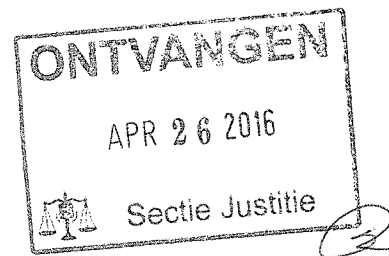


Philipsburg, 26 april 2016
BF/175/4/2016/RVRHSXM

Zijne excellentie minister van Justitie,
dhr. E. Kiridongo

Onderwerp: De Staat van de rechtshandhaving Sint Maarten 2015

Geachte heer Kiridongo,



Overeenkomstig artikel 33 Rijkswet Raad voor de rechtshandhaving ontvangt u hierbij de Staat van de rechtshandhaving, zijnde een verslag over de staat van de rechtshandhaving in Sint Maarten naar aanleiding van de werkzaamheden van de Raad in 2015. Dit verslag wordt zowel aangeboden aan de Minister van Justitie als aan de Staten.

Hoogachtend,

Namens de Raad voor de rechtshandhaving,

mr. F.R. Richards

Voorzitter

De Staat van de rechtshandhaving in Sint Maarten

Op grond van artikel 33 Rijkswet Raad voor de rechtshandhaving brengt de Raad voor de rechtshandhaving (hierna: de Raad), jaarlijks een verslag uit over de bevindingen die in het voorafgaande jaar zijn opgedaan en waarvan het karakter de individuele inspecties en rapporten ontstijgt.

Sinds medio 2012 voert de Raad inspecties uit op het functioneren van de keten met het oog op kwaliteit, beheer en effectiviteit. Ook onderzoekt de Raad de justitiële samenwerking tussen de landen binnen het Koninkrijk.

Voor 2013 heeft de Raad een Staat van de rechtshandhaving uitgebracht, voor wat betreft de drie landen die onder het werkteerrein van de Raad vallen.

De Staat van de rechtshandhaving 2014 had betrekking op alleen Sint Maarten. De voorliggende Staat van de rechtshandhaving 2015 is eveneens opgesteld met de blik gericht op Sint Maarten.

Net als in voorgaande jaren constateert de Raad in zijn algemeenheid bij al zijn inspecties een toegewijde inzet van alle betrokkenen. De wil en ambitie om een deugdelijk functionerende justitiële keten op aanvaardbaar niveau te krijgen, liggen aan de basis voor het bereiken van die doelstelling. In de omstandigheden waaronder zij hun werkzaamheden uitvoeren en waarbinnen tevens nog ruimte moet zijn om aan de verwachtingen van ontwikkeling te kunnen voldoen, schort het aan mogelijkheden.

Uit specifieke onderzoeken komt onder andere het volgende naar voren.

Review Jeugdreclassering (2015): Van de zestien aanbevelingen uit het onderzoek Jeugdreclassering uit 2013, heeft de Raad in 2015 kunnen vaststellen dat de helft van de aanbevelingen volledig zijn opgevolgd, zes daarvan in een vergevorderd stadium zijn, en twee aanbevelingen momenteel de aandacht krijgen. Daarmee concludeert de Raad dat alle aanbevelingen zijn opgepakt, en ziet daarin een stimulans voor verdere ontwikkeling.

Het opvolging geven aan aanbevelingen is niet alleen in het belang van een organisatie. Het levert resultaten met externe werking, en raakt de uiteindelijke kern van rechtshandhaving. Door de sterke verbeteringen in de jeugdreclassering kan - in tegenstelling tot voorheen - op professioneel niveau een alternatief geboden worden aan de jeugdigen.

Het onderzoek naar de *Preventie van Jeugdcriminaliteit (2015)* toont echter wel aan dat er op terrein van preventie en de aanpak van jeugdcriminaliteit nog veel valt te winnen. De proactieve aandacht voor de jeugd - onder meer vormgegeven door de inzet van een jeugdofficier van Justitie en de komst van een jeugdrehabilitatiecentrum - dient derhalve onverminderd een speerpunt te blijven. De Raad merkt daarbij op dat het preventie vraagstuk voor een groot gedeelte buiten de justitiële keten valt en daarmee een interdepartementale verantwoordelijkheid is. Met alleen reactief (justitieel) optreden wordt jeugdcriminaliteit niet structureel aangepakt.

