



DE STAAT VAN DE RECHTSHANDHAVING CARIBISCH NEDERLAND 2018

DE STAAT VAN DE RECHTSHANDHAVING CARIBISCH NEDERLAND 2018

Raad voor de rechtshandhaving
Juni 2019

1. INLEIDING

Naast zijn inspectierapporten brengt de Raad voor de rechtshandhaving jaarlijks ten aanzien van elk van de landen in het Caribisch deel van het Koninkrijk een 'Staat van de rechtshandhaving' uit.¹ Deze Staat geeft de Raad de gelegenheid om een meer overkoepelend beeld te schetsen op basis van zowel eerdere onderzoeken als onderzoek-overstijgende informatie. De Staat wordt in elk van de landen aan zowel de minister van Justitie (en Veiligheid) als het parlement aangeboden.

In mei 2018 bracht de Raad voor wat betreft Caribisch Nederland **de Staat van de rechtshandhaving over 2017** uit waarin vooral werd ingegaan op de ontwikkeling van de rechtshandhaving en van de rechtshandhavingssketen gedurende de jaren 2012-2016.

In 2018 constateerde de Raad dat er sinds 2010 binnen rechtshandhaving voor wat betreft de justitiële diensten grote stappen zijn gezet:

*"...Waar er in de eerste jaren na 2010 nog sprake was van een onzekere en min of meer richtingloze ontwikkeling, kan er anno 2018 worden geconstateerd dat de justitiële diensten zich hebben ingebed in de samenleving. Niet alleen op een algemeen niveau, maar ook op lokaal niveau, met een gedifferentieerde inzet naar gelang de couleur locale, zijn er voorzieningen opgezet die er voorheen niet waren. De Raad ziet dan ook volop potentie tot verdere ontwikkeling. Daarbij ziet de Raad wel aanleiding om te benadrukken dat er grotere slagen in kortere tijd gemaakt zouden kunnen worden. Daarbij moet het uitgangspunt volgens de Raad niet zijn: wat is er minimaal nodig, maar wat is er daadwerkelijk nodig en waarmee wordt recht gedaan aan een ontwikkeling van de rechtshandhaving in Caribisch Nederland naar een reëel adequaat niveau. ..."*²

¹ Voor zover partij bij de Rijkswet Raad voor de rechtshandhaving;

² Staat van de rechtshandhaving 2017 (publicatie: mei 2018) <http://www.raadrechtshandhaving.com/wp-content/uploads/2018/05/StaatCN20172018.pdf>

In zijn brief aan de Tweede Kamer heeft de minister van Justitie en Veiligheid zijn reactie gegeven op de Staat³, waarin hij de ontwikkelingen en het belang daarvan heeft onderstreept.

In de Staat van 2017 werd al het belang van bestuurlijke *en* strafrechtelijke handhaving – de integrale aanpak - onderstreept. Ook de minister benadrukte dit in zijn reactie. Het verzoek om uitbreiding van de bevoegdheden van de gezaghebbers vormde daarvoor directe aanleiding. Met de Raad zien velen – zowel binnen als buiten de justitiële keten - een veel uitgebreidere rol voor de bestuurlijke handhaving weggelegd. Daarvoor is ook samenwerking met de openbare lichamen vereist. In meerdere onderzoeken van de Raad komt dit naar voren.

Er is dus groeiende aandacht voor de rol die de openbare lichamen (kunnen) spelen in de rechtshandhaving en de strafrechtsketen. De voornaamste aandachtspunten daarbij zijn regelgeving, handhaving, preventie en nazorg. Bij meerdere onderzoeken komt naar voren dat de openbare lichamen taken hebben of dat verondersteld wordt dat zij die hebben, maar dat de uitvoering daarvan niet- of beperkt uit de verf komt.

De Raad heeft hiernaar in 2018 onderzoek gedaan en daartoe ook gesprekken gevoerd met functionarissen binnen de strafrechtsketen en de openbare lichamen. Dit heeft ertoe geleid dat in deze Staat van de rechtshandhaving aandacht besteed wordt aan het thema '**samenwerking met de openbare lichamen binnen de rechtshandhaving**' .

³ <http://www.raadrechtshandhaving.com/wp-content/uploads/2019/05/tk-reactie-op-de-staat-van-de-rechtshandhaving-van-caribisch-nederland-2017-van-de-raad-voor-de-rechtshandhaving.pdf>

2. Algemene Ontwikkelingen binnen de justitiële keten in CN 2018

In 2018 heeft de rechtshandavingsketen zich verder ontwikkeld, zoals ook uit de onderzoeken die de Raad in 2018 verrichtte, naar voren komt.

In augustus 2018 is de nieuwe detentie-inrichting JICN in gebruik genomen.

