aangelegenheden*, Fase II, O&F Rapport, versie Bestuursraad, 16 augustus 2006.

11) *Rapport Heukels*, paragraaf 2, p. 6.

12) *O&F rapport*, p. 13.

13) *O&F rapport*, hoofdstuk 5, pp. 18 e.v.

14) *Idem*, p. 22.

15) De vergaderingen van het Managementteam: *O&F rapport*, pp. 24-25.

16) Bij de Permanente Vertegenwoordiging van Nederland bij de Raad van Europa en de bilaterale ambassades van Nederland in Parijs, Washington, Berlijn en Brussel, zie *O&F rapport*, p. 25.

de inhoud van de werkzaamheden van de medewerkers binnen de twee hoofdafdelingen van DEIA verschillen van aard. Binnen DEIA/EU zijn de meeste beleidsmedewerkers verantwoordelijk voor een onderdeel van de EU-coördinatie. Naast deze procestaak zijn ze veelal belast met een inhoudelijk beleidsterrein,<sup>17</sup> specifieke bilaterale relaties met andere EU-lidstaten of een meer strategisch project.<sup>18</sup> Bij de afdeling DEIA/IBP zijn de werkzaamheden van de beleidsmedewerkers veelal ingedeeld op basis van bilaterale relaties en/of internationale organisaties.

De hoofdtaken van DEIA zijn als volgt gedefinieerd.

*Beleidsverantwoordelijkheid (visie en strategiefunctie)*

DEIA heeft een beleidsverantwoordelijkheid voor de ontwikkeling en verwezenlijking van een strategie en een visie ten aanzien van Justitie-brede onderwerpen in Europees en internationaal kader, alsmede ten aanzien van Koninkrijksamenwerking.

Onder de beleidsverantwoordelijkheid vallen onder andere het opstellen van een strategisch beleidskader, het ontwikkelen van een gastlandbeleid en van landenkaders die de basis voor samenwerking tussen het ministerie en die landen vastlegt.

*Beleidscoördinatie (proces- en beleidscoördinatie)*

DEIA is beleids- en procescoördinator wat betreft de inbreng van Justitie-standpunten. Dit houdt in: bewaking en coördinatie van de dossierinbreng van het ministerie in de verschillende gremia; bewaking van de voortgang en de planning; het informeren van de diverse partners over de voortgang; en het vragen van feedback. De betrokken departementsonderdelen zijn zelf verantwoordelijk voor de inhoud van dossiers en de inbreng van Justitie-standpunten.

De coördinatiefunctie van DEIA behelst tevens horizontale beleidscoördinatie. Dit is het borgen van samenhang in een horizontaal beleidsdossier waarin verscheidene departementsonderdelen een rol hebben. DEIA heeft hier een beleidsverantwoordelijke rol en voert de regie over het proces, opdat ieders belang wordt gewaarborgd.

- 
- 17) Het werkterrein van Justitie is opgesplitst in: veiligheid en strafrecht, asiel en migratie en civiel recht.
  - 18) Voorbeelden zijn het project post-Haags Programma en het project werkwijze Verdrag van Lissabon.



#### *Faciliteren* (logistiek, overzicht, portaal en instrumenteel)

DEIA faciliteert de politieke en ambtelijke leiding en de directies in logistieke en instrumentele zin en verzorgt de informatievoorziening aan interne dossierhouders en belanghebbenden. Zij is verantwoordelijk voor het beleid en de coördinatie inzake de justitiële capaciteitsopbouw in derde landen, en de financiële programma's. Daarnaast is DEIA verantwoordelijk voor het tot stand komen van het personeels-, loopbaan en detacheringsbeleid van in het buitenland werkzame DEIA-medewerkers.

De oprichting van DEIA is een ingrijpende verandering geweest in de organisatie van de internationale functie van het ministerie van Justitie. De directie heeft een omvangrijker takenpakket dan haar voorganger SIZ en in Den Haag ruim twee keer zo veel medewerkers. DEIA is naast de bestaande directies komen te staan en is verantwoordelijk voor de *horizontale coördinatie* van het internationale Justitie-beleid. De beleidsverantwoordelijke DG's en directies blijven beleidsverantwoordelijk voor de internationale aspecten van hun eigen beleidsterrein. Uitgangspunt voor de taak- en werkverdeling met DEIA is samenwerking op basis van wederzijdse complementariteit. De gevolgen van deze grote verandering zijn op korte termijn nog niet geheel uitgekristalliseerd.

In het O&F rapport werd reeds een implementatieplan voor DEIA vastgesteld. In dit implementatieplan is opgenomen dat in de eerste twee jaar van haar functioneren twee evaluaties uitgevoerd zouden worden.<sup>19</sup> De *eerste* betrof een tussentijdse evaluatie, een monitor, die na twee jaar zou meten of de vastgestelde doelstellingen worden bereikt en of eventuele tussentijdse bijstelling wenselijk is. Deze evaluatie is in augustus 2008 gepresenteerd als *Samenwerken over de grenzen* (kortweg: DEIA-monitor).<sup>20</sup> De *tweede* evaluatie zou in 2009 worden uitgevoerd met als doel te onderzoeken of de doelstelling van DEIA behaald was en om verantwoording af te leggen over de voorgaande twee jaren. De opzet van de voorliggende evaluatie is evenwel breder van opzet dan destijds in het O&F rapport werd aangekondigd en onderzoekt de internationale functie van Justitie als geheel, en de rol van DEIA in het bijzonder.

#### 1.4 OPBOUW VAN HET RAPPORT

De probleemstelling die aan dit evaluatieonderzoek ten grondslag ligt is tweeledig:

1. Hoe heeft het ministerie van Justitie, en meer in het bijzonder DEIA, geopereerd ten aanzien van de:
  - a. EU-besluitvormingsprocessen, inclusief de intra- en interdepartementale afstemmings- op JBZ-terrein;

19) *O&F rapport*, p. 31.

20) *Samenwerken over grenzen heen*, Resultaten monitoring DEIA, periode 1 oktober 2006 -1 augustus 2008.

- b. bilaterale en multilaterale besluitvormingsprocessen, inclusief de intra- en interdepartementale afstemming, indien van toepassing?
2. Hoe verloopt de agendavorming van internationale dossiers bij het ministerie van Justitie, en in het bijzonder bij DEIA?

Het onderzoek heeft plaatsgevonden op basis van een tiental, door het ministerie geselecteerde, beleidsdossiers op de terreinen EU-besluitvorming, bilaterale en multilaterale besluitvorming en agendavorming.

Met inbegrip van dit inleidende hoofdstuk 1, bestaat het rapport in totaal uit 8 hoofdstukken. Hoofdstuk 2 gaat in op de uitgangspunten van het onderzoek: het doel, de probleemstelling, de opzet, de methodologie en het toetsingskader voor de dossierstudies. Aan de hand van deze uitgangspunten wordt in de daarop volgende twee hoofdstukken – de hoofdstukken 3 en 4, tezamen het eerste deel van dit rapport uitmakend – het dossieronderzoek betreffende de internationale functie van het ministerie van Justitie in de praktijk weergegeven. In hoofdstuk 3 staan de dossieranalyses inzake de besluitvormingsprocessen centraal (onderzoeksvragen 1a en 1b), terwijl in hoofdstuk 4 de agendavormingsprocessen aan de hand van dossierstudies worden geanalyseerd (vraag 2).

Het onderzoek op basis van de tien geselecteerde beleidsdossiers, zoals opgenomen in Deel 1 van dit rapport, is echter niet voldoende gebleken om volledig inzicht te krijgen in de werking van de internationale functie van het ministerie van Justitie in het algemeen. Om deze reden zijn in een tweede deel van het rapport (de hoofdstukken 5, 6 en 7) de resultaten opgenomen van aanvullend onderzoek op een drietal terreinen. Zo wordt in hoofdstuk 5 verslag gedaan van interviews met een aantal hoofdrolspelers, binnen en met name buiten het departement, over het *internationale optreden* van het ministerie, en van DEIA in het bijzonder. Hoofdstuk 6 betreft een analyse van een onderwerp dat van cruciaal belang is voor de ondersteuning van het internationale beleid van het ministerie van Justitie: het internationale detacherings- en scholingsbeleid. Het gaat hier om een taak van DEIA ter versterking van de internationale functie van het ministerie van Justitie, die ook Rijksbreed van groot belang wordt geacht voor de effectieve belangenbehartiging van Nederland in met name de Europese Unie. Tot slot is in hoofdstuk 7 een beknopte analyse opgenomen betreffende de wijze waarop de internationale functie in het algemeen bij departementen wordt opgezet en verder wordt ontwikkeld. Daarbij is een vergelijking gemaakt tussen DEIA en de directies Internationale Zaken bij een aantal andere departementen.

In hoofdstuk 8 worden op basis van de inhoud van beide delen van dit rapport de conclusies gepresenteerd en worden aanbevelingen gedaan voor een betere verankering van de internationale functie van het ministerie van Justitie.





## 2. Doel en opzet van de evaluatie

### 2.1 ACHTERGROND EN DOELSTELLING

De internationalisering en Europeanisering van de beleidsterreinen van het ministerie van Justitie zijn de laatste twintig jaar aanzienlijk toegenomen, zoals blijkt uit hoofdstuk 1. De overkoepelende doelstelling van het ministerie op internationaal terrein is het bevorderen van de totstandkoming van een Europese en internationale rechtsorde. Hiertoe dient het ministerie bij te dragen aan de inzet van Nederland bij de totstandkoming van deugdelijke EU- en internationale wetgeving, alsmede aan de verbetering van de justitie- en politiesamenwerking binnen de Europese Unie en in ander internationaal verband. Voor de komende jaren wil het ministerie tevens inzetten op versterking van de effectiviteit en het vertrouwen in de Europese en de internationale rechtsorde.<sup>21</sup> De internationale functie van het ministerie is onlosmakelijk verbonden met zijn nationale missie. Teneinde meer regie, coherentie en focus aan te brengen in de toegenomen Europese en internationale samenwerking op justitiegebied, is in oktober 2006 de directie Europese en Internationale Aangelegenheden opgericht.

Het doel van dit onderzoek is om inzicht te krijgen in de rol en invloed van het ministerie van Justitie, in het bijzonder DEIA, in EU-, bilaterale en multilaterale besluitvormingsprocessen. Daarbij komt de vraag aan de orde in hoeverre het werk van DEIA bijdraagt aan de verwezenlijking van de overkoepelende doelstelling van het ministerie op internationaal terrein. Daarnaast kan het onderzoek bouwstenen opleveren voor een betere verankering van de internationale functie van het ministerie, in het bijzonder van DEIA.

Het onderzoek bestaat uit een zestal besluitvormingsanalyses van Europese, bilaterale en multilaterale dossiers, waarin gekeken wordt of en, zo ja, hoe het ministerie, en DEIA in het bijzonder, de vooraf vastgestelde internationale beleidsdoelen behaald hebben, hoe zij deze doelen hebben uitgedragen in internationale fora, alsmede naar de manier waarop binnen en buiten het ministerie is samengewerkt om deze doelen te bereiken. Onderdeel van het onderzoek vormen tevens vier dossiers die de agendavormingsprocessen binnen het ministerie analyseren.

### 2.2 PROBLEEMSTELLING EN ONDERZOEKSVRAGEN

In dit onderzoek staat de vraag centraal hoe in de afgelopen tweeënhalf jaar *vorm en inhoud* is gegeven aan de internationale besluitvormings- en agendavormingsprocessen van het

---

21) Hoofdstuk 3, Beleidsartikelen, in: *Rijksbegroting 2008-2009*, Tweede Kamer, vergaderjaar 2008-2009, 31700 hoofdstuk VI, nr.2, pp. 88-91.

ministerie van Justitie, meer in het bijzonder door DEIA. Tevens is de vraag welke lessen daaruit kunnen worden getrokken voor de toekomst.

De probleemstelling is als volgt:

1. Hoe heeft het ministerie van Justitie, en meer in het bijzonder DEIA, geopereerd ten aanzien van de:
  - a. EU-besluitvormingsprocessen, inclusief de intra- en interdepartementale afstemming op JBZ-terrein;
  - b. bilaterale en multilaterale besluitvormingsprocessen, inclusief de intra- en interdepartementale afstemming, indien van toepassing?
2. Hoe verloopt de agendavorming van internationale dossiers bij het ministerie van Justitie, en in het bijzonder bij DEIA?

*Probleemstelling sub 1a: Rol van het ministerie van Justitie/DEIA in EU-besluitvormingsprocessen*

De ontwikkelingen op het beleidsterrein van Justitie en Binnenlandse Zaken (JBZ) binnen de Europese Unie zijn dynamisch, actueel en staan door hun politieke gevoeligheid volop in de publieke belangstelling. De EU speelt een steeds grotere rol op de politieke agenda en in de werkzaamheden van het ministerie. De JBZ-Raad behoort tot één van de meest frequent bijeenkomende Raden van de Europese Unie (gemiddeld eens per zes weken). De Raad is bekend vanwege zijn omvangrijke agenda. Dit laatste komt mede omdat veel van zijn besluiten op basis van unanimiteit worden genomen. Ook de Staten-Generaal zijn een belangrijke speler, omdat zij een instemmingsrecht hebben ten aanzien van de dossiers waar het vereiste van unanimiteit geldt. De Europese besluitvorming kent bovendien een eigen dynamiek, routine, eigen procedures en een eigen tempo, binnen vaste coördinatiestructuren in Den Haag en onderhandelingsgroepen in Brussel.

Binnen het ministerie van Justitie wordt voor de onderlinge taak- en werkverdeling tussen de directies en DEIA het principe van *wederzijdse complementariteit* als uitgangspunt genomen. Het gaat hier om de krachtenbundeling op basis van wederzijdse samenwerking, waarbij de specifieke vakinhoudelijke expertise en Europese inbreng vanuit de beleidsdirecties wordt aangevuld door of gecombineerd met de meer generalistische, overkoepelende EU-expertise van DEIA. Binnen DEIA is de hoofdafdeling Europese Unie ondermeer verantwoordelijk voor een *gecoördineerde* en *effectieve* inbreng van Nederlandse standpunten in de onderhandelingen die in het kader van de Europese Unie worden gevoerd. De hoofdafdeling EU vertegenwoordigt het ministerie van Justitie ook in de Haagse interdepartementale en in de Europese overlegfora (zoals werkgroepen en SCIFA).<sup>22</sup> De Justitie-afdeling van de Permanente Vertegenwoordiging van Nederland bij de Europese Unie (PV-EU) in Brussel is een onderdeel van DEIA. Ook de leden van de Justitie-afdeling vertegenwoordigen Nederland vaak in de bedoelde Europese fora. Vanwege de coördinerende werkzaamheden heeft DEIA ook de taak bewindslieden en ambtelijke leiding van het ministerie te ondersteunen bij hun internationale en Europese optreden. DEIA is als het ware de spin in het web van het Europese

---

22) De vertegenwoordiging in CATS geschiedt door directeur DEIA.

procesmanagement en verkeert in de positie voor haar ministerie de *regie* te voeren in het Europese onderhandelingsproces.

Op het terrein van de Europese besluitvormingsprocessen zijn twee dossiers geanalyseerd:

1. JBZ-Raad (november 2008)
2. Herziening van het Eurojustbesluit

*Probleemstelling sub 1b: Rol van het ministerie van Justitie/DEIA in bilaterale en multilaterale besluitvormingsprocessen*

De overige (niet EU-) internationale betrekkingen van het ministerie van Justitie kennen een bilaterale en een multilaterale component. Deze activiteiten zijn zeer uiteenlopend van aard en zijn nauwelijks georganiseerd in uniforme nationale of internationale coördinatiestructuren. Het optreden van het ministerie in internationale organisaties, zoals de Verenigde Naties, de Raad van Europa en de OESO, gaat vaak gepaard met een interdepartementale afstemming met andere ministeries, zoals dat van Buitenlandse Zaken (BZ), Economische Zaken (EZ) en Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties (BZK) (die soms zelfs leidend zijn). Het spreken met één stem in de verschillende fora is belangrijk, evenals een vroegtijdige identificatie van de belangen van het ministerie van Justitie, zodat het departement zo vroegtijdig en adequaat mogelijk een inbreng kan hebben in de interdepartementale besluitvorming terzake. Nederland moet zijn optreden in multilaterale kaders ook steeds vaker internationaal afstemmen, bijvoorbeeld met de Europese Commissie en de andere lidstaten van de EU, indien er (hetgeen veelal het geval zal zijn) een samenloop is met Europese ontwikkelingen. Verder onderhoudt het ministerie op zijn beleidsterreinen bilaterale contacten met niet-EU-landen, vinden er veel inkomende en uitgaande buitenlandse bezoeken plaats en doet het ministerie aan capaciteitsopbouw in een aantal prioritaire derde landen.

Op basis van de beginselen van *wederzijdse complementariteit* en *samenwerking* met alle andere onderdelen van het ministerie, zorgt de afdeling Internationale Betrekkingen en Projecten (IBP) van DEIA onder andere voor een *afgestemde* en *effectieve* inbreng in internationale organisaties en in het interdepartementaal overleg, waarbij het ook afstemming zoekt met de eigen EU-afdeling. Op basis van de input van Justitie-collega's maakt DEIA/IBP tevens de dossiers voor de ambtelijke en politieke leiding ten behoeve van internationaal en bilateraal overleg in binnen- en buitenland, zorgt het voor de informatievoorziening hierover, alsmede voor de terugkoppeling. Omgekeerd wordt van de dossierhouders verwacht dat zij DEIA/IBP tijdig informeren over ontwikkelingen in hun dossier, die politieke of Justitie-brede implicaties kunnen hebben. Het gaat in dit samenspel niet alleen om samenwerking met de verantwoordelijke directies en individuele dossierhouders. De coördinatietaken en faciliterende taken van DEIA betreffen zeker ook het optimaal bedienen van de bewindspersonen en de ambtelijke leiding, de zogenoemde coördinatie aan de 'bovenkant'. DEIA/IBP is tevens verantwoordelijk voor de portefeuilles financiële programma's en capaciteitsopbouw in derde landen. Andere onderwerpen waarvoor de hoofdafdeling IBP beleidsverantwoordelijk is, betreffen de ontwikkeling van het gastlandbeleid voor de in Nederland gevestigde internationale organisaties en het strategische internationale detacherings- en scholingsbeleid.

Op het terrein van de bi- en multilaterale besluitvormingsprocessen zijn vier dossiers gereconstrueerd:

1. Bezoekdossier Suriname
2. *Agreed Steps*
3. Expertisecentrum mensenhandel Bulgarije
4. Mensenrechtenstrategie

*Probleemstelling sub 2: Agendavorming bij internationale dossiers binnen het ministerie van Justitie*

De internationale dimensie van het werkterrein van het ministerie van Justitie kenmerkt zich door een continue agendering van nieuwe onderwerpen door de Europese Unie, andere internationale fora, vanuit de bilaterale hoek, door de nationale politiek en ook door de internationaal actieve bewindspersonen van het ministerie zelf. Vervolgens is de vraag hoe al die onderwerpen binnen het ministerie een plaats vinden, wie eindverantwoordelijk is en wanneer deze onderwerpen al dan niet op de agenda van DEIA komen. Meer specifiek moet het onderzoek een antwoord geven op de vraag hoe het ministerie omgaat met internationale Justitie-onderwerpen, waar niet direct een portefeuillehouder voor te vinden is. Het draait hier dus om één dimensie van de coördinerende taak van DEIA, waarbij in het bijzonder de taak- en werkverdeling én de samenwerking tussen de directies en DEIA aan de orde zijn.

In principe is het uitgangspunt voor de agendavorming inzake internationaal beleid ‘nationaal is internationaal’. Dit betekent dat de Directoraten-generaal (DG’s) en directies zelf verantwoordelijk zijn voor de Europese en internationale aspecten van hun eigen beleidsterrein, inclusief de agendering daarvan. Het beginsel van wederzijdse complementariteit gaat er echter van uit dat samenwerking plaatsvindt tussen de beleidsdirecties en DEIA. DEIA heeft geen directe bevoegdheden gekregen met betrekking tot de internationale agendavorming van de DG’s en directies. Indirect behoort het – vanwege haar coördinerende verantwoordelijkheid (het bewaken van de beleidsconsistentie en beleidscoherentie) – wel tot DEIA’s taak tijdig Europese en internationale ontwikkelingen te *signaleren*, ervoor te zorgen dat deze zonodig *geagendeerd* worden in de Bestuursraad en bij het bewindslidenoverleg en, uiteindelijk, belegd worden bij een beleidsdirectie. Via het Internationale Directeurenoverleg kan DEIA ook internationale onderwerpen Justitie-breed agenderen. Agendering en prioritering van reeds bestaande dossiers geschiedt op basis van het Europees en Internationaal Beleidskader (EIBK) en door de jaarplannen van DEIA en de directies op elkaar af te stemmen. Aldus heeft DEIA een belangrijke taak in het signaleren van onderwerpen en het afstemmen van agenda’s. Overeenkomstig het beginsel van wederzijdse complementariteit, ontslaat dit de DG’s en directies echter niet van hun eigen verantwoordelijkheid.

In het onderzoek zijn vier dossiers geanalyseerd op de agendavormingsprocessen binnen het ministerie:

1. Interlandelijke adoptie
2. EU-PNR
3. Illegale tewerkstelling
4. WOTS

### 2.2.1 ONDERZOEKSVRAGEN

Zoals geformuleerd door de opdrachtgever, volgen hieronder 15 onderzoeksvragen ten behoeve van de dossieranalyses. Voor de analyse van de EU-, bilaterale en multilaterale besluitvormingsprocessen zijn vraag 1 tot en met 12 onderzocht, voor zover ze in de dossiers een rol speelden. De vragen richten zich op strategie, effectiviteit en procesmanagement.

Voor de analyse van de agendavormingsprocessen binnen het ministerie is slechts ten dele op deze vragen teruggegrepen, namelijk voor zover ze van belang zijn voor het onderwerp.

*Reconstructie vooraf geformuleerde doelstellingen van het dossier:*

1. Wat zijn de beleidsdoelstellingen van het dossier?
2. Wie zijn de relevante actoren in het besluitvormingsproces zowel nationaal als internationaal, politiek, departementaal, als interdepartementaal, en indien van toepassing, in de uitvoering?
3. Met welke actoren was DEIA van plan relaties te onderhouden en op welke wijze?
4. Op welke wijze had men vooraf bedacht dat DEIA invloed zou uitoefenen?

*Analyse besluitvormingsprocessen intradepartementaal, interdepartementaal en vervolgens internationaal:*

5. Hoe heeft de besluitvorming in de praktijk plaatsgevonden:
  - a. Welke niveaus en welke fasen zijn in het besluitvormingsproces te onderscheiden geweest, intradepartementaal, interdepartementaal en vervolgens internationaal?
  - b. Welke interventies heeft het ministerie binnen het betreffende dossier ondernomen?
  - c. Wat zijn de belangrijkste *issues*/strijdpunten gebleken?
  - d. In hoeverre zijn de standpunten van het ministerie en/of Nederland opgeschoven, bijv. ten behoeve van compromisvorming?
  - e. Wie zijn de (inter)nationale spilactoren in het proces gebleken en in welke mate was er sprake van samenwerking of zijn ze tegenstrijdig aan elkaar bezig geweest?
  - f. Wat was het standpunt en het belang van de beleidsdirecties van het ministerie achter deze *issues*?
  - g. Hoe was hun invloedpositie?
  - h. Hoe heeft DEIA geprobeerd invloed uit te oefenen? Langs welke kanalen en in hoeverre lijkt dat invloed te hebben gehad?
6. Wat zijn de ervaringen van DEIA met de andere beleidsdirecties geweest?
7. Wat zijn de ervaringen van de andere beleidsdirecties met DEIA geweest?

*Conclusie besluitvormingsprocessen per dossier:*

8. In hoeverre zijn de beleidsdoelstellingen van het dossier verwezenlijkt?
9. In welke mate kan men waarom spreken van een al dan niet succesvol besluitvormingsproces op dit dossier, al dan niet gerelateerd aan de beleidsdoelstelling?
10. In welke fase van het besluitvormingsproces heeft het ministerie, en DEIA in het bijzonder, de grootste invloed laten gelden om (beleids)doelstellingen te verwezenlijken en wanneer kan het ministerie dat het beste doen volgens wie of wat?

11. Op welke wijze en met of via welke actoren van het besluitvormingsproces heeft het ministerie, en DEIA in het bijzonder, de grootste invloed laten gelden om (beleids)doelstellingen te bewerkstelligen en hoe kan het ministerie dat het beste doen volgens wie of wat?
12. In hoeverre heeft DEIA gefunctioneerd als beoogd?

*Dossieroverstijgende conclusies internationale functie van het ministerie van Justitie, in het bijzonder de rol van DEIA daarin:*

13. Welke dossieroverstijgende conclusies kunnen er ten aanzien van de rol en invloed van het ministerie, en DEIA in het bijzonder, op zijn internationale functie worden getrokken, afgezet tegen de oorspronkelijke opzet en inrichting van DEIA?
14. Welke succesfactoren, knelpunten en/of verbeterpunten zijn aan het licht gekomen?
15. Biedt de literatuur relevante suggesties ter optimalisering van de integratie van de internationale functie op het Ministerie, in het bijzonder bij DEIA?

Voor de dossieroverstijgende conclusies wordt een antwoord geformuleerd op de vragen 13 tot en met 15. Vraag 15 wordt in de conclusie niet apart beantwoord, omdat op basis van de literatuur indicatoren zijn geïdentificeerd die meegenomen worden in de beantwoording van vraag 13.

### 2.3 TOETSINGSKADER INTERNATIONALE FUNCTIE

Om een antwoord te geven op de vraag “Welke dossieroverstijgende conclusies kunnen er ten aanzien van de rol en invloed van het ministerie, en DEIA in het bijzonder, op zijn internationale functie worden getrokken, afgezet tegen de oorspronkelijke opzet en inrichting van DEIA?” (onderzoeksvraag 13), zullen de conclusies van de onderzochte dossiers (onderzoeksvragen 8 tot en met 12) worden getoetst aan de doelen, zoals die zijn geformuleerd in het Europees en Internationaal Beleidskader (EIBK) en in het Organisatie- en Formatierapport (O&F rapport). De conclusies van de afzonderlijke dossieranalyses zijn ook gebaseerd op het bereiken van de beleidsdoelen uit het EIBK en taakuitvoering van DEIA op basis van het O&F rapport.

#### **Europees en Internationaal Beleidskader (EIBK)**

In relatie tot de visie- en strategietaak van DEIA is onder regie van DEIA binnen het ministerie van Justitie een breed proces gestart om tot een strategisch internationaal beleidskader te komen. Dit kader moet samenhang, visie en prioritering geven aan het internationale werk van het ministerie. In juni 2008 verscheen het EIBK. Dit document heeft als belangrijke verdienste dat voor het eerst alle voor het ministerie relevante internationale thema's en onderwerpen in onderlinge samenhang op een rij worden gezet. Verder staat het EIBK niet op zichzelf, maar is het een aanzet voor een cyclisch systeem in het kader waarvan, enerzijds, vierjaarlijks de kaders opnieuw zullen worden verkend en, anderzijds, jaarlijks actualisering zal plaatsvinden door middel van het formuleren van jaarplannen. Het is de bedoeling dat alle (voor het betreffende beleidsterrein bevoegde) Justitie-onderdelen er zelf

voor zorgen dat de geformuleerde doelen nader worden uitgewerkt én uitgevoerd. Het EIBK is op het ministerie afgestemd binnen het Internationaal Directeurenberaad. Het richt zich primair tot de directies en medewerkers van het ministerie, zodat zij het zijn die de prioriteiten verwerken in de plannen van hun directie en in hun eigen dagelijkse werk.

Naast het formuleren van beleidsprioriteiten en thema's gaat het EIBK ook in op algemene doelen ter versterking van de internationale functie van het ministerie van Justitie. Deze doelen staan vermeld in de inleiding en omvatten de voornemens om pro-actiever te werken, sterker verbanden te leggen tussen beleidsprioriteiten en om aansluiting te zoeken bij bredere (interdepartementale) dossiers en thema's.<sup>23</sup>

Hoofdstuk 4 van het EIBK, "Samen werken aan de versterking van de internationale functie van Justitie", onderstreept vooral het belang van goede samenwerking tussen alle betrokken spelers binnen het ministerie (optimalisering van de informatie-uitwisseling), collegiale samenwerking met de ministeries van BZK en BZ, alsmede met andere ministeries en spelers.<sup>24</sup>

Bovenstaande samenwerkingsdoelen en voornemens zijn echter moeilijk aan objectieve en concrete criteria te toetsen. Derhalve heeft het onderzoeksteam ervoor gekozen, alleen de in het EIBK opgesomde concrete beleidsdoelen en prioriteiten als toetsingskader voor de mate van doelbereiking te gebruiken.

## **Organisatie en Formatierapport**

De ontstaansgeschiedenis, achtergronden van de oprichting en de kerntaken van DEIA ter versterking van de internationale functie van het ministerie van Justitie zijn in hoofdstuk 1 van dit rapport aan de orde geweest. Hier, waar het gaat om het formuleren van toetsingscriteria voor de internationale functie en de toegevoegde waarde van DEIA daarin, wordt alleen aandacht gegeven aan de hoofdbeginselen die aan de organisatie van de internationale functie ten grondslag liggen. Deze toetsingscriteria zijn afkomstig uit het O&F rapport.

De criteria zijn:

### **1. 'Nationaal is internationaal'**

Elk DG en elke directie is beleidsverantwoordelijk voor de internationale aspecten van hun beleidsterrein.

### **2. Wederzijdse complementariteit**

Dit is het uitgangspunt voor de onderlinge taak- en werkverdeling tussen de directies en DEIA. Het is een krachtenbundeling op basis van wederzijdse samenwerking, waarbij vakinhoudelijke expertise en internationale of Europese inbreng van dossierhouders wordt

23) *EIBK*, p. 4

24) *EIBK*, p. 32-37.



aangevuld door of gecombineerd met de Europese en internationale expertise van DEIA (tactische en strategische kennis).

### 3. Cultuur van samenwerking, wederzijdse informatie-uitwisseling en kennisdeling

De gedeelde verantwoordelijkheden voor de internationale functie vereisen een hoge graad van samenwerking, informatie-uitwisseling en kennisdeling. Dit is uitdrukkelijk bedoeld als tweerichtingsverkeer op basis van uiteenlopende verantwoordelijkheden en oriëntaties. Het gaat om gedrag dat gericht is op ‘halen en brengen’, verantwoordelijkheid nemen en ruimte geven. Dit wordt niet alleen verwacht van DEIA-medewerkers, maar van alle ambtenaren van het ministerie van Justitie.

### 4. DEIA als kwaliteitsimpuls

De toegevoegde waarde van DEIA ligt in de uitoefening van de internationale functie (een gecoördineerde en effectieve Justitie-inzet) op basis van de toebedeelde *strategische, coördinerende* en *faciliterende* taken. Vanuit die rollen heeft DEIA de taak een verbindende en, waar nodig, overstijgende *visie en strategie te ontwikkelen* ten aanzien van justitiebrede internationale dossiers en beleidsvraagstukken, om *structuur en samenhang* (consistentie en coherentie) aan te brengen in de internationale functie van het ministerie en om het ministerie te *faciliteren* bij een optimale uitoefening van zijn internationale functie.<sup>25</sup> Van DEIA wordt aldus een kwaliteitsimpuls verwacht in het internationale optreden van het ministerie én verbetering van de samenhang tussen internationale en nationale beleidsaspecten. De bewindslieden van Justitie kunnen op die manier door de organisatie evenwichtig, pro-actief en tijdig ondersteund worden in hun functioneren als lid van de Ministerraad ten aanzien van de onderwerpen van hun internationale portefeuille, alsmede ten behoeve van hun internationale optreden.<sup>26</sup>

De conclusies van de besluitvormingsanalyses worden in de dossieroverstijgende conclusies getoetst aan deze vier hoofdbeginselen van de internationale functie.

## 2.4 OVERZICHT RELEVANTE LITERATUUR

In de onderzoeksaanvraag van het WODC is ons verzocht waar mogelijk gebruik te maken van wetenschappelijke inzichten, onder andere over besluitvormings- en coördinatieprocessen en agendavorming, mede ter beantwoording van onderzoeksvraag 15. Feit is dat er zeer veel literatuur en studies hierover bestaan. Het valt echter buiten het bestek van dit onderzoek om deze grote hoeveelheid literatuur uitgebreid te bespreken. Het onderzoeksteam heeft de bekendste werken over effectieve belangenbehartiging, coördinatie en agendavorming vooral gehanteerd voor het destilleren en formuleren van indicatoren op basis waarvan de (dossier)overstijgende conclusies ten aanzien van de besluitvormingsprocessen kunnen worden getoetst of gewaardeerd.

---

25) *O&F rapport*, p.5.

26) *Idem*, p.6.



## Effectieve belangenbehartiging en coördinatie

Het oogmerk, als één van de doelstellingen van dit onderzoek, om achteraf lessen te trekken uit het Nederlandse optreden in internationale en Europese dossiers, past in een reeks van studies die zijn verschenen over effectieve nationale belangenbehartiging, vooral in de EU-context.<sup>27</sup> Daarnaast zijn veel studies verschenen over de coördinatie van het EU-beleid vaak in relatie tot een effectieve Europese belangenbehartiging.<sup>28</sup> Uit die studies blijkt dat een professionele beleidscoördinatie een noodzakelijke voorwaarde is voor de effectieve belangenbehartiging van Nederland in de Europese Unie. De indicatoren voor effectieve belangenbehartiging en beleidscoördinatie die op basis van de literatuur geformuleerd kunnen worden, vormen weliswaar geen ‘blauwdruk’ of ‘recept’ voor *succes*, maar bevatten wel de belangrijkste ingrediënten voor het bereiken van een voor Nederland zo gunstig mogelijk onderhandelingsresultaat. Gezien de complexiteit en dynamiek van de Europese besluitvormingsprocessen, de vele en verschillende spelers binnen het krachtenveld en de beperkte menscapaciteit van een relatief kleine speler als Nederland, moet de mogelijkheid om een optimaal resultaat te behalen echter wel gerelativeerd worden. De uitkomst betreft immers in de meeste gevallen een moeizaam overeengekomen compromis tussen lidstaten, de Europese Commissie en, indien het terzake een mede-wetgevende bevoegdheid heeft, het Europees Parlement. Het resultaat behoeft ook niet altijd een positieve uitkomst te zijn. Het kan ook minimaal worden gedefinieerd: zoals het ‘voorkomen’, ‘afhouden’, ‘vertragen’, zoveel mogelijk ‘uitkleden’, of in het ergste geval ‘vetoën’ van ongewenste of slecht passende EU-beleid en -wetgeving.

Teneinde binnen de Europese Unie zo effectief mogelijk de Nederlandse Justitie-belangen te kunnen behartigen, is het *vroegtijdig* uitzetten van een *consistente* en *coherente* koers – bij voorkeur met welgekozen coalitiepartners – cruciaal.<sup>29</sup> De literatuur hecht veel belang aan het

- 
- 27) Zie o.a. de Clingendael-rapporten: M. van Keulen, M.M. van den Berge en J.Q.Th. Rood, *Stof tot nadenken: Nederlandse belangenbehartiging in het Europese stoffenbeleid*, april 2008; J.A. Schout, *Meedraaien in Europese projecten: Onafhankelijk onderzoek- en adviesprojecten in een politieke Europese context*, Study on the consequences of EU agencies for the National Research Institute for Coast and Sea, 2006; J.Q.Th. Rood, S.J. Nollen, M. van Keulen en G.A.T.M. Arts, *Nederland en de totstandkoming van EU-milieurichtlijnen*, december 2005; H. van der Meulen en R. Toxopeus, *Met gezwinde spoed. Het Nederlands EU-voorzitterschap en het Haags programma*, januari 2006. Overige literatuur: M. van Keulen, *Going Europe or Going Dutch, How the Dutch Government Shapes European Union Policy*, 2006; *Primus inter pares. Een evaluatie van het Nederlandse EU-voorzitterschap 2004*, IOB Evaluaties, no.314, juli 2008.
  - 28) Zie in dit verband o.a. de Raad voor het Openbaar Bestuur, *Nationale coördinatie van EU-beleid: een politiek en proactief proces*, 2004; A. Schout, *Van event- naar issue-coördinatie. Een subsidiair alternatief voor de Nederlandse EU-coördinatie*, Voorstudie in opdracht van de ROB, 2004; Eindrapport van de ‘Gemengde Commissie Sturing EU-aangelegenheden’, 2005; J.W. de Zwaan, *De EU-coördinatie van BZ: Goed, Beter, Best*, Rotterdam, 2004. In bredere zin: M.P.C.M van Schendelen, *Machiavelli in Brussels. The art of lobbying the EU*, AUP, 2002; H. Kassim et al. eds., *The National Co-ordination of EU Policy: the Domestic Level*, 2000; A.J. Jordan and J.A. Schout, *The Co-ordination of the EU. Exploring the capacities of networked governance*, 2006.
  - 29) Met ‘consistent’ wordt bedoeld dat een in internationale onderhandelingen in te nemen standpunt een consequent standpunt is, dat bijvoorbeeld strookt met een bij eerdere gelegenheden naar voren gebrachte mening, en dus niet verandert naar gelang de omstandigheden in de onderhandelingen. Met ‘coherent’ wordt bedoeld dat een in internationale



‘spreken met één stem’, hetgeen in de Nederlandse politiek-bestuurlijke traditie van autonomie van DG’s/ministeries en ‘polderen’, een behoorlijke uitdaging is. Daarnaast moet de inzet *flexibel, haalbaar en uitdraagbaar* zijn. Flexibel en haalbaar in die zin dat een tijdige en breed gedragen herziening van de koers mogelijk moet zijn, indien de omstandigheden dat vereisen (bijvoorbeeld als duidelijk is geworden dat Nederland in de internationale onderhandelingen volledig geïsoleerd is komen te staan). Uitdraagbaarheid heeft tevens betrekking op het verzekeren van een politiek/maatschappelijk draagvlak voor het Nederlandse standpunt, dit te meer na het nee tegen het Europees Grondwettelijk Verdrag. De politieke belangstelling in de Staten-Generaal voor Europees beleid is toegenomen.

Een effectieve belangenbehartiging vereist een *strategiebepaling* per dossier, waarin aandacht is voor het ambitieniveau, de prioritering van onderwerpen, de timing van interventies, de inzet van middelen (mate en niveau van de betrokkenheid) en de rol van de ‘top’. Een effectieve belangenbehartiging stelt derhalve zowel hoge eisen aan de deskundigheid, betrokkenheid en creativiteit vanuit de beleidsinhoudelijke hoek, als aan de kwaliteit van de intra- en interdepartementale beleidscoördinatieprocessen, en aan de afstemming met andere betrokken partijen. Een optimale samenwerking tussen de beleidsdirecties en DEIA is derhalve een noodzakelijke voorwaarde voor een goed onderhandelingsresultaat.

**Indicatoren voor effectieve belangenbehartiging in Europese besluitvormingsprocessen zijn:**

- een tijdige – pro-actieve – formulering van de Nederlandse Justitie-inzet;
- deskundigheid, inzet en creativiteit van de betrokken spelers;
- een consistente, coherente en flexibele Justitie-inbreng, die bij alle betrokken Nederlandse spelers bekend en aanvaard is, en zonodig aangepast kan worden indien de omstandigheden dit vereisen;
- strategiebepaling (ambitieniveau, prioritering, inzet van mensen en middelen, timing, etc);
- het professioneel behartigen van de Nederlandse belangen en het bereiken van een voor Nederland aanvaardbaar onderhandelingsresultaat.

De literatuur over *internationale en bilaterale besluitvormingsprocessen* is minder toepasbaar.<sup>30</sup> De uitkomsten van dit soort processen betreffen ook lang niet altijd wetgeving, zoals in de EU. Analooq aan de literatuur over Europese belangenbehartiging kan de hypothese worden gesteld dat de bovenstaande indicatoren tevens een rol spelen in de internationale besluitvormingsprocessen. Bij de bilaterale besluitvormingsprocessen, bijvoorbeeld het sluiten van een Verdrag, een *Memorandum of Understanding* (MOU), het opstarten van een gezamenlijk project, zijn de indicatoren eveneens bruikbaar. Alleen is in die gevallen de directe interactie met één partij, en diens wensen, veel groter.

---

onderhandelingen in te nemen standpunt in overeenstemming is met in andere dossiers – betreffende een identieke of gelijksoortige beleidsproblematiek – naar voren gebrachte meningen. Coherentie ziet derhalve op het creëren van synergie van beleid.

30) Er zijn geen studies bekend over de rol van een ministerie in de internationale en bilaterale besluitvormingsprocessen. De bestaande literatuur richt zich meer op het buitenlands beleid of op internationale onderhandelingen. Voorbeelden zijn: J.J.C. Voorhoeve, *Peace, Profits and Principles. A Study of Dutch Foreign Policy*, 1985; en D. Hellema, *Buitenlandse politiek van Nederland*, 1995.

## Agendavormingsprocessen

De literatuur over *agendasetting* is omvangrijk, maar houdt voor een groot deel weinig (direct) verband met de onderzoeksvragen van het onderhavig evaluatieonderzoek. Dat komt omdat het hier gaat om het proces van agendavorming *binnen* een departement. Een groot deel van de literatuur over *agendasetting* concentreert zich op de vraag *hoe* onderwerpen op de politieke agenda kunnen worden geplaatst.<sup>31</sup> De ‘politieke agenda’ wordt doorgaans gedefinieerd als de lijst van onderwerpen en problemen waarmee overheidsambtenaren en hun directe omgeving zich bezighouden.<sup>32</sup> Aangezien er doorgaans slechts beperkte tijd en middelen beschikbaar zijn, komt *agendasetting* in wezen neer op het *beïnvloeden* van *prioriteiten* die worden geselecteerd om behandeld te worden gedurende het beleidsproces. Vaak gaat het over het zoeken naar een *window of opportunity*.

Daarnaast bestaat er een indrukwekkende hoeveelheid literatuur over het onderwerp ‘*agendasetting in de Europese Unie*’ of – in mindere mate – in andere politieke fora.<sup>33</sup> Het gaat dan veelal om bedrijven, belangenorganisaties of andere niet-gouvernementele organisaties (NGO’s) die een onderwerp op de agenda van de EU geplaatst willen krijgen. De invalshoek hier is derhalve die van het ‘lobbyen’. Ook over *agendasetting* door nationale overheden is literatuur verschenen, zij het meer bescheiden.<sup>34</sup>

Tot slot is er ook veel geschreven over bureaucratische processen, het intern functioneren van overheidsorganisatie, bureaupolitiek, de rol van de hiërarchie en andere bestuurskundige thema’s. Omdat de kern van dit onderzoek de analyse van het internationale beleid en de

31) Zie o.a. F.R. Baumgartner, *Agendas and Instability in American Politics*, American Politics and Political Economy Series, Chicago: The University of Chicago Press, 1993, Chapter 5: Interest Groups and Agenda-Setting, pp. 175-192; M. Howlett and M. Ramesh, *Studying Public Policy: Policy Cycles and Policy Subsystem*, 1995, Chapter 5 Agenda-Setting – Policy Determinants and Policy Windows, pp. 104-121.

32) J.W. Kingdon, *Agendas, Alternatives, and Public Policies*, 1984.

33) Zie o.a. R. Pedler, ‘Clean air and Car Emissions: What Industries and Issue Groups Can and Can’t Achieve’, in: *European Union Lobbying: Changes in the Arena*, edited by R. Pedler, 2002, pp. 104-122; G.B. Peters, ‘Agenda-setting in the European Union’ in: *European Union: Power and policy-making*, edited by J. Richardson, 2001, pp. 77-94; Mark A. Pollack, ‘Delegation, Agency and Agenda setting in the European Community’, in: *International Organization*, 1997, 51 (1), pp. 99-134; Mark A. Pollack, *The Engines of European Integration: Delegation, Agency, and Agenda Setting in the EU*, Oxford: Oxford University Press, 2003; S. Princen and M. Rhinard, ‘Crashing and creeping: agenda-setting dynamics in the European Union’, in: *Journal of European Public Policy* 13(7), 2006, pp. 1119-1132; C. Woll, ‘Lobbying in the European Union: From *sui generis* to a comparative perspective’ in: *Journal of European Public Policy* 13(3), pp. 456-469.

34) S. Princen, *Agenda setting in the European Union*, 2009; M.M. van den Berge, S.J. Nollen, L.G van Schaik, *Weten van de hoed en de rand: over het bespelen van de Europese Unie, rechtstreeks en via de band*. Een onderzoek naar agenda setting in de Europese Unie door het ministerie van V&W/DG Personenvervoer, Den Haag, april 2007; J.A. Schout and K. Bastmeijer, ‘The Next Phase in the Europeanisation of National Ministries: Preparing EU Dialogues’ in: *Eipascope* 2003/1; J. Tallberg, ‘The agenda-shaping powers of the EU Council Presidency’ in: *Journal of European Public Policy* 10 (1), 2003, pp. 1-19.

internationale besluitvormingsprocessen betreft, is besloten geen uitgebreide studie van deze literatuur te maken.<sup>35</sup>

Op basis van de literatuur, zoals hierboven weergegeven, en de doelstellingen van het onderhavig onderzoek zijn er diverse vormen van agendavorming/agendasetting te onderscheiden:

1. *Politieke agendavorming*: vanuit maatschappelijke groeperingen, bedrijven, NGO's wordt druk uitgeoefend op de politiek iets op de agenda te zetten;
2. *Internationale/Europese agendasetting*: vanuit het perspectief van nationale beleidsdoelen wordt getracht een onderwerp internationaal geagendeerd te krijgen;
3. *Agendasetting vanuit de hiërarchie*: bewindslieden of ambtelijke top willen iets op de internationale of ministeriële agenda zetten;
4. *Departementale agendavorming*: externe/internationale onderwerpen moeten intern een plaats vinden.

In de dossierstudies inzake agendavormingsprocessen die zijn uitgevoerd ten behoeve van dit evaluatieonderzoek gaat het dus onmiskenbaar niet om de vraag hoe een onderwerp op de politieke agenda bij het ministerie van Justitie komt (van buitenaf of via de hiërarchie); hoe Justitie c.q. Nederland iets op de internationale of EU-agenda kan krijgen; maar hoe binnen het ministerie dossiers of onderwerpen belegd worden, respectievelijk wat er gebeurt als niemand het onderwerp oppakt en de rol van DEIA daarbij (onderzoeksvraag 2). Het betreft dus alleen de *vierde* vorm van *agendasetting*, die in de onderzochte dossiers aan de orde is. Dit wil overigens niet zeggen dat de andere vormen van *agendasetting* niet spelen of niet relevant zijn voor het ministerie van Justitie. Ze maken echter geen deel uit van de onderzoeksvraag.

Op de vierde vorm van *agendasetting* geeft de literatuurstudie geen antwoord. Vandaar dat voor het vaststellen van criteria vooral is gekeken naar de *praktijk* bij het ministerie van Justitie, de verantwoordelijkheden en de taakverdeling, zoals deze aldaar *intern* zijn vastgesteld en hoe deze worden gehanteerd. De criteria zijn afgeleid van de hoofdbeginselen van de internationale functie (O&F rapport). Aan de hand van de volgende indicatoren wordt beoordeeld wat door het onderzoeksteam is waargenomen bij de analyse van de agendavormingsprocessen.

**Indicatoren voor internationale agendavorming binnen het ministerie van Justitie zijn:**

- er bestaan interne richtlijnen over agendavorming
- het principe van 'nationaal = internationaal': nieuwe dossiers moeten in principe belegd worden in de lijn (bij de beleidsdirecties);
- DEIA en de directies hebben regelmatig overleg over de agenda's;
- DEIA signaleert, initieert en coördineert indien nodig, en draagt vervolgens over.

35) Overigens, in Deel 2, hoofdstuk 7 wordt wel gebruik gemaakt van organisatieliteratuur. Relevante literatuur hierover is bijv.: M. Bovens, P. 't Hart en M. van Twist, *Openbaar Bestuur: Beleid, Organisatie en Politiek*, Kluwer, 2007, 7e druk; P. Sabatier, *Theories of the Policy Process*, Westview Press, 2nd edition, 2007.

## 2.5 AFBAKENING EN AANPAK

### Onderzoeksperiode

De onderzoeksperiode betreft de periode vanaf de oprichting van DEIA in oktober 2006 tot met het voorjaar van 2009 (ontwikkelingen tot uiterlijk mei/juni 2009 zijn meegenomen). Aangezien het evaluatieonderzoek voornamelijk is gebaseerd op dossierstudies, varieert de specifieke tijdsafbakening veelal per dossier en wordt de onderzochte periode waar nodig in de dossierstudies vermeld. Het EIBK is in de zomer van 2008 verschenen en loopt tot 2010. Dit betekent dat sommige doelstellingen nog verwezenlijkt moeten worden. De jaarlijkse actualisering van het EIBK (zomer 2009) is in dit onderzoek niet meegenomen.

### Aanpak Deel 1: Besluitvormingsanalyses/dossierstudies

Het onderzoeksteam heeft het onderzoek uitgevoerd op basis van een voorgeselecteerde dossierkeuze die DEIA en het WODC hebben gemaakt aan de hand van de *rol van DEIA* bij het betreffende onderwerp. De onderwerpen voor de analyse van de besluitvormingsprocessen zijn gekozen uit de praktijk van de twee hoofdafdelingen van DEIA, de afdeling EU en de afdeling IBP. Het onderscheid tussen de verantwoordelijkheden van de afdelingen was minder relevant waar het gaat om de selectie van de dossiers inzake agendavorming.

De beantwoording van de onderzoeksvragen over het optreden van het ministerie van Justitie, in het bijzonder van DEIA, inzake de Europese, multilaterale en bilaterale besluitvormingsprocessen en de wijze van agendavorming van internationale onderwerpen binnen het ministerie zijn gebaseerd op de methode van de retrospectieve procesevaluatie. Dit gedeelte van het onderzoek is weergegeven in deel 1 van dit rapport.

Onderzoeksvraag	Dossier	Betrokkenheid DEIA
1. Besluitvormingsprocessen		<b>Afdeling EU</b>
1a. Europese besluitvormingsprocessen	JBZ-Raad	DEIA primair verantwoordelijk
	Eurojust	DEIA niet primair verantwoordelijk
		<b>Afdeling IBP</b>
1b. Bi- en multilaterale besluitvormingsprocessen	Surinamebezoek	DEIA primair verantwoordelijk
	<i>Agreed Steps</i>	DEIA aanvankelijk niet primair verantwoordelijk (nu wel)
	Expertisecentrum mensenhandel	DEIA niet primair verantwoordelijk
	Mensenrechtenstrategie	Ander ministerie primair verantwoordelijk
		<b>Betrokkenheid DEIA</b>
2. Agendavormingsprocessen	Interlandelijke adoptie	Geen betrokkenheid DEIA
	EU-PNR	Initiatief bij DEIA
	Illegale tewerkstelling	Overdracht van trekkersrol
	WOTS	Geen betrokkenheid DEIA

Tabel 1: Overzicht onderzochte dossiers en betrokkenheid DEIA

Van elk besluitvormings- en agendavormingsdossier is een analyse van de besluitvormingsprocessen gemaakt om te zien in hoeverre de vooraf gestelde doelstellingen zijn behaald. De inhoudelijke doelstellingen per dossier zijn getoetst aan de doelstellingen, zoals verwoord in het EIBK. Teneinde in de conclusies per dossierstudie een antwoord te kunnen geven op de vraag of DEIA naar behoren heeft gefunctioneerd, is de wijze waarop DEIA in het concrete geval is opgetreden (primair verantwoordelijk, niet primair verantwoordelijk, etc.) beoordeeld aan de hand van de *taken* die DEIA bij haar oprichting heeft gekregen.

De conclusies over de rol en de invloed van het ministerie van Justitie, in het bijzonder van DEIA, in de besluitvormingsdossiers zijn ten aanzien van beide aspecten getrokken op basis van een groep voorgeselecteerde dossiers die primair de, al dan niet, betrokkenheid van DEIA belichten. Het bleek voor het WODC en DEIA niet mogelijk een aselechte keuze van dossiers te maken. Op het moment van het opstellen van dit onderzoek was namelijk nog geen lijst beschikbaar van alle internationale onderwerpen die binnen het ministerie spelen.<sup>36</sup> Uiteindelijk is ervoor gekozen een selectie te maken per afdeling, waarbij de verschillende rollen van DEIA in kaart zouden worden gebracht, namelijk: primair verantwoordelijk, andere directie primair verantwoordelijk en vervolgens ander ministerie verantwoordelijk. Het gaat daarbij dus om drie verschillende rollen van DEIA per hoofdafdeling in drie verschillende dossiers. Deze keuze is gemaakt omdat het werken vanuit de verschillende rollen het meest recht doet aan de realiteit waarbinnen DEIA opereert. Daarmee zou tevens de werking van de internationale functie in het algemeen binnen het ministerie aan bod kunnen komen. Vanwege deze keuze van de onderzoeksopzet is het accent in dit rapport vooral komen te liggen op de rol van DEIA in de internationale besluitvormingsprocessen van het ministerie. In ieder geval is er slechts een beperkt zicht ontstaan op de rol van de andere spelers en internationale werkzaamheden (DG's, directies, diensten) die op het ministerie ook betrokken zijn bij internationale samenwerking.

Wat betreft de geselecteerde dossiers in de categorie EU-besluitvormingsprocessen, bleek al snel dat één daarvan – mensenrechtenstrategie – niet speelde op EU-niveau, en dus afviel. In deze categorie bleven derhalve twee EU-dossiers over. Het dossier Mensenrechtenstrategie was ook geselecteerd als een multilateraal dossier, waarvoor het ministerie van Buitenlandse Zaken primair verantwoordelijk is, en waarin het ministerie van Justitie zijn belangen interdepartementaal over het voetlicht moet brengen. Aanvankelijk was het idee dit dossier ook in verband te brengen met de besluitvormingsprocessen in de EU, maar dit bleek niet mogelijk. De selectie van de dossiers onder de categorie bilaterale en multilaterale besluitvormingsprocessen betrof als gevolg daarvan vooral bilaterale dossiers. Zo zijn uiteindelijk geen dossiers geselecteerd die betrekking hebben op de multilaterale besluitvormingsprocessen in het kader van bijvoorbeeld de Verenigde Naties of de Raad van Europa.

---

36) Het is aan te bevelen met het oog op het faciliteren van vervolgonderzoek een dergelijke lijst aan te leggen.



De vier internationale agendavormingsdossiers hebben nauwelijks betrekking op het internationale optreden van het ministerie van Justitie, maar concentreren zich op de vraag naar de interne taak- en werkverdeling bij het ministerie.

## Methode

De besluitvormingsanalyses zijn tot stand gekomen op basis van *desk studies* (bestudering van aanwezige interne e-mailcorrespondentie, dossierstukken en aantekeningen, interne notities, Europese documenten, werkgroepverslagen, instructies en Kamerstukken), in combinatie met semi-gestructureerde *interviews* met de meest betrokken ambtenaren binnen en buiten het ministerie van Justitie op basis van de onderzoeksvragen – indien relevant voor de betrokkene. Voor ieder dossier is met ten minste drie Justitie-ambtenaren gesproken (maar veelal met meer), onder wie steeds de betrokken dossierhouder en de betrokken ambtenaar van DEIA. Alle interviews zijn opgenomen met een *voice recorder* en in transcripten uitgewerkt. Als tussen de respondenten tegenstrijdigheden of meningsverschillen werden geconstateerd, is gekeken of andere respondenten of de schriftelijke stukken hierover meer helderheid konden verschaffen. In sommige gevallen heeft een tweede gesprek meer duidelijkheid opgeleverd. Ter controle van de weergave van de gesprekken zijn alle dossierstudies voorgelegd aan de twee meest betrokken ambtenaren binnen het ministerie: de dossierhouder en de contactpersoon bij DEIA. Hun commentaar is in de definitieve tekst verwerkt.

