



Universiteit Leiden

# HOE DOEN DE BUREN DAT?

## VERSLAG VAN EEN ZOEKTOCHT NAAR REGIONALE *GOOD PRACTICES* VOOR RECHTSHANDHAVING EN VEILIGHEID IN CARIBISCH NEDERLAND

### *SAMENVATTING*

Simone van der Zee, Beitske Meinema en Marieke Liem

Onderzoek in opdracht van het Wetenschappelijk  
Onderzoek- en Documentatiecentrum

## Samenvatting

Op 10 oktober 2010 zijn drie kleine, heel verschillende Caribische eilandjes geïntegreerd in een Europees land dat duizenden kilometers ver weg ligt. Bonaire, Sint Eustatius en Saba zijn op die datum als openbare lichamen onderdeel geworden van het land Nederland. Ze gaan voortaan gezamenlijk door het leven als Caribisch Nederland, ook wel genoemd de BES-eilanden. In de praktijk blijkt het incorporeren van de BES-eilanden een bijzonder complexe operatie te zijn. De fysieke en culturele afstand tot Europees Nederland is groot, maar ook die tussen het Benedenwindse eiland Bonaire en de Bovenwindse eilanden Sint Eustatius en Saba. De sociale en politieke omstandigheden op de BES-eilanden zijn niet te vergelijken met Europees Nederland. Als extra complicerende factoren komen daar nog bij de beperkte schaalgrootte van de eilanden, de ligging in een gebied dat gebruikt wordt voor de smokkel van drugs, wapens en mensen, de kwetsbaarheid voor natuurrampen en de fragiele economieën. Sinds de transitie is er veel tot stand gebracht, bijvoorbeeld op het terrein van zorg en onderwijs. Op andere terreinen is nog een zoektocht gaande naar het antwoord op de vraag hoe je op deze kleine tropische eilanden zaken zo goed mogelijk kunt regelen.

In dit onderzoek ligt de focus op vraagstukken ten aanzien van rechtshandhaving en rechtstaat. De centrale thema's zijn: detentievoorzieningen, jeugdstrafrecht, toegang tot het recht, crisisbeheersing en grensbewaking. Gehoopt wordt met dit onderzoek een bijdrage aan de zoektocht te leveren en de discussie te voeden met nieuwe inzichten door *good practices* te verzamelen bij de 'buren' van Caribisch Nederland, dat wil zeggen Caribische eilanden die een vergelijkbare staatkundige band hebben met hun voormalig kolonisator zoals de BES-eilanden die met Nederland hebben. Onder een *good practice* wordt in dit rapport verstaan: een werkwijze die in de praktijk wordt gebruikt en beantwoordt aan het beoogde doel. De buureilanden die zijn geselecteerd zijn de *British Virgin Islands* (BVI), de *United States Virgin Islands* (USVI) en het Franse departement *Guadeloupe*. Dit zijn drie eilandengroepen die, net als Sint Eustatius en Saba, onderdeel uitmaken van de Bovenwindse Eilanden. We noemen deze eilanden de *case-eilanden*. De landen waarmee de case-eilanden staatsrechtelijke banden hebben, noemen we *basislanden*.

### Methode

De centrale vraagstelling in dit onderzoek luidt: *Welke regionale good practices op het gebied van rechtshandhaving en veiligheid in andere Caribische eilanden, met een min of meer vergelijkbare bestuursvorm als Caribisch Nederland, zijn bruikbaar ten behoeve van Caribisch Nederland?* Om deze vraag te kunnen beantwoorden zijn drie onderzoeksvragen geformuleerd:

1. *Hoe is de rechtshandhaving en de rechtsstaat ingericht in andere Caribische eilanden die staatsrechtelijke banden hebben met een basisland?*
2. *Hoe hebben deze andere Caribische eilanden de samenwerking in de justitie- en veiligheidsketen met het basisland georganiseerd en hoe is de samenwerking en wederzijdse informatievoorziening*

*in de justitie- en veiligheidsketen geregeld tussen Caribische eilanden die staatsrechtelijke banden hebben met hetzelfde basisland?*

3. *Zijn er regionale good practices te vinden die bruikbaar zijn voor Caribisch Nederland en de Caribische regio op het gebied van detentievoorzieningen, jeugdstrafrecht, toegang tot het recht, crisisbeheersing en grensbewaking?*