Vooruitlopend op de resultaten van het onderzoek dat de Raad eind 2018 uitvoerde, wil de Raad graag alle betrokkenen die zich hebben ingezet voor de totstandkoming van deze inrichting complimenteren met hun vasthoudendheid en doorzettingsvermogen. Qua fysieke omgeving is de ingebruikname van deze faciliteit een grote stap voorwaarts in de ontwikkeling van de rechtshandhaving in Caribisch Nederland. De detentie-inrichting kan in alle opzichten dienen als voorbeeld voor de andere landen binnen het Koninkrijk.

Ook is het nieuwe Veiligheidsbeeld BES 2018 gepresenteerd onder de vlag van het Openbaar Ministerie. Dit Veiligheidsbeeld vormt een goede basis voor de verdere professionalisering van de handhaving in de komende jaren, in het bijzonder op het gebied van de ondermijnende, georganiseerde en zware criminaliteit. De in het Veiligheidsbeeld beschreven criminaliteit en criminaliteitsvormen in Caribisch Nederland baren de Raad zorgen en stelt de justitiële keten voor een forse uitdaging. De Raad memoreert dan ook nog eens de opmerking in de Staat van 2017 dat het uitgangspunt niet moet zijn wat er minimaal nodig is, maar wat er daadwerkelijk nodig is voor de ontwikkeling van de rechtshandhaving naar een adequaat niveau.

Het Veiligheidsbeeld gaat ook in op de integrale aanpak en de rol van de keten en die van de openbare lichamen. De beelden ten aanzien van de uitvoering hiervan komen in grote lijnen overeen met de constatering van de Raad. Hierover meer in paragraaf 2.

De Raad verrichtte over 2018 een zestal onderzoeken. Twee onderzoeken – ‘JICN’ en het reviewonderzoek ‘reclassering’ - verkeren ten tijde van het schrijven van deze Staat in

de eindfase en de rapporten daarvan zullen in mei respectievelijk juni 2019 aan de minister worden aangeboden.

Blijkens het onderzoek **‘Reclassering en resocialisatie in Caribisch Nederland’** moesten de reclasseringswerkzaamheden op de BES-eilanden van ver komen. Inmiddels heeft de reclassering zich ontwikkeld tot een onmisbare schakel binnen de justitiële keten.

Het **rapport over de Basis Politiezorg** van het KPCN toont aan dat het Korps grote stappen heeft gezet, maar nog niet is uitontwikkeld. De noodzakelijke verdere ontwikkeling heeft vanuit het oogpunt van beheer veel te maken met capaciteit in de kern van de organisatie en de groei en ontwikkeling van het Korps. De resultaten van doorontwikkeling hangen daarmee in grote mate af van het nieuwe Inrichtingsplan voor het Korps. De Raad volgt de afronding en implementatie hiervan op de voet.

Met betrekking tot het onderzoek **Slachtofferhulp** geeft de minister van Rechtsbescherming aan dat er groeiende aandacht is voor de rechten van het slachtoffer, ook in Caribisch Nederland, en dat deze rechten goed geborgd moeten zijn. Voor wat betreft harmonisatie van de rechten van het slachtoffer in Caribisch Nederland in vergelijking met Europees Nederland merkt de minister op dat hij de ontwikkeling van de wijzigingen van de Wetboeken van Strafvordering in de landen Aruba, Curaçao en Sint Maarten op dit punt volgt, opdat die ook in het Wetboek van Strafvordering BES kunnen worden aangepast. De Raad beschrijft echter de rechten van slachtoffers binnen hetzelfde land, niet in vergelijking met de andere Koninkrijksdelen. In dat licht verwijst de Raad naar de volgende paragraaf betreffende onder meer de regelgeving in Caribisch Nederland.

Het **rapport van de Raad over de Kustwacht** betreft mede de onderzoeksbevoegdheid van de Raad naar de justitiële samenwerking tussen de landen binnen het Koninkrijk. Uit de beleidsreacties van de Ministers van Nederland en Sint Maarten leidt de Raad af dat de neuzen op bestuurlijk niveau dezelfde kant op staan. De doorwerking daarvan

binnen de organisatie zal de Raad bij gelegenheid van een review-onderzoek met belangstelling tegemoet zien.

Van de tien aanbevelingen uit **het rapport over de Buitengewoon agenten van Politie (hierna: “BavPol”)** zijn er negen overgenomen. Ook met dit resultaat kan de rechtshandhaving een stap verder. In zijn beleidsreactie verwijst de Minister tevens naar het belang van de Stuurgroep Bavpol en de samenwerking met het KPCN. Gezien het belang van samenwerking met de openbare lichamen – ook ten aanzien van dit onderwerp - zal de Raad in de volgende paragraaf specifiek op dit onderwerp ingaan.

