



**HANDHAVING OPENBARE ORDE TIJDENS
BUITENGEWONE OMSTANDIGHEDEN IN SINT MAARTEN**

**HANDHAVING OPENBARE ORDE TIJDENS
BUITENGEWONE OMSTANDIGHEDEN IN SINT MAARTEN**

Opdrachtgever: Raad voor de rechtshandhaving
Juni 2023

Inhoudsopgave

Inhoudsopgave	3
Lijst met gebruikte afkortingen	5
Voorwoord	7
Samenvatting en aanbeveling	8
Samenvatting	8
Aanbevelingen.....	9
1. Inleiding	14
1.1 Inleiding en aanleiding	14
1.2 Onderzoeksvraag en deelvragen	16
1.3 Afbakening	16
1.4 Toetsingskader	17
1.5 Onderzoek-aanpak en -methode	17
1.6 Leeswijzer	18
2. Achtergrond informatie	19
2.1 Inleiding	19
2.2 Wettelijk kader	19
2.3 Algemene inzichten met betrekking tot buitengewone omstandigheden	19
3. Onderzoeksbevindingen	22
3.1 Inleiding	22
3.2 Wet- en regelgeving	22
3.3 (Integrale) Aanpak	25
3.4 Sturing	31
3.5 Samenwerking	33
3.6 Toerusting	37
4. Analyse, conclusie en aanbevelingen.....	41
4.1 Analyse & conclusie	41

4.1.1 Inleiding	41
4.1.2 Wet- en regelgeving.....	41
4.1.3 (Integrale) Aanpak	42
4.1.4 Sturing	44
4.1.5 Samenwerking.....	45
4.1.6 Toerusting	46
4.2 Beantwoording centrale onderzoeksvraag	48
4.3 Slotbeschouwing	49
4.4. Aanbevelingen	50
Bijlage 1 Uitwerking wettelijk kader	52
Bijlage 2 Overzicht beleid, onderzoeksrapporten en overige relevante informatie	57

Lijst met gebruikte afkortingen

<i>Afkorting</i>	<i>Betekenis</i>
AC	Algemeen Commandant
APK	Algemene Politiekeur
BAVPOL	Buitengewoon Agent van Politie
CASBES (landen)	Curaçao, Aruba, Sint Maarten, Bonaire, Sint Eustatius, Saba
COPI	Commando Plaats Incident
CvK	College van Korpschefs
ESF	Emergency Support Function
EOC	Emergency Operation Center
HUREX	Hurricane Exercise
HOOBO	Handhaving Openbare Orde tijdens Buitengewone Omstandigheden
HOvJ	Hoofd Officier van Justitie
IGD	Immigratie- en Grensbewakingsdienst
KMar	Koninklijke Marechaussee
MARNSDET SXM	Korps Mariniers, detachement Sint Maarten
KPSM	Korps Politie Sint Maarten
KW	Kustwacht Caribisch gebied
LIOL	Landsverordening inrichting en organisatie Landsverheid
LvU	Landsverordening Uitzonderingstoestand
MvJ	Minister van Justitie
MOC	Maritiem Operatie Centrum
MHKC	Marine Hoofdkwartier Curaçao
MIK	Maritiem Informatieknooppunt
LIK	Lokaal Informatieknooppunt

OM	Openbaar Ministerie
RBO	Rampen Bestrijding Organisatie
SGBO	Staf Grootschalig en Bijzonder Optreden
VKC	Vrijwilligers Korps Curaçao
VKS	Vrijwilligers Korps Sint Maarten

Voorwoord

De Raad heeft in zijn jaarplan voor 2022 een onderzoek naar de handhaving van de openbare orde opgenomen. De Raad meent dat openbare orde en de handhaving daarvan van essentieel belang zijn om het maatschappelijke leven op een normale manier doorgang te laten vinden. Dit geldt des te meer in het geval van buitengewone omstandigheden, zoals een ramp of een crisis, vanwege de doorgaans (ernstige) impact en gevolgen van dit soort omstandigheden voor de samenleving.

Sint Maarten is de afgelopen jaren meerdere malen geconfronteerd met buitengewone omstandigheden die hun invloed hebben gehad op de openbare orde, de verstoring daarvan en de benodigde handhaving. Het onderliggende onderzoek van de Raad heeft betrekking op de periode van 2017 tot en met medio 2022 en beperkt zich tot handhaving van de openbare orde tijdens buitengewone omstandigheden (HOOBO) en de rol van het Korps Politie Sint Maarten (KPSM). Buitengewone omstandigheden op zichzelf leiden niet tot een verandering in de handhaving van de openbare orde, maar zorgen door hun aard, omvang en duur wel voor een verandering van de situatie (omgeving) waarin de handhaving zich afspeelt.

De Raad concludeert naar aanleiding van dit onderzoek dat het KPSM op basis van haar wettelijke taak en bevoegdheden en onder verantwoordelijkheid van de minister van Justitie de openbare orde onder alle omstandigheden handhaaft. De Raad constateert echter ook in dit onderzoek weer dat de personele, materiële en financiële capaciteit van het KPSM ontoereikend is en prioritering behoeft. Dit baart de Raad zorgen omdat het ertoe leidt dat het KPSM vrijwel structureel afhankelijk is van bijstand van lokale en/of koninkrijk organisaties bij de HOOBO. De Raad acht de huidige situatie bedreigend voor het functioneren van het KPSM en de veiligheid van de samenleving als geheel tijdens buitengewone omstandigheden.

De Raad dankt de betrokken organisaties en personen voor de constructieve wijze waarop zij hebben meegewerkt aan het onderzoek. De Raad gaat er van uit dat de bevindingen en aanbevelingen van dit onderzoek zullen bijdragen aan de verschillende verbeteringen en benodigde investeringen die noodzakelijk zijn voor de handhaving van de openbare orde op Sint Maarten en daarmee bijdragen aan een veilige leefomgeving voor de burgers, ook en met name tijdens buitengewone omstandigheden.

DE RAAD VOOR DE RECHTSHANDHAVING

Mr. M.I. Koelewijn, voorzitter

Mr. L.M. Virginia

Mr. M.R. Clarinda

Samenvatting en aanbeveling

Samenvatting

De Raad heeft in zijn jaarplan voor 2022 een aantal onderwerpen opgenomen waar het onderzoek naar zal doen. Eén van de onderwerpen betreft een inspectie naar de handhaving van de openbare orde tijdens buitengewone omstandigheden en met name naar de rol van het Korps Politie Sint Maarten daarin. Openbare orde en de handhaving daarvan zijn van essentieel belang om het maatschappelijke leven op een normale manier doorgang te laten vinden en het is daarom van belang dat de daarvoor verantwoordelijke(n) in staat zijn om de openbare orde te handhaven. Dit geldt des te meer in het geval van buitengewone omstandigheden omdat de impact en de gevolgen doorgaans groot (kunnen) zijn.

Sint Maarten is de afgelopen jaren meerdere malen geconfronteerd met crisis situaties en rampen (buitengewone omstandigheden) die hun invloed hebben gehad op de openbare orde, de verstoring daarvan en de benodigde handhaving ter bescherming van de samenleving. Gelet op de openbare orde problematieken rondom deze crises en rampen heeft de Raad onderzoek gedaan naar de wijze waarop het KPSM de handhaving van de openbare orde tijdens buitengewone omstandigheden (HOOBO) uitvoert en in hoeverre dit functioneren in overeenstemming is met de geldende normen. Dit heeft de Raad gedaan aan de hand van de onderwerpen wet- en regelgeving en beleid, de (integrale) aanpak, sturing, samenwerking en toerusting. Het onderzoek heeft betrekking op de periode van 2017 tot en met medio 2022.

Op basis van het onderzoek concludeert de Raad dat een geldend wettelijk kader voor de HOOBO aanwezig is en een duidelijke basis oplevert voor de taakuitvoering, bevoegdheden en verantwoordelijkheden in het kader van de HOOBO, de onderlinge bijstand en hulpverlening tussen de landen van het Koninkrijk en de samenwerking met de Franse autoriteiten en de in voorkomend geval noodzakelijke internationale samenwerking en coördinatie. Wel signaleert de Raad dat onderdelen van de wet- en regelgeving op het gebied van de rampenbestrijding/crisisbeheersing en handhaving verouderd, dan wel incompleet zijn waardoor aanpassing daarvan noodzakelijk is.

De minister van Justitie (MvJ) is tijdens buitengewone omstandigheden als bevoegd gezag verantwoordelijk voor de HOOBO. Het KPSM is, op basis van de 'Emergency Support Function-5'(ESF-5) of vanuit de driehoek, operationeel verantwoordelijk voor de ordehandhaving, beveiliging en verkeersregulatie. Het KPSM heeft een integrale aanpak ontwikkeld middels de Staf Grootchalig en Bijzonder Optreden (SGBO)-structuur die een belangrijke bijdrage levert aan de werkzaamheden en de samenwerking in het kader van de HOOBO. Het KPSM heeft de regie bij de aansturing van en de samenwerking met andere (justitiële) organisaties die betrokken zijn bij de HOOBO. De Raad constateert dat vrijwel alle organisaties, via de SGBO structuur van het KPSM, met elkaar verbonden zijn en dat er regelmatig onderling overleg, afstemming en training plaatsvindt. Ook de onderlinge samenwerking, bijstand en training tussen de landen van het Koninkrijk is structureel geregeld. Wel is er nog ruimte en noodzaak voor verbetering van de communicatie,

afstemming en samenwerking in de richting van de Rampenbestrijdingsorganisatie (RBO) en de Kustwacht (KW) in het kader van de HOOBO.

De Raad deelt verder de mening van een aantal organisaties betrokken bij dit onderzoek dat er meer aandacht dient te komen voor het feit dat personeel in de hulpverlening ook slachtoffer kan zijn van een ramp. Uitval van personeel dat zelf slachtoffer is versterkt tegelijkertijd de reeds bestaande capaciteitstekorten en vergroot de al bestaande (werk) druk op dat personeel die aan het werk zijn tijdens een ramp/crisis.

Breder bezien maakt de Raad zich ook zorgen over het feit dat de overheid er tot op heden niet in is geslaagd om verzekeringen (leven- en arbeidsongeschiktheid) af te sluiten voor VKS leden tijdens de uitvoering van hun (bijstand) werkzaamheden. Gezien het belang van de bijstand door de VKS en gezien het risicovolle karakter van deze werkzaamheden acht de Raad het van urgent belang dat de bescherming van deze mensen afdoende geregeld wordt.

Tenslotte is de Raad van mening dat de aanwezigheid van voldoende capaciteit op het gebied van personele, materiële en financiële middelen van groot belang is voor de kwaliteit van de HOOBO. Tegelijkertijd constateert de Raad ook hierin structurele tekorten bij het KPSM en de lokale (hulpverlening) organisaties die van belang zijn bij de samenwerking en ondersteuning bij de HOOBO. Voorts stelt de Raad in dit onderzoek vast dat de structurele tekorten aan middelen niet op het laatste moment nog kunnen worden ondervangen door acute aankopen of huren van middelen in de finale voorbereidingen in geval van bijvoorbeeld orkaan dreiging. Doordat de overheid op dat soort momenten vaak onvoldoende (extra) financiële middelen hiervoor heeft en het korps geen eigen (operationeel) budget heeft resulteert dit in een (vaak ernstige) verstoring van het operationele proces van het KPSM. De Raad heeft reeds meerdere malen een aanbeveling gedaan voor het bewerkstelligen van een financieel mandaat voor diensthoofden, waaronder de korpschef. De Raad concludeert dat het KPSM daardoor vrijwel structureel afhankelijk is van bijstand van lokale en/of koninkrijk organisaties bij de HOOBO. Dit vormt een groot risico voor het functioneren van het KPSM en daarmee een bedreiging voor de veiligheid van de samenleving als geheel tijdens buitengewone omstandigheden.

Aanbevelingen

De Raad beveelt de minister van Justitie van Sint Maarten het volgende aan:

	Aan de minister van Justitie
1.	Ondersteun actief, in samenwerking met de overige verantwoordelijke ministers, de inspanningen van de Rampenbestrijdingsorganisatie (RBO) en de stuurgroep rampenbestrijding om de bestaande rampenbestrijdingsstructuur te moderniseren en te verbeteren.
2.	Neem het initiatief voor een evaluatie- en aanpassingstraject voor de Algemene Politiekeur.
3.	Initieer overleg tussen de KW en het KPSM dat leidt tot een betere afstemming en coördinatie met betrekking tot de uitvoering van de HOOBO op het water en op het land.

4.	Neem het initiatief om, samen met de minister van Algemene Zaken, te komen tot algemene structurele verbeteringen van de omstandigheden (middelen, huisvesting, training, vergoedingen) waarin het VKS moet functioneren. Bevorder in het bijzonder aandacht voor de noodzaak van het afsluiten van een dekkende verzekering voor de risico's van arbeidsongeschiktheid en overlijden van VKS personeel in de uitoefening van hun functie.
5.	Investeer in de aanschaf van, en onderhoud aan, de middelen die noodzakelijk zijn voor de HOOBO door het KPSM en de overige justitiële organisaties.
6.	Neem het initiatief voor het opstellen en inrichten van beleid dat een jaarlijkse inventarisatie van de beschikbare en niet beschikbare middelen bij de justitiële organisaties noodzakelijk voor (extra) inzet bij de HOOBO reguleert.
7.	Draag zorg voor een toereikend financieel (buffer) budget voor de handhavingswerkzaamheden tijdens buitengewone omstandigheden.
8.	Geef de korpschef een financieel mandaat om tijdens buitengewone omstandigheden met dit (buffer) budget te werken.
9.	Besteed blijvende aandacht aan het versterken van het ministerie van Justitie door in ieder geval het invullen van kritieke functies.
10.	Streef ernaar dat het ministerie zijn wettelijke taak zoals verwoord in artikel 15 van de LIOL vervult.

Summary and recommendations

Summary

The Law Enforcement Council has included a number of topics in its annual plan for 2022. One of the topics is an inspection into the maintenance of public order. Public order and its maintenance are essential for social life to proceed in a normal manner, and it is therefore important that the person(s) responsible for it are able to maintain public order. This is all the more true in the case of extraordinary circumstances because the impact and consequences are usually (or can be) large.

In recent years, Sint Maarten has been confronted several times with crisis situations and disasters (extraordinary circumstances) that have had an impact on public order, its disruption, and the necessary enforcement to protect social life in society. In view of the public order problems surrounding these crises and disasters, the Council has examined the way in which the Sint Maarten Police Force (KPSM) conducts the maintenance of law and order during extraordinary circumstances (HOOBO) and to what extent this functioning is in accordance with the applicable standards. The Council has done this based on the topics of legislation, regulations, and policy, (integrated) approach, management, cooperation and means.

Based on this inspection, the Council concludes that a valid legal framework for the HOOBO exists, and a clear basis provides for the performance of tasks, powers, and responsibilities within the framework of the HOOBO, mutual assistance and assistance between the countries of the Kingdom and cooperation with the French authorities and, where appropriate, the necessary international cooperation and coordination. However, the Council notes that parts of the laws and regulations in the field of disaster management/crisis management and enforcement are outdated or incomplete and that adaptation is necessary.

The Council concludes that the Minister of Justice (MvJ) is responsible for the HOOBO as the competent authority during extraordinary circumstances. The KPSM is, on the basis of the Emergency Support Function-5 or based on the 'Driehoek' (consultative body between the MvJ, the KPSM and the Public Prosecutors Office), operationally responsible for law enforcement, security and traffic regulation. The KPSM has developed an integrated approach through the 'Large-scale and Special Action Staff (SGBO) structure' that makes an important contribution to the work and cooperation within the framework of the HOOBO.

The KPSM oversees the management of and cooperation with other (judicial) organizations involved in the HOOBO and the Council notes that almost all organizations, through the SGBO structure of the KPSM, are connected to each other and that there is regular mutual consultation, coordination, and training. The mutual cooperation, assistance, and training between the countries of the Kingdom is also structurally arranged. However, there is still room and need for improvement of communication, coordination, and cooperation towards the Disaster Management Organization (RBO) and the Coast Guard (KW) within the framework of the HOOBO.

The Council also shares the view of several organizations involved in this inspection that more attention should be paid to the fact that emergency aid personnel can also be victims of disasters. At the same time, the loss of staff who are themselves victims increases the already existing capacity shortages and adds to the already existing (work) pressure on those staff who are working during a disaster/crisis.

Seen more broadly, the Council is also concerned about the fact that the government has so far failed to arrange for insurance (life and disability) for VKS members during the performance of their (assistance) work. In view of the importance of the assistance provided by the VKS and the risky nature of this work, the Council considers it urgent that the protection of these persons be adequately regulated.

The Council considers the presence of sufficient capacity in terms of human, material, and financial resources of significant importance for the quality of the HOOBO. At the same time, the Council also notes structural shortcomings in these resources within the KPSM and the local (aid) organizations that are important in cooperation and support for the HOOBO. In this inspection, the Council also notes that the structural shortage of resources cannot be solved at the last minute by acute purchases or the renting of resources during the final preparations in the event of, for example, a hurricane threat. Because the government often has insufficient (extra) financial resources for this at such times and the KPSM does not have its own (operational) budget, this results in an often (serious) disruption of the operational processes of the KPSM. The Council has already recommended on several occasions the establishment of a financial mandate for department heads within government, including the chief of police. The Council concludes that the KPSM is therefore almost structurally dependent on assistance from local and/or kingdom organizations during the HOOBO. This poses a major risk to the functioning of the KPSM and thus a threat to the security of society during extraordinary circumstances.

Recommendations

The Council recommends the following to the Minister of Justice of Sint Maarten:

To the Minister of Justice	
1.	Actively support, in cooperation with the other ministers responsible, the efforts of the Disaster Management Organization (RBO) and the Disaster Management Steering Group to modernize and improve the existing disaster management structure.
2.	Take the initiative for an evaluation and adaptation process for the 'Algemene Politiekeur'.
3.	Initiate consultation between the KW and the KPSM that leads to better coordination and coordination regarding the implementation of the HOOBO on water and on land.
4.	Take the initiative, together with the Minister of General Affairs, to achieve general structural improvements in the conditions (resources, housing, training, allowances) in which the VKS must function. Promote particular attention to the need to arrange comprehensive insurance for the risks of incapacity for work and death of VKS staff in the performance of their duties.
5.	Invest in the purchase and maintenance of resources necessary for the HOOBO by the KPSM and the other judicial organizations.

6.	Take the initiative to draw and set up policies that regulate an annual inventory of the available and unavailable resources at the judicial organizations necessary for (extra) deployment during the HOOBO.
7.	Ensure an adequate financial (buffer) budget for enforcement activities during extraordinary circumstances.
8.	Arrange for the chief of police a financial mandate to work with this (buffer) budget during extraordinary circumstances.
9.	Pay continued attention to strengthening the Ministry of Justice by at least filling critical positions.
10.	Strive to ensure that the Ministry fulfils its statutory task as articulated in Article 15 of the LIOL.

1. Inleiding

1.1 Inleiding en aanleiding

Inleiding

De Raad voor de rechtshandhaving (Raad) is onder meer belast met de algemene inspectie van de organisaties van de justitiële keten in Curaçao, Sint Maarten en Nederland voor wat betreft Bonaire, Sint Eustatius en Saba (hierna: Caribisch Nederland). Voorts is de Raad belast met de algemene inspectie van de kwaliteit en effectiviteit van de justitiële samenwerking tussen de landen. De Raad heeft in zijn jaarplan voor 2022 een aantal onderwerpen opgenomen. Eén van de onderwerpen is een onderzoek naar de handhaving van de openbare orde.

Aanleiding

Openbare orde en de handhaving daarvan zijn van essentieel belang om het maatschappelijke leven op een normale manier doorgang te laten vinden. De handhaving van de openbare orde is geregeld in wet- en regelgeving. Op grond van de Rijkswet Politie heeft het Korps Politie Sint Maarten (KPSM) onder meer als taak het handhaven van de openbare orde en hulpverlening.¹ Het bevoegd gezag is de Procureur-Generaal (P-G) als de politie optreedt ter strafrechtelijke handhaving van de rechtsorde² en de minister van Justitie (MvJ) indien zij optreedt ter handhaving van de openbare orde (en ter uitvoering van de hulpverleningstaak).³ In beide gevallen kunnen er algemene en bijzondere aanwijzingen gegeven worden door het bevoegd gezag.⁴ In het geval het politiekorps bijstand behoeft in het kader van handhaving van de openbare orde kan er een verzoek daartoe worden gedaan⁵ en er kunnen bijvoorbeeld weerkorpsen ter beschikking gesteld worden.⁶ De dagelijkse handhaving van de openbare orde vindt aldus plaats door de politie door middel van feitelijk optreden.