Voor het beantwoorden van de onderzoeksvragen zijn vijf methoden van onderzoek ingezet: literatuurstudie; oriënterende interviews bij ministeries; interviews met deskundigen van de BES-eilanden; voorstudie voor de selectie van de case-eilanden en casestudies naar de geselecteerde eilanden. Tijdens de voorstudie voor de selectie van de case-eilanden is gekeken naar overeenkomsten voor wat betreft de volgende kenmerken: verhouding met het basisland, wijze van financiering, schaalgrootte, inwonertal, sociaaleconomische positie, veiligheidsrisicoprofiel en eventuele relatie met de Europese Unie. Ten behoeve van het onderwerp crisisbeheersing zijn eilanden uitgezocht die net als Sint Eustatius en Saba getroffen zijn door de orkanen Irma en Maria in september 2017. Voor de uitvoering van de casestudies is onder meer een kort bezoek gebracht aan diverse eilanden om interviews af te nemen.

### Case-eilanden

Hoewel de case-eilanden heel verschillend zijn, vertonen ze ook veel overeenkomsten. De eilanden kennen allemaal een geschiedenis van kolonisatie en slavernij. De BVI lijkt wat betreft bevolkingsomvang en oppervlakte nog het meest op de BES-eilanden. Guadeloupe is met ongeveer 400.000 inwoners aanmerkelijk groter en de USVI bevindt zich ertussenin. Anders dan de BES-eilanden beschikken de case-eilanden over goede en betaalbare verbindingen tussen de eilanden. De orkanen Irma en Maria liggen, zeker op de BVI en de USVI, nog vers in het geheugen en hebben een onvoorstelbare impact gehad. Wat betreft de economische situatie hebben de case-eilanden met elkaar gemeen dat hun *Gross Domestic Product* hoog is vergeleken met veel andere eilanden en landen in de regio, maar het leven is er duur.

Waar de staatsrechtelijke band tussen Caribisch Nederland en Europees Nederland pas kort bestaat, kennen de case-eilanden al decennialang onveranderde staatsrechtelijke structuren. Er zijn wel grote verschillen in hoe de staatsrechtelijke verhoudingen met hun basislanden zijn vormgegeven. Hierin lijkt de situatie op de BES-eilanden het meest op die op Guadeloupe. Bij beide is sprake van integratie in het basisland. De band tussen de BVI en het Verenigd Koninkrijk van Groot-Brittannië en Noord-Ierland (UK) is het meest 'los'. De situatie op USVI bevindt zich tussen de BVI en Guadeloupe in: de Verenigde Staten (US) regelen alle federale zaken en laten de lokale zaken over aan het lokale bestuur van de USVI.

### Good practices

#### *Detentievoorzieningen*

Bij het thema detentievoorzieningen valt te denken aan organisatie, differentiatie en locatie van penitentiaire inrichtingen en forensische klinieken, penitentiaire programma's, resocialisatie en nazorg na detentie. Het aanbod van penitentiaire voorzieningen en programma's is op de case-eilanden beperkt. Voor gespecialiseerde zorg moet men uitwijken naar de basislanden. Veel Caribische gevangenen,

waaronder die van de USVI en Guadeloupe, kampen met overbevolking en personeelstekorten. Er zijn diverse *good practices* aangetroffen op het gebied van detentie. Een van die *good practices* is het lidmaatschap van de *Association of Caribbean Heads of Corrections and Prison Services (ACHCPS)* die zich inzet voor professionalisering van de sector. Een ander voorbeeld van een *good practice* is de actieve en uitvoerige communicatie van de gevangenisautoriteiten op de BVI in de media om begrip te kweken bij burgers ten aanzien van de terugkeer van ex-gedeteneerden in de samenleving. Op de BVI werkt *Her Majesty's Prison* samen met partners om *Restorative Justice* te introduceren als alternatief voor of als aanvulling op gevangenisstraf en er is een *Restorative Justice officer* aangesteld. Andere *good practices* zijn de wijze waarop de fasering van de detentie – de *in- and outduction* periode – op de BVI is vormgegeven en de *behavioral points* voor goed gedrag waaraan privileges zijn gekoppeld. Tot slot zijn er *good practices* gevonden op het terrein van de ondersteuning door de UK, zoals de uitzending van adviseurs, het creëren van een virtueel netwerk van experts, het faciliteren van *twinning* en de mogelijkheid voor personeel om ervaring op te doen in de UK.