3. Samenwerking met de openbare lichamen

Artikel 3 van de Rijkswet van de Raad voor de rechtshandhaving bepaalt de taken en bevoegdheden van de Raad alsmede de instanties die onder zijn inspectiebevoegdheid vallen. Ingevolge artikel 33 van de Rijkswet maakt de Raad jaarlijks een Staat van de rechtshandhaving, naar aanleiding van zijn werkzaamheden van het voorafgaande jaar. Blijkens de Memorie van Toelichting op dat artikel leent de Staat zich er mede voor om over onderzoeks-overstijgende onderwerpen te rapporteren. In de Staat van vorig jaar en in meerdere onderzoeken komen de onderwerpen ‘integrale aanpak’, ‘bestuurlijke handhaving’ en ‘samenwerking met de openbare lichamen’ regelmatig naar voren. Het zijn derhalve onderzoeks-overstijgende onderwerpen.

Hoewel de openbare lichamen geen instanties zijn ex artikel 3 van de Rijkswet, maar de samenwerking met de openbare lichamen van groot belang is voor de rechtshandhaving, leent de Staat van de rechtshandhaving zich ervoor om zijn bevindingen dienaangaande in de Staat op te nemen. Bestuurlijke en strafrechtelijke handhaving gaan immers hand in hand, en horen op elkaar aan te sluiten.

In 2018 heeft de Raad verkend binnen welk kader van de rechtshandhaving de taken en verantwoordelijkheden van de openbare lichamen zich afspelen. Binnen dat kader heeft

de Raad gekeken naar de volgende drie aspecten van de rechtshandhaving en hoe daaraan invulling wordt gegeven:

- a. Regelgeving;
- b. Handhaving;
- c. Preventie en nazorg;

Op alle drie de eilanden van Caribisch Nederland kampt men met hetzelfde vraagstuk over de invulling van die taken. Elk openbaar lichaam gaat daar op een eigen wijze mee om.

Over het algemeen komt het volgende naar voren.

Regelgeving

De wet- en regelgeving in Caribisch Nederland kent twee niveaus. De landelijke ‘formele’ regelgeving wordt gevormd door BES-regelgeving, die grotendeels is overgenomen uit de voormalige Nederlands-Antilliaanse wet- en regelgeving. Op een aantal uitzonderingen na (die voor dit rapport niet relevant zijn), is Europees-Nederlandse regelgeving niet van toepassing. Het andere niveau wordt gevormd door lokale regelgeving: eilandsverordeningen (eilandsraad) en daarop gebaseerde ‘eilandsbesluiten houdende algemene maatregelen’ (bestuurlijke besluiten van bestuurscollege en/of gezaghebber).⁴

De Raad constateert anno 2019, bijna negen jaar na de transitie, voor wat betreft de BES-regelgeving de nodige onvolkomenheden. De regelgeving is doorgaans (sterk) verouderd. Bij de constitutionele overgang van Nederlandse Antillen naar Nederland is ervoor gekozen om de ‘oude’ regelgeving in eerste instantie te handhaven en voor het overige voorlopig “legislatieve terughoudendheid” te betrachten. Bij de overgang is in eerste instantie dus gekeken naar de geldende regelgeving en de noodzaak van behoud

⁴ Elk eilandgebied stelde een lijst samen van eilandsverordeningen en eilandsbesluiten die na 10-10-2010 (nog) van kracht zouden zijn. Eilandsverordeningen en eilandsbesluiten die niet op die ‘positieve lijst’ stonden, vervielen na 10-10-2010 van rechtswege.

daarvan en niet naar wenselijkheid . Die terughoudendheid is ook zichtbaar in het uitblijven van aanpassing of modernisering van oude regelgeving. Daardoor is een situatie ontstaan dat bepaalde wetgeving niet geldt, maar wel wenselijk of noodzakelijk is. Bijvoorbeeld bepalingen uit het Wetboek van Strafvordering BES, waarbij bevoegdheden worden gemist, of financieel regulerende wetgeving (en toezicht). Het meest aansprekende voorbeeld is het ontbreken van het jeugdstrafrecht. Dit heeft in de afgelopen negen jaar tot oneigenlijke discussies geleid. Degenen die verantwoordelijk waren voor de voorzieningen stelden zich op het standpunt dat bij gebrek aan wettelijk kader er ook geen voorzieningen nodig zijn. En de verantwoordelijken voor de wetgeving stelden zich op het standpunt dat, nu er ook geen voorzieningen voor jeugdigen zijn, er ook geen jeugdstrafrecht behoeft te worden ingevoerd'. Anno 2019 lijkt daar nu (eindelijk) verandering in te komen, doordat de invoering van het jeugdstrafrecht in gang is gezet. Gestreefd wordt naar invoering eind 2019.

Daarnaast wordt er gekeken naar mogelijke uitbreiding van de bevoegdheden van de gezaghebbers conform de Gemeentewet. In 2010 leek het niet nodig deze bevoegdheden in de Wet openbare lichamen BES op te nemen. Inmiddels lijkt men het erover eens dat deze bevoegdheden wel nodig zijn. Vanuit de openbare lichamen wordt ook aangegeven dat zij continu moeten aantonen dat regelgeving die in Europees Nederland standaard is ook daar nodig is. Er heerst dan ook onbegrip over de houding van de Rijksoverheid dienaangaande.