Teneinde dossieroverstijgende conclusies (onderzoeksvragen 13 en 15) te kunnen trekken ten aanzien van de betreffende besluitvormings- en de agendavormingsprocessen, heeft het onderzoeksteam een toetsingskader geformuleerd dat gebaseerd is op het EIBK en het O&F rapport en aanvullende literatuurstudie (zie paragrafen 2.3 en 2.4). Vanuit de ruimschoots aanwezige wetenschappelijke literatuur, rapporten en vergelijkbaar onderzoek bij andere departementen over effectieve belangenbehartiging, onderhandelen en lobbyen in de Europese Unie, effectieve nationale beleidscoördinatie en agendavormingsprocessen, heeft het onderzoeksteam vervolgens een aantal indicatoren geformuleerd die kunnen dienen als kader voor de identificatie van verbeterpunten voor de internationale functie bij het ministerie met betrekking tot de besluitvormingsprocessen.

### *Aanpak Deel 2: Extra interviews, het detacheringsbeleid en vergelijkend onderzoek andere ministeries*

Om de bredere context van dossiers te doorgronden en zich een algemeen beeld te vormen omtrent de merites van de internationale functie binnen het ministerie van Justitie en de rol van DEIA daarin, heeft het onderzoeksteam extra werk verricht, dat heeft geresulteerd in de toevoeging van een tweede deel aan dit rapport.

In de *eerste* plaats heeft het onderzoeksteam ten behoeve van een ‘contextanalyse’ aanvullende *face-to-face* en telefonische interviews afgenomen met een twintigtal personen binnen en buiten het ministerie in Nederland en in het buitenland.<sup>37</sup> Zeven daarvan zijn ook gesproken in het

---

37) Gesproken is met het ministerie van Buitenlandse Zaken, het ministerie van BZK, de Europese Commissie, het Raadssecretariaat, het kabinet van Commissaris Barrot, gedetacheerden in Washington, Berlijn, Parijs, Straatsburg.

kader van de dossierstudie. De werkwijze wat betreft de interviews is tot op zekere hoogte vergelijkbaar met die van de DEIA-monitor. Daarbij is het functioneren van DEIA over de periode 1 oktober 2006 tot 1 augustus 2008 intern geëvalueerd door het project-, programma- en adviescentrum van het ministerie door middel van de monitor ‘Samenwerken over de grenzen heen’. Het doel van deze interne monitor was een actueel en over het gehele ministerie verspreid beeld te krijgen van de mate waarin DEIA haar doelen verwezenlijkt en haar hoofdtaken vervult. Hiermee werd tevens een beeld gegeven van de tevredenheid bij de interne *counterparts* over DEIA en van het stadium van rijping waarin DEIA zich bevond.<sup>38</sup> De bevindingen uit de interviews van het onderhavige onderzoek zullen worden gekoppeld aan de resultaten uit de DEIA-monitor (zie hoofdstuk 5).

Ten *tweede* heeft het onderzoeksteam het internationale detacherings- en scholingsbeleid geanalyseerd. DEIA/IBP is verantwoordelijk voor de ontwikkeling van het personeels-, loopbaan- en detacheringsbeleid betreffende functies bij internationale organisaties en de posten. Een analyse van deze horizontale faciliterende taak van DEIA is gemaakt, omdat het detacheringsbeleid potentieel een belangrijke rol kan spelen bij de vervulling en de versterking van de internationale functie van het ministerie. De analyse geeft tevens inzicht in de samenwerking binnen het ministerie, bijvoorbeeld in het geval van terugplaatsing van uitgezonden ambtenaren. Bovendien kan dit beleid positief bijdragen aan de effectieve belangenbehartiging van Nederland binnen internationale organisaties, alsmede aan de versterking van bilaterale contacten. Ook Rijksbreed wordt dit als een zeer belangrijk onderwerp beschouwd.<sup>39</sup> Deze analyse staat in hoofdstuk 6.

Tot slot is, ter nadere illustratie, additioneel literatuuronderzoek gedaan naar en interviews afgenomen over de (fasen van) ontwikkeling van de afdelingen Internationale Zaken bij acht andere ministeries, zowel om een vergelijking met andere ministeries mogelijk te maken als om een theoretisch contrast te bieden ten aanzien van de wijze waarop het ministerie van Justitie de internationale functie heeft georganiseerd. Dit is weergegeven in hoofdstuk 7.

## 2.6 ORGANISATIE VAN HET ONDERZOEK

De projectleiding voor dit evaluatieonderzoek berust bij prof. dr. Jaap de Zwaan, die een team van in totaal zes onderzoekers aanstuurde. Suzanne Nollen was als senior onderzoeker tevens de projectsecretaris en verantwoordelijk voor alle dossierstudies. Senior onderzoeker Adriaan Schout nam het vergelijkende perspectief betreffende de Internationale Zaken-afdelingen (deel 2, hoofdstuk 7) voor zijn rekening. Onderzoeker Mirte van den Berge en onderzoeksassistent Jeroen van Dijken zijn gedurende de gehele looptijd van het project betrokken geweest. Onderzoekers Bibi van Ginkel en Flora Goudappel hebben beiden een tweetal dossiers geanalyseerd. Voor een overzicht van de samenstelling van het complete onderzoeksteam wordt verwezen naar bijlage 2 bij dit rapport.

---

38) Zie het eindrapport *Samenwerken over grenzen heen. Resultaten monitoring DEIA*, oktober 2008.

39) Zie o.a. het eindrapport van de Gemengde Commissie *Sturing EU-aangelegenheden*, voorzitter Mr. B.J. Baron van Voorst tot Voorst, Den Haag, 7 juni 2005.



Het onderzoek is uitgevoerd in drie fases:

Fase 1: Startfase: concretisering van de probleemstelling en onderzoeksvragen en uitwerking van de onderzoeksopzet, inlezen (november 2008 – januari 2009).

Fase 2: Onderzoeksfase: interviews en *desk study* (december 2008 – mei 2009).

Fase 3: Rapportage en schrijffase (april – september 2009).

Het onderzoek is begeleid vanuit het WODC door een begeleidingscommissie met een brede vertegenwoordiging vanuit het ministerie van Justitie, onder het voorzitterschap van prof. dr. A.H. Klip. Voor de samenstelling van deze commissie wordt verwezen naar bijlage 1 bij dit rapport.



# DEEL 1

## EVALUATIE VAN DE BESLUIT- EN AGENDAVORMINGSPROCESSEN



### 3. De internationale functie in de praktijk: besluitvorming

#### 3.1 INLEIDING

In dit hoofdstuk staan de volgende onderzoeksvragen centraal: hoe heeft het ministerie van Justitie en meer in het bijzonder DEIA geopereerd ten aanzien van:

- a. de EU besluitvormingsprocessen, inclusief de intra- en interdepartementale afstemming op JBZ-terrein;
- b. de bi- en multilaterale besluitvormingsprocessen, inclusief de intra- en interdepartementale afstemming, indien van toepassing?

Aan de hand van dezelfde onderzoeksvragen zoals die zijn weergegeven in paragraaf 2.2, worden in paragraaf 3.2 de Europese besluitvormingsdossiers en in paragraaf 3.3 de bilaterale en multilaterale besluitvormingsdossiers geanalyseerd. Per dossier wordt geconcludeerd in hoeverre de doelstellingen zijn behaald, in welke mate van een al dan niet succesvol besluitvormingsproces kan worden gesproken en in hoeverre DEIA als beoogd heeft gefunctioneerd. In paragraaf 3.4 worden er dossieroverstijgende conclusies getrokken ten aanzien van rol en invloed van het ministerie van Justitie, en DEIA in het bijzonder, in de diverse besluitvormingsprocessen, afgezet tegen de oorspronkelijke opzet en inrichting van DEIA.

#### 3.2 DOSSIERANALYSE EU-BESLUITVORMINGSPROCESSEN

Op het belangrijke terrein van de Europese besluitvormingsprocessen worden hieronder twee dossiers geanalyseerd. Beide zijn, zij het op uiteenlopende wijze, illustratief voor de manier waarop het ministerie van Justitie de Nederlandse belangen binnen de Europese Unie *gecoördineerd* en *effectief* behartigt. Dit is een kerntaak van de afdeling EU van DEIA.

Het *eerste* dossier betreft de coördinatie van de JBZ-Raad, een intra-, interdepartementaal en politiek proces, waarvoor DEIA primair verantwoordelijk is. Deze coördinatie is erop gericht de bewindslieden van Justitie optimaal toegerust de Nederlandse onderhandelingsinzet te laten verdedigen voor het nationale parlement en te verzilveren in de JBZ-Raad. De coördinatiewerkzaamheden die DEIA/EU hiervoor verricht zijn vergelijkbaar met de voorbereidingen die DEIA treft ten behoeve van haar eigen Justitie-vertegenwoordigers op ambtelijk niveau in het Strategisch Comité Immigratie, Grenzen en Asiel (*Strategic Committee on Immigration, Frontiers and Asylum*, SCIFA) en het Comité van Artikel 36 (*Comité Article Trente-Six*, CATS), alsmede ten behoeve van het interdepartementaal overleg voor de PV-

instructie en de CoCo. Het dossier geeft dus breder inzicht in met name de logistieke, beleids- en procescoördinatie door DEIA in EU-zaken.

Het *tweede* dossier is een beleidsinhoudelijk dossier en gaat over de wijziging van het Eurojust-besluit. Dit dossier maakt inzichtelijk hoe het ministerie van Justitie effectief de Nederlandse Justitie-belangen behartigt in de Europese onderhandelingsprocessen. Dit besluitvormingsproces laat zich goed analyseren volgens de indicatoren van effectieve belangenbehartiging zoals die naar aanleiding van de literatuur zijn geformuleerd. Hoewel het maar één onderhandelingsdossier betreft, geeft het waarschijnlijk een breder inzicht in de samenwerking binnen het ministerie van Justitie en het Justitie-optreden in EU-kader. De primaire verantwoordelijkheid voor het Eurojust-dossier ligt bij de directie Rechtshandhaving en Criminaliteitsbestrijding (DRC). DEIA speelt een rol in de Justitie-brede EU-coördinatie.

### 3.2.1 JBZ-RAAD – DEIA PRIMAIR VERANTWOORDELIJK

#### **Reconstructie van het dossier**

De Raadsformatie Justitie en Binnenlandse Zaken (kortweg: JBZ-Raad) bestaat uit de ministers van Justitie en de ministers van Binnenlandse Zaken van de lidstaten van de Europese Unie. Zij vergaderen ongeveer zes keer per jaar over gemeenschappelijk beleid, regelgeving en samenwerking in deze sector. Daarnaast is het gebruikelijk dat elk voorzitterschap een informele JBZ-Raad belegt, één per half jaar.

De JBZ-Raad bestaat sinds 1993 in zijn huidige samenstelling, toen door de inwerkingtreding van het Verdrag van Maastricht de Derde Pijler werd ingesteld. De Europese Raad in Sevilla, van juni 2002, heeft het aantal Raadsformaties van 22 naar 9 teruggebracht, waarbij de Raad Civiele Bescherming is samengevoegd met de bestaande JBZ-Raad. Het JBZ-beleidsterrein heeft sinds het Verdrag van Maastricht aan belang gewonnen. Dit proces is verder versterkt door het Verdrag van Amsterdam. De JBZ-Raad heeft een eigen dynamiek gekregen en hij is nu een van de meest actieve Raadsformaties. De dossiers die in de JBZ-Raad voorliggen, zijn zowel Eerste Pijler-dossiers, waarbij gekwalificeerde meerderheidsbesluitvorming in de Raad, initiatiefrecht van de Commissie en co-decisie van het Europees Parlement geldt, als Derde Pijler-dossiers, waar met eenparigheid van stemmen wordt besloten, het initiatiefrecht met de lidstaten wordt gedeeld en het Europees Parlement alleen adviesrecht heeft.

De JBZ-Raad is het hoogste en meest politieke niveau van besluitvorming in de JBZ-sector. Onderliggende gremia zijn: het Comité van Permanente Vertegenwoordigers (*Comité des représentants permanents*, Coreper), Comité van Artikel 36 (*Comité Article Trente-Six*, CATS), Strategisch Comité Immigratie, Grenzen en Asiel (*Strategic Committee on Immigration, Frontiers and Asylum*, SCIFA) en Comité Burgerlijk Recht (CBR). Onder SCIFA ressorteren de volgende Raadswerkgroepen: Werkgroep Migratie en Verwijdering, Werkgroep Visa, Werkgroep Asiel, CIBGGI (Centrum voor informatie, beraad en gegevensuitwisseling inzake grensoverschrijding en immigratie, CIREFI) en Werkgroep Grenzen, terwijl onder CATS de volgende Raadswerkgroepen vallen: Werkgroep Politieke Samenwerking, Werkgroep Douanesamenwerking, Werkgroep Europol, Werkgroep Terrorisme, Werkgroep

Samenwerking in Strafzaken, Werkgroep Materieel Strafrecht, Werkgroep SIS-techniek (Schengen Informatiesysteem) en Werkgroep SIS/SIRENE. Daarnaast zijn er een aantal groepen die direct rapporteren aan Coreper, namelijk: het Comité Burgerlijk Recht, JBZ Attachés, Multidisciplinaire Groep Georganiseerde Criminaliteit, Werkgroep Civiele Bescherming, Werkgroep Schengenacquis, Werkgroep Schengenevaluatie, Werkgroep Collectieve Evaluatie, Groep op Hoog Niveau Asiel en Migratie, Ad Hoc Werkgroep Grondrechten en Burgerschap, Ad Hoc Werkgroep informatie-uitwisseling en Ad Hoc ondersteuningsgroep JBZ-Relex.<sup>40</sup> Naast deze JBZ-structuur kunnen JBZ-dossiers ook worden doorverwezen naar de Europese Raad, waar de staatshoofden en regeringsleiders van de 27 lidstaten bijeenkomen.

Nederland wordt in de JBZ-Raad vertegenwoordigd door de minister van Justitie, de minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties, en de staatssecretaris van Justitie. De dossiers die in de JBZ-Raad voorliggen kunnen onder de verantwoordelijkheid van het ministerie van Justitie of het ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties vallen. Voor sommige onderwerpen kan dit ook het ministerie van Financiën (voor douaneaangelegenheden Derde Pijler), het ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid (bijv. legale of illegale arbeid) of het ministerie van Buitenlandse Zaken (bijv. visumbeleid) zijn. Daarnaast zijn er JBZ-dossiers waar de primaire verantwoordelijkheid bij het ministerie van Justitie ligt, maar die raken aan beleidsterreinen waarvoor andere departementen of andere bestuurslagen verantwoordelijk zijn. Bij deze dossiers is dus interdepartementale afstemming vereist.

Naast de betrokkenheid van andere ministeries, is het parlement een speler van groot belang. Voorafgaand aan een JBZ-Raad, meestal één à twee dagen van tevoren, vindt in de Tweede Kamer een Algemeen Overleg (AO) plaats over de vermoedelijke agendapunten van de betreffende Raad, de inzet van Nederland, het verslag van de vorige Raad en actualiteiten op het beleidsterrein.<sup>41</sup> Op basis van de Goedkeuringswet voor het Verdrag van Amsterdam (1997), later aangevuld door de Goedkeuringswet voor het Verdrag van Nice (2002), hebben beide Kamers der Staten-Generaal instemmingsrecht ten aanzien van Koninkrijkbindende ontwerpbesluiten op dit terrein. Dit instemmingsrecht geeft het AO JBZ-Raad een ander karakter, dan de AO's ter voorbereiding van andere vakraden op Europees niveau. In de Tweede Kamer vindt het AO plaats tussen de minister van Justitie, de minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties en de staatssecretaris van Justitie enerzijds en de vaste commissies voor Justitie en voor Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties, alsmede de commissie voor Europese Zaken anderzijds.

In de Eerste Kamer wordt het instemmingsrecht afgehandeld in de plenaire vergadering, de dinsdag voorafgaand aan de JBZ-Raad. De plenaire vergadering wordt hierin geadviseerd door de Eerste-Kamercommissie voor de JBZ-Raad. Vervolgens worden de ministers van Justitie en

40) Raad van de Europese Unie, van: het secretariaat-generaal, *Lijst van voorbereidende instanties van de Raad*, Brussel, 16 januari 2009.

41) Voor een uitgebreide beschrijving van de werkzaamheden van het ministerie van Justitie voorafgaand aan het AO in de Tweede Kamer wordt verwezen naar *EU-Routeplanner 2008*, pp. 26-32.

Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties schriftelijk op de hoogte gesteld van het instemmingsbesluit en de eventuele vragen aan de bewindspersonen.

Zeker niet alle JBZ-dossiers liggen ter instemming voor aan het parlement. Dit is afhankelijk van de besluitvormingsprocedure in de Raad en in het bijzonder van de betrokkenheid van het Europees Parlement. De dossiers waar het instemmingsrecht niet van toepassing is, kunnen ook aan de orde komen tijdens een AO in de Tweede Kamer of behandeling in de Eerste Kamer. Na de inwerkingtreding van het Verdrag van Lissabon komt het instemmingsrecht te vervallen. De consequenties van deze op handen zijnde verandering voor de voorbereiding van het JBZ-Raad binnen Justitie, vallen buiten het bereik van deze dossierbeschrijving.

### **Reconstructie doelstellingen**

De voorbereiding van de JBZ-Raad staat niet als aparte doelstelling genoemd in het EIBK. Dit is niet verwonderlijk, gezien het procesmatige karakter van dit dossier. De inhoudelijke doelstellingen van de geagendeerde dossiers zijn op dossierniveau geformuleerd. In het O&F-rapport wordt de hoofddoelstelling van DEIA geformuleerd als “het zorgdragen voor een gecoördineerde Justitie-inzet van Nederland [ook] binnen EU-kader”.<sup>42</sup> Deze doelstelling voor DEIA is ook van toepassing op de JBZ-Raad, dat immers het hoogste gremium van besluitvorming is op het Europese JBZ-beleidsterrein. Het past ook in de gedeelde verantwoordelijkheden binnen het ministerie wat betreft de versterking van de informatiepositie van alle partijen. Zoals is verwoord in het O&F-rapport: “[het is] van belang dat alle besluitvorming en standpuntbepalingen op dezelfde/samenhangende onderwerpen uitgewisseld en gedeeld worden met en tussen de dossierhouders en DEIA-medewerkers opdat in alle gremia – Europees en overig (inter)nationaal – met één ‘Justitiemonnd’ gesproken wordt.”<sup>43</sup> Ook kan de coördinatie van DEIA in het JBZ-Raad-dossier gezien worden als een invulling van haar taak ‘de bewindspersonen zo volledig mogelijk voor te bereiden’.

De doelstelling van het Algemeen Overleg voor de JBZ-Raad staat duidelijk geformuleerd in de EU-Routeplanner 2008 van het ministerie van Justitie als “instemming te verkrijgen van de Tweede Kamer voor medewerking van de voor JBZ verantwoordelijke bewindslieden aan het totstandkomen van een besluit door de Raad dat het Koninkrijk beoogt te binden”.<sup>44</sup> DEIA voert hierin de regie.

Zoals hierboven gesteld zijn, afhankelijk van het onderwerp, ook andere ministeries beleidsverantwoordelijk of ten minste betrokken bij de JBZ-Raad. Het ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties (BZK) is hierbij een duidelijke speler. De huidige minister van BZK is vaak aanwezig tijdens de JBZ-Raad en de AO's in de Tweede Kamer. Onderwerpen als crisisbeheersing en rampenbestrijding zijn volledige BZK-onderwerpen. Bij veel andere onderwerpen op de JBZ-agenda zijn beide ministeries betrokken. Op Europees niveau is de portefeuillevverdeling tussen beide ministeries echter anders; zo houdt het

---

42) *O&F rapport DEIA*, versie Bestuursraad, 18 augustus 2006, p. 7.

43) *Idem*, p. 12.

44) Ministerie van Justitie, *EU-Routeplanner 2008*, mei 2008, p. 27.



Europese *Home Affairs* ook veel onderwerpen in die in Nederland onder het ministerie van Justitie vallen. Dit gegeven levert stof voor competentiestrijd tussen de ministers van BZK en Justitie tijdens de JBZ-Raad of het AO. De logistieke en procescoördinatie van de JBZ-Raad ligt echter geheel bij Justitie/DEIA, in goed overleg met BZK. Ook het ministerie van Buitenlandse Zaken heeft, vanuit zijn algehele coördinatierol wat betreft Europees beleid, een verantwoordelijkheid in de voorbereiding van de JBZ-Raad en zit Coreper- en CoCo-instructieoverleg voor. Dit komt ook tot uiting in de aanwezigheid van ambtenaren van het ministerie van Buitenlandse Zaken tijdens de AO's zowel als tijdens de JBZ-Raad.

Binnen het ministerie van Justitie ligt de primaire verantwoordelijkheid voor de coördinatie van de voorbereiding van de JBZ-Raad bij DEIA/EU. De inhoudelijke inbreng per agendapunt wordt door de beleidsverantwoordelijke directie geleverd. De dossierhouder is hiervoor verantwoordelijk; hij dient ervoor zorg te dragen dat de inhoudelijke inbreng tijdig is en van voldoende kwaliteit.

De voorbereiding van de JBZ-Raad kan in verschillende onderdelen worden uitgesplitst. In de eerste plaats betrof het de voorbereiding en organisatie van het Algemeen Overleg in de Tweede Kamer – het *AO-dossier* – plus de communicatie met de Eerste Kamer (beide Kamers ontvangen tevens de geannoteerde agenda's en aanvullingen). Ten tweede gaat het om de voorbereiding ten behoeve van de bewindspersonen in de JBZ-Raad voor tijdens de Raad zelf, het *Raadsdossier*. Daarnaast wordt er in deze analyse ook gekeken naar de terugkoppeling van de resultaten van de JBZ-Raad.

In de 'Analyse besluitvormingsprocessen' wordt het gehele proces in meer detail beschreven, waarbij de JBZ-Raad van 27 en 28 november 2008 als leidraad dient. Deze Raadsvergadering is in overleg met het ministerie van Justitie gekozen op basis van het criterium 'meest recent bij aanvang onderzoek'. Uit de agenda van deze JBZ-Raad zijn twee agendapunten nader bestudeerd teneinde een completer beeld te verkrijgen van de voorbereiding van de JBZ-Raad in specifieke dossiers binnen Justitie. Het gaat om agendapunt B1 Algemene benadering migratievraagstuk, behandeld in SCIFA; en agendapunt B18 Kaderbesluit betreffende het Europees surveillancebevel in procedures tussen EU-lidstaten in afwachting van het proces (kortweg: surveillancebevel), behandeld in CATS. Hierbij is gekeken naar het verloop van het proces, niet naar de inhoudelijke voorbereiding. Ons onderzoek van het JBZ-Raad-dossier betreft derhalve geen analyse van de internationale besluitvormingsprocessen in EU-kader en de effectiviteit van het Nederlands optreden in dit gremium, maar van het traject en de rol van DEIA ten behoeve van de JBZ-Raad, oftewel de coördinerende rol.

### **Analyse besluitvormingsprocessen**

De meeste onderwerpen die op de agenda van de JBZ-Raad staan, zijn eerder in onderliggende gremia behandeld. Onderhandelingen op Raadswerkgroepniveau worden gevoerd door de Justitie-afdeling van de PV-EU en/of de dossierhouder van de beleidsdirectie. Wanneer het dossier interdepartementaal wordt ingebracht bij het BNC-instructieoverleg of de CoCo is het DEIA/EU die de Justitie-belangen inbrengt. Daarnaast coördineert DEIA/EU de Nederlandse

inbreng in CATS en SCIFA. Op deze manier zijn alle onderwerpen op de JBZ-Raad in eerdere fasen langs DEIA/EU gekomen.

De eerste stap in het proces van voorbereiding voor de JBZ-Raad is het verkrijgen van de voorlopige agenda. Voor de agenda van deze Raad is het ministerie van Justitie afhankelijk van het Voorzitterschap. Normaliter is de voorlopige agenda drie weken voor de betreffende JBZ-Raad aanwezig. De JBZ-Raad van 27 en 28 november 2008 werd voorgezeten door het Franse Voorzitterschap. De Raad vond plaats aan het eind van dit Voorzitterschap en was daarmee een belangrijk beslismoment, niet in de laatste plaats omdat Frankrijk enkele ambitieuze prioriteiten op het JBZ-beleidsterrein voor zijn Voorzitterschap had gesteld. Dit zorgde voor een volle agenda voor deze JBZ-Raad.<sup>45</sup>

Op de agenda is altijd onderscheid te maken tussen A-punten, de zogenaamde hamerstukken, en B-punten, waarover inhoudelijke discussie in de Raad plaatsvindt. Ook kan een agendapunt een zogenaamd vals B-punt zijn; dit betekent dat het onderwerp niet voor inhoudelijke discussie in de Raad voorligt, maar dat één van de lidstaten een verklaring over het dossier wil afleggen.

#### *Vorbereiding van behandeling in het parlement*

De voorlopige agenda voor de JBZ-Raad werd drie weken voor deze Raad ontvangen. Aan de hand van deze voorlopige agenda van het Voorzitterschap stuurde DEIA/EU verzoeken uit naar de beleidsdirecties voor de dossiertoeelichtingen in de geannoteerde agenda. Deze moeten ten minste vijftien dagen voor het Algemeen Overleg door DEIA/EU aan beide Kamers worden gezonden. Uit de interviews blijkt dat de dossierhouders, die de onderhandelingen betreffende hun dossier in de Raadswerkgroepen goed kennen, vaak zelf al op de hoogte zijn of hun dossier al dan niet geagendeerd zal worden voor de volgende JBZ-Raad. De experts van de beleidsdirecties hebben doorgaans een week de tijd om deze tekst aan te leveren. Door frequente veranderingen in de agenda van de Raad en de behandeling van het dossier in Coreper, CATS, SCIFA en werkgroepen, is het gebruikelijk dat kort voorafgaand aan het AO in de Tweede Kamer en de behandeling in de Eerste Kamer een aangevulde geannoteerde agenda wordt verspreid. Deze speelt in op de meest recente ontwikkelingen op EU-niveau. Ten behoeve van deze aangevulde geannoteerde agenda vraagt DEIA/EU de dossierhouders opnieuw om een beknopte actualisering op de tekst van de geannoteerde agenda. Vanaf twee weken voor het AO JBZ-Raad worden de dossierhouders door DEIA/EU gevraagd dossiernotities en eventueel spreekpunten aan te leveren voor het AO-dossier van de bewindspersonen. Enkele dagen voorafgaand aan het AO wordt dit dossier aan de bewindspersonen voorgelegd. Voorafgaand aan het AO in de Tweede Kamer vindt ambtelijk vooroverleg plaats tussen DEIA en de ambtelijke ondersteuning van de betrokken Kamercommissies. Dit overleg wordt benut om de agenda en de onderwerpen die ter instemming aan de Kamer worden voorgelegd, te bespreken.

---

45) Zie *Geannoteerde agenda en aanvullende geannoteerde agenda voor de JBZ-Raad van 27 en 28 november*, Kamerstuk 23 490, nr. 532 en nr. 533.

Tijdens het Algemeen Overleg beantwoorden de aanwezige bewindspersonen de vragen vanuit de vaste commissie voor Justitie, de vaste commissie voor Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties en de commissie voor Europese Zaken. In de beantwoording worden zij ter plekke bijgestaan door een hoogambtelijke vertegenwoordiging (vanuit het ministerie van Justitie: de DGWIAV en/of directeur DEIA) en verschillende experts van de beleidsdirecties. Het aantal bij een AO aanwezige medewerkers van Justitie, Binnenlandse Zaken, Buitenlandse Zaken en NCTb wordt door respondenten tussen de tien en vijftientig geschat, afhankelijk van het aantal agendapunten en het politiek belang hiervan. Het aantal aanwezigen vanuit de betrokken ministeries is groter dan bij andere AO's ter voorbereiding van Europese ministeriële raden. Dit komt niet in de laatste plaats door het instemmingsrecht. De grote aanwezigheid tijdens het AO is daarmee wel arbeidsintensief voor zowel de dossierhouders als voor DEIA-medewerkers. Wanneer een agendapunt echter niet politiek van belang wordt geacht of wanneer er genoeg aanwezige kennis is, is het ook mogelijk dat de betrokken dossierhouder vanuit zijn of haar werkplek bij Justitie het debat volgt en per telefoon of e-mail bij de beantwoording van eventuele vragen assisteert. Afhankelijk van de agenda zijn ambtenaren van andere ministeries, zoals SZW of Financiën, ook aanwezig tijdens het AO. Eén van de respondenten merkte op dat het grote aantal aanwezige experts er ook voor kan zorgen dat vragen vanuit de Kamer op een vrij detaillistisch, juridisch niveau worden beantwoord, terwijl de Kamer gebaat kan zijn bij een meer politieke beantwoording.

Het Algemeen Overleg voorafgaand aan de JBZ-Raad in kwestie vond op 26 november 2008 in de Tweede Kamer plaats. Ter voorbereiding werd op 13 november de geannoteerde agenda verstuurd, op 21 november gevolgd door de aangevulde geannoteerde agenda. Deze agenda bevatte dertig A-punten en éénentwintig B-punten.<sup>46</sup> De algemene benadering van het migratievraagstuk stond geagendeerd als tweeledig B-punt. In de eerste plaats zou er verslag worden gedaan van de resultaten van de tweede ministeriële Europees-Afrikaanse conferentie over migratie en ontwikkeling van 25 november 2008. Daarnaast zouden de ontwerpconclusies van de Raad over de uitvoering van de totaalaanpak van migratie en over het partnerschap met landen van oorsprong en doorreis besproken worden, naar aanleiding van een Commissie-mededeling over dit onderwerp. Het Kaderbesluit Surveillancebevel was ook geagendeerd als B-punt, voor een algemene oriëntatie.

Alle drie de bewindspersonen waren tijdens dit Algemeen Overleg aanwezig, evenals vier Kamerleden, te weten van de VVD-, PvdA-, SP- en CDA-fracties. Na verscheidende vragen vanuit de commissies, gevolgd door beantwoording door de bewindspersonen, vond een nadere gedachtewisseling plaats over diverse inhoudelijke punten. Tijdens het AO zijn er ondermeer vragen gesteld over zowel de algemene benadering van het migratievraagstuk als over het Kaderbesluit Surveillancebevel.

Ten slotte werd tijdens het AO besloten op welke agendapunten de Tweede Kamer haar instemming kon verlenen. Voor acht van de dertig A-punten was het formele instemmingsrecht van toepassing. Van de B-punten waren er twee punten waarop de Kamer

---

46) Kamerstuk 23 490, EF en nr. 533.

werd gevraagd of zij kon instemmen met de algehele benadering van de regering tot het politiek akkoord op onderdelen dat de JBZ-Raad verwacht werd te sluiten. Daarnaast lagen er twee B-punten voor waarover nog geen richtinggevende besluitvorming tijdens de JBZ-Raad plaatsvond, maar waarover wel richtingbepalende besprekingen zouden worden gevoerd en door deze Raad uitgangspunten zouden worden vastgesteld. In het verslag van het AO wordt geconstateerd dat de Kamer haar instemming heeft kunnen verlenen op alle punten. Hierbij werd wel aangetekend dat enkele fracties bij een aantal punten voorbehoud hadden aangetekend of stelden dat eerder geuite bezwaren overeind bleven.<sup>47</sup> Op het agendapunt Algemene aanpak van migratie was geen instemmingsrecht van toepassing. Dit was wel het geval bij het Kaderbesluit Surveillancebevel. De Tweede Kamer heeft op dit dossier ingestemd met de algehele benadering van de regering met betrekking tot het politiek akkoord over die onderdelen die op de JBZ-Raad zou worden bereikt.

In de Eerste Kamer besprak de vaste commissie voor de JBZ-Raad de (aangevulde) geannoteerde agenda van de JBZ-Raad en de voorliggende documenten op de vergadering van 25 november 2008. In de plenaire vergadering heeft de Eerste Kamer haar instemming verleend aan vier A-punten, zij het dat enkele fracties van dit oordeel afweken. Aan de overige agendapunten is instemming op formele gronden onthouden. Op vier van deze agendapunten heeft de Eerste Kamer bovendien inhoudelijke opmerkingen aan de regering voorgelegd.<sup>48</sup> De Eerste Kamer heeft aan de bewindspersonen geen inhoudelijke opmerkingen voorgelegd over het agendapunt Algemene benadering migratievraagstuk, waarop – zoals eerder opgemerkt – het instemmingsrecht niet van toepassing was. Het Kaderbesluit Surveillancebevel is wel ter instemming voorgelegd aan de Eerste Kamer. Hierop werd instemming op formele gronden onthouden.<sup>49</sup> Op 2 december 2008 heeft de Eerste Kamer enkele inhoudelijke opmerkingen aan de regering voorgelegd op hetzelfde dossier.

Waar de AO's in de Tweede Kamer arbeidsintensief zijn vanwege de aanwezigheid van de bewindspersonen, de ambtelijke top, DEIA-medewerkers en experts van de beleidsdirecties, ligt de nadruk bij de Eerste Kamer meer op de informatievoorziening en de beantwoording van schriftelijke vragen. Het verschil in intensiteit van de voorbereiding vanuit het ministerie van Justitie heeft ook te maken met de uiteenlopende wijze waarop beide Kamers met het instemmingsrecht omgaan. De Eerste Kamer verleent instemming op basis van de strikte interpretatie van de Goedkeuringswetten van het Verdrag van Amsterdam en het Verdrag van Nice. Instemmingsrecht is namelijk van toepassing wanneer het besluit over het gehele voorstel ter goedkeuring ligt aan de Raad. De Tweede Kamer hanteert daarentegen een meer politieke interpretatie van het instemmingsrecht, waarbij zij voor de afronding van het gehele dossier, wanneer er sprake is van een politiek akkoord, ook op deelonderwerpen, aangeeft of zij kan instemmen met de algehele benadering van de regering. Het AO in de Tweede Kamer, en het verkrijgen van instemming aldaar, wordt door het ministerie van Justitie om deze reden gezien

---

47) Kamerstuk 23 490, nr. 539.

48) Brief van de Voorzitter van de Eerste Kamer betreffende JBZ-instemmingsbesluit d.d. 26 november 2008, kenmerk 132638.76u.

49) Een intern document geeft hiervoor als gronden: "het document is niet openbaar, in de Engelse taal gesteld en te laat aangeboden".

als de eerste stap in het verkrijgen van instemming van de (gehele) Staten-Generaal. Hierbij kan aangetekend worden dat de Eerste Kamer vaker instemming onthoudt op formele gronden, hetgeen kan leiden tot vertraging in het besluitvormingsproces in Brussel.<sup>50</sup>

#### *De JBZ-Raad en het Raadsdossier*

Naast de voorbereiding van de behandeling in het parlement, in het bijzonder van belang ten aanzien van de JBZ-onderwerpen waar het parlement het instemmingsrecht heeft, coördineert DEIA/EU ook de voorbereiding van de inhoudelijk inbreng in de JBZ-Raad voor de bewindspersonen. Simultaan aan de voorbereiding voor het Algemeen Overleg worden de contactpersonen binnen het ministerie van Justitie verzocht dossiernotities, relevante documenten en spreekteksten aan te leveren voor het Raadsdossier van de bewindspersonen. Spreekteksten worden echter niet voor alle dossiers aan het Raadsdossier toegevoegd, aangezien de minister niet op elk agendapunt een interventie zal maken. Op basis van vooroverleg beziet DEIA/EU op welke agendapunten een spreektekst achterwege kan blijven. Uit de interviews blijkt dat deze werkwijze niet geheel onomstreden is. Eén van de respondenten merkte op dat het beter is voor alle agendapunten tijdig spreekteksten aan te leveren, waarbij het aan de bewindspersoon is of hij/zij intervenueert en of hij/zij die spreekteksten gebruikt. Advisering over de te volgen tactiek of strategie zou daarmee worden overgelaten aan de Permanente Vertegenwoordiger.

In de laatste week voorafgaand aan de JBZ-Raad wordt de Nederlandse inzet besproken in de CoCo. Het ministerie van Justitie wordt in de CoCo vertegenwoordigd door een medewerker van DEIA/EU. Daarnaast informeert DEIA/EU in deze fase de EU-ambassades over de Nederlandse inzet. Eveneens ontvangt DEIA/EU via de EU-ambassades informatie over de posities van andere lidstaten. In de voorbereiding van het Raadsdossier voor de JBZ-Raad van 27 en 28 november 2008 heeft DEIA/EU informatie verkregen over de positie ten aanzien van enkele politiek gevoelige dossiers van tien lidstaten, te weten Frankrijk, Tsjechië, Duitsland, het Verenigd Koninkrijk, Spanje, Italië, Malta, Bulgarije, Finland en Litouwen.

Voor het Algemeen Overleg en de JBZ-Raad organiseert DEIA/EU een vooroverleg met de bewindspersonen. Daarbij kunnen, afhankelijk van het onderwerp, experts vanuit de beleidsdirecties aanwezig zijn.<sup>51</sup> De Raad wordt kort voordien organisatorisch voorbesproken in het internationale overleg (Internationale Staf) met de minister en de staatssecretaris. In de laatste dagen voorafgaand aan de JBZ-Raad worden de dossiernotities en spreekteksten voor de Raad geactualiseerd aan de hand van vorderingen in Coreper en eventuele toezeggingen aan de Kamer. Dit gebeurt in samenspel tussen DEIA/EU en de beleidsdirecties, waarbij DEIA vaak een voorzet maakt, die wordt voorgelegd aan de dossierhouder van de beleidsdirectie. In de korte periode tussen het AO in de Tweede Kamer, het overleg in de Eerste Kamer en de JBZ-Raad voegt DEIA/EU aan het Raadsdossier een overzicht van instemming van de Kamer ten aanzien van agendapunten toe. Tijdens de JBZ-Raad in november 2008 was op drie B-punten een parlementair voorbehoud van toepassing. Twee A-punten werden van de agenda van de JBZ-Raad geschrapt vanwege Nederlandse parlementaire

50) Voor een voorbeeld hiervan zie het Eurojust-dossier.

51) Op verzoek van de huidige minister wordt dit overleg al geruime tijd niet meer georganiseerd.

voorbehouden. Onder het agendapunt Algemene benadering migratievraagstuk werd een terugkoppeling gegeven van de resultaten van de tweede Europees-Afrikaanse ministeriële conferentie over migratie en ontwikkeling. Daarnaast konden de ontwerpconclusies van de Raad inzake de uitvoering van de algehele benadering van het vraagstuk van migratie en het partnerschap met de landen van oorsprong en van doorvoer op consensus rekenen, en ze werden door de Raad aanvaard. Het was echter de Raad Algemene Zaken en Externe Betrekkingen die de conclusies formeel aannam.<sup>52</sup> Over het Surveillancebevel is tijdens de JBZ-Raad van 27 en 28 november een politiek akkoord bereikt.

Chronologie:

- |                         |   |
|-------------------------|---|
| • 13 november 2008      | Geannoteerde agenda naar Eerste en Tweede Kamer                             |
| • 21 november 2008      | Aanvullende geannoteerde agenda naar Eerste en Tweede Kamer                 |
| • 25 november 2008      | Eerste Kamer vergadering commissie voor de JBZ-Raad en plenaire vergadering |
| • 26 november 2008      | Algemeen Overleg in de Tweede Kamer   |
| • 27 - 28 november 2008 | JBZ-Raad te Brussel   |
| • 6 januari 2009        | Verslag JBZ-Raad naar Eerste en Tweede Kamer                                |

Tijdens de JBZ-Raad zelf worden de bewindspersonen geassisteerd door de Nederlandse Permanente Vertegenwoordiger, de Justitie en Binnenlandse Zaken-afdeling van de PV-EU en op hoogambtelijk niveau vanuit het departement. Ook komt het voor dat medewerkers van DEIA/EU of experts van beleidsdirecties aanwezig zijn. De Nederlandse delegatie bestaat daarnaast uit medewerkers van de ministeries van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties en Buitenlandse Zaken.<sup>53</sup> En marge van de Raad worden geregeld bilaterale overleggen met andere lidstaten georganiseerd. Zo was er tijdens de JBZ-Raad van 27 en 28 november een Benelux-lunch en vond bilaterale overleg plaats met zowel Frankrijk als het Verenigd Koninkrijk.

Na afloop van de Raad stelt de Justitie en Binnenlandse Zaken-afdeling van de PV-EU een verslag van de Raad op voor intern gebruik. DEIA/EU redigeert het verslag vervolgens ten behoeve van de Eerste en Tweede Kamer. De dossierhouders binnen het ministerie van

52) Dit aangezien de Raad Algemene Zaken en Externe Betrekkingen het aangewezen gremium is voor dit onderwerp.

53) Een beschrijving en weging van het optreden van de bewindspersonen in de JBZ-Raad valt buiten het bereik van dit onderzoek.



Justitie die een bijdrage hebben geleverd aan het Raadsdossier krijgen beide verslagen doorgestuurd. Aan de hand daarvan kunnen zij de in de betreffende JBZ-Raad bereikte vorderingen in hun dossier opmaken.

#### *Samenwerking binnen het ministerie van Justitie*

De rol van DEIA/EU in de voorbereiding van het proces is logistieke en procescoördinatie, alsmede het waarborgen van de beleidsconsistentie ('spreken met één stem'). Eén van de respondenten typeerde de rol van DEIA/EU als 'het regievoeren over de voorbereidingen', waarbij de geannoteerde agenda ten behoeve van het AO 'een coproductie is van DEIA/EU en de experts'. In de term 'coproductie' komt duidelijk naar voren dat DEIA/EU meer doet dan het uitzetten van verzoeken om dossier- en spreekteksten en het stellen van deadlines. Eén van de respondenten roemde de meerwaarde van DEIA/EU in het leveren van *formats* voor de dossieraantekeningen en in de persoonlijke manier van coördinatie.

In aanvulling op deze coördinerende werkzaamheden beoordeelt DEIA/EU de kwaliteit en waar mogelijk ook de strategische geschiktheid van de aangeleverde stukken. Wanneer de ingebrachte stukken niet voldoen, worden deze in overleg met de betreffende contactpersoon (gedeeltelijk) herschreven door DEIA/EU of de expert zelf. Het komt ook voor dat DEIA/EU de meest actuele informatie toevoegt of dossierhouders wijst op ontwikkelingen in het Europees Parlement of op de inzet van andere lidstaten. DEIA/EU stelt zich ook als doel een toegevoegde waarde te bieden door verschillende dossiers met elkaar te verbinden (helikopterview). Deze meer strategische functie van DEIA/EU is niet voor alle dossierhouders even zichtbaar, maar wél voor de ambtelijke top. De laatste jaren wordt vroegtijdiger in het proces een tactische afweging gemaakt welke onderwerpen de ministers nog kunnen opwerpen tijdens de JBZ-Raad.<sup>54</sup>

Binnen DEIA/EU zijn twee medewerkers belast met de voorbereiding van het AO en de JBZ-Raad. Eén van de medewerkers is belast met de algehele coördinatie en in het bijzonder de CATS-dossiers en Burgerlijk Recht. Een andere medewerker, tevens SCIFA-coördinator, is verantwoordelijk voor de SCIFA-dossiers die op de agenda van de JBZ-Raad staan. Voor deze link tussen de SCIFA- respectievelijk CATS-coördinator en de voorbereiding van de JBZ-Raad is gekozen omdat veel dossiers afwisselend op beide niveaus spelen. Dit geeft DEIA/EU ook de mogelijkheid en kennis om de laatste ontwikkelingen op het niveau van CATS of SCIFA te verwerken in de dossiernotities.

De betrokkenheid van DEIA/EU tijdens de JBZ-Raad zelf is faciliterend. Wel is er ruimte voor een inhoudelijke rol door de directeur DEIA, die zelf aanwezig is tijdens de Raad. De Justitie-afdeling van de PV-EU heeft een beperkte rol in de voorbereiding van de Raad. Van de expert wordt verwacht dat hij/zij de dossiernotitie zelf afstemt met de betrokken medewerker bij de Justitie-afdeling van de PV-EU. Wel is de Justitie-afdeling van de PV-EU betrokken tijdens de JBZ-Raad, waar de bewindspersonen direct worden bijgestaan door de Permanent Vertegenwoordiger van Nederland bij de EU. Het opstellen van het verslag is in handen van

---

54) Bron: interviews met betrokkenen.

de Justitie-afdeling van de PV-EU. Tevens wordt door PV-EU en directeur DEIA tijdens de Raad gewerkt aan *last minute*-wijzigingen van de spreekteksten voor de bewindslieden.

## Conclusies

### *Verwezenlijking beleidsdoelstellingen*

In het dossier JBZ-Raad zijn vrij brede doelstellingen geformuleerd, die zich richten op de logistieke en procescoördinatie, alsmede de horizontale beleidscoördinatie van DEIA in de voorbereiding van de JBZ-Raad. Doelstellingen als ‘het zorgdragen voor een gecoördineerde Justitie-inzet’ en ‘het spreken met één stem’ worden door DEIA goed gewaarborgd. DEIA verzamelt alle dossiernotities en spreekteksten en checkt deze op consistentie. Ook in de doelstelling gericht op ‘het optimaal voorbereiden van de bewindspersonen’ laat DEIA haar meerwaarde zien. De ambtelijke top in Den Haag en de PV in Brussel zijn tevreden over het *format* van de dossiernotities en de inhoudelijke kwaliteit hiervan.

De geformuleerde doelstelling van DEIA in de voorbereiding van de JBZ-Raad, ‘de bewindspersonen zo volledig mogelijk voorbereiden’, lijkt op basis van de dossieranalyse in grote mate behaald. De doelstelling van het Algemeen Overleg JBZ-Raad uit de EU-Routeplanner lijkt in het geval van de JBZ-Raad van 27 en 28 november 2008 volledig te zijn verwezenlijkt. Instemming van de Eerste Kamer, niet genoemd als doel, is echter niet op alle voorliggende agendapunten bereikt.

Op het dossier Algemene benadering migratievraagstuk is in de JBZ-Raad verslag gedaan van de resultaten van de Europees-Afrikaanse conferentie over migratie en ontwikkeling en is er overeenstemming bereikt over de ontwerp-resoluties van de Raad over de uitvoering van de totaalaanpak van migratie en partnerschap met landen van oorsprong en doorreis. Op het agendapunt Surveillancebevel heeft de minister van Justitie in zijn interventie het belang van rechtsstaat en wederzijds vertrouwen benadrukt en is de JBZ-Raad tot een politiek akkoord over het voorstel gekomen.

### *Verloop besluitvormingsproces*

Het coördineren van de voorbereiding van de JBZ-Raad is een omvangrijke en tijdrovende taak, niet in de laatste plaats omdat op ongeveer een derde van de JBZ-dossiers instemmingsrecht van de Staten-Generaal geldt. DEIA/EU is daarbij verantwoordelijk voor de algehele coördinatie van de voorbereiding van de JBZ-Raad, inclusief de BZK-dossiers. Het lijkt een voordeel te zijn de coördinatie vanuit DEIA/EU gedeeltelijk bij twee personen onder te brengen, waarbij er een verdeling wordt gemaakt tussen een hoofdverantwoordelijke en coördinator CATS- en een coördinator SCIFA-dossiers. Dit sluit aan bij de taken die deze DEIA-medewerkers hebben in eerdere fora (CATS en SCIFA) binnen de Raad, waar dezelfde onderwerpen besproken worden. De verantwoordelijkheid voor dossiers op het gebied van civiel recht ligt bij de eerste coördinator.

De voorbereiding en inhoudelijke inbreng in de AO's in de Tweede Kamer lijkt de afgelopen jaren te zijn verbeterd, mede door verbeteringen in de (aangevulde) geannoteerde agenda. Wel bestaat er soms onduidelijkheid over de fase waarin het dossier zich bevindt met betrekking tot



het instemmingsrecht, dat in beide Kamers verschillend wordt toegepast. Ook binnen het ministerie van Justitie wordt het begrip niet altijd eenduidig uitgelegd. Na de inwerkingtreding van het Verdrag van Lissabon verdwijnt het instemmingsrecht grotendeels. Dit wordt vervangen door een behandelingsvoorbehoud, dat zich niet louter richt op JBZ-dossiers maar in den brede van toepassing zal worden. Op welke manier de Kamers hieraan vorm zullen geven is nog onduidelijk en op welke manier Justitie/DEIA hier op in kan spelen is niet onderzocht. Wat betreft de organisatie van de AO's wordt opgemerkt dat er tijdens die AO's een groot aantal dossierhouders aanwezig dient te zijn. De mogelijkheid om debatten in de Tweede Kamer live via internet te bekijken, in combinatie met de huidige communicatiemiddelen als *blackberry's* en mobiele telefoons, alsmede het naderende einde van het instemmingsrecht zijn alle indicaties dat dit aantal in de nabije toekomst naar beneden bijgesteld zou kunnen worden.

In de voorbereiding voor het Algemeen Overleg en de JBZ-Raad is de taakverdeling tussen de betrokken departementen duidelijk geregeld. De dossiers onder verantwoordelijkheid van Binnenlandse Zaken worden binnen dat ministerie gecoördineerd door de directie Internationale Zaken, de coördinatie voor het gehele dossier ligt bij het ministerie van Justitie. Respondenten geven aan dat de afstemming met het ministerie van Binnenlandse Zaken goed verloopt.

Uit de interviews en de stukken tekent zich een beeld af van een goed lopende voorbereiding binnen het ministerie van Justitie. Wat het nabespreken van de resultaten van de JBZ-Raad betreft, geven enkele respondenten aan dat deze feedback kennelijk niet altijd als uitputtend wordt beschouwd, waarop de Justitie-afdeling van de PV-EU desgevraagd toelichting op het verslag kan verschaffen. Sinds de aanvang van het onderzoek zijn er nadere afspraken gemaakt over het verzorgen van feedback aan de dossierhouders.

DEIA/EU lijkt in de voorbereiding goed samen te werken met de dossierverantwoordelijke in de verschillende directies. Er is sprake van wederzijdse complementariteit, waar de beleidsdirecties de dossiernotities en spreekteksten aanleveren en DEIA hiervoor het *format* aanlevert, checkt op onderlinge consistentie, het instemmingsrecht van de Kamers en het Europese krachtenveld voor ogen heeft. Vanuit de beleidsdirecties is deze meerwaarde van een soepel verlopend proces en het bedienen van de bewindspersonen niet altijd even zichtbaar. Anderzijds kan aangetekend worden dat het per directie verschilt hoeveel prioriteit wordt gegeven aan de voorbereiding van de JBZ-Raad, hetgeen DEIA/EU terugziet in de kwaliteit en tijdigheid van aangeleverde stukken.

#### *Functioneren van DEIA*

DEIA/EU is primair verantwoordelijk voor de coördinatie van de voorbereiding van de JBZ-Raad en vervult in dit dossier zowel een coördinerende als faciliterende functie. Daarnaast is er ruimte voor een strategische rol van DEIA/EU in de voorbereiding binnen het ministerie van Justitie. Uit de interviews blijkt dat deze strategische werkzaamheden wel degelijk op het netvlies staan van de medewerkers van DEIA/EU, maar dat deze meer aanvullend zijn op de coördinatie taken die reeds een groot beslag leggen op de beschikbare tijd. Gezien het karakter van de JBZ-Raad, als 'eindstation' binnen het JBZ-besluitvormingskader, zal deze strategische

rol overigens beter in een eerdere fase van de besluitvorming (BNC, Raadwerkgroepen, SCIFA/CATS) tot haar recht kunnen komen.

### 3.2.2 EUROJUST – DEIA NIET PRIMAIR VERANTWOORDELIJK

#### **Reconstructie van het dossier**

Het Eurojust-dossier betreft een initiatiefvoorstel van veertien lidstaten (Slovenië, Frankrijk, Tsjechië, Zweden, Spanje, België, Polen, Italië, Luxemburg, Nederland, Slowakije, Estland, Oostenrijk en Portugal) tot herziening van het Eurojust-besluit uit 2002.<sup>55</sup> Het initiatiefvoorstel volgde op een Commissiemededeling uit oktober 2007,<sup>56</sup> waarin de Europese Commissie haar visie had gegeven op de toekomst van het Europese Agentschap Eurojust.<sup>57</sup> Volgens de Commissie had Eurojust goed werk geleverd, maar waren er op een aantal punten verbeteringen nodig. Deze verbeteringen zouden ervoor moeten zorgen dat Eurojust een essentiële rol kon blijven spelen in de strijd tegen de georganiseerde criminaliteit en het terrorisme in Europa. In het Wetgevings- en Werkprogramma van de Commissie voor 2008 werd derhalve een wetgevingsinitiatief opgenomen voor de herziening van het Eurojust-besluit. Een wetgevingsinitiatief van de Commissie moet volgens de interne regels altijd worden voorafgegaan door een *impact assessment*, een zorgvuldig proces dat geruime tijd in beslag neemt. Hierop wilde een kopgroep van lidstaten, die niet gebonden zijn aan dat vereiste, echter niet wachten. Zij besloten zelf eerder met een herzieningsvoorstel te komen. Frankrijk, de belangrijkste initiatiefnemer, had dit onderwerp tot prioriteit verheven en wilde graag voor het einde van zijn Voorzitterschap (op 31 december 2008) een politiek akkoord bereiken over de eindtekst. In januari 2008 dienden de veertien lidstaten het herzieningsvoorstel voor het Eurojust-besluit in.

Het voorstel was vooral gericht op versterking van de operationele kanten van het Agentschap. Deze versterking werd gezocht in uitbreiding van de bevoegdheden van het Eurojust-college, invoering van een aantal minimumbevoegdheden voor de nationale leden, verbetering van de informatieverstrekking aan Eurojust vanuit de lidstaten en intensivering van de samenwerking tussen Eurojust en andere actoren op het terrein van de strafrechtelijke samenwerking. Het initiatiefvoorstel had inhoudelijke verbanden met zowel Europol als het Europees Justitieel Netwerk (EJN). Onderdelen van het herzieningsvoorstel raakten aan taken van Europol, ondermeer de voorziene toegang van Eurojust tot de *Analytical Work Files* (AWF's).<sup>58</sup> Daarnaast waren er verbindingen tussen Europol en Eurojust via het Programma Versterking Aanpak Georganiseerde Criminaliteit. De relatie tussen het EJN en Eurojust kwam ondermeer tot uiting via de in het initiatief uitgesproken wens tot intensivering van justitiële

---

55) Besluit 2009/426/JBZ van de Raad van 16 december 2008.

56) COM (2007) 644.

57) Kamerstuk 22112, nr. 595, fiche 4.

