

Vergaderjaar 2019–2020

31 568

Staatkundig proces Nederlandse Antillen

Nr. 215

BRIEF VAN DE MINISTER VAN JUSTITIE EN VEILIGHEID

Aan de Voorzitter van de Tweede Kamer der Staten-Generaal

Den Haag, 20 september 2019

Hierbij bied ik u, mede namens de Minister voor Rechtsbescherming en de Staatssecretaris van Justitie en Veiligheid, het onderzoeksrapport «Hoe doen de burens dat? Verslag van een zoektocht naar regionale *good practices* voor rechtshandhaving en veiligheid in Caribisch Nederland» aan¹. Het onderzoek is in de periode van juli 2018 tot juli 2019 uitgevoerd door onderzoekers van de Universiteit Leiden en de Universiteit van Curaçao, in opdracht van het Wetenschappelijk Onderzoeks- en Documentatiecentrum van mijn ministerie.

Door de wijziging van de staatkundige structuur van het Koninkrijk der Nederlanden op 10 oktober 2010 is Nederland ook stelselverantwoordelijk geworden voor het politieële en justitieële stelsel en de crisisbeheersing op Bonaire, Sint Eustatius en Saba (Caribisch Nederland). De eilanden zijn door hun geografische ligging echter (ook in risicovolle omstandigheden) meer op zichzelf aangewezen dan Europees Nederlandse gemeenten. Dit heeft geleid tot de vraag hoe andere Caribische eilanden verbonden met een basisland dit stelsel hebben ingericht en wat daarvan geleerd kan worden. Daarnaast kon ook verkend worden wat de mogelijkheden zijn van regionale of grensoverschrijdende samenwerking in het Caribisch gebied op het terrein van justitie en veiligheid.

Het bevorderen van samenwerking in de Caribische regio is reeds in de brief van mijn ambtsvoorganger aan uw Kamer van 5 december 2016 over het JenV-beleid ten aanzien van Caribisch Nederland² als één van de uitgangspunten geformuleerd. De opdracht tot dit onderzoek sloot hierbij aan.

De doelstelling van het onderzoek was het verwerven van inzicht in hoe andere Caribische eilanden met een min of meer vergelijkbare bestuursvorm als Caribisch Nederland (Amerikaans, Frans en Brits) hun

¹ Raadpleegbaar via www.tweedekamer.nl

² Kamerstuk 31 568, nr. 181.

rechtshandhaving hebben ingericht; en het leren van *good practices* op het gebied van de rechtshandhaving en veiligheid in de Caribische regio ten behoeve van Caribisch Nederland. Hiertoe is onderzoek gedaan op de British Virgin Islands (BVI), Guadeloupe en de US Virgin Islands (USVI). Met betrekking tot regionale *good practices* die mogelijk bruikbaar zijn voor Caribisch Nederland en de Caribische regio is gekeken naar detentievoorzieningen, jeugdstrafrecht, toegang tot het recht, crisismangement en grensbewaking.

Conclusies van het onderzoek

De onderzoekers hebben geconstateerd dat de staatsrechtelijke verhoudingen in sterke mate bepalend zijn voor de inrichting van de rechtshandhaving. De wijze waarop de rechtshandhaving in praktische zin is ingericht, is geënt op de rechtssystemen van de basislanden. De relatie tussen het Verenigd Koninkrijk (VK) en de BVI is het beste te vergelijken met die van Nederland met de andere Caribische landen (Aruba, Curaçao en Sint Maarten) binnen het Koninkrijk. Guadeloupe staat als departement van Frankrijk aan de andere kant van het spectrum en is net als Caribisch Nederland geïntegreerd in het basisland. De USVI bevinden zich daar tussen: zij kennen twee parallelle rechtssystemen: het federale (Amerikaanse) systeem en het lokale systeem.

De organisatie van de informatievoorziening en de informatie-uitwisseling tussen de eilanden en het basisland zijn het best geregeld in Guadeloupe, waar de organisatie hetzelfde is als in Frankrijk, en voor de federale organisaties van de USVI. De organisaties van de BVI hebben een gebrek aan mensen en middelen en zijn de zware verliezen na de orkaanrampen Irma en Maria van 2017 nog niet te boven. Ook de lokale organisaties op de USVI zijn vaak onderbemand en kampen met gebrek aan middelen. Veel rechtshandhavingstaken zijn nog niet geautomatiseerd.

