RAAD VOOR DE RECHTSHANDHAVING

Infrastructuur corruptiebestrijding op Bonaire, Sint Eustatius en Saba

Inspectieonderzoek van de Raad voor de rechtshandhaving

Colofon

Uitgever:	Raad voor de rechtshandhaving
Jaar:	2015
Maand:	juni
Plaats:	Kralendijk, Bonaire
Vindplaats Internet:	www.raadrechtshandhaving.com

Inhoudsopgave

Inhoudsopgave 3

Lijst met gebruikte afkortingen 4

Voorwoord 5
Samenvatting 6
Conclusies 7
Aanbevelingen 8

1. Inleiding 9
1.1. Aanleiding 9
1.2. Onderzoeksdoelstelling 11
1.3. Definities 11
1.4. Afbakening van het onderzoek 13
1.5. Probleemstelling en onderzoeksvragen 13
1.6. Onderzoeksmethode 14
1.7. Leeswijzer 14

2. Zicht op de aard en omvang van de corruptie op de BES-eilanden 15
2.1. Beelden 15
2.2. Feiten 16

3. Op welke wijze wordt op de BES-eilanden invulling gegeven aan integriteitsbeleid? 17
3.1. Bestuur en Integriteit 17
3.2. De ambtelijke organisatie en integriteit 18
3.3. Ontwikkelingen binnen het Openbaar Lichaam Bonaire 19
3.4. Sint Eustatius en Saba 19
3.5. De Nationale Ombudsman 20
3.6. Geconstateerde knelpunten ten aanzien van de ontwikkeling van integriteitsbeleid op de BES-eilanden 21

4. Op welke wijze is de opsporing en vervolging van corruptie op de BES-eilanden georganiseerd? 22
4.1. Welke organisaties spelen een rol binnen de opsporing en vervolging van corruptie? 22
4.2. Het OM-BES als aanjager van corruptiebestrijding 23
4.3. Het KPCN en corruptiebestrijding 25

5. Analyse infrastructuur corruptiebestrijding op de BES-eilanden 26
5.1. Analyse wat betreft het integriteitsbeleid 26
5.2. Analyse wat betreft de opsporing en vervolging van corruptie 27

6. Conclusies ten aanzien van de centrale vraag en de deelvragen 28

7. Aanbevelingen 29

Bijlage 1. Het begrip 'corruptie' onder de loep 30
Bijlage 2. Wetboek van Strafrecht BES; relevante artikelen passieve en actieve omkoping 32
Bijlage 3. Integriteitscode Openbaar Lichaam Bonaire 35
Bijlage 4. Regeling beheer politiekorps BES 36
Bijlage 5. Besluit beheer politiekorps BES 41

Lijst met gebruikte afkortingen

Afkorting	Betekenis
BES-eilanden	De eilanden Bonaire, Sint Eustatius en Saba
BIBOB	Bevordering Integriteitsbeoordelingen door het Openbaar Bestuur
BIOS	Bureau Integriteitsbevordering Openbare Sector
BIZ	Bureau Interne Zaken
BZK	Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties
CIE	Criminele Inlichtingen Eenheid
HOvJ	Hoofdofficier van Justitie
KMar	Koninklijke Marechaussee
KPCN	Korps Politie Caribisch Nederland
OESO	Organisatie voor Economische Samenwerking en Ontwikkeling
OLB	Openbaar Lichaam Bonaire
OM	Openbaar Ministerie
PG	Procureur Generaal
RST	Recherche Samenwerkingsteam
TI	Transparency International
UNDP	United Nations Development Programme
VenJ	Veiligheid en Justitie
VNG	Vereniging Nederlandse Gemeenten
WolBes	Wet Openbare Lichamen Bonaire, Sint Eustatius en Saba

Voorwoord

Corruptie knaagt aan de wortels van de democratische rechtstaat. Het is daarom van belang dat de bestrijding van corruptie goed is georganiseerd en tegelijkertijd dat het integriteitsbeleid van de overheid op orde is. Dit is de reden dat de Raad in 2014 dit onderzoek naar de 'infrastructuur ter bestrijding van corruptie' heeft uitgevoerd. In dit onderzoek is zowel gekeken naar de stand van zaken van het integriteitsbeleid binnen de Openbare Lichamen van Bonaire, Sint Eustatius en Saba, als ook naar de organisatie van de opsporing en vervolging van corruptie op deze eilanden.

Met dit onderzoek wil de Raad voor de Rechtshandhaving een bijdrage te leveren aan de verbetering van de kwaliteit van de infrastructuur van de corruptiebestrijding.

De Raad is iedereen die heeft meegewerkt aan dit onderzoek zeer erkentelijk voor de openhartige medewerking en het verleende inzicht.

Namens de Raad voor de rechtshandhaving,

Mr. G.H.E. Camelia, voorzitter

Mr. F.E. Richards

Mr. T.L.P. Bot

Samenvatting

De infrastructuur ter bestrijding van corruptie op Bonaire, Sint Eustatius en Saba (BES-eilanden) kent twee kanten. Ten eerste het integriteitsbeleid van het Openbaar Bestuur dat gericht is op het voorkomen van corruptie en ten tweede een repressieve kant, die gericht is op de opsporing en vervolging van corruptie.

'Corruptie' heeft vele gezichten. Afhankelijk van de gekozen invalshoek en definitie kan het variëren van (relatief) onschuldige vriendendiensten tot en met ernstige vormen van (ambtelijke) fraude en omkoping. De Raad concludeert dat op de BES-eilanden nog stappen zijn te maken wat betreft de ontwikkeling van het integriteitsbeleid binnen de Openbare Lichamen.

In de publieke opinie bestaat het beeld dat op Bonaire 'corruptie' een groeiend probleem vormt. Hoewel over de aard en de omvang van (ambtelijke) corruptie op basis van de thans beschikbare cijfers weinig concreets gezegd kan worden zijn er aanwijzingen dat Bonaire vatbaar is voor vormen corruptie.

Op Bonaire lijkt de belangenverstrengeling tussen private, publieke en politieke belangen geen uitzondering. Een verontrustend signaal is dat op Bonaire door belangenverstrengeling tussen het ambtelijk apparaat, de Eilandsraad en het Bestuurscollege de 'checks and balances' verstoord zijn. Hoewel de Gezaghebber van Bonaire de intentie heeft uitgesproken om de ontwikkeling van het integriteitsbeleid en de corruptiebestrijding ter hand te nemen, lijken de Eilandsraad en het Bestuurscollege niet doordrongen van de urgentie om het integriteitsbeleid ook daadwerkelijk op te pakken. Dit komt de geloofwaardigheid van het Openbaar Lichaam Bonaire niet ten goede.

De Raad vraagt ook aandacht voor de bestuurlijke ontwikkelingen op Sint Eustatius. Ten aanzien van integriteit en transparantie van ambtelijke processen is er weinig beschreven en bestuurlijk vastgesteld. Sint Eustatius is verhoudingsgewijs een klein eiland dat veel familierelaties kent. Daardoor is er sprake van onderlinge afhankelijkheid. De invloed van de politiek en het bestuurlijk apparaat is groot.

De Raad duidt de situatie op Saba als overwegend positief. De investeringen in goed bestuur (procedures, besluitvorming) werpen hier hun vruchten af.

Het Openbaar Ministerie-BES (OM-BES) is –in samenwerking met de Rijksrecherche– de aanjager van de opsporing en vervolging van de (ambtelijke) corruptie op de BES-eilanden. Omdat het OM-BES op dit moment een goede informatiestructuur mist, kan het (nog) niet altijd in volle omvang de signalen over mogelijke corruptie objectiveren. Dat het OM-BES zich samen met haar partners inzet om deze informatiepositie te verbeteren is een belangrijke stap in de goede richting.

De Wet 'Bevordering Integriteitsbeoordelingen door het Openbaar Bestuur' (BIBOB) is niet van toepassing op de BES-eilanden. De Wet BIBOB is een belangrijk, preventief en onmisbaar instrument om (meer) structuur te brengen in het beoordelen van vergunningen, aanbestedingen en subsidies.

De functie van de Nationale Ombudsman op de BES-eilanden levert een positieve bijdrage aan het

bevorderen van de integriteit binnen het Openbaar Bestuur op de eilanden.

Conclusies

- Ten aanzien van de centrale probleemstelling: 'Op welke wijze is de infrastructuur van de corruptiebestrijding op de BES-eilanden in de praktijk vormgegeven en geeft dit voldoende waarborgen om corruptie effectief te bestrijden?'

Conclusie:
De Raad stelt vast dat de infrastructuur van de corruptiebestrijding op de BES-eilanden twee kanten kent: een preventieve kant die vooral gericht is op de ontwikkeling van integriteitsbeleid en het voorkomen van corruptie en een repressieve kant gericht op de opsporing en vervolging van (ambtelijke) corruptie.
De Raad concludeert dat doorontwikkeling absoluut noodzakelijk is om van deze infrastructuur een slagvaardig en krachtig instrument te maken.

- Ten aanzien van de eerste deelvraag: 'hebben de bij de corruptiebestrijding betrokken organisaties zicht op de aard en omvang van corruptie op de BES-eilanden?'

Conclusie:
De Raad concludeert dat betrokken organisaties maar zeer ten dele inzicht hebben in de aard en omvang van corruptie op de BES-eilanden. Omdat het aan 'harde' cijfers ontbreekt, is het moeilijk om steekhoudende uitspraken te doen over de aard en omvang. Wel zijn er aanwijzingen dat sprake is van groeiend risico van corruptie (actieve- respectievelijk passieve omkoping) die verder gaat dan een 'vriendendienst of 'niet integer handelen' waarbij meer sprake is van 'onzorgvuldigheid' dan van bewust misbruik.

- Ten aanzien van de tweede deelvraag: 'op welke wijze wordt in de praktijk invulling gegeven aan het integriteitsbeleid en welke leer- en verbeterpunten zijn daarbij te signaleren?'

Conclusie:
De Raad concludeert dat het integriteitsbeleid op de BES-eilanden maar mondjesmaat tot stand komt. Men lijkt van de urgentie om de 'woorden' ook om te zetten in 'daden' niet altijd doordrongen. De gezaghebbers en de Bestuurscollege's op Bonaire en Sint Eustatius moeten meer hun verantwoordelijkheid oppakken bij het ontwikkelen van het integriteitsbeleid dan op dit moment het geval is.

- Ten aanzien van de derde deelvraag: 'op welke wijze wordt op de BES-eilanden in de praktijk invulling gegeven aan de opsporing en vervolging van corruptie en welke leer- en verbeterpunten zijn daarbij te signaleren'?

Conclusie:
De Raad concludeert dat het OM-BES als aanjager van de strafrechtelijke corruptiebestrijding samen

met de Rijksrecherche flinke stappen maakt om van de opsporing en vervolging van corruptie daadwerkelijk werk te maken. De Raad vindt de ontwikkeling om meer informatie gestuurd te werken positief. Het Korps Politie Caribisch Nederland (KPCN) zal zich nu ook daadwerkelijk moeten door ontwikkelen (o.a. op het terrein van financieel rechercheren en de informatiehuishouding van het korps) wil het in de toekomst een rol van betekenis spelen met betrekking tot de corruptiebestrijding.

Aanbevelingen

Aan de Minister van Veiligheid en Justitie

Breng de aard en omvang van mogelijke ondermijning en corruptie op de BES-eilanden in kaart opdat concrete acties geformuleerd kunnen worden over nut en noodzaak van (eventuele) versterking van de opsporing en vervolging van corruptie.

Overweeg de invoering van de Wet BIBOB op de BES-eilanden.

Aan de minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties

Bevorder actief de (door-) ontwikkeling en invoering van het integriteitsbeleid op de BES-eilanden.

Verzoek de Rijksvertegenwoordiger de (door-) ontwikkeling en invoering van het integriteitsbeleid te monitoren.

Aan de Bestuurscollege's en Gezaghebbers van de Openbare Lichamen Bonaire, Sint Eustatius en Saba

Neem de (door-)ontwikkeling van het integriteitsbeleid voortvarend ter hand. Neem uw gezamenlijke verantwoordelijkheid als het gaat om de ontwikkeling en implementatie daarvan. De 'toolbox handreikingen' zoals deze door het Bureau Integriteitsbevordering Openbare Sector zijn ontwikkeld, kunnen daarbij behulpzaam zijn.

1. Inleiding

1.1. Aanleiding

De Raad voor de Rechtshandhaving is een interlandelijk orgaan van Curaçao, Sint Maarten en Nederland (voor wat betreft Bonaire, Sint Eustatius en Saba). De Raad is belast met de algemene inspectie op de effectiviteit en kwaliteit van de in artikel 3 van de Rijkswet Raad voor de Rechtshandhaving vermelde diensten en instellingen die deel uitmaken van de justitiële keten in de landen. Jaarlijks stelt de Raad een jaarplan op waarin is beschreven waarnaar een inspectieonderzoek wordt verricht. De Raad heeft in zijn jaarplan voor 2014 vastgelegd dat één van de onderwerpen 'de infrastructuur ter bestrijding van corruptie[1]' is.

Waarom een onderzoek naar de 'infrastructuur corruptiebestrijding'?

Er zijn veel studies gedaan naar de effecten van corruptie. Uit deze studies[2] blijkt dat corruptie een negatieve invloed heeft op de markteconomie, de ongelijkheid versterkt (zo kan toegang tot diensten beperkt zijn tot mensen met goede connecties) en misdaad in de hand werkt. De mate waarin dit gebeurt hangt onder andere af van het niveau van sociaaleconomische ontwikkeling en de kwaliteit van bestuurlijke instituties[3].

Het United Nations Development Programme (UNDP) noemt – naast andere negatieve aspecten – onder andere de volgende gevolgen[4] van corruptie: 'het versterken van de georganiseerde misdaad en het bevorderen van een antidemocratische omgeving, omdat corruptie de legitimiteit van de overheid sterk kan aantasten'. "*Good government is bound by rules aimed to create a transparent and accountable government; corruption plays discreetly and sometimes directly on these rules to make decisions which will benefit those who have access to power and the highest bidder[5]".*
Kort gezegd komt het er op neer dat: '(...) corruptie het beleid en beslissingen negatief beïnvloedt, waardoor middelen terecht komen bij partijen die er het meest voor over hebben in plaats van bij partijen die er het meeste recht of baat bij hebben[6]'.