Het onderzoek *Selectiviteit in het opsporings- en vervolgingsbeleid van het Openbaar Ministerie? (2015)* heeft de Raad besloten uit te voeren na een verzoek daartoe van de minister van Justitie. Uit de analyse van een aantal strafzaken en de resultaten van de interviews constateerde de Raad dat het OM bij zijn beslissingen over de opsporing en vervolging de persoon van de verdachte niet rechtstreeks laat meewegen. Voorts bevond de Raad onder meer dat een aantal factoren ervoor zorgt dat het parket te Sint Maarten minder kan selecteren en sturen in het aanbod van zaken dan het wettelijk kader suggereert. Eén van de factoren is een externe factor, de Landsverordening vervolging politieke gezagsdragers. De Raad constateerde in zijn rapport knelpunten ten aanzien van de interpretatie van de genoemde landsverordening. Overeenstemming ontbrak over de vraag of de landsverordening zich al dan niet uitsluit over de in de opsporingsfase gebezigde opsporingsmiddelen waarvoor een machtiging van de rechter-commissaris vereist is. Het Gemeenschappelijk Hof van Justitie heeft - terugkomend op een eerdere uitspraak - in maart 2016 concrete invulling gegeven aan de interpretatie van de landsverordening en daarmee een einde gemaakt aan de onduidelijkheden hieromtrent.¹ Het Hof overwoog onder meer dat voor een huiszoeking een voorafgaand vervolgingsbevel van het Hof niet vereist is. In het geval sprake is van een misdrijf en het OM een politiek gezagsdrager wil dagvaarden of de voorlopige hechtenis van deze persoon wil vorderen dient de PG een bevel tot vervolging van het Hof te vorderen.

Mede gezien overvallen met grote frequentie plaats vinden op Sint Maarten, heeft de Raad in 2015 een inspectie uitgevoerd naar de *Aanpak van de bestrijding van overvallen in Sint Maarten*. Ondanks de prioritering van overvallen en de grote inzet van alle betrokkenen in het korps constateerde de Raad dat door het ontbreken van randvoorwaarden noodzakelijk voor een effectieve aanpak van de bestrijding van overvallen niet het gewenste resultaat ten aanzien van overvallen behaald kan worden. Ook op preventief gebied valt - zowel binnen als buiten de justitiële keten - nog veel winst te behalen.

In het onderzoek *Uitwisseling van politieke en justitiële gegevens binnen het Koninkrijk (2015)* ging de Raad ook in op de informatiepositie binnen justitie. Zolang daarin geen structurele verbetering komt, blijft dat een groot zorgpunt voor de kwaliteit van de rechtshandhaving. Een ander aspect is uitblijven van noodzakelijke en bovendien haalbare investeringen. Als voorbeeld heeft te gelden een systeem dat veel mensenwerk uit handen kan nemen, resulterend in een efficiëntere opsporing en het ruimer beschikbaar maken van reeds aanwezige capaciteit.

Overigens constateerde de Raad het initiatief tot het opzetten van een centraal Justitieel Informatiesysteem als interessante ontwikkeling die hij met belangstelling zal blijven volgen.

In 2013 had de Raad signalen ontvangen van mogelijke knelpunten in de omgang van de strafrechtsketen met personen met een verslavingsprobleem of gedragsstoornis. Die signalen vormden de aanleiding voor de Raad om in 2015 een onderzoek te doen naar hoe die keten omgaat met verslaafden en personen met een gedragsstoornis. De voornaamste conclusie is dat een gebrek aan wettelijk-, bestuurlijk-, en beleidskader - ook voor het gevangeniswezen - bepalend is voor de opvang, behandeling en nazorg aan het doelgroep, terwijl er sprake is van problematiek van serieuze omvang met grote impact op de maatschappij, betrokkenen en met een relatief grote belasting van de uitvoeringsketen.

¹ ECLI:NL:OGHACMB:2016:10.

De Raad voor de rechtshandhaving is een inspectieorgaan, ingesteld bij Rijkswet (Staatsblad 2010, nr. 338). De Raad heeft eigen rechtspersoonlijkheid en is belast met de algemene inspectie van organisaties, behorende tot de justitiële keten. Ook de algemene inspectie van de justitiële samenwerking tussen de landen behoort tot de taak van de Raad.

