



Universiteit Leiden

# HOE DOEN DE BUREN DAT?

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

Simone van der Zee, Beitske Meinema en Marieke Liem

Onderzoek in opdracht van het Wetenschappelijk  
Onderzoek- en Documentatiecentrum

---

# Hoe doen de burens dat? Verslag van een zoektocht naar regionale *good practices* voor rechtshandhaving en veiligheid in Caribisch Nederland.

---

Uitgevoerd in opdracht van het Wetenschappelijk Onderzoek- en Documentatiecentrum van het ministerie van Justitie en Veiligheid. Opdrachtnummer: 2944.

## **Onderzoekers**

Mr. Simone van der Zee  
Beitske Meinema MSc  
Dr. Marieke Liem  
m.m.v. Christine Boelema Robertus MSc

## **Begeleidingscommissie**

Prof. dr. Fred Soons (voorzitter)  
Dr. Gerrit Haverkamp  
Dr. Katharina Joosen  
Dr. Jan Rademaker (tot 1 april 2019)  
Mr. Bote ter Steege  
Dr. Arjen Taselaar (vanaf 1 april 2019)  
Dr. Maite Verhoeven

## **Adviseurs**

Mr. dr. Annemarie Marchena-Slot  
Drs. Nelly Schotborgh-Van de Ven

Willemstad en Leiden, juli 2019

# Inhoud

Voorwoord .....	4
Afkortingen.....	5
Samenvatting.....	8
Summary .....	14
1. Inleiding.....	20
1.1. Achtergrond.....	20
2. Methodische verantwoording.....	23
2.1. Doel en praktische relevantie.....	23
2.2. Centrale vraagstelling en onderzoeksvragen .....	23
2.3. Theoretisch kader.....	24
2.4. Onderzoekopzet, methoden en afbakening .....	24
2.5. Uitvoering en datamanagement .....	28
3. De case-eilanden .....	30
3.1. British Virgin Islands .....	30
3.2. United States Virgin Islands.....	36
3.3. Guadeloupe .....	40
3.4. Reflectie.....	45
4. De casestudies: <i>good practices</i> .....	47
4.1. Detentievoorzieningen .....	48
4.2. Jeugdstrafrecht.....	56
4.3. Toegang tot het recht.....	62
4.4. Crisisbeheersing .....	68
4.5. Grensbewaking.....	79
4.6. Reflectie.....	87
5. Conclusies en discussie.....	91
Literatuur.....	99
Bijlage I   Kerngegevens BES-eilanden en case-eilanden.....	108
Bijlage II   Topiclijst.....	109
Bijlage III <i>Informed consent form</i> .....	111

## Voorwoord

Dit rapport is het verslag van een bezoek aan de burens van Caribisch Nederland, te weten de *British Virgin Islands*, de *United States Virgin Islands* en *Guadeloupe*. We zijn op zoek gegaan naar wat we van deze burens kunnen leren als het gaat om *good practices* op het terrein van rechtshandhaving en veiligheid. Eén van de leden van onze begeleidingscommissie omschreef dit onderzoek als een avontuur en dat was het ook. We hebben eilanden bezocht waarvan veel mensen het bestaan niet kennen, zoals *Tortola*, *Virgin Gorda*, *Saint Croix*, *Grande-Terre*, *Basse-Terre* en *Marie-Galante*. Ook voor ons was het onbekend terrein. Gaandeweg hebben we moeten leren hoe je onderzoek doet op deze eilanden. We hadden het geluk overal mensen te treffen die ons de weg wilden wijzen en bereid waren om hun *good practices* met ons te delen. Op een deel van deze eilanden was de wederopbouw na de vernietigende orkanen Irma en Maria nog in volle gang. De verwoesting was groot, maar we waren onder de indruk van de veerkracht van de inwoners van deze Caribische gemeenschappen die alle tegenslagen ten spijt proberen er het beste van te maken.

Bij de organisaties die we hebben bezocht, troffen we professionals die hun werk met toewijding uitvoeren, ondanks gebrek aan geld, mensen en middelen. We hebben veel van onze respondenten geleerd en we willen hen van harte bedanken voor hun medewerking aan dit onderzoek. Daarnaast bedanken we de respondenten van organisaties in Caribisch Nederland die ons inzicht hebben gegeven in de vraagstukken die op de BES-eilanden spelen. Tevens kregen we hulp van diverse deskundigen waaronder professor Frans Koenraadt en professor Gert Oostindie. Bedankt voor jullie tijd.

4

---

Tijdens het onderzoek heeft onze begeleidingscommissie veel nuttige tips en adviezen gegeven. We willen hen graag bedanken voor het meedenken en het meeleven met ons wel en wee tijdens het onderzoek. In het bijzonder bedanken we de voorzitter, professor Fred Soons, voor de voortreffelijke wijze waarop hij de bijeenkomsten van de commissie heeft geleid. Dank gaat ook uit naar onze adviseurs mr. dr. Annemarie Marchena - Slot en drs. Nelly Schotborgh - Van de Ven die ons met hun lokale kennis geholpen hebben bij het duiden van onderzoeksresultaten. We zijn veel dank verschuldigd aan Christine Boelema Robertus MSc die de tekst van het rapport goed onder handen heeft genomen. Tot slot bedanken we dr. Gerrit Haverkamp, onze onderzoeksbegeleider van het WODC, voor de plezierige wijze waarop hij ons tijdens het onderzoek heeft begeleid.

Willemstad en Leiden, juli 2019

Simone van der Zee  
Beitske Meinema  
Marieke Liem

## Afkortingen

ACHCPS:	Association of Caribbean Heads of Corrections and Prison Services
ACIS:	Advance Cargo Information System
AMO:	Air and Marine Operations
API:	Advanced Passenger Information
APIS:	Advanced Passenger Information System
ATF:	Bureau of Alcohol, Tobacco, Firearms and Explosives
AVG:	Algemene verordening gegevensbescherming
BBB:	Building Back Better
BBP:	Bruto Binnenlands Product
BES:	Bonaire, Sint Eustatius en Saba
BIA:	Bonaire International Airport
BVI:	British Virgin Islands
BZK:	Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties
CARICOM:	Caribbean Community
CBP:	US Customs and Border Protection
CBS:	Centraal Bureau voor de Statistiek
CC:	Complaints Commissioner
CCLEC:	Caribbean Customs Law Enforcement Council
CCO:	Caribbean Customs Organization
CDEMA:	Caribbean Disaster Emergency Management Agency
CDM:	Comprehensive Disaster Management
CDOTs:	Crown Dependencies and Overseas Territories
CEF:	Centre éducatif fermé
CIA:	Central Intelligence Agency
CIMH:	Caribbean Institute for Meteorology and Hydrology
CMC:	Caribbean Migration Consultations
CMI:	Caribbean Meteorological Institute
COHI:	Caribbean Operational Hydrological Institute
CP:	Centre pénitentiaire
DAIP:	Disaster Assistance Improvement Programs
DDM:	Department of Disaster Management
DEA:	Drug Enforcement Agency
DFID:	Department for International Development
DJSCS:	Direction de la Jeunesse, des Sports et de la Cohésion Sociale de Guadeloupe
DOI:	US Department of the Interior
DOM:	Département d'outre-mer
DROM:	Département et région d'outre-mer
ED Card:	Embarcation Card
EMAP:	Emergency Management Accreditation Program
EPM:	Établissements pénitentiaires pour mineurs
ESTA:	Electronic System for Travel Authorization

EVRM:	Europees Verdrag voor de Rechten van de Mens
EU:	European Union
EWS:	Early Warning System
FBI:	Federal Bureau of Investigation
FCO:	Foreign and Commonwealth Office
FEMA:	Federal Emergency Management Agency
FinBes:	Wet financiën openbare lichamen Bonaire, Sint Eustatius en Saba
GBM:	Gedragsbeïnvloedende maatregel
GDP:	Gross Domestic Product
GDPR:	General Data Protection Regulation
HMP:	Her Majesty's Prison
ICMPD:	International Centre for Migration Policy Development
INTERPOL:	International Criminal Police Organization
IMF:	International Monetary Fund
IMPACS:	Implementation Agency for Crime and Security
Insee:	Institute national de la statistique et des études économiques
IPAWS:	Integrated Public Alert & Warning System
J&V:	Ministerie van Justitie en Veiligheid
JIATFS:	Joint Inter Agency Task Force South
JICN:	Justitiële Inrichting Caribisch Nederland
KM:	Koninklijke Marine
KMar:	Koninklijke Marechaussee
KPCN:	Korps Politie Caribisch Nederland
KWCARIB:	Kustwacht Caribisch Gebied
LAC:	Latijns-Amerika en het Caribisch gebied
LGO:	Landen en Gebieden Overzee
LSI-R:	Level of Service Inventory - Revised
MHC:	Mental Health Caribbean
MIEUX:	Migration EU Expertise
MOM:	Ministère des Outre-mer (MOM)
NDMC:	National Disaster Management Council
NEOC:	National Emergency Operations Centre
NGO:	Non-governmental organization
OAS:	Offender Assessment System
OECS:	Organisation of Eastern Caribbean States
OIA:	Office of Insular Affairs
OM BES:	Openbaar Ministerie van Bonaire, Sint Eustatius en Saba
ONDRP:	Observatoire national de la délinquance et des réponses pénales
OT:	Overseas Territory
OR:	Outermost Region
PAHO:	Pan American Health Organization
PIJ:	Plaatsing in een inrichting voor jeugdigen
ROM:	Région d'outre-mer

RCN:	Rijksdienst Caribisch Nederland
SAMHSA:	Substance Abuse and Mental Health Services Administration
SIDS:	Small Islands Developing States
SNAP:	Supplemental Nutrition Assistance Program
SNIJs:	Sub-National Islands Jurisdictions
SPIP:	Services pénitentiaires d’insertion et de probation
TBS:	Terbeschikkingstelling
TEOP:	Territorial Emergency Operations Plan
UBO:	Ultimate Beneficial Owners
UK:	United Kingdom of Great Britain and Northern Ireland
UN:	United Nations
UNCTAD:	United Nations Conference on Trade and Development
UNDP:	United Nations Development Programme
UNODC:	United Nations Office on Drugs and Crime
UPG:	Ultraperifeer Gebied
US:	United States
USAID:	United States Agency for International Development
USCG:	United States Coast Guard
USVI:	United States Virgin Islands
VIEMHS:	Virgin Island Emergency Management and Homeland Security Council
VIPD:	US Virgin Islands Police Department
VITEMA:	Virgin Islands Territorial Emergency Management Agency
VRCRC:	US Virgin Islands Civil Rights Commission
VWP:	Visa Waiver Programma
WEA:	Wireless Emergency Alert
WMO:	World Meteorological Organization
WODC:	Wetenschappelijk Onderzoek- en Documentatiecentrum
YEP:	Youth Empowerment Program

## 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 staatrechtelijke band tussen Caribisch Nederland en Europees Nederland pas kort bestaat, kennen de case-eilanden al decennialang onveranderde staatrechtelijke structuren. Er zijn wel grote verschillen in hoe de staatrechtelijke 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-gedetineerden 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 jeugddetectives. 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 gezondheid, creativiteit, milieubewustzijn, 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 rechtsstaat 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 aanzet. Lokale zaken worden overgelaten aan het lokale bestuur en lokale organisaties. De wijze waarop de rechtshandhaving en de rechtsstaat 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 rechtshandavingstaken 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 te 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.

## Summary

On the 10<sup>th</sup> of October 2010, three small and very different Caribbean islands were integrated into a European country located thousands of miles away. On that date, Bonaire, St Eustatius and Saba became part of the Kingdom of the Netherlands and were given the status of public entity. Together, the islands are often referred to as the Caribbean Netherlands, or the BES islands. In practice, the incorporation of the BES islands proves to be a complex operation. There is a substantial physical and cultural distance between the Caribbean Netherlands and the European Netherlands and between the Leeward island of Bonaire and the Windward islands of Saba and St Eustatius. The social and political conditions on the BES islands cannot be compared to the European Netherlands. Additional complicating factors include the scale of the islands, their isolation, their location in an area that is used for trafficking in drugs, weapons and humans, their vulnerability to natural disasters and their fragile economies. Much has been achieved since the transition, for example in the field of healthcare and education. However, in other areas there is an ongoing search for answers to the question of how to arrange things as well as possible on these small tropical islands.

In this research, the focus is on issues relating to law enforcement and the rule of law. The central themes are detention facilities, juvenile criminal justice, access to justice, crisis management and border control. We hope to contribute to the search by providing new insights through collecting good practices from the 'neighbours' of the Caribbean Netherlands: Caribbean islands that have similar relationships with their former colonizer as the BES islands have with the Netherlands. We use a simple definition of a *good practice*: a method used in practice that meets the goal for which it was conceived. The neighbouring island groups that we have selected are the British Virgin Islands (BVI), the United States Virgin Islands (USVI) and Guadeloupe. Like St Eustatius and Saba, these archipelagos are part of the Windward islands. We will refer to those islands as the *case islands*. States with which the case islands have constitutional ties are referred to as *base countries*.

## Method

The central question of this study is: *Which regional good practices in the field of law enforcement and public safety in other Caribbean islands, with a comparable form of government as the Caribbean Netherlands, might benefit the Caribbean Netherlands?* To answer this question, three research questions have been formulated:

1. *How is law enforcement and the rule of law organized in other Caribbean islands that have constitutional ties with a base country?*
2. *How have these Caribbean islands organized their cooperation with the base country in the area of criminal justice and security and how have they organized cooperation and mutual exchange of information in these matters between Caribbean islands that have constitutional ties with the same base country?*
3. *Can any regional good practices be identified that could be beneficial to the Caribbean Netherlands and the Caribbean region with regards to detention facilities, juvenile criminal justice, access to justice, crisis management and border control?*

We have employed the following research methods: a literature study; exploratory interviews with ministries; interviews with experts from the BES islands; a preliminary study for selection of the case islands and case studies of the selected islands. During the preliminary study for the selection of the case islands, we searched for similarities for the following characteristics: relationship with the base country, method of financing, scale, population, socio-economic position, security risk profile and possible relationship with the European Union. For the purpose of crisis management, we have selected islands that, like Saba and St Eustatius, were hit by the hurricanes Irma and Maria in September 2017. A short visit was made to several islands to conduct interviews.

### Case islands

Although the case islands are very different, they do share many similarities. The islands all have a history of colonization and slavery. In terms of population size and surface area of the islands, the BVI is most like the BES islands. Guadeloupe, with over 400,000 inhabitants, is considerably larger and the USVI is somewhere in between Guadeloupe and the BVI. Unlike the situation on the BES islands, it is easy to travel between the islands of the case island groups. Hurricanes Irma and Maria have had an unimaginable impact and they are still fresh in the memory of the citizens, certainly at the BVI and the USVI. As far as the economic situation is concerned, the case islands have in common that their Gross Domestic Products are high compared to many other islands and countries in the region, although life on the islands is expensive.

Whereas the constitutional relationship between the Caribbean Netherlands and the European Netherlands has only recently come into existence, the case islands have been in the same constitutional situation for decades. However, there are major differences in the way in which the relations with their base countries have been shaped. In this respect, the situation on the BES islands is very similar to the situation in Guadeloupe. Both have been integrated into the base country. The tie between the BVI and the United Kingdom of Great Britain and Northern Ireland (UK) is the 'loosest'. Here too, the USVI is somewhat in between the BVI and Guadeloupe. The government of the United States (US) takes care of all federal matters and leaves the local matters to the local government.

### Good Practices

#### *Detention facilities*

The theme 'detention facilities' includes: the organization of these facilities, the differentiation and location of correction facilities and forensic centers, correction programs, resocialization, and aftercare. Facilities and programs are limited on the case islands. For specialized care, they have to rely on their base land. Many Caribbean prisons, including those on the USVI and Guadeloupe, suffer from overcrowding and understaffing. At Her Majesty's Prison on the BVI this doesn't appear to be the case and various good practices have been found there. One of these good practices is the membership of the Association of Caribbean Heads of Corrections and Prison Services (ACHCPS) that is committed to the professionalization of the sector. Another example of a good practice from the BVI is the active and extensive communication of the prison authorities in the media in order to mollify the attitude of citizens towards ex-prisoners returning to society. Her Majesty's Prison works with partners to introduce Restorative Justice in addition to or as an alternative for a prison sentence and has appointed a Restorative Justice Officer. Another good practice is the induction period for 'incoming' inmates and

the outduction period for 'outgoing' inmates. The behavioural points which inmates can earn for good behaviour and to which certain privileges are linked, could also be considered as a good practice. Finally, some good practices are suggested by the UK, such as the deployment of advisors, the creation of a virtual network of experts, the facilitation of 'twinning' and the possibility for staff to gain experience in the UK.

#### *Juvenile criminal law*

The topic of 'juvenile justice' relates to the response of the criminal justice system to juvenile delinquency and to the possibilities for alternative sanctioning, resocialization and prevention of recidivism. All case islands have implemented juvenile criminal law and just as in the Dutch juvenile criminal law and the juvenile criminal law that will be implemented on the BES islands, the case islands also have incorporated protective and pedagogical elements in their juvenile criminal law. However, the possibilities that the juvenile justice legislation will offer to the BES islands, seem to be more differentiated than on the case islands. Inspiration might be found in the Juvenile Justice Reform Project of the Organisation of Eastern Caribbean States (OECS) and the United States Agency for International Development (USAID). Within the framework of this project, a Child Justice Bill has been drafted. It could be interesting to join this initiative because of the Caribbean knowledge present in the member states. Another example of a good practice is that on all case islands, the police work closely together with schools. The Gendarmerie of Guadeloupe has a youth brigade and the BVI and the USVI have specialized youth detectives. Finally, we mention the Youth Empowerment Program (YEP) of the BVI. This is a youth center that is largely run by volunteers and has a diverse range of training, courses and activities. In addition, attention is also paid to health, creativity, environmental awareness, culture and leadership.

#### *Access to justice*

In the context of this research the theme 'access to justice' refers to access of citizens to information on the law and complaints procedures, the availability of legal professionals and the way in which citizens' right to legal aid is regulated. All case islands have made provisions for access to justice. However, information about legislation is not easy to find on the BVI and the USVI. Guadeloupe benefits in this respect from the fact that it is a French department, because the French government has a wide variety of advanced websites where you can find laws and regulations, often translated into other languages. All the case islands offer their citizens subsidized or free legal aid and, except the BVI, have regulations in place for this. This does not mean that access to justice is effectively guaranteed in practice, because the necessary procedures can take a long time. An example of a good practice on the USVI is that mediation often takes place in civil cases, thereby unburdening the legal system. Another example of a good practice may be found in the Open Doors Federal Court activities that aim to enrich the knowledge of the judicial process through simulations of court cases. The lack of legal professionals like lawyers and notaries is less of a problem on the smaller islands of the case islands than on St Eustatius and Saba because it is quite easy to travel from one island to the other.

#### *Crisis management*

When referring to the term 'crisis management' we mean the way in which grave emergency situations are prevented, controlled, and how aftercare is provided. The hurricanes Irma and Maria in September



2017 brought unprecedented devastation to the BVI and the USVI. But they also resulted in a large number of reports and evaluations with potentially good practices for the Caribbean Netherlands. An example of such a good practice is ‘resilience building’, meaning enlarging the defensibility of buildings, infrastructure and communities. Another example of a good practice is ‘targeted messaging’ which accounts for the fact that different people react differently to information regarding a crisis, depending on factors like age, gender, and physical and mental well-being. Even though no good practices were found on the matter of alerting vulnerable groups, we did find recommendations to keep in mind when designing systems. Over the past years, several crisis apps have been developed as well as other ways of communicating, so as not to be dependent on traditional means of communication that could easily fail during a crisis. A good practice here is the Integrated Public Alert and Warning System (IPAWS) which can be used to send out all sorts of communications via all conceivable means. Other good practices are the accreditations of the Emergency Management Accreditation Program (EMAP) and the Tsunami Ready Accreditation and the membership of the Caribbean Disaster Emergency Management Agency (CDEMA); an intergovernmental organization for crisis management that possesses a lot of valuable local Caribbean knowledge. Finally, deployment of the Return to Happiness Program designed by UNICEF for children who have been through traumatic experiences can also be considered a good practice.

#### *Border protection*

The theme of border control revolves around good practices in the field of controlling cross-border movement of people and goods via airports, seaports and the coastline. It proved difficult to find good practices in the area of border control because some organizations on the case islands are reluctant to share information with third parties. An important development in this area is the introduction of Advanced Passenger Information Systems (APIS), which allow authorities to receive in-flight data on passengers before an aircraft departs, which they can compare with relevant systems during the flight. Guadeloupe and the USVI are already working with APIS. Within CARICOM, the Caribbean counterpart of the EU, work is underway to introduce an Advance Cargo Information System (ACIS) similar to APIS, but for data on goods instead of people. This could be an example of good practice. Another good practice is the US Customs and Border Protection (CBP) line watch. These are often covert observations at borders, possibly in combination with surveillance or checks in order to intercept terrorists, illegal migrants and smugglers using information from various sources. Other good practices can be found in international projects aimed at disseminating knowledge about migration, such as Migration EU Expertise (MIEUX): a so-called peer-to-peer network of migration experts. One of the activities of MIEUX is to share good practices. In addition, there is the Caribbean Migration Consultations Advisory Forum (CMC), which offers a Caribbean Migration Portal for exchange of information and good practices.

#### *Conclusions*

The first research question of this study was: *How is law enforcement and the rule of law organized in other Caribbean islands that have constitutional ties with a base country?* The short answer to this is: very diverse, depending on the nature of the constitutional relationship with the base country. The looser the relationship with the base country, the less influence the base country has on the current state of affairs with regard to law enforcement and the rule of law. If we consider the degree of

influence of the base country as a continuum, then the BVI is at one end and Guadeloupe is at the other end. The relationship between the UK and the BVI can best be compared to the relationship between the Netherlands and the autonomous Caribbean countries within the Kingdom of the Netherlands, i.e. Curaçao, Aruba and Sint Maarten. Guadeloupe is on the other side of the spectrum and is integrated into the base country, like the Caribbean Netherlands. The USVI takes a place in between the BVI and Guadeloupe. Federal matters are in the hands of the US and its federal organizations. Local matters are left to the local government and local organizations. The way in which law enforcement and the rule of law on the case islands is organized in a practical sense is based on the legal systems of the base countries. In Guadeloupe, being a French department, it is almost an exact copy of European France.

The second research question is: *How have these Caribbean islands organized their cooperation with the base country in the area of criminal justice and security and how have they organized cooperation and mutual exchange of information in these matters between Caribbean islands that have constitutional ties with the same base country?* As described above, the relationships between the case islands and their base countries are very different from each other. At the BVI, border control, law enforcement and public safety are local matters. The UK does provide support, but organizations often have to make do with few people and resources. There are still considerable steps to be taken in the area of automated law enforcement systems and information gathering and sharing. On the USVI, border control is in the hands of federal organizations. Law enforcement and public safety tasks are partly carried out by federal organizations in the same way as in the mainland of the US. They have adequate information systems and exchange information in the region and beyond. Local organizations are often understaffed and must contend with a lack of resources, just as organisations on the BVI. Many law enforcement tasks are not yet automated. In Guadeloupe, you find more or less the same organizations as in European France and they can use information systems and working methods that have been developed there.

The third and most important research question is: *Can any regional good practices be identified that could be beneficial to the Caribbean Netherlands and the Caribbean region with regards to detention facilities, juvenile criminal justice, access to justice, crisis management and border control?* The answer is yes, but not from all case islands with respect to all themes. In the area of border control, the USVI seems interesting. When it comes to crisis management, the good practices at the BVI are promising. Guadeloupe seems to be doing well in the area of access to justice and sharing of information systems with the base country. However, the answer to the question if the Caribbean Netherlands can learn from the case islands is also determined by the state of affairs on the BES islands. In a relatively short period of time, much has already been achieved on the BES islands.

### Limitations

We didn't assume that good practices would just be there for the taking, but it proved to be more difficult than expected to identify good practices. For various reasons, we must comment on the number of good practices that we have been able to reap. The Netherlands has a relatively high level of facilities. This does not mean that the Netherlands is doing better than the other base countries, only that the Netherlands may have different emphases and may apply different standards. In addition,

the yield of good practices could be limited by the Dutch lens, with which this study was set up and carried out. We encountered numerous differences between the Caribbean culture and the Western culture, but also between the various Western cultures of the base lands and between the cultures of the case islands. The question is whether, without knowing the precise context, we can assess if a practice is a good practice. An additional problem is that there are often no data or studies available on the case islands to determine if a working method is indeed a good practice.

#### In conclusion

Finally, we would like to note that carrying out an empirical study such as this in the Caribbean region is a good practice in itself. Because of the similar socio-economic and geographical conditions in the region, it is useful to take stock of what we can learn from the Caribbean neighbours. We have found several good practices that may be worthwhile for the BES islands, but we think the case islands can also learn from the BES islands. It therefore seems advisable to join regional cooperation projects with regards to the central themes of this research. Caribbean islands may be isolated, but they are not alone.

# 1. Inleiding

‘Antillen begroeten nieuwe status met gemengde gevoelens’ kopt dagblad NRC op 11 oktober 2010.<sup>1</sup> Volgens NRC is sprake van ‘weemoed op Curaçao, opluchting en blijdschap op Sint Maarten en reserves op Bonaire, Saba en Sint Eustatius.’ De nacht ervoor, om precies te zijn om 00.00 uur Caribische tijd, is het land Nederlandse Antillen opgeheven. Curaçao en Sint Maarten gaan, net als Aruba in 1986, verder als zelfstandige landen binnen het Koninkrijk der Nederlanden. Bonaire, Sint Eustatius en Saba zijn als openbare lichamen onderdeel geworden van het land Nederland en worden voortaan gezamenlijk aangeduid als Caribisch Nederland of de BES-eilanden. Tijdens de volksraadplegingen die voorafgingen aan de staatkundige veranderingen van 2010 koos de meerderheid van de Bonairianen en de Sabanen voor een ‘directe band’ met Nederland. De meeste Statianen prefereerden voortzetting van de Nederlandse Antillen, maar dat was gezien de keuzes van de andere eilanden geen optie meer. Hoe de directe band met Nederland eruit zou gaan zien, moest toen nog blijken.

In de praktijk blijkt het incorporeren van drie kleine, heel verschillende Caribische eilandjes in een Europees land dat duizenden kilometers ver weg ligt, een bijzonder complexe operatie te zijn. Afstand en culturele verschillen zijn slechts twee van de vele factoren die dit proces bemoeilijken. Hoewel er sinds de transitie veel tot stand is gebracht op de BES-eilanden, bijvoorbeeld in het kader van zorg en onderwijs, is op sommige terreinen nog een zoektocht gaande. In dit onderzoek ligt de focus op vraagstukken ten aanzien van rechtshandhaving, rechtstaat, crisisbeheersing en grensbewaking. We hopen met het onderzoek een bijdrage aan de zoektocht te leveren door *good practices* te verzamelen op Caribische eilanden die een vergelijkbare staatkundige band hebben met hun voormalig kolonisator als de BES-eilanden met Nederland. De centrale vraag van het onderzoek luidt: welke regionale *good practices* op het gebied van rechtshandhaving en veiligheid in de andere Caribische eilanden, met een min of meer vergelijkbare bestuursvorm als Caribisch Nederland, zijn bruikbaar ten behoeve van Caribisch Nederland? In dit rapport hanteren we een ruime definitie van de term *good practice*. Een *good practice* is een werkwijze die in de praktijk wordt gebruikt en beantwoordt aan het doel waarvoor de *practice* is bedacht.

## 1.1. Achtergrond

Op het moment dat Bonaire, Sint Eustatius en Saba onderdeel werden van Nederland betekende dit dat de Nederlandse Grondwet<sup>2</sup> van kracht werd op deze Caribische eilanden. Ze werden openbare lichamen als bedoeld in artikel 134 van de Grondwet.<sup>3</sup> Omdat het niet mogelijk of wenselijk zou zijn alle Nederlandse structuren en regelgeving te exporteren naar kleine, dunbevolkte Caribische eilanden is al vanaf de integratie gewerkt aan een wijziging van de Grondwet. In 2017 is aan de Grondwet het ‘differentiatiebeginsel’ toegevoegd, dat verwoord is in artikel 132a, lid 4: ‘voor deze openbare lichamen kunnen regels worden gesteld en andere specifieke maatregelen worden getroffen met het

<sup>1</sup> ‘Antillen begroeten nieuwe status met gemengde gevoelens’, NRC 11 oktober 2010.

<sup>2</sup> Grondwet voor het Koninkrijk der Nederlanden van 24 augustus 1815, geldend van 21-12-2018 t/m heden. Het differentiatiebeginsel was al in 2010 opgenomen in het Statuut voor het Koninkrijk der Nederlanden.

<sup>3</sup> Dit artikel heeft betrekking op de instelling en de opheffing van openbare lichamen, de taken, de inrichting en de bevoegdheid van de besturen en het toezicht op deze besturen.

oog op bijzondere omstandigheden waardoor deze openbare lichamen zich wezenlijk onderscheiden van het Europese deel van Nederland.’ Dit houdt in dat Nederlandse regelgeving niet per definitie van toepassing hoeft te zijn op de BES-eilanden. Volgens de Memorie van Toelichting<sup>4</sup> bij de grondwetswijziging in 2017 kan het differentiatiebeginsel worden toegepast als een factoren aanwezig zijn die de situatie in Caribisch Nederland anders maken dan die in Europees Nederland. Te denken valt hierbij bijvoorbeeld aan de economische en sociale omstandigheden op de BES-eilanden. Het gelijkheidsbeginsel zoals vastgelegd in artikel 1 van de Grondwet en in internationale verdragen, geldt onverkort, aldus de Memorie van Toelichting. Wanneer wordt afgeweken van Nederlandse regelgeving is een uitdrukkelijke motivering vereist. Het differentiatiebeginsel wordt op tal van terreinen toegepast. Zo is onder meer een nieuwe wet opgesteld voor brandweezorg, rampenbestrijding en crisisbeheersing op de eilanden: de Veiligheidswet BES.<sup>5</sup> Het gegeven dat niet alle regelgeving van toepassing kan zijn op de BES-eilanden en dat vanwege de beperkte schaalgrootte niet alle benodigde organisaties aanwezig kunnen zijn of dezelfde taken als in Nederland kunnen vervullen, betekent dat er moet worden gezocht naar andere manieren om zaken te regelen. Dit proces is nog in volle gang, ook op het terrein van rechtshandhaving en veiligheid.

Uit een rapportage van de Raad voor de rechtshandhaving uit 2018 blijkt dat er nog stappen te maken zijn als het gaat om het functioneren van de rechtshandavingsketen op de BES-eilanden.<sup>6</sup> Er wordt volgens de raad wel samengewerkt, maar niet altijd op een structurele basis en het schort soms aan de nakoming van afspraken. De Raad voor de rechtshandhaving plaatst verder kritische kanttekeningen bij de informatiepositie en de informatiehuishouding van de diensten en de uitwisseling van informatie tussen de diensten en tussen de verschillende landen binnen het Koninkrijk. Wat de waarborging van de rechtstaat betreft, stelt het College voor de Rechten van de Mens in diverse rapportages dat de rechtsbescherming en de toegang tot het recht voor de inwoners van de BES-eilanden op onderdelen verbeterd kan worden.<sup>7</sup> Uit andere rapportages blijkt dat er winst te behalen valt op het gebied van de grensoverschrijdende samenwerking, de preventie en aanpak van jeugdcriminaliteit en de uitvoering van het vreemdelingenbeleid.<sup>8</sup>

Uiteraard is niet te verwachten dat binnen negen jaar na de vorming van Caribisch Nederland op alle vraagstukken een antwoord is gevonden. De sociale, economische, politieke en geografische omstandigheden in Europees Nederland en Caribisch Nederland zijn en blijven onvergelijkbaar. Hoewel Bonaire, Sint Eustatius en Saba in naam wel ‘Nederland in de tropen’ worden genoemd, lijken de eilanden in de praktijk in de verste verten niet op Nederland. Schaalgrootte, ligging, kwetsbaarheid voor natuurrampen, culturele verschillen en fragiele economieën zijn een paar van de omstandigheden waardoor de Caribisch werkelijkheid en de Europees Nederlandse werkelijkheid mijlenver uit elkaar liggen. Om de discussie over het vormgeven van bepaalde aspecten van rechtshandhaving en veiligheid te kunnen voeden met nieuwe inzichten hebben we onderzocht hoe buureilanden in de Caribische regio, die min of meer dezelfde kenmerken hebben als de BES-eilanden, omgaan met de centrale

---

<sup>4</sup> *Kamerstukken II* 2011/12, 33131, nr. 3.

<sup>5</sup> Veiligheidswet BES, geldend van 01-08-2018 t/m heden.

<sup>6</sup> Raad voor de rechtshandhaving 2018.

<sup>7</sup> College voor de Rechten van de Mens 2016a; College voor de Rechten van de Mens 2016b.

<sup>8</sup> Ministerie van Volksgezondheid, Welzijn en Sport 2016a; Raad voor de rechtshandhaving 2017a; Raad voor de rechtshandhaving 2017c; Pro Facto 2018.

thema's van dit onderzoek: detentievoorzieningen, jeugdstrafrecht, toegang tot het recht, crisisbeheersing en grensbewaking.

De eilanden die we ten behoeve van die onderzoek hebben geselecteerd, zijn de *British Virgin Islands*, de *United States Virgin Islands* en *Guadeloupe*. Dit zijn drie eilandengroepen die net als Sint Eustatius en Saba onderdeel uitmaken van de Bovenwindse Eilanden: een groep eilanden in de Caribische zee die behoren tot de Kleine Antillen. De *British Virgin Islands* vormen gezamenlijk een overzees gebied van het Verenigd Koninkrijk van Groot-Brittannië en Noord-Ierland. De nabijgelegen *United States Virgin Islands* zijn verbonden met de Verenigde Staten. *Guadeloupe* is een overzees departement van Frankrijk. De eilandengroepen zijn uitgekozen vanwege hun overeenkomsten met de BES-eilanden. Zo hebben ze net als de BES-eilanden te maken met kleinschaligheid en een eenzijdige economie. Ze liggen in dezelfde regio, zijn ook geïsoleerd en ze zijn kwetsbaar voor natuurrampen. Deze overeenkomsten maken het aannemelijk dat zij vergelijkbare vraagstukken kennen als de BES-eilanden. Er zijn echter ook wat verschillen waar te nemen, zo is het verschil met de BES-eilanden dat de staatkundige banden tussen de burens en hun voormalig kolonisator al decennia lang op dezelfde wijze zijn vormgegeven. In theorie zouden we dus veel van de Caribische burens moeten kunnen leren. Onderzoek naar *good practices* in de Caribische regio is echter schaars. Ons onderzoek is te zien als een verkenning van wat de meerwaarde van dergelijk onderzoek kan zijn voor het vormgeven aan rechtshandhaving en veiligheid in Caribisch Nederland. Het was niet alleen een zoektocht naar *good practices*, maar ook naar het antwoord op de vraag hoe je dergelijk onderzoek zou kunnen uitvoeren.

## 2. Methodische verantwoording

### 2.1. Doel en praktische relevantie

Het primaire doel van dit onderzoek is het bieden van inzicht in *good practices* op het terrein van rechtshandhaving en veiligheid in de Caribische regio ten behoeve van Caribisch Nederland. De *good practices* zijn verzameld in een aantal eilandengroepen die we aanduiden als de *case-eilanden*. De landen waarmee de case-eilanden staatsrechtelijke banden hebben noemen we *basislanden*.<sup>9</sup> Een secundair onderzoeksdoel is het opstellen van een lijst met contactgegevens van organisaties en functionarissen die anno 2019 werkzaam zijn op het terrein van de verschillende onderzochte thema's. Het doel van deze lijst is om het gemakkelijker te maken om collegiaal te overleggen met de juiste functionarissen op de case-eilanden, expertise uit te wisselen en samenwerking te bevorderen tussen de case-eilanden en de BES-eilanden. Deze lijst wordt separaat ter beschikking gesteld aan de opdrachtgever van dit onderzoek.

### 2.2. Centrale vraagstelling en onderzoeksvragen

De centrale vraagstelling van het 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?*

23

Om deze vraag te beantwoorden zijn in de startnotitie voor dit onderzoek de volgende drie onderzoeksvragen geformuleerd:

4. *Hoe is de rechtshandhaving en de rechtsstaat ingericht in andere Caribische eilanden die staatsrechtelijke banden hebben met een basisland?*
5. *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?*
6. *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?*

---

<sup>9</sup> Hoewel het gebruikelijk is om de landen van kolonistoren 'moederland' te noemen, hebben wij gekozen voor de term 'basisland' omdat de term 'moederland' niet goed meer past bij het huidige discours over kolonisatie en het koloniale verleden.

### 2.3. Theoretisch kader

Het theoretisch kader voor vergelijkingen tussen landen, rechtshandhavingssystemen en rechtstaten, is voornamelijk gebaseerd op de theorieën en methoden die worden gebruikt bij *International Comparative Research*.<sup>10</sup> Op dit terrein zijn met betrekking tot het Caribisch gebied diverse onderzoeken uitgevoerd. Onderzoek van Nauta bijvoorbeeld laat zien, dat de ‘Caribische regio een verscheidenheid aan bestuursmodellen kent, die ieder op eigen wijze de deugdelijkheid van bestuur trachten te waarborgen.’<sup>11</sup> Nauta stelt verder dat ‘de specifieke problemen, die voortvloeien uit het feit dat de Caribische entiteiten overwegend kleinschalig zijn en relatief kort ervaring hebben met een democratisch bestel, ook vaak op verschillende manieren zijn ondervangen in de afzonderlijke bestuursystemen.’ Recentelijk hebben Hoogers en Karapetian in opdracht van de Tweede Kamer rechtsvergelijkend onderzoek gedaan naar de staatrechtelijke overzeese verhoudingen in het Koninkrijk der Nederlanden, de Franse Republiek, het Koninkrijk Denemarken en het Verenigd Koninkrijk van Groot-Brittannië en Noord-Ierland.<sup>12</sup>

Vergelijking van de case-eilanden met de BES-eilanden is echter niet het hoofddoel van ons onderzoek. Dit is een praktijkgericht onderzoek waarbij de kernvraag is hoe andere landen omgaan met de voor dit onderzoek relevante thema’s. Wat hebben de case-eilanden geregeld en hoe werkt dat in de praktijk? Bij een praktisch onderzoek als dit ligt de focus dan ook niet op een uitgebreid theoretisch kader. Uiteraard wordt wel gebruikgemaakt van theoretische inzichten, maar alleen voor zover dat bijdraagt aan het begrijpen van de vraag waarom zaken op een bepaalde wijze zijn geregeld. Een methode die in dit kader past, is de zogeheten *functional method*, waarin de focus ligt op het in kaart brengen van gemeenschappelijke problemen en oplossingen.<sup>13</sup> Diverse vraagstukken op de BES-eilanden zijn terug te voeren naar de beperkte schaalgrootte en het isolement van kleine eilanden. Het zijn de zogeheten *small island problems*, zoals een kleine binnenlandse markt waardoor voorzieningen zoals energie, drinkwater en transport duur zijn, een afhankelijkheid van import van producten uit vaak ver weg gelegen gebieden en een fragiele natuurlijke omgeving die kwetsbaar is voor rampen.<sup>14</sup> Mogelijk kunnen de BES-eilanden gebruik maken van wat in de case-eilanden al is bedacht voor *small island problems*.

### 2.4. Onderzoeksopzet, methoden en afbakening

Om antwoord te geven op de hierboven geformuleerde drie onderzoeksvragen, worden vijf methoden gebruikt: (a) een literatuurstudie van documenten, beleidsnota’s en Kamerstukken, (b) oriënterende interviews bij ministeries, (c) interviews met deskundigen van de BES-eilanden, (d) een voorstudie voor selectie van de case-eilanden en tot slot (e) casestudies van de geselecteerde eilanden, waarin we de

---

<sup>10</sup> De term *comparative research* is een aanduiding voor uiteenlopende studies die zich richten op het vergelijken van samenlevingen, landen, culturen, systemen, instituties, sociale structuren en veranderingen op deze terreinen in tijd en plaats (Hantrais 2008).

<sup>11</sup> Nauta & Goede 2007.

<sup>12</sup> Hoogers & Karapetian 2019.

<sup>13</sup> Van Hoecke 2015.

<sup>14</sup> UN-OHRLLS 2011.



hierboven genoemde factoren tegen het licht houden. In tabel 1 zijn de methoden schematisch weergegeven.

**Tabel 1: Methoden en onderzoeksvragen**

Methoden	Onderzoeksvragen		
	Inrichting rechtshandhaving en rechtsstaat	Organisatie samenwerking	Good practices
Literatuurstudie	X		
Oriënterende interviews bij ministeries	X		
Interviews met deskundigen van BES	X		X
Voorstudie case eilanden		X	X
Casestudies	X	X	X

*a) Literatuurstudie*

Voor de literatuurstudie ten behoeve van dit onderzoek zijn open bronnen geraadpleegd, zoals Nederlandse en internationale wetenschappelijke literatuur, beleidsnota's, Kamerstukken en bronnen die informatie bevatten over de historische context van de BES-eilanden en de case-eilanden, de huidige sociaaleconomische situatie en praktische informatie over rechtssystemen en relevante instanties. De literatuur is gebruikt om:

1. Een beeld te kunnen schetsen van de BES-eilanden en de case-eilanden op het terrein van de huidige staatskundige situatie en de inrichting van de rechtshandhaving en de rechtstaat;
2. Meer zicht te krijgen op de centrale thema's van het onderzoek en wat er op dat gebied speelt op de BES-eilanden;
3. Een overzicht samen te stellen van instanties op de case-eilanden die een rol spelen bij de thema's van dit onderzoek en het inventariseren van *good practices*.

*b) Oriënterende interviews bij ministeries*

Ter oriëntatie zijn interviews afgenomen met vertegenwoordigers van ministeries waaronder het ministerie van Justitie en Veiligheid en het ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties. Ook is gesproken met medewerkers van de Koninklijke Marechaussee (KMar). Tijdens de interviews bleek al gauw dat de thema's van het onderzoek actueel zijn. Naar vrijwel alle thema's zijn een of meerdere onderzoeken verricht en er is een keur aan rapporten te vinden.<sup>15</sup>

*c) Interviews met deskundigen van de BES-eilanden*

Naast oriënterende interviews bij ministeries zijn interviews gehouden met deskundigen die kennis en ervaring hebben opgedaan met de rechtshandavingsketen op de BES-eilanden en deskundigen op het

<sup>15</sup> Zie hiervoor onder andere: College voor de Rechten van de Mens 2016b; Pro Facto 2018; Inspectie Justitie en Veiligheid 2018; Ministerie van Volksgezondheid, Welzijn en Sport 2016a; Raad voor de rechtshandhaving 2017d; Van der Molen et al. 2017.

gebied van de onderzochte thema's. De respondenten zijn deels vanuit de literatuurstudie, deels via de sneeuwbal methode geselecteerd.

*d) Voorstudie case-eilanden*

Op basis van een beperkte voorstudie zijn drie eilandengroepen in de Caribische regio geselecteerd die min of meer vergelijkbaar zijn met Caribisch Nederland en daardoor leermogelijkheden kunnen bieden. In verband met het laatste was het belangrijk dat in ieder geval een van de eilanden een centrale rol inneemt binnen een groep eilanden die onderdeel uitmaken van een geheel, zoals Bonaire deze rol vervult voor de BES-eilanden. Deze eilanden duiden we aan als hoofdeiland. Aangezien crisisbeheersing een thema is, leek het van belang om eilanden te selecteren die in 2017, net als Sint Eustatius en Saba, zijn geraakt door de orkanen Irma en Maria waardoor er recentelijk ervaring is opgedaan met het beheersen van een ernstige crisis. In de voorstudie is gekeken naar overeenkomsten met betrekking tot de volgende kenmerken: verhouding met het basisland, wijze van financiering, schaalgrootte, inwonertal, sociaaleconomische positie, veiligheidsrisicoprofiel en eventuele relatie met de Europese Unie. In tabel 2 is een toelichting op de selectiekenmerken te vinden. Op basis van de resultaten van de voorstudie is gekozen voor de *British Virgin Islands* (BVI), de *United States Virgin Islands* (USVI) en de Franse archipel *Guadeloupe*.

