RAAD VOOR DE RECHTSHANDHAVING

Review-onderzoek opsporingsproces recherche op Bonaire, Sint Eustatius en Saba

Datum 2 mei 2016

Colofon

Afzendgegevens **Raad voor de Rechtshandhaving**

Contactpersoon P.P. Schets
p.p.f.schets@inspectievenj.nl

Inhoud

Colofon - 3
Afkortingenlijst - 7
Voorwoord - 9
Samenvatting - 11
1 Aanleiding - 11
2 Aanpak van onderzoek - 11
3 Onderzoeksresultaten - 11
3.1 Organisatie, inrichting en sturing - 11
3.1.1 Sturing afdeling IGO - 11
3.1.2 Bezetting afdeling opsporing - 12
3.1.3 Opsporing Sint Eustatius en Saba - 13
3.2 Informatiemanagement - 13
3.2.1 Belang informatiemanagement en gebruik ActPol - 13
3.2.2 Bezetting Infodesk - 14
3.2.3 Informatiemanagement Bovenwinden - 14
3.3 Ter afsluiting - 14
4 Conclusies - 15
5 Aanbevelingen - 15

1 Inleiding - 17
1.1 Aanleiding, doel en centrale onderzoeksvraag - 17
1.2 Afbakening - 17
1.3 Toetsingskader - 18
1.4 Aanpak onderzoek - 18
1.5 Leeswijzer - 18

2 Bevindingen - 19
2.1 Inleiding - 19
2.2 Organisatie, inrichting en sturing - 19
2.2.1 Aanbeveling 1: sturing IGO - 19
2.2.2 Aanbeveling 2: omvang formatie PGO - 21
2.2.3 Aanbeveling 3: opsporing Bovenwinden - 24
2.3 Informatiemanagement - 26
2.3.1 Aanbevelingen 1 en 2: belang informatiemanagement en gebruik ActPol - 26
2.3.2 Aanbeveling 3: bezetting Infodesk - 28
2.3.3 Aanbeveling 4: informatiemanagement Bovenwinden - 29
2.4 Forensische Opsporing - 30

3 Analyse - 32
3.1 Organisatie, inrichting en sturing - 32
3.1.1 Sturing - 32
3.1.2 Bezetting afdeling Opsporing - 32
3.1.3 Opsporing Sint Eustatius en Saba - 33
3.2 Informatiemanagement - 33
3.2.1 Belang informatiemanagement en gebruik ActPol - 33
3.2.2 Bezetting Infodesk - 33
3.2.3 Informatiemanagement Bovenwinden - 34
3.3 Ter afsluiting - 34

4 Conclusies en aanbevelingen - 35
4.1 Conclusies - 35

4.1.1 Organisatie, inrichting en sturing - 35
4.1.2 Informatiemanagement - 35
4.2 Aanbevelingen - 35
Bijlage 1 Overzicht geïnterviewde functionarissen - 37
Bijlage 2 Overzicht geraadpleegde documenten - 39

Afkortingenlijst

BES	Bonaire, Sint Eustatius en Saba
BMS	Border Management System
BPZ	Basispolitiezorg
BRS	Bonaire Road Services
DGPol	Directoraat-Generaal Politie
CN	Caribisch Nederland (Bonaire, Sint Eustatius en Saba)
FO	Forensische Opsporing
Fte	Fulltime equivalent
IGO	Incident Gerichte Opsporing
IGP	Informatie Gestuurde Politie
IIOO	Intake, Informatie en Operationele Ondersteuning
JZZ	Jeugd- en zedenzaken
KMar	Koninklijke Marechaussee
KPA	Korps Politie Aruba
KPCN	Korps Politie Caribisch Nederland
KPSXM	Korps Politie Sint Maarten
LTFO	Landelijk Team Forensische Opsporing
NFI	Nederlands Forensisch Instituut
OM	Openbaar Ministerie
PGO	Probleem Gerichte Opsporing
RST	Recherche Samenwerkingsteam
Sla	Service level agreement
TGO	Team Grootschalige Opsporing
VVC	Veel voorkomende criminaliteit

Voorwoord

In 2013 bracht de Raad voor de rechtshandhaving een kritisch rapport uit over het opsporingsproces door de recherche op Bonaire, Sint Eustatius en Saba (BES). Aan zijn rapport verbond hij een aantal aanbevelingen op het terrein van de organisatie, de inrichting en de sturing van het Korps Politie Caribisch Nederland (KPCN) en op het terrein van het informatiemanagement bij dit korps.
In dit review-onderzoek stelt de Raad vast dat het KPCN in de afgelopen jaren forse vooruitgang heeft geboekt op beide terreinen. Maar tegelijkertijd constateert de Raad dat er nog wel wat valt te verbeteren.

