

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		Afdeling EU
1a. Europese besluitvormingsprocessen	JBZ-Raad	DEIA primair verantwoordelijk
	Eurojust	DEIA niet primair verantwoordelijk
		Afdeling IBP
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
		Betrokkenheid DEIA
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-gestructureerde *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 detachings- en scholingsbeleid. Een analyse van deze horizontale taak van DEIA is gemaakt, omdat het detachingsbeleid 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 (fasen 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 AGENDAVORMINGSDOSSIEERS

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 teruggevallen 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.