Daarnaast kan er ook sprake zijn van buitengewone omstandigheden, zoals een ramp of een crisis, van dien aard dat ter handhaving van de uit- of inwendige veiligheid⁷ en openbare orde bijvoorbeeld een uitzonderingstoestand afgekondigd moet worden.⁸ Ook kunnen er bijvoorbeeld in geval van rampen, ongevallen en verstoringen in het verkeer of de verbindingen (welke geen samenhang vertonen met andere verstoringen van de inwendige veiligheid of de openbare orde) delen van de Kustwacht (KW) ter beschikking gesteld worden.⁹ Ook in het geval van buitengewone omstandigheden is het primair de politie die de openbare orde feitelijk handhaaft.

Sint Maarten is de afgelopen jaren meerdere malen geconfronteerd met crisissituaties en rampen die hun invloed hebben gehad op de openbare orde, de verstoring daarvan en de benodigde handhaving ter bescherming van het maatschappelijk leven. Dit was onder meer het geval bij de grootschalige ordeverstoringen na het passeren van de orkaan Irma in 2017.

¹ Artikel 7 Rijkswet Politie

² Primair gericht op opsporing, vervolging en berechting

³ Artikel 16 en 17 Rijkswet politie

⁴ Artikel 16 en 17 Rijkswet politie

⁵ Artikel 38 Rijkswet politie

⁶ Artikel 4 Landsverordening houdende regels inzake weerkorpsen.

⁷ De bescherming van de uitwendige veiligheid (defensie) en van de inwendige (binnenlandse) veiligheid van de staat (Uitspraak Hoge Raad (ECLI:NL: PHR:2021:1136)

en verwijzing daarin naar "E.T. Brainich von Brainich Felth, Staatsnoodrecht, diss. 1993, blz. 16.

⁸ Artikel 112 Staatsregeling Sint Maarten

⁹ Artikel 18 Rijkswet Kustwacht

In zijn Staat van de Rechtshandhaving 2017 stond de Raad onder meer stil bij de extreme situaties die zich voor hebben gedaan op het gebied van de handhaving van de openbare orde en veiligheid.¹⁰ De Raad gaf in dat verband aan:

'De Raad acht het van belang om stil te staan bij een aantal belangrijke ontwikkelingen die zich vanwege de passage van de orkanen heeft voorgedaan. De passage van de orkanen, met name de orkaan Irma, heeft Sint Maarten binnen een paar uur in een rampgebied veranderd. In de uren en dagen erna, hebben zich extreme situaties voorgedaan op het gebied van de handhaving van openbare orde en veiligheid. De kern van de rechtshandhaving zag zich geconfronteerd met een situatie waarop het totaal niet voorbereid was. Met een hoog improviserend vermogen en samenwerking, hebben de handhavende instanties binnen korte tijd een voor die bijzondere omstandigheid benodigde aanpak opgesteld. Met zeer beperkte middelen waren zij ertoe in staat om de chaos en wanorde te herstellen, nadat de nodige militaire bijstand en politieke bijstand vanuit de andere landen werd verschaft. De Raad heeft daarmee een positief beeld over het vermogen van deze organisaties om ad hoc onder zulke omstandigheden samen te werken en resultaten te boeken. Dit is op zichzelf reeds bewonderenswaardig. Van de bestuurlijke overheid en diens rol in de rampencoördinatie valt helaas niet hetzelfde te zeggen. Het Land Sint Maarten heeft aangetoond volstrekt niet voorbereid te zijn geweest op een ramp van dit kaliber. Ondanks de magnitude van de ramp op zichzelf, waartegen het vrijwel onmogelijk is om volledig te zijn voorbereid, mag er wel degelijk verwacht worden dat er een infrastructuur is waarop geleund kan worden. Voorbereiding, rampencoördinatie en hulpverlening bleken verre van optimaal. Desondanks heeft het bevoegd orgaan ervoor gekozen pas in een zeer laat stadium, vier dagen na de ramp, de noodtoestand uit te roepen. Dat terwijl er reeds voor de orkaan aanleiding was om van deze bevoegdheid gebruik te maken. Alhoewel het moeilijk meetbaar is, zijn de gevolgen voor de rechtsorde, het welzijn van de bevolking en schade aan de economie daardoor naar het oordeel van velen, vele malen groter geweest dan wanneer de benodigde voorbereiding had plaatsgevonden en beslissingen (tijdig) waren genomen.'

De Raad deed de aanbeveling voor een evaluatie van de plannen van alle (samenwerkende) organisaties binnen de rechtshandhaving en rampencoördinatie. En voor zover er geen plannen waren, beval de Raad aan, dat deze gemaakt dienden te worden. Andere voorbeelden van buitengewone omstandigheden in de jaren daarna zijn de ordeproblematieken rondom de COVID-pandemie vanaf 2020 en de grootschalige onrust en rellen in 2021 aan de Franse kant van het eiland (Saint Martin), onder meer veroorzaakt door onvrede over de afhandeling van de impact van de orkanen Irma en Maria en de gevolgen van deze rellen voor Sint Maarten.

Niet alleen in de genoemde voorbeelden maar in alle omstandigheden is het van belang dat de daarvoor verantwoordelijke(n) in staat zijn om de openbare orde te handhaven. Dit geldt echter des te meer in het geval van buitengewone omstandigheden omdat de impact en de gevolgen doorgaans groot (kunnen) zijn. Het is derhalve van belang dat tijdens dergelijke omstandigheden het kader, de verantwoordelijkheden en de uitvoering duidelijk zijn.

¹⁰ Raad voor de rechtshandhaving (2018). Staat van de rechtshandhaving 2017.

Gelet op de openbare orde problematieken rondom de hiervoor beschreven crisissituaties en potentiële nieuwe crisissituaties acht de Raad het van belang om de handhaving van de openbare orde tijdens buitengewone omstandigheden (HOOBO) door het KPSM in kaart te brengen en te toetsen.

1.2 Onderzoeksvraag en deelvragen

De centrale vraag van dit onderzoek luidt:

Op welke wijze handhaaft het KPSM de openbare orde tijdens buitengewone omstandigheden en in hoeverre is dit functioneren in overeenstemming met de geldende normen?

Ter beantwoording van de centrale vraag zijn de volgende deelvragen opgesteld:

- *Welke wet- en regelgeving en beleid ligt ten grondslag aan de handhaving van de openbare orde tijdens buitengewone omstandigheden?*
- *Hoe vindt de aanpak door het KPSM plaats bij de handhaving van de openbare orde tijdens buitengewone omstandigheden?*
- *Op welke wijze vindt sturing plaats bij de handhaving van de openbare orde tijdens buitengewone omstandigheden?*
- *In hoeverre is er sprake van samenwerking bij de handhaving van de openbare orde onder buitengewone omstandigheden?*
- *In hoeverre is er sprake van een integrale aanpak door het KPSM bij de handhaving van de openbare orde tijdens buitengewone omstandigheden?*
- *In hoeverre beschikt het KPSM over de noodzakelijke toerusting om de openbare orde te handhaven tijdens buitengewone omstandigheden?*

1.3 Afbakening

Het onderzoek heeft betrekking op de periode van 2017 tot en met medio 2022. Gezien de primaire taakstelling van de politie, onder de verantwoordelijkheid van de MvJ, voor de handhaving van de openbare orde, richt het onderzoek zich op het functioneren van het KPSM. Bij de handhaving van de openbare orde tijdens buitengewone omstandigheden kunnen, afhankelijk van de situatie, verschillende personen en organisaties binnen en buiten de justitiële keten betrokken zijn. Dit onderzoek richt zich primair op het functioneren van het KPSM maar bekijkt ook de rol van en de samenwerking met andere organisaties in relatie tot het functioneren van het KPSM tijdens de HOOBO.

Definities

Er bestaat geen officiële definitie voor het begrip openbare orde en de betekenis is ook vaak afhankelijk van de omstandigheden of het tijdperk waarin het speelt. In het kader van dit onderzoek verstaat de Raad onder openbare orde; *de rust en orde binnen het menselijk samenleven, zoals dit plaatsvindt in openbare ruimten en gelegenheden; het is een taak van de overheid om deze rust en orde te organiseren en te handhaven.*¹¹ Onder aantasting van de openbare orde wordt verstaan; *een verstoring van enige betekenis van de normale gang van zaken in of aan de desbetreffende openbare ruimte.*¹² Onder handhaving wordt verstaan; *de instandhouding van de openbare orde en rust binnen de samenleving.*¹³

¹¹ <https://thesaurus.politieacademie.nl/>

¹² HR 30 januari 2007, AB 2007/131 (Den Haag), met literatuuroverzicht in de conclusie van A-G Knigge

¹³ <https://thesaurus.politieacademie.nl/>

Er bestaat ook geen vaste definitie voor 'buitengewone omstandigheden' maar de Raad hanteert voor dit onderzoek de volgende omschrijving; *"buitengewone omstandigheden zijn omstandigheden die van dien aard zijn dat de uitwendige of inwendige veiligheid (van de samenleving) niet meer kan worden gehandhaafd zonder buitengewone bevoegdheden die in een afgekondigde uitzonderingstoestand ter beschikking komen"*.¹⁴

Voorts zijn de omschrijvingen van een ramp, rampenbestrijding, crisis en crisisbeheersing van belang. Een ramp wordt omschreven als *"een gebeurtenis waardoor een ernstige verstoring van de openbare veiligheid is ontstaan, waarbij het leven, de gezondheid en het welzijn van vele personen, het milieu of grote materiële belangen in ernstige mate worden bedreigd of zijn geschaad en waarbij een gecoördineerde inzet van diensten en organisaties van verschillende disciplines is vereist"*.¹⁵ Met rampenbestrijding wordt hier bedoeld: *"het geheel van overheidsmaatregelen ter bescherming van de bevolking gericht op de beperking of verzachting van de gevolgen van rampen en zware ongevallen"*.¹⁶

Een crisis wordt vaak omschreven als; *een situatie waarin een vitaal belang van de samenleving is aangetast of dreigt te worden aangetast*.¹⁷ Onder crisisbeheersing wordt hier verstaan; *het geheel van maatregelen en voorzieningen, met inbegrip van de voorbereiding daarop, die het bevoegd gezag treft in een crisis ter handhaving van de openbare orde, eventueel in samenhang met een, op grond van een andere wet toegekende bevoegdheid ter zake van een crisis*.¹⁸

Het onderwerp handhaving van de openbare orde is een breed onderwerp en ziet toe op zowel 'normale' omstandigheden als 'buitengewone' omstandigheden. De Raad zal zich in dit onderzoek alleen richten op de handhaving van de openbare orde tijdens buitengewone omstandigheden, gezien de impact en vaak ernstige gevolgen daarvan. De Raad kan op een later moment ook een onderzoek verrichten naar de handhaving van de openbare orde tijdens 'normale' omstandigheden.

1.4 Toetsingskader

Voor de beantwoording en beoordeling van de onderzoeksvragen is een toetsingskader opgesteld met behulp van toepasselijke wet- en regelgeving (uitgewerkt in bijlage 1) en beleid, onderzoeksrapporten en overige relevante informatie waarvan een overzicht is opgenomen in bijlage 2.

1.5 Onderzoek-aanpak en -methode

Dit onderzoek is uitgevoerd aan de hand van *literatuuronderzoek* en *interviews* met medewerkers van het ministerie van Justitie, het Openbaar Ministerie (OM), het KPSM, de Koninklijke Marechaussee (KMar), het detachement Sint Maarten van het Korps Mariniers (MARNSDET SXM), het Vrijwilligerskorps Sint Maarten (VKS), de KW en de Rampenbestrijdingsorganisatie van Sint Maarten.

¹⁴ Memorie van toelichting (artikel 1) van de Landsverordening Uitzonderingstoestand

¹⁵ Landsverordening rampenbestrijding

¹⁶ Landsbesluit Rampenplan

¹⁷ Wet veiligheidsregio's, 2022, NL

¹⁸ Wet veiligheidsregio's, 2022, NL

Dit onderzoek is in vijf fasen uitgevoerd:

- Oriëntatiefase: oriënterende gesprekken en globale verdieping in het onderwerp ten behoeve van het bepalen van de insteek van het onderzoek.
- Deskresearch: literatuuronderzoek, uitwerking van het theoretisch/juridisch kader en voorbereiding van de interviews.
- Dataverzameling: uitvoeren van de interviews.
- Analyse en rapportage: aan de hand van de hoofd- en deelvragen analyseren van de verzamelde informatie en opstellen van het concept inspectierapport.
- Wederhoor en vaststelling: de respondenten zijn in de gelegenheid gesteld te reageren op de conceptrapportage, waarna eventuele opmerkingen zijn verwerkt en het definitieve rapport door de Raad is vastgesteld en aangeboden aan de minister van Justitie.

1.6 Leeswijzer

Na het inleidende hoofdstuk 1, beschrijft hoofdstuk 2 het wettelijk kader dat van belang is voor het onderwerp handhaving van de openbare orde tijdens buitengewone omstandigheden. In bijlage 1 van dit rapport is een volledige uitwerking van de inhoud van dit wettelijk kader op koninkrijks-, regionaal- en lokaal niveau opgenomen. Verder wordt in hoofdstuk 2 aandacht besteed aan algemene inzichten met betrekking tot buitengewone omstandigheden. Hoofdstuk 3 behandelt de onderzoeksbevindingen en gaat achtereenvolgens in op de bevindingen met betrekking tot wet- en regelgeving, (integrale) aanpak van het KPSM en andere (justitiële) organisaties, sturing, samenwerking en toerusting. De bevindingen van hoofdstuk 3 vormen de basis voor de analyse, conclusies en aanbevelingen die in hoofdstuk 4 zijn uitgewerkt.

2. Achtergrond informatie

2.1 Inleiding

In dit hoofdstuk beschrijft de Raad kort het wettelijk kader en geeft de Raad algemene inzichten die van belang zijn voor het onderwerp handhaving van de openbare orde tijdens buitengewone omstandigheden.

2.2 Wettelijk kader

Sint Maarten kent een reeks van (nood) wet- en regelgeving die van belang is voor de taakuitvoering (handhavingsactiviteiten), bevoegdheden en verantwoordelijkheden tijdens de HOOBO. Met name de Algemene Politiekeur (APK), de Landsverordening rampenbestrijding, het Landsbesluit Rampenplan (rampenplan) en de Landsverordening Uitzonderingstoestand (LvU) zijn noemenswaardig in dit kader. Ook is er wet- en regelgeving die van belang is voor de onderlinge bijstand en hulpverlening tussen de landen van het Koninkrijk en de samenwerking met de Franse autoriteiten en de in voorkomend geval noodzakelijke internationale samenwerking en coördinatie. In bijlage 1 van dit rapport heeft de Raad een volledige uitwerking van de inhoud van het wettelijk kader opgenomen. En daar waar van toepassing gaat de Raad in hoofdstuk 3 nader in op het wettelijk kader.

2.3 Algemene inzichten met betrekking tot buitengewone omstandigheden

In paragraaf 2.2 is reeds gewezen op de LvU en het rampenplan Sint Maarten. De term uitzonderingstoestand geeft aan dat er sprake is van een situatie (ramp of crisis) waarin het normale maatschappelijke leven geen doorgang kan vinden.

In het geval van de afkondiging van een uitzonderingstoestand heeft het land te maken met buitengewone omstandigheden die het maatschappelijk leven dusdanig beïnvloeden, dat er geen sprake meer is of kán zijn van een normale gang van zaken. Volgens de memorie van toelichting van de LvU moet de term “omstandigheden” worden gelezen in samenhang met “dit vereisen ter handhaving van de uitwendige of inwendige veiligheid”. Om een uitzonderingstoestand te kunnen afkondigen dienen de buitengewone omstandigheden van dien aard te zijn dat de uitwendige of inwendige veiligheid niet meer kan worden gehandhaafd zonder de buitengewone bevoegdheden die in een afgekondigde uitzonderingstoestand ter beschikking komen. De regering zal dan ter beheersing van deze situatie over bevoegdheden moeten kunnen beschikken om deze buitengewone omstandigheden het hoofd te bieden. De achtergronden die aanleiding geven tot een situatie waarbij het wenselijk is een uitzonderingstoestand af te kondigen, kunnen verschillen. Er kan sprake zijn van een natuurramp, maar ook van sociale onrust en in het ernstigste geval is er sprake van een terroristische of militaire dreiging of actie van buiten. De bevoegdheden opgenomen in de LvU betreffen in de eerste plaats een beperking van de grondrechten van de burgers. Elke ramp is per definitie een crisis, maar er zijn veel crises zonder rampachtige kenmerken. Beide vragen in voorkomend geval om eenduidige bestuurlijke aansturing, (integrale) besluitvorming en de inzet van specifieke bevoegdheden.¹⁹

¹⁹ Evaluatie Wet veiligheidsregio's Nederland, 2020.

Rampenplan

Volgens het Rampenplan Sint Maarten is de rampenbestrijdingsorganisatie (RBO) onder normale omstandigheden operationeel gezien een min of meer 'lege organisatie'. Deze kan worden opgestart in geval van een ramp, een zwaar ongeval of ernstige vrees voor het ontstaan daarvan, vanuit één van de alarmcentrales van de parate operationele diensten (politie, brandweer of de ambulancedienst). De hoofdstructuur van de RBO, alsmede de samenstelling en taken van de hiertoe behorende commandostaven zijn vastgelegd in het Rampenplan Sint Maarten.

Het Rampenplan Sint Maarten stelt verder dat indien de RBO paraat wordt gemaakt, het geheel van activiteiten dat door de diensten en organisaties wordt verricht kan worden gezien als een systeem dat is opgebouwd uit een tiental subsystemen (Emergency Support Functions ofwel ESF-groepen), dat elk een of meer processen omvat, onder leiding van en gecoördineerd door een rampenstaf (Emergency Operations Center, EOC). De Rampenstaf bestaat uit een Beleidsteam en een Operationeel Team. Het Beleidsteam adviseert de minister over het door hem te voeren beleid en stelt in overleg met hem op hoofdlijnen de strategische doelstellingen vast. Een ESF groep is een groep van personen die is samengesteld uit personen die niet op basis van hun functie maar op basis van hun expertise zijn geselecteerd, maar wel de noodzakelijke (gemandateerde) bevoegdheden bezitten. Elke ESF-groep heeft de taak zijn deelplan met regelingen voor zijn organisatie op actualiteit bij te houden. Elke ESF-groep heeft een coördinator die verantwoordelijk is voor het functioneren van de groep. Dit geldt zowel in voorbereidende als in uitvoerende zin. Afhankelijk van de schaalgrootte en het soort incident wordt bepaald welke bij de rampenbestrijding betrokken personen en instanties moeten worden gealarmeerd. Dit gebeurt door of vanwege de Minister-President op indicatie van de beleidsstaf van het EOC. Volgens het Rampenplan Sint Maarten heeft de Minister-President het opperbevel in geval van een ramp of een zwaar ongeval of van ernstige vrees voor het ontstaan daarvan.

Degenen die aan de bestrijding van de ramp of het zware ongeval deelnemen staan onder zijn bevel.²⁰ Hij doet zich bijstaan door een door hem samengestelde rampenstaf. Degene die de leiding over de brandweer heeft, is tevens belast met de operationele leiding van de bestrijding van rampen en zware ongevallen, tenzij de minister een andere voorziening treft.

Voor de handhaving van de openbare orde is de MvJ onder alle omstandigheden het bevoegd gezag. De politie reguleert volgens het rampenplan het gebruik van alle wegen en draagt zorg dat bepaalde gebieden voor onbevoegden worden afgesloten. En dat toegang wordt verleend aan degenen die op het rampterrein een functie (moeten) vervullen. Tevens regelt de politie het gidsen van bijstandseenheden. Evenzo draagt zij zorg voor het handhaven van een eventuele avondklok (*curfew*). De korpschef van politie is belast met de functie van algemeen commandant over de politie-eenheden en tevens is de korpschef de systeemverantwoordelijke voor ESF-5. De ESF-5 groep is belast met de handhaving van de openbare orde, veiligheid en verkeersregulatie en is daarnaast verantwoordelijk voor, tezamen met andere bij de handhaving van de openbare orde betrokken instanties, de voorbereiding van de deelplannen voor de handhaving van de openbare orde en verkeersregulatie. Tevens is ESF-5 verantwoordelijk voor de coördinatie op tactisch niveau van de inzet en het gebruik van het potentieel voor de HOOBO.