**Tabel 2: Toelichting selectiekenmerken**

<b>Kenmerken van de BES-eilanden die gebruikt zijn voor de selectie van de case-eilanden</b>
<p><b>1. Verhouding met het basisland</b></p> <p>Bonaire, Sint Eustatius en Saba zijn als openbare lichamen onderdeel van het land Nederland. Nederland is een zogeheten gedecentraliseerde eenheidsstaat. Dat houdt in dat zaken 'in beginsel door een zo dicht mogelijk bij de burger staand bestuursorgaan worden uitgevoerd.'<sup>16</sup> In het geval van de BES-eilanden zijn dat de openbare lichamen. Enerzijds hebben provincies, gemeenten en openbare lichamen een algemene bevoegdheid tot regeling en bestuur, anderzijds zijn ze verplicht mee te werken aan de uitvoering van door de Nederlandse overheid gestelde regels en kunnen zij aan toezicht worden onderworpen.<sup>17</sup></p>
<p><b>2. Wijze van financiering</b></p> <p>De BES-eilanden worden gefinancierd vanuit het BES-fonds. Dat is een begrotingsfonds waaruit de openbare lichamen worden gesubsidieerd. In de Wet financiën openbare lichamen Bonaire, Sint Eustatius en Saba (FinBES) zijn de financiële betrekkingen tussen de Rijksoverheid en de openbare lichamen geregeld.<sup>18</sup></p>
<p><b>3. Schaalgrootte</b></p> <p>Bonaire heeft een totale oppervlakte van 288 km<sup>2</sup>, Sint Eustatius 21 km<sup>2</sup> en Saba 13 km<sup>2</sup>. De afstand tussen de bovenwindse eilanden Sint Eustatius en Saba bedraagt 32 kilometer. Het benedenwindse eiland Bonaire ligt ruim 800 kilometer van Sint Eustatius en Saba verwijderd. Samenwerking tussen de eilanden wordt belemmerd doordat de reis van Saba of Sint Eustatius naar Bonaire vanwege de afstand duur en tijdrovend is.</p>

<sup>16</sup> <https://www.denederlandsegrondwet.nl/id/vilqf518g7zm/gedecentraliseerdeeenheidsstaat>

<sup>17</sup> Dit is geregeld in hoofdstuk 7 van de Grondwet, artikel 132 tot en met 137.

<sup>18</sup> Wet financiën openbare lichamen Bonaire, Sint Eustatius en Saba. Geldend van 01-01-2018 t/m heden.

#### **4. Inwonertal**

Volgens de meest recente cijfers van het Centraal Bureau voor de Statistiek (CBS) uit 2018 telde Bonaire op 1 januari 2018 ruim 19.500 inwoners, Sint Eustatius telde 3300 inwoners en Saba 2200.<sup>19</sup> Ter vergelijking, Europees Nederland had in 2018 ruim 17 miljoen inwoners. De extreem kleine bevolkingsomvang van de BES-eilanden heeft gevolgen voor het voorzieningenpeil. Het betekent bijvoorbeeld dat sommige specialistische voorzieningen op het terrein van de zorg, het onderwijs en de rechtshandhaving niet haalbaar zijn omdat het om maar hele kleine groepen gaat.

#### **5. Sociaaleconomische positie**

Het Bruto Binnenlands Product (BBP), ofwel het *Gross Domestic Product* (GDP), zegt iets over de welvaart van een land en maakt vergelijkingen met de case-eilanden mogelijk. Het GDP is de optelsom van alle bruto toegevoegde waarde van bedrijven en de overheid die in een jaar binnen de grenzen van een land worden voortgebracht.<sup>20</sup> In 2016 bedroeg het GDP van Bonaire op macroniveau 434 miljoen dollar, het GDP van Sint Eustatius was 100 miljoen en dat van Saba 48 miljoen. Ter vergelijking, het GDP van Europees Nederland kwam in 2016 uit op 777 miljard dollar.<sup>21</sup> Op Bonaire bedroeg het GDP in 2016 per inwoner 22.500 dollar. Het GDP op Sint Eustatius kwam uit op 26.100 dollar per inwoner en op Saba was het GDP 24.200 dollar per inwoner.<sup>22</sup> In Europees Nederland bedroeg het GDP per hoofd van de bevolking in 2016 omgerekend 45.600 dollar.<sup>23</sup>

#### **6. Veiligheidsrisicoprofiel**

Inwoners van de BES-eilanden voelen zich over het algemeen genomen veilig en dat is de afgelopen jaren versterkt.<sup>24</sup> Uit het jaarlijkse trendoverzicht van het CBS over 2017 blijkt dat tachtig procent van de bevolking op Bonaire zich nooit onveilig voelt.<sup>25</sup> Op de vele reissites worden de BES-eilanden beschouwd als veilige eilanden.<sup>26</sup> In het Veiligheidsbeeld 2018 wordt dit bevestigd.<sup>27</sup>

#### **7. Eventuele relatie met de Europese Unie**

De BES-eilanden hebben, net als de Caribische landen binnen het Koninkrijk, de status van Landen en Gebieden Overzee (LGO).<sup>28</sup> Voor LGO's geldt een 'bijzondere associatieregeling'. Dat betekent onder meer dat algemene bepalingen van EU-verdragen in de regel niet van toepassing zijn zónder uitdrukkelijke verwijzing. Overzeese gebiedsdelen kunnen echter ook de status hebben van Ultraperifeer gebied (UPG). In dat geval zijn ze onderdeel van de Europese Unie en is het Europees recht in beginsel volledig van toepassing.

#### **e) Casestudies**

Als vijfde methode van onderzoek zijn casestudies verricht naar *good practices* op de geselecteerde eilanden op het gebied van detentievoorzieningen, jeugdstrafrecht, toegang tot het recht, crisisbeheersing en grensbewaking. Sommige thema's zijn breed en vroegen om een nadere

<sup>19</sup> CBS 2018a.

<sup>20</sup> <https://www.finler.nl/bruto-binnenlands-product-bbp/>

<sup>21</sup> CountryEconomy 2016.

<sup>22</sup> CBS 2018a.

<sup>23</sup> CountryEconomy 2016.

<sup>24</sup> CBS 2018a.

<sup>25</sup> CBS 2017a.

<sup>26</sup> <https://www.middenamerika.nl/bonaire/reisgids/veiligheid-bonaire/>

<sup>27</sup> Van der Zee & Hoebé 2019.

<sup>28</sup> Expertisecentrum Europees Recht 2018.

afbakening. Hiertoe is een topiclijst opgesteld (bijlage I). Hieronder volgt een korte toelichting op de thema's.

#### 1. *Detentievoorzieningen*

Bij het thema detentievoorzieningen moet onder meer worden gedacht aan de organisatie, de differentiatie en de locatie van penitentiaire inrichtingen en forensische klinieken, penitentiaire programma's, resocialisatie en nazorg na detentie.

#### 2. *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.

#### 3. *Toegang tot het recht*

Onder het thema toegang tot het recht voor burgers wordt 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.

#### 4. *Crisisbeheersing*

Crisisbeheersing in het kader van dit onderzoek wil zeggen: de wijze waarop wordt getracht zware noodsituaties te voorkomen, te beheersen en nazorg te bieden. Bij dit thema is eveneens onderzocht welke hulp het basisland tijdens een crisis verleent.

#### 5. *Grensbewaking*

Bij het thema grensbewaking draait het om *good practices* op het terrein van het controleren van het grensoverschrijdend verkeer via luchthavens, zeehavens en kustlijnen van mensen en goederen.

### 2.5. Uitvoering en datamanagement

Voor de uitvoering van de casestudies is een literatuurstudie verricht naar een scala aan aspecten van de case-eilanden, waaronder statistische gegevens, gegevens over bestuursystemen, eerdere onderzoeken naar de hoofdthema's van dit onderzoek, beleidsstukken en wetgeving. Ook is in kaart gebracht welke organisaties of functionarissen zich op de case-eilanden bezighouden met de thema's. Daarnaast is in het netwerk van de onderzoekers gezocht naar contactpersonen. Uiteindelijk hebben deze twee benaderingen tezamen een lijst opgeleverd van organisaties en contactpersonen. Deze lijst vormt zowel het uitgangspunt voor nadere contactlegging voor interviews als een zelfstandig product van het onderzoek. De organisaties en contactpersonen op deze lijst zijn via email en later telefonisch benaderd, met de vraag of zij wilden meewerken aan een interview. In de mail is uitleg gegeven over het doel van het onderzoek, de redenen van selectie van de betreffende organisatie of functionaris en de onderwerpen die tijdens het interview aan bod komen, zodat de organisatie in kwestie daar de juiste functionaris bij kon zoeken. De respons op de eerste mail was laag. Een verklaring hiervoor is dat Caribische samenlevingen niet zo'n mailcultuur kennen als Europees Nederland. Het zijn, zoals een van

de respondenten in het onderzoek aangaf, 'bezoekeilanden'. Als je iemand nodig hebt, ga je er langs of je belt. Een week na het versturen van de mail is een belronde gehouden en dat leverde bij sommige organisaties al meteen een afspraak op. Bij andere organisaties was het aanmerkelijk lastiger, bijvoorbeeld vanwege slechte telefonische bereikbaarheid of afwezigheid van de directeur of de verantwoordelijke leidinggevende. In veel gevallen is een tweede of derde keer gemaild, maar dan persoonlijk naar de persoon die 'er over gaat'. Het kwam ook voor dat gezegd werd 'bel als jullie er zijn, dan maken we een afspraak' en in de meeste van deze gevallen is het gelukt om daadwerkelijk ter plaatse een afspraak voor een interview te regelen. De interviews duurden gemiddeld één á twee uur. Bij de start van de interviews zijn open vragen gesteld om respondenten zonder sturing door de interviewers te laten vertellen over wat zij zien als *good practices* op hun werkterrein. Sommige respondenten konden deze vraag niet direct beantwoorden en in dat geval zijn andere open vragen gesteld zoals naar wat er goed gaat in de organisatie of waar men trots op is. Deze vragen zijn aan alle respondenten voorgelegd. Daarna kwamen in de interviews de diverse onderdelen van de topiclijst aan de orde.

Het onderzoek heeft privacygevoelige onderzoeksgegevens opgeleverd, waaronder geluidsopnames van interviews, transcripten van interviews en een lijst met gegevens van contactpersonen op de case-eilanden. Een integere omgang met dergelijk gegevens is van belang. Daarom is gewerkt met een *informed consent* procedure en zijn privacy risico's geminimaliseerd. Ten behoeve van de *informed consent* procedure is er een formulier opgesteld waarin de aard en het doel van het onderzoek kort is toegelicht en de contactgegevens van de onderzoekers zijn vermeld (bijlage II). Verder is vooraf toestemming gevraagd aan de respondent voor het opnemen van het interview. Tot slot is aandacht besteed aan de vrijwilligheid van deelname en de mogelijkheid om het interview op ieder moment af te breken. Deze informatie is tevens mondeling verstrekt voorafgaand aan het interview en er zijn afspraken gemaakt over het gebruik van het audioapparaat, waarbij is toegelicht dat de opname alleen door de onderzoekers wordt gebruikt voor het uitwerken van het interview. Aan het begin van de interviews is aangegeven dat de informatie zodanig wordt verwerkt dat informatie zo min mogelijk te herleiden is naar de respondenten. In kleinschalige eilandsamenlevingen en bij hele kleine organisaties is dat echter vrijwel onmogelijk. In de rapportage wordt niet naar respondenten verwezen aan de hand van hun functie of organisatie. Het is alleen niet uit te sluiten dat respondenten te identificeren zijn op basis van het onderwerp. Aangezien de respondenten zich bewust zijn van de mogelijkheid dat informatie herleidbaar is, gaven zij soms *off the record* een toelichting op bepaalde onderwerpen. Uiteraard is deze informatie niet vastgelegd, maar het was vaak wel nuttig voor een beter begrip van de gang van zaken.

In het volgende hoofdstuk maken we nader kennis met de case-eilanden, de bureaus van Caribisch Nederland. We starten met algemene informatie over de eilanden waarna we een korte blik werpen op hun geschiedenis, de staatsrechtelijke verhoudingen en het bestuur en we sluiten af met een bespreking van de wijze waarop de rechtshandhaving is georganiseerd en hoe de huidige veiligheidssituatie eruitziet.

### 3. De case-eilanden

‘Dure vakantiebestemmingen’, ‘belastingparadijzen’, ‘witwasmachines’, ‘hoge moordcijfers’, ‘gangs’, ‘corruptie’, ‘achterblijvende economieën’ en ‘verwoestende orkanen’, zijn een paar termen waarmee de Caribische regio in de media wordt geassocieerd. Deze overwegend negatieve labelling van de regio als geheel doet geen recht aan de historische en culturele rijkdom en de verscheidenheid aan volkeren en ecosystemen. De verschillen tussen de eilanden zijn groot. Ze hebben echter vrijwel allemaal gemeen dat ze eeuwenlang zijn gekoloniseerd, vaak achtereenvolgens door verschillende mogendheden en ze kennen een slavernijverleden waarvan de sporen nog duidelijk zichtbaar zijn.

Waar veel landen in andere delen van de wereld al na de Eerste of Tweede Wereldoorlog onafhankelijk werden, begon het dekolonisatieproces in de Caribische regio pas eind jaren zestig van de vorige eeuw en feitelijk is het proces nog niet afgerond. Diverse eilanden en landen hebben nog steeds staatsrechtelijke banden met Europese landen en de *United States* (US) en het is de vraag of dat in de nabije toekomst zal veranderen. Volledige onafhankelijkheid wordt tegenwoordig niet meer als enige eindpunt gezien van een dekolonisatieproces.<sup>29</sup> Het zijn deze eilandgebieden met een staatsrechtelijke band met hun voormalig kolonisator die gezien hun mogelijke vergelijkbaarheid voor dit onderzoek van belang zijn. Uit het vooronderzoek is gebleken dat de *British Virgin Islands* (BVI), de *United States Virgin Islands* (USVI) en het Franse overzeese departement *Guadeloupe* beschikken over kenmerken die overeenkomen met kenmerken van de BES-eilanden en daarom geschikt zijn om als case-eilanden te dienen. Bijlage I bevat een tabel met kerngegevens van de BES-eilanden en de case-eilanden. In dit hoofdstuk schetsen we de context op deze case-eilanden.

#### 3.1. British Virgin Islands

Anderhalf jaar nadat de orkanen Irma en Maria over de *British Virgin Islands* (BVI) raasden is het nog steeds moeilijk voor te stellen dat de BVI een *high end* toeristenbestemming is en een van de bekendste belastingparadijzen ter wereld. De BVI kreeg op 6 september 2017 de volle laag van orkaan Irma, de krachtigste Atlantische orkaan die ooit is gemeten. Wat er nog over was na orkaan Irma is nog geen twee weken later door orkaan Maria met de grond gelijk gemaakt. De eilanden waren in augustus van dat jaar al zwaar getroffen door *flash floods*. In de periode waarin wij de BVI hebben bezocht, begin 2019, is de verwoesting nog overal zichtbaar en de wederopbouw verloopt traag. De consequenties van deze natuurrampen zijn voor buitenstaanders bijna niet voor te stellen. Een van de respondenten verwoordde de impact als: ‘We zijn door de orkanen jaren terug in de tijd geworpen.’ Toen wij er waren, vond pas voor het eerst weer een grote rechtszitting plaats. Als gevolg van de orkanen was het niet eenvoudig om de gebouwen van de respondenten te vinden. Veel organisaties waren elders ondergebracht. Ironisch genoeg bleek ook het gebouw van het *Departement for Disastermanagement* niet orkaanbestendig.

Het feit dat de BVI zo zwaar geraakt is door de orkanen waardoor er recent ervaringen zijn opgedaan met crisisbeheersing is een van de redenen dat de BVI gekozen is als case-eilandgroep. Daarnaast zijn de BVI qua schaalgrootte goed vergelijkbaar met de BES-eilanden. De eilandengroep bestaat uit vier

---

<sup>29</sup> Chauvin, Clegg & Cousin 2018.

wat grotere eilanden - Tortola, Virgin Gorda, Anegada, en Jost Van Dyke - en vijftig kleinere eilanden die lang niet allemaal bewoond zijn. Road Town op Tortola is de hoofdstad. In totaal beslaat de BVI een oppervlakte van 153 km<sup>2</sup> en de afstanden tussen de eilanden zijn kort. Zo is de afstand tussen Tortola en Virgin Gorda 25 kilometer. Volgens een schatting uit 2017 bedraagt het totale inwonertal nagenoeg 35.000.<sup>30</sup> Tortola is 56 km<sup>2</sup> groot en heeft rond 23,500 inwoners. Virgin Gorda komt met 21 km<sup>2</sup> en bijna 4000 inwoners op de tweede plaats.<sup>31</sup> De eilanden zijn goed te bereiken per vliegtuig en er zijn betaalbare, dagelijkse ferrydiensten tussen de bewoonde eilanden.

Net als elders in de regio is de afgelopen decennia sprake van migratiestromen van en naar de BVI. Tegenwoordig is nog geen veertig procent van de inwoners op de BVI geboren.<sup>32</sup> De overige inwoners komen uit landen als Guyana, Sint Vincent en de Grenadines, Jamaica, Dominicaanse Republiek, de *United States* (US) en de *United States Virgin Islands*. We hoorden van respondenten dat de sociale structuur van de eilanden na de orkanen is veranderd doordat er veel eilandbewoners zijn weggetrokken en er migranten voor in de plaats zijn gekomen. Er zou een steeds grotere kloof ontstaan tussen de 'echte' *Virgin Islanders* en migranten. Een heikele kwestie die in verband met migratie speelt, is de tegenstelling tussen *Belongers* en *Non-Belongers*.<sup>33</sup> De UK gaat over het staatsburgerschap van de UK, maar diverse Britse overzeese gebieden kennen een lokale equivalent daarvan. Op de BVI is dit vastgelegd in de eigen grondwet. Je kunt de *Belonger* status verkrijgen als je sterke banden hebt met de BVI. Je bent er bijvoorbeeld geboren, je bent door een *Belonger* geadopteerd of je bent met een *Belonger* getrouwd. De *Belonger* status is felbegeerd en wordt fel verdedigd vanwege de privileges die daar aan zijn gekoppeld. Je mag je overal vestigen, je kans op een baan is groter, je kunt zonder een vergunning eigenaar van grond worden en je beschikt over actief en passief kiesrecht. Meer dan de helft van de bevolking is niet op de BVI geboren en slechts een klein deel van deze groep is een *Belonger*. Een directe consequentie hiervan is dat een minderheid van de inwoners van de BVI tijdens de verkiezingen het politieke lot voor de gehele bevolking van de BVI bepaalt.

### *Economie*

Het *Gross Domestic Product* (GDP) van de BVI in 2017 is geschat op iets meer dan 1 miljard. Per inwoner gaat het om 34.200 dollar. Voor Caribische begrippen is dat een hoog bedrag. Ter vergelijking, het GDP in Jamaica kwam in 2017 uit op 5.114 dollar, Saint Vincent en de Grenadines kwamen op 7.145 dollar en Saint Lucia kwam op 9.715 dollar. Maar zoals geldt voor veel kleine eilanden is het leven op de BVI duur. Dit heeft te maken met het feit dat vrijwel alles moet worden ingevoerd en dat ze zelf niet veel kunnen produceren. Door de beperkte markt zijn er geen schaalvoordelen te behalen. Als je kijkt naar de kosten van levensonderhoud op de BVI en in de UK valt op dat het verschil groot is: huurprijzen van woningen op de BVI liggen meer dan 100 procent hoger, prijzen voor elektriciteit bedragen 40 procent meer, telefoontarieven bedragen 450 procent meer, kosten van internet zijn 160 procent hoger en eten in een restaurant kost 70 procent meer.<sup>34</sup>

---

<sup>30</sup> Index Mundi 2018.

<sup>31</sup> Britannica 2019.

<sup>32</sup> <http://worldpopulationreview.com/countries/british-virgin-islands-population/>

<sup>33</sup> Clegg, Dunwoodie Stirton & Cole 2016.

<sup>34</sup> Numbeo 2019.

Een ander veelvoorkomend probleem voor kleine eilanden is dat ze vaak een eenzijdige economische basis hebben. De economie van de BVI leunt op twee pijlers: het toerisme en de financiële dienstverlening. Wat betreft de laatste pijler is hierboven al opgemerkt dat de BVI ook wel bekend staat als een belastingparadijs. Sinds 2017 houdt de EU een lijst bij van zogeheten *tax havens*.<sup>35</sup> De Nederlandse term voor dit fenomeen is 'fiscale vrijhaven'. Volgens de EU bieden fiscale vrijhavens rechtspersonen en natuurlijke personen de mogelijkheid om het betalen van belasting te vermijden. Dat is niet het enige probleem: de ondoorzichtigheid van de constructies waarmee dat gepaard gaat, bieden ideale mogelijkheden om geld wit te wassen. In de periode dat de eerste EU-lijst verscheen, is een uitzondering gemaakt voor gebieden die ernstig getroffen waren door de orkanen in het najaar van 2017. De BVI is echter in maart 2018 verplaatst van de *hurricane list* naar de *watch list*.<sup>36</sup>

### *Historie*

Hoewel de eilanden die we nu de *Virgin Islands* noemen, al eeuwenlang bewoond waren door indianenstammen, zijn ze pas in 1492 voor het eerst gespot door een Europeaan: de Spaanse ontdekkingsreiziger Christopher Columbus. Hij noemde de eilanden *The Virgins*, naar de legendarische schoonheid van Sint Ursula en haar 11.000 Maagden.<sup>37</sup> Vanaf eind 17<sup>e</sup> eeuw zijn de eilanden vrijwel onafgebroken in het bezit van de Britten geweest. Er vestigden zich Britse plantagehouders die tot slaaf gemaakte mensen uit Afrika gebruikten voor de bewerking van het land. Suikerriet was het voornaamste product. Nadat de slavernij was afgeschaft en er concurrentie kwam op de internationale suikermarkt van suikerbieten uit Amerika en Europa verslechterde de economische situatie. Er ontstond in die periode in de Engelse Caribische gebieden een groeiende behoefte aan zelfbestuur en onafhankelijkheid.<sup>38</sup> Om aan die wens tegemoet te komen is in 1958 de *Federation of the West Indies* gecreëerd. De schaalvergroting die dit opleverde zou de ontwikkeling naar een economisch levensvatbare staat mogelijk maken. De BVI participeerde overigens niet. De *Federation* was geen lang leven beschoren want Jamaica en Trinidad en Tobago en een aantal andere grotere eilanden streefden naar volledige onafhankelijkheid.

Over een periode van twintig jaar, die startte met de onafhankelijkheid van Jamaica en Trinidad en Tobago in 1962 voltrok zich een dekolonisatieproces in de *British Caribbean*. De zelfstandige landen bleven wel lid van de *British Commonwealth* ofwel het Gemenebest van het Verenigd Koninkrijk van Groot-Brittannië en Noord-Ierland: een associatie van staten die ooit onderdeel waren van het *British Empire*. Koningin Elisabeth II is formeel nog steeds het staatshoofd van deze landen. De overgebleven gebieden, zoals de BVI, maken onderdeel uit van de Britse *Overseas Territories* (OT's) in de Caribische regio. De andere Britse OT's in deze regio zijn Anguilla, de Kaaimaneilanden, Montserrat en de Turks- en Caicoseilanden. In totaal heeft het *United Kingdom* (UK) nog veertien OT's waarvan er drie onbewoond zijn.

---

<sup>35</sup> Remeur 2017.

<sup>36</sup> Remeur 2018.

<sup>37</sup> Voor informatie over Sint Ursula: <http://www.heiligen.net/heiligen/10/21/10-21-0453-ursula-keulen.php>

<sup>38</sup> Chauvin, Clegg & Cousin 2018.



## Bestuur

De BVI heeft een eigen grondwet, een eigen regering en eigen wetten. Wel kan het Britse parlement ongelimiteerd wetgeving uitvaardigen voor de OT's. De Britse koningin wordt op de BVI vertegenwoordigd door een *governor*. De UK en daarmee de *governor*, is verantwoordelijk voor buitenlandse betrekkingen, defensie, interne veiligheid, *civil service* en de administratie van de gerechtshoven. Net als het Koninkrijk der Nederlanden heeft de UK een waarborgfunctie. Dat wil zeggen dat de UK toeziet op de naleving van de rechten van de mens, de rechtszekerheid en de deugdelijkheid van bestuur.<sup>39</sup> De rol van de *governor* is te vergelijken met die van de gouverneur in de Caribische landen van het Koninkrijk der Nederlanden. De *governor* is hoofd van de regering, maar houdt zich afzijdig van lokale zaken. Hoewel de UK niet direct verantwoordelijkheid draagt voor publieke diensten, heeft de UK wel de plicht om effectieve, verantwoordelijke en democratische overheidsinstellingen te bevorderen en de OT's te adviseren en te helpen waar nodig.<sup>40</sup>

De houding van de Britse overheid ten opzichte van de OT's is in de afgelopen decennia diverse malen gewijzigd. Vanaf eind jaren zestig tot eind jaren tachtig leek de UK steeds meer afstand te nemen van de OT's, aldus de Britse politicoloog Peter Clegg.<sup>41</sup> Het koloniale tijdperk leek zo goed als voorbij te zijn en als je als ambtenaar carrière wilde maken moest je niet bij het *Foreign and Commonwealth Office* (FCO) zijn; het departement dat verantwoordelijk is voor de OT's. Een serie schandalen eind jaren tachtig van de vorige eeuw maakte een einde aan deze houding. De eerste minister en diverse prominente politici van de Turks- en Caicoseilanden werden verdacht van betrokkenheid bij internationale drughandel en corruptie. Internationaal ontstond kritiek op het gebrek aan *law and order* op de OT's.<sup>42</sup> Toen er in Montserrat een groot bankschandaal aan het licht kwam, greep de Britse overheid stevig in.

Het aantreden van de *Labour*-regering in de UK eind jaren negentig betekende weer een keerpunt in de verhoudingen, die behoorlijk op scherp waren komen te staan. In 1999 werd een *White Paper* uitgebracht getiteld *Partnership for Progress and Prosperity*.<sup>43</sup> Daarin propageerde de Britse overheid een moderne en effectieve samenwerking tussen de UK en de OT's en zoveel mogelijk autonomie voor de OT's. Een belangrijke verandering was dat burgers van de OT's weer in aanmerking kwamen voor het Britse staatsburgerschap en het recht van verblijf. Het *White Paper* zorgde voor modernisering. De overheid gaf wel aan dat sommige hervormingen uitsluitend mogelijk zijn als het uiteindelijke doel dat het OT nastreeft, onafhankelijkheid is. Dit geldt met name voor wijzigingen die het uitoefenen van de 'waarborgfunctie' in het gedrang brengen. In 2012 zag een nieuwe *White Paper* het licht: *The Overseas Territories: Security, Success and Sustainability*.<sup>44</sup> In deze paper schetste de Britse overheid een positieve toekomst voor de samenwerking met de OT's, maar wees tevens op de verantwoordelijkheden van de OT's en de hoge standaard waaraan *good governance* moet voldoen.

---

<sup>39</sup> Nauta 2014.

<sup>40</sup> Ministry of Justice 2012.

<sup>41</sup> Clegg 2005.

<sup>42</sup> idem.

<sup>43</sup> Foreign and Commonwealth Office 1999.

<sup>44</sup> Foreign and Commonwealth Office 2012.

Tot slot is nog noemenswaardig het rapport dat het Britse *House of Commons*<sup>45</sup> in februari 2019 publiceerde, getiteld '*Global Britain and the British Overseas Territories: Resetting the relationship*'.<sup>46</sup> In het rapport wordt onder andere aandacht besteed aan nieuwe wetgeving op het terrein van de bestrijding van witwassen en financiering van terrorisme.<sup>47</sup> Op basis van deze wet moeten registers van de zogeheten *Ultimate Beneficial Owners* (UBO)<sup>48</sup> ook in de OT's worden gepubliceerd.<sup>49</sup> Dit kan in potentie een grote impact hebben op de BVI aangezien de aantrekkingskracht van belastingparadijzen deels is gelegen in de afscherming van UBO's en de BVI afhankelijk is van de financiële sector. Ten slotte gaat het in het *White Paper* uit 2019 over de financiële bijdrage van de UK aan de OT's. De meeste OT's ontvangen geen directe financiële hulp. Wel zijn er er fondsen voor de OT's, bijvoorbeeld voor armoedebestrijding en milieubescherming. In het financiële jaar 2018-2019 gaat het in totaal om 152 miljoen pond. Dat bedrag staat los van de 70 miljoen pond die ter beschikking is gesteld om de OT's na de orkanen te ondersteunen.<sup>50</sup>

### *Rechtshandhaving en veiligheid*

De OT's zijn in principe zelf verantwoordelijk voor rechtshandhaving en veiligheid en zijn op dat punt niet vergelijkbaar met de BES-eilanden. Ze kennen min of meer hetzelfde rechtssysteem en dezelfde wetgeving als de UK. Ze benoemen hun eigen rechters en officieren van justitie. In het geval dat een berechting in een *high profile* zaak aan de orde is, zoals de vervolging van een politicus, worden rechters uit andere Caribische landen ingevlogen. Er is geen systeem van uitzendingen. Rechters, officieren van justitie, politiefunctionarissen en douanebeambten bijvoorbeeld zijn over het algemeen inwoners van de BVI of ze komen uit andere landen in de regio met een vergelijkbaar rechtssysteem. Wanneer mensen uit de UK solliciteren dan doen zij dat op een vacature in de BVI waarna zij, in tegenstelling tot uitgezonden ambtenaren, tegen een lokaal salaris gaan werken. In de *Royal Virgin Islands Police Force* (RVIP), een organisatie van meer dan tweehonderd medewerkers, werken welgeteld vijf Britten uit de UK.

De BVI staat internationaal bekend als redelijk veilig. FCO geeft op haar site wel een paar adviezen aan reizigers, zoals het advies om geen geïsoleerde plaatsen in je eentje te bezoeken en om verstandige maatregelen te nemen tegen veelvoorkomend criminaliteit.<sup>51</sup> Het is echter de vraag of het werkelijk nog veilige eilanden zijn. We hoorden van diverse respondenten dat ze zich zorgen maken over de ontwikkelingen in de criminaliteit. In 2018 zijn iets meer dan 1100 misdrijven geteld. De cijfers geven waarschijnlijk een vertekend beeld omdat informatie niet of nauwelijks wordt vastgelegd en de meeste systemen, aldus een van de respondenten, voor zover die er al waren na de orkanen nog steeds niet functioneren. We hoorden van respondenten dat mensen zich minder veilig voelen sinds de orkanen.

---

<sup>45</sup> Het *House of Commons* (Lagerhuis) is de belangrijkste Kamer van het Britse parlement.

<sup>46</sup> House of Commons Foreign Affairs Committee 2019.

<sup>47</sup> De *Sanctions and Anti-Money Laundering Act 2018* (SAMLA).

<sup>48</sup> De '*Ultimate Beneficial Owner*' ofwel de uiteindelijk belanghebbende, is de natuurlijke persoon die een belang heeft van meer dan 25% in het kapitaal van de rechtspersoon, meer dan 25% van de stemrechten kan uitoefenen in de algemene vergadering en begunstigde is van meer dan 25% van het vermogen van de rechtspersoon <https://www.belastingdienst.nl/>.

<sup>49</sup> House of Commons Foreign Affairs Committee 2019.

<sup>50</sup> Idem.

<sup>51</sup> Reisadvies voor de Britse Maagdeneilanden door het Britse *Foreign and Commonwealth Office*.

Net als op veel andere eilanden is er na afloop van de orkanen geplunderd.<sup>52</sup> Geweld, waaronder huiselijk geweld, en vuurwapenbezit is toegenomen. Er zijn in 2018 zes moorden gepleegd en dat is relatief gezien een hoog aantal. Volgens een van onze respondenten zijn sommige moorden het werk van criminele bendes. In een interview uit 2018 zegt het hoofd van de politie daarover: *'We are dealing with a gang war, we are dealing with a drugs feud, and we are dealing with a situation where firearms and ammunition are quite clearly being made available to criminals in this territory. Not only that, but we also know that criminals from other territories are gaining access to this territory and committing crimes, and have the ability to arrive and leave very, very quickly.'*<sup>53</sup>

Om de problemen het hoofd te bieden, krijgt de BVI sinds de orkanen in 2017 hulp van de UK, onder andere in de vorm van mensen en middelen.<sup>54</sup> In het *White Paper* uit 2012 gaf de Britse overheid al aan dat ze haar verantwoordelijkheid voor defensie en veiligheid in de OT's ziet als een van haar kerntaken en dat ze met de OT's wil samenwerken in de strijd tegen externe dreigingen, internationaal terrorisme en georganiseerde criminaliteit.<sup>55</sup> Wat betreft het uitwisselen van informatie over ernstige criminaliteit tussen de Caribische OT's heeft de Britse overheid in 1997 voorzien in het *Overseas Territories Regional Crime Intelligence System* (OTRCIS), een zogenoemd *one-stop information portal* voor de vijf Caribische OT's. Dit systeem wordt sinds 2003 volledig betaald door de OT's, maar de Britse overheid stelt wel fondsen beschikbaar voor verbeteringen van het systeem. Volgens een respondent zijn er geen juridische barrières om informatie te delen met de UK of de andere OT's. De BVI heeft echter nog geen wetgeving waarin gegevensbescherming is geregeld, zoals de wetgeving die sinds 25 mei 2018 van toepassing is binnen de EU; de *General Data Protection Regulation* (GDPR) ofwel de Algemene verordening gegevensbescherming (AVG).<sup>56</sup>

De RVIP werkt met een intelligence model dat gebaseerd is op *het National Intelligence Model* (NIM) van de UK, aldus onze respondent. Dit is een model voor het verzamelen, het coördineren en het verspreiden van informatie en intelligence. Het NIM kan bij de bestrijding van criminaliteit onder meer worden gebruikt om richting te geven aan strategische beslissingen, het kan helpen bij het prioriteren en het inzetten van mensen en middelen op de meest effectieve manier. Een punt waar de RVIP tegenaan loopt in het kader van informatievergaring, zo vertelde een respondent, is dat burgers van de BVI zeer terughoudend zijn met het delen van informatie met de politie. Dit heeft volgens de respondent onder meer te maken met de kleinschaligheid, maar ook met het feit dat veel burgers de politie niet vertrouwen. De RVIP zoekt daarom naar strategieën voor uitwisseling van informatie met het publiek. Een van de activiteiten die worden georganiseerd is de *Police Week*. Onderdelen van het programma zijn een internationale *food night*, een bingoavond, een talentenshow, een kerkdiensten en een politiedebatwedstrijd.<sup>57</sup> De RVIP heeft geen publiekswebsite, maar communiceert via Facebook met het publiek.<sup>58</sup> Facebook wordt in de Caribische regio veel gebruikt.

---

<sup>52</sup> 'Eight arrested as BVI police enforce zero tolerance looting policy', *Virginislandsdailynews.com*, September 22, 2017.

<sup>53</sup> Smith 2018.

<sup>54</sup> 'Hurricane Irma: UK government response in numbers', *Government of the UK*, September 13, 2017.

<sup>55</sup> Foreign and Commonwealth Office 2012.

<sup>56</sup> <https://autoriteitpersoonsgegevens.nl/nl/onderwerpen/algemene-informatie-avg/algemene-informatie-avg>

<sup>57</sup> <https://bvi.gov.vg/content/police-week-2019-schedule-events>

<sup>58</sup> <https://www.facebook.com/rvipolice/>

### 3.2. United States Virgin Islands

In *'How to hide an empire: a history of the Greater United States'* stelt de Amerikaanse historicus Daniel Immerwahr *'a striking feature of the overseas territories of the US is how rarely they are even discussed.'*<sup>59</sup> Op de officiële kaarten van de US zijn de overzeese gebieden doorgaans niet afgebeeld, terwijl de US tot op de dag van vandaag nog relatief veel van dergelijke gebieden heeft, zoals Guam, American Samoa, Puerto Rico en de *United States Virgin Islands* (USVI). De USVI bestaat uit drie grotere eilanden – Saint Thomas, Saint Croix en Saint John – die omringd zijn door kleinere eilanden. Saint Thomas fungeert als hoofdeiland. De oppervlakte van alle eilanden bij elkaar bedraagt 350 km<sup>2</sup>.

De USVI wordt vaak verward met de BVI, maar het zijn toch echt onmiskenbaar andere eilanden die een andere sfeer uitademen. Ze zijn groter en hebben aanmerkelijk meer inwoners en in de gebouwen zie je de invloed van de Deense kolonisatie terug. Als je vanaf Saint Thomas met een *seaplane* aankomt in Saint Croix land je in Frederiksted voor de boardwalk, die Amerikaans aandoet: veel Amerikaanse toeristen, hamburgerrestaurants en toeristenwinkels. Vlak daarachter ligt het historisch centrum van Frederiksted. Zonder de palmbomen zou je denken dat je in Kopenhagen bent. Loop je nog iets verder het stadje in dan beland je al gauw in een slechtere buurt met drugsverslaafden en zwervers. Verbindingen tussen de eilanden zijn goed. Alle eilanden zijn met dagelijkse betaalbare ferrydiensten te bereiken. Saint Croix ligt wat geïsoleerder, maar ook daar kun je meerdere keren per dag met een ferry, een *seaplane* of een gewoon vliegtuig komen.

Het is lastig om betrouwbare recente cijfers te vinden over de bevolking en de economie van de USVI. Het Census Bureau van de US kondigt op de site aan dat nieuwe cijfers eind 2019 worden gepubliceerd.<sup>60</sup> Cijfers die wel beschikbaar waren dateren uit 2010. In het *World Factbook* van de *Central Intelligence Agency* (CIA) zijn ook cijfers te vinden, maar deze berusten op schattingen.<sup>61</sup> Naar schatting woonden er in juli 2018 nagenoeg 107.000 mensen in de USVI. Daarvan woonde slechts 1 procent op Water Island, 4 procent woonde op Saint John, 48 procent op Saint Thomas en 47 procent op Saint Croix.<sup>62</sup> De helft van de bevolking is op de USVI geboren, 17 procent in de US en de rest komt voornamelijk uit andere delen van de Caribische regio, zoals Puerto Rico, Saint Kitts en Nevis, de BVI, en de Dominicaanse Republiek.

De USVI heeft net als de BVI zwaar geleden onder de orkanen Irma en Maria in september 2017. Saint John en Saint Thomas zijn grotendeels verwoest door Irma, terwijl Saint Croix nauwelijks is geraakt door Irma, maar daar heeft orkaan Maria veel schade aangericht. De impact van de orkanen kan groot zijn voor kleine, geïsoleerde eilandengroepen zoals de BVI en de USVI die sterk van het toerisme afhankelijk zijn. Daar staat tegenover dat rampen paradoxaal genoeg economisch ook gunstig zijn. Herstelwerkzaamheden leveren werkgelegenheid op en de hotels op de USVI zitten vol met medewerkers van hulporganisaties en constructiewerkers. Op beide eilandengroepen wordt flink herbouwd en wat er voor terugkomt, is van betere kwaliteit en moderner dan wat er stond.

---

<sup>59</sup> Immerwahr 2019.

<sup>60</sup> <https://www.census.gov/en.html>

<sup>61</sup> CIA Factbook 2018.

<sup>62</sup> VI moving centre z.d.

## Economie

Het *Gross Domestic Product* (GDP) van de USVI bedroeg in 2016 iets meer dan 5 miljard dollar. Per capita ging het om 37.000 dollar. De economie van de USVI draait voor een belangrijk deel op toerisme. Op Saint Croix worden daarnaast goederen als rum en petroleum geproduceerd. Een belangrijke bron van inkomsten was het bedrijf Hovenssa. Ten tijde van de opening in de jaren zestig was dit een van de grootste petroleum raffinaderijen ter wereld. Toen dit bedrijf in 2014 zijn deuren sloot, waren de gevolgen voor de werkgelegenheid en de economie ernstig. Begin 2017 bleek dat de USVI in een financiële crisis terechtgekomen was. De eilandengroep heeft hoge schulden en een structureel begrotingstekort.<sup>63</sup> Net als de BVI staat de USVI bekend als *tax haven*. In 2018 is de USVI van de *hurricane list* verwijderd en op de *non-cooperative list* geplaatst.<sup>64</sup> Dit soort *blacklisting* kan leiden tot reputatieschade en striktere controle van alle transacties met de EU.

Meer dan twintig procent van de inwoners van de USVI leeft onder de armoedegrens. In het vasteland van de US, ook wel het *mainland* genoemd, bedraagt dat percentage twaalf procent.<sup>65</sup> *Virgin Islanders* kunnen gebruikmaken van sommige ondersteuningsprogramma's uit de US zoals *Medicaid*.<sup>66</sup> Niet alle ondersteuningsprogramma's staan voor *Virgin Islanders* open. Voor gespecialiseerde zorg moeten ze vaak naar de US en ze komen niet in aanmerking voor *Supplemental Security Income*; een programma dat zorgkosten dekt en cashgeld ter beschikking stelt aan mensen ouder dan zestig jaar of mensen met een beperking. Hulpverlening aan de veteranen uit de *territories* is beperkt, terwijl er relatief veel veteranen zijn. Er is een *food stamp* programma dat tegenwoordig *Supplemental Nutrition Assistance Program* (SNAP) heet. Gezinnen met lage inkomens ontvangen een elektronische kaart waarmee ze eten kunnen kopen bij de meeste supermarkten. Hoewel het bedrag aan *food stamps* iets hoger kan zijn dan in het *mainland*, zijn de kosten van de dagelijkse boodschappen gemiddeld 35 procent hoger in de USVI.<sup>67</sup>

## Historie

De geschiedenis van de USVI is vergelijkbaar met die van de BVI. Het verschil is dat de USVI vaker veroverd en gekoloniseerd zijn door verschillende landen. Toen de Denen Saint Croix in 1733 van de Fransen kochten, zijn de eilanden van de USVI met elkaar verenigd in de *Danish West Indies*. Net als op de BVI draaide de economie om plantages en slavenarbeid. Er vonden diverse slavenopstanden plaats en na een grote opstand op Saint Croix in 1848 besloot de gouverneur tot afschaffingen van de slavernij tegen de orders van de koning in. In de decennia hierna vertrokken veel plantagehouders en liep de populatie terug. Het leven op de eilanden verslechterde als gevolg van een teruglopende economie en diverse natuurrampen. Pogingen om de economie nieuw leven in te blazen mislukten.

Dat de US in 1917 de eilanden voor 25 miljoen dollar<sup>68</sup> van Denemarken kocht, was voornamelijk ingegeven door de wens om te beschikken over een militaire uitvalsbasis in het Caribisch gebied

---

<sup>63</sup> Andrew Austin 2018.

<sup>64</sup> Remeur 2018.

<sup>65</sup> <https://www.census.gov/data/tables/time-series/demo/income-poverty/cps-pov/pov-01.html>

<sup>66</sup> Medicaid is een hulpverleningsprogramma in de Verenigde Staten dat zorgt dat ook mensen met een laag inkomen over gezondheidsverzekeringen kunnen beschikken.

<sup>67</sup> Numbeo 2019a.

<sup>68</sup> Het bedrag van 25 miljoen, zou omgerekend naar 2018 meer dan een half miljard bedragen.

vanwege de Eerste Wereldoorlog. Op 31 maart 1917 nam de US de eilanden officieel in bezit en werden de *Danish West Indies* omgedoopt tot de *United States Virgin Islands*. In de eerste periode na de overname is de USVI beheerd door de Amerikaanse marine die de eilanden runde als een militaire basis. Met het aannemen van een organieke wet voor de USVI in 1936 kwam daarin verandering. Vanaf die tijd worden de eilanden bestuurd door een *governor* die door de president van de US werd aangesteld. Sinds de jaren zeventig kunnen de eilanders om de vier jaar zelf hun *governor* kiezen.

### *Bestuur*

De verantwoordelijkheid voor de USVI en de andere zogeheten *insular areas* is in handen van het *US Department of the Interior* (DOI), *Office of Insular Affairs* (OIA).<sup>69</sup> Onder *insular area* verstaat OIA: 'een jurisdictie die geen onderdeel is van een staat of meerdere staten en ook geen federaal district is.'<sup>70</sup> Het is een generieke term die verwijst naar allerlei verschillende banden tussen de US en andere gebieden. *Insular areas* kunnen soeverein of niet-soeverein zijn. Als *insular areas* niet-soeverein zijn worden ze *territories* genoemd. Er zijn *incorporated* en *unincorporated territories*. Het verschil zit hem in het antwoord op de vraag of de gehele Amerikaanse grondwet van toepassing is of een deel. De USVI, Puerto Rico, Guam, *Northern Mariana Islands* en *American Samoa* zijn *unincorporated territories* waarop slechts delen van de Amerikaanse grondwet van toepassing zijn. *Unincorporated territories* kunnen *unorganized* of *organized* zijn. In het laatste geval heeft het *US Congress* een organieke wet aangenomen waarin is bepaald dat het gebied een *territory* is van de US en hoe het bestuurd moet worden of waarin een organisatie, zoals het Amerikaanse leger, wordt aangewezen om het te beheren.<sup>71</sup> De wijze waarop de USVI is georganiseerd, is vastgelegd in de *Revised Organic Act of the Virgin Islands* van 1954.<sup>72</sup> Deze wet fungeert als grondwet voor de USVI.