Er heeft hierover het afgelopen jaar met de BES-eilanden regelmatig overleg plaatsgevonden over de uitbreiding van bestuurlijke bevoegdheden, zoals de mogelijkheid tot het geven van een bestuurlijke boete. Ook werden bijvoorbeeld instrumenten gemist met betrekking tot het handhaven van de openbare orde, in bijvoorbeeld de horeca en in geval van *feveren*, of de bevoegdheid om een pand te kunnen sluiten in verband met de handel in drugs. Dat heeft geresulteerd in een brief met toezeggingen van de minister.⁵ De toezeggingen betreffen mede uitbreidingen van de bevoegdheden van de gezaghebbers conform de Gemeentewet. De Raad constateert

⁵ Brief van 21 december 2018 van de Minister van Justitie & Veiligheid, in afstemming de met de Ministers van VWS en BZK.

dan ook dat de wens van de gezaghebbers serieus genomen is, en uiteindelijk heeft geresulteerd in een aantal toezeggingen. Gezien de (lange) aanloop naar deze toezeggingen, acht de Raad het wenselijk dat er snel een begin wordt gemaakt met enige prioriteit aandacht zal worden gegeven aan het bijbehorende wetgevingstraject.

De lokale regelgeving bestaat uit 'eilandsverordeningen' en 'eilandsbesluiten houdende algemene maatregelen'.

De 'eilandsverordeningen' en 'eilandsbesluiten houdende algemene maatregelen' zijn over het algemeen sterk verouderd. Er is ook weinig vernieuwing waarneembaar. Daarover klinken kritische geluiden: naast het feit dat de openbare lichamen structureel te weinig (bestuurlijk ondersteunende en juridische) capaciteit hebben, wordt de eilandsbesturen ook onwil verweten, omdat zij politiek onwelgevallige besluiten simpelweg niet zouden willen nemen. Feit is dat sprake is van stilstand en achteruitgang.

Dit is overigens ook binnen de lokale besturen een veel gehoord, herkend en erkend geluid. De combinatie van gebrek aan kwalitatieve capaciteit (expertise) en bestuurlijke onwil brengt de slagkracht van de openbare lichamen naar een veel lager niveau dan haalbaar moet worden geacht. Als voorbeeld is hier te noemen de concept-wegenverkeerverordening van Bonaire. Er is welgeteld één wetgevingsjurist beschikbaar. Ondanks dat de verordening al jaren in concept circuleert, is deze lange tijd niet aangenomen en afgekondigd. De reden daarvoor blijft giswerk. Inmiddels zal de nieuwe verordening per 1 augustus 2019 van kracht zijn. Het geeft evenwel een indruk van het gebrek aan slagkracht op een belangrijk thema, zeker binnen de openbare veiligheid en handhaving, en is illustratief voor de gang van zaken bij veel andere thema's.

Handhaving

De openbare lichamen beschikken na een lange aanloop in het 'BavPol-traject' inmiddels over handhavingsbevoegdheid middels daartoe bevoegde eilandsfunctionarissen.

De na 2010 ontstane leemte voor wat betreft het kunnen benoemen (aanstellen) van nieuwe bevoegde handhavende functionarissen heeft goed en wel acht jaar geduurd.

Vanuit de openbare lichamen wordt aangegeven dat zij daardoor een behoorlijke achterstand hebben opgelopen in hun organisatie. Het OM en KPCN herkennen dit. Deze

situatie heeft de discussie over strafrechtelijke versus bestuurlijke handhaving dan ook geen goed gedaan.

Ondanks deze lange (en moeizaam verlopen) aanloop, zijn de openbare lichamen inmiddels in principe geëquipeerd om bestuurlijk te kunnen handhaven. Gezien het korte tijdsverloop sindsdien, is het te vroeg om deze situatie te evalueren en analyseren. De Raad stipt wel enige knelpunten aan omdat de ontwikkeling van de bestuurlijke handhaving niet veel verder zal komen als die niet worden opgelost. Het gaat daarbij om de hiervoor geschetste problematiek rond gebrek aan (duidelijkheid in) regelgeving, bestuurlijke onwil; en daarnaast om gebrek aan samenwerking in de verhouding tussen KPCN en de betreffende diensten bij RCN enerzijds, en de openbare lichamen anderzijds.⁶ Dat laatste speelt met name op Bonaire, maar is ook op Saba en in mindere mate op St. Eustatius waarneembaar. De centralisatie op Bonaire speelt daarbij ook een rol, nu daar de overgrote meerderheid van de functionarissen van de diensten bij RCN zijn gevestigd.

