RAAD VOOR DE RECHTSHANDHAVING

STAAT VAN DE RECHTSHANDHAVING CARIBISCH NEDERLAND 2020

STAAT VAN DE RECHTSHANDHAVING CARIBISCH NEDERLAND 2020

Raad voor de rechtshandhaving
Mei 2021

Inhoudsopgave

1. Inleiding 4
2. Caribisch Nederland 2010-2020 5
   2.1 Inleiding 5
   2.2 Opbouw van de organisaties 2010-2015 5
      2.2.1 Opbouwfase 5
   2.3 Doorontwikkeling 2015-2020 8
   2.4 Beschouwing Raad: Opbouw 2010-2015 en Doorontwikkeling 2015-2020 10
   2.5 Handhavingsinstrumentarium 12
   2.6 Taakverdeling 15
   2.7 Beschouwing Raad: Handhavingsinstrumentarium en Taakverdeling 17
      2.7.1 Handhavingsinstrumentarium 17
      2.7.2 Taakverdeling 18
3. Samenwerking 20
   3.1 Samenwerking 20
   3.2 Informatiepositie 22
   3.3 Uitwisseling van politie- en justitiële gegevens – wettelijk kader 22
   3.4 COHO en versterking rechtstaat 24
4. Toekomst 2021 en verder 25

1. Inleiding

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

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

Voor de Staat van 2020 heeft de Raad ervoor gekozen om de ontwikkeling van de rechtshandhaving te beschrijven aan de hand van een terugblik op tien jaar rechtshandhaving en ontwikkelingen in Caribisch Nederland 2010 - 2020 (Hoofdstuk 2). Daarnaast evalueert de Raad de bevindingen uit zijn onderzoeken waarin de regionale samenwerking tussen de landen onderwerp is geweest (Hoofdstuk 3). Tot slot blikt de Raad vooruit op de toekomst voor wat betreft aanstaande ontwikkelingen en uitdagingen op de langere termijn (Hoofdstuk 4). De informatie die voor deze Staat is gebruikt is gebaseerd op eerdere rapportages van de Raad, rapportages van andere instellingen, jaarplannen en verslagen van de organisaties en uit gesprekken die Raad (in het verleden) voerde.

Geconstateerd mag worden dat de ontwikkelingen en activiteiten die door de jaren heen zijn ingezet, hun vruchten afwerpen. Dit geldt voor alle landen waar de Raad actief is. Voor wat betreft Caribisch Nederland lijkt de weg naar doorontwikkeling definitief ingeslagen. Waar ontwikkelingen in eerdere fases in het teken van opbouw stonden en investeringen (soms lang) op zich lieten wachten, is er stapsgewijs door de jaren heen wel degelijk veel bereikt. Van groot belang daarbij is geweest dat tussentijdse resultaten zijn bestendigd en niet ten koste van andere investeringen weer teniet zijn gedaan.

In eerdere Staten plaatste de Raad kanttekeningen bij het regelmatig optuigen van incidentele projectstructuren. Ook die lijken plaats te hebben gemaakt voor een meer structurele aanpak en bestendiging. De aandacht van "Den Haag"voor de instanties in Caribisch Nederland is de laatste jaren in positieve zin toegenomen. Daarbij constateert de Raad dat met name in de laatste drie jaren de doorontwikkeling van de instanties in Caribisch Nederland beter zichtbaar is geworden. Er is ook meer gelegenheid om zich (zelfstandig) te ontwikkelen. Daarvoor zijn ook extra capaciteit en financiële middelen vrijgemaakt. Het bewustzijn van het belang van permanente ontwikkeling en de bereidheid om daarin te blijven investeren lijken bij de Rijksoverheid nu definitief aanwezig. Dit komt ook de justitiële keten en daarmee de samenleving ten goede. De Raad moedigt alle betrokkenen daarom aan deze trend vast te houden en voort te zetten. Daarbij verdient opmerking dat er voor de verdere ontwikkeling naar het gewenste niveau middelen nodig blijven.

2. Caribisch Nederland 2010-2020

2.1 Inleiding

In 2012 is de Raad gestart met het verrichten van inspectie-onderzoeken. Mettertijd kreeg de Raad daardoor een steeds beter beeld van het functioneren van de organisaties binnen het verband van de justitiële keten. Daardoor kon de Raad in 2015 voor het eerst een overkoepelend beeld schetsen in de Staat van de rechtshandhaving 2015, waarop het in de Staat van 2016 voortborduurde.

De volgende aandachtspunten kwamen destijds - na vijf jaar Caribisch Nederland - naar voren:

- Het insulaire en kleinschalige karakter van de eilanden Bonaire, Sint Eustatius en Saba, de onderlinge afstand ten opzichte van elkaar en die van het Europees deel van Nederland.

-Sturing en organisatie van de rechtshandhavingsketen.

-Infrastructuur en voorzieningen.

-Integrale aanpak.

-Samenwerking tussen de openbare lichamen en de Rijksoverheid.

In de volgende paragrafen beschrijft de Raad het beeld van vijf jaar later, anno 2021. De in de Staat van 2015 en 2016 benoemde punten komen daarin naar voren.

Achtereenvolgens behandelt de Raad in deze Staat:

- Opbouw van de organisaties 2010-2015 en (door-)ontwikkeling 2015-2020;
- Handhavingsinstrumentarium; en
- Taakverdeling;

2.2 Opbouw van de organisaties 2010-2015

2.2.1 Opbouwfase

Zoals gezegd waren de organisaties anno 2015 nog in opbouw. De periode van 2010 – 2015 werd dan ook als *opbouwfase* gekenmerkt. Voor nagenoeg alle organisaties betekende dat pionierswerk. Naast de opbouw van de organisatie werd er letterlijk gebouwd ten behoeve van huisvesting. Er was een algemeen tekort aan capaciteit en kwaliteit. Daardoor was ook van onderlinge samenhang in de keten niet echt sprake: organisaties waren vooral met hun

eigen opbouw bezig. In de inrichtingsplannen werd zelden rekening gehouden met ketensturing en keteninformatievoorziening.[1]

Terugkijkend waren dit begrijpelijke constateringen, nu bij alle betrokken organisaties sprake was van ontwikkeling vanuit een achterstandspositie. Tegelijkertijd ontbrak het in Den Haag aan voldoende bewustzijn en betrokkenheid om de organisaties kwalitatief en kwantitatief bij te staan, waardoor hier en daar aanzienlijke vertraging in ontwikkeling optrad. Volgens meerdere betrokkenen was dit achteraf bezien onwenselijk en onnodig. De Raad herkent deze constateringen, maar concludeert dat de inspanningen uiteindelijk niet vergeefs zijn geweest. Gebrek aan capaciteit en beperkingen ten spijt, de organisaties hebben zich weten op te bouwen.