Sommige trends in criminaliteitsbeheersing die in Europa en Amerika te ontdekken zijn, zoals een multidisciplinaire aanpak van veiligheidsproblemen en *community policing*, zijn ook te zien in de Caribische regio. De onderzoekers concluderen voorts dat in Caribisch Nederland de lat ten aanzien van rechtsbescherming en rechtshandhaving hoog ligt, wat volgens hen niet per se betekent dat Nederland het beter doet dan de andere onderzochte Caribische eilanden, maar dat Nederland mogelijk andere accenten legt en andere maatstaven hanteert. Het voorzieningenniveau in Europees Nederland ligt immers relatief hoog. Nederland heeft de afgelopen jaren veel onderzoeken gedaan naar allerlei aspecten van de rechtshandhaving en veiligheid. Het is de onderzoekers niet gebleken dat de VS, het VK en Frankrijk hetzelfde doen. De onderzoekers adviseren ten slotte dat Europees en Caribisch Nederland meer aansluiting zoeken bij regionale Caribische samenwerkingsprojecten ten aanzien van onder meer de onderzochte thema's.

Reactie op de aanbevelingen

Algemeen

De onderzoekers bevelen aan om in navolging van Frankrijk een halfjaarlijkse conferentie met deskundigen en alle stakeholders op het terrein van veiligheid te organiseren. Voor Caribisch Nederland bestaat een dergelijke conferentie niet. Wel hebben conferenties plaats gevonden op onderwerpen, zoals de aanpak van huiselijk geweld en kindermishandeling. Bestaande initiatieven ten behoeve van expertise-uitwisseling binnen de justieketen zullen worden voortgezet. Ik zal het Franse voorbeeld nader in beschouwing nemen, waarna bezien kan worden of het navolging

verdient en toegevoegde waarde zou hebben voor Caribisch Nederland dan wel voor het Koninkrijk als geheel.

Als een voorbeeld van een algemene *good practice* zien de onderzoekers voorts de *police week* die op de BVI wordt georganiseerd om de band met burgers te versterken.

De politie in Caribisch Nederland kent, overigens net als de brandweer, momenten in het jaar waarop contact is met bewoners van de eilanden. Zo worden er regelmatig presentaties, rondleidingen en bezoeken georganiseerd. Deze *good practice* wil ik dan ook in die zin overnemen dat ik het gesprek met deze diensten in Caribisch Nederland aanga om te bezien op welke manier deze contactmomenten met het publiek een meer structureel karakter kunnen krijgen en gezamenlijk met andere diensten georganiseerd kunnen worden.

Hieronder ga ik nader in op de diverse onderwerpen die in het onderzoek zijn opgenomen. In zijn algemeenheid kan ik hierover zeggen dat de geïdentificeerde *good practices* uit de casuslanden zullen worden meegenomen in de uitwerking van plannen voor Caribisch Nederland. Wel merken de onderzoekers op dat *good practices* niet altijd makkelijk te vinden waren, omdat het Nederlandse voorzieningenniveau, tevens ten aanzien van Caribisch Nederland en zeker in vergelijking met de onderzochte eilanden, hoog is en dat de lat ten aanzien van rechtsbescherming al hoog ligt. Het aantal evaluaties en onderzoeken naar de stand van zaken ten aanzien van de rechtshandhaving en de veiligheid illustreert volgens de onderzoekers de Nederlandse aandacht voor de verdere doorontwikkeling van de justitieketen in Caribisch Nederland. Dit is in deze mate niet teruggevonden op de andere eilanden.

Detentievoorzieningen

Op detentiegebied zien de onderzoekers vooral *good practices* op de British Virgin Islands, zoals de wijze waarop in de BVI de introductieperiode en de voorbereiding op terugkeer in de samenleving is vormgegeven of de *behavioral points* als beloning voor goed gedrag. Of de actieve communicatie van de gevangenisautoriteiten op de BVI in de media om meer vergevingsgezindheid te creëren bij burgers als het gaat om de terugkeer van ex-gedetineerden in de samenleving. Bovendien werkt de gevangenis in de BVI samen met partners om *restorative justice* (herstelrecht en herstelgericht werken) te introduceren als alternatief voor gevangenisstraf. Daarnaast zien de onderzoekers als een andere *good practice* de *Association of Caribbean Heads of Corrections and Prison Services* (ACHCPS) die zich inzet voor de professionalisering van de sector. Op het terrein van resocialisatie zijn weinig *good practices* ontdekt die een aanvulling kunnen zijn op wat er in Caribisch Nederland op dit punt reeds wordt ondernomen.