²⁰ Artikel 8 van de Landsverordening Rampenbestrijding

Op basis van onder andere de Rijkswet Politie en de APK heeft de politie in feite drie bevoegdheden om de openbare orde daadwerkelijk te kunnen handhaven. Deze bevoegdheden bestaan uit het geven van een bevel, een vordering of het toepassen van geweld. Bevelen worden door politieambtenaren gegeven ter voorkoming van verstoringen van de openbare orde. Als een dergelijk bevel genegeerd wordt is de politieambtenaar bevoegd om iemand zo nodig krachtdadig te verwijderen.

Naast de mogelijkheid van het geven van bevelen kan een politieambtenaar door middel van een vordering de openbare orde handhaven. Tenslotte is een politieambtenaar bevoegd om bij de uitoefening van zijn taak geweld toe te passen indien het doel niet op een andere wijze kan worden bereikt. Het gebruik van geweld moet als laatste redmiddel worden gezien, worden toegepast in overeenstemming met de bepalingen van de ambtsinstructie, waarbij het van belang is om proportioneel (niet meer geweld gebruiken dan noodzakelijk is) en subsidiair (juiste middel voor het juiste doel) op te treden.

3. Onderzoeksbevindingen

3.1 Inleiding

In dit hoofdstuk geeft de Raad zijn onderzoeksbevindingen weer. De Raad gaat achtereenvolgens in op zijn bevindingen over de onderwerpen wet- en regelgeving, (integrale) aanpak van het KPSM en andere (justitiële) organisaties, sturing, samenwerking en toerusting. Bij elk onderwerp vermeldt de Raad eerst de norm waaraan is getoetst.

3.2 Wet- en regelgeving

Norm: Het wettelijk kader is up-to-date en de benodigde regelgeving, verantwoordelijkheden, de bevoegdheden en de grondslagen en reikwijdtes zijn geregeld, bekend en worden toegepast.

Bevindingen

Vrijwel alle geïnterviewden geven aan dat bestaande (nood) wet- en regelgeving de basis vormt voor de taakuitvoering (handhavingsactiviteiten), bevoegdheden en verantwoordelijkheden voor de HOOBO. Zij noemen als belangrijkste wet- en regelgeving in dit kader; de APK, de Landsverordening rampenbestrijding, Rampenplan Sint Maarten en de LvU. Voorts worden ook de Wetboeken van Strafrecht en Strafvordering genoemd. Meer specifiek wordt door de VKS de Landsverordening op de weerkorpsen en het Landsbesluit VKS genoemd en door de Kustwacht de Binnenvaartverordening²¹. In relatie tot de onderlinge bijstand en hulpverlening tussen de landen van het Koninkrijk worden het Statuut van het Koninkrijk, de Staatsregeling van Sint Maarten, de Rijkswetten politie en Kustwacht en de aanwijzingen inzake de inzet van de krijgsmacht genoemd. Daarnaast wordt er ook gewezen op het protocol over de flexpool van de KMar. Zie bijlage 1 voor de inhoud van het wettelijke kader.

Verantwoordelijkheden en bevoegdheden

Het ministerie van Justitie geeft aan dat het doel van noodwetgeving is om bijzondere regels te laten gelden die dan benodigd zijn. De verantwoordelijkheid voor de HOOBO ligt primair bij het bestuur van een land, i.c. de minister van Justitie. De bevoegdheden van de minister van Justitie zijn gelinkt aan de openbare orde. Het KPSM is verantwoordelijk voor de daadwerkelijke handhaving van de openbare orde. Bij een buitengewone omstandigheid heeft de politie dezelfde bevoegdheden die zij onder 'normale' omstandigheden ook heeft, echter met dien verstande dat deze bevoegdheden dan gekoppeld zijn aan de uitzonderingstoestand, aldus het ministerie van Justitie.

Het OM geeft aan dat het in principe op basis van wet- en regelgeving geen rol heeft bij de HOOBO. Het OM kan wel een adviserende rol vervullen over wat er op basis van de (nood)wet- en regelgeving wel en niet kan bij de verschillende handhavingsactiviteiten tijdens buitengewone omstandigheden. In het geval van strafrechtelijke handhaving van de rechtsorde heeft het OM op basis van de Rijkswet OM wel een leidende rol en bevoegdheden

²¹ <https://lokaleregelgeving.overheid.nl/CVDR208027>

toegekend gekregen, waarvoor de hoofdofficier van justitie (HOvJ), namens de Procureur-Generaal (P-G), de verantwoordelijkheid draagt.

Deze rol vervult de HOvJ onder meer door deelname aan het zogenaamde 'driehoeksoverleg' waar de MvJ, het OM, en de korpschef met elkaar overleg plegen. De aard, impact en duur van een incident zijn volgens het OM factoren die bepalen waar en wanneer de strafrechtelijke handhavingsrol van het OM begint. Het OM noemt als voorbeeld dat een passerende orkaan op zichzelf niet hoeft te leiden tot strafrechtelijke handhaving van de rechtsorde, maar stelt dat plunderingen daarna daar wel toe leiden. Met betrekking tot de strafrechtelijke handhaving van de rechtsorde en onderlinge afspraken hierover tussen het OM en de ministers van Algemene Zaken en Justitie stelt het OM dat de bevoegdheden van alle betrokkenen noodzakelijk zijn voor de handhaving. Vooral de onderlinge afstemming en communicatie hieromtrent is volgens het OM van groot belang als bijvoorbeeld het passeren van de orkaan inderdaad leidt tot de noodzaak van strafrechtelijke handhaving.

Interpretatie en APK

Het OM geeft aan dat er soms wel onduidelijkheid bestaat over de interpretatie van wet- en regelgeving. Dit speelt bijvoorbeeld met betrekking tot de vraag wat precies te verstaan onder 'buitengewone omstandigheden' of bij de vraag of het gebruik van de Landsverordening Politie voor de instelling van een 'avondklok' mogelijk is of niet. In de praktijk wordt er echter altijd wel een oplossing voor gevonden.

Volgens de meeste geïnterviewden geldt de APK onder alle omstandigheden, dus ook tijdens buitengewone omstandigheden. Het ministerie van Justitie geeft aan dat hoewel de APK oud is, de basis duurzaam is geformuleerd. Het ministerie heeft geen signalen ontvangen dat de verouderde wetgeving en begrippen in de praktijk voor de HOOBO knelpunten opleveren. Meerdere geïnterviewden van het KPSM, het OM en de brandweer geven aan dat de APK verouderd dan wel incompleet is en/of niet voorziet in bijzondere situaties van deze tijd. Een genoemd voorbeeld is dat tijdens de COVID-pandemie de noodzaak bestond voor een uitgaansverbod per geografisch gebied (wijk). Omdat de APK hier niet in voorziet, moest er een beroep worden gedaan op de vergaande vrijheidsbeperkende maatregelen van de LvU. Deze LvU zou naar de mening van een aantal geïnterviewden alleen moeten worden gebruikt als er echt een reden voor is en niet omdat een 'lagere' wetgeving niet op orde of actueel is. Verschillende geïnterviewden geven ook aan dat een evaluatie van de bestaande (nood)wetten en de bevoegdheden in het kader van HOOBO gewenst is.

Inzet en bijstand

Geïnterviewden van de rampenorganisatie/brandweer (RBO) geven aan dat (hulp)diensten worden ingezet tijdens buitengewone omstandigheden. De nood wet- en regelgeving en de APK worden dan als basis gebruikt voor de inzet van en zeggenschap over de (hulp)diensten. Deze geïnterviewden geven voorts aan dat de gang van zaken na de orkanen in 2017 en tijdens de COVID-pandemie heeft aangetoond dat er (onderdelen) van de wetgeving inzake de rampenbestrijding en crisisbeheersing op Sint Maarten aan revisie of bijstelling toe zijn. Er zijn na de orkanen in 2017 een aantal projecten hiertoe door de 'Vereniging Nederlandse Gemeenten International' samen met de overheid van Sint Maarten opgestart.

Deze projecten waren onder meer gericht op de evaluatie en het updaten van de crisismanagementstructuur en de bijbehorende wetgeving. Ook zijn trainingen georganiseerd

voor de overheid en politie, brandweer en ambulancedienst en 'community representatives' op het gebied van crisismanagement, het verbeteren van de informatiestructuur voor crisismanagement en het ondersteunen van de psychologische hulpverlening rondom rampen. De bevindingen van de hiervoor genoemde evaluatie hebben in een nieuw concept Landsverordening rampenbestrijding geresulteerd.

Dit concept is in 2022 voor feedback aangeboden aan de coördinatoren van een aantal ESF' (5 t/m 7, 9 en 10) en de stuurgroep rampenbestrijding. Dit proces bevindt zich nog steeds in de 'feedback fase'. Het RBO wil met de aanpassingen onder meer bereiken dat er een 'tussenstap' komt voordat er een beroep gedaan wordt op de LvU. Het toepassen van de LvU is volgens geïnterviewden namelijk in veel gevallen een te zwaar middel voor Sint Maarten en heeft het risico van machtsmisbruik in zich. Een andere voorgestelde wijziging in het concept is de optie van een 'informele EOC fase' waarin voorbereidende handelingen kunnen plaatsvinden zonder dat het EOC eerst formeel geactiveerd moet worden. De verantwoordelijkheid blijft dan bij de respectievelijke ministers.

Een geïnterviewde van de KW geeft aan dat het KPSM en de KW dezelfde handhavingstaak hebben, met dien verstande dat die van de KW op het water is en die van het KPSM op het land en op het water. De KW opereert conform de wettelijke bevoegdheden zoals vermeld in de Rijkswet Kustwacht, de APK, het WvSr en de Binnenvaartverordening, aldus de KW. De handhaving van de openbare orde op zee vindt plaats onder verantwoordelijkheid van de minister van Justitie en de handhaving van de rechtsorde op zee onder verantwoordelijkheid van de P-G. De leden van de KW zijn ook beëdigd als buitengewoon agent van politie zodat zij, indien noodzakelijk, ook bevoegdheden op het land kunnen uitoefenen. De wijze waarop bijstand wordt aangevraagd en de daadwerkelijke aanvraag van bijstand op het land in het kader van de HOOBO van de KW aan het KPSM is ook geregeld. In het geval het KPSM bijstand wil van het steunpunt KW op Sint Maarten buiten de normale taken om, dan moet er een formeel verzoek ingediend worden conform het gestelde in het document 'Dienst Voorschrift Kustwacht' (DVKW). Alle verzoeken van derden voor bijstand van de KW-eenheden dienen conform het gestelde in dit voorschrift in behandeling te worden genomen.

De geïnterviewden van het VKS geven aan dat hun organisatie als taak heeft het bevoegd gezag bij te staan bij de handhaving van de openbare orde en hulpverlening bij rampen. En dat de (nood)wet- en regelgeving de basis vormt voor de taakuitvoering, bevoegdheden en verantwoordelijkheden van het VKS tijdens werkzaamheden in het kader van HOOBO. In het geval het VKS bijstand verleent aan de politie in het geval van een buitengewone omstandigheid dan doen zij dat onder verantwoordelijkheid van het KPSM (zie verder paragraaf 3.4).

De KMar geeft aan dat hun werkzaamheden op Sint Maarten gebaseerd zijn op het Statuut, het eerder genoemde 'Flexpool protocol' en het protocol inzake de versterking van het grenstoezicht in de Caribische landen van het Koninkrijk'. Tijdens de bijstandverlening aan het KPSM in het kader van de HOOBO is de lokale (nood)wet- en regelgeving voor hen leidend (onder andere de LvU, LV rampenbestrijding en de APK).

Voorts is naast de lokale geweldsinstructie, ook de geweldsinstructie die in Nederland voor de KMar geldt, van toepassing. De werkzaamheden van de KMar moeten conform de wet altijd een 'grensoverschrijdend' karakter hebben. De werkzaamheden van de KMar op Sint

Maarten onder zowel normale als bijzondere omstandigheden vinden plaats onder het gezag van de minister van Justitie van Sint Maarten.

De genoemde wet- en regelgeving regelt tevens dat alle andere werkzaamheden van de KMar, dus ook bijvoorbeeld bijstand in het kader van de HOOBO, door de minister van Justitie dienen te worden aangevraagd middels een formeel (militair) bijstandsverzoek via de Gouverneur. Dit bijstandsverzoek dient gedetailleerd weer te geven wat de te verwachten werkzaamheden zullen zijn.

De geïnterviewden van het Korps Mariniers, detachement Sint Maarten (MARNSDet SXM), geven aan dat zij hun taken, zijnde het beschermen van het Koninkrijk, handhaving van de rechtsorde en het verlenen van bijstand en ondersteuning aan de lokale autoriteiten verrichten op basis van zowel Nederlandse (bijvoorbeeld militair straf- en tuchtrecht) als Sint Maartense (nood) wet- en regelgeving. In het geval militaire bijstand in het kader van HOOBO van het MARNSDet SXM moet worden gevraagd moet dit op dezelfde formele wijze als hiervoor beschreven bij de KMar.

3.3 (Integrale) Aanpak

Norm: Het KPSM heeft een (integrale) aanpak ontwikkeld specifiek voor de handhaving van de openbare orde in buitengewone omstandigheden. Er worden vastgelegde werkwijzen en procedures gevolgd. En de informatiehuishouding is zodanig ingericht dat het ondersteuning biedt.

Bevindingen

KPSM

Gedurende en na de orkanen Irma en Maria in 2017 bleek volgens verschillende geïnterviewden van het KPSM dat het korps toentertijd onvoldoende voorbereid was op dergelijke grootschalige gebeurtenissen voor wat betreft aanpak, taakverdeling en verantwoordelijkheden. Als gevolg daarvan is met ondersteuning van de Nationale Politie de Staf Grootschalig en Bijzonder Optreden (SGBO)-structuur binnen het KPSM geïntroduceerd. De SGBO werkt onder het bevoegd gezag en is een projectorganisatie (bevelstructuur) van de politie. Het KPSM is verantwoordelijk voor de operationele afhandeling en kan geactiveerd worden in geval van conflict- en crisissituaties in de domeinen openbare orde, grootschalige justitiële opsporing en openbare veiligheid (rampen/crisis). Namens de minister van Justitie zijn de korpschef en het hoofd basispolitiezorg (H-BPZ) verantwoordelijk voor de organisatie, inrichting, vastlegging en actualisering van deze SGBO-structuur, aldus de korpschef. Volgens de geïnterviewden van het KPSM is de SGBO-structuur gebaseerd op de bestaande (nood) wet- en regelgeving en het hierop gebaseerde beleid bij het KPSM, wat verwoord is in de (deel) plannen en procedures.

SGBO-structuur

Er zijn geen vaste criteria die voorschrijven wanneer een SGBO kan worden geactiveerd. Een SGBO wordt in principe op aangegeven van de korpschef aan het managementteam geactiveerd. De inhoud, de impact en de duur van de buitengewone omstandigheid spelen een bepalende rol bij de samenstelling en het functioneren van een SGBO.

De SGBO -structuur kent in de basis de volgende primaire politie-processen in het beheersen van een crisissituatie; ordehandhaving, opsporing, bewaken en beveiligen, slachtofferregistratie en identificatie, mobiliteit en interventie.

De hiervoor benoemde processen worden binnen het SGBO vertegenwoordigd middels zogenaamde 'knoppen' en staan onder leiding van een algemeen commandant (AC). Naast de knoppen die verantwoordelijk zijn voor hun eigen proces zijn er ook twee knoppen ter ondersteuning van het gehele proces, namelijk de knoppen ondersteuning en informatie. De door de SGBO opgestelde informatie wordt geproduceerd door de 'informatie-knop' binnen het SGBO ter ondersteuning van de HOOBO.

De informatieknop verzamelt en analyseert alle noodzakelijke informatie (van onder meer zusterdiensten, open bronnen, gesloten bronnen) die nodig is voor de HOOBO werkzaamheden. De korpschef verstrekt de informatie vervolgens in het EOC (rampen) en/of de Driehoek (crisis). Binnen het EOC en/of de Driehoek wordt deze informatie besproken en meegenomen in het totaalbeeld. Dit kan leiden tot bijvoorbeeld beslissingen met betrekking tot handhavingsmaatregelen op het gebied van openbare orde of de strafrechtelijke handhaving van de rechtsorde. Tijdens buitengewone omstandigheden blijven communicatie en informatie-uitwisseling een knelpunt. Om de informatie-uitwisseling te versnellen neemt iemand van het SGBO beleidsteam daarom zitting bij het EOC overleg en communiceert in voorkomend geval al tijdens het overleg voorgestelde maatregelen direct met het SGBO beleidsteam. Daar kan men op basis van capaciteit en middelen, indien noodzakelijk, terugkoppelen met de coördinator ESF-5, aanwezig bij het EOC.

Elke knop heeft een hoofd en een ondersteuner en afhankelijk van de knop ook meer leden. De AC, het hoofd informatie en hoofd ondersteuning zijn altijd stand-by en er is een beleidsteam in voorkomend geval beschikbaar ter ondersteuning van de SGBO. Er zijn momenteel 4 algemeen commandanten (AC) beschikbaar voor de SGBO binnen het KPSM en per incident wordt bepaald wie ingezet wordt. De verschillende afdelingschefs binnen het KPSM worden bij toerbeurt aangesteld als AC-SGBO. Deze roulatie is niet alleen bedoeld om deze mensen verschillende soorten (werk)ervaring te laten opdoen maar is, gezien de personeelstekorten, ook van belang voor de redundantie binnen het korps.

Volgens meerdere geïnterviewden van het KPSM speelt de SGBO-structuur, communicatie en oefening/training een hele belangrijke en positieve rol bij de HOOBO werkzaamheden van het KPSM. De SGBO-structuur creëert een duidelijk en efficiënt werkproces, versterkt een heldere interne en externe communicatie, is sterk oplossingsgericht en zorgt voor een sterke en efficiënte organisatie tijdens de HOOBO werkzaamheden. Dit stimuleert en motiveert alle betrokkenen, onder meer bij het omgaan met bijvoorbeeld capaciteitsproblemen. Ook vergroot het de betrokkenheid van het personeel en geeft mensen de kans om zich verder te ontwikkelen door hen erbij te betrekken en medeverantwoordelijk te maken. Voorts heeft de invoering van de SGBO-structuur gezorgd voor meer structuur in de voorheen vaak ongestructureerde en onduidelijke werkwijze tijdens de HOOBO. Ook is de taakverdeling tussen het KPSM en de ondersteunende organisaties meer helder. De aldus door de geïnterviewden geschetste ontstane positieve verandering in de werkwijze bij de HOOBO is volgens hen nog steeds een groeiproces maar gaat elke keer een beetje soepeler. De geïnterviewden wijzen er echter ook op dat er factoren zijn die meespelen die het SGBO overstijgen.

Zo loopt het KPSM steeds aan tegen het gebrek aan capaciteit en middelen en zijn de geïnterviewden zich bewust dat het korps een relatief kleine organisatie is met vele beperkingen.

De geïnterviewden geven aan dat de SGBO-structuur uitgebreid is beschreven en uitgelegd op het intranet van het KPSM. Er wordt beschreven waarvoor de SGBO is bedoeld, wat de procedures zijn, hoe de organisatiestructuur is ingericht en tevens wordt duidelijk aangegeven wie welke taken en verantwoordelijkheden toegewezen heeft gekregen. Door deze heldere en transparante uitleg en de praktijkervaring die medewerkers ondertussen hebben opgedaan voelen zij zich betrokken bij het SGBO en is het proces ook duidelijk voor eenieder, aldus het KPSM. Wel blijft volgens geïnterviewden een punt van aandacht dat, ondanks het feit dat de informatie intern bekendgemaakt is en opgenomen op het intranet, buiten de direct betrokken medewerkers niet iedereen binnen het KPSM bekend is met de SGBO-structuur. Het management van het KPSM is zich hiervan bewust en geeft aan dat er ruimte is voor verbetering. Zij geven verder aan dat nieuwkomers binnen de SGBO-structuur ook hierin worden getraind.