Uit bovenstaande blijkt dat het voor een (lokale) overheid van groot belang is om de infrastructuur ter bestrijding van corruptie op orde te hebben. Dit is de reden voor de Raad om de 'infrastructuur corruptiebestrijding' op de BES-eilanden onder de loep te nemen.

[1] Raad voor de Rechtshandhaving: 'Jaarplan en Begroting 2014'. Paragraaf 2.6.; 'Infrastructuur ter bestrijding van corruptie'.
[2] Zie o.a. Adviesraad internationale vraagstukken AIV (Advisory Council on International affairs): 'Criminaliteit, Corruptie en Instabiliteit' een verkennend advies, No. 85, mei 2013.
[3] Zie o.a. M. Ugur, N. Dasgupta (EPPI-Centre University of London): 'Evidence on the Economic Growth Impacts of Corruption in Low-income Countries and beyond: a Systematic Review', August 2011.
[4] UNDP, Corruption and Development: 'Anti-Corruption Interventions for Poverty Reduction, Realization of the MDGs and Promoting Sustainable Development', New York 2008, pag.10-12.
[5] 'Anti-Corruption and Governance', Philippine Institute for Development Studies; Philippines APEC Study Center Network, mei 2006.
[6] Maat, M.C.S. van de:'Vergelijkende case studie naar politieke corruptie in Nederland als maatschappelijk probleem', juni 2014.

Het integriteitsbeleid en de corruptiebestrijding op de BES-eilanden in de belangstelling

Het Integriteitsbeleid en de corruptiebestrijding op de BES-eilanden staan volop in de belangstelling. Niet alleen op de BES-eilanden zelf[7], maar ook in de rest van Nederland. Diverse rapporten[8] schetsen een verontrustend beeld van de stand van zaken met betrekking tot de bestrijding van corruptie (binnen de publieke sector[9]) op de eilanden en de daarmee samenhangende worsteling hoe de integriteit van de overheid kan worden bewaakt.

Recente rechtszaken op Bonaire vanwege mogelijke corruptie van onder andere (ex)-politici hebben het nodige stof doen opwaaien. Ook in Den Haag zijn hierover Kamervragen gesteld[10]. In zijn antwoord[11] op deze Kamervragen geeft de minister van Veiligheid en Justitie (VenJ) aan dat:

"Integriteit in het openbaar bestuur van Caribisch Nederland is een belangrijk aandachtspunt. De overheid moet op een correcte manier met burgers en bedrijven omgaan en ook de interne verhoudingen moeten goed zijn. Dat betekent onder meer dat bestuurders, volksvertegenwoordigers en ambtenaren professioneel en integer moeten zijn. (-) De Minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties is verantwoordelijk voor het scheppen van randvoorwaarden betreffende integriteit. Bestuursorganen, in dit geval het bestuurscollege van Bonaire, zijn echter primair zelf verantwoordelijk voor het opzetten, implementeren en handhaven van een integriteitbeleid voor de eigen organisatie".

In antwoord[12] op Kamervragen[13] over integriteitsproblemen op de BES-eilanden antwoordde de minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties (BZK) dat hij tot de inzet van het 'Bureau Integriteitsbevordering Openbare Sector (BIOS)' had besloten tot het opnemen van 'gedragscodes voor gedeputeerden, gezaghebbers en eilandsraadsleden in de 'Wet Openbare Lichamen Bonaire, Sint Eustatius en Saba' (WolBES).

[7] O.a.: Caribisch Netwerk: 'Gezaghebber Emerencia wil integer bestuur op Bonaire', 29 januari 2013,
Amigoe: ' Emerenciana af van zorg directie Toezicht en Handhaving', 3 juni 2013,
Caribisch Netwerk: 'Gezaghebber Bonaire opereert in bestuurlijke impasse', 5 juni 2013,
Amigoe: 'Gezaghebber moet relatie verbeteren', 13 juni 2013,
Amigoe:'Gezaghebber werkt aan verbeteren relatie', 17 juni 2013.

[8] Zie onder andere:
- Faber Organisatievernieuwing en Vrije Universiteit Amsterdam:'Baselinestudy Criminaliteit en Rechtshandhaving Curaçao en Bonaire', juni 2007.
- Dienst Landelijke Informatieorganisatie 'Veiligheidsbeeld BES-eilanden 2013. Criminaliteit, regelovertreding en overlast op Bonaire, Sint Eustatius en Saba', juli 2013.
- Inspectie, Signalering, Begeleiding (ISB), Ministerie van Buitenlandse Zaken 'Doorlichting naar het functioneren van de coördinatie van het Rijksbestuur in Caribisch Nederland', november 2013.

[9] De publieke sector is de verzamelnaam voor alle overheidsorganisaties en semioverheidsorganisaties.

[10] Vragen van Ortega-Martijn en Schouten (beiden ChristenUnie) over corruptieonderzoek Bonaire,ingezonden 20 augustus 2012 (vraagnummer 2012Z15194).

[11] Beantwoording van Kamervragen over corruptieonderzoek Bonaire, 24 september 2012 (kenmerk: 30449).

[12] Beantwoording Kamervragen over bestuur op Bonaire 2 juli 2013, (kenmerk 0000394683).

[13] Vragen van Heijnen en Recourt (beiden PvdA) over verschillende berichten over het bestuur op Bonaire, 21 juni 2013 (kenmerk: 2013Z12939).

1.2. Onderzoeksdoelstelling

Met dit onderzoek wil de Raad inzichtelijk maken op welke wijze de infrastructuur van corruptiebestrijding op de BES-eilanden is georganiseerd. De Raad doet dit door te beschrijven op welke wijze enerzijds het (bevorderen van het) integriteitsbeleid in de praktijk werkt en anderzijds hoe de opsporing en vervolging van corruptie in de praktijk verloopt. Aan de hand van de bevindingen doet de Raad aanbevelingen teneinde een bijdrage te leveren aan de verbetering van de kwaliteit van infrastructuur van de corruptiebestrijding.

1.3. Definities

Omdat corruptie en integriteit geen vastomlijnde begrippen zijn is het van belang vast te stellen wat onder deze begrippen wordt verstaan in de context van deze rapportage.

Definitie corruptie

Corruptie is een containerbegrip. In de literatuur worden vele verschillende definities van corruptie gehanteerd[14]. In dit onderzoek van de Raad wordt aangesloten voor wat betreft het begrip 'corruptie' bij de definitie van ambtelijke corruptie[15]. Van ambtelijke corruptie is sprake in een situatie waarin '*een persoon in de uitoefening van zijn functie iets doet of nalaat vanwege een verkregen gift, dienst of belofte'*. Deze definitie sluit aan bij de gedragingen zoals deze door het Wetboek van Strafrecht BES strafbaar zijn gesteld[16].

Het begrip ambtelijke corruptie omvat zowel de ambtenaar[17] die zich laat omkopen (ook wel passieve corruptie genoemd) als de persoon die de ambtenaar omkoopt (actieve corruptie). In het geval van actieve corruptie kan het gaan om een private persoon, maar ook om een werknemer die ten behoeve van het bedrijf waar hij werkzaam is, een ambtenaar omkoopt[18].

Het is van belang om hier te benadrukken –omdat voor de definitie is aangesloten bij het Wetboek van Strafrecht– dat als er geen sprake is van strafbare feiten, dit niet automatisch betekent dat ook integer is gehandeld. Dat neemt niet weg dat het beschermd belang of rechtsgoed van de strafrechtelijke corruptiebepalingen in het algemeen wordt gezocht in de integriteit van het overheidsgezag. De reikwijdte van de strafrechtelijke aansprakelijkheid dient in beginsel te worden beperkt tot gevallen waarin dit rechtsgoed daadwerkelijk wordt geschonden of bedreigd. Anderzijds is slechts sprake van strafrechtelijke aansprakelijkheid voor zover de betreffende schending van de integriteit onder een wettelijke delictsomschrijving valt te brengen[19].

[14] Bijlage 1. Het begrip 'corruptie' onder de loep.
[15] Zie o.a. nota corruptiepreventie. TK 2005–2006, 30374, nr. 2: p. 5.
[16] Zie bijlage 2. Wetboek van Strafrecht BES; relevante artikelen passieve en actieve omkoping.
[17] De Hoge Raad definieert ambtenaar als: 'degene die door het openbaar gezag is aangesteld tot een openbare betrekking om een deel van de taak van de Staat of zijn organen te verrichten' (o.a. HR 1 december 1992, NJ 1993, 354). Deze definitie is in 1995 verbreed tot 'degene die onder toezicht en verantwoordelijkheid van de overheid is aangesteld in een functie waaraan een openbaar karakter niet kan worden ontzegd teneinde een deel van de taak van de Staat of zijn organen te verrichten' (HR 30 mei 1995, NJ 1995, 620).
[18] Zie hierover bijlage 1. Het begrip 'corruptie' onder de loep.
[19] E. Sikkema: 'Ambtelijke corruptie in het strafrecht'. Groningen 2005.

Definitie integriteit

Integriteit en de bestrijding van corruptie zijn onlosmakelijk met elkaar verbonden. Eenvoudig gezegd: integriteit en corruptie zijn twee kanten van dezelfde medaille. Over de betekenis van integriteit is veel geschreven[20]. Integriteit wordt –zoals gezegd– vaak gezien als het tegenovergestelde van fraude en corruptie. Integriteit omvat echter veel meer dan dat: *"integriteit is een gezindheid van onkreukbaarheid, rechtschapenheid, betrouwbaarheid, onpartijdigheid, objectiviteit en rechtvaardigheid. De invulling van het begrip integriteit is direct verbonden met maatschappelijk geaccepteerde normen en waarden en met de democratische en rechtsstatelijke beginselen"*.[21] Hoe integriteit wordt opgevat en ingevuld is afhankelijk van de context en mede afhankelijk van de specifieke eisen die de betrokken organisaties binnen deze context daar aan stellen.

In berichtgeving over integriteitsschendingen wordt veelal gerefereerd aan fraude en/of corruptie, maar schendingen van integriteit kennen veel meer verschijningsvormen. Zoals:

- wangedrag in de vrije tijd,
- verspilling en wanprestatie;
- omgangsvormen en bejegening (discriminatie, intimidatie);
- misbruik van (de toegang tot) informatie;
- misbruik van bevoegdheden;
- onverenigbare functies/activiteiten/contacten;
- dubieuze giften en beloften;
- fraude en diefstal;
- corruptie.

Voor wat betreft de definitie van integriteit wordt in deze rapportage aangesloten bij de beschrijving van het Bureau Integriteitsbevordering Openbare Sector[22] (BIOS). BIOS stelt dat goed ambtenaarschap in het kader van integriteit onder meer inhoudt dat de ambtenaar:

- zorgvuldig en verantwoordelijk omgaat met bevoegdheden, middelen en informatie en het algemeen belang dat hij dient, leidend laat zijn;
- in staat is om verleidingen te weerstaan en tracht te voorkomen dat hij in verleidelijke situaties terecht komt;
- de regels naar de letter en de geest interpreteert;
- een zorgvuldige afweging maakt van de legitieme rechten, belangen en verwachtingen, ook in situaties waarbij het niet (onmiddellijk) duidelijk is wat de juiste keuze is;
- bereid is om zijn overwegingen (vooraf dan wel achteraf) te toetsen en daarover verantwoording af te leggen.

[20] Zie bijvoorbeeld 'Beleidsdoorlichting Integriteit(sbeleid)', Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties, 2012.
Paragraaf 1.2., pag. 9 ev.
[21] TK 2003-2004, 29436, nr. 3: p. 7.
[22] Het Bureau Integriteitsbevordering Openbare Sector (BIOS) is een onafhankelijk centraal instituut gericht op het bevorderen van integriteit(sbeleid) binnen de (semi)publieke sector. BIOS is een initiatief van het ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties.

Definitie Infrastructuur
In dit onderzoek is zowel gekeken naar de 'repressieve' aspecten van corruptiebestrijding (opsporing en vervolging) als ook naar 'preventieve' aspecten die samenhangen met integriteitsbeleid. Van het integriteitsbeleid moet een preventieve werking uitgaan door bijvoorbeeld het instellen van gedragscodes, het verbinden van consequenties aan normoverschrijding, door transparantie en voorbeeldwerking, en door gebruik te maken van 'checks en balances', controlemechanismen en procedures.

In dit onderzoek wordt onder 'infrastructuur' corruptiebestrijding verstaan 'het geheel van voorzieningen om corruptie te bestrijden en integriteit te bevorderen.'

1.4. Afbakening van het onderzoek

Afbakening naar reikwijdte
Het onderzoek naar de infrastructuur van de corruptiebestrijding is vooral beschrijvend van aard. Er is in dit onderzoek niet primair onderzocht wat de stand van zaken is ten aanzien van de inhoudelijke kwaliteit en de effectiviteit van de corruptiebestrijding op de BES-eilanden. Het onderzoek beschrijft de stand van zaken eind 2014.

1.5. Probleemstelling en onderzoeksvragen

Probleemstelling
De centrale probleemstelling van dit onderzoek luidt als volgt: 'Op welke wijze is de infrastructuur van de corruptiebestrijding op de BES-eilanden in de praktijk vormgegeven en geeft dit voldoende waarborgen om corruptie effectief te bestrijden?'

Onderzoeksvragen
De probleemstelling valt uit uiteen in de volgende onderzoeksvragen:

Wat betreft de aard en omvang van corruptie binnen de BES-eilanden:

- Hebben de bij de corruptiebestrijding betrokken organisaties zicht op de aard en omvang van corruptie op de BES-eilanden?

Wat betreft de preventieve kant van de infrastructuur van de corruptiebestrijding:

- Op welke wijze wordt in de praktijk invulling gegeven aan het integriteitsbeleid en welke leer- en verbeterpunten zijn daarbij te signaleren?

Wat betreft de repressieve kant van de infrastructuur van de corruptiebestrijding:

- Op welke wijze wordt op de BES-eilanden in de praktijk invulling gegeven aan de opsporing en vervolging van corruptie en welke leer- en verbeterpunten zijn daarbij te signaleren?

