



DE STAAT VAN DE RECHTSHANDHAVING CARIBISCH NEDERLAND 2019

DE STAAT VAN DE RECHTSHANDHAVING CARIBISCH NEDERLAND 2019

Raad voor de rechtshandhaving
Mei 2020

Inhoudsopgave

Inhoudsopgave	3
I. Inleiding.....	4
II. Algemene ontwikkelingen binnen de justitiële keten in 2019	5
Onderzoeken	5
Beleidsreacties	7
III. Kwetsbaarheid van de organisaties.....	8
IV. Tot slot.....	10

I. Inleiding

Jaarlijks geeft de Raad voor de rechtshandhaving (de Raad) een overkoepelend beeld van de rechtshandhaving in Caribisch Nederland in de 'Staat van de rechtshandhaving' (de Staat).

De Staat biedt ruimte om onderzoeksoverstijgende onderwerpen te benoemen en dieper in te gaan op waargenomen trends en ontwikkelingen. De laatste jaren heeft de Raad de Staat deels thematisch ingericht.

Voor de Staat van 2019 heeft de Raad ervoor gekozen om de ontwikkeling van de rechtshandhaving te beschrijven aan de hand van een aantal terugkerende thema's die betrekking hebben op de kwetsbaarheid van organisaties en op de samenwerking binnen en buiten de keten.

De Raad ontkomt er niet aan kort stil te staan bij de Covid-19-crisis die de gehele wereld en dus ook Caribisch Nederland in haar greep heeft. Vanaf februari 2020 hebben de maatregelen om de verdere verspreiding van het Covid-19-virus zoveel mogelijk te voorkomen elkaar snel opgevolgd. Daarbij is de kwetsbaarheid van de eilanden – zeker gezien hun grote afhankelijkheid van toerisme - eens te meer gebleken.

In de toekomst zal meer dan tot dusverre rekening moeten worden gehouden met de impact die dergelijke externe factoren op het openbare leven kunnen hebben. Openbare veiligheid heeft er in die zin een dimensie bij gekregen. Daarmee dient men zich ook voor wat betreft de rechtshandhaving af te vragen in hoeverre die op dit soort externe factoren voorbereid en ingericht dient te zijn.

Kwaliteit en voldoende geschoold personeel binnen de rechtshandhavingketen was en is op de eilanden altijd al schaars geweest, maar te verwachten is dat noodzakelijke investeringen in de rechtshandhaving als gevolg van de huidige crisis ook nog eens zullen achterblijven. Dit gegeven doet eens te meer een beroep op de onderlinge solidariteit binnen het Koninkrijk.

II. Algemene ontwikkelingen binnen de justitiële keten in 2019

Onderzoeken

De Raad verrichtte in 2019 een zevental onderzoeken, waarvan er zes in 2019 afgerond zijn. Hieronder volgt een toelichting op de algemene trends die uit de onderzoeken naar voren kwamen.

Voor wat betreft het tweede vervolgonderzoek '**Review Aangifteproces**' sprak de Raad onder meer met burgers die ervaring hebben met het doen van aangifte bij het KPCN. Daaruit bleek dat sommige werkwijzen moeilijk zijn te veranderen. De reeds in 2012 gedane aanbevelingen van de Raad over terugkoppeling aan aangevers en eenduidige registratie bleken – ondanks dezelfde constatering bij het eerste vervolgonderzoek van 2014 - nog niet goed opgevolgd.

Voor die terugkoppeling is goede afstemming, en daarmee samenwerking, nodig tussen de politie en het openbaar ministerie. Zij moeten heldere afspraken maken over wie wanneer de aangever informeert.