Tot nu toe zag de sanctietoepassing in Caribisch Nederland vooral op lang en zwaar straffen en was deze nog minder gericht op een succesvolle terugkeer van ex-gedetineerden in de samenleving. De komende tijd zal daarom worden toegewerkt naar een veranderende sanctietoepassing. De druk op de detentiecapaciteit versterkt de noodzaak om hierop in te zetten. Het doel is om te komen tot een sanctietoepassing die door middel van resocialisatie en re-integratie effectiever werkt aan terugkeer in de samenleving en zo bijdraagt aan het terugdringen van recidive en daarmee aan het veiliger maken van de samenleving.

Hiertoe sluit de Justitiële Inrichting Caribisch Nederland (JICN) op Bonaire, zo veel als mogelijk, aan bij de detentie- en re-integratie-

programma's van Europees Nederland. Waar nodig wordt maatwerk toegepast. Ook wordt gewerkt met beloning van gewenst gedrag door het toekennen van o.a. extra bezoek- en sportmomenten. In de JICN is de nieuwe bejegeningfilosofie «Ban Pa Kambio» (laten we gaan voor een verandering) geïmplementeerd. Ban Pa Kambio is het programma voor het leren en werken voor alle gedetineerden. Zo nodig wordt ervoor gezorgd dat gedetineerden leren lezen en schrijven. Vervolgens kunnen gemotiveerde gedetineerden een MBO1 opleiding volgen. De laatste fase is volledig gericht op werk.

Ook wordt gewerkt aan het verbeteren van de rechten van slachtoffers van misdrijven. Zoals bij de aanbieding van het inspectierapport «Slachtofferhulp in Caribisch Nederland» van de Raad voor de rechtshandhaving aan uw Kamer is bericht,³ werken de landen Curaçao, Aruba en Sint Maarten aan een nieuw Wetboek van Strafvordering. Hierin zijn ook bepalingen opgenomen waarmee de rechten van slachtoffers op een vergelijkbaar niveau worden gebracht als in Europees Nederland. Zodra de gelijktijdige invoering van dit Caribisch Wetboek van Strafvordering in deze landen wordt gerealiseerd, zal worden bevorderd dat zoveel mogelijk gelijktijdig een gelijklopend Wetboek van Strafvordering voor Caribisch Nederland in werking treedt.

Jeugdstrafrecht

Veelbelovend zijn volgens de onderzoekers de jeugdbrigade van de *Gendarmerie* van Guadeloupe en de speciale jeugdinspecties van de BVI en USVI die nauw samenwerken met scholen. Inspiratie is mogelijk te vinden in het *Juvenile Justice Reform Project* van de *Organisation of Eastern Caribbean States (OECS)* en het *United States Agency for International Development (USAID)*. Aansluiting zoeken bij dit initiatief is volgens de onderzoekers interessant vanwege de bij de casuslanden aanwezige kennis van de situatie waarin veel Caribische kinderen en jongeren verkeren. Daarnaast is het *Youth Empowerment Program (YEP)* van de BVI een *good practice*, omdat het zorgt voor betrokkenheid van de hele samenleving bij de ontwikkeling van jongeren.

Zoals bij uw Kamer bekend wordt momenteel de introductie van het jeugdstrafrecht voor Caribisch Nederland voorbereid. Gestreefd wordt naar invoering per 1 januari 2020. Tot 1 oktober a.s. loopt de consultatie van de ontwerp-AMvB tenuitvoerlegging jeugdstrafrecht BES. Momenteel wordt het uitvoeringsbeleid verder ontwikkeld en worden met de betreffende organisaties als politie, OM, reclassering, onderwijs, geestelijke gezondheidszorg en jeugd en gezin de werkprocessen nader ingeregeld. Van de *good practices* die de onderzoekers beschrijven is veel terug te vinden in de tot nu ontwikkelde aanpak, die op pedagogische uitgangspunten is gebaseerd. Deze loopt van de lichtste vorm, de HALT-afdoening waarbij de jeugdige geen strafblad krijgt, tot plaatsing in een speciale jeugdafdeling van de penitentiare inrichting op Bonaire. Aan de jeugdigen zal zowel binnen als buiten de inrichting een programma aangeboden worden gericht op behandeling, begeleiding en onderwijs. De ouders zullen daarbij worden betrokken. Om een goede terugkeer in de samenleving te bevorderen krijgt ook re-integratie een belangrijke plaats in de aanpak.