58) *Analytical Work Files* zijn vertrouwelijke inlichtingendossiers van Europol die het mogelijk maken gevoelige informatie uit te wisselen over een specifieke misdaadveld (mensenhandel, terrorisme, fraude, etc.), ter ondersteuning van opsporingsonderzoeken van de bevoegde autoriteiten in de lidstaten.

samenwerking in strafzaken. De Raad heeft de herziening van het Eurojust-besluit op 16 december 2008 goedgekeurd. Het besluit is officieel gepubliceerd op 4 juni 2009.<sup>59</sup>

Binnen het ministerie van Justitie was het dossier belegd bij de directie Rechtshandhaving en Criminaliteitsbestrijding (DRC) van het Directoraat-generaal Rechtspleging en Rechtshandhaving (DGRR). Bij DRC lag de primaire verantwoordelijkheid voor de inhoud, de afstemming, het bepalen van de onderhandelingskoers en het voeren van de onderhandelingen op werkgroepniveau. DEIA was verantwoordelijk voor de EU-beleids- en procescoördinatie, de interdepartementale afstemming (BNC, Coreper-instructie, CoCo), alsmede voor de Justitie-woordvoering in CATS en de voorbereiding van de JBZ-Raad. Binnen DEIA/EU had een senior beleidsadviseur DEIA/EU het Eurojust-dossier inhoudelijk in portefeuille. De Justitie-afdeling van de PV-EU werkte nauw samen met de dossierhouder van DRC tijdens de onderhandelingen in de werkgroep (wisselde het woordvoerderschap soms af) en vertegenwoordigde het ministerie van Justitie in de Radengroep. DEIA/IBP is niet aantoonbaar betrokken geweest bij het Eurojust-dossier. DEIA/IBP heeft weliswaar een coördinerende taak ten aanzien van het gastlandbeleid (Nederland als gastland voor internationale organisaties, zoals Eurojust), maar dit aspect was bij dit dossier niet direct aan de orde.

### **Reconstructie doelstellingen**

In eerste instantie werd Nederland niet benaderd voor deelname aan het indienen van het voorstel tot wijziging van het Eurojust-besluit. Voor Nederland bestonden er verscheidene beleidsoverwegingen om in tweede instantie toch aansluiting te zoeken bij dit initiatief tot herziening. Ten eerste strookte het met de Nederlandse opvatting over de gewenste versterking van de operationele strafrechtelijke samenwerking binnen de EU, zoals verwoord in het coalitieakkoord en verwerkt in het EIBK. Het EIBK stelt dat het ministerie van Justitie inzet op het ‘stimuleren en versterken van de operationele samenwerking (...) met relevante Europese organisaties die daarin een rol hebben te vervullen’, zoals Eurojust.<sup>60</sup> Deelname aan het initiatief zou daaraan bij kunnen dragen door betere implementatie van de reeds bestaande verplichtingen onder het Eurojust-besluit uit 2002. Verder zou het versterken van Eurojust een geleidelijke ontwikkeling van de Europese samenwerking op dit terrein kunnen bewerkstelligen, als alternatief voor een overhaaste oprichting van een Europees Openbaar Ministerie, hetgeen door Nederland als ongewenst wordt gezien. Voorts wilde Nederland ook als gastland van Eurojust niet buiten dit belangrijke initiatief van een grote groep lidstaten blijven. Tot slot was men van mening dat Nederland als lid van de kopgroep effectiever – van binnenuit – invloed op het onderhandelingsproces zou kunnen uitoefenen dan als buitenstaander.

De belangrijkste onderhandelingspunten in het voorstel tot herziening waren: de bevoegdheden van het Eurojust-college; het versterken van de positie van nationale leden; de informatieplicht van lidstaten naar Eurojust; en de financiële aspecten van de herziening. Het

59) *Publicatieblad van de Europese Unie*, No. L138, 4 juni 2009.

60) *EIBK*, p.17.

voorstel tot herziening van de bevoegdheden van het Eurojust-college was gericht op het vergroten van bevoegdheden van het Eurojustcollege als geheel. Verder voorziet het voorstel in harmonisering van de minimale bevoegdheden van de nationale leden. Nederland plaatste hier een aantal kanttekeningen bij. Voor Nederland was het van belang dat de inbedding van het nationale lid in de nationale wetgeving en de bestaande OM-structuur gegarandeerd moest blijven. De financiële aspecten speelden een rol, omdat de uitbreiding van taken van Eurojust mogelijk extra kosten zouden meebrengen. Nederland wilde niet dat die uitbreiding zou leiden tot een verhoging van het EU-budget tot boven het plafond van de Financiële Perspectieven 2007-2013. Daarnaast moest duidelijk zijn onder welke begroting de kostenposten zouden komen te vallen. De informatieplicht is gericht op het actief verschaffen van informatie over alle relevante onderwerpen die samenhangen met de taakvervulling van Eurojust. Nederland was gekant tegen de voorgestelde lijst met gegevens die verzameld zouden moeten worden. Daarnaast bestonden er twijfels over een mogelijke overlap tussen het werk van Eurojust en dat van Europol.

De betrokken spelers binnen het ministerie van Justitie, naast DRC en DEIA, waren de directie Wetgeving (DW), de afdeling Internationale Rechtshulp in Strafzaken van de directie Juridische en Operationele Aangelegenheden (DJOA/AIRS) en het College van procureurs-generaal (CPG). De minister van Justitie speelde ook een belangrijke rol. Hij zou op 8 november 2007, aan de vooravond van de JBZ-Raad, een speech houden over de toekomst van politie- en justitiesamenwerking in het kader van de Europese Unie. Binnen de Nederlandse constitutionele context waren het ministerie van Financiën, het ministerie van Buitenlandse Zaken en beide Kamers der Staten-Generaal betrokken. In de Europese context speelden het Raadssecretariaat, de Europese Commissie, het Europees Parlement, Eurojust zelf en het Europees Justitieel Netwerk alle een rol in het besluitvormingsproces.

Als extra speler in het Eurojust-dossier moet in dit verband worden gewezen op de rol van een Nederlandse END'er bij de Commissie, die vanuit de Commissie betrokken was bij de herziening van het Eurojust-besluit. In maart 2007 werd deze END'er vanuit DW gedetacheerd bij de Commissie. In eerste instantie zou zij een aantal andere dossiers gaan behandelen. Vanwege interne redenen binnen de Commissie, werd de Nederlandse END'er verzocht het Eurojust-dossier vanuit de Commissie te gaan trekken. Zij voerde namens de Commissie de onderhandelingen in de werkgroep en schreef de instructies voor de Commissie-vertegenwoordigers in CATS en Coreper. De samenwerking tussen het ministerie van Justitie en de END'er, die bestond uit wederzijdse informatie-uitwisseling, verliep gaandeweg het onderhandelingsproces goed. In de voorfase van het hele traject was er geen sprake van samenwerking tussen de END'er en de dossierhouder bij DRC, omdat de END'er op dat moment nog geen mandaat had om vertrouwelijke Commissie-stukken met het ministerie te delen.<sup>61</sup> Bovendien lag het initiatief toen bij de betrokken lidstaten.

---

61) Bron: interviews met de betrokken ambtenaren.

## Analyse besluitvormingsproces

### *Voorfase initiatiefvoorstel*

Het dossier-Eurojust was min of meer een slapend dossier, totdat in de herfst van 2007 een kopgroep van lidstaten, met ondersteuning van het Raadssecretariaat, aan de slag ging met het formuleren van een initiatiefvoorstel tot herziening van het Eurojust-besluit. Het ministerie van Justitie was ervan op de hoogte dat een aantal lidstaten mogelijk hiermee bezig was, maar het was niet gevraagd mee te doen. Een mogelijke reden waarom Nederland in eerste instantie niet benaderd werd, is dat de kopgroep aanvankelijk bestond uit die landen die het Eurojust-besluit uit 2002 had geïnitieerd. Een tweede reden is de – door andere lidstaten veronderstelde – terughoudendheid waarmee Nederland een dergelijk initiatief zou benaderen. Mogelijk speelde ook mee dat bij onder andere het Raadssecretariaat en andere lidstaten bekend was dat Nederland kritisch stond tegenover uitbreiding van de bevoegdheden van het Eurojust-college en van de nationale leden, zolang de noodzaak daartoe niet overtuigend was aangetoond. De uitbreiding van bevoegdheden van het Eurojust-college en de invoering van een aantal minimumbevoegdheden voor de nationale leden vormden namelijk één van de belangrijkste punten van het initiatief. De exacte reden waarom Nederland niet is gevraagd, is feitelijk niet vast te stellen.

De Justitie-afdeling van de PV-EU heeft DW, DEIA en DRC reeds in oktober 2007 een krantenartikel gezonden waarin enkele lidstaten (te weten Zweden, Portugal, Spanje, Italië, Slovenië en Duitsland) pleitten voor versterking van Eurojust.<sup>62</sup> Dit was een eerste aanwijzing dat er iets gaande was. Daarnaast werd het in oktober duidelijk dat Frankrijk vastbesloten was tijdens zijn Voorzitterschap (de tweede helft van 2008) een beslissing te nemen over versterking van Eurojust. In haar mededeling van 23 oktober 2007 stelde de Europese Commissie dat het Eurojust-besluit op korte termijn gewijzigd zou worden. Zoals eerder beschreven wilde een aantal lidstaten, en zeker ook het ambitieuze Frankrijk, niet lang wachten op een *impact assessment* door de Commissie; aldus besloot men tot het opstellen van een initiatiefvoorstel. Aangezien lidstaten niet gebonden zijn aan het opstellen van een *impact assessment*, zouden zij nog voor het einde van 2008 een voorstel gereed kunnen hebben. Eind oktober 2007 zond de Justitie-afdeling van de PV-EU twee niet-openbare ontwerpdocumenten van het lidstaatinitiatief aan DW, DEIA en DRC, waarin een ingrijpende herziening van het Eurojust-besluit werd voorgesteld.<sup>63</sup> Op 29 en 30 oktober 2007 vond in Lissabon ook het Eurojust-seminar ‘*Navigating the way forward*’ plaats. Dit seminar, dat ging over de toekomst van Eurojust in navolging van de Commissie-mededeling, werd bezocht door Justitie-vertegenwoordigers van DRC en DW en door directeur DEIA. Op dat moment stelde Nederland zich nog op het standpunt dat de noodzaak voor de aanvullende bevoegdheden voor nationale leden van het Eurojust-college goed moest worden onderbouwd. Nederland was zich dus al in een vroeg stadium bewust van het op handen zijnde initiatief, maar het ondernam in de maand oktober nog geen actie.

62) Er wordt naar dit krantenartikel verwezen in interne e-mailcorrespondentie.

63) Interne emailcorrespondentie.

De Europese Commissie was in de maand november 2007 druk bezig met het maken van een *impact assessment* op basis van haar mededeling van 23 oktober. Onderwijl werkte de eerste groep van lidstaten gestaag aan een officieel ontwerpinitiatief. In deze tijd was er veelvuldig informeel contact tussen die groep lidstaten en de Commissie. De Commissie kon zich overigens goed vinden in het initiatiefvoorstel, omdat het grotendeels dezelfde elementen bevatte die de Commissie ook voorstond.

#### Chronologie:

- |                       |   |
|-----------------------|---|
| • Oktober 2007        | PV-EU informeert DEIA, DRC en DW dat Frankrijk een beslissing wil over herziening van het Eurojust-besluit  |
| • 23 oktober 2007     | Mededeling over Eurojust van de Europese Commissie  |
| • 8 november 2007     | Speech minister van Justitie in Brussel voorafgaand aan JBZ-Raad: <i>'Investing in confidence. A vision of police and judicial cooperation in the EU'</i> |
| • 5 december 2007     | PV-EU zendt DEIA, DRC en DW ontwerp-versie herziening Eurojust-besluit lidstaten  |
| • 6 december 2007     | Directeur DEIA spreekt met Raadssecretariaat over mogelijke aansluiting van Nederland bij de kopgroep   |
| • 10 december 2007    | Internationale Staf: minister van Justitie geeft aan positief te staan tegenover het initiatief   |
| • 12 december 2007    | Gesprek minister van Justitie met voorzitter College van Procureurs-generaal over het initiatief  |
| • 18 december 2007    | Nederland sluit zich aan bij het initiatief   |
| • 7 januari 2008      | Veertien lidstaten dienen initiatief in   |
| • 10 juli 2008        | Tweede Kamer verleent instemming  |
| • 25 juli 2008        | Politiek akkoord bereikt  |
| • 27-28 november 2008 | Herzien Eurojust-besluit geagendeerd voor JBZ-Raad voor formele goedkeuring   |
| • 9 december 2008     | Eerste Kamer verleent instemming  |
| • 16 december 2008    | Formele goedkeuring in de Raad  |



Op basis van de Commissie-mededeling van 23 oktober stelde DEIA, zoals gebruikelijk, een voorzet tot een BNC-fiche op die, volgens de procedure zoals beschreven in de EU-Routeplanner van het ministerie van Justitie, aan de verantwoordelijke dossierhouder bij DRC werd gestuurd. Die heeft het BNC-fiche aangevuld en nader afgestemd met DW en de bij het onderwerp betrokken andere departementen. Vervolgens is het ingevulde BNC-fiche naar DEIA teruggezonden, die, zoals gebruikelijk, het BNC-fiche heeft gecontroleerd op onder andere begrijpelijkheid, consistentie en samenhang met andere dossiers. Daarna heeft DEIA vanuit deze functie enkele tekstwijzigingen voorgesteld en is het definitieve BNC-fiche aan de hand daarvan opgesteld door DRC. Het doen van voorstellen tot tekstwijzigingen door DEIA leidt overigens niet tot de automatische overname hiervan; de betrokken beleidsdirectie is immers inhoudelijk verantwoordelijk. In dit geval werden niet alle voorstellen overgenomen door de dossierhouder en DEIA heeft daarop niet aangedrongen. Het afgestemde BNC-fiche is – na instemming door de Justitie-bewindslieden en na instemming door de Ministerraad – begin december 2007 aan het parlement gezonden. Geconstateerd kan worden dat rond het opstellen van het fiche enige onenigheid bestond over de rol van DEIA enerzijds en DRC anderzijds. DRC en DW stonden gereserveerder ten opzichte van de uitbreiding van de bevoegdheden van de nationale leden van het Eurojust-college, en van het college zelf, dan DEIA.

In november 2007 werd duidelijk dat het initiatiefvoorstel zich in snel tempo inhoudelijk ontwikkelde en steeds meer steun van andere lidstaten kreeg. Ook tekende zich een zekere koerswijziging af op politiek niveau. Op 8 november 2007 hield de minister van Justitie een rede in Brussel voor een internationaal gehoor waarin hij zijn inzichten over de gewenste ontwikkeling van de Europese strafrechtelijke samenwerking ontvouwde.<sup>64</sup> Een meer robuuste rol van Eurojust maakte daar deel van uit. Hoewel de minister zich op dat moment nog niet uitdrukkelijk uitsprak voor verdere uitbreiding van de bevoegdheden van Eurojust, ontstond bij DEIA – waar de tekst voor de speech, in samenspraak met andere betrokkenen in het departement en de minister zelf, was opgesteld – de indruk dat hij wel die kant op zou willen.

Op 5 december 2007 zond de Justitie-afdeling van de PV-EU het officiële ontwerpinitiatief aan DRC, DEIA en DW. Op 6 december sprak directeur DEIA en marge van de JBZ-Raad in Brussel met een vertegenwoordiger van het Raadssecretariaat, die hem nadere informatie gaf over de stand van zaken rond het lidstaten-initiatief. Deze persoon gaf aan dat er voor Nederland nog een mogelijkheid bestond zich bij de groep van indieners aan te sluiten. Daarop agendeerde directeur DEIA het herzieningsvoorstel voor het internationaal overleg (Internationale Staf) met de minister van Justitie op 10 december 2007.

Ook sondeerde directeur DEIA via de Franse verbindingsmagistraat in Nederland, de Franse positie met betrekking tot een mogelijke deelname van Nederland en ruimte om de tekst van het initiatief aan te passen aan de wensen van Nederland. De eventuele deelname van Nederland aan het initiatief werd positief ontvangen, maar men gaf wel aan dat er in beginsel geen veranderingen in de tekst meer mogelijk waren. Wel leek er op het eerste gezicht ruimte

---

64) “Investing in confidence – a vision of police and judicial cooperation in the EU”, Speech van de minister van Justitie op 8 november 2007.

voor een tegemoetkoming aan Nederlands wensen tijdens de onderhandelingen. Op verzoek van directeur DEIA werd vervolgens Slovenië benaderd door de Justitie-afdeling van de PV-EU over de mogelijke Nederlandse deelname. DRC verzocht de Justitie-afdeling van de PV-EU ook contact op te nemen met Zweden. Na deze analyse van het krachtenveld werd het voorstel tot aanpassing van het Eurojust-besluit voorgelegd aan de minister. Die gaf tijdens de Internationale Staf van 10 december 2007 duidelijk aan graag te zien dat Nederland zich in beginsel zou aansluiten bij de kopgroep van lidstaten. Eerst moest er echter nog een gesprek plaatsvinden met de voorzitter van het College van Procureurs-generaal (CPG).

Op 11 december had directeur DEIA wederom contact met het Raadssecretariaat. Nederland kreeg tot 3 januari 2008 de tijd om zich formeel aan te sluiten, en wel door het sturen van een officiële brief. Directeur DEIA benaderde alle betrokkenen bij het Eurojust-dossier binnen DW, DRC, DJOA en DEIA met de vraag hoe nu verder te gaan? Duidelijk was dat tekstwijzigingen niet meer mogelijk waren. Directeur DEIA zette de volgende drie opties uiteen: 1) Nederland neemt deel aan het initiatief en gaat akkoord met de tekst van het initiatief; 2) Nederland neemt deel aan het initiatief, maar geeft aan dat verbeteringen nodig zijn; 3) Nederland neemt niet deel, maar geeft bij de eerste gelegenheid een positief politiek signaal af.

Alvorens tot een definitief besluit tot aansluiting bij de kopgroep te kunnen nemen, zou de minister echter eerst nog een gesprek hebben met de voorzitter van het College van procureurs-generaal (CPG). Binnen dat college bestond immers onvoldoende draagvlak voor aanpassing van het Eurojust-besluit. De bezwaren betroffen met name het punt rond de uitbreiding van de bevoegdheden van het Eurojust-college en van de nationale leden. Het gesprek tussen de minister van Justitie en de voorzitter van het CPG werd inhoudelijk voorbereid door DRC; het vond plaats op 12 december 2007. Het CPG heeft vervolgens op 13 december ingestemd met de deelname van Nederland aan het initiatiefvoorstel.

Zoals hierboven reeds beschreven moest de formele bevestiging van Nederland vóór 3 januari 2008 worden gemeld bij het Raadssecretariaat. De minister van Justitie sprak zich hier op 17 december 2007 positief over uit. Vervolgens heeft DEIA, op initiatief van DRC, een speciale schriftelijke CoCo-ronde via het ministerie van Buitenlandse Zaken opgezet. Op 20 december 2007 bleek uit de schriftelijke CoCo-ronde dat geen van de andere departementen bezwaren had tegen de Nederlandse aansluiting bij het initiatief. Vervolgens is de Justitie-afdeling van de PV-EU gevraagd Nederland aan te melden bij het Raadssecretariaat als mede-indiener van het initiatief. Die aanmelding geschiedde middels een brief van de Permanent Vertegenwoordiger aan de secretaris-generaal van de Raad. Op 7 januari 2008, tijdens het Sloveens Voorzitterschap, presenteerden aldus veertien lidstaten hun initiatief tot herziening van het Eurojust-besluit.

Op het lidstaatinitiatief tot herziening van het Eurojust-besluit volgde een nieuw BNC-fiche in maart 2008.<sup>65</sup> Rond dit BNC-fiche bestond wederom enige frictie over de rolverdeling tussen

---

65) Kamerstuk 22112, nr. 623, fiche 7.



DEIA en DRC. De voorzet voor het BNC-fiche werd, zoals gebruikelijk, gegeven door DEIA. Deze voorzet is daarna door DRC inter- en intradepartementaal afgestemd. Daarop is het BNC-fiche teruggezonden aan DEIA, dat inhoudelijke suggesties voor tekstwijzigingen deed. Dit omdat het BNC-fiche naar haar mening niet in lijn was met de positie van de minister van Justitie op het Eurojust-dossier, zoals uiteengezet tijdens de Internationale Staf van 10 december 2007. Daarentegen vond de dossierhouder van DRC het onverstandig het punt van de versterking van de bevoegdheden van de nationale leden van Eurojust, zoals voorgesteld door DEIA in de proportionaliteitstoets, naar voren te brengen. Dit vanwege de politieke gevoeligheid van juist deze bevoegdheden en de bedenkingen bij het CPG. Bovendien werd met dit positieve oordeel vooruitgelopen op de uitkomst van de onderhandelingen.

De door DEIA voorgestelde tekstwijzigingen en verschuivingen zijn voorgelegd aan DRC. In afwezigheid van de dossierhouder stemde het afdelingshoofd in met de door DEIA voorgestelde tekstwijziging. Daarmee is de formele procedure voor het opstellen van het BNC-fiche volgens de regels verlopen. Het fiche is daarna volgens de gebruikelijke procedure aan beide Kamers der Staten Generaal aangeboden. Het inhoudelijke verschil van mening tussen DEIA en de verantwoordelijke dossierhouder van DRC bleef echter bestaan.

#### *Onderhandelingsfase*

De intradepartementale afstemming tijdens de onderhandelingen vond hoofdzakelijk plaats tussen DW, DEIA en DRC. Daarnaast was er afstemming met het parket-generaal. DRC had hiertoe een ‘meeleesclub’ opgezet, waarvan de leden alle relevante stukken ontvingen. In de meeleesclub zaten betrokkenen van DW, DEIA, DJOA, DRC en tevens van het ministerie van Buitenlandse Zaken. Deze meeleesclub is tweemaal daadwerkelijk bijeen gekomen. Voor het overige kon men inhoudelijke input geven via de e-mail, wat overigens in de praktijk zelden of nooit gebeurde. De expert van DRC trok derhalve het dossier grotendeels in zijn eentje.

De onderhandelingen en de besluitvorming rond het initiatief zijn relatief snel verlopen. De onderhandelingen gingen in januari 2008 van start, terwijl op 16 december 2008 het herziene Eurojust-besluit werd aangenomen. In de onderhandelingen in de Raadswerkgroep heeft DEIA/EU geen rol gespeeld; er is verder geen inbreng geleverd via de meeleesclub. De onderhandelingen werden gevoerd door de dossierhouder in samenwerking met een medewerker van de Justitie-afdeling van de PV-EU. Bij de bespreking van het Eurojust-dossier in CATS – in april, mei, juni en juli 2008 – is DEIA/EU wel betrokken geweest. Het valt op dat de dossierhouder van DRC alleen schriftelijke annotaties voor de CATS-vergaderingen bij DEIA aanleverde, maar nooit aanwezig was bij het interne CATS-vooroverleg.

DRC en de Justitie-afdeling van de PV-EU deden samen de onderhandelingen in de Raadswerkgroep. De onderhandelingsstrategie was deelnemen aan het initiatief om op die wijze *van binnenuit* optimaal invloed uit te kunnen oefenen op de voor Nederland belangrijke punten in de tekst. Dit komt neer op de tweede optie, zoals voorgesteld door directeur DEIA. Daarnaast nam DRC deel aan zogenaamde *Friends of the Presidency*-bijeenkomsten, waar het voorstel tot herziening van het Eurojust-besluit werd besproken. De medewerker van de Justitie-afdeling van de PV-EU participeerde in de bijeenkomsten van de JBZ-Radengroep. Ten behoeve van de eerste CATS-vergadering zijn vijf grote onderhandelingspunten

geformuleerd, waarvan de belangrijkste het vergroten van de bevoegdheden van het Eurojust-college, de bevoegdheden van de nationale leden en de financiële aspecten zijn.

De samenwerking tussen het ministerie van Justitie en de END'er verliep tijdens het onderhandelingsproces goed. DRC onderhield tijdens de onderhandelingen contact met de END'er in de Commissie, met een Nederlander bij de Juridische Dienst van de Raad en met het Nederlandse lid in Eurojust. DRC en de Nederlandse END'er informeerden elkaar voortdurend over de wederzijdse standpunten. Een voorbeeld van die wederzijdse belangen waren onder andere de financiële aspecten van de herziening van het Eurojust-besluit. Gedurende de onderhandelingsfase was er sprake van direct contact en van wederzijdse informatie-uitwisseling tussen DRC en Eurojust. Deze uitwisseling vond ook plaats tussen de Justitie-afdeling van de PV-EU en Eurojust.

De Justitie-afdeling van de PV-EU en DRC hebben zeer intensief samengewerkt tijdens het onderhandelingsproces; volgens respondenten mag in dit geval zelfs van een toonbeeld van een goede samenwerking worden gesproken.. De PV-EU-vertegenwoordiger van de Justitie-afdeling en de dossierhouder van DRC hebben beiden afwisselend het Nederlandse standpunt vertegenwoordigd in de Europese gremia. Ook het opstellen van instructies voor de JBZ-Radengroep was een co-productie tussen DRC en de Justitie-afdeling van de PV-EU.

Het ministerie van Financiën was betrokken bij het onderhandelingsproces vanwege de financiële aspecten van het voorstel tot herziening van het Eurojust-besluit. De financiële aspecten konden niet goed beoordeeld worden door het ontbreken van een *impact assessment*. De Nederlandse inzet in de onderhandelingen was dat de kosten van uitbreiding van bevoegdheden van het Eurojust-college enkel betaald zouden worden uit dat deel van de begroting dat gereserveerd is voor JBZ-samenwerking, althans binnen de Financiële Perspectieven 2007-2013. Nederland wilde evenmin een rechtsbasis creëren voor een blanco cheque ten aanzien van een aantal onderdelen van het voorstel. DRC stemde de Nederlandse onderhandelingsinzet op dit punt af met het ministerie van Financiën en een medewerker van de Juridische Dienst van het Raadssecretariaat. Daarnaast onderhield DRC contact met de Commissie over de financiële aspecten. Op het punt van de financiële aspecten zaten de Commissie, Nederland en de Juridische Dienst van de Raad op één lijn.

Nederland was gematigd in zijn standpunt richting het voorstel tot herziening van het Eurojust-besluit. Enkele lidstaten, zoals Duitsland, waren zeer tegen het voorstel gekant, terwijl andere lidstaten, zoals Oostenrijk, Eurojust juist zoveel mogelijk wilden versterken. Volgens respondenten heeft Nederland, via een aantal kritische lidstaten (die zich ook binnen de groep van veertien bevonden) kunnen bereiken dat voor Nederland positieve wijzigingen in het voorstel werden aangebracht.

Het Europees Parlement heeft op 2 september 2008 een advies uitgebracht over de herziening van het Eurojust-besluit. Enige voorstellen uit dit advies zijn overgenomen door de Raad.

### *Afronding politieke besluitvorming in Nederland*

Nadat de Raad in juli 2008 politieke overeenstemming had bereikt, werd afronding van de besluitvorming in november 2008 door de Fransen als doel gesteld. Nederland kon hier niet mee instemmen, vanwege een parlementair voorbehoud van de Eerste Kamer, voorafgaand aan de JBZ-Raad van 27 en 28 november 2008. De Eerste Kamer had een voorbehoud gemaakt in afwachting van de beantwoording van vragen gesteld aan de minister van Justitie op 25 november 2008. Deze vragen zijn op 2 december 2008 in schriftelijke vorm ontvangen en op 4 december 2008 beantwoord. Vervolgens heeft de Eerste Kamer op 9 december 2009 alsnog instemming verleend. De Tweede Kamer was al eerder akkoord. De parlementaire instemming is doorgegeven aan het Raadssecretariaat, waarna alsnog formeel goedkeuring werd verleend tijdens de Raad voor Werkgelegenheid, Sociale Zaken, Volksgezondheid en Consumentenzaken van 16 december 2008. Het uitstel, alsmede de kritische houding van het Nederlandse parlement, hebben volgens respondenten zowel het Raadssecretariaat als enkele lidstaten *off-the-record* aangezet tot de uitspraak dat Nederland geen *host state*, maar een *hostile state* is voor Eurojust.

Het Nederlands parlement was nauw betrokken bij de wijziging van het Eurojust-besluit. Dit vanwege het instemmingsrecht, waarvan zoals boven genoemd de Eerste Kamer gebruik heeft gemaakt. Op 3 juni 2008 is de Tweede Kamer geïnformeerd middels een brief van de minister van Justitie naar aanleiding van vragen over de wijziging van het Eurojust-besluit, die waren gesteld tijdens het algemeen overleg op 16 april 2008. Deze brief, evenals een brief naar de Eerste Kamer, is opgesteld door DRC en afgestemd met DW, DEIA en het parket-generaal. Verder heeft de Tweede Kamer het Nederlandse nationale lid van het Eurojust-college en een vertegenwoordiger van de Europese Commissie uitgenodigd voor een technische *briefing* op 25 september 2008. De vertegenwoordiger van de Europese Commissie was in dit geval de END'er van het ministerie van Justitie. Naar de mening van het Nederlandse nationale lid van het Eurojust-college en de Commissievertegenwoordiger, heeft de technische *briefing* veel vragen bij Kamerleden beantwoord.

## **Conclusies**

### *Verwezenlijking doelstellingen*

De actieve opstelling van Nederland in dit dossier werd deels ingegeven door de positieve gevolgen die dit zou kunnen hebben voor de bredere beleidsprioriteiten van Nederland en het ministerie van Justitie, zoals het versterken van de operationele samenwerking binnen de EU, het verkrijgen van een betere implementatie van de reeds bestaande verplichtingen onder het Eurojust-besluit uit 2002 en het bieden van een alternatief voor een spoedige oprichting van een Europees Openbaar Ministerie. Het valt buiten de opzet van deze beleidsanalyse een oordeel te geven over de mate waarin de Justitie-inzet in dit dossier resultaten heeft gehad voor deze bredere beleidsprioriteiten. Het is echter niet onaannemelijk dat de inzet van het ministerie van Justitie hier een positief effect op heeft gehad. Het gastlandschap van Nederland van Eurojust speelde ook een rol in de overwegingen tot deelname aan het initiatief. Het is jammer, maar niet te wijten aan het ministerie van Justitie, dat door de vertraging met de instemming in de Eerste Kamer Nederland in EU-kringen als gastland in een vervelend daglicht kwam te staan.

Nederland werd onderdeel van de kopgroep om van binnenuit effectiever invloed uit te oefenen op het voorstel. Deze doelstelling lijkt in grote mate te zijn bereikt. Ook wanneer gekeken wordt naar de belangrijkste punten voor Nederland in de onderhandelingen is het resultaat, mede gelet op het grote aantal spelers in Europese onderhandelingen, goed te noemen. De Nederlandse inzet in de onderhandelingen over het initiatiefvoorstel heeft geleid tot een goede inbedding van de bevoegdheden van de nationale leden in de nationale wetgeving en in de politiek-bestuurlijke constellatie waarbinnen het Nederlands lid moet opereren. Rond de financiële aspecten zijn de doelstellingen in de onderhandelingen in zoverre behaald dat ze tot tevredenheid van het ministerie van Financiën strekten. Zowel de Europese Commissie als het Raadssecretariaat verzekeren dat financiële consequenties van de herziening van het Eurojust-besluit op alle punten gedekt worden door geldende begrotingsregels. De informatieplicht is in het definitieve Eurojust-besluit afgezwakt ten opzichte van het oorspronkelijke voorstel. Daarmee zijn de belangrijkste Nederlandse doelstellingen veilig gesteld.

#### *Verloop besluitvormingsproces*

Als vervolg op de eerste informatieverschaffing door de Justitie-afdeling van de PV-EU, heeft noch DEIA/EU noch DRC – als beleidsverantwoordelijke – in de voorfase *direct* actie ondernomen na de allereerste signalen dat een lidstaatinitiatief op handen was. In de voorfase won men informatie in. De door de Justitie-afdeling van de PV-EU gesignaleerde ontwikkelingen zijn door DEIA/EU geagendeerd op het moment dat men een officieel ontwerpinitiatief ontving van de Justitie-afdeling van de PV-EU (5 december 2007). Dat is volgens respondenten bij nieuwe voorstellen gebruikelijk. Het is de vraag of, bijvoorbeeld, DRC niet pro-actiever had kunnen zijn of dat DEIA of DRC het ontwerpinitiatief niet eerder hadden kunnen agenderen voor het overleg met de minister. Eind oktober 2007 ontving men immers al niet-openbare stukken die wezen op een lidstaatinitiatief tot herziening van het Eurojust-besluit. Op dat moment hadden deze stukken al intern geagendeerd kunnen worden teneinde een pro-actieve beïnvloedingsstrategie voor te bereiden of reeds mee te gaan schrijven met de initiatiefnemers. Nu is deze voorbereiding pas een dikke maand later op gang gekomen.

Vervolgens heeft DEIA de mogelijke strategische opties uitgezet voor het al dan niet zoeken van aansluiting bij het lidstaatinitiatief tot herziening van het Eurojust-besluit en zij heeft deze voorgelegd aan de minister. De minister voelde veel voor aansluiting bij het initiatief. Een onderhoud tussen de minister en de voorzitter van het College van Procureurs-generaal was evenwel nog nodig ter verkrijging van draagvlak binnen het Openbaar Ministerie. Gekozen werd voor de strategie om van binnenuit de Nederlandse belangen over het voetlicht te krijgen. Het ministerie van Justitie sloot zich dus aan, maar kon geen tekstwijzigingen meer aanbrengen in het initiatiefvoorstel.

De verdere inhoudelijke input in het onderhandelingsproces kwam van de dossierhouder (DRC), die het dossier grotendeels alleen heeft getrokken. DRC stemde de Nederlandse input intern binnen het ministerie van Justitie af met DW, DEIA, DJOA en het parket-generaal, interdepartementaal met vooral de ministeries van Financiën en Buitenlandse zaken, alsmede met de Nederlandse desk bij Eurojust. Daarnaast werkten DRC en de Justitie-afdeling van de PV-EU intensief samen en wisselden ze het woordvoerderschap af. Nederland probeerde via

actieve coalitievorming met zowel lidstaten, het Raadssecretariaat als de Europese Commissie zijn gelijk te krijgen. Vooral op het punt van de financiering werkte dit zeer succesvol.

Een bijzondere bijkomstigheid was dat het Eurojust-dossier binnen de Europese Commissie in handen was van een Nederlandse END'er. Hoewel dit toeval was (d.w.z. geen doelbewuste detachering vanuit Nederland ten behoeve van dit specifieke dossier), heeft de goede samenwerking en intensieve informatie-uitwisseling tussen de END'er, de dossierhouder van DRC en de Justitie-medewerker van de PV-EU tijdens de onderhandelingen positief bijgedragen aan de positie van Nederland. Daaruit blijkt het grote nut van detacheringen in Brussel.

Toen op Europees niveau de onderhandelingen succesvol waren afgerond, zorgde het formele voorbehoud van de Eerste Kamer ervoor dat het Franse voorzitterschap het wijzigingsbesluit niet kon aannemen in de JBZ-Raad. Hierdoor liep Nederland enige imagoschade op als gastland van Eurojust. Dit is echter maar een klein vlekje op het verder goed verlopen onderhandelingsproces.

#### *Functioneren van DEIA*

Binnen het ministerie van Justitie is het dossier inhoudelijk belegd bij DRC. DEIA is als beleids- en procescoördinator bij dit dossier betrokken. Die betrokkenheid concentreert zich op drie punten. *Allereerst* is DEIA betrokken geweest in de voorfase door de spanning te signaleren tussen de politieke lijn en de tot dan toe gevolgde ambtelijke lijn ten aanzien van het Eurojust-initiatief, door te sonderen naar de stand van zaken in Brussel en door opties voor het al dan niet deelnemen aan het initiatief en overwegingen daarachter uit te zetten in het ministerie van Justitie en voor te leggen aan de minister in de Internationale Staf op 10 december 2007.

Ten *tweede* speelde DEIA een rol in de BNC-procedure. Zij maakte de eerste opzet voor de twee BNC-fiches, stemde dit af met de betrokken dossierhouder en moest daarna zorgdragen voor het verkrijgen van instemming van de minister met de fiches. Ook bracht DEIA de fiches in het interdepartementale overleg in. De tekstvoorstellen ten aanzien van het tweede fiche waren gericht op het verkrijgen van de voor het verdere proces noodzakelijke instemming van de minister. DEIA heeft het tweede fiche herschreven met het doel de positieve benadering van de minister te onderstrepen. Dit leverde een meningsverschil op met de dossierhouder bij DRC, die ook rekening wilde houden met de gevoeligheden in het parlement en binnen het CPG met betrekking tot de uitbreiding van de bevoegdheden van de leden van het Eurojust-college en het College zelf. DEIA draagt in haar visie de eindverantwoordelijkheid (begrijpelijkheid, consistentie, samenhang) voor opgestelde BNC-fiches, aangezien zij het fiche afstemt met de Justitie-bewindslieden.<sup>66</sup> Uit de EU-Routeplanner blijkt echter niet duidelijk of die eindverantwoordelijkheid daadwerkelijk bij DEIA ligt. Ook geeft de EU-Routeplanner geen aanknopingspunten voor het omgaan met inhoudelijke onenigheid. Dit zou beter beschreven kunnen worden in een nieuwe versie van de EU-Routeplanner. Terugkijkend zijn

---

66) Bron: interne correspondentie dd. 25 februari 2008.

betrokkenen het erover eens dat het beter was geweest de betreffende passage te nuanceren of de kwestie aan de departementsleiding c.q. de minister zelf voor te leggen.

Ten derde heeft directeur DEIA in CATS op basis van schriftelijke instructies van DRC over het initiatief onderhandeld. De Justitie-afdeling van de PV-EU was zeer actief betrokken tijdens de onderhandelingen op werkgroepniveau. Buiten deze inhoudelijke betrokkenheid van DEIA bij het Eurojust-dossier, coördineert zij uiteraard ook de Justitie-inbreng betreffende dit dossier (en veel andere dossiers) in het Coreper-instructie-overleg en in de Coco, en bereidt zij de JBZ-Raad voor.

Tot slot is het de onderzoekers opgevallen dat vanuit DEIA of het ministerie van Buitenlandse Zaken geen link is gelegd tussen het Eurojust-dossier en het breder Europees beleid betreffende agentschappen, meer specifiek de regelgevende bevoegdheden daarvan.<sup>67</sup> Vraagstukken in het Eurojust-dossier, zoals de bevoegdheden van regelgevende agentschappen, de invloed van nationale leden op het agentschap en de financiële consequenties, spelen ook in relatie tot andere agentschappen. Op het Justitiegebied bestaat naast Eurojust een aantal andere Europese agentschappen; ook zijn er plannen voor oprichting van enkele nieuwe agentschappen.<sup>68</sup> De positie van het ministerie van Justitie ten opzichte van de instelling van nieuwe regelgevende agentschappen is vastgelegd in een BNC-fiche van 18 april 2008, waarvoor het ministerie van Buitenlandse Zaken eerstverantwoordelijk was.<sup>69</sup> Voorafgaand aan het BNC-fiche van 18 april 2008 lijkt het ministerie van Justitie geen eigen visie te hebben ontwikkeld en vastgelegd met betrekking tot Europese agentschappen op JBZ-terrein. De vraag is of een rijksbreed BNC-fiche voor het ministerie van Justitie voldoende aanknopingspunten biedt in zijn beleid ten opzichte van de Europese agentschappen op het zo politiek-gevoelige JBZ-terrein. Het ministerie van Buitenlandse Zaken, dat het eerstverantwoordelijke ministerie is voor het Nederlandse beleid ten aanzien van EU-agentschappen, heeft ook geen link gelegd met het Eurojust-dossier. Aanwijzingen voor de Nederlandse inzet zouden primair van dit ministerie te verwachten zijn. Het Nederlandse onderhandelingsresultaat in het Eurojust-dossier heeft hier overigens niet onder geleden.

### 3.3 DOSSIERANALYSE BILATERALE EN MULTILATERALE BESLUITVORMINGSPROCESSEN

Op het terrein van de bilaterale en multilaterale besluitvormingsprocessen zijn vier dossiers geselecteerd die meer inzicht geven in de inhoudelijke diversiteit van internationale Justitie-thema's, de verschillende besluitvormingsprocessen en -producten die geleverd moeten worden en de coördinatie-taken die dit voor de afdeling IBP van DEIA meebrengt.

---

67) Commissiemededeling COM92008, 135.

68) Eurojust, Europol, CEPOL, het Grondrechtenbureau en FRONTEX zijn reeds bestaande agentschappen. Er zijn plannen voor de oprichting van een Europees Ondersteuningsbureau voor asielzaken en een agentschap voor het beheer van verschillende informatiesystemen.

69) Kamerstuk 22112, nr. 635, fiche 1.



Het eerste geanalyseerde dossier betreft de organisatie van het *bezoek van de minister van Justitie aan Suriname*. Op basis van de wensen van de minister, de input vanuit de beleidsdirecties, overleg met de Nederlandse ambassade in Paramaribo en met de Surinaamse autoriteiten stelt DEIA de agenda en het bezoekdossier samen voor de minister en de ambtelijke delegatieleider, en regelt de logistieke zaken. DEIA verzorgt de informatievoorziening over het bezoek en draagt na afloop zorg voor de terugkoppeling. De directies en diensten leveren de inhoudelijke bijdrage voor het dossier aan. DEIA is primair verantwoordelijk voor de organisatie/coördinatie van het bezoek. Aangezien de bewindspersonen van Justitie regelmatig bezoeken aan het buitenland brengen, is dit dossier illustratief voor andere bezoeken.

Het dossier *Agreed Steps* is een bilateraal kader tussen de Verenigde Staten en Nederland, met een pakket aan uitvoeringsafspraken dat tweejaarlijks wordt geëvalueerd. Tot voor kort was dit operationele dossier inhoudelijk en wat de coördinatie betreft belegd bij het DGRR, meer in het bijzonder de directie Rechtshandhaving en Criminaliteitsbestrijding. DEIA is gevraagd de coördinatie taken van DRC over te nemen en het nieuwe overleg voor te bereiden. De inhoudelijke input zal worden geleverd door diverse directies binnen het DGRR en andere diensten.

Het derde dossier betreft een groot bilateraal project: het met Nederlandse steun helpen opzetten van een *Expertisecentrum mensenhandel in Bulgarije*. Bij het opzetten van dit operationele centrum zijn in Nederland veel uitvoeringsdiensten betrokken. DEIA is niet primair verantwoordelijk, maar heeft in de ontwikkelingsfase van het project een grote coördinerende rol gespeeld. Het dossier is tevens representatief voor de projectfunctie van DEIA, waarbij niet alleen wordt samengewerkt met partijen binnen het bestuursdepartement maar ook met de uitvoeringsinstanties in het justitieveld en andere externe actoren.

Het laatste dossier dat geanalyseerd wordt, is noch een bilateraal dossier noch een internationaal besluitvormingsdossier. Het dossier Mensenrechtenstrategie gaat namelijk over de manier waarop het ministerie van Justitie zorg draagt voor een tijdige, afgestemde en effectieve inbreng van Justitiebelangen in de beleidsvorming bij andere ministeries. In dit geval is het ministerie van Buitenlandse Zaken primair verantwoordelijk voor de Mensenrechtenstrategie (een beleidsnotitie). Het is de taak van DEIA de Justitiebelangen in interdepartementaal verband in te brengen, wanneer andere ministeries eerstverantwoordelijk zijn.

### 3.3.1 BEZOEKDOSSIER SURINAME – DEIA PRIMAIR VERANTWOORDELIJK

#### **Reconstructie van het dossier**

Het bilateraal Bezoekdossier Suriname betreft het bezoek van de minister van Justitie aan Suriname in de periode 23-26 augustus 2008. Een bezoek van de minister van Justitie aan Suriname was reeds verscheidene malen besproken tussen de minister van Justitie en de minister van Justitie en Politie van Suriname. Oorspronkelijk zou de minister van Justitie een bezoek brengen aan Suriname vóór de start van het Bouterse-proces. Een bezoek van een lid

van de Nederlandse regering aan Suriname op dat moment zou echter te zeer als een vorm van politieke beïnvloeding gezien kunnen worden. De minister van Justitie besloot daarom het bezoek uit te stellen. Toen in mei 2008 Suriname nogmaals, via de Nederlandse ambassade te Paramaribo en Nederlandse ambtelijke delegaties aan Suriname, liet weten een bezoek van de minister van Justitie op prijs te stellen, werd dit bezoek gepland voor het eind van het jaar, en wel voor november 2008.

Aangezien de minister van Justitie echter een uitnodiging ontving van het Bisdom Paramaribo voor de viering van zijn 50-jarig bestaan in augustus 2008, werd het bezoek vervroegd en daarvoor de periode 23 tot en met 26 augustus 2008 vastgelegd. DEIA/IBP was primair verantwoordelijk voor de organisatie van het bezoek. De minister van Justitie werd tijdens zijn bezoek vergezeld door een delegatie, bestaande uit de directeur-generaal Rechtspleging en Rechtshandhaving (DGRR, tevens delegatieleider), algemeen directeur Dienst Terugkeer en Vertrek (DT&V), een beleidsadviseur van de directie Rechtshandhaving en Criminaliteitsbestrijding, een voorlichter uit de directie Voorlichting en een beleidsmedewerker van DEIA/IBP. Tijdens het bezoek werd de minister tevens bijgestaan door de ambassadeur te Paramaribo en leden van de ambassadestaf.

### **Reconstructie doelstellingen**

Suriname is een heel belangrijk land voor Nederland en ook voor het ministerie van Justitie. De algemene internationale beleidsdoelstelling van het ministerie van Justitie ten aanzien van Suriname is het verlenen van ondersteuning bij de opbouw van de rechtsstaat c.q. assistentie aan Suriname bij de uitvoering van het Surinaamse sectorbeleidsplan Rechtsbescherming en Veiligheid 2006-2010. Nederland ondersteunt dit sectorbeleidplan met 15,7 miljoen aan post-Verdragsmiddelen. Daarnaast zijn de bestrijding van grensoverschrijdende criminaliteit in het algemeen, en van drugshandel in het bijzonder, alsmede het bevorderen van samenwerking op het terrein van het personenverkeer belangrijke Nederlandse bilaterale beleidsdoelstellingen.

Suriname behoort tot één van de zes prioriteitslanden op het gebied van capaciteitsopbouw van het ministerie van Justitie. Het ministerie van Justitie werkt met die prioriteitslanden intensief samen in de ondersteuning van de opbouw van de rechtsstaat. Versterking van de nationale rechtsorde in derde landen is één van de doelstellingen van het ministerie, zoals verwoord in het EIBK. Aangezien er geen ruimte voor capaciteitsopbouw in de primaire taakuitoefening van Justitie-onderdelen is ingeruimd, heeft het ministerie van Justitie enkele landen gedefinieerd die ondersteuning van de nationale rechtsorde met prioriteit verleend krijgen. DEIA is beleidsverantwoordelijk voor de capaciteitsopbouw in derde landen.

Het doel van dit bezoek was het bekrachtigen van de bestaande bilaterale samenwerking op het gebied van justitie tussen Nederland en Suriname en om deze samenwerking inhoudelijk meer richting te geven. Het bezoek kende daarnaast een aantal specifieke doelstellingen. De inzet van het ministerie van Justitie was de ondertekening van twee *Memoranda of Understanding* (MOU). Het eerste MOU behelsde de wederzijdse uitwisseling van informatie betreffende verkrijging en verlies van nationaliteit (MOU Informatie Nationaliteitsverkrijging). De tekst



van dit MOU was al grotendeels geschreven en werd op de agenda voor het bezoek geplaatst om de positie van Suriname ten aanzien van het memorandum te polsen en om tot ondertekening over te gaan. Het tweede MOU betrof de wederzijdse terugname van onderdanen (MOU Terugkeer). De inzet was de ondertekening tijdens het bezoek van de minister van dit MOU, alsmede van een Gemeenschappelijke Verklaring. Andere doelstellingen waren het bespreken van een interpretatieve verklaring inzake de Toescheidingsovereenkomst (TO),<sup>70</sup> het versterken van o.a. de rechtspraak en het maken van afspraken rond drugsbestrijding en 100% controles.

Binnen het ministerie van Justitie was een groot aantal beleidsdirecties en diensten betrokken bij de organisatie van het bezoek aan Suriname. Het meest betrokken waren de directie Rechtshandhaving en Criminaliteitsbestrijding, directie Migratiebeleid, het Nederlands Forensisch Instituut, directie Juridische en Operationele Aangelegenheden, directie Wetgeving, Dienst Terugkeer en Vertrek, Dienst Justitiële Inrichtingen, de IND, het Openbaar Ministerie, het KLPD, de Raad voor de Kinderbescherming, de Raad voor de Rechtspraak en Stichting Reclassering Nederland. Andere belangrijke spelers waren de ministeries van Buitenlandse Zaken en van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties, alsmede de Nederlandse ambassade te Paramaribo. De Tweede Kamer werd over het bezoek geïnformeerd. Overigens onderhouden nog veel meer instanties en departementsonderdelen contacten met Suriname, maar zij waren niet direct betrokken bij dit bezoek. Wel intensief betrokken bij de organisatie van het bezoek was de minister van Justitie, mede omdat hij zelf een groot netwerk heeft in Suriname.

## **Analyse besluitvormingsproces**

### *Vorbereiding van het bezoek*

DEIA/IBP startte de voorbereidingen van het bezoek in mei 2008. Omdat toen al duidelijk was dat de huidige dossierhouder Suriname bij DEIA de delegatie tijdens het bezoek niet zou kunnen vergezellen, werd besloten de voorbereidingen samen met de voormalige dossierhouder Suriname te treffen. Tijdens het bezoek zou DEIA dan door deze functionaris (die dan ook al van alles op de hoogte zou zijn) worden vertegenwoordigd.

Ter voorbereiding van het bezoek heeft DEIA/IBP in samenspraak met het ministerie van Buitenlandse Zaken de hoofdonderwerpen in de relatie tussen Suriname en Nederland opnieuw geïnventariseerd en heeft op basis daarvan de betrokken experts en beleidsuitvoerders binnen het ministerie van Justitie aangeschreven. Omdat Suriname binnen DEIA een tijdlang onderbelicht was geweest, had zij namelijk geen volledig overzicht meer van alle relaties die het

---

70) Met de onafhankelijkheid van Suriname werd een Toescheidingsovereenkomst (TO) afgesloten om te bepalen welke bewoners van het Koninkrijk de Surinaamse nationaliteit toegewezen zouden krijgen in navolging van de Surinaamse onafhankelijkheid. In 2005 heeft Suriname aangegeven de TO te willen beëindigen. Tot op heden is dit niet gebeurd, omdat er geen ambtelijke overeenstemming is rond de rechten die voortvloeien uit de TO en de toekomstige handhaving van die rechten.

ministerie met Suriname onderhield. Dit gold overigens niet voor de aspecten met betrekking tot capaciteitsopbouw.

DEIA heeft ter voorbereiding van het bezoek een mail binnen Justitie verzonden met daarin onderwerpen die op de agenda voor het bezoek zouden komen te staan. In deze uitzetmail werd verzocht om eventuele toevoegingen op de lijst met onderwerpen. In verband met de vakantieperiode werd tevens gevraagd naar een 'achtervang'. Ten gevolge hierop hebben beleidsonderdelen en uitvoerende diensten dossierbijdragen aangeleverd ter plaatsing op de agenda van de minister. DEIA heeft deze bijdragen vervolgens bekeken op consistentie en samenhang. Daarnaast heeft DEIA een geannoteerde agenda voor de minister verzorgd, alsmede een draaiboek voor zijn bezoek. Het bezoekdossier bevatte per programmaonderdeel de te bespreken onderwerpen. Per gespreksonderwerp zijn spreekpunten geformuleerd; daarnaast is, in samenspraak met de betrokken beleidsonderdelen, een strategie uitgewerkt. DEIA heeft soms zelf bijdragen geschreven voor dossiers waarvoor meer dan één Justitie-onderdeel specifiek verantwoordelijk was, vooral overkoepelende dossierbijdragen, en zij heeft deze bijdragen met de betrokken onderdelen en partners afgestemd. DEIA was verder verantwoordelijk voor alle logistieke zaken, zoals het regelen van visa, vaccinaties, relatiegeschenken, hotelboekingen, enzovoorts. Volgens een respondent heeft DEIA in de voorbereiding van het bezoek geen gebruik gemaakt van een algemeen draaiboek, aangezien dat verouderd is; evenmin is gebruik gemaakt van *checklisten*.

#### Chronologie:

• Mei 2008	DEIA begint met voorbereiding bezoek
• 23-26 augustus 2008	Bezoek minister van Justitie aan Suriname
• 26 augustus 2008	Ondertekening MOU Uitwisseling Nationaliteitsgegevens en ondertekening Gemeenschappelijke Verklaring
• 9 oktober 2008	Ondertekening MOU Terugkeer
• 1 januari 2009	MOU Uitwisseling Nationaliteitsgegevens treedt in werking
• 19 mei 2009	Uitvoeringsafspraken MOU Terugname tot stand gekomen

Tijdens de voorbereiding bleek dat de minister van Justitie en DEIA/IBP de haalbaarheid van de gestelde doelen verschillend inschatten. DEIA was, mede door de geluiden die zij opving binnen het ministerie en uit Suriname, wat voorzichtiger over de haalbaarheid van sommige doelen. De delegatieleider voor het bezoek, de DGRR, heeft na een gesprek met de minister van Justitie juist de hoge verwachtingen van de minister bij DEIA benadrukt.

Doordat de keuze voor delegatieleider op de DGRR viel in plaats van de DG Wetgeving Internationale Aangelegenheden en Vreemdelingenzaken, bestond er binnen het ministerie, in het bijzonder bij DGRR, aanvankelijk enige onduidelijkheid over de rol van DEIA/IBP in de voorbereiding van het bezoek. Bij DGRR leefde het idee dat DEIA enkel de voorbereiding van het bezoek op zich zou nemen binnen het eigen DG. Toen dat het geval bleek te zijn, er afspraken gemaakt tussen DRC en DEIA omtrent met wie coördinatie plaats zou hebben. De DGRR had een gesprek met DEIA en binnen het DGRR bereidde een ambtenaar van DRC inhoudelijk een deel van het bezoek voor.

De Nederlandse ambassade te Paramaribo was verantwoordelijk voor het onderhandelen met de Surinaamse overheid over de agenda van het bezoek. Ook stemde de ambassade de datum voor de ontmoeting tussen het Nederlandse ministerie van Justitie en het Surinaamse ministerie van Justitie en Politie af. De ambassade gaf daarnaast een aanzet voor de later tijdens het bezoek getekende Gemeenschappelijke Verklaring. De ambassade nam hierin het voortouw, omdat zij telkens werd geconfronteerd met vele (maar ongecoördineerde) spelers van Justitie in Suriname. Na afstemming binnen het ministerie van Justitie door DEIA werd de besluitenlijst als concept via de ambassade doorgezonden aan het Surinaamse ministerie van Justitie en Politie. Tevens voerde de ambassade gesprekken met de Surinaamse minister van Justitie en Politie over de verwachtingen van het bezoek aan Surinaamse zijde. De uitkomst van deze gesprekken werden rechtstreeks gecommuniceerd aan DEIA/IBP. De contacten tussen DEIA en de ambassade te Paramaribo verliepen soepel.