Ondanks de eerder uitgesproken intenties om de aanbevelingen op te volgen, blijkt dat het aan **sturing op maatregelen om deze aanbevelingen te realiseren in de praktijk heeft ontbroken**. Naar het oordeel van de Raad gaat hier ook om een *governance* vraagstuk. Bij het monitoronderzoek (*Jaarplan 2020*) naar de opvolging van aanbevelingen zal de Raad nadrukkelijk ook naar dit soort vraagstukken kijken. In zijn beleidsreactie op het rapport 'Review Aangifteproces' kondigde de minister van Justitie en Veiligheid aan dat hij deze punten onderdeel zal maken van zijn besprekingen met het korps en het OM om opvolging van de aanbevelingen te kunnen waarborgen. Daarnaast heeft het korps in anticipatie op de aanbevelingen in 2019 een **gegevensbeheerder** aangesteld, die zal **toezien op registraties**. Tot slot behoort 'slachtofferbejegening' tot een van de prioriteiten in 2020. De aanbevelingen van de Raad zullen bij dit thema worden betrokken.

Het '**nulmetingsonderzoek betreffende de Justitiële Inrichting Caribisch Nederland**' voerde de Raad uit in samenwerking met het College voor de Rechten van de Mens. Het onderzoek stond sinds 2016 geagendeerd in het Jaarplan van de Raad, maar is vanwege de herhaaldelijke vertragingen in de nieuwbouw van de JICN een aantal malen uitgesteld. Na de ingebruikname in augustus 2018 kon de nulmeting in december 2018 worden uitgevoerd. Het gegeven van de nieuwbouw kwam reeds naar voren in de Staat van 2018, waarin het realiseren daarvan als noodzakelijk en als grote stap voorwaarts werd bestempeld. Het onderzoek toont dat ook aan. Daarenboven geldt dat het uiteraard niet alleen de nieuwbouw zelf is, die de kwaliteit van de instelling bepaalt. **Het personeel van de instelling en de samenwerking binnen en buiten de keten bepalen uiteindelijk de kwaliteit van de detentie. De Raad kan daarbij niet anders dan zijn grote waardering daarover uitspreken.** Het resultaat van de inzet op voldoende kwalitatieve en kwantitatieve capaciteit, in combinatie met goede samenwerking en voorzieningen, toont aan dat borging van structurele voorzieningen zeer goed mogelijk is.

Tot slot herkent de Raad in de beleidsreactie van de minister de goede samenwerking tussen JICN als instelling en de beleidsafdelingen in Den Haag.

In het vervolgonderzoek naar '**Reclassering en resocialisatie in Caribisch Nederland**' komt eenzelfde beeld naar voren. Daarnaast toont het onderzoek aan dat het gericht sturen op de opvolging van aanbevelingen, mits gefaciliteerd, zijn vruchten afwerpt. De Stichting Reclassering Caribisch Nederland (SRCN) is in staat gebleken om het methodisch werken te implementeren. Ook is een goede samenwerking tussen de stichting en haar ketenpartners opgebouwd. De Raad complimenteert SRCN met de ontwikkeling van de organisatie. Waar het gaat om resocialisatie in het algemeen is de SRCN één van de betrokken ketenpartners. Uit het onderzoek is gebleken dat de Stichting Krusada op Bonaire met haar project Adelanto in een belangrijke behoefte voorziet door justitiabelen gericht te begeleiden naar terugkeer in de maatschappij. Daarnaast zijn de openbare lichamen belangrijke partners gebleken op met name de terreinen arbeid, inkomen en huisvesting.

Tot slot merkt de Raad op dat de inspanningen van SRCN om zich tot een professionele organisatie te ontwikkelen uiteindelijk hebben geleid tot een vaste subsidierelatie met het ministerie van Justitie en Veiligheid, hetgeen kan worden gezien als een (h)erkenning van de organisatieontwikkeling.

Met het onderzoek '**Handhaving Natuur- en milieuwetgeving**' heeft de Raad zich een beeld gevormd over de effectiviteit van beleid en handhaving op het gebied van wet- en regelgeving op het gebied van natuurbescherming. Het onderzoek heeft een **teleurstellend beeld** opgeleverd voor met name Bonaire, maar ook voor Sint Eustatius. Op Saba blijkt men beter in staat het belang van adequate handhaving te waarborgen. In de Staat van 2018 benoemde de Raad reeds de knelpunten bij de samenwerking met de openbare lichamen in de handhaving. In het onderzoek naar de handhaving van natuurwetgeving, komt dit knelpunt helaas duidelijk naar voren. Juist op het terrein van de handhaving van eilandelijke natuurverordeningen hebben de openbare lichamen en de natuurbeschermingsorganisaties een belangrijke taak. Inmiddels beschikken de openbare lichamen maar ook de natuurbeschermingsorganisaties over BavPol-capaciteit. In de praktijk wordt die hiervoor echter nauwelijks ingezet en is er van handhaving dan ook nauwelijks sprake. Van de noodzakelijke samenwerking op dit thema tussen de openbare lichamen en natuurbeschermingsorganisaties enerzijds en de politie en het openbaar ministerie anderzijds is slechts beperkt sprake.