In zijn brief van 2 juli 2014 concludeert de Minister van Veiligheid en Justitie daarover:[2]

> *Conclusie*
> *Gezien het bovenstaand concludeer ik dat er veel werk verzet is en dat de maatregelen gefaseerd zijn doorgevoerd en hebben geleid tot een verbetering van de justitievoorzieningen in Caribisch Nederland. Daarbij is eveneens de relevante wetgeving grotendeels aangepast.*
> *Tegelijkertijd constateer ik ook dat er zaken zijn die de aandacht moeten blijven houden en waarop een actieve inzet geboden blijft. Een zaak die daarbij mijn bijzondere aandacht heeft, is de samenwerking tussen de verschillende ketenpartners die binnen het bereik van het Ministerie Veiligheid en Justitie vallen. Waar reeds in algemene situaties geldt dat een keten alleen maar sterk en effectief kan zijn wanneer er goed wordt samengewerkt geldt dit, vanwege de kleinschaligheid, het startpunt ten tijde van de transitie en de sociaal economisch context in Caribisch Nederland des te meer.*
> *Ik acht een verbinding tussen de werkzaamheden van de verschillende organisaties, zowel binnen Caribisch Nederland als tussen Caribisch Nederland en Europees Nederland, van essentieel belang om vanuit een integrale benadering de justitievoorzieningen te kunnen blijven verbeteren.*

2.2.2 Beleidsagenda J&V 2016 - 2020

Na de opbouwfase is er vanuit het ministerie van Justitie en Veiligheid (J&V) gewerkt aan een visie op verdere ontwikkeling. Op 5 december 2016 informeerde de minister van Justitie en Veiligheid de Tweede Kamer over de 'Verdere ontwikkeling van de veiligheids- en justitieketen in Caribisch Nederland'. Daarin benoemt de minister ook de opbouwfase van de organisaties, en dat '*het tijd is om de vervolgstappen te zetten die leiden tot de realisatie van een efficiënte en samenhangende veiligheids- en justitieketen*.'[3]

De minister hanteert daarbij een aantal algemene uitgangspunten:

[1] Staat van de rechtshandhaving 2015, *RvdRH april 2016*
https://www.raadrechtshandhaving.com/wp-content/uploads/2016/06/2015-STAAT-VAN-DE-RECHTSHANDHAVING.docx
[2] Zie ook brief van de minister van Veiligheid en Justitie aan de Tweede Kamer d.d. 2 juli 2014
[3] Zie ook brief van de minister van Justitie en Veiligheid aan de Tweede Kamer d.d. 5 december 2016

- Het op orde brengen van de basis

In de eerste plaats zullen wij ons inzetten voor het verder op orde brengen van de basis. De staatsrechtelijke structuur van het Koninkrijk brengt een bijzondere verantwoordelijkheid van VenJ voor de eigen diensten in Caribisch Nederland met zich mee. De organisaties worden doorontwikkeld en verder ingebed in de regio, zodat ze voldoende geëquipeerd blijven om criminaliteit te bestrijden en rechtszekerheid en rechtsbescherming te bieden, waar mogelijk in samenwerking met partners in de Caribische regio. Tevens wordt het juridische instrumentarium verder op orde gebracht; zo wordt verkend of er een strafrechtelijke titel voor jeugd kan worden ingevoerd (zie hieronder).

- Intensivering van de samenwerking in de Caribische regio

Voor een adequate invulling van de VenJ-inzet in Caribisch Nederland is praktische samenwerking met Aruba, Curaçao en Sint Maarten op diverse terreinen essentieel. Daarin zijn reeds stappen gezet, zoals op het gebied van politie (o.a. ICT, politieopleidingen, samenwerking korpschefs, tijdelijke plaatsing van een beleidsmedewerker van het ministerie die zich onder meer richt op samenwerking tussen de regionale politiekorpsen), de samenwerking tussen de openbare ministeries (OM) en binnen het gevangeniswezen. Ook op het terrein van de reclassering is het mogelijk om tot betekenisvolle samenwerking tussen CN en de drie landen in de regio te komen. Niet onvermeld mag blijven de reeds bestaande samenwerking op het terrein van de brandweer, de vreemdelingenketen, de bestrijding van mensenhandel en -smokkel en rechtshulpverzoeken.

- Bevordering van de ketensamenwerking

Tot slot zal de ketensamenwerking verder bevorderd worden, zowel in Caribisch Nederland, als tussen Europees en Caribisch Nederland. De lokale omstandigheden en kleinschaligheid nopen daarbij tot maatwerk. De rechtshandhavingsketen kan alleen maar sterk en effectief zijn wanneer alle betrokkenen intensief samenwerken. In kleinschalige, insulaire samenlevingen geldt zulks eens te meer. Binnen de rechtshandhavingsketen wordt ingezet op een verhoging van de multi-inzetbaarheid van personeel door - waar mogelijk - "ontschot" te werken. Daarbij kunnen de taakorganisaties elkaar ondersteunen bij de uitvoering van elkaars taken.

En specifiek voor Caribisch Nederland zal bijzondere aandacht worden geschonken aan de volgende beleidsthema's:

- 1) strafrechtelijke aanpak minderjarigen;
- 2) financieel-economisch rechercheren en aanpak van grensoverschrijdende criminaliteit;
- 3) bestrijding van corruptie;
- 4) grensbewaking en personenverkeer.

De minister benoemt – mede aan de hand van de rapporten van de Raad - de relevante ontwikkelingen en voornemens voor wat betreft preventie, politie, openbaar ministerie, rechtspleging en rechtsbijstand, gevangeniswezen, reclassering,

slachtofferzorg, ketensamenwerking, kinderbescherming, brandweer, beveiliging burgerluchtvaart, vreemdelingen en grensbewaking.

De minister sluit de brief als volgt af:

Conclusie
De omstandigheden in Caribisch Nederland, zoals de geringe bevolkingsomvang, het insulaire karakter, de afstand tussen de Beneden- en Bovenwindse eilanden en de afstand tot de centrale overheid in Europees Nederland, zorgen voor een complexe uitdaging, daar waar het gaat om de realisatie van een effectieve, efficiënte en samenhangende veiligheid- en justitieketen in Caribisch Nederland.
Binnen die bijzondere context is sinds 10 oktober 2010 veel gedaan om de taakorganisaties en het juridisch instrumentarium toe te snijden op de bedoelde omstandigheden, die immers wezenlijk verschillen van die in Europees Nederland. Ook is goede voortgang geboekt bij de samenwerking tussen de diverse ketenpartners en met onze natuurlijke partners in de regio: Aruba, Curaçao en Sint Maarten. Dit heeft geleid tot een veiligheid- en justitieketen die, samen met de openbare lichamen Bonaire, Sint Eustatius en Saba, in staat kan worden geacht duurzaam verder te bouwen aan een veilige en rechtvaardige samenleving waarbinnen criminaliteit adequaat wordt bestreden en de bewoners rechtszekerheid en rechtsbescherming worden geboden.
Voortgezette actieve inzet op de eerder genoemde terreinen blijft in de komende jaren geboden. De hierboven weergegeven uitgangspunten en prioriteiten geven nadere richting aan de doorontwikkeling van de taakorganisaties en het juridisch instrumentarium, alsmede aan het rechtshandhavingsbeleid in Caribisch Nederland.

2.3 Doorontwikkeling 2015-2020

Na de eerste opbouwfase constateerde de Raad in de Staat van 2015 het belang van een ketenbrede en integrale aanpak, waarbij een gezamenlijke rol was weggelegd voor de rijksoverheid, de betrokken diensten en de besturen van de openbare lichamen. Ook binnen het Strategisch overleg Justitie (SOJ) dat in 2011 in het leven werd geroepen, werd dit een punt op de agenda. Desalniettemin was er tot 2018 geen sprake van structurele verbetering bij de diensten. Dat was niet zozeer te wijten aan tekortkomingen bij de diensten zelf. Er waren te weinig mogelijkheden voor investeringen in capaciteit en kwaliteit als noodzakelijke voorwaarde voor structurele ketenversterking. In de Staat van de rechtshandhaving van 2017 schreef de Raad daarover het volgende: [4]

Met waardering constateert de Raad dat de in zijn Staat 2016 opgenomen bevindingen door het SoJ zijn omarmd en hebben geleid tot een beroep op 'Den Haag'. Inmiddels is een jaar verstreken en heeft de 'noodkreet' van het SoJ wel tot contacten en afstemming geleid, maar vooralsnog niet tot concrete resultaten. Dat terwijl de ontwikkelingen op de eilanden die versterking van de keten noodzakelijk maken onverminderd doorgaan. De Raad acht het van groot belang dat deze materie met voortvarendheid verder en concreet ter hand wordt genomen.