DT&V liep in haar samenwerking met Suriname al langer tegen blokkades op. De ambassade heeft DT&V dan ook geadviseerd het momentum van het bezoek te gebruiken om tot betere wederzijdse afspraken te komen. Verder is besloten dat DEIA/IBP directe contacten zou onderhouden met de ambassade te Paramaribo en met de Surinaamse autoriteiten, zeker toen bleek dat die graag wilden spreken met beleidsmakers en niet alleen met uitvoerende instanties. Voorafgaand aan het bezoek werd rekening gehouden met de mogelijkheid dat het MOU Terugkeer niet ondertekend zou worden, ondermeer door de politieke gevoeligheid van het onderwerp. DEIA had gesondeerd dat Suriname wellicht niet bereid zou zijn met Nederland een MOU Terugkeer overeen te komen en dat druk vanuit Nederland om wel een MOU Terugkeer te ondertekenen, de verhoudingen negatief zou kunnen beïnvloeden. Desondanks wilde de minister de ondertekening van het MOU Terugkeer wel op de agenda geplaatst hebben.

DT&V had al ruim vóór het bezoek contact met het Surinaamse ministerie van Justitie en Politie over het MOU Terugkeer. Tijdens de voorbereiding van het bezoek bleek echter dat DT&V volgens de ambassade te Paramaribo contact had moeten zoeken met het Surinaamse ministerie van Buitenlandse Zaken, aangezien dat ministerie terzake bevoegd is. Respondenten schetsen de verdere voortgang als volgt: DEIA/IBP heeft aan DT&V voorgesteld contact op te nemen met het Surinaamse ministerie van Buitenlandse Zaken, maar vond daarin geen medewerking van de zijde van de ambassade. Vervolgens stelde DEIA voor dat de minister van Justitie tijdens het bezoek met de Surinaamse minister van Buitenlandse Zaken zou spreken. De ambassade te Paramaribo gaf echter de voorkeur aan een gesprek met de hoogste ambtenaar op het Surinaamse ministerie van Buitenlandse Zaken en de algemeen directeur

DT&V. DT&V zag echter geen meerwaarde in verdere gesprekken op ambtelijk niveau. Daarop heeft de DGWIAV contact gezocht met de ambassade. Uit dit gesprek kwamen de bezwaren van de ambassade tegen een gesprek tussen de minister van Justitie en de Surinaamse minister van Buitenlandse Zaken naar voren. Het MOU Terugkeer lag zeer gevoelig bij het Surinaamse ministerie van Buitenlandse Zaken; zo bestond er twijfel over of Nederland wel voldoende oog had voor bezwaren aan Surinaamse zijde. Vlak voorafgaand aan het bezoek heeft de DGWIAV op initiatief van DEIA contact opgenomen met de hoogste ambtenaar bij het Surinaamse ministerie van Buitenlandse Zaken. In dit gesprek is besloten dat een onderhoud tussen de minister van Justitie en de Surinaamse minister van Buitenlandse Zaken tijdens het bezoek plaats zou hebben.

De DGWIAV heeft in deze periode ook contact gehad met de hoogste ambtenaar op het Surinaamse ministerie van Justitie over knelpunten in de samenwerking tussen DT&V en het ministerie van Buitenlandse Zaken. Het gesprek is voorbereid door DEIA en DT&V met het doel die knelpunten te ontzenuwen. De delegatieleider, de DGRR, heeft een week voor het bezoek tevens contact gehad met de hoogste ambtenaar op het Surinaamse ministerie van Justitie en Politie. Aan Surinaamse zijde was een signaal ontvangen dat het ministerie van Justitie kritiek uitte op de Surinaamse inzet in de onderhandelingen over het MOU Terugkeer. De DGRR heeft dit in een telefonisch gesprek ontkracht.

De tekst van het MOU Uitwisseling Nationaliteitsverkrijging is opgesteld door directie Migratiebeleid (DMB) en afgestemd met directie Wetgeving, het ministerie van Buitenlandse Zaken, het ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties en de IND. Het contact met Suriname over het MOU vond plaats via de ambassade te Paramaribo. De tekst was ten tijde van het bezoek aan Suriname nagenoeg gereed. Voorafgaand aan het bezoek is de tekst aan de Surinaamse ministeries van Buitenlandse Zaken, van Politie en Justitie en van Binnenlandse Zaken, alsmede aan het Surinaamse Centraal Bureau Burgerzaken gezonden, met het oogmerk de positie van Suriname ten opzichte van het MOU Uitwisseling Nationaliteitsverkrijging te polsen. Wanneer tijdens het bezoek overeenstemming over de tekst bereikt zou worden, zou deze worden ondertekend. Vooraf werd door DMB vastgesteld met welke door Nederland opgestelde op- en aanmerkingen rekening moest worden gehouden.

In de voorbereiding van het bezoek benadrukte DEIA richting de minister van Justitie de belangrijke rol van het ministerie van Buitenlandse Zaken richting Suriname. BZ draagt de primaire verantwoordelijkheid voor de Toescheidingsovereenkomst en, via Ontwikkelingssamenwerking, voor het budget aan Verdragsmiddelen. Beide verdragen hebben echter dwarsverbanden met Justitie-onderwerpen via het sectorbeleidsplan Rechtsbescherming en Veiligheid 2006-2010, in de uitvoering waarvan Suriname door het ministerie van Justitie wordt ondersteund. DEIA heeft hierop politiek gesondeerd en gewaarschuwd voor te grote ambities van de minister van Justitie ten opzichte van die van het ministerie van Buitenlandse Zaken. Vooral de Toescheidingsovereenkomst is een gevoelig onderwerp voor het ministerie van Buitenlandse Zaken in de relatie Suriname-Nederland.

### *Tijdens het bezoek*

De DGRR en de Nederlandse ambassadeur vergezelden de minister van Justitie bij nagenoeg al zijn bezoeken. Achter de schermen werkten de DEIA/IBP-medewerker, de medewerker van de Nederlandse ambassade en andere delegatieleden hard en in goede harmonie samen. Er bestond alleen enige onduidelijkheid tussen de ambassade en de DEIA/IBP-medewerker over de verslaglegging. Zowel DEIA als de ambassade was van mening dat de andere partij hiervoor verantwoordelijk was.

Gedurende het bezoek was het delegatielid van DEIA/IBP onder meer verantwoordelijk voor alle technische zaken rondom de organisatie en was voor de delegatie het algemene aanspreekpunt. Verder nam hij deel aan onderhandelingen over de tekst van het MOU Uitwisseling Nationaliteitsverkrijging. Tijdens deze onderhandelingen had het DEIA-delegatielid direct contact met een DMB-expert in Den Haag. Dat was vóór het bezoek onderling afgestemd. Het MOU Uitwisseling Nationaliteitsverkrijging is tijdens het bezoek ondertekend.

De onderhandelingen rond het MOU Terugkeer werden direct afgestemd tussen het DEIA-delegatielid en de algemeen directeur DT&V. Vóór het bezoek was de Surinaamse positie niet bekend, omdat er geen reactie uit Suriname op de Nederlandse voorstellen was gekomen. Er werd dan ook van tevoren rekening gehouden met de mogelijkheid dat het MOU Terugkeer niet ondertekend zou worden. Aangezien de tekst van dit MOU nog niet vaststond, is daar tot op het laatste moment over onderhandeld. Tijdens het bezoek werd echter duidelijk dat geen ondertekening zou plaatsvinden. Daarop heeft de minister van Justitie de wens uitgesproken tot, en daarmee aangedrongen op, ondertekening van het MOU Terugkeer in oktober 2008. Het MOU Terugkeer is ook daadwerkelijk in oktober 2008 ondertekend.

Het DEIA-delegatielid heeft naast onderhandelen ook zelf actief meegeschreven aan de concept-Gemeenschappelijke Verklaring. Deze bleek grotendeels herschreven door de Surinaamse onderhandelaars. Hierop heeft het DEIA-delegatielid met behulp van ambassadepersoneel het concept weer herschreven. Verder hebben de DGRR en het DRC-delegatielid meegeschreven aan de uiteindelijke tekst van de Gemeenschappelijke Verklaring. Op instigatie van de delegatieleider is een tekst ter overweging voorgelegd aan de minister van Justitie. Het doel was de minister van Justitie de tijd te geven op- en of aanmerkingen te maken alvorens de definitieve tekst onder ogen te krijgen. Het DEIA-delegatielid heeft de tekst verder afgestemd met betrokken Nederlandse partijen en uitonderhandeld met de Surinaamse autoriteiten.

De concrete afspraken die gemaakt zijn tijdens het bezoek tussen het ministerie van Justitie en het Surinaamse ministerie van Justitie en Politie zijn vastgelegd in een Gemeenschappelijke Verklaring. Deze was door DEIA voorafgaand aan het bezoek verzonden aan het Surinaamse ministerie van Justitie en Politie. De Gemeenschappelijke Verklaring richt zich op diverse vormen van ondersteuning en samenwerking op het gebied van Justitie tussen Suriname en Nederland en zij hangt samen met het Surinaamse sectorbeleidsplan Rechtsbescherming en Veiligheid 2006-2010. De Verklaring onderstreept de samenwerking en poogt een impuls te geven aan de uitvoering van het beleidsplan. Op instigatie van DEIA is in de Verklaring een

nadrukkelijke verwijzing naar het sectorbeleidsplan en het bijbehorende sectorfonds opgenomen, zodat ook financiering van verdere ondersteuning door en samenwerking met het ministerie van Justitie een basis kreeg.

Ook is besloten dat Nederland en Suriname op ambtelijk niveau tot een interpretatieve nota komen rond de mandatering ter ondertekening van rechtshulpverzoeken. Met betrekking tot de Toescheidingsovereenkomst (TO) is overeengekomen dat er op ambtelijk niveau overleg plaatsvindt over de implementatie en interpretatie daarvan. Beide besluiten zijn opgenomen in de Gemeenschappelijke Verklaring. Ten slotte zijn er afspraken gemaakt op het gebied van drugsbestrijding.

#### *Navolging bezoek*

Bij terugkeer heeft de DGRR nog twee keer de hele delegatie bijeengeroepen om de omvangrijke *follow-up* van het bezoek te bespreken en te borgen.

De Gemeenschappelijke Verklaring heeft geleid tot betere stroomlijning en coördinatie van de Justitie-inzet in Suriname. DEIA heeft de taak op zich genomen de inzet van Justitie en dienstonderdelen te coördineren om zo het ministerie met één gezicht te presenteren richting Suriname. DEIA bewaakt de volledige *follow-up* en is eerstverantwoordelijk voor de ondersteuning. De enige uitzondering hierop is dat DRC het proces van de stuur- en werkgroep drugsbestrijding in de eigen lijn bewaakt. Experts en beleidsuitvoerders dragen zorg voor de uitvoering van de Gemeenschappelijke Verklaring. DEIA heeft als taak het leggen van verbindingen tussen de verschillende beleidsterreinen, daar waar dat mogelijk is. Binnen Suriname is een commissie belast met de coördinatie van de uitvoering van de Gemeenschappelijke Verklaring aldaar. DEIA onderhoudt contact met deze commissie voor de koppeling van de werkzaamheden en de voortgang aan die in Suriname. De Gemeenschappelijke Verklaring wordt thans uitgewerkt. Zij is de leidraad geworden voor de ondersteunende Justitie-inzet in Suriname.

Het MOU Terugkeer is tijdens het bezoek van de minister van Justitie aan Suriname niet ondertekend, aangezien geen overeenstemming over de tekst kon worden bereikt. Tijdens het bezoek van de Surinaamse minister van Buitenlandse Zaken aan Nederland in oktober 2008 heeft men wel overeenstemming over de tekst kunnen bereiken.

DEIA/IBP is, samen met DT&V, verder verantwoordelijk voor de *follow-up* van het MOU Terugkeer. Van Nederlandse zijde is DEIA voorzitter van een gemengde werkgroep die belast is met het maken van uitvoeringsafspraken rond het MOU. Binnen deze werkgroep levert DT&V aan Nederlandse zijde expertise en voert zij het woord op procesniveau. DEIA heeft vooral een coördinerende en faciliterende rol. Bijeenkomsten van deze werkgroep hebben in december 2008, januari 2009 en mei 2009 plaatsgevonden. In mei 2009 zijn Nederland en Suriname tot uitvoeringsafspraken gekomen wat betreft de terugname van vermeende Surinaamse onderdanen. In augustus 2009 werd overeenstemming voorzien over de terugname van vermeende Nederlanders door Nederland en verdere structurele afspraken over het natraject in Suriname.



Het MOU Uitwisseling Nationaliteitsverkrijging is per 1 januari 2009 in werking getreden. DMB en IND werken gezamenlijk aan het schrijven van uitvoeringsinstructies naar aanleiding van dit MOU. In de *follow-up* rond het MOU Informatie-uitwisseling heeft DEIA als zodanig geen rol. Voor DEIA zou eventueel een rol zijn weggelegd wanneer de samenwerking niet zo verloopt als gepland, aldus een respondent.

Naar aanleiding van een interview van de minister van Justitie in Suriname zijn vragen gesteld in de Tweede Kamer.<sup>71</sup> Deze vragen zijn doorgestuurd naar DEIA en door DMB beantwoord. Daarnaast is ook de Gemeenschappelijke Verklaring als verslag aan de Tweede Kamer verzonden, hoewel dit normaliter niet gebeurt. Het werd ditmaal verzonden, en wel ten bate van de beantwoording van vragen door DRC over de 100%-controles in een brief aan de vaste Kamercommissie voor Justitie.<sup>72</sup> In die beantwoording kon zo verwezen worden naar de Gemeenschappelijke Verklaring.

Ten slotte heeft DEIA een verslag verzorgd van het gesprek tussen de minister van Justitie en de Surinaamse minister van Buitenlandse Zaken. Het algemene verslag van het bezoek van de minister van Justitie aan Suriname is geschreven door de ambassade te Paramaribo.

## Conclusies

### *Verwezenlijking beleidsdoelstellingen*

Het bezoek van de minister van Justitie aan Suriname is zeer succesvol geweest. Het bezoek en de daaruit voortgekomen afspraken hebben niet alleen geleid tot een betere verstandhouding tussen Suriname en Nederland, maar ook tot het wederom prominent op de kaart zetten van de betrekkingen met Suriname binnen het hele ministerie van Justitie en binnen DEIA/IBP. Ook zijn de specifieke doelstellingen van het bezoek behaald. Zowel het MOU Terugkeer als het MOU Uitwisseling Nationaliteitsverkrijging is ondertekend, terwijl er afspraken zijn gemaakt rond de Toescheidingsovereenkomst. Na afloop van het bezoek zijn afspraken gemaakt tussen diverse Nederlandse en Surinaamse justitiële taakorganisaties, zoals tussen de Raad van de Rechtspraak en het Surinaamse Hof van Justitie. De gemaakte afspraken rond drugsbestrijding hebben een aantoonbaar deëscalerend effect gehad op de verhoudingen tussen Suriname en Nederland wat dit onderwerp betreft en de gevoeligheden rond de 100%-controles. De Gemeenschappelijke Verklaring heeft tot een stroomlijning en coördinatie van de Justitie-inzet in Suriname geleid.

Voor de toekomst is het belangrijk te bezien hoe de verhoudingen tussen het ministerie van Justitie en het Surinaamse ministerie van Justitie en Politie zullen zijn wanneer de post-Verdragsmiddelen zijn uitgeput.

### *Verloop besluitvormingsproces*

In dit bezoekdossier zijn verschillende fasen te herkennen: de voorbereiding, het bezoek zelf en de navolging van het bezoek. In de voorbereiding van het bezoek heeft DEIA/IBP een actieve

71) Aanhangsel Handelingen, vergaderjaar 2008-2009, nr. 401.

72) Kamerstuk 30361, nr. 132.

rol gespeeld, evenals de ambassade in Paramaribo, de delegatieleider en de beleidsdirecties. De voorbereiding werd soms bemoeilijkt door de verschillen in ambities van de betrokkenen en door onduidelijkheden en politieke gevoeligheden omtrent het MOU Terugkeer in Suriname. Ook was het lastig organiseren in verband met de vakantieperiode. Al deze obstakels zijn adequaat bestreden door het ministerie van Justitie en de inzet van DEIA/IBP.

Tijdens het bezoek was een grote rol weggelegd voor de minister van Justitie, en daarnaast de DGRR als delegatieleider. Het DEIA-delegatielid en de medewerker van de Nederlandse ambassade hebben ervoor gezorgd dat alles, zowel inhoudelijk als organisatorisch, goed verliep. Het MOU Terugkeer, waarover aan Surinaamse zijde gevoeligheden bestonden, is tijdens het bezoek niet ondertekend. Dat was met het MOU Uitwisseling Nationaliteitsverkrijging en de Gemeenschappelijke Verklaring wel het geval.

Enkele maanden na het bezoek is het MOU Terugkeer alsnog getekend. De *follow-up* voor dit MOU heeft al vorm gekregen in diverse uitvoeringsafspraken onder de verantwoordelijkheid van DT&V, met een coördinerende en faciliterende tol voor DEIA is. De Gemeenschappelijke Verklaring heeft een kader geschapen voor de Justitie-inzet in Suriname, hetgeen gecoördineerd wordt door DEIA. Het MOU Uitwisseling Nationaliteitsverkrijging is reeds in werking getreden en wordt actief opgevolgd door DMB en IND.

#### *Functioneren van DEIA*

DEIA heeft in dit dossier verscheidene coördinatietaken vervuld. DEIA faciliteerde en coördineerde procesmatig het bezoek binnen het ministerie van Justitie, met het ministerie van Buitenlandse Zaken, de Nederlandse ambassade en de Surinaamse autoriteiten. Daarnaast nam DEIA in het voorproces actief deel aan het schrijven van teksten en de dossierbijdragen, en in Suriname aan de onderhandelingen en het schrijven van teksten in samenspraak met de delegatieleider en de experts in Nederland. DEIA droeg dus tevens zorg voor de beleids- en horizontale beleidscoördinatie. Het resultaat van het bezoek is dat DEIA ook in de *follow-up* blijft coördineren als primair verantwoordelijke voor de opvolging van de Gemeenschappelijke Verklaring en bij de uitvoering van het MOU Terugkeer.

Opvallend is dat DEIA vrij *ad hoc* startte met de organisatie van het bezoek en geen gebruik kon maken van een algemeen draaiboek, noch een *up-to-date* draaiboek bleek te hebben, hoewel het Organisatie en Formatierapport DEIA het tot DEIA's taak rekent bestaande draaiboeken, routines en procesbeschrijvingen te onderhouden c.q. nieuwe te ontwikkelen ten behoeve van een rolvast optreden van alle betrokkenen.<sup>73</sup> Het bestaan van een dergelijk draaiboek zou de logistieke coördinatie in de voorbereiding van het bezoek voor DEIA en andere partijen binnen het ministerie hebben kunnen vergemakkelijken, zodat deze minder tijdsintensief is. Daardoor zou er wellicht meer tijd binnen DEIA vrijkomen voor de meer strategische taak. In het O&F en het EIBK staat dat DEIA/IBP strategie- en visievorming op zich zal nemen, onder andere ten aanzien van de bilaterale horizontale dossiers en beleidsvraagstukken. Gezien de uiteenlopende en intensieve betrekkingen van de vele

---

73) *Organisatie en Formatierapport DEIA*, versie Bestuursraad, 18 augustus 2006, p.12.



onderdelen en diensten van het ministerie van Justitie met Suriname, zou een reeds bestaande landenaanpak voor dit belangrijke land de voorbereiding van het bezoek hebben kunnen faciliteren en in een breder beleidskader hebben kunnen plaatsen. Dit beleidskader is nu geschapen door de Gemeenschappelijke Verklaring, waar DEIA de verantwoordelijkheid voor de coördinatie draagt. Het bezoek heeft in deze zin achteraf bijgedragen aan de visievorming binnen het ministerie van Justitie en DEIA, terwijl DEIA/IBP zich heeft gecommitteerd aan een langdurige betrokkenheid.

Het delen van verantwoordelijkheid tussen de huidige en de voormalige dossierhouder Suriname, lijkt tot enige onduidelijkheid te hebben geleid, zowel binnen het ministerie van Justitie als richting derde partijen. Deze onduidelijkheid kwam voort uit het feit dat na het bezoek de verantwoordelijkheid voor het dossier direct weer werd overgedragen aan de huidige dossierhouder Suriname. Deze ‘wisseling van de wacht’ heeft echter geen gevolgen gehad voor de effectiviteit van DEIA in dit dossier.

Voorafgaand aan het bezoek bestond binnen het DGRR het idee dat DEIA alleen de voorbereiding op zich neemt voor het eigen DG. DEIA heeft door middel van dit bezoek duidelijk laten zien dat die zienswijze niet juist is, en dat zij ook een faciliterende en inhoudelijke rol kan spelen in bezoekdossiers wanneer de delegatieleider van een ander DG afkomstig is. Dat komt weliswaar niet vaak voor, maar het is een goede manier om andere DG’s meer bij het internationale werk te betrekken.

### 3.3.2 AGREED STEPS – DEIA AANVANKELIJK NIET PRIMAIR VERANTWOORDELIJK

#### **Reconstructie van het dossier**

Dit dossier betreft de bilaterale betrekkingen tussen het ministerie van Justitie in Nederland en het *Department of Justice* in de Verenigde Staten, in de vorm van een tweejaarlijkse bijeenkomst waarin afspraken worden gemaakt over samenwerking op het gebied van, onder andere, drugsbestrijding, terrorismebestrijding en wederzijdse rechtshulp, waarna uitwerking van de afspraken aan beide kanten dient plaats te vinden.

De directe aanleiding voor het ontstaan van het dossier in 2003 was te voorkomen dat Nederland door de Verenigde Staten op de lijst van drugsproducerende landen zou worden gezet, ongeveer vijf jaar geleden. Nederland stelde daar voorwaarden bij uitlevering van verdachten aan de Verenigde Staten tegenover. De politieke druk was destijds groot. Het instellen van het tweejaarlijks overleg werd geïnitieerd door de ambassade in Washington en de directeur van de toenmalige directie Internationale Strafrechtelijke Aangelegenheden en Drugsbeleid (DISAD). Dit overleg kon zich goed ontwikkelen door persoonlijke contacten tussen de betrokken Justitie-medewerkers in Nederland en de Verenigde Staten. Thans is de politieke druk afgenomen en zijn de doelstellingen veel breder geworden dan voorheen het geval was. De nadruk is nu veel meer komen te liggen op samenwerking bij terrorismebestrijding, wederzijdse rechtshulp, uitlevering en criminaliteitsbestrijding.

## Reconstructie doelstellingen

De bilaterale samenwerking tussen Nederland en de Verenigde Staten op dit dossier is in lijn met de praktische samenwerking op het gebied van veiligheid, zoals onderschreven door het Europees en Internationaal Beleidskader (EIBK). Daarnaast sluit het aan bij de meer specifieke doelstellingen in de relatie tussen Nederland en de Verenigde Staten, te weten het maken van concrete afspraken over rechtshulpverkeer, terrorismebestrijding en de mogelijkheid van een ‘Prüm-akkoord’ tussen beide landen.<sup>74</sup> In het EIBK staat, en ook uit de interviews is gebleken, dat DEIA het voornemen heeft een Justitie-breed beleidsplan voor de Verenigde Staten op te stellen.<sup>75</sup> Over een dergelijk beleidsplan heeft intussen al een eerste brainstorm-sessie plaatsgevonden, maar ten tijde van dit onderzoek was dit beleidsplan nog niet klaar.

Het dossier werd tot het najaar van 2008 uitsluitend gecoördineerd door de DGRR, omdat de onderwerpen van de eerste drie bijeenkomsten (najaar 2003, najaar 2005 en najaar 2007) vooral bij het voormalige DISAD (nu DRC) lagen. Nadat DEIA was opgericht, lag het om meerdere redenen voor de hand dit dossier naar DEIA/IBP over te brengen. Ten eerste zijn de onderwerpen op de agenda breder geworden dan het takenpakket van DRC. Vooral bij het onderwerp terrorismebestrijding zijn ook andere directies van het ministerie van Justitie, alsmede het ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties, de Algemene Inlichtingen- en Veiligheidsdienst (AIVD) en de Nationaal Coördinator Terrorismebestrijding (NCTb) betrokken. Ook aan Amerikaanse zijde is het takenpakket dan niet meer beperkt tot het *Department of Justice*. Ten tweede is er de wens om over een breder palet in het Justitie-beleidsterrein te spreken en het minder operationeel te maken. Als laatste is er bij DEIA/IBP een senior medewerker verantwoordelijk voor de bilaterale relaties met Noord-Amerika, die al betrokken was bij het dossier *Agreed Steps*.

## Analyse besluitvormingsproces

Pas zeer recent zijn er concrete vervolgstappen genomen in dit dossier, dat nu door DEIA/IBP gecoördineerd moet worden. De door DEIA voor dit dossier te ontwikkelen activiteiten zijn in de tijd beperkt. De eerstvolgende tweejaarlijkse bijeenkomst (december 2009) dient te worden voorbereid – in het bijzonder met betrekking tot de agendabepaling in overleg met de Amerikanen – en er moet worden geïnventariseerd of en hoe de tijdens de vorige bijeenkomst gemaakte afspraken door de desbetreffende directies en diensten zijn uitgevoerd. Na afloop van de bijeenkomst zullen de daar gemaakte afspraken dienen te worden uitgezet bij de relevante beleidsdirecties en mogelijk andere ministeries. De voortgang daarvan zal regelmatig moeten worden gevolgd.

---

74) *Europees en Internationaal Beleidskader 2008- 2010*, Ministerie van Justitie, juni 2008, respectievelijk pp. 18, 23 en 26.

75) Idem, p.36. In het EIBK is hierover de volgende doelstelling geformuleerd “Beleidsplan voor de VS is af.”

De praktische voorbereiding voor de eerstvolgende bijeenkomst kon pas laat op gang komen, omdat de verkiezing van de nieuwe president Obama wijziging van posities in de top van de Amerikaanse ministeries tot gevolg had. Daardoor was het deels nog niet duidelijk wie de gesprekspartners aan Amerikaanse zijde zouden zijn. Pas na de nieuwe benoemingen aan de VS-zijde kan worden begonnen met het opstellen van een agenda, die waarschijnlijk breder (meer beleidsmatig) zal worden opgezet. Hiertoe werkt DEIA nauw samen met de eigen ambassadeeraad van Justitie/BZK in Washington.

De vraag die na de overdracht van DGRR naar DEIA leefde, was wie namens het Nederlandse ministerie van Justitie de bilaterale bijeenkomst zou voorzitten. Dit zal degene zijn die in het verleden vanuit DRC ook al voorzitter was, te weten de plv. directeur-generaal. Van DEIA wordt een regierol verwacht voor zowel het proces, het programma als de inhoud. Dit betekent nauwe samenwerking met de betrokkenen binnen DRC, DJOA en NCTb, vooral ook waar het de contacten met de uitvoerende diensten betreft. Het dossier zelf is nu geheel overgedragen aan DEIA, waardoor DEIA nu wel primair verantwoordelijk is geworden.<sup>76</sup>

## Conclusies

### *Verwezenlijking beleidsdoelstellingen*

Het bilaterale dossier *Agreed Steps* vindt aansluiting bij bredere doelstellingen, zoals praktische samenwerking op het veiligheidsterrein en de wens concrete afspraken te maken over rechtshulpverkeer, terrorismebestrijding en de mogelijkheid van een 'Prüm-akkoord' tussen Nederland en de Verenigde Staten.<sup>77</sup> Het is op dit moment nog niet mogelijk vast te stellen in welke mate het dossier *Agreed Steps* aan deze doelstellingen heeft bijgedragen, aangezien het proces nog niet tot concrete resultaten heeft geleid. Wel heeft het dossier in de loop der tijd bijgedragen aan intensivering van de contacten tussen de Verenigde Staten en Nederland.

### *Verloop besluitvormingsproces*

Er is in dit dossier geen sprake van een besluitvormingsproces. Ook het proces van bilateraal overleg met de Amerikanen is ten tijde van het onderzoek nog niet volledig op gang gekomen. Slechts eenmaal per twee jaar wordt geïnventariseerd in hoeverre de gemaakte afspraken konden worden nagekomen; van een regelmatige tussentijdse terugkoppeling is geen sprake was. De invloed en betrokkenheid van de oude dossierhouders bij DRC blijven dan ook groot en een nauwe samenwerking met DEIA dient te worden opgezet. Deze samenwerking is mede van belang, omdat DRC en niet DEIA het delegatieleiderschap tijdens de eerstvolgende bijeenkomst (december 2009) op zich neemt. In feite is hier meer sprake van een overdracht van een dossier.

Aangezien er nog geen systeem is ontwikkeld om de stand van zaken omtrent de gemaakte afspraken aan Nederlandse kant blijvend te controleren, is *Agreed Steps* een slapend dossier, dat *ad hoc* actueel wordt. Daarbij komt dat DEIA een beperkte inhoudelijke kennis van het

76) Dit was nog niet het geval toen het dossier werd geselecteerd.

77) Dit zou een Prüm-achtige overeenkomst zijn 'Prevention and Combating Serious Crime Agreement' (PCSC).

dossier heeft, terwijl dit nu onderdeel is geworden van de veelomvattende bilaterale contacten van het ministerie van Justitie met zijn tegenspelers in de Verenigde Staten. De nadruk voor DEIA ligt daarmee op het proces in plaats van op de inhoud. Door het brede scala aan onderwerpen op de agenda van de tweejaarlijkse bijeenkomsten lijkt dit echter onvermijdelijk.

#### *Functioneren van DEIA*

DEIA/IBP droeg aanvankelijk geen primaire verantwoordelijkheid voor het dossier *Agreed Steps*, maar werd wel gevraagd voor de logistieke en procescoördinatie in de voorbereiding van de tweejaarlijkse bilaterale bijeenkomst met de Verenigde Staten. Pas zeer recent zijn de eerste beslissingen ten aanzien van het dossier genomen. Thans is duidelijk dat de plv. DGRR de vergadering van december 2009 zal voorzitten en dat DEIA de regie gaat voeren over het proces, het programma en de inhoud, in nauwe samenwerking en afstemming met de beleidsdirecties en de bij het dossier betrokken andere diensten en ministeries.

Gezien de bredere inhoud die het dossier heeft gekregen en de daarbij behorende horizontale coördinatie, is de stap die intern binnen het ministerie van Justitie ten aanzien van de overdracht is gezet, goed te verklaren. Deze taak ligt bij DEIA. Tot op heden is er nog geen breder Justitie-beleidskader voor de betrekkingen met de Verenigde Staten tot stand gekomen, hetgeen behoort tot de strategievormings- en visievormingstaak van DEIA. Dit project biedt DEIA en het ministerie van Justitie echter de mogelijkheid sneller tot een dergelijk kader te komen. Het zal positief bijdragen aan de versterking van de inhoudelijke en brede expertise bij DEIA, aan de samenwerking tussen de diverse op dit terrein werkzame organisatieonderdelen, alsmede aan een consistent en coherent bilateraal Justitiebeleid ten aanzien van de Verenigde Staten.

#### 3.3.3 EXPERTISECENTRUM MENSENHANDEL BULGARIJE – DEIA NIET PRIMAIR VERANTWOORDELIJK

##### **Reconstructie van het dossier**

Het dossier Expertisecentrum mensenhandel Bulgarije betreft het met Nederlandse steun opzetten van een operationeel centrum ter bestrijding van mensenhandel en mensensmokkel in Bulgarije. Hierbij zijn veel spelers betrokken, waaronder de Marechaussee, de Immigratie- en Naturalisatiedienst (IND) en de Sociale Inlichtingen- en Opsporingsdienst (SIOD). Bij de dienst Internationale Politiesamenwerking (IPOL) van het KLPD bestond er al specifieke aandacht voor mensenhandel, in het bijzonder in relatie met Bulgarije.

Gezien de betrokkenheid bij het onderwerp van de bovengenoemde gremia, leefde er reeds in abstracte zin de gedachte met Bulgarije een project mensenhandel op te zetten. De uitwerking van dit idee bevond zich echter nog in een embryonaal stadium. Tijdens het bezoek van de minister van Justitie aan de Bulgaarse minister van Binnenlandse Zaken in september 2007 was het de bedoeling dat het aanbieden van ondersteuning, in het bijzonder bij de bestrijding van mensenhandel, onderwerp van gesprek zou zijn. De minister van Justitie deed echter op eigen initiatief een concreet voorstel om vanuit Nederland Bulgarije te helpen met het opzetten van een expertisecentrum mensenhandel ter plaatse, naar het model van het Expertisecentrum

Mensenhandel en Mensensmokkel (EMM) te Zwolle. Dit spontane aanbod was vooraf niet ambtelijk afgestemd. Het aanbod werd door de Bulgaren aanvaard.

Aangezien dit aanbod niet vooraf met de ambtelijke organisatie was besproken, lag er nog geen plan klaar om dit aanbod uit te werken. Vervolgens werd DEIA daartoe aangewezen. Zij heeft hiertoe contact gezocht met het ministerie van Buitenlandse Zaken, de Economische Voorlichtingsdienst (EVD) voor de financiering, het Openbaar Ministerie, IPOL en het EMM om een plan uit te denken. Binnen het ministerie van Justitie was er contact met de directie Rechtshandhaving, alsmede met de Nationaal Rapporteur Mensenhandel en een enkele NGO. Tevens is contact gelegd met de Nederlandse ambassade in Bulgarije en er is met verscheidene partijen in Bulgarije en Nederland samengewerkt om het plan van de grond te krijgen.

De dossieranalyse betreft de periode van september 2007 tot eind 2008. In deze periode is het *General Project Plan* uitgewerkt en is de financiering geregeld. De nadere uitwerking van het *General Project Plan* is begin 2009 gestart. De verantwoordelijkheid hiervoor ligt met name bij het Korps Landelijke Politiediensten (KLPD), dat ook bij de operationele fase betrokken is. Dit valt echter buiten het bestek van deze analyse.

DEIA heeft in dit dossier voornamelijk opgetreden als aanjager van het traject, en als proces. Daarnaast heeft DEIA ook enige inhoudelijke input geleverd, bijvoorbeeld bij het opstellen van het *General Project Plan*, dat verder geschreven werd door IPOL en EMM. Het belang van DEIA was gericht op het verwezenlijken van het idee dat aansloot bij de doelstellingen in het EIBK en waar het mede de randvoorwaarden voor had geformuleerd. DEIA was bovendien verantwoordelijk voor het uitnodigen van de betrokken partijen bij dit project. De inhoudelijke operationele kennis die nodig is om de samenwerking verder vorm te geven, moest echter voornamelijk van de andere partijen komen. De leiding lag wat dat laatste betreft eerder bij de operationele diensten die hierbij betrokken waren.

### **Reconstructie doelstellingen**

In het EIBK wordt gesteld dat het ministerie van Justitie inzet op preventieve maatregelen in combinatie met repressieve maatregelen.<sup>78</sup> In dat kader wordt verwezen naar internationale samenwerking op het terrein van de bestrijding van mensenhandel. Voor de Europese Unie is, volgens Justitie in het EIBK, ook op dit terrein een taak weggelegd.<sup>79</sup> Daarnaast wordt ingezet op versterking van de operationele samenwerking met rechtshandavingsdiensten van andere EU-lidstaten.<sup>80</sup> Op basis van concrete praktijkbehoeften kan het opzetten van operationele samenwerkingsvormen met strategische partners worden gestimuleerd. Deze samenwerking moet leiden tot een effectiever, gezamenlijke aanpak van gemeenschappelijk ondervonden problemen. Bulgarije wordt tevens genoemd als mogelijke strategische partner op het gebied van de bestrijding van mensenhandel, één van de prioritaire thema's bij de bestrijding van de

---

78) *Europees en Internationaal Beleidskader 2008- 2010*, Ministerie van Justitie, juni 2008, p. 7. NB het EIBK dateert van ná het bezoek van de minister aan Justitie in september 2007.

79) Idem, p. 8.

80) Idem, p. 17.

georganiseerde misdaad. Hierbij wordt zelfs specifiek gewezen op de mogelijkheid van het opzetten van een expertisecentrum mensenhandel in Bulgarije.<sup>81</sup>

Het ministerie van Justitie heeft een aantal prioriteitslanden op het gebied van capaciteitsopbouw aangewezen, die justitiebreed van belang zijn. Dit zijn: Bulgarije, Roemenië, Kroatië, Turkije, Marokko en Suriname. Het ministerie van Justitie ondersteunt deze landen bij de opbouw van de rechtsstaat. Met deze landen spelen in het bijzonder aspecten op het terrein van migratie, rechtspleging of bestrijding van georganiseerde criminaliteit en het gevangeniswezen.

Het dossier Expertisecentrum mensenhandel Bulgarije past dus in de ambitie van het ministerie van Justitie om bij te dragen aan de capaciteitsopbouw met betrekking tot de bestrijding van mensenhandel en mensensmokkel in het prioriteitsland Bulgarije.

De specifieke doelstellingen van dit dossier betroffen in de eerste plaats het assisteren van Bulgarije bij het opzetten van een eenheid die operationele informatie op het gebied van mensenhandel en mensensmokkel verzamelt, en in de tweede plaats het versterken van de banden tussen de operationele diensten die betrokken zijn bij de bestrijding van mensenhandel. Ten derde had dit dossier tot doelstelling Bulgarije op politiek niveau te committeren aan de bestrijding van mensenhandel.

Er is bij de uitvoering van de doelstellingen van dit dossier bewust gekozen dit niet binnen de kaders van de EU te doen. Dit had te maken met het feit dat het hier een bilaterale toezegging betrof. Een procedure ter verkrijging van EU-steun voor dit project zou hebben betekend dat op voorhand niet duidelijk was geweest of de EU akkoord zou gaan en zou tevens de mogelijkheid tot aanpassing van het projectvoorstel hebben gecompliceerd. De hele procedure zou dan bovendien langer hebben geduurd. Waar nodig is bilateraal met andere landen inhoudelijk afgestemd, om te voorkomen dat projecten zouden overlappen.

Hoewel de minister van Justitie bij het eerste bezoek had aangeboden een expertisecentrum naar het model van het Nederlandse EMM op te zetten, was het niet per se nodig dit voorbeeld exact te volgen. Er was derhalve ruimte aan Bulgaarse zijde voor het inbrengen van eigen ideeën met betrekking tot de verwezenlijking van de doelstellingen. Zo is er in het uiteindelijke projectplan meer aandacht gevestigd op preventie en slachtofferopvang dan aanvankelijk beoogd. De nadruk in het projectplan is echter duidelijk bij de operationele opsporingsfase en de bilaterale operationele samenwerking blijven liggen.

De doelstellingen voor DEIA/IBP waren het plan te verwezenlijken en voldoende fondsen te vergaren om dit project op te kunnen zetten. Hiertoe diende met de betrokken partijen een projectplan geschreven te worden dat voldeed aan de vereisten die de EVD met betrekking tot MATRA-gelden stelt. Tevens diende een aparte financiering geregeld te worden voor de

---

81) Idem, p. 18.



stationering van een *Liaison Officer* van het KLPD in Sofia, die buiten het budget van het MATRA-project viel.

### **Analyse besluitvormingsproces**

De start van dit dossier werd gemarkeerd door het bezoek van de minister van Justitie, vergezeld door de DGWIAV, een medewerker van de directie Wetgeving, een voorlichter, een medewerker van DEIA, de Ambassadeur te Sofia en een ambassademedewerker aan de Bulgaarse minister van Binnenlandse Zaken in september 2007. Voor het bezoek, dat door DEIA logistiek was voorbereid, leverden het ministerie van Buitenlandse Zaken en de verschillende beleidsdirecties waar nodige input. Op het driedaagse programma stonden gesprekken met de ministers van Binnenlandse Zaken en Justitie, de premier, de Ombudsman en de Procureur-generaal. Tevens werden bezoeken gebracht aan onder andere een grensovergang, aan de vereniging van de rechtspraak en een gevangenis. In algemene zin stond het bezoek in het teken van de recente EU-toetreding van Bulgarije, besprekingen aangaande georganiseerde criminaliteit, grensbeheer en migratie.

In het gesprek met de Bulgaarse minister van Binnenlandse Zaken kwamen de bilaterale samenwerking, het Verdrag van Prüm, de buitengrensbewaking, het Europol-lidmaatschap van Bulgarije, het coöperatie en verificatiemechanisme en de relatie tussen het OM en de politie aan de orde. Het onderwerp ondersteuning op het gebied van mensenhandel kwam ter sprake in het onderhoud inzake de bilaterale non-operationele samenwerking met Bulgarije.

Bij de voorbereiding van het bezoek aan Bulgarije was afgesproken dat de problematiek inzake mensenhandel en mensensmokkel aan de orde zou komen. Wat dit onderwerp betreft is Bulgarije zowel een land van oorsprong als een doorvoerland. Tijdens het bezoek bood de Nederlandse minister van Justitie aan Bulgarije te helpen met het opzetten van een expertisecentrum mensenhandel en mensensmokkel naar het Nederlandse model. Dit aanbod werd door de Bulgaarse minister aanvaard.

DEIA werd vervolgens binnen het ministerie van Justitie belast met de verwezenlijking van dit plan. Vanuit DEIA/IBP zijn alle partijen die bij de uitvoering van dit project betrokken moesten worden bij elkaar gebracht. Om te beginnen was het van belang het ministerie van Buitenlandse Zaken en de EVD te betrekken, omdat het ministerie van Justitie geen financiële middelen ter beschikking had voor de uitvoering van dit project. Bij de EVD is bovendien veel ervaring aanwezig bij het opzetten van dergelijke projecten. Om de aanvraag voorspoedig te laten verlopen, en waar mogelijk enigszins soepel met de projectvoorwaarden om te kunnen gaan, heeft DEIA een leidinggevende bij de EVD betrokken in het proces, die hierover zeggenschap had, in plaats van een projectmedewerker bij de EVD. Hierdoor werd de financiering vroegtijdig gewaarborgd. Verder werd op uitnodiging van DEIA het OM, het EMM en de Dienst Internationale Politiesamenwerking (IPOL) van het KLPD aan de projectgroep toegevoegd.

### Chronologie:

•	September 2007	Bezoek minister van Justitie aan Bulgarije: aanbod tot opzetten EMM
•	November 2007	Identificatiemissie naar Bulgarije
•	Januari 2008	Contact ministers tijdens de JBZ-Raad
•	Februari 2008	Bezoek Bulgaarse delegatie aan Nederland en contact ministers tijdens de JBZ-Raad
•	Maart 2008	Uitwerken conceptvoorstel MATRA-project: indiening bij de Nederlandse autoriteiten
•	Mei 2008	Bezoek Nederlandse delegatie aan Bulgarije
•	Juni 2008	Ministerie van Buitenlandse Zaken gaat akkoord met financiering MATRA en contact ministers tijdens JBZ-Raad
•	Oktober 2008	Aanbieding <i>General Project Plan</i> aan Bulgaarse minister
•	November 2008	Werkbezoek aan Bulgarije om de concrete invulling van het project te plannen.

In november 2007 werd een identificatiemissie naar Bulgarije ondernomen. De delegatie bestond uit de landelijk Officier van Justitie Mensenhandel (tevens delegatieleider), het hoofd van het EMM, de projectmanager van IPOL, een afdelingshoofd van de EVD en een medewerker van DEIA. Ter plaatse werd de delegatie vergezeld door een ambassademedewerker, die tevens nauw betrokken was geweest bij het identificeren van de gesprekspartners in Bulgarije. Het doel van de missie was het in kaart brengen van de mogelijkheden voor samenwerking. Bulgarije stelde zich zeer terughoudend op. Zo gaf men aan dat niet duidelijk was hoe het project institutioneel ondergebracht zou moeten worden. Er waren twee overheidsorganen die hiervoor het meest in aanmerking leken te komen, de *National Commission for Combating Trafficking in Human Beings* (NCCTHB) en het ministerie van Binnenlandse Zaken. Met de Bulgaarse autoriteiten werd afgesproken dat zij vóór eind januari 2008 meer duidelijkheid zouden geven over de institutionele inbedding.

Medio januari 2008 heeft DEIA/IBP het initiatief genomen de stand van zaken aan Bulgaarse zijde te polsen. De ambassademedewerker in Bulgarije heeft vervolgens bij de NCCTHB en het ministerie van Binnenlandse Zaken geïnformeerd naar de institutionele inbedding van het project. Tevens deden DEIA en het ministerie van Buitenlandse Zaken het voorstel een werkbezoek voor te bereiden om de Bulgaren in Nederland te ontvangen. De andere



Nederlandse partners benadrukten het belangrijk te vinden om eerst van Bulgaarse zijde te horen of ze wat dit project betreft wel met Nederland in zee wilden. Uit de gesprekken van de ambassade medewerker met de NCCTHB en het ministerie van Binnenlandse Zaken bleek dat er nog geen duidelijkheid was over de institutionele inbedding. Aangezien er wel benadrukt werd dat er half maart deadlines waren voor het indienen van een eerste versie van het MATRA-project, werd voorgesteld dit punt eind januari opnieuw aan te kaarten op ambassadeursniveau. Daaraan voorafgaand zou de Nederlandse minister van Justitie bij de JBZ-Raad tevens het punt onder de aandacht van de Bulgaarse minister van Binnenlandse Zaken kunnen brengen. Hiertoe schreef DEIA een dossieraantekening voor de minister. Uit de gesprekken kwam naar voren dat de Bulgaren hun medewerking wilden verlenen aan het opzetten van het project, en erop aankoersten het project onder te brengen bij de NCCTHB. Wel werd aangegeven behoefte te hebben aan meer inzicht in de wijze waarop het Nederlandse EMM functioneert. In de visie van Nederland was de NCCTHB echter een organisatie die algemene informatie verzamelt (trends), en die opvang van slachtoffers en preventie coördineert. Nederland gaf de voorkeur aan samenwerking met het ministerie van Binnenlandse Zaken, omdat deze de verantwoordelijkheid draagt voor de politie, en dus de operationele samenwerking tussen Nederland en Bulgarije beter zou dienen. In het uiteindelijke projectvoorstel is aan de wensen voor beide partijen tegemoet gekomen.

Direct hierop werd een Bulgaarse delegatie uitgenodigd voor een bezoek aan Nederland. Dit bezoek vond eind februari 2008 plaats. De voorbereidende notitie, met daarin de inzet voor de besprekingen voor de Nederlandse partijen, werd door DEIA opgesteld. Tijdens het bezoek werden vijf samenwerkingsterreinen benoemd, waaronder ondersteuning van een analyseonderdeel van het Bulgaarse ministerie van Binnenlandse Zaken, afdeling Mensenhandel, zij het onder voorbehoud van politieke goedkeuring aan Bulgaarse zijde. De dag volgend op het werkbezoek heeft de minister van Justitie *en marge* van de JBZ-Raad, op basis van een dossieraantekening van DEIA/EU en ondersteund door de directeur DEIA, de afspraken kunnen bezegelen bij de Bulgaarse minister van Binnenlandse Zaken om het proces van politieke goedkeuring te versnellen. Na het bezoek heeft DEIA de gemaakte afspraken en het tijdsplan aan alle partijen per e-mail bevestigd en daarin melding gemaakt van het akkoord tussen beide ministers.

Na het bezoek werd het conceptvoorstel voor het MATRA-project uitgewerkt. Dit geschiedde in nauwe samenwerking met de EVD, de Nederlandse Ambassade in Bulgarije en de Bulgaarse autoriteiten. Het conceptvoorstel werd half maart bij de Nederlandse autoriteiten ingediend.

In de daaropvolgende periode was het de bedoeling het conceptvoorstel nog verder uit te werken. De Bulgaarse minister van Binnenlandse Zaken, met wie op het hoogste niveau de afspraken waren gemaakt, moest in het voorjaar van 2008 echter aftreden vanwege mogelijke contacten met de georganiseerde criminaliteit. Hierdoor kwamen de herstructureringsactiviteiten bij het Bulgaarse ministerie van Binnenlandse Zaken nagenoeg stil te liggen. In mei 2008 bracht een Nederlandse delegatie, bestaande uit vertegenwoordigers van DEIA, het KLPD, de EVD en de ambassade, een bezoek aan de Bulgaarse autoriteiten, met als doel het voorstel

verder uit te werken. Tijdens dit bezoek gaven de Bulgaarse partijen aan pas na de zomer (september of oktober) duidelijkheid te kunnen geven over de organisatorische aspecten.

Begin juni 2008 heeft de minister van Justitie, op basis van een dossieraantekening van DEIA en ondersteund door de directeur DEIA, de nieuwe Bulgaarse minister van Binnenlandse Zaken *en marge* van de JBZ-Raad aangesproken, om de eerder gemaakte afspraken te herbevestigen. De Bulgaarse minister bleek nog niet goed op de hoogte van de samenwerking. Hij zegde evenwel toe te informeren naar de concrete stand van zaken.

In juni 2008 ging het ministerie van Buitenlandse Zaken wel reeds akkoord met de financiering van het MATRA-project. Het heeft daarna vanwege de zomerperiode en de onduidelijkheid aan Bulgaarse zijde tot eind september 2008 geduurd voordat een volgende bespreking van de Nederlandse partners inzake de voortgang van de ondersteuning plaatsvond. Het OM heeft het initiatief genomen tot die bespreking, waarbij de tijdlijnen voor de indiening van het *General Project Plan* zijn vastgelegd en afspraken zijn gemaakt over wie welke stappen zou nemen. Voorts kwam de mogelijkheid aan de orde om een *Liason Officer* (LO) van het KLPD in Bulgarije te plaatsen wanneer het project van start zou gaan. De minister van Justitie heeft begin oktober 2008 ook een gesprek gehad met het Hoofd van de Nationale Recherche en de Procureur-generaal over de bestrijding van mensenhandel in het algemeen. Tijdens dit onderhoud heeft de minister, op voorstel van DEIA, de stationering van een LO ter sprake gebracht, waarbij hij aangaf van mening te zijn dat het KLPD de financiering daarvan voor zijn rekening zou moeten nemen. Het KLPD is belast met de uitvoering van het MOU Politiesamenwerking, waarbij mensenhandel één van de thema's is. Het MOU is weliswaar ondertekend door de ministers van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties en van Justitie; maar in de uitwerking wordt het KLPD vrijgelaten door het ministerie van BZK, dat weinig inhoudelijke betrokkenheid heeft getoond.

Eind oktober 2008 is het uitgewerkte *General Project Plan* door de Nederlandse ambassadeur in Bulgarije aangeboden aan de onderminister van Binnenlandse Zaken en de vice-premier, die voorzitter is van de NCCTHB. Op verzoek van DEIA sprak de minister van Justitie *en marge* van de JBZ-Raad nog kort met de Bulgaarse minister van Justitie (bij afwezigheid van de minister van Binnenlandse Zaken) over de beoogde samenwerking. Volgend op de Bulgaarse goedkeuring is op initiatief van DEIA een ambtelijk werkbezoek voorbereid om afspraken te maken over de concrete invulling van het project. Dat bezoek vond eind november 2008 plaats. Daarmee werd de voorbereidende fase afgesloten en het begin gemarkeerd van de uitvoeringsfase, waar de KLPD de leiding overnam. In het vervolg van het traject is DEIA betrokken gebleven om de vorderingen te volgen, zonodig bij te sturen en daarover aan de minister te rapporteren. DEIA is vertegenwoordigd in het *Project Advisory Committee*.

## Conclusies

### *Verwezenlijking beleidsdoelstellingen*

De activiteiten van het ministerie van Justitie/DEIA in dit dossier passen in het kader van beleidsdoelstellingen zoals versterking van operationele samenwerking met rechtshandhavingdiensten van andere EU-lidstaten en internationale samenwerking op het

terrein van mensenhandel. Het assisteren van EU-lidstaat Bulgarije bij het opzetten van een expertisecentrum mensenhandel heeft bijgedragen aan het bereiken van deze beleidsdoelstellingen. In het EIBK (van latere datum dan de start van het project) werd ook specifiek verwezen naar het opzetten van een expertisecentrum in prioriteitsland Bulgarije.

Oorspronkelijk werd alleen voorzien in non-operationele ondersteuning (capaciteitsopbouw). Uiteindelijk is het gelukt in Sofia een KLPD-verbindingsambtenaar, specifiek voor het onderwerp mensenhandel, te stationeren. Deze persoon begeleidt het project en is tevens het aanspreekpunt voor operationele samenwerking tussen beide landen in concrete zaken. In die zin is er meer bereikt dan voorzien.

#### *Verloop besluitvormingsproces*

Een belangrijke uitdaging bij dit project bestond erin dat een groot aantal uiteenlopende partijen bij elkaar gebracht moest worden. Aan Nederlandse zijde waren diverse partijen betrokken, zoals het ministerie van Buitenlandse Zaken, de EVD, het OM, het KLPD en het EMM; daarnaast moest er gesproken worden met verscheidene Bulgaarse partijen. Bij het identificeren van de juiste gesprekspartners in Bulgarije heeft de Nederlandse ambassade in Sofia een belangrijke rol gespeeld. De uitdaging was vooral gelegen in het feit dat niet alleen de cultuurverschillen tussen Bulgarije en Nederland een rol speelden, maar ook de uiteenlopende wijzen van aanpak die eigen zijn aan verschillende organisaties. Zo zijn operationele organisaties over het algemeen zeer doelgericht, terwijl deze daadkracht het risico loopt voorbij te gaan aan diplomatieke gevoeligheden. DEIA speelde een belangrijke rol als ‘tolk’ tussen de diverse partners.

Opvallend in dit project was dat de minister van Justitie een aanbod deed voor het opzetten van expertisecentrum zonder dat daar van tevoren een concreet plan voor was uitgedacht. Hierdoor was nog niet in kaart gebracht hoe de Bulgaren tegenover dat plan stonden en hoe de partners in Nederland het project voor ogen hadden. Het feit dat het aanbod aan Bulgaarse zijde op hoog politiek niveau werd geaccepteerd, had zowel voor- als nadelen. Het voordeel was ontegenzeggelijk dat de minister van Justitie zijn Bulgaarse *counterparts* eventueel kon aanspreken op de voortgang en zich kon verzekeren van hun *commitment*. Het nadeel was gelegen in het feit dat de Bulgaarse minister weliswaar het aanbod accepteerde, maar mogelijkwerwijs geen kans zag het aanbod af te wijzen, dan wel binnen zijn eigen organisatie te peilen welke behoeften er waren.

Verder was er sprake van enkele hindernissen op het traject aan Bulgaarse zijde. Zo bleef heel lang onduidelijkheid bestaan over de institutionele inbedding van het expertisecentrum, alsmede over de vraag wie daarvoor politieke verantwoordelijkheid zou dragen. De Bulgaarse minister van Binnenlandse Zaken, waarmee in eerste instantie contact was gelegd, trad plotseling af. Dit leidde tot aanzienlijke vertraging. Bovendien moest er gewacht worden op een wetswijziging voor een nieuw kader voor het Bulgaarse ministerie van Binnenlandse Zaken, alvorens de aparte unit van start kon gaan.

### *Functioneren van DEIA*

DEIA/IBP heeft allereerst het bezoek van de minister van Justitie aan Bulgarije gefaciliteerd, gecoördineerd en begeleid. DEIA is bovendien als aanjager van het project opgetreden. De inhoudelijke verantwoordelijkheid was niet gelegen bij DEIA; die verantwoordelijkheid was sowieso niet eenduidig bij een van de Nederlandse partijen belegd, maar wisselde enkele malen, afhankelijk van personele wisselingen en van wie er als hoogst geplaatste ambtenaar als gastheer of delegatieleider optrad. Afgezien van die situaties heeft DEIA over het algemeen opgetreden als procesbegeleider, waarbij zowel werd toegezien op de voortgang als op het zorg dragen voor de juiste condities, de juiste gesprekspartners en de juiste diplomatieke toon.