Draaiboek

Het KPSM kent een aantal vaste periodes waarin zich buitengewone omstandigheden kunnen voordoen in het kalenderjaar. Dit zijn in maart (de Heineken-regatta); in april (carnaval); het orkaanseizoen van juni tot en met november en de start van het toeristisch hoogseizoen in december. De SGBO werkt met een basis draaiboek waarin de primaire politieprocessen zijn verwerkt. Dit draaiboek dient gedurende het kalenderjaar als basis voor de uitwerking van een draaiboek voor een concrete buitengewone omstandigheid en deel-draaiboeken per knop (bijvoorbeeld Covid waarbij geanticipeerd moest worden op verschillende scenario's). In theorie kan een draaiboek indien nodig binnen zeer korte termijn (ongeveer 24 uur) opgesteld worden. Als het draaiboek voor een concrete buitengewone omstandigheid wordt opgesteld wordt er onder meer gekeken naar de beschikbare capaciteit op het eiland en worden er afspraken gemaakt met de desbetreffende organisaties. Het beleid van de minister van Justitie is om zo veel als mogelijk multidisciplinair te werken en het KPSM probeert dit dan ook toe te passen. Het is de AC die eindverantwoordelijk is voor het opstellen van een draaiboek en de AC presenteert vervolgens het draaiboek met de verschillende relevante deelplannen als bijlage aan de korpschef. Het streven is telkens om dat zo snel als mogelijk beschikbaar te stellen zodat de korpschef indien nodig direct actie kan ondernemen.

Volgens het KPSM dient de hiërarchie, inrichting, werkwijze en informatiehuishouding die is vastgelegd middels de SGBO-structuur, ondersteunt door het gebruik van het proces van risicobeheersing, ertoe dat snel, flexibel en adequaat kan worden gehandeld tijdens veranderende situaties die zich voor zouden kunnen doen en/of reeds hebben plaatsgevonden. De verschillende plannen en procedures hebben in de afgelopen jaren al diverse praktijk 'tests' ondergaan, worden elk jaar geëvalueerd en indien nodig bijgesteld, aldus het KPSM. De ervaringen van de evaluaties en de aldus verkregen nieuwe inzichten worden ook gebruikt als basis voor scenario's die ontwikkeld worden voor SGBO-trainingen die regelmatig plaatsvinden.

Ministerie van Justitie

Volgens de geïnterviewden van het ministerie is er geen beleid of crisisorganisatie vanuit het ministerie met betrekking tot de handhaving openbare orde tijdens rampen of crisissituaties.

De MvJ kan tijdens buitengewone omstandigheden aanwijzingen geven en doet dit in voorkomend geval ook. Hier zijn geen procedures voor maar in specifieke gevallen die door de korpschef zijn gesignaleerd en gemeld aan de MvJ heeft de minister aanwijzingen in het kader van de HOOBO gegeven. Het voorgaande gaat altijd in goed overleg met de minister. Geïnterviewden geven aan dat er in de huidige situatie geen wet- en regelgeving bestaat met betrekking tot onder meer personeelszorg, samenwerking, organisatie en controle in het kader van de HOOBO. De ontwikkeling van dit soort wet- en regelgeving en een daarop gebaseerde integrale aanpak door het ministerie is echter wel van belang voor de HOOBO en ook voor de rechtsbescherming van betrokkenen en burgers. Dit omdat dergelijke situaties vaak gepaard gaan met bevoegdheden en verantwoordelijkheden die op hun beurt diep kunnen ingrijpen in het leven van derden, aldus deze geïnterviewden.

Openbaar Ministerie

Het OM komt in het kader van de HOOBO pas in actie als de handhaving van de openbare orde overgaat in of samengaat met de strafrechtelijke handhaving van de rechtsorde. De korpschef en de HOvJ schatten in voorkomend geval vooraf in of en wanneer het OM betrokken moet worden. Deze inschatting wordt gemaakt op basis van de SGBO-structuur bij het KPSM en op basis van ervaring met dergelijke situaties. In normale omstandigheden is er ook de Driehoek als overlevingsvorm en voor buitengewone omstandigheden kan de Driehoek ook ad hoc (preventief) bijeenkomen. Tijdens rampen wordt er met de EOC-structuur gewerkt. Het OM typeert zowel de SGBO- als de EOC-structuur als 'logisch' en de aanpak van het KPSM op basis van deze structuren als professioneel. Geïnterviewden vinden het wel van belang dat gewaakt wordt dat de betrokkenen niet te veel in de structuur en de bijbehorende hiërarchieën opgaan en dat er ruimte blijft voor een ieders inbreng en de unieke eigenschappen van de omgeving van Sint Maarten. Het OM parket Sint Maarten heeft een intern crisisbeleid 'operationeel plan orkanen' en beschikt ook over een crisisteam. Er is ook een crisisteam OM-Carib, welke de P-G voorziet en die bepaalde taken heeft, ook bij een crisis op Sint Maarten.

KMar

De KMar beschikt over een deelplan 'orkaan KMar' waarin beleid is vastgelegd dat de uitvoering regelt van de KMar werkzaamheden tijdens de HOOBO. De werkzaamheden van de KMar richten zich in principe op grensoverschrijdende taken, wat betekent dat alles wat erbuiten valt onder bijstand valt. Tijdens buitengewone omstandigheden bestaat de taak in principe uit het waarborgen van de registratie (in- en uitklaren passagiers) en veiligheid op het vliegveld samen met de Immigratie- en Grensbewakingsdienst. De werkzaamheden van de KMar in het kader van HOOBO worden uitgevoerd op basis van bijstand aan het KPSM en de korpschef bepaalt, in overleg met de KMar, de wijze waarop dit gebeurt. Volgens de KMar is er in de huidige situatie sprake van een goed opgezette integrale en formele aanpak door het KPSM bij de voorbereiding, planning en uitvoering van de werkzaamheden in het kader van de HOOBO. Wel is er nog ruimte voor verbetering van de effectiviteit, onder andere door meer kennis en ervaringsoverdracht. De KMar beschikt niet over een eigen informatievoorziening in het kader van de HOOBO.

Van belang is wel dat de betrokken organisaties dezelfde systemen zouden moeten hebben in het kader van informatie-uitwisseling als de verschillende diensten effectief willen samenwerken, aldus de KMar.

MARNSDET SXM

Het MARNSDET SXM heeft op Sint Maarten drie hoofdtaken, zijnde het beschermen van het Koninkrijk, de handhaving van de rechtsorde en het verlenen van bijstand aan de lokale autoriteiten. De laatstgenoemde taak komt het vaakst voor op Sint Maarten. Het MARNSDET SXM werkt sinds 2020 met een vaste ploeg voor telkens twee jaar wat positief is voor de continuïteit in lokale kennis en ervaring en de opbouw van lokale netwerken. In het geval van een buitengewone omstandigheid en zolang het detachement alhier het zelf aankan wordt er lokaal gekeken welke organisaties, meestal het KPSM, geassisteerd moeten worden. Op basis van een vastgelegde (wettelijke) verzoek procedure die telkens gevolgd wordt kan de bijstand van het MARNSDET SXM bestaan uit zogenaamd 'zachte' (hulpverlening zonder specifieke aanvullende bevoegdheden van de militair) of 'harde bijstand' (gewapende bijstand, waarbij de militair bevoegdheden krijgt in relatie met de HOOBO). De geïnterviewden van het MARNSDET SXM wijzen erop dat om de taken, ook tijdens buitengewone omstandigheden, goed uit te kunnen voeren er voldoende capaciteit en middelen benodigd zijn bij het KPSM.

Als gevolg van het ontbreken daarvan moet er steeds geïmproviseerd worden. Hierdoor ontstaat er ook een gebrek aan continuïteit in ervaring en kennis, maar tegelijkertijd wijst het MARNSDET SXM ook op de verbeteringen die zij zien door het gebruik van de SGBO-structuur bij het KPSM. Het MARNSDET SXM beschikt, via de Koninklijke Marine, over een eigen informatievoorziening die tevens gebruikt kan worden ter ondersteuning van de HOOBO. Er is geen vastgelegd formeel beleid voor het delen of uitwisselen van inlichtingen maar tijdens buitengewone omstandigheden wordt relevante informatie gedeeld via ESF-5/EOC. Ook maakt het MARNSDET SXM deel uit van de SGBO-appgroep en de 'Intel knop' van de SGBO-KPSM. Op deze wijze komt de beschikbare informatie van de MARNSDET SXM en die van het KPSM bij elkaar.

VKS

Het VKS is opgericht om en heeft als taak het bevoegd gezag bij te staan bij de handhaving van de openbare orde en hulpverlening specifiek bij rampen. Het VKS is een vrijwilligerskorps met een militaire hiërarchie. De bijstand van het VKS onder buitengewone omstandigheden kenmerkt zich onder meer door discipline, improvisatievermogen, kennis van de lokale cultuur en taal en is ook vanuit kostenperspectief van waarde door het vrijwillige karakter van het VKS, aldus één van de geïnterviewden. De leden van het VKS die bijstand verlenen (tijdens normale of buitengewone omstandigheden) aan een andere organisatie vallen onder het gezag en de zorg van deze organisatie alsook de voor deze organisaties geldende wet- en regelgeving. Het VKS maakt tijdens de rampenbestrijding deel uit van ESF-5 en wordt vaak nog voor het verzoek tot bijstand aan hen wordt gedaan al betrokken bij het overleg. Als het EOC heeft bepaald welke inzet voor hen van toepassing is dan gaan zij vanuit hun uitval locatie naar hun inzet gebied. Tegenwoordig worden vooraf aan een ramp of crisis ook leden van het VKS in het Huis van Bewaring geplaatst. Recent is het VKS vooral ingezet ter assistentie van het KPSM bij de handhaving van de openbare orde en het handhaven van de avondklok na Irma en tijdens de COVID-pandemie.

KW

De KW geeft aan dat er bij deze organisatie geen onderscheid wordt gemaakt tussen handhaving van de openbare orde tijdens normale omstandigheden en buitengewone omstandigheden en dat de bestaande organisatie ook wordt gebruikt tijdens buitengewone omstandigheden.

De KW heeft een orkaanplan waarin de interne aanpak door de KW staat beschreven. Voor buitengewone omstandigheden niet zijnde rampen is er geen beleidsplan geschreven. Uitgangspunt is dat de primaire taken genoemd in de Rijkswet KW voorgaan en dat de capaciteit en middelen worden ingezet voor de maritieme taak. Pas als er capaciteit over is kan dat bij een verzoek daartoe aangewend worden op het land. Het komt incidenteel voor dat de KW in bepaalde situaties niet wordt meegenomen in onderling overleg of bepaalde discussies terwijl zij wel iets zouden kunnen betekenen, aldus de KW. Bij de KW is het een uitgangspunt dat het personeel geen ondersteuning kan leveren voor een bepaalde taak als zij daarvoor niet getraind zijn. De KW zal echter altijd proberen bij een verzoek wel een oplossing te bedenken over op welke manier zij wel kunnen ondersteunen. De KW beschikt over eigen informatielijnen en communiceert ook via militaire communicatielijnen en contacten. De KW deelt een commandant en een locatie met de eenheden van defensie tijdens buitengewone omstandigheden. De basis uitgangspunt tijdens de werkzaamheden is dat de informatie de operatie voedt.

De communicatielijn tijdens buitengewone omstandigheden, niet zijnde rampen, loopt via het Maritiem Operatie Centrum in Curaçao (MOC) van de KW, dat verbonden is met het Marine Hoofdkwartier Curaçao (MHKC) van de Koninklijke Marine. In het kader van buitengewone omstandigheden zijnde rampen zit de KW in ESF-5 en wordt het hoofd steunpunt Sint Maarten direct benaderd als inzet van de KW nodig is. Het hoofd informeert dan het MOC en het Maritiem Informatieknooppunt (MIK). De KW beschikt op decentraal niveau ook over een lokaal informatieknooppunt (LIK) en deze zorgt voor de informatiestroom tussen de KW en de ketenpartners.

RBO

Volgens de RBO bestaat het huidige systeem van de rampenbestrijding al 20 jaar en is na Irma en Covid duidelijk geworden dat er in de ESF-structuur zaken niet voldoende of onvolledig zijn geregeld. Zo zou er onder andere meer rekening moeten worden gehouden met andere soorten rampen. Ook moeten de rollen en verantwoordelijkheden van alle stakeholders duidelijk zijn voor iedereen en moeten deze ook geïmplementeerd en uitgevoerd worden. Verder is het wenselijk dat een EOC in beperkte vorm ook informeel/informatief kan opereren zonder meteen het EOC formeel te activeren. Hierdoor kan een afzonderlijke minister beslissingen blijven nemen die nodig zijn in die specifieke situatie en kan het EOC model ook voor andere situaties door afzonderlijke ministers gebruikt worden in voorkomende gevallen. De kracht van een EOC zit in een eenhoofdige leiding, communicatie, deskundigheid en korte lijnen en de bereidheid van bestuurders om advies aan te nemen en te luisteren naar de motivatie en input gebaseerd op de deskundigheid van de ESF-coördinatoren, aldus het RBO. De kracht van het EOC model wordt ondergraven als besluitvorming op basis van politieke invloeden plaatsvindt en niet op basis van wat nodig is in het kader van de rampen- of crisisbestrijding. Verder wordt er aangegeven dat de besluitvorming op strategisch en operationeel niveau, zowel horizontaal als verticaal, onder een gebrek aan communicatie lijdt. Het delen van informatie en goede onderlinge communicatie is cruciaal tijdens buitengewone omstandigheden.

Ondanks dat iedere ESF coördinator de plicht heeft om de RBO/nationale coördinator rampenbestrijding van de noodzakelijke informatie te voorzien tijdens buitengewone omstandigheden schort het hier nog wel eens aan, aldus de geïnterviewden.

De brandweer beschikt over haar eigen communicatie- en informatielijnen die ook ingezet kunnen worden tijdens HOOBO. Door onder meer verschil van inzicht omtrent de locatie van een gemeenschappelijke meldkamer en andere organisatorische aspecten is het tot op heden niet gelukt om de beoogde gemeenschappelijke meldkamer, waarin het KPSM, de brandweer en de ambulancedienst samenwerken, te realiseren.

3.4 Sturing

Norm: In het kader van handhaving van de openbare orde in buitengewone omstandigheden vindt sturing plaats. Sturing vindt plaats door de daartoe bevoegden. Het is vastgelegd en bekend op welke wijze en door wie de aansturing plaatsvindt. Indien nodig worden er aanwijzingen gegeven door het bevoegd gezag. En er vinden regelmatig overleggen plaats.

Bevindingen

Gebaseerd op praktijkervaring en korte, informele lijnen is er binnen het KPSM beleid ontwikkeld voor de aansturing van en de samenwerking met andere (justitiële) organisaties in het kader van de HOOBO. Dit vindt plaats op basis van de ESF-5 coördinatie functie (rampenbestrijding) of vanuit de driehoek situatie (crisissituaties).

De hiërarchie in de uitvoering van de HOOBO blijft in alle gevallen hetzelfde, ook als er externe bijstand geleverd wordt. Het KPSM behoudt te allen tijde de regie en er wordt zoveel als mogelijk gewerkt met multidisciplinaire teams. De verantwoordingslijn loopt als volgt: korpschef – AC – hoofd operatie – straatteam (KPSM + bijstand). De multidisciplinaire teams functioneren zoveel als mogelijk op basis van onderling overleg, werkafspraken en bewustzijn van elkaars ervaring en deskundigheid waarbij het belang van goede samenwerking, communicatie en elkaar in de gaten houden voorop dient te staan, aldus vrijwel alle geïnterviewden.

Volgens de geïnterviewden van het ministerie van Justitie is er tot op heden geen specifiek beleid ontwikkeld met betrekking tot wie waarvoor verantwoordelijk is in het geval van de HOOBO. Er is ook niets geregeld voor wat betreft evaluaties met het ministerie in het geval van een buitengewone omstandigheid. Dit vindt wel plaats tussen het KPSM en de minister van Justitie zelf. Naar de mening van de geïnterviewden zou het wenselijk zijn als er wel betrokkenheid vanuit het ministerie bij de evaluaties zou zijn. Op basis hiervan zou het ministerie dan bijvoorbeeld de personele en materiële behoeftes en knelpunten vast kunnen stellen en hierop kunnen acteren. De specifieke 'checks and balances' van de taakuitvoering die onder normale omstandigheden gelden, gelden volgens het ministerie van Justitie in principe ook voor buitengewone omstandigheden. Op basis van het voorgaande kan gesteld worden dat er vanuit het ministerie geen sturing is op de HOOBO, aldus de geïnterviewden.

Zoals eerder al aangegeven komt het OM in het kader van de HOOBO pas in actie als de handhaving openbare orde overgaat in, dan wel samengaat met de strafrechtelijke handhaving van de rechtsorde. In zoverre is er vanuit het OM geen sturing bij de handhaving

van de openbare orde, aldus het OM. Volgens het OM vindt er tussen de verschillende ketenpartners wel structureel overleg en afstemming plaats en indien mogelijk ook in de voorbereiding tot een ramp/crisis.

Dit soort overleg zorgt voor structuur in de aanpak en speelt een belangrijke rol in de afstemming en het bepalen van waar de grenzen liggen tussen alleen handhaving van de openbare orde en waar de strafrechtelijke handhaving een rol gaat spelen.

De geïnterviewde van de KMar geeft aan dat de werkzaamheden van de KMar in het kader van de HOOBO onder de politieke verantwoordelijkheid van de minister van Justitie en de operationele verantwoordelijkheid van de korpschef vallen. De leiding van de KMar op Sint Maarten houdt wel een 'vinger aan de pols' met betrekking tot de gemaakte afspraken in het kader van de taakuitvoering. En onderhoudt ook contact met de 'militaire leiding' van de KMar organisatie, die weer in verbinding staat met de minister van Defensie. Dit is, naast de verantwoordelijkheid van de KMar als werkgever voor zijn personeel, ook omdat de werkzaamheden van de KMar in dit kader (HOOBO) 'militaire bijstand' betreft.

Het MARNSDT SXM heeft volgens de geïnterviewden geen eigen taak in het kader van de HOOBO en verricht de bijstand in dit kader altijd alleen ter ondersteuning van lokale partners. In de meeste gevallen betreft dit bijstand aan het KPSM. Het personeel dat bijstand verleent valt onder de (juridische) verantwoordelijkheid van de korpschef en stuurt de medewerkers in het geval van bijstandsverlening aan.

Het VKS valt onder de verantwoordelijkheid van de minister van Algemene Zaken. Het is een stichting en heeft een bestuur dat toezicht uitoefent op basis van een statuut. Het VKS heeft geen militaire status, maar volgt wel de militaire hiërarchie en kent een interne tuchtcommissie en een tuchtreglement voor de interne orde. De dagelijkse leiding over het VKS bestaat uit de Commandant VKS (majoor) en twee officieren (kapiteins). In het geval van inzet in het kader van HOOBO is het lid van het VKS met de hoogste rang verantwoordelijk voor de groep en stelt de leden ter beschikking van de leidinggevende van de organisatie aan wie zij bijstand verlenen. De werkzaamheden van het VKS tijdens de HOOBO vinden plaats onder de verantwoordelijkheid en het gezag van de organisatie aan wie zij bijstand verlenen. De bestaande werkrelatie tussen de leden van het VKS en het KPSM is over het algemeen goed te noemen volgens de geïnterviewden van het VKS en het KPSM.

Als de aanwezigheid of actie van de KW nodig is worden zij op zee tijdens buitengewone omstandigheden via het maritiem operatie centrum (MOC) operationeel centraal aangestuurd. Bij inzet van de eenheden op het land is de korpschef verantwoordelijk voor de coördinatie, maar blijft de KW verantwoordelijk voor het personeel. Op het water en op het land heeft elke KW groep een gezagvoerder en deze stuurt dan de groep aan. De KW heeft tijdens buitengewone omstandigheden ook een verantwoordelijkheid jegens de mariniers en deelt dan een commandant en een kamp (locatie) met de militairen bij buitengewone omstandigheden.

Binnen het EOC heeft de brandweercommandant de leiding op tactisch niveau en de minister-president op strategisch niveau. Door de kleinschaligheid van Sint Maarten komt het voor dat dit elkaar overlapt, aldus de geïnterviewden. De RBO is kritisch over de bestaande taakomschrijvingen welke geëvalueerd en opnieuw omschreven zouden moeten worden.

Verder is er volgens de geïnterviewden te vaak onduidelijkheid over de rollen en verantwoordelijkheden van de verschillende stakeholders en wordt er niet gecorrigeerd als daar noodzaak toe is.