1.6. Onderzoeksmethode

Om de infrastructuur in kaart te brengen zijn allereerst de wet- en regelgeving, de plannen, de procedures en literatuur bestudeerd. Vervolgens is door middel van interviews inzicht verkregen in de uitvoeringspraktijk. Daar waar nodig zijn aanvullende schriftelijke vragen aan de betrokken organisaties gesteld.

1.7. Leeswijzer

Dit rapport bestaat uit zeven hoofdstukken. Na het inleidende hoofdstuk wordt in hoofdstuk twee beschreven of er zicht is op de aard en omvang van de corruptie op de BES-eilanden. Daarbij is een onderscheid gemaakt tussen de 'beelden' en de 'feiten'.

In hoofdstuk drie is beschreven op welke wijze op de BES-eilanden invulling is gegeven aan het integriteitsbeleid. Daarbij is onder meer ingezoomd op 'bestuur en integriteit', de 'ambtelijke organisatie en integriteit 'en de ontwikkelingen op het terrein van integriteit binnen de Openbare Lichamen Bonaire , Sint Eustatius en Saba.

Hoofdstuk vier beschrijft de rol van de verschillende organisaties die betrokken zijn bij de opsporing en vervolging van corruptie. Daarbij wordt met name gekeken naar de rol van het OM-BES binnen de strafrechtelijke corruptiebestrijding.

De analyse van de bevindingen uit de voorgaande hoofdstukken staat in hoofdstuk vijf.

Ten slotte zijn de conclusies in hoofdstuk zes, en de aanbevelingen in hoofdstuk zeven geplaatst.

2. Zicht op de aard en omvang van de corruptie op de BES-eilanden

De vraag wat de aard en omvang is van de corruptie op de BES-eilanden levert een caleidoscopisch beeld op. Deze diversiteit van beelden hangt vooral samen met de keuze voor een bepaalde 'definitie' van corruptie (bijv. omkoping, fraude, witwassen, integriteitsschending) en de keuze voor een bepaalde invalshoek van de beschrijving (bijvoorbeeld ten aanzien van openbaar bestuur of ten aanzien van publiek – private samenwerking).

In de verschillende studies[23] die in de afgelopen jaren zijn verschenen waarbij 'corruptie' op de BES-eilanden aan de orde komt, is aangegeven dat een onderzoek naar exacte cijfers over corruptie moeilijk is. Ten eerste vanwege het feit dat corruptie zich dikwijls in het verborgene afspeelt en ten tweede vanwege het feit dat dit fenomeen dikwijls samenhangt met andere normoverschrijdingen waardoor het onmogelijk is tot een precieze schatting van de omvang van corruptie 'sec' te komen.

2.1. Beelden

Uit vrijwel alle gesprekken die de Raad in het kader van dit onderzoek heeft gevoerd, komt naar voren dat 'corruptie' op Bonaire –volgens betrokkenen– een risico vormt. Daarbij wordt met name gewezen op het Openbaar Bestuur (eilandsraad, gedeputeerden) waar er sprake lijkt te zijn van verstrengeling tussen publieke en private belangen.

Een van de betrokkenen verwoordt het probleem op Bonaire als volgt:

"*Er zijn mechanismen aan het werk die vergelijkbaar zijn met die op Sint Maarten en een heel slechte invloed hebben op de integriteit van het Openbaar Bestuur. Wat voorheen nog 'in het verborgene' plaatsvond – omdat het niet betamelijk is – wordt nu 'en plein public' gedaan.*"

Zowel uit de literatuurstudie als ook uit de interviews komt naar voren dat het bevoordelen van de eigen groep, familie (nepotisme) of partij of eigen bedrijf (vriendjespolitiek) onderdeel uitmaakt van de cultuur van Bonaire, Sint Eustatius en Saba. Overigens wordt er op gewezen dat een dergelijke cultuur niet per definitie 'corrupt' is, maar wel dat de grens tussen ongeoorloofde ruilrelaties (onder het motto: 'voor wat hoort wat') en geoorloofde zakenrelaties daardoor soms vaag is. Een betrokkene verwoordt dit probleem als volgt:

"Het is lastig in het kader van de corruptiebestrijding –door het ontbreken van een structuur– om signalen over mogelijke corruptie te objectiveren. Wat je hier op de eilanden ziet, is dat mensen 'dingen doen, voor een tegenprestatie'. Dit hangt direct samen met het feit dat personen (in leidinggevende posities) vaak in diverse rollen acteren; bijvoorbeeld als gedeputeerde en daarnaast bijvoorbeeld óók als voorzitter van een honkbalvereniging en óók als voorzitter van een voetbalvereniging en óók als adviseur van een andere vereniging. Dat soort mensen wil je graag te

[23] Zie onder andere:
- Faber Organisatievernieuwing en Vrije Universiteit Amsterdam: 'Baselinestudy Criminaliteit en Rechtshandhaving Curaçao en Bonaire' , juni 2007.
- Dienst Landelijke Informatieorganisatie 'Veiligheidsbeeld BES-eilanden 2013. Criminaliteit, regelovertreding en overlast op Bonaire, Sint Eustatius en Saba'. juli 2013.

vriend houden omdat jij misschien (later) van zo'n persoon iets nodig hebt. Daarom geef je hem bijvoorbeeld als restauranthouder een gratis maaltijd, of bied je hem een wederdienst".

Met betrekking tot de ondoorzichtigheid van de rollen die men soms vervuld wordt ten aanzien van bestuurders het volgende opgemerkt:

"Je ziet dat bestuurders hun rollen niet altijd goed gescheiden houden; bijvoorbeeld als bestuurder, adviseur en ondernemer en dan verstrikt raken in deze verschillende rollen waarmee de schijn van belangenverstrengeling gewekt wordt. Of dit bewust gebeurt, is niet altijd duidelijk. Er lijkt soms meer sprake te zijn van 'onzorgvuldigheid' dan van 'bewust misbruik".

Een handelswijze waarbij men elkaar 'helpt' ligt in de eilandcultuur besloten en is niet te scharen onder de noemer 'corruptie'. Daarentegen komen uit de interviews ook signalen naar voren over personen die via malafide constructies proberen geldelijk gewin te behalen. Daarbij wordt dikwijls gewezen op een aantal geruchtmakende zaken van mogelijke corruptie op Bonaire[24].

Over de omvang van mogelijke fraude bestaan weinig concrete beelden. Als er in dit verband een onderscheid wordt gemaakt naar twee categorieën van corruptie: 'grand corruption' en 'petty corruption[25]' dan is het beeld dat corruptie op de BES-eilanden voornamelijk de 'petty' corruptie betreft. Het gaat dan vooral om 'vriendendiensten' die in de sociaal-culturele context van de BES-eilanden zelden tot ernstige publieke beroering of verontwaardiging leidt.

Een van de betrokkenen zegt bijvoorbeeld hierover:

"E*r zijn geen harde aanwijzingen dat er onderdelen/personen van het ambtelijk apparaat corrupt zouden zijn, maar er zijn wel signalen. De signalen hebben bijvoorbeeld betrekking op het feit dat het afhankelijk is 'van je politieke kleur' of er dingen voor je worden georganiseerd / geregeld, of juist dat je tegen wordt gewerkt. Zoals het hier op de eilanden werkt, is dat degene die daarvoor als instrument wordt ingezet (om die belangen 'te behartigen') daar zelf ook beter van wordt. Er is dus wel degelijk een voedingsbodem voor beïnvloeding en corruptie".*

2.2. Feiten

In de (meest recente) rapportage[26] van de Dienst Landelijke Informatieorganisatie waarbij corruptie op de BES-eilanden aan de orde komt, worden in de hoofdstukken 'Integriteitsschendingen door

[24] Onder andere het zogeheten 'Zambezi-onderzoek'.
[25] Zie ook bijlage 1: 'het begrip corruptie onder de loep':'Grand corruption' is een categorie waarbij (grote) bedrijven, andere instellingen of personen (eenmalig) grote bedragen aan (hoge) politici of functionarissen betalen om zakelijke voordelen te behalen. Het gaat dan om aanzienlijke bedragen, die moeten worden verborgen of witgewassen. Bij 'petty corruption' gaat het om kleine bedragen die aan lagere (uitvoerende) functionarissen moeten worden betaald om een dienst 'sneller' geleverd te krijgen of toegang te krijgen tot diensten'.
[26] Dienst Landelijke Informatieorganisatie 'Veiligheidsbeeld BES-eilanden 2013. Criminaliteit, regelovertreding en overlast op Bonaire, Sint Eustatius en Saba, juli 2013.

overheidsfunctionarissen', 'Integriteitsschendingen door bestuurders en politici', 'Integriteitsschendingen door dienstverleners' verschillende voorbeelden gegeven van ernstige integriteitsschendingen in de afgelopen jaren[27]. De rapportage geeft evenwel klip en klaar aan dat:

"Over de omvang van deze problematiek op Bonaire niets concreets kan worden gezegd". Ditzelfde geldt voor Saba en Sint Eustatius. Uit de registraties van het KPCN en het Openbaar Ministerie over de afgelopen jaren (2008-2012) zijn geen cijfers herleidbaar die gerelateerd zijn aan integriteitsschendingen".

In het jaarverslag 2013 van het OM-BES staat dat er diverse signalen zijn van integriteitsschendingen, in diverse verschijningsvormen: *" Deze variëren van wangedrag in de vrije tijd tot zwaardere vormen, zoals fraude, witwassen en corruptie".* Plegers van geconstateerde integriteitsschendingen worden door het OM-BES ingedeeld in drie categorieën:
1) overheidsfunctionarissen;
2) bestuurders/politici; en
3) personen op (overige) sleutelposities (dienstverleners).

Eind 2014 blijkt dat er weliswaar (beperkt) cijfermateriaal beschikbaar is bij het KPCN, het OM-BES, het Recherche Samenwerkingsteam (RST) en de Rijksrecherche, maar een duidelijk (samenhangend) beeld over de aard en omvang van corruptie ontbreekt.

3. Op welke wijze wordt op de BES-eilanden invulling gegeven aan integriteitsbeleid?

3.1. Bestuur en Integriteit op Bonaire

De totstandkoming van, en het in de praktijk vormgeven aan integriteitsbeleid op de BES-eilanden (en met name op Bonaire) blijkt een moeizaam proces, zo blijkt uit interviews en onderliggende stukken. Het is de voormalige Gezaghebber van Bonaire[28] geweest die nadrukkelijk aandacht heeft gevraagd voor het onderwerp Integriteit(sbeleid) op Bonaire. Zij heeft in 2013 op Bonaire initiatieven ontplooid om de integriteit binnen de publieke sector te bevorderen en daarmee de corruptie terug te dringen[29].

In dit kader is op Bonaire een werkgroep opgericht met als taak: 'de huidige situatie op het gebied van integriteit te inventariseren, te beschrijven en te analyseren, en te kijken naar procedures, structuren en wetten die integriteit bevorderen'. Ook moest gekeken worden naar integer handelen in de praktijk, naar de perceptie, normen en waarden. Daarnaast moest de werkgroep aanbevelingen doen voor verbeteringen van de integriteit op Bonaire'[30]. Het project is onder meer vanuit Nederland ondersteund door het BIOS en door de Vereniging Nederlandse Gemeenten (VNG).

[27] De rapportage beslaat de periode 2008-2012.
[28] Mevrouw Lydia (L.A.) Emerencia, gezaghebber Bonaire vanaf 1 maart 2012 tot 1 maart 2014. Op 29 november 2013 diende Emerencia haar ontslag in bij de minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties nadat een motie van wantrouwen door de eilandsraad werd aangenomen. Het ontslag werd effectief op 1 maart 2014.
[29] O.a. Project 'integraal integriteitsbeleid' op Bonaire, 5 april 2013.
[30] Presentatie project inzake integriteit. 5 april 2014.

Na het aftreden van de vorige gezaghebber is het Project 'integraal integriteitsbeleid' vrijwel volledig stopgezet. Het feit dat het project is stopgezet lijkt vooral te maken te hebben met het feit dat het onderwerp 'integriteit' door de verschillende (politieke) agenda's is gepolitiseerd. Volgens direct betrokkenen bleek het draagvlak voor het project 'integriteit' binnen de Eilandsraad en het Bestuurscollege gering. Ook het kennelijke voornemen om het Kabinet van de Gezaghebber – die een aanjagende rol speelde in het project – op te heffen zal volgens betrokkenen buiten het Openbaar Bestuur niet bijdragen aan de bevordering van het integriteitsbeleid.

Door diverse betrokkenen wordt in dit verband gesteld dat het (wellicht) vanuit organisatorisch oogpunt logisch is om het Kabinet van de Gezaghebber en de medewerkers in de lijn, onder de eilandsecretaris, onder te brengen. Daarbij wordt overigens tegelijkertijd de zorg uitgesproken of de gezaghebber nog wel in staat wordt gesteld om zijn 'rol' als zelfstandig bestuursorgaan (daarbij onder meer verantwoordelijk voor het toezicht op deugdelijke besluitvorming) objectief en goed in te vullen als hij niet meer onafhankelijk van de lijnorganisatie wordt geadviseerd. Respondenten uit de justitiële keten hebben er op aangedrongen om de functie van het Kabinet van de Gezaghebber in stand te houden.

Om de integriteit van binnen het Openbaar Lichaam Bonaire (OLB) te waarborgen, geldt er voor alle bestuursorganen op Bonaire een zogeheten 'integriteitscode'. Deze integriteitscode omvat in algemene termen de normen en regels die bestuurders en ambtenaren van het Openbaar Lichaam Bonaire in acht moeten nemen[31]. De huidige Gezaghebber van Bonaire, de heer Rijna, heeft begin 2014 tijdens 'de dag van de integriteit' aangegeven, dat hij het project 'integriteit' wilde omarmen en voortzetten. Hij geeft aan dat hij serieus werk wil maken van integriteitsbeleid en het bestrijden van corruptie:

"Ik denk dat het optreden van mijn voorgangster wel aan de gedeputeerden heeft duidelijk gemaakt, wat de mogelijkheden van de Gezaghebber is om tegen mogelijke corruptie en integriteitsschendingen op te treden. Met andere woorden; ik geef de gedeputeerden duidelijk aan 'doe je werk en blijf binnen de kaders van de wet".