Inwoners van de *US territories* beschikken over het Amerikaanse burgerschap. Ze hebben echter geen kiesrecht bij de presidentsverkiezingen. De *US territories* zijn vertegenwoordigd in het *US House of Representatives*, alleen mogen de afgevaardigden niet stemmen. Wel kunnen de afgevaardigden deelnemen aan *Congressional Committees* en hebben ze stemrecht in deze commissies. Ook kunnen ze wetsvoorstellen indienen. Ze zijn echter niet vertegenwoordigd in de *US Senate*. Afgezien van het ontbreken van stemrecht, zijn er nog andere constitutionele rechten die niet gelden voor de inwoners van de *territories*. De juridische basis hiervoor bestaat uit een aantal uitspraken van de *US Supreme Court* uit 1901 die bekend staan als de *Insular Cases*.<sup>73</sup> De *Supreme Court* heeft in deze zaken geoordeeld dat de volledige rechtsbescherming van de *US Constitution* zich niet automatisch uitstrekt tot alle gebieden die onder de heerschappij van de US zijn gebracht. Hiermee rechtvaardigde de *Supreme Court* dat inwoners van deze gebieden niet dezelfde constitutionele rechten hebben als de inwoners van het *mainland*. Deze uitspraken zijn tot op de dag van vandaag leidend.

### *Rechtshandhaving en veiligheid*

Op het terrein van rechtshandhaving wordt op de USVI onderscheid gemaakt tussen lokale aangelegenheden en federale aangelegenheden. Als het gaat om de lokale strafwetgeving, dan is de

---

<sup>69</sup> <https://www.doi.gov/oia>

<sup>70</sup> Idem.

<sup>71</sup> Idem.

<sup>72</sup> [https://www.doi.gov/sites/doi.gov/files/migrated/oia/about/upload/RevOrganicAct\\_1954.pdf](https://www.doi.gov/sites/doi.gov/files/migrated/oia/about/upload/RevOrganicAct_1954.pdf)

<sup>73</sup> Torruela 2013.

*Virgin Island Police Department* (VIPD) de aangewezen instantie.<sup>74</sup> De VIPD bestaat grotendeels uit *Virgin Islanders* of migranten, bijvoorbeeld uit Puerto Rico. Vervolging van zaken van de VIPD vindt plaats door *prosecutors* van de *Office of the Attorney* van de *United States Virgin Islands Department of Justice*.<sup>75</sup> Dergelijke zaken worden berecht door de *Superior Court of the Virgin Islands*.<sup>76</sup> Voor hoger beroep kan men terecht bij de *Supreme Court of the Virgin Islands*, het hoogste rechtsprekende orgaan in de USVI.<sup>77</sup> Rechters van de *Supreme Court* worden benoemd door de *governor* en die benoeming moet worden bevestigd door de *Legislature of the Virgin Islands*.<sup>78</sup>

Op de USVI worden federale taken uitgevoerd door federale instellingen. Dit houdt in dat de voornaamste Amerikaanse rechtshandavingsorganisaties vertegenwoordigd zijn op de USVI of de eilanden bedienen vanuit een nabijgelegen eiland. De *United States Department of Justice* is vertegenwoordigd op de USVI in de *United States Attorney's Office, District of the Virgin Islands*.<sup>79</sup> De *United States Attorney* is onder andere belast met de vervolging van strafzaken van federale organisaties. De *United States Attorney's office* is verdeeld in een aantal divisies waaronder de *Criminal Division* die bestaat uit units voor onder meer *White-Collar Crimes*, *Special Prosecutions* en *Drugs and Violent Crimes*. De *Federal Bureau of Investigation* (FBI) is belast met de opsporing van federale delicten.<sup>80</sup> De *Caribbean Field Division* van de *Drug Enforcement Agency* (DEA) is vanuit het hoofdkantoor in San Juan actief op de USVI. Ook de *US Coast Guard*, de *US Customs and Border Protection* (CBP), het *Bureau of Alcohol, Tobacco, Firearms and Explosives* (ATF) zijn aanwezig. Deze organisaties werken met een uitzendingensysteem vanuit het *mainland*. Federale delicten en vraagstukken ten aanzien van wetgeving vanuit de US worden afgehandeld door de *District Court of the Virgin Islands*. Voor beroep tegen een beslissing van de *District Court* is de aangewezen instantie *the United States Court of Appeals for the Third Circuit* in Philadelphia. Rechters van de *District Court* worden benoemd door de president van de US en met die beslissing moet *Senate* instemmen.

Zoals het bovenstaande laat zien, zijn er twee parallelle rechtshandavingssystemen op de USVI: federaal en lokaal. De systemen lijken echter wel sterk op elkaar. Zittingen worden zowel op Saint Croix als op Saint Thomas gehouden. In beide systemen werken rechters en officieren van justitie die afkomstig zijn van het *mainland* of uit de Virgin Islands en andere landen in de regio. Uit interviews bleek dat beide systemen overbelast zijn en dat rechtszaken lang duren. Voor een deel komt dit door de bureaucratie en een gebrek aan geautomatiseerde systemen waardoor het werk arbeidsintensief is. Tevens vindt er op de USVI relatief veel criminaliteit plaats, aldus onze respondenten. Dit wordt tevens gesignaleerd door de media. Op de site van *VI Free Press* verscheen in januari 2018 een artikel waarin de USVI '*the new murder capital of the Caribbean*' wordt genoemd.<sup>81</sup> De eilandengroep stond in 2017 met 51 moorden per 100.000 inwoners vierde op de wereldranglijst. En in 2016 was de moordratio op de USVI volgens de FBI de hoogste in het hele grondgebied van de US.<sup>82</sup> In 2018 is het

---

<sup>74</sup> <http://vipd.gov.vi/Home.aspx>

<sup>75</sup> [https://usvidoj.codemeta.com/DivisionContent\\_1.php?divId=115](https://usvidoj.codemeta.com/DivisionContent_1.php?divId=115)

<sup>76</sup> <http://www.visuperiorcourt.org/>

<sup>77</sup> Idem.

<sup>78</sup> <http://www.legvi.org/>

<sup>79</sup> <https://www.justice.gov/usao-vi>

<sup>80</sup> <https://www.fbi.gov/contact-us/field-offices/sanjuan/contacts/district-of-the-virgin-islands>

<sup>81</sup> McCarthy 2018.

<sup>82</sup> Idem.

aantal moorden echter teruggelopen naar 44, wat voor een kleine gemeenschap toch een flink aantal is. Er zijn op de USVI nog diverse andere veiligheidstrends zichtbaar. Jeugdcriminaliteit zou toenemen en er zijn problemen met criminele bendes. Respondenten geven aan dat er meer vuurwapens in omloop zijn en dat er meer schietincidenten plaatsvinden. Ten slotte heeft de USVI volgens respondenten last van internationale drugscriminaliteit en er is een aanzienlijke populatie verslaafden die op straat zwerft.

### 3.3. Guadeloupe

Als je op de internationale luchthaven van Guadeloupe arriveert, voelt het eerder alsof je in een middelgrote Franse stad aankomt dan op een Caribisch eiland. De hoofdeilanden van Guadeloupe, Basse-Terre en Grand-Terre, zijn ook aanmerkelijk groter dan de andere case-eilandengroepen. Wat opvalt is dat de steden, zoals de hoofdstad Pointe-à-Pitré, wat uitstraling betreft lijken op achterstandswijken in Frankrijk. De bevolking is niet onvriendelijk, maar er is geen sprake van de gemoedelijkheid die kenmerkend is voor grote delen van de Caribische regio. Alle noodzakelijke voorzieningen zijn aanwezig. Het geheel maakt alleen een verwaarloosde indruk, al staan er tussen de afbraakpanden soms moderne nieuwbouwprojecten, zoals het slavernijmuseum en het Paleis van Justitie. Guadeloupe is in 2017 ook getroffen door de orkanen Irma en Maria, maar minder ernstig dan de andere case-eilandengroepen. De meeste schade is veroorzaakt door orkaan Maria. De gebouwen en de infrastructuur bleven grotendeels intact, alleen zijn alle bananenplantages en een groot deel van de suikerplantages vernietigd. De toeristische sector is grotendeels ongedeed gebleven. Anders dan op de *Virgin Islands* spreekt de bevolking nauwelijks over de orkanen en er lijkt weinig impact te zijn op het dagelijks leven. Net als de BVI en de USVI heeft Guadeloupe in haar geschiedenis veel natuurrampen meegemaakt. Er is ook een actieve vulkaan, genaamd *la Grande Soufrière*, waarvan de laatste uitbarsting in 1976 was.

40

Guadeloupe is een zogeheten 'overzees departement' van Frankrijk dat bestaat uit een archipel van meer dan twaalf eilanden en gelegen is aan de noordkant van de Bovenwindse eilanden.<sup>83</sup> Guadeloupe, Martinique en Frans Guyana worden gezamenlijk de Franse Antillen genoemd. Meestal wordt de naam Guadeloupe gebruikt om alleen de hoofdeilanden Basse-Terre en Grande-Terre aan te duiden, die als één eiland worden gezien, al zijn ze door een kleine zeestraat van elkaar gescheiden. Naast deze eilanden zijn er nog een paar kleinere, bewoonde eilanden, te weten Marie-Galant (158 km<sup>2</sup>), La Désirade (22 km<sup>2</sup>) en de eilandengroep Îles des Saintes (13 km<sup>2</sup>). Het totale grondgebied beslaat iets meer dan 1700 km<sup>2</sup>, waarvan 850 km<sup>2</sup> wordt ingenomen door Basse-Terre. Alle eilanden liggen op korte afstand van de hoofdeilanden en er zijn goede en betaalbare ferrydiensten tussen de eilanden. Volgens een schatting van het *Institute national de la statistique et des études économiques* (Insee) wonen er in 2019 in totaal iets meer dan 380.000 inwoners in de archipel.<sup>84</sup> Het overgrote deel hiervan woont op Basse-Terre en Grand-Terre. De officiële voertaal is Frans, maar er wordt ook Creools-Frans gesproken. Verreweg de meerderheid van de bevolking is van Afrikaanse origine. De relatieve welvaart van Guadeloupe trekt migranten aan uit de regio, zoals uit Haïti en de Dominicaanse Republiek.

<sup>83</sup> <https://www.regionguadeloupe.fr/>

<sup>84</sup> Insite National de la Statistique et des Études Économiques 2019.



### *Economie*

In 2016 bedroeg het GPD per inwoner 23.400 dollar.<sup>85</sup> In heel Frankrijk was het GDP in 2016 per inwoner 37.200 dollar. Het totale GDP van Guadeloupe kwam dat jaar uit op iets meer dan 10 miljard dollar. De economie van de Guadeloupe is gebaseerd op de verbouw van met name bananen en suiker, de productie van rum, het toerisme en de dienstverlening. Het werkloosheidscijfer was in Guadeloupe in 2016 hoger dan in Europees Frankrijk.<sup>86</sup> Volgens Insee staat de economie van Guadeloupe er niet slecht voor, maar het leven op Guadeloupe is duur, net als op de andere case-eilanden groepen. Econoom Guy Numa deed onderzoek naar de vraag waarom de prijzen zo hoog zijn, en vond verklaringen die losstaan van de eerder gemelde gebruikelijke redenen die het eilandleven duur maken.<sup>87</sup> Zijn onderzoek wijst uit dat een belangrijke verklaring te vinden is in het feit dat de Franse overheid en lokale ondernemers op verschillende manieren de prijsmechanismen in de markten verstoren. Hij spreekt van een combinatie van slecht overheidsbeleid en roofdiergedrag van ondernemers. Het is niet dat de Franse overheid geen geld uittrekt voor Guadeloupe, maar het geld belandt volgens Numa alleen op de verkeerde plaatsen. Teven ontbreekt toezicht op prijzen en monopolyposities worden gestimuleerd. De economische macht is in handen van een kleine groep families, de *békés* genoemd. Zij zijn afstammelingen van kolonisten en slavenhouders.

### *Historie*

Ontdekkingsreiziger Christopher Columbus was in 1493 de eerste Europeaan die voet aan land zette op de eilandengroep die hij de naam *Santa María de Guadalupe* gaf. Dit is de Spaanse naam voor de heilige maagd Maria. Guadeloupe is al vanaf de 17e eeuw in Franse handen, af en toe onderbroken door korte Britse bezettingen en een eveneens kortdurend Zweeds bewind. Begin 17<sup>e</sup> eeuw werd Guadeloupe bezet door de Franse *Compagnie des Îles de L’Amérique*: een *chartered company* vergelijkbaar met de Nederlandse West Indische Compagnie. Na het faillissement van de *Compagnie des Îles de L’Amérique* kwam Guadeloupe in het bezit van de *Compagnie Française des Indes Occidentales*. Toen de slavernij werd geïnstitutionaliseerd ontstond een bloeiende suikerplantage-economie. In 1647 werd Guadeloupe officieel geannexeerd door Frankrijk.

Het uitbreken van Franse Revolutie in 1789 leidde eveneens tot chaos in Guadeloupe. De periode die volgde werd de *Reign of Terror* genoemd, een donkere tijd met veel bloedvergieten. De slavernij werd afgeschaft want dat viel niet meer te verenigen met de slogan van de revolutie: *liberté, égalité & fraternité* ofwel vrijheid, gelijkheid en broederschap. Toen Napoleon Bonaparte in 1799 in Frankrijk de macht greep, werd de slavernij opnieuw ingevoerd. Rond die tijd ontstond echter in Europa steeds meer verzet tegen de slavernij en uiteindelijk schafte Frankrijk in 1848 slavernij in de koloniën af. Om het werk op de plantages te verrichten, werden na de emancipatie betaalde krachten uit India en China overgebracht. Uiteindelijk raakte de economie in verval doordat er in Europa andere methoden werden gevonden om suiker te winnen. De teelt van suikerriet is later deels vervangen door teelt van bananen, ananassen en rijst, maar suiker en rum zijn nog steeds belangrijke exportproducten van Guadeloupe.

---

<sup>85</sup> <https://www.insee.fr/fr/statistiques/3546473?sommaire=3544100&q=guadeloupe+economique>

<sup>86</sup> Place 2018.

<sup>87</sup> Numa 2018.

Tegenwoordig hoort Guadeloupe niet alleen bij Frankrijk: het is Frankrijk. In de periode dat veel Europese landen afscheid of afstand namen van hun koloniën maakte Frankrijk een tegengestelde beweging. Sinds 1946 zijn Martinique, Guadeloupe en Frans Guyana Overzeese Departementen (DOM). Dit wordt ook wel de departementalisatie genoemd. In 1958 kon de bevolking zich uitspreken over de vraag of ze bij Frankrijk wilden blijven of onafhankelijk wilden worden. Ze kozen voor het eerste. Dit neemt echter niet weg dat er tot op heden altijd strijd is gevoerd voor onafhankelijkheid en gelijke rechten. Die strijd laait bij tijd en wijle op. In 2009 zijn er gewelddadige en massale protesten gevoerd tegen de kosten van levensonderhoud omdat die hoger waren dan in Europees Frankrijk. Vergeleken met veel onafhankelijke landen in de regio was het GDP per capita in Guadeloupe echter vier keer zo hoog. De protesten hielden weken aan en het hele openbare leven in Guadeloupe en ook in Martinique lag plat. Directe aanleiding tot de stakingen was de sterk gestegen prijs van benzine, maar de oorzaken lagen veel dieper. De departementalisatie bracht financiële welvaart, maar creëerde tegelijkertijd een extreme afhankelijkheid en hoge verwachtingen. Er was een *service-based* economie geconstrueerd met sociale voorzieningen en een enorm ambtenarenapparaat. De sociale kosten daarvan bleken groot. In de literatuur wordt bijvoorbeeld gewezen op het verlies van waardigheid en persoonlijke verantwoordelijkheid.<sup>88</sup> Het probleem was ook dat de sociale verhoudingen na de departementalisatie niet waren veranderd. De hierboven al genoemde *Békés*, die nog niet één procent van de populatie uitmaken, hebben nog steeds de economische macht. In de kern was het een protest tegen ongelijkheid en het gevoel leefde dat de Franse overheid de individuele rechten van de burgers van Guadeloupe niet respecteerde.<sup>89</sup> Na vierenveertig dagen is er een overeenkomst gesloten met de Franse regering waarin aan diverse eisen van de stakers tegemoet is gekomen.

### *Bestuur*

Het proces van integratie van de Franse Caribische koloniën wordt ook wel 'dekolonisatie door institutionele assimilatie' genoemd.<sup>90</sup> Guadeloupe werd zoals gezegd in 1946 één van de 102 Franse departementen en tegelijkertijd één van de achttien regio's van Frankrijk. Het Europese gedeelte van Frankrijk duidt men aan met de benaming *La France Metropolitaine* ofwel de metropool. De verzamelnaam voor alle overzeese gebieden van Frankrijk heet *La France d'outre-mer*. De staat wordt in de departementen vertegenwoordigd door *le préfet*, ofwel de prefect. De prefect is onder meer verantwoordelijk voor de openbare orde en veiligheid, het garanderen van de rechten en vrijheden van burgers en het controleren van de wetmatigheid van handelingen van de lokale autoriteiten. In principe is het recht van de metropool van toepassing op de overzeese departementen. Dat wil echter niet zeggen dat alle wetten en regels tevens voor overzeese gebieden gelden. De Franse grondwet kent voor de DOM een vergelijkbare uitzonderingsmogelijkheid als de Nederlandse grondwet voor de BES-eilanden, namelijk dat specifieke omstandigheden in sommige gevallen kunnen vragen om afwijking van de wet.

De Europeesrechtelijke status van de DOM is die van Ultraperifeer gebied (UPG) ofwel een *Outermost Region* (OR) van de EU. Zoals in hoofdstuk twee al aan de orde kwam, zijn UPG's onderdeel van de Europese Unie en is het Europees recht in beginsel volledig van toepassing. Er zijn negen OR's, die

---

<sup>88</sup> Chivallon 2009.

<sup>89</sup> Chivallon 2009.

<sup>90</sup> Daniel 2005.

integraal onderdeel zijn van het grondgebied van de EU. Zes daarvan zijn ofwel een overzees departement ofwel een overzeese collectiviteit van Frankrijk, zoals Saint Martin. De overige drie OR's zijn de Canarische eilanden behorend bij Spanje en de Azoren en Madeira als onderdeel van Portugal. Alle rechten en verplichtingen van de Europese verdragen gelden voor de OR's.<sup>91</sup> Overigens is afwijking van de EU-wetgeving in verband met de bijzondere ligging mogelijk. Voor de OR's kunnen specifieke maatregelen worden genomen in verband met de sociaaleconomische achterstand die veel OR's kennen. Overall in Guadeloupe zie je de invloed van de EU, bijvoorbeeld in een voor Caribische begrippen ongekend mooi wegennet en in projecten voor toerisme, milieu en industrie. De Europese Unie stelt aanzienlijke fondsen beschikbaar voor de ontwikkelingen van de regio Guadeloupe.<sup>92</sup>

### *Rechtshandhaving en veiligheid*

De rechtshandhaving in Guadeloupe is op precies dezelfde wijze georganiseerd als in Frankrijk. Zo is er de *Gendarmerie Nationale*: een semimilitaire politiemacht die onder het ministerie van Defensie valt als het gaat om militaire zaken en onder het ministerie van Binnenlandse Zaken voor wat betreft de politietaken.<sup>93</sup> Er is een *centre de service national* in alle DOM. Gendarmes worden in de metropool gerekruteerd, opgeleid en dan uitgezonden naar de DOM. Over het algemeen zijn gendarmes afkomstig uit de metropool. Respondenten vertellen dat het wel voorkomt dat medewerkers uit de metropool van origine Guadeloups zijn en vervolgens naar Guadeloupe worden uitgezonden. Verder is er de *Police Nationale*. Daar vind je veel meer Guadeloupsers, maar ook zij worden opgeleid in de metropool. Na het voltooien van de opleiding moeten ze enige jaren werkervaring opdoen, waarna ze weer terug kunnen naar Guadeloupe. Uit de interviews blijkt dat magistraten, rechters en officieren van justitie in de regel afkomstig zijn uit de metropool en worden uitgezonden naar Guadeloupe. Het is mogelijk om in Guadeloupe rechten te studeren. Wanneer die studie is afgerond, volgt nog een opleiding in de metropool die afhankelijk van de aard van de functie enige maanden of jaren kan duren. Volgens een respondent zijn de selectie-eisen erg streng. Onder griffiers zie je wat meer Guadeloupsers. De meeste advocaten zijn lokaal. Bij een gemiddelde rechtszitting zal de zittende en staande magistratuur bestaan uit uitgezonden functionarissen en zijn de griffiers en de advocaten van lokale origine.

Wat de veiligheidssituatie op Guadeloupe geeft het Nederlandse ministerie van Buitenlandse zaken aan dat er op het hele grondgebied van Guadeloupe veiligheidsrisico's spelen.<sup>94</sup> Volgens het ministerie is er over het algemeen weinig criminaliteit op Guadeloupe, maar toeristen worden wel eens overvallen, vooral op afgelegen plaatsen. Op reissites wordt Guadeloupe aangeduid als redelijk veilig. Dat is echter niet het beeld dat opdoemt uit de media en uit de verhalen van respondenten. Het strookt evenmin met wat we zelf tijdens ons bezoek waarnamen. In het centrum van Pointe-à-Pitre, de hoofdstad van Guadeloupe, zie je veel zwervers en drugsverslaafden en we zagen tijdens ons korte bezoek twee keer overdag op straat een vechtpartij uitbreken.

---

<sup>91</sup> European Commission 2017.

<sup>92</sup> [https://ec.europa.eu/regional\\_policy/en/atlas/programmes/2014-2020/france/2014fr16m0op009](https://ec.europa.eu/regional_policy/en/atlas/programmes/2014-2020/france/2014fr16m0op009)

<sup>93</sup> <https://www.gendarmerie.interieur.gouv.fr/>

<sup>94</sup> Reisadvies Guadeloupe door het Ministerie van Buitenlandse Zaken 2019.

De afgelopen jaren is diverse keren de noodklok geluid over criminaliteit. Al vanaf 2011 is er bezorgdheid over de toename van criminaliteit onder jongeren met weinig perspectieven.<sup>95</sup> In 2013 wordt Guadeloupe in de media het meest gewelddadige departement van Frankrijk genoemd.<sup>96</sup> De Franse criminoloog Christophe Soullez, directeur van het *Observatoire national de la délinquance et des réponses pénales* (ONDRP) zegt in een interview in 2013 dat de toename van gewelddadige criminaliteit onder meer te wijten is aan de verslechterde economische en sociale situatie waardoor de jeugdwerkloosheid hoog is.<sup>97</sup> Soullez stelt dat Guadeloupe last heeft van de toename van het vervoer van drugs in de regio en van een concurrentiestrijd tussen groeperingen die zich daarmee bezighouden. Er zijn meer wapens in omloop dan vroeger. Verder speelt alcoholisme en verarming van een groot deel van de bevolking een rol. Volgens Soullez is het beleid van de Franse overheid tegen criminaliteit te algemeen en niet goed toegespitst op de specifieke omstandigheden in Guadeloupe.

Uit een rapport van het ONDRP blijkt dat meer dan de helft van de gemeenten in Guadeloupe tussen 2014 en 2016 te maken heeft gehad met op zijn minst één moord.<sup>98</sup> De moordratio bedraagt rond de 7 moorden op 100.000 inwoners. In 2016 kwam in heel Frankrijk 1 op de 100.000 inwoners door moord om het leven. Absolute moordcijfers in Guadeloupe schommelen tussen de 21 en 39 moorden per jaar. Uit het rapport van ONDRP blijkt dat de meeste moorden met vuurwapens zijn gepleegd en dat een groot deel gerelateerd is aan bendegeweld. In 2017 en 2018 is overigens een daling van bepaalde delicten zichtbaar met uitzondering van de geweldcijfers en moordcijfers. Volgens de *prefect* van Guadeloupe is de daling te danken aan een intensieve aanpak van de politie en andere veiligheidstroepen.<sup>99</sup> Er zijn campagnes gevoerd op sociale netwerken. Als reactie op de campagne *Drop Arms* zijn in 2017 bijna 700 wapens ingeleverd, aldus de *prefect*. Tevens zijn er lokale commissies ingesteld waaraan alle partners deelnemen die actief zijn op het terrein van veiligheid en criminaliteitspreventie.

Vanwege deze zorgwekkende trends heeft de Franse overheid in 2016 een veiligheidsplan opgesteld.<sup>100</sup> In dit plan is een multidisciplinaire aanpak voorgesteld waarin alle overheidsdiensten, onderwijsinstellingen en het maatschappelijk middenveld samenwerken. Daarnaast worden in het plan diverse maatregelen aangekondigd, zoals een halfjaarlijkse conferentie met alle stakeholders en deskundigen op het gebied van veiligheid. Tijdens die bijeenkomsten vindt een evaluatie plaats van ondernomen activiteiten en wordt er gekeken naar innovatieve maatregelen die specifiek zijn toegesneden op de DOM en de veranderingen in de veiligheidssituatie. Tevens wordt geïnvesteerd in capaciteit en middelen voor de politie en andere organisaties. In het kader van grensoverschrijdende criminaliteit wordt gewerkt aan de coördinatie van en samenwerking met organisaties in de regio. Tenslotte wordt ingezet op versterking van de band met de burger en maatschappelijke organisaties. De daling van de criminaliteit in 2018 is volgens een respondent het directe gevolg van dit

---

<sup>95</sup> Borredon 2011.

<sup>96</sup> Boudet 2013.

<sup>97</sup> 'Violence : 'Ne pas mettre les Antilles dans le même sac que Marseille', *Nouvelobs* 17 oktober 2013.

<sup>98</sup> ONDRP 2018.

<sup>99</sup> 'Guadeloupe. Baisse de la délinquance mais le nombre d'homicides reste élevé', *Ouest-France* 10 februari 2018.

<sup>100</sup> Ministère des Outre-mer & Ministère de l'Intérieur 2016.

veiligheidsplan. Er is echter nog geen wetenschappelijk onderzoek te vinden waarin deze claim wordt bevestigd.

Tot slot gaan we nog in op het onderwerp informatievoorziening. Dit onderwerp is vooral interessant omdat Guadeloupe net als de BES-eilanden geïntegreerd is in het basisland en wat dat betreft van alle case-eilanden het meest lijkt op de BES-eilanden. Informatiedeling tussen Guadeloupe en de metropool is eenvoudig en er zijn geen belemmeringen, aldus een van onze respondenten, het is immers één land. Omdat Guadeloupe ‘gewoon’ een Frans departement is bestaan er geen barrières voor informatiedeling en zijn er diverse systemen die zowel in Europees Frankrijk als in de overzeese gebieden toegankelijk zijn. Systemen die veel gebruikt worden, zijn het *CASIER JUDICIAIRE NATIONAL* waarin antecedenten zijn na te gaan, *CASSIOPEE* waarmee je toegang hebt tot alle rechtszaken, *FNAEG* dat alle DNA profielen bevat, *FJAIS* dat informatie bevat over plegers van zedenmisdriven en *FIJAIT* dat eenzelfde soort systeem is als *FJAIS*, maar dan met gegevens over individuen die aangemerkt zijn als mogelijke terroristen. Daarnaast zijn er nog veel andere systemen voor informatiedeling en bestaan er specifieke systemen voor de politie en de prefectuur. Zo is er het systeem *TAJ* waarin alle informatie met betrekking tot strafbare feiten is opgenomen. Daarnaast kent men *FAED* voor vingerafdrukken, *FPR* voor gezochte personen en *FNE* voor vreemdelingen. Het gebruik van dergelijk systemen is volgens onze respondent strikt gereguleerd en er is ook een onafhankelijk orgaan – de *Commission Nationale de l'Informatique et des Libertés* (CNIL) – dat toeziet op de naleving van de regelgeving.<sup>101</sup> De website van CNIL is een *state-of-the-art site* waarin alle informatie zowel in het Frans als in het Engels is opgenomen. In Guadeloupe is net als in de rest van Frankrijk de *General Data Protection Regulation* (GDPR) van toepassing. De Franse naam hiervoor is *Règlement européen sur la protection des données* en op site CNIL is hierover veel informatie te vinden.<sup>102</sup>

### 3.4. Reflectie

In dit hoofdstuk hebben we de context op de case-eilanden geschetst om een deel van de eerste onderzoeksvraag te kunnen beantwoorden: *Hoe is de rechtshandhaving en de rechtsstaat ingericht in andere Caribische eilanden die staatsrechtelijke banden hebben met een basisland?* We hebben aandacht besteed aan wat algemene kenmerken van de case-eilanden, de gevolgen van de orkanen Irma en Maria die eind 2017 over de eilanden raasden en de huidige economische situatie. Daarnaast hebben we gekeken naar de historie van de case-eilanden, het bestuur, de wijze waarop de rechtshandhaving is georganiseerd en naar de trends op het terrein van veiligheid.

Heel verschillend, maar met toch veel overeenkomsten, dat is het beeld dat uit de bezoeken aan de case-eilanden naar voren komt. Waar de eilanden onderling wel in verschillen is de schaalgrootte. De BVI lijkt wat bevolkingsomvang nog het meest op de BES-eilanden. De USVI komt wat omvang van de bevolking betreft in de buurt van Aruba en de omvang van de bevolking op Guadeloupe is voor Caribische begrippen gemiddeld. Anders dan op de BES-eilanden zijn de case-eilanden van dezelfde case-eilandengroep gemakkelijk en goed betaalbaar te bereizen. Dat betekent overigens niet dat het eenvoudig is om van elders in de wereld de eilanden te bezoeken. Het zijn bewerkelijke reizen. De

<sup>101</sup> <https://www.cnil.fr/>

<sup>102</sup> <https://www.cnil.fr/fr/reglement-europeen-protection-donnees>

orkanen Irma en Maria van eind 2017 liggen, zeker op de BVI en de USVI, nog vers in het geheugen. De orkanen hebben daar een onvoorstelbare impact gehad. Ten tijde van ons bezoek, begin 2019, was men nog intensief bezig met de wederopbouw. Wat betreft de economische situatie hebben de case-eilanden gemeen dat de GDP's hoog zijn vergeleken met veel andere eilanden en landen in de regio. Dit kan een ietwat vertekend beeld geven van de welvaart geven want in het leven is er erg duur. De economieën van de eilanden draaien hoofdzakelijk op het toerisme en de financiële dienstverlening. Ook wordt op sommige eilanden suiker en rum geproduceerd en fruit verbouwd.

De historie van de case-eilanden vertoont eveneens veel overeenkomsten. Zo kennen ze allemaal een geschiedenis van kolonisatie en slavernij. Wat de case-eilanden verder gemeen hebben, is dat ze, anders dan de BES-eilanden, al decennialang in dezelfde staatsrechtelijke omstandigheden verkeren. Waar ze onderling wel sterk in verschillen is hoe de staatsrechtelijke verhoudingen met hun basislanden zijn vormgegeven. Aan de ene kant van het staatsrechtelijk spectrum bevindt zich de BVI. Kenmerkend voor de BVI is een lossere band met het basisland, waarbij het basisland zich zo min mogelijk 'bemoeit' met lokale aangelegenheden en beleid en aanbevelingen ten aanzien van de overzeese gebieden in het algemeen voorzichtig formuleert. Aan de andere kant bevindt zich Guadeloupe: een overzees gebied dat samengesmolten is met het basisland, net als het geval is bij de BES-eilanden. Het lijkt echter of Frankrijk op haar overzeese departementen een grotere stempel drukt dan Nederland op haar openbare lichamen. In het continuüm van staatsrechtelijke verhoudingen bevindt de USVI zich tussen de BVI en Guadeloupe. Het basisland regelt vooral de federale aangelegenheden regelt en laat de lokale zaken over aan het lokale bestuur.

De verschillende staatsrechtelijke verhoudingen hebben invloed op de wijze waarop de rechtshandhaving en de rechtstaat is georganiseerd. Op de BVI is het lokale bestuur verantwoordelijk voor rechtshandhaving en veiligheid. Dit betekent dat organisaties grotendeels worden bemand door medewerkers die afkomstig zijn uit de BVI en lokaal zijn aangesteld. Het rechtssysteem en de wetgeving op de BVI is wel sterk vergelijkbaar met het basisland. De USVI kent twee parallelle rechtshandhavingssystemen: een federaal systeem en een lokaal systeem. Federale organisaties zoals de FBI, de DEA en de *US Coast Guard* bijvoorbeeld zijn actief op de USVI. Deze organisaties werken met een uitzendingensysteem vanuit het *mainland* van de US. Vervolging en berechting van federale delicten is in handen van federale organisaties. Daarnaast is er een lokaal systeem voor de opsporing, vervolging en berechting van delicten die in de lokale wetgeving van de USVI strafbaar zijn gesteld. Op het Franse departement Guadeloupe is de rechtshandhaving en de rechtstaat op dezelfde manier vormgegeven als in de overige departementen. Functionarissen uit de rechtshandhavingssketen kunnen zowel afkomstig zijn uit de Franse metropool als uit Guadeloupe. De invloed van de centrale Franse overheid is groot. Tot zover de beschrijving van de case-eilanden. In het volgende hoofdstuk komt aan de orde welke *good practices* op de case-eilanden te ontdekken zijn op de hoofdthema's van dit onderzoek: detentievoorzieningen, jeugdstrafrecht, toegang tot het recht, crisisbeheersing en grensbewaking.

## 4. De casestudies: *good practices*

In dit hoofdstuk staan vooral de tweede en de derde onderzoeksvragen centraal. Deze luiden kort samengevat: hoe is de samenwerking en de wederzijdse informatievoorziening georganiseerd in de justitie- en veiligheidsketen met het basisland en tussen de eilanden die bij de case-eilandengroep behoren en zijn er met betrekking tot de thema's – detentievoorzieningen, jeugdstrafrecht, toegang tot het recht, crisisbeheersing en grensbewaking – regionale *good practices* te vinden die bruikbaar zijn voor Caribisch Nederland? Uit onze literatuurstudie blijkt dat onderzoek naar *good practices* in de Caribische regio schaars is. Wij hopen met dit onderzoek een aanzet te geven om deze leemte te vullen. In theorie zou er in Caribisch verband veel van elkaar te leren moeten zijn. Hoe verschillend de landen en eilanden in de regio ook zijn, ze hebben ook veel gemeen, zoals schaalgrootte en een insulair karakter. Kleine eilanden hebben vrijwel dezelfde voorzieningen nodig als landen, alleen moeten ze het met veel minder geld en mankracht doen. Dat levert op een klein eiland een veelheid op aan, soms schaars bemande, diensten van de douane, politie en brandweer. Verder zijn er zieken en bejaarden om te verzorgen, kinderen om te scholen en verdachten en veroordeelden om te detineren. Dit is vooral lastig als eilanden ver weg liggen van het vasteland of een groter eiland.

In 1992 erkende de *United Nations* (UN) dat kleine eilandstaten een *special case* zijn vanwege de bijzondere omstandigheden waaronder ze moeten functioneren, vooral op het terrein van economische ontwikkeling en het behoud van het milieu.<sup>103</sup> De UN duidt kleine eilandstaten aan met de term: *Small Islands Developing States* (SIDS). Dit zijn volgens de UN 'a distinct group of developing countries facing specific social, economic and environmental vulnerabilities.'<sup>104</sup> De BES-eilanden zijn echter geen zelfstandige landen. Ze zijn te classificeren als *Sub-National Islands Jurisdictions* (SNIJ's). De term *sub-national* verwijst naar een, meestal asymmetrische, staatsrechtelijke relatie tussen een gebied en een grotere staat.<sup>105</sup> SNIJ's zijn niet-soevereine eilanden met vergelijkbare eiland- dan wel schaalproblemen als die van SIDS, met als belangrijk verschil dat SNIJ's kunnen terugvallen op het basisland waardoor de sociaaleconomische situatie veelal beter is dan die van veel SIDS.<sup>106</sup> Andere voordelen voor SNIJ's zijn de bescherming die de basislanden bieden als het gaat om het grondgebied, de democratie en de mensenrechten, het bezit van een paspoort van het basisland en het recht op verblijf in dat land.<sup>107</sup> Volgens de UN hebben SIDS en SNIJ's als nadelige omstandigheden gemeen: een smalle economische basis; een kleine binnenlandse markt; afhankelijkheid van een paar externe markten; beperkte mogelijkheden voor de private sector; hoge kosten voor energie, infrastructuur, transport en communicatie; kwetsbaarheid voor natuurrampen en een fragiele natuurlijke omgeving.<sup>108</sup> Deze omstandigheden hinderen het ontwikkelingsproces en zorgen voor een beperkt budget en weinig capaciteit om belangrijke voorzieningen voor de inwoners goed te regelen, waaronder die op het terrein van rechtshandhaving en het waarborgen van mensenrechten en kinderrechten.

---

<sup>103</sup> UN-OHRLLS 2011.

<sup>104</sup> Idem.

<sup>105</sup> Baldacchino & Milne 2006.

<sup>106</sup> Idem.

<sup>107</sup> Ferdinand, Oostindie, & Veenendaal 2019.

<sup>108</sup> UN-OHRLLS 2011.

Uit de vele rapporten die over de BES-eilanden zijn verschenen blijkt dat vraagstukken op de BES-eilanden die gerelateerd zijn aan de thema's van dit onderzoek voor een belangrijk deel te maken hebben met de hierboven geschetste nadelige omstandigheden. De afgelopen jaren worden op de BES-eilanden wel allerlei initiatieven ondernomen om de consequenties van de schaalproblemen te ondervangen. In dit hoofdstuk wordt per thema kort ingegaan op de situatie op de BES-eilanden waarna wordt besproken wat er op de case-eilanden is geregeld met betrekking tot de thema's. Met welke vraagstukken worden de case-eilanden geconfronteerd, wat is bedacht als antwoord op de vraagstukken en hoe werkt dat in de praktijk? We behandelen niet bij elk thema alle case-eilanden. Het is niet gelukt om over alles voldoende informatie te vergaren. Een deel van de informatie in dit hoofdstuk is ontleend aan interviews met deskundigen op het terrein van de thema's en met respondenten op de case-eilanden. Het andere deel is afkomstig uit het literatuuronderzoek.

#### 4.1. Detentievoorzieningen

Een gevolg van kleinschaligheid is dat het niet altijd haalbaar is om allerlei gespecialiseerde voorzieningen te treffen. Dat geldt voor medische zorg, mogelijkheden voor opleidingen en voor de detentie van mensen die verdacht worden van een strafbaar feit of daarvoor zijn veroordeeld. In Europees Nederland zijn er allerlei mogelijkheden om bijzondere groepen, zoals gedetineerden met een stoornis of een verslaving, een adequate detentiesetting te bieden en zijn er mogelijkheden om deel te nemen aan penitentiaire programma's. Er zijn forensisch psychiatrische centra, allerlei gradaties in het beveiligingsniveau van penitentiaire inrichtingen en er is een veelheid aan instanties die ex-gedetineerden steunen bij hun terugkeer naar de maatschappij. Op kleine eilanden met kleine populaties is deze diversiteit aan mogelijkheden niet haalbaar. We hebben onderzocht wat de case-eilanden hiervoor hebben geregeld, maar eerst volgt een beschrijving van de situatie op de BES-eilanden.

##### *De BES-eilanden*

De detentieratio – het aantal gedetineerden per 100.000 inwoners – ligt in Caribisch Nederland ruim een factor vijf hoger dan in Europees Nederland, blijkt uit onderzoek van het Wetenschappelijk Onderzoek- en Documentatiebureau (WODC).<sup>109</sup> In 2012 kwam de ratio in Caribisch Nederland uit op 382 gedetineerden per 100.000 inwoners. De ratio in Europees Nederland bedroeg dat jaar 75 gedetineerden per 100.000 inwoners. Volgens de onderzoekers waren er onvoldoende gegevens om te bepalen of dat te maken heeft met het aantal en de duur van de opgelegde gevangenisstraffen. Respondenten in ons onderzoek gaven aan dat het strafklimaat op de BES-eilanden strenger is dan in Europees Nederland. Mogelijk heeft de hoge detentieratio mede te maken met een gebrek aan andere opties om iemand uit de samenleving te verwijderen. Er is geen voorziening voor personen die geheel of gedeeltelijk ontoerekeningsvatbaar zijn, zoals de forensisch psychiatrische klinieken voor plegers die de maatregel terbeschikkingstelling (TBS) opgelegd hebben gekregen.<sup>110</sup> Een ander vraagstuk is dat

---

<sup>109</sup> Leertouwer & Zaalberg 2015.

<sup>110</sup> TBS is een behandelmaatregel die de rechter oplegt aan mensen die ernstige delicten hebben gepleegd en lijden aan een psychiatrische ziekte of stoornis die in meer of minder mate hun gedrag beïnvloedt. Doel van TBS is behandeling en bescherming van de maatschappij, <https://www.om.nl/onderwerpen/tbs/>



arrestanten en veroordeelde gedetineerden uit Sint Eustatius en Saba moeten worden overgebracht naar de penitentiaire inrichting op Bonaire of die van Curaçao, Aruba of Sint Maarten.<sup>111</sup> Dit is volgens de Raad voor de rechtshandhaving ondoelmatig, risicovol en kostbaar voor alle betrokkenen, zowel voor de justitiabelen als voor hun familieleden. Het staat op gespannen voet met de rechten van verdachten en gedetineerden op een vorm van gezinsleven.<sup>112</sup> Het Openbaar Ministerie van de BES-eilanden heeft in het verleden aangedrongen op een voorziening op Sint Eustatius en Saba.<sup>113</sup>

Uit recent onderzoek dat in opdracht van het WODC is gedaan naar de psychosociale criminogene factoren en neurobiologische kenmerken van de gedetineerdenpopulatie op de BES-eilanden kwam naar voren dat wenselijk is dat er met betrekking tot zorg en bejegening meer aandacht komt voor de specifieke behoeften en mogelijkheden van gedetineerden.<sup>114</sup> Een van de aanleidingen tot dit onderzoek was dat onder het personeel van de JICN de indruk bestond dat de gedragsproblematiek van gedetineerden verergerde. De onderzoekers constateerden dat de gedetineerden in de JICN verminderd functioneren op enkele neurobiologische kenmerken waaronder aandacht en concentratie. Deze functies liggen volgens de onderzoekers wel op hetzelfde niveau als dat van gedetineerden in Europees Nederland. Verder bleek uit het onderzoek dat de gedetineerdenpopulatie in de JICN op alle vlakken problemen ondervindt, zoals op het financiële vlak en op de vlakken denkpatronen en vaardigheden, opleidingen en leren. Aanbevolen wordt interventies, zoals het door de JICN ontwikkelde *Ban pa Kambio*, te richten op het verbeteren van praktische vaardigheden. *Ban pa Kambio* betekent ‘we gaan voor verandering’ en het is een programma dat gedetineerden mogelijkheden biedt om zichzelf te ontwikkelen door opleidingen, leer- en werktrajecten en arbeid.<sup>115</sup> Tijdens ons onderzoek hebben we geïnventariseerd wat de case-eilanden ondernemen om gedetineerden goed toe te rusten voor hun terugkeer naar de samenleving.

De BES-eilanden kenden een tekort aan detentieplaatsen, waardoor er voortdurend druk op de detentiecapaciteit stond.<sup>116</sup> In 2018 is de nieuwe penitentiaire inrichting op Bonaire in gebruik genomen. Hiermee is het aantal plaatsen wel uitgebreid, maar wat als de vraag naar celcapaciteit zal stijgen? Dat is niet ondenkbaar gezien de ontwikkeling van criminaliteit in de regio.<sup>117</sup> Een ander punt is dat het op kleine eilanden lastig is om gedetineerden te spreiden. Dit is soms wenselijk wanneer het gaat om leden van rivaliserende bendes of om gevaarlijke en bedreigde gedetineerden. Er is een onderlinge regeling tussen de landen van het Koninkrijk der Nederlanden op grond waarvan de landen in een aantal gevallen een beroep kunnen doen op elkaars celcapaciteit.<sup>118</sup> Uitgangspunt is onderbrenging van de gedetineerde zo dicht mogelijk bij zijn woonplaats. Dit zal in de praktijk echter

---

<sup>111</sup> Raad voor de rechtshandhaving 2014.

<sup>112</sup> Het recht op een gezinsleven is vastgelegd in artikel 8 van het Verdrag tot bescherming van de rechten van de mens en de fundamentele vrijheden, Rome, 04-11-1950.

<sup>113</sup> Openbaar Ministerie BES 2017.

<sup>114</sup> Den Bak, Popma, Nauta-Jansen, Nieuwbeerta, Marchena-Slot, Koenraadt & Jansen 2018.