De geïnterviewden van de RBO benadrukken dat dat soort problemen de samenwerking en sturing verstoren en dat het van cruciaal belang is voor de onderlinge samenwerking en aansturing tijdens buitengewone omstandigheden dat dergelijke zaken goed zijn geregeld. Op het gebied van rampenbestrijding is er een overeenkomst getekend door de Minister van Algemene Zaken met de andere eilanden waarbij oorspronkelijk was afgesproken dat het voorzitterschap zou rouleren. Dit roulatie schema is echter niet van de grond gekomen doordat het idee ontstond om gebruik te maken van een soort 'external command system' tijdens een ramp waarbij er vanuit een ander eiland gestuurd zou worden op de uit te voeren werkzaamheden/inzet van bijstand op de locatie van de ramp. Op basis van de ervaringen hiermee na de orkaan Irma is echter gebleken dat dit niet de gewenste aanpak is. De specifieke omstandigheden (bijvoorbeeld uitval van verbindingen en gebrek aan lokale kennis) maken het noodzakelijk dat de bevelvoering lokaal plaatsvindt.

3.5 Samenwerking

Norm: In het kader van de handhaving van de openbare orde in buitengewone omstandigheden vindt samenwerking plaats. Indien nodig wordt er een beroep op andere (justitiële) organisaties gedaan. Het is duidelijk wanneer en op wie een beroep kan worden gedaan, er vinden regelmatig overleggen plaats met stakeholders en binnen de keten wordt optimaal gebruik gemaakt van elkaars expertise, capaciteit en/of bevoegdheden en het delen van informatie.

Bevindingen

Door het KPSM vindt er regelmatig overleg en afstemming plaats over de HOOBO met de overige betrokken (justitiële) organisaties. Dit is ook opgenomen in het beleid van het KPSM. Alle geïnterviewden wijzen op het structurele tekort aan mensen en middelen van het korps en geven aan dat het korps in de meeste gevallen niet zonder bijstand (samenwerking) kan in het geval van (grootschalige) buitengewone omstandigheden. Uit de interviews komt naar voren dat het KPSM de afgelopen jaren tijdens buitengewone omstandigheden zoals bijvoorbeeld de orkanen in 2017 of de Covid-pandemie vanaf 2020 een beroep heeft moeten doen op andere (justitiële) organisaties zoals het VKS, de KMar en MARNSDET SXM. Het soort en omvang van bijstand is onder meer afhankelijk van het type, de impact en de duur van de ramp of crisis. Tijdens buitengewone omstandigheden of de dreiging daarvan worden op basis van de SGBO-structuur verschillende scenario's ontwikkeld en uitgewerkt waarbij verschillende politieprocessen worden beschreven. Op basis hiervan, aangevuld met specifieke informatie en de beschikbare capaciteit van het korps wordt de kwantiteit en kwaliteit van de benodigde bijstand bepaald. In eerste instantie wordt voor bijstand eerst lokaal naar capaciteit gezocht en pas daarna wordt opgeschaald binnen het Caribisch deel van het Koninkrijk. Volgens het KPSM werd de bijstand tot op heden voornamelijk geleverd door de KMar, het VKS en de MARNSDET SXM en is er nauwelijks een beroep gedaan op andere justitiële diensten zoals de IGD, de douane of de KW tijdens HOOBO werkzaamheden. Desondanks is dit in principe wel mogelijk en kan hun bijstand van belang zijn, net zoals het KPSM niet zonder de ondersteuning van zogenaamde "softe" organisaties zoals SJIB en Voogdijraad kan tijdens buitengewone omstandigheden. Ook het, onder bepaalde

voorwaarden inzetten van de bestaande netwerken en contacten van de verschillende knoppen in de samenleving, kan van belang zijn in het kader van een SGBO en bij de HOOBO, aldus het KPSM.

De korpschef als coördinator van ESF-5 stimuleert de andere (justitiële) organisaties om hun deelplannen op te stellen en het gebruik van het SGBO model bij al die organisaties. De ketenpartners worden ook betrokken in de SGBO-structuur aldus het KPSM. De knoppen en de ondersteuning daarvan vormen bij een SGBO de 'eerste ring'. Alle 'gasten' (bijvoorbeeld het OM, de KMar, en de MARNSDET SXM) zitten in de 'tweede ring'. De Franse autoriteiten zitten niet in de SGBO-structuur, maar het KPSM heeft wel structureel overleg met hen en op basis van bestaande verdragen is de samenwerking geformaliseerd. Het OM wordt in principe vroegtijdig bij de SGBO betrokken vanwege de mogelijkheid dat op een bepaald moment tijdens HOOBO sprake is van strafrechtelijke handhaving van de rechtsorde. De informatie-uitwisseling in het kader van de HOOBO met regionale en lokale samenwerkingspartners vindt plaats via onder meer het College van Korpschefs (CvK) en bestaande kanalen in het kader van de SGBO-structuur. Tot op heden is er nog geen gezamenlijke meldkamer van de brandweer, het KPSM en de ambulance doordat de brandweer tot op heden geen deel uitmaakt van de meldkamer.

De korpschef geeft aan dat door de goede samenwerking en communicatie in het CvK zaken zoals bijvoorbeeld onderlinge bijstand bij HOOBO, training en regionale samenwerking ondertussen structureel zijn geregeld. Volgens de korpschef komt dit ook door de medewerking die het CvK krijgt vanuit het Justitieel Vierpartijen Overleg (JVO) en van de betrokken ministers van Justitie. Voorts zijn er vanuit het CvK afspraken gemaakt dat indien nodig het Korps Politie Aruba (KPA) en het Korps Politie Curaçao (KPC) elk 20 man kunnen leveren en het Korps Politie Caribisch Nederland (KPCN) 10 man. Hier is ook gebruik van gemaakt tijdens buitengewone omstandigheden in het recente verleden. De Nationale Politie en de korpsen op de andere eilanden hanteren ook de SGBO-structuur en er is een afspraak met de Nationale Politie dat indien nodig er een 'schaduw SGBO' op afstand geactiveerd kan worden. Dit is met name van belang als een ramp of crisis lang voortduurt en het KPSM ondersteuning nodig heeft om 24/7 te kunnen blijven functioneren. Er is momenteel overleg gaande tussen de verschillende korpsen om een aantal specifieke "Caribische" elementen binnen de SGBO-structuur op te nemen. Verder is er een afspraak gemaakt met betrekking tot de eilanden Saba en Sint Eustatius. Tijdens buitengewone omstandigheden kunnen deze eilanden, indien daar noodzaak toe is, een beroep doen op het KPSM.

Volgens het Ministerie van Justitie wordt de ondersteuning van het KPSM door andere lokale diensten en de uitwisseling van informatie tijdens buitengewone omstandigheden niet formeel door of via het ministerie geregeld, maar via de minister van Justitie zelf. Gebaseerd op de bestaande (informele) netwerken die (mede) het gevolg zijn van de kleinschaligheid op het eiland en binnen de overheid kunnen alle betrokkenen elkaar in de praktijk tijdens zowel normale als bijzondere omstandigheden vinden voor informatie-uitwisseling en ondersteuning. De geïnterviewden van het ministerie wijzen wel op de kwetsbaarheid van (informele vormen van) samenwerking als de "één op één- relatie" niet goed is en er ook niets is vastgelegd. De aanpak in de praktijk is vaak hiërarchisch en als er niets op schrift is vastgelegd of er geen beleid is, moet de minister noodgedwongen 'micro managen'. Binnen

het Koninkrijk, onder meer middels het JVO en tussen de ministers, bestaat een goede samenwerking en zijn er veel samenwerkingsregelingen. Dit maakt dat de landen ook goed een beroep op elkaar (kunnen) doen in het geval van een buitengewone omstandigheid, aldus het Ministerie van Justitie. Er is ook samenwerking en informatie-uitwisseling met de Franse autoriteiten.

Het OM benadrukt dat met betrekking tot de onderlinge afstemming en afbakening van de uitoefening van bevoegdheden de ketenpartners door structureel overleg en samenwerking moeten zorgen dat ze elkaar weten te vinden en dat ze weten wie, welke bevoegdheden wanneer uitoefent. Dit is van belang om chaos te voorkomen. Ook de aard, impact en duur van de ramp/crisis is in deze afstemming van belang, aldus het OM. In het orkaanplan van het OM is verder ook de afspraak met de rechtbank opgenomen dat drie dagen voor een mogelijke ramp het OM en de rechtbank samen nagaan wie er in voorlopige hechtenis zitten en hoe daarmee om te gaan. Ook wordt in kaart gebracht wie er op dat moment in de Pointe Blanche gevangenis zitten. Het OM wijst ook op het belang om bij een beroep op lokale justitiële diensten tijdens HOOBO zicht te houden op de (specifieke) bevoegdheden en deskundigheid van de verschillende organisaties en de rol hiervan bij hun werkzaamheden. De samenwerking en afspraken met de Franse counterparts onder normale en buitengewone omstandigheden loopt goed en valt onder de Advocaat-Generaal als het hoofd van het Interregionaal Rechtshulp Centrum (IRC) van het OM.

De KMar geeft aan dat het KPSM verantwoordelijk is voor de opzet en uitvoering van de huidige aanpak met betrekking tot samenwerking bij de HOOBO en dat er sprake is van (overstijgend en coördinerend) beleid en structureel overleg. De samenwerking wordt, voor zover mogelijk gezien de overal aanwezige personeelstekorten, ook geoefend. Op basis van het grensoverschrijdende karakter van de KMar werkzaamheden bestaat een goede samenwerking met de Franse grensbewaking en immigratiedienst PAF (Police aux frontières) en is ook de samenwerking op politieniveau met de Franse autoriteiten versterkt. De goede verstandhouding is van belang voor de samenwerking tijdens de HOOBO.

Volgens het MARNSDET SXM wordt er in het geval van een buitengewone omstandigheid en zolang het detachement alhier het zelf aankan lokaal bekeken aan welke organisaties bijstand geleverd kan worden. De meeste bijstand is tot nu toe geleverd aan het KPSM. In het geval het MARNSDET SXM bij bijstand in het kader van HOOBO zelf meer capaciteit nodig heeft van eigen collega's dan wordt deze ingevlogen. De band en samenwerking met het VKS wordt door het MARNSDET SXM als goed getypeerd. Men steunt elkaar over en weer met middelen en er wordt samen getraind. Naar aanleiding van de orkaan Irma is gebleken dat alle eilanden een eigen en van elkaar verschillende aanpak hebben. Als gevolg van deze leermomenten en in het kader van grootschalige rampenbestrijding is er na 2017 door het Verenigd Koninkrijk, Frankrijk en Nederland een 'Multi National Caribbean Coordination Center' opgezet. Het centrum dat voortbouwt op de nauwe defensiesamenwerking van het Verenigd Koninkrijk met Frankrijk en Nederland, is bedoeld als verbindings- en coördinatieorgaan dat de internationale militaire activiteiten op elkaar afstemt en als contactpunt voor deelnemende landen en regionale autoriteiten.

De oorspronkelijke bedoeling was om het VKS alleen in geval van nood in te zetten, maar het VKS is de afgelopen 10 jaar structureel en vrijwel dagelijks ingezet om capaciteitsproblemen binnen justitie te ondervangen, aldus het VKS. De commandant VKS

onderhoudt zowel in het kader van dagelijkse inzet als tijdens buitengewone omstandigheden (ad hoc) contact met de korpschef, de commandant mariniers en de directeur van de gevangenis. Dit gaat dan over zaken aangaande de bijstand die het VKS levert, gezamenlijke oefeningen of andere onderwerpen die op dat moment van belang zijn.

Bij de bijstandsverlening aan het KPSM door een lid van het VKS, zeker als deze niet een BAVPOL status heeft, dient er altijd een algemeen opsporingsambtenaar van het KPSM samen met hem/haar te zijn. Dit lukt in de praktijk niet altijd, wat geen wenselijke situatie is. Ook beschikt het VKS over een speciaal 'response -team' dat de kern van het VKS-oproerteam vormt. Dit team kan speciale assistentie verlenen aan de politie.

Zoals al eerder vermeld kan de KW ook bijstand verlenen tijdens buitengewone omstandigheden. Tijdens orkaan Irma, de Covid-periode en de rellen aan de Franse kant is de KW niet benaderd voor bijstand op het land. Ook de bevoegdheid van de Gouverneur om, op verzoek van de minister-president, in overleg met de directeur KW delen van de KW ter beschikking te stellen van de regering in geval van buitengewone omstandigheden die geen samenhang vertonen met andere verstoringen van de inwendige veiligheid of openbare orde is nog nooit gebruikt (artikel 18 Rijkswet KW). In het geval het steunpunt Sint Maarten niet ingezet kan worden dan kunnen de andere steunpunten helpen met materieel of mankracht. De KW is van mening dat de grondslag voor de scheiding tussen handhaving van de openbare orde op het water en het land niet als zodanig duidelijk in de wetgeving is opgenomen en dat het belangrijk is om tijdens een ramp of crisis een heldere verdeling van verantwoordelijkheden te hebben. Onduidelijkheid hieromtrent heeft als gevolg dat niemand op het moment van een buitengewone omstandigheid de verantwoordelijkheden precies weet, daarover onvoldoende communiceert, niet beschikbaar is en/of andere, minder voor de hand liggende, oplossingen bedenkt. Voorts is de samenwerking met de Franse autoriteiten op dit moment niet goed geregeld, aldus de KW. Het bestaande operationele protocol is destijds afgesloten tussen de directeur KW en de commandant Franse zeestrijdkrachten Caribisch gebied. Momenteel wordt er al enige tijd getracht om dit protocol up te daten door betere samenwerkingsafspraken te maken op operationeel gebied. Het overleg is echter recent vastgelopen omdat het op politiek niveau (ministerie van Buitenlandse Zaken) opgepakt moet worden en dit nog niet gebeurd is.

De RBO benadrukt dat de opgestarte verbeteringen bij de ESF-5 op het gebied van onderlinge afstemming, planning en communicatie met deze (belangrijke) ESF groep dienen te worden bestendigd en verder voortgezet. Verder benadrukken geïnterviewden dat de onderlinge communicatie tussen de verschillende ESF coördinatoren onderling en in de richting van de RBO beter kan en beter moet in het belang van een betere onderlinge afstemming. Op koninkrijksniveau is er een Regionaal Platform Crisisbeheersing dat alle hulp- en steunverlening coördineert ten tijde van eiland overstijgende, ernstige crisis situaties. Volgens geïnterviewden is er op dit moment een ontwikkeling naar een nieuw samenwerking- en coördinatie-verband gaande (Dutch Caribbean Coordination and Cooperation platform). De Vertegenwoordiging van Nederland in het Caribisch gedeelte van het Koninkrijk is momenteel de trekker van de aanpassingen van het genoemde platform. Geïnterviewden benadrukken het belang om de samenwerking en coördinatie goed te regelen voor alle vormen van bijstand en hulpverlening. Tenslotte wordt er volgens het RBO ook nog nagedacht over een mogelijke driehoek constructie met Aruba, Curaçao en Sint Maarten ten behoeve van de onderlinge samenwerking, maar voor de eilanden is financiën een struikelblok. Voorlopig is rampenbestrijding een autonome verantwoordelijkheid van de landen en is de intentie daartoe

wel aanwezig, maar de vraag over hoe dit het beste gerealiseerd kan worden is nog steeds een probleem, aldus het RBO.

3.6 Toerusting

Norm: Het KPSM is voldoende toegerust om de openbare orde tijdens buitengewone omstandigheden te handhaven. Het korps beschikt over voldoende kwantitatief en kwalitatief personeel en de benodigde financiële en materiële middelen om de openbare orde taak in buitengewone omstandigheden uit te kunnen voeren. Voorts worden er periodiek opleidingen en/of oefeningen georganiseerd. Alle actoren zijn bekend met hun rol bij de bedoelde handhaving.

Bevindingen

Mensen en middelen

Vrijwel alle geïnterviewden benadrukken dat het korps werkt met de middelen die het heeft en dat het, onder alle omstandigheden, doet wat het kan.

Het KPSM heeft een structureel tekort aan mensen en middelen maar desondanks zijn alle geïnterviewden van mening dat men in beginsel in staat is om de HOOBO werkzaamheden primair zelfstandig in te vullen bij een ramp of crisis. Hoe lang het KPSM hiertoe in staat is en de impact van de HOOBO werkzaamheden op het dagelijkse werk, is afhankelijk van en wordt bepaald door het soort, de omvang en de duur van een ramp of crisis. In de huidige situatie is de realiteit echter wel dat er vrijwel altijd een beroep op bijstand gedaan moet worden, zeker ook om de dagelijkse werkzaamheden goed en gestructureerd te blijven volhouden in buitengewone omstandigheden.

Het KPSM geeft aan dat het in de huidige (normale) omstandigheden al niet over voldoende financiële, personele en materiële middelen beschikt om haar taken uit te voeren. Dit doet zich des te meer voelen bij buitengewone omstandigheden. De structurele personeelstekorten worden momenteel nog eens versterkt door een hoge uitstroom van ervaren personeel uit het korps, aldus de geïnterviewden. Het KPSM vangt volgens eigen zeggen de tekorten zo goed als mogelijk op door creatief om te gaan met de bestaande capaciteitsproblemen, informatie gestuurd te werken middels de SGBO-structuur en het opzoeken van de samenwerking met andere organisaties. De aanwezigheid van externe assistentie speelt een positieve rol doordat deze assistentie het tekort aan mensen en middelen tijdelijk en gedeeltelijk ondervangt en tevens bepalend is voor de vraag hoe lang het KPSM in staat is om HOOBO werkzaamheden vol te houden. De verbeteringen door de invoering van de SGBO-structuur worden echter gedeeltelijk weer tenietgedaan door de structurele capaciteitsproblemen bij het KPSM.

Het KPSM en het Ministerie van Justitie geven aan in de huidige situatie niet te beschikken over de organisatie, logistiek en middelen voor het oprichten, bijhouden en onderhouden van een eigen Mobiele Eenheid, die onder meer bij de HOOBO zou kunnen worden ingezet. Het KPSM beschikt wel over een zogenaamd 'Flex team' dat op elk moment kan worden opgeroepen en (tijdelijk) ingezet kan worden bij de handhaving openbare orde in het dagelijks optreden. Dit is echter een klein team en de uitrusting van deze groep is gebrekkig en verouderd, aldus meerdere geïnterviewden.

Het feit dat het korps geen eigen (operationeel) budget heeft en elke aanschaf via een bureaucratische en tijdrovende procedure bij verschillende ministeries moet regelen is een verstoring van het operationeel proces, aldus het KPSM.

De begroting van de overheid in het algemeen en dus ook die van het Ministerie van Justitie kent geen aparte budgetpost voor de financiering van middelen voor het KPSM die noodzakelijk zijn bij de HOOBO. Er is ook geen actueel inzicht of overzicht van de beschikbare en niet beschikbaar middelen noodzakelijk voor (extra) inzet bij de HOOBO waardoor dit vaak op het laatste moment aangekocht of gehuurd moet worden. Het budget van de overheid heeft op dat soort momenten vaak onvoldoende (extra) financiële middelen hiervoor. Dat betekent in de praktijk dat er een beroep moet worden gedaan op de 'burgerzin' van ondernemers en anderen met de toezegging dat de (of een deel van de) betaling op een later tijdstip gedaan zal worden. In de praktijk loopt men echter ook nog regelmatig aan tegen het feit dat de betreffende leverancier aangeeft dat de overheid niet of te laat betaalt of nog een schuld heeft. Het komt voor dat deze onwerkbare situatie (ongewild) verergerd wordt door organisaties uit bijvoorbeeld Nederland die komen assisteren op Sint Maarten. Als deze organisaties zich begeven op de lokale markt voor de aankoop of huur van goederen beschikken deze organisaties vaak wel over financiële middelen om direct te betalen en dan is de keuze voor veel ondernemers snel gemaakt.