Het onderzoek '**Aanpak van Huiselijk Geweld**' levert een positiever beeld op. Ondanks het in de Staat van 2018 benoemde risico van het werken met projectstructuren heeft het driejarig project om de aanpak van huiselijk geweld te structureren eerste resultaten opgeleverd. Evenwel is het nu zaak de verdere opbouw te continueren en vooral zorg te dragen voor de bestendiging van hetgeen reeds staat. Alhoewel het hier gaat om een project van het ministerie van VWS, dat in dat kader convenanten heeft gesloten met de drie openbare lichamen, is uit het onderzoek van de Raad gebleken dat de justitiële partijen belangrijke bijdragen leveren aan onder meer **voorlichting en bewustwording**. Een **belangrijk punt van aandacht blijft hoe om te gaan met slachtoffers van huiselijk geweld die geen aangifte willen doen**. In die gevallen zal er altijd **overleg** tussen politie en openbaar ministerie moeten plaatsvinden.

Voor adequate bestrijding van huiselijk geweld dienen preventie en repressie hand in hand te gaan. De openbare lichamen zijn primair verantwoordelijk voor preventie, de

justitieketen voor repressie. Daarnaast speelt de zorgketen een belangrijke rol. De Raad heeft vastgesteld dat er veelbelovende stappen zijn gezet voor goede samenwerking tussen alle betrokken organisaties.

De Raad concludeert in zijn onderzoek 'De aanpak van mensenhandel en -smokkel' dat het **ontbreekt aan zicht op de aard en omvang** van mensenhandel en -smokkel binnen Caribisch Nederland. Al in 2017 is een themaregister aangekondigd waarin - onder beheer van het KPCN - signalen van mensenhandel en -smokkel van alle betrokken organisaties samen moeten worden gebracht en vervolgens geanalyseerd. Dit register is - drie jaar later- nog steeds niet deugdelijk geïmplementeerd, laat staan operationeel. Dit is een belemmering en tevens een risico voor een effectieve en integrale ketenaanpak. De **kwetsbaarheid van de informatieorganisatie van het korps** speelt hierbij een rol. Hierover meer in de paragraaf 'kwetsbaarheid van de organisaties'.

De Raad stelt verder vast dat informatie over mensenhandel en -smokkel niet structureel tussen de landen wordt uitgewisseld en ontsloten. Deze vorm van samenwerking behoeft echt verbetering. Het RST kan samen met de andere landen een rol spelen in het samenbrengen van die informatie om zo een interinsulair beeld van de aard en omvang van mensenhandel en -smokkel op te bouwen. Daarnaast constateert de Raad dat er grijs gebied zit tussen de afspraken tussen de landen (Memorandum of Understanding) en het zicht op de uitvoering daarvan. De onderzoeksresultaten van de Raad hebben dat beeld bijgesteld. Naar het oordeel van de Raad gaat hier om een *governance* vraagstuk. Bij het monitoronderzoek naar de opvolging van aanbevelingen zal nadrukkelijk ook naar dit soort vraagstukken worden gekeken.

Beleidsreacties

Op de drie laatste van bovenstaande onderzoeken had de minister van Justitie en Veiligheid ten tijde van het opmaken van deze Staat nog geen beleidsreacties gegeven. Formeel dient de minister de Tweede Kamer binnen zes weken na aanbieding van een rapport een beleidsreactie te sturen. Het komt voor dat een beleidsreactie langer dan zes weken op zich laat wachten. Een overschrijding kan van negatieve invloed zijn op de systematiek van toezicht, aanbevelingen en vervolg. Los van legitimatie waarvan dit systeem uitgaat, spelen ook de dynamiek en toewijding van de directbetrokkenen daarbij een rol. Dat klemt temeer bij onderwerpen als mensenhandel en mensensmokkel, waarvan de aanpak als een van de speerpunten is aangemerkt.