Ook geeft de Gezaghebber aan dat:

"*Ik wil af van de negatieve beeldvorming met betrekking tot de politiek op Bonaire. Als je de mensen op straat hoort dan is het van: 'alle politici zijn corrupt'. Dat is natuurlijk niet zo, maar we moeten ons goed bewust zijn dat we onder het vergrootglas liggen, en ons handelen onkreukbaar moet zijn'. Ik wil dat iedereen het algemeen belang van Bonaire voorop stelt en niet het eigenbelang of het groepsbelang, alleen zo krijgen we Bonaire vooruit".*

3.2. De ambtelijke organisatie en integriteit

Aan het hoofd van de ambtelijke organisatie van het OLB staat de eilandsecretaris. De secretaris ondersteunt het bestuurscollege en is voorzitter van het directieteam. De organisatie is verdeeld in vier directies, te weten: de Directie Samenleving en Zorg, de Directie Ruimte en Ontwikkeling, de Directie Toezicht en Handhaving en de Directie Bedrijfsvoering en Ondersteuning. Iedere afdeling heeft een directeur. De directeuren vormen samen met de eilandsecretaris het directieteam. De

[31] Zie bijlage 3 'Integriteitscode Openbaar Lichaam Bonaire'.

belangrijkste taak van de organisatie is om besluiten van de eilandsraad en het bestuurscollege voor te bereiden en uit te voeren. Bij de het openbaar lichaam Bonaire werken circa 340 medewerkers.

Over het integriteitsbeleid bij het ambtenarenapparaat van het OLB bestaan wisselende beelden. In verschillende interviews wordt (ook door direct betrokkenen) gewezen op het feit dat er –ondanks de invoering van het zogeheten directiemodel– directe lijnen vanuit de politiek met ambtenaren zijn (waarbij de directeuren worden gepasseerd) om zo vanuit de politiek invloed uit te oefenen op de uitvoering van besluiten. In dit verband wordt geconstateerd dat de bestuurders vaak proberen –in strijd met de gemaakte afspraken– vastgestelde procedures 'te bypassen'. Een direct verantwoordelijke spreekt hierover zijn zorg uit:

"(...)Tegen dit soort gedrag moeten we ook stevig optreden, want het tast de integriteit van het bestuur aan".

3.2.1 'checks and balances'

Een terugkerend signaal dat in de interviews naar voren komt is dat door belangenverstrengeling tussen het ambtelijk apparaat, de Eilandraad en het Bestuurscollege er onduidelijkheid bestaat welke belangen een rol spelen. Daarbij lijkt het met de 'rolvastheid' van de verschillende ambten en de daarbij behorende taken, bevoegdheden en verantwoordelijkheden niet altijd even nauw genomen te worden. Hierover zegt een van de direct betrokkenen:

"Ambtenaren worden met enige regelmaat onder druk gezet om zaken snel (soms buiten de regels om) te regelen."

3.3. Ontwikkelingen binnen het Openbaar Lichaam Bonaire

Hoewel betrokkenen binnen het OLB aangeven dat het integriteitsbeleid binnen het OLB nog niet op orde is en het soms een taai proces betreft om het tot stand te brengen, geeft men tegelijkertijd ook aan dat er de afgelopen jaren wel vooruitgang is geboekt. Zo is een regeling met betrekking tot nevenactiviteiten inmiddels vastgesteld. Een regeling met betrekking tot gedragscodes is wel opgesteld, maar nog niet vastgesteld en een regeling met betrekking tot aanbestedingsprocedures is nog in de maak. Eind 2014 is het voornemen om een onafhankelijke vertrouwenspersoon aan te stellen waarbij ambtenaren terecht kunnen. Het bestuurscollege heeft dit voornemen echter nog niet goedgekeurd.

Als positief wordt door betrokkenen ervaren dat integriteit binnen de verschillende directies van de ambtelijke organisaties met enige regelmaat op de agenda wordt gezet ter bespreking.

3.4. Sint Eustatius en Saba

Op de Bovenwinden speelt bij het Openbaar Lichaam Saba en het Openbaar Lichaam Sint Eustatius het vraagstuk van (actief) integriteitsbeleid evenzeer een rol..
Ten aanzien van Sint Eustatius zijn respondenten van mening dat het integriteitsbeleid aangescherpt

dient te worden. Op het, verhoudingsgewijs, kleine eiland is de politieke invloed groot. In combinatie met de onderlinge relaties tussen personen en families ligt verstrengeling van belangen op de loer.

In interviews komt naar voren dat op Sint Eustatius de besluitvorming soms ondoorzichtig is, en dat (externe) 'belanghebbenden' soms op onoorbare wijze invloed trachten uit te oefenen op deze besluitvorming. Hierover wordt door een bestuurder opgemerkt dat:

"Met name de familiebanden en de vriendenkringen die bestaan op de eilanden maken het nemen van onpopulaire beslissingen lastig. Dan kom je op zo'n moment als bestuurder alleen te staan. Of de goede weg wordt bewandeld blijkt op zo'n moment afhankelijk van sterk, eenzaam en solistisch optreden van spilfunctionarissen; bijvoorbeeld van een eilandsecretaris, van een gezaghebber en ook van gedeputeerden".

Eerst in 2012/2013 is men begonnen met het beschrijven van procedures. Voor zover deze procedures zijn vastgesteld en geïmplementeerd, ervaren respondenten dat bepaalde procedures worden omzeild. Als voorbeeld moge gelden dat bij voorgenomen benoemingen niet altijd het advies van de Rijksvertegenwoordiger wordt gevraagd. Door het ontbreken van de nodige checks and balances schiet het toezicht op overheids- nv's te kort.
De Raad heeft kennis genomen van een initiatief van de Gezaghebber om "integriteits- clinics" te organiseren. Vanwege de daarmee gemoeide kosten is dit initiatief niet uitgevoerd.

Met betrekking tot de het integriteitsbeleid op Saba oordelen respondenten overwegend positief. De samenleving heeft vertrouwen in de lokale overheid. Op Saba is er sprake van (langdurige) stabiliteit in het openbaar bestuur. De besluitvorming op Saba wordt als transparant ervaren. Het is uiteraard ook op Saba noodzakelijk om met regelmaat het geldende integriteitsbeleid tegen het licht te houden.

3.5. De Nationale Ombudsman

Met klachten over (onder andere) de lokale overheid, de Rijksdienst Caribisch Nederland, de politie en het Openbaar Ministerie kan men op BES-eilanden bij de Nationale Ombudsman terecht. Een van zijn taken is te zorgen dat alle wetten, regels en bestuurlijke procedures goed uitgevoerd en toegepast worden. De Ombudsman kan worden gebeld of per digitaal klachtenformulier worden benaderd. Vanaf 10 oktober 2012 is de Nationale Ombudsman bevoegd om klachten te behandelen over de lokale besturen op de BES-eilanden.
Betrokkenen geven in de interviews aan over het algemeen enthousiast te zijn over de functie van de Ombudsman op de BES-eilanden:

"Als je bijvoorbeeld kijkt naar de functie van Ombudsman, hier op Bonaire dan zie ik dat zo'n instrument wel werkt bij het bevorderen van integriteit. Het blijkt toch een 'stok achter de deur' te zijn als je zegt: 'deze zaak moet geregeld worden, want de zaak ligt bij de Ombudsman'. Het blijkt dat de bestuurders gevoelig zijn dit soort mogelijke 'druk' van buitenaf. Het goede van de ombudsman is dat men daar geen (politieke) invloed op heeft".

De Ombudsman heeft geen kantoor op de BES-eilanden maar komt meerdere keren per jaar naar de eilanden en heeft dan spreekuur. Deze bezoeken worden via diverse media aangekondigd. Hoewel wordt aangegeven in de interviews dat de Ombudsman goed benaderbaar is, bestaat het beeld dat vooral de Europese Nederlanders de Ombudsman goed weten te vinden. De 'Caribische Nederlander' zou minder thuis zijn in de 'bezwarencultuur', en minder snel naar een instituut als de Ombudsman stappen. Een van de betrokkenen zegt hierover:

" Een gevolg daarvan zou wel eens kunnen zijn dat men weinig heil ziet in het bezwaar maken tegen dezelfde overheid. De verwachting bij de lokale eilandbewoners is niet dat dat een bezwaar verschil gaat uitmaken".

3.6. Geconstateerde knelpunten ten aanzien van de ontwikkeling van integriteitsbeleid op de BES-eilanden

Er worden door geïnterviewden diverse knelpunten gesignaleerd als het gaat om de (door)ontwikkeling van integriteitsbeleid op de BES-eilanden. Als 'centraal' probleem wordt in de interviews de zorgwekkende sociaal- economische situatie op de eilanden genoemd. In dat verband wordt ook gewezen op de rol die Nederland binnen deze problematiek speelt. Daarbij wordt geconstateerd dat Nederland niet of nauwelijks heeft geïnvesteerd in de economische ontwikkeling van de eilanden. Ook lijkt men –zo wordt gezegd– van de kant van de centrale overheid niet altijd bereid te investeren in de toekomst van de eilanden. In dat verband wordt er op gewezen dat de BES-eilanden voor de centrale overheid kennelijk niet alleen geografisch maar ook figuurlijk 'ver weg liggen'. Daarover merkt een bestuurder op:

"*Als je kijkt naar de staat van de infrastructuur hier op de eilanden, bijvoorbeeld naar de staat waarin het wegennet verkeerd, dan zie je dat dit belabberd er voor staat. In Nederland hadden ze een gemeente allang op z'n donder gegeven en gezegd dat dit moet worden opgepakt. Hier laten we het gebeuren".*

Over het algemeen is men –ondanks de stappen die op verschillende vlakken zijn gemaakt– niet optimistisch over de mogelijkheden tot ontwikkeling van het integriteitsbeleid op de BES-eilanden. Er bestaat bij betrokkenen de vrees dat door de grote armoede, de tegenstellingen tussen arm en rijk en de slechte vooruitzichten er een voedingsboden ligt voor corruptie en criminaliteit. In dat verband wordt er van meerdere kanten op gewezen dat van economische ontwikkeling in combinatie met de (bestuurlijke) corruptiebestrijding meer is te verwachten dan van het eenzijdig investeren in de aanpak van corruptie en het verbeteren van integriteitsbeleid.

4. Op welke wijze is de opsporing en vervolging van corruptie op de BES-eilanden georganiseerd?

4.1. Welke organisaties spelen een rol binnen de opsporing en vervolging van corruptie?

Bij de bestrijding van strafrechtelijke corruptiebestrijding[32] zijn het (vooral) het OM en de Rijksrecherche die daarbij het voortouw hebben op de BES-eilanden. Het KPCN en de Koninklijke Marechaussee (KMar) spelen binnen de strafrechtelijke corruptiebestrijding een kleinere rol.

In artikel 9 lid 1 van de Rijkswet Politie[33] is aangegeven dat het de procureur-generaal (PG) is die binnen de BES-eilanden de recherche kan belasten met 'onderzoeken naar feiten of gedragingen die de integriteit van de overheid van de landen kunnen aantasten en zijn begaan door natuurlijke personen of rechtspersonen belast met een publieke taak, of betrokken bij de uitvoering daarvan'. Op de BES-eilanden verricht de Rijksrecherche de recherchewerkzaamheden (artikel 9 lid 3 van de Rijkswet Politie). Het onderzoeken en interpreteren van inlichtingen en data zijn belangrijke taken van de Rijksrecherche. Over de wijze waarop dit idealiter gebeurt, vindt afstemming plaats tussen het OM BES en de Rijksrecherche.

Conform artikel 4 van het Besluit beheer politiekorps BES[34] is de Criminele Inlichtingen Eenheid (CIE) van het KPCN (vergelijkbaar met het Team Criminele Inlichtingen in Nederland) belast met de verwerking van gegevens conform artikel 10 onderdeel a Wet politiegegevens. Hieronder vallen ook de ambtsmisdrijven.
In de praktijk gebeurt dit ook en wordt indien nodig, en in overleg met de CIE-OvJ, informatie doorgegeven aan de Rijksrecherche.

Daarnaast wordt in artikel 3 van de Regeling beheer politiekorps[35] ook de KMar genoemd:
"Ambtenaren criminele inlichtingen waarover het politiekorps beschikt dan wel kan beschikken en de ambtenaren criminele inlichtingen bij de Koninklijke Marechaussee werken overeenkomstig deze regeling met elkaar samen".
Los van twee grote en complexe onderzoeken (onder andere het zogeheten Zambezi onderzoek) waar de Rijksrecherche ook in 2014 nog doende mee was, is de Rijksrecherche door het OM-BES in 2014 twee keer ingeschakeld.

[32] Zie paragraaf 1.3. 'Definities'.
[33] Rijkswet van 7 juli 2010, houdende regeling van de inrichting, de organisatie, het gezag en het beheer van de politie van Curaçao, van Sint Maarten en van Bonaire, Sint Eustatius en Saba en de onderlinge samenwerking tussen de politie van Curaçao, van Sint Maarten en van Bonaire, Sint Eustatius en Saba (Rijkswet politie van Curaçao, van Sint Maarten en van Bonaire, Sint Eustatius en Saba).
[34] Besluit van 4 oktober 2010, houdende regels met betrekking tot de inrichting en organisatie van het politiekorps van Bonaire, Sint Eustatius en Saba (Besluit beheer politiekorps BES).
[35] Regeling van de Staatssecretaris van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties en de Minister van Justitie van 5 oktober 2010, nr. 2010-0000623057, houdende nadere regels met betrekking tot de ambtenaren criminele inlichtingen, de infiltratieambtenaren en de aanhoudings- en ondersteuningsambtenaren waarover het politiekorps van Bonaire, Sint Eustatius en Saba beschikt dan wel kan beschikken, alsmede de ambtenaren criminele inlichtingen van de Koninklijke marechaussee (Regeling beheer politiekorps BES).

4.2. Het OM-BES als aanjager van corruptiebestrijding

Naar aanleiding van het rapport 'Veiligheidsbeeld BES-eilanden 2013; Criminaliteit, regelovertreding en overlast op Bonaire, Sint Eustatius en Saba ', opgesteld in opdracht van de PG van Curaçao, Sint Maarten en de BES-eilanden, heeft het OM-BES in zijn jaarplan 2014 onder andere de aanpak van corruptie tot prioriteit benoemd[36].