[4] Staat van de rechtshandhaving 2017, *RvdRH april 2018*
https://www.raadrechtshandhaving.com/wp-content/uploads/2018/05/StaatCN20172018.pdf

In de daaropvolgende Staat over 2018 werd - ondanks dat er meer aandacht was voor integraliteit en samenwerking -nog geconstateerd dat organisaties veel *op* eilandjes werkten. Over 2019 nam de Raad echter waar dat er sprake was van meer aandacht en samenwerking tussen *Den Haag*, de openbare lichamen alsmede de diensten. Daardoor was er ook meer aandacht voor het op orde brengen van de randvoorwaarden voor (door-)ontwikkeling: capaciteitsversterking, wetgeving, bestuur en beheer. In de Staat over 2019 merkte de Raad daarover op:[5]

> *De Raad verwelkomt de ingezette ontwikkelingen en de toenemende aandacht voor de rechtshandhaving in Caribisch Nederland. Tegelijk constateert de Raad opnieuw dat de inzet op enkele structurele aandachtpunten, zoals de haalbaarheid van het ontwerp van 2010 over de taakverdeling (zie ook de Staat 2018), het risico van het werken in projectstructuren alsmede de inzet op capaciteitsontwikkeling en samenwerking nog onvoldoende blijkt. Evenwel spreekt de Raad de verwachting uit dat de groeiende aandacht hiervoor wel degelijk zijn vruchten zal afwerpen.*

Zo kwam in het onderzoek naar de aanpak van huiselijk geweld (2019/2020) naar voren dat er de nodige stappen zijn gezet.
Ook in het monitoronderzoek naar het KPCN (2020)[6] komt deze positieve ontwikkeling naar voren. Inzet op capaciteit, zowel kwantitatief, kwalitatief als op het gebied van sturing, hebben ervoor gezorgd dat het KPCN een solide basis heeft voor doorontwikkeling.[7],[8]

Uit onderzoeken naar de Reclassering en in de nulmeting JICN kwamen al eerder (grote) stappen richting (door-)ontwikkeling naar voren.[9]

In algemene zin zijn de organisaties ook beter zichtbaar en verder geprofessionaliseerd, mede dankzij speciale aandacht voor de aanwezigheid van de justitiële organisaties op Saba en Sint Eustatius. Vanuit diverse kanten geven medewerkers aan dat de hun positie daar is verstevigd en dat de lokale samenleving daarmee gediend is. Ondanks dat het zwaartepunt van de meeste instellingen op Bonaire ligt, is er een structurele verschuiving in de mate van aandacht voor Saba en Sint Eustatius waar te nemen.

---

[5] Staat van de rechtshandhaving 2019, *RvdRH mei 2020*
https://www.raadrechtshandhaving.com/wp-content/uploads/2020/07/Eindrapport-website-De-Staat-rechtshandhaving-CN-27-juli-2020.pdf

[6] Opvolging aanbevelingen KPCN, januari 2021.

[7] Inspectie onderzoek naar bijdrage van justitiële partijen aan de aanpak van huiselijk geweld, *RvdRH 2020*
https://www.raadrechtshandhaving.com/wp-content/uploads/2020/04/Eindrapport-huiselijk-rapport-CN.pdf

[8] Inspectieonderzoek opvolging aanbevelingen KPCN, *RvdRH 2020*
https://www.raadrechtshandhaving.com/wp-content/uploads/2021/03/2020-INSPECTIEONDERZOEK-OPVOLGING-AANBEVELINGEN-KPCN.pdf

[9] Staat van de rechtshandhaving 2019, *RvdRH mei 2020;* zie noot 3

Een punt van aandacht is het gebrek aan slagkracht van de openbare lichamen op de diverse handhavingsterreinen. De Raad ging hier ook al inde Staat over 2018 op in. Over dit aspect meer in paragraaf 2.6 *Taakverdeling*.

De Raad benoemde in de Staat 2018 en 2019 ook de georganiseerde criminaliteit als uitdaging voor de toekomst. In 2020 constateert de Raad dat hiervoor meer aandacht is. Inmiddels is de keten versterkt met een extra officier van justitie met specialisme 'witwassen' op het Parket OM BES en investeert het KPCN in financiële expertise. Daarnaast heeft het groeiende bewustzijn van het belang van een goede informatiepositie bij de bestrijding van georganiseerde criminaliteit geleid tot een additionele investering in middelen en een onderzoek naar een regionaal informatie- en expertisecentrum op Bonaire. De minister van Justitie en Veiligheid schrijft daarover het volgende:[10]

> *Begin 2019 bood ik uw Kamer het Veiligheidsbeeld BES 2018 aan. Hierin wordt ingegaan op het probleem van georganiseerde criminaliteit op de BES, waarbij kan worden gedacht aan financieel-economische delicten als witwassen. De aanpak hiervan op de BES-eilanden is inmiddels geprioriteerd en geïntensiveerd. Stijgende bewustwording komt het zicht op de aard, ernst en omvang van ondermijning van het openbaar bestuur op de BES-eilanden ten goede. Een adequate infrastructuur voor bestuurlijke informatie-uitwisseling ten aanzien van een criminele omgeving helpt ook het zicht hierop te verbeteren en is van grote toegevoegde waarde voor de aanpak van ondermijnende criminaliteit.*
>
> *In Caribisch Nederland hebben de openbare lichamen Bonaire, Sint Eustatius, Saba en KPCN, OM en Koninklijke Marechaussee een eerste aanzet gedaan om de mogelijkheden voor het opzetten van een Regionaal Informatie- en Expertisecentrum in Caribisch Nederland (RIEC CN) te onderzoeken. De verdere verkenning wordt voor een stuurgroep RIEC-CN uitgevoerd door een ervaren kwartiermaker in samenwerking met het hoofd Landelijk Informatie- en Expertisecentrum (LIEC). Vanuit mijn departement worden de ontwikkelingen in Caribisch Nederland ondersteund door het bekostigen van deze kwartiermaker, wiens eindrapport moet leiden tot een voorstel om het RIEC-CN te realiseren. Onderdeel daarvan is ook om de bestaande wettelijke mogelijkheden voor gegevensverwerking en informatiedeling te verkennen.*

2.4 Beschouwing Raad: Opbouw 2010-2015 en Doorontwikkeling 2015-2020

[10] Zie ook brief van de minister van Justitie en Veiligheid aan de Tweede Kamer d.d. 14 december 2020.

In zijn rapportages en reviewonderzoeken concludeert de Raad dat nagenoeg alle organisaties inmiddels kwalitatief en kwantitatief gegroeid zijn en op een steviger fundament staan. Ook is er sprake van meer samenwerking en taakverdeling binnen een ketenaanpak. Daarnaast is de groeiende inzet binnen het takenpakket van de justitiële instanties op Saba en Sint Eustatius een enorme ontwikkeling ten opzichte van vijf jaar terug.

Het voorgaande laat de Raad ook terugkomen in de focus van de onderzoeken zoals die vanaf 2020 zijn en zullen worden ingericht. Daar waar de voorgaande jaren de onderzoeken zich veelal richtten op de opbouw van de organisaties, kan de Raad zich thans meer richten op beheer en efficiency en op de samenwerking tussen de landen.[11]

De Raad wil het belang benadrukken van een permanente doorgroei. De aandacht en inzet daarvoor dienen blijvend te zijn en vast onderdeel worden van het beleid en de versterking van onderlinge samenwerking tussen de organisaties, de openbare lichamen en van de samenwerking tussen de landen.