Daarnaast is er soms sprake van een onwenselijk lang uitstel, zoals in het geval van het onderzoek naar de handhaving van natuur- en milieuwetgeving. Bij het onderzoek heeft de Raad zich mede gericht op de integrale aanpak. Daar waar deze buiten de justitiële organisaties geschiedt, is de Raad niet de inspectiedienst die daarop toeziet. Om een juist beeld te kunnen schetsen, dienen deze organisaties evenwel betrokken te worden bij het onderzoek. De Raad heeft daarom ook begrip voor het feit dat de beleidsreactie op het onderzoek naar de handhaving natuurwetgeving interdepartementale afstemming vergt en daardoor langer duurt, maar hecht eraan op te merken dat een termijn van vijf maanden het redelijke overstijgt. Juist nu de integrale aanpak op de eilanden gestimuleerd wordt, is de Raad van mening dat ook de niet-justitiële beleidsafdelingen waarvan het ministerie van JenV afhankelijk is voor die reactie, daaraan actief hun bijdrage mogen leveren.

III. Kwetsbaarheid van de organisaties

De kwetsbaarheid van de handhavende organisaties op de eilanden van Caribisch Nederland is een gegeven. Verschillende factoren spelen daarbij een rol, waarvan sommige wel en andere niet beïnvloedbaar zijn. Niet-beïnvloedbare factoren zijn bijvoorbeeld de beperkingen als gevolg van schaalgrootte en interinsulaire afstanden. Het is niet altijd realistisch dat voor alle behoeften permanent voorzieningen of diensten lokaal aanwezig zijn. Sinds jaar en dag zijn de eilanden gezien hun onderlinge samenhang van elkaar afhankelijk voor de inzet van voldoende capaciteit. In de Staat van de rechtshandhaving 2018 werd geconstateerd dat het niveau van de voorzieningen in de afgelopen jaren desondanks is gestegen. De organisaties hebben op dat vlak zelf veel bereikt.

Dat neemt echter niet weg dat zij nog steeds geconfronteerd worden met **capaciteitstekorten, zowel kwantitatief als kwalitatief.**

Onvoldoende personele bezetting en kwaliteit van personeel blijven dan ook permanente aandachtspunten. Dit komt in meerdere onderzoeken naar voren, en was ook al benoemd in de Staat van de rechtshandhaving 2018. Het gaat om weerbarstige problematiek die niet zomaar is opgelost. Heel wat **sleutelfuncties** binnen de keten worden vervuld door één persoon, voor wie – bij gebrek aan voldoende goed opgeleide en gekwalificeerde arbeidskrachten op de eilanden - lang niet altijd vervanging mogelijk is.

De gevolgen daarvan zijn per organisatie verschillend. Veelal worden de beperkende gevolgen van capaciteitstekort geaccepteerd. De vraag is echter of dat acceptabel is. In het Veiligheidsbeeld BES (2018) wordt gewag gemaakt van het feit dat zowel de **ondermijnende criminaliteit als de georganiseerde grensoverschrijdende criminaliteit op de eilanden een vlucht neemt.** Tegelijkertijd komt uit de onderzoeken van de Raad naar voren dat de afdeling **opsporing** van het korps sinds 2010 structureel **onderbezet** is en dat het maar niet lukt om dit op te lossen. De feitelijke sterkte in december 2019 bedroeg 22 fte, op een formatieve sterkte van 34 fte. De vier medewerkers van het RST die op Bonaire werken vallen sinds 1 augustus 2019 onder gezag van de korpschef van het KPCN. Dit komt de slagkracht van de opsporing in Caribisch Nederland enigszins ten goede, maar is onvoldoende om een vuist te maken tegen de groei van georganiseerde grensoverschrijdende criminaliteit.