Het OM-BES vervult op de BES-eilanden nadrukkelijk de aanjager van de opsporing en vervolging van corruptie. Naast het feit dat men in diverse overleggen (o.a. driehoeksoverleg) nadrukkelijk dit onderwerp agendeert, beijvert het OM-BES zich al langere tijd om de repressieve kant van corruptiebestrijding de stevigheid te geven die men noodzakelijk acht. In het jaarverslag 2012 staat hierover:

"Het OM BES heeft zich in 2012 ingespannen om tot een structurele ophoging van het budget voor de inzet van de Rijksrecherche op de BES te komen. En met succes; medio 2012 is het budget per 1-1-2012 verdubbeld. Dit maakt het mogelijk om zowel actief als reactief te acteren binnen de Rijksrecherchetaken op de BES-eilanden, waarbij onderzoeken niet langer afhankelijk zijn van ad hoc verstrekte projectbudgetten en daarmee gepaard gaande discussies en tijd".

Het OM-BES mist, naar eigen zeggen, op dit moment een goede informatiepositie:

"Wij zijn gebaat bij een informatieorganisatie van de Rijksrecherche waarbij informatie en signalen over mogelijke (bestuurlijke) corruptie worden ingewonnen en verwerkt.".

Het OM-BES heeft hierdoor niet altijd inzicht in de 'hardheid' van signalen over mogelijke corruptie. Daardoor is het volgens het OM-BES soms ingewikkeld om signalen over mogelijke corruptie te objectiveren. Zo is bijvoorbeeld het onderscheid tussen 'corruptie' en 'vriendendienst' niet altijd duidelijk te maken. Ook blijken sommige beschuldigingen over mogelijke corruptie 'politiek gestuurd', zodat daarmee voorzichtig moet worden omgegaan.

Door het ontbreken van een goede informatiestructuur is het op dit moment ook niet mogelijk om proactief verbanden te leggen tussen informatie –ook tussen verschillende zaken– en trends te ontdekken. Daarom zet het OM-BES zich nadrukkelijk in om haar informatiepositie en die van haar partners in samenwerking met het KPCN en Rijksrecherche over mogelijke (vormen van) corruptie op de BES-eilanden te verbeteren. Hierover geeft het OM-BES aan dat:

[36] Het Openbaar Ministerie van de BES heeft in zijn jaarplan 2014 de volgende zaken prioriteit gegeven:
A. Bestrijding van de veelvoorkomende en middencriminaliteit op Bonaire, St. Eustatius en Saba, te weten:
1. Geweldscriminaliteit (incl. zeden en straatroven)
2. Jeugdcriminaliteit
3. Woning- en bedrijfsinbraken.
B. Bestrijding georganiseerde criminaliteit:
1. drugssmokkel
2. mensenhandel en mensensmokkel
3. corruptie, m.n. in het bestuur.

"Het OM BES acht het noodzakelijk dat de corruptiebestrijding en justitiële integriteitszorg meer informatie gestuurd gaat plaatsvinden dan het geval is (geweest). Dit vergt een optimale informatiepositie. In de criminele informatieproducten, maar zeker ook in de duiding en interpretatie, speelt een lokaal korps een grote rol. Samenwerking tussen de Rijksrecherche en het KPCN is op dit vlak onmisbaar".

Een traject dat door het OM-BES is ingezet, is dat men meer informatie over (signalen met betrekking tot) corruptie naar de Rijksrecherche stuurt. Hierdoor wil men bewerkstelligen dat de Rijksrecherche -meer dan nu het geval is- informatie gestuurd gaat werken bij de aanpak van corruptie. Hierdoor moet meer duidelijkheid komen over de verhoudingen tussen partijen (bestuurlijke cultuur). Dat beeld krijg het OM-BES op dit moment naar eigen zeggen onvoldoende omdat de Rijksrecherche een beperkte hoeveelheid tijd (afgebakende onderzoeken) steekt in 'op zichzelf staande' corruptiesignalen.

Het starten van een onderzoek op basis van goede en betrouwbare startinformatie wordt voor de strafrechtelijke corruptiebestrijding onmisbaar geacht. Het investeren in en opbouwen van een betere informatiepositie door de Rijksrecherche is voor het OM-BES een speerpunt voor 2015. Hierover zegt het OM-BES het volgende:

"Zo is recent afgesproken dat de Rijksrecherche een plan van aanpak gaat maken aangaande het verbeteren van de informatiepositie op de BES. De Rijksrecherche heeft pas recent de beweging ingezet om meer vanuit een goed opgebouwde informatiepositie te gaan werken. De Rijksrecherche heeft zich eigenlijk altijd gericht op incidenten (...) Werken vanuit een goed en zorgvuldig opgebouwde informatiepositie is echt nog in ontwikkeling en een (nadrukkelijk) aandachtspunt".

In het kader van het verbeteren van de informatie geeft het OM-BES aan behoefte te hebben aan de Wet Bevordering Integriteitsbeoordelingen door het Openbaar Bestuur(BIBOB)[37] voor de BES-eilanden. De Wet BIBOB die wel in Nederland van toepassing is, is niet van toepassing op de BES-eilanden. Het OM-BES geeft hierover aan dat:

[37] De Wet Bibob is een (preventief) bestuursrechtelijk instrument. Als er een ernstig gevaar dreigt dat bijvoorbeeld een vergunning wordt misbruikt, kan het bevoegde bestuursorgaan de aanvraag weigeren of de afgegeven vergunning intrekken. Zo wordt voorkomen dat de overheid criminele activiteiten faciliteert en wordt bovendien de concurrentiepositie van bonafide ondernemers beschermd. Om de mate van gevaar te bepalen, kan het bestuursorgaan een advies aanvragen bij het Bureau. De Wet BIBOB is van toepassing op vergunningen, aanbestedingen en subsidies. Voor vergunningen gaat het om:
• vergunningen op grond van de Drank- en Horecawet;
• exploitatievergunningen voor coffeeshops, smartshops, growshops, seksinrichtingen en speelautomatenhallen;
• milieu- en bouwvergunningen;
• opiumontheffingen;
• vergunningen die worden verstrekt binnen het kader van personen- en goederenvervoer over de weg;
• vergunningen op het gebied van de verkoop van onroerend goed door woningcorporaties aan particulieren.
Bij aanbestedingen kan de Wet BIBOB worden toegepast op aanbestedingen die vallen binnen de sectoren 'bouw, milieu en ICT'. Voor subsidies zijn geen specifieke sectoren aangewezen. De betreffende subsidieregeling dient aan te geven of deze onder de Wet BIBOB valt.

"*Wat je nodig hebt is een structuur waarbij het verplicht wordt gegevens op te geven en te wegen, en dat fungeert als (preventief) bestuursrechtelijk instrument, zoals de wet BIBOB. Dan krijg je een structuur waarin er bijvoorbeeld geen vergunning wordt verleend als die niet getoetst is: 'wie is de financier, waar komt het geld vandaan?' Daar kan men dan niet om heen. Dat schept de duidelijkheid die we nodig hebben en geeft ook een formele kapstok om beslissingen te nemen los van allerlei (persoonlijke) belangen".*

4.3. Het KPCN en corruptiebestrijding

Het thema corruptie wordt in het jaarplan 2014 van het KPCN niet als zodanig genoemd anders dan in de brief van de minister van VenJ aan de Tweede Kamer is aangegeven[38]. Het KPCN ziet, zo blijkt desgevraagd, voor zichzelf een beperkte rol binnen het grotere geheel van de corruptiebestrijding:

"Het gaat bij het versterken van de integriteit niet zozeer om het strafrechtelijk aanpakken van de uitwassen (corruptie), maar veel meer om het intern oppakken en naleven van regels en gedragscodes. Daar hebben we binnen het korps ook mee te maken. Hier hebben we een Bureau Interne Zaken (BIZ) die zaken oppakt, als er zaken zijn gesignaleerd die niet te tolereren zijn. In een uiterst geval kun je, in samenspraak met het OM, naar de Rijksrecherche stappen of een ander land vragen een onderzoek in eigen korps te verrichten".

Betrokkenen binnen het KPCN geven aan, bij een vermoeden van (een) strafbaar feit(en) vanwege 'corruptie', elke keer een zorgvuldige afweging te maken (vaak samen met de Hoofdofficier van Justitie) of een zaak onderzocht moet worden. Een overweging daarbij is 'zoveel als mogelijk weg te blijven bij alle 'relletjes' met betrekking tot corruptie die binnen de politiek spelen en de 'beschuldigingen' die over-en-weer tussen politici geuit worden'.

Uit de criminaliteitscijfers over 2014[39] blijkt het KPCN in dat jaar geen strafrechtelijk onderzoek heeft gedaan naar (ambtelijke)corruptie. Uit de interviews die de Raad met betrokkenen van het KPCN heeft gehad en uit het jaarverslag OM-BES blijkt dat het KPCN eerder (in 2013) beperkt betrokken is geweest bij onderzoek naar (mogelijke) corruptie.

Kenmerkend voor het KPCN is dat men de afgelopen jaren een forse personele ontwikkeling heeft doorgemaakt. Naar aanleiding van de geconstateerde knelpunten ten aanzien van de politiecapaciteit in het algemeen en de recherche in het bijzonder heeft men geïnvesteerd in personeel en opleidingen.

Het KPCN heeft in het kader van dit onderzoek aangegeven dat als het gaat om opsporing van complexe(re) constructies, zoals dat het geval is bij witwassen en bij malafide onroerendgoedtransacties, men nagenoeg geen financiële expertise in huis te heeft om dergelijk onderzoeken met financiële componenten zelfstandig uit te voeren. Het KPCN is voor wat betreft financiële expertise sterk afhankelijk van het RST en de KMar.

[38] Stand van zaken inzake de Veiligheid- en justitieketen in Caribisch Nederland, minister VenJ, 2 juli 2014, kenmerk TK 2013-2014, 29270, nr. 90.
[39] Criminaliteitscijfers 2014 KPCN, 22-01-2015.

Financieel rechercheren is binnen het inrichtingsplan van het KPCN weggezet als ‘taakaccent’. Volgens betrokkenen wordt er bij de evaluatie van het inrichtingsplan bekeken of de functie van financieel rechercheur een ‘fulltime job’ moet worden. Er wordt erkend dat mede omdat financieel rechercheren als taakaccent is ingevuld men niet de expertise kan opbouwen zoals deze bij het RST en de Kmar wel bestaat.

5. Analyse infrastructuur corruptiebestrijding op de BES-eilanden

5.1. Analyse wat betreft het integriteitsbeleid

Hoewel het beeld bestaat dat de omvang van corruptie een risico kan vormen zijn daarvoor, als het gaat om ambtelijke corruptie, wel aanwijzingen maar geen ‘harde’ cijfers. Dit maakt het moeilijk om met zekerheid te spreken van een ‘groeiend probleem’.
Het is belangrijk om in dit verband ‘niet integer handelen’ duidelijk te scheiden van handelen dat valt onder passieve- of actieve corruptie zoals omschreven is in het wetboek van strafrecht. Er zijn evenwel sterke aanwijzingen dat de integriteitscode zoals deze op de BES-eilanden voor het Openbaar Lichaam gelden niet overal naar de geest en letter wordt nageleefd. Met name op Bonaire lijkt belangenverstrengeling tussen private, publieke en politieke belangen geen uitzondering. Daarbij is niet altijd duidelijk of er sprake is van ‘onzorgvuldigheid’ in het kader van een (politieke) vriendendienst of van bewust misbruik ten eigen voordele.

Een verontrustend signaal is dat met name op Bonaire door belangenverstrengeling tussen het ambtelijk apparaat, de Eilandraad en het Bestuurscollege de ‘checks and balances’ verstoord zijn. Dit kan de geloofwaardigheid van het Openbaar Lichaam Bonaire bij de bevolking ernstig schaden.

Er zijn binnen het Openbaar Lichaam Bonaire verschillende initiatieven genomen die moeten leiden tot een versterking van het integriteitsbeleid. Daarbij valt het op dat enkele initiatieven al geruime tijd geleden genomen zijn, maar kennelijk nog niet tot implementatie hebben geleid. Daarbij is de vraag wat de gevoelde urgentie is binnen het Openbaar Lichaam Bonaire om het integriteitsbeleid te versterken.

Duidelijk is dat de Gezaghebber van Bonaire de intentie heeft om het beleid van zijn voorgangster –wat betreft het versterken van het integriteitsbeleid– voort te zetten. Het feit dat recentelijk het voornemen is geformuleerd het Kabinet van de Gezaghebber op te heffen lijkt hem daarbij niet te helpen.

De functie van Nationale Ombudsman op de eilanden wordt als positief ervaren als het gaat om de bevordering van integriteit. Hoewel de Ombudsman zeer benaderbaar is, is de vraag of dit voor alle bevolkingsgroepen in dezelfde mate geldt en of daar (wellicht) verbetering in mogelijk is.

Vrijwel alle betrokkenen die in het kader van dit onderzoek zijn gesproken hebben twijfels als het gaat om de (door)ontwikkeling van het integriteitsbeleid op de BES-eilanden op lange(re) termijn. Daarbij wordt als voornaamste knelpunt aangegeven dat er op sociaal-economisch terrein achterstanden bestaan die bij blijvende veronachtzaming (door Nederland) uiteindelijk op de BES-eilanden zullen

leiden tot een verschraling die een voedingsbodem vormt voor corruptie een criminaliteit.

5.2. Analyse wat betreft de opsporing en vervolging van corruptie

Wat betreft de opsporing en vervolging van corruptie hebben het OM-BES in samenwerking met de Rijksrecherche het voortouw. Het is vooral het OM dat op de BES-eilanden onder leiding van de Hoofdofficier van Justitie de initiatieven neemt om de strafrechtelijke corruptiebestrijding op het gewenste niveau te brengen wat betreft capaciteit en kwaliteit. Dit past in de rol van het 'OM-BES als aanjager bij de bestrijding van criminaliteit' die ook al in eerdere rapporten van de Raad voor de Rechtshandhaving is geconstateerd.