Hoewel de organisaties in de basis sterk gegroeid zijn, komt in de onderzoeken die de Raad deed op diverse terreinen naar voren dat er ook nog veel winst te behalen is in doorontwikkeling:

- In het rapport over de handhaving van natuur en milieuwetgeving in Caribisch Nederland signaleert de Raad hardnekkige knelpunten die zich niet vanzelf laten oplossen.
- Het monitoronderzoek naar de opvolging aanbevelingen KPCN laat zien dat door gebrekkige sturing de noodzakelijke versteviging van de meldkamer, een vitaal onderdeel van een politie-organisatie, op onderdelen forse vertraging heeft opgelopen.
- In onder andere het onderzoek naar de bestrijding van mensenhandel en –smokkel komt (wederom) naar voren dat de gebrekkige informatiepositie en het delen van informatie nog steeds een knelpunt vormt. Niet alleen voor de opsporing, maar ook voor ketenbrede aanpak (preventief en repressief) van criminaliteit. Daarover meer in H.3.
- De Raad heeft in de afgelopen jaren zijn zorgen geuit over de bewaking van de kustlijn van met name Bonaire. Door het Veiligheidsbeeld BES 2018 en de resultaten van het onderzoek mensenhandel/smokkel en de gevolgen van de Covid-pandemie zijn deze zorgen alleen maar toegenomen. De Raad is van oordeel dat de baseline van minimumnormen waaraan de grensveiligheid en

[11] Artikel 3 Rijkswet Raad voor de rechtshandhaving en MvT

grensbewaking in het Caribische deel van het Koninkrijk moet voldoen, in elk geval moet inhouden dat het grenstoezicht rondom de kustlijn van Bonaire fors geintensiveerd moet worden. Het moge evident zijn dat dit niet alleen noodzakelijk is voor de aanpak van mensenhandel/smokkel, maar ook voor andere vormen van georganiseerde criminaliteit.

- De feitelijke bezetting van de afdeling opsporing van het KPCN is al sinds het bestaan van het korps een knelpunt. Ondanks de toevoeging van een aantal rechercheurs van het RST lukt het niet de bezetting op orde te krijgen. Dit is een risico voor de uitvoering van toekomstige projectmatige onderzoeken.

Nu de basis van de organisaties op orde is, moet naar het oordeel van de Raad ook het tempo van doorontwikkeling worden opgevoerd. De Raad baseert dit oordeel op de omstandigheid dat de organisaties en de openbare lichamen in de basis weliswaar beter af zijn dan 10 jaar geleden, maar in de kern nog steeds kwetsbaar en afhankelijk zijn van zaken die niet onder hun directe invloed staan.[12] Daarom zal een intensivering van de onderlinge samenwerking – op alle niveaus – nodig zijn. Als dat gepaard gaat met groeiende aandacht, actieve inzet op capaciteit en structurele investeringen, ziet de Raad perspectief voor een verdere professionalisering en slagkracht van de keten. Begrijpelijkerwijs lagen de prioriteiten in 2020 ergens anders als gevolg van Covid-19. Evengoed kan juist de intensieve noodzakelijke (crisis-)samenwerking die hieruit is ontstaan, bijdragen aan toekomstige inzichten en initiatieven.

2.5 Handhavingsinstrumentarium

In meerdere rapportages komt de BES wet- en regelgeving naar voren als onderwerp van discussie. In de Staat van de rechtshandhaving van 2017 en die van 2018 heeft de Raad daaraan specifiek aandacht besteed. Het ging daarbij onder meer om de ontwikkeling van de bestuurlijke handhaving naast de strafrechtelijke handhaving en het instrumentarium daarvoor, respectievelijk om de aanpassing van regelgeving in het algemeen. De BES-regelgeving dateerde immers nog van voor 2010 en is grotendeels puur technisch aangepast. In de beleidsreacties van de Minister van J&V heeft deze aangegeven samen met de openbare lichamen te zullen bezien hoe daarin verder te ontwikkelen.[13], [14]

[12] Staat van de rechtshandhaving 2019, *RvdRH mei 2020;* zie noot 3
[13] Beleidsreactie Minister van Justitie en Veiligheid d.d. 19 juni 2018
https://www.raadrechtshandhaving.com/wp-content/uploads/2019/05/tk-reactie-op-de-staat-van-de-rechtshandhaving-van-caribisch-nederland-2017-van-de-raad-voor-de-rechtshandhaving.pdf
[14] Beleidsreactie Minister van Justitie en Veiligheid d.d. 20 september2019
https://www.raadrechtshandhaving.com/wp-content/uploads/2019/09/tk-staat-van-de-rechtshandhaving-2018-beleidsreactie.pdf

Bestuurlijke handhaving is aantoonbaar een efficiënte en doeltreffende manier om (gedrags-)regels voor het publieke domein te handhaven. In de Staat van de rechtshandhaving 2016 schreef de Raad dat de gecombineerde – integrale - aanpak van bestuurlijke en strafrechtelijke handhaving voor verbetering vatbaar was.[15] Van samenwerking tussen de openbare lichamen en de justitiële keten was nauwelijks sprake. In de Staat van de rechtshandhaving 2017 noteerde de Raad de wens van de openbare lichamen tot uitbreiding van het wettelijk handhavingsinstrumentarium om meer grip op de samenleving te krijgen.[16] Het ging (en gaat) om het toekennen van bevoegdheden op de volgende terreinen:

-openbare orde en veiligheid / ruimtelijke ordening: gebiedsverbod, bestuurlijke boetes, sluiten en onteigenen, regulering drank en horeca, tijdelijk huisverbod;

-integriteit: bevoegdheden conform Wet Bibob;

-drugsproblematiek: bevoegdheden ex Opiumwet 1960 BES aanpassen.

Geconstateerd mag worden dat er op dit terrein diverse trajecten zijn gestart:

1. Er is een pilot gestart met een **Bibob-light** aanpak : het gaat hierbij om het kader voor het invoeren van verdergaande toetsing bij vergunningverlening, overeenkomstig het Bibob-model maar dan in een eenvoudiger vorm.[17]
   In zijn kamerbrief van 20 maart 2020 schreef de Minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties daarover het volgende:

   > *De Minister van Justitie en Veiligheid geeft aan dat er momenteel geen Bibob-wetgeving op Bonaire, Sint Eustatius en Saba is. Wel werkt een werkgroep voorstellen uit voor een Bibob variant die werkzaam zal zijn voor Caribisch Nederland. Het is van belang dat de drie eilanden gezamenlijk optrekken, zodat criminelen niet uitwijken naar de zwakste schakel. Tevens laat de Minister de mogelijkheid van het opzetten van een Regionaal Informatie- en Expertise Centrum Caribisch Nederland (RIEC CN) verkennen.*

   Op 14 december 2020 is de Tweede Kamer geïnformeerd over het van start kunnen gaan van een *pilot Bibob.* [18] De Raad zal dit thema ook betrekken bij het later dit jaar te starten reviewonderzoek naar de infrastructuur van corruptiebestrijding binnen CN.

[15] Staat van de rechtshandhaving 2016, *RvdRH april 2017*
https://www.raadrechtshandhaving.com/wp-content/uploads/2016/06/Staat-van-de-rechtshandhaving-BES-2016-webversie-1.doc
[16] Staat van de rechtshandhaving 2017, *RvdRH april 2018*
https://www.raadrechtshandhaving.com/wp-content/uploads/2018/05/StaatCN20172018.pdf
[17] Brief van de minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties d.d. 23 maart 2020, *nr. 41, sub 29*
[18] Zie ook brief van de minister van Justitie en Veiligheid aan de Tweede Kamer d.d. 14 december 2020

2. Bestuurlijke boetes: het ontbreekt de openbare lichamen aan de mogelijkheid om bestuurlijke boetes op te leggen. Om de bestuurlijke handhaving goed te kunnen inrichten, hebben de openbare lichamen deze bevoegdheid hard nodig. Die is effectief en ontlast bovendien het justitieel apparaat. De Raad besteedde in de jaren 2015 - 2017 veel aandacht aan het onderwerp bestuurlijke handhaving. Met het toekennen van de bevoegdheid tot het opleggen van bestuurlijke boetes kan daarom een belangrijke stap worden gezet.