DEIA heeft gedurende het hele proces de minister van Justitie uiteraard op de hoogte gehouden en hem de aanbeveling meegegeven om *en marge* van de JBZ-Raad zijn Bulgaarse counterpart op de hoogte te houden en aan te sporen. Hierdoor was het politieke *commitment* op het hoogste niveau ook van Bulgaarse zijde gewaarborgd en was het mogelijk het traject gaande te houden.

DEIA heeft actief bijgedragen aan de verwezenlijking van het plan, mede door haar inzet die gericht was op het verkrijgen van MATRA-gelden en op de financiering voor de stationering van een *Liaison Officer*.

### 3.3.4 MENSENRECHTENSTRATEGIE – ANDER DEPARTEMENT PRIMAIR VERANTWOORDELIJK

#### **Reconstructie van het dossier**

De Nota Mensenrechtenstrategie is een beleidsdocument van het ministerie van Buitenlandse Zaken, dat in het najaar 2007 tot stand is gekomen.<sup>82</sup> Het betreft de visie van Nederland op de mensenrechtencomponent in het Nederlands buitenlands beleid in relatie tot landen buiten de Europese Unie. Het is in het bijzonder gericht op een pro-actieve bevordering van mensenrechten, gebaseerd op morele gronden. De belangrijkste waarden die centraal staan in het document zijn: gerechtigheid, gelijkwaardigheid, humaniteit, respect, solidariteit en naastenliefde.

Hoewel het een beleidsdocument van het ministerie van Buitenlandse Zaken betreft, en BZ derhalve het voortouw nam bij de totstandkoming ervan, heeft het onderwerp ook raakvlakken met beleidsterreinen van andere ministeries. Voor het ministerie van Justitie heeft het dossier in het bijzonder raakvlakken met betrekking tot mensenrechten (binnenlands), terrorismebestrijding, de rol van het Internationaal Strafhof, de rol van de Raad van Europa en andere verdragsorganisaties, de besluitvorming in EU-verband en in de bilaterale relaties die het ministerie van Justitie met diverse staten onderhoudt.

---

82) *Naar een Menswaardig bestaan, Een mensenrechtenstrategie voor het buitenlands beleid*, Ministerie van Buitenlandse Zaken, directie Mensrechten en Vredesopbouw, afdeling Mensenrechten, 2007.

Het ministerie van Justitie is pas na de interne afronding van het beleidsdocument binnen het ministerie van Buitenlandse Zaken geïnformeerd over de tekst. In de relatief korte periode tussen de aanbieding van de tekst en de besluitvorming in de ministerraad, heeft het ministerie van Justitie enkele nieuwe tekstvoorstellen ingediend en wijzigingen voorgesteld aan het ministerie van Buitenlandse Zaken. Deze zijn overgenomen door BZ overgenomen. De analyse van de rol van DEIA in dit dossier beslaat de periode vanaf de aanbieding aan het ministerie van Justitie door het ministerie van Buitenlandse Zaken tot de besluitvorming in de ministerraad.

Hoewel het dossier op het eerste oog zowel Europese als internationale aanknopingspunten biedt, werd ervoor gekozen de coördinatie bij de afdeling IBP van DEIA te leggen, omdat het dossier vooral raakvlakken heeft met de werkzaamheden in het kader van de Verenigde Naties en van de Raad van Europa. Daarnaast richt de strategie zich, zoals gezegd, op het mensenrechtenbeleid buiten de EU. Het feit dat in het buitenlands beleid van de EU evengoed mensenrechten een rol spelen, gaf geen aanleiding om dit dossier te delen met de EU-afdeling van DEIA, aangezien de impact daarvan voor de handhaving van de nationale rechtsorde minder zichtbaar is.

DEIA had bij dit dossier vooral een coördinerende functie, hoewel zij, zeker met betrekking tot de rol van de Raad van Europa, ook inhoudelijke input heeft geleverd.

### **Reconstructie doelstellingen**

De betrokkenheid van DEIA bij het dossier Mensenrechtenstrategie komt voort uit het een jaar eerder opgestelde Europees en Internationaal Beleidskader (EIBK), waarin mensenrechten als één van de speerpunten voor het ministerie Justitie zijn aangegeven. Het waarborgen van mensenrechten in de (inter)nationale rechtsorde beschouwt het ministerie als één van zijn voornaamste verantwoordelijkheden, met bijzondere aandacht voor een van de belangrijkste toezichtsystemen, het Europees Hof voor de Rechten van de Mens. Wanneer de bescherming van mensenrechten raakt aan de belangen van terrorismebestrijding, is voor het ministerie ook een taak in de internationale arena weggelegd. DEIA's taak met betrekking tot dit dossier past dus zowel bij de inhoudelijke aandacht voor dit onderwerp vanuit het ministerie, als bij de coördinatietaak ten aanzien van onderwerpen met een interdepartementaal karakter, waarvoor tevens intradepartementale afstemming nodig is.

DEIA draagt daarbij zorg voor het betrekken van de relevante beleidsdirecties, zoals *in casu* met name de ambtenaren belast met vraagstukken omtrent mensenrechten en terrorisme bij de directie Wetgeving, ten behoeve van de inhoudelijke afstemming, en zij zorgt tevens voor het afstemmen met de politieke lijn van de bewindspersonen. Aangezien het document afkomstig was van het ministerie van Buitenlandse Zaken, en daar dus de eerste verantwoordelijkheid lag, had DEIA de taak de contacten met dit ministerie te onderhouden en de opgestelde tekstvoorstellen door te sturen.

## Analyse besluitvormingsproces

In de zomer van 2007 is het ministerie van Buitenlandse Zaken gestart met het opstellen van de mensenrechtenstrategie. De directie Mensenrechten, Goed Bestuur en Humanitaire hulp (DMH) had de trekkende rol in dit dossier. Zij stelde de teksten op, terwijl andere beleidsdirecties binnen BZ in de gelegenheid werden gesteld hierop te reageren. BZ had de intentie om een strategie op te stellen betreffende het buitenlands beleid en stelde zich op het standpunt dat het derhalve zijn verantwoordelijkheid was die strategie vorm te geven. Het was een bewuste keuze van BZ om andere departementen pas in aanloop naar de CoRIA de teksten te sturen. Wel werd in een eerder stadium contact gezocht over onderwerpen die ook van belang zijn voor binnenlands beleid, zoals kinderarbeid (ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid/Justitie), ILO-aspecten (ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid), maatschappelijk ondernemen (ministerie van Economische Zaken) en anti-terreurbeleid (NCTb/ministerie van Justitie).

DEIA werd donderdag 11 oktober 2007, op het eind van de middag, door BZ voor het eerst op de hoogte gebracht inzake de ontwikkeling van het beleidsdocument 'Mensenrechtenstrategie'. Dit gebeurde middels een aankondiging van de agenda voor de CoRIA van 18 oktober. Oorspronkelijk was het de bedoeling het document direct bij de ministerraad op de vrijdag volgend op de CoRIA in te brengen. DEIA heeft bij eerste lezing geconstateerd dat de belangen van het ministerie van Justitie niet of onvoldoende in acht waren genomen in het originele document. Op 11 oktober heeft DEIA de e-mail van het ministerie van Buitenlandse Zaken doorgestuurd aan de directie Wetgeving (DW), met het oog op hoge urgentie. Op vrijdag 12 oktober heeft de afdeling mensenrechten van BZ tevens rechtstreeks contact gezocht met enkele personen binnen het ministerie van Justitie om aandacht te vragen voor het beleidsdocument. Vrijdag is echter bij de meeste departementen, zo ook dat van Justitie, een dag waarop de bezettingsgraad lager is dan op andere dagen van de werkweek. Op maandag 15 oktober werd een werkgroep samengesteld uit medewerkers van DEIA en DW, directie Rechtsbestel (DRB), directie Juridische en Operationele Aangelegenheden (DJOA) en de Nationaal Coördinator Terrorismebestrijding (NCTb) om in de zeer korte tijd die beschikbaar was het document, dat meer dan 100 pagina's telde, door te werken en te bezien waar op gereageerd zou moeten worden. Hiertoe werd een werkverdeling gemaakt naar onderwerpen. DEIA en DW bekeken beide het gehele document.

De meeste inhoudelijke commentaren vanuit het ministerie van Justitie betroffen de afwezigheid in het document van enige verwijzing naar de rol van het Europese Hof voor de Rechten van de Mens (EHRM), de benadering van terrorismebestrijding en de daarvoor door de minister van Buitenlandse Zaken toegedichte rol voor het Internationaal Strafhof. Ten aanzien van het eerste punt heeft BZ aangegeven de rol van het EHRM van minder belang te vinden voor het vormgeven van het buitenlands beleid.

Op 18 oktober heeft DEIA, versterkt met een medewerker van DW, de verzamelde kanttekeningen op het document ingebracht in de CoRIA. Volgens één der respondenten protesteerde het ministerie van Buitenlandse Zaken, maar is desondanks bedongen dat er tot uiterlijk 25 oktober tekstvoorstellen ingestuurd zouden kunnen worden, opdat het document



zou kunnen worden gefinaliseerd voor de Raad Internationale en Europese Zaken (RIEZ) van 30 oktober.

Chronologie:

• Zomer 2007	Start BZ-beleidsnotitie mensenrechtenstrategie
• 11 oktober 2007	Ministerie van Buitenlandse Zaken stelt Justitie op de hoogte van de notitie
• 15 oktober 2007	Samenstelling werkgroep uit medewerkers DEIA, DW, DRB, DJOA en NCTb
• 18 oktober 2007	DEIA brengt opmerkingen in bij CoRIA
• 23 oktober 2007	DEIA stuurt een conceptversie met tekstvoorstellen naar BZ
• 31 oktober 2007	Gesprek medewerkers van DEIA en DW met de minister van Justitie. N.a.v. het gesprek worden nadere tekstvoorstellen uitgewerkt
• 1 november 2007	Tekstvoorstellen voorgelegd aan de minister van Justitie, die daarover rechtstreeks contact heeft met de minister van Buitenlandse Zaken
• 2 november 2007	Mensenrechtenstrategie wordt in de ministerraad geaccepteerd.

De tekstvoorstellen werden in eerste instantie bij DEIA verzameld, vervolgens werd een medewerker bij DW aangewezen als verzamelpunt. Op 23 oktober is een eerste conceptversie uitgezonden naar het ministerie van Buitenlandse Zaken, met de aantekening dat de minister van Justitie er nog niet in gekend was. Diezelfde dag is de ontwerp-nota in de lijn gedaan voor de minister van Justitie. De geplande Raad Internationale en Europese Zaken voor 30 oktober ging niet door. In plaats daarvan zou het document rechtstreeks ingebracht worden bij de ministerraad van 2 november 2007.

Op 31 oktober heeft over de ontwerp-nota van 23 oktober een gesprek plaatsgevonden tussen een DEIA- en DW-medewerker en de minister van Justitie. In dat gesprek heeft de minister aangegeven welke verdere wijzigingen hij in de tekst wilde aanbrengen. Deze tekstvoorstellen zijn diezelfde avond en de volgende dag geschreven – een gezamenlijke exercitie van een medewerker van DEIA en verschillende medewerkers van DW. Op 1 november zijn de teksten voorgelegd aan de minister, die hierover rechtstreeks contact opnam met zijn ambtgenoot van



Buitenlandse Zaken. Alle tekstvoorstellen werden door BZ geaccepteerd, waarna het document tijdens de ministerraad van 2 november is aanvaard.

## **Conclusies**

### *Verwezenlijking beleidsdoelstellingen*

Het onderwerp mensenrechten vormt een van de speerpunten van het beleid van het ministerie van Justitie. Het hecht daarbij bijzonder veel waarde aan het Europees Hof van de Rechten van de Mens en is beleidsverantwoordelijk voor de nexus tussen mensenrechten en terrorismebestrijding op internationaal gebied. De bezwaren van het ministerie van Justitie over de Mensenrechtenstrategie, zoals door het ministerie van Buitenlandse Zaken ingebracht in CoRIA, richtten zich op deze aspecten, inclusief de rol van het Internationaal Strafhof. Het ministerie van Justitie is erin geslaagd tekstvoorstellen op deze onderwerpen in de uiteindelijke tekst opgenomen te krijgen. De beleidsdoelstellingen zijn in dit opzicht verwezenlijkt.

### *Verloop besluitvormingsproces*

Terwijl het ministerie van Buitenlandse Zaken intern al enkele maanden aan het document werkte, was dit bij DEIA/Justitie niet bekend. Toen de Mensenrechtenstrategie voor de CoRIA geagendeerd werd, heeft DEIA snel actie ondernomen. De inbreng van het ministerie van Justitie moest echter binnen kort tijdsbestek tot stand komen. De verschillende Justitie-onderdelen hebben goed samengewerkt om de speerpunten voor het ministerie in het document verweven te krijgen. De minister van Justitie wenste nog additionele wijzigingen, die door de betrokken medewerkers snel werden omgezet in nieuwe tekstvoorstellen. Dat alle tekstwijzigingen vanuit Justitie zijn overgenomen in het uiteindelijke document, zou mede verklaard kunnen worden door het persoonlijk contact tussen de ministers van Justitie en Buitenlandse Zaken.

### *Functioneren van DEIA*

DEIA is verantwoordelijk voor een tijdige, afgestemde en effectieve inbreng van de belangen van het ministerie van Justitie in de beleidsvorming bij andere ministeries en in het interdepartementale overleg. Gezien deze opdracht kan ten aanzien van dit dossier geconcludeerd worden dat het ministerie, weliswaar niet pro-actief, maar wel direct in actie is gekomen vanaf het moment dat het document door BZ was vrijgegeven. DEIA heeft vanaf dat moment zorggedragen voor het waarborgen van de speerpunten met betrekking tot mensenrechten, zoals door het ministerie van Justitie van belang geacht. Hiertoe heeft DEIA zowel een coördinerende als een inhoudelijke rol gehad. De coördinatie betrof zowel het interdepartementale contact met het ministerie van Buitenlandse Zaken als het intradepartementale overleg, en voorts de afstemming met de politieke top.

Gezien het korte tijdsbestek waarbinnen de afhandeling van dit dossier speelde, hebben diverse ambtenaren van verschillende afdelingen van het ministerie van Justitie zich intensief met het dossier beziggehouden. De coördinatie lag niet uitsluitend bij DEIA, maar was vanwege efficiëntie-overwegingen ook op een bepaald moment in handen van DW.

Ondanks de hoge urgentie van dit dossier, en de korte periode waarbinnen een en ander zich afspeelde, heeft DEIA zeer adequaat en flexibel gehandeld. De juiste specialisten vanuit het ministerie zijn onmiddellijk bij het dossier betrokken. Hierbij had DEIA vaak al enig inhoudelijk voorwerk gedaan, zodat direct duidelijk was waar in het bijzonder aandacht voor gevraagd werd. De lijnen waren kort en de samenwerking goed, ook op inhoudelijk vlak. Gesteld kan worden dat ook de samenwerking tussen de directies goed was en dat de processen soepel zijn verlopen. DEIA heeft haar rol binnen het ministerie van Justitie goed vervuld.

Terugkijkend rijst wel de vraag of DEIA niet eerder op de hoogte had kunnen zijn van de plannen van het ministerie van Buitenlandse Zaken. Dan had in een eerder stadium en met meer rust meegedacht kunnen worden over de invulling van de onderwerpen in de Mensenrechtenstrategie, die ook het ministerie van Justitie aangaan. Er is weliswaar met enige regelmaat overleg tussen de directie juridische zaken (DJZ) van het ministerie van Buitenlandse Zaken en de directie Wetgeving (DW) van Justitie, maar dat overleg heeft vooral betrekking op specifieke inhoudelijke thema's. Er ontbreekt een structureel algemeen overleg tussen het ministerie van Justitie bij monde van DEIA en het ministerie van Buitenlandse Zaken ten aanzien van het mensenrechtenbeleid, dat tenslotte zowel aspecten kent die voor het buitenlands beleid van belang zijn als aspecten die directe consequenties hebben voor de nationale rechtsorde.<sup>83</sup> Eén en ander is onlosmakelijk met elkaar verbonden, en kan dus niet apart benaderd worden. Daarmee zou men immers het risico lopen dat er tegenstrijdigheden ontstaan en daardoor de morele kracht van de boodschap wordt ondermijnd.

### 3.4 CONCLUSIES

Op basis van de dossieranalyses inzake het optreden van het ministerie van Justitie, en meer in het bijzonder het optreden van DEIA, ten aanzien van de Europese, de bilaterale en multilaterale besluitvormingsprocessen wordt hieronder een aantal dossieroverstijgende conclusies gepresenteerd.

---

83) In het voorjaar van 2009 is een periodiek overleg gestart tussen Justitie (DEIA, DRC, NCTb) en BZ/OS (DMH) over het thema internationale rechtsorde.

De conclusies van de afzonderlijke dossiers worden getoetst aan de criteria die hiertoe zijn geformuleerd in hoofdstuk 2, paragraaf 3. Ze zijn samengevat in onderstaand kader.

1.	De mate van doelbereiking
–	per dossier in relatie tot de genoemde beleidsdoelstellingen in het EIBK
–	overkoepelende internationale doelstelling van het ministerie van Justitie.
2.	Effectiviteit van de besluitvormingsprocessen en coördinatie
–	indicatoren uit de literatuur.
3.	Hoofdbeginselen van de internationale functie
–	indicatoren uit het O&F-rapport.
4.	Taakuitvoering DEIA
–	DEIA als kwaliteitsimpuls voor strategie, structuur en samenhang, coördineren en facilitatie uit het O&F-rapport.

Tot slot wordt een aantal succesfactoren, knel- en verbeterpunten gesignaleerd.

### 3.4.1 DOSSIEROVERSTIJGENDE CONCLUSIES

#### 1. De mate van doelbereiking

In alle besluitvormingsdossiers is de mate van doelbereiking geanalyseerd in relatie tot de beleidsdoelen en prioriteiten uit het EIBK, alsmede de aanvullende specifieke doelen per dossier. Voor één dossier, *Agreed Steps*, kon deze vraag nog niet worden beantwoord, omdat het besluitvormingsproces nog opgestart moet worden. In alle vijf andere dossiers zijn de vooraf gestelde beleidsdoelen, boven verwachting (Suriname), volledig (Expertisecentrum mensenhandel Bulgarije, Mensenrechtenstrategie) of grotendeels (JBZ-Raad, Eurojust) bereikt. Bij de Europese besluitvormingsprocessen zijn zoveel spelers met uiteenlopende belangen betrokken, dat een lidstaat nooit volledig alle doelen kan behalen. Het resultaat van het onderhandelingsproces in EU-kader is immers in de regel een compromis.

Door deze goede resultaten op de dossiers is tevens een positieve bijdrage geleverd aan de overkoepelende doelstelling van het ministerie van Justitie: het bevorderen van de totstandkoming van de Europese en internationale rechtsorde. Er is met de wijziging van het Eurojust-besluit tevens een bijdrage geleverd aan de totstandkoming van deugdelijke EU-wetgeving. Tevens heeft het ministerie van Justitie met het goede resultaat op een aantal dossiers positief bijgedragen aan verbetering van de samenwerking inzake justitie (Eurojust, Suriname) en politie (Expertisecentrum mensenhandel Bulgarije) binnen de Europese Unie en in ander internationaal verband. De doelstelling van het ministerie om de komende jaren in te zetten op versterking van de effectiviteit van en het vertrouwen in de Europese en internationale rechtsorde, speelt zeker een rol in het dossier *Agreed Steps*, de versterking van de operationele samenwerking tussen Nederland en de Verenigde Staten, en in de bilaterale samenwerking tussen Nederland en Bulgarije in de bestrijding van de mensenhandel.

## 2. Effectiviteit van de besluitvormingsprocessen en coördinatie

De effectiviteit van de belangenbehartiging en beleidscoördinatie van het ministerie van Justitie ten aanzien van de Europese, bilaterale en multilaterale besluitvormingsprocessen wordt gemeten op basis van indicatoren uit de literatuur.

### Indicatoren voor effectieve belangenbehartiging en coördinatie:

- een tijdige, pro-actieve formulering van de Nederlandse Justitie-inzet;
- deskundigheid, inzet en creativiteit van de betrokken spelers;
- een consistente, coherente en flexibele Justitie-inbreng, die bij alle Nederlandse betrokken spelers bekend en aanvaard is en zonodig aangepast kan worden indien de omstandigheden dit vereisen;
- strategiebepaling (op ambitieniveau, prioritering, inzet van mensen en middelen, timing, etc.);
- het professioneel behartigen van de Nederlandse belangen en het bereiken van een voor Nederland aanvaardbaar onderhandelingsresultaat.

Het eerste criterium, het *formuleren van een tijdige, pro-actieve Justitie-inzet* ten behoeve van de beïnvloeding van de besluitvormingsprocessen, is het meest direct van toepassing voor de dossiers Eurojust en de Mensenrechtenstrategie. Naar het oordeel van het onderzoeksteam is dit criterium niet zonder meer vervuld. Zo behoorde in het Eurojust-dossier Nederland weliswaar tot de initiatiefnemers van het wijzigingsvoorstel – en was het daarmee vroeg in het proces een koersbepaler – maar de eerste grote slag, het daadwerkelijk meeschrijven aan het initiatiefvoorstel, was al gemist. In het behartigen van de Nederlandse Justitie-belangen in de nota Mensenrechtenstrategie, die werd geschreven door het ministerie van Buitenlandse Zaken, kwam het ministerie van Justitie pas op het allerlaatste moment in beweging.

Bij bilaterale dossiers speelt dit criterium iets minder, omdat de agenda van een bezoek (Suriname), het afsluiten van MOU's (Suriname), het opstarten van een project (Expertisecentrum mensenhandel) of het organiseren van een tweejaarlijkse bilaterale bijeenkomst waar gemaakte afspraken worden geëvalueerd en nieuwe worden gemaakt (*Agreed Steps*), in goed overleg met de betreffende *counterparts* tot stand moet komen. Niettemin geldt ook in die gevallen, dat hoe tijdiger de Justitie-inzet bekend is, des te beter Nederland in staat is de gezamenlijke agenda pro-actief te beïnvloeden vanuit de eigen beleidsdoelen. Naar het oordeel van het onderzoeksteam wordt de beleidsinzet van het ministerie van Justitie nogal *ad hoc* en op het laatste moment bepaald. Ook in de bilaterale dossiers is de tijdigheid en pro-activiteit een belangrijk aandachtspunt.

Het tweede criterium betreft de *deskundigheid, inzet en creativiteit van de betrokken spelers*. De toepassing van dit criterium is moeilijk te beoordelen. Vanuit de besluitvormingsanalyses komt niettemin het beeld naar voren dat de deskundigheid van de experts op hun onderwerpen van goed niveau is en dat het ministerie van Justitie een deskundige en goed onderbouwde inbreng heeft in de internationale en interdepartementale besluitvormingsprocessen. Opvallend vinden de onderzoekers de grote inzet en creativiteit van de Justitie-experts (Eurojust), niet in de

laatste plaats die van de kant van DEIA-medewerkers (zie bijv. Suriname, Expertisecentrum mensenhandel en Mensenrechtenstrategie).

Het derde criterium, of zelfs een voorwaarde voor effectieve belangenbehartiging, betreft een *consistente, coherente en flexibele Justitie-inbreng*, die bij alle Nederlandse betrokken spelers bekend en aanvaard is en zonodig aangepast kan worden, indien de omstandigheden dit vereisen. DEIA draagt hiervoor de verantwoordelijkheid binnen de internationale functie van het ministerie van Justitie. De twee Europese besluitvormingsdossiers laten zien dat de coördinatieprocedures binnen Justitie een vaste routine vormen, en bekend en aanvaard zijn. In het voorproces van de EU-besluitvormingsprocessen is soms wel sprake van verschil van inzicht tussen partijen, maar uiteindelijk spreekt Justitie/Nederland met één stem. De consistentie en coherentie van de inbreng is voor het onderzoeksteam lastiger te beoordelen, omdat daarvoor een bredere kennis van het beleid is vereist. In het Eurojust-dossier zijn aanwijzingen te vinden dat snel en flexibel kan worden ingespeeld op de veranderende situatie, omdat de lijnen tussen de betrokkenen kort zijn.

Het beeld dat hierover naar voren komt in de bilaterale besluitvormingsdossiers is diffuser van aard. Dit is te verklaren doordat de coördinatie zich daar niet alleen beperkt tot de directies en afdelingen binnen het kerndepartement, maar DEIA ook te maken heeft met uitvoeringsinstanties, diensten en aan het ministerie van Justitie verbonden organisaties, die vaak eigenstandig bilaterale relaties aangaan en zich daarin lastig laten coördineren. Dit komt duidelijk naar voren in het Suriname dossier, waar de Nederlandse ambassade te Paramaribo zich verbaasde over het grote aantal partijen van het ministerie van Justitie dat daar, ogenschijnlijk zonder enige onderlinge afstemming, zaken deed. Het bezoek van de minister aan Suriname heeft ervoor gezorgd dat de Justitie-inzet nu veel consistentier en coherenter is geworden.

Het vierde criterium voor effectieve belangenbehartiging betreft de mate van *strategiebepaling*, die zich vertaalt in een vooraf bepaald ambitieniveau, prioritering, inzet van middelen, rol van de top, etc. In bijna alle dossieranalyses valt op dat de minister van Justitie zelf zeer nauw betrokken is bij het bepalen van het ambitieniveau en het te behalen resultaat binnen een bepaald dossier (zie Eurojust, Suriname en Expertisecentrum mensenhandel Bulgarije). In het Eurojust-dossier is tevens duidelijk sprake van een strategische aanpak en keuzen op dossierniveau. De aanwezigheid van een Nederlandse END'er bij de Europese Commissie werkzaam op het Eurojust-dossier, heeft voor Nederland een strategische meerwaarde gehad. Meer in brede zin lijkt de strategiebepaling door DEIA in dossiers enigszins onderbelicht. Ook is niet altijd duidelijk of DEIA prioriteit aanbrengt tussen de dossiers, mede met het oog op de inzet van eigen personeel.

Tot slot is gekeken in hoeverre het ministerie van Justitie *professioneel de Nederlandse belangen behartigt* en een voor Nederland/Justitie aanvaardbaar onderhandelingsresultaat is bereikt. Het onderzoeksteam is van mening dat dit in alle dossiers zeker het geval is. Verwezen wordt hier naar de passage over de behaalde doelstellingen (sub1).

### 3. Hoofdbeginselen van de internationale functie

De criteria die gebruikt worden voor de beoordeling van de interne samenwerking binnen het ministerie van Justitie ten behoeve van de internationale functie, staan in onderstaand kader.

#### Hoofdbeginselen uit het O&F-rapport:

- ‘nationaal = internationaal’;
- wederzijdse complementariteit;
- samenwerking, wederzijdse informatie-uitwisseling, kennisdeling (halen en brengen).

Ten aanzien van het eerste criterium gaat het om de vraag of elk DG en elke directie *beleidsverantwoordelijkheid neemt voor de internationale aspecten van het eigen beleidsterrein*. Alle dossiers laten zien dat dit in de praktijk in principe het geval is. De directies en diensten nemen hun eigen verantwoordelijkheid (Eurojust, Expertisecentrum mensenhandel Bulgarije, Mensenrechten-strategie) of leveren vanuit de eigen expertise stukken aan (Suriname, JBZ-Raad). Bij *Agreed Steps* is dit wellicht niet zo duidelijk. Er zou best beargumenteerd kunnen worden dat het dossier geheel bij DRC belegd zou moeten worden.

Het tweede criterium, *wederzijdse complementariteit*, komt in een beperkt aantal dossiers duidelijk tot uiting. In het Eurojust-dossier is de intensieve samenwerking tussen DRC en de Justitie-afdeling van de PV-EU te kenmerken als een goed voorbeeld van wederzijdse complementariteit. De vakinhoudelijke kennis van DRC wordt aangevuld door de meer generalistische, tactische kennis van de medewerker van de Justitie-afdeling van de PV-EU. De wederzijdse complementariteit is ook goed tot uiting gekomen in de afstemming tussen DEIA/EU en DRC over het BNC-fiche. De samenwerking tussen DEIA en alle betrokken partijen in het dossier Expertisecentrum mensenhandel kan ook duidelijk als wederzijds complementair beoordeeld worden.

Naar de opvatting van het onderzoeksteam geven de dossieranalyses inzake de *samenwerking, wederzijdse informatie-uitwisseling en kennisdeling* een wisselend beeld te zien. De meningen van respondenten binnen het ministerie van Justitie over dit thema in de dossiers lopen soms sterk uiteen. Sommige respondenten geven aan dat DEIA alleen maar vraagt en niets brengt, terwijl de respondenten van DEIA juist opmerken dat de dossierhouders de stukken soms niet tijdig, onvolledig of anderszins niet op niveau aanleveren. Het onderzoeksteam constateert dat samenwerking op de internationale functie tussen de Justitie-onderdelen en DEIA op zichzelf niet het probleem is. Men werkt samen omdat het werk dit vereist. De dossierhouders leveren inhoudelijke input op aanvraag van DEIA voor de JBZ-Raad, het bezoek aan Suriname, etc. Intensievere vormen van samenwerking, zoals actieve wederzijdse informatie-uitwisseling en actieve kennisdeling, verlopen in de praktijk echter soms wat moeizamer (zie bijvoorbeeld Eurojust, *Agreed Steps*). Een positief voorbeeld van optimale informatie-uitwisseling en kennisdeling is de ‘coproductie’ tussen DW en DEIA in het dossier Mensenrechtenstrategie.

#### 4. Taakuitvoering DEIA

Aan het eind van elk besluitvormingsdossier is een afzonderlijke conclusie getrokken over de uitvoering van de drie hoofdtaken van DEIA, te weten *facilitatie*, *coördinatie* en *strategie*, zoals die naar voren kwamen in het betreffende dossier.

Ten aanzien van de *faciliterende taak* van DEIA constateert het onderzoeksteam dat met de komst van DEIA de facilitatie van de politieke en ambtelijke top sterk is verbeterd (zie bijvoorbeeld JBZ-Raad). DEIA heeft directe toegang tot de bewindslieden en weet hun wensen goed te vertalen (zie bijvoorbeeld Suriname, Expertisecentrum mensenhandel). Ook beseffen de andere DG's nu dat DEIA ook voor hen werkt (zie Suriname en *Agreed Steps*). Deze logistieke coördinatie-taken zijn overigens wel zeer arbeidsintensief. DEIA zou wellicht gebaat zijn met draaiboeken, checklists e.d., om gemakkelijker en routinematig te kunnen werken en deze procedures te delen met andere organisatie-onderdelen wanneer die zelf internationale bezoeken moeten voorbereiden.

De coördinatie-taak wordt onderscheiden in *proces- en beleidscoördinatie* en *horizontale beleidscoördinatie*. De verschillende soorten coördinatie veronderstellen een toenemende inhoudelijke betrokkenheid, kennis en overzicht van zaken. Naar het oordeel van het onderzoeksteam is de proces- en beleidscoördinatie door DEIA adequaat. Voor de meer horizontale, strategische beleidscoördinatie is soms te weinig aandacht, mede omdat de andere coördinerende taken zo tijdrovend zijn (zie bijvoorbeeld JBZ-Raad, Eurojust en Suriname). Men krijgt de indruk dat DEIA veel op 'processen' werkt en de dossiers niet inhoudelijk volgt. Deze manier van werken kan zeker succesvol zijn en waarborgt ook dat gecoördineerde standpunten op de juiste momenten beschikbaar zijn. Anderzijds leidt zo'n benadering ertoe dat binnen DEIA slechts periodiek kennis wordt genomen van ontwikkelingen in een dossier, hetgeen betekent dat er weinig structurele kennis wordt opgebouwd die nodig is om een goed overzicht te hebben en zaken met elkaar in verband te brengen.

Uit de dossiers JBZ-Raad en Expertisecentrum mensenhandel komt naar voren dat de samenwerking met het ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties doorgaans goed verloopt. De relatie met het ministerie van Buitenlandse Zaken is in het dossier mensenrechtenstrategie minder soepel verlopen, maar zij verloopt in andere interdepartementale afstemmingsprocessen (JBZ-Raad en Eurojust) zonder problemen.

Wat betreft de invulling van de laatste taak, *strategie- en visievorming*, zou binnen DEIA volgens het EIBK meer aandacht moeten zijn voor de prioritering van de multilaterale en bilaterale samenwerking, bijvoorbeeld door het opstellen van een beleidskader voor de Verenigde Staten of voor de Verenigde Naties, of ten behoeve van andere partijen waarmee het ministerie van Justitie permanente en prioritaire relaties onderhoudt. Uit de dossierstudies (bijvoorbeeld *Agreed Steps* en Suriname) is gebleken dat de bovenstaande strategische kaders nog niet aanwezig zijn. DEIA is hier overigens wel mee bezig. Het is ook zeker de moeilijkste taak, een taak die pas ingevuld kan worden als er binnen DEIA eerst voldoende kennis en expertise over een bepaald onderwerp is opgebouwd. Gezien het nog korte bestaan van DEIA is het niet vreemd dat de ontwikkeling van dergelijke kaders langere tijd in beslag neemt. Werk dat op de



korte termijn af moet zijn eist dringender de aandacht op dan plannen ontwikkelen voor de langere termijn. Uit de dossieranalyse Suriname is gebleken dat het *ad hoc*, zonder een duidelijk beleidskader, starten met een dossier uiteindelijk toch kan leiden tot een gestructureerde aanpak voor de wat langere termijn. Het is de verwachting dat dit ook bij *Agreed Steps* zo positief zal uitwerken.

### 3.4.2 SUCCESFACTOREN, KNELPUNTEN EN VERBETERPUNTEN

Op basis van de bovenstaande conclusies wordt hier een opsomming gegeven van de succesfactoren en de gesignaleerde knel- en/of verbeterpunten.

#### Successfactoren

- Met de komst van DEIA is de ondersteuning van de politieke en ambtelijk top sterk verbeterd.
- De routinematige coördinatieprocessen binnen het ministerie lopen soepel, zowel voor de Europese als voor de bilaterale dossiers.
- Logistieke coördinatie door DEIA in bilaterale dossiers, die *ad hoc* zijn gestart, hebben geleid tot een meer consistent en coherent Justitie-beleid.
- Deskundigheid, creativiteit en inzet van Justitie-medewerkers dragen positief bij aan het behalen van resultaat.

#### Knelpunten

- Wederzijdse informatie-uitwisseling en kennisdeling is een aandachtspunt.
- Samenwerking verloopt niet in alle gevallen even soepel. Soms is er sprake van een zekere onduidelijkheid over de rol- en taakverdeling tussen DEIA en de directies, zoals duidelijk is gebleken in het Eurojust-dossier bij de afstemming over het BNC-fiche.
- Korte termijn-werkzaamheden hebben voorrang en zijn arbeidsintensief. Dit gaat ten koste van de uitvoering van de meer strategische taken van DEIA, die op de langere termijn juist tijd en werk kan besparen.

#### Verbeterpunten

- Prioritering internationaal: het werk is divers en zo omvangrijk dat iedereen baat heeft bij het stellen van duidelijker doelen.
- Tijdig en pro-actief werken.
- Strategische internationale beleidskaders voor bijvoorbeeld de Verenigde Naties, Raad van Europa of afzonderlijke landen zouden de stroomlijning van de werkzaamheden binnen Justitie kunnen verbeteren.
- Procedures over hoe om te gaan met inhoudelijke verschillen van opvatting bij het opstellen van een BNC-fiche (wie is eindverantwoordelijk?) beter vastleggen, bijvoorbeeld in een nieuwe versie van de EU-Routeplanner.



## 4. De internationale functie in de praktijk: agendavorming

### 4.1 INLEIDING

In dit hoofdstuk wordt ingegaan op de vraag: hoe verloopt de agendavorming van internationale dossiers bij het ministerie van Justitie, en in het bijzonder bij DEIA?

Om deze vraag te beantwoorden, zal een viertal dossiers worden geanalyseerd op de wijze van departementale agendavorming. Hierbij worden twee kanten van het departementale agendavormingsproces onderzocht. Enerzijds wordt gekeken naar de wijze waarop bij DEIA bepaalde internationale onderwerpen al dan niet op de agenda komen, anderzijds staat de vraag centraal hoe men op het ministerie van Justitie omgaat met internationale Justitie-onderwerpen waar niet direct een portefeuillehouder voor te vinden is.

In paragraaf 4.2 worden de agendavormingsprocessen geanalyseerd aan de hand van de onderzoeksvragen zoals weergegeven in hoofdstuk 2, voor zover relevant. Per dossier wordt bekeken hoe een extern onderwerp binnen het ministerie van Justitie een plaats vindt, wat de rol van DEIA hierin is, of hoe een internationaal onderwerp dat intern al belegd is, al dan niet op de agenda komt bij DEIA. In paragraaf 4.3 worden dossieroverstijgende conclusies getrokken op basis van criteria die zijn geformuleerd ten aanzien van de verantwoordelijkheden en de taakverdeling, zoals die bij het ministerie van Justitie intern zijn vastgesteld en worden gehanteerd.

### 4.2 DOSSIERANALYSE AGENDAVORMING

Voor de analyse van de wijze van departementale agendavorming binnen het ministerie van Justitie zijn twee Europese en twee internationale dossiers onderzocht. Afhankelijk van de betrokkenheid van DEIA staan hierbij twee vragen centraal. In de dossiers waar DEIA geen directe betrokkenheid heeft, wordt onderzocht hoe een internationaal dossier bij DEIA op de agenda komt. In de andere dossiers wordt gekeken hoe een internationaal onderwerp van buiten het ministerie, zonder direct aanwijsbare portefeuillehouder, binnen het ministerie intern wordt belegd. Welke initiatieven neemt DEIA in deze gevallen en hoe verloopt de samenwerking met de andere directies?

Het eerste dossier, *Interlandelijke adoptie*, is reeds belegd binnen het ministerie van Justitie, en wel bij DGPJS/DJJ. De centrale vraag is op welke wijze dit internationale dossier, waar DEIA geen directe verantwoordelijkheid voor heeft, op de agenda van DEIA komt. DEIA/IBP komt het onderwerp incidenteel tegen bij de voorbereiding van bilaterale bezoeken. Mogelijk komt het in de toekomst tot nauwere samenwerking tussen de EU-lidstaten op dit dossier. Dit zou

gevolgen kunnen hebben voor de betrokkenheid van DEIA/EU bij het onderwerp. Het agendavormingsproces in dit dossier is mogelijk te vergelijken met andere internationale dossiers die reeds belegd zijn binnen de relevante beleidsdirectie, en waarbij DEIA incidenteel is betrokken.

Het tweede dossier, *EU-PNR*, betreft een Europees initiatief op een complex en politiek gevoelig beleidsterrein, waarbij veel spelers, binnen en buiten het ministerie van Justitie, zijn betrokken. Dit dossier is opgekomen vanuit de Europese agenda en diende vervolgens binnen het ministerie opgepakt te worden. Aangezien in de startfase geen duidelijke portefeuillehouder binnen het ministerie viel aan te wijzen, heeft DEIA dit initiatief in deze fase naar zich toegetrokken. Later in het proces is deze trekkersrol aan een van de andere betrokken spelers overgedragen. Centraal in dit dossier staat dan ook de wijze waarop DEIA een dergelijke lacune signaleert, initieert en coördineert, en vervolgens overdraagt. Het dossier laat de meerwaarde van een dergelijk initiatief van DEIA zien, maar signaleert ook problemen bij de overdracht van een dossier.

In het derde dossier, *Illegale tewerkstelling*, richt de analyse van de agendavormingsprocessen zich op de manier waarop een breed en interdepartementaal dossier zoals illegale tewerkstelling binnen het ministerie wordt belegd. Het betreft een dossier waarin DEIA het initiatief heeft genomen naar aanleiding van een Europees voorstel. Anders dan bij het dossier EU-PNR was hier geen sprake van een dossier zonder portefeuillehouder. Er is destijds, in overleg met de betrokken beleidsdirectie, voor gekozen de coördinatie in de eerste maanden van het proces bij DEIA te beleggen, met het oog op het grote aantal betrokken partijen binnen en buiten het ministerie.

Het laatste dossier betreft de bilaterale verdragen die worden gesloten in het kader van de *Wet Overdracht Tenuitvoerlegging Strafvonnissen* (WOTS). Het is een bestaand internationaal dossier, dat binnen het ministerie van Justitie wordt behandeld door drie directies, te weten DRC, DW en DJOA. Deze drie directies hebben alle hun eigen verantwoordelijkheid in het dossier: directe beleidsverantwoordelijkheid voor internationale rechtshulp (DRC), de onderhandelingen over bilaterale rechtshulpverdragen (DW) en de verantwoordelijkheid voor de uitvoering en behandeling van rechtshulpverzoeken (DJOA). Deze drie partners vinden elkaar in een driehoeksoverleg. Het onderwerp komt incidenteel bij DEIA op de agenda, als er bilaterale bezoeken zijn.

#### 4.2.1 INTERLANDELIJKE ADOPTIE – GEEN DIRECTE BETROKKENHEID DEIA

##### **Reconstructie van het dossier**

Het dossier Interlandelijke adoptie bestaat uit individuele adoptiedossiers, met daarboven een horizontaal beleid en een horizontale strategie op het gebied van interlandelijke adoptie. Incidenteel doen zich tussen landen problemen rond adoptie voor, waarop reacties en vervolg gecoördineerd moeten worden.

Voor het ministerie van Justitie zijn diverse internationale verdragen op het terrein van interlandelijke adoptie van belang. Het Verdrag inzake de bescherming van kinderen en de samenwerking op het gebied van de interlandelijke adoptie (kortweg: Haags Adoptieverdrag) van 1993 en het Internationaal Verdrag van de Rechten van het Kind van 1989 vormen de basis voor het interlandelijke adoptiebeleid. Daarnaast is in 2008 het uit 1967 stammende Europees Verdrag van de Raad van Europa inzake de adoptie van kinderen herzien; dit herziene verdrag vormt een wezenlijke aanvulling op het Haags Adoptieverdrag. Nationaal bepaalt de Wet opnemings buitenlandse kinderen ter adoptie (WOBKA) het beleid rond interlandelijke adoptie.

Ook in de context van de Europese Unie speelt het Haags Adoptieverdrag een rol. De Europese Commissie onderschrijft dit verdrag als het wetgevend kader voor interlandelijke adoptie.<sup>84</sup> Niet alle EU-lidstaten zijn echter verdragspartij.<sup>85</sup> De mogelijke noodzaak tot het al dan niet herzien van het Haagse Adoptieverdrag wordt besproken in een *special committee*, dat eens in de vijf jaar bijeenkomt. Nederland streeft ernaar tot één positiebepaling ten aanzien van de Haagse Verdragen binnen de EU te komen. Tussen de Europese landen speelt echter een ‘concurrentieprobleem’, gezien de grote vraag naar adoptiekinderen in diverse landen en het lage aanbod. Deze situatie zet niet aan tot samenwerking.

Nederland is de afgelopen tijd opgeschrikt door enkele adoptieschandalen.<sup>86</sup> Onder meer deze schandalen en de reacties op een in 2006 door het ministerie van Justitie uitgebracht concept-wetsvoorstel tot wijziging van de WOBKA, hebben geleid tot het rapport-Kalsbeek (2008).<sup>87</sup> Daarin heeft de commissie-Kalsbeek enkele aandachtspunten in het interlandelijke adoptiebeleid naar voren gebracht en aanbevelingen voor verbetering gedaan. Rond dezelfde tijd is een Kwaliteitskader vergunninghouders interlandelijke adoptie gepresenteerd (juli 2008),<sup>88</sup> dat dient als toetsingskader voor vergunninghouders. Het onderwerp interlandelijke adoptie is een politiek gevoelig onderwerp. Dit werd recentelijk aangetoond door het debat tussen de Tweede Kamer en de minister van Justitie over interlandelijke adoptie en door de toetreding van de Verenigde Staten tot het Haags Adoptieverdrag.

### **Reconstructie doelstellingen**

In het Nederlandse beleid omtrent interlandelijke adoptie wordt het belang van het kind voorop gesteld, en niet dat van de adoptiefouders. Om dit beleid te ondersteunen, stelt het EIBK dat het ministerie van Justitie een plan van aanpak moet opstellen voor de intensivering van internationale en Europese samenwerking op het gebied van interlandelijke adoptie. Men beoogt die samenwerking te bevorderen door het onderhouden van contacten op dossier- en

---

84) Zie Schriftelijke vraag E-2273/99 van Alexandros Alavanos (GUE/NGL) aan de Commissie, 13 december 1999.

85) Ten tijde van het onderzoek was de EU-lidstaat nog geen verdragspartij. Griekenland is echter in september 2009 toegetreden tot het Haags Adoptieverdrag.

86) Rapport Interlandelijke Adoptie, *Alles van waarde is weerloos*, Commissie lesbisch ouderschap en interlandelijke adoptie (commissie-Kalsbeek), 29 mei 2008.

87) Idem.

88) Zie Kamerstuk 31 265, nr. 8.

strategisch niveau met zogenaamde zendende landen en ontvangende landen (de laatste zijn voornamelijk Europese landen).<sup>89</sup> De intensivering heeft betrekking op zowel verdragspartijen als niet-verdragspartijen bij het Haags Adoptieverdrag.<sup>90</sup>

Interlandelijke adoptie valt onder de beleidsverantwoordelijkheid van het Directoraat-generaal Preventie, Jeugd en Sancties (DGPJS), meer specifiek de directie Justitieel Jeugdbeleid (DJJ). Het Haags Adoptieverdrag wordt op horizontaal niveau uitgevoerd door de afdeling Juridische en Internationale Zaken, in de hoedanigheid van Centrale autoriteit voor Interlandelijke adoptie. Deze afdeling was tot voor kort onderdeel van DJJ, maar als gevolg van een recente reorganisatie valt zij nu onder de directie Controle, Bedrijfsvoering en Juridische Zaken (DCBJ). De strategische en beleidsinhoudelijke vraagstukken zijn echter de verantwoordelijkheid van DJJ gebleven. De directie Wetgeving (DW) is op het terrein van interlandelijke adoptie onder meer belast met verdragsonderhandelingen en toetreding van landen tot de Haagse Verdragen.

DEIA is niet direct betrokken bij het onderwerp interlandelijke adoptie. DEIA is alleen incidenteel en indirect betrokken de uitvoering van (individuele) adoptiedossiers in relaties met derde landen. Haar betrokkenheid hierbij is beperkt, aangezien deze dossiers hoofdzakelijk *single issues* betreffen. Contacten tussen DEIA en DJJ vinden plaats via de accounthouder DGPJS binnen DEIA. DEIA ontvangt regelmatig *updates* van het dossier Interlandelijke adoptie.

Naast het ministerie van Justitie is de directie Consulaire Zaken van het ministerie van Buitenlandse Zaken betrokken bij het dossier Interlandelijke adoptie. Gewoonlijk heeft de Centrale autoriteit direct contact met aangewezen autoriteiten in zendende landen; lukt dit niet, dan wordt contact gezocht via het ministerie van Buitenlandse Zaken en de Nederlandse ambassades in de zendende landen.

Ook de Tweede Kamer is nauw betrokken bij het dossier Interlandelijke adoptie, mede door recente adoptieschandalen en de gevoeligheid van het onderwerp. In het bijzonder vanwege deze gevoeligheid is het belangrijk dat de internationale dimensie van het adoptiebeleid verder wordt ontwikkeld binnen DGPJS. Zodoende wordt de minister van Justitie beter gefaciliteerd.

### **Analyse agendavormingsproces**

Het onderwerp interlandelijke adoptie staat permanent op de internationale agenda van DGPJS. Er spelen voortdurend individuele dossiers die de aandacht van het ministerie van Justitie vergen. Deze aandacht richt zich vooral op bilaterale contacten, waarin het onderwerp politiek gevoelig kan liggen. Daarnaast staan toetreding tot en uitvoering van het Haags Adoptieverdrag op de internationale agenda van DGPJS.

---

89) *Europees en Internationaal Beleidskader*, p. 15.

90) Verslag van Algemeen Overleg, 12 maart 2008, Kamerstuk 31 265, nr. 2.

Interlandelijke adoptie kan een agendapunt vormen tijdens bilaterale bezoeken. DEIA zet bilaterale bezoeken uit in het ministerie en informeert of er onderwerpen op de agenda geplaatst dienen te worden; ook plaatst zij onderwerpen pro-actief op de agenda. In beide gevallen worden onderwerpen afgestemd en een strategie besproken tussen de betrokken directies en DEIA. Zo ook op adoptiedossiers, wanneer zich problemen voordoen.

Mogelijk zal DEIA in de toekomst meer op structureel niveau betrokken worden bij het dossier Interlandelijke adoptie. Thans inventariseert Nederland of de Europese verdragspartijen tot het Haags Adoptieverdrag gezamenlijk kunnen optrekken rond interlandelijke adoptie in het kader van informatie-uitwisseling en versterkte samenwerking. Niet alle EU-lidstaten zijn echter partij bij het Adoptieverdrag. De minister van Justitie is voorstander van intensievere Europese samenwerking ten behoeve van een gezamenlijke benadering richting derde landen, zoals tot uiting komt in de reactie van het kabinet op het rapport van de commissie-Kalsbeek en het kabinetsstandpunt inzake de Nederlandse inbreng in het Stockholm Programma.<sup>91</sup>

DGPJS signaleert, als hoofdverantwoordelijke, ontwikkelingen op het dossier Interlandelijke adoptie en betreft waar nodig DEIA daarin. Op haar beurt signaleert DEIA ontwikkelingen op het gebied van interlandelijke adoptie door middel van (informele) bilaterale contacten. Wanneer DEIA aldus ontwikkelingen of specifieke problemen rond adoptie in andere landen signaleert, speelt zij die informatie door aan DGPJS. Vervolgens reageert DGPJS op deze ontwikkelingen of probeert wat betreft de specifieke problemen waar nodig tot een oplossing te komen. Na signalering en overdracht speelt DEIA geen directe rol meer. Wel koppelt zij ontwikkelingen in andere landen aan bredere horizontale dossiers, zoals een eventueel Europees adoptiebeleid.

Binnen DGPJS wordt de internationale functie thans nader vormgegeven door de adviseur internationale relaties. Deze is een voormalig medewerker van de Justitie- afdeling bij de PV-EU en is vanuit DEIA gedetacheerd bij DGPJS.

### **Conclusie agendavormingsproces**

Het dossier Interlandelijke adoptie wordt volledig getrokken door het DGPJS. Het onderwerp komt momenteel bij DEIA slechts *ad hoc* op de agenda, namelijk wanneer er sprake is van specifieke problemen, wanneer ontwikkelingen worden gesignaleerd naar aanleiding van bilaterale contacten of wanneer het onderwerp van belang is in het kader van een bilateraal bezoek. Goede samenwerking en wederzijdse informatievoorziening is daarbij van groot belang. Met het oog op toekomstige Europese ontwikkelingen en de prioriteit die de minister van Justitie hieraan geeft, is het mogelijk dat DEIA een aanvullende rol krijgt in dit dossier.

Het DGPJS zou dan in samenwerking met DEIA de Europese component van het interlandelijke adoptiebeleid duidelijk kunnen neerzetten en op een Europese aanpak kunnen

---

91) Kamerstuk 31265, nr. 10, 28 oktober 2008; en Kamerstuk 23 490, nr. 557, 20 mei 2009.



aansturen. Daarnaast zouden DJJ, vanuit het beleid; DW, vanuit haar betrokkenheid bij verdragsonderhandelingen; en DEIA met haar brede horizontale blik, kunnen samenwerken in een Europese en/of Haagse lobby, teneinde de gewenste intensivering van Europese samenwerking tot stand te brengen.

Ten slotte verdient het *personeelsbeleid* een opmerking. Dat de internationale functie bij DGPJS wordt opgezet door een voormalig medewerker bij de Justitie-afdeling van de PV-EU, kan als een positieve ontwikkeling worden beschouwd, die aantoont hoe DEIA kan bijdragen aan het investeren in de internationalisering van het ministerie van Justitie. DEIA kan actief inzetten op het binnen het ministerie van Justitie strategisch plaatsen van medewerkers met goede internationale ervaring, om zo bij te dragen aan de algemene internationale functie van het ministerie.

#### 4.2.2 EU-PNR – BELEIDSINITIATIEF BIJ DEIA, OVERDRACHT TREKKERSROL

##### **Reconstructie van het dossier**

De terroristische aanslagen van 11 september 2001 zorgden voor een impuls in de internationale terrorismebestrijding. Het gaf ook het belang aan van uitwisseling van passagiersgegevens, als onderdeel van verhoogde veiligheidsmaatregelen voor het luchtverkeer. In de zomer van 2007 sloten de Europese Unie en de Verenigde Staten een overeenkomst over de verwerking en overdracht van passagiersgegevens, ook wel bekend als VS-PNR.<sup>92</sup> Nadat deze onderhandelingen op Europees niveau waren afgerond, was het onder andere voor DEIA duidelijk dat op korte termijn een vervolgvoorstel van de Europese Commissie kon worden verwacht. Het zogenoemde *Passenger Name Records* (PNR) dossier zou naar verwachting ook binnen de EU aan de orde komen. DEIA nam het initiatief in de voorbereiding van het Nederlandse standpunt op het te verwachten voorstel, in het bijzonder de voorbereiding van het BNC-fiche.<sup>93</sup> Op 6 november 2007 diende de Europese Commissie het ontwerp-kaderbesluit over het gebruik van persoonsgegevens van passagiers (PNR-gegevens) voor wetshandhavingsdoeleinden in.<sup>94</sup>

Het onderwerp was echter duidelijk niet beperkt tot Justitie-aangelegenheden. Het raakte ook direct verscheidene andere ministeries, in het bijzonder die van Buitenlandse Zaken, van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties en van Verkeer en Waterstaat. Daarnaast waren andere overheidspartijen als het Korps Landelijke Politiediensten (KLPD) en de Algemene Inlichtingen- en Veiligheidsdienst (AIVD), alsmede externe partijen, zoals Schiphol en Nederlandse luchtvaartmaatschappijen, betrokken. Op initiatief van DEIA werden twee ‘brede coördinatiebijeenkomsten’ belegd waaraan alle betrokken partijen deelnamen; daarbij werd ook een reeds bestaand, meer technisch overleg van private partijen opgenomen.

---

92) Besluit 2007/551/GBVB/JBZ van de Raad van 23 juli 2007.

93) Kamerstuk 22112, nr. 608, fiche 1.

94) COM (2007) 654 definitief.

## Reconstructie doelstellingen

In het EIBK wordt het dossier EU-PNR geplaatst in de bredere discussie over de afweging tussen gegevensuitwisseling en gegevensbescherming, waarbij wordt benadrukt dat Nederland een goede balans tussen die twee moet vinden.<sup>95</sup>

Het vraagstuk van het vinden van een juiste verhouding tussen het belang van een adequate, terrorismebestrijding versus het belang van de bescherming van de persoonlijke levenssfeer, maakte het dossier politiek gevoelig. Vanwege deze precaire balans was het ministerie van Justitie, in samenspraak met en daarin gesteund door het ministerie van Buitenlandse Zaken, van mening dat het Nederlandse standpunt zo goed mogelijk moest worden voorbereid en zo tijdig mogelijk vastgesteld. Daarom nam DEIA het initiatief om alle mogelijke partijen in een zo vroeg mogelijk stadium bij het overleg te betrekken. Het voorbereiden van het BNC-fiche was de eerste doelstelling, de Europese onderhandelingen zouden vanzelfsprekend daarna komen.