Een terugkerend signaal als het gaat om de strafrechtelijke aanpak van corruptie is de zwakke informatiepositie die de betrokken organisaties hebben. Hierdoor is het soms moeilijk om duidelijkheid te krijgen in de hardheid van signalen over mogelijke corruptie. Daardoor is het ook moeilijk om inzicht te krijgen in aard en ontwikkeling (trends) van corruptie op de eilanden.
De ingezette lijn door het OM-BES om in samenwerking met de Rijksrecherche en het KPCN meer informatie gestuurd te gaan werken is daarom een logische stap. Het zal in de optiek van de Raad niet alleen op korte termijn de operationele slagkracht doen toenemen, maar op lange(re) termijn het mogelijk maken om de schaarse capaciteit effectiever in te zetten.

Een instrument dat op de BES-eilanden in het kader van de informatievergaring node wordt gemist is de Wet BIBOB. De Wet BIBOB is niet van toepassing op de BES-eilanden. Het is hierdoor moeilijker –zo niet onmogelijk– om achterliggende financiële constructies te ontrafelen bij bijvoorbeeld aanbestedingen en het afgeven van vergunningen. Ook ontbreekt hierdoor een stevig toetsingskader om bij twijfel subsidies, aanbestedingen en vergunningen te weigeren.

Het KPCN tracht vorm te geven aan de opsporing van criminaliteit binnen een context van beperkte mogelijkheden. Het gebrek aan capaciteit, de beperkte informatiepositie en de nog niet op alle vlakken voldoende kwaliteit van de verschillende organisatieonderdelen blijken hierbij lastige hindernissen. Wil het KPCN een serieuze partner zijn bij de bestrijding van corruptie in samenwerking met het OM-BES en de Rijksrecherche dan zal men flinke stappen vooruit moeten maken.

6. Conclusies ten aanzien van de centrale vraag en de deelvragen

- Ten aanzien van de centrale probleemstelling: 'Op welke wijze is de infrastructuur van de corruptiebestrijding op de BES-eilanden in de praktijk vormgegeven en geeft dit voldoende waarborgen om corruptie effectief te bestrijden?'

Conclusie:

De Raad stelt vast dat de infrastructuur van de corruptiebestrijding op de BES-eilanden twee kanten kent; een preventieve kant die vooral gericht is op de ontwikkeling van integriteitsbeleid en het voorkomen van corruptie en een repressieve kant gericht op de opsporing en vervolging van (ambtelijke) corruptie.

De Raad concludeert dat zowel aan de preventieve als ook aan de repressieve kant stappen vooruit zijn gemaakt, maar dat doorontwikkeling absoluut noodzakelijk is om van deze infrastructuur een slagvaardig en krachtig instrument te maken.

- Ten aanzien van de eerste deelvraag: 'hebben de bij de corruptiebestrijding betrokken organisaties zicht op de aard en omvang van corruptie op de BES-eilanden?'

Conclusie:

De Raad concludeert dat betrokken organisaties maar zeer ten dele inzicht hebben in de aard en omvang van corruptie op de BES-eilanden. Omdat het aan 'harde' cijfers ontbreekt is het moeilijk om steekhoudende uitspraken te doen over de aard en omvang. Wel zijn er stevige aanwijzingen dat er sprake is van een toename van ambtelijke corruptie (actieve- respectievelijk passieve omkoping) die verder gaat dan een 'vriendendienst of 'niet integer handelen' waarbij meer sprake is van 'onzorgvuldigheid' dan van bewust misbruik.

- Ten aanzien van de tweede deelvraag: 'op welke wijze wordt in de praktijk invulling gegeven aan het integriteitsbeleid en welke leer- en verbeterpunten zijn daarbij te signaleren?'

Conclusie:

De Raad concludeert dat het integriteitsbeleid op de BES-eilanden maar mondjesmaat tot stand komt. Er zijn wel stappen vooruit gemaakt. Tegelijkertijd lijkt men van de urgentie om 'woorden' ook om te zetten in 'daden' niet altijd doordrongen. De gezaghebbers en de bestuurscolleges moeten meer hun verantwoordelijkheid oppakken bij het ontwikkelen van het integriteitsbeleid dan nu het geval is.

- Ten aanzien van de derde deelvraag: 'op welke wijze wordt op de BES-eilanden in de praktijk invulling gegeven aan de opsporing en vervolging van corruptie en welke leer- en verbeterpunten zijn daarbij te signaleren'?

Conclusie:

De Raad concludeert dat het OM-BES als aanjager van de strafrechtelijke corruptiebestrijding samen met de Rijksrecherche flinke stappen maakt om van de opsporing en vervolging van corruptie daadwerkelijk werk te maken. De Raad vindt de ontwikkeling om meer informatie gestuurd te werken positief. Het KPCN zal in de optiek van de Raad nu ook daadwerkelijk zich moeten door ontwikkelen (o.a. op het terrein van financieel rechercheren) wil het in de toekomst een rol van betekenis spelen binnen de corruptiebestrijding.

7. Aanbevelingen

.

Aan de Minister van Veiligheid en Justitie

Breng de aard en omvang van mogelijke ondermijning en corruptie op de BES-eilanden in kaart opdat concrete acties geformuleerd kunnen worden over nut en noodzaak van (eventuele) versterking van de opsporing en vervolging van corruptie.

Overweeg de invoering van de Wet BIBOB op de BES-eilanden.

Aan de minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties

Bevorder actief de (door) ontwikkeling en invoering van het integriteitsbeleid op de BES-eilanden.

Verzoek de Rijksvertegenwoordiger de (door) ontwikkeling en invoering van het integriteitsbeleid te monitoren.

Aan de Bestuurscollege's en de Gezaghebbers van de Openbare Lichamen Bonaire, Sint Eustatius en Saba

Neem de (door)ontwikkeling van het integriteitsbeleid voortvarend ter hand. Neem uw gezamenlijke verantwoordelijkheid als het gaat om de ontwikkeling en implementatie daarvan. De 'toolbox handreikingen' zoals deze door het Bureau Integriteitsbevordering Openbare Sector zijn ontwikkeld, kunnen daarbij behulpzaam zijn

Bijlage 1. Het begrip 'corruptie' onder de loep

Corruptie is een containerbegrip. Onder het begrip corruptie worden dikwijls uiteenlopende verschijnselen geschaard, zoals omkoping, nepotisme[40], verduistering of illegale financiering van verkiezingscampagnes. Landen hanteren verschillende juridische definities voor specifieke vormen van corruptie. Wat in het ene land strafbaar is, hoeft dat in een ander land (nog) niet te zijn. Een algemene definitie van corruptie die alle vormen van corruptie dekt, is dan ook moeilijk te formuleren[41].

In de meeste internationale overeenkomsten (waarbij Nederland is aangesloten), zoals de 'United Nations Convention Against Corruption', de 'Convention on Combating Bribery of Foreign Public Officials in International Business Transactions' van de Organisatie voor Economische Samenwerking en Ontwikkeling (OESO) en de 'Criminal Law Convention on Corruption' en de 'Civil Law Convention on Corruption', treft men geen algemene definitie aan van corruptie, maar operationele definities van vormen van corruptie. De genoemde internationale overeenkomsten verplichten partijen bij de verdragen specifieke vormen van corruptie strafbaar te stellen, zoals omkoping van nationale en buitenlandse functionarissen, verduistering, wederrechtelijke toe-eigening en ambtsmisbruik[42].

Internationale organisaties zoals Transparency International (TI)[43] hanteren de navolgende algemeen geaccepteerde (brede) omschrijving voor corruptie: 'abuse of entrusted power for private gain[44]'. Luidde de TI-definitie van corruptie in de eerste jaren nog dat corruptie staat voor 'misbruik van publiek gezag ten eigen bate[45]' later werd dit 'misbruik van toevertrouwd gezag ten eigen bate'. Daardoor werd het begrip 'corruptie' aanzienlijk ruimer.

Niet langer gaat het in deze laatste definitie alleen om het omkopen van politici en ambtenaren (publieke corruptie), maar nu ook om leidinggevenden in bedrijven en organisaties (private corruptie). De omschrijving omvat ook het misbruik van bevoegdheden om niet-financiële voordelen te behalen. Omkoping, verduistering en fraude leveren vaak financieel voordeel op, maar nepotisme niet. Onder deze definitie valt ook het misbruik van gezag om anderen voordeel te bezorgen; het hoeft niet noodzakelijk om eigen voordeel te gaan. Een nadeel van de genoemde definitie is dat het woord 'misbruik' verwijst naar een norm die maatschappelijk of juridisch is bepaald. Verschillende samenlevingen hanteren andere (maatschappelijke of juridische) normen[46].

[40] Het bevoordelen van de eigen groep, familie en zakelijke contacten.
[41] Zie artikel I, lid 2, Explanatory report to The Criminal Law Convention on Corruption, Raad van Europa.
[42] Zie Adviesraad internationale vraagstukken: 'Criminaliteit, corruptie en instabiliteit', een verkennend advies, No. 85, mei 2013.
[43] Transparency International (TI) is een wereldwijd werkende non-profitorganisatie. TI brengt zogeheten corruptie-index uit. Dit is een jaarlijks onderzoek naar corruptie dat wordt uitgevoerd. De corruptie-index (beter bekend onder de internationale naam: Perceptions Index of Corruption bestaat sinds 1995.
[44] 'Misbruik van toevertrouwd gezag ten eigen bate'.
[45] 'The misuse or the abuse of public office for private gain'.
[46] Zie daarover o.a.: Faber Organisatievernieuwing en Vrije Universiteit Amsterdam: 'Baselinestudy Criminaliteit en Rechtshandhaving Curaçao en Bonaire' , deel 4: stabiliteit bedreigende delicten; juni 2007.

Vaak wordt onderscheid gemaakt tussen twee categorieën van corruptie: grand en petty corruption. 'Grand corruption' is een categorie waarbij (grote) bedrijven, andere instellingen of personen (eenmalig) grote bedragen aan (hoge) politici of functionarissen betalen om zakelijke voordelen te behalen. Het gaat dan om aanzienlijke bedragen, die moeten worden verborgen of witgewassen. Bij 'petty corruption' gaat het om kleine bedragen die aan lagere (uitvoerende) functionarissen moeten worden betaald om een dienst 'sneller' geleverd te krijgen of toegang te krijgen tot diensten. Deze vorm van corruptie vindt plaats in de dagelijkse uitvoering van bestaande wetten en andere regels. Degenen die betalen zijn de bevolking en kleine organisaties. De ontvangers zijn corrupte functionarissen die dagelijks contact hebben met het publiek en aan veel personen een klein bedrag kunnen vragen. Deze inkomsten zijn meestal een aanvulling op hun reguliere inkomen en worden dan ook vaak geconsumeerd in de formele economie. Er is meestal geen noodzaak dit geld wit te wassen via ingewikkelde constructies[47].

Binnen de ambtelijke corruptie moet nader worden onderscheiden tussen actieve en passieve corruptie. Actieve corruptie is de gedraging van de omkoper: het doen van een gift of belofte of het verlenen of aanbieden van een dienst aan een ambtenaar. Het gaat hier om 'algemene' delicten, die door iedereen gepleegd kunnen worden. Bij passieve corruptie gaat het om de gedraging van de omgekochte ambtenaar: het aannemen of vragen van de gift, belofte of dienst. Hier gaat het om kwaliteitsdelicten (ambtsdelicten), die alleen strafbaar zijn als ze worden gepleegd door iemand die over de kwaliteit van ambtenaar beschikt. Voor de strafbaarheid van ambtelijke corruptie is telkens vereist dat er een verband bestaat tussen de gift, belofte of dienst enerzijds en een doen of nalaten in de ambtelijke bediening anderzijds. Dit doen of laten van de ambtenaar wordt veelal als de 'tegenprestatie' aangeduid. De gift, de belofte en de dienst worden ook wel de 'omkopingsmiddelen' genoemd. Er is dus sprake van wederzijds voordeel, hetgeen ook verklaart dat zowel de omkoper (op grond van actieve corruptie) als de ambtenaar (op grond van passieve corruptie) strafbaar is. Geen van de partijen is aan te merken als slachtoffer van de omkoping; het gaat in zoverre om een 'slachtofferloos delict. De overheid kan in zekere zin wél als 'slachtoffer' van de corruptie worden beschouwd, zij het dat de delictsomschrijvingen niet uitdrukkelijk eisen dat de overheid daadwerkelijk is benadeeld[48].

[47] Zie Adviesraad internationale vraagstukken: 'Criminaliteit, corruptie en instabiliteit', een verkennend advies', No. 85, mei 2013.
[48] Uit: Sikkema, E. (2005). Ambtelijke corruptie in het strafrecht. Boom Juridische uitgevers, Groningen.

Bijlage 2. Wetboek van Strafrecht BES; relevante artikelen passieve en actieve omkoping

Tweede boek. Misdrijven

Titel VIII. Misdrijven tegen het openbaar gezag

Artikel 183

1.

Met gevangenisstraf van ten hoogste vier jaren of geldboete van de vijfde categorie wordt gestraft:

1°. hij die een ambtenaar een gift of belofte doet dan wel een dienst verleent of aanbiedt met het oogmerk om hem te bewegen in zijn bediening, in strijd met zijn plicht, iets te doen of na te laten;

2°. hij die een ambtenaar een gift of belofte doet dan wel een dienst verleent of aanbiedt ten gevolge of naar aanleiding van hetgeen door deze in zijn huidige of vroegere bediening, in strijd met zijn plicht, is gedaan of nagelaten.

2. Met dezelfde straf wordt gestraft hij die een feit als in het eerste lid, onder 1°, omschreven, begaat jegens een persoon in het vooruitzicht van een aanstelling als ambtenaar, indien de aanstelling als ambtenaar is gevolgd.

3. Ontzetting van de in artikel 32, onder 1° tot en met 4°, vermelde rechten kan worden uitgesproken.

Artikel 183a

1.

Met gevangenisstraf van ten hoogste twee jaren of geldboete van de vijfde categorie wordt gestraft:

1°. hij die een ambtenaar een gift of belofte doet dan wel een dienst verleent of aanbiedt met het oogmerk om hem te bewegen in zijn bediening, zonder daardoor in strijd met zijn plicht te handelen, iets te doen of na te laten;

2°. hij die een ambtenaar een gift of belofte doet dan wel een dienst verleent of aanbiedt ten gevolge of naar aanleiding van hetgeen door deze in zijn huidige of vroegere bediening, zonder daardoor in strijd met zijn plicht te handelen, is gedaan of nagelaten.