Toegang tot het recht

De Franse website van het tribunaal van Guadeloupe waar burgers informatie kunnen verkrijgen over hun rechten zien de onderzoekers als

³ Kamerstuk 33 552, nr. 50.

een voorbeeld van een *good practice* op het terrein van toegang tot het recht. Ook de site van *Legifrance* waarop regelgeving en jurisprudentie, branche-afspraken en collectieve overeenkomsten op een heldere manier te vinden zijn is een *good practice*, evenals het gebruik van mediation op de USVI om civiele zaken alternatief te beslechten en de activiteiten van het *Open Doors Federal Court* waarmee de kennis van de rechtsgang wordt vergroot.

De mogelijkheden voor het overzichtelijk beschikbaar stellen van CN regelgeving zijn eerder onderzocht door het Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties. Momenteel is de BES regelgeving online beschikbaar op www.wetten.overheid.nl. De Minister voor Rechtsbescherming heeft bij zijn bezoek aan Sint Maarten, Saba en Sint Eustatius in april 2019 over toegang tot het recht gesproken met advocaten, mediators en de *legal desk* van Saba. Omdat de bevolkingsomvang op Saba en Sint Eustatius te gering is om een notarispraktijk te vestigen, vindt notariële dienstverlening plaats door notarissen uit Sint Maarten. Om die dienstverlening op beide eilanden feitelijk toegankelijk te maken verleent het Ministerie van Justitie en Veiligheid een subsidie aan notarissen van Sint Maarten die de reis- en verblijfkosten dekt om maandelijks notariële dienstverlening mogelijk te maken.

Crisismanagement

Op het terrein van crisismanagement valt volgens de onderzoekers veel te leren van de BVI, bijvoorbeeld als het gaat om de accreditatie van het *Emergency Management Accreditation Program* en de *Tsunami Ready Accreditation*, de *New Disaster Emergency Notification App (BVI DDM Alert)* of het inzetten van het *Return to Happiness Program* van UNICEF voor kinderen die traumatische gebeurtenissen hebben meegemaakt. *Building Back Better (BBB)* is een *good practice* om de weerbaarheid van gebouwen, infrastructuur en gemeenschappen te vergroten. *Targeted messaging* is eveneens een *good practice*, omdat gebleken is dat kwetsbare mensen en groepen afhankelijk van hun leeftijd, geslacht en fysieke en psychische mogelijkheden heel verschillend reageren op crisisinformatie voor en tijdens een ramp.

Het onderzoeksrapport zal worden betrokken bij de in gang gezette verbetering en versterking van de rampenbestrijding en crisisbeheersing in het Caribisch Nederland, mede in relatie tot de landen Aruba, Curaçao en Sint Maarten.

Grensbewaking

Een *good practice* op het terrein van grensbewaking is volgens de onderzoekers de ontwikkeling van *Advance Cargo Information System (ACIS)* dat vergelijkbaar is met *Advance Passenger Information System (APIS)*, maar voor het transport van goederen is bedoeld. Een andere *good practice* is de zogeheten *line watch* van de *US Customs and Border Protection (CBP)* waarbij de Amerikaanse douane met behulp van heimelijke observaties probeert terroristen, illegale vreemdelingen en drugs- en mensensmokkelaars te onderscheppen. Verder zijn er diverse internationale projecten die zich richten op een laagdrempelige manier van het verspreiden van kennis en *good practices* op het gebied van *border management*, drugshandel, mensensmokkel, mensenhandel en bescherming van vluchtelingen.

In Caribisch Nederland wordt gewerkt aan het opzetten van een API systeem. Momenteel wordt gewerkt aan de aanpassing van de Wet toelating en uitzetting BES, waarin onder andere ook voorstellen zullen

worden opgenomen voor het versterken van het grenstoezicht. Voor het overige wacht ik de voorstellen af die thans worden ontwikkeld in het kader van de baseline grensveiligheid, waarover uw Kamer separaat wordt geïnformeerd in de brief naar aanleiding van het laatste Justitieel Vierpartijenoverleg.

De Minister van Justitie en Veiligheid,
F.B.J. Grapperhaus