3. Bevelsbevoegdheden gezaghebbers: hierbij gaat het om het toekennen van de bevoegdheid aan de gezaghebbers tot het opleggen van gebiedsverboden, groepsverboden en andere bevoegdheden zoals die in Nederlandse gemeenten aan burgemeesters zijn toegekend. Het toekennen van deze bevoegdheden was een uitdrukkelijke wens van de gezaghebbers. Zonder die bevoegdheden stonden zij juridisch niet sterk genoeg om op te treden als dat nodig is. Deze bevelsbevoegdheden zijn in Europees Nederland geïntroduceerd naar aanleiding van de voetbalrellen. Omdat daarvan op de BES-eilanden geen sprake was, zijn ze bij de totstandkoming van de WolBES daarin niet opgenomen. Voortschrijdend inzicht leert dat de bevoegdheden in Nederlandse gemeenten ook voor andere situaties dan voetbalrellen wordt gebruikt, ook in de kleinere gemeenten. Dergelijke situaties doen zich ook voor op de Caribische eilanden, bijvoorbeeld in geval van (huiselijk) geweld en in situaties waarbij grotere groepen op de been zijn (feestdagen, demonstraties, carnaval en onlangs Covid-19 beperkingen) . Met het toekennen van bevelsbevoegdheden in de WolBES krijgen de gezaghebbers de juridische basis om in te kunnen grijpen als dat nodig is.
   De huidige stand van zaken is dat de verkenningsfase (inventarisatie noodzaak en behoeften) als afgerond kan worden beschouwd. In de volgende fase kunnen de inhoudelijke voorbereidingen voor het wetgevingstraject worden getroffen.

4. Aanpassing Wetboek van Strafvordering BES (WvSv BES): het WvSv BES dateert nog van (ver) voor 2010. In de opsporing loopt men geregeld tegen de beperkingen van deze gedateerde regelgeving aan. Uit dat oogpunt is modernisering gewenst en noodzakelijk, zoals ook in de Staat van 2018 werd bepleit. De in 2010 gekozen beleidslijn van ‘legislatieve terughoudendheid’ had volgens de Raad zijn houdbaarheidsdatum overschreden. In zijn beleidsreactie op de Staat heeft de minister van J&V aangegeven meer aandacht aan dit onderwerp te zullen schenken. Voor wat betreft het WvSv gaf hij echter aan dat de wens om in het Caribisch gebied een eensluidend kader te hebben, prevaleert. Om die reden zou voor Caribisch Nederland aansluiting moeten worden gezocht bij de andere landen (Aruba, Curaçao, Sint Maarten). Inmiddels is er op Aruba een

geheel nieuw WvSv ingevoerd. Nederland zal daarbij aansluiting zoeken. Er wordt momenteel hard gewerkt aan een moderniseringsslag voor het WvSv BES.

5. Aanpassing Opiumwet 1960 BES: bij deze aanpassing gaat het om het toekennen van de bevoegdheid aan de gezaghebbers tot het sluiten van 'drugspanden', conform artikel 13b Opiumwet (EUR NL). De laatste stand van zaken is dat er een wetsvoorstel in gang wordt gezet voor wijziging van de Opiumwet 1960 BES waarbij een nieuw artikel 14A zal worden opgenomen. Daarmee zal de sluitingsbevoegdheid een feit zijn. Dit voorstel ligt na een laatste uitvoeringscheck bij de openbare lichamen gereed voor internetconsultatie, waarna het verdere formele traject voor de Aanpassingswetgeving kan worden ingezet.

Continuïteit algemeen kader

Naar aanleiding van de Staat van de rechtshandhaving 2018, waarin de Raad aangaf dat het wenselijk (zo niet noodzakelijk) is dat de openbare lichamen structureel worden betrokken bij beleidsvorming en de daarbij behorende wetsaanpassingen, heeft de Minister aangegeven de openbare lichamen op eenzelfde wijze te willen betrekken als gemeenten in Europees Nederland.
In zijn beleidsreactie schreef de Minister daarover het volgende:

De Raad geeft aan dat diverse (justitiële) beleidsafdelingen die een verantwoordelijkheid hebben ten aanzien van de gemeenten in Europees Nederland, de openbare lichamen niet betrekken bij vraagstukken. Ik onderschrijf deze constatering niet volledig. Mijn ministerie – ook de afdelingen die werkzaam zijn richting de gemeenten – verrichten wel degelijk werkzaamheden voor Caribisch Nederland. Zo wordt er momenteel bijvoorbeeld gewerkt aan de eerder genoemde uitbreiding van de bestuurlijke bevoegdheden. Wel ben ik voornemens om, waar mijn ministerie op deze gebieden een rol kent richting de gemeenten in Europees Nederland, deze rol ook structureel richting de openbare lichamen in Caribisch Nederland in te vullen. Dit zal maatwerk en coördinatie met zich mee brengen, gelet op de bijzondere positie en kenmerken van de eilanden.

2.6 Taakverdeling

In de Staat van de rechtshandhaving van 2017 en meer uitgebreid in die van 2018 constateerde de Raad dat de onderlinge samenwerking tussen de openbare lichamen en het Rijk ten behoeve van een integrale aanpak sterk voor verbetering vatbaar was. De aanvankelijke uitgangspunten van het taakverdelingsdocument, dat in 2010 als basis diende voor de verdeling van taken tussen Rijk en openbare lichamen, waren goeddeels verlaten zonder dat daarvoor een andere basis of richting in de plaats was gekomen.

De Raad schreef daar in de Staat 2018 het volgende over:

*Opvallend is verder dat vrijwel niemand van de betrokkenen (nog) exact weet wat de **'taakverdeling'** tussen Rijk en openbaar lichaam precies inhoudt, noch kennis draagt van het **'taakverdelingsdocument'**. Dat terwijl daarin juist uitvoerig is vastgelegd welke taken bij het Rijk horen en welke bij de openbare lichamen. Van belang is daarbij dat voor de taken die bij de openbare lichamen worden belegd, ook afspraken zijn gemaakt over de randvoorwaarden en de samenwerking en/of ondersteuning die het Rijk daarbij zou bieden. De vorm waarin ondersteuning plaatsvond (veelal financieel of via inzet van externe expertise) en tijdelijke aard van de ondersteuning lijken daaraan debet. De Raad herkent dit, en zien het gebrek aan structurele aanpak ook als een probleem. De Rijksoverheid baseert de projectmatigheid op de 'keuze' van de openbare lichamen of op 'bestuursakkoorden'.*

In het algemeen wordt binnen en buiten de justitiële keten betwijfeld of de openbare lichamen met de huidige capaciteiten in staat zullen zijn om de beoogde resultaten zelfstandig (ook met ondersteuning) uit te voeren. In de ogen van de Raad kan dit pas goed beoordeeld worden wanneer er sprake is van een structurele aanpak.
Nu de afspraken uit 2009/2010 de belichaming vormen van de knelpunten die anno 2018/2019 (nog steeds) worden geconstateerd, acht de Raad het raadzaam om in elk geval voor die punten – maar ook in het algemeen – de afspraken over de taakverdeling uit 2009/2010 te evalueren en waar nodig, wenselijk en mogelijk, deze afspraken alsnog na te komen of aan te passen. De Rijksoverheid en de openbare lichamen dienen hier samen te werken. De Raad benadrukt ook hier dat maatwerk per eiland nodig is, om deze afspraken succesvol uit te werken.

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

In zijn '*Kabinetsreactie Raad van State en Interdepartementaal Beleidsonderzoek*' d.d. 4 oktober 2019 reageert de staatssecretaris van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties in breder verband op deze taakverdeling, . [19]

Het advies is opgesteld aan de hand van een aantal aanknopingspunten, waarvan de volgende de rode draad vormen: [20]

-Verbeter de samenwerking en coördinatie in Den Haag en in het Caribisch gebied en betrek daarbij ook de huidige taakverdeling.