2.

Met dezelfde straf wordt gestraft hij die een feit als in het eerste lid, onder 1°, omschreven, begaat jegens een persoon in het vooruitzicht van een aanstelling als ambtenaar, indien de aanstelling van ambtenaar is gevolgd.

3.

Ontzetting van de in artikel 32, onder 1° tot en met 4°, vermelde rechten kan worden uitgesproken

Titel XXVIII. Ambtsmisdrijven

Artikel 378

1. Met gevangenisstraf van ten hoogste twee jaren of geldboete van de vijfde categorie wordt gestraft de ambtenaar:

1°. die een gift, belofte of dienst aanneemt, wetende of redelijkerwijs vermoedende dat deze hem gedaan, verleend of aangeboden wordt teneinde hem te bewegen om, zonder daardoor in strijd met zijn plicht te handelen, in zijn bediening iets te doen of na te laten;

2°. die een gift, belofte of dienst aanneemt, wetende of redelijkerwijs vermoedende dat deze hem gedaan, verleend of aangeboden wordt ten gevolge of naar aanleiding van hetgeen door hem, zonder daardoor in strijd met zijn plicht te handelen, in zijn huidige of vroegere bediening is gedaan of nagelaten;

3°. die een gift, belofte of dienst vraagt teneinde hem te bewegen om, zonder daardoor in strijd met zijn plicht te handelen, in zijn bediening iets te doen of na te laten;

4°. die een gift, belofte of dienst vraagt ten gevolge of naar aanleiding van hetgeen door hem, zonder daardoor in strijd met zijn plicht te handelen, in zijn huidige of vroegere bediening is gedaan of nagelaten.

2. Met dezelfde straf wordt gestraft, hij die in het vooruitzicht van een aanstelling als ambtenaar, indien de aanstelling als ambtenaar is gevolgd, een feit begaat als in het eerste lid, onder 1° en 3°, omschreven.

3. Hij die een feit als omschreven in het eerste lid begaat in verband met zijn hoedanigheid van minister, staatssecretaris, gezaghebber of lid van het bestuurscollege dan wel lid van een algemeen vertegenwoordigend orgaan, wordt gestraft met gevangenisstraf van ten hoogste vier jaren of geldboete van de vijfde categorie.

Artikel 379

1. Met gevangenisstraf van ten hoogste vier jaren of geldboete van de vijfde categorie wordt gestraft de ambtenaar:

1°. die een gift of belofte dan wel een dienst aanneemt, wetende of redelijkerwijs vermoedende dat deze hem gedaan, verleend of aangeboden wordt teneinde hem te bewegen om, in strijd met zijn plicht, in zijn bediening iets te doen of na te laten;

2°. die een gift of belofte dan wel een dienst aanneemt, wetende of redelijkerwijs vermoedende dat deze hem gedaan, verleend of aangeboden wordt ten gevolge of naar aanleiding van hetgeen door hem, in strijd met zijn plicht, in zijn huidige of vroegere bediening is gedaan of nagelaten;

3°. die een gift of belofte dan wel een dienst vraagt teneinde hem te bewegen om, in strijd met zijn plicht, in zijn bediening iets te doen of na te laten;

4°. die een gift of belofte dan wel een dienst vraagt ten gevolge of naar aanleiding van hetgeen door hem, in strijd met zijn plicht, in zijn huidige of vroegere bediening is gedaan of nagelaten.

2. Met dezelfde straf wordt gestraft hij die in het vooruitzicht van een aanstelling als ambtenaar, indien de aanstelling als ambtenaar is gevolgd, een feit begaat als in het eerste lid, onder 1° en 3°, omschreven.

3. Hij die een feit als omschreven in het eerste lid begaat in verband met zijn hoedanigheid van minister, staatssecretaris, gezaghebber of lid van het bestuurscollege dan wel lid van een algemeen vertegenwoordigend orgaan, wordt gestraft met gevangenisstraf van ten hoogste zes jaren of geldboete van de vijfde categorie.

Bijlage 3. Integriteitscode Openbaar Lichaam Bonaire

Integriteitscode

Politici en ambtenaren hebben een voorbeeldfunctie in de gemeenschap. Vanuit hun functie, maar ook als burger, houden zij zich aan de onderstaande algemene gedragscode (integriteitscode).

1. Integriteit
Handelen op basis van eerlijkheid, transparantie en in overeenstemming met bestaande wet- en regelgeving, waarbij elke vorm van belangenverstrengeling wordt vermeden.

2. Verantwoordelijkheid
Dragen van de verantwoordelijkheid van het eigen handelen ten opzichte van zichzelf en van anderen.

3. Respect
Eerbiedigen van de grondrechten van de medemens en open staan voor zijn/haar mening en inzichten.

4. Discipline
Dienstbaar zijn aan de gemeenschap, de eigen plichten naar behoren en volgens de regels uitvoeren en ook de ander waar nodig wijzen op zijn/haar plichten.

5. Samenwerking
Met elkaar samenwerken in het belang van de gemeenschap en het land en in het bijzonder opkomen voor de zwakkeren in de maatschappij.

6. Openheid
Open staan voor nieuwe ideeën en meningen die de gemeenschap ten goede kunnen komen.

Bijlage 4. Regeling beheer politiekorps BES

(Tekst geldend op: 12-03-2015)

Regeling van de Staatssecretaris van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties en de Minister van Justitie van 5 oktober 2010, nr. 2010-0000623057, houdende nadere regels met betrekking tot de ambtenaren criminele inlichtingen, de infiltratieambtenaren en de aanhoudings- en ondersteuningsambtenaren waarover het politiekorps van Bonaire, Sint Eustatius en Saba beschikt dan wel kan beschikken, alsmede de ambtenaren criminele inlichtingen van de Koninklijke marechaussee (Regeling beheer politiekorps BES)

De Staatssecretaris van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties en de Minister van Justitie, handelende in overeenstemming met de Minister van Defensie;

Gelet op de artikelen 14 en 68 van de Veiligheidswet BES en de artikelen 3, vierde en vijfde lid, 4, vierde en vijfde lid, 5 en 6, tweede lid, van het Besluit beheer politiekorps BES;

Besluit:

§ 1. Algemeen

Artikel 1

In dit besluit wordt verstaan onder:

a. *ambtenaren criminele inlichtingen:* de ambtenaren, bedoeld in artikel 4, eerste lid, van het Besluit beheer politiekorps BES, waarover het politiekorps beschikt dan wel kan beschikken, dan wel de ambtenaren van de Koninklijke marechaussee, belast met de taak bedoeld in artikel 2;
b. *informantgegevens:* gegevens omtrent een persoon, bedoeld in artikel 12, zevende lid, van de Wet politiegegevens;
c. *criminele inlichtingen:* gegevens, die in aanmerking komen voor verwerking op grond van artikel 10, eerste lid, onderdeel a, van de Wet politiegegevens;
d. *verantwoordelijke:* de verantwoordelijke, bedoeld in artikel 1, onderdeel f, van de Wet politiegegevens;
e. *CIE-officier van justitie:* de als zodanig aangewezen officier van justitie, verantwoordelijk voor de taakuitoefening van de CIE;
f. *infiltratieambtenaren:* ambtenaren als bedoeld in artikel 4, derde lid, van het Besluit beheer politiekorps BES waarover het politiekorps beschikt, dan wel kan beschikken;
g. *bevel tot infiltratie:* een bevel als bedoeld in artikel 177m, eerste of tweede lid, van het Wetboek van Strafvordering BES;
h. *bevel tot pseudo-koop of -dienstverlening:* een bevel als bedoeld in artikel 177n, eerste lid, van het Wetboek van Strafvordering BES;
i. *bevel tot stelselmatige inwinning van informatie:* een bevel als bedoeld in artikel 177o, eerste lid, van het Wetboek van Strafvordering BES;
j. *burgerinfiltrant:* een persoon als bedoeld in artikel 177x, eerste lid, van het Wetboek van Strafvordering BES;
k. *burgerpseudo-koper of -dienstverlener:* een persoon als bedoeld in artikel 177w, eerste lid, van het Wetboek van Strafvordering BES;
l. *infiltrant:* een ambtenaar van politie, belast met de uitvoering van een bevel tot infiltratie;

m. *begeleider:* een ambtenaar van politie, belast met de begeleiding van een infiltrant, dan wel de begeleiding van een burgerinfiltrant;
n. *leider:* de opsporingsambtenaar, belast met het geven van leiding aan de infiltranten en de begeleiders;
o. *aanhoudings- en ondersteuningsambtenaren:* ambtenaren als bedoeld in artikel 6, eerste lid, van het Besluit beheer politiekorps BES waarover het politiekorps beschikt, dan wel kan beschikken.

§ 2. Criminele inlichtingen

Artikel 2

Ambtenaren criminele inlichtingen zijn belast met de informatievoorziening in het kader van de uitvoering van de politietaak, voor zover het misdrijven betreft, die worden genoemd in artikel 10, eerste lid, onderdeel a, van de Wet politiegegevens.

Artikel 3

1. Ambtenaren criminele inlichtingen waarover het politiekorps beschikt dan wel kan beschikken en de ambtenaren criminele inlichtingen bij de Koninklijke marechaussee werken overeenkomstig deze regeling met elkaar samen.

2. De samenwerking strekt tot een zo doelmatig en doeltreffend mogelijke taakvervulling en bestaat in ieder geval uit:

a. een uniforme gegevensverwerking als bedoeld in de artikelen 4 en 5;
b. onderlinge gegevensuitwisseling als bedoeld in artikel 6.

Artikel 4

1. Ambtenaren criminele inlichtingen verrichten in ieder geval de volgende werkzaamheden:

a. het verzamelen en verifiëren van criminele inlichtingen;
b. het verwerken van criminele inlichtingen in een bestand, als bedoeld in artikel 2, eerste lid, van de Wet politiegegevens;
c. het bevorderen van het gericht inwinnen en aanvullen van criminele inlichtingen en andere gegevens die in het kader van de strafrechtelijke handhaving van de rechtsorde in aanmerking komen voor verwerking op grond van de Wet politiegegevens;
d. het analyseren van criminele inlichtingen en het aan de hand daarvan:
   - 1°. signaleren van criminaliteitsontwikkelingen, voor zover het betreft misdrijven als bedoeld in artikel 10, eerste lid, onderdeel a, van de Wet politiegegevens;
   - 2° periodiek verslag doen ten behoeve van criminaliteitsbeelden;
e. het ter beschikking stellen van criminele inlichtingen overeenkomstig artikel 10, vijfde lid, van de Wet politiegegevens.

2. De uitvoering van de werkzaamheden, bedoeld in het eerste lid, onder c, met medewerking van personen als omschreven in artikel 1, onder b, wordt uitsluitend verricht door de ambtenaren criminele inlichtingen.

Artikel 5

Ambtenaren criminele inlichtingen verwerken informantgegevens overeenkomstig het bepaalde in artikel 12 van de Wet politiegegevens, onder gelijktijdige codetoekenning. Informantgegevens kunnen slechts worden verwerkt met het oog op de doeleinden, bedoeld in artikel 12, eerste lid, van de Wet politiegegevens.

Artikel 6

1. Ambtenaren criminele inlichtingen werkzaam bij of ten behoeve van het politiekorps en de ambtenaren criminele inlichtingen bij de Koninklijke marechaussee wisselen onderling, gevraagd en ongevraagd, criminele inlichtingen uit indien dit van belang kan zijn voor de uitvoering van de politietaak. Daartoe wordt gebruikgemaakt van het door Onze Ministers van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties, van Justitie en van Defensie, vastgesteld modelformulier.

2. Zowel bij het politiekorps als bij de Koninklijke marechaussee worden twee ambtenaren criminele inlichtingen aangewezen met het oog op de autorisatie als bedoeld in artikel 2:5, eerste lid, van het Besluit politiegegevens ten aanzien van het bestand met criminele inlichtingen bij de Koninklijke marechaussee onderscheidenlijk het politiekorps.

3. De verantwoordelijke draagt ervoor zorg voor dat aan de ingevolge het tweede lid aangewezen en hem bekendgemaakte ambtenaren criminele inlichtingen autorisatie wordt verleend.

Artikel 7

1. De verantwoordelijke bepaalt de termijn gedurende welke de ambtenaar die belast is met de werkzaamheden, bedoeld in artikel 4, eerste lid, onder c, ononderbroken ambtenaar criminele inlichtingen is.

2. De termijn, bedoeld in het eerste lid, is ten hoogste vier jaar en kan tweemaal met twee jaar worden verlengd.

3. Voor de ambtenaar die voor de inwerkingtreding van deze regeling is aangesteld, gaat de termijn, bedoeld in het eerste lid, in op het tijdstip, bedoeld in het artikel 13.

Artikel 8

1. De bij de ambtenaren criminele inlichtingen in gebruik zijnde vertrekken zijn afsluitbaar en beveiligd. Tot deze vertrekken hebben slechts toegang deze ambtenaren, personen die door deze ambtenaren worden begeleid en de CIE-officier van justitie.

2. In afwijking van het eerste lid, tweede volzin, kan de korpsbeheerder politie aan anderen toegang zonder begeleiding toestaan, indien het betreden van de vertrekken alleen kan plaatsvinden nadat identiteitsgegevens elektronisch zijn vastgelegd en de toegang noodzakelijk is vanuit de verantwoordelijkheid voor de ambtenaren criminele inlichtingen.

3. Bij afwezigheid van ambtenaren criminele inlichtingen zijn de vertrekken deugdelijk afgesloten.

Artikel 9

De verantwoordelijke draagt ervoor zorg dat onbevoegde kennisneming van criminele inlichtingen en informantgegevens niet kan plaatsvinden. In dat kader ziet de verantwoordelijke erop toe dat:

a. deze informatie niet door onbevoegden waarneembaar is;
b. deze informatie niet zonder toestemming wordt vermenigvuldigd of vernietigd dan wel uit de vertrekken, bedoeld in artikel 8, wordt meegenomen;
c. informatiedragers op afdoende wijze vernietigd kunnen worden;
d. toegang tot geautomatiseerde registers wordt beveiligd met een gebruikersnaam en periodiek wisselende wachtwoorden;
e. bij geautomatiseerd transport van criminele inlichtingen voldoende beveiligingsmaatregelen worden getroffen;
f. bij gebruik van een netwerksysteem voldoende beveiligingsmaatregelen zijn getroffen tegen het verloren gaan van de informatie en ter voorkoming van onbevoegde bevraging.