<sup>115</sup> <https://www.rijksdienstcn.com/justitie-veiligheid/justitiele-inrichting-caribisch-nederland/ban-pa-kambio-we-gaan-voor-verandering>

<sup>116</sup> Leertouwer & Zaalberg 2015.

<sup>117</sup> Van der Zee & Hoebé 2019.

<sup>118</sup> Onderlinge regeling als bedoeld in artikel 38, eerste lid, van het Statuut voor het Koninkrijk der Nederlanden, regelende de samenwerking tussen Nederland, Aruba, Curaçao en Sint Maarten op het gebied van de onderlinge beschikbaarstelling van detentiecapaciteit, <https://zoek.officielebekendmakingen.nl/stcrt-2014-3557.html>

altijd een ander land of eiland moeten zijn. De vraag is of deze vraagstukken ook op de case-eilanden spelen en zo ja, hoe men daar dan mee omgaat.

#### *De case-eilanden*

In de Caribische regio wordt op het gebied van detentie samengewerkt in de *Association of Caribbean Heads of Corrections and Prison Services* (ACHCPS).<sup>119</sup> Van de drie case-eilanden is alleen de USVI aangesloten. De missie van de ACHPS is het bevorderen van de professionele ontwikkeling van personeel in de sector en zorgdragen voor implementatie van beleid en procedures. Doelstelling zijn onder meer: organiseren of sponsoren van conferenties, publiceren van informatieve artikelen, promoten van wetenschappelijk onderzoek, opstellen van een ethische code en ontwikkelen van programma's die bijdragen aan het terugdringen van recidive. Het werk van de ACHCPS is belangrijk. Criminoloog Raymond Izarali geeft aan dat criminaliteitscijfers in vrijwel de gehele Caribische regio stijgen, dat recidivepercentages en gedetineerdenratio's hoog zijn en dat gevangenispopulaties uitdijen.<sup>120</sup> Hoewel veel Caribische landen internationale verdragen op het terrein van mensenrechten hebben getekend, komen schendingen van deze verdragen volgens Izarali veelvuldig voor. Izarali stelt dat tot nu toe weinig onderzoek is gedaan naar Caribische gevangenen, wat deels te wijten is aan gebrek aan goede data. De problemen in de gevangenen zouden ernstig zijn. Zo zijn overbevolking, besmettelijke ziekten, ernstig geweld, gevangenisopstanden en handel in drugs slechts een paar van de vele kwesties. Sommige Caribische gevangenen zijn volgens mensenrechtenorganisaties zo vervallen dat ze ongeschikt zijn voor gebruik. Een ander probleem is dat iedereen elkaar kent op kleine eilanden. De kans dat bekenden, vrienden of familieleden van medewerkers in de gevangenis zitten is groot en dat brengt weer extra risico's mee voor de integriteit van medewerkers, aldus Izarali.<sup>121</sup> Hieronder gaan we in op de detentiesituatie op de case-eilanden.

#### *British Virgin Islands*

Begin september 2017 ontsnapten er op het eiland Tortola zo'n honderd gedetineerden. De justitiële inrichting – *Her Majesty's Prison* (HMP) in Balsam Ghut – had zwaar geleden onder orkaan Irma. Nagenoeg alle gebouwen waren beschadigd, daken waren vernietigd en de omheining was op diverse plaatsen kapot waardoor de gedetineerden konden ontsnappen. Sommigen kwamen uit zichzelf terug en de overgrote meerderheid is in de loop van de week weer opgepakt. Ten tijde van de restauratie is een groep van zo'n twintig gedetineerden overgebracht naar Saint Lucia. Een jaar later zijn de laatsten van deze groep weer teruggekeerd. De UK heeft na de orkanen veertien *prison officers* voor zes maanden gedetacheerd op de BVI om te helpen tijdens de wederopbouw. Anders dan in veel andere gevangenen in de Caribische regio is er in HMP voldoende personeel. Met zeventig medewerkers komt de ratio uit op twee medewerkers per drie gedetineerden. Getracht wordt de samenstelling van het personeelsbestand een afspiegeling te laten zijn van de populatie, ook wat taal betreft.

HMP is gevestigd op Tortola; het hoofdeiland van de BVI. Gedetineerden van de andere eilanden worden daar naartoe overgebracht. Als bezoekers van gedetineerden van een ander eiland moeten komen, dan wordt de duur van het bezoek verlengd. In totaal biedt HMP plaats aan 150 gedetineerden.

---

<sup>119</sup> <http://www.achcps.com/>

<sup>120</sup> Izarali 2018.

<sup>121</sup> Idem.

De gedetineerdenratio bedraagt 470 gedetineerden per 100.000 inwoners. HMP kampte met overbezetting. Om dit tegen te gaan plaatst HMP tegenwoordig twee personen op één cel in plaats van dat elke gedetineerde een eigen cel heeft. Een groot deel van de tijd wordt doorgebracht in de gemeenschappelijke ruimte van de cellenblokken. Op het moment van ons bezoek zaten er 125 mannen en zeven vrouwen gedetineerd. De helft daarvan waren *Virgin Islanders* en de andere helft was voornamelijk afkomstig uit andere delen van de Caribische regio. Vrouwen beschikken over een aparte afdeling en krijgen meer psychische ondersteuning omdat de psychische problematiek onder vrouwelijke gedetineerden vaak ernstiger is dan onder de mannen, aldus onze respondent. Daarnaast wordt aandacht besteed aan activiteiten zoals handarbeid en kunst. Er is budget voor de verzorging van baby's. In principe mogen baby's bij hun moeder mogen blijven tenzij de moeder een lange gevangenisstraf uitzit.

In HMP staat de gedetineerde centraal. Onze respondent noemt dit een *people-centered* benadering. Het is maatwerk. Dat is volgens de respondent onder andere terug te zien in de *induction* periode bij binnenkomst en de *outduction* periode bij vertrek.<sup>122</sup> Deze werkwijze is een vorm van detentiefasering. *Induction* duurt één tot twee weken. Gedurende deze tijd wordt de gedetineerde geleidelijk aan meer blootgesteld aan het 'normale' leven in de gevangenis. Er vindt een fysiek onderzoek plaats om eventuele ziekten vast te stellen en de tanden worden geteld. Tijdens en aan het eind van het verblijf worden de tanden opnieuw geteld. Onze respondent vertelde dat de tanden zowel iets zeggen over de gezondheid van de gedetineerde, als over eventuele betrokkenheid bij vechtpartijen. Tevens wordt een gedragsdeskundig onderzoek verricht en er wordt gekeken naar de aanwezigheid van eventuele risicofactoren. Op basis daarvan wordt een plan gemaakt voor de detentieperiode waarin aandacht is voor opleidingen, training en vorming. HMP biedt diverse mogelijkheden op dit terrein, waaronder volwassenenonderwijs, computeronderwijs en opleidingen voor beroepsvaardigheden op het gebied van houtbewerking, voedselbereiding en het verbouwen van groenten en fruit. Daarnaast zijn er allerlei programma's waarin gedetineerden bijvoorbeeld kunnen werken aan hun verslaving of hun agressie, maar waar ze ook kunnen leren hoe ze een betere vader en echtgenoot kunnen worden. Het gedrag van de gedetineerden wordt tijdens het verblijf maandelijks gemonitord om snel bij te kunnen sturen als het niet goed gaat. Met goed gedrag verdienen gedetineerden *behavioral points* en die punten zijn heel belangrijk bij het bepalen wat ze wel of niet mogen. HMP beschikt over een informatieofficier die in nauwe samenwerking met de politie informatie vergaart over wat er binnen en buiten rondom de gevangenis gebeurt, bijvoorbeeld over ontsnappingen of het binnenbrengen van verboden goederen. Deze informatie wordt ook betrokken bij het monitoren van gedrag. Verder is het beleid dat het publiek bij ontsnappingen door de gevangenisautoriteiten uitgebreid wordt geïnformeerd over wie er ontsnapt is, hoe dat kon gebeuren en wat voor risico's deze gedetineerde met zich meebrengt.

Wanneer de tijd aanbreekt dat de gedetineerde de gevangenis gaat verlaten, start de zogenaamde *outduction* periode. Die duurt twee weken bij een straf van minder dan vier jaar en drie maanden bij een straf van vier jaar of langer. In deze periode vindt weer een lichamelijk onderzoek en een tandentelling plaats. Verder wordt de gedetineerde voorbereid op zijn terugkeer in de samenleving. Je

---

<sup>122</sup> Deze en andere procedures staan uitgebreid beschreven in het *Order Book Her Majesty's Correctional Facility Balsam Ghut Virgin Islands*.

merkt op de BVI volgens onze respondent dat het publiek niet zo vergevingsgezind is als het gaat om het bieden van kansen aan gedetineerden die zijn veroordeeld wegens ernstige strafbare feiten. Daarom houdt een van de medewerkers regelmatig een praatje in de media over wat er gebeurt in de gevangenis om het publiek in te laten zien dat gevangenen ook mensen zijn. Overigens zijn er wel samenwerkingsprogramma's met de buitenwereld om gedetineerden goed te laten 'landen' na de detentie. HMP werkt ook samen met andere partners om *Restorative Justice*<sup>123</sup> te introduceren op de BVI. In 2016 heeft HMP een *Restorative Justice Officer* aangetrokken.<sup>124</sup> Een taak van deze functionaris is het bevorderen dat jongeren en volwassenen die voor de eerste keer in aanraking komen met politie en justitie, de zogeheten *first offenders*, geen gevangenisstraf opgelegd krijgen, maar een alternatieve straf of een andere maatregel.

Resocialisatie op de BVI komt voor rekening van de *Probation and Parole Officer Services* dat net als HMP valt onder het *Ministry of Health and Social Development*. De taak van de *Probation and Parole Officer Services* is het beschermen van de gemeenschap door effectief toezicht te houden op daders en hen mogelijkheden te bieden om te resocialiseren. Deze kleine organisatie bestaat nog niet lang en is volgens respondenten nog volop in ontwikkeling. Ze maken gebruik van het instrument *Level of Service Inventory – Revised* (LSI-R). Dit zou een van de meest effectieve methoden zijn om te bepalen wat de risico's zijn bij daders en wat ze nodig hebben om vervolgens het niveau van de behandeling daarop af te stemmen. Daarnaast wordt het *Offender Assessment System* (OAS) gebruikt dat eveneens betrekking heeft op risico's en behoeften. Er wordt gestart met een *risk assessment* en op basis daarvan wordt een plan bedacht om de risico's te managen. Ook wordt bepaald of er nog gespecialiseerde assessments nodig zijn. OAS kan tevens tijdens het traject worden ingezet om verandering te meten. Er is bij de *Probation and Parole Officer Services* kennis aanwezig over wat werkt en wat niet werkt in de Caribische context.

De regering van de BVI is zelf verantwoordelijk voor het gevangenisstelsel, al legt de directeur van HMP maandelijks rechtstreeks aan de *governor* verantwoording af. Op ad hoc basis verleent de UK hulp, maar volgens het Britse ministerie van Justitie is meer nodig. In *A New Approach to the British Overseas Territories* (OT's) wordt gesteld dat overbevolking van de gevangenis een van de grote problemen is in de Caribische OT's en dat dit wordt verergerd door relatief zware straffen.<sup>125</sup> Een onafhankelijk inspectiesysteem ontbreekt in de meeste OT's. Daarbij komt dat alle OT's kampen met gebrek aan capaciteit en middelen. Het ministerie doet in het rapport diverse voorstellen om de samenwerking te versterken tussen het ministerie en de overzeese gebieden. Om hervormingen in de gevangenisstelsels van de OT's te bevorderen, worden twee adviseurs naar de OT's gestuurd die betaald worden door FCO. Verder wordt voorgesteld om een virtueel netwerk te creëren van experts bij het ministerie om elkaar wederzijds te ondersteunen en om van elkaars ervaringen te leren. Een ander idee is het faciliteren van zogenaamde *twinning* tussen organisaties van de OT's en die van de UK. Ten slotte stelt het ministerie voor om medewerkers van de OT's ervaring op te laten doen in de UK.

---

<sup>123</sup> *Restorative Justice*, ofwel herstelrecht, is een benadering van het recht waarin het gaat om het herstellen van de schade die ontstaan is door strafbaar gedrag en het repareren van de geschonden relaties, <http://restorativejustice.org/>

<sup>124</sup> <http://www.bvi.gov.vg/jobs/restorative-justice-officer>

<sup>125</sup> Ministry of Justice 2012.

### *United States Virgin Islands*

Op de USVI bestaan in feite twee strafrechtssystemen: het federale systeem voor federale delicten en het lokale systeem voor delicten die in lokale wetgeving strafbaar zijn gesteld. Het lokale systeem is op federale leest geschoeid. Gedetineerden die worden verdacht van een federaal delict worden overgebracht naar het federale detentiecentrum in Puerto Rico; het *Metropolitan Detention Center* in Guaynabo. Als ze worden veroordeeld, volgt overbrenging naar een van de penitentiaire inrichtingen in het *mainland*. Hoewel er gedetailleerde informatie beschikbaar is over detentievoorzieningen op de USVI, ligt dit systeem zo ver af van het systeem op de BES-eilanden dat we er voor hebben gekozen de lokale situatie op de USVI slechts op hoofdlijnen te schetsen.

De USVI beschikt over drie justitiële inrichtingen. De grootste is de *Golden Grove Adult Correctional Facility* op Saint Croix. Deze inrichting hebben we bezocht. Over het algemeen zitten daar langgestraften. Op Saint Thomas is een huis van bewaring gevestigd, het *Alexander A. Farrelly Criminal Justice Complex*, en voor kortgestraften is er de *Alva Swan Annex*. Vanwege de slechte detentieomstandigheden liggen de inrichtingen op de USVI al jaren onder vuur.<sup>126</sup> De gebouwen zouden afbrokkelen, er is onvoldoende gekwalificeerd personeel en er zijn gevallen bekend van extreem geweld van personeel tegen gedetineerden.<sup>127</sup> Daarbij komt dat de justitiële inrichtingen gebruikt worden om mensen met psychische problemen onder te brengen omdat een *long stay* inrichting voor psychiatrische patiënten ontbreekt. Gevangenen fungeren op de USVI als onofficiële psychiatrische inrichtingen. Wat ons opviel tijdens het bezoek is dat er veel aandacht is voor de medische situatie van de gedetineerden. Dit blijkt onder andere uit de aanwezigheid van diverse faciliteiten in de inrichting.

De laatste telling van het totaal aantal gedetineerden op de USVI is uit 2013.<sup>128</sup> In totaal ging het toen om 577 gedetineerden. De gedetineerdenratio bedroeg 542 per 100.000 inwoners. De officiële capaciteit bedraagt 355. Er is dus sprake van flinke overbevolking. Daarnaast zit een groot aantal gedetineerden in de US hun straf uit om de faciliteiten op de USVI te ontlasten. Dat kost de USVI miljoenen per jaar. Een respondent vertelde dat een aanzienlijke groep gedetineerden is overgebracht naar het *mainland* in verband met de orkanen in 2017. Daar zitten ze op het moment van schrijven van dit rapport nog steeds. Verder is er nog een groep die naar het *mainland* is getransporteerd omdat ze veroordeeld zijn wegens een federaal delict, aldus onze respondent. De kosten voor het bezoek van familieleden aan het *mainland* zijn hoog en er wordt van overheidswege geen hulp bij geboden. Net als de BVI beschikt de USVI over *Probation and Parole Offices* die verantwoordelijk zijn voor *offender management*. Respondenten vertelden dat de werklast in deze sector hoog is en dat er een gebrek aan fondsen is waardoor resocialisatie van gedetineerden onder druk staat.

---

<sup>126</sup> 'Woes At Territory's Prisons Are Overwhelming; Director Nominee Calls For New Facilities', *VI Consortium* 28 maart 2019.

<sup>127</sup> Balaban & Kendall 2018.

<sup>128</sup> World Prison Brief 2013.

## Guadeloupe

Het huis van bewaring van Basse-Terre – *maison d'arrête de Basss-Terre* – staat bekend als de meest vervallen gevangenis in Frankrijk.<sup>129</sup> Volgens een ex-gedetineerde zitten er tien, soms dertien man op een cel van vijftienvierkante meter waar men eet, slaapt en naar het toilet moet. De muren zijn beschimmeld en het krioelt er van het ongedierte. Naast het huis van bewaring beschikt Guadeloupe over een penitentiare inrichting, het *centre pénitentiaire de Baie Mahault* (CP). Op 1 januari 2019 bedroeg de totale gevangenispopulatie bijna 950, waarvan iets meer dan een kwart preventief gehecht waren. De gedetineerde ratio ligt rond de 200 gedetineerden per 100.000 inwoners.<sup>130</sup> Voor Caribische begrippen is dit een lage detentieratio, maar met een bezetting van nagenoeg 150 procent is toch sprake van een forse overbezetting. Het is ons niet gelukt om een penitentiare inrichting in Guadeloupe te bezoeken. We hebben een verzoek ingediend, maar dat loopt via de Franse overheid in Parijs en we kregen te horen dat het lang duurt voordat je antwoord krijgt.

Tijdens een inspectiebezoek van de *Contrôleur général des lieux de privation de liberté*<sup>131</sup> in 2015 wordt geconstateerd dat gedetineerden in het CP op matrassen op de vloer slapen.<sup>132</sup> Volgens de *Contrôleur* vormt het extreme geweld onder gedetineerden en soms tegen het personeel een groot probleem. Een voorbeeld hiervan is de zaak van een man die verdacht werd van de moord op een Belgische toeriste op Saint Martin die in de cel, die hij deelde met zeven andere mannen, door zijn medegedetineerden is gedood.<sup>133</sup> Uit het rapport van de *Contrôleur* blijkt dat zwakkere gedetineerden op alle mogelijke manieren worden misbruikt. Ook hun familie buiten de gevangenis wordt bedreigd en moet geld betalen voor zogenaamde diensten van medegedetineerden. Verder stelde de *Contrôleur* vast dat er binnen het CP geen mogelijkheden zijn om beroepsopleidingen te volgen en dat er slechts voor een vijfde van de populatie werk is. Het CP kent een afdeling voor vrouwen, die iets meer dan drie procent van de gedetineerdenpopulatie vormen. Volgens de *Contrôleur* worden zij achtergesteld en schieten de voorzieningen voor moeders met baby's te kort.

Ook de omstandigheden voor gedetineerden met een ernstige psychiatrische aandoening zijn slecht. In het Franse strafrecht is vastgelegd dat gedetineerden met een psychiatrische stoornis in bepaalde gevallen op grond van een bevel van de *Préfectuur* in een psychiatrische instelling moeten worden opgenomen, bijvoorbeeld als de gedetineerde wilsonbekwaam is en een gevaar vormt voor zichzelf of anderen.<sup>134</sup> Dergelijke gedetineerden mogen niet in een penitentiare inrichting worden opgesloten. In Guadeloupe betekent dit plaatsing in een gesloten psychiatrische afdeling van het universitair ziekenhuis in de hoofdstad Pointe-à-Pitre. Deze psychiatrische afdeling is in 2017 bezocht door de hierboven al genoemde *Contrôleur* en die constateerde dat de omstandigheden waaronder patiënten daar leven in strijd is met de menselijke waardigheid en het recht op gezondheid.<sup>135</sup> Er is een gebrek

---

<sup>129</sup> Alain, ex-détenu de la maison d'arrêt de Basse-Terre: Neuf mois dans la prison la plus délabrée de France', *Observatoire International Des Prisons* 10 Mars 2016.

<sup>130</sup> World Prison Brief 2019.

<sup>131</sup> De *Contrôleur général des lieux de privation de liberté* is een onafhankelijk Frans orgaan dat uit eigen beweging of op verzoek onderzoek doet naar eventuele schending van fundamentele rechten van personen wiens vrijheid ontnomen is <http://www.cgplp.fr/>

<sup>132</sup> *Contrôleur général des lieux de privation de liberté* 2015.

<sup>133</sup> 'Moordenaar Belgische toeriste zelf vermoord in gevangenis', *NOS* 16 juli 2016.

<sup>134</sup> Code de procédure pénale - Article D398.

<sup>135</sup> *Contrôleur général des Lieux de Privation de Liberté* 2017.

aan alles. Dat geldt zowel voor personeel, huishoudelijke items als drinkbepers, toiletpapier, stoelen en producten voor persoonlijke hygiëne. Er zijn nauwelijks activiteiten voor de patiënten. Vastbinden en sederen van patiënten komt vaak voor. Omdat een *d'unité pour malades difficiles*<sup>136</sup> ontbreekt, brengen sommige van dergelijke gedetineerden hun hele verblijf door op de isoleercel of worden ze naar een gespecialiseerde instelling in Frankrijk overgebracht.

Het beeld dat de *Contrôleur* schetst is grimmig. Gedetineerden worden nauwelijks voorbereid op hun terugkeer in de samenleving. Resocialisatie is in handen van de *Services pénitentiaires d'insertion et de probation* (SPIP); een organisatie met een vergelijkbare taak als de reclassering. Volgens de *Contrôleur* zou SPIP niet of laat reageren op verzoeken waardoor de re-integratie van gedetineerden niet goed verloopt. Een van onze respondenten gaf inderdaad aan dat de werklust voor de SPIP hoog is en dat het heel moeilijk is om ex-gedetineerden op het rechte pad te krijgen. Over het algemeen keren ze weer terug naar hun oude omgeving waar de risicofactoren nog steeds aanwezig zijn. Er wordt volgens deze respondent wel getracht om de sociale omgeving te betrekken en soms lukt dat ook. Een belangrijk begrip waaraan SPIP met de ex-gedetineerde werkt is autonomie. De autonome mens, die zelf zijn beslissingen neemt, is minder afhankelijk van zijn omgeving, aldus de respondent. Het gebrek aan personeel en middelen voor de SPIP wordt bevestigd door het *Observatoire International des Prison*, een vereniging die strijd voor het eerbiedigen van de mensenrechten in gevangenissen en voor het terugdringen van gevangenisstraf.<sup>137</sup> In 2018 heeft de centrale overheid de operationele budgetten van de SPIP met bijna tien procent verlaagd en er is vooral gekort op de middelen voor alternatieven voor gevangenisstraffen en ambulante diensten. Voor medewerkers in deze sector zijn de arbeidsomstandigheden slecht en is de werkdruk hoog.

#### *Tot slot*

Op alle hoofdeilanden van de case-eilanden zijn een of meerdere justitiële inrichtingen gevestigd. Detentiecentra op de case-eilanden hebben te kampen met overbevolking. Gedetineerden die afkomstig zijn van de kleinere eilanden in de eilandengroepen moeten net als op Sint Eustatius en Saba elders worden gedetineerd. Een deel van de gedetineerde populatie wordt voor kortere of langere tijd om verschillende redenen ondergebracht in de basislanden. De enige regeling om het recht op een vorm van gezinsleven te waarborgen, is de regeling op de BVI dat bezoek afkomstig uit de andere eilanden van de BVI langer mag duren. Er zijn op de case-eilanden geen aparte inrichtingen voor moeilijke en kwetsbare groepen en dat geldt ook voor de wat grotere eilanden met meer gedetineerden. Waar de BES-eilanden en de case-eilanden in verschillen is dat de detentie-omstandigheden op de case-eilanden wat meer te wensen overlaten. De BES-eilanden beschikken over een splinternieuwe gevangenis en er zijn allerlei voorzieningen voor de gedetineerden. Op de USVI en Guadeloupe zijn nauwelijks mogelijkheden om te studeren, te werken of te resocialiseren.

Ten aanzien van resocialisatie van gedetineerden en het voorkomen van recidive, zijn weinig *good practices* gevonden die wat kunnen toevoegen aan wat er op de BES-eilanden reeds gebeurt. Alle drie de case-eilanden beschikken over een organisatie die vergelijkbaar is met de reclassering, maar deze organisaties hebben allemaal te maken met onderbezetting en een tekort aan middelen. Dat neemt

<sup>136</sup> Unit voor moeilijke patiënten.

<sup>137</sup> 'Les services pénitentiaires d'insertion et de probation', *Observatoire International des Prison* 27 Février 2018.

niet weg dat het interessant zou zijn om in Caribisch verband ervaringen op dit terrein uit te wisselen. Alle instanties lopen aan tegen het feit dat het lastig is om de vicieuze cirkel waarin veel gedetineerden zich bevinden, te doorbreken. Kleinschaligheid maakt het bijna onmogelijk voor een ex-gedetineerde om niet in dezelfde sociale omgeving terug te keren, waar dezelfde risicofactoren nog steeds aanwezig zijn en de kans groot is om weer in dezelfde patronen te vervallen. Zoals een respondent het verwoordde: *'I can't give you good practices to keep an offender out of his old crime habitat. Proximity is the biggest problem here.'*

#### 4.2. Jeugdstrafrecht

In Europees Nederland kunnen jongeren tussen twaalf en achttien jaar die een strafbaar feit hebben gepleegd, worden gestraft volgens het jeugdstrafrecht: het strafrecht voor minderjarigen met aparte regels en straffen.<sup>138</sup> De grens voor strafrechtelijke aansprakelijkheid van kinderen ligt op twaalf jaar. Jongeren van zestien en zeventien jaar worden in principe berecht volgens het jeugdstrafrecht en jongeren van achttien tot drieëntwintig jaar volgens het volwassenenstrafrecht. De rechter kan van dit uitgangspunt afwijken op grond van de ernst van het delict en de persoonlijkheid van de verdachte. Dit is geregeld in het zogeheten adolescentenstrafrecht, dat een erkenning is van het feit dat veel jongeren van achttien jaar en ouder nog niet klaar zijn met hun mentale en morele ontwikkeling.<sup>139</sup> Jeugdstrafzaken worden afgehandeld door een kinderrechter: een rechter die zich heeft gespecialiseerd in zaken waarbij kinderen zijn betrokken en die zowel strafzaken als familie- en jeugdzaken behandelt.<sup>140</sup>

Belangrijk uitgangspunt van het jeugdstrafrecht is dat het niet uitsluitend gaat om het opleggen van sancties, maar ook om pedagogische aspecten waarbij het belang van de jeugdige, de beschermingsgedachte en speciale preventie voorop staat.<sup>141</sup> Het jeugdstrafrecht biedt de mogelijkheid om een op maat gemaakte strafrechtelijke reactie te geven op normoverschrijdend gedrag waarbij wordt aangesloten op de ontwikkelingsfase van de jeugdige in kwestie. Er is een scala aan interventies mogelijk. Een van de interventies is een goed gesprek in het kader van een politiesept. Een andere interventie is een 'halt-afdoening'. Dat is een interventie voor jongeren die zich schuldig hebben gemaakt aan een licht vergrijp. De jongere wordt tijdens de interventie geconfronteerd met zijn gedrag en de gevolgen daarvan. Doel is jongeren te laten inzien dat zij zelf invloed hebben op hun gedrag. Ze moeten excuses aanbieden aan hun slachtoffers, eventuele schade vergoeden en soms volgt een leer- of werkstraf. Een zwaardere interventie is jeugddetentie.<sup>142</sup> Jongeren van twaalf tot en met vijftien jaar kunnen worden veroordeeld tot een verblijf van maximaal twaalf maanden in een justitiële jeugdinrichting. Bij jongeren van zestien jaar of ouder, bedraagt de straf maximaal vierentwintig maanden.

---

<sup>138</sup> <https://www.om.nl/onderwerpen/jeugdcriminaliteit/>

<sup>139</sup> Wijzigingswet Wetboek van Strafrecht, (invoering adolescentenstrafrecht). Geldend van 01-04-2014 t/m heden.

<sup>140</sup> <https://www.rechtspraak.nl/Organisatie-en-contact/Rechtsgebieden/Strafrecht/Paginas/Kinderrechter.aspx>

<sup>141</sup> Ministerie van Veiligheid en Justitie 2014.

<sup>142</sup> <https://www.dji.nl/justitiabelen/jongeren-in-detentie/straffen-en-maatregelen/index.aspx>



Er zijn ook twee maatregelen die de rechter kan opleggen. Bij deze maatregelen staan de bescherming van de jeugdige en die van de maatschappij centraal. De eerste maatregel is plaatsing in een inrichting voor jeugdigen (PIJ).<sup>143</sup> Dit is een behandelmaatregel voor jeugdigen met een psychische aandoening of een ontwikkelingsstoornis.<sup>144</sup> De tweede maatregel is de gedragsbeïnvloedende maatregel (GBM).<sup>145</sup> De rechter kan deze maatregel opleggen aan jonge plegers met ernstige gedragsproblemen wanneer de PIJ-maatregel te zwaar is en een voorwaardelijke veroordeling te licht. De doelen van GBM zijn gedragsverandering, terugdringen van recidive en bevordering van re-integratie van de jongere in de maatschappij. Het gaat om heropvoeding in een strafrechtelijk kader. Een mogelijke stok achter de deur is vervangende jeugdetentie.

Hierboven is kort het Europees Nederlandse jeugdstrafrecht geschetst. In Caribisch Nederland is het jeugdstrafrecht nog niet ingevoerd omdat daarvoor de noodzakelijke voorzieningen ontbreken. Op het moment van schrijven van dit rapport kent het Wetboek van Strafrecht BES nog geen specifieke bepalingen voor jeugdigen.<sup>146</sup> De minister voor Rechtsbescherming liet de Tweede Kamer begin 2019 weten toe te werken naar de invoering van het jeugdstrafrecht in Caribisch Nederland in het najaar van 2019.<sup>147</sup> Naar verwachting zal het Caribisch Nederlandse jeugdstrafrecht sterk lijken op dat in Europees Nederland. De vraag is hoe instanties op de case-eilanden omgaan met jeugdigen die in aanraking komen met het strafrecht en welke voorzieningen er zijn. Allereerst volgt een korte beschrijving van de situatie op de BES-eilanden.

#### *De BES-eilanden*

De Raad voor de rechtshandhaving stelde in een review-onderzoek naar de JICN in 2017 dat er op grond van bestaande verdragsverplichtingen wetgeving moet komen die detentie van jeugdigen in speciale inrichtingen voorschrijft.<sup>148</sup> Een aanbeveling van de raad was om te zorgen voor een adequaat inrichtingsprogramma met onder meer beroepsopleidingen voor jeugdige en jongvolwassen gedetineerden. Met de invoering van het jeugdstrafrecht in Caribisch Nederland wordt een belangrijke stap in de goede richting gemaakt. Om het jeugdstrafrecht te kunnen implementeren moet er nog wel wat worden geregeld, waaronder de inrichting van een aparte afdeling voor jeugdigen in de Justitiële Inrichting Caribisch Nederland (JICN), het bevorderen van deskundigheid bij instanties belast met de uitvoering van het jeugdstrafrecht en er moet intensieve ambulante hulpverlening beschikbaar zijn om in te kunnen zetten bij voorwaardelijke detentie om uithuisplaatsing en recidive te voorkomen.

In het kader van de invoering van het jeugdstrafrecht heeft het WODC een project opgestart onder de naam *Verkenning monitor jeugdstrafrecht Caribisch Nederland*.<sup>149</sup> Het project heeft twee doelstellingen. De eerste doelstelling is het beschrijven van de instroom van jeugdstrafzaken in Caribisch Nederland in 2018 en de wijze waarop deze zaken zijn afgedaan en geregistreerd om later

<sup>143</sup> <https://www.dji.nl/justitiabelen/jongeren-in-detentie/straffen-en-maatregelen/index.aspx>

<sup>144</sup> Idem.

<sup>145</sup> <https://www.nji.nl/nl/Kennis/Dossier/Jeugdreclassering/Maatregelen-van-jeugdreclassering/de-gedragsbeïnvloedende-maatregel>

<sup>146</sup> Wetboek van Strafrecht BES, geldend van 01-03-2017 t/m 30-06-2019.

<sup>147</sup> Kamerbrief over voortgang jeugdstrafrecht CN van de minister voor Rechtsbescherming van 8 januari 2019, 2443305, [www.rijksoverheid.nl](http://www.rijksoverheid.nl)

<sup>148</sup> Raad voor de Rechtshandhaving 2017a.

<sup>149</sup> <https://www.wodc.nl/onderzoeksdatabase/3044-monitor-jeugdstrafrecht-caribisch-nederland.aspx>

de gevolgen van de invoering van het jeugdstrafrecht inzichtelijk te kunnen maken. De tweede doelstelling is het in kaart brengen van de haalbaarheid van een kwantitatieve of een kwalitatieve jeugdstrafrechtmonitor. In het kader van de invoering van het jeugdstrafrecht op de BES-eilanden hebben we onderzocht of case-eilanden beschikken over vergelijkbare instrumenten.

### *De case-eilanden*

Hoewel de omstandigheden voor kinderen in Latijns-Amerika en de Caribische regio zijn verbeterd in de afgelopen decennia, leven nog veel kinderen in armoede met weinig perspectief op vooruitgang.<sup>150</sup> Uit de interviews voor dit onderzoek bleek dat de situatie van kinderen op de case-eilanden overeenkomsten vertonen met elkaar en met de BES-eilanden. Zo is er sprake van armoede, disfunctionele gezinnen, eenoudergezinnen, tienermoederschappen, gebrekkige opvoedingsstijlen, seksueel misbruik en kindermishandeling. Dit zijn allemaal risicofactoren die mogelijk kunnen leiden tot de ontwikkeling van crimineel gedrag. Op alle case-eilanden signaleren respondenten dat de kinderen die voor problemen zorgen, relatief vaak afkomstig zijn uit gezinnen waarin meerdere risicofactoren aanwezig zijn.

De beschermingsgedachte achter het Nederlandse jeugdstrafrecht speelt tevens in breder verband. Zo is de *Organisation of Eastern Caribbean States* (OECS) samen met het *United States Agency for International Development* (USAID) al geruime tijd bezig met hervorming van het jeugdrecht en het familierecht, het zogeheten *Juvenile Justice Reform Project*.<sup>151</sup> Een van de opbrengsten van dit traject is de zogeheten *Child Justice Bill*. Doelen van deze wet zijn onder meer: zorgen voor een strafrechtssysteem voor jeugdigen dat gericht is op bescherming van de rechten van kinderen, vaststellen van een minimumleeftijd voor strafrechtelijke verantwoordelijkheid, regelen dat kinderen in een speciale rechtbank – *family court* – worden berecht, uitbreiden van de keuze in op te leggen straffen of maatregelen en het mogelijk maken van de toepassing van *Restorative Justice*.<sup>152</sup> Voorgesteld wordt de leeftijd van twaalf jaar te hanteren als uitgangspunt voor strafrechtelijk verantwoordelijkheid. De *Child Justice Bill* is al in diverse lidstaten van de OECS ingevoerd. Implementatie van de regelgeving verloopt echter traag, blijkt uit een recente evaluatie van de OECS in samenwerking met UNICEF.<sup>153</sup> De betreffende instanties in de lidstaten zijn wel op de hoogte van de wet, maar het is hen niet altijd duidelijk wat ze moeten regelen om de wetgeving uit te voeren zoals deze is bedoeld.

### *British Virgin Islands*

Uit een analyse van de situatie van kinderen op de BVI blijkt dat steeds meer kinderen in de gevangenis belanden als gevolg van een toename van jeugdcriminaliteit.<sup>154</sup> Het aantal kinderen dat in aanraking komt met het strafrecht is op de BVI niet groot, maar de recidive cijfers zijn hoog, aldus een

---

<sup>150</sup> <https://www.unicef.org/lac/en/children-latin-america-and-caribbean>

<sup>151</sup> OECS Legal Unit 2007.

<sup>152</sup> Onder *restorative justice* wordt in de *Child Justice Bill* verstaan: *the promotion of reconciliation, restitution and responsibility through the involvement of a child, the parents of a child, the members of family of the child, the victim and the community*.

<sup>153</sup> 'OECS and UNICEF to present findings on the state of child protection and the juvenile justice system', *Organisation of Eastern Caribbean States*, February 23, 2018.

<sup>154</sup> UNICEF 2016.

respondent. Wetgeving in de BVI bestaat uit de *Common Law of England*<sup>155</sup> en lokaal vastgestelde wetgeving. Een verschil tussen *common law* en door de wetgever vastgestelde wetten is dat *common law* voortdurend in beweging is.<sup>156</sup> De BVI kent een heel arsenaal aan wetgeving voor jongeren, zoals de *Children and Young Person's Act 2005*, de *Age of Majority Act 1994*, de *Criminal Code Act 2007* en de *Criminal Justice (Alternative Sentencing) Act 2005*, zo blijkt uit onderzoek van *UK aid*<sup>157</sup> en UNICEF.<sup>158</sup> Op de BVI kunnen kinderen vanaf tien jaar aansprakelijk worden gehouden voor een strafbaar feit. In theorie is gevangenisstraf mogelijk, maar volgens een van onze respondenten komt het slechts bij hoge uitzondering voor dat zulke jonge kinderen gevangenisstraf krijgen.

De belangrijkste wet in dit kader is de *Children and Young Person's Act 2005*, waarin regels zijn gesteld voor de omgang met kinderen die hetzij als slachtoffer, hetzij als dader in aanraking komen met het recht. De wet bevat regels ter bescherming van kinderen, waaronder een plicht voor bepaalde functionarissen zoals leerkrachten of professionals uit de gezondheidszorg om vermoedens van seksueel misbruik of mishandeling bij de politie te melden. Verder is in deze wet onder meer bepaald dat zaken waarbij jeugdigen zijn betrokken in een zogeheten *Youth Court* worden behandeld en de wet bevat de procedures daarvoor. In het hierboven genoemde onderzoek van *UK aid* en UNICEF naar wetgeving ten aanzien van de rechten van kinderen in de Britse OT's wordt kritiek geleverd op het feit dat de *Children and Young Person's Act 2005* zowel ziet op jeugdige slachtoffers als jeugdige verdachten en de terminologie soms beter past bij verdachten dan slachtoffers.<sup>159</sup>

In de *Criminal Justice (Alternative Sentencing) Act 2005* zijn de *Children and Young Persons Sentencing Orders* te vinden.<sup>160</sup> Daarin is bepaald welke straffen en maatregelen als alternatief voor gevangenisstraf kunnen dienen, voorbeelden hiervan zijn boetes, avondklokken, proeftijden en *community services*. Daarnaast is het mogelijk om plaatsing in een *attendance centre* op te leggen. Dat houdt in dat een jongere overdag aanwezig moet zijn op een bepaalde locatie voor training of instructie. De laatste mogelijkheid is jeugddetentie in de vorm van plaatsing in een trainingscentrum. De maximum termijn voor plaatsing in een dergelijk centrum is vijf jaar. Uit de bovengenoemde situatieanalyse van UNICEF komt naar voren dat er nog weinig gebruik wordt gemaakt van de alternatieve mogelijkheden omdat de voorzieningen er niet zijn.<sup>161</sup> Begin 2018 bleek dat kinderen nog steeds worden gedetineerd in een afdeling van *Her Majesty's Prison*.<sup>162</sup> Volgens UNICEF is er op de BVI geen helder onderscheid tussen de gevangenis voor volwassenen en de jeugddetentie- en trainingscentra. UNICEF merkt verder op dat het strafrechtstelsel voor kinderen op de BVI basaal en primitief is. Kinderen van tien jaar kunnen al berecht worden voor kleine vergrijpen. Er is geen systeem

---

<sup>155</sup> De definitie van *Common law of England* is: 'the body of law developed in England primarily from judicial decisions based on custom and precedent, unwritten in statute or code, and constituting the basis of the English legal system,' <https://www.merriam-webster.com/dictionary/common-law>

<sup>156</sup> Elliott 2019.

<sup>157</sup> *UK aid* is de financiële hulp die de UK geeft aan armere landen om *sustainable development* te bevorderen, armoede te elimineren en mensen te helpen wiens levens vernietigd zijn door rampen of conflicten, <https://www.actionaid.org.uk/about-us/uk-aid>

<sup>158</sup> *UK aid & UNICEF 2015*.

<sup>159</sup> *UK aid & UNICEF 2015*.

<sup>160</sup> *Virgin Islands Criminal Justice (Alternative Sentencing) Act 2005*.

<sup>161</sup> *UNICEF 2016*.

<sup>162</sup> 'BVI chided for fake youth centre, limited political will', *BVI News*, April 28, 2017.

voor buitengerechterlijke afdoening, een zogeheten *diversion system*. Dergelijke systemen zijn erop gericht kinderen en jongeren zoveel mogelijk weg te houden van interventies via het formele rechtshandhavingssysteem.

Een van onze respondenten geeft aan dat er wel *diversion programs* op de BVI zijn. Wat vaak gebeurt, is dat er een goed gesprek plaatsvindt waarbij de jongere, de ouders, een reclasseringsambtenaar en een politiefunctaris aanwezig zijn. Doel van het gesprek is de jongere te laten inzien dat wat hij of zij heeft gedaan een mogelijk strafbaar feit is, maar dat er geen strafrechtelijke consequenties aan verbonden worden als hij of zij meedoet aan een programma om herhaling te voorkomen. Een voorbeeld van zo'n programma is *MALE*: een programma voor jonge jongens waarin onder andere aandacht is voor discipline, handarbeid en gemeenschapsactiviteiten. Op deze manier tracht men jonge wetsovertreders te behoeden voor verdere betrokkenheid bij criminele activiteiten. Een ander programma is het *Youth Empowerment Program (YEP)*.<sup>163</sup> YEP is een jeugdcentrum dat sinds 2007 bestaat en dat uit particuliere fondsen wordt bekostigd. De organisatie draait grotendeels op de inzet van vrijwilligers. De missie van YEP is: *'To inspire young people to pursue the kinds of learning and experiences that will help them become socially responsible friends, neighbors and citizens.'* Dit centrum is elke dag na schooltijd open, maar kan ook op zaterdag en tijdens schoolvakanties bezocht worden, zodat jongeren niet op straat hoeven te hangen. YEP heeft een groot aanbod aan trainingen, cursussen en activiteiten. Er wordt aandacht besteed aan gezond leven, creativiteit, milieubewustzijn, cultuur en leiderschap. Tevens worden vanuit YEP *community services* verricht en wordt huiswerkbegeleiding gegeven. Uit een onderzoek onder jongeren die gebruikmaken van YEP kwam naar voren dat nagenoeg alle jongeren van mening zijn dat ze dankzij YEP beter presteren op school. Daarbij komt dat driekwart van de jongeren aangeeft dat ze zich door YEP beter voelen over henzelf.<sup>164</sup>

### *Guadeloupe*

Cijfers over het aantal jongeren in Guadeloupe dat een strafbaar feit heeft gepleegd, zijn moeilijk te vinden. In een recent rapport van *Direction de la Jeunesse, des Sports et de la Cohésion Sociale de Guadeloupe (DJSCS)* wordt wel gemeld dat er minder jeugdcriminaliteit in Guadeloupe is dan in de metropool, maar dat de aard van de delicten ernstiger en gewelddadiger is.<sup>165</sup> Aangezien Guadeloupe een departement van Frankrijk is, geldt dezelfde wetgeving als in Europees Frankrijk. Het jeugdstrafrecht met betrekking tot de delinquente jeugd is vastgelegd in de *Ordonnantie n° 45-174* opgesteld op 2 februari 1945.<sup>166</sup> In deze wet is onder meer opgenomen welke sancties mogelijk zijn bij jeugdigen vanaf dertien jaar. Ook is in deze wet vastgelegd dat zaken moeten worden afgehandeld door een speciale jeugdrechtbank. Net als in het Nederlandse recht is het pedagogische karakter een belangrijk uitgangspunt. Sinds 1945 zijn talloze wijzigingen in de wetgeving voor jeugdigen aangebracht waardoor het niet eenvoudig is om de weg te vinden in deze regelgeving.

De Franse wetgeving bevat geen minimumleeftijd waarop minderjarigen worden geacht strafrechtelijk verantwoordelijk te zijn. In plaats van een leeftijd te noemen, wordt verwezen naar het begrip

---

<sup>163</sup> <http://www.yepbvi.com/index.php>

<sup>164</sup> YEP 2016.

<sup>165</sup> DJSCS 2018.

<sup>166</sup> Ordonnance n° 45-174 du 2 février 1945 relative à l'enfance délinquante (Ordonnantie n° 45-174 van 2 februari 1945 met betrekking tot de delinquente jeugd, geconsolideerde versie).

‘onderscheidingsvermogen’. Is de jeugdige in staat om te bepalen wat goed of kwaad is? De leeftijd van strafrechtelijke meerderjarigheid is gesteld op achttien jaar. De rechter kan echter beslissen dat een minderjarige van zestien jaar en ouder wordt berecht volgens het volwassenenstrafrecht. Voor deze beoordeling neemt de rechter de omstandigheden van hetgeen is voorgevallen en de persoonlijkheid van de minderjarige mee in de overweging. Berechting volgens het strafrecht voor volwassenen is ook mogelijk bij recidive of in het geval van ernstige strafbare feiten die een opzettelijke aantasting zijn van de fysieke of mentale integriteit van het slachtoffer. Alleen in het laatste geval hoeft de rechter het opheffen van de minderjarigheid niet te motiveren.