Volgens het Ministerie van Justitie is het KPSM, ondanks de structurele capaciteitsproblemen, in beginsel in staat om de HOOBO werkzaamheden bij een ramp/crisis in te vullen. Het ministerie beschikt echter niet over (historische) informatie die een beeld kan geven van de impact van deze capaciteitsproblemen op het functioneren van de KPSM tijdens een ramp/crisis. Het OM op Sint Maarten beschikt naar eigen zeggen, buiten enkele personele knelpunten (openstaande vacatures), over voldoende capaciteit en middelen voor hun werkzaamheden in het kader van de strafrechtelijke handhaving van de rechtsorde tijdens buitengewone omstandigheden. Naar de mening van het OM heeft de overheid op Sint Maarten vaak te weinig oog voor de beperkingen in mensen en middelen bij het KPSM. De KMar en het MARNSDET SXM beschikken over voldoende financiële, personele en materiële middelen voor de (eventuele) bijdrage/assistentie bij de HOOBO op Sint Maarten en ook over voldoende logistiek, middelen en uitrusting om dit enige tijd vol te houden. Het MARNSDET SXM benadrukt dat de overheid goed moet nadenken over wat men wil met het KPSM en wat men wil uitstralen richting de bevolking. Als de overheid wil dat het KPSM in buitengewone omstandigheden hun verantwoordelijkheden naar eenieder toe vervult, dan moet men ook zorgen dat het KPSM de middelen krijgt om dit te doen. Door de capaciteitsproblemen in de huidige situatie en ondanks verbeteringen door de invoering en het gebruik van de SGBO-structuur, zijn de kwaliteit, kwantiteit en continuïteit van de taakuitvoering punten van zorg en zal het KPSM de komende jaren afhankelijk blijven van externe bijstand.

Het VKS kent een aantal knelpunten die van belang zijn bij de uitvoering van hun taken in het algemeen en voor de uitvoering van de assistentie in het kader van de HOOBO in het bijzonder. Tot op heden is de overheid er niet in geslaagd om verzekeringen (leven- en arbeidsongeschiktheid) af te sluiten voor VKS leden tijdens de uitvoering van hun werkzaamheden. Nu het VKS met name bij het KPSM en de gevangenis (structureel) wordt ingezet levert dit risico's op voor de medewerkers, aldus het VKS. Alhoewel het VKS qua

capaciteit over genoeg mensen beschikt, is de daadwerkelijke beschikbaarheid van de VKS'ers afhankelijk van de privéomstandigheden van de persoon.

In de huidige situatie heeft het VKS voor het uitvoeren van werkzaamheden in het kader van HOOBO een tekort aan geschikte voertuigen, specifieke bewapening en beschermende uitrusting voor het personeel. Ook is er niet voldoende financiële ruimte voor noodzakelijke opleidingen en zijn de huidige faciliteiten (huisvesting) van het VKS ontoereikend voor onder meer huisvesting, kantoor- en lesruimten, opslag en onderhoud, aldus het VKS.

Er zijn bij de KW op Sint Maarten momenteel in normale omstandigheden al tekorten op het gebied van personeel en middelen en dat doet zich onder buitengewone omstandigheden alleen maar meer voelen. Er wordt de komende jaren zowel ingezet op personeel (lange termijnplan personeel) als op materieel (lange termijnplan materieel). De plannen en financiering voor verbetering van deze situatie zijn er, nu moet het nog uitgevoerd worden. De KW beschikt niet over specifiek materiaal, personeel of training voor buitengewone omstandigheden, de KW voert zijn werkzaamheden onder alle omstandigheden uit met de middelen die de KW heeft. De impact van buitengewone omstandigheden op de dagelijkse werkzaamheden is afhankelijk van de aard en de duur van deze omstandigheden.

Volgens de RBO is de capaciteitsproblematiek bij het KPSM een situatie die op Sint Maarten geldt voor alle lokale organisaties. De RBO heeft geen duidelijk beeld in hoeverre het KPSM voldoende toegerust is om de openbare orde te handhaven tijdens buitengewone omstandigheden. De investeringen in de brandweer hangen te vaak af van de politieke wind in plaats van het belang voor de samenleving van een efficiënte en effectieve hulpverlening, zo meent de RBO. De middelen waarover de brandweer beschikt zijn onder normale omstandigheden al onvoldoende, laat staan onder buitengewone omstandigheden. Door de tekorten aan mensen en middelen komen de mensen bij de (hulpverlening) diensten tijdens een crisissituatie of een ramp onder druk te staan en moeten medewerkers vaak werkdagen van 16 uur draaien zonder aflossing. Het is duidelijk dat dit niet lang vol te houden is. De RBO benadrukt ook dat er in hun ogen te weinig aandacht is voor het feit dat personeel in de hulpverlening ook slachtoffer kan zijn van een ramp. In voorkomend geval wordt hierdoor de druk op het al onderbezette personeelbestand nog verder vergroot.

Training

Volgens meerdere geïnterviewden van het KPSM speelt de SGB0-structuur, communicatie en oefening/training een hele belangrijke en positieve rol bij de HOOBO werkzaamheden van het KPSM. Er wordt in het kader van het CvK jaarlijks geoefend met de SGB0-structuur. Aruba is portefeuillehouder en de training wordt gegeven door de Nationale Politie. De laatste training was in mei 2022 en centraal daarin stond training van de 'tweede knop' en er zijn toen ook jongere mensen uit het korps hierbij betrokken. De training is voor de start van het orkaanseizoen gegeven, daardoor kon hetgeen is geleerd direct gebruikt worden als basis voor het eerdergenoemde draaiboek orkanen en de deelplannen en het updaten daarvan. De beschikbare AC bij het KPSM zijn de afgelopen jaren opgeleid en getraind met behulp van functionarissen van de Nederlandse politie en de politieacademie en hebben ondertussen ook al de nodige ervaring opgedaan, onder meer tijdens de COVID pandemie. De leden van het zogenaamde 'Flex team' trainen regelmatig met elkaar onder leiding van de IBT (Integrale

Beroepsvaardigheid Training) instructeurs van het KPSM en ook met anderen zoals bijvoorbeeld leden van het VKS of de mariniers. Het KPSM neemt in principe ook elk jaar deel aan de HUREX-training (Hurricane Exercise training).

De medewerkers van defensie die hier op het eiland aanwezig zijn oefenen ook en onder meer de mensen van het COPI (Commando Plaats Incident) nemen deel daaraan. Deze oefeningen zijn met name orkaangericht, maar er worden soms ook andere oefeningen gedaan.

Het personeel van de KMar op Sint Maarten heeft in Nederland zogenaamde bijstandstrainingen in het kader van HOOBO gevolgd en er wordt één keer per twee jaar geoefend aan de hand van het eigen deelplan orkaan. De KW geeft aan dat het personeel van deze organisatie qua training structureel oefent hetgeen ook voortvloeit uit de Rijkswet KW. Wel wordt aangegeven dat alleen de 'normale' omstandigheden worden geoefend. De VKS-leden trainen allemaal één keer per week op zondag. Er is ook een speciaal 'response-team' dat ook een keer per week op de dinsdagavonden bijeenkomt. Aangezien de VKS leden vrijwilligers zijn en vooral op zondag trainen is het moeilijk om trainingen af te stemmen met andere organisaties.

Het ministerie van Defensie organiseert één keer per twee tot vier jaar een training/oefening in het Caribisch gebied. De Franse en Engelse krijgsmachtonderdelen orden dan ook uitgenodigd om mee te trainen. Ook organiseren de Franse autoriteiten één keer per twee jaar een training/oefening in het Caribisch gebied. Dan worden Nederlandse, Amerikaanse, Canadese en Engelse militaire eenheden uitgenodigd om mee te trainen. Naast de eerder genoemde oefeningen waar het MARNSDET SXM bij betrokken is organiseren zij jaarlijks een bijeenkomst voor ketenpartners om informatie over de werkwijze van de mariniers te verschaffen. En er wordt door het MARNSDET SXM één keer per twee jaar een eigen 'kleine' HUREX training georganiseerd. Dan trainen de militairen van al de Caribische landen binnen het Koninkrijk en de taskforce Sint Maarten samen. De Nederlandse militairen trainen ook voor hun eigen (militaire) taken het gehele jaar door in de regio.

Vrijwel alle bij het onderzoek betrokken organisaties geven aan incidenteel of structureel deel te nemen aan de jaarlijkse rampentrainingen (HUREX) met als belangrijkste doelstelling om de diensten beter te laten worden en samen te werken. In ESF-5 verband worden er ook trainingen en oefeningen georganiseerd voor en door (justitiële) organisaties en vinden ook 'tabletop' oefeningen plaats met onder meer de MARNSDET SXM, de brandweer, VKS, de KMar en het KPSM. Door verschillende geïnterviewden wordt aangegeven dat de trainingen lokaal steeds beter verlopen en er wordt ook geprobeerd om naast 'skills en drills' ook aandacht te geven aan het trainen van onderdelen van calamiteiten en het trainen van verschillende schaalgroottes. Het ongestructureerde karakter van trainingen en het initiatief van (of gebrek aan) van verschillende samenwerkingspartners blijft wel een aandachtspunt. Ook het gebrek aan capaciteit en middelen bij het KPSM is een knelpunt, omdat zij daarom niet altijd mensen beschikbaar hebben om te oefenen. De noodzaak voor het beoefenen van andere situaties dan orkanen wordt door meerdere organisaties genoemd als een punt van aandacht en verbetering.

4. Analyse, conclusie en aanbevelingen

4.1 Analyse & conclusie

4.1.1 Inleiding

In dit onderzoek heeft de Raad onderzocht op welke wijze het KPSM de openbare orde tijdens buitengewone omstandigheden handhaaft en in hoeverre dit functioneren in overeenstemming is met de geldende normen. In dit hoofdstuk vier voert de Raad een analyse uit, trekt conclusies en beantwoordt de Raad de deelvragen en de centrale vraag. Aan het eind van het hoofdstuk geeft de Raad een aantal aanbevelingen.

4.1.2 Wet- en regelgeving

Welke wet- en regelgeving en beleid ligt ten grondslag aan de handhaving van de openbare orde tijdens buitengewone omstandigheden?

Wet- en regelgeving

Op basis van dit onderzoek constateert de Raad dat op Sint Maarten de reeds bestaande (nood) wet- en regelgeving de basis vormt voor de taakuitvoering (handhavingsactiviteiten), bevoegdheden en verantwoordelijkheden tijdens de HOOBO. Met name de Algemene Politiekeur, de Landsverordening rampenbestrijding, het Landsbesluit Rampenplan en de Landsverordening Uitzonderingstoestand worden veelvuldig gebruikt in dit kader.

Daarnaast zijn ook het Wetboek van Strafrecht en Wetboek van Strafvordering, de Landsverordening op de weerkorpsen, het Landsbesluit VKS en de Binnenvaartverordening (KW) van belang. De verantwoordelijkheden en bevoegdheden zijn bij alle betrokkenen bekend en worden toegepast. Meer specifiek is voor een beroep op onderlinge bijstand en hulpverlening tussen de landen van het Koninkrijk het Statuut, de Staatsregeling van Sint Maarten, de Rijkswetten Politie en Kustwacht en de aanwijzingen inzake de inzet van de krijgsmacht van belang. De Raad stelt tevens vast dat de samenwerking met de Franse kant gebaseerd is op bestaande verdragen en dat de in voorkomend geval noodzakelijke internationale samenwerking en coördinatie gebaseerd is op bestaande internationale verdragen en (internationale) defensie samenwerking op Koninkrijksniveau.

De Raad concludeert dat het geldende wettelijke kader voor de HOOBO over het algemeen up-to-date is en een duidelijke basis vormt voor de taakuitvoering, bevoegdheden en verantwoordelijkheden in het kader van de HOOBO. Alle betrokken organisaties – en dan met name het KPSM – kunnen hier goed mee uit de voeten. De Raad merkt echter wel op dat de APK verouderd, dan wel incompleet is, en ziet dat hierdoor in voorkomend geval een beroep moet worden gedaan op andere, meer ingrijpende, maatregelen omdat de APK hier niet in voorziet. De Raad is van mening dat wet- en regelgeving alleen moet worden gebruikt voor

het doel waarvoor het opgesteld is en niet omdat een 'lagere' wetgeving niet beschikbaar, op orde of actueel is. Dit geldt des te meer als het gaat om meer ingrijpende wet- en regelgeving, zoals die welke in het kader van de HOOBO ook voorkomt. Op grond hiervan meent de Raad dan ook dat de APK geactualiseerd moet worden om beter in de huidige behoeften te kunnen voorzien.

Op basis van dit onderzoek heeft de Raad de indruk dat de gang van zaken na de orkanen in 2017 en tijdens de COVID-pandemie heeft aangetoond dat er (onderdelen) van de wetgeving inzake de rampenbestrijding en crisisbeheersing op Sint Maarten aan revisie of bijstelling toe zijn. De Raad constateert dat verschillende projecten, onder meer gericht op de evaluatie en aanpassing van de crisismanagementstructuur en de bijbehorende wetgeving, sindsdien hebben plaatsgevonden of zijn opgestart. Het voorgaande heeft bijvoorbeeld geleid tot een nieuw concept Landsverordening rampenbestrijding en de Raad hoopt dat het verdere traject hiervan voortvarend wordt opgepakt. Hoewel dit niet naar aanleiding van de aanbeveling van de Raad genoemd in hoofdstuk 1.1. om de plannen van alle (samenwerkende) organisaties binnen de rechtshandhaving en rampencoördinatie te evalueren was, is het daarmee beoogde doel wel bereikt.

4.1.3 (Integrale) Aanpak

Hoe vindt de aanpak door het KPSM plaats bij de handhaving van de openbare orde tijdens buitengewone omstandigheden?

In hoeverre is er sprake van een integrale aanpak bij het KPSM bij de handhaving van de openbare orde tijdens buitengewone omstandigheden?

Aanpak

De Raad constateert dat het KPSM geen (integrale) aanpak heeft ontwikkeld voor HOOBO, wat ook niet nodig is. Het KPSM heeft namelijk een integrale aanpak ontwikkeld voor grootschalig en bijzonder optreden welke aanpak ook wordt gebruikt bij buitengewone omstandigheden. Deze zogenaamde Staf Grootschalig en Bijzonder Optreden structuur is in 2017 binnen het KPSM geïntroduceerd. Deze werkwijze en de te volgen procedures zijn vastgelegd in zogenaamde draaiboeken aan de hand waarvan er in de praktijk wordt gewerkt.

Op basis van het onderzoek heeft de Raad de indruk dat de hiërarchie, inrichting, werkwijze en informatiehuishouding die is vastgelegd via de SGBO-structuur – ondersteunt door informatie gestuurd optreden en risicobeheersing – ervoor zorgt dat het KPSM snel, flexibel en adequaat kan handelen en optreden tijdens buitengewone omstandigheden. De Raad constateert daarbij ook dat de inhoud, impact en duur van de buitengewone omstandigheid een bepalende rol spelen bij het activeren, het samenstellen en het functioneren van een SGBO. Echter over het algemeen bezien meent de Raad dat de SGBO-werkwijze ervoor heeft gezorgd dat het KPSM een professionaliseringslag heeft gemaakt. Dit komt niet alleen de handhaving tijdens buitengewone omstandigheden ten goede, maar ook andere situaties.

Voorts merkt de Raad op dat binnen het KPSM de overheersende opvatting is dat de SGBO-structuur een duidelijk en efficiënt werkproces creëert, een heldere interne en externe

communicatie versterkt en sterk oplossingsgericht is. De Raad kan zich op basis van de resultaten van zijn onderzoek vinden in deze opvatting, omdat het resulteert in een sterke en efficiënte organisatie van de werkzaamheden in het kader van HOOBO waardoor ook de taakverdeling tussen het KPSM van en met de ondersteunende organisaties helder is.

Echter constateert de Raad tegelijkertijd wel dat – net als de Raad ook in eerdere onderzoeken over andere onderwerpen heeft geconstateerd – ook hier weer dat het algehele gebrek aan capaciteit en middelen bij het KPSM een negatieve invloed heeft. De impact van de structurele tekorten op het gebied van personeel en middelen binnen het KPSM doen zich vooral voelen in het operationele proces (uitvoeringsfase) van de HOOBO en de Raad constateert dat hierdoor de eerdergenoemde positieve gevolgen van de SGBO-structuur gedeeltelijk teniet worden gedaan.

De Raad ziet dat bij de HOOBO geen sprake is van een coördinerende en ondersteunende aanpak en rol van het ministerie van Justitie ondanks de in de Landsverordening inrichting en organisatie Landsoverheid (LIOL) vastgelegde doelstelling van het ministerie hiertoe²². De Raad is van mening dat de betrokkenheid en ondersteuning van een goed toegerust ministerie van Justitie van belang is met betrekking tot onder meer regelgeving en beleid op het gebied van de behoefte aan en aanschaf van materieel, training, samenwerking, rechtszekerheid en continuïteit. Deze zaken zijn namelijk van belang voor (de HOOBO door) het KPSM. Uit het onderzoek blijkt dat het ministerie de genoemde wettelijke taak niet invult. De Raad vindt daarom dat het ministerie zijn taak moet oppakken. De Raad weet dat een deel van de (kritieke) functies (onder andere de functie van SG, welke functie geruime tijd wordt waargenomen) binnen het ministerie niet zijn vervuld. De Raad wees er al in zijn eerdere onderzoeken op dat het cruciaal is om het ministerie van Justitie te versterken en herhaalt dit ook in dit onderzoek.

De Raad meent dat het voor de inzet van de SGBO-structuur door het KPSM niet nodig is om een onderscheid te maken tussen een ramp of crisis. De structuur wordt ten behoeve van beide ingezet. De Raad constateert dat het de informatielijn is die verschilt, maar uiteindelijk hetzelfde resultaat biedt. In het geval van een ramp kan op nationaal niveau formeel het EOC geactiveerd worden en levert de SGBO-structuur informatie aan de korpschef voor de ESF-5. In het geval van een crisis levert de structuur informatie aan de korpschef voor de driehoek. De Raad meent daarom dat de informatiehuishouding door middel van de SGBO zodanig is ingericht dat het ondersteuning biedt in het kader van de handhaving van de openbare orde bij alle buitengewone omstandigheden.

Voor wat betreft het EOC ziet de Raad kansen, omdat uit het onderzoek naar voren komt dat er in de huidige EOC/ESF structuur zaken nog niet voldoende of onvolledig zijn geregeld. De Raad ziet dat de kracht van een EOC potentieel sterker kan worden door middel van inzet op een eenhoofdige leiding, communicatie, deskundigheid en korte lijnen. Met name het verbeteren van de onderlinge communicatie tussen de ESF-en tijdens rampen met betrekking tot besluitvorming op alle niveaus, zou voordelen kunnen bieden voor de ESF-en, waaronder specifiek ESF-5, zodat iedereen op de hoogte is van elkaars situatie en de onderlinge

²² Artikel 15 Landsverordening inrichting en organisatie Landsoverheid

afstemming hierdoor verbeterd. Dit komt vervolgens de samenwerking en aansturing tijdens (de handhaving van de) buitengewone omstandigheden ten goede.

4.1.4 Sturing

Op welke wijze vindt sturing plaats bij de handhaving van de openbare orde tijdens buitengewone omstandigheden?

Sturing

Wie verantwoordelijk is voor de sturing tijdens HOOBO is bekend en het is vastgelegd in de wet. De minister van Justitie is tijdens zowel een ramp, als een crisis altijd verantwoordelijk voor de HOOBO. Het KPSM, vertegenwoordigd door de korpschef in het EOC, is de coördinator ESF-5 en verantwoordelijk voor de ordehandhaving, beveiliging en verkeersregulatie in het geval van een ramp. Dit is vastgelegd in het rampenplan.

Tijdens een crisis, niet zijnde een ramp, is de coördinatie en aansturing van de HOOBO in handen van de driehoek onder de verantwoordelijkheid van de MvJ. De driehoek brengt samen en coördineert de handhaving van de openbare orde en rechtsorde op strategisch niveau (MvJ en OM) en operationeel niveau (KPSM). De Raad constateert voorts dat op operationeel niveau op basis van de ESF-5 coördinatie functie (rampenbestrijding) of vanuit de driehoek situatie (crisissituaties) de regie voor de aansturing van en de samenwerking met andere (justitiële) organisatie in het kader van de HOOBO bij het KPSM ligt. De Raad concludeert dat voor iedereen bekend is op welke wijze en door wie de aansturing plaatsvindt. En dat er geen knelpunten zijn binnen dit kader.

Verder merkt de Raad ook hier op dat er, ondanks het in paragraaf 4.2.2 gestelde over de taak van het ministerie in de LIOL, binnen het ministerie van Justitie tot op heden geen specifiek beleid ontwikkeld is over wie waarvoor verantwoordelijk is in het kader van HOOBO. De Raad meent daarom dat dit beleid alsnog ontwikkeld moet worden.