De Raad heeft daarnaast de **kwetsbaarheid van de informatieorganisatie van het korps** sinds 2014 meermalen onder de aandacht gebracht van de minister en aanbevelingen gedaan om deze te professionaliseren. De resultaten van het onderzoek mensenhandel en –smokkel laten zien dat anno 2020 nog steeds een lange weg te gaan is. Zo heeft de Raad onvoldoende vertrouwen dat de informatieorganisatie in staat zal zijn zelfstandig substantieel vooruitgang ten aanzien van het themaregister te boeken, wat wel door de minister van het korps wordt gevraagd. Daarom beveelt de Raad de minister ook aan om een projectleider aan te stellen die belast wordt met de implementatie van het themaregister en die daarnaast een impuls kan geven aan de noodzakelijke verbreding van de professionaliteit. Een aanbeveling die binnen de uitvoeringsorganisaties, waaronder het KPCN, op veel draagvlak kon rekenen. Bovendien past dit binnen de toezegging van de minister van JenV uit 2017 om de slagkracht van de diensten voor de aanpak van mensenhandel en –smokkel te versterken.

De Raad beschreef reeds in de Staat van de Rechtshandhaving 2018 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. De bevolking van dat eiland is de afgelopen 15 jaar zo goed als verdubbeld, met alle gevolgen van de druk op de infrastructuur, de huisvesting en het openbaar bestuur vandien.

Voor het Korps Politie Caribisch Nederland is een **herinrichtingsplan** (2019) opgesteld. De totstandkoming daarvan is niet zonder slag of stoot gegaan en heeft veel te lang geduurd. In de overwegingen van het plan valt het de Raad op dat de korpsbeheerder eerst nu - anno 2019 - constatering doet met betrekking tot de capaciteit van het korps die de keten al jaren bekend zijn. Ook in de rapporten van de Raad komt het **handhavingstekort** als gevolg van de problematiek rond capaciteit steevast naar voren. Ondanks de tussentijdse aandacht voor bijvoorbeeld het politieonderwijs en uitbreiding van de formatie, wordt met de herinrichting van het KPCN eindelijk een structurele stap gezet. Op basis van het nieuwe inrichtingsplan dient het KPCN een aangepast OenF-rapport op te stellen dat in 2020 samen met het inrichtingsplan door de korpsbeheerder moet worden vastgesteld. De Raad zal de uitvoering ervan bij de monitoringsonderzoeken van 2020 betrekken, mede door gesprekken met de Korpsleiding en -beheerder.

IV. Tot slot

De Raad verwelkomt de ingezette ontwikkelingen en de toenemende aandacht voor de rechtshandhaving in Caribisch Nederland. Tegelijk constateert de Raad opnieuw dat de inzet op enkele structurele aandachtspunten, zoals de haalbaarheid van het ontwerp van 2010 over de taakverdeling (zie ook de Staat 2018), het risico van het werken in projectstructuren alsmede de inzet op capaciteitsontwikkeling en samenwerking nog onvoldoende blijkt. Evenwel spreekt de Raad de verwachting uit dat de groeiende aandacht hiervoor wel degelijk zijn vruchten zal afwerpen. In het kader van het grootschalige monitoringsonderzoek waarmee de Raad in 2020 start, zal de Raad daar uitgebreid bij stilstaan.

Alvorens deze Staat van de rechtshandhaving 2019 af te sluiten, spreekt de Raad zijn grote waardering uit voor alle personen die zich met overgave inzetten voor de ontwikkeling en verbetering van de rechtshandhaving in Caribisch Nederland. Voor wat betreft de medewerking aan- en informatievoorziening ten behoeve van zijn onderzoeken kan de Raad altijd rekenen op toegewijde betrokkenheid binnen en ook buiten de keten. Dat komt de kwaliteit en effectiviteit van het toezicht op de rechtshandhaving in Caribisch Nederland zeer ten goede komt. De Raad wil daarvoor uitdrukkelijk zijn dank uitspreken.

Colofon

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

info@rrh-cn.org

www.raadrechtshandhaving.com

Mei 2020