In principe is het niet mogelijk kinderen strafrechtelijk te vervolgen voor delicten begaan voor het tiende levensjaar. Tot die leeftijd zijn ze in ieder geval niet strafrechtelijke aansprakelijk. Aan jongeren vanaf tien tot dertien jaar kan de rechter een educatieve maatregel opleggen, variërend van een berisping, plaatsing in een educatieve instelling, of ondertoezichtstelling. Houdt de minderjarige zich daar niet aan dan is plaatsing in een opvangtehuis voor delinquente jongeren mogelijk. Is de jongere tussen de dertien en de zestien jaar oud dan kan de rechter een gevangenisstraf opleggen als dat beter aansluit bij de omstandigheden en de persoonlijkheid van de minderjarige. Het is tevens mogelijk educatieve sancties op te leggen zoals een zogeheten plechtige vermaning uitgesproken door een gewone rechtbank, een straat- of contactverbod, een herstelmaatregel of een verplichte training.

Minderjarigen van dertien tot en met zestien mogen alleen worden gedetineerd in een inrichting waar ze volstrekt gescheiden zijn van volwassen gedetineerden. Bij plaatsing in een gesloten setting wordt onderscheid gemaakt tussen een justitiële jeugdinstelling, in het Frans genaamd een *Établissement Pénitentiaire pour Mineurs* (EPM) of een gesloten educatief centrum, dat wil zeggen een *Centre Educatif Fermé* (CEF). Het EPM van Guadeloupe is ondergebracht in het CP Baie Mahault op het eiland Basse-Terre dat samen met Grande-Terre het hoofdeiland vormt. Op 1 januari 2019 zaten daar vijf jongeren onder de achttien jaar gedetineerd. Dat is 0,6 procent van de totale gevangenispopulatie.<sup>167</sup> In het geval dat detentie nodig is van een jongere van een ander eiland van de archipel vindt overbrenging naar Basse-Terre plaats. Verder beschikt Guadeloupe over een CEF met plaats voor twaalf jongeren in de leeftijd van vijftien tot achttien jaar.<sup>168</sup> Het CEF biedt educatieve, pedagogische en psychologische ondersteuning aan minderjarigen die geplaatst zijn in het kader van een alternatieve maatregel. Het centrum is bedoeld voor jongeren uit alle Caribische DOM. De duur van de plaatsing is zes maanden. Deze termijn is een keer te verlengen met zes maanden. De begeleiding is erop gericht de jongere zoveel mogelijk in contact te brengen met de buitenwereld. Hierin staan het opbouwen van zelfrespect, herstel van relaties met de familie en het leven in de gemeenschap centraal.

#### *Tot slot*

Alle eilanden kennen een vorm van jeugdstrafrecht waarin het net als in het Nederlandse jeugdstrafrecht gaat om een combinatie van pedagogische aspecten, bescherming en specifieke preventie. Ook in breder Caribisch verband is er steeds meer aandacht voor de rechten en bescherming van kinderen. Die bescherming wordt op de USVI heel letterlijk genomen. Een respondent daar vertelde dat er een avondklok geldt voor jongeren onder de zestien om ze te beschermen tegen

---

<sup>167</sup> World Prison Brief 2019.

<sup>168</sup> [http://www.groupe-sos.org/structures/1000/CEF\\_Port\\_Louis](http://www.groupe-sos.org/structures/1000/CEF_Port_Louis)

criminele activiteiten. Vanaf 22.00 uur mogen ze niet meer op straat zijn, tenzij er een volwassene bij is.<sup>169</sup> Wanneer de politie toch een jongere op straat aantreft, dan kan hij of zij worden meegenomen naar het politiebureau voor hechtenis. Ook kunnen er aanvullende maatregelen worden genomen tegen de jongere in kwestie en de ouders.

Zowel op de BVI als op Guadeloupe zijn kinderen tot en met tien jaar niet strafrechtelijk aansprakelijk. In Europees Nederland en binnenkort ook in Caribisch Nederland ligt de grens op twaalf jaar. Dit is in overeenstemming met de leeftijd die wordt voorgesteld in de *Child Justice Bill* van de *Organisation of Eastern Caribbean States* (OECS). Op de BVI en op Guadeloupe is het in theorie mogelijk dat kinderen vanaf tien jaar een gevangenisstraf krijgen, maar in de praktijk gebeurt dit zelden. Wel worden gevangenisstraffen opgelegd aan oudere jongeren. Er zijn specifieke detentievoorzieningen voor jeugdigen, maar die zijn over het algemeen ondergebracht in penitentiaire voorzieningen voor volwassenen.

Helaas kunnen we geen uitspraken doen over de effectiviteit van de wijze waarop de case-eilanden het jeugdstrafrecht hebben vormgegeven. We hebben op geen van de case-eilanden kunnen vaststellen of er een jeugdmonitoringssysteem is, zoals de Nederlandse Monitor Jeugdcriminaliteit, waarin de ontwikkelingen op het gebied van jeugdcriminaliteit worden weergegeven met daarbij een bespreking van de samenhang.<sup>170</sup> Waar de respondenten het over eens zijn, is dat het lastig is om jeugdcriminaliteit effectief aan te pakken en dat er vaak te weinig mensen en middelen zijn om te voorkomen dat jongeren (opnieuw) de fout ingaan. Wat *good practices* betreft, valt op dat de politie op alle case-eilanden een belangrijke rol speelt bij het voorkomen en het aanpakken van jeugdcriminaliteit. Er zijn speciale jeugddetectives of in het geval van Guadeloupe een jeugdbrigade. Op alle case-eilanden werkt de politie nauw samen met scholen. Dit heeft als groot voordeel dat de politie de groep jongeren die dreigt te ontsporen goed in beeld heeft.

#### 4.3. Toegang tot het recht

Een belangrijk onderwerp in het kader van de toegang tot het recht voor burgers is het recht op rechtsbijstand. Dit is geregeld in artikel 18 van de Nederlandse Grondwet waarin is vastgelegd dat 'ieder zich in rechte en in administratief beroep kan doen bijstaan' en dat 'de wet regels stelt omtrent het verlenen van rechtsbijstand aan minder draagkrachtigen.'<sup>171</sup> Deze regels zijn uitgewerkt in de Wet op de rechtsbijstand.<sup>172</sup> De Raad voor de Rechtsbijstand is belast met de uitvoering van deze wet.<sup>173</sup> Als burgers een juridisch probleem hebben, maar geen advocaat of mediator kunnen betalen, kunnen ze in aanmerking komen voor gesubsidieerde mediation of rechtsbijstand. Deze mogelijkheid bestaat ook voor de inwoners van de BES-eilanden. Andere onderwerpen die bij dit thema relevant zijn voor de BES-eilanden zijn: de toegang tot informatie over de wet en klachtenprocedures, en de aanwezigheid van beoefenaren van juridische beroepen. Een groot deel van deze onderwerpen

<sup>169</sup> 'V.I. Police Department Reminds Public of Curfew Laws', *The St. Thomas Source* 26 mei 2019.

<sup>170</sup> Van der Laan & Beerthuizen 2018.

<sup>171</sup> Grondwet voor het Koninkrijk der Nederlanden van 24 augustus 1815, geldend van 21-12-2018 t/m heden.

<sup>172</sup> Wet op de rechtsbijstand, geldend van 04-03-2019 t/m heden.

<sup>173</sup> <https://www.rechtsbijstand.nl/over-mediation-en-rechtsbijstand/wat-is-gesubsidieerde-rechtsbijstand>

behoort bij het takenpakket van de minister voor Rechtsbescherming. Deze minister is onder meer verantwoordelijk voor: de bescherming van persoonsgegevens, de rechtsbijstand en de uitvoeringsketen strafrechtelijke beslissingen.<sup>174</sup> In 2016 constateerde het College voor de Rechten van de Mens dat de rechtsbescherming van de burgers in Caribisch Nederland nog niet optimaal is vormgegeven.<sup>175</sup> Het onderwerp krijgt veel aandacht van de instanties die betrokken zijn bij rechtsbescherming op Caribisch Nederland en er wordt hier nagedacht over mogelijkheden om de toegang tot het recht te verbeteren. Om deze reden hebben we onderzocht hoe de case-eilanden omgaan met dit thema. Eerst besteden we kort aandacht aan de situatie op de BES-eilanden.

### *De BES-eilanden*

Niet alle mensen op de BES-eilanden zijn voldoende op de hoogte van hun rechten, stelde het College voor de Rechten van de Mens in 2016.<sup>176</sup> Dit komt onder meer doordat een groot deel van de inwoners op de BES-eilanden alleen Papiaments, Engels of Spaans spreekt, waardoor men de Nederlandstalige wet niet begrijpt. Ook weten inwoners veelal niet tot welke organisaties ze zich kunnen wenden met klachten over de overheid, werkgevers of uitvoeringsinstanties.<sup>177</sup> Om in aanmerking te komen voor rechtsbijstand op de BES-eilanden, moeten het inkomen lager zijn dan het drempelinkomen. Dit drempelinkomen is overgenomen uit de wetgeving die van kracht was voor de staatkundige veranderingen.<sup>178</sup> Veel mensen verdienen weliswaar meer dan het drempelinkomen, maar de kosten voor levensonderhoud zijn sinds die tijd sterk gestegen. Er is een mogelijkheid om van de drempel af te wijken als de economische toestand van betrokkene zodanig is dat het niet mogelijk is om de kosten van een advocaat te dragen. Deze zogenaamde hardheidsclausule wordt echter niet vaak toegepast.<sup>179</sup>

Vanwege de kleinschaligheid zijn bepaalde juridische beroepsgroepen op de BES-eilanden, met name op Sint Eustatius en Saba, niet vertegenwoordigd.<sup>180</sup> Zo moet er voor de diensten van advocaten of notarissen een beroep worden gedaan op Sint Maarten. Soms wordt gebruik gemaakt *videoconferencing* om de verdachte toch de gelegenheid te geven met een advocaat te spreken, maar de apparatuur zou regelmatig uitvallen en de verbindingen zijn slecht. Overigens is het WODC op het moment van schrijven van dit rapport bezig een onderzoek op te starten in samenwerking met de Vrije Universiteit Amsterdam om de eisen en waarborgen van het gebruik van *videoconferencing* bij internationale en Europese strafrechtelijke samenwerking te verkennen. Om het probleem van het ontbreken van advocaten op Sint Eustatius en Saba op te lossen is een piketregeling getroffen met advocaten in Sint Maarten. Om redenen van geld en tijd, komt het volgens het College voor de Rechten van de Mens voor dat verdachten niet persoonlijk met een advocaat spreken en een *waiver* tekenen waarmee ze afstand doen van hun recht op rechtsbijstand tijdens het verhoor.<sup>181</sup> Vertegenwoordigers

---

<sup>174</sup> Rijksoverheid 2018.

<sup>175</sup> College voor de Rechten van de Mens 2016a.

<sup>176</sup> College voor de Rechten van de Mens 2016a.

<sup>177</sup> <https://www.nationaleombudsman.nl/klachten-over-de-lokale-overheid-rijksdienst>; Rapportbrief “openbaar lichaam Statia moet sneller op klachten van burgers reageren” van Nationale Ombudsman van 20 januari 2017, [www.nationaleombudsman.nl](http://www.nationaleombudsman.nl); Zorgenbrief van Nationale Ombudsman z.d., [www.nationaleombudsman.nl](http://www.nationaleombudsman.nl)

<sup>178</sup> College voor de Rechten van de Mens 2016a.

<sup>179</sup> Winter 2015.

<sup>180</sup> Hoffman 2016.

<sup>181</sup> College voor de Rechten van de Mens 2016a.

van deze beroepsgroepen ontbreken mogelijk ook op de kleinere eilanden van de case-eilanden. De vraag is wat er op de case-eilanden is bedacht om dit soort problemen te ondervangen.

### *De case-eilanden*

Volgens de *United Nations* (UN) is toegang tot het recht een basisprincipe van een rechtstaat.<sup>182</sup> Zonder toegang tot het recht kunnen mensen hun stem niet laten horen, hun rechten niet uitoefenen of hun regeringen niet verantwoordelijk houden voor beslissingen. In de *Declaration of the High-level Meeting on the Rule of Law* uit 2012 wordt benadrukt dat iedereen gelijke rechten heeft op de toegang tot het recht, ook kwetsbare groepen.<sup>183</sup> Afgesproken is dat de lidstaten alle noodzakelijke stappen nemen om dit te verwezenlijken. In december 2012 heeft de *General Assembly* van de UN unaniem de *UN Principles and Guidelines on Access to Legal Aid in Criminal Justice Systems* aangenomen.<sup>184</sup> Het is het eerste internationale instrument voor de waarborging van het recht op rechtsbijstand. De richtlijnen bevatten minimumstandaarden voor het recht op rechtsbijstand in het kader van strafprocedures en ze bieden praktische begeleiding bij het waarborgen van de toegang tot effectieve systemen van strafrechtelijke rechtsbijstand. Het implementeren van een *legal aid system* is niet vrijblijvend voor de UN-lidstaten. Hieronder bespreken we wat er op de case-eilanden is geregeld, maar we besteden eerst nog kort aandacht aan twee vraagstukken die op de case-eilanden niet of in mindere mate spelen.

Het eerste punt betreft de aanwezigheid van vertegenwoordigers van bepaalde juridische beroepen, zoals advocaten of notarissen op kleinere eilanden. Er zijn zeker eilanden waar deze beroepsgroepen niet zijn gevestigd, maar door de goede en relatief goedkope ferryverbindingen is dit geen punt. Op de BVI en Guadeloupe is de reistijd met de ferry naar de meest ver weg gelegen eilanden minder dan anderhalf uur. De afstand tussen Saint Croix en Saint Thomas – de grootste eilanden van de USVI – is wat groter, maar er gaan meerdere rechtstreekse vluchten per dag en de ferry doet er nog geen tweeënehalf uur over. Daarbij komt dat het voorzieningenniveau op Saint Croix en op Saint Thomas vrijwel identiek is. Het tweede punt betreft de taal van de wet. Op alle case-eilanden is de wet opgesteld in de officiële voertaal van de eilanden. Op Guadeloupe is de voertaal Frans en op de BVI en de USVI is de voertaal Engels. Dit zijn tevens de talen waarin het onderwijs wordt gegeven.

### *British Virgin Islands*

Wat opvalt aan de BVI is dat er heel weinig informatie is over de wijze waarop de toegang tot het recht is geregeld. Informatie op websites is verouderd en summier. Wel is er wetgeving te vinden op de site van de overheid.<sup>185</sup> Alleen staan lang niet alle wetten er op en een goede zoekfunctie in het systeem ontbreekt. Sommige wetsteksten op de site zijn gescande oude documenten waarop de roest te zien is van de nietjes die de documenten ooit bij elkaar hielden. Er staan op de site emailadressen en telefoonnummers waar informatie te verkrijgen zou zijn, maar deze informatie is niet altijd up-to-date. We hebben zelf bij het voorbereiden van de bezoeken aan de case-eilanden ervaren hoe lastig de

---

<sup>182</sup> <https://www.un.org/ruleoflaw/thematic-areas/access-to-justice-and-rule-of-law-institutions/access-to-justice/>

<sup>183</sup> <https://www.un.org/ruleoflaw/blog/document/declaration-of-the-high-level-meeting-of-the-67th-session-of-the-general-assembly-on-the-rule-of-law-at-the-national-and-international-levels/>

<sup>184</sup> UNODC 2013.

<sup>185</sup> <http://www.bvi.gov.vg/file-type/legislation/>



bereikbaarheid van instanties op de BVI is en hoe moeilijk het kan zijn om antwoord te krijgen op een mail.

De BVI kent nog geen wettelijk geregeld systeem van rechtsbijstand. Er kan wel rechtsbijstand worden aangevraagd bij het *Social Development Department*.<sup>186</sup> Dit departement valt onder het *Ministry of Health and Social Development* dat verantwoordelijk is voor het welzijn van de inwoners van de BVI. Op de site van het departement is een formulier te downloaden waarmee je allerlei vormen van hulp kunt aanvragen en je kunt aanmelden voor een paar diensten waaronder adoptie, bejaarden- en ziekenzorg, financiële hulp en voorwaardelijke invrijheidsstelling. Een *Legal Aid Board* beoordeeld één keer per maand de aanvragen voor rechtsbijstand. De *Board* ressorteert onder het hierboven genoemde ministerie. Als de aanvraag is ingediend, volgt een interview en een assessment om te bepalen of de aanvrager in aanmerking komt voor ondersteuning.

Uit een rapport van UNICEF over de situatie van jongeren op de BVI komt naar voren dat de vraag of een jongere zich tijdens een jeugdstrafrechtprocedure kan laten verdedigen, afhangt van de financiële situatie van de familie.<sup>187</sup> Rechtsbijstand wordt volgens UNICEF zelden toegekend. In de praktijk betekent dit dat veel jongeren het hele proces, van de politie tot de rechter, moeten doorlopen zonder betrokkenheid van een advocaat. Dit betekent een schending van beginselen, zoals het recht op een eerlijk proces. In een artikel over rechtsbijstand in de Britse OT's uit 2004 wordt gesteld dat de UK de OT's de vrijheid laat om zelf invulling te geven aan een regeling.<sup>188</sup> In het *Whitepaper* uit 2012 – *The Overseas Territories: Security, Success and Sustainability* – stelt de UK dat de OT's over effectieve systemen moeten beschikken voor rechtsbijstand en zegt toe de OT's hierin te blijven ondersteunen.<sup>189</sup> We hebben echter niet kunnen achterhalen of sindsdien stappen zijn gemaakt.

Voor klachten tegen de overheid kunnen inwoners op de BVI terecht bij een onafhankelijke *Complaints Commissioner* (CC), die vergelijkbaar is met de ombudsman.<sup>190</sup> Voordat de CC de klacht in behandeling kan nemen, moet eerst een klacht zijn ingediend bij de betreffende organisatie. Afhandeling van dergelijke klachten laat echter nog wel eens te wensen over en in dat geval weet men de CC goed te vinden, aldus een van onze respondenten. De CC adverteert regelmatig via de radio en is snel te vinden op internet. De CC is gevestigd op Tortola. Spelen er klachten op een van de andere eilanden dan wordt een bezoek ingepland. Adviezen van de CC zijn niet bindend, maar door volhardend te zijn, krijgt de CC het volgens onze respondent vaak wel voor elkaar dat het advies wordt opgevolgd.

### *United States Virgin Islands*

Informatie over wetgeving en allerlei andere juridische zaken is op de USVI te vinden in de juridische bibliotheek van de *Superior Court*.<sup>191</sup> Deze bibliotheek is zowel bedoeld voor professionals als voor het brede publiek. Wetgeving lijkt redelijk gemakkelijk te achterhalen te zijn, maar ga je gericht zoeken naar bepaalde wetgeving, dan blijkt het toch niet zo eenvoudig. Er worden wel activiteiten

---

<sup>186</sup> <http://www.bvi.gov.vg/services/social-assistance-programmes-legal-aid>

<sup>187</sup> UK Aid & UNICEF 2015.

<sup>188</sup> O'Brien & Epp 2004.

<sup>189</sup> Foreign and Commonwealth Office 2012.

<sup>190</sup> <http://www.bvi.gov.vg/departments/office-complaints-commission>

<sup>191</sup> <http://www.visuperiorcourt.org>

georganiseerd om de kennis van de federale rechtsgang te verhogen. Zo wordt er regelmatig een *Open Doors Federal Court* gehouden. Tijdens zo'n evenement vindt een simulatie plaats van een rechtszaak en worden de rollen in het proces gespeeld door rechtenstudenten.<sup>192</sup>

Wat strafrechtelijk rechtsbijstand betreft: in de *Criminal Justice Act*, 18 U.S.C. §3006A, is bepaald dat iedereen die wordt verdacht van een federaal delict en financieel niet in staat is om zich te laten verdedigen, recht heeft op een toegewezen raadsman.<sup>193</sup> In het *Criminal Justice Act Plan* is de *Office of the Federal Public Defender* aangewezen als uitvoerende instantie.<sup>194</sup> Bij verdenking van een strafbaar feit volgens het lokale recht van de USVI moet de *Office of the Territorial Public Defender* zorgen voor rechtsbijstand.<sup>195</sup> Het recht op een *public defender* is geregeld in de grondwet van de US. Alle gerechtshoven zijn verplicht een *Criminal Justice Act Plan* op te stellen waarin invulling wordt gegeven aan het recht op een adequate verdediging. Daaronder wordt niet alleen het toevoegen van een raadsman verstaan. Tevens moet worden voorzien in de mogelijkheid om onderzoek te doen of experts in te huren, als dat noodzakelijk is in het licht van een adequate verdediging. Het plan moet verder ingaan op wie in welke gevallen recht heeft op de diensten van een *public defender*. Er is alleen onvoldoende capaciteit om alle zaken door *public defenders* te laten afhandelen en dat betekent dat er tevens juristen uit de private sector worden ingezet. Dat zijn niet altijd juristen die gespecialiseerd zijn in het strafrecht waardoor het maar de vraag is of iemand echt adequaat wordt verdedigd, aldus een respondent.

Rechtsbijstand in het civiele recht wordt geregeld door de non-profit organisatie *Legal Services of the Virgin Islands* (LSVI).<sup>196</sup> Deze organisatie heeft als doel het bieden van gratis ondersteuning in civiele zaken aan burgers zonder financiële middelen of burgers die zich om andere redenen in een achterstandspositie bevinden. Het is de enige organisatie op de USVI die deze diensten verleent, aldus de LSVI zelf. Naast het bieden van toegang tot het recht houdt de organisatie zich ook bezig met voorlichting en het bevorderen van zelfredzaamheid van kwetsbare burgers. Volgens een respondent is er een lange wachttijd en kan er een flinke tijd overheen gaan voordat je hulp krijgt. Civiele procedures duren over het algemeen langer dan strafrechtelijke procedures. De respondent vertelde dat bij civiele zaken vaak *mediation* plaatsvindt en dat je bij strafzaken veel *plea bargains* ziet. Met dit laatste wordt bedoeld dat de officier van justitie en de verdachte een deal sluiten. De verdachte bekent dan schuld in ruil voor een lagere strafeis.

Voor klachten tegen de overheid kunnen burgers terecht bij het *U.S. Attorney's Office*.<sup>197</sup> Deze instantie houdt zich primair bezig met het beslechten van geschillen en doet zelf geen onderzoek. De meeste klachten worden doorverwezen naar een organisatie die zich wel bezighoudt met onderzoek. Voor een klacht over corruptie bijvoorbeeld is de FBI de aangewezen instantie. Een andere organisatie die zich bezighoudt met het afhandelen van klachten tegen de overheid en die wel zelf onderzoek doet is de

---

<sup>192</sup> <https://www.vid.uscourts.gov/open-doors-federal-court>

<sup>193</sup> <https://www.vid.uscourts.gov/criminal-justice-act-info>

<sup>194</sup> <https://vi.fd.org/>

<sup>195</sup> <http://www.vipublicdefender.com/>

<sup>196</sup> <http://lsvilaw.org/about-us/>

<sup>197</sup> <https://www.justice.gov/usao-vi/citizen-complaints>

*Virgin Islands Civil Rights Commission (VICRC).*<sup>198</sup> De VICRC valt onder het *United States Virgin Island Ministry of Justice* en draagt zorg voor de naleving van *Virgin Islands Civil Rights Act, Title 10 of the Virgin Islands Code.*<sup>199</sup> De missie van de VICRC is het 'voorkomen en tegengaan van discriminatie en het promoten van de ontwikkeling van programma's die er op gericht zijn elk individu een gelijke kans te geven om volledig deel te nemen aan het economische, culturele en intellectuele leven van de USVI.'<sup>200</sup> Een van de taken van de VICRC is het behandelen van klachten ten aanzien van werk, sociale woningbouw en discriminatie. Daarnaast onderzoekt de VICRC klachten van klokkenluiders.

### *Guadeloupe*

Alle regelgeving en jurisprudentie – nationaal, Europees en Internationaal – is in Frankrijk, en daarmee ook op Guadeloupe, op internet te vinden op de site van *Légifrance*. Dat is een openbare dienst voor de verspreiding van het recht.<sup>201</sup> De site bevat ook branche-afspraken, collectieve overeenkomsten en bedrijfsovereenkomsten. Tevens bevat de site vertalingen van wetten in het Arabisch, Duits, Engels, Spaans, Italiaans en Chinees. Daarnaast zijn er allerlei links naar andere juridische sites te vinden. Het is de meest volledige juridische site die we in het kader van dit onderzoek zijn tegengekomen. Het *Tribunal administratif de la Guadeloupe* is verantwoordelijk voor voorlichting over de wetgeving in Guadeloupe en de beslechting van geschillen tussen burgers en de overheid.<sup>202</sup> De website van het tribunaal is hypermodern. Met behulp van een soort *mindmaps* vind je snel het antwoord op juridische vragen. Op de site is veel informatie te vinden over de toegang tot het recht. De mogelijkheid van rechtsbijstand is geregeld in Wet nr. 91-647 van 10 juli 1991 inzake rechtsbijstand.<sup>203</sup> In die wet is opgenomen in welke gevallen rechtsbijstand kan worden toegekend. Daarvoor is een plafond vastgesteld. Zo moet de verzoeker, om voor volledige rechtsbijstand in aanmerking te komen, kunnen aantonen dat het maandelijkse inkomen minder bedraagt dan 1.000 euro. Voor gedeeltelijke rechtsbijstand ligt het drempelbedrag op 1.500 euro. Bij het bepalen van het inkomen wordt rekening gehouden met gezinsuitgaven en de bedragen worden ieder jaar herzien op basis van de ontwikkeling van consumentenprijzen. Op de site kun je zelf berekenen of je in aanmerking komt.<sup>204</sup>

Voor klachten tegen de overheid kunnen burgers zich wenden tot de *Défenseur des droits*, die te vergelijken is met een ombudsman.<sup>205</sup> Het is een onafhankelijke instelling die zich onder meer bezighoudt met de verdediging van de rechten van gebruikers van openbare diensten, de rechten van het kind en de bescherming van klokkenluiders. Aan het inschakelen van de *Défenseur* zijn geen kosten verbonden. Als er klachten binnenkomen, volgt in veel gevallen een onderzoek. Al naar gelang de uitkomst daarvan kan de *Défenseur* eventueel aangifte doen of individuele of algemene aanbevelingen geven. In het geval dat de aangeklaagde niets met de aanbevelingen doet, kan de *Défenseur* de aanbevelingen openbaar maken. Meestal worden zaken echter in der minne geschikt.

---

<sup>198</sup> <https://usvidoj.codemeta.com/DivisionContent>

<sup>199</sup> <https://www.vivote.gov/resources/virgin-islands-code>

<sup>200</sup> <https://usvidoj.codemeta.com/DivisionContent>

<sup>201</sup> <https://www.legifrance.gouv.fr/>

<sup>202</sup> <http://guadeloupe.tribunal-administratif.fr/Informations-pratiques/Aide-juridictionnelle>

<sup>203</sup> *Loi n° 91-647 du 10 juillet 1991 relative à l'aide juridique*. Geconsolideerde versie vanaf 13 mei 2019.

<sup>204</sup> <https://www.justice.fr/simulateurs/aide>

<sup>205</sup> <http://www.guadeloupe.gouv.fr/Services-de-l-Etat/Prefecture-et-sous-prefecture-prefecture-de-Saint-Barthelemy-et-Saint-Martin/La-prefecture-de-la-Guadeloupe/Le-Defenseur-des-droits/Le-Defenseur-des-droits-a-votre-ecoute>

### *Tot slot*

Met uitzondering van Guadeloupe, is het niet op alle case-eilanden gemakkelijk om wetgeving te vinden. De Franse site *Légifrance* is een goed voorbeeld van een *good practice*. Een dergelijke volledige en overzichtelijke site zijn we op de andere case-eilanden niet tegengekomen. Ook de site van het *Tribunal administratif de la Guadeloupe* is een *good practice* op het terrein van voorlichting over het recht. Guadeloupe en de USVI beschikken over wetgeving waarin het recht op rechtsbijstand is geregeld voor burgers die niet in staat zijn zelf de kosten te dragen. Op de BVI ontbreekt wetgeving, maar in theorie is ook daar rechtsbijstand mogelijk. Of de systemen op de case-eilanden effectief zijn, blijft de vraag. Respondenten gaven aan dat er een groot verschil kan zitten tussen dat wat er op papier is geregeld en hoe dit uitpakt in de praktijk. Zo lijkt het op de USVI redelijk goed geregeld te zijn, maar in de praktijk blijkt dat er vaak een lange weg te gaan is voordat er een beslissing wordt genomen en rechtsbijstand daadwerkelijk wordt toegekend.

Op kleinere eilanden van de case-eilandengroepen ontbreken net als op Sint Eustatius en Saba vertegenwoordigers van bepaalde juridische beroepsgroepen. Vanwege de goede onderlinge bereikbaarheid van de eilanden is dit echter niet problematisch. Waar Sint Eustatius en Saba gebruik moeten maken van advocaten en notarissen in een ander land, namelijk Sint Maarten, is alle juridische hulp die nodig is op de kleinere eilanden van de case-eilandengroepen dichtbij te vinden op een zustereiland. De taal waarin de wetten op de case-eilanden zijn opgesteld, zijn de officiële voertalen die ook in het onderwijs worden gebruikt. In principe moet iedereen die een lagere schoolopleiding heeft gevolgd de wet kunnen lezen.

#### 4.4. Crisisbeheersing

Onder crisisbeheersing wordt in dit onderzoek verstaan: de wijze waarop wordt getracht zware noodsituaties te voorkomen of te beheersen en nazorg te bieden. Om het brede onderwerp enigszins af te bakenen, hebben we vooral gekeken naar de recente ervaringen met de orkanen Irma en Maria op Sint Eustatius en Saba en op de case-eilanden. Deze natuurrampen bieden uitstekende aanknopingspunten om te onderzoeken hoe de case-eilanden en hun basislanden vormgeven aan crisisbeheersing en ondersteuning. Een onderdeel van crisisbeheersing is de alarmering van de bevolking. Op de BES-eilanden gebruikt men radio's, televisie, mobiele telefoons en sociale media, maar uit onderzoek uit 2017 dat in opdracht van het WODC is uitgevoerd, blijkt dat dit risico's met zich mee kan brengen voor wat betreft de betrouwbaarheid en bereikbaarheid.<sup>206</sup> De onderzoekers constateren dat het waarschuwen en informeren van de bevolking een 'probleemgebied' is. Belangrijk onderwerp bij alarmering is de vraag hoe je groepen kunt waarschuwen die wat minder makkelijk te bereiken zijn. Recent heeft het WODC tevens onderzoek laten verricht naar het alarmeren en informeren van kwetsbare groepen bij crisissituaties.<sup>207</sup> In dit onderzoek kwam naar voren dat er een verscheidenheid aan groepen is die als kwetsbaar kunnen worden aangemerkt, zoals ouderen, kinderen en gedetineerden, maar ook mensen met een cognitieve of neurologische beperking, een taalbarrière of een lage sociaaleconomische status. Uit het onderzoek kwam verder naar voren dat 'de hoeveelheid tijd waarin mensen gewaarschuwd kunnen worden, tezamen met de aard van de

<sup>206</sup> Van der Molen et al. 2017.

<sup>207</sup> Stel, Ketelaar, Gutteling, Giebels & Kerstholt 2017.

beperking, bepaalt in welke mate de groepen kwetsbaar zijn in verschillende fasen van een crisissituatie.' Ook bij dit thema is de vraag hoe de case-eilanden omgaan met kwetsbare groepen. Allereerst beschrijven we de huidige stand van zaken op de BES-eilanden.

#### *De BES-eilanden*

Op 10 oktober 2010 is, gelijktijdig met de instelling van de openbare lichamen van de BES-eilanden, de Veiligheidswet BES en de onderliggende regelgeving in werking getreden. Deze wet bevat onder meer bepalingen over de politietaak, de brandweezorg, de rampenbestrijding en crisisbeheersing op de BES-eilanden. De Inspectie Justitie en Veiligheid is op grond van de wet verantwoordelijk voor het toezicht op de rampenbestrijding en crisisbeheersing. In 2014 heeft de toen nog geheten Inspectie Veiligheid en Justitie een nulmeting gedaan op het terrein van de crisisorganisatie van de BES-eilanden.<sup>208</sup> De algehele conclusie van de inspectie op alle drie de eilanden was dat de rampbestrijdingsorganisaties op de BES-eilanden, op het moment van de meting door de inspectie, mede door de beperkte hulpverleningscapaciteit slechts in beperkte mate zijn voorbereid op het bestrijden van rampen of crises en in hoge mate afhankelijk zijn van bijstand en zelfredzaamheid. Bij Bonaire tekende de inspectie aan dat het vooral gaat om een beperkte mate van voorbereiding op de bestrijding van de ramp of de beheersing van de crisis in de eerste acht uur.

De BES-eilanden zijn niet helemaal op zichzelf aangewezen want tijdens het orkaanseizoen staat de Koninklijke Marine altijd *stand-by* om Sint Maarten, Sint Eustatius en Saba hulp te verlenen. Defensie levert humanitaire hulp en regelt de handhaving van de openbare orde na rampen of ongevallen op de BES-eilanden. Vlak voordat orkaan Irma de Bovenwindse eilanden bereikte, vertrokken op verzoek van de lokale gezaghebbers rond de honderd militairen om noodhulp te verlenen op Sint Eustatius, Saba en Sint Maarten.<sup>209</sup> Tevens verleende de Nederlandse overheid voor 55 miljoen euro aan noodhulp.<sup>210</sup> Twee maanden na de orkanen heeft de overheid in totaal 550 miljoen euro ter beschikking gesteld voor de wederopbouw aan Sint Maarten en 67 miljoen aan Sint Eustatius en Saba. Daarnaast ontving Saba nog een bijzondere uitkering van 2 miljoen.<sup>211</sup> We hebben onderzocht hoe de basislanden de case-eilanden hebben ondersteund tijdens de orkanen Irma en Maria en welke *good practices* op het terrein van crisisbeheersing te identificeren zijn.

#### *De case-eilanden*

'*Escape from Hurricane Irma was not an option for most of us in the Caribbean*', zegt *disaster planner*<sup>212</sup> Gabrielle Thongs van de *University of the West Indies* in een interview.<sup>213</sup> Dat het klimaat verandert en dat dit gevolgen heeft voor de regio wordt breed erkend. Klimaatverandering is echter niet de enige reden dat de chaos in de Caribische regio na de orkanen van 2017 zo groot is, aldus Thongs. Regionale onderontwikkeling en mondiale economische polarisatie vergroten de effecten van rampen. Armoede

---

<sup>208</sup> Inspectie Veiligheid en Justitie 2014a, 2014b en 2014c.

<sup>209</sup> 'Militairen naar Bovenwindse Eilanden vanwege orkaan Irma', *Rijksoverheid* 5 september 2017.

<sup>210</sup> Algemene Rekenkamer 2018.

<sup>211</sup> *Kamerstukken II* 2017/18, 34773, nr.7.

<sup>212</sup> Een *disaster planner* houdt zich bezig met het opstellen van systematische procedures die gedetailleerd beschrijven wat er moet gebeuren, hoe, wanneer en door wie vooraf en na het plaatsvinden van een verwachte ramp, <http://www.businessdictionary.com/definition/disaster-plan.html>

<sup>213</sup> Thongs 2017.

en inkomensongelijkheid kunnen de impact sterk beïnvloeden. Fysieke blootstelling van een gebied en sociale kwetsbaarheid bepalen de rampenrisico's.<sup>214</sup> Caribische eilanden met lage GPD's zijn niet allemaal ernstiger geraakt dan eilanden met hogere GPD's. De verwoesting bij de eerste genoemde groep is echter vele malen groter en de wederopbouw en het herstel duurt langer. De mate van impact van dergelijke natuurrampen hangt voor een belangrijk deel af van de voorbereiding en de responscapaciteit. Aan de kracht van orkanen is weinig te doen, maar met behulp van educatie en communicatie kun je volgens Thongs wel de consequenties beperken.

In de literatuur over natuurrampen in de Caribische regio neemt de term *resilience building* – het opbouwen van weerbaarheid – een steeds belangrijkere plaats in. In november 2018 is door onder andere het *International Monetary Fund* (IMF) een conferentie gehouden over *resilience building* in de Caribische regio.<sup>215</sup> In de aankondiging van de conferentie stelt het IMF dat de landen in de regio te weinig investeren in *resilience building* en in plaats daarvan te zwaar leunen op externe hulp na rampen. Het IMF vindt dat het beleid meer gericht moet zijn op *resilience building* en op een brede rampenrisicostrategie. De UN propageert het toepassen van de principes van *Building Back Better* (BBB) in de Caribische regio.<sup>216</sup> Dat wil zeggen dat herstelwerkzaamheden zo worden uitgevoerd dat kwetsbaarheid van de gebouwen en de infrastructuur voor toekomstige rampen wordt verminderd en dat de weerbaarheid van de gemeenschap om schokken op te vangen wordt vergroot. Wat betreft het verminderen van de kwetsbaarheid van de infrastructuur valt te denken aan het aanleggen van een elektriciteitsnet ondergronds in plaats van bovengronds langs de houten palen die je nog regelmatig tegenkomt in de regio. Bij het vergroten van de weerbaarheid van de gemeenschap kan worden gedacht aan activiteiten die de cohesie in buurten versterken. De orkanen worden gezien als een kans om de regio sterker, slimmer en duurzamer te maken. Hieronder kijken we naar hoe de BVI en de USVI proberen om rampen het hoofd te bieden. Guadeloupe laten we in deze discussie buiten beschouwing aangezien deze eilandengroep veel minder getroffen is door de orkanen Irma en Maria.

### *British Virgin Islands*

De *Foreign Affairs Committee* van de *House of Commons* bracht begin 2018 een rapport uit over de reactie van de UK op de orkanen Irma en Maria in de OT's.<sup>217</sup> In het rapport wordt geconstateerd dat er lessen te leren zijn. Vanwege de frequentie van orkanen in de Caribische regio moet de UK volgens de *Foreign Affairs Committee* een internationale strategie ontwerpen voor rampenhulp die ervoor zorgt dat mensen en middelen in een acute noodsituatie op de best mogelijke manieren worden benut. De crisis bracht diverse sluimerende vraagstukken in de relatie tussen de UK en de OT's duidelijker aan het licht. Als de Britse overheid wil laten zien dat zij de ambitie heeft om de inwoners van de OT's bij de ondersteuning van rampen dezelfde service te bieden als andere Britse staatsburgers dan moet er volgens de *Foreign Affairs Committee* meer gebeuren. Verder merkt de *committee* op dat het efficiënter is om de fondsen die nu achteraf beschikbaar zijn gesteld voor het herstel, vooraf te besteden aan het *resilient* ofwel het weerbaarder maken van de infrastructuur en de gebouwen.

---

<sup>214</sup> Gahman & Thongs 2017.

<sup>215</sup> 'High-Level Conference on Building Resilience to Disasters and Climate Change in the Caribbean' *International Monetary Fund* 26 november 2018.

<sup>216</sup> UNDP 2018.

<sup>217</sup> House of Commons Foreign Affairs Committee 2018.

In de *white paper 'The Overseas Territories – Security, Success and Sustainability'* besteedde FCO al aandacht aan crisisbeheersing.<sup>218</sup> In de meeste Britse OT's is de *governor* verantwoordelijk voor het coördineren van de onmiddellijke reactie op een ramp. FCO coördineert de activiteiten van de UK en internationale organisaties of andere landen. Hierbij wordt nauw samengewerkt met het *Department for International Development* (DFID) en het *Ministry of Defence*. Patrouilles van de *Royal Navy*, die het hele jaar door in de buurt aanwezig zijn, staan in de frontlinie om noodhulp te verlenen. In het orkaanseizoen wordt de capaciteit van de *Royal Navy* altijd 'opgeschaald'. In dit kader werkt de UK samen met de lokale overheden van OT's om risico's op rampen te verlagen en om de capaciteit voor crisisbeheersing te vergroten. Lokale overheden moeten zorgen voor de noodzakelijke, goed op hun taak toegeruste, lokale organisaties. Tevens moeten de verantwoordelijkheden en rollen worden vastgelegd in de lokale regelgeving, aldus FCO.

FCO organiseert jaarlijks een pre-orkaanseizoen seminar voor de OT's en geeft onder andere adviezen op basis van een regelmatige evaluatie van de stand van zaken op de OT's. FCO beschikt over een vierkoppig *Assist team* om in te zetten bij de voorbereiding op een ramp. Alle *governors* moeten een gedegen training ondergaan in crisisbeheersing voordat ze in hun functie starten. Verder stimuleert de UK samenwerking tussen de OT's en het delen van leerervaringen en *best practices*. In 2012 hebben de OT's en Bermuda al afgesproken elkaar te helpen door politiemensen af te vaardigen in tijden van nood. Ook moedigt de UK de OT's aan om verbintenissen aan te gaan met regionale en internationale organisaties, zoals het *Caribbean Disaster Emergency Management Agency* (CDEMA), de UN en het Rode Kruis.

Een van de belangrijke regionale organisaties is de *Caribbean Disaster Emergency Management Agency* (CDEMA), een intergouvernementele organisatie voor crisisbeheersing in de *Caribbean Community* (CARICOM).<sup>219</sup> CARICOM is de Caribische tegenhanger van de EU.<sup>220</sup> De BVI is *associate member*. Alle Caribische eilanden komen in aanmerking voor lidmaatschap van CDEMA, ongeacht of ze lid zijn van CARICOM. Op moment van schrijven van dit rapport telt CDEMA achttien leden. Van onze case-eilanden zijn alleen de BVI lid. De crisisorganisatie werkt volgens de principes van *Comprehensive Disaster Management* (CDM): een geïntegreerde en proactieve benadering van crisisbeheersing die gericht is op het verlagen van risico's en verliezen als gevolg van natuurlijke en technologische gevaren en de effecten van klimaatverandering door de duurzame regionale ontwikkeling te vergroten. CDEMA stelt onder meer zeer gedetailleerde situatierapporten op vlak na rampen.<sup>221</sup>

Een lokale organisatie waarmee CDEMA nauw samenwerkt op de BVI is het *Department of Disaster Management* (DDM) dat verantwoordelijk is voor de integratie van alle taken en activiteiten op het gebied van rampen in duurzame ontwikkelingsstrategieën, rampenplanning en het ontwerpen van programma's met de nadruk op voorkomen, beperken, voorbereiden, reageren en herstellen. Dit wordt vormgegeven door de *Disaster Management Policy* uit 2003, de *Disaster Management Act 2003*, een vijfjaarlijkse *Comprehensive Disaster Management Strategy*, een *Programming Framework* en de

---

<sup>218</sup> Foreign and Commonwealth Office 2012.

<sup>219</sup> <https://www.cdema.org/>

<sup>220</sup> <https://caricom.org/about-caricom/who-we-are/>

<sup>221</sup> CDEMA 2017.

*National Disaster Management Plan*. De *National Disaster Management Council* (NDMC) is het beleidsvormend orgaan voor crisisbeheersing in de BVI. De leden zijn onder meer de hoofden van overheidsorganisaties, de private sector, *non-governmental organizations* (NGO's) en professionals. Het wordt voorgezeten door de *deputy governor*. De NDCM komt jaarlijks bij elkaar en heeft als belangrijkste verantwoordelijkheid het bijstellen en het monitoren van de nationale rampenstrategie. Voor de uitvoering van de taken zijn permanente subcommissies ingesteld onder meer op het gebied van noodhulp, telecommunicatie, educatie, gezondheidsrisico's en watervervuiling.

Wanneer zich een ernstige noodsituatie voordoet, wordt het DDM getransformeerd in het noodhulp- en coördinatiecentrum: *National Emergency Operations Centre (NEOC)*. DDM is geen frontline hulpverlener, ofwel *first responder*. Die rol is weggelegd voor de gebruikelijke diensten zoals de brandweer en de politie. Onze respondent vertelde dat de belangrijkste taak van DDM bestaat uit het voorbereiden van de BVI op een eventuele noodsituatie, het volgen van de ontwikkelingen op het vakgebied en het analyseren van financiële risico's en gevaren voor de economie. Driekwart van het werk is voorbereiding; zorgen dat elke sector klaar is voor wat er (mogelijk) kan gebeuren. Bij de orkaan Irma was dat volgens onze respondent niet eenvoudig. Ondanks dat het bekend was dat de BVI op het pad van de orkaan lag, was niet voorzien dat de orkaan de BVI zó zwaar zou raken. Men dacht namelijk dat de orkaan zou afbuigen. Een van onze respondenten vertelde dat DDM zo goed mogelijk heeft geprobeerd om de gemeenschap voor te bereiden, maar het waarschuwen en eventueel evacueren van mensen moest in een relatief kort tijdsbestek gebeuren. De enige mogelijkheid die DDM nog over had om de bevolking te alerteren was WhatsApp. DDM heeft een manier bedacht om zoveel mogelijk mensen te bereiken door groepen van vijftien te creëren en WhatsApps groepsgewijs naar de inwoners van de BVI te versturen. Overigens is er in 2018 op de BVI een nieuwe crisisapp gelanceerd, de *New Disaster Emergency Notification App* die speciaal is ontwikkeld voor de BVI en *BVI DDM Alert* wordt genoemd.<sup>222</sup> Het is een systeem waarmee je direct toegang hebt tot belangrijke informatie op de BVI. De App moet zijn waarde in de praktijk nog bewijzen. Naast WhatsApp viel men terug op *High Frequency Communicatie* via de radio. Op die manier is getracht de mensen te bereiken die geen internetverbinding hebben.