Het OM wordt tijdens buitengewone omstandigheden pas verantwoordelijk voor de aansturing in de uitvoering als de handhaving van de openbare orde overgaat in of samengaat met de strafrechtelijke handhaving van de rechtsorde. De Raad constateert dat het OM in de fase van handhaving van de openbare orde – afhankelijk van de situatie – direct dan wel indirect wordt betrokken bij overleggen, informatie-uitwisseling en de inschatting van het moment van de bedoelde overgang. Bij het laatstgenoemde gebeurt de inschatting door het OM en de korpschef op basis van de informatie vanuit de SGB0-structuur.

De (bijstands)werkzaamheden van de KMar, het MARNSDET SXM en het VKS in het kader van de HOOBO vallen onder de politieke verantwoordelijkheid van de minister van Justitie en onder de operationele verantwoordelijkheid van de korpschef. Ook de HOOBO op het water door de KW valt onder de politieke verantwoordelijkheid van de MvJ en wordt feitelijk aangestuurd via het marine operationeel centrum. De MvJ kan tijdens buitengewone omstandigheden aanwijzingen geven en de Raad stelt vast dat dit in voorkomend geval ook

gebeurd is. De Raad concludeert op basis van het onderzoek dat de samenwerking in de vorm van bijstand tussen de genoemde organisaties in het kader van de HOOBO in principe gebaseerd is op onderling overleg, werkafspraken en respect voor elkaars identiteit, ervaring en deskundigheid wat gunstig werkt voor de aansturing.

Alhoewel niet direct relevant voor de handhaving tijdens buitengewone omstandigheden merkt de Raad op basis van de interviews op dat de onderlinge informatiedeling en communicatie binnen de rampenbestrijdingsorganisatie niet altijd even goed verloopt. Indien hierop wordt ingezet door de daarvoor verantwoordelijken zal dat behulpzaam zijn voor de samenwerking en sturing tijdens buitengewone omstandigheden.

4.1.5 Samenwerking

In hoeverre is er sprake van samenwerking bij de handhaving van de openbare orde onder buitengewone omstandigheden?

Samenwerking

In het kader van de handhaving van de openbare orde in buitengewone omstandigheden vindt samenwerking noodgedwongen vrijwel structureel plaats. Hoewel het KPSM de openbare orde primair alleen zou moeten kunnen handhaven tijdens buitengewone omstandigheden, is dit namelijk niet het geval. Dit heeft niet met specifiek aan het onderwerp gerelateerde factoren te maken, maar met de basale randvoorwaarden voor de inrichting van het korps, waaraan nog steeds niet is voldaan. Het structurele tekort aan mensen en middelen van het KPSM zorgt ervoor dat het korps in de meeste gevallen niet zonder bijstand (samenwerking) kan in het geval van (grootschalige) buitengewone omstandigheden. De Raad heeft er in meerdere rapporten op gewezen dat als Sint Maarten een professioneel en volwaardig korps ambieert zowel in het KPSM als in andere organisaties geïnvesteerd dient te worden.

Ondanks de genoemde knelpunten ziet de Raad dat vrijwel alle organisaties die betrokken zijn bij de HOOBO, via de SGBO-structuur van het KPSM met elkaar verbonden zijn en dat er regelmatig onderling overleg en afstemming plaats vindt. De Raad merkt op dat het KPSM hierin telkens een centrale en leidende rol speelt en deze ook pakt door tijdens buitengewone omstandigheden of de dreiging daarvan met behulp van de SGBO-structuur onder meer de soort en de hoeveelheid benodigde bijstand te bepalen. Wat de Raad wel opvalt vanwege de al eerder in dit rapport genoemde wettelijke taak in de LIOL van het ministerie, is dat het ministerie van Justitie geen formele rol heeft bij de organisatie van de lokale ondersteuning, samenwerking en informatie-uitwisseling tussen het KPSM en de overige organisaties betrokken bij de HOOBO. Dit hele proces komt grotendeels tot stand via de bestaande (informele) netwerken op het eiland en binnen de overheid en de betrokkenheid van de MvJ zelf. Hoewel het voorgaande op een andere wijze wordt opgevangen, is de Raad van mening dat het ministerie van Justitie ook voor dit onderwerp haar wettelijke rol moet vervullen. De Raad meent mede gezien de wettelijke doelstelling van het ministerie, dat niet alleen het proces geformaliseerd moet worden, maar ook dat het ministerie bij dit proces betrokken moet zijn. De Raad verwijst naar zijn eerdere aanbeveling hierover.

Verder is de onderlinge samenwerking, bijstand en training tussen de landen in het Koninkrijk met betrekking tot de HOOBO vastgelegd en afgestemd. De Raad ziet dat ook hier de SGBO-structuur een belangrijke ondersteunde rol speelt. Het is aldus duidelijk wanneer en op wie een beroep kan worden gedaan indien nodig en dit gebeurt ook. De bijstand aan het KPSM wordt in deze voornamelijk geleverd door de KMar, het VKS en de MARNSDET SXM.

Daarnaast moet het KPSM altijd een beroep doen op de specifieke deskundigheid en bevoegdheden van andere (justitiële) organisaties, die het KPSM niet heeft maar wel nodig heeft, en die van belang zijn bij de HOOBO. Uit het onderzoek is gebleken dat het KPSM het potentiële belang van bijstand door deze organisaties, waaronder begrepen de Voogdijraad, de SJIB, de IND en de douane, ook herkent en erkent. De Raad stelt vast dat via de SGBO-structuur een platform bestaat waar ook deze organisaties bij betrokken worden en gaat ervan uit dat in voorkomend geval de samenwerking met de overige organisaties soepel kan verlopen op basis van dit platform en de reeds bestaande samenwerking in de dagelijkse praktijk.

Uit het onderzoek komt naar voren dat er onduidelijkheid bestaat over de scheiding tussen handhaving van de openbare orde op het water en het land omdat de grondslag als zodanig niet duidelijk in wetgeving is opgenomen. Dit leidt in de praktijk tot problemen in de afstemming en samenwerking tijdens de HOOBO. Dit is volgens de Raad zeer onwenselijk omdat dit tijdens een buitengewone omstandigheid waar vaak haast geboden is onder meer kan leiden tot een beperkte, of zelfs ontbrekende, capaciteit voor de HOOBO in bepaalde delen van het land. De Raad is daarom van mening dat het noodzakelijk voor de HOOBO is om voor een ramp of crisis een heldere verdeling van deze verantwoordelijkheden te hebben, waarvan iedereen op de hoogte is. De Raad meent ook dat het van belang is dat het opgestarte verbeteringsproces binnen de ESF-5 op het gebied van onderling afstemming, communicatie en planning wordt voortgezet, omdat het de samenwerking ten goede komt.

Op basis van het onderzoek vanuit het perspectief van de justitiële organisaties bestempelt de Raad de samenwerking en informatie-uitwisseling tussen de Franse kant van het eiland en vrijwel alle bij dit onderzoek betrokken organisaties als goed. Alleen de samenwerking op politiek niveau voor wat betreft de KW vormt hierop een uitzondering doordat de afronding van een protocol voor samenwerking niet mogelijk is gebleken en dit op politiek niveau opnieuw dient te worden geïnitieerd. Gezien de onderlinge verbondenheid van de twee delen van het eiland en de potentiële impact van buitengewone omstandigheden acht de Raad een goede verstandhouding en samenwerking met de Franse autoriteiten van belang voor werkzaamheden tijdens de HOOBO. Het zou daarom volgens de Raad goed zijn om hierop in te zetten.

4.1.6 Toerusting

In hoeverre beschikt het KPSM over de noodzakelijke toerusting om de openbare orde te handhaven tijdens buitengewone omstandigheden?

Toerusting

Ook in dit onderzoek ziet de Raad dat de algemene randvoorwaarden benodigd voor het korps ook bij dit specifieke onderwerp een negatieve rol spelen. De Raad is van mening dat de aanwezigheid van voldoende capaciteit op het gebied van personeel en (financiële) middelen van groot belang is voor de kwaliteit van de gehele taakuitvoering van het KPSM, waaronder

ook de HOOBO door het KPSM. De Raad constateert op basis van dit onderzoek echter dat het KPSM onder normale omstandigheden al niet over voldoende financiële, personele en materiële middelen beschikt om haar taken uit te voeren en dat deze tekorten zich des te meer doen voelen bij buitengewone omstandigheden.

De Raad ziet dat het KPSM deze tekorten grotendeels probeert te compenseren door creatief om te gaan met de bestaande capaciteitsproblemen, informatie gestuurd te werken middels de SGB0-structuur en het zoeken van de samenwerking met andere (militaire) organisaties. De Raad concludeert dat deze situatie ervoor zorgt dat het KPSM vrijwel structureel afhankelijk is van bijstand bij de HOOBO. De Raad meent dat de aanwezigheid van (externe) assistentie het tekort aan mensen en middelen (tijdelijk en gedeeltelijk) ondervangt waardoor het KPSM in beginsel met hulp in staat is om de HOOBO werkzaamheden zelfstandig in te vullen bij een ramp of crisis. De Raad constateert echter ook dat de aard en omvang van de buitengewone omstandigheden tezamen met de kwaliteit en kwantiteit van de (externe) assistentie bepalend is voor de vraag hoe lang het KPSM in staat is om deze werkzaamheden alleen vol te houden.

Noch bij het KPSM, noch bij het MvJ, is een actueel inzicht of overzicht met betrekking tot de noodzakelijkheid en beschikbaarheid van middelen voor de (extra) inzet tijdens buitengewone omstandigheden aanwezig. Ook stelt de Raad vast dat in de begroting van de overheid geen budgetpost voor de financiering van HOOBO middelen aanwezig is en dat het korps geen eigen (operationeel) budget heeft. Doordat deze middelen in de huidige situatie vaak op het laatste moment aangekocht of gehuurd moeten worden en de overheid op dat soort momenten vaak onvoldoende (extra) financiële middelen hiervoor heeft resulteert dit in een vaak (ernstige) verstoring van het operationele proces van het KPSM. De Raad meent daarom dat er beleid ontwikkelt moet worden om ervoor te zorgen dat er een actueel inzicht is met betrekking tot de noodzaak en beschikbaarheid van middelen voor de inzet tijdens buitengewone omstandigheden. De Raad heeft reeds meerdere malen een aanbeveling gedaan voor het bewerkstelligen van een financieel mandaat voor diensthoofden, waaronder de korpschef. Deze aanbeveling is ook hier van toepassing.

Vanwege de primaire verantwoordelijkheid van het KPSM voor de HOOBO acht de Raad de zorgelijke situatie zoals hiervoor beschreven een bedreiging voor het functioneren van het KPSM en de veiligheid van de samenleving als geheel tijdens buitengewone omstandigheden. De Raad is van mening dat als de overheid wil dat het KPSM in normale en in buitengewone omstandigheden hun verantwoordelijkheid naar eenieder toe vervult, het KPSM daar dan ook de middelen voor moet krijgen. De Raad heeft hier in meerdere onderzoeken op gewezen en ook aanbevelingen over gedaan. Dit is ook hier nog immer aan de orde.

De Raad constateert op basis van dit onderzoek tevens dat de geschetste capaciteitsproblematiek van het KPSM een situatie is die ook geldt voor de overige lokale (hulpverlening) organisaties die van belang zijn bij de hulpverlening en de samenwerking in het kader van de handhaving van de rechtsorde tijdens buitengewone omstandigheden. De Raad doelt in dit kader met name op de brandweer, het VKS en de KW. Wel merkt de Raad hierbij op dat er bij de KW vergevorderde plannen bestaan ter verbetering van de personele en materiele tekorten. De Raad constateert tegelijkertijd dat de situatie bij het OM, de KMar en het MARNSDET SXM beter geregeld is waardoor deze organisaties voldoende in staat zijn

om hun eigen taken en de bijstand aan het KPSM tijdens buitengewone omstandigheden in te vullen.

De Raad deelt verder de mening van een aantal organisaties betrokken bij dit onderzoek dat er meer aandacht dient te komen voor het feit dat personeel in de hulpverlening ook slachtoffer kan zijn van een ramp, alsmede voor de gevolgen van de tekorten aan mensen en middelen voor dat personeel bij de (hulpverlening) organisaties die tijdens buitengewone omstandigheden hun werk verrichten. Uitval van personeel dat zelf slachtoffer is versterkt de reeds bestaande capaciteitstekorten en vergroot de al bestaande (werk) druk op dat personeel die aan het werk zijn tijdens een ramp/crisis. Breder bezien maakt de Raad zich ook zorgen over het feit dat de overheid er tot op heden niet in is geslaagd om verzekeringen (leven- en arbeidsongeschiktheid) af te sluiten voor VKS leden tijdens de uitvoering van hun (bijstand) werkzaamheden. Gezien het risicovolle karakter van deze werkzaamheden acht de Raad het van urgent belang dat de bescherming van deze mensen afdoende geregeld wordt.

4.2 Beantwoording centrale onderzoeksvraag

Op welke wijze handhaaft het KPSM de openbare orde tijdens buitengewone omstandigheden en in hoeverre is dit functioneren in overeenstemming met de geldende normen?

De Raad meent dat openbare orde en de handhaving daarvan van essentieel belang is om het maatschappelijke leven op een normale manier doorgang te laten vinden. Dit geldt des te meer in het geval van buitengewone omstandigheden vanwege de doorgaans (ernstige) impact en gevolgen van dit soort omstandigheden voor de samenleving.

De Raad concludeert dat het KPSM op basis van haar wettelijke taak en bevoegdheden en onder verantwoordelijkheid van de MvJ de openbare orde onder alle omstandigheden handhaaft. Buitengewone omstandigheden op zichzelf leiden niet tot een verandering in de handhaving, maar zorgen door hun aard, omvang en duur wel voor een verandering van de situatie (omgeving) waarin de handhaving zich afspeelt. Gebaseerd op ervaringen uit het verleden heeft het KPSM een interne projectorganisatie (SGBO) opgezet welke verantwoordelijk is voor de operationele afhandeling van de werkzaamheden tijdens buitengewone omstandigheden. Onder invloed van specifieke factoren tijdens buitengewone omstandigheden en niet aan deze omstandigheden gerelateerde factoren zoals gebrek aan capaciteit is het KPSM wel gedwongen om in samenwerking met lokale en/of koninkrijk organisaties invulling te geven aan de HOOBO. Deze situatie baart de Raad zorgen omdat het ervoor zorgt dat het KPSM vrijwel structureel afhankelijk is van bijstand bij de HOOBO. De Raad acht deze situatie bedreigend voor het functioneren van het KPSM en de veiligheid van de samenleving als geheel tijdens buitengewone omstandigheden.

Voorts stelt de Raad vast dat het wettelijk kader, alhoewel incompleet of verouderd in een aantal specifieke gevallen, aanwezig is en de basis vormt voor de werkzaamheden in het kader van de HOOBO. De samenwerking en sturing in het kader van de HOOBO is structureel

georganiseerd en bekend bij alle betrokkenen. De Raad constateert ook hier weer dat de personele, materiële en financiële capaciteit van het KPSM ontoereikend en voor verbetering vatbaar is.

4.3 Slotbeschouwing

Op basis van dit onderzoek stelt de Raad vast dat bij rampenbestrijding primair de nadruk ligt op de 'bescherming van de bevolking' en de handhaving van de openbare orde hiervoor een ondersteunend element is. Bij crisisbeheersing ligt de nadruk op 'de handhaving van de openbare orde', in samenhang met andere noodzakelijke maatregelen of voorzieningen die de soort crisis noodzakelijk maakt. De Raad constateert verder dat elke ramp per definitie een crisis is, maar dat er crises zijn zonder rampachtige kenmerken en dat beide vragen om eenduidige bestuurlijke aansturing, (integrale) besluitvorming en de inzet van specifieke bevoegdheden.

De Raad meent dat de rampenbestrijding op Sint Maarten relatief goed georganiseerd en gestructureerd is, maar mist (in een bredere context dan sec de handhaving van buitengewone omstandigheden) de aanwezigheid van een stelsel crisisbeheersing of een organisatiestructuur voor crises.

Uit de bevindingen van het onderzoek bespeurt de Raad in de huidige situatie een tendens om tijdens een crisis gebruik te maken van, of te 'leunen' op, de bestaande rampenbestrijdingsstructuur. De vraag of dit de beste oplossing is (of niet) was geen onderdeel van dit onderzoek, maar de Raad acht het wel van belang voor de HOOBO in de toekomst dat er een flexibele en heldere structuur voor zowel rampenbestrijding als crisisbeheersing vastgesteld en vastgelegd is.

De Raad grijpt deze slotbeschouwing graag aan om in een breder perspectief te wijzen op een aantal relevante onderzoeken. De Raad wijst onder meer op het onderzoek naar de "Toekomstverkenning-crisisbeheersing" van het Nederlands Instituut Publieke veiligheid (NIPV) uit 2022 en de eerder in dit rapport genoemde "Evaluatie Wet Veiligheidsregio's" van de gelijknamige commissie (CEWV) uit 2020. Deze onderzoeken bekijken het stelsel van rampenbestrijding en crisisbeheersing in Nederland kritisch en komen met een reeks van aanbevelingen voor de toekomst. Sint Maarten zou hier mogelijk zijn voordeel mee kunnen doen.

Op basis van deze onderzoeken ontstaat het beeld dat hedendaagse crises in toenemende mate complex, grens- en domein-overschrijdend zijn, in toenemende mate impact hebben op een groot deel van de samenleving en vaker vragen om een duiding of reactie van de politiek. Behalve acute crises kan sprake zijn van 'sluimerende' crises en speelt ook de dynamiek van de crisis een rol: een crisis kan snel of traag verlopen, uitdoven en weer aanwakkeren. Een actueel voorbeeld van een grenzeloze en langdurige crisis is Covid-19. De Raad ziet ook de noodzaak voor een optimaal flexibele, lerende en wendbare crisisorganisatie van de overheid die in alle situaties bestuurlijk en operationeel snel en slagvaardig kan handelen. De voorwaarden voor flexibel en effectief samenwerken zijn volgens de CEWV een goede informatievoorziening, het ontwikkelen en delen van kennis, het vaststellen van normen, het bewaken van de kwaliteit en de financiering. Het rapport van de CEWV benadrukt verder onder meer netwerk- en crisismanagement, met een cruciale rol voor crisiscommunicatie, als

zijnde essentieel voor toekomstige crisisbeheersing. De Raad acht het vorenstaande mede van groot belang bij het omgaan met en het ondervangen van de structurele capaciteitsproblemen van de bij de HOOBO betrokken organisaties op Sint Maarten.

Verder concludeert de Raad op basis van genoemde onderzoeken dat de overheid bij crisisbeheersing (in toenemende mate) afhankelijk is van andere partijen en expertisegebieden. Dat is duidelijk zichtbaar op terreinen als gezondheid, klimaat, extreem weer en cyberdreiging. De Raad is van mening dat het kansen biedt om te bekijken of het volwaardig betrekken van burgers en maatschappelijke organisaties, gebaseerd op expertise en ervaring van vrijwilligers, in de verschillende fasen van risicomonitoring en crisismanagement ook op Sint Maarten mogelijk is.

Vorenstaande betreft slechts een limitatieve opsomming van enkele onderwerpen welke niet alleen belangrijk zijn voor de crisisbeheersing in de toekomst maar naar de mening van de Raad ook kansen bieden in relatie tot de structurele capaciteitsproblemen bij de in dit onderzoek betrokken organisaties. De Raad stelde al eerder in dit rapport dat het versterken van het ministerie van Justitie een belangrijke voorwaarde is voor het goed functioneren van onder meer het KPSM bij de HOOBO. De Raad stelt dat het onderliggende onderzoek, alsmede de in deze slotbeschouwing genoemde zaken, aantoont dat het ministerie van Justitie een taak en een rol heeft bij de HOOBO en de daarbij noodzakelijke ondersteuning en versterking van het KPSM en de overige betrokken justitiële organisaties, nu en in de toekomst.

4.4. Aanbevelingen

De Raad beveelt de minister van Justitie van Sint Maarten het volgende aan:

Aan de minister van Justitie	
1.	Ondersteun actief, in samenwerking met de overige verantwoordelijke ministers, de inspanningen van de Rampenbestrijdingsorganisatie (RBO) en de stuurgroep rampenbestrijding om de bestaande rampenbestrijdingsstructuur te moderniseren en te verbeteren.
2.	Neem het initiatief voor een evaluatie- en aanpassingstraject voor de Algemene Politiekeur.
3.	Initieer overleg tussen de KW en het KPSM dat leidt tot een betere afstemming en coördinatie met betrekking tot de uitvoering van de HOOBO op het water en op het land.
4.	Neem het initiatief om, samen met de Minister van Algemene Zaken, te komen tot algemene structurele verbeteringen van de omstandigheden (middelen, huisvesting, training, vergoedingen) waarin de VKS moet functioneren. Bevorder in het bijzonder aandacht voor de noodzaak van het afsluiten van een dekkende verzekering voor de risico's van arbeidsongeschiktheid en overlijden van VKS personeel in de uitoefening van hun functie.