### *Jeugdstrafrecht*

Het thema jeugdstrafrecht heeft betrekking op de strafrechtelijke reactie op criminaliteit van jeugdigen en op de mogelijkheden voor alternatieve afdoening, resocialisatie en voorkoming van recidive. Alle case-eilanden beschikken over jeugdstrafrecht. Net als in het Europees Nederlandse jeugdstrafrecht en het jeugdstrafrecht dat op de BES-eilanden zal worden ingevoerd, is ook op de case-eilanden sprake van een beschermend en pedagogisch karakter van het jeugdstrafrecht. De mogelijkheden die het jeugdstrafrecht voor de BES biedt, lijken echter gedifferentieerder te zijn dan die in de wetgeving op de case-eilanden. Wel is inspiratie 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)*. In het kader van dit project is een *Child Justice Bill* opgesteld. Aansluiting bij dit initiatief is onder meer interessant vanwege de bij de lidstaten aanwezige Caribische kennis. Op alle case-eilanden werkt de politie nauw samen met scholen. De *Gendarmerie* van Guadeloupe beschikt over een jeugdbrigade en de BVI en de USVI hebben speciale jeugdinspecties. Tot slot noemen we nog het *Youth Empowerment Program (YEP)* van de BVI. Dit is een jeugdcentrum dat grotendeels draait op vrijwilligers en een divers aanbod heeft aan trainingen, cursussen en activiteiten. Er wordt tevens aandacht besteed aan milieubewustzijn, gezondheid, creativiteit, cultuur en leiderschap.

### *Toegang tot het recht*

Onder het thema toegang tot het recht voor burgers wordt in de context van dit onderzoek verstaan: toegang tot informatie over de wet en klachtenprocedures, de aanwezigheid van beoefenaren van juridische beroepen en de wijze waarop aanspraak van burgers op rechtsbijstand is geregeld. Informatie over wetgeving is op de BVI en de USVI niet heel gemakkelijk te vinden. Guadeloupe profiteert wat dit betreft van het feit dat het een departement van Frankrijk is, want de Franse overheid heeft diverse zeer geavanceerde websites met alle wet- en regelgeving, vaak ook in meerdere talen beschikbaar. Op alle eilanden is rechtsbijstand mogelijk en behalve op de BVI is daar regelgeving voor. Wat niet wil zeggen dat de toegang tot het recht ook daadwerkelijk is gewaarborgd, want de procedures duren vaak lang. Een

voorbeeld van een *good practice* op de USVI is dat bij civiele zaken vaak *mediation* plaatsvindt waardoor het rechtssysteem wordt ontlast. Nog een voorbeeld zijn de *Open Doors Federal Court* activiteiten die als doel hebben de kennis van de rechtsgang te vergroten met behulp van simulaties van rechtszaken. Het probleem van de beschikbaarheid van advocaten en notarissen is vanwege de goede verbindingen tussen de eilanden minder een probleem dan op Sint Eustatius en Saba.

### *Crisisbeheersing*

Crisisbeheersing wil in het kader van dit onderzoek zeggen: de wijze waarop wordt getracht zware noodsituaties te voorkomen, te beheersen en nazorg te bieden. De orkanen Irma en Maria hebben een grote hoeveelheid rapportages en evaluaties opgeleverd met *good practices*. Een voorbeeld van een *good practice* is *resilience building*, dat wil zeggen: het vergroten van de weerbaarheid van gebouwen, infrastructuren en gemeenschappen. Een andere *good practice* is *targeted messaging* waarbij rekening wordt gehouden met het feit dat verschillende groepen mensen verschillend reageren op crisisinformatie. Voor wat betreft de alertering van kwetsbare groepen zijn geen concrete *good practices* gevonden, maar wel tips voor het ontwerpen van alerteringssystemen. Er zijn de afgelopen tijd allerlei crisisapps gelanceerd en manieren gevonden om niet afhankelijk te zijn van gebrekkige traditionele communicatiemiddelen. Een *good practice* in dit verband is het *Integrated Public Alert and Warning System* (IPAWS) waarmee via alle denkbare middelen vrijwel alle soorten berichten kunnen worden verzonden. Andere *good practices* zijn de accreditaties van het *Emergency Management Accreditation Program* (EMAP) en de *Tsunami Ready Accreditation* of het lidmaatschap van de *Caribbean Disaster Emergency Management Agency* (CDEMA); een intergouvernementele organisatie voor crisisbeheersing waar veel lokale Caribische kennis beschikbaar is. Een laatste *good practice* is het inzetten van het *Return to Happiness Program* van UNICEF voor kinderen die traumatische gebeurtenissen hebben meegemaakt.