Betrokken actoren waren in de eerste plaats verschillende onderdelen van het ministerie van Justitie: naast DEIA in het bijzonder de directie Wetgeving (DW) en de directie Rechtshandhaving en Criminaliteitsbestrijding (DRC), maar ook de Immigratie- en Naturalisatiedienst (IND). Andere betrokken ministeries waren Buitenlandse Zaken, Verkeer en Waterstaat, Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties (NCTb, KLPD, AIVD) en Financiën. Tevens werden de relevante private partijen, zoals Schiphol en KLM, betrokken.

## Analyse agendavormingsproces

### *De brede coördinatiebijeenkomsten*

DEIA heeft, samen met het ministerie van Buitenlandse Zaken, zeer tijdig gesignaleerd dat dit belangwekkende onderwerp op de Europese agenda zou komen. Diverse partijen kwamen in aanmerking voor de coördinatie van het onderwerp. Het dossier viel inhoudelijk primair onder de verantwoordelijkheid van DRC (georganiseerde criminaliteit) en NCTb (terrorisme), maar vanwege de gegevensbescherming was ook DW betrokken. Het initiatief om tot een afgewogen Nederlandse positiebepaling te komen is evenwel genomen door DEIA, omdat het in dit verband om verscheidene Justitie-onderwerpen ging.

Voor de voorbereiding van het BNC-fiche werden twee brede coördinatiebijeenkomsten georganiseerd en werd de coördinatie van het dossier geheel door DEIA verzorgd. Dit was een van de eerste initiatieven van het nieuw gevormde DEIA. Vooraf was reeds duidelijk dat de trekkersrol die DEIA op zich nam, zou worden overgedragen na het formuleren van het BNC-fiche.

Deze trekkersrol is volgens respondenten vooral door de andere ministeries zeer gewaardeerd. De diverse betrokken afdelingen binnen het ministerie van Justitie hadden niet van tevoren

---

95) EIBK, p. 7 en pp. 25-26.

afgestemd op welke wijze zij de onderhandelingen in zouden gaan. Door het organiseren van de coördinatiebijeenkomsten kon het Nederlandse standpunt ondanks alle interne tegenstellingen tijdig worden bepaald. Bij deze bijeenkomsten was naast DEIA/EU de Justitieafdeling van de PV-EU deels betrokken.

Bij de interne onderhandelingen heeft het ministerie van Justitie, *in casu* DEIA, de mogelijkheden breed uitgezet en de genomen besluiten breed gecommuniceerd. Uiteindelijk zijn werkbare oplossingen gevonden voor de verschillen die er tussen diverse partijen bestonden.

#### *Overdracht en nog voortgaande Europese onderhandelingen*

Na afronding van het BNC-fiche was de trekkersrol van DEIA niet langer vanzelfsprekend. Het bleek echter lastig het dossier over te dragen. Op het moment dat de onderhandelingen in Brussel van start gingen, gaf DRC aan de onderhandelingen samen met DW/SBR te willen doen. Maar DRC noch DW heeft de coördinatie uiteindelijk overgenomen. De trekkersrol werd uiteindelijk overgedragen aan de Nationaal Coördinator Terrorismebestrijding, directie Beveiliging Burgerluchtvaart. Praktisch probleem bij de overdracht van de coördinatie was dat het onderwerp van het dossier zo veelomvattend is, dat het altijd breder zou zijn dan de taak van de coördinator. Zo betreft beveiliging burgerluchtvaart in principe de bescherming *tijdens* de vlucht, terwijl EU-PNR ook gegevens inwint ten behoeve van een risicoanalyse van de passagier *na* de vlucht.

Bij de nog lopende onderhandelingen blijkt dat de onderhandelingsexpertise op Europees niveau bij NCTb minder groot is dan bij DEIA. Er is dan ook besloten dat DEIA NCTb met raad en daad terzijde staat. De inhoudelijke voorbereiding voor de behandeling van het EU-PNR bij (informele) JBZ-raden ligt ook nu zowel in handen van NCTb als van DEIA.

#### **Conclusies agendavormingsproces**

In dit dossier heeft DEIA met name agendazettend en ook medebeleidsbepalend geopereerd. Na de totstandkoming van het BNC-fiche wordt er momenteel op Europees niveau onderhandeld, waarbij DEIA de coördinatie heeft overgedragen aan de Nationaal Coördinator Terrorismebestrijding, sector burgerluchtvaart. DEIA ondersteunt de coördinatie in brede zin: zowel inhoudelijk als procedureel.

De mogelijk grote impact van het voorziene voorstel van de Europese Commissie op de verhouding tussen terrorismebestrijding en privacy was vooraf reeds duidelijk. DEIA heeft het dossier EU-PNR zeer tijdig geagendeerd en organiseerde de benodigde zeer omvangrijke samenwerking. Dit alles heeft tot een voor alle betrokkenen aanvaardbaar resultaat geleid. Met de brede coördinatiebijeenkomsten heeft DEIA tevens bijgedragen aan het formuleren van een gemeenschappelijk Nederlands standpunt.

De betrokkenheid van DEIA is tijdens de ontwikkeling van het dossier duidelijk veranderd. Vanaf het begin was de insteek van DEIA het dossier over te dragen, nadat het BNC-fiche was opgesteld. DEIA's rol veranderde van agendazettend, via coördinatie, naar ondersteuning van

de huidige dossierhouders. In deze ontwikkeling is van tevoren vooral aandacht besteed aan de voorfase. Over de overdracht van het dossier naar de meest geschikte directie of afdeling of zelfs het meest geschikte ministerie, *na* de vaststelling van het BNC-fiche, waren de meningen verdeeld. Hierbij wordt duidelijk dat binnen het ministerie van Justitie duidelijke richtlijnen ontbreken voor het onderbrengen van een dergelijk breed en directieoverstijgend dossier. Het dossier is na overleg met de betrokkenen uiteindelijk overgenomen door NCTb, waarna DEIA een adviserende rol kreeg.

De waardering voor DEIA's pro-actief optreden in dit dossier is buiten het ministerie van Justitie veel groter dan binnen het eigen departement. De waardering voor de interne afstemming is beperkt gebleken. Daar staat tegenover dat de samenwerking met andere partijen zeer goed ontwikkeld werd, en dat deze partijen sterk vertrouwden op de kennis en kunde van DEIA.

De gedegen voorbereiding binnen Nederland blijkt van groot belang bij de Europese onderhandelingen. Doorslaggevend zijn echter de kennis en ervaring van de bij de onderhandelingen betrokken personen. Het ontbreken van een duidelijke leidraad voor de overdracht van de trekkersrol in een dergelijk breed, maar niet horizontaal, dossier zet aan tot onduidelijkheid of discussie op het moment van overdracht.

#### 4.2.3 ILLEGALE TEWERKSTELLING – OVERDRACHT TREKKERSROL DEIA

##### **Reconstructie van het dossier**

Het onderwerp 'bestrijding van illegale tewerkstelling' staat hoog op de Nederlandse beleidsagenda. De inzet is om illegale arbeid, alsmede bijbehorend verzuim van het betalen van sociale lasten en belastingen en onderbetaling van de werknemer, effectief te bestrijden. Wetgeving betreffende het bestrijden van illegale tewerkstelling is in Nederland vastgelegd in de Wet arbeid vreemdelingen, en daarnaast in de Vreemdelingenwet 2000, het Wetboek van Strafrecht, het Burgerlijk Wetboek, de Wet minimumloon en vakantietoeslag, de Wet op de collectieve arbeidsovereenkomst, de Algemene wet bestuursrecht en de aanbestedingswetgeving.

Met het opheffen van de controles aan de binnengrenzen in de Europese Unie en het vrij verkeer van personen heeft het onderwerp illegale immigratie ook een duidelijke Europese dimensie gekregen. Het dossier Illegale tewerkstelling is een onderdeel van het migratiebeleid dat sinds het Verdrag van Amsterdam, het Tampere Programma en het Haags Programma op Europees niveau wordt ontwikkeld. De eerste concrete stappen op Europees niveau werden aangekondigd in het Haags Programma van november 2004. In dit meerjarencader voor de periode 2004-2010 werd reeds gesignaleerd dat "de informele economie en illegale tewerkstelling illegale immigratie kan aantrekken en tot uitbuiting kan leiden" en werden

maatregelen aangekondigd om illegale immigratie te bestrijden.<sup>96</sup> In juli 2006 presenteerde de Europese Commissie een Mededeling inzake de beleidsprioriteiten bij de bestrijding van illegale immigratie van onderdanen van derde landen.<sup>97</sup> Hierin werd het bestrijden van de belangrijke aantrekkingsfactor arbeid als prioriteit gesteld. De Europese Raad van 14/15 december 2006 bekrachtigde deze Mededeling door te stellen dat “de maatregelen tegen illegale arbeid [...] op nationaal en op Unieniveau [zullen] worden aangescherpt”. Daarnaast riep de Europese Raad de Commissie op voor april 2007 met een voorstel voor een richtlijn te komen.<sup>98</sup> In oktober 2006 verstuurde de Commissie een vragenlijst naar de lidstaten ter voorbereiding van de richtlijn. Op basis van de input van de lidstaten verstuurde de Commissie in december 2006 aanvullende vragen. Enkele maanden later, in mei 2007, presenteerde de Commissie haar voorstel voor een richtlijn van het Europees Parlement en de Raad tot vaststelling van sancties voor werkgevers van illegaal verblijvende onderdanen van derde landen (kortweg: richtlijn illegale tewerkstelling).<sup>99</sup>

### Reconstructie doelstellingen

Het dossier Illegale tewerkstelling is op de agenda gekomen vanwege het streven één van de aantrekkingsfactoren van illegale immigratie – de mogelijkheid tot illegaal werk – te bestrijden. Deze beleidsdoelstelling bestaat op nationaal niveau, maar heeft in de recente jaren ook navolging gekregen in het kader van de Europese Unie. De algemene doelstelling van de EU-richtlijn is het bestrijden van illegale immigratie door een strenge aanpak van illegale arbeid. In het BNC-fiche wordt deze doelstelling door Nederland onderschreven en wordt gesteld dat “gemeenschappelijke minimumnormen voor sancties voor werkgevers zorgen voor voldoende afschrikkende sanctiebepalingen in alle lidstaten, het voorkomt secundaire migratiestromen binnen de EU en het bevordert een meer gelijkwaardige concurrentiepositie van bedrijven in de EU”.<sup>100</sup> Ook in het EIBK wordt het bestrijden van ongewenste migratie als doelstelling benadrukt: “Het voorkomen en bestrijden van ongewenste migratie is primair van belang omdat dit gewenste en gereguleerde (en dus beïnvloedbare) migratie, bevordert.”<sup>101</sup> Naast de voordelen van gereguleerde migratie “draagt de aanpak van ongewenste migratie bij aan de openbare orde, nationale veiligheid, de bestrijding van terrorisme en georganiseerde misdaad, waaronder mensensmokkel en mensenhandel”.<sup>102</sup> Ook wordt de preventieve werking van een dergelijke aanpak genoemd. Over de richtlijn illegale tewerkstelling wordt in het EIBK specifiek gesteld dat de mogelijkheid tot het verrichten van illegale arbeid een belangrijke *pull factor* is bij ongewenste migratie en dat Nederland daarom actief betrokken blijft bij de richtlijn. Ten slotte is het meewerken aan een Europese aanpak van illegale immigratie en het

96) *Het Haags programma: versterking van vrijheid, veiligheid en recht in de Europese Unie*, Brussel, 13 december 2004, p. 10.

97) COM (2006) 402 definitief, 19.7.2006, Brussel.

98) *Conclusies van het Voorzitterschap Europese Raad van Brussel 14/15 december 2006*, Brussel, 12 februari 2007, p. 9.

99) COM (2007) 249 definitief, 16.05.2007, Brussel.

100) Kamerstuk 22 112, nr. 550.

101) *Europees en Internationaal Beleidskader 2008- 2010*, Ministerie van Justitie, juni 2008, p. 31.

102) Idem.

verwezenlijken van het Haags Programma, destijds onder Nederlands voorzitterschap tot stand gekomen, als een impliciete beleidsdoelstelling voor Nederland te herkennen.

De rechtsbasis van de richtlijn is artikel 63(3)(b) van het EG-verdrag, dat handelt over maatregelen op het gebied van illegale immigratie en illegaal verblijf. De richtlijn is in Brussel behandeld in de Raadswerkgroep Migratie en Verwijdering, SCIFA, in de JBZ-Raad en in het Europees Parlement.<sup>103</sup> De rechtsbasis van de richtlijn kan worden gevonden in het bestrijden van illegaal verblijf, wat in Nederland een verantwoordelijkheid van het ministerie van Justitie is. De richtlijn omvat echter ook maatregelen voor het tegengaan van illegale arbeid, hetgeen in Nederland onder de verantwoordelijkheid valt van het ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid (SZW). Deze verdeling van verantwoordelijkheden en het behandelingstraject in Brussel heeft in het Haagse afstemmingsproces doorgewerkt.

Gezien het behandelingstraject in Brussel was het ministerie van Justitie hoofdverantwoordelijk, zij het in nauwe samenwerking met andere ministeries, in de eerste plaats het ministerie van SZW. Binnen het ministerie van Justitie zijn verscheidene directies gedurende het proces betrokken geweest, te weten DEIA/EU, directie Migratiebeleid (DMB), directie Wetgeving (DW) en directie Rechtshandhaving en Criminaliteitsbestrijding (DRC). Vanuit Brussel was de Justitie-afdeling van de PV-EU, tevens een functioneel onderdeel van DEIA, bij het dossier betrokken. Het dossier is in eerste instantie getrokken door DEIA/EU en na enkele maanden overgedragen aan DMB.<sup>104</sup>

Ook diverse Justitie-onderdelen buiten het bestuursdepartement zijn betrokken geweest, zoals de Immigratie- en Naturalisatiedienst (IND), de Dienst Terugkeer & Vertrek (DT&V) en het Openbaar Ministerie (OM). Daarnaast werd ook overleg gevoerd met de vreemdelingenpolitie en de Koninklijke Marechaussee (KMar).

Verder droegen diverse andere ministeries bij aan de Nederlandse standpuntbepaling inzake de richtlijn. Naast het ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid (inclusief de Arbeidsinspectie), waren het ministerie van Buitenlandse Zaken, het ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties, het ministerie van Economische Zaken en het ministerie van Financiën (inclusief de Belastingdienst) betrokken.

### **Analyse agendavormingsprocessen**

Het dossier kenmerkt zich door betrokkenheid van een groot aantal actoren, zowel binnen het ministerie van Justitie als interdepartementaal. Het gegeven dat het overgrote deel van de inhoud van de richtlijn in Den Haag belegd is bij een ander ministerie dan het voor het behandelingstraject in Brussel verantwoordelijke ministerie, was een in potentie complicerende factor.

---

103) Daarna zijn de raadswerkgroepen Sociale Vraagstukken en Materieel Strafrecht ook betrokken geweest in het proces o.a. door het verstrekken van een adviesrapport.

104) Destijds directie Vreemdelingenbeleid (DVB); voor de eenduidigheid wordt hier naar deze directie verwezen als directie Migratiebeleid (DMB).



Na de publicatie van het voorstel voor de richtlijn door de Europese Commissie, heeft DEIA/EU het dossier Illegale tewerkstelling als prioritair dossier aangemerkt. Gezien de vele betrokkenen en de mogelijk tegengestelde belangen zag DEIA/EU een meerwaarde door als *honest broker* de trekkersrol op zich te nemen. Dat deed zij in de eerste periode door alle betrokkenen aan tafel te krijgen. In eerste instantie werd een departementale bijeenkomst georganiseerd, gevolgd door een interdepartementale bijeenkomst. Na een eerste inventarisatie van de uiteenlopende belangen en de pijnpunten in het richtlijnvoorstel werd een interdepartementaal dossierteam opgericht, waarvan DEIA/EU het secretariaat voerde. De betrokkenheid van DEIA/EU in deze periode kan worden getypeerd als een *honest broker*, zonder een sturende rol, eerder faciliterend aan het proces.

#### *Overdracht trekkersrol en vervolg proces*

Na acht à negen maanden constateerde DEIA/EU dat het proces goed verliep. De betrokken spelers wisten elkaar te vinden en er heerste duidelijkheid over de Nederlandse inzet. De trekkersrol is vervolgens overgedragen aan DMB. Dat leek een logische keuze, aangezien DMB binnen het ministerie van Justitie de beleidsverantwoordelijkheid voor het dossier draagt. Ook heeft deze directie veel kennis over en ervaring met het omgaan met Europese dossiers in huis. DEIA/EU bleef betrokken bij het dossier, zij het voornamelijk procesmatig, zoals via de agendering van het voorstel in SCIFA. De ervaringen en contacten van DEIA/EU in Brussel hebben bijgedragen aan een volledige en tijdige informatievoorziening van alle betrokkenen in Den Haag.

Terwijl de rol van DEIA/EU in Den Haag afnam, werd die van de Justitie-afdeling van de PV-EU nadrukkelijker. De medewerker van de Justitie-afdeling van de PV-EU was aanwezig bij overleggen in Den Haag en voerde het woord tijdens de Raadswerkgroepen; hij werd tijdens de onderhandelingen bijgestaan door de dossierhouder van DMB en de dossierhouders van het ministerie van SZW en de Arbeidsinspectie. De aanwezigheid van deze experts werd als positief ervaren. Zo kon Nederland bijvoorbeeld direct aangeven hoe de wijziging van een artikel zou doorwerken in de uitvoering. In de loop van de onderhandelingen waren SZW en de Arbeidsinspectie vaak afwisselend aanwezig bij de vergaderingen in Brussel.

De betrokkenheid van andere departementen wisselde gedurende het besluitvormingsproces. Het ministerie van Financiën had een relatief grote betrokkenheid, gezien de financiële consequenties van de richtlijn, de mogelijke rol van de Belastingdienst bij de uitvoering van de richtlijn, en vanwege het project vermindering administratieve lasten. Voor het ministerie van Economische Zaken was een aantal artikelen uit de richtlijn van belang, met het oog op het specifieke belang voor werkgevers.

De betrokkenen zijn over het algemeen positief over de onderlinge coördinatie. Zoals gebruikelijk bij veel Europese dossiers was er vaak sprake van grote tijdsdruk. De tijdigheid waarmee de in de volgende Raadswerkgroep te bespreken stukken worden verstrekt, beperken de tijd om vanuit Den Haag inbreng te leveren en tot een afgestemde instructie te komen. Door de vele spelers waarmee de instructie in Den Haag diende te worden afgestemd, was de tijd om in Brussel al vóór de vergadering steun te verwerven voor de Nederlandse inbreng vaak beperkter dan gewenst. Ook leeft het idee dat naarmate het proces vorderde en de laatste



pijnpunten steeds meer op het vlak van Sociale Zaken en Werkgelegenheid kwamen te liggen, DMB meer inzette op het benadrukken van het belang van Justitie, dan op de rol van *honest broker* ten behoeve van het bredere Rijksbelang. Zowel SZW als de Justitie-afdeling van de PV-EU hebben in deze fase een meer sturende rol gespeeld.

#### *Nederlandse organisatie*

Nederland heeft zich tijdens de onderhandelingen zeer actief opgesteld, met veel (gezamenlijke) tekstvoorstellen, vooral op de Nederlandse pijnpunten. Er zijn geen aanwijzingen gevonden dat Nederland zich koersbepalend heeft opgesteld tijdens de schrijffase binnen de Europese Commissie. Wel heeft Nederland van elke geboden gelegenheid gebruikt gemaakt om op het voorstel te reageren, door middel van vragenlijsten vanuit de Commissie. Ook heeft de Justitie-afdeling van de PV-EU contacten gehad met het kabinet van de (Nederlandse) Commissaris voor Mededinging om enkele Nederlandse pijnpunten in het conceptvoorstel van de richtlijn te bespreken.

Deze pijnpunten of speerpunten voor Nederland tijdens het onderhandelingsproces betroffen: de inspectienorm; strafrechtelijke sancties, onderaanneming, het verhalen van de verwijderkosten op de werkgever, het betalen van achterstallig loon door de werkgever, de controle van identiteits- en verblijfsdocumenten door de werkgever, de notificatieplicht voor werkgevers en het klachtenmechanisme.<sup>105</sup>

De Nederlandse inbreng tijdens de onderhandelingen heeft zich gekenmerkt door uitgebreide inhoudelijke onderbouwing. Ook heeft Nederland, zowel alleen als gezamenlijk, tekstvoorstellen ingediend, waarvan een aantal terecht zijn gekomen in de uiteindelijke tekst, voornamelijk onder het Franse voorzitterschap.

De samenwerking tussen de betrokkenen op ambtelijk niveau is goed te noemen. Opvallend is dat gedurende het grootste gedeelte van het proces het contact tussen de meest betrokken departementen en directies op het niveau van dossierhouders is gebleven. Dit wordt alom geprezen en toegeschreven aan de verschillende betrokkenen, in het bijzonder aan de coördinator binnen DMB. In de laatste fase, toen de afweging moest worden gemaakt of de Nederlandse speerpunten in voldoende mate vertaald waren in het compromisvoorstel, zorgde het dossier op politiek niveau voor discussie. Na diverse bilaterale gesprekken tussen de minister van Justitie en de minister van Sociale Zaken en Werkgelegenheid heeft de ministerraad op 27 maart 2009 besloten te kunnen instemmen met het voorliggende compromis, zij het met de kanttekening dat Nederland het betreurt dat een bepaald artikel niet is aangepast aan de Nederlandse wensen. De Raad heeft de richtlijn op 25 mei 2009 aangenomen.

---

105) Voor de initiële Nederlandse standpuntbepaling, zie: Kamerstuk 22 112, nr. 550.

## **Conclusie agendavormingsprocessen**

DEIA/EU heeft in de beginfase van het dossier de juiste betrokkenen bij elkaar weten te plaatsen in een dossierteam. Toen zichtbaar werd dat dit proces soepel verliep, is de trekkersrol overgedragen aan DMB, de verantwoordelijke beleidsdirectie binnen het ministerie van Justitie. Het lijkt een goede keuze geweest deze rol op dat moment over te dragen. Wel verschoof hiermee de gewone coördinatielast naar de beleidsdirectie DMB. Deze coördinatielast wordt door sommige respondenten als zeer intensief getypeerd, voornamelijk omdat de inhoud van de richtlijn grotendeels binnen SZW belegd was. Dit werd versterkt aan het einde van het onderhandelingsproces, toen de coördinatie vanuit DMB de procesgang soms vertraagde.

De rol van de Justitie-afdeling van de PV-EU lijkt juist in deze laatste fase essentieel geweest te zijn. Zij onderhield gedurende het gehele onderhandelingsproces directe contacten met alle betrokkenen. De Justitie-afdeling van de PV-EU was aanwezig bij het overleg in Den Haag, zodat enerzijds de argumenten van de andere betrokkenen direct gehoord werden door de onderhandelaar in Brussel, en anderzijds de posities van de andere lidstaten direct konden worden toegelicht. De Justitie-afdeling van de PV-EU heeft op dit dossier een grotere inhoudelijke en procesmatige rol gespeeld dan louter op basis van haar rol als ‘de behartiger van de belangen van Nederland in Brussel’ verwacht kon worden. Deze actieve houding wordt breed geprezen. Toen het proces in Brussel op volle stoom was, en DEIA/EU de trekkersrol in dit dossier had overgedragen, heeft de Justitie-afdeling van de PV-EU voor een zekere sturing gezorgd, als smeerolie in het proces.

DEIA/EU is in haar trekkersrol vooral initiërend en faciliterend geweest, en ogenschijnlijk weinig koersbepalend. Bij de overdracht van de trekkersrol is dit verder versterkt. DEIA/EU was duidelijk gericht op het bieden van meerwaarde en het verlenen van service.

Mede door de actieve betrokkenheid van de Justitie-afdeling van de PV-EU bij dit dossier en de goede onderlinge relaties tussen de betrokken departementen op ambtelijk niveau, lijkt de overdracht van de trekkersrol goed gewerkt te hebben. Het was voor alle betrokkenen duidelijk dat DEIA het proces alleen in de eerste fase zou coördineren en DMB deze rol in de loop van het proces zou overnemen. Voor het moment van overdracht bestonden geen vooraf opgestelde richtlijnen. Dat moment is echter in goed overleg tussen betrokkenen bepaald.

### **4.2.4 WET OVERDRACHT TENUITVOERLEGGING STRAFVONNISSEN – GEEN DIRECTE BETROKKENHEID DEIA**

#### **Reconstructie van het dossier**

De Wet Overdracht Tenuitvoerlegging Strafvonnissen (WOTS) dateert uit 1986. De wet is gericht op de overname en de tenuitvoerlegging van strafvonnis. WOTS speelt een rol in het overbrengen van Nederlanders in buitenlandse detentie naar Nederland en *vice versa*. Een achterliggend doel van WOTS is ervoor te zorgen dat een gedetineerde contact houdt met de Nederlandse samenleving ten behoeve van de resocialisatie na detentie. WOTS is een

onderdeel van het internationale rechtshulpveld. De internationale rechtshulp richt zich op uit- en overlevering, kleine rechtshulp, overdracht van strafvervolging en de WOTS.

Wanneer er met een land geen verdrag omtrent de overlevering van in het buitenland gedetineerde Nederlanders bestaat, kan een WOTS-verdrag worden gesloten. Een WOTS-verdrag biedt de mogelijkheid Nederlanders die in het buitenland tot gevangenisstraffen veroordeeld zijn, over te brengen en het strafrestant in Nederland uit te laten zitten. In het WOTS-verdrag wordt ook de mogelijkheid geschapen dat een buitenlander die in Nederland tot een gevangenisstraf is veroordeeld, deze in eigen land uitzit.

Het Europese beleidskader voor de overname en tenuitvoerlegging van strafvonnissen wordt ondermeer geschapen door het Europees Tenuitvoerleggingsbevel.<sup>106</sup> De totstandkoming van dit EU-kaderbesluit valt buiten het bestek van deze dossieranalyse.

### **Reconstructie doelstellingen**

Het uitgangspunt van WOTS is resocialisatie. Resocialisatie is gericht op personen die in een andere staat veroordeeld zijn tot een vrijheidsbenemende straf of soortgelijke maatregelen. Ten behoeve van resocialisatie in de maatschappij is het gewenst dat deze personen terugkeren naar Nederland.

Binnen het ministerie van Justitie zijn drie directies actief betrokken bij het internationale rechtshulpveld: directie Wetgeving (DW), directie Rechtshandhaving en Criminaliteitsbestrijding (DRC) en de afdeling Internationale Rechtshulp in Strafzaken (AIRS) van de directie Juridische en Operationele Samenwerking (DJOA).

Binnen DEIA kan het onderwerp WOTS aan de orde komen bij DEIA/IBP in het kader van bilaterale bezoeken. DEIA/EU is betrokken bij de totstandkoming van een Europese beleidskader inzake de overname en de tenuitvoerlegging van strafvonnissen. Dit EU-kader valt echter buiten het bestek van deze dossierstudie.

### **Analyse agendavormingsproces**

DRC draagt directe beleidsverantwoordelijkheid voor internationale rechtshulp en daarmee voor WOTS, DW voert de onderhandelingen over bilaterale rechtshulpverdragen, terwijl AIRS verantwoordelijk is voor de uitvoering en behandeling van rechtshulpverzoeken. De drie partijen hebben frequent onderling contact, en wel in een maandelijks driehoeksoverleg. Doel van dit overleg is onder meer te inventariseren met welke landen nog geen rechtshulp- en WOTS-verdragen zijn gesloten, alsmede welke landen rechtshulp- en WOTS-verdragen met Nederland willen afsluiten.

---

106) Kaderbesluit 2008/909/JBZ van de Raad van 27 november 2008.

DRC en DW hebben bij veertig staten waarmee Nederland geen WOTS-verdrag heeft gesloten, geïnformeerd of en, zo ja, welke WOTS-relatie zij met Nederland wensen. Dit heeft in februari 2009 tot een brief aan de Tweede Kamer geleid.<sup>107</sup> Thans worden landen benaderd die een WOTS-relatie met Nederland willen aangaan.

DEIA/IBP speelt geen rol in het maandelijks driehoeksoverleg of in het benaderen van de landen waar een WOTS-verdrag mee gesloten zou kunnen worden. DRC en DW hebben aangegeven op dit dossier geen grotere betrokkenheid van DEIA wenselijk te vinden. Het benaderen van de landen inzake het eventueel aangaan van een WOTS-relatie wordt zo niet in verband gebracht met bredere Justitie- of Nederlandse belangen vis-à-vis het betreffende land. DEIA zou hierin wel meerwaarde kunnen bieden.

De rol van DEIA op het terrein van de rechtshulp concentreert zich thans op het voorbereiden van bilaterale bezoeken. Rechtshulp kleurt vaak de diplomatieke verhoudingen en is daarmee een belangrijke factor in de bilaterale relaties. DEIA/IBP werkt samen met DJOA; zij vraagt DJOA actief naar dossierbijdragen bij de voorbereiding van een bilateraal bezoek. Respondenten geven aan dat DEIA bij de voorbereiding van bilaterale bezoeken vaak geen aanzet geeft tot agendering van specifieke aspecten van internationale rechtshulp. De dossierbijdrage is daarmee gewoonlijk ter volledige discretie van DJOA. Indien DEIA beter betrokken zou worden door de andere partijen, zou zij van die aspecten beter op de hoogte zijn. DEIA richt zich in de contacten met DJOA rond bilaterale bezoeken in het bijzonder op het faciliteren van de bewindslieden. Daarnaast is het DEIA's taak de dossierbijdragen ten bate van een bezoekdossier, waar internationale rechtshulp vaak een onderdeel van is, te coördineren.

### **Conclusie agendavormingsproces**

In een periode van ruim 20 jaar, lopend vanaf de inwerkingtreding van WOTS op 1 januari 1988 tot oktober 2008, heeft Nederland ongeveer 4.400 verzoeken voor overdracht van tenuitvoerlegging van strafvorderingen ontvangen. In dezelfde periode zijn ongeveer 1.500 veroordeelden naar Nederland overgebracht.<sup>108</sup> Zoals hierboven vermeld, worden momenteel landen benaderd die hebben aangegeven een WOTS-relatie met Nederland te willen aangaan. Dit alles met het doel de resocialisatie van Nederlandse veroordeelden in de Nederlandse maatschappij te bevorderen.

Geconstateerd wordt dat WOTS binnen het ministerie van Justitie belegd is bij DW, DRC en DJOA/AIRS. In een driehoeksoverleg van deze drie spelers worden beleid en uitvoering samengebracht. DEIA neemt geen deel aan dit overleg. Het dossier WOTS komt slechts incidenteel bij DEIA op de agenda. DEIA faciliteert en coördineert de input over rechtshulp in dossiers ten bate van bilaterale bezoeken. De vele bilaterale bezoeken zouden aanleiding kunnen zijn tot maandelijkse afstemming tussen DEIA/IBP en AIRS. Nadere informatie-

---

107) Brief Minister van Justitie, kenmerk 5587354/09, 16 februari 2009.

108) Brief Minister van Justitie, kenmerk 5567829/08/6, 10 oktober 2008.

uitwisseling is gewenst met betrekking tot de planning van deze bezoeken en tot een tijdige voorbereiding van dossierbijdragen.

Thans wordt DEIA wel geïnformeerd over het driehoeksoverleg tussen DW, DRC en AIRS. Het is van belang dat DEIA hierover goed geïnformeerd is, aangezien zij bilaterale contacten met derde landen onderhoudt en omdat zij moet weten met welke landen het ministerie van Justitie een WOTS-relatie wil aangaan. Ook dit kan onderdeel zijn van een mogelijk maandelijks overleg. Meer uitwisseling van kennis van de ontwikkelingen in het dossier WOTS zou DEIA meer overzicht verschaffen en haar beter in staat stellen actief rechtshulp en WOTS-verdragen te agenderen voor bilaterale bezoeken en contacten.

### 4.3 CONCLUSIES

Op basis van de dossieranalyses inzake de agendavormingsprocessen wordt hier een aantal dossieroverstijgende conclusies gepresenteerd. De conclusies van de afzonderlijke dossiers worden getoetst aan de criteria die hiertoe, op basis van het O&F rapport, zijn geformuleerd in hoofdstuk 2, paragraaf 4.

Indicatoren agendavormingsprocessen binnen het ministerie van Justitie zijn:

- er bestaan interne richtlijnen over agendavorming;
- het principe ‘nationaal = internationaal’: nieuwe dossiers moeten in principe belegd worden bij de beleidsdirecties;
- DEIA en de directies hebben regelmatig overleg over de agenda’s;
- DEIA signaleert, initieert en coördineert indien nodig, en draagt vervolgens over.

Tot slot wordt een aantal succesfactoren, knel- en verbeterpunten gesignaleerd.

#### 4.3.1 DOSSIEROVERSTIJGENDE CONCLUSIES

Op de *eerste* plaats is uit de agendavormingsanalyses gebleken dat er nauwelijks *interne richtlijnen* bestaan waarop kan worden teruggevallen bij onduidelijkheden omtrent het onderbrengen of de plaatsing en/of overdracht van een dossier. Dergelijke richtlijnen zouden alleen van toepassing zijn bij die internationale dossiers waarvan in eerste instantie niet direct duidelijk is welke directie daarvoor de verantwoordelijk moet nemen. In de voorkomende gevallen blijkt dat het DEIA veel tijd en moeite kost andere directies ertoe te bewegen de verantwoordelijkheid voor het ‘verweesde’ dossier over te nemen (zie het dossier EU-PNR).

Ten aanzien van het *tweede* criterium kan worden geconcludeerd dat uiteindelijk, na tussenkomst van DEIA, een (nieuw) dossier weer *belegd wordt in de lijn*. Dit komt onder andere naar voren in het dossier Illegale tewerkstelling. Het valt het onderzoeksteam op dat de betrokken beleidsdirecties niet automatisch de onderwerpen oppakt of bereid is op te pakken.

Uit de onderzochte dossierstudies inzake de agendavorming komt niet duidelijk naar voren of DEIA en de directies buiten het DGWIAV *regelmatig en structureel overleg* (het *derde* criterium) hebben over de lopende dossiers en/of toekomstige agenda's. Het WOTS-dossier laat zien dat de directie die verantwoordelijk is voor het aanleveren van de dossierbijdragen ten behoeve van bilaterale bezoeken, goed op de hoogte is van de geplande bezoeken. Andersom is DEIA niet betrokken bij het benaderen van landen waarmee een eventuele WOTS-relatie wordt aangegaan. Een betere informatie-uitwisseling zou ervoor kunnen zorgen dat DEIA hierbij meer strategisch kan adviseren en horizontale verbanden kan leggen. Anderzijds zou de betrokken directie beter kunnen anticiperen op verzoeken voor dossierbeschrijvingen. In het dossier Interlandelijke adoptie lijkt deze informatie-uitwisseling soepeler te verlopen.

Het *vierde* criterium betreft de rol van DEIA bij nieuwe dossiers die geen directe portefeuillehouder hebben. In twee van de onderzochte dossiers heeft overdracht van de trekkersrol plaatsgevonden. DEIA heeft daarbij *een initiërende rol* gespeeld bij dossiers die door haar als prioritair en horizontaal zijn aangemerkt. DEIA heeft in beide gevallen gesignaleerd, geïnitieerd en gecoördineerd, en vervolgens het dossier overgedragen. Zoals hierboven reeds genoemd, is de overdracht van het dossier EU-PNR bemoeilijkt door het ontbreken van een leidraad over een dergelijke overdracht. Dit was deels te wijten aan de breedte van het dossier. Tevens bleek de bereidheid bij de betrokken directies om verantwoordelijkheid te nemen, achter te blijven bij de behoefte. Duidelijker afspraken over de overdracht vóór aanvang van het initiatief, zouden deze situatie voor DEIA kunnen voorkomen. Aangezien het dossier Illegale tewerkstelling geen 'verweesd' dossier betrof, verliep de overdracht van de trekkersrol daar soepeler. De meerwaarde van de initiëring door DEIA is hierbij duidelijk.

#### 4.3.2 SUCCESFACTOREN, KNELPUNTEN EN VERBETERPUNTEN

Op basis van bovenstaande conclusies wordt hier een opsomming gegeven van de succesfactoren en de gesignaleerde knel- en/of verbeterpunten. Het onderzoeksteam tekent hierbij aan dat het identificeren van deze factoren en punten lastig is. De vraagstelling heeft namelijk betrekking op twee verschillende soorten van agendavormingsprocessen, te weten: (1) hoe een onderwerp al dan niet op de agenda bij DEIA terechtkomt; (2) en hoe het ministerie omgaat met dossiers waar niet direct een portefeuillehouder voor is te vinden.

##### Succesfactoren

- DEIA pakt haar signalerende en initiërende rol inzake agendavorming vroegtijdig op.

##### Knelpunten

- Informatie-uitwisseling vanuit de directies richting DEIA.
- De signalerende, initiërende rol van DEIA kan alleen tot een goed einde worden gebracht wanneer directies de verantwoordelijkheid overnemen.

##### Verbeterpunten

- Het structureel benutten van het internationaal directeurenberaad voor het bespreken van de agenda's en uitbreiding van de structurele overleggen (naast de reeds bestaande

periodieke overleggen) tussen DEIA en de beleidsdirecties over lopende dossiers en toekomstige agenda's.

- DEIA kan haar coördinerende rol verder invulling geven, bijvoorbeeld door het opzetten van intra-departementale dossierteams, waarbij de verantwoordelijkheden vooraf duidelijk zijn.
- Het ministerie van Justitie werkt aan een cultuur van actieve informatiedeling. De beleidsdirecties en DW moeten DEIA actiever informeren over internationale ontwikkelingen.





## DEEL 2

# DE INTERNATIONALE FUNCTIE IN BREDER PERSPECTIEF



## 5. De internationale functie: een contextanalyse

### 5.1 INLEIDING

Zoals al eerder opgemerkt,<sup>109</sup> vereist de evaluatie van de internationale functie van het ministerie van Justitie een breder inzicht in de context van de dossierstudies, zoals deze zijn weergegeven in Deel 1 van dit rapport. De dossierstudies hebben vaak een specifieke, maar ook beperkte, inhoud en laten maar weinig ruimte voor de vorming van een algemene indruk over de wijze waarop het ministerie, en in het bijzonder DEIA, in internationale onderhandelingen en kaders optreedt. Hiertoe heeft het onderzoeksteam dan ook een ‘contextanalyse’ uitgevoerd, in de vorm van interviews met een 20-tal hoofdrolspelers binnen en buiten het ministerie van Justitie in Den Haag, alsmede de attachés in Brussel, Straatsburg, Berlijn, Parijs en Washington.<sup>110</sup>

De vragen die centraal stonden in de interviews, waren:

1. Is er sprake van een internationale strategie bij het ministerie? Wat is het internationale profiel?
2. Hoe is het gesteld met de mate van internationalisering/Europeanisering binnen de verschillende Directoraten-generaal van het ministerie, de aansluiting tussen nationaal en internationaal, de wederzijdse complementariteit en de kennis- en informatie-uitwisseling?
3. Hoe wordt gedacht over de taakvervulling door DEIA tot nu toe?

Soortgelijk onderzoek als vermeld bij de derde vraag is eerder verricht in de DEIA-monitor van 2008. Waar mogelijk wordt in dit hoofdstuk verwezen naar de resultaten van die DEIA-monitor.<sup>111</sup>

Dit hoofdstuk bevat een weergave van de bevindingen uit de interviews, gegroepeerd rondom de drie ‘open’ vragen over de kernaspecten van de internationale functie. In paragraaf 5.2 wordt ingegaan op de vraag naar het bestaan van een internationale strategie. Paragraaf 5.3 geeft een impressie van de inbedding van de internationale functie binnen het ministerie, terwijl in paragraaf 5.4 de uitvoering van de taken door DEIA centraal staat. In paragraaf 5.5 wordt een aantal conclusies getrokken.

---

109) Zie met name hoofdstuk 1.4 van dit rapport.

110) De interviews in Den Haag en Brussel waren *face to face*. De interviews met de attachés van Justitie/BZK in het buitenland vonden telefonisch plaats.

111) Zie hoofdstuk 2.5, Aanpak Deel 2. Het DEIA Monitor-onderzoek werkte met een gestructureerde vragenlijst. T.b.v. de DEIA Monitor zijn geen interviews met betrokkenen in het buitenland of bij andere ministeries afgenomen.

## 5.2 DE INTERNATIONALE STRATEGIE VAN JUSTITIE

Het internationale werk bij het ministerie van Justitie is uiteenlopend van aard en is over verschillende sectoren verspreid. Hierdoor is het in de praktijk lastig één duidelijk internationaal profiel neer te zetten. Binnen het ministerie wordt ook uiteenlopend gedacht over de invulling van het begrip ‘strategie’ of ‘visievorming’. Volgens sommige respondenten zou bij voorkeur sprake moeten zijn van één internationale strategie, die richtinggevend is voor het internationaal opereren van het ministerie. Deze strategie zou de beleidsdirecties kaders moeten bieden voor een consistent en coherent internationaal optreden. Anderen, daarentegen, geloven niet zo in het nut van één alomvattende strategie. Zij achten het beter een driedeling te maken die meer recht doet aan de diverse expertisegebieden. Zo zou één strategie zich moeten richten op het ‘bredere’ internationale werk (bijvoorbeeld ten aanzien van de Verenigde Naties en de Raad van Europa), een tweede strategie zou de sector internationaal privaatrecht en de Haagse Verdragen moeten omvatten, terwijl een derde strategie betrekking zou moeten hebben op de Nederlandse prioriteiten ten aanzien van de Europese Unie. Deze laatste strategie zou verder verfijnd kunnen worden door een onderscheid te maken tussen Eerste Pijler-beleidsterreinen (grenzen, visa, asiel, migratie en civiel recht) en het terrein van de politieke en justitiële samenwerking in strafzaken (Derde Pijler). Tot slot geeft een aantal respondenten de voorkeur aan het uitwerken van een gedegen strategie alleen op dossierniveau.

Vervolgens is de vraag wie of welk niveau verantwoordelijk is voor het ontwerpen van een dergelijke visie of strategie. Op de eerste plaats spelen hier de prioriteiten van de bewindslieden een rol. Beide bewindslieden zijn internationaal georiënteerd. Belangrijke onderwerpen voor hen zijn onder andere: hervestiging van vluchtelingen, migratiebeleid, terugkeerbeleid, grensbewaking, mensenhandel, operationele samenwerking en gegevensuitwisseling/privacybescherming. Sommige respondenten menen dat de voorkeuren van de bewindspersonen nog nauwelijks hebben geleid tot méér visievorming van het ministerie op internationaal niveau. De sterke internationale en Europese betrokkenheid van de bewindspersonen heeft, volgens deze respondenten, echter wel geleid tot een meer ‘pro-internationale en Europese’ opstelling van het ministerie. Op sommige punten zijn de bewindspersonen vooruitstrevender dan de ambtelijke onderdelen van het departement. Volgens een aantal respondenten leidt de voornamelijk ‘nationale’ en naar binnen gerichte oriëntatie van bepaalde organisatieonderdelen ertoe dat voorkeuren van de bewindspersonen onvoldoende worden ‘vertaald’ in een internationale strategie. Uit de interviews blijkt dat DEIA wél goed inspeelt op de internationale ambities van de bewindspersonen. Soms wordt DEIA ook door de bewindspersonen ingezet om hun internationale standpunten aan de rest van het ministerie over te brengen.

De Directoraten-generaal hebben zelf een verantwoordelijkheid voor het ontwikkelen van een internationale visie voor het eigen beleidsterrein. Een meerderheid van de voor deze contextanalyse geraadpleegde respondenten geeft aan dat het DGRR en het DGPJS hier onvoldoende aandacht aan besteden. Het is DEIA’s taak zorg te dragen voor een centrale

ontwikkeling, zodat het ministerie internationaal meer pro-actief kan handelen.<sup>112</sup> Deze visie- en strategietaak is bij DEIA belegd, omdat juist DEIA vanuit de aan haar toebedeelde horizontale coördinatietaak het *overzicht* van alle relevante dossiers heeft en daardoor in staat is zowel *procesmatig* als *inhoudelijk* bij te dragen aan het formuleren van de doelen die het ministerie van Justitie internationaal wil bereiken. Het onder leiding van DEIA tot stand gekomen Europees en Internationaal Beleidskader 2008-2010 (EIBK) wordt door de meeste respondenten gezien als een eerste stap op weg naar versterking van de internationale functie van het ministerie.<sup>113</sup>

Over de rol van DEIA bij de totstandkoming van het EIBK lopen de meningen intussen uiteen. Sommige geïnterviewden vinden dat DEIA te veel voor een ‘proces’-rol heeft gekozen, zonder scherp te zijn op de ‘inhoud’. Zij hadden verwacht dat DEIA meer ‘profiel’ in het document zou aanbrengen, vooral daar waar het de Europese prioriteiten van het ministerie betreft. Vanuit haar procesrol zou DEIA de directies inhoudelijk er veel scherper op hebben moeten wijzen dat datgene wat zij aanleverden nog niet goed genoeg was. Deze respondenten zien het huidige EIBK dan ook meer als een ‘mechanische’ exercitie tussen DEIA en de directies, met als resultaat een optelsom van bestaande beleidsvoornemens. De opstelling van de beleidsdirecties is daar debet aan. Een andere groep respondenten is van mening dat het niet aan DEIA is om te sturen op ‘inhoud’. Volgens hen moet DEIA het strategieproces alleen procesmatig faciliteren en coördineren. Het aanbrengen van meer profiel of het afwegen van prioriteiten dient door de beleidsdirecties zelf opgepakt te worden.

Los van het voorgaande wordt het EIBK door velen niet gezien als een *living document*, terwijl het dat bij uitstek wel zou moeten zijn.<sup>114</sup> Het is de bedoeling dat de onderwerpen uit het EIBK regelmatig geactualiseerd en aangescherpt worden, volgens een bepaalde cyclus. Respondenten geven aan dat een dergelijke cyclus ontbreekt of voor hen althans niet duidelijk is. Dit proces is ook niet beschreven, bijvoorbeeld in de EU-Routeplanner. Sommige respondenten zeggen ook een hoogambtelijk forum te missen voor het actualiseren van het EIBK. Een forum dat zich hiervoor zou kunnen lenen is het ‘internationaal directeurenberaad’.<sup>115</sup> Binnen dit beraad is het EIBK evenwel slechts éénmaal besproken. In totaal is dit beraad sinds de oprichting van DEIA zelfs maar tweemaal bijeengekomen. Het overleg kent geen vaste planning of agenda. Respondenten noemen het internationaal directeurenberaad dan ook een “niet actief” en “weinig levend” gremium. Een enkeling betreurt dit, omdat het een geschikt forum zou kunnen zijn om de ontwikkelingen rond het EIBK goed te monitoren. Inmiddels heeft DEIA met de bewindspersonen afgesproken een notitie te schrijven over de voortgang van het EIBK.<sup>116</sup>

---

112) *O&F rapport*, p.14.

113) DEIA-monitor, p.15.

114) Zie ook DEIA-monitor, p.15-18. De DEIA-monitor laat zien dat er behoorlijk kritisch wordt gedacht over de rol van DEIA in de strategie- en visievorming.

115) In het Internationale Directeurenberaad hebben zitting: DW, DVB, DIRR, DJOA, DRB, DT&V, IND, DJJ, DSP, DRC, NCTb, VBBV, DV, alsmede vertegenwoordigers van de ministeries van BZK en BZ en betrokken medewerkers van DEIA.

116) Zie verslag Internationale Directeurenberaad, 3 december 2008.

Het EIBK kan tevens een rol spelen bij het opstellen van de jaarplannen van de directies. DEIA dient namelijk per begrotingsjaar alle Europese en internationale aangelegenheden uit de verschillende jaarplannen van de departementsonderdelen in een SMART<sup>117</sup>-geformuleerd overzicht bijeen te brengen.<sup>118</sup> Dit plan kan dan als basis dienen voor de internationale functie van het ministerie. Volgens een aantal respondenten is er echter geen sprake van een serieuze toetsing. Bovendien krijgen de doelstellingen uit het EIBK soms geen *follow-up* in de jaarplannen. Zo bestaan er, aldus deze respondenten, jaarplannen die volledig onafhankelijk van het EIBK zijn geschreven. Volgens veel respondenten vindt er aldus onvoldoende aansluiting plaats tussen de ‘nationale’ strategieën en het EIBK.

Bij de bovenstaande weergave moet opgemerkt worden dat DEIA van de bewindslieden en de Bestuursraad (BR) de opdracht heeft gekregen het strategieproces te leiden, inhoudelijk aan te jagen en voorstellen te doen aan de directies en DG’s. Het is uitdrukkelijk de bedoeling dat de elk jaar geactualiseerde EIBK-prioriteiten overeenstemmen met de prioriteiten in de planning van de directies. Dit is een groeiproces, dat nog tot volle wasdom moet komen binnen het ministerie.

### 5.3 SAMENWERKING OP BASIS VAN WEDERZIJDSE COMPLEMENTARITEIT

In de praktijk blijkt sprake te zijn van een aantal knelpunten bij de ‘invulling’ van de internationale functie van het ministerie. De reden die respondenten hiervoor aanvoeren, is dat de internationale functie is opgebouwd “naar het beste vermogen” van het ministerie. Het ministerie heeft, volgens deze respondenten, de internationale functie in feite vanuit het “niets” opgezet. Vóór de oprichting van DEIA en de vastlegging van de taak- en werkverdeling op basis van wederzijdse complementariteit, werd het internationale beleid van het ministerie vormgegeven door enkele experts (met name binnen de directie Wetgeving) en was er beperkte aandacht voor horizontale coördinatie.<sup>119</sup> De invulling van de internationale functie vereist nadere aanscherping vanuit de ervaring die het ministerie inmiddels heeft opgedaan ten aanzien van de hieronder weergegeven punten.

- *Aansluiting tussen nationaal en internationaal*

Volgens respondenten verschilt de aansluiting tussen nationaal en internationaal sterk per DG. Het Directoraat-generaal Wetgeving Internationale Aangelegenheden en Vreemdelingenzaken (DGWIAV) wordt gezien als het meest geëuropeaniseerde en geïnternationaliseerde DG. Onder dit DG vallen de directie Migratiebeleid (DMB), de directie Wetgeving – beide van oudsher internationaal gericht<sup>120</sup> – en DEIA. Naast het DGWIAV staan het Directoraat-generaal Rechtspleging en Rechtshandhaving (DGRR) en het Directoraat-generaal Preventie, Jeugd en Sancties (DGPJS), waarbinnen, volgens de respondenten, een nogal gebrekkige

117) SMART = Specifiek, Meetbaar, Actiegericht, Resultaatsgericht, Tijdsgebonden.

118) *O&F rapport*, p. 14.

119) In hoofdstuk 1.2 wordt feitelijk beschreven hoe de coördinatie verliep binnen het ministerie van Justitie voor de oprichting van DEIA.

120) DEIA-monitor, p. 10.



aansluiting bestaat tussen nationaal en internationaal beleid. De nationale agenda binnen deze DG's is zeer dominant en krijgt prioriteit.<sup>121</sup> Als gevolg hiervan is er onvoldoende structurele aandacht voor de internationale aspecten van het beleid. Dit gebrek aan aandacht heeft volgens respondenten tot gevolg dat er ook niet pro-actief gewerkt wordt aan het verzekeren van die aansluiting. Weliswaar erkennen de dossierhouders binnen beide DG's de noodzaak tot aansluiting, maar zij stellen dat zij hiervoor weinig steun krijgen van hun leidinggevenden.<sup>122</sup> Volgens de geïnterviewden vraagt de internationale praktijk wel degelijk om aansluiting, maar wordt dit onvoldoende opgepakt door de DG's, omdat het – bij wijze van spreken – een invloed van 'buiten' betreft.

Niettemin blijkt uit de contextanalyse dat het DGRR en het DGPJS bezig zijn de internationale functie op hun beleidsterreinen verder te ontwikkelen. Zo is binnen het DGRR een hoofd van het programma internationaal aangesteld. Ook binnen het DGPJS is men bezig de internationale functie beter in kaart te brengen. Mogelijk wordt ook hier in de toekomst een coördinator internationaal benoemd. Sommige geïnterviewden maken zich in dat verband zorgen over een mogelijke doublure van de taken van deze functionarissen met die van DEIA. Zolang er geen internationale clusters ontstaan die belast zijn met de internationale coördinatie binnen een DG en het blijft bij coördinatoren die een link leggen met DEIA en de samenwerking en wederzijdse complementariteit bevorderen, is er geen reden tot zorg.

Uit de interviews komt de indruk naar voren dat het ministerie nogal 'verkokerd' is. De DG's functioneren onafhankelijk van elkaar en hebben alledrie een geheel eigen manier van werken. Volgens een aantal respondenten blijft door deze verkokering de sterke internationale oriëntatie van het DGWIAV, afgezet tegen de sterke nationale gerichtheid van het DGRR en het DGPJS, in stand. De departementsleiding heeft hier wellicht een rol te spelen.

- *Complementariteit*

De invulling van de internationale functie veronderstelt dat tussen DEIA, de beleidsdirecties en andere organisatieonderdelen wordt samengewerkt op basis van wederzijdse complementariteit. Dit houdt een actieve informatie- en kennisdeling tussen de betrokken onderdelen in, alsmede een open cultuur van samenwerking.<sup>123</sup> Uit de interviews blijkt echter dat de wederzijdse complementariteit in de praktijk niet altijd vlekkeloos verloopt.

Zo leeft bij DEIA het idee dat sommige directies bepaalde internationale taken op haar willen afschuiven. Binnen het ministerie bestaat volgens een aantal respondenten bijvoorbeeld de ongeschreven regel dat zogenaamde *single issues* niet door DEIA, maar door de directies zelf moeten worden gecoördineerd. Een *single issue* is een onderwerp dat inhoudelijk onder de beleidsverantwoordelijkheid van één directie of DG valt. Deze ongeschreven regel zou een rol spelen bij de organisatie van in- en uitgaande bilaterale bezoeken, het voorbereiden van vergaderingen, seminars, etc. De discussie over *single issues* is pas gaan spelen na de oprichting van DEIA. Inmiddels hanteert DEIA sinds het voorjaar van 2009 de volgende

121) Zie ook DEIA-monitor, p. 10.

122) Zie ook DEIA-monitor, p. 27-28.

123) Zie rapport Heukels p. 12; en O&F rapport, p. 9.

uitgangspunten.<sup>124</sup> Als de bewindslieden of de secretaris-generaal betrokken zijn bij internationale bezoeken en ontvangsten, is DEIA verantwoordelijk en neemt zij het voortouw. Ook als het een *single issue* betreft. DEIA heeft de regie over het bezoek, verzorgt het dossier en ziet er op toe dat verslaglegging plaats vindt. In principe begeleidt DEIA de bewindspersoon ook. In overleg met betrokken directies kunnen er taken gedelegeerd worden. De reden voor deze procedure is dat internationale contacten op topniveau bijna nooit *single issues* betreffen, en dat er logistieke en protocollaire aspecten aan de orde zijn waar DEIA expertise heeft. Bij *single issue* internationale contacten op DG-niveau of lager, is DEIA beschikbaar als adviseur en voor collegiale ondersteuning, maar ligt de eerste verantwoordelijkheid bij de betrokken DG/directie. Tot slot, bij sectoroverstijgende internationale contacten op dit niveau wordt het ministerie in beginsel vertegenwoordigd door de DGWIAV of de directeur DEIA.