§ 3. Infiltratie

Artikel 10

De korpsbeheerder politie draagt er zorg voor dat zich onder de infiltratieambtenaren bevinden:

a. een leider,
b. ten minste twee infiltranten, en
c. ten minste twee begeleiders.

Artikel 11

1. De leider van de infiltratieambtenaren draagt zorg voor het doen uitvoeren van de bevelen en geeft daartoe de nodige aanwijzingen aan de overige infiltratieambtenaren. Hij neemt daarbij het bevel en de door de officier van justitie bepaalde kaders in acht.

2. De begeleider geeft de infiltrant, met inachtneming van het bevel en de door de officier van justitie bepaalde kaders, aanwijzingen omtrent de werkzaamheden en de wijze waarop deze worden uitgevoerd. De infiltrant volgt de aanwijzingen van de begeleider op.

3. De begeleider informeert de leider van infiltratieambtenaren omtrent de werkzaamheden van de infiltranten en de wijze waarop deze worden uitgevoerd.

§ 4. Aanhouding en ondersteuning

Artikel 12

De korpsbeheerder politie draagt er zorg voor dat de aanhoudings- en ondersteuningsambtenaren kunnen worden onverdeeld in twee secties, een leidinggevende en een ondersteunend medewerker.

§ 5. Slotbepalingen

Artikel 13

Deze regeling treedt in werking met ingang van het tijdstip waarop de Veiligheidswet BES in werking treedt. Indien de Staatscourant waarin deze regeling wordt geplaatst, wordt uitgeven na dat tijdstip, treedt deze regeling in werking met ingang van de tweede dag na de dagtekening van de Staatscourant waarin zij wordt geplaatst, en werkt zij terug tot het in de eerste volzin bedoelde tijdstip.

Artikel 14

Deze regeling wordt aangehaald als: Regeling beheer politiekorps BES.

Deze regeling zal met toelichting in de Staatscourant worden geplaatst.

De Staatssecretaris van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties,
A.Th.B. Bijleveld-Schouten

De Minister van Justitie
E.M.H. Hirsch Ballin

Bijlage 5. Besluit beheer politiekorps BES

(Tekst geldend op: 12-03-2015)

Besluit van 4 oktober 2010, houdende regels met betrekking tot de inrichting en organisatie van het politiekorps van Bonaire, Sint Eustatius en Saba (Besluit beheer politiekorps BES)

Wij Beatrix, bij de gratie Gods, Koningin der Nederlanden, Prinses van Oranje-Nassau, enz. enz. enz.

Op de voordracht van de Staatssecretaris van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties en Onze Minister van Justitie van 13 juli 2010, nr. 2010-0000460988, CZW/WSG;
Gelet op artikel 14, derde lid, van de Rijkswet politie van Curaçao, van Sint Maarten en van Bonaire, Sint Eustatius en Saba en artikel 2 van de Veiligheidswet BES;
De Raad van State gehoord (advies van 28 juli 2010, nr. W04.10.0296/1);
Gezien het nader rapport van de Staatssecretaris van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties van 28 september 2010, nr. 2010-0000592855, uitgebracht mede namens Onze Minister van Justitie;

Hebben goedgevonden en verstaan:

Hoofdstuk 1. Algemene bepaling

Artikel 1

In dit besluit wordt verstaan onder:

a. *ingeslotene:* persoon die rechtens van zijn vrijheid is beroofd, alsmede de persoon die ten behoeve van de hulpverlening aan hem op een bureau van het politiekorps is ondergebracht;
b. *Onze Minister:* Onze Minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties;
c. *politiecellencomplex:* in een gebouw te onderscheiden ruimte waarin een of meer gangen met daaraan grenzend een of meer ruimten liggen die worden gebruikt voor het insluiten van personen.

Hoofdstuk 2. Organisatie

Artikel 2

1. De korpsbeheerder politie draagt zorg voor het inrichten van één of meerdere eenheden in elk van de openbare lichamen die uitsluitend of in hoofdzaak zijn belast met de basispolitiezorg.

2. Aan het hoofd van de eenheden, bedoeld in het eerste lid, staat het hoofd basispolitiezorg. Het hoofd basispolitiezorg wordt aangewezen door de korpsbeheerder politie in overeenstemming met de procureur-generaal en na verkregen instemming van de gezaghebbers. Het hoofd van een eenheid wordt aangewezen door de korpsbeheerder politie, in overeenstemming met de procureur-generaal en na verkregen instemming van de desbetreffende gezaghebber.

3. Plaatsing van andere ambtenaren van politie bij een eenheid die uitsluitend of in hoofdzaak is belast met de basispolitiezorg geschiedt niet dan na overleg met de gezaghebber. Indien de taakvervulling van een ambtenaar van politie dit naar het oordeel van de gezaghebber noodzakelijk maakt, draagt de korpsbeheerder politie zorg voor vervanging.

Artikel 3

1. De korpsbeheerder politie draagt ten behoeve van de opsporing van strafbare feiten zorg voor het inrichten van de recherchefunctie bij het politiekorps.
2. De korpsbeheerder politie draagt er zorg voor dat het politiekorps ten behoeve van de uitoefening

van de recherchefunctie beschikt, onderscheidenlijk kan beschikken over voorzieningen op het gebied van:

a. tactische recherche;
b. technische recherche;
c. financiële recherche;
d. digitale recherche, en
e. informatie- en analysevoorziening.

3. Onze Minister en Onze Minister van Justitie kunnen voorzieningen op andere gebieden dan die, genoemd in het tweede lid, aanwijzen waarover het politiekorps beschikt, onderscheidenlijk kan beschikken ten behoeve van de uitoefening van de recherchefunctie.

4. Bij regeling van Onze Minister en Onze Minister van Justitie kunnen regels worden gegeven over de taken en de uitvoering van de werkzaamheden ten behoeve van de uitoefening van de recherchefunctie.

5. Met inachtneming van de regels, bedoeld in het vierde lid, kunnen bij regeling van Onze Minister regels worden gesteld over het beheer van de voorzieningen, bedoeld in het tweede en derde lid. Indien deze regels voorschriften betreft die aan de inrichting van de voorzieningen worden gesteld, worden zij gegeven bij regeling van Onze Minister in overeenstemming met Onze Minister van Justitie.

Artikel 4

1. De korpsbeheerder politie draagt er zorg voor dat het politiekorps beschikt, onderscheidenlijk kan beschikken over ambtenaren die kunnen worden belast met het, ten behoeve van de recherchefunctie, verwerken van gegevens die noodzakelijk zijn voor de opsporing van misdrijven als bedoeld in artikel 10, eerste lid, onderdeel a, van de Wet politiegegevens.

2. Het politiekorps beschikt, onderscheidenlijk kan beschikken over ambtenaren die kunnen worden belast met de uitvoering van een bevel tot observatie als bedoeld in artikel 177l van het Wetboek van Strafvordering BES.

3. Het politiekorps beschikt, onderscheidenlijk kan beschikken over ambtenaren die kunnen worden belast met de uitvoering van een bevel tot infiltratie als bedoeld in artikel 177m, eerste of tweede lid, van het Wetboek van Strafvordering BES en met de begeleiding van personen die op grond van artikel 177x, eerste lid, van het Wetboek van Strafvordering BES bijstand verlenen aan de opsporing. Daarnaast kunnen deze ambtenaren worden belast met de uitvoering van een bevel tot pseudo-koop of pseudo-dienstverlening als bedoeld in artikel 177n, eerste lid, of artikel 177w, eerste lid, van het Wetboek van Strafvordering BES en een bevel tot stelselmatige inwinning van informatie als bedoeld in artikel 177o, eerste lid, of artikel 177w, eerste lid, van het Wetboek van Strafvordering BES.

4. Bij regeling van Onze Minister en Onze Minister van Justitie kunnen regels worden gegeven over de taken en de uitvoering van de werkzaamheden van de ambtenaren, bedoeld in het eerste, tweede en derde lid.

5. Met inachtneming van de regels, bedoeld in het vierde lid, kunnen bij regeling van Onze Minister regels worden gesteld over het beheer van het politiekorps, voor zover het betreft de ambtenaren, bedoeld in het eerste, tweede en derde lid. Indien deze regels voorschriften bevatten die aan de organisatie van het politiekorps worden gesteld, worden zij gegeven door Onze Minister in overeenstemming met Onze Minister van Justitie.

Artikel 5

De korpsbeheerder politie draagt er zorg voor dat het politiekorps ten behoeve van de recherchefunctie beschikt over een gegevensbestand voor de verwerking van politiegegevens, bedoeld in artikel 10, eerste lid, onderdeel a, van de Wet politiegegevens.

Artikel 6

1. De korpsbeheerder politie draagt er zorg voor dat het politiekorps beschikt, onderscheidenlijk kan beschikken, over ambtenaren die, indien redelijkerwijs mag worden aangenomen dat levensbedreigende omstandigheden tegen de politie of anderen dreigen, de volgende werkzaamheden uitvoeren:

a. het verrichten van planmatige aanhoudingen;
b. het bewaken en beveiligen van politie-infiltranten;
c. het assisteren bij het bewaken en beveiligen van het transport van getuigen, verdachten of gedetineerden;
d. het assisteren bij het bewaken en beveiligen van objecten;
e. andere werkzaamheden waarvoor toestemming is verkregen van Onze Minister in overeenstemming met Onze Minister van Justitie.

2. Bij regeling van Onze Minister kunnen regels worden gesteld over het beheer van het politiekorps, voor zover het betreft de ambtenaren, bedoeld in het eerste lid. Indien deze regels voorschriften bevatten die aan de organisatie van het politiekorps worden gesteld, worden zij gegeven door Onze Minister in overeenstemming met Onze Minister van Justitie.

Hoofdstuk 3. Bekwaamheid en uitrusting

Artikel 7

De korpsbeheerder politie stelt de ambtenaar van politie in de gelegenheid de noodzakelijke training en opleiding te volgen.

Artikel 8

1. Onze Minister geeft regels met betrekking tot het politielegitimatiebewijs.

2. Onze Minister kan regels stellen met betrekking tot het gebruik van de politiehuisstijl.

Hoofdstuk 4. Ingeslotenen

Artikel 9

1. De korpsbeheerder politie treft voorzieningen opdat de ingeslotene in ieder geval beschikt over:

a. slaapgelegenheid;
b. eten en drinken in overeenstemming met medische en levensbeschouwelijke of godsdienstige eisen;
c. sanitair;
d. de noodzakelijke medische zorg, en
e. informatie over de gang van zaken in het politiecellencomplex.

2. Tenzij het politiecellencomplex geen luchtplaats heeft, draagt de korpsbeheerder politie er zorg voor dat de ingeslotene tweemaal daags wordt gelucht.

3. In verband met het eerste lid, onderdeel d, treft de korpsbeheerder politie een regeling met artsen in het openbaar lichaam waar het politiecellencomplex is gelegen teneinde van hulp verzekerd te zijn voor de medische zorg van ingeslotenen.

4. Met inachtneming van het bij of krachtens de wet bepaalde treft de korpsbeheerder politie een regeling met betrekking tot het roken, de ontspanning, het telefoneren en het ontvangen van bezoek van de ingeslotene.

5. Onze Minister geeft regels over de inrichting van een politiecellencomplex.

6. Bij regeling van Onze Minister en Onze Minister van Justitie wordt bepaald welke gegevens worden geregistreerd over ingeslotenen.

7. In geval van overlijden of poging tot zelfdoding van een ingeslotene draagt de korpsbeheerder politie er zorg voor dat het openbaar ministerie hiervan onverwijld in kennis wordt gesteld en dat aan Onze Minister en Onze Minister van Justitie hiervan een schriftelijk rapport wordt gezonden.

Artikel 10

1. De korpsbeheerder politie wijst een ambtenaar aan die wordt belast met de leiding van het politiecellencomplex en het toezicht op de ingeslotenen.

2. Met inachtneming van de artikelen41, 42, 48 tot en met 52 van de Ambtsinstructie politie BES stelt de korpsbeheerder politie een instructie vast voor het personeel, niet zijnde ambtenaren van politie, dat is belast met de zorg voor ingeslotenen.

3. Onze Minister kan regels geven over de eisen van bekwaamheid waaraan het personeel, bedoeld in het tweede lid, moet voldoen.

Artikel 11

1. De commissie, bedoeld in artikel 16, tweede lid, onderdeel a, van de Veiligheidswet BES heeft mede tot taak:

a. toezicht te houden op de huisvesting, veiligheid, verzorging en bejegening van ingeslotenen in de politiecellencomplexen;

b. jaarlijks rapport uit te brengen aan de korpsbeheerder politie over haar werkzaamheden;
c. gevraagd en ongevraagd aan de korpsbeheerder politie advies uit te brengen en inlichtingen te geven omtrent aangelegenheden betreffende de politiecellencomplexen.

2. Jaarlijks zendt de korpsbeheerder politie een verslag van de werkzaamheden en bevindingen van de commissie als bedoeld in het eerste lid aan Onze Minister.

Hoofdstuk 5. Informatie over het beheer

Artikel 12

1. De korpsbeheerder politie doet jaarlijks verslag over de omvang en samenstelling, alsmede over de werkdruk en de taakuitvoering van het politiekorps aan Onze Minister en Onze Minister van Justitie.

2. De korpsbeheerder politie verstrekt de gegevens die Onze Minister van Justitie overigens noodzakelijk acht.

Hoofdstuk 6. Slotbepalingen

Artikel 13

Dit besluit treedt in werking met ingang van het tijdstip waarop de Veiligheidswet BES in werking treedt.

Artikel 14

Dit besluit wordt aangehaald als: Besluit beheer politiekorps BES.

Lasten en bevelen dat dit besluit met de daarbij behorende nota van toelichting in het Staatsblad zal worden geplaatst.

's-Gravenhage, 4 oktober 2010

De Staatssecretaris van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties,
A. Th. B. Bijleveld-Schouten
De Minister van Justitie,
E. M. H. Hirsch Ballin