### *Grensbewaking*

Bij het thema grensbewaking draait het om *good practices* voor het controleren van het grensoverschrijdend verkeer van mensen en goederen via luchthavens, zeehavens en kustlijnen. Het bleek lastig om op het terrein van grensbewaking *good practices* te vinden omdat sommige organisaties op de case-eilanden terughoudend zijn met het delen van informatie met derden. Een belangrijke ontwikkeling op dit terrein is de invoering van *Advanced Passenger Information Systems* (APIS) waarmee de autoriteiten voordat een vliegtuig vertrekt gegevens over passagiers ontvangen die ze tijdens de vlucht kunnen vergelijken met voor grensbewaking relevante systemen. Guadeloupe en de USVI werken al met APIS. Binnen CARICOM, de Caribische tegenhanger van de EU, wordt gewerkt aan de invoering van een *Advance Cargo Information System* (ACIS) dat vergelijkbaar is met APIS, maar dan voor gegevens over goederen. Dit zou een *good practice* kunnen zijn. Een andere *good practice* is de *line watch* van de *US Customs and Border Protection* (CBP). Dit zijn veelal heimelijke observaties bij grenzen, eventueel in combinatie met controles, waarbij men met informatie uit verschillende bronnen probeert terroristen, illegale vreemdelingen en mensensmokkelaars te onderscheppen. Andere *good practices* zijn te vinden bij diverse internationale projecten die zich richten op het verspreiden van kennis over migratie zoals *Migration EU Expertise* (MIEUX): een *peer-to-peer* netwerk van migratie-experts. Een activiteit van MIEUX is het delen

van *good practices*. Daarnaast is er het adviesforum *Caribbean Migration Consultations* (CMC) dat een *Caribbean Migration Portal* aanbiedt voor uitwisseling van informatie en *good practices*.

### Beantwoording onderzoeksvragen en conclusies

De eerste onderzoeksvraag van dit onderzoek luidde: *Hoe is de rechtshandhaving en de rechtsstaat ingericht in andere Caribische eilanden die staatsrechtelijke banden hebben met een basisland?* Het korte antwoord daarop is dat de inrichting er heel verschillend uitziet, al naargelang de aard van de staatsrechtelijke verhouding tot het basisland. Hoe losser de band, hoe geringer de invloed van het basisland op de rechtshandhaving en de rechtstaat op de eilanden. Als we de mate van invloed als een continuüm zien, dan bevindt de BVI zich aan het ene uiteinde en bevindt Guadeloupe zich aan het andere uiteinde. De relatie tussen de UK en de BVI is het beste te vergelijken met die van Nederland en de Caribische landen – Curaçao, Aruba en Sint Maarten – binnen het Koninkrijk der Nederlanden. Guadeloupe staat, zoals gezegd, aan de andere kant van het spectrum en is net als de BES-eilanden geïntegreerd in het basisland. De USVI bevindt zich ook hier tussen de BVI en Guadeloupe in. Gaat het om federale aangelegenheden, dan is de invloed van de US maximaal en zijn federale organisaties aan zet. Lokale zaken worden overgelaten aan het lokale bestuur en lokale organisaties. De wijze waarop de rechtshandhaving en de rechtstaat op de case-eilanden in praktische zin is ingericht, is geënt op de rechtssystemen van de basislanden, waarbij voor Guadeloupe als departement van Frankrijk geldt dat dit vrijwel een exacte kopie is van Europees Frankrijk.