Effectieve bestrijding van de criminaliteit op de BES-eilanden blijft een van de grootste uitdagingen van het korps. Een goed functionerende recherche is daarbij cruciaal. De Raad hoopt dat hij met dit rapport daaraan een bijdrage levert.

De Raad heeft dit onderzoek voortvarend kunnen uitvoeren dankzij de medewerking van het KPCN en het OM BES. De Raad dankt de betrokken medewerkers van deze organisaties voor de prettige wijze waarop zij hebben meegewerkt aan dit onderzoek.

DE RAAD VOOR DE RECHTSHANDHAVING

Mr. F.E. Richards, voorzitter
Mr. G.H.E. Camelia
Mr. Th.P.L. Bot

Samenvatting

1 Aanleiding

Een goed functionerend opsporingsproces van de recherche van een politiekorps is cruciaal voor een effectieve aanpak van de criminaliteit. De Raad voor de rechtshandhaving heeft dit proces in 2012 onderzocht bij de politiekorpsen van Curaçao, van Sint Maarten en van Caribisch Nederland (het Korps Politie Caribisch Nederland; KPCN). In 2013 heeft de Raad afzonderlijke rapporten uitgebracht over het opsporingsproces in elk van die drie korpsen. Die rapporten waren kritisch van toon en bevatten elk een aantal aanbevelingen. Voor wat betreft het KPCN betroffen die aanbevelingen de organisatie, de inrichting en de sturing van het opsporingsproces alsmede het informatiemanagement.
De Raad heeft besloten om in 2016 te onderzoeken op welke wijze opvolging is gegeven aan die aanbevelingen. Daarbij gaat het om maatregelen die naar aanleiding van die aanbevelingen zijn aangekondigd, om concrete acties die zijn ondernomen en om de effectiviteit daarvan. Dit rapport gaat over de situatie in Caribisch Nederland, ofwel op de BES-eilanden (Bonaire, Sint Eustatius en Saba).

2 Aanpak van onderzoek

De Raad heeft bij dit onderzoek de beleidsreactie van de minister van Veiligheid en Justitie op het rapport van 2013 betrokken, alsmede diverse (evaluatie)rapporten en beleidsstukken van het KPCN en van het Openbaar Ministerie BES (OM BES).
In de eerste maanden van 2016 heeft de Raad interviews gehouden met medewerkers van het KPCN, van het OM BES en van het Nederlands Forensisch Instituut (NFI).

3 Onderzoeksresultaten

3.1 Organisatie, inrichting en sturing

3.1.1 Sturing afdeling IGO

De Raad constateerde een groot aantal problemen rond het functioneren van een van de opsporingsafdelingen, de afdeling Incident Gerichte Opsporing (IGO). Deze problemen hingen samen met een tekortschietende sturing en leiding binnen dit onderdeel. De Raad deed de korpschef en de minister dan ook de aanbeveling maatregelen te treffen om het sturingsprobleem op te lossen en om de operationele aansturing te verbeteren.
Uit het review-onderzoek is gebleken dat bij het KPCN verschillende personele maatregelen zijn doorgevoerd; zo hebben het toenmalige hoofd Opsporing en de toenmalige chef IGO andere functies gekregen binnen het korps. Bovendien zijn de afdelingen IGO en PGO (Probleem Gerichte Opsporing; zie ook onder 1.2) in 2015 samengevoegd. Sinds het aantreden van het nieuwe hoofd Opsporing in 2015 is de aansturing volgens medewerkers van de afdeling Opsporing verbeterd en is er sprake van een duidelijke aansturingslijn. De vijf coördinatoren (senior-rechercheurs) hebben een meer prominente rol gekregen bij de verdeling van het werk en bij de coördinatie van de dagelijkse werkzaamheden. Door middel van dagelijkse briefings en wekelijkse recherche-overleggen, onder voorzitterschap van het hoofd Opsporing of van de chef Opsporing, worden de medewerkers van de

afdeling Opsporing geïnformeerd en aangestuurd. Aan de recherche-overleggen nemen ook de beide zaaksofficieren van het OM BES deel. Medewerkers van de afdeling Opsporing merken op dat de sfeer binnen de afdeling nu beter is dan in de periode van het vorige onderzoek van de Raad (2012). Ook het OM BES toont zich tevreden over de ontwikkelingen bij de afdeling Opsporing, met de kanttekening dat het verbeterproces nog niet is afgerond.
Op grond van de onderzoeksbevindingen stelt de Raad vast dat er sinds zijn vorige onderzoek veel is verbeterd op het punt van de aansturing bij de afdeling Opsporing. In dat verband noemt hij de andere rol van de coördinatoren, en de invulling van de dagelijkse briefings en de wekelijkse recherche-overleggen. Om te voorkomen dat de aansturing teveel afhankelijk is van personen vindt de Raad het wel van belang dat het KPCN deze processen goed borgt in zijn organisatie.