Vlak na orkaan Irma kwam er veel hulp van buitenaf, waaronder van het Britse leger, CDEMA en de *Pan American Health Organization* (PAHO). Wat lastig was volgens onze respondent was dat het leger een eigen militaire operatie uitvoerde los van de overheidsoperatie van de BVI. Hierbij was vooral problematisch dat het Britse leger de Caribische situatie niet goed kende. Er doken ook allerlei 'pop-up' hulporganisaties op die de bestaande structuren niet volgden. Het was voor het NEOC bijna niet te doen om al deze organisaties te coördineren. En het werd hierdoor ook erg druk, wat een crisis tijdens de crisis creëerde. De meest effectieve hulp kwam van Caribische organisaties zoals CDEMA. Deze organisaties kennende gebruiken en de gewoontes en dat is tijdens een crisis essentieel. Lokale kennis en regionale relaties zijn op dit soort momenten van cruciaal belang, aldus de respondent.

Wat volgens onze respondent verder van belang bleek, was het feit dat de BVI meedoet aan het *Emergency Management Accreditation Program* (EMAP).<sup>223</sup> Dit is een internationaal programma voor

---

<sup>222</sup> 'New disaster emergency notification app launched', *BVIDDM*, July 27 2018.

<sup>223</sup> <https://www.emap.org/>



accreditatie op het gebied van crisisbeheersing. De BVI is in 2015 al geaccrediteerd, met financiële hulp van de UK.<sup>224</sup> EMAP is een onafhankelijke non-profit organisatie die beoordeelt of crisisorganisaties voldoen aan de standaarden van EMAP. Als je geaccrediteerd wordt, dan weet je zeker dat je alles wat je kunt doen ook daadwerkelijk doet en dat je de juiste mensen op de juiste positie hebt zitten, meent onze respondent. Onderdelen van EMAP zijn: programmamanagement, identificeren van gevaren, risicobeoordeling, analyse van gevolgen, preventieve operationele planning en procedures, training en oefeningen. Vooral dat laatste zien ook andere respondenten van de BVI als heel belangrijk. Het is noodzakelijk om regelmatig oefeningen te houden, zodat men routine ontwikkelt. *Practice, practice, practice* is het mantra. De EMAP accreditatie is vijf jaar geldig. Onderdeel van de accreditatie is dat er goed wordt geëvalueerd en dat er actie wordt ondernomen naar aanleiding van bevindingen van de evaluaties. Begin 2019 heeft CDEMA een *After Action Report* afgerond met betrekking tot de wijze waarop het NEOC van de BVI zich rondom orkanen Irma en Maria van haar taak heeft gekwet. <sup>225</sup> Het rapport bevat informatie uit diverse evaluaties en analyses over wat er is gedaan, waarom het is gedaan en wat er te verbeteren valt. Voor de afronding van ons onderzoek was dit rapport nog niet online toegankelijk. DDM moet voor de start van een nieuw accreditatieproces de aanbevelingen uit het *After Action rapport* van CDEMA implementeren.

Wat volgens onze respondent eveneens hielp tijdens de orkanen, was dat de BVI al enige jaren over een *Tsunami Ready Certification* beschikt.<sup>226</sup> Waar EMAP gaat over een algemene crisisbeheersing accreditatie, heeft de *Tsunami Ready Certification* uitsluitend betrekking op tsunami's. Deze accreditatie is in handen van de *National Weather Service*<sup>227</sup> van de US. DDM oefent al jaren met het verplaatsen van mensen waardoor men vers in het geheugen had wat er moet gebeuren toen de orkanen de BVI naderden. Ze vielen terug op de procedures die ze hadden geleerd in verband met tsunami's en, nog veel belangrijker, begrepen dat ze direct actie moesten ondernemen bij een waarschuwing. Verder bleek het een goede zet om kritische systemen in een *data cloud* op te slaan, zoals de *national security* database. Ze hebben veel gehad aan het *Geographic Information System (GIS)*. Mede dankzij dit systeem waren ze in staat om binnen een maand een voorlopig overzicht van de gevolgen van de orkaan op te maken.

Afgezien van programma's gericht op de directe gevolgen van een natuurramp, is een andere *good practice* het gebruikmaken van programma's om de lange-termijn gevolgen te ondervangen, zoals het *Return to happiness program* van UNICEF. Dit programma is bedoeld om kinderen te helpen met psychosociale problemen als gevolg van traumatische ervaringen, ondervonden in de context of nasleep van een ramp. In het kader daarvan zijn op de BVI allerlei sport- en spelactiviteiten georganiseerd. Kinderen kregen de kans om hun verhalen aan elkaar te vertellen en om te spelen. Ze werden beziggehouden en daardoor hadden de ouders de handen vrij voor herstelwerkzaamheden. Volgens de nieuwssite *BVI News* was het programma een groot succes.<sup>228</sup>

---

<sup>224</sup> Springer 2015.

<sup>225</sup> 'Virgin Islands After Action Report findings ready for cabinet review', *CDEMA*, February 8, 2019.

<sup>226</sup> 'BVI Remains Tsunami ready – Achieves Recognition For Four More Years', *BVI News*, June 29, 2017.

<sup>227</sup> <https://www.weather.gov/about/>

<sup>228</sup> 'Return To Happiness Programme Success Celebrated', *BVI News*, June 22, 2018.

Voor de toekomst is het belangrijk voor de Caribische regio om na te denken over *worst case scenario's* en hoe om te gaan met aanhoudende noodsituaties, aldus onze respondent. In dat kader is DDM gestart met het bestuderen van de impact van natuurrampen. Hierbij wordt vooral gezocht naar antwoorden op vragen zoals: Waarom blijven onze gebouwen niet staan en hoe kan het dat de vernietiging zo groot was? Naar dit soort onderwerpen wordt steeds meer wetenschappelijk onderzoek gedaan. Volgens de respondent is het vrijwel zeker dat dergelijke natuurrampen frequenter gaan plaatsvinden.

#### *United States Virgin Islands*

De federale organisatie die de leiding heeft over de federale hulp aan de USVI, zowel voor, tijdens als na een ramp, is het *Federal Emergency Management Agency (FEMA)*. FEMA werkt samen met de lokale en federale overheid, lokale partners, de private sector en vrijwilligersorganisaties. In samenwerking met de lokale overheid beheert FEMA het *Public Assistance Program* met fondsen voor hulpverlenings- en herstelactiviteiten zoals het verwijderen van puin, het nemen van beschermende maatregelen en het op orde krijgen van de infrastructuur. Tijdens de orkanen Irma en Maria zijn op de USVI het elektriciteitsnet en de waterleidingen vernietigd. Pas na een half jaar kon FEMA aankondigen dat iedereen weer was aangesloten op elektriciteit en water.<sup>229</sup> FEMA beheert de website *DisasterAssistance.gov*.<sup>230</sup> Deze website is ingericht in het kader van de *Disaster Assistance Improvement Programs (DAIP)*. Het doel van de site is om slachtoffers van een ramp snel van informatie te voorzien. Op deze site is alle beschikbare informatie te vinden over actuele rampen, afkomstig van alle instanties die een rol spelen bij de ramp. Dit kunnen natuurrampen zijn, maar ook ongelukken of terroristische aanslagen. Tevens kunnen slachtoffers zich online aanmelden voor diverse vormen van hulp en ondersteuning.

Lokale crisisbeheersingstaken zijn belegd bij de *Virgin Islands Territorial Emergency Management Agency (VITEMA)*.<sup>231</sup> Dit is de enige organisatie op de USVI die aangewezen is om toezicht te houden op respons- en hersteloperaties en om de activiteiten te coördineren. FEMA en VITEMA werken intensief samen. De basis voor de activiteiten van VITEMA is het *VI Territorial Emergency Operations Plan (TEOP)*: het belangrijkste plan voor alle organisaties die zich bezighouden met het uitvoeren of het ondersteunen van activiteiten in reactie op een crisis. Het bevat zowel het beleid als de procedures die de lokale overheid toepast bij het coördineren van de territoriale en de federale hulp. De *Virgin Island Emergency Management and Homeland Security Council (VIEMHS)* is een essentieel orgaan voor crisisbeheersing in de USVI en houdt zich op de achtergrond bezig met onder meer planning en coördinatie. VITEMA's directeur is tevens voorzitter van de VIEMHS. De leden van de VIEMHS zijn de directeuren van organisaties die van belang zijn bij een crisis, waaronder de *Port Authority*, het *Medical Center*, de *Waste Management Authority* en de *University of the Virgin Islands*.

Om niet van een middel afhankelijk te zijn en een zo groot mogelijk bereik te hebben, gebruikt men op de USVI diverse alarmeringssystemen.<sup>232</sup> De eerste is VI-Alert: het *Virgin Islands all-hazards alert and*

---

<sup>229</sup> 'Power Restored to All Eligible Electric Customers in U.S. Virgin Islands', *FEMA*, March 9, 2018.

<sup>230</sup> <https://www.disasterassistance.gov/>

<sup>231</sup> VITEMA 2016, <http://www.vitema.vi.gov/>

<sup>232</sup> VITEMA 2016.

*notification system*. Om de berichten te ontvangen moet men zich registreren. De berichten bevatten informatie over het incident in kwestie, instructies en aanbevelingen. Berichten worden verstuurd per email, mobiele telefoon, vaste telefoon, fax en posten op websites en zijn zowel in tekst als in spraak beschikbaar. Het tweede alarmeringssysteem is het *All-Hazard Siren Warning System*. De sirenes staan op alle grotere bewoonde eilanden en langs de kust. Dit systeem is ontwikkeld voor incidenten die zich van tevoren niet of nauwelijks aankondigen, zoals tsunami's. Alarmering kan door middel van geluidstonen en audioberichten, hetzij vooraf opgenomen, hetzij live. Het derde systeem is het *Integrated Public Alert and Warning System (IPAWS)*, de moderne *high tech* vorm van alarmering.<sup>233</sup> Autoriteiten die belast zijn met het waarschuwen van de bevolking kunnen met behulp van IPAWS via alle denkbare middelen vrijwel alle soorten berichten verzenden naar afgebakende geografische gebieden, ook bijvoorbeeld via de sirenes. Zelfs als het mobiele netwerk overbelast is, ontvangen mobiele telefoons via IPAWS toch berichten. IPAWS maakt gebruik van de al aanwezige systemen en is zo ontworpen dat toevoeging van nieuwe technologieën eenvoudig is. Systeem nummer vier is het *Wireless Emergency Alert System (WEA)* dat berichten zendt naar mobiele apparaten en ook werkt als systemen overbelast zijn. Het vijfde systeem is het *Emergency Alert System* dat gebruikmaakt van onder meer tv- en radiozenders, kabelsystemen, mobiele telefoonproviders en satelliet service providers om berichten te sturen. Deze techniek is bekend van de AMBER alerts voor vermiste kinderen. Het zesde en laatste systeem is het *Joint Information Center (JIC)*. Anders dan de vorige systemen is dit geen technisch systeem, maar een fysieke locatie van waaruit coördinatie en verspreiding van informatie plaatsvindt.

De *World Meteorological Organization (WMO)* publiceerde in 2018 het rapport *Caribbean 2017 Hurricane Season: An Evidence-Based Assessment of the Early Warning System (EWS)*.<sup>234</sup> Het EWS is ontwikkeld om mensen voorafgaand aan een ramp systematische, relevante en tijdige informatie te laten ontvangen zodat ze geïnformeerde besluiten kunnen nemen en tot actie kunnen overgaan. Voor een goed werkend EWS zijn volgens WMO vier onderdelen van belang.<sup>235</sup> Het eerste onderdeel is kennis over risico's. Het tweede onderdeel heeft betrekking op het onderkennen van de situatie in kwestie en het monitoren van de ontwikkeling van actuele risico's. Het derde onderdeel heeft te maken met verspreiding van informatie en communicatie en het vierde onderdeel gaat over de voorbereiding op actie. CDEMA biedt op haar site een *EWS toolkit* aan met instrumenten en documenten die te gebruiken zijn bij de vier onderdelen van een EWS.<sup>236</sup> Voor wat betreft het eerste onderdeel – kennis over de risico's van rampen – beveelt WMO aan om toegang te verkrijgen tot en gebruik te maken van het *Caribbean DEWETRA Platform*.<sup>237</sup> Dit is een geïntegreerd systeem voor het real-time monitoren, voorspellen en voorkomen van rampen. Het is een *open-source platform* waar informatie bij elkaar wordt gebracht met betrekking tot de actuele ontwikkeling van risico's, sociaaleconomische aspecten en kwetsbaarheid om zo de accuratesse te vergroten van risico-assessments en voorspellingen over de impact van rampen. Op het platform zijn tools en producten te vinden die EWS ondersteunen. DEWETRA is een speerpunt van het *Caribbean Institute for Meteorology*

---

<sup>233</sup> <https://www.fema.gov/integrated-public-alert-warning-system>

<sup>234</sup> World Meteorological Organization 2018.

<sup>235</sup> Idem.

<sup>236</sup> <https://www.cdema.org/ews/>

<sup>237</sup> <http://www.mydewetra.org/>

*and Hydrology* (CIMH); een organisatie voor training en onderzoek opgericht door het *Caribbean Meteorological Institute* (CMI) en het *Caribbean Operational Hydrological Institute* (COHI).

Uit onder meer onderzoek van WMO, komt naar voren dat allerlei factoren zoals sociaaleconomische status tot culturele waarden van invloed zijn op het functioneren van EWS.<sup>238</sup> Zo blijken er verschillen te bestaan tussen de risicoperceptie van mannen en die van vrouwen. Zo kunnen mannen de neiging hebben om uitstelgedrag te vertonen als een vorm van machismo. Terwijl vrouwen soms niet beschikken over de noodzakelijke middelen om actie te ondernemen omdat ze alleen aan het hoofd van een huishouding staan. WMO besteedt daarom aandacht aan *targeted messaging*, dat wil zeggen het doelgericht overbrengen van berichten. Volgens WMO wordt vaak vergeten dat verschillende groepen dezelfde berichten op een verschillende manier interpreteren en op verschillende manieren reageren. Dit is afhankelijk van onder andere de gemeenschap waartoe men behoort, leeftijd en geslacht. Vooral dat laatste zou veel uitmaken. WMO pleit er daarom voor om *gender* te integreren in EWS. *Gender* gaat in dit kader onder meer over de structuur van rollen, relaties, verantwoordelijkheden en machtsverhoudingen in een gemeenschap.

Hiermee komen we op een ander belangrijk punt in het kader van crisisbeheersing: de alertering van kwetsbare groepen. Uit de Caribische literatuur kwam hierover weinig informatie naar voren. Wel wordt in een rapport van *United Nations Development Programme* (UNDP) geconstateerd dat de meest kwetsbare bevolkingsgroepen, zoals mensen die onder de armoedegrens leven, migranten en ongedocumenteerden, onvoldoende hulp kregen tijdens de orkanen Irma en Maria.<sup>239</sup> UNDP beveelt aan om aandacht te besteden aan het versterken van de weerbaarheid van deze groepen en het verminderen van blootstelling aan en kwetsbaarheid voor allerlei vormen van rampen. Naast de genoemde kwetsbare groepen vormen ouderen ook een kwetsbare groep omdat ze vaak in minder goede gezondheid verkeren en niet zo mobiel zijn. Sommige van hen zijn sociaal geïsoleerd en moeten van een beperkt budget rondkomen.

Dat er in de Caribische literatuur weinig over alertering van kwetsbare groepen is te vinden, betekent niet dat het onderwerp geen aandacht krijgt in internationale literatuur. Er is de afgelopen jaren een veelheid aan *disaster alert apps* op de markt verschenen.<sup>240</sup> In beginsel worden dezelfde berichten naar iedereen gestuurd om verwarring te voorkomen. Sommige groepen hebben echter speciale aandacht en informatie nodig.<sup>241</sup> Gedacht kan worden aan migranten en toeristen die de taal niet spreken en niet bekend zijn met hun omgeving en de gevaren. Het wordt aanbevolen om berichten in verschillende talen te geven met links naar achtergrondinformatie of om met pictogrammen te werken. Gesproken berichten zijn handig voor mensen die analfabeet zijn, blind zijn of een slecht gezichtsvermogen hebben. Mensen die kleurenblind zijn, hebben iets anders nodig dan de vaak gebruikte kleurenindeling van de ernst van de situatie. Weer een ander punt is het trekken van de aandacht van mensen die doof of slechthorend zijn. In dat geval bieden vibrerende berichten of

---

<sup>238</sup> World Meteorological Organization 2018.

<sup>239</sup> UNDP 2018.

<sup>240</sup> Voorbeelden van crisisapps zijn NL-alert, KATWARN en SAIP, <https://crisis.nl/nl-alert>, <https://www.katwarn.de/>, <https://www.gouvernement.fr/en/everything-you-should-know-about-the-saip-public-alert-mobile-app>

<sup>241</sup> Klafft & Reinhardt 2016.

knipperende lichten uitkomst. De meeste crisisapps zowel in de USVI als daarbuiten ondersteunen al deze functies.

Er is echter ook een groep mensen die met apps lastig te bereiken zijn omdat ze zo arm zijn dat ze bijvoorbeeld geen telefoon hebben of geen internet. De *Substance Abuse and Mental Health Services Administration (SAMHSA)*<sup>242</sup> deed onderzoek naar de wijze waarop mensen in armoede, of met lage inkomens en een lage sociaaleconomische status rampen ervaren.<sup>243</sup> Uit het onderzoek van SAMHSA blijkt dat deze groep een hoger risico loopt op slachtofferschap dan andere groepen. Dat begint al met het feit dat ze minder goed zijn voorbereid op rampen. Voor een deel kan dit te maken hebben met de kosten van voorbereiding. Ze zijn niet altijd in staat om te reageren op waarschuwingen, omdat ze niet kunnen evacueren wegens gebrek aan geld, een vervoermiddel of een plek om naar toe te gaan. Verder wonen ze vaak in woningen die in slechte staat zijn of niet bestand zijn tegen natuurrampen en ze wonen op plaatsen die een hoger risico kennen. De kans dat ze gewond raken of overlijden is daarmee groter. Tijdens de ramp verliezen ze vaker alles wat ze hebben en ze zijn in de regel niet verzekerd voor de schade. Na de ramp is het lastiger om aan hulp te komen voor deze groep. Ze zijn onbekend met de hulpsystemen of hebben geen vervoer naar de hulplocaties. Ten slotte lopen ze een grotere kans op stress die gerelateerd is aan het ontbreken van de noodzakelijke middelen. Hun kans op depressies, posttraumatische stressstoornissen en lichamelijke klachten is eveneens groter.

SAMHSA en allerlei internationale organisaties zoals de *World Bank*, bevelen overheden aan om maatregelen te nemen om zo de veiligheid en het welzijn van deze groepen te vergroten door onder meer aan de ene kant de kwetsbaarheid te verlagen en aan de andere kant de weerbaarheid te verhogen.<sup>244</sup> Tevens roept SAMHSA op om armoede te verlichten door te bewerkstelligen dat mensen een *living wage* verdienen, dat wil zeggen een inkomen dat genoeg is om een normale levensstandaard te bereiken. Daarnaast moet de behuizing voor mensen met lage inkomens verbeteren. Andere aanbevelingen uit het rapport van SAMHSA zijn: het bieden van speciale hulpverlening na een ramp gericht op kwetsbare groepen, het beter afstemmen van beleid en acties op de noden en de context van de verschillende gemeenschappen, het bieden van hulp in geval van evacuaties en het vergemakkelijken van het verkrijgen van financiële en andere hulp bij de wederopbouw.

Het laatste aspect van crisisbeheersing dat we nog nader willen bespreken betreft de psychische schade die kan ontstaan als gevolg van rampen. In februari 2019, anderhalf jaar na de orkanen Irma en Maria, kondigde de *governor* van de USVI de *Mental Health State of Emergency* af.<sup>245</sup> Hiermee hoopt de *governor* de weg vrij te maken voor toegang tot federale fondsen en daarmee ruimte te creëren om professionals in de geestelijke gezondheidszorg in te huren. In het hele territorium van de USVI zijn slechts één fulltime en één parttime psychiater werkzaam. Uit diverse onderzoeken bleek dat psychische klachten onder de inwoners van de USVI dramatisch zijn gestegen na de orkanen.<sup>246</sup> Zes op

---

<sup>242</sup> SAMSHA is een onderdeel van de *U.S. Department of Health and Human Services* dat zich bezighoudt met het bevorderen van de geestelijke gezondheid van de bevolking van de US, waaronder ook die van de USVI.

<sup>243</sup> SAMHSA 2017.

<sup>244</sup> SAMHSA 2017.

<sup>245</sup> 'With his feb. 19 mental health state of emergency declaration, Bryan seeks to improve behavioral services in USVI', *VI Consortium*, March 10, 2019.

<sup>246</sup> Michael, Valmond, Ragster & Brown 2019.

de tien volwassenen laten symptomen zien die duiden op een posttraumatische stressstoornis of ze hebben depressieve klachten. Ook de jeugd heeft te kampen met psychische klachten. Het aantal zelfdodingen onder jongeren is toegenomen en één op de twaalf jongeren geeft aan na de orkanen suïcidale gedachten te hebben gehad. Het is bekend dat rampen gepaard kunnen gaan met een forse toename aan psychische klachten.<sup>247</sup> Bestaande klachten verergeren en nieuwe klachten ontstaan. In april 2019 besteedt een radiozender van de USVI aandacht aan het onderwerp. De uitzending is getiteld: *After 2 Hurricanes, A 'Floodgate' Of Mental Health Issues In U.S. Virgin Islands*.<sup>248</sup> Daarin komt aan de orde dat stress een belangrijke factor is en dat er in de USVI een taboe rust op psychische klachten. *Virgin Islanders* praten daar niet over. Deze crisis is niet alleen ontstaan door de orkanen. Volgens de *governor* broeide het al jaren. De orkanen hebben slechts de poorten opengezet. Armoede, achterstand en isolement zijn factoren die ook een rol spelen. Volgens de *governor* worden de psychische klachten verergerd door de slechte economische situatie en het traag verlopen van de herstelwerkzaamheden.

#### *Tot slot*

De orkanen Irma en Maria hebben een enorme ravage opgeleverd op de case-eilanden, vooral op de BVI en de USVI. Wat de orkanen echter ook hebben opgeleverd is een bibliotheek vol met *rapid reviews, after action reports, evaluation reports, assessments* en diepgaand wetenschappelijk onderzoek naar de impact van klimaatverandering, rampen en crisisbeheersing in de toekomst. Er is een grote rijkdom aan *good practices* in deze rapportages te vinden en overal in de wereld wordt door organisaties gewerkt aan projecten om rampen nauwkeuriger te voorspellen, om betere alertering mogelijk te maken, om een duurzamere infrastructuur te ontwikkelen en om de weerbaarheid van gemeenschappen te stimuleren. In toenemende mate ziet men orkanen Irma en Maria niet alleen als rampen, maar tevens als kansen. Zoals het was op de eilanden, wordt het nooit meer. Wat ervoor terugkomt is echter sterker, weerbaarder en beter toegerust op een toekomst waarin zware rampen een prominentere plaats innemen in het dagelijks leven.

Als er een tijd lijkt te zijn om in het Caribisch gebied *good practices* te oogsten op het thema crisisbeheersing dan is dat nu. De andere eilanden in de Caribische regio kennen vergelijkbare omstandigheden als de BES-eilanden, zoals een omgeving die kwetsbaar is voor klimaatverandering. Orkanen, aardbevingen en overstromingen zijn geen denkbeeldige risico's. De eilanden en landen in de regio komen overeen in hun geïsoleerde aard, waardoor ze tijdens rampen voor een belangrijk deel op zichzelf zijn aangewezen en zelfvoorzienend moeten zijn. De ernst van rampen wordt beïnvloed door het feit dat een deel van de bevolking in armoede leeft, ondanks de relatief hoge GDP's. Vanwege deze gemeenschappelijke omstandigheden is het voor de BES-eilanden nuttig aan te sluiten bij Caribische organisaties als CDEMA en deel te nemen aan open-source platforms als DEWETRA waar actuele informatie over rampen en andere relevante informatie bij elkaar worden gebracht.

De afgelopen tijd zijn er interessante crisisapps gelanceerd zoals de *New Disaster Emergency Notification App* van de BVI die direct toegang biedt tot alle belangrijke informatie over de ramp. Er

---

<sup>247</sup> PAHO 2012.

<sup>248</sup> 'After 2 Hurricanes, A 'Floodgate' of Mental Health Issues in U.S. Virgin Islands', *National Public Radio*, April 23, 2019.

zijn methoden van alertering ontwikkeld om op verschillende manieren informatie over te brengen waardoor er zo'n groot mogelijk bereik is. Een voorbeeld van een dergelijk systeem is IPAWS. Een andere *good practice* is *targeted messaging* waarbij rekening wordt gehouden met de wijze waarop verschillende groepen boodschappen verschillend interpreteren en verschillend reageren. Om zeker te weten dat alles gedaan wordt dat nodig is, valt het te overwegen om mee te doen aan EMAP: een internationaal crisismanagement accreditatieprogramma. De nasleep van de orkanen op de USVI liet verder zien dat het belangrijk is om te zorgen voor goede mentale ondersteuning van de slachtoffers van een ramp. Ook is het zinvol te inventariseren wat andere Caribische eilanden dan de case-eilanden hebben bedacht en ontwikkeld en wat internationale organisaties bieden.

#### 4.5. Grensbewaking

Bij het thema grensbewaking gaat het in het kader van dit onderzoek om de maatregelen die overheden nemen om toezicht te houden op het grensoverschrijdende verkeer van mensen, beschermde diersoorten, illegale of gevaarlijke goederen en witwasgeld.<sup>249</sup> Bijzonder aan de grenzen van de BES-eilanden is dat ze de buitengrenzen vormen van het Koninkrijk der Nederlanden. Hoewel hetzelfde geldt voor de Waddeneilanden, zijn er twee grote verschillen. Ten eerste zijn de BES-eilanden duizenden kilometers verwijderd van Nederland. Ten tweede liggen de BES-eilanden in een regio die wordt doorkruist door routes waarlangs grote stromen drugs, met name cocaïne vanuit Zuid-Amerika, hun weg vinden naar de Verenigde Staten en Europa.<sup>250</sup> In omgekeerde richting worden andere drugs zoals marihuana en synthetische drugs de Caribische regio binnengebracht. Ook is sprake van illegale stromen van mensen, wapens en geld. Alle BES-eilanden hebben een luchthaven en een zeehaven die kunnen worden gebruikt voor doorvoer van bijvoorbeeld verdovende middelen.<sup>251</sup> Vanwege de relatieve welvaart ten opzichte van veel andere eilanden in de regio, oefent het Caribische deel van het Koninkrijk van oudsher aantrekkingskracht uit op migranten uit de regio. In de afgelopen decennia zijn daar de volgende *pull* factoren bijgekomen: een veilige rechtsorde, sociale voorzieningen en kettigmigratie.<sup>252</sup> Met dit laatste wordt bedoeld dat gevestigde migranten weer nieuwe migranten uit hun oude omgeving aantrekken. Aruba, Curaçao en Bonaire kampen daarnaast al een aantal jaar met een vluchtelingenstroom vanuit Venezuela.

Om illegale migratie, grensoverschrijdende criminaliteit en terrorisme tegen te gaan, wordt gewerkt aan de invoering van een API-systeem in het Caribische deel van het Koninkrijk. API staat voor *Advanced Passenger Information System* (APIS). *Advance* verwijst naar het moment van de verstrekking van de gegevens, namelijk voordat het vliegtuig vertrekt. Met deze gegevens gaan de autoriteiten vanaf het moment dat passagiers zijn ingecheckt, tijdens de vlucht na of er passagiers aan boord zijn die bij de grenscontrole nadere aandacht behoeven, bijvoorbeeld omdat het vermoeden bestaat dat ze illegaal het land willen binnenkomen of omdat ze gesignaleerd staan in opsporingsregisters. Of dat passagiers op basis van persoonsgegevens en vluchtgegevens aan een

---

<sup>249</sup> Voor een uitgebreide definitie van grensbewaking: <https://definitions.uslegal.com/b/border-control/>

<sup>250</sup> Mooij, Tijssens, & Van der Mark 2013; Van der Zee & Hoebé 2019.

<sup>251</sup> Hoebé 2015; Raad voor de rechtshandhaving 2017c; Pro facto 2018; Van der Zee & Hoebé 2019.

<sup>252</sup> Oostindie 2016.

bepaald profiel voldoen.<sup>253</sup> Hierbij valt te denken aan kenmerken die kunnen duiden op mogelijke betrokkenheid bij terrorisme. De gegevens van passagiers worden vergeleken met informatie uit internationale, Europese en nationale databanken en met risico-indicatoren, zoals voor mensenhandel, witwassen en terrorisme.<sup>254</sup> Het invoeren van een APIS is alleen effectief als er een aansluiting is op voor grensbewaking relevante databases. Welke databases dat zijn wordt in deze paragraaf aangestipt.

Vragen die we bij het thema grensbewaking trachten te beantwoorden, zijn: Hoe is de grensbewaking georganiseerd? Welke capaciteit is daarvoor beschikbaar? Welke middelen worden ingezet? Wordt er gebruik gemaakt van APIS en welke databases zijn aangesloten? Hierbij moeten we wel opmerken dat het lastig bleek om op het terrein van grensbewaking een beeld te krijgen van de case-eilanden omdat sommige organisaties terughoudend zijn met het delen van informatie. Dit gold overigens niet voor de organisaties op de BES-eilanden. Mocht in de toekomst verdiepend onderzoek nodig zijn, dan kan het wenselijk zijn om dat te laten uitvoeren door medewerkers van rechtshandavingsinstanties. Mogelijk delen organisaties dan gemakkelijker informatie over grensbewaking. Hieronder volgt eerst een korte beschrijving van de situatie op de BES-eilanden. Daarna passeert een aantal internationale initiatieven de revue, gevolgd door een bespreking van grensbewaking op de BVI en de USVI.

#### *De BES-eilanden*

Diverse respondenten vertellen dat grensbewaking in het Caribische deel van het Koninkrijk sterk de aandacht heeft. Veiligheidspartners werken gezamenlijk aan het vaststellen van een *baseline* van minimumnormen waaraan grensveiligheid en grensbewaking moet voldoen. Ook zijn de plannen voor de invoering van APIS op de BES-eilanden in een vergevorderd stadium. Veiligheidspartners met een taak op het terrein van grensbewaking op de BES-eilanden zijn onder meer het Korps Politie Caribisch Nederland (KPCN), de Koninklijke Marechaussee (Kmar), de Kustwacht Caribisch Gebied (KWCARIB) en Defensie, zoals het onderdeel de Koninklijke Marine (KM). De Kmar is in Caribisch Nederland belast met grensbewaking en bestrijding van criminaliteit samen met de lokale politie en de Kustwacht. Tevens voert de Kmar politietaken uit op Flamingo Airport op Bonaire.<sup>255</sup> KWCARIB heeft toezichthoudende- en opsporingstaken, zoals het ondersteunen van operaties ter bestrijding van de handel en smokkel in verdovende middelen en terrorisme.<sup>256</sup> Tevens levert KWCARIB een aandeel bij het tegengaan van illegale migratie. Defensie heeft een rol bij de handhaving van de nationale en internationale rechtsorde, bijvoorbeeld in het geval van internationale drugshandel. De KM maakt deel uit van de drugsbestrijdingsorganisatie *Joint Inter Agency Task Force South* (JIATFS) van de US die zich bezighoudt met het detecteren en monitoren van illegaal vervoer van mensen en goederen en het faciliteren van internationale samenwerking om netwerken die zich met dergelijke criminaliteit bezighouden, te verstoren en te ontmantelen.<sup>257</sup>

---

<sup>253</sup> Brummelkamp & Vogels 2018.

<sup>254</sup> Ministerie van Veiligheid en Justitie 2013.

<sup>255</sup> <https://www.defensie.nl/onderwerpen/taken-in-nederland/caribisch-gebied>

<sup>256</sup> De taken van de Kustwacht zijn opgenomen in artikel 2 van de *Rijkswet Kustwacht voor Aruba, Curaçao en Sint Maarten alsmede voor de openbare lichamen Bonaire, Sint Eustatius en Saba*

<sup>257</sup> <https://www.jiatfs.southcom.mil/>



### *De case-eilanden*

Om grensoverschrijdende criminaliteit en illegale migratie effectief te bestrijden en verplaatsing te voorkomen is samenwerking tussen landen essentieel. In Caribisch verband wordt samengewerkt in de *Organisation of Eastern Caribbean States* (OECS), waarvan de BVI en Guadeloupe *associate member* zijn. Binnen het grondgebied van de landen die aangesloten zijn bij de OECS, is net als in de EU vrij verkeer van mensen mogelijk.<sup>258</sup> Burgers van de lidstaten mogen zonder werkvergunning of certificaten werken en wonen in andere lidstaten. Hiermee wordt gehoopt economische groei te bevorderen, hulp te bieden bij het oplossen van demografische problemen zoals de vergrijzing en ongelijkheid in de regio terug te dringen. Een andere belangrijke samenwerkingsorganisatie is de *Caribbean Community* (CARICOM) die bij het thema crisisbeheersing al aan de orde kwam. De CARICOM organisatie die verantwoordelijk is voor projecten op het terrein van veiligheid is de *Implementation Agency for Crime and Security* (IMPACS)<sup>259</sup> Een onderwerp dat momenteel op de agenda van CARICOM staat, is de invoering van een *Advance Cargo Information System* (ACIS) dat ontwikkeld is door de *United Nations Conference on Trade and Development* (UNCTAD).<sup>260</sup> ACIS is vergelijkbaar met APIS, alleen gaat het niet om het transport van mensen, maar om goederen. De bedoeling is dat passagiersgegevens en ladinggegevens in samenhang kunnen worden bekeken. Een groot deel van de lidstaten van CARICOM heeft APIS al ingevoerd. De invoering van ACIS maakt onderdeel uit van het project *Border Security* dat als doelstellingen heeft illegale activiteiten bij de grenzen te voorkomen, te detecteren en terug te dringen door informatiedeling en het versterken van de CARICOM grenzen. Fondsen voor dit project zijn beschikbaar gesteld door de EU.

Naast de OECS en CARICOM is er nog een Caribisch samenwerkingsverband, te weten de *Caribbean Customs Law Enforcement Council* (CCLEC), een organisatie die als doel heeft de professionalisering van de leden te bevorderen en de samenwerking te versterken tussen douane organisaties en rechtshandavingsinstanties in de Caribische regio.<sup>261</sup> Deze doelen tracht CCLEC te bereiken door onder meer *best practices* met elkaar te delen, medewerkers te ontwikkelen, automatisering te stimuleren, processen en procedures op elkaar af te stemmen en informatie en intelligence te delen. CCLEC telt 38 lidstaten waaronder Caribische en Latijns Amerikaanse landen, de Verenigde Staten, Canada en Europese landen die staatskundige banden hebben met Caribische overzeese gebieden, zoals Nederland, de UK en Frankrijk. In 1989 is de samenwerking geformaliseerd met een *Memorandum of Understanding (MOU) 'regarding mutual assistance and cooperation for the prevention and repression of customs offenses in the Caribbean zone.'* In mei 2019 is de *Caribbean Customs Organization* (CCO) in het leven geroepen, met de ondertekening van '*An agreement establishing the Caribbean Customs Organization and on Mutual Administrative Assistance in Customs Matters*' (CCO verdrag).<sup>262</sup> Een van de redenen voor dit verdrag is dat de huidige mondiale dreigingen vragen om het delen van informatie en *intelligence* te automatiseren. Om dit mogelijk te maken is een steviger juridisch fundament nodig. Op basis van het CCO verdrag kunnen de lidstaten onderling

<sup>258</sup> <https://www.oecs.org/topics/free-movement-persons>

<sup>259</sup> <https://www.caricomimpacs.org/>

<sup>260</sup> 'CARICOM Customs Departments to Benefit from Advanced Cargo Information Systems', *Caricom Today*, January 24, 2019.

<sup>261</sup> <https://www.cclec.org/about-us/cclec-organization/>

<sup>262</sup> <https://www.cclec.org/news/cclec-signs-treaty-to-establish-the-caribbean-customs-organisation-cco/>

informatie delen, maar ook met andere regionale en internationale instanties op het terrein van rechtshandhaving. Dit verdrag is een belangrijk instrument.

Naast deze organisaties zijn er nog diverse internationale projecten die zich richten op het verspreiden van kennis over migratie zoals *Migration EU Expertise* (MIEUX), dat wordt betaald door de *European Union* (EU) en geïmplementeerd is door het *International Centre for Migration Policy Development* (ICMPD).<sup>263</sup> MIEUX is een zogeheten *peer-to-peer* netwerk van migratie-experts die partnerlanden en regionale organisaties op verzoek ondersteunen met kennis en maatwerkoplossingen. Een activiteit van MIEUX is het delen van *good practices*. Zo is ten behoeve van dit doel in 2018 een conferentie gehouden voor landen in Latijns-Amerika en het Caribisch gebied (LAC).<sup>264</sup> Ook is een *factsheet* verschenen over deze regio.<sup>265</sup> Daarin besteedt MIEUX aandacht aan de situatie in Venezuela en de toenemende onveiligheid in de Noordelijke Driehoek van Centraal-Amerika waardoor er druk ontstaat op de capaciteit in de regio om migranten op te vangen en te integreren. Volgens het *factsheet* speelt in LAC het vraagstuk van bescherming van politieke vluchtelingen en ongebeleide minderjarigen. De vluchtelingencrisis geeft voeding aan criminele netwerken die zich bezighouden met mensensmokkel en mensenhandel.<sup>266</sup> Samenwerking in de regio is noodzakelijk om deze ontwikkelingen te coördineren, aldus MIEUX. Ter ondersteuning van een efficiënte en rechtvaardige aanpak waarbij mensenrechten in acht worden genomen, beveelt MIEUX in het *factsheet* de EU en LAC aan om *good practices* uit te wisselen aangezien beide regio's kampen met vluchtelingenproblemen.

Ten slotte willen we hier nog de *Caribbean Migration Consultations* (CMC) noemen.<sup>267</sup> Dit is een adviesforum waar meer dan twintig overheden en tien internationale organisaties, informatie en *best practices* uitwisselen over allerlei migratiekwesties. CMC biedt een *Caribbean Migration Portal* aan dat open staat voor iedereen en elke organisatie die wil leren, kennis delen en netwerken op het terrein van migratie. Er zijn diverse thematische netwerken, gecentreerd rond onderwerpen als *border management*, mensensmokkel, mensenhandel en bescherming van vluchtelingen.

#### *British Virgin Islands*

De organisaties die betrokken zijn bij grensbewaking op de BVI zijn *Her Majesty's Customs* en de *Immigration Department*. *Her Majesty's Customs* werkt in het kader van de bestrijding van grensoverschrijdende criminaliteit samen met de *Royal Virgin Islands Police Force (RVIP)* en *US federal agencies* zoals de *US Customs and Border Protection* en de *US Coast Guard*. APIS is nog niet ingevoerd op de BVI, maar de verwachting is dat dit in de toekomst wel zal gebeuren. Volgens onze respondent zal het systeem dan waarschijnlijk vergelijkbaar zijn met het systeem dat de UK gebruikt. Bij aankomst op de BVI moeten reizigers een *Embarcation Card* (ED Card) invullen, ofwel een immigratiekaart. De gegevens op de ED Card hebben onder andere betrekking op de vlucht van de passagier, de gegevens van het paspoort en het verblijfsadres. Een van onze respondenten vertelde dat er een geautomatiseerd grensbewakingssysteem is, maar dat dit is verouderd. Ook wordt wel gebruik gemaakt van het *Overseas Territories Regional Crime Intelligence System* (OTRCIS). Er is echter

<sup>263</sup> <https://www.mieux-initiative.eu/en/about/what-is-mieux>

<sup>264</sup> 'Sharing good practices in Latin America and the Caribbean', *Mieux*, September 24, 2018.

<sup>265</sup> [https://www.mieux-initiative.eu/files/MIEUX\\_Factsheet%20LAC\\_final.pdf](https://www.mieux-initiative.eu/files/MIEUX_Factsheet%20LAC_final.pdf)

<sup>266</sup> Idem.

<sup>267</sup> <https://caribbeanmigration.org/>

onvoldoende zicht op wie er op de BVI verblijven, zegt een andere respondent. Mensen komen als toerist binnen, maar blijven langer dan de toegestane periode. Dit fenomeen wordt *overstaying* genoemd en er staat een gevangenisstraf van drie maanden of meer op.

Een probleem op de BVI is dat de eilandengroep als springplank naar de USVI wordt gebruikt. Tot voor kort gold er voor de BVI een algemene visumplicht, maar die is in 2018 voor inwoners van de meeste landen afgeschaft. Een ander probleem dat in het kader van grensbewaking speelt, is dat sprake is van een explosieve toename van de vraag naar cocaïne in de UK. Een deel van de drugs komt de UK binnen via de BVI. De Britse krant *The Guardian* stelt in een artikel in januari 2019 dat in de UK meer cocaïne wordt gebruikt dan in veel andere delen van Europa.<sup>268</sup> De BVI en andere OT's fungeren als overslagpunt op weg naar de UK.<sup>269</sup> Zoals een respondent aangaf, zijn de grenzen van de BVI uitermate poreus. De Caribische regio wordt de afgelopen jaren geconfronteerd met een toename van drugstransporten naar de US en Europa. Naast het vervoer van drugs komt ook witwassen op de BVI voor. Risicofactoren voor witwassen op de BVI zijn de nabijheid van de USVI en het feit dat de BVI ook de dollar als munteenheid hanteren.<sup>270</sup> Om grensoverschrijdende criminaliteit tegen te gaan werkt de RVIP samen met de *National Crime Agency* (NCA) van de UK.<sup>271</sup> NCA houdt zich bezig met de strijd tegen ernstige en georganiseerde criminaliteit. De UK zorgt tevens voor operationele ondersteuning in de vorm van advisering, mankracht en technische hulp bij het verzamelen van intelligence.<sup>272</sup>

De BVI beschikt over een sub-bureau van de *International Criminal Police Organization*-INTERPOL. De basis voor het werk van INTERPOL is de *Constitution of International Criminal Police Organization*-INTERPOL.<sup>273</sup> Deze constitutie is het belangrijkste juridische instrument van INTERPOL. Daarin zijn de fundamentele regels en principes vastgelegd, de structuur en de rollen van elk INTERPOL-orgaan gedefinieerd en het bevat het mandaat van INTERPOL: *'To ensure and promote the widest possible mutual assistance between all criminal police authorities within the limits of the laws existing in the different countries and in the spirit of the Universal Declaration of Human Rights; To establish and develop all institutions likely to contribute effectively to the prevention and suppression of ordinary law crimes.'*<sup>274</sup> De vier hoofdbeginselen die in de constitutie zijn vastgelegd en leidend zijn bij het handelen van INTERPOL, zijn 1) het eerbiedigen van de nationale soevereiniteit, 2) het respecteren van mensenrechten, 3) het bewaken van neutraliteit en 4) het bevorderen van een doorlopende, actieve samenwerking.

*Border management* is een van de onderwerpen waarmee INTERPOL zich intensief bezighoudt. Volgens INTERPOL is een paspoort dat in verkeerde handen valt net zo gevaarlijk als een wapen.<sup>275</sup> Voorkomen dat criminelen de grens overgaan is cruciaal voor de veiligheid in de wereld. In 2017 zijn tijdens de algemene vergadering zeven doelen benoemd om *policing and global security* te

---

<sup>268</sup> <https://www.theguardian.com/society/2019/jan/30/the-white-stuff-why-britain-cant-get-enough-cocaine>

<sup>269</sup> InSight Crime 2018.

<sup>270</sup> Bureau for International Narcotics and Law Enforcement Affairs 2019a.

<sup>271</sup> <https://www.nationalcrimeagency.gov.uk/>

<sup>272</sup> Foreign and Commonwealth Office 2012.