In 2016 zal de Raad drie review onderzoeken uitvoeren. Daaruit zal blijken hoe er op andere terreinen met aanbevelingen is omgesprongen. In dit stadium van die onderzoeken is wel op voorhand reeds aan te geven dat de Raad in algemene zin constateert dat aanbevelingen uit eerdere onderzoeken (deels) ter hand zijn genomen. Het is daarbij opvallend dat met name de aanbevelingen die binnen organisaties kunnen worden opgevolgd, meer aandacht krijgen.

De aanbevelingen waarvoor verdere bestuurlijke aanzet nodig is, krijgen minder aandacht en blijven achter. Net als in een aantal specifieke onderzoeken, signaleert de Raad derhalve ook in algemene zin dat er een zekere mate van discrepantie zit tussen de opvolging van aanbevelingen door het bestuurlijk beheer en door het uitvoerend beheer.

Voor Sint Maarten heeft de opbouw van de landelijke overheid vanaf 10 oktober 2010 voor een groot deel de bestuurlijke agenda's bepaald. Voor de justitiële keten gold en geldt datzelfde onverkort. Maar in het algemeen geldt dat veel terreinen continue in ontwikkeling zijn. Er zijn veel respondenten die van mening zijn dat de ontwikkeling niet efficiënt verloopt. Ook worden er terreinen genoemd waar in het geheel geen ontwikkeling is, zoals op het gebied van slachtofferhulp. De Raad herkent dat beeld. De Raad hecht er waarde aan daarbij te herhalen dat er geen misvatting dient te bestaan over het feit dat de landwording een zeer veeleisend proces is en de transitiefase die feitelijk gestart is op 10 oktober 2010, nog niet ten einde is. Evengoed signaleert de Raad dat de vooruitgang op veel terreinen achterblijft bij wat haalbaar zou kunnen zijn. Het valt de Raad daarbij op dat bestuurlijke keuzes soms om onduidelijke redenen niet gemaakt worden. Ook valt het op dat de ambtelijke opvolging continue onderhevig is aan bestuurlijke wisselingen. Beslissingen zijn in hoge mate persoonsafhankelijk en relatief subjectief. Dat is van invloed op de continuïteit binnen een organisatie en de keten. Structurele inbedding van processen, procedures en kennis ontbreekt, resulterend in een kwetsbare organisatie. Dat terwijl daarnaast de interne organisatie voor een groot deel afhankelijk is van de top van een ministerie. De vraag rijst of een deel van de beslissingen tot op zekere hoogte wel op dat niveau thuishoren. Een departement is een beleidsorganisatie die kaders van de uitvoering bepaalt, maar niet zelf uitvoert. Evengoed constateert de Raad ook veelvuldig afwezigheid van departementaal beleid. Het systeem lijkt op deze manier vast te lopen.

Op hetzelfde bestuurlijk niveau ziet de Raad ook de strikte scheiding van departementen. Van beleidsmatige ketenvorming blijkt nauwelijks tot geen sprake.

Daarnaast zorgt de gecentraliseerde administratie bij het departement van Financiën voor knelpunten in de uitvoering. Zonder beheersmandaat aan een organisatie of de mogelijkheid van 'verantwoording achteraf', lopen de organisaties veel vertragingen op bij hun (opsporings-)onderzoeken of dienen er extra tijdrovende inspanningen geleverd te worden om naar andere alternatieven te zoeken. Los van de efficiency, is dat proces derhalve ook van directe invloed op de kwaliteit van de onderzoeken.

Net als in 2014 constateert de Raad ook in 2015 in vrijwel alle onderzoeken dat er nog sprake is van een achterstand in het concipiëren, updaten en implementeren van (uitvoerings-)wetgeving en beleid op het gebied van de rechtshandhaving. Die achterstand heeft in sommige gevallen tot hinder voor en soms stagnatie van de ontwikkeling van de uitvoering geleid. Reeds in de Staat van de Rechtshandhaving 2013 is geconstateerd dat nog niet alle inrichtingsplannen zijn voltooid. Gedurende 2014 en 2015 was dit nog steeds aan de orde. Het niet prioriteren van het voltooiën van de plannen van aanpak belemmert de voortgang in de noodzakelijke ontwikkeling van bepaalde organisaties. De situatie van de gevangenis te Pointe Blanche wordt door de Raad als alarmerend aangemerkt.