3.1.2 Bezetting afdeling opsporing

De Raad stelde in zijn rapport van 2013 vast dat de hiervoor genoemde afdeling PGO op zichzelf professioneel en goed georganiseerd was, maar door een gebrek aan menskracht slechts een beperkt aantal onderzoeken kon uitvoeren. Van de op papier zeventien fte's waren er slechts zes bezet. De Raad deed dan ook de aanbeveling de afdeling PGO op de afgesproken sterkte te brengen.
Zoals al is opgemerkt, heeft het korps er in 2015 voor gekozen de afdeling IGO en PGO samen te voegen, en wel om redenen van efficiëntie en effectiviteit. Als voordelen werden onder meer genoemd de mogelijkheid van een meer taakgerichte inzet van de medewerkers en een meer efficiënte sturing op hun inzet, betere onderlinge samenwerking en een afwisselender takenpakket.
De afdeling Opsporing kent volgens het Inrichtingsplan Korps BES een formatie van 34 fte's; de feitelijke bezetting moet op grond van dit plan minimaal 75% van de geplande formatie bedragen. Begin januari 2016 bestond de bezetting van deze afdeling echter uit zeventien fte's, dat is slechts 50% van de geplande formatie.
Het KPCN deelde in het kader van het review-onderzoek mee waarom het volgens het korps zo moeilijk is de afdeling Opsporing op sterkte te krijgen. Dit heeft onder meer te maken met het feit dat van rechercheurs wordt verwacht dat zij bij voorkeur het Nederlands, het Papiaments en het Spaans beheersen en dat - ook de medewerkers die in Nederland worden geworven – zij de cultuur van Caribisch Nederland kennen. Vanwege de beperkte bezetting wordt het korps gedwongen keuzes te maken en prioriteiten te stellen, en soms is externe hulp nodig. Met de Koninklijke Marechaussee (KMar), het Recherche Samenwerkingsteam (RST) en het korps van Aruba wordt al structureel samengewerkt. De Nationale Politie (NP) en de korpsen van Curaçao en van Sint Maarten bieden vooral op ad-hoc-basis ondersteuning aan het KPCN.
De Raad onderschrijft het besluit de afdelingen IGO en PGO samen te voegen, ook omdat die samenvoeging de mogelijkheid biedt de medewerkers meer flexibel in te zetten.
De (onder)bezetting van de afdeling Opsporing blijft echter een punt van zorg. Juist vanwege de onderbezetting is het KPCN bij grote zaken aangewezen op de hulp van derden, zoals de NP en de politiekorpsen van de andere landen van het Koninkrijk. Die hulp is echter (nog) niet vastgelegd in protocollen, service level agreements (sla's) of protocollen. De Raad vindt het belangrijk dat afspraken over hulp en ondersteuning schriftelijk worden vastgelegd en worden bekrachtigd zodat de betrokken partijen weten wat zij van elkaar kunnen verwachten en daar ook aan kunnen worden gehouden.