Aan de andere kant komt uit de interviews naar voren dat DEIA soms de neiging heeft taken naar zich toe te trekken en zich te veel te bemoeien met onderwerpen die haar, inhoudelijk, niet aangaan. De interviews tonen ook aan dat soms onduidelijkheid bestaat over de taakverdeling tussen DEIA en de DG's. Voorbeelden die respondenten in dit verband aanhalen betreffen de vraag welke rol DEIA heeft bij het opstellen van een BNC-fiche en de vraag of DEIA internationale onderwerpen moet oppakken die niet binnen één DG zijn onder te brengen.

Daarnaast wordt door de geïnterviewden aangegeven dat een actieve wederzijdse kennis- en informatiedeling tussen DEIA en de andere onderdelen van het ministerie van Justitie soms een probleem is. Respondenten binnen directies geven in dit verband aan dat DEIA nogal eens alleen maar komt 'vragen' en weinig heeft te 'bieden'. Tegelijkertijd blijkt uit andere interviews dat sommige betrokkenen DEIA niet optimaal informeren en zelfs soms bewust informatie onthouden. Er lijkt binnen het ministerie ook een zekere competentiestrijd tussen DEIA en DW te bestaan. De meeste geïnterviewden geven in dat verband aan dat het ministerie van Justitie niet bekend staat om zijn open cultuur van samenwerking.

- *Niches en kennisopbouw*

De interviews tonen dat binnen en buiten het ministerie verschil van mening bestaat over de vraag hoe DEIA zich het beste kan profileren. Het gaat hier om de zogenoemde *niches*. Deze niches worden door de respondenten op uiteenlopende manier geïnterpreteerd. Sommigen zien een niche voor DEIA in het opbouwen van kennis over 'horizontale' onderwerpen, onderwerpen derhalve die relevant zijn voor het gehele ministerie. Anderen zien het schrijven van een speech voor de minister op internationaal terrein als een niche, of het oppakken van een onderwerp dat anderen laten liggen. Weer anderen zien als niche voor DEIA het bijdragen aan de bouw van meer internationale kennis binnen het ministerie.

Het dragen van beleidsverantwoordelijkheid ten aanzien van brede horizontale onderwerpen is een taak die formeel aan DEIA is toebedeeld. Het is ook een 'niche' omdat het haar in de gelegenheid stelt zich binnen het ministerie en interdepartementaal prominent op de kaart te

---

124) Bron DEIA.

zetten. Binnen de EU-context worden in dit verband wel onderwerpen genoemd, zoals de implementatie van het Lissabon Verdrag en de totstandkoming van het Stockholm Programma. Dit zijn onderwerpen die sectordoorsnijdend zijn, en niet duidelijk binnen één DG of directie zijn onder te brengen. Tegelijkertijd wordtesignaleerd dat DEIA deze rol in de praktijk wel degelijk ook heeft opgepakt. Het is de algemene impressie dat DEIA vooral in de voorbereiding van het Stockholm Programma voortvarend te werk is gegaan, al plaatsen sommige respondenten daar kanttekeningen bij. Zo heeft een aantal van hen de indruk dat DEIA haar eigen ambitie in de loop van dit proces is kwijtgeraakt. Aanvankelijk zou de bijdrage aan het Stockholm Programma een strategisch document worden, met slechts een paar speerpunten. Uiteindelijk is het een lang document geworden, dat volgens enkele respondenten scherpte mist. Ook respondenten *buiten* het ministerie hebben wat kanttekeningen. Zo had een aantal respondenten bij het ministerie van Buitenlandse Zaken de indruk dat de Nederlandse inzet voor het Stockholm Programma interdepartementaal niet tijdig en onvoldoende is afgestemd. DEIA bracht het eind december plotseling in de CoCo, terwijl het in januari al door de Ministerraad moest worden goedgekeurd. Hierdoor zou er voor andere departementen te weinig tijd zijn geweest om te reageren. Respondenten in Brussel wijzen erop dat de Nederlandse prioriteiten actiever kunnen worden aangeboden en op het juiste niveau: “*Titles do matter in Brussels*, er moet op het juiste niveau gelobbyd worden.” Een andere respondent merkte op dat het Benelux-memorandum over Asiel en Migratie, dat als instrument is ingezet, op zichzelf een heel goed idee was, maar naar zijn/haar mening het doel voorbij schoot, omdat er ‘nul’ Europese visie in zat.

Een andere voor DEIA voorziene niche is het springen in ‘gaten’ die anderen laten vallen, bijvoorbeeld het schrijven van een speech over de toekomstige Europese politie- en justitiesamenwerking of het coördineren van dossiers, zoals het EOM of EU-PNR. Deze grote dossiers worden volgens respondenten niet voldoende opgepakt binnen de beleidsdirecties, omdat dossierhouders te veel bezig zijn met nationale *ongoing concerns*. Daarentegen geven respondenten aan dat DEIA rond deze grote dossiers het initiatief kan nemen.

Voor de versterking van de internationale functie van het ministerie is de ontwikkeling van internationale kennis en ervaring, alsmede informatie-uitwisseling van groot belang. Het onderzoek laat zien dat de respondenten het belang erkennen van een goede kennisopbouw en -ontwikkeling binnen het ministerie.<sup>125</sup> Verscheidene geïnterviewden geven aan dat de kennisopbouw en informatie-uitwisseling binnen het ministerie ook een niche voor DEIA is. Genoemd worden het verschaffen van informatie over ontwikkelingen op JBZ-terrein middels een nieuwsbrief, het organiseren van *expert meetings*, seminars, het END-beleid en het scholingsbeleid.<sup>126</sup> Kennisopbouw is volgens respondenten niet slechts een taak voor DEIA; het dient een “coproductie” te zijn van DEIA en de directies. De DG’s hebben volgens sommige respondenten echter vaak maar weinig oog voor internationale ontwikkelingen en hebben ook geen direct belang bij het opbouwen van internationale kennis. Een aantal respondenten is van mening dat DEIA deze taak actief moet oppakken bij de minder internationaal georiënteerde DG’s. Een voorwaarde is dan wel dat DEIA ter zake kennis moet kunnen bieden.

125) Dit wordt ook onderschreven door de DEIA-monitor, p. 51.

126) Deze taak van DEIA wordt apart geanalyseerd in hoofdstuk 6.

Tot slot is een vraag in hoeverre DEIA specifieke expertise moet opbouwen. Sommige geïnterviewden zijn van mening dat DEIA meer expertise moet opbouwen, in aanvulling op de expertise van de beleidsdirecties. Deze expertise zou kennis over onderhandelingsstrategieën kunnen zijn dan wel kennis over een beleidsonderwerp dat binnen het ministerie nog nergens is belegd. Weer andere geïnterviewden vinden dat expertise altijd bij de experts moet liggen. Zij zien derhalve geen niche voor DEIA om specifieke expertise op te bouwen.

Uit de interviews blijkt dat veel van de niches die genoemd zijn, worden vervuld door de directie Wetgeving. Dit heeft te maken met het feit dat DW van oudsher sterk geïnternationaliseerd is en vóór de oprichting van DEIA in wezen een monopoliepositie had wat betreft de coördinatie van het Europese en internationale Justitiebeleid. Vóór de oprichting van DEIA lag het internationale en Europese beleid dan ook vooral bij de dossierhouders. Dossierhouders binnen DW kwamen als eersten in aanraking met het internationale beleid. Vanuit deze positie is DW, wanneer internationale samenwerking aan de orde was, vaak in ‘lacunes’ gesprongen, zoals enkele van de hierboven genoemde niches. Verscheidene respondenten verwachten dat DEIA deze positie geleidelijk aan van DW zal overnemen.

#### 5.4 TAAKVERVULLING DOOR DEIA

Uit het onderzoek komt het beeld naar voren dat binnen het ministerie van Justitie enigszins sprake is van ‘anti-coördinatie’. De interviews tonen aan dat het ministerie wordt gekenmerkt door een sterke ‘expertencultuur’. Coördineren in deze omgeving zal doorgaans leiden tot twee mogelijke reacties. Een eerste reactie is dat een directie of dossierhouder zich moeilijk laat coördineren. Een tweede is dat het onderwerp wordt afgestaan aan de coördinerende directie en de dossierhouder de handen ervan aftrekt. Uit de interviews blijkt dat respondenten van mening zijn dat DEIA taken naar zich toetrekt respectievelijk dat directies taken op DEIA afschuiven. Coördineren binnen een dergelijke cultuur is een uitdaging op zich.

Gezien het bovenstaande is het niet verbazingwekkend dat de opinies over de vervulling van DEIA’s taken nogal verschillen. Het meest positief gewaardeerd wordt de kwaliteitsimpuls die DEIA heeft gegeven aan de wijze waarop de bewindslieden van het ministerie van Justitie worden bediend tijdens reizen of bezoeken.<sup>127</sup> De aangeleverde dossiers zijn van goede kwaliteit en volgens eenzelfde *format* opgemaakt. Ook is men zeer te spreken over de procedures voor de JBZ-Raad, de voorbereiding van de AO’s, etc. Deze vorm van coördinatie is overigens arbeidsintensief en legt een groot beslag op de tijd van medewerkers van DEIA/EU.

Binnen het ministerie wordt een discussie gevoerd over de vraag of coördinatie zonder kennis van de inhoud van het beleid wel mogelijk is. Een deel van de respondenten is van mening dat DEIA zich vooral moet toeleggen op procesmatige coördinatie; de inhoud wordt immers aangeleverd door de beleidsdirecties. Een ander deel is juist van mening dat coördineren

---

127) Dit beeld wordt bevestigd door de DEIA-monitor, p.18-19.

zonder kennis van zaken niet mogelijk is. Deze groep verwacht dat DEIA, naast procescoördinator, ook *beleidscoördinator* is, dat zij een inhoudelijke gesprekspartner is en ‘het overzicht’ heeft. Als beleidscoördinator kan DEIA de directies adviseren en het beleid controleren op consistentie en coherentie. De interviews, alsmede de dossierstudies uit Deel 1 van dit rapport, tonen aan dat DEIA veel tijd kwijt is met het coördineren van processen en het faciliteren van bilaterale bezoeken. Er wordt gezegd “dat de brede horizontale coördinatie in huis een beetje het kind van de rekening is”, en alles is vaak haastwerk.<sup>128</sup>

De procedure rondom het BNC-fiche wordt in interviews genoemd als een voorbeeld van de onduidelijkheid over de precieze verantwoordelijkheden van DEIA. Respondenten hebben uiteenlopende opvattingen over de taak van DEIA ter zake. Sommigen zouden graag zien dat DEIA de BNC-fiches zoveel mogelijk zelf schrijft. Anderen zien dit juist als onnodige bemoeienis en betwisten of dit wel een taak is van DEIA. De verantwoordelijkheden bij het opstellen van een BNC-fiche, en bij het afstemmen daarvan met de bewindspersonen, van DEIA aan de ene kant en de directies aan de andere kant, zijn vastgelegd in de EU-Routeplanner. Respondenten buiten DEIA geven echter aan dat de daarin beschreven procedures onvoldoende uitsluitsel bieden over de vraag wie eindverantwoordelijk is voor het BNC-fiche. Dit is ook tot uiting gekomen in de dossierstudie Eurojust.

Volgens sommige respondenten is binnen DEIA/EU de coördinatie niet goed geregeld. Zij hebben het idee dat DEIA-medewerkers die zijn belast met de coördinatie voor de Haagse en Brusselse gremia – BNC, SCIFA, CATS, Jbz-Raad, Coreper en CoCo – nogal eens langs elkaar heen werken. Daarnaast bestaat er in de coördinatie een ‘gat’, omdat DEIA/EU het zicht op de ontwikkelingen in de dossiers kwijtraakt wanneer deze in de werkgroepen van de Raad behandeld worden. Hierdoor zou DEIA/EU volgens deze respondenten de ontwikkelingen in dossiers niet voldoende kunnen volgen. Anderzijds zijn er respondenten die stellen dat de Justitie-afdeling van de PV-EU – functioneel onderdeel van DEIA – wél het benodigde overzicht heeft over de dossiers in de werkgroepen. De Justitie-afdeling van de PV-EU en de beleidsverantwoordelijke directies werken in de Raadswerkgroepen nauw samen. In dit verband geven enkele respondenten aan dat Justitie-afdeling van de PV-EU niet altijd op de hoogte is welke ambtenaren op een bepaalde dag in de werkgroepen actief zijn. De reden hiervan is, volgens deze respondenten, dat de Justitie-afdeling van de PV-EU niet de mankracht heeft om in elke werkgroep aanwezig te zijn. Of respondenten vinden dat dit wél zo zou moeten zijn, blijkt overigens niet uit de interviews.

Bij de oprichting van DEIA is het woordvoederschap van verschillende directies bij de onderhandelingen op werkgroepniveau overgenomen door de Justitie-afdeling van de PV-EU.<sup>129</sup> De uitvoering van deze woordvoederschappen geschiedt volgens respondenten in nauwe samenwerking tussen de Justitie-afdeling van de PV-EU en de directies; zij verloopt naar tevredenheid. Het woordvoederschap van DEIA in de comités op hoog niveau – in het bijzonder CATS – kan volgens respondenten inhoudelijk beter worden voorbereid. Volgens sommigen is het CATS-vooroverleg, waar DEIA en de directies de inhoud van dossiers

128) DEIA-monitor, p. 11.

129) Zie Herontwerp Internationale Functie, p. 18.

bespreken, hier debet aan en is “rommelig” te noemen. De opkomst bij het CATS-vooroverleg is meestal teleurstellend. Juist dossierhouders van wie een dossier op de agenda van CATS staat, geven vaak geen prioriteit aan dit overleg. Daardoor is het niet mogelijk de dossierhouder te bevragen over hun adviezen. De instructies zijn vaak laat en/of van onvoldoende kwaliteit. De CATS-woordvoerder wordt tijdens de CATS-vergaderingen ondersteund door medewerkers van de PV-EU Justitie-afdeling, die kennis hebben van de stand van zaken in de werkgroep.

De interviews tonen aan dat de er binnen directies discussie is over de vraag of DEIA het woordvoederschap in de comités op hoog niveau wel moet verzorgen, wanneer DEIA niet voldoende kennis in huis zou hebben. Daarnaast zijn respondenten van mening dat de coördinatie van beleid en het woordvoederschap niet noodzakelijk door één directie vervuld behoeven te worden, omdat immers toch gewerkt wordt met vooraf afgestemde instructies.

De interdepartementale coördinatie verloopt in de regel goed. Het ministerie van Justitie behoeft in de regel minder interdepartementaal af te stemmen dan andere ministeries. Veel Europese Justitie-dossiers raken nationaal namelijk geen andere ministeries, met uitzondering van BZK. De samenwerking met BZK wordt als zeer goed omschreven en zal volgens respondenten in de toekomst nog intensiever (moeten) worden, omdat het JBZ-beleid steeds vaker het beleid van beide ministeries raakt.

Behalve met BZK vindt samenwerking plaats met BZ, dat betrokken is via de nationale afstemmingsgremia (in het bijzonder Coreper en CoCo) en het JBZ-cluster. Het JBZ-cluster binnen BZ houdt zich bezig met een deel van de coördinatie van de JBZ-Raad. De samenwerking met BZ verdient volgens respondenten wel aandacht. Volgens BZ is het ministerie van Justitie nogal eens te reactief en coördineert interdepartementaal dan té laat. Daarnaast ervaart BZ DEIA als tamelijk procedureel. Justitie op haar beurt heeft het gevoel dat het BZ moet coördineren, omdat BZ de interne coördinatie niet ‘op orde’ heeft. Tevens verwijten sommige respondenten binnen Justitie het JBZ-cluster van BZ een gebrek aan kennis. Zij zijn van mening dat het cluster geen meerwaarde heeft naast de reeds goede samenwerking tussen BZK en Justitie.

## 5.5 CONCLUSIES

Dit hoofdstuk betreft een weergave van een contextanalyse, gegroepeerd rondom ‘open’ vragen over de drie kernaspecten van de internationale functie: strategie- en visievorming, wederzijdse complementariteit en de taakvervulling door DEIA.

### **Strategie- en visievorming**

Het beeld dat naar voren komt over de visie- en strategievorming binnen het ministerie is nogal diffuus. Een internationaal profiel ontbreekt; de prioriteiten van bewindslieden worden niet voldoende ‘vertaald’ in een strategie. Het EIBK-proces zal in de toekomst gaan uitgroeien tot een duidelijk te herkennen cyclus, waarvan de prioriteiten vertaald worden in de



jaarplannen van de directies. Thans pakken zowel DEIA als de directies/DG's het strategieproces nogal procesgericht aan. Hierdoor vindt er nog onvoldoende aansluiting plaats tussen de nationale en internationale agenda's.

### **Complementariteit**

Rond de wederzijdse complementariteit komen in de beeldvorming de volgende indrukken naar voren:

- Ten *eerste* lijkt er nogal eens competitie te bestaan binnen het ministerie. De complementariteit is niet altijd wederzijds. Dit blijkt onder meer uit de discussie rond de verantwoordelijkheid over het BNC-fiche, omdat niet altijd duidelijk is waar de initiatief- en eindverantwoordelijkheid ligt. Daarnaast bestaat binnen de directies de indruk dat DEIA taken naar zich toetrekt. Daarentegen bestaat binnen DEIA het gevoel dat directies nogal eens taken afschuiven richting DEIA.
- Ten *tweede* wordt complementariteit soms niet gevoeld. Een voorbeeld hiervan betreft het aanleveren van informatie voor bezoekdossiers, CATS-vergaderingen, JBZ-Raad, etc. DEIA voelt de verantwoordelijkheid hiervoor het zwaarst.
- Ten *derde* wordt de complementariteit soms wel gevoeld, maar wordt hier niet naar gehandeld. Een voorbeeld betreft het EIBK. DG's nemen de beleidsprioriteiten uit het EIBK onvoldoende over of schrijven jaarplannen volledig onafhankelijk van hetgeen in het EIBK is opgeschreven. Anderzijds geven DG's aan het EIBK wel als een 'toevoeging' aan het strategieproces te zien, omdat het richting of houvast kan bieden.
- In de beeldvorming hebben zowel DEIA als de beleidsdirecties onvoldoende kennis in huis. DEIA wordt veelvuldig een gebrek aan inhoudelijke kennis verweten. Er zijn echter ook veel respondenten die vinden dat DEIA niet over specifieke kennis hoeft te beschikken, omdat deze altijd aanwezig is – en moet zijn – bij experts. Dat levert een tegenstrijdigheid op. Directies hebben door hun sterke nationale oriëntatie dikwijls onvoldoende kennis van internationale onderwerpen. Hierdoor pakken zij dossiers niet op, waarna de verantwoordelijkheid voor kennisopbouw over deze onderwerpen bij DEIA wordt gelegd. Kennisopbouw is echter niet alleen een taak van DEIA, maar moet worden gezien als co-productie van DEIA én de directies. DG's en directies hebben echter niet altijd oog voor het belang van het opbouwen van kennis over internationale onderwerpen.

### **Taakvervulling DEIA**

- De procescoördinatie loopt goed, maar de 'horizontale' beleidscoördinatie heeft meer aandacht.

De belangrijkste conclusies van dit hoofdstuk zijn aldus: dat er meer aandacht moet komen voor strategie- en visievorming binnen het ministerie, zowel bij DEIA als bij de directies zelf; dat de aansluiting tussen nationaal en internationaal niet altijd goed geborgd is; en dat vanwege de gekozen opzet van de internationale functie het principe van wederzijdse complementariteit op bepaalde punten aanscherping heeft.





## 6. Het internationale detacherings- en scholingsbeleid

### 6.1 INLEIDING

Eén van de belangrijke, horizontale, taken van DEIA ter ondersteuning en versterking van de internationale functie van het ministerie van Justitie betreft het opzetten van een strategisch detacherings- (en scholings)beleid binnen het ministerie. Uit de dossieranalyses – meer in het bijzonder betreffende Eurojust en Interlandelijke adoptie, maar ook *Agreed Steps* – bleek al dat de door het ministerie van Justitie gedetacheerde ambtenaren een belangrijke rol kunnen spelen in de versterking van het internationale Justitiebeleid. Aangezien dit evaluatieonderzoek bouwstenen moet leveren voor een betere verankering van de internationale functie, is besloten een analyse te maken van het internationale detacheringsbeleid.

In paragraaf 6.2 wordt eerst kort de achtergrond van het detacheringsbeleid geschetst. Vervolgens worden in paragraaf 6.3 de doelstellingen van dit beleid nader toegelicht. Paragraaf 6.4 geeft een analyse van het beleid tot nu toe, terwijl in paragraaf 6.5 een aantal conclusies wordt getrokken.

### 6.2 ACHTERGROND

Het detacheringsbeleid van het ministerie van Justitie speelt een belangrijke rol in de versterking van de internationale functie van het ministerie, omdat het in potentie kan bijdragen aan een effectiever internationaal beleid. Het stond derhalve al gedeeltelijk in de steigers vóór de oprichting van DEIA. Ook interdepartementaal had dit beleid reeds langer de aandacht, namelijk in het kader van het Programma Vernieuwing Rijksdienst. Het kabinet had al in 2002 besloten dat er bij de ministeries structureel meer aandacht moest komen voor detacheringen bij de instellingen van de Europese Unie, meer in het bijzonder bij de Europese Commissie. Er moest gericht gewerkt gaan worden aan het beleid ten aanzien van uitgezonden experts: *Expert National Détaché* (END). In 2004 kwam het SG-beraad gezamenlijke actiepunten overeen teneinde buitenlandse detacheringen soepeler te laten verlopen. Uiteindelijk stelde het Secretaris-Generaal Overleg (SGO) in december 2007 een rijksbreed kader vast ‘*Naar een ambitieus Europees personeelsbeleid*’. Dit kader betreft de nadere uitwerking van de adviezen van het rapport ‘*Sturing van EU-aangelegenheden*’ van de gemengde commissie Van Voorst tot Voorst.<sup>130</sup> Het Rijksbreed kader omvat een zestal concrete doelstellingen (o.a. het verhogen van het aantal END’ers en het aanbieden van EU-opleidingen), te verwezenlijken binnen een periode van twee jaar. Een interdepartementale werkgroep,

---

130) Gemengde commissie *Sturing EU aangelegenheden*, ‘Eindrapport’ Programma Andere overheid, Rijksbrede takenanalyse, Den Haag, 7 juni 2005.

bestaande uit functionarissen van internationale en personeel en organisatie (P&O)-directies werd opgericht om de uitvoering van de gemaakte afspraken te begeleiden. Het secretariaat voor de coördinatie hiervan werd belegd bij het ministerie van Buitenlandse Zaken en bij de Algemene Bestuursdienst. Het ministerie van Justitie wordt in de interdepartementale werkgroep vertegenwoordigd vanuit de directie Personeel en Organisatie (DP&O), terwijl ook DEIA actief is betrokken.

Het bevorderen van internationale plaatsingen, in het bijzonder het END-beleid, staat hoog op de internationale agenda van het ministerie van Justitie. Het Centraal Loopbaan Beraad (CLB), de directeur DEIA, de Justitie-afdeling van de PV-EU en de directeur van de betreffende Nederlandse Justitie-ambtenaar die uitgezonden gaat worden, hebben allen een duidelijk omschreven taak gekregen binnen dit beleid.<sup>131</sup> Sinds twee jaar worden de internationale detachingsvacatures op de mobiliteitsbank geplaatst en worden de leden van het CLB en alle directeuren direct geïnformeerd over relevante vacatures.

### 6.3 DOELSTELLINGEN

Bij de oprichting van DEIA in oktober 2006 werd de ontwikkeling van een personeels-, loopbaan- en detachingsbeleid voor de Justitie-organisatie bij de afdeling IBP belegd. Volgens het O&F rapport moeten, onder andere, de volgende taken worden vormgegeven<sup>132</sup>:

- het ontwikkelen van een strategisch detachingsbeleid binnen de Justitie-organisatie, met inbegrip van de financieringsaspecten, waarbij – naast de EU en andere internationale organisaties – ook kan worden gedacht aan detacheringen bij andere (buitenlandse) departementen;
- de bevordering van internationale topbenoemingen (i.s.m. BZ en BZK);<sup>133</sup>
- de inbedding van internationale en Europese detacheringen in het reguliere loopbaanbeleid (in overleg met DP&O).

Het internationale scholingsbeleid wordt in dit rijtje niet expliciet genoemd, maar zij valt wel onder de taken van DEIA – in samenwerking met DP&O. Dit onderwerp maakt tevens deel uit van het overleg in de interdepartementale werkgroep.

De beleidsdoelstellingen met betrekking tot het detachingsbeleid, meer in het bijzonder het END-beleid van het ministerie van Justitie, zijn zowel kwantitatief als kwalitatief geformuleerd.

#### **Kwantitatieve doelstellingen**

Bij de oprichting van DEIA destijds is een budget gereserveerd van in totaal 1,2 miljoen per jaar voor in totaal 12 tot 13 strategische END-plaatsen vanuit het ministerie van Justitie bij de

131) CLB bestaat uit de SG, de pSG, de drie DG's en de hoofddirecteuren DJI en IND met de Centrale MD-coördinator van DP&O als secretaris.

132) *Organisatie en Formatierapport DEIA*, versie Bestuursraad, 18 augustus 2006, p. 23.

133) Topbenoemingen worden niet meegenomen in dit onderzoek.

EU-instellingen/agentschappen en de Raad van Europa. In december 2007 betrof dit 8,5 formatieplaatsen, in december 2008 was het er een minder: 7,5. In het voorjaar 2009 waren 7,5 plaatsen vervuld. Interdepartementaal is afgesproken dat het ministerie van Justitie het aantal END-plaatsen zal proberen te verhogen tot 10,5 fte in december 2009. Dit is een streefgetal.

Naast de END'ers heeft DEIA:

6 attachés werkzaam bij de Justitie-afdeling van de PV-EU in Brussel;

1 attaché bij de PV-RvE in Straatsburg;

1 attaché bij de ambassade in Parijs; en

1 attaché bij de ambassade in Washington.

Samen met het ministerie van BZK heeft het ministerie van Justitie nog drie attachés bij de ambassades in Washington, Berlijn en Brussel.

### **Kwalitatieve doelstellingen**

Ongeveer twee jaar na de oprichting van DEIA werd in september 2008 de notitie *Bevordering Internationale Plaatsingen. Notitie inzake het Justitiebeleid en uitvoering* aan de Bestuursraad (BR) van het departement aangeboden.<sup>134</sup> Deze notitie is op 26 september 2008 door de BR geaccordeerd.

Volgens de notitie heeft het Justitie-brede internationale detacheringsbeleid de volgende doelstellingen:

- de internationale component van het Justitiewerk meer te verinnerlijken;
- effectiever internationaal strategisch optreden door het ministerie van Justitie;
- vormgeven aan het internationale personeelsbeleid van het ministerie van Justitie.

De eerste doelstelling is een verantwoordelijkheid van de hele Justitie-organisatie die daaraan een bijdrage moet leveren. De tweede doelstelling ook, met dien verstande dat DEIA hierin optreedt als aanjager. De derde doelstelling valt primair onder de verantwoordelijkheid van DP&O.

In de notitie wordt een onderscheid gemaakt tussen diverse soorten plaatsingen, te weten END'er, *Agent Temporaire* (AT), structurele korte stages, attachés bij Nederlandse ambassades en permanente vertegenwoordigingen, detacheringen bij overige internationale organisaties en detacheringen bij ministeries van Justitie en/of Binnenlandse Zaken in andere landen. De notitie geeft tevens inzicht in de beleidsprincipes voor de verschillende plaatsingen en zet de randvoorwaarden en procedures uiteen voor de detachering en de terugkeer. De nadruk van de notitie ligt op de END-plaatsingen.

---

134) *Bevordering Internationale Plaatsingen. Notitie inzake het Justitiebeleid en uitvoering*, versie Bestuursraad. Ministerie van Justitie, directie Europese en Internationale Aangelegenheden, 18 september 2008.



Op 10 december 2008 werd deze notitie aangevuld met een nota aan het Centraal Loopbaan Beraad van het ministerie van Justitie en de Bestuursraad. In deze nota van DEIA wordt ingegaan op drie extra aandachtspunten waar tijdens de BR-vergadering van 26 september 2008 om is gevraagd, d.w.z. te bezien welke andere voor het ministerie van Justitie strategische functies zijn te identificeren bij Interpol, VN-organisaties te Wenen, etc; te bezien hoe het plaatsingstraject bij terugkomst verbeterd kan worden; te bezien of en zo ja voor welke functies binnen het ministerie van Justitie internationale ervaring een functievereiste behoort te worden.

De notitie *Bevordering internationale plaatsingen* en de aanvullende vragen zullen binnenkort door DEIA verspreid worden onder de top 60 (directeurniveau) van het ministerie van Justitie. Het is tevens de bedoeling dat DEIA hier een bijeenkomst rondom organiseert teneinde zo meer bekendheid te geven aan het (nieuwe) duidelijk op schrift gestelde internationale detacheringsbeleid.<sup>135</sup>

### Scholing

Er is thans nog geen sprake van een *internationaal opleidingsbeleid* binnen het ministerie, mede omdat Justitie de resultaten wil afwachten van wat er uit de interdepartementale besprekingen over het Europese personeelsbeleid komt. Er bestaat echter wel degelijk een ruim aanbod van internationale opleidingen voor Justitie-medewerkers, zoals opgenomen in de leergids 2009.<sup>136</sup>

Het huidige aanbod bestaat uit:

- *Oriëntatie op Europa*

Voor deze cursus bestaat sinds 1 januari 2007 een rijksbrede overeenkomst met drie leveranciers. De cursussen worden via het Leerportaal Rijksoverheid bekend gemaakt. De aanmeldingen lopen via DP&O, die de opleidingen vervolgens via het Leerportaal inkoopt.

- *Leergang JbZ*

Deze opleiding is bestemd voor medewerkers die dagelijks met Europese dossiers werken; zij staat ook open voor deelnemers van de ministeries van BZK, BZ en andere ministeries, voorzover het JbZ- beleidsterrein ook voor die ministeries relevant is.

- *Taaltraining Engels, Frans, Duits, Spaans (en overige talen)*

Deze taaltraining wordt op individuele basis of in klassikaal verband verzorgd door een trainingsinstituut. De overeenkomst met dit instituut loopt binnenkort af en kan niet meer worden verlengd. Het ministerie bereidt thans samen met BZ een aanbesteding voor talenttrainingen (individueel en klassikaal) voor.

- *Seminar International Negotiations*

Het betreft hier een Engelstalig seminar over internationale onderhandelingen (bilateraal, multilateraal en in EU-kader). Dit seminar staat open voor andere ministeries, waaronder BZ, alsmede voor andere leden uit de internationale gemeenschap (ambassades, internationale organisaties, NGO's).

---

135) Ten tijde van de interviews in april 2009 moesten beide acties nog plaatsvinden.

136) *Leergids 2009*, Ministerie van Justitie, directie Personeel & Organisatie, p. 139-151.

Verder is er aandacht voor Europese ontwikkelingen binnen het *Young Development*-programma van het ministerie van Justitie, een ontwikkelingsprogramma voor getalenteerde jonge Justitie-ambtenaren. De Beleidsacademie van het ministerie van Justitie biedt elke nieuwe beleidsambtenaar een basiscursus voor het werken bij het ministerie aan, waarin de internationale component ook een rol speelt. Voor de doelgroep wetgevingsjuristen bestaan er specifieke cursussen op het terrein van internationaal en Europees recht. Ook vervult de Academie voor Wetgeving standaard twee stagiaireplaatsen (elk voor een periode van vier maanden) bij de Justitie-afdeling van de PV-EU.

Daarnaast krijgen de Rijkstrainees via hun interdepartementale opleidingsprogramma ook een ‘Europa module’ aangeboden. Bovendien bestaat er interdepartementaal de afspraak dat binnen twee jaar 80% van de Rijkstrainees één semester EU-gerelateerd werk doet. De trainees kunnen ook een stage lopen bij de Europese instellingen.

Er is thans nog geen structureel aanbod voor hogere Justitie-ambtenaren. De Beleidsacademie van het ministerie van Justitie verzorgt wel incidenteel *masterclasses* (bijv. over ministeriële verantwoordelijkheid) voor hogere Justitie-ambtenaren met een internationale component. Sommige van hen doen mee aan het kandidatenprogramma van de Algemene Bestuursdienst (ABD), waarin een stevige internationale component zit. Dit kandidatenprogramma biedt tevens de mogelijkheid tot het lopen van een Europese stage van drie tot vijf maanden. De ABD organiseert tevens op bepaalde tijden internationale thema-programma’s voor directeuren.

### **Inbedding van detacheringen in het loopbaan- en scholingsbeleid**

In de notitie *Bevordering Internationale plaatsingen* wordt in het tweede hoofdstuk kort aandacht besteed aan de relatie tussen het opdoen van internationale werkervaring en het loopbaanbeleid. “Het is van belang dat justitiemedewerkers die in het buitenland gewerkt hebben erkenning krijgen voor hun internationaal verworven kennis en competenties: perspectief van terugkeer en doorgroei in de eigen justitieorganisatie. Hierdoor verbetert de aantrekkelijkheid van een internationale functie.”<sup>137</sup> Verder blijkt uit dit hoofdstuk dat er geen sprake is van integratie van internationale competenties in de door het ministerie van Justitie gedefinieerde loopbaanpaden, en dat er bij deze inpassing altijd sprake zal moeten zijn van maatwerk. Duidelijk wordt dat veel zal afhangen van de inzet en het eigen initiatief van individuele medewerkers. De komende jaren zal worden gewerkt aan het vergroten van de aantrekkelijkheid van een internationale functie en zal worden geprobeerd de medewerkers bij terugkeer een zodanige plaatsing aan te bieden dat, rekening houdend met hun loopbaanwensen, de internationaal opgedane ervaring zo veel mogelijk ten goede komt van het ministerie van Justitie of van de Rijksdienst. Dit past in de visie op personeelsontwikkeling bij

---

137) *Bevordering Internationale Plaatsingen. Notitie inzake het Justitiebeleid en uitvoering*, versie Bestuursraad. Ministerie van Justitie, directie Europese en Internationale Aangelegenheden, 18 september 2008, p. 5.

het ministerie van Justitie, waarbij de medewerker wordt gezien als de architect van zijn eigen loopbaan.<sup>138</sup>

In gesprekken tussen leidinggevend en medewerkers worden afspraken gemaakt over de verdere loopbaan en wat daarvoor nodig is. Dit verklaart de passage: “medewerkers zelf kunnen hun geschiktheid voor een internationale detachering of plaatsing vergroten door middel van gerichte opleidingen en/of training”. De aangeboden opleidingen van het ministerie van Justitie staan immers grotendeels los van de gedefinieerde loopbaanpaden. Als zodanig is er sprake van maatwerk.

Op Rijksniveau gebruikt de ABD inmiddels indicatief het criterium ‘Europese/internationale ervaring’ als één van de toelatingscriteria tot de ABD (directeurenniveau en hoger). Het ligt in de verwachting dat in de toekomst een ambtenaar geen directeur, maar zeker geen directeur-generaal meer kan worden zonder aantoonbare internationale ervaring.<sup>139</sup>

#### 6.4 ANALYSE VAN HET DETACHERINGSBELEID (EN SCHOLINGSBELEID)

Het belang van het detacheringsbeleid voor de versterking van de internationale functie van het ministerie van Justitie wordt door de departementsleiding gesteund. In de praktijk blijkt het soms moeilijk geschikte kandidaten te vinden. Dit heeft mede te maken met de vraag naar *specialistische expertise* op een bepaald terrein, hetgeen het aanbod drastisch beperkt. Zo heeft het bijvoorbeeld bijna één jaar geduurd om een geschikte persoon te vinden voor de behandeling van strafrechtelijke dossiers bij de Justitie-afdeling van de PV-EU. De grootste problemen doen zich echter bij de feitelijke plaatsing van END-kandidaten. In 2008 is er van de negen door het ministerie van Justitie voorgedragen END’ers slechts één persoon geplaatst.<sup>140</sup> De redenen die hiervoor door de respondenten worden genoemd, zijn divers. De END’ers die door de Europese Commissie gevraagd worden, betreffen vaak senior beleidsmedewerkers op een specifiek terrein, met lange werkervaring. Onder deze specifieke doelgroep is het animo om weg te gaan niet altijd zo groot (praktische problemen voor de gezinnen en/of voor werkende partners, beducht om bij terugkeer op het ministerie minder interessant werk te krijgen). Ook geeft de EU voorrang aan kandidaten uit de nieuwe lidstaten. Gebleken is overigens dat Nederlandse ambtenaren die zelf al een netwerk hadden in Brussel, meer kans hebben door het selectieproces bij de Europese instellingen te komen. Het hebben van goede netwerken draagt in meer algemene zin bij aan het vinden van een baan; het is dan ook belangrijk dat Europees werkende Justitie-ambtenaren uit Den Haag een netwerk in Brussel opbouwen.

Het beleid van het ministerie van Justitie lijkt in het verleden nogal procedureel en reactief geweest te zijn. Vacatures worden weliswaar zorgvuldig en strategisch geselecteerd en

---

138) Bron vanuit DP&O.

139) Bron is één van de respondenten. Deze bewering wordt door meer betrokkenen bevestigd.

140) Voorbeelden uit de interviews. De feitelijke start van de END’er vindt in 2009 plaats. De voordracht en selectie in 2008.



openbaar gemaakt binnen het apparaat, maar in de praktijk zullen veel van dit soort vacatures al zijn ingevuld zijn of men heeft al een kandidaat op het oog. Daarom heeft DEIA een actiever beleid ingezet. De Justitie-afdeling van de PV-EU sondeert tegenwoordig actief in Brussel of er iets vrijkomt, om er zo sneller bij te zijn en een geschikte kandidaat te kunnen voorstellen. Naast actief in te springen bij potentiële vacatures, bestaat er voor lidstaten ook de mogelijkheid de Commissie aan te bieden het gehele salaris van een END'er (het salaris én de dagvergoeding) te betalen. Het ministerie van Justitie heeft van deze mogelijkheid tot nu toe nog geen gebruik gemaakt, terwijl er financieel gezien wel ruimte voor zou zijn.<sup>141</sup> Maar reactief of actief: het belangrijkste is dat er geschikte kandidaten moeten zijn.

Uit het onderzoek is naar voren gekomen dat niet alle directeuren-generaal en directeuren in voldoende mate affiniteit tonen met het internationale werk. Dit maakt het voor individuele ambtenaren wellicht moeilijker de internationale kant van hun werk veel aandacht te geven en zelf actief een netwerk in Brussel op te bouwen. Bovendien, zolang binnen het ministerie van Justitie nog niet echt merkbaar is dat men met internationale ervaring sneller carrière kan maken, zal de *incentive* laag blijven. Het bevorderen van internationale mobiliteit is thans nog niet structureel verankerd in het loopbaanbeleid van het ministerie (er zijn geen loopbaanpaden gedefinieerd met internationale competenties). De terugkeer naar het ministerie is weliswaar gegarandeerd, maar in de praktijk is het vaak moeilijk een strategische invulling te geven aan functies binnen het ministerie waar de ex-gedetacheerde dan terecht zou kunnen om zo optimaal van de nieuwe kennis, netwerken en competenties gebruik te maken.<sup>142</sup> Om deze 'frictie' zoveel mogelijk te voorkomen, heeft DEIA het instrument geïntroduceerd om, indien een passende functie voor de gedetacheerde beschikbaar komt terwijl de detachering voortduurt, deze functie voor de terugkerende medewerker te reserveren. Hiervoor is ook een budget beschikbaar gesteld. Daarnaast kan aan de gedetacheerde medewerker een ontwikkel-assessment worden aangeboden om hem/haar bij terugkomst op een passende functie binnen het ministerie te plaatsen en hiermee maatwerk te bieden in het loopbaanpad van de medewerker.<sup>143</sup>

Het volgen van internationale opleidingen wordt in de persoonlijke ontwikkelings- en functioneringsgesprekken tussen leidinggevend en medewerkers aangemoedigd, maar van een scholingsbeleid of een duidelijke koppeling van scholing aan de loopbaanperspectieven is nog geen sprake.

DEIA heeft de opdracht gekregen om, in samenwerking met DP&O, een strategisch detacherings-, loopbaan- en opleidingsbeleid te ontwikkelen. Geconstateerd kan worden dat het lang heeft geduurd (twee jaar) vooraleer er een notitie over het detacheringsbeleid verscheen. Via de intranetsite wordt informatie verschaft over de diverse internationale loopbaanmogelijkheden voor Justitie-medewerkers. Hierbij wordt zowel aandacht besteed aan

141) Overigens is onlangs vernomen dat EPSO, het Europese personeelselectiebureau, in de toekomst geen kosteloze END-plaatsen meer wenst, aangezien dit de nieuwe (armere) lidstaten benadeelt.

142) Een positief voorbeeld is de terugplaatsing van een gedetacheerde ambtenaar van de PV-EU bij het DGPJS. Zie hiervoor ook de dossierstudie interlandelijke adoptie.

143) Bron: Aanvulling notitie *Bevordering Internationale Plaatsingen*, 10 december 2008.

detacherings- en stagemogelijkheden en plaatsingen als attaché, als aan de concoursen voor de Europese Unie. DEIA is voornemens binnen het apparaat bredere bekendheid te geven aan de notitie, maar dat is tot nu toe (mei 2009) nog niet gebeurd. Verder hebben DEIA en DP&O nog weinig actie ondernomen in de opleidingsfeer, mede omdat het ministerie van Justitie de uitkomsten van de interdepartementale werkgroep wil afwachten. Hierdoor zijn er geen nieuwe initiatieven ontplooid.

Met de komst van DEIA worden de gedetacheerden in het buitenland veel beter gefaciliteerd. Alle respondenten zijn zeer te spreken over het feit dat ze binnen DEIA een contactpersoon hebben en ze waarderen de informatievoorziening.<sup>144</sup> DEIA organiseert ook één keer per jaar – samen met het ministerie van BZK – een terugkomdag.

Het doel van DEIA voor de toekomst is het END-beleid goed in de steigers te zetten en de implementatie te monitoren. Zij heeft daarbij de samenwerking nodig van andere spelers binnen het ministerie van Justitie (CLB, DP&O, alle directeuren, medewerkers). Eén van de respondenten suggereerde dat DEIA ook zelf actief kan bijdragen aan de doelstelling van het internationale detacheringsbeleid om de internationale component van het Justitiewerk meer te verinnerlijken en het internationale loopbaanbeleid helpen vorm te geven. Hiertoe zou DEIA ervoor moeten zorgen dat goede mensen uit het apparaat bij DEIA komen werken en dat de eigen mensen ook strategisch geplaatst binnen het apparaat geplaatst gaan worden. Op die manier kan er een wisselwerking tot stand komen en wordt het internationale bewustzijn binnen het ministerie van Justitie verder vergroot.

## 6.5 CONCLUSIES

Het detacheringsbeleid is een essentieel instrument voor de vergroting van het internationale bewustzijn en voor de versterking van de internationale functie binnen het ministerie van Justitie. Het ministerie neemt dit beleid serieus, met dien verstande dat de aanpak zich voornamelijk lijkt te richten op de procedurele aspecten hiervan: het budget, het vaststellen van de kwalitatieve en kwantitatieve criteria en het beschrijven en formaliseren van de procedures. Nu deze basis gelegd is, is het belangrijk dit beleid in de organisatie verder in te bedden en actief te stimuleren. Eén van de doelen is immers dat het internationale werk meer ‘verinnerlijkt’ wordt. Medewerkers die het meest geschikt zijn voor plaatsing zullen eerder bereid zijn tot detachering in het buitenland, als ze zien dat de buitenlandervaring concrete resultaten voor de eigen carrière oplevert. De top en alle leidinggevenden binnen het ministerie van Justitie moeten dit beleid actief stimuleren en zouden bij voorkeur zelf een voorbeeldfunctie moeten hebben.

Het huidige personeels- en opleidingsbeleid van het ministerie van Justitie is nog niet voldoende (in)gericht op het optimaal bevorderen van internationale mobiliteit. In het bijzonder de terugkeer naar een nieuwe interessante functie blijkt in de praktijk nogal eens

---

144) Informatie uit de interviews.

problematisch. De internationale ervaring en/of opleidingen maken geen structureel deel uit van de loopbaanperspectieven. Bovendien is het ministerie van Justitie nogal reactief, omdat het de uitkomsten van de interdepartementale werkgroep wil afwachten.

De notitie van DEIA en DP&O over internationale plaatsingen en het END-beleid is een belangrijke stap voorwaarts. DEIA zal dit een brede bekendheid geven en daarna monitoren. Aan bevordering van de interne en internationale mobiliteit voor een betere verinnerlijking van het internationale werk, de internationale effectiviteit en het vormgeven van het internationale personeelsbeleid kan DEIA ook zelf bijdragen door ervoor te zorgen dat zij goede medewerkers uit het Justitie-apparaat naar zich toe weet te trekken en de eigen medewerkers op strategische plaatsen binnen het ministerie weet te krijgen.



## 7. De ontwikkeling van directies internationale zaken: een vergelijkend perspectief

### 7.1 INLEIDING

In dit hoofdstuk wordt de discussie over de internationale functie van het ministerie van Justitie, en de rol van DEIA daarbij, verbreed met een meer algemene discussie over de rol en taken van ‘internationale zaken afdelingen en directies’ (IZ’s) bij andere ministeries. Dit thema is interessant om te betrekken bij de discussie over de internationale functie van het ministerie van Justitie. Alle Nederlandse ministeries hebben immers vergelijkbare directies als DEIA en hebben soortgelijke vragen over de inrichting van de internationale functie moeten beantwoorden.

In dit hoofdstuk wordt gekeken naar de ontwikkelingen die ministeries veelal doormaken wanneer invulling wordt gegeven aan hun internationale functie. Overigens levert zo’n theoretische benadering geen blauwdruk op voor de ideale inrichting van een directie IZ. Uiteindelijk te kiezen structuren worden beïnvloed door organisatiemodellen, maar tevens spelen politieke wensen, de geschiedenis van de betreffende organisatie en sociale relaties binnen de organisatie een zeer grote rol.

Ten behoeve van dit hoofdstuk heeft het onderzoeksteam een literatuurstudie verricht, interviews afgenomen en een expertbijeenkomst op Clingendael belegd. De literatuurstudie is gericht op de coördinatie van beleid binnen organisaties, in het bijzonder de coördinatie van internationaal beleid.<sup>145</sup> Er bestaan geen andere evaluatie-onderzoeken over de werking van directies Internationale Zaken bij andere ministeries. Derhalve zijn interviews uitgevoerd op acht ministeries. In eerste instantie met verschillende betrokkenen – in totaal 16 IZ-medewerkers en beleidsexperts – binnen de ministeries van Justitie, BZ, EZ, BZK, VROM, SZW en VenW. Daarnaast zijn twee gesprekken gevoerd met het ministerie van LNV, het ministerie waar Europeanisering een lange en brede geschiedenis heeft. Op 26 mei 2009 vond een bijeenkomst plaats op Clingendael met betrokkenen van zes ministeries om de bevindingen van het onderzoeksteam te bespreken en te toetsen.

---

145) Rapporten en interne stukken: Raad voor het Openbaar Bestuur (2004), Project Internationale Functie (2006), Houtskoolschets Internationale Zaken VROM (2008). Literatuur: J.A. Schout, 1999, *Internal Management of External Relations, The Europeanization of an Economic Affairs Ministry*, European Institute of Public Administration, Maastricht; A.J. Jordan and J.A. Schout, 2006, *The Coordination of the European Union: Exploring the Capacities for Networked Governance*, Oxford University Press, Oxford; M.M. van den Berge, and J.A. Schout, 2008, *From bending to stressing national interests? The impact of reforms and enlargements on EU negotiation between 1988-2008*, Instituut Clingendael, Den Haag.

In dit hoofdstuk worden in paragraaf 7.2 eerst kort enkele principes en uitgangspunten uit de theorie besproken. De aandacht ligt hierbij op het uitgangspunt van ‘indalen’ van kennis en expertise over internationale aangelegenheden binnen een ministerie. Paragraaf 7.3 bespreekt het ‘groeipad’ van directies IZ binnen Nederlandse ministeries. Daarbij wordt in paragraaf 7.4 ook een vergelijking gemaakt met de internationalisering van het ministerie van Justitie en de ontwikkeling van DEIA. De conclusies van dit hoofdstuk, in paragraaf 7.5, relateren de besproken trends over IZ’s – indalen en het groeipad – aan ontwikkelingen die het ministerie van Justitie en in het bijzonder DEIA hebben doorgemaakt bij de organisatie van hun internationale functie.

## 7.2 INDALLEN

De toegenomen internationalisering en Europeanisering levert ordeningsvraagstukken op voor organisaties. De vraag waarmee veel ministeries worden geconfronteerd, is hoe vorm moet worden gegeven aan de eisen die in het bijzonder de Europeanisering aan hen stelt. De invloed van Europa op het nationale beleid is groot. Op gezette tijden wordt een debat gevoerd binnen Nederlandse ministeries over hoe zij hun internationale werk organisatorisch optimaal vorm kunnen geven. In dat verband is van belang welke taken directies IZ moeten vervullen en welke taken overgelaten moeten worden aan de beleids- (of sector-) afdelingen.

In het omschrijven van de organisatie van het internationale en Europese werk binnen ministeries is ‘*indalen*’ de meest gebruikte term, zowel in de rapporten over internationale beleidscoördinatie als tijdens de interviews ten behoeve van dit onderzoek. ‘Indalen’ gaat in wezen over de vraag in hoeverre internationale taken kunnen en/of moeten ‘decentraliseren’<sup>146</sup> in de organisatie en welke taken gecentraliseerd (gebundeld) moeten blijven bij directies IZ. Een interdepartementaal rapport beschrijft indalen als volgt: “De verantwoordelijkheid voor het beleid – nationaal en internationaal – dient zo diep mogelijk in de organisatie te worden neergelegd.”<sup>147</sup> Uit de interviews bij andere ministeries is gebleken dat decentraliseren inderdaad het uitgangspunt is bij de inrichting van directies IZ. Daarbij wordt onderkend dat decentralisatie onontkoombaar is, gezien de omvang en gevolgen van het internationale beleidswerk. De scheidslijn tussen nationaal en internationaal beleid vervaagt. Daarnaast vereisen de noodzakelijke internationale netwerken en de impact die internationale ontwikkelingen hebben op het beleid, een betrokkenheid van het gehele departement.<sup>148</sup>

Het is van belang voor ogen te houden dat de taken van directies IZ onlosmakelijk verband houden met de taken van de rest van de organisatie. In die zin zijn de taken van een directie IZ en die van de rest van de organisatie altijd complementair aan elkaar. Het niet onderkennen van de complementariteit tussen organisatieonderdelen kan leiden tot zogenaamde

---

146) De termen ‘decentraliseren’ en ‘indalen’ worden in dit hoofdstuk beide gebruikt in dezelfde betekenis.

147) *Project internationale functie*, Verslag Stuurgroep, Programma Vernieuwing Rijksdienst, Gera Sneller, p. 6.

148) Dat wil overigens niet zeggen dat dit voor elke ambtenaar in de beleidsafdelingen geldt.

‘penduleswings’ – bewegingen van centralisatie, decentralisatie, centralisatie, etc. Deze pendulebewegingen zijn niet ongewoon binnen organisaties.<sup>149</sup>

### 7.3 GROEIPAD VAN IZ’S

Aan de hand van de bevindingen uit de interviews en van diverse observaties van de manier waarop de internationale functie in Nederlandse ministeries is georganiseerd, heeft het onderzoeksteam een ‘groeipad’ opgesteld. Het groeipad geeft een ontwikkeling van directies IZ binnen ministeries in Nederland weer. Vanuit het groeipad wordt gekeken in welke fase DEIA zich bevindt en hoe zij zich mogelijk verder gaat ontwikkelen.

De eerste fase in het groeipad is het ‘balkonnetje’ (of ‘hobbyclubje’). Het balkonnetje typeert het traditionele beeld van een departement dat wel wat internationaal werk heeft, maar waar dit nog niet is doorgedrongen tot de haarvaten. ministeries ondergaan hier hun eigen dynamiek. Zo waren voor het ministerie van Economische Zaken de jaren 1988-1992 cruciaal met het oog op het ‘1992’-programma (interne markt) en de omslag van nationale energieregulering naar Europese liberalisering. Voor het ministerie van Justitie waren dit in het bijzonder de ingrijpende gevolgen van het Verdrag van Maastricht en vervolgens de dynamische ontwikkeling van het JBZ-beleidsterrein. Gechargeerd gesteld hadden de afdelingen IZ in ministeries het monopolie op internationale onderhandelingen. Ze waren daarmee vrij geïsoleerd van de rest van hun ministerie; de rest ontbeerde de specifieke internationale verantwoordelijkheden.<sup>150</sup>

De tweede fase die in het groeipad wordt onderscheiden, is die van ‘Europese en/of internationale tegenhanger’. Het belang van de internationale omgeving neemt toe. Vooral de Europese samenwerking wordt intensiever en politieker, terwijl de toegenomen internationalisering verbreedt. De ministeries zijn echter nog steeds onvoldoende voorbereid op de internationale dimensie van hun werk. De directies IZ moeten de andere delen van hun ministeries betrekken bij de internationale beleidsprocessen en bij het verzorgen van de aansluiting tussen de nationale en internationale agenda’s. Dit heeft tot gevolg dat IZ’s moeten afstappen van hun monopolies, terwijl de ‘nationale’ beleidsmakers moeten internationaliseren. In deze fase kan een bureaucratisch spanningsveld ontstaan tussen de inhoudelijke experts en de generieke directies IZ.

Onderdeel van de tweede fase is het creëren van coördinatie-units binnen DG’s en directies. Deze fase is daarmee eigenlijk een fase van decentraliseren en concentreren van internationale kennis (of beter: centraliseren van internationale expertise, maar dan op een lager niveau). Beleidsdirecties moeten aangesproken kunnen worden op hun internationale taken. Directies

---

149) L.P. Jennergren, 1981, ‘Decentralization in organization’ in: *Handbook of organizational design, vol. 2 Adapting organizations to their environments*, edited by P.C. Nystrom and W.H. Starbuck; Schout, J.A., 1999, *Internal Management of External Relations, The Europeanization of an Economic Affairs Ministry*, European Institute of Public Administration, Maastricht.

150) Van den Berge and Schout, 2008.



IZ moeten enerzijds kunnen trekken op beleidsdirecties, maar anderzijds ook taken aan die beleidsdirecties kunnen overlaten, daar waar dat kan.

In de *derde* fase is de rol van IZ's die van *'aanjager/facilitator/monitor'*. Het ministerie heeft inmiddels de nodige expertise en netwerken opgebouwd. Meer directies zijn betrokken bij het internationale werk en leidinggevend hebben inmiddels ervaring opgedaan in de internationale arena's. Het internationale werk is voor de meeste beleidsterreinen 'ingedaald'. In deze fase is het de uitdaging tot een permanente structuur te komen wat betreft het 'sturen' van internationale en nationale beleidsprocessen. Daarnaast zal de rol van directies IZ verschuiven naar het volgen van de hoofdlijnen van beleid en het controleren daarvan.

Hoe meer het internationale werk zich elders in het 'ministerie verdiept, des te moeilijker wordt het voor IZ's om nog met afzonderlijke dossiers bezig te zijn. Daarentegen worden de coördinerende taken belangrijker: ervoor zorgen dat vastgestelde standpunten worden nageleefd, een *facilitator* van strategische processen te zijn, en het verzorgen van de 'horizontale' coördinatie (bijvoorbeeld het leveren van input voor de BNC-fiches).<sup>151</sup> Daarnaast kan een directie IZ, vanwege haar brede en algemene mandaat, het departement tot op zekere hoogte internationaal georiënteerd houden.