Op Bonaire komt het volgende naar voren: er is langere tijd getracht om de samenwerking tussen de afdeling Toezicht & Handhaving (T&H) en KPCN naar een hoger plan te brengen, onder andere middels een samenwerkingsovereenkomst. De wil tot samenwerking is er, maar in de praktijk lijkt dat niet goed te lukken. Beide organisaties hebben daar last van. De Afdeling T&H is van mening dat bestuurlijke handhaving een veel grotere rol kan en moet gaan spelen en dat samenwerking daarvoor noodzakelijk is.

Van de zijde van het OM en KPCN wordt een genuanceerder beeld geschetst. Bij beide organisaties blijkt men niet op de hoogte van de precieze taakuitvoering van de afdeling T&H. Wel wordt erkend dat bestuurlijk optreden en handhaving een veel grotere rol moet gaan spelen.

⁶ De Rijksdienst Caribisch Nederland (RCN) heeft de functie van facilitaire dienst ten behoeve van de verschillende (inter-)departementale rijksdiensten.

De Raad ziet hierin aanleiding om de contacten tussen KPCN/OM en de afdeling T&H en het openbaar lichaam in elk geval aan te halen en op zijn minst te bezien in hoeverre samenwerking en handhaving wenselijk en mogelijk is. De Raad kan zich niet aan de indruk onttrekken daar hier overwegend menselijke factoren een belemmering vormen voor een gestructureerde aanpak en samenwerking. Dat is niet wenselijk.

Inmiddels is er op Bonaire een Integraal Veiligheidsbeleid Bonaire (IVB) vastgesteld. Nu ligt daar de taak om dat tot uitvoering te brengen. Ook wordt gewerkt aan een handhavingsarrangement. Beide plannen zijn belangrijke voorwaarden voor handhaving en het aanbrengen van structuur daarin.

Als structureel knelpunt bij de handhaving op Bonaire wordt met name genoemd dat er vaak en veel plannen zijn en worden gemaakt, maar dat het uiteindelijk vaak bij die plannen blijft. Het geven van handen en voeten aan die plannen is een bottleneck. Daarvoor worden diverse oorzaken gegeven, waarvan gebrek aan de juiste expertise (kennis en kunde) en gebrek aan bestuurlijke doorzettingskracht de voornaamste zijn. Ook is onduidelijk wie op welk niveau waarvoor verantwoordelijk is, zodat ook niemand lijkt te kunnen worden aangesproken. Duidelijkheid in verantwoordelijkheden en het ook daadwerkelijk nemen van verantwoordelijkheid zijn dan ook nodig. De Raad zal daarom de uitvoering van het integraal veiligheidsbeleid en het handhavingsarrangement nauwgezet volgen.

Voor wat betreft Saba en Sint Eustatius wordt aangegeven dat plannen of initiatieven – ook op terrein van justitiële keten en rechtshandhaving – die voor Bonaire gemaakt worden, vaak niet of slechts beperkt uitvoerbaar zijn op Saba en Sint Eustatius. Een veel genoemd voorbeeld is het initiatief van het Veiligheidshuis.

Op Saba heeft men eigen plannen en een eigen handhavingsarrangement ontwikkeld, en het openbaar lichaam lijkt ook in staat om dat zelfstandig uit te voeren. Het voornaamste knelpunt daarbij was het gebrek aan een bevoegde BAVPOL. Inmiddels is er een bevoegde BAVPOL en deze treedt handhavend op tegen overtredingen van lokale voorschriften. Vooralsnog wijst de praktijk uit dat de aanpak en uitvoering succesvol zijn. De verhouding met de politie is goed te noemen. Tegelijkertijd plaatst het openbaar

lichaam wel vraagtekens bij de rol van KPCN binnen het handhavingsarrangement, omdat het een aantal taken niet oppakt. Uit onderzoek blijkt dat dat wordt veroorzaakt door prioritering binnen het Korps, die veelal niet bij Saba ligt. Anderzijds is de politie goed te spreken over de samenwerking met het openbaar lichaam, maar vindt zij dat de uitvoering van plannen te lang op zich laat wachten. Als voorbeeld wordt een project verkeersveiligheid genoemd.

Voor effectieve handhaving is uitbreiding van de bevoegdheden van de gezaghebbers van belang. De Raad besteedde hier in de Staat 2017 reeds aandacht aan. De discussie hierover duurt voort. Vanuit het openbaar lichaam Saba wordt aangevoerd dat de discussie wat hen betreft beslecht kan worden, maar dat dat weer afhankelijk is van (vertraagde of uitblijvende) input van Bonaire en Sint Eustatius waardoor men achter loopt. Op Saba wordt dit als zeer onwenselijk ervaren, nu het openbaar lichaam Saba daardoor niet verder kan met uitwerking en uitvoering van dat deel van de plannen waar de uitbreiding van die bevoegdheden voor nodig zijn. De Raad kan zich met die kritiek verenigen. Er zijn immers meerdere wegen die naar Rome leiden, waarbij een oplossing voor in ieder geval Saba kan worden getroffen. Dat die oplossing mogelijk niet geschikt of wenselijk is voor St. Eustatius of Bonaire, is in dat opzicht minder relevant. Ook daarvoor is maatwerk geschikt en geboden.