De tweede onderzoeksvraag is: *Hoe hebben de andere Caribische eilanden de samenwerking in de justitie- en veiligheidsketen met het basisland georganiseerd en hoe is de samenwerking en wederzijdse informatievoorziening in de justitie- en veiligheidsketen geregeld tussen Caribische eilanden die staatsrechtelijke banden hebben met hetzelfde basisland?* Zoals reeds beschreven, verschilt de aard van de verhouding tussen de case-eilanden en hun basislanden. Op de BVI zijn grensbewaking, rechtshandhaving en veiligheid lokale aangelegenheden. De UK levert wel ondersteuning, maar organisaties moeten het vaak met weinig mensen en middelen doen. Op het gebied van automatisering en informatie zijn nog flinke slagen te maken. Op de USVI is grensbewaking in handen van federale organisaties. Taken op het gebied van rechtshandhaving en veiligheid worden deels door federale organisaties uitgevoerd op dezelfde wijze als in het *mainland*. Ze beschikken over goed gevulde informatiesystemen en wisselen in de regio en daarbuiten informatie uit. Lokale organisaties op de USVI zijn net als de organisaties op de BVI vaak onderbemand en kampen met een gebrek aan middelen. Veel rechtshandhavingstaken zijn nog niet geautomatiseerd. Op Guadeloupe zijn organisaties vaak precies zo ingericht als organisaties in Europees Frankrijk en ze kunnen gebruikmaken van informatiesystemen en werkwijzen die daar zijn ontwikkeld.

### Onderzoeksvraag 3: regionale *good practices*

De derde en laatste onderzoeksvraag is: *Zijn er regionale *good practices* te vinden die bruikbaar zijn voor Caribisch Nederland en de Caribische regio op het gebied van detentievoorzieningen, jeugdstrafrecht, toegang tot het recht, crisisbeheersing en grensbewaking.* Het antwoord daarop is ja, maar niet op alle

case-eilanden voor alle thema's. Op het terrein van grensbewaking lijkt de USVI interessant. Als het gaat om crisisbeheersing zijn de *good practices* op de BVI veelbelovend. Guadeloupe lijkt het goed de doen op het gebied van toegang tot het recht en het delen van informatiesystemen met het basisland. Het antwoord op de vraag of Caribisch Nederland van de case-eilanden kan leren, wordt echter ook bepaald door wat er geregeld is in Caribisch Nederland. In relatief korte tijd is daar al veel tot stand gebracht.

### Beperkingen

Hoewel we er niet vanuit waren gegaan dat *good practices* simpelweg voor het oprapen zouden liggen, bleek het lastiger dan verwacht om *good practices* te identificeren. Om verschillende redenen moeten we dan ook kanttekeningen plaatsen bij de oogst aan *good practices*. De eerste kanttekening is dat Nederland een relatief hoog voorzieningenniveau kent en dat de lat ten aanzien van rechtsbescherming hoog ligt. Dat wil niet zeggen dat Nederland het beter doet dan de andere basislanden, alleen dat Nederland misschien andere accenten legt en andere maatstaven hanteert. Daarnaast zou de opbrengst aan *good practices* beperkt kunnen zijn door het Europees Nederlandse perspectief van waaruit dit onderzoek is opgezet en uitgevoerd. We liepen in dit onderzoek aan tegen verschillen tussen de Caribische cultuur en de Westerse cultuur, maar ook tegen de verschillen tussen de culturen van de basislanden in het Westen en de verschillen tussen de culturen van de case-eilanden in de Caribische regio. De vraag is of we zonder de context goed te kennen, kunnen beoordelen of een *practice* een *good practice* is. Een bijkomend probleem is dat op de case-eilanden vaak geen cijfers of onderzoeken beschikbaar zijn die uitwijzen of een werkwijze inderdaad een *good practice* is.

### Tot besluit

Tot slot willen we nog opmerken dat het uitvoeren van een empirisch onderzoek als dit in de Caribische regio ook te zien is als een *good practice*. Vanwege de vergelijkbare sociaaleconomische en geografische omstandigheden in de regio is het nuttig om te onderzoeken hoe de Caribische burens het doen. We hebben verschillende *good practices* gevonden die de moeite waard kunnen zijn voor de BES-eilanden, maar we denken dat de case-eilanden ook van de BES-eilanden kunnen leren. Het lijkt daarom zinvol om meer aansluiting te zoeken bij regionale samenwerkingsprojecten ten aanzien van de thema's. Caribische eilanden zijn wel geïsoleerd, maar niet alleen.





Universiteit Leiden

**Institute of Security and Global Affairs**

Leiden University

[www.universiteitleiden.nl/en](http://www.universiteitleiden.nl/en)

Turfmarkt 99  
2511 DP The Hague

Juli 2019