- Investeer in de kwaliteit en slagvaardigheid van het lokale bestuur en de ambtelijke organisaties.

[19] Kabinetsreactie Raad van State en Interdepartementaal Beleidsonderzoek' d.d. 4 oktober 2019 https://rijksbegroting.nl/system/files/12/kabinetsreactie-koninkrijksrelaties.pdf
[20] zie noot 7

- Werk achterstanden stap voor stap weg en zorg voor een adequate, duurzame financiering en passende wet- en regelgeving.

Uit de reactie blijkt dat er ondanks eerdere constateringen van diverse kanten (rapporten van de Commissie 'Kleine evaluatie Caribisch Nederland' 2014, commissie-Spies 2015 en IdeeVersa 2015), nog steeds sprake is van achterstanden. De reactie is geënt op het geheel van maatschappelijke en sociaal economische voorzieningen en het openbaar bestuur binnen de openbare lichamen.

De reactie wordt afgesloten met de volgende tekst:

Het kabinet realiseert zich dat de voorgenomen maatregelen een grote inspanning vergen aan beide kanten van de oceaan. Het fundament voor de toekomst is in deze kabinetsreactie gelegd. De weg hiernaartoe is een proces van de lange adem, waarbij zorgvuldigheid, wederzijds begrip, praktische insteek en open communicatie voorop dienen te staan. De Werkgroep IBO sluit zijn rapport af met de boodschap dat de kracht van het succes zit in de samenwerking. Het kabinet onderschrijft dit van harte. Dit traject heeft alleen kans van slagen als de ministeries in Den Haag en de openbare lichamen aan de andere zijde van de oceaan samen werken aan dezelfde doelen. Stap voor stap.

In paragraaf 2.3 kwam de bestuurs- en slagkracht van de openbare lichamen reeds aan de orde. Op meerdere handhavingsterreinen is de ervaring dat de ontwikkelingen traag verlopen of verzanden. Meerdere oorzaken worden daarvoor benoemd:
-geen sturing;
-gebrek aan kennis / opleiding;
-maar met name: gebrek aan absorptievermogen en capaciteit.

In de Staat over 2018 ging de Raad al in op het kwantitatieve en kwalitatieve niveau van de openbare lichamen. De bestuurskracht van de openbare lichamen is beperkt gezien het uitgebreide takenpakket op de eilanden. Vanwege de onderlinge afstanden is samenwerking in de uitvoering verder eerder uitzondering dan regel. Dit maakt het moeilijk om met beperkte capaciteit beleids – en handhavingstaken handen en voeten te geven.

Bij de onderzoeken die de Raad heeft verricht, constateert de Raad dat het lokaal bestuur nog steeds achterblijft bij de uitvoering van taken ten behoeve de justitiële keten. Dit wordt dan ook als knelpunt ervaren bij bijvoorbeeld de re-integratie en resocialisatie, alsmede preventie-aanpak.

2.7 Beschouwing Raad: Handhavingsinstrumentarium en Taakverdeling

2.7.1 Handhavingsinstrumentarium

Naar het oordeel van de Raad zijn de ontwikkelingen op dit terrein zoals hiervoor beschreven een opsteker voor zowel het openbaar bestuur op de eilanden als voor

het ministerie van J&V. Wel heeft de verkenningsfase betrekkelijk lang geduurd. Ook de onderlinge afhankelijkheid van de eilanden –en voor wat betreft 2020 de prioriteitsstelling calamiteiten rondom Covid 19 - heeft daarbij een rol gespeeld. Desondanks ziet de Raad dat met name de laatste drie jaar een inhaalslag gemaakt is. De Raad constateert ook grotere betrokkenheid aan beide zijden, bij de openbare lichamen en bij het departement, hoewel het een opletpunt blijft om de positie van Caribisch Nederland bij de beleidsvorming structureel mee te nemen.

Ook neemt de Raad waar dat er structureel meer aandacht is voor de agenda's van de openbare lichamen. De Raad spreekt de hoop en verwachting uit dat de kwetsbare projectmatige aanpak plaats zal maken voor investeringen die geborgd kunnen worden.

Veel gehoord is de vraag waarom deze ontwikkelingen – ondanks de talloze terugkerende signalen- zo lang op zich hebben laten wachten. Het antwoord daarop is niet eenvoudig te geven. Feit is dat het over en weer veel meer tijd heeft gekost dan aanvankelijk aangenomen om te beseffen wat de veranderde status na 2010 aan taken, verantwoordelijkheden en verplichtingen met zich meebracht, waartoe de eilanden bestuurlijk wel en niet in staat waren en daar vervolgens consequent samen op te acteren. De praktijk is – ook anno 2021 - weerbarstiger dan lang is aangenomen. Desondanks concludeert de Raad dat de huidige inzichten in elk geval verworven zijn dankzij de wens tot onderlinge samenwerking die geresulteerd heeft in een gestage ontwikkeling. De Raad spreekt de verwachting uit dat deze koers niet meer wordt losgelaten, maar zal worden bestendigd.

2.7.2 Taakverdeling

Zoals de Raad constateerde in de Staat van de rechtshandhaving 2017 en 2018 en de Raad van State in diens advies van 2019, ontbreekt het de openbare lichamen nog aan capaciteit en ontwikkelkracht-/-mogelijkheden.[21] Een volgende stap ligt naar het oordeel van de Raad dan ook op dat terrein. In zijn reactie erkent het Kabinet dit ook en geeft aan versterking van het ambtelijk apparaat na te streven. Voor wat betreft de bestuurlijke handhaving en de integrale aanpak hoopt de Raad dat daarvoor ook de nodige aandacht zal zijn bij de implementatie daarvan.

Voor wat betreft de aangehaalde kabinetsreactie, herkent de Raad de constateringen, die zoals hiervoor beschreven, ook voor de rechtshandhaving gelden. Daaruit blijkt dat de uitdagingen waar men in Caribisch Nederland voor staat, voor de gehele linie gelden en voor nagenoeg alle taken opgaan. Voor wat betreft de justitiële keten heeft de Raad deze aspecten reeds meermalen belicht. Het is dan ook hoopgevend dat het

[21] Staat van de rechtshandhaving 2018, *RvdRH april 2019*
https://www.raadrechtshandhaving.com/wp-content/uploads/2021/04/2018-STAAT-VAN-DE-RECHTSHANDHAVING.pdf

kabinet aangeeft aan deze aspecten structureel meer aandacht te besteden en investeringen te willen doen. De Raad verwacht daarmee dat de ontwikkelingen voor de toekomst op een sterker fundament kunnen rekenen.

Zaak is daarbij naar het oordeel van de Raad dat de organisaties in de keten, de openbare lichamen en Rijksoverheid elkaar blijven opzoeken en vinden. Er is nog veel werk te verzetten. De afgelopen 10 jaar hebben laten zien dat het realiseren van noodzakelijke veranderingen tijd kost . Daarnaast hebben veel zaken ook langer geduurd dan wenselijk. Een tijdsbestek van 10 jaar moet niet de norm worden. Zoals gezegd ziet de Raad met name de laatste 3 jaren veel verschuivingen in de goede richting. Daaruit concludeert de Raad dat de ingezette trend een betekenisvolle is. Laat dat een aanmoediging zijn om die lijn te bestendigen.

3. Samenwerking

In het voorgaande hoofdstuk heeft de Raad uitvoerig stilgestaan bij de samenwerking binnen de keten in Caribisch Nederland.

Daarnaast wil de Raad in dit hoofdstuk een aantal aspecten van de samenwerking binnen het Koninkrijk als geheel benoemen.

3.1 Samenwerking

De eerste jaren na de transitie werden gekenmerkt door ontwikkeling waarin de landen en organisaties vooral aandacht hadden voor hun zelfstandige positie. Wat in het vorige hoofdstuk daarover onder de opbouw in Caribisch Nederland is genoemd, gold m.m. ook voor de landen Sint Maarten en Curaçao.