Op Sint Eustatius wordt het ontbreken van BAVPOL als grootste belemmering bij de handhaving genoemd. Voor 10-10-2010 was de bevoegdheid van BAVPOL goed geregeld maar enige tijd daarna bleken hun bevoegdheden te zijn vervallen. Daardoor had het OL geen capaciteit om de 'eigen' handhavingstaken uit te voeren. Inmiddels heeft de opleiding plaatsgevonden, is een grote groep BAVPOL-ers beëdigd en kunnen derhalve deze handhavingstaken worden uitgevoerd.

Preventie en nazorg

Op het terrein van preventie en nazorg wordt voor een aantal onderwerpen bijzondere aandacht gevraagd.

Op het terrein van preventie wordt met name gewezen op de jeugd- en gezinsproblematiek (waaronder huiselijk geweld en verslavingen) en het algemeen sociaal maatschappelijk werk.

Voor wat betreft nazorg wordt naast algemeen maatschappelijk werk nadrukkelijk gewezen op het belang van voorzieningen en (de afwezigheid van) opvangmogelijkheden van jeugdigen, slachtoffers van huiselijk geweld en van ex-gedetineerden in het kader van resocialisatie.

Zowel de Rijksoverheid als de openbare lichamen staan een integrale aanpak voor. Op papier is men een eind gevorderd. In de uitvoering loopt het echter anders. Er wordt door de betrokken organisaties nog steeds (te veel) op 'eilandjes' gewerkt. Door deze gefragmenteerde aanpak blijft er van integraliteit weinig over. Een veel gehoorde klacht is bovendien dat de samenwerking tussen de rijksdiensten en de openbare lichamen niet goed verloopt. Enerzijds speelt daarbij dat de rolverdeling niet altijd duidelijk is, anderzijds lijkt de verhouding tussen de diensten hetzij verstoord dan wel kwetsbaar of onontwikkeld.

Een steeds groter wordende groep binnen de keten begint zich af te vragen of er niet te veel gevraagd wordt van de openbare lichamen. De slagkracht van zowel de bestuurlijke overheid als die van de overheidsorganisatie kent teveel beperkingen om het veelzijdige takenpakket te kunnen uitvoeren. Door de veelzijdigheid en hoeveelheid van taken lijkt feitelijk alles te verzanden. Er wordt teveel in algemeenheden gedacht en aan alomvattende oplossingen, maar te weinig in maatvoering. Evengoed stellen ook zij de vraag of de openbare lichamen voldoende expertise in huis hebben.

Dat laatste speelt met name op Bonaire en Sint Eustatius. Met belangstelling wordt naar Saba gekeken, dat in zekere mate vorm heeft weten te geven aan het takenpakket. Ook pakt de bestuurlijke overheid met name de laatste jaren de taken en zaken doorgaans constructief op daar waar het gaat om regelgeving. Evengoed kampt men ook op Saba met een tekort aan middelen om de algemeen maatschappelijke voorzieningen op te kunnen bouwen. Met name voorzieningen voor de aanpak van jeugd- en gezinsproblematiek lopen ook op Saba achter bij de wensen. De kleinschaligheid speelt

het eiland daarbij parten. Dat is een omstandigheid die geen rechtvaardiging moet zijn voor de afwezigheid van – althans geen toegang tot - die voorzieningen en derhalve ook niet voor het gebrek aan middelen.

In de gesprekken die de Raad voerde, valt op dat er (nog) vaak verwezen wordt naar de ‘transitie’ in 2010 en de daardoor ontstane problematiek. De vraag is echter of die problematiek er niet eerder ook al was, maar pas ten tijde van 2010 werd erkend en naar verwachting (eindelijk) zou kunnen worden opgelost en men daar nog niet – althans ten dele - in is geslaagd.

De vervolgvraag die daarbij gesteld kan worden, is of er niet teveel verwacht is van de resultaten van de transitie en de rol die de openbare lichamen daarin (hebben) kunnen spelen. De mening dat de taakstellingen voor de openbare lichamen feitelijk te groot zijn gelet op de beschikbare capaciteit, wordt breed gedeeld.

De Raad erkent dat de praktijk weerbarstiger is dan het model, maar meent ook dat de aanpak van structurele zaken – zoals het gezamenlijk opbouwen van voorzieningen - beter had gekund. De Raad is van oordeel dat na 9 jaar de ‘transitiegedachte’ verlaten moet worden en dat beter gekeken kan worden naar gewenste oplossingen dan naar ‘de tekeningen van 2010’.