De Raad heeft in 2015 kennis genomen van ontwikkelingen op het gebied van de versterking van de rechtshandhaving binnen het Koninkrijk. Naar aanleiding van het Justitieel Vierpartijenoverleg in januari en juni 2015 is medio 2015 ter versterking van de rechtshandhaving een *'Masterplan Versterking Rechtshandhaving Caribisch deel van het Koninkrijk'* opgesteld.² In het plan is in een meerjarige fundamentele, ketenbrede aanpak voorzien. In het JVO van januari 2016 is aangegeven dat voor de verdere uitwerking van het plan structurele financiering noodzakelijk is. Hoewel dit nog voorhanden is, spreekt het JVO zich uit zich hiervoor blijvend in te spannen. De Raad blijft deze ontwikkelingen met belangstelling volgen.

Vanaf 2012 tot eind 2015 heeft de Raad tweeëntwintig onderzoeken afgerond. In tegenstelling tot 2014 hebben de Staten in 2015 geen plenaire bijeenkomst gehouden ter bespreking van een aantal rapporten van de Raad. De Raad spreekt de hoop uit dat de rapporten van de Raad op de agenda van de Staten en de Minister terecht komen opdat beider verantwoordelijkheden optimaal ingevuld blijven. De kaderstellende, controlerende en budgetterende rol van de Staten is van groot belang. De rechtshandhaving zal gebaat zijn bij de voortdurende betrokkenheid van de overheidsorganen.

Reeds afgeronde inspecties in Sint Maarten in 2015

Hieronder geeft de Raad een overzicht van de inspecties die de Raad in 2015 heeft uitgevoerd. Het betreft in willekeurige volgorde:

- Grensoverschrijdende criminaliteit³;
- Selectiviteit in het opsporings- en vervolgingsbeleid van het Openbaar Ministerie in Sint Maarten;
- Uitwisseling van politieke en justitiële gegevens in het Koninkrijk;
- Aanpak van de bestrijding van overvallen in Sint Maarten;
- Jeugdreclassering in Sint Maarten. Een vervolgonderzoek. (review-onderzoek);
- Preventie van jeugdcriminaliteit in Sint Maarten;
- De behandeling van personen met een verslavingsprobleem of gedragsstoornis in de strafrechtsketen in Sint Maarten.

² Besluitenlijst, Justitieel Vierpartijenoverleg, 5 januari 2016.

³ Dit inspectie-onderzoek is aangevangen in 2013.

De Raad voor de rechtshandhaving is een inspectieorgaan, ingesteld bij Rijkswet (Staatsblad 2010, nr. 338). De Raad heeft eigen rechtspersoonlijkheid en is belast met de algemene inspectie van organisaties, behorende tot de justitiële keten. Ook de algemene inspectie van de justitiële samenwerking tussen de landen behoort tot de taak van de Raad.

Lopende en voorgenomen inspecties in Sint Maarten in 2016

Ten tijde van het opstellen van de staat voor de rechtshandhaving heeft de Raad voor wat betreft Sint Maarten voor het jaar 2016 een aantal inspectieonderzoeken in uitvoering. Het betreft in willekeurige volgorde:

- Het opsporingsproces door de recherche in Sint Maarten. Een vervolgonderzoek (review-onderzoek);
- Volwassenenreclassering in Sint Maarten. Een vervolgonderzoek. (review-onderzoek);
- Bewaken en beveiligen van personen en objecten in Sint Maarten;
- Handhaving van het prostitutiebeleid in Sint Maarten;
- Slachtofferhulp in Sint Maarten. Een vervolgonderzoek. (review-onderzoek);

Voorts staan de volgende onderwerpen in de planning voor 2016:

- Nulmeting van het Miss Laie Center (jeugdrehabilitatiecentrum)
- Kustwacht

De Raad voor de rechtshandhaving,

mr. F.E. Richards, voorzitter

mr. Th.P.L. Bot

mr. G.H.E. Camelia