5.	Investeer in de aanschaf van, en onderhoud aan, de middelen die noodzakelijk zijn voor de HOOBO door het KPSM en de overige justitiële organisaties.
6.	Neem het initiatief voor het opstellen en inrichten van beleid dat een jaarlijkse inventarisatie van de beschikbare en niet beschikbare middelen bij de justitiële organisaties noodzakelijk voor (extra) inzet bij de HOOBO reguleert.
7.	Draag zorg voor een toereikend financieel (buffer) budget voor de handhavingswerkzaamheden tijdens buitengewone omstandigheden.
8.	Geef de korpschef een financieel mandaat om tijdens buitengewone omstandigheden met dit (buffer) budget te werken.
9.	Besteed blijvende aandacht aan het versterken van het ministerie van justitie door in ieder geval het invullen van kritieke functies.
10.	Streef ernaar dat het ministerie zijn wettelijke taak zoals verwoord in artikel 15 van de LIOL vervult.

Bijlage 1 Uitwerking wettelijk kader

Statuut voor het Koninkrijk der Nederlanden²³ en Protocol flexpool Koninklijke Marechaussee (KMar)²⁴

Statuut

Op grond van artikel 34 van het statuut van het Koninkrijk kan de Koning onder specifieke omstandigheden en bij rijkswet bepaald elk gedeelte van het grondgebied in staat van oorlog of in staat van beleg verklaren. Tevens kan dan worden bepaald dat bepaalde bevoegdheden, onder meer met betrekking tot de openbare orde en de politie, van het burgerlijk gezag geheel of ten dele overgaan op militair gezag (artikel 34 lid 1 tot en met 4).

Op grond van artikel 36 van het Statuut van het Koninkrijk der Nederlanden verlenen Nederland, Aruba, Curaçao en Sint Maarten elkander hulp en bijstand. Nederland, Aruba, Curaçao en Sint Maarten kunnen onderling regelingen treffen (artikel 38 lid 1).

Protocol inzake de inzet van personeel vanuit de flexibel inzetbare pool KMar

In het protocol – dat voor onbepaalde tijd is aangegaan - is onder meer opgenomen dat de operationele inzet van de KMar medewerkers vanuit de 'flexpool' – die plaatsvindt onder het bevoegd gezag van het land waar de werkzaamheden worden verricht en onder leiding staat van het hoofd van de betreffende operationele dienst van het land -, alsmede de wijze waarop de medewerkers vanuit de flexpool (in samenwerking met de diensten) omgaan met informatie, geschiedt conform de wettelijke bepalingen aldaar. De inzet van de flexpool is geënt op de uitvoering van grens gerelateerde politietaken. Eén van de taken is de politietaken op de luchthaven en op de maritieme grenzen en behelst de handhaving van de openbare orde, strafrechtelijke handhaving van de rechtsorde en het verlenen van hulp aan hen die dat behoeven.

Rijkswet Politie²⁵ en Landsverordening Politie²⁶

In artikel 7 van de Rijkswet politie is bepaald dat er voor het politiekorps in een aantal taakgebieden moet worden voorzien. Dit is onder meer de voorziening voor het optreden ter handhaving van de openbare orde en hulpverlening. Indien de politie optreedt ter strafrechtelijke handhaving van de rechtsorde, dan wel taken verricht ten dienste van justitie, staat zij onder het gezag van de P-G (artikel 16). In het geval de politie optreedt ter handhaving van de openbare orde en ter uitvoering van de hulpverleningstaak staat zij onder het gezag van de MvJ (artikel 17). Respectievelijk de P-G en de MvJ kunnen algemene en bijzondere aanwijzingen geven aan de ambtenaren van politie voor de vervulling van de eerdergenoemde taken. Indien een politiekorps bijstand behoeft voor de handhaving van de openbare orde (en het verlenen van hulp aan hen die deze behoeven) regelt artikel 38 de wijze waarop dat moet gebeuren. De MvJ richt, na overleg met de korpschef, een verzoek daartoe aan het bevoegd gezag van het politiekorps van een van de andere landen, dat daarop beslist.

²³ wetten.nl - Regeling - Statuut voor het Koninkrijk der Nederlanden - BWBR0002154 (overheid.nl)

²⁴ Protocol inzake de inzet van personeel vanuit de flexibel inzetbare pool Koninklijke Marechaussee, 24 januari 2019.

²⁵ <https://wetten.overheid.nl/BWBR0028079/2010-10-10/>

²⁶ <https://lokaleregelgeving.overheid.nl/CVDR301034>

Landsverordening Politie

De MvJ kan objecten en diensten aanwijzen waarvan bewaking en beveiliging door de politie noodzakelijk is in het belang van de veiligheid van Sint Maarten of de betrekkingen met andere mogendheden, dan wel met het oog op zwaarwegende belangen van de samenleving. In het geval van de uitvoering van een besluit in het kader van het voorgaande draagt de MvJ daarvoor zorg voor zover het ter handhaving van de openbare orde geschiedt (artikel 4 lid 1 en 2).

Rijkswet Kustwacht²⁷

De Kustwacht (KW) is belast met toezichthoudende-, opsporing- alsmede met dienstverlenende taken, welke in ondergeschiktheid aan het bevoegd gezag worden uitgevoerd (artikel 2 lid 2). De toezichthoudende en opsporingstaken zijn: algemene politietaken (waaronder operaties ter bestrijding van de handel en smokkel in verdovende middelen), terrorismebestrijding, grensbewaking, douanetoezicht, toezicht op het milieu en de visserij, en toezicht op de scheepvaart (waaronder het verkeer en de uitrusting van schepen) (artikel 2 lid 3). De dienstverlenende taken zijn; afwikkeling van nood-, spoed- en veiligheidsverkeer en hulpverlening en rampenbestrijding (artikel 2, lid 4) De KW oefent haar taken uit in de binnenwateren en de territoriale zee van onder meer Sint Maarten en in de aansluitende zone en het overige zeegebied in de Caribische zee, en het luchtruim daarboven (artikel 3). Voorts is de Gouverneur van Sint Maarten bevoegd in geval van rampen, ongevallen en storingen in het verkeer of de verbindingen, welke geen samenhang vertonen met andere verstoringen van de inwendige veiligheid of de openbare orde, delen van de Kustwacht ter beschikking te stellen van onder meer de regering van Sint Maarten. In andere noodgevallen gebeurt zulks niet dan in overleg met de minister van Defensie (artikel 18).

Reglement voor de gouverneur van Sint Maarten²⁸ en Aanwijzingen inzake de inzet van de krijgsmacht²⁹

Reglement voor de gouverneur van Sint Maarten

De Gouverneur vertegenwoordigt de regering van het Koninkrijk en waakt daarbij over het algemeen belang van het Koninkrijk overeenkomstig de bepalingen van dit reglement en met inachtneming van de bij of krachtens koninklijk besluit te geven aanwijzingen. Hij is verantwoordelijk aan de regering van het Koninkrijk (artikel 15 lid 1).

Aanwijzingen inzake de inzet van de krijgsmacht

De Gouverneur van Sint Maarten kan aan de regering van Sint Maarten de krijgsmacht ten behoeve van militaire bijstand ter handhaving van de inwendige veiligheid en de openbare orde ter beschikking stellen (artikel 1 lid 2).

In afwijking van het gestelde in artikel 2 zijn de gouverneurs in geval van rampen, ongevallen en storingen in het verkeer of de verbindingen, welke geen samenhang vertonen met andere storingen van de inwendige veiligheid of de openbare orde, bevoegd delen van de krijgsmacht

²⁷ <https://wetten.overheid.nl/BWBR0023731/2010-10-10>

²⁸ <https://wetten.overheid.nl/BWBR0028096/2020-04-01/0/informatie>

²⁹ <https://wetten.overheid.nl/BWBR0004185/2010-10-10>

ter beschikking te stellen van de regering van Aruba, van Curaçao, onderscheidenlijk van Sint Maarten (artikel 3).

Staatsregeling Sint Maarten³⁰ en Landsverordening openbare manifestaties³¹ en Landsverordening uitzonderingstoestand³²

Staatsregeling

Bij landsverordening kan de uitoefening van het recht om godsdienst of levensovertuiging te belijden buiten gebouwen en besloten plaatsen worden beperkt ter bescherming van de gezondheid, in het belang van het verkeer en ter bestrijding of voorkoming van wanordelijkheden (artikel 9). Deze beperking geldt ook voor het recht tot vergadering en betoging (artikel 13). En het recht tot vereniging kan bij landsverordening worden beperkt in het belang van de openbare orde (artikel 12). Voorts bepaalt de Staatsregeling dat bij landsverordening wordt bepaald in welke gevallen ter handhaving van de uit- of inwendige veiligheid en openbare orde bij landsbesluit een door de landsverordening als zodanig aan te wijzen uitzonderingstoestand kan worden afgekondigd; zij regelt de gevolgen (artikel 112 lid 1).

Landsverordening openbare manifestaties

Op grond van deze landsverordening heeft de MvJ een aantal bevoegdheden. De minister kan deze bevoegdheden slechts uitoefenen ter bescherming van de gezondheid, in het belang van het verkeer of voorkoming van wanordelijkheden (artikel 2). Een van de bevoegdheden is het onder bepaalde voorwaarden opdracht kunnen geven om het belijden van godsdienst of levensovertuiging, vergadering of betoging terstond beëindigen en uiteen te gaan.

Landsverordening uitzonderingstoestand

Ingeval buitengewone omstandigheden dit vereisen kan ter handhaving van de uitwendige of inwendige veiligheid, op voordracht van de Minister-President bij landsbesluit, de uitzonderingstoestand worden afgekondigd (artikel 1 lid 1). Onder handhaving van de inwendige en uitwendige veiligheid wordt tevens verstaan het nemen van maatregelen om de situatie te beëindigen die aanleiding heeft gegeven tot het afkondigen van de uitzonderingstoestand (artikel 6).

Landsverordening inrichting en organisatie landsoverheid³³

Op basis van artikel 15 van deze landverordening heeft het ministerie van Justitie als doelstelling het scheppen van randvoorwaarden voor de handhaving van de veiligheid, orde en rust, en de waarborging van het recht binnen de samenleving. Op grond van het voorgaande is de MvJ het bevoegd gezag voor de handhaving van de openbare orde.

Wetboek van Strafrecht (WvSr)³⁴

Het WvSr bevat bepalingen over zowel misdrijven tegen de openbare orde (artikelen 2:49 tot en met 2:97) als bepalingen over overtredingen tegen de openbare orde (artikelen 3:11 tot en met 3:37).

³⁰ <https://lokaleregelgeving.overheid.nl/CVDR179884>

³¹ <https://lokaleregelgeving.overheid.nl/CVDR154992>

³² <https://lokaleregelgeving.overheid.nl/CVDR155808/1>

³³ <https://lokaleregelgeving.overheid.nl/CVDR157703/3#d77953244e533>

³⁴ <https://lokaleregelgeving.overheid.nl/CVDR671740/1>

Wetboek van Strafvordering (WvSv)³⁵

Het WvSv bevat een aantal artikelen waarin de algemene openbare orde wordt aangehaald alsook een titel over rechterlijke bevelen tot handhaving van de openbare orde. Met de opsporing van strafbare feiten zijn onder meer de ambtenaren van politie belast (artikel 184 lid 1 onder a).

Landsverordening rampenbestrijding³⁶ en Landsbesluit, houdende algemene maatregelen, tot vaststelling van het rampenplan Sint Maarten³⁷

Landsverordening rampenbestrijding

Onder een ramp wordt verstaan een gebeurtenis waardoor een ernstige verstoring van de openbare veiligheid is ontstaan, waarbij het leven, de gezondheid en het welzijn van vele personen, het milieu of grote materiële belangen in ernstige mate worden bedreigd of zijn geschaad, en waarbij een gecoördineerde inzet van diensten en organisaties van verschillende disciplines is vereist (artikel 1 onder a). De minister van Algemene Zaken is belast met de voorbereiding op de bestrijding van rampen (artikel 2 lid 1).

Voorts is onder meer vereist dat er bij landsbesluit, houdende algemene maatregelen, een rampenplan wordt vastgesteld, waarin in algemene zin is aangegeven hoe in geval van rampen gehandeld dient te worden met het oog op een doelmatige bestrijding ervan (artikel 3 lid 1). Het rampenplan moet onder meer per soort ramp een overzicht van de diensten en organisaties, met een beschrijving van hun taken en een overzicht van hun personeels- en materieel sterkte bevatten (artikel 3 lid 2 sub b).

Landsbesluit, houdende algemene maatregelen, tot vaststelling van het rampenplan Sint Maarten (rampenplan)

De bijlage bij het rampenplan Sint Maarten bevat het daadwerkelijke rampenplan (artikel 1). Het rampenplan bestaat uit negen hoofdstukken over de inleiding, het rampenplan, het systeem van de rampenbestrijding, de taken en bevoegdheden, opschalingsstructuur rampenbestrijdingsorganisatie, alarmering en verbindingen, het plan in hoofdlijnen m.b.t. de waarschuwing van de bevolking, de verplaatsing en opvang van de bevolking en voorlichting van de bevolking en negen bijlagen (bijlage). Ten behoeve van de doelmatige bestrijding van rampen of zware incidenten dient voorbereidend werk te worden verricht door het opstellen van deelplannen voor de zogenaamde Emergency Support Functions (ESF)-groepen. ESF-5 betreft de openbare orde, veiligheid en verkeersregulatie en heeft verschillende taken (zie verder paragraaf 2.3). Voorts is aangegeven dat de justitiële component (strafvorderlijke belangen) de mate van inbreng van het OM bepaalt. En dat het OM en de overige justitiële autoriteiten (politie) een deelplan handhaving openbare orde en een deelplan strafrechtelijk onderzoek prepareren. De verantwoordelijkheid voor het handhaven van de openbare orde berust bij de politie, onder verantwoordelijkheid van de MvJ en de verantwoordelijkheid voor het strafrechtelijk onderzoek rust bij de politie en de officier van justitie.

³⁵ <https://lokaleregelgeving.overheid.nl/CVDR142469>

³⁶ <https://lokaleregelgeving.overheid.nl/CVDR206085>

³⁷ <https://lokaleregelgeving.overheid.nl/CVDR207446/1>

Landsverordening houdende regels inzake weerkorpsen, Landsbesluit toelating Vrijwilligers Korps Sint Maarten (VKS) als weerkorps, en ministeriele regeling VKS tot het verlenen van steun aan het KPSM

*Landsverordening houdende regels inzake weerkorpsen*³⁸

De minister van Algemene Zaken kan weerkorpsen ter beschikking stellen van de MvJ in bijstand aan het KPSM ter handhaving van de openbare orde en rust (artikel 4 lid 1). Ook kan de minister van Algemene Zaken weerkorpsen ter beschikking stellen van bevoegde autoriteiten in het kader van hulpverlening bij rampen (lid 2).

Indien in de hiervoor genoemde gevallen tevens militaire bijstand wordt verleend, overleggen zo mogelijk de minister van Algemene Zaken, de regionaal bevelhebber³⁹ en de MvJ omtrent de terbeschikkingstelling.

*Landsbesluit toelating VKS als weerkorps*⁴⁰

Het VKS heeft ten doel middels terbeschikkingstelling door de minister van Algemene Zaken, het bevoegd gezag - zijnde het gezag waaronder het VKS bij een operationeel optreden is gesteld - bij te staan in de handhaving van de openbare orde en rust en de in- of uitwendige veiligheid, dan wel in de hulpverlening bij rampen (artikel 2). Het VKS is verplicht zich onder alle omstandigheden te gedragen overeenkomstig de aanwijzingen van de minister dan wel van het bevoegd gezag (artikel 7 lid 1). De doelstelling van het optreden van het VKS, alsmede de noodzakelijke uitrusting en bewapening wordt per geval vastgesteld door de minister in overleg met het bevoegd gezag (lid 3). Tijdens het optreden in bijstand worden door de leden van het VKS die aan een bepaalde dienst worden toegevoegd de instructies in acht genomen die gelden voor die dienst (lid 4). Indien sprake is van buitengewone omstandigheden, wordt per geval een aanvullende of afwijkende instructie vastgesteld door de minister van Algemene Zaken in overleg met het bevoegd gezag (lid 5).

*Ministeriele regeling VKS tot het verlenen van steun aan het KPSM*⁴¹

Deze regeling geeft aan de rechtspersoonlijkheid bezittende vereniging Vrijwilligers Korps Sint Maarten de opdracht het KPSM steun te verlenen bij de uitvoering van de aan dit Korps opgedragen taak tot handhaving van de openbare orde en rust (artikel 1). Bij de uitvoering van de bedoelde opdracht zal het VKS handelen overeenkomstig de door of vanwege de minister van Algemene Zaken gegeven aanwijzingen.

*Binnenvaartverordening*⁴²

In de landsverordening nopens het varen in de binnenwateren worden in artikel 3 tot en met 16 eisen van deugdelijkheid, bekwaamheid, veiligheid en openbare orde gesteld.

*Algemene politiekeur (APK)*⁴³

De APK zijn maatregelen ter bevordering van de openbare orde, rust, veiligheid en reinheid. Bij openbare feesten, vermakelijkheden, optochten, orkaan, brand en andere buitengewone omstandigheden moet ieder zich onderwerpen aan de voorschriften in het belang van de openbare orde, rust of veiligheid bij iedere gelegenheid door de MvJ (artikel 1).

³⁸ https://repository.officiële-overheidspublicaties.nl/CVDR/CVDR141977/2/html/141977_2.html

³⁹ De door de Minister van Defensie van het Koninkrijk aangewezen Commandant der Zeemacht in het Caribisch gebied.

⁴⁰ <https://lokaleregelgeving.overheid.nl/CVDR293991>

⁴¹ Ministeriele regeling houdende opdracht aan de rechtspersoonlijkheid bezittende vereniging Vrijwilligers Korps Sint Maarten tot het verlenen van steun aan het Korps

Politie Sint Maarten bij de uitvoering van aan dit korps opgedragen taak tot handhaving van de openbare orde en rust, <https://lokaleregelgeving.overheid.nl/CVDR143055>

⁴² <https://lokaleregelgeving.overheid.nl/CVDR208027>

⁴³ <https://lokaleregelgeving.overheid.nl/CVDR207087>

Bijlage 2 | Overzicht beleid, onderzoeksrapporten en overige relevante informatie

- Relevante jaarplannen en jaarverslagen justitiële organisaties;
- Orde in de openbare orde (WODC, 2016);
- Orkaan Irma treft Sint Maarten en Caribisch Nederland, IFV, 2018;
- Veiligheid en rechtsorde in het Caribisch gebied (Adviesraad Internationale Vraagstukken, 2020);
- De meerwaarde van Public Order Management, IFV, 2021;
- Modernisering van het staatsnoodrecht, WODC/OU, 2021;
- Disaster governance on St. Maarten, J. de Hamer, 2019;
- Nationale veiligheid en crisisbeheersing, NCTV magazine, 15^e jaargang, nr.4, 2017;
- Onderzoek systeem van de rampenbestrijding op de BES-eilanden, Insp.J&V, 2018;
- Shock-responsive Social protection in the Caribbean, WFP, 2021;
- Partnership in recovery, VNG/VNG-international, 2021;
- Handboek crisisbeheersing voor de Caribische delen van het Koninkrijk;
- Bestuurlijke netwerkaarten Crisisbeheersing (Nederlands Instituut Publieke Veiligheid);
- “Hoe doen de burens dat?”; (WODC, verslag van een zoektocht naar regionale ‘good practices’ voor rechtshandhaving en veiligheid in Caribisch Nederland, 2019).

Commented [LM2]: **3** **DISASTER** **beheersing**
het **doel** **pagina** **AUG**

Colofon

Raad voor de rechtshandhaving

Juancho Yrausquin Blvd 26, Unit 2G | Philipsburg | Sint Maarten

info@rrh-sxm.org

www.raadrechtshandhaving.com

Juni 2023