Door middel van een nieuwe algemene ‘nulmeting’ kan de Rijksoverheid anno 2020 samen met de openbare lichamen een onderzoek daartoe inrichten. Het uitgangspunt dat de Raad reeds eerder aanhaalde in de Staat van de rechtshandhaving van vorig jaar, en dat hij bij herhaling ook in deze Staat naar voren brengt, te weten: ‘niet de vraag welke voorzieningen zijn minimaal noodzakelijk, maar de vraag wat is daadwerkelijk nodig ? dient hierbij leidend te zijn. Aanvullend is van belang de vraag: ‘wie neemt hierin de regie’ ? Op voorhand geeft de Raad mee dat hij daarbij een structurele – niet projectmatig - ondersteunende (pro-actieve) rol ziet weggelegd voor de departementen van Justitie & Veiligheid en van BZK.

Beoordeling van het algemene kader

Bij de beoordeling van het kader – regelgeving, handhaving, preventie en nazorg -, heeft de Raad ook gekeken naar de kaderwetgeving en afspraken die in de aanloop naar 10-10-2010 zijn gemaakt en wat daarvan terecht is gekomen. Dat kader en die afspraken lagen in feite aan de basis van hetgeen nu beschreven wordt.

Bij die beoordeling kwamen twee onderdelen naar voren die een voorname rol spelen met betrekking tot de onderzochte aspecten.

Het gaat daarbij om de **Invoeringswet BES** en de zogeheten ‘**taakverdeling**’.

In de Memorie van Toelichting bij de **Invoeringswet BES** is bepaald dat de eerste vijf jaren na 2010 legislatieve terughoudendheid zal worden betracht en dat de voormalige Nederlands-Antilliaanse regelgeving zal blijven gelden. Het was de bedoeling dat nadien Nederlandse wet- en regelgeving geleidelijk aan zou worden geïmplementeerd. De legislatieve terughoudendheid lijkt anno 2019 echter nog steeds de norm te zijn. Aanpassingen in de regelgeving zijn op zichzelf wel mogelijk, maar zoals de Raad in de Staat van 2017 reeds constateerde, verlopen die trajecten moeizaam. Het gebrek aan adequate regelgeving is volgens de Raad een belangrijk knelpunt in de rechtshandhaving. Zoals hiervoor ook beschreven, is de regelgeving verouderd en onoverzichtelijk. Soms mist de regelgeving ook logica. Een voorbeeld daarvan is de rechtstreekse overname van wettelijke bepalingen uit de NA-wetgeving, zonder dat naar de logica of (maatschappelijke) wenselijkheid nu is gekeken. Ook mist de justitiële keten bepaalde ‘tools’ of bevoegdheden, die zij wel nodig heeft. Er is onbegrip voor het feit dat bepaalde bepalingen uit de Gemeentewet met betrekking tot bevoegdheden van de burgemeester niet zijn geïmplementeerd in de Wet openbare lichamen BES (WolBES) ten aanzien van de gezaghebber.

Ten slotte blijkt dat diverse (justitiële) beleidsafdelingen bij de Rijksoverheid, die ook een coördinerende functie hebben ten aanzien van de gemeenten in Nederland, geen werkzaamheden verrichten ten aanzien van Caribisch Nederland. Het beleid dat bij die afdelingen wordt gemaakt, geldt dan ook niet voor Caribisch Nederland. Wel worden deze afdelingen op verzoek geraadpleegd bij vraagstukken, maar de openbare lichamen maken kennelijk geen structureel onderdeel uit van het landelijk gecoördineerd beleid.

De vraag rijst dan ook welke richting de Rijksoverheid ten aanzien van Caribisch Nederland op wil, en wat het voornemen van de regering is met betrekking tot implementatie van regelgeving en het bijbehorend tijdpad. In dit stadium constateert de Raad dat het standpunt van 2010 lijkt te zijn verlaten, zonder dat daarvoor iets in de plaats gekomen. Om die reden adviseert de Raad om het standpunt van 2010 – in samenspraak met de openbare lichamen – te evalueren. Daarbij merkt de Raad op dat er behoefte is aan maatwerk.

Opvallend is verder dat vrijwel niemand van de betrokkenen (nog) exact weet wat de **'taakverdeling'** tussen Rijk en openbaar lichaam precies inhoudt, noch kennis draagt van het **'taakverdelingsdocument'**. Dat terwijl daarin juist uitvoerig is vastgelegd welke taken bij het Rijk horen en welke bij de openbare lichamen. Van belang is daarbij dat voor de taken die bij de openbare lichamen worden belegd, ook afspraken zijn gemaakt over de randvoorwaarden en de samenwerking en/of ondersteuning die het Rijk daarbij zou bieden.