<sup>273</sup> *Constitution of International Criminal Police Organization*-INTERPOL, I/CONS/GA/1956 (2017).

<sup>274</sup> <https://www.cclec.org/about-us/cclec-organization/>

<sup>275</sup> <https://www.interpol.int/How-we-work/Border-management>

bevorderen.<sup>276</sup> Een van die doelen is het wereldwijd promoten van *border integrity*. Dit geeft INTERPOL vorm door het identificeren van reisbeweging van daders en slachtoffers, het delen van informatie met en tussen medewerkers met een grensbewakingstaak, het bijdragen aan de vaststelling van wereldwijde standaards voor *border security* en het ondersteunen van de lidstaten in de strijd tegen frauduleuze paspoorten. Op het terrein van *border security* is een INTERPOL *task force* actief, te weten de *Integrated Border Management Task Force* die zich bezighoudt met het runnen van operaties gericht op de grenzen in de lucht, het land of op het water en het geven van trainingen en hulp om het *border management* beleid van de lidstaten te verbeteren.

Verder biedt INTERPOL de lidstaten *real time* toegang tot databases met informatie over bijvoorbeeld verdachten, voortvluchtigen, illegale vuurwapens en gestolen of frauduleuze reisdocumenten aan. Bij het laatste moet worden gedacht aan de database *Stolen and Lost Travel Documents* (SLTD). Met behulp van deze database kunnen de autoriteiten snel vaststellen of reisdocumenten, zoals paspoorten, identiteitsbewijzen en visa als gestolen of verloren zijn aangemerkt en of er mogelijk sprake is van frauduleus gebruik van deze documenten. In dit kader is ook het systeem *I-Checkit* ontwikkeld, dat door *trusted partners* in de private sector waaronder luchtvaartmaatschappijen, gebruikt kan worden voor screeningsdoeleinden. De gegevens die zij te zien krijgen, bevatten geen namen van individuen. Als er een match is, gaat er een *alert* uit naar het algemene secretariaat van INTERPOL en naar de nationale INTERPOL bureaus van de landen in kwestie en andere relevante rechtshandhavingsinstanties.

Verder hebben de aangesloten lidstaten de beschikking over de database *INTERPOL Criminal Information System* (ICIS) met gegevens over voortvluchtige, verdachte of veroordeelde personen, personen die gezocht worden in verband met een lopend opsporingsonderzoek, personen en entiteiten op de UN sanctielijst<sup>277</sup>, potentiële dreigingen of vermiste personen. ICIS bevat ook persoonlijke gegevens en de antecedenten van personen waarover een rechtshulpverzoek is gedaan. INTERPOL maakt verder gebruik van de zogeheten *colour-coded Notices*. Lidstaten kunnen op basis van een geldig nationaal aanhoudingsbevel het algemene secretariaat bijvoorbeeld vragen een *Red Notice* uit te laten gaan. Dat is een verzoek om een verdachte te lokaliseren en aan te houden in verband met uitlevering.<sup>278</sup> Een *Yellow Notice* is een mondiaal alert dat wordt ingezet voor vermiste personen. Te denken valt aan kinderonvoeringen, kidnappings of onverklaarbare verdwijningen. Ook de BVI kan gebruikmaken van de databases van INTERPOL.

#### *United States Virgin Islands*

Taken met betrekking tot grensbewaking op de USVI worden verricht door de *United States Customs and Border Protection* (CBP) dat ressorteert onder het *Department of Homeland Security*.<sup>279</sup> Daarnaast is ook de *United States Coast Guard* (USCG) aanwezig in de wateren rondom de USVI, eveneens een organisatie van het *Department of Homeland Security*. De USCG is te vergelijken met de Kustwacht Caribisch Gebied (KWCARIB) en is onder meer verantwoordelijk voor maritieme rechtshandhaving,

<sup>276</sup> <https://www.interpol.int/Who-we-are/Strategy/Global-Policing-Goals>

<sup>277</sup> Sancties zijn internationale maatregelen gericht tegen een land, organisatie of persoon:  
<https://www.rijksoverheid.nl/onderwerpen/internationale-sancties>

<sup>278</sup> <https://www.interpol.int/INTERPOL-expertise/Notices/Red-Notices>

<sup>279</sup> <https://www.cbp.gov/about>

*search and rescue*, maritieme milieubescherming en *port security*. Tevens heeft de USCG een rol als ijsbreker, maar daar is in de Caribische regio uiteraard weinig behoefte aan. Het eigendom en het beheer van de twee luchthavens en de meeste havens in de USVI is in handen van het autonome agentschap de *Virgin Islands Port Authority* (VIPA).

Net als op de BVI zijn de grenzen op de USVI poreus. De *US Attorney*, de hoogste federale *law enforcement official* in de USVI bevestigt dit in een interview in maart 2019.<sup>280</sup> Stromen illegale migranten, wapens, terroristen, drugs, cash en slachtoffers van mensenhandel gaan de eilanden in en uit, aldus de *US Attorney*. Dit probleem is toegenomen volgens de *US Attorney* nadat de BVI in 2018 de visumplicht grotendeels heeft afgeschaft. Beveiliging van de grenzen van de US heeft politiek momenteel de hoogste prioriteit. De *US Attorney* merkt in het interview op dat een muur het grensbewakingsprobleem op de USVI niet gaat oplossen. Om deze problematiek tegen te gaan is meer nodig. In de afgelopen periode zijn diverse zaken volgens de *US Attorney* succesvol vervolgd en informatie en *intelligence* wordt veelvuldig uitgewisseld met partnerorganisaties en organisaties op de BVI.

Om de USVI binnen te komen moet je net als voor het *mainland* een aanvraag indienen via het *Electronic System for Travel Authorization* (ESTA).<sup>281</sup> Met behulp van dit systeem wordt vastgesteld of de aanvrager in principe in aanmerking komt om de Verenigde Staten binnen te reizen onder het *Visa Waiver Program* (VWP) en of er veiligheidsrisico's verbonden zijn aan de aanvrager. Een ESTA is geen visum omdat het niet aan de wettelijke verplichte eisen voldoet. Er is voor 38 landen een uitzondering gemaakt op de visumplicht. Voor burgers uit die landen is het toegestaan om zonder een visum, maar met een ESTA, voor zaken of vakantie maximaal negentig dagen in de US te verblijven. Een goedgekeurde ESTA is echter geen garantie dat de aanvrager daadwerkelijk het land binnenkomt. Aan de grens kunnen er altijd redenen zijn om toegang te weigeren. De landen waarvoor geen visumplicht geldt, moeten in ruil daarvoor Amerikaanse burgers en staatsburgers eveneens toestaan om zonder een visum naar hun landen te reizen en daar een vergelijkbare tijdsduur te verblijven.

Wat de organisaties met een grenstaak betreft, lichten we CBP uit. Hoewel CBP altijd al verantwoordelijk was voor het opsporen en voorkomen van illegale migratie, is de focus na de terroristische aanslagen op het *World Trade Center* van 11 september 2001 verlegd naar detectie, opsporing en preventie van terrorisme. Uiteraard blijft het detecteren en tegenhouden van bijvoorbeeld illegale vreemdelingen en mensensmokkelaars ook onverminderd belangrijk voor CBP. Een essentieel onderdeel van het werk van medewerkers van CBP is de zogeheten *line watch*. Door heimelijke observaties bij grenzen uit te voeren, sporen uit te lopen en te reageren op waarnemingen van camera's of vliegtuigen tracht CBP terroristen, illegale vreemdelingen en mensensmokkelaars te onderscheppen. Andere activiteiten in dit kader zijn verkeerscontroles, verkeersobservaties, transportcontroles en stadspatrouilles.

---

<sup>280</sup> <https://stjohnsource.com/2019/03/14/u-s-attorney-speaks-out-about-territorys-porous-borders/>

<sup>281</sup> <https://esta.cbp.dhs.gov/esta/>

Op de USVI verricht CBP *pre-departure* inspecties van passagiers die reizen naar het *mainland*. Bij deze inspecties zijn ook *agricultural specialists* betrokken.<sup>282</sup> Bepaalde goederen mogen de US niet binnen worden gebracht. Dit is geregeld in regelgeving van het *US Department of Agriculture*. Het gaat bijvoorbeeld om groente of fruit met kans op ongedierte of vleesproducten met ziektekiemen. Een andere reden voor deze restricties is de dreiging van wat CBP omschrijft als agro-terrorisme. Deze vorm van terrorisme is gericht op onderdelen van de voedselvoorziening, bijvoorbeeld door opzettelijk ziektes of schadelijke stoffen toe te voegen aan producten. Volgens CBP is agro-terrorisme een reële dreiging. Verder houdt CBP zich op de USVI bezig met *cargo and trade operations*. De douaneregelingen van het *mainland* gelden niet voor de USVI waardoor de heffingen en invoerrechten verschillen van het *mainland*. Ook alle internationale post van en naar de USVI wordt onderworpen aan inspecties van CBP.

Als laatste noemen we hier nog de federale organisatie *Air and Marine Operations* (AMO) dat onderdeel is van CBP. Deze organisatie heeft een personeelsbestand van 1800 federale agenten en ondersteunend personeel, 240 vliegtuigen en 300 zeeschepen die actief zijn in de Verenigde Staten, Puerto Rico en de USVI zowel in de lucht als op het water, zowel buiten als binnen de grenzen van het grondgebied van de US.<sup>283</sup> In 2018 heeft AMO 150.000 kilo cocaïne in beslag genomen, meer dan 150.000 kilo marihuana, 90.000 kilo *methamphetamine*, nagenoeg 900 wapens en 34 miljoen dollar cash. Daarnaast zijn er 2.373 arrestaties verricht en 47.744 aanhoudingen van illegale vreemdelingen. Dit geeft een beeld van de schaal van de operaties, maar ook van de schaal waarop criminele organisaties zich bezighouden met criminele activiteiten. De Nederlandse KM alleen al onderschepte 2500 kilo drugs in 2018. Op 22 mei 2019 werd in een vangst 1600 kilo drugs van een boot gevestigd waarmee de teller op 4000 kilo staat.<sup>284</sup>

#### *Tot slot*

Sinds de aanslagen op het *World Trade Center* op 11 september 2001 is grensbewaking een steeds belangrijkere taak geworden van overheden. De regels over wat er allemaal wel of niet mee mag als je gaat vliegen zijn voortdurend in beweging. De strijd tegen terrorisme is niet de enige reden voor de belangstelling voor grensbewaking. Volgens de Britse krant *The Guardian* zijn er meer mensen *on the move* dan ooit tevoren.<sup>285</sup> Een kleine driehonderd miljoen mensen woonden in 2017 niet in hun geboorteland. Dat is één op de dertig. Zowel de case-eilanden als de BES-eilanden worden geconfronteerd met migratiestromen, hetzij legaal, hetzij illegaal. Een ander probleem is de toename van het transport van drugs, mensen, geld en wapens door de wateren van het Caribisch gebied. Alle case-eilanden en de BES-eilanden dienen als springplank. Vanuit de eilanden worden de drugs via de lucht of via containers naar Europa en Amerika getransporteerd en in omgekeerde richting worden andere drugs of cashgeld de Caribische regio binnengebracht. Deze ontwikkelingen maken de vraag naar *good practices* bijzonder relevant.

---

<sup>282</sup> <https://www.cbp.gov/border-security/protecting-agriculture>

<sup>283</sup> <https://www.cbp.gov/border-security/air-sea>

<sup>284</sup> <https://www.bonaire.nu/2019/05/22/koninklijke-marine-onderschept-1600-kilo-drugs/>

<sup>285</sup> <https://www.theguardian.com/news/2018/sep/10/migration-how-many-people-are-on-the-move-around-the-world>

Guadeloupe en de USVI hebben reeds API-systemen voor passagiersgegevens ingevoerd en dat geldt ook voor diverse CARICOM-lidstaten. In CARICOM verband wordt gewerkt aan de invoering van ACI-systemen voor goederentransporten. Het combineren van deze beide gegevens kan een *good practice* zijn, omdat alle gegevens dan in samenhang geanalyseerd kunnen worden. Verder zijn er diverse internationale samenwerkingsverbanden zoals de *Caribbean Customs Law Enforcement Council* (CCLEC). In mei 2019 hebben de lidstaten een verdrag ondertekend het *Agreement establishing the Caribbean Customs Organization and on Mutual Administrative Assistance in Customs Matters*. Dankzij dit verdrag krijgt de, in het kader van grensbewaking broodnodige uitwisseling van informatie, een sterkere juridische basis. Een laatste interessante ontwikkeling is dat er steeds meer internetprojecten ontstaan voor de uitwisseling van kennis en *good practices* zoals het platform *Migration EU Expertise* (MIEUX) en het *Caribbean Migration Portal* van *Caribbean Migration Consultations* (CMC).

#### 4.6. Reflectie

In dit hoofdstuk hebben we getracht antwoord te geven op onderzoeksvraag drie: 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? Waar mogelijk hebben we ook nog aandacht besteed aan een deel van onderzoeksvraag twee, voor zover deze vraag nog niet beantwoord is in hoofdstuk drie. Bij onderzoeksvraag twee ging het om de vraag hoe de andere Caribische eilanden de samenwerking in de justitie- en veiligheidsketen met het basisland hebben georganiseerd en hoe de samenwerking en wederzijdse informatievoorziening in de justitie- en veiligheidsketen is geregeld tussen Caribische eilanden die staatsrechtelijke banden hebben met hetzelfde basisland? Zoals we al constateerden aan het eind van hoofdstuk drie zijn er veel verschillen tussen de case-eilanden onderling en met de BES-eilanden, maar ook veel overeenkomsten. Wat de overeenkomsten betreft, valt op dat veel thema's die op de BES actueel zijn ook op de case-eilanden spelen. We lopen de vijf thema's kort na.

##### *Detentievoorzieningen*

Wat detentievoorzieningen betreft, kunnen we concluderen dat de case-eilanden niet de veelsoortigheid kennen van penitentiaire voorzieningen en programma's zoals in Europees Nederland. Voor gespecialiseerde zorg moet men op sommige case-eilanden uitwijken naar de basislanden. Deels heeft dat te maken met schaal, maar niet uit te sluiten is dat er andere overwegingen zijn waardoor er minder differentiatie in voorzieningen is. Te denken valt hierbij onder meer aan opvattingen over de doelen van gevangenisstraf. Op de BVI heeft de bevolking volgens een van onze respondenten moeite om ex-gedetineerden weer te accepteren in de samenleving. Een voorbeeld van een *good practice* in dat verband is de actieve en uitvoerige communicatie van de gevangenisautoriteiten in de media. Een andere *good practice* zijn de *behavioral points* die gedetineerden kunnen verdienen met goed gedrag en op basis waarvan privileges worden toegekend. Ook de samenwerking van *Her Majesty's Prison* (HMP) op de BVI met partners om *Restorative Justice* te introduceren is een *good practice*. Hiermee kan de overbelasting van het rechtssysteem die we op alle eilanden hebben aangetroffen worden verminderd en ook de overbezetting waarmee de meeste inrichtingen op de case-eilanden kampen. Het idee van het Britse ministerie van Justitie om een virtueel netwerk van experts bij het ministerie te creëren is eveneens de moeite van het overwegen waard. Een *good practice* van de USVI is het

lidmaatschap van de *Association of Caribbean Heads of Corrections and Prison Services* (ACHCPS) die zich inzet voor de professionalisering van de sector. Wat resocialisatie betreft, hebben we op alle drie de case-eilanden organisaties aangetroffen die flink overbelast zijn als gevolg van gebrek aan personeel en een grote *caseload*.

### *Jeugdstrafrecht*

Alle case-eilanden beschikken over jeugdstrafrecht en net als in het 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 case-eilanden kennen ook voorzieningen voor jeugdigen en het uitgangspunt is dat jongeren strikt gescheiden worden van volwassen gedetineerden, maar wet en praktijk komen niet altijd overeen. Zo zijn er de jeugdvoorzieningen op de BVI waarbij er volgens UNICEF geen duidelijk onderscheid is tussen de gevangenis en de jeugddetentie en trainingscentra. We zijn geen *good practices* tegengekomen op de case-eilanden die iets kunnen toevoegen aan de wijze waarop het jeugdstrafrecht op de BES-eilanden vorm zal krijgen. De mogelijkheden die het jeugdstrafrecht voor de BES biedt, lijken gedifferentieerder te zijn dan die in de wetgeving op de case-eilanden. Wel is mogelijk 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 de *Child Justice Bill* opgesteld dat als een de doelen heeft het zorgen voor een strafrechtssysteem voor jeugdigen dat gericht is op bescherming van de rechten van kinderen. Andere doelen zijn het uitbreiden van het arsenaal aan straffen en maatregelen en het mogelijk maken van *Restorative Justice*. Hoewel in veel van de doelen van de *Child Justice Bill* op de BES-eilanden al voorzien zal worden, is aansluiting bij het initiatief interessant vanwege de bij de lidstaten aanwezige kennis van de omstandigheden waaronder Caribische kinderen leven. Tot slot willen we het *Youth Empowerment Program* (YEP) van de BVI noemen. De kracht van dit project is dat het betrokkenheid van de hele samenleving creëert bij een gezonde ontwikkeling van jongeren en dat de verantwoordelijkheid voor probleemjeugd niet uitsluitend bij politie en justitie wordt neergelegd.

### *Toegang tot het recht*

Op alle eilanden is er aandacht voor de toegang tot het recht voor burgers. Informatie over wetgeving is op de BVI en de USVI niet heel makkelijk 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 sites waarop toegang te verkrijgen is tot onder meer regelgeving en jurisprudentie, branche-afspraken en collectieve overeenkomsten. Het bevat ook vertalingen van wetten in het Arabisch, Duits, Engels, Spaans, Italiaans en Chinees. Een andere interessante site is die van het *Tribunal administratif de la Guadeloupe* dat verantwoordelijk is voor voorlichting over de wetgeving in Guadeloupe en het beslechten van geschillen tussen burgers en de overheid. De site van het tribunaal geeft op een interactieve manier antwoord op vragen over de toegang tot het recht. Op alle eilanden is rechtsbijstand mogelijk. Behalve op de BVI is daar ook regelgeving voor. Wat niet wil zeggen dat de toegang tot het recht ook daadwerkelijk is gewaarborgd, want op de USVI kan het in civiele zaken een aantal jaar duren tot je aan de beurt bent en in strafrechtelijke procedures is de toegevoegde advocaat niet altijd gespecialiseerd in het strafrecht. Het probleem van de beschikbaarheid van advocaten en notarissen op Sint Eustatius en Saba is op de kleinere eilanden van de case-eilanden minder een



probleem vanwege de goede verbindingen met het hoofdeiland. Een voorbeeld van een *good practice* op de USVI in het kader van dit thema is dat bij civiele zaken vaak *mediation* plaatsvindt waardoor het rechtssysteem wordt ontlast. Een laatste voorbeeld van een *good practice* zijn de *Open Doors Federal Court* activiteiten die als doel hebben de kennis van de rechtsgang te vergroten met behulp van simulaties van rechtszaken.

### *Crisisbeheersing*

De orkanen Irma en Maria hebben een vernietigende werking gehad op de BVI en de USVI. Voor dit onderzoek hebben ze echter ook een schat aan rapportages en evaluaties opgeleverd met *good practices* die mogelijk bruikbaar zijn voor Caribisch Nederland. Wat uit de rapportages naar voren kwam, was dat het belangrijk is om beleid te richten op *resilience building*, dat wil zeggen vergroten van de weerbaarheid van gebouwen, infrastructuur en gemeenschappen. Uit onderzoek blijkt dat dergelijke zware rampen in de toekomst waarschijnlijk vaker voor gaan komen en dat de Caribische regio zich daarop moet voorbereiden. In dit verband is *Building Back Better* (BBB) een *good practice*. Herstelwerkzaamheden worden op zodanige manier uitgevoerd dat schokken beter op te vangen zijn. Vergroten van de weerbaarheid van de inwoners en de gemeenschap is hierbij essentieel omdat, zoals de nasleep van de orkanen duidelijk liet zien, natuurrampen van een dergelijke omvang kunnen leiden tot problemen met de geestelijke gezondheid van slachtoffers. Mensen reageren heel verschillend op rampen en ze reageren ook verschillend op crisisinformatie voor en tijdens een ramp als gevolg van leeftijd, geslacht en fysieke of psychische beperkingen. Om dit te ondervangen is *targeted messaging* bedacht, ook een *good practice*. Hierbij wordt rekening gehouden met de verschillen tussen groepen mensen. Er zijn de afgelopen tijd ook allerlei crisisapps gelanceerd en andere manieren gevonden om informatie over te brengen zodat men niet afhankelijk is van traditionele communicatiemiddelen die het soms laten afweten tijdens de ramp. Een interessant voorbeeld is het *Integrated Public Alert and Warning System* (IPAWS) waarmee alerterende autoriteiten via alle denkbare middelen vrijwel alle soorten berichten kunnen verzenden. Voor wat betreft de alertering van kwetsbare groepen zijn geen concrete *good practices* aangetroffen. Er zijn wel tips gevonden om rekening mee te houden bij het ontwerpen van alerteringssystemen en internationale organisaties bevelen aan om vanuit de overheid te werken aan verlaging van de kwetsbaarheid en vergroting van de weerbaarheid van deze groepen.

### *Grensbewaking*

Het bleek lastig te zijn om op het terrein van grensbewaking *good practices* te vinden. Organisaties zijn terughoudend met het delen van informatie met derden. Het onderwerp staat op de BES-eilanden hoog op de agenda en uit de literatuur blijkt dat grensbewaking niet alleen daar in de belangstelling staat. Het hedendaagse terrorisme is in belangrijke mate debet aan deze interesse, maar ook de grote migratiestromen van de afgelopen decennia en de groei van de transnationale criminaliteit. Een van de activiteiten die in dit kader worden ondernomen is de ontwikkeling en implementatie van allerlei systemen zoals het *Advanced Passenger Information System* (APIS) waarmee de autoriteiten voordat een vliegtuig vertrekt gegevens over passagiers ontvangen die ze dan tijdens de vlucht kunnen vergelijken met systemen die voor grensbewaking relevant zijn. De USVI en Guadeloupe werken al met APIS. Diverse lidstaten van CARICOM, de Caribische tegenhanger van de EU, hebben al een APIS ingevoerd en er wordt ook gewerkt aan de invoering van een *Advance Cargo Information System* (ACIS) dat vergelijkbaar is met APIS, maar waarbij het om het transport van goederen gaat. Het idee is dat

APIS gegevens in samenhang met ACIS gegevens kunnen worden bekeken. Dit zou een voorbeeld van een *good practice* kunnen zijn. Grensbewakingsautoriteiten beschikken dan over het 'hele plaatje' en dat vergroot de mogelijkheid tot detectie van illegale praktijken.

Een andere *good practice* is de zogeheten *line watch* van de *US Customs and Border Protection* (CBP). Dit zijn veelal heimelijke observaties bij grenzen waarbij men met informatie uit verschillende bronnen probeert terroristen, illegale vreemdelingen en mensensmokkelaars te onderscheppen. Ook wordt gebruikgemaakt van verkeerscontroles, verkeersobservaties, transportcontroles en stadspatrouilles. Deze methode zou ook op de BES-eilanden uitkomst kunnen bieden, met name vanwege de lange, deels onbewaakte kustlijnen die legio mogelijkheden bieden om ongezien aan land te komen. Tot slot willen we nog wijzen op diverse internationale projecten die zich richten op het verspreiden van kennis over van migratie zoals *Migration EU Expertise* (MIEUX): een zogeheten *peer-to-peer* netwerk van migratie-experts die partnerlanden en regionale organisaties op verzoek ondersteunen met kennis en maatwerkoplossingen. 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* ten aanzien van onderwerpen als border management, mensensmokkel, mensenhandel en bescherming van vluchtelingen.

#### *Tot slot*

Onderzoeksvraag twee is voor een deel beantwoord in hoofdstuk 3. De wijze waarop invulling wordt gegeven aan de samenwerking met het basisland in de justitie-en veiligheidsketen is heel verschillend. Op Guadeloupe is de samenwerking met de metropool vanzelfsprekend. Het zijn immers dezelfde organisaties. Uitwisseling van informatie is daardoor eveneens eenvoudig. Op Guadeloupe hebben instanties toegang tot dezelfde systemen. Op de USVI is de samenwerking met het *mainland* eveneens gemakkelijk. Op terreinen als grensbewaking, de bestrijding van grensoverschrijdende criminaliteit en de aanpak van federale strafbare feiten, zijn dezelfde organisaties actief als in het *mainland* die ook op de USVI hun systemen kunnen gebruiken. Op de BVI is dat een ander verhaal, omdat daar voornamelijk lokale organisaties actief zijn. Wel biedt de UK ondersteuning door het *National Crime Agency* in te zetten op de BVI bij de bestrijding van grensoverschrijdende criminaliteit.

Hiermee komen we aan bij het antwoord op de derde en laatste onderzoeksvraag. Er zijn zeker *good practices* te vinden op de case-eilanden, maar niet in alle case-eilanden voor alle thema's. Zo zijn er op de BVI *good practices* aangetroffen bij de thema's detentievoorzieningen en crisisbeheersing. De USVI beschikt over *good practices* in het kader van grensbewaking en crisisbeheersing. *Good practices* op Guadeloupe liggen vooral in de sfeer van toegang tot het recht. Ten slotte bieden ook de vele internationale en regionale samenwerkingsverbanden *good practices*, waaronder de *Association of Caribbean Heads of Corrections and Prison Services* (ACHCPS), de *Caribbean Community* (CARICOM), het *Caribbean Disaster Emergency Management Agency* (CDEMA), de *Caribbean Migration Consultations* (CMC) en de *Organisation of Eastern Caribbean States* (OECS). Voor zover dat al niet gebeurt, is het zinvol om aansluiting te zoeken bij deze organisaties. Vanwege het staatkundige karakter van de BES-eilanden zal het niet mogelijk zijn om overal lid van te worden, maar de meeste organisaties kennen alternatieven voor eilanden die niet soeverein zijn.

## 5. Conclusies en discussie

In dit onderzoek stond de vraag centraal 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? De omstandigheden in Caribisch Nederland zijn op diverse punten onvergelijkbaar met die in Europees Nederland. Schaalgrootte, ligging, cultuur en sociaaleconomische omstandigheden zijn een paar van de factoren waardoor het niet altijd mogelijk of wenselijk is om zaken op dezelfde wijze te regelen als in Europees Nederland. Andere Caribische eilanden, met een vergelijkbare staatkundige verhouding tot een basisland als de BES-eilanden verkeren in min of meer vergelijkbare omstandigheden en kunnen wellicht leermogelijkheden. Uit ons literatuuronderzoek bleek dat onderzoek naar *good practices* in de Caribische regio schaars is. Wij zijn daarom bij de bureaus van Caribisch Nederland gaan kijken. Met dit verkennende onderzoek trachten we zicht te krijgen op wat er te leren valt van de *British Virgin Islands*, de *United States Virgin Islands* en *Guadeloupe*. Op deze case-eilanden hebben we onderzocht wat er geregeld is op het terrein van de centrale thema's van dit onderzoek: detentievoorzieningen, jeugdstrafrecht, toegang tot het recht, crisisbeheersing en grensbewaking.

Hoewel de inrichting van het bestuur en de rechtshandhaving van de case-eilanden op een aantal punten niet vergelijkbaar is, zijn er veel overeenkomsten met de BES-eilanden. Zo is het *Gross Domestic Product* van de eilanden hoog in vergelijking met die van de eilandstaten in de regio. Tevens is de afhankelijkheid van het toerisme aanzienlijk. Daarnaast zijn deze gebieden kwetsbaar voor natuurrampen en vindt er veel migratie plaats. Op sommige eilanden is de oorspronkelijke bevolking inmiddels in de minderheid. De meeste migranten zijn afkomstig uit andere delen van de Caribische regio. Op alle eilanden lijkt de afgelopen jaren sprake te zijn van een stijging van gewelddadige misdrijven en grensoverschrijdende georganiseerde criminaliteit. We kunnen concluderen dat de omstandigheden op de case-eilanden en de BES-eilanden voor een belangrijk deel overeenkomen. Er is echter een groot verschil en dat is dat de staatkundige banden tussen de case-eilanden en hun basislanden decennia eerder gesmeed zijn dan die tussen Caribisch Nederland en Europees Nederland. Deze verhoudingen zouden daardoor al wat meer uitgekristalliseerd moeten zijn, waardoor we in theorie mogelijk veel van de Caribische bureaus zouden moeten kunnen leren. Of dat in de praktijk ook zo is, bespreken we in dit slothoofdstuk. Hieronder volgt de beantwoording van de deelvragen die in de verschillende hoofdstukken van dit rapport aan de orde zijn gekomen.

### *Onderzoeksvraag 1: inrichting van de rechtshandhaving en de rechtsstaat*

De eerste onderzoeksvraag 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 naar gelang de aard van de staatsrechtelijke verhouding tot het basisland. Hoe 'losser' de band met het basisland, hoe geringer de invloed van het basisland op de rechtshandhaving en de rechtstaat. Als we de mate van invloed van het basisland als een continuüm zien, dan bevindt de BVI zich aan het ene uiteinde en Guadeloupe bevindt zich aan het andere uiteinde. De relatie tussen de UK en de BVI is het beste te vergelijken met die van Nederland met de Caribische landen binnen het Koninkrijk der Nederlanden, te weten Curaçao, Aruba en Sint Maarten. Buitenlandse betrekkingen, het staatsburgerschap en defensie vormen de zogeheten

koninkrijksaangelegenheden. Het basisland probeert zich niet te mengen in lokale aangelegenheden en komt eigenlijk pas in beeld als dat gezien de waarborgfunctie van het koninkrijk noodzakelijk lijkt. Guadeloupe staat zoals gezegd, aan de andere kant van het spectrum en is net als Caribisch Nederland geïntegreerd in het basisland. De band is strak en de invloed van Europees Frankrijk is groot. De USVI bevindt zich in het continuüm van staatsrechtelijke verhoudingen tussen de BVI en Guadeloupe. Gaat het om federale aangelegenheden en onderwerpen die de belangen van de US raken, dan is de invloed van de US maximaal en zijn het de federale organisaties die aan zet zijn. Lokale zaken worden overgelaten aan het lokale bestuur en lokale organisaties.

De staatsrechtelijke verhoudingen op de case-eilanden zijn mede bepalend voor de inrichting van de rechtshandhaving en de rechtstaat. De wijze waarop de rechtshandhaving en de rechtstaat in praktische zin zijn ingericht, is geënt op de rechtssystemen van de basislanden, waarbij voor Guadeloupe als departement van Frankrijk geldt dat de wetgeving nagenoeg hetzelfde is als in Europees Frankrijk. Op de BVI is de UK uitsluitend verantwoordelijk voor het waarborgen van de rechtstaat. Het rechtssysteem vertoont wel grote overeenkomsten met dat van de UK, maar de BVI heeft een eigen grondwet, eigen wetten en zorgt zelf voor de daadwerkelijke rechtshandhaving. Slechts bij hoge uitzondering grijpt de UK in. De USVI kent twee parallelle rechtssystemen: het federale systeem en het lokale systeem. Beide systemen lijken echter wel sterk op elkaar. Anders dan op de BES-eilanden, Guadeloupe en de BVI hebben de inwoners van de USVI geen stemrecht in het basisland. Zij mogen niet stemmen bij de Amerikaanse presidentsverkiezingen.

#### *Onderzoeksvraag 2: samenwerking en informatievoorziening*

De tweede onderzoeksvraag was: *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, zijn de verhoudingen tussen de case-eilanden en hun basislanden heel verschillend. Dit heeft gevolgen voor de organisatie van de samenwerking en de wederzijdse informatievoorziening in de justitie- en veiligheidsketen.

Op de BVI zijn grensbewaking, rechtshandhaving en veiligheid lokale aangelegenheden. De UK levert wel ondersteuning. De BVI is qua schaalgrootte te vergelijken met de BES-eilanden. Organisaties moeten het vaak met weinig mensen en middelen doen. Op het gebied van automatisering en informatie zijn er volgens onze respondenten nog flinke slagen te maken, want als er al informatiesystemen zijn, dan worden ze onvoldoende gebruikt. De orkanen van 2017 hebben nog steeds hun weerslag op de uitvoering van overheidstaken. Er is veel gedocumenteerde informatie verloren gegaan, bijvoorbeeld doordat archiefkasten en servers zijn vernietigd. Onze indruk was dat de bij de thema's betrokken functionarissen roeien met de riemen die ze hebben en zich zo goed mogelijk van hun taken proberen te kwijten, maar de wijze waarop zaken zijn georganiseerd, is soms vrij basaal. Organisaties hebben hun handen vol aan het oplossen van de dagelijkse problemen en er blijft weinig ruimte over voor evaluatie en innovatie. Een uitzondering hierop is de wijze waarop crisisbeheersing is georganiseerd. Dat lijkt op de BVI goed op orde te zijn. Zo is de BVI het enige

Caribische eiland dat geaccrediteerd is in het kader van het *Emergency Management Accreditation Program* (EMAP).

Op de USVI is grensbewaking in handen van federale organisaties. Taken op het terrein 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 zijn echter net als die op de BVI vaak onderbemand en kampen met gebrek aan middelen. Veel rechtshandhavingstaken zijn nog niet geautomatiseerd en er wordt minder frequent informatie uitgewisseld. Er is ook minder noodzaak om informatie uit te wisselen met organisaties buiten de USVI, omdat de wat meer internationaal gerichte taken worden verricht door federale organisaties. Op Guadeloupe zijn organisaties vaak op dezelfde wijze ingericht als organisaties in de metropool en ze kunnen gebruikmaken van informatiesystemen en werkwijzen die daar zijn ontwikkeld. Het verschil tussen Guadeloupe enerzijds en de andere case-eilanden en de BES-eilanden anderzijds, is dat Guadeloupe fors groter is met rond de 400.000 inwoners waardoor er mogelijk meer voorzieningen kunnen zijn.

### *Onderzoeksvraag 3: regionale good practices*

Tegen deze achtergrond komen we nu aan bij de derde en laatste en onderzoeksvraag: *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?* Zowel uit de literatuurstudie, als uit de interviews, zijn een aantal algemene *good practices* te destilleren, die tevens in Caribisch Nederland zouden kunnen werken. Met algemeen bedoelen we *practices* die niet direct gerelateerd zijn aan de thema's van het onderzoek. Te denken valt aan diverse maatregelen uit het Veiligheidsplan van het Franse *ministère des Outre-mer* (MOM) en het *ministère de l'Intérieur* uit 2016, zoals de grote halfjaarlijkse conferentie met deskundigen en alle stakeholders op het terrein van veiligheid. De *policeweek* die op de BVI wordt georganiseerd om de band met de burger te versterken is ook een voorbeeld van een algemene *good practice*. Er zijn overigens nog andere *good practices* gevonden waarvan bekend is dat er op de BES-eilanden al aan wordt gewerkt. Ze zijn daarom buiten beschouwing gelaten. Het was echter wel interessant om te zien dat sommige trends in criminaliteitsbeheersing zowel in Europa en de Verenigde Staten te ontdekken zijn, als in de Caribische regio. Te denken valt hierbij aan een multidisciplinaire aanpak van veiligheidsproblemen en *community policing*. Hieronder volgt nog een korte samenvatting van de *good practices* per thema:

#### *1. Detentievoorzieningen*

Op detentiegebied zijn de wijze waarop de fasering van de detentie – de *in- and outduction* periode – op de BVI is vormgegeven en de *behavioral points* als beloning voor goed gedrag, mogelijke *good practices*. Een *good practice* is ook de actieve communicatie van de gevangenisautoriteiten op de BVI in de media om wat meer vergevingsgezindheid te creëren bij burgers als het gaat om de terugkeer van ex-gedeteneerden in de samenleving. Dat *Her Majesty's Prison* (HMP) op de BVI samenwerkt met partners om *Restorative Justice* te introduceren en dat hiervoor een *Restorative Justice officer* is aangesteld, is een *good practice*. Verder zijn er mogelijke *good practices* te vinden in het rapport van het Britse ministerie van Justitie – *A New Approach to the British Overseas Territories* – zoals de

uitzending van twee adviseurs die ondersteuning bieden bij het doorvoeren van hervormingen binnen het gevangeniswezen, het creëren van een virtueel netwerk van experts, het faciliteren van *twinning* en het bieden van de mogelijkheid aan gevangenispersoneel van de *Overseas Territories* om ervaring op te doen in de UK. Het lidmaatschap van de *Association of Caribbean Heads of Corrections and Prison Services* (ACHCPS) die zich inzet voor professionalisering van de sector, is een *good practice* van de USVI. Op het terrein van resocialisatie zijn geen *good practices* ontdekt die een aanvulling kunnen zijn op wat er op de BES-eilanden op dit punt wordt ondernomen, maar het zou wel interessant zijn om in Caribisch verband ervaringen uit te wisselen.

## 2. Jeugdstrafrecht

De case-eilanden kennen allemaal een vorm van jeugdstrafrecht waarin aandacht is voor pedagogische aspecten, bescherming en specifieke preventie. De rechten en de bescherming van kinderen hebben momenteel de aandacht in de Caribische regio. Veelbelovende *good practices* zijn de jeugdbrigade van de *Gendarmerie* en de speciale jeugddetectives 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 bij dit initiatief is interessant vanwege de bij de lidstaten aanwezige kennis van de situatie waarin veel Caribische kinderen leven. Het *Youth Empowerment Program* (YEP) van de BVI noemen is een *good practice* omdat het zorgt voor betrokkenheid van de hele samenleving bij de ontwikkeling van jongeren.

## 3. Toegang tot het recht

De USVI en Guadeloupe beschikken over wetgeving waarin het recht op rechtsbijstand is geregeld. Bij het thema toegang tot het recht valt te leren van Guadeloupe. De Franse website van het tribunaal van Guadeloupe waar burgers informatie kunnen verkrijgen over hun rechten is een voorbeeld van een *good practice*. Burgers kunnen op deze website zelf nagaan of ze mogelijk in aanmerking komen voor rechtsbijstand. Ook de site van *Légifrance* waarop regelgeving en jurisprudentie, brancheafspraken en collectieve overeenkomsten op een toegankelijke manier te vinden zijn, is een *good practice*. *Good practices* op de USVI zijn het gebruik van *mediation* om civiele zaken te beslechten en de *Open Doors Federal Court*-activiteiten waarmee de kennis van de rechtsgang wordt vergroot.

## 4. Crisisbeheersing

Op het terrein van crisisbeheersing springt de BVI eruit. Voorbeelden van *good practices* op de BVI zijn 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) om de weerbaarheid van gebouwen, infrastructuur en gemeenschappen te vergroten, is een *good practice*. *Targeted messaging* is eveneens een *good practice* omdat gebleken is dat mensen afhankelijk van hun fysieke of psychische mogelijkheden, leeftijd en geslacht verschillend reageren op crisisinformatie voor en tijdens een ramp. Nog een *good practice* is het lidmaatschap van de *Caribbean Disaster Emergency Management Agency* (CDEMA); een intergouvernementele organisatie voor crisisbeheersing waar veel lokale Caribische kennis aanwezig is. Ook een *good practice* is het zogeheten Caribbean DEWETRA Platform dat een open-source

platform is waar alle informatie over rampen bij elkaar wordt gebracht. Een *good practice* op de USVI is het gebruik van het *Integrated Public Alert and Warning System* (IPAWS) waarmee via bestaande middelen, op allerlei manieren boodschappen kunnen worden overgebracht.

### 5. Grensbewaking

Een mogelijke *good practice* op het terrein van grensbewaking is de ontwikkeling van het *Advance Cargo Information System* (ACIS) dat vergelijkbaar is met APIS, maar voor het transport van goederen is bedoeld. Een andere *good practice* zou de zogeheten *line watch* van de *US Customs and Border Protection* (CBP) kunnen zijn waarbij men met behulp van heimelijke observaties probeert terroristen, illegale vreemdelingen en mensensmokkelaars te onderscheppen. Verder zijn er diverse internationale projecten die zich richten op een laagdrempelige manier van verspreiding van kennis en *good practices* op het gebied van *border management*, mensensmokkel, mensenhandel en bescherming van vluchtelingen. Te denken valt hierbij aan *Migration EU Expertise* (MIEUX) een zogeheten *peer-to-peer* netwerk van migratie-experts, waar ook veel kennis over de Caribische regio aanwezig is en van waaruit ondersteuning met kennis en maatwerkoplossingen wordt geboden. Een laatste *good practice* is het *Caribbean Migration Portal* van *Caribbean Migration Consultations* (CMC) noemen. Dit is een adviesforum waar overheden en internationale organisaties, informatie en *best practices* uitwisselen over allerlei migratiekwesties zoals *border management*, mensensmokkel, mensenhandel en bescherming van vluchtelingen. Het portal staat open voor iedereen.

Dit waren de *good practices* in vogelvlucht. Een vraag die we met betrekking tot de opbrengst aan *good practices* nog moeten beantwoorden is de vraag of er niet alleen in theorie, maar ook in de praktijk van de case-eilanden te leren valt. Het antwoord daarop is ja, maar niet van alle case-eilanden met betrekking tot 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 te 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 al geregeld is. Uit onze interviews en uit de literatuurstudie komt naar voren dat er op de BES-eilanden al veel tot stand is gebracht en dat er allerlei projecten zijn om bepaalde zaken in te voeren of te verbeteren. Dit onderzoek was niet alleen een onderzoek naar de vraag wat de meerwaarde van een dergelijk onderzoek zou kunnen zijn, maar ook een verkenning van hoe je een onderzoek als dit zou kunnen uitvoeren. Hieronder besteden we daarom aandacht aan een aantal kanttekeningen bij het onderzoek en tot slot bespreken we leerpunten ten behoeve van eventueel vervolgonderzoek.

#### *Kanttekeningen*

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*. Deze kanttekeningen hebben deels te maken met de onderzoeksresultaten en deels met de aard en de beperkingen van ons onderzoek. De eerste kanttekening is dat Nederland een relatief hoog voorzieningsniveau kent en dat de lat ten aanzien van rechtsbescherming hoog ligt. Hoewel het niveau in Caribisch Nederland niet op dat van Europees Nederland ligt, wordt wel op allerlei manieren getracht dat niveau te benaderen.

Dat wil niet zeggen dat Nederland het beter doet dan de andere basislanden, alleen dat Nederland misschien andere accenten legt en andere maatstaven hanteert. Dat blijkt bijvoorbeeld uit het feit dat de afgelopen jaren tientallen onderzoeken zijn gedaan naar allerlei aspecten van de rechtshandhaving en veiligheid. Uit ons literatuuronderzoek is niet gebleken dat de andere basislanden, dat ook in die mate doen. We hebben wel een aantal beleidsplannen en actieplannen voor de overzeese gebieden gevonden, maar weinig wetenschappelijke onderzoeken of evaluaties, behalve dan in het kader van crisisbeheersing.

Daarnaast zou het aantal *good practices* dat we hebben gevonden, wellicht wat beperkt kunnen zijn door de Europees Nederlandse lens waarmee dit onderzoek is opgezet en uitgevoerd. Waar we in dit onderzoek tegen aanliepen, zijn verschillen tussen de Caribische cultuur en de Westerse cultuur, maar ook de verschillen tussen de culturen in het Westen en de verschillen tussen de culturen in de Caribische regio. Guadeloupe en de USVI bijvoorbeeld, zijn misschien wel net zo verschillend als Frankrijk en de US, al liggen de eilanden dicht bij elkaar. De manier waarop de basislanden omgaan met hun overzeese gebieden is ook anders dan hoe Nederland met de BES-eilanden omspringt. En de manieren waarop de diverse case-eilanden hun lokale zaken regelen, is soms eveneens erg verschillend. De vraag is of we in staat zijn in zulke andere werelden *good practices* te ontdekken, al zouden ze vlak voor onze neus liggen. Kunnen we beoordelen of een *practice* een *good practice* is als we de context niet kennen of de redenen achter de keuzes niet weten? Bijkomend probleem is dat er vaak geen cijfers of onderzoeken beschikbaar zijn die uitwijzen of een werkwijze inderdaad een *good practice* is.

#### *Leerpunten*

Er zijn diverse leerpunten uit het onderzoek naar voren gekomen. De omstandigheden voor het uitvoeren van empirisch onderzoek in de Caribische regio zijn niet te vergelijken met de omstandigheden waaronder je in Europees Nederland empirisch onderzoek kunt doen. Dat maakt dit onderzoek bijzonder interessant en complex. We besteden hieronder nader aandacht aan die omstandigheden, omdat we de *lessons learned* graag willen doorgeven aan andere onderzoekers die dergelijk onderzoek gaan doen. In de eerste plaats is er een groot verschil met Nederland als het gaat om het in kaart brengen van juiste Caribische organisaties en de juiste lokale contactpersonen binnen de betreffende organisaties. In realiteit bleken veel minder contacten te bestaan tussen de eilanden dan we hadden verwacht, wat het insulaire karakter van eilanden en eilandengroepen eens te meer benadrukte. Daarnaast gaven websites van de diverse organisaties wel een beeld, alleen was de informatie op de site vaak verouderd. Telefoonnummers bleken regelmatig niet te kloppen en de telefonische en digitale bereikbaarheid liet soms te wensen over. De kans op een reactie op een e-mail bleek bijzonder klein. Telefonisch contact gaf meer succes waarbij geldt dat de aanhouder wint.