In de derde fase rijzen ook vragen over 'meerwaarde': welke taken kunnen indalen en welke niet, waar houdt de verantwoordelijkheid van een directie IZ op en waar opereer je duidelijk in het verlengde van het nationale beleid? In deze discussie kan de vraag worden opgeworpen wat de essentiële taken van een IZ zijn. Er ontstaan dan discussies over de meerwaarde van IZ's, omdat beleidsdirecties inmiddels hun eigen internationale routine en netwerken hebben opgebouwd. In termen van profiel is de *facilitator* geen boodschappenjongen, ook geen concurrent, maar een *meedenker* en *monitor*.

Naast deze drie fasen komt uit het onderzoek ook nog een *vierde* fase naar boven. De drie beschreven fasen zijn allemaal fasen in de voortschrijdende normalisatie van het Europese en internationale beleid. Een mogelijke vierde fase is de *'bezuinigingsfase'*. Diverse ontwikkelingen maken het aannemelijk dat er inderdaad zo'n vierde fase is:

- Voortdurende taakstellingen, reorganisaties en bezuinigingen binnen de Rijksoverheid wakkeren de vraag verder aan of een directie IZ daadwerkelijk meerwaarde heeft;
- Aangezien internationaal nogal eens 'politiek niet telt', kan een bezuiniging relatief zwaar op internationaal werk drukken. Een toenemende kritische houding tegenover 'Europa' kan dit versterken;
- Denkbaar is dat de expertise en netwerken die in een directie IZ zijn opgebouwd, in de derde fase worden afgebroken, omdat ze inmiddels zijn overgenomen door de beleidsdirecties. De consequentie van het indalen van het internationale werk bij de beleidsdirecties van een ministerie is dat de rol van IZ's verandert en kleiner wordt.

---

151) 'BNC' staat voor Werkgroep Beoordeling Nieuwe Commissievoorstellen, die gemiddeld tweemaal per maand onder leiding van het ministerie van Buitenlandse Zaken bijeenkomt ter bespreking van de inhoud en gevolgen van nieuwe voorstellen op het gebied van EU-wetgeving en -beleid.

Ook de ontwikkeling van EU-agentschappen, en de versterkte betrokkenheid van nationale uitvoerings- en inspectieorganisaties daarbij, kan tot gevolg hebben dat directies ontwikkelingen op internationaal en Europees gebied aan dergelijke instanties overlaten. Internationale taken kunnen op die wijze weer buiten beeld raken.

Ten slotte: als er een vierde fase is, kan dit zelfs een *vijfde* fase oproepen: het ‘*Centraliseren van de internationale functie*’, als duidelijk wordt dat er gaten vallen in het internationale beleid van de organisatie. Dit kan leiden tot de reeds genoemde pendule-bewegingen uit paragraaf 7.2: indalen, merken dat er verslapping van het internationale beleid optreedt, centralisatie, indalen, etc.

	<b>Fase 1</b>	<b>Fase 2</b>	<b>Fase 3</b>	<b>Fase 4</b>
	<b>Balkonnetje</b>	<b>Tegenhanger</b>	<b>Facilitator</b>	<b>Bezuinigingen?</b>
<b>Organisatie internationale functie</b>	Het ministerie heeft een aparte afdeling voor internationale taken.	Een IZ wordt versterkt op stafniveau om te zorgen dat de DG's meer gaan investeren in internationale taken	DGs creëren eigen IZs	Bezuinigingen op IZs en eigen IZs op basis van financiële overwegingen en niet organisatie-taken
<b>Hoofdtak IZ</b>	Behartigen van de belangen van de hele departement ( <i>stand alone</i> )	Zorgen dat alle afdelingen voldoende actief zijn op internationaal terrein, aansturen dat nationaal en internationaal beleid verbonden worden en zorgen voor de omvorming van de DG's.	Rol van het centrum (IZ) in internationale aansturing wordt minder, specifiek op beleidsvorming. Het centrum houdt verantwoordelijkheid voor het proces en de afstemming met DG's.	Probleem ontstaat dat IZs zijn <i>verkleind</i> , terwijl DG's eieren voor hun geld kiezen en bezuinigingen op het internationale werk (daar waar niet echt gescoord wordt).
<b>Rol van de DG's</b>	Zelfstandig op het 'nationale'.	In concurrentie (of samenwerking) met IZs.	DG's zijn verantwoordelijk voor aansluiting nationaal en internationaal beleid en alles wat daar bij komt kijken.	Belangrijk dat IZs hun autoriteit gebruiken om processen te monitoren en aan te sturen.
<b>Opstellen strategie &amp; woordvoerschap</b>	IZ	IZ	DG's en IZs als facilitator en monitor	IZ zal reserve-capaciteit nodig hebben.

Tabel 2: Normalisatie van IZs in fases

#### 7.4 HET MINISTERIE VAN JUSTITIE EN HET GROEIPAD

Op het eerste gezicht lijkt het groeipad aan het ministerie van Justitie voorbij te zijn gegaan. Binnen het ministerie was het internationale werk immers reeds decentraal belegd vóór de oprichting van DEIA. Er werd ook al gewerkt vanuit het principe: ‘nationaal is internationaal’. Met de oprichting van het Bureau Internationale Zaken (BIZ) – de voorloper van DEIA – in 1995 werd ook géén monopolie gecreëerd op internationale onderhandelingen en internationaal beleid. Het ministerie van Justitie werd aldus vóór de oprichting van BIZ én daarna reeds gekenmerkt door de verantwoordelijkheid van de experts voor de internationale dimensie van hun werk.

In het bijzonder na de inwerkingtreding van het Verdrag van Maastricht nam het besef bij dossierhouders binnen het ministerie van Justitie toe dat het belang van Europese samenwerking op het terrein van Justitie zou toenemen. De eerste dossierhouders die de groeiende invloed van Europese samenwerking op Justitie-beleidsterreinen opmerkten waren de dossierhouders binnen de directie Wetgeving (DW). Het monopolie op de internationale dimensie van het Justitiebeleid in de beginfase van de internationalisering lag op die manier vooral bij DW. DW speelde een belangrijke inhoudelijke rol op alle hoofdbeleidsterreinen met een internationale dimensie.<sup>152</sup> BIZ speelde vooral een coördinerende rol; DW een beleidsinhoudelijke rol. Hiermee verschilt de gang van zaken bij Justitie met die van andere ministeries, aangezien de internationale dimensie niet volledig, dan wel grotendeels, belegd was bij één enkele IZ.

Met de verdere internationalisering van het Europese JBZ-beleid en de toename van het belang van bilaterale betrekkingen op Justitieterrein nam ook het politieke belang van internationale samenwerking toe.<sup>153</sup> Ondermeer vanwege deze ontwikkelingen veranderde zowel de rol van DW als die van BIZ. De overige directies en DG's raakten meer betrokken bij het internationale werk. DW was niet langer de voornaamste speler op het internationale terrein. Verscheidene directies en diensten werden bij de internationale dimensie van het Justitiebeleid betrokken. De noodzaak tot versterking van de horizontale coördinatie werd zichtbaar. Daarom werd besloten tot oprichting van DEIA, waarin het Stafbureau Internationale Zaken (SIZ) en de coördinerende en vertegenwoordigende taken van de (toenmalige) directies DVB en DISAD zijn opgegaan.<sup>154</sup>

Het verschil tussen het ministerie van Justitie en andere ministeries in de *tweede* fase betreft dus de rol van IZ in de aansluiting tussen nationaal en internationaal beleid. DEIA is opgericht o.a. met als doel het verbeteren van de horizontale coördinatie.<sup>155</sup> Het verzorgen van de aansluiting tussen nationaal en internationaal is echter een expliciete taak voor de Directoraten-generaal en directies zelf. DEIA speelt hierin vanuit haar taaktoebedeling in beginsel geen rol, behalve dan via de EIBK-cyclus. DEIA heeft niet, zoals andere directies IZ

---

152) Herontwerp Internationale Functie, p. 9.

153) Herontwerp Internationale Functie, pp. 7 en 12.

154) Herontwerp Internationale Functie, p. 19.

155) Zie Herontwerp Internationale Functie.

in Nederlandse ministeries, de specifieke taak de nationale en internationale agenda's samen te brengen en daarmee de aansluiting te verzorgen. Een ander kenmerk van de tweede fase betreft de oprichting van coördinatie-units binnen Directoraten-generaal. Binnen DGRR en DGPJS wordt thans gewerkt aan de verdere opbouw en uitbreiding van de internationale functie. De internationalisering van het beleid van DGRR en DGPJS hangt echter – zoals blijkt uit interviews met betrokkenen – niet samen met de oprichting en de taken van DEIA. We zien derhalve in de tweede fase dat DEIA geen taak heeft bij het aanbrengen van een verbinding tussen nationaal en internationaal beleid. In overeenstemming daarmee vindt de internationalisering van Directoraten-generaal ook onafhankelijk van de rol van DEIA plaats.

In de tweede fase van het groeipad ligt het woordvoerderschap in internationale gremia in de regel bij een directie IZ. Ook hier verschilt het ministerie van Justitie met andere ministeries, omdat het woordvoerderschap voor Nederland – met uitzondering van CATS,<sup>156</sup> SCIFA,<sup>157</sup> JBZ-RELEX<sup>158</sup> – vaak nog door de experts wordt gedaan. Het onderzoeksteam merkt hierbij op dat beleidsdirecties woordvoerderschappen in werkgroepen wel steeds vaker aan de Permanente Vertegenwoordiging willen overlaten.

Het ministerie van Justitie zit nu op een scheidslijn tussen de tweede en derde fase. De *derde* fase is nog niet (volledig) aangebroken. Vanuit het groeipad is de verwachting dat Directoraten-generaal de verantwoordelijkheid dragen voor de aansluiting tussen nationaal en internationaal beleid in de derde fase. Binnen het ministerie van Justitie dragen Directoraten-generaal deze verantwoordelijkheid echter formeel al vanaf de eerste fase. Tegelijkertijd zien we dat nationaal en internationaal beleid binnen het ministerie nog onvoldoende aansluiting vindt.<sup>159</sup> Overigens wordt dit fenomeen (in wisselende mate) ook wel bij andere ministeries waargenomen.

De vraag die bij het onderzoeksteam – vanuit de beginselen van het groeipad – opkomt, is of DEIA de taak zou moeten hebben de aansluiting tussen nationaal en internationaal beleid te verzorgen. Feitelijk vervult DEIA deze taak veelal reeds, aangezien zij, zo blijkt uit de interviews, een verantwoordelijkheid voelt voor het oppakken van internationale beleidsvraagstukken die niet reeds door een beleidsdirectie zijn opgepakt. DEIA is vanuit haar taaktoebedeling verantwoordelijk voor het signaleren van internationale beleidsvraagstukken en het agenderen hiervan in intra-departementale (internationale) overleggen. Zij draagt géén verantwoordelijkheid, vanuit het O&F rapport, voor het niet-oppakken van deze beleidsvraagstukken door de Directoraten-generaal. Zij voelt deze verantwoordelijkheid niettemin in de praktijk wel, blijkens respondenten. Dit kan er zelfs toe leiden dat DEIA soms tijdelijk taken overneemt van de beleidsdirecties.

---

156) O&F rapport, p. 19, overgenomen van de voormalige directeur DISAD, plv. DGIIV (nu onderdeel DGRR).

157) O&F rapport, p. 19, overgenomen van de directeur Vreemdelingenbeleid (nu DMB).

158) Geen taak volgens het O&F rapport, maar in de praktijk wel. Voor dit woordvoerderschap door DEIA was gekozen omdat in JBZ-RELEX een veelheid aan onderwerpen aan de orde komt waarvoor niet één verantwoordelijke beleidsdirectie viel aan te wijzen.

159) Zie Herontwerp Internationale Functie. Zie daarnaast rapport DGRR: twee jaar later, Andersson Elffers Felix, Utrecht, 17 juli 2008, p. 38.

## 7.5 CONCLUSIES

In dit hoofdstuk heeft het onderzoeksteam het proces betreffende ‘indalen’ – de meest gebruikte term in het omschrijven van de internationale functie van ministeries – beschreven. ‘Indalen’ gaat in wezen over de vraag in hoeverre internationale taken kunnen en/of moeten decentraliseren. Van belang bij decentraliseren is het onderkennen van de onlosmakelijke complementariteit van de taken van het centrum (een directie IZ) en decentrale beleidsafdelingen binnen een ministerie. Decentralisatie is onontkoombaar voor ministeries vanwege de omvang en zwaarte van het internationale beleidswerk en vanwege de vervaging van de scheidslijn tussen nationaal en internationaal beleid.

Naast dit theoretisch perspectief heeft het onderzoeksteam een ‘groeipad’ onderscheiden op basis van de ontwikkeling van de internationale functie in acht Nederlandse ministeries. Op basis van het groeipad en de bevindingen van dit evaluatieonderzoek zien we dat de internationale functie van het ministerie van Justitie geleidelijk aan tot wasdom is gekomen.

Het ministerie bevindt zich thans in de overgang van de tweede naar de derde fase. Binnen het ministerie bestaan (grote) verschillen in internationale betrokkenheid tussen directies en Directoraten-generaal. Vooral directies die vanaf de eerste fase van het internationaliseringproces zijn betrokken, zijn (vanzelfsprekend) meer geïnternationaliseerd dan directies en Directoraten-generaal die pas later met internationale beleidsvraagstukken in aanraking zijn gekomen. Binnen DGPJS en DGRR is een begin gemaakt met het opzetten en de verder uitbreiden van de internationale functie binnen de betreffende Directoraten-generaal. Deze ontwikkeling duidt op het oppakken van het probleem inzake de aansluiting tussen nationaal en internationaal.

Naar het zich laat aanzien, zal DEIA zich in de toekomst verder ontwikkelen van *tegenhanger* naar *facilitator*. DEIA als tegenhanger zorgt ervoor dat andere delen van het ministerie van Justitie bij internationale beleidsprocessen betrokken worden. DEIA verzorgt dan tevens de aansluiting tussen nationale en internationale agenda's, waar dat nodig is. Met de overgang van de tweede naar de derde fase moet DEIA zich tevens voorbereiden op een herijking. Denkbaar is dat zij zich meer en meer zal ontwikkelen tot *facilitator*. In die hoedanigheid zal DEIA helpen hoofdlijnen te formuleren en op nieuwe ontwikkelingen wijzen. Haar coördinerende taken zullen nóg belangrijker worden: zorgen dat vastgestelde standpunten worden nageleefd; *facilitator* van strategische processen; en het verzorgen van horizontale coördinatie.

## 8. Hoofdbevindingen

### 8.1 ACHTERGROND

De internationalisering en Europeanisering van de beleidsterreinen van het ministerie van Justitie zijn de laatste twintig jaar aanzienlijk toegenomen. Dit heeft ertoe geleid dat het Justitiebeleid ten aanzien van tal van onderwerpen die van fundamenteel belang zijn voor de inrichting van een veilige en rechtvaardige samenleving in Nederland, niet zozeer op nationaal maar steeds vaker op internationaal niveau worden ontwikkeld. De internationale ambities van het ministerie van Justitie zijn hoog. Het ministerie staat voor het bevorderen van de totstandkoming van een Europese en internationale rechtsorde. Dit is geen bescheiden opdracht, gezien het complexe en dynamische internationale krachtenveld waarin het ministerie zich als relatief kleine speler bevindt.

Dit alles stelt hoge eisen aan de professionaliteit van ambtenaren en de manier waarop de internationale functie binnen de organisatie wordt vormgegeven. Want binnen het complexe krachtenveld moet het ministerie van Justitie consistent en coherent, op het juiste moment, in het daartoe meest geschikte forum, de Nederlandse belangen zo effectief mogelijk behartigen. Het ministerie heeft pas recentelijk organisatorische gevolgen verbonden aan de toegenomen internationalisering. Teneinde meer regie, coherentie en focus aan te brengen in de internationale functie, is in oktober 2006 binnen het ministerie de directie Europese en Internationale Aangelegenheden van start gegaan.

Dit onderzoek betreft een evaluatie van de manier waarop de afgelopen tweeëneenhalf jaar *vorm* en *inhoud* is gegeven aan internationale besluit- en agendavormingsprocessen van het ministerie van Justitie, en meer in het bijzonder door DEIA. Tevens is de vraag welke lessen daaruit kunnen worden getrokken voor een betere verankering van de internationale functie van het ministerie.

Dit is gedaan aan de hand van twee onderzoeksvragen:

- 1) Hoe heeft het ministerie van Justitie, en meer in het bijzonder DEIA, geopereerd ten aanzien van de:
  - a. EU-besluitvormingsprocessen, inclusief de intra- en interdepartementale afstemming op JBZ-terrein;
  - b. Bilaterale en multilaterale besluitvormingsprocessen, inclusief de intra- en interdepartementale afstemming, indien van toepassing?
- 2) Hoe verloopt de agendavorming van internationale dossiers bij het ministerie van Justitie, en in het bijzonder bij DEIA?

Voor het beantwoorden van de eerste onderzoeksvraag zijn in totaal zes besluitvormingsdossiers geanalyseerd. Ten aanzien van de EU-besluitvormingsprocessen zijn twee dossiers aan een analyse onderworpen, te weten: de voorbereidingen van de JBZ-Raad van november 2008 en de onderhandelingen over de herziening van het Eurojustbesluit. Met betrekking tot de bilaterale en multilaterale besluitvormingsprocessen zijn vier dossiers geanalyseerd, te weten: het bezoekdossier Suriname, het bilaterale kader tussen de Verenigde Staten en Nederland *Agreed Steps*, de oprichting van het Expertisecentrum mensenhandel Bulgarije en, tot slot, de inbreng van het ministerie van Justitie in de notitie Mensenrechtenstrategie van het ministerie van Buitenlandse Zaken. De conclusies van de afzonderlijke dossiers zijn getoetst aan een toetsingskader, bestaande uit criteria voor de mate van doelbereiking (EIBK en de overkoepelende Justitie-doelstellingen), criteria met betrekking tot de effectiviteit van besluitvormingsprocessen en criteria op basis van het O&F rapport inzake de toetsing aan de hoofdbeginselen van de internationale functie en de taakuitvoering van DEIA.

Voor het beantwoorden van onderzoeksvraag 2 zijn vier dossiers geanalyseerd, te weten Interlandelijke adoptie, EU-PNR, Illegale tewerkstelling en WOTS. De conclusies van de afzonderlijke agendavormingsdossiers zijn getoetst aan indicatoren die de onderzoekers op basis van het O&F rapport, relevante literatuur en eigen waarneming hebben geformuleerd. Hierbij is gekeken naar het al of niet bestaan van interne richtlijnen over agendavorming binnen het ministerie, naar het principe van ‘nationaal is internationaal’, of DEIA en de directies regelmatig overleg hebben over de agenda’s, alsmede de manier waarop DEIA signaleert, initieert, coördineert en vervolgens dossiers overdraagt.

Het dossieronderzoek is weergegeven in Deel 1 van dit rapport. De hoofdbevindingen zijn gebaseerd op dossieroverstijgende conclusies inzake de besluitvormings- en de agendavormingsprocessen binnen het ministerie.

Daarnaast hebben de onderzoekers het noodzakelijk geacht, ter aanvulling van het dossieronderzoek van Deel 1, een contextanalyse, een analyse over het detacheringsbeleid en een beknopte vergelijking tussen DEIA en directies Internationale Zaken bij andere ministeries uit te voeren. De resultaten van dit aanvullende onderzoek zijn weergegeven in Deel 2 van dit rapport. De conclusies van die hoofdstukken worden mede gebruikt om aandachtspunten te formuleren voor de betere verankering van de internationale functie bij het ministerie van Justitie, en DEIA in het bijzonder.

## 8.2 HOOFDBEVINDINGEN BESLUITVORMINGSPROCESSEN

### ***1. De Europese, multilaterale en bilaterale belangenbehartiging door het ministerie van Justitie verloopt in de regel professioneel en is effectief, gezien de overwegend goede resultaten.***

In vijf van de zes onderzochte dossiers zijn de vooraf gestelde beleidsdoelen, boven verwachting (Suriname), volledig (Expertisecentrum mensenhandel Bulgarije,



mensenrechtenstrategie) of grotendeels (JBZ-Raad, Eurojust) bereikt. Bij de Europese besluitvormingsprocessen zijn zoveel spelers betrokken die andere en/of tegengestelde belangen hebben, dat een lidstaat nooit volledig alle doelen kan behalen. In één dossier, *Agreed Steps*, moest het besluitvormingsproces nog opgestart worden.

Opvallend in de meeste dossiers is de grote inzet, creativiteit en professionaliteit die de Justitie-experts en medewerkers van DEIA tonen om goede resultaten te bereiken.

**2. *De Justitie-inzet in de onderzochte besluitvormingsdossiers is niet altijd aan te merken als tijdig of pro-actief. Dit heeft echter het behalen van een goed resultaat niet in de weg gestaan.***

Eén van de criteria voor effectieve belangenbehartiging betreft het formuleren van een *tijdige* en *pro-actieve Justitie-inzet* ten behoeve van de beïnvloeding van de besluitvormingsprocessen. Hieraan is in de meeste van de onderzochte dossiers niet voldaan. In het Eurojust-dossier, bijvoorbeeld, behoorde Nederland wel tot de initiatiefnemers van het wijzigingsvoorstel. De eerste grote slag, het daadwerkelijk meeschrijven aan het initiatiefvoorstel, is echter gemist. In het behartigen van de Nederlandse Justitiebelangen in de nota Mensenrechtenstrategie, die werd geschreven door het ministerie van Buitenlandse Zaken, kwam het ministerie van Justitie pas in beweging nadat het daartoe door BZ in de gelegenheid was gesteld.

Ook voor de onderzochte bilaterale dossiers lijkt de tijdigheid en pro-activiteit een belangrijk aandachtspunt. Daar wordt de beleidsinzet van het ministerie van Justitie nogal *ad hoc* en op het allerlaatste moment bepaald of bijeengebracht.

**3. *De coördinatieprocessen en de samenwerking tussen DEIA en de directies verlopen niet altijd vlekkeloos. Dit verhindert overigens niet dat het ministerie van Justitie internationaal doorgaans met één stem spreekt.***

Een voorwaarde voor effectieve belangenbehartiging betreft een *consistente, coherente en flexibele Justitie-inbreng*, die bij alle Nederlandse betrokken spelers bekend en aanvaard is, en zonodig aangepast kan worden indien de omstandigheden dit vereisen. DEIA draagt hiervoor de verantwoordelijkheid binnen de internationale functie van het ministerie van Justitie. De twee Europese besluitvormingsdossiers laten zien dat de coördinatieprocedures binnen het ministerie vaste routine zijn. In het voortraject van de EU-besluitvormingsprocessen is soms wel verschil van inzicht tussen partijen, maar uiteindelijk spreekt Justitie/Nederland met één stem.

Het beeld dat hierover in de bilaterale besluitvormingsdossiers naar voren komt, is diffuser van aard. Dit is te verklaren doordat de coördinatie bilateraal zich niet alleen beperkt tot de directies en afdelingen binnen het kerndepartement, maar DEIA ook te maken heeft met uitvoeringsinstanties, diensten en aan het ministerie gerelateerde organisaties die vaak eigenstandig bilaterale relaties aangaan en zich daarin lastig laten coördineren. Dit komt duidelijk naar voren in het Suriname-dossier, waar de Nederlandse ambassade in Paramaribo zich verbaasde over het grote aantal partijen van Justitie dat daar zaken deed, ogenschijnlijk

zonder enige onderlinge afstemming. Het bezoek van de minister van Justitie aan Suriname heeft ertoe geleid dat de Justitie-inzet nu veel consistentier en coherenter is geworden.

De coördinatietaak van DEIA wordt onderscheiden in *proces- en beleidscoördinatie* en *horizontale beleidscoördinatie*. De proces- en beleidscoördinatie door DEIA gebeurt adequaat. Voor de meer horizontale, strategische beleidscoördinatie is soms te weinig aandacht, mede omdat de andere coördinerende taken zo tijdrovend zijn. Men krijgt de indruk dat DEIA veel op ‘processen’ werkt, en minder op de inhoud van dossiers.

De dossieranalyses laten inzake de *samenwerking, wederzijdse informatie-uitwisseling en kennisdeling* een wisselend beeld zien. Het onderzoeksteam constateert dat de samenwerking tussen de Justitie-onderdelen en DEIA op zichzelf niet het probleem is. Men werkt samen, omdat het werk dit vereist: het moet. De dossierhouders leveren inhoudelijke input op aanvraag van DEIA voor de JBZ-Raad, het Surinamebezoek, etc. Sterkere vormen van samenwerking, zoals actieve wederzijdse informatie-uitwisseling en actieve kennisdeling, verlopen in de praktijk echter moeizamer. Een positief voorbeeld van optimale informatie-uitwisseling en kennisdeling binnen het ministerie betrof de ‘coproductie’ tussen DW en DEIA in het dossier Mensenrechtenstrategie.

Uit de dossiers JBZ-Raad en Expertisecentrum mensenhandel komt naar voren dat de samenwerking met het ministerie van BZK doorgaans goed verloopt. Ook de relatie met het ministerie van BZ loopt in de regel soepel (JBZ-Raad).

#### ***4. De strategiebepaling en prioritering in en tussen dossiers is onderbelicht.***

Een belangrijke indicator voor effectieve belangenbehartiging betreft de mate van *strategiebepaling* in een dossier, die zich vertaalt in een vooraf bepaald ambitieniveau, prioritering, inzet van middelen, in de rol van de top, etc. In bijna alle dossieranalyses valt op dat de minister van Justitie zelf zeer nauw betrokken is bij het bepalen van het ambitieniveau en het te behalen resultaat binnen een bepaald dossier. In het Eurojust-dossier is tevens duidelijk sprake van een strategische aanpak en keuzes op dossierniveau. De aanwezigheid van een Nederlandse END’er bij de Europese Commissie, werkzaam op het Eurojust-dossier, heeft een strategische meerwaarde gehad voor Nederland. Meer in brede zin lijkt de strategiebepaling in dossiers door DEIA enigszins onderbelicht.

Wat betreft de invulling van haar *strategie- en visievormingstaak* zou, aldus het EIBK, binnen DEIA meer aandacht moeten zijn voor de prioritering van de multilaterale en bilaterale samenwerking, bijvoorbeeld door het opstellen van een beleidskader voor de Verenigde Staten, voor de Verenigde Naties of ten behoeve van andere partijen waarmee het ministerie van Justitie permanente en prioritaire relaties onderhoudt. Uit de dossierstudies is gebleken dat de bovenstaande strategische kaders nog niet aanwezig zijn. DEIA is thans bezig met het ontwikkelen van dergelijke kaders. Het dossier Suriname is er een mooi voorbeeld van dat intensieve procescoördinatie door DEIA uitmondt in een meer gestructureerde aanpak voor de middellange termijn.

**5. *De bewindslieden en ambtelijke top worden goed door DEIA ondersteund bij de uitvoering van hun internationale taken.***

Ten aanzien van de *faciliterende taak* van DEIA wordt geconstateerd dat met haar komst de facilitatie van de politieke en ambtelijke top sterk is verbeterd. DEIA heeft directe toegang tot de bewindslieden en zij weet hun wensen goed te vertalen. Ook beseffen de andere Directoraten-generaal nu dat DEIA ook voor hen werkt. Deze logistieke en inhoudelijke coördinatietaken zijn overigens wel zeer arbeidsintensief.

8.3 HOOFDBEVINDINGEN AGENDAVORMINGSPROCESSEN

**1. *DEIA pakt haar signalerende en initiërende rol inzake agendavorming vroegtijdig op.***

Het betreft hier de rol van DEIA bij nieuwe dossiers die geen directe portefeuillehouder hebben. In twee van de onderzochte dossiers heeft er een overdracht van de trekkersrol plaatsgevonden. DEIA heeft daarbij een *initiërende rol* gespeeld bij dossiers die door haar als prioritair en horizontaal zijn aangemerkt. DEIA heeft in beide gevallen gesignaleerd, geïnitieerd en gecoördineerd en vervolgens het dossier overgedragen. De overdracht van het dossier EU-PNR is bemoeilijkt door de afwezigheid van een leidraad over een dergelijke overdracht. Dit was deels te wijten aan de breedte van het dossier. Tevens bleek de bereidheid bij de betrokken directies om verantwoordelijkheid te nemen, bij de behoefte achter te blijven. Duidelijker afspraken over de overdracht vóór aanvang van het initiatief, zouden voor DEIA een manier zijn om deze situatie voortaan te voorkomen. Het dossier Illegale tewerkstelling betrof weliswaar geen ‘verweesd’ dossier, waardoor de overdracht van de trekkersrol soepeler verliep. De meerwaarde van de initiëring door DEIA is hierbij duidelijk.

**2. *Er ontbreken interne richtlijnen en overlegstructuren waar agendaproblemen adequaat mee opgelost kunnen worden.***

Op de eerste plaats is uit de analyses van de agendavormingsprocessen gebleken dat er nauwelijks *interne richtlijnen* zijn waarop kan worden teruggevallen bij onduidelikheden over de plaatsing en/of overdracht van een dossier. In de voorkomende gevallen blijkt dat het DEIA veel tijd en moeite kost andere directies ertoe te bewegen de verantwoordelijkheid voor het ‘verweesde’ dossier over te nemen. Het valt het onderzoekteam op dat de lijn niet automatisch de onderwerpen oppakt of bereid is om op te pakken. Uit analyses van de agendavormingsprocessen komt niet duidelijk naar voren of DEIA en de directies *regelmatig en structureel overleg* hebben over de lopende dossiers of toekomstige agenda’s.

**3. *De informatie-uitwisseling tussen de directies en DEIA over bestaande internationale Justitie-dossiers is niet optimaal.***

Het WOTS-dossier laat zien dat de directie die verantwoordelijk is voor het aanleveren van de dossierbijdragen ten behoeve van bilaterale bezoeken, goed op de hoogte is van de geplande

bezoeken. Andersom is DEIA niet betrokken bij het benaderen van landen waarmee een eventuele WOTS-relatie wordt aangegaan. Enerzijds zou betere informatie-uitwisseling ervoor kunnen zorgen dat DEIA hierbij meer strategisch kan adviseren en horizontale verbanden kan leggen. Anderzijds zou de betrokken directie beter kunnen anticiperen op verzoeken voor dossierbeschrijvingen. In het dossier Interlandelijke adoptie lijkt deze informatie-uitwisseling soepeler te verlopen.

#### 8.4 AANDACHTSPUNTEN VOOR EEN BETERE VERANKERING VAN DE INTERNATIONALE FUNCTIE

##### **1. *Besteed (nog) meer aandacht aan strategie- en visievorming***

Het internationale profiel van het ministerie van Justitie is nogal diffuus. Het is onvoldoende duidelijk waar Nederland internationaal voor 'staat'. De beide bewindslieden zijn internationaal zeer actief en zichtbaar, en hebben hun eigen prioriteiten. Op sommige terreinen zijn ze progressiever dan het eigen apparaat. Er bestaat echter geen echte brede visie of strategie van het ministerie op het gehele terrein van de internationale justitiesamenwerking. Het EIBK, de inbreng van een gemeenschappelijk Benelux-standpunt in de Stockholm-discussie binnen de Europese Unie en de rechtsstaat-monitor zijn voorbeelden van aanzetten tot een visie. Het profiel kan versterkt worden door een scherpe selectie van – een beperkt aantal – prioriteiten, waar Nederland in internationale onderhandelingen respectievelijk internationale organisaties en in bilaterale relaties werkelijk op inzet. Deze zouden periodiek moeten worden bijgesteld, in nauw overleg met de bewindspersonen. Dit proces is in wording.

DEIA zou voor haar deel van het internationale en Europese werk duidelijke prioriteiten moeten stellen en die binnen en buiten het ministerie van Justitie moeten uitdragen. DEIA is te druk met procesbewaking, lopende agenda's en bezoeken en komt daardoor te weinig toe aan reflectie over lange-termijndoelen. Strategievorming is ook een taak die andere Directoraten-generaal wat betreft hun eigen terreinen actiever en serieuzer moeten opnemen.

##### **2. *De aansluiting tussen nationaal en internationaal binnen het DGPJS en het DGRR moet verbeterd worden.***

Uit de ontwikkelingsfases die directies Internationale Zaken doorgaans doorlopen, blijkt dat er voor het ministerie van Justitie te verwachten valt dat binnen de Directoraten-generaal serieus gewerkt gaat worden aan versterking van de aanwezige internationale expertise en capaciteit. Binnen het ministerie is deze tendens al zichtbaar. Zo heeft het DGRR een programmahoofd Internationaal aangesteld, die plannen zal ontwikkelen ter versterking van het eigen internationale profiel. Bij het DGPJS zijn ook signalen in die richting te constateren. Dit is een positieve ontwikkeling, omdat de internationale functie moet kunnen steunen op alle DG's. De top van het ministerie heeft hierin ook een rol te spelen.

**3. *Het begrip wederzijdse complementariteit moet worden aangescherpt. De regels voor de interne taak- en werkverdeling moeten scherper worden ontwikkeld en bewaakt.***

Thans bestaat bij de coördinatie van beleid, van strategie- en agendavormingsprocessen binnen het ministerie van Justitie wel eens onduidelijkheid over de vraag wie waarvoor verantwoordelijk is. DEIA voelt zich genoodzaakt de lacunes die dan in de organisatie ontstaan, op te vullen, omdat het zich daarvoor als eerste verantwoordelijk voelt. Dit heeft tot gevolg dat DEIA soms voor een bepaalde periode blijft zitten met een onderwerp dat niemand anders wil oppakken. Vooral als er meer directies bij betrokken zijn, is dit een probleem. DEIA signaleert deze problemen wel degelijk, maar er bestaat geen mechanisme waarmee bepaald wordt bij welke directie de verantwoordelijkheid voor het dossier moet liggen. De top moet hier ook op toezien; in het bijzonder de Bestuursraad kan hier een rol vervullen. Met scherpere regels voor de taakverdeling – die DEIA nauwgezet moet bewaken – kan worden voorkomen dat oneigenlijke taken bij DEIA terecht komen.

Ook bij de taak- en werkverdeling rondom het BNC-fiche en in de EIBK-cyclus bestaan onduidelijkheden in de praktijk. Het is aan te bevelen deze procedures voor iedereen helder op schrift te stellen.

**4. *Investeer nog uitdrukkelijker in de verdere professionalisering van de internationale functie.***

*Opbouw van kennis en expertise*

DEIA biedt nog te weinig strategisch-tactische kennis en expertise, gecombineerd met voldoende senioriteit aan de rest van het ministerie. Daardoor laat het gezag van DEIA bij de uitvoering van haar coördinatataken nog te wensen over. Autoriteit en deskundigheid zijn echter voor DEIA cruciaal om haar taken goed te vervullen. Voor het coördineren is ook inhoudelijke kennis noodzakelijk. Een Justitie-brede strategie kan niet worden opgezet zonder overzicht van lopende dossiers en het verloop van de onderhandelingen in die dossiers. Voor de vervulling van de derde taak, logistiek en facilitatie, geldt de noodzaak tot inhoudelijke kennis in mindere mate.

*Niches*

DEIA kan en hoeft niet hetzelfde niveau van dossierkennis te hebben als de beleidsdirecties. Zij moet juist meer investeren in kennisontwikkeling op een aantal horizontale thema's. De komende jaren zijn dit bijvoorbeeld Europese thema's als het Europees Openbaar Ministerie (EOM), de uitvoering van het Verdrag van Lissabon, de implementatie van het Stockholm Programma, de externe JBZ-betrekkingen van de EU, de subsidiariteitstoets en, meer in het algemeen, de mensenrechten. DEIA is reeds actief op deze onderwerpen, maar kan deze 'niches' veel beter benutten om zich intern en extern prominent op de kaart te zetten en profiel te geven.

### *Detacherings- en scholingsbeleid*

Het ministerie van Justitie zou nog meer kunnen investeren in een Europees en internationaal detacheringsbeleid. Met het oog op de mogelijkheid van beïnvloeding van het EU-beleid zou het END-beleid ingebed dienen te worden in de organisatie. Hetzelfde geldt voor de relatie tussen het END-beleid en het loopbaanbeleid op het ministerie zelf. Europese en/of internationale ervaring zou, meer dan nu het geval is, als een zichtbare pré binnen het ministerie beschouwd moeten worden. Het terugplaatsingsbeleid blijft daarbij een belangrijk aandachtspunt. Tevens zou aan het scholingsbeleid meer aandacht besteed kunnen worden. Zo zou DEIA de mentale en inhoudelijke voorbereiding binnen het Justitie-apparaat op de implementatie van het Verdrag van Lissabon voortvarend ter hand kunnen nemen door het organiseren van seminars, scholing, etc.

### *Personeelsbeleid*

Het voeren van een adequaat intern internationaal personeelsbeleid is voor de verdere internationalisering/Europeanisering van het ministerie van Justitie en het functioneren van DEIA van groot belang. DEIA kan proberen senior medewerkers uit de organisatie bij haar te laten werken, en andersom ervoor zorgen dat eigen DEIA-medewerkers op interessante vervolgplaatsen binnen het ministerie terecht komen.

## 8.5 SLOTOPMERKINGEN

De algemene conclusie van dit onderzoek is dat DEIA sinds haar oprichting een positieve bijdrage heeft geleverd aan de versterking van de internationale functie van het ministerie van Justitie. Voor een internationaal herkenbaar Nederlands optreden moet er een instantie zijn die dat internationale optreden van ambtenaren en/of bewindslieden van het ministerie begeleidt en de consistentie ervan waarborgt. DEIA vervult deze rol.

Bij de hierboven genoemde aandachtspunten moet in ogenschouw worden genomen dat de oprichting van DEIA een drastische wijziging in de organisatie van de internationale functie binnen het ministerie teweeg heeft gebracht. Er kan dan ook niet verwacht worden dat de interne verhoudingen reeds na tweeënhalf jaar geheel uitgekristalliseerd of in balans zijn. Het ministerie van Justitie is thans op zoek naar een evenwicht in de samenwerking tussen de directies en DEIA. DEIA was in de eerste tweeënhalf jaar van haar bestaan in opbouw. De DG's en directies moesten wennen aan de nieuwe verhoudingen en zijn bezig de eigen internationale functie verder te ontwikkelen. Uit het onderzoek blijkt dat DEIA haar taken wat betreft facilitatie en procescoördinatie goed op orde heeft. In de volgende fase van haar ontwikkeling dient vol ingezet te worden op verbetering van de horizontale coördinatie ten einde de visie- en strategievorming voortvarend ter hand te kunnen nemen. Vanuit deze regierol zal DEIA scherper kunnen sturen op de prioritering van het internationale werk en strategieprocessen kunnen faciliteren. Om de wederzijdse complementariteit en de stelregel 'nationaal is internationaal' te borgen, is het aan te bevelen DEIA een grotere rol te geven bij het monitoren van de implementatie van de strategie.

## BIJLAGEN





# Bijlage 1 Begeleidingscommissie

De heer professor mr. A.H. Klip (Universiteit van Maastricht) – voorzitter

De heer drs. J.D. van Andel (Ministerie van Justitie - DGPJS/DJJ)

Mevrouw mr. E.C. van Ginkel (Ministerie van Justitie - WODC)

De heer mr. N.D.A. Franssen (Ministerie van Justitie - DGRR/DRC)

De heer drs. W. Kingma (Ministerie van Buitenlandse Zaken – DGES/DIE)

Mevrouw dr. C.M. Klein-Haarhuis (Ministerie van Justitie - WODC)

De heer mr. dr. J. Rademaker (Ministerie van Justitie - DGWIAV/DEIA)

De heer mr. L.J. Vester (Ministerie van Justitie - DGWIAV/DW)



## Bijlage 2 Samenstelling onderzoeksteam Instituut Clingendael

De heer prof. dr. J.W. de Zwaan – projectleider

Mevrouw drs. S.J. Nollen – projectsecretaris en senior onderzoeker

De heer dr. J.A. Schout – senior onderzoeker

Mevrouw mr. B.T. van Ginkel – onderzoeker

Mevrouw mr. dr. F.A.N.J. Goudappel – onderzoeker

Mevrouw drs. M.M. van den Berge – onderzoeker

De heer A.J. van Dijken MSc MA – onderzoeksassistent



## Bijlage 3 Literatuur en bronnen

### LITERATUUR

- Baumgartner, F.R., 1993, *Agendas and Instability in American Politics*, American Politics and Political Economy Series. Chicago: The University of Chicago Press.
- Bovens, M, P. 't Hart en M. van Twist, 2007, *Openbaar Bestuur: Beleid, Organisatie en Politiek*, Kluwer, 7<sup>e</sup> druk.
- Bovens, M. en Schillemans, T., 2009, *Handboek publieke verantwoording*, Lemma, Den Haag.
- Berge, M.M. van den, and J.A. Schout, 2008, *From bending to stressing national interests? The impact of reforms and enlargements on EU negotiation between 1988-2008*, Instituut Clingendael, Den Haag.
- Berge, M.M. van den, S.J. Nollen, L.G van Schaik, 2007, *Weten van de hoed en de rand: over het bespelen van de Europese Unie, rechtstreeks en via de band. Een onderzoek naar agenda setting in de Europese Unie door het ministerie van V&W/DG Personenvervoer*, Instituut Clingendael, Den Haag.
- Hellema, D., 1995, *Buitenlandse politiek van Nederland*, Spectrum.
- Howlett, M. and M. Ramesh, 1995, *Studying Public Policy: Policy Cycles and Policy Subsystem*, Oxford University Press, Oxford.
- Jennergren L.P., 1981, 'Decentralization in organization' in: *Handbook of organizational design, vol. 2; Adapting organizations to their environments*, edited by P.C. Nystrom and W.H. Starbuck, Oxford University press, Oxford, pp. 39-58.
- Jordan, A.J. and Schout, J.A., 2006, *The Coordination of the European Union: Exploring the Capacities for Networked Governance*, Oxford University Press, Oxford.
- H. Kassim et al. eds., *The National Co-ordination of EU Policy: the Domestic Level*, Oxford University Press, 2000
- Keulen, van. M., 2006, *Going Europe or Going Dutch, How the Dutch government Shapes European Union Policy*, Amsterdam University Press, Amsterdam.
- Keulen, M. van, M.M. van den Berge en J.Q.Th. Rood, *Stof tot nadenken: Nederlands belangenbehartiging in het Europese stoffenbeleid*, april 2008.
- Kingdon, J.W., (2003), *Agendas, alternatives and public policies*, Longman, New York.
- Meulen, van der H., en R. Toxopeus, 2006, *Met gezwinde spoed. Het Nederlands EU-voorzitterschap in het Haags programma*, Instituut Clingendael, Den Haag
- Pedler, R., 2002., Changes in the Arena: Lessons from Lobby Cases, *European Union Lobbying: Changes in the Arena*, in: *European Union Lobbying: Changes in the Arena* edited by R. Pedler, Palgrave, Basingstoke, pp. 310-324.
- Pedler, R., 2002, Clean air and Car Emissions: What Industries and Issue Groups Can and Can't Achieve,, pp. 104-122.
- Peters, B.G., 2001, Agenda-setting in the European Union, in: *European Union: Power and policy-making*, edited by J. Richardson, Routledge, Londen/New York, pp. 77-94.

- Pollack, M.A., 1997, 'Delegation, Agency and Agenda setting in the European Community' in: *International Organization* 51 (1), 99-134.
- Pollack, M.A., 2003, *The Engines of European Integration: Delegation, Agency, and Agenda Setting in the EU*, Oxford University Press, Oxford.
- Princen, S. and M. Rhinard, 2006, 'Crashing and creeping: agenda-setting dynamics in the European Union' in: *Journal of European Public Policy* 13(7), pp. 1119-1132.
- Princen, S., 2009, *Agenda setting in the European Union*, Palgrave Macmillan.
- Rood, J.Q.Th., S.J. Nollen, M van Keulen en G.A.T.M. Arts, 2005, *Nederland en de totstandkoming van EU-milieurichtlijnen*, Instituut Clingendael, Den Haag.
- Russel, D. and A.J. Jordan, 2008, 'The United Kingdom' in: *Innovation in Environmental Policy? Integrating the Environment for Sustainability*, edited by A.J Jordan and A. Lenschow, Edward Elgar, Cheltenham.
- Sabatier, P., 2007, *Theories of the Policy Process*, Westview Press, 2nd edition.
- Schendelen, M.P.C.M. van, 2005, *Machiavelli in Brussels, The art of lobbying the EU*, Amsterdam University Press, Amsterdam.
- Schout, J.A., 1999, *Internal Management of External Relations, The Europeanization of an Economic Affairs Ministry*, European Institute of Public Administration, Maastricht.
- Schout, J.A. and K. Bastmeijer, 2003, 'The Next Phase in the Europeanisation of National Ministries: Preparing EU Dialogues' in: *Eipascopes* 2003/1, Maastricht, pp. 1-10.
- Schout, J.A., 2004, *Van event- naar issue-coördinatie. Een subsidiair alternatief voor de Nederlandse EU-coördinatie*, Voorstudie in opdracht van de ROB.
- Schout J.A., 2006, *Meedraaien in Europese projecten: Onafhankelijk onderzoek- en adviesprojecten in een politieke Europese context, Study on the consequences of EU agencies for the National Research Institute for Coast and Sea*, Clingendael, Den Haag.
- Voorhoeve, J.J.C., 1985, *Peace, Profits and Principles. A Study of Dutch Foreign Policy*, Leiden, Martinus Nijhoff.
- Woll, C., 2006, Lobbying in the European Union: From *sui generis* to a comparative perspective, *Journal of European Public Policy* 13(3), pp. 456-469.
- De Zwaan, J.W., *De EU-coördinatie van BZ: Goed, Beter, Best*, Rotterdam 2004 (noot 29)

#### DOCUMENTEN VAN HET MINISTERIE VAN JUSTITIE

- Aanvulling notitie *Bevordering Internationale Plaatsingen*, 10 december 2008.
- Bevordering Internationale Plaatsingen. Notitie inzake het Justitiebeleid en uitvoering.* Versie Bestuursraad. Ministerie van Justitie, Directie Europese en Internationale Aangelegenheden, 18 september 2008.
- Brief Minister van Justitie, kenmerk 5587354/09, 16 februari 2009.
- Brief Minister van Justitie, kenmerk 5567829/08/6, 10 oktober 2008.
- Europees en Internationaal Beleidskader 2008-2010, juni 2008.
- EU-Routeplanner, Mei 2008.
- Gezamenlijke verklaring naar aanleiding van het bilaterale overleg tussen de minister van Justitie en politie van de Republiek Suriname, de heer Ch. Santokhi en de minister van Justitie van het Koninkrijk der Nederlanden, de heer E.M.H. Hirsch Ballin te Paramaribo op 25 en 26 augustus 2008.



Interimrapport Voorbereidingsgroep Taken en Bevoegdheden Directie Europese en Internationale Aangelegenheden (DEIA), 21 juni 2006. (kortweg: Heukels)

Leergids 2009, Ministerie van Justitie, Directie Personeel & Organisatie.

Memorandum of Understanding tussen het Koninkrijk der Nederlanden en de Republiek Suriname inzake de wederzijdse uitwisseling van informatie betreffende de verkrijging en het verlies van de nationaliteit, Paramaribo, 26 augustus 2008

Memorandum of Understanding tussen het ministerie van Justitie van Nederland en het ministerie van Buitenlandse Zaken van de Republiek Suriname inzake de terugname van wederzijdse onderdanen, Den Haag, 9 oktober 2008

Opening Speech by the Minister of Justice, Ernst Hirsch Ballin, at the ICLN 7th Annual Conference “The Future of European Criminal Law - Concrete Perspectives with or Without the Lisbon Treaty”, World Forum, The Hague, 12 December 2008.

Organisatie en Formatierapport Directie Europese en Internationale Aangelegenheden, Fase II, O&F Rapport, Versie Bestuursraad, 16 augustus 2006. (kortweg: O&F Rapport)

Project Herontwerp Internationale Functie, 2006, *Eindrapport*, Niek Stapelbroek, Bastiaan Winkel en Arie IJzerman.

Samenwerken over grenzen heen, Resultaten monitoring DEIA, Periode 1 oktober 2006 – 1 augustus 2008, Project-, Programma- en AdviesCentrum (PPAC), Oktober 2008.

Speech van de minister van Justitie op 8 november 2007. “Investing in confidence - a vision of police and judicial cooperation in the EU”

Bureau secretaris-generaal, Programmteam Takenanalyse Justitie, *Eindrapport Departementale Takenanalyse Justitie*, juni 2005.

Verslag Internationaal Directeurenberaad 3 december 2008.

Andersson, Elffers, Felix, Rapport DGRR: twee jaar later, Utrecht, 17 juli 2008, p. 38.

## DOCUMENTEN EU

Besluit 2007/551/GBVB/JBZ van de Raad van 23 juli 2007.

Besluit 2009/426/JBZ van de Raad van 16 december 2008.

COM (2006) 402 definitief, 19.07.2006, Brussel.

COM (2006) 644 definitief, 23.10.2007, Brussel.

COM (2007) 249 definitief, 16.05.2007, Brussel.

COM (2007) 654 definitief, Brussel.

Conclusies van het Voorzitterschap Europese Raad van Brussel 14/15 december 2006 12 februari 2007, Brussel.

Het Haags programma: versterking van vrijheid, veiligheid en recht in de Europese Unie, 13 december 2004, Brussel.

Kaderbesluit 2008/909/JBZ van de Raad van 27 november 2008.

Publicatieblad van de Europese Unie, No. L138, 4 juni 2009.

Raad van de Europese Unie, van: het secretariaat-generaal, *Lijst van voorbereidende instanties van de Raad*, 16 januari 2009, Brussel.

## DOCUMENTEN STATEN-GENERAAL

Aanhangsel Handelingen, vergaderjaar 2008-2009, nr. 401.

Brief van de Voorzitter van de Eerste Kamer betreffende JBZ-instemmingsbesluit d.d. 26 november 2008, kenmerk 132638.76u.

Kamerstuk 22 112, nr. 550.

Kamerstuk 22112, nr. 595 fiche 4.

Kamerstuk 22112, nr. 608, fiche 1.

Kamerstuk 22112, nr. 623, fiche 7.

Kamerstuk 22112, nr. 635, fiche 1.

Kamerstuk 23490, EF.

Kamerstuk 23 490, nr. 532

Kamerstuk 23490, nr. 533.

Kamerstuk 23490, nr. 539.

Kamerstuk 23 490, nr. 557.

Kamerstuk 30361, nr. 132.

Kamerstuk 31265, nr. 2.

Kamerstuk 31265, nr. 8.

Kamerstuk 31265, nr. 10.

*Rijksbegroting 2008-2009*, Tweede Kamer, vergaderjaar 2008-2009, 31700 hoofdstuk VI, nr.2, p. 88-91.

## DOCUMENTEN OVERIG

Toescheidingsovereenkomst inzake nationaliteiten tussen het Koninkrijk der Nederlanden en de Republiek Suriname, Paramaribo, 25 november 1975, Tractatenblad van het Koninkrijk der Nederlanden, jaargang 1975, nr. 132.

Adviesraad Internationale Vraagstukken, 2006, *Europa een prioriteit!*, Den Haag.

Gemengde commissie ‘Sturing EU aangelegenheden, *Eindrapport, Programma Andere overheid, Rijksbrede takenanalyse*, voorzitter Mr. B.J. Baron van Voorst tot Voorst, Den Haag 7 juni 2005.

Commissie lesbisch ouderschap en interlandelijke adoptie, Rapport Interlandelijke Adoptie, “Alles van waarde is weerloos”, 29 mei 2008, Den Haag.

Houtskoolschets Internationale Zaken VROM (2008).

Interdepartementale Visitatie Juridische functie en Wetgeving, 2007, *verslag ‘Met Recht Verbonden’*.

IOB evaluatie, *Primus inter pares. Een evaluatie van het Nederlandse EU-voorzitterschap 2004*, het advies van de Raad van State, Kamerstukken II 2005/06, 29 993, nr.22 en de reactie van het kabinet op dit advies, Den Haag, 23 mei 2006, Kamerstukken II 2005/2006, 29 993, nr. 27.

Ministerie van Buitenlandse Zaken, 2007, *Naar een Menswaardig bestaan, Een mensenrechtenstrategie voor het buitenlands beleid*, Directie Mensrechten en vredesopbouw, afdeling Mensenrechten.

Project Internationale Functie, 2006, *Programma Vernieuwing Rijksdienst, verslag van de Stuurgroep*, redacteur Gera Sneller, Den Haag.

Raad voor het Openbaar Bestuur, 2004, *Nationale coördinatie van EU-beleid: een politiek en proactief proces*, Den Haag.

Schriftelijke vraag E-2273/99 van Alexandros Alavanos (GUE/NGL) aan de Commissie, 13 december 1999.



## Bijlage 4 Overzicht geïnterviewden (organisaties)

<b>Organisatie</b>	<b>Datum</b>
DRC	10-02-2009
DJJ	04-02-2009
EVD	02-04-2009
BZ	11-02-2009
BZ	11-02-2009
Straatsburg	02-04-2009
DW	11-03-2009
DW	03-03-2009
EC/JLS	06-03-2009
BZ (DWH)	03-02-2009
EK	23-03-2009
EZ	30-04-2009
BZ	13-02-2009
DW	16-04-2009
Berlijn	08-04-2009
DEIA	01-04-2009
BZ	16-04-2009
EZ	17-02-2009
BZK	28-01-2009
CO	01-04-2009
DJOA	19-03-2009
DEIA	11-12-2008
VROM	24-02-2009
KLPD	10-04-2009
SG	21-04-2009
PV-EU	06-03-2009
DW	02-04-2009
Parijs	10-03-2009
BZ	16-04-2009
VenW	18-03-2009
DRC	03-02-2009
VenW	18-02-2008
BZ (DWH)	03-02-2009
DV	25-02-2008
BZ	11-02-2009
Washington	08-05-2009
BERR	20-03-2009
RvdR	02-02-2009
TK	18-03-2009
DJJ	04-02-2009

DMR (BZ)	04-06-2009
DRC	01-04-2009
Paramaribo	26-02-2009
DTV	10-02-2009
OM	10-04-2009
DEIA	11-12-2008
DTV	10-02-2009
DW	09-04-2009
Eurojust	26-02-2008
DEIA	18-12-2008
DEIA	11-12-2008
DEIA	19-03-2009
DEIA	06-04-2009
PV-EU	19-02-2009
DEIA	11-12-2008
SZW	10-03-2009
DEIA	06-04-2009
FIN	11-03-2009
PV-EU	06-03-2009
DMB	02-02-2009
DEIA	10-12-2008
EZ	25-02-2009
EC	06-03-2009
DEIA	18-12-2008
EMM	10-04-2009
DMB	26-03-2009
RS	06-03-2009
DEIA	11-12-2008
SZW	08-04-2009
DEFRA	17-03-2009
DEIA	14-05-2009
BZ	16-04-2009
DW	14-05-2009
DEIA	13-02-2009
Eurojust	13-03-2209
LNV	09-04-2009
DEIA	06-04-2009
DG WIAV	31-03-2009
DMB	06-05-2009
DGRR	10-02-2009
VROM	24-02-2009
DEIA	11-02-2009
DMB	12-02-2009
BZK	16-04-2009
EZ	30-04-2009
DW	02-04-2009
DEIA	18-12-2008
DEIA	12-02-2009