De vorm waarin ondersteuning plaatsvond (veelal financieel of via inzet van externe expertise) en tijdelijke aard van de ondersteuning lijken daaraan debet. De Raad herkent dit, en zien het gebrek aan structurele aanpak ook als een probleem. De Rijksoverheid baseert de projectmatigheid op de 'keuze' van de openbare lichamen of op 'bestuursakkoorden'.

In het algemeen wordt binnen en buiten de justitiële keten betwijfeld of de openbare lichamen met de huidige capaciteiten in staat zullen zijn om de beoogde resultaten zelfstandig (ook met ondersteuning) uit te voeren. In de ogen van de Raad kan dit pas goed beoordeeld worden wanneer er sprake is van een structurele aanpak.

Nu de afspraken uit 2009/2010 de belichaming vormen van de knelpunten die anno 2018/2019 (nog steeds) worden geconstateerd, acht de Raad het raadzaam om in elk geval voor die punten – maar ook in het algemeen – de afspraken over de taakverdeling uit 2009/2010 te evalueren en waar nodig, wenselijk en mogelijk, deze afspraken alsnog na te komen of aan te passen. De Rijksoverheid en de openbare lichamen dienen hier

samen te werken. De Raad benadrukt ook hier dat maatwerk per eiland nodig is, om deze afspraken succesvol uit te voeren.

De Raad is van oordeel dat wanneer het kader goed is uitgewerkt en uitvoerbaar is, men met de ervaringen van nu moet kunnen komen tot een duidelijke rolverdeling. Van daaruit kan verder worden gebouwd aan een effectieve structuur van samenwerking in de rechtshandhaving. Onmisbaar lijkt daarbij het opzetten van basisvoorzieningen. De openbare lichamen lijken niet in staat om deze voorzieningen zelf op te zetten. Conform afspraak, dient de Rijksoverheid daaraan bij te dragen. Het is wel noodzakelijk dat de openbare lichamen zich hieraan nadrukkelijk committeren, en aangeven dat de consequenties zijn wanneer afspraken niet worden nagekomen.

4. Tot slot

Met deze Staat van de rechtshandhaving 2018 beoogt de Raad een overzicht te geven van de stand van zaken binnen de rechtshandhaving en ook een bijdrage te leveren aan de verdere ontwikkeling. Over het algemeen ziet de Raad – met name de laatste jaren – permanente positieve ontwikkelingen.

Kanttekening plaatst de Raad bij de kwetsbaarheid van die ontwikkelingen waar het de rol van de openbare lichamen betreft. Met name voor wat betreft de tijdelijke projectstructuren, acht de Raad het geraden om meer concrete resultaten na te streven in een permanente inbedding. In de huidige structuur blijken tijdelijke ‘projecten’ na afloop van de ondersteuning vanuit de rijksoverheid kwetsbaar, waardoor ze het risico lopen te stranden. Verder verkeren de openbare lichamen in een ongelijke positie waar het gaat om beleidsvorming en coördinatie, nu zij daarbij door de justitiële beleidsafdelingen van de Rijksoverheid niet structureel worden betrokken. Beleid ten aanzien van de openbare lichamen zal meer maatwerk moeten zijn. Verder zal iets moeten worden gedaan aan het gebrek aan capaciteit bij de openbare lichamen. Eerst dan kan sprake zijn van effectieve bestuurlijke en strafrechtelijke rechtshandhaving die complementair aan elkaar is. Dit alles vraagt om *commitment* en samenwerking van en tussen de Rijksoverheid, de justitiële diensten en de openbare lichamen.

Het Veiligheidsbeeld BES toont aan dat uitdagingen voor de keten mettertijd groter en complexer worden. Het beeld dat de openbare lichamen 'slechts kleine bijzondere gemeenten zijn, met navenante criminaliteit' behoort - zeker voor wat betreft Bonaire - tot het verleden. Met name de financiële criminaliteit en ondermijnende activiteiten vragen om expertise. Ook daar dient voldoende aandacht voor te zijn bij de ontwikkeling en bemensing van – met name OM en KPCN – de justitiële diensten. Echter, ook op Saba en St. Eustatius breidt de criminaliteit zich uit en is er een verharding waar te nemen. Capaciteit voor aanpak en preventie is hier noodzakelijk.

Resumerend ziet de Raad – wanneer de samenwerking met de openbare lichamen gestructureerd wordt – ruime mogelijkheden voor verdere ontwikkeling en resultaten. Het opzetten van die structuur is in de praktijk begrijpelijkerwijs moeilijker dan op papier. Bij het onderzoek komt naar voren dat 'de papieren fase' vaak nog goed doorlopen wordt, maar de implementatie en uitvoering daarna verzandt of strandt. Daar ligt volgens de Raad dan ook de kern. Gezamenlijke plannen hebben gezamenlijke uitvoering nodig.

Colofon

Raad voor de rechtshandhaving
Kaya Industria 15 A | Kralendijk | Bonaire

info@rrh-sxm.org

www.raadrechtshandhaving.com

Juni 2019