Het statuut biedt in paragraaf 3 een wettelijke grondslag voor samenwerking tussen de koninkrijkslanden. Zo kunnen de landen elkaar bijstand verlenen, samenwerken en overleg plegen. Ondanks het feit dat de landen hun eigen aangelegenheden moeten behartigen, moet het belang van samenwerking worden onderkend. Immers de kleinschaligheid brengt met zich mee dat de middelen en personele capaciteit van de Caribische koninkrijkslanden beperkt zijn en de afstand tussen het Europese – en Caribische deel van Nederland brengt bijvoorbeeld ook met zich mee dat Nederland belang heeft bij intensieve samenwerking. De Rijkswet Gemeenschappelijk Hof van Justitie en de Rijkswet openbare ministeries van Curaçao, van Sint Maarten en van Bonaire, Sint Eustatius en Saba zijn sprekende voorbeelden van noodzakelijke samenwerkingsvormen op justitieel gebied.

In de afgelopen vijf jaar zijn er evenwel meerdere ontwikkelingen waarin juist de samenwerking tussen de landen, met name de organisaties, wordt gezocht. Ook het ministerie van JenV heeft daarin een belangrijke rol vervult. Zo worden er onder leiding van het college van Korpschefs, dat mede voor die samenwerking in het leven werd geroepen, diverse initiatieven gelanceerd. Er zijn afspraken gemaakt tussen de korpsen over de uitwisseling van schaarse specialismen. Het KPCN zal zich bijvoorbeeld gaan richten op financieel rechercheren. Daarnaast is er onderlinge afstemming binnen de politie-opleidingen en worden opleidingen voor personeel binnen en voor alle landen georganiseerd. Centralisten van de meldkamer op Bonaire hebben waardevolle stages gelopen bij hun collega's op Curaçao en Sint Maarten. Op ICT-vak wordt de samenwerking gevonden in de Stichting ICT Beheer, waar momenteel alle landen weer bij zijn aangesloten. Los van de kwaliteitsimpuls die voorgaande samenwerking teweegbrengt, zorgt het voor meer onderlinge betrokkenheid en samenwerking.

Ook bij de andere ketenorganisaties komt naar voren dat er voor wat betreft de organisatie-ontwikkeling altijd naar samenwerking wordt gekeken. Daarnaast organiseren deze instanties ook gezamenlijk(e) opleidingen voor het personeel op de eilanden. Ook daarvoor geldt dat daarmee ontwikkeling van kwaliteit en onderlinge samenwerking impulsen krijgen.

Het onderwerp samenwerking is ook een vast agendapunt van de Justitieel Vierpartijenoverleggen (JVO - *zelf ook weer een samenwerkingsvorm*) tussen de ministers van justitie van de landen. Bij dat overleg komt samenwerking (doorgaans binnen verschillende koninkrijksbrede werkgroepen of andere samenwerkingsvormen) op de volgende (terugkerende) onderwerpen aan de orde:

- Bestrijding van grensoverschrijdende criminaliteit, waaronder mensenhandel/smokkel;
- Grensbewaking en -veiligheid;
- Kustwacht;
- Samenwerking politie en recherchesamenwerking;
- Informatie-uitwisseling;
- Vreemdelingenbeleid;

De Raad verrichte een inspectieonderzoek naar de uitvoering van de opsporingstaak door de Kustwacht in Curaçao, Sint Maarten en Caribisch Nederland. De Kustwacht is een samenwerkingsverband waarbij taken op het gebied van opsporing, toezicht en dienstverlening aan de organisatie zijn toevertrouwd. De Rijkswet Kustwacht bevat het kader en de grondslagen voor de inzet van de Kustwacht. De Raad oordeelde dat de knelpunten die zich binnen de organisatie voordoen niet het gevolg zijn van de wettelijke opzet of de organisatiestructuur van de Kustwacht, maar veeleer van de wijze waarop de landen samenwerken en daaraan invulling geven. Verbeteringen op korte termijn zouden daarom haalbaar zijn door zich daarop te richten. Ook wijst de Raad erop dat criminaliteitsbestrijding een integrale aanpak vereist. Het uitwisselen en bijeenbrengen van informatie door verschillende diensten is daarvoor een voorwaarde. In het ICC in Curaçao en het 'Intelligence Center Sint Maarten' gebeurt dat en, door de participatie van de Kustwacht heeft ook de maritieme component een plaats gekregen in de informatiehuishouding.

In zijn inspectie naar de aanpak van drugscriminaliteit en drugsgerelateerde problematiek onderzocht de Raad de nationale, interregionale en internationale wet- en regelgeving, het beleid, de aard en omvang van het drugsprobleem en de aanpak in de praktijk. De Raad zag onder meer verbetermogelijkheden voor de aanpak door bredere interregionale en internationale samenwerking. Gezien drugscriminaliteit bekend staat als grensoverschrijdend probleem, beval de Raad aan om de interregionale en internationale informatiepositie te verbeteren en de samenwerking daartoe te intensiveren.

De Raad is van oordeel dat meer winst valt te behalen op het gebied van samenwerking tussen de koninkrijkslanden. Gezien de mogelijkheden en beperkingen van alle landen binnen het koninkrijk is het raadzaam om meer gebruik te maken van het Statuut. Het bundelen van krachten tussen de koninkrijkslanden zou het functioneren van het koninkrijk kunnen bevorderen. Zo zou de mogelijkheden voor overleg ex artikel 37 Statuut beter benut kunnen worden en vervolgens op basis van artikel 38 Statuut op gelijkwaardige basis samenwerkingsafspraken kunnen worden gemaakt. Het idee dat de keten zo sterk is als de zwakste schakel geldt mutatis mutandis ook voor het koninkrijk. Waar een van de landen faalt, faalt ook het Koninkrijk. Een duidelijk voorbeeld hiervan vormt het gevangeniswezen. Niet de afzonderlijke landen maar het koninkrijk als geheel draagt internationaal verantwoordelijkheid voor de naleving van internationale normen.

Aan de hand van een aantal bevindingen en conclusies uit de gemeenschappelijke onderzoeken van de Raad, zal hierna meer specifiek worden ingegaan op de aspecten van samenwerking met betrekking tot de informatiepositie en de versterking daarvan alsmede de uitwisseling van politie- en justitiële gegevens binnen het Koninkrijk.

3.2 Informatiepositie

Uit de diverse gemeenschappelijke onderzoeken van de Raad komt naar voren dat de informatiepositie over het algemeen gebrekkig is. Het delen en uitwisselen van gegevens speelt daarbij ook een rol.

Uit het recentelijke onderzoek naar de bestrijding van mensenhandel en mensensmokkel blijkt bijvoorbeeld dat de informatiepositie en informatiedeling op structurele punten nog (steeds) tekortschieten. Het ontbreken van een beeld van de aard en omvang van mensenhandel en mensensmokkel in de landen belemmert het opstellen van een gemeenschappelijk interregionaal (interinsulair) beeld. Informatie wordt nog steeds niet structureel uitgewisseld en tussen de landen ontsloten. Het centraal team van het RST zou hierbij in samenspraak met de landen een rol kunnen vervullen, waardoor de landen gezamenlijk kunnen toewerken naar een interregionale en internationale informatiepositie. Ook het structureel tussen de landen delen van vakkennis, best practices en onderzoeksresultaten behoeft verbetering.