Nog een punt is dat organisaties op de case-eilanden vrij hiërarchisch zijn ingesteld en dat het zonder de hoofdverantwoordelijke functionaris in de organisatie gesproken te hebben, vaak niet mogelijk was om een afspraak te maken. Was deze functionaris op vakantie of om andere reden afwezig, dan kon het wel eens weken duren voordat er contact gelegd was. Verder viel op, dat het lastig was om een interviewtjdstip vast te leggen. Men werkt op de case-eilanden minder met agenda's dan we in Europees Nederland gewend zijn en dat resulteerde er in dat we vaak ter plaatse pas een concrete



afspraken konden maken. Daarnaast was het niet altijd eenvoudig – mogelijk door taalbarrières en cultuurverschillen – om het doel van het onderzoek helder over te brengen. Na het telefonisch contact stuurden we in de regel opnieuw een mail met een toelichting op het onderzoek, waarom we bij deze organisatie een interview wilden afnemen en wat de strekking van de vragen was. Daarna volgde weer een belronde. Soms lukte het om direct een afspraak te maken. Meestal moest er eerst nog elders toestemming worden gevraagd. Dat gold vooral voor de federale organisaties op de USVI en diverse organisaties in Guadeloupe waarbij de toestemmingsprocedures via Parijs lopen. Verschillende interviewverzoeken liggen mogelijk nog op een bureau van een overheidsfunctionaris in de US of Frankrijk. Het uitvoeren van empirisch onderzoek in deze regio vergt, kort samengevat, een lange adem.

De hierboven al genoemde hiërarchische relaties hebben onze onderzoekresultaten mogelijk ook op andere wijze beïnvloed. Zo staan sommige organisaties onder directe invloed van de politiek, waardoor men misschien wat terughoudend is met uitspraken. Wat dat betreft is het de vraag of een eenmalig interview, met eventueel telefonisch *follow-up* contact, een goed beeld heeft kunnen geven van de betreffende organisaties en hun *good practices*. In de Caribische regio moet je vertrouwen vaak echt winnen en kun je dingen alleen voor elkaar krijgen als je de juiste mensen kent. Dat kost tijd. Binnen de randvoorwaarden van dit onderzoek, was er niet voldoende tijd om die contacten op te doen en dat vertrouwen op te bouwen. Omdat de informatie op websites vaak beperkt was, ging een belangrijk deel van de tijd van de interviews op aan het verkrijgen van een beeld van wat de organisatie precies doet. Vervolgonderzoek, bijvoorbeeld in de vorm van observerende participatie of herhaaldelijke diepte-interviews, zou de opbrengst kunnen vergroten.

De diepgang van het onderzoek is mogelijk beïnvloed door de omvang en ambitie van de vraagstelling: in relatief korte tijd moest een schets worden gegeven van de situatie in verschillende werelden, op het terrein van allerlei uiteenlopende thema's. Thema's die bovendien breed zijn, veel facetten kennen en waarbij vaak meerdere organisaties een rol spelen. Ieder case-eiland en ieder thema is een onderzoek op zichzelf waard. Een verdiepend onderzoek per thema zal ongetwijfeld meer *good practices* opleveren. In dit onderzoek hebben we de keuze gemaakt, ons te richten op de praktijk. Om deze *practices* in een bredere wetenschappelijke context te plaatsen, zou verdiepend vervolgonderzoek zich kunnen richten op de wijze waarop de verantwoordelijke ministeries en organisaties in de basislanden beleidsmatig vorm geven aan de samenwerking met hun overzeese gebieden. Beleid en praktijk liggen soms ver uit elkaar. Het zou in dit verband interessant zijn om diepgaander te onderzoeken wat de achtergrond is van beleidskeuzes van de basislanden. Dat is ook een onderzoek op zich want net als in Nederland zijn er in de basislanden diverse ministeries en organisaties met een taak ten aanzien van de overzeese gebieden.

Tot slot willen we hier 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 bureaus het doen. Het onderzoek heeft veel kennis opgeleverd over de case-eilanden en we hebben verschillende *good practices* gevonden die de moeite waard kunnen zijn voor de BES-eilanden. Een nevendoeel was het aanleggen van een lijst met contactpersonen om toekomstige samenwerking te vergemakkelijken.

De reacties van respondenten op het initiatief waren positief. Respondenten waren welwillend om over hun eiland, hun organisatie en hun werk te praten en sommigen waren benieuwd naar hoe het in Caribisch Nederland werkt. Wij denken dat de BES-eilanden niet alleen van de case-eilanden kunnen leren, maar dat de case-eilanden ook van de BES-eilanden kunnen leren. Tijdens het onderzoek kwam naar voren dat er diverse regionale samenwerkingsverbanden zijn, waarbij de BES-eilanden nog niet aangesloten zijn. Gezien de gemeenschappelijke omstandigheden en het feit dat iedere eilandengroep zo zijn eigen sterke punten kent, lijkt het zinvol om meer aansluiting te zoeken bij regionale samenwerkingsprojecten. Caribische eilanden zijn wel geïsoleerd, maar niet alleen.

## Literatuur

- Algemene Rekenkamer. (2018). *Focus op de Nederlandse bijdrage aan de wederopbouw van Sint Maarten*. Den Haag: Algemene Rekenkamer.
- Andrew Austin, D. (2018). *Economic and Fiscal Conditions in the U.S. Virgin Islands*. Washington: Congressional Research Service.
- Balaban, E., & Kendall, R. (2018, December 19). *Brutality Against Prisoners Is Often Unseen. In this Virgin Islands Jail, It Was Caught on Video*. Opgehaald van ACLU.
- Baldacchino, G., & Milne, D. (2006). Exploring sub-national island jurisdictions: An editorial introduction. *The Round Table*, 95(386), 487-502.
- Bancel, N., & Blanchard, P. (. (2017). *The Colonial Legacy in France: Fracture, Rupture, and Apartheid*. Bloomington: Indiana University Press.
- BC en BZK. (2018, 11 14). *Bestuursakkoord Bonaire 2018 - 2020*. Opgehaald van Rijksoverheid.nl: <https://www.rijksoverheid.nl/documenten/rapporten/2018/11/14/bestuursakkoord-bonaire-2018-2022>
- Boatcă, M. (2018). Caribbean Europe: Out of sight out of mind? In B. Reiter, *Constructing the Pluriverse*. Durham and London: Duke University Press.
- Borredon, L. (2011, December 27). Crime and unemployment dog Guadeloupe. *The Guardian*.
- Boudet, A. (2013, October 17). Violence en Guadeloupe : pourquoi l'île est le département le plus meurtrier de France. . *The Huffington Post*.
- Bouman, G., & Jopp, L. (2016). *Korps Politie Caribisch Nederland. Focus, prioriteren, doen*. Den Haag: Ministerie van Veiligheid en Justitie.
- Bresson, J.-L. (2018). *L'arme à feu est le moyen le plus en Guadeloupe et à Saint-Martin utilisé pour commettre un meurtre. Exploitation des données des victimes d'homicides intentionnels enregistrées par l'institut médico-légal des Antilles suite aux décès suspects intervenus*. Observatoire national de la délinquance et des réponses pénales. Paris: Institut National des hautes études de la Sécurité et de la Justice.
- Broek, A. (2011). *De geschiedenis van de politie op de Nederlands - Caribische eilanden, 1893 - 2010. Geboeid door macht en onmacht* . Amsterdam, Leiden: Boom, KITLV Uitgeverij.
- Brummelkamp, G., & Vogels, R. (2018). *Gebruik van passagiersgegevens voor grenscontrole. Evaluatie van de uitvoering van de API-richtlijn*. Zoetermeer: Panteia.
- Bureau for International Narcotics and Law Enforcement Affairs . (2017b). *International Narcotics Control Strategy Report. Money Laundering and Financial Crimes*. United States Department of State.
- Bureau for International Narcotics and Law Enforcement Affairs. (2017). *International Narcotics Control Strategy Report. Drug and Chemical control*. United States Department of State.
- Bureau for International Narcotics and Law Enforcement Affairs. (2019a). *International Narcotics Control Strategy Report. Volume I. Drug and Chemical Control*. Washington: United States Department of State.
- Bureau of International Narcotics and Law Enforcement Affairs. (2019b). *International Narcotics Control Strategy Report. Volume II. Money Laundering*. Washington: United States Department of State.

- CBS. (2015). *Bevolkingstrends: Sociaal en institutioneel vertrouwen in Nederland*. Den Haag, Heerlen: Centraal Bureau voor de Statistiek.
- CBS. (2017). *Jaarrapport 2017 Landelijke Jeugdmonitor*. Den Haag/Heerlen/Bonaire: Centraal Bureau voor de Statistiek.
- CBS. (2017). *Toerisme in Caribisch Nederland 2016*. Kralendijk: Centraal Bureau voor de Statistiek.
- CBS. (2017a). *Trends in the Caribbean Netherlands 2017*. The Hague/Heerlen/Bonaire: Statistics Netherlands.
- CBS. (2018). *Toerisme in Caribisch Nederland 2017*. Kralendijk: Centraal Bureau voor de Statistiek.
- CBS. (2018a). *Trends in the Caribbean Netherlands 2018*. Den Haag: Statistics Netherlands.
- CDEMA. (2017). *Hurricane Irma Situation Report #9*. St. Michael: Caribbean Disaster Emergency Management Agency.
- Chauvin, S., Clegg, P., & Cousin, B. (2018). *Euro-Caribbean Societies in the 21st Century. Offshore finance, local élites and contentious politics*. London and New York: Routledge.
- Chivallon, C. (2009). Guadeloupe and Martinique and the fight against "profitation": a new twist to an old story in the French Caribbean. *Justice spatiale/Spatiale Justice*, 1.
- Church, C. (2017). *Paradise Destroyed Catastrophe and Citizenship in the French Caribbean*. Lincoln and London: University of Nebraska Press.
- CIA Factbook. (2018). The World Factbook: Virgin Islands. Opgehaald van cia.gov: <https://www.cia.gov/library/publications/the-world-factbook/geos/vq.html>
- Clegg, P. (2005). Extended Statehood In The Caribbean: The UK Caribbean Overseas Territories: Extended Statehood And The Process Of Policy Convergence. *Rozenberg Quarterly. The Magazine*.
- Clegg, P. (2009). Governing the UK Caribbean Overseas Territories: a two-way perspective. *Governance in the non-independent Caribbean*, 3-23.
- Clegg, P. (2017). The global financial crisis and its aftermath: economic and political recalibration in the non-independent Caribbean. *UWE Resarch*.
- Clegg, P., Dunwoodie-Stirton, F., & Cole, P. (2016). Human rights in the overseas territories: in policy but not in practice? *Commonwealth & Comparative Politics*, 54(1), 46-68.
- College voor de Rechten van de Mens. (2013). *Advies: Gelijke behandeling bij de toepassing van het Kinderrechtenverdrag in Caribisch Nederland*. College voor de Rechten van de Mens.
- College voor de Rechten van de Mens. (2016a). *Armoede, sociale uitsluiting en mensenrechten*. Utrecht: College voor de Rechten van de Mens.
- College voor de Rechten van de Mens. (2016b). *Naar een mensenrechtelijk aanvaardbaar voorzieningenniveau voor Caribisch Nederland*. College voor de Rechten van de Mens.
- Commissie Spies. (2015). *Vijf jaar verbonden: Bonaire, Sint Eustatius, Saba en Europees Nederland*. Den Haag.
- Commissie van Wijzen. (2018). *Nabijheid of distantie; een wereld van verschil*. Wassenaar en Santa Cruz.
- Contrôleur général des Lieux de Privation de Liberté. (2015). *Rapport de visite: Centre pénitentiaire de Baie-Mahault*. Paris: Contrôleur général des Lieux de Privation de Liberté.
- Contrôleur général des Lieux de Privation de Liberté. (2017). *Rapport de visite: Pôle de psychiatrie du centre hospitalier universitair de Pointe-à-Pitre*. Paris: Contrôleur général des Lieux de Privation de Liberté.

- CountryEconomy (2016). *Netherlands GDP - Gross Domestic Product*. Opgehaald van countryeconomy.com: <https://countryeconomy.com/gdp/netherlands?year=2016>
- Daniel, J. (2005). The French Departments D'Outre Mer. Guadeloupe and Martinique . In D. Kruijt, & L. De Jong, *Extended Statehood in the Caribbean: Paradoxes of Quasi Colonialism, Local Autonomy, and Extended Statehood in the USA, French, Dutch and British Caribbean*. Rozenberg Publishers: Amsterdam.
- Den Bak, R. R., Popma, A., Nauta-Jansen, L. M., Nieuwbeerta, P., Marchena-Slot, A., Koenraadt, F., & Jansen, J. M. (2018). *Inventarisatie van psychosociale criminogene factoren en neurobiologische kenmerken bij mannelijke gedetineerden in de Justitiële Inrichting Caribisch Nederland*. Den Haag: WODC.
- Denters, e. a. (2006). *De relatie tussen goed overheidsbestuur en sociaal-economische ontwikkeling in het Caribisch gebied*. Amsterdam: Amsterdam Institute for International Development (AIID).
- DJSCS . (2018). *Les Chiffres clés de la Jeunesse*. Basse-Terre: Direction de la Jeunesse, des Sports et de la Cohésion Sociale de Guadeloupe.
- DSP-groep. (2015). *Vijf jaar Caribisch Nederland. Werking van de nieuwe bestuurlijke structuur*. Amsterdam: DSP-groep.
- Dunwoodie Stirton, F. (2016). Human rights in the overseas territories: in policy but not in practice? *Commonwealth & Comparative Politics*.
- European Commission (2017). *The Outermost Regions European Lands in the World*. Luxembourg: Publications Office of the European Union.
- Evaluatiecommissie justitiële rijks wetten. (2015). *Eindverslag evaluatiecommissie justitiële rijks wetten*. Den Haag: Evaluatiecommissie justitiële rijks wetten, WODC.
- Expertisecentrum Europees Recht. (2018, 12 15). Opgehaald van [www.minbuza.nl](http://www.minbuza.nl): <http://www.minbuza.nl/ecer/dossiers/landen-en-gebieden-overzee-lgo>
- FEMA. (2018). *2017 Hurrigan Season After-Action Report*. Washington D.C.: FEMA.
- Ferdinand, M., Oostindie, G., & Veenendaal, W. (2019). A global comparison of non-sovereign island territories: the search for 'true equality'. *Island Studies Journal (ahead of print)*.
- Foreign & Commonwealth Office. (1999). *Partnership for Progress and Prosperity. Britain and the Overseas Territories*. London: Foreign and Commonwealth Office.
- Foreign & Commonwealth Office. (2012). *The Overseas Territories. Security, Succes and Sustainability*. London: The Stationery Office Limited.
- Gahman, L., & Thongs, G. (2017, September 21). *In the Caribbean, colonialism and inequality mean hurricanes hit harder*. Opgehaald van phys.org: <https://phys.org/news/2017-09-caribbean-colonialism-inequality-hurricanes-harder.html>
- George, C. (2015). *E bèrdat di Boneiru. De waarheid van Bonaire*. Kralendijk, Bonaire: Nectar publishing.
- Hantrais, L. (2008). *International comparative research. Theory, methods and practice*. Basingstoke, New York: Palgrave Macmillan.
- Hill, A. (2018, 10 September). Migration: how many people are on the move around the world? *The Guardian*.
- Hoebe, D. (2015). Procesanalyse Bonaire International Airport. Een onderzoek naar de processen van verschillende organisaties/bedrijven op de luchthaven Bonaire International Airport. KMar.
- Hoogers, H., & Karapetian, G. (2019). *Het Koninkrijk tegen het licht*. Groningen: Rijksuniversiteit Groningen. Faculteit Rechtsgeleerdheid.

- House of Commons Foreign Affairs Committee. (2018). *The UK's response to hurricanes in its Overseas Territories. Fifth Report of Session 2017-19*. London: House of Commons.
- House of Commons. Foreign Affairs Committee. (2019). *Global Britain and the British Overseas Territories: Resetting the Relationship*. London: House of Commons.
- Ijsbeer, G. (2018). *Undocumented and legal Venezueland migration to Bonaire*. vertrouwelijk, ongepubliceerd document.
- Immerwahr, D. (2019). *How to hide an empire: a history of the Greater United States*. New York: Farrar, Straus and Giroux.
- Index Mundi (2018). *British Virgin Islands Demographics Profile 2018*. Opgehaald van indexmundi.com: [https://www.indexmundi.com/british\\_virgin\\_islands/demographics\\_profile.html](https://www.indexmundi.com/british_virgin_islands/demographics_profile.html)
- InSight Crime. (2018). *Venezuela: A Mafia State? Venezuela had become a hub of organized crime*. Medellín: InSight Crime.
- Inspectie Justitie en Veiligheid. (2018). *Onderzoek naar het systeem van de rampenbestrijding op de BES-eilanden. Incidentonderzoek naar aanleiding van de passage van de orkanen Irma, Jose en Maria*. Den Haag: Ministerie van Justitie en Veiligheid.
- Inspectie Veiligheid en Justitie. (2014a). *Nulmeting organisatie rampenbestrijding Bonaire*. Den Haag: Ministerie van Veiligheid en Justitie.
- Inspectie Veiligheid en Justitie. (2014b). *Nulmeting organisatie rampenbestrijding Saba*. Den Haag: Ministerie van Veiligheid en Justitie.
- Inspectie Veiligheid en Justitie. (2014c). *Nulmeting organisatie rampenbestrijding Sint Eustatius*. Den Haag: Ministerie van Veiligheid en Justitie.
- Izarali, M. (2018). *Crime, Violence and Security in the Caribbean*. New York: Routledge.
- Jaitman, L. (2017). *The Cost of Crime and Violence. New evidence and Insights in Latin America and the Caribbean*. Washington: Inter-American Development Bank.
- Kloosterboer, K. (2013). *Kind op Bonaire, Sint Eustatius en Saba. Kinderrechten in Caribisch Nederland*. Unicef.
- Kloosterboer, K., & Esser, A. (2017). *Met het oog op de kinderen. Naar een monitoringsinstrument voor kinderrechten op de BES-eilanden*. Kind met recht!
- KLPD-Dienst IPOL. (2009). *Criminaliteitsbeeldanalyse Bonaire 2008*. Zoetermeer: Dienst IPOL.
- Knops, R. (2018, 11 16). *Aanbiedingsbrief bij bestuursakkoord Bonaire 2018 - 2020*. Opgehaald van [www.rijksoverheid.nl](https://www.rijksoverheid.nl/documenten/kamerstukken/2018/11/16/aanbiedingsbrief-bij-bestuursakkoord-bonaire-2018-2022):  
<https://www.rijksoverheid.nl/documenten/kamerstukken/2018/11/16/aanbiedingsbrief-bij-bestuursakkoord-bonaire-2018-2022>
- Koninkrijksrelaties.nu. (2018, 11 13). Opgehaald van [Koninkrijksrelaties.nu](https://koninkrijksrelaties.nu/2018/11/13/geen-harde-ingreep-op-bonaire-maar-wel-vrijwillige-overdracht-van-de-macht/):  
<https://koninkrijksrelaties.nu/2018/11/13/geen-harde-ingreep-op-bonaire-maar-wel-vrijwillige-overdracht-van-de-macht/>
- Kooi, C., Jong, A. d., Kalverboer, M., & Vreeburg, E. (2017). *Als je het ons vraagt. De Kinderombudsman op Kinderrechtentour in Caribisch Nederland*. Den Haag: De Kinderombudsman.
- Koolen, K. (2010). *Nos dushi Boneiru! Zoeken naar authenticiteit in een tijdperk mondialisering mobiliteit en de staatkundige hervorming op Bonaire*. Utrecht: Universiteit Utrecht.
- Korsten, A. (2008). *Internationaal - vergelijkend onderzoek. Typen onderzoek, methodologische aspecten en voorbeelden op het terrein van vergelijking van overheidsbeleid, culturen, organisaties en management*.

- Kustwacht. (2018). *Jaarverslag 2017*. Kustwacht voor het Koninkrijk der Nederlanden in het Caribisch Gebied.
- Laan, F. v. (2017). *Transnational organised crime. Thematic Study Clingendael Strategic Monitor 2017*. Den Haag: Netherlands Institute of International Relations 'Clingendael'.
- Leertouwer, E., & Zaalberg. (2015). *Achtergronden van de detentieratio in Caribisch Nederland*. Wetenschappelijk Onderzoek- en Documentatiecentrum. Ministerie van Veiligheid en Justitie. Den Haag: WODC.
- Maguire, E. (2014). *A review of global and regional trends likely to impact crime in the Dutch Caribbean*. Washington DC: American University .
- Maingot, A. (1994). *The united States and the Caribbean. Challenges of an Asymmetrical Relationship*. Boulder: Westview Press.
- Marchena-Slot, A. (2012). *Detentie van jeugdigen in Curacao*. Oisterwijk: Wolf Legal Publishers.
- Marchena-Slot, A. (2017). Juvenile justice and adolescence: A comparison within the Kingdom of the Netherlands. In T. Liefwaard, & S.-N. eds., *The united Nations Conventions on the Rights of the Child. Taking Stock after 25 years and looking ahead* (pp. 913-927). Leiden: Brill/Nijhof.
- McCarthy, J. (2018, Januari 23). United Nations report: U.S. Virgin Islands is the new murder capital of the Caribbean and fourth overall in the world. *VI FreePress*.
- Michael, N., Valmond, J., Ragster, L., & Brown, D. C. (2019). *Community Needs Assessment: Understanding the Needs of Vulnerable Children and Families in the U.S. Virgin Islands Post Hurricanes Irma and Maria*. Saint Thomas: Caribbean Exploratory Research Center. University of the Virgin Islands.
- Ministère des Outre-mer & Ministère de l'Interieur. (2016). *Plan sécurité outre-mer*. Parijs: Ministère des Outre-mer & Ministère de l'Interieur.
- Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties. (2014). *Meerjarenprogramma Caribisch Nederland 2015-2018*. Den Haag: Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties.
- Ministeries van Veiligheid en Justitie. (2013). *Evaluatierapport inzake het gebruik van Advance Passenger Information*. Den Haag: Ministerie van Justitie en Veiligheid.
- Ministerie van Veiligheid en Justitie. (2014). *Factsheet: De jeugdige in het jeugdstraf(proces)recht*. Den Haag: Ministerie van Veiligheid en Justitie.
- Ministerie van Veiligheid en Justitie. (2016). *Verdere ontwikkeling van de de veiligheids- en justitieketen in Caribisch Nederland*. Den Haag: Ministerie van Veiligheid en Justitie.
- Ministerie van Volksgezondheid, Welzijn en Sport. (2016a). *Beleidsdoorlichting gezondheidszorg, jeugdzorg en publieke gezondheidszorg in Caribisch Nederland*. Den Haag: Ministerie van Volksgezondheid, Welzijn en Sport.
- Ministerie van Volksgezondheid, Welzijn en Sport. (2016b). *Inventariserend onderzoek maatregelen huiselijk geweld en kindermishandeling BES-eilanden*. KST-28345-170, Den Haag.
- Ministry of Justice. (2012). *A New Approach to the British Overseas Territories. Justice assistance engagement plan*. London: Ministry of Justice.
- Mooij, A., Tijssens, I., & Van der Mark, J. (2013). *Veiligheidsbeeld BES-eilanden 2013*. Zoetermeer: DLIO.
- Nauta, O. (2007). *Checks-and-balances in Caribische bestuurssystemen. Een evaluatie van Aruba, de Nederlandse Antillen, Barbados, Anguilla en Saint Martin*. Amsterdam: Nauta & Van Gennip. Onderzoek en advies.

- Nauta, O. (2014). Waarborging van goed bestuur in de West. Voorstel voor een werkbare invulling van de waarborgfunctie in de Caribische rijkdelen. *Nederlands Juristenblad*(36).
- Nauta, O., & Van Egmond, P. (2015). *Inrichting en organisatie Brandweerkorps en Korps Politie Caribisch Nederland*. DSP-groep. Amsterdam: DSP-groep.
- NRC. (2010, oktober 11). Antillen begroeten nieuwe status met gemengde gevoelens. *NRC Handelsblad*.
- Numa, G. (2018). Colonial heritages and continuities in Guadeloupe and Martinique. In S. Chauvin, P. Clegg, & B. Cousin, *Euro-Caribbean Societies in the 21st Century. Offshore finance, local élites and contentious politics*. Oxon, New York: Routledge.
- Numbeo. (2019). *Cost of Living Comparison Between United Kingdom and British Virgin Islands*. <https://www.numbeo.com/>
- Numbeo. (2019a). *Cost of Living Comparison Between United States and US Virgin Islands*. <https://www.numbeo.com/>
- O'Brien, D., & Epp, J. (2004). Legal Aid in the British Overseas Territories. *Common Law World Review*, 33(2).
- OECS Legal Unit. (2007). *Draft Child Justice Bill rev III*. OECD.
- ONDR. (2018). *L'arme à feu est le moyen le plus utilisé pour commettre un meurtre en Guadeloupe et à Saint-Martin*. Parijs: Observatoire National de la Délinquance et de des Réponse Pénale .
- Oostindie, G. (2016, februari). Geschiedenis en betekenis van Antilliaanse migratie. *Demos, bulletin over bevolking en samenleving*, 32, 5 - 7.
- Oostindie, G., & Klinkers, I. (2012). *Gedeeld Koninkrijk. De ontmanteling van de Nederlandse Antillen en de vernieuwing van de trans-Atlantische relaties*. Amsterdam: Amsterdam University Press.
- Openbaar Lichaam Bonaire. (2014). *Startnotitie integraal en geïntegreerd veiligheidsbeleid Bonaire 2015 - 2019*. Kralendijk, Bonaire: Openbaar Lichaam Bonaire.
- Openbaar Ministerie. (2016). *Perspectief op de criminaliteitsbestrijding 2016 - 2021*. Willemstad, Curacao: Parket Procureur-Generaal Curacao, Sint Maarten, Bonaire, Sint Eustatius & Saba.
- Openbaar Ministerie BES. (2017). *Jaarplan 2018*. Kralendijk, Bonaire: Openbaar Ministerie Bonaire, Sint Eustatius & Saba.
- PAHO. (2012). *Mental Health and Psychosocial Support in Disaster Situations in the Caribbean. Core Knowledge for Emergency Preparedness and Response*. Washington: Pan American Health Organisation.
- Place, J. E. (2018). Synthèse régionale. Une activité bien orientée malgré les cyclones. *Insee Conjoncture Guadeloupe*, 4.
- Pro Facto. (2015). *Vijf jaar Caribisch Nederland. De werking van wetgeving*. Groningen: Pro Facto.
- Pro Facto. (2018). *Evaluatie van de Wet toelating en uitzetting BES*. Den Haag: WODC, ministerie van Justitie en Veiligheid.
- Raad voor de rechtshandhaving. (2014). *Justitiële Inrichting Caribisch Nederland (JICN)*. Bonaire: Raad voor de rechtshandhaving.
- Raad voor de rechtshandhaving. (2015). *Infrastructuur corruptiebestrijding op Bonaire, Sint Eustatius en Saba. Inspectieonderzoek van de Raad voor de rechtshandhaving*. Kralendijk, Bonaire: Raad voor de rechtshandhaving.
- Raad voor de rechtshandhaving. (2016a). *Preventie van jeugdcriminaliteit in Bonaire, Sint Eustatius en Saba*. BES: Raad voor de rechtshandhaving.



- Raad voor de rechtshandhaving. (2016b). *Onderzoek aanpak van de bestrijding van atrako's op Bonaire*. BES: Raad voor de rechtshandhaving.
- Raad voor de rechtshandhaving. (2016c). *Opvang en behandeling van personen met een gedragsstoornis of een verslaving in de strafrechtsketen op Bonaire, Sint Eustatius en Saba*. 2016: Raad voor de Rechtshandhaving.
- Raad voor de rechtshandhaving. (2016d). *Review-onderzoek opsporingsproces recherche op Bonaire Sint Eustatius en Saba*. BES: Raad voor de Rechthandhaving.
- Raad voor de Rechtshandhaving. (2017a). *Review-onderzoek Justitiële Inrichting Caribisch Nederland (JICN). Een quick scan van de opvolging van aanbevelingen*. Bonaire: Raad voor de Rechtshandhaving.
- Raad voor de rechtshandhaving. (2017b). *De staat van de rechtshandhaving 2016*. BES: Raad voor de rechtshandhaving.
- Raad voor de rechtshandhaving. (2017c). *Vreemdelingbeleid Caribisch Nederland. Toezicht en handhaving*. BES: Raad voor de rechtshandhaving.
- Raad voor de rechtshandhaving. (2017d). *De uitwisseling van politieke en justitiële gegevens binnen het Koninkrijk met het accent op Bonaire, Sint Eustatius en Saba. Inspectieonderzoek van de Raad voor de rechtshandhaving naar de uitwisseling van gegevens in het kader van de opsporing*. Raad voor de rechtshandhaving.
- Raad voor de rechtshandhaving. (2018). *De staat van de rechthandhaving Caribisch Nederland 2017*. BES: Raad voor de rechthandhaving.
- Reijntjes. (2002). Bestrafing op de Antillen; hoge strafmaat, harde strafexecutie. *Justitiële Verkenningen*(01), 67-78.
- Rijksoverheid. (2018, 12 18). *Taken minister Dekker*. Opgehaald van rijksoverheid.nl: <https://www.rijksoverheid.nl/regering/bewindspersonen/sander-dekker/taken>
- Remeur, C. (2017). *Understanding the rationale for compiling 'tax' haven' lists*. Opgehaald van [http://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/BRIE/2017/614633/EPRS\\_BRI\(2017\)61463\\_3\\_EN.pdf](http://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/BRIE/2017/614633/EPRS_BRI(2017)61463_3_EN.pdf).
- Remeur, C. (2018). *Listing of tax havens by the EU*. Opgehaald van europarl.europa.eu: <https://www.europarl.europa.eu/cmsdata/147412/7%20-%2001%20EPRS-Briefing-621872-Listing-tax-havens-by-the-EU-FINAL.PDF>.
- Roberts, A. (2018, March 14). U.S. Attorney Speaks Out About Territory's Porous Borders. *The St. John Source*.
- Roopnarine, L. (2011). St. Croix's Secession Movement in the United States Virgin Islands: Sentimental or Serious. *Journal of Eastern Caribbean Studies*, 43-66.
- Ruitenbeek, D. v. (2018). *Huntu kontra kriminalidat na Boneiru. De mogelijkheden van integrale samenwerking in de aanpak van criminaliteit op Bonaire (scriptie)*. Apeldoorn: Politieacademie.
- SAMHSA. (2017). *Greater Impact: How Disasters Affect People of Low Socioeconomic Status*. Rockville: Substance Abuse and Mental Health Services Administration .
- SCP. (2015). *Vijf jaar Caribisch Nederland. Gevolgen voor de bevolking*. Den Haag: Sociaal en Cultureel Planbureau.
- Smith, D. (2018, 2 March). Outside criminals in local gang war, narcotics feud. *BVNews*.

- Springer, E. (2015, 29 April). International Accreditation for Disaster Management in the British Virgin Islands. *BVI.org*
- Stel, M., Ketelaar, D., Gutteling, J., Giebels, E., & Kerstholt, J. (2017). *Het alarmeren en informeren van kwetsbare groepen bij crisissituaties*. Den Haag: WODC.
- Stijnen, R. (2011). *Rechtsbescherming: waarborging en rechtsmiddelen in het straf- bestuurs- en Europees recht*. Den Haag: Wolters Kluwer.
- Straatmeijer, J. (2018). *Onderzoek naar een ijkpunt voor het sociaal minimum in Caribisch Nederland*. Amsterdam: Regioplan.
- Sutton, P. (1999). What are the Priorities for Small States in the International System? *The Round Table*, 397-402.
- Thongs, G. (2017, September 11). Escape from Hurricane Irma was not an option for most of us in the Caribbean. *The Guardian*.
- Torruela, J. (2013). Ruling America's Colonies: The Insular Cases. *Yale Law & Policy Review*, Volume 32(Issue 1).
- UK aid & UNICEF. (2015). *Current State of Legislation in the British Overseas Territories from a Children's Right Perspective*. Hastings & Barbados: UNICEF.
- UNDP. (2018). *Hurricanes Irma and Maria: One year on. From early recovery to long-term resilience in the Caribbean*. New York: United Nations Development Programme.
- UNICEF. (2016). *Situation Analysis of Children in the British Virgin Islands*. Hastings & Christ Church: UNICEF.
- Unicef. (2018). *Jaarverslag 2017*. Unicef Nederland.
- UNODC. (2010). *The Threat of Transnational Organized Crime*. Vienna: United Nations Office On Drugs and Crime.
- UNODC. (2012). *Transnational Organized Crime in Central America and the Caribbean*. Vienna: United Nations Office on Drugs and Crime.
- UNODC. (2013). *United Nations Principles and Guidelines on Acces to Legal Aid in Criminal Justice System*. New York: United Nations.
- UNODC. (2017). *The drug problem and organized crime, illicit financial flows, corruption and terrorism*. Vienna: United Nations Office on Drugs and Crime.
- UN-OHRLS. (2011). *Small Island Developing States. Small Island Big(ger) Stakes*. New York: United Nations.
- US Virgin Islands Government. (2018). *Transforming Through Recovery. United States Virgin Islands First-Year Progress Report*. United States Virgin Islands: Government of the United States Virgin Islands.
- USVI Hurricane Recovery and Resilience Task Force. (2018). *USVI Hurricane Recovery and Resilience Task Force*. United States Virgin Islands.
- Van Bennekom, T. (2012). *De tragiek van Bonaire. Nederlands onvermogen op een eiland waar niets is wat het lijkt*. Leersum: Village/VanDorp Educatief.
- Van der Laan, A., & Beerthuizen, M. (2018). *Monitor Jeugdcriminaliteit 2017. Ontwikkelingen in de geregistreerde jeugdcriminaliteit in de jaren 2000 tot 2017*. Den Haag: WODC/CBS.
- Van der Molen, I., Berendsen, J., Gerardts, R., Haverkort, B. R., Meijerink, B. J., Misana-Ter Huurne, E. Rojer, G., Schoop, R., Torenvlied, R. (2017). *Verkenning doelrealisatie communicatiemiddelen Caribisch Nederland*. Den Haag: WODC.

- Van der Zee, S., & Hoebé, D. (2019). *Veiligheidsbeeld BES 2018. Een onderzoek naar praktische handvatten om criminaliteit en onveiligheid op Bonaire, Sint Eustatius en Saba aan te pakken*. Oranjestad, Bonaire: Openbaar Ministerie BES.
- Van Hoecke, M. (2015, december). Methodology of comparative legal research. *Law and Method*, 1-35.
- Van Rijn, A. (2019). *Handboek Caribisch Staatsrecht*. Den Haag: Boom Juridisch.
- Veenendaal, W. (2013). *Politics and democracy in microstates: a comparative analysis of the effects of size on contestation and inclusiveness*. W. Wöhrmann Print Service.
- VITEMA. (2016). *The Virgin Islands Territorial Emergency Operations Plan*. United States Virgin Islands: Virgin Islands Territorial Emergency Management Agency.
- Wijkhuis, V., Domrose, J., & Duin, M. v. (2018). *Orkaan Irma treft Sint Maarten en Caribisch Nederland. Een evaluatie van het door het ministerie van IenW geleverde crisismanagement*. Arnhem: Instituut Fysieke Veiligheid.
- Wilkinson, R., & Pickett, K. (2009). *Why Greater Equality Makes Societies Stronger*. New York, Berlin, London, Sydney: Bloomsbury Press.
- VI moving centre. *Virgin Islands Demographics*. Opgehaald van [vimovingcenter.com: https://www.vimovingcenter.com/statistics/](https://www.vimovingcenter.com/statistics/)
- World Meteorological Organization (2018). *Caribbean 2017 Hurricane Season: An Evidence-Based Assessment of the Early Warning System*. Opgehaald van [https://public.wmo.int/en:https://library.wmo.int/index.php?lvl=notice\\_display&id=20700#.XS3xfi2iHow](https://public.wmo.int/en:https://library.wmo.int/index.php?lvl=notice_display&id=20700#.XS3xfi2iHow)
- World Prison Brief. (2013). *Virgin Islands (USA)*. Opgehaald van [prisonstudies.org: http://www.prisonstudies.org:country/virgin-islands-usa](http://www.prisonstudies.org:country/virgin-islands-usa)
- World Prison Brief. (2019). *Guadeloupe (France)*. Opgehaald van [prisonstudies.org: http://www.prisonstudies.org:country/guadeloupe-france](http://www.prisonstudies.org:country/guadeloupe-france)
- YEP. (2016). *YEP facts. Youth Empowerment Project*. 2016: YEB.

## Bijlage I Kerngegevens BES-eilanden en case-eilanden

	Bevolkings omvang <sup>286</sup>	Oppervlak te (km <sup>2</sup> )	GDP (per capita) <sup>287</sup>	Aanwezigheid luchthaven (lokaal / internationaal)	Aanwezigheid en naam ferry
Bonaire	19.500	288	\$22.500	Internationaal	Geen
Sint Eustatius	3.300	21	\$26.100	Lokaal	Geen
Saba	2.200	13	\$24.200	Lokaal	Fort Bay
<b>BVI</b>	<b>35.000</b>	<b>153</b>	<b>\$34.200</b>		
Tortola	23.500	56		Internationaal	West End, Road Town, Baugher's Bay, Trellis Bay, Marina Cay
Virgin Gorda	4000	21		Lokaal	The Valley, Gun Creek, BEYC, Saba Rock, Leverick Bay
Anegada					Setting Point
Peter Island					Peter Island Resort & Yacht Harbour
Jost van Dyke					Great Harbour
<b>USVI</b>	<b>107.000</b>	<b>350</b>	<b>\$37.000</b>		
St Croix				Lokaal	Gallows Bay Dock
St Thomas				Lokaal	Crown Bay, Red Hook Ferry Terminal, Charlotte Amalie
St John					The Creek, Cruz Bay Ferry Dock
Water Island					Water Island Dock
<b>Guadeloupe</b>	<b>380.000</b>	<b>1700</b>	<b>\$25.820</b>		
Grande Terre				Internationaal	Pointe-a-Pitre Ferry Docks
Basse Terre				Lokaal	Trois Rivieres Dock
Marie Galante				Lokaal	Marie-Galante Ferry Dock
Terre-de-Haut				Lokaal	Terre-de-Haut Ferry Dock
Terre-de-Bas				Lokaal	Terre-de-Bas Dock
La Désirade				Lokaal	Beauséjour

<sup>286</sup> Data uit 2017 of meest recent indien aanwezig.

<sup>287</sup> Data uit 2016 of meest recent indien aanwezig.

## Bijlage II Topiclijst

<b>Topiclijst regionale <i>good practices</i> rechtshandhaving en veiligheid</b>	
<b>A. Detentievoorzieningen</b>	
Bij detentievoorzieningen moet in het kader van dit onderzoek onder meer worden gedacht aan het strafklimaat, de detentieratio, verschillende typen penitentiaire inrichtingen en hun locatie, voorzieningen voor kwetsbare groepen en voorzieningen in inrichtingen, waaronder de mogelijkheden om te werken, te studeren en te resocialiseren.	
1	Verschillen in strafklimaat en detentieratio
2	Organisatie, differentiatie en locatie van penitentiaire inrichtingen en forensische klinieken
3	Omgaan met tekorten aan detentieplaatsen en spreiding bepaalde groepen gedetineerden
4	Resocialisatie en nazorg na detentie
<b>B. Jeugdstrafrecht</b>	
Het item jeugdstrafrecht heeft betrekking op de 'officiële' reactie op criminaliteit van jeugdigen, zowel preventief, strafrechtelijk als civielrechtelijk, maar ook op de mogelijkheden die er zijn voor alternatieve afdoening en resocialisatie.	
1	Beleid voor preventie van jeugdcriminaliteit en interventiemogelijkheden
2	Alternatieven voor strafrechtelijke afdoening van jeugdcriminaliteit
3	Wetgeving waarin de strafrechtelijke reactie op jeugdcriminaliteit is geregeld
4	Detentievoorzieningen en resocialisatieprogramma's voor jeugdigen
<b>C. Organisatie van juridische beroepen</b>	
Bij het item organisatie van juridische beroepen gaat het om de toegang tot het recht, zoals de toegang tot informatie over de wet en klachtenprocedures, de aanwezigheid van beoefenaren van juridische beroepen en de mogelijkheid een procedure te voeren of zich te laten verdedigen.	
1	Regeling rechtsbescherming en toegang tot rechtsbijstand
2	Voorzieningen voor burgers voor informatie over de wet, hun rechten en procedures
3	Beschikbaarheid advocatuur, notariaat en gerechtsdeurwaarders
4	Efficiëntie en effectiviteit gerechtelijke procedures
<b>D. Crisisbeheersing</b>	
Onder crisisbeheersing wordt in dit onderzoek verstaan: de wijze waarop wordt getracht zware noodsituaties te voorkomen of te beheersen en nazorg te bieden.	
1	Organisatie crisisbeheersing en oplossen van knelpunten
2	Alertering bevolking, in het bijzonder moeilijk bereikbare groepen

3	Wederzijdse hulp tussen de eilanden en hulp uit het 'basisland'
4	Herstel en nazorg
<b>E. Grensbewaking</b>	
Bij het item grensbewaking draait het om <i>good practices</i> op het terrein van het controleren van het grensoverschrijdend verkeer via luchthavens, zeehavens en kustlijnen van mensen en goederen.	
1	Betrokken organisaties en samenwerkingsverbanden
2	Apis-systemen en aansluiting op relevante databases
3	Bestrijding van grensoverschrijdende criminaliteit
4	Illegale migratie en vreemdelingtoezicht
<b>F. Wederzijdse informatievoorziening</b>	
Wederzijdse informatievoorziening wil zeggen de wijze waarop informatie van rechtshandavingsinstanties wordt uitgewisseld op eilandelijk niveau, tussen de eilanden van een eilandengroep, met het basisland, binnen de regio en internationaal.	
1	Vastlegging van informatie op eilandelijk niveau en informatiesturing
2	Regelgeving op het terrein van informatie-uitwisseling, waaronder MOU's
3	Ondersteuning informatiedeling door ICT-systemen
4	Daadwerkelijke uitwisseling van informatie
<b>G. Algemeen</b>	
Bij alle onderwerpen wordt aandacht besteed aan de rol van het basisland. Wat wordt vanuit het basisland geregeld en wat regelen de eilanden zelf? Ook komt de samenwerking met het basisland aan de orde en zal er aandacht zijn voor de verhoudingen tussen de eilanden die tot dezelfde eilandengroep behoren. Hoewel de nadruk ligt op <i>good practices</i> wordt tevens gekeken naar <i>worst practices</i> . Wat is er al geprobeerd en wat bleek in de praktijk niet te werken?	



## Research into good practices in the Caribbean

We are conducting research on behalf of the Ministry of Justice (WODC) of the Netherlands. The aim of the research is to gain insights into good practices in the field of law enforcement and the safeguarding of the rule of law on Caribbean islands that have a similar relationship with their former 'mother countries' as the Dutch Caribbean countries and islands. The central question in this study is: 'What can the Netherlands learn from the way in which these countries have organized law enforcement and the rule of law in their overseas territories?'. Highlighted themes include border control, juvenile criminal law, access to justice, crisis management, detention facilities, and exchange of information.

Another aim of this study is to draw up a list of contact persons to aid cooperation of Dutch Caribbean organisations with organisations in other parts of the Caribbean. We will be 'collecting' names, positions, email addresses and telephone numbers for the Dutch Ministerie of Justice, so they know who to call when certain questions arise. When participating in this study, you agree with the fact that your name will appear on that list. The list will be solely used by Dutch Government officials.

You are invited to participate in this study by allowing us to interview you. The interview will be conducted by Simone van der Zee and Beitske Meinema. With your permission, the interview will be audio taped.

111

If you feel that you have been harmed as a direct result of participating in the study, or if you have other questions regarding the study and your rights, please contact Simone van der Zee (Simone@rs-caribbean.com) or Beitske Meinema (beitske\_meinema@hotmail.com).

Your signature on this form means that you understand the information presented and that you want to participate in the study. You understand that participation is voluntary and that you may withdraw from the study at any time.

---

Signature of Participant

---

Date



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