3.3 Uitwisseling van politie- en justitiële gegevens – wettelijk kader

De artikelen 36, 38 en 40 van het Statuut voor het Koninkrijk der Nederlanden regelen de interregionale rechtshulp binnen het Koninkrijk. Ondanks het feit dat artikel 39, eerste, vierde en vijfde lid, van de Rijkswet politie een verplichting aan de betrokken politiekorpsen oplegt om noodzakelijke politiegegevens uit te wisselen, verloopt de uitwisseling van politiegegevens tussen de korpsen niet optimaal. In de onderlinge regeling tussen Curaçao, Sint Maarten en

Nederland betreffende de verwerking van politiegegevens[1] is een implementatieverplichting opgenomen om te voorzien in een wettelijke grondslag voor de onderlinge regeling in de landen. In Sint Maarten is hierin voorzien door de Landsverordening Politiegegevens.

Voor gegevensuitwisseling tussen de landen is het van belang dat de landen de gestelde normen in acht nemen. Bijvoorbeeld het Nederlandse artikel 5:3 van het Besluit Politie Gegevens stelt voorwaarden voor de doorzending van politiegegevens. Eén van de voorwaarden is dat de doorgezonden politiegegevens worden vernietigd zodra de doeleinden zijn verwezenlijkt. Adequaat beheer van politiegegevens is derhalve ook van belang voor de uitwisseling van politiegegevens binnen het Koninkrijk. Gegevensuitwisseling kunnen in strijd zijn met het recht op de bescherming van de persoonlijke levenssfeer. Dit recht wordt onder meer gewaarborgd door artikel 8 EVRM. Adequate wetgeving is dus van belang voor gegevensverwerking.

Door de inwerkingtreding van de Algemene Verordening Gegevensbescherming (AVG) in 2018 is het landschap voor de bescherming van (persoons-)gegevens veranderd. In Nederland is de Wpg vervallen, maar in Caribisch Nederland geldt de Wpg BES nog steeds. Zowel in Curaçao als in Sint Maarten is er een wettelijke regeling daarvoor genaamd de Landsverordening bescherming persoonsgegevens. Naast de AVG is er een aparte Richtlijn gegevensbescherming politie en justitie. In Nederland is deze richtlijn per 1 januari 2019 geïmplementeerd in de Wet politiegegevens (Wpg) en de Wet justitiële en strafvorderlijke gegevens (Wjsg). Bij de totstandkoming van de AVG en de Richtlijn is (kennelijk) onvoldoende rekening gehouden met de gegevensuitwisseling tussen het Europese deel van het Koninkrijk en het Caribische deel van het Koninkrijk. In de praktijk leidt dat tot veel vraagtekens en bovendien problemen in de uitwisseling tussen de gebiedsdelen, zowel tussen de landen als voor wat betreft Nederland, tussen Europees en Caribisch Nederland.

In de Justitieel Vierpartijenoverleggen (JVO) komt het onderwerp uitwisseling van gegevens geregeld aan bod. In het licht van de inwerkingtreding van de AVG en de implementatie van de Richtlijn voor wat betreft de politie- en justitiële gegevens, heeft de Raad de besluitvorming daaromtrent sinds medio 2018 gevolgd. In juli 2018, dus eerst na de inwerkingtreding van de AVG, werd besloten dat er binnen het Koninkrijk de mogelijkheden tot harmonisatie verkend zullen worden. Na tussentijdse verkenningen middels diverse werkgroepadviezen, is uiteindelijk in het JVO van januari 2021 is vervolgens besloten tot het instellen van een projectgroep harmonisatie van de bescherming persoonsgegevens ter nadere uitwerking van die harmonisatie, met een streven naar een snelle uitvoering. Deze projectgroep werkt aan een voorstel voor een Rijkswet. Voor wat betreft de deling van politie- en justitiegegevens wordt besloten tot het zoeken naar een interim-oplossing die het delen tussen de landen mogelijk maakt totdat er een wettelijk kader tot stand gebracht is.

> Alhoewel de Raad waarneemt dat er wel ontwikkeling is op het gebied van gegevensuitwisseling binnen de veranderde wettelijke regimes, constateert de Raad tegelijk dat duidelijkheid over een oplossing voor de praktijk nog immer op zich laat

wachten. Gezien het uitvoerige traject dat aan de inwerkingtreding van de AVG en de Richtlijn is voorafgegaan, is het opmerkelijk dat er aan dit vraagstuk binnen het Koninkrijk niet voor die inwerkingtreding de nodige aandacht is geschonken. Dit, ondanks het feit dat artikel 39 van de Rijkswet Politie daarover uitdrukkelijke bepalingen bevat.[22] Dit had de huidige problematiek kunnen voorkomen, althans beperken. Voor de opsporingsdiensten vormt de problematiek momenteel derhalve een onnodige beperking en daarmee een risico voor de taakuitvoering. Gezien de beperkingen en risico's is het eveneens opmerkelijk dat het besluit tot het zoeken naar een interim-oplossing eerst 2 jaar na de inwerkingtreding van de Richtlijn is gevallen. De Raad spreekt daarom de verwachting uit dat de interim-oplossing waartoe is besloten bij het JVO van 14 januari 2021 nog dit jaar van kracht zal zijn.

3.4 COHO en versterking rechtstaat

Het voorstel van rijkswet beoogt het Caribisch orgaan voor hervorming en ontwikkeling in te stellen. Het beoogt ondermeer bestuurlijke hervormingen, houdbare overheidsfinanciën en een sterkere economische structuur te realiseren.

De Afdeling advisering van de Raad van State (verder: de afdeling) adviseerde over de COHO. De Afdeling heeft waardering voor de met het ontwerp-rijkswet uitgesproken voornemens tot verlening van hulp en bijstand aan de Caribische landen. De Afdeling acht het passend om het instrument van een consensus-rijkswet te gebruiken. Daarmee komt de essentie van de consensus rijkswet tot uiting, namelijk dat de landen de wens en noodzaak van hervormingen onderschrijven. De Afdeling meent echterdat ondanks politiek compromis de autonomie van de landen en de noodzakelijke terughoudendheid van de koninkrijksregering daarbij belangrijke factoren zijn.

Voor de justitiële keten is van belang dat in het landenpakket afspraken zijn gemaakt ter versterking van de rechtsstaat. De Raad ziet deze afspraken tussen de landen als minimale vereisten om de kwaliteit van de rechtsstaat te verbeteren. De kwaliteit van het bestuur en de democratische rechtsstaat is primair verantwoordelijkheid van elk land. Dus elk land moet erop toezien dat de kwaliteit van het bestuur en de democratische rechtstaat worden gewaarborgd.

[22] Rijkswet politie van Curaçao, van Sint Maarten en van Bonaire, Sint Eustatius en Saba, Artikel 39

4. Toekomst 2021 en verder

Kijkend naar de beleidsagenda van het ministerie van J&V 2016-2020 en hetgeen hiervoor in hoofdstukken 2 en 3 is beschreven, concludeert de Raad dat op de daarin genoemde terreinen betekenisvolle ontwikkelingen en resultaten zijn geboekt.

Tegelijkertijd is de praktijk soms weerbarstiger dan het papier, zo valt uit de voorgaande hoofdstukken op te maken.

De Raad is in deze Staat en de Staat van vorig jaar reeds ingegaan op de complexiteit waarmee de eilanden bij de rechtshandhaving te maken hebben. Evengoed is de constatering dat de neuzen steeds vaker dezelfde kant op staan een goede basis voor verdere ontwikkeling in de komende jaren.

Op het ministerie van Justitie en Veiligheid wordt momenteel de hand gelegd aan een beleidsagenda 2021 – 2026. Bij de totstandkoming worden alle belanghebbende instanties betrokken. Ten tijde van het schrijven van deze Staat, was die beleidsagenda nog niet gereed. De Raad kijkt met belangstelling uit naar de inhoud daarvan.

De Raad spreekt de hoop uit dat ten aanzien van de regionale samenwerking de Koninkrijksgedachte daarin leidend zal zijn en samenwerking in het besef van onderlinge afhankelijkheid de rode draad.

Colofon

Raad voor de rechtshandhaving

info@rrh-cn.org

www.raadrechtshandhaving.com

Mei 2021