3.1.3 Opsporing Sint Eustatius en Saba

In zijn rapport van 2013 noemde de Raad de opsporing op de bovenwindse eilanden Sint Eustatius en Saba een ondergeschoven kindje. De medewerkers van de Basis Politiezorg (BPZ) zouden volgens het inrichtingsplan de relatief eenvoudige opsporingsonderzoeken uitvoeren en voor grotere zaken zouden zij ondersteuning krijgen vanuit Bonaire of van andere partners. Van een structureel vormgegeven opsporingsorganisatie was volgens de Raad geen sprake en ondersteuning door de collega's van het KPCN op Bonaire of van andere partners vond slechts in beperkte mate plaats. Een en ander leidde tot een inefficiënt en ineffectief opsporingsproces waarbij veel rechercheonderzoeken niet of pas in een laat stadium werden opgepakt. De Raad was dan ook van mening dat er sprake was van grote risico's bij de inrichting van het opsporingsproces op de Bovenwinden. De Raad deed daarom de aanbeveling om de opsporing op de Bovenwinden onder de loep te nemen en beter te organiseren.
Naar aanleiding van het rapport van de Raad is, vanaf medio 2015, een rechercheur van het KPCN fulltime en permanent geplaatst op Sint Eustatius. Deze rechercheur is ook inzetbaar op Saba. Daarnaast is de detacheringsduur van medewerkers van de KMar die op de Bovenwinden werkzaam zijn in de BPZ verlengd van zes maanden naar een jaar.
De rechercheur op Sint Eustatius wordt aangestuurd door de chef BPZ op dat eiland, en de chef Opsporing op Bonaire heeft regelmatig contact met beide chefs BPZ van de Bovenwinden en met de rechercheur op Sint Eustatius. Deze twee chefs hebben ook tweewekelijks via video conference recherche-overleg met onder anderen het hoofd Opsporing, de chef Opsporing en de twee zaaksofficieren. Het gevoel dat de Bovenwinden in de steek worden gelaten door Bonaire is volgens degenen die de Raad daarover heeft bevraagd inmiddels wel verleden tijd.
In grotere opsporingszaken blijven de Bovenwinden afhankelijk van hulp. Deze wordt geboden door de collega's op Bonaire, door het RST of door de NP. De minister heeft naar aanleiding van het rapport van de Raad van 2013 aangekondigd dat de samenwerking met het politiekorps van Sint Maarten (KPSXM) zou worden versterkt. In het jaarplan van het KPCN voor 2014 staat dat het KPCN en het KPSXM in dat verband een convenant zouden sluiten over de verlening van bijstand. Begin 2016 was er nog geen sprake van zo'n convenant en de samenwerking tussen de politie op de Bovenwinden en die van Sint Maarten was beperkt.
De Raad stelt op basis van de uitkomsten van dit review-onderzoek vast dat het KPCN sinds het rapport van 2013 heeft geïnvesteerd in de versterking van de opsporing op de Bovenwinden. Op verschillende punten, zoals de opsporingscapaciteit en de aansturing vanuit Bonaire, is duidelijk vooruitgang geboekt. Een belangrijk knelpunt is volgens de Raad nog wel dat de ondersteuning door de partners onvoldoende is geborgd.

3.2 Informatiemanagement

3.2.1 Belang informatiemanagement en gebruik ActPol

Tijdens het onderzoek in 2012 maakten lang niet alle medewerkers van de afdeling Opsporing gebruik van het – voor alle medewerkers van het korps toegankelijke – bedrijfsprocessensysteem ActPol. Onder andere de gebruiksonvriendelijkheid werd genoemd als argument om buiten het systeem om te werken. Bovendien ontbrak een opsporingsmodule. Het management van het korps stuurde ook nauwelijks op het gebruik van ActPol. Gevolg van het niet-consequent werken in ActPol was dat het korps niet kon beschikken over complete en betrouwbare informatie. De Raad deed de korpschef daarom de aanbeveling ervoor te zorgen dat alle betrokken medewerkers het belang beseffen van goed informatiemanagement en van de rol

die men daarin vervult, om ervoor te zorgen dat zij kunnen werken met ActPol en om actief te sturen op het gebruik van ActPol.
Sinds het onderzoek van de Raad van 2012 heeft het KPCN op dit punt veel vooruitgang geboekt. Alle medewerkers hebben een cursus ActPol gevolgd waarbij ook aandacht werd besteed aan het belang van informatiemanagement en van een consequent gebruik van dit systeem. De leiding van de afdeling Opsporing is daar ook nadrukkelijk op gaan sturen. Bovendien is in 2015 een recherchemodule beschikbaar gekomen. De discipline om alle opsporingsinformatie in ActPol in te voeren, is sterk toegenomen.

3.2.2 Bezetting Infodesk

Tijdens het onderzoek in 2012 was de Infodesk onderbezet. Als gevolg van opleidingen van medewerkers en het bestaan van een vacature duurde de beantwoording door de Infodesk van bevragingen vanuit de afdeling Opsporing te lang. Daarom deed de Raad de aanbeveling om te zorgen voor een voldoende bezetting van de Infodesk.
Tijdens het review-onderzoek bleek de Infodesk nog steeds onderbezet te zijn. Van de 5,5 fte's die de Infodesk volgens het inrichtingsplan telt, waren er slechts vier bezet. In de bezetting ontbraken 1 fte informatierechercheur en 0,5 fte informatiemedewerker. Onder andere door bijstand van de KMar slaagt de Infodesk er desondanks wel in tijdig te reageren op bevragingen.
De Raad stelt vast dat de ontwikkeling van het KPCN naar een informatiegestuurde organisatie wordt vertraagd door de onderbezetting bij de Informatie-afdeling van het korps. Daar komt nog bij dat het korps behoefte heeft aan het aantrekken van een fulltime gegevensbeheerder. Het inrichtingsplan voorziet daar niet in.

3.2.3 Informatiemanagement Bovenwinden

De Raad stelde tijdens zijn vorige onderzoek vast dat Sint Eustatius en Saba in de praktijk geen deel uitmaakten van het informatiemanagement van het KPCN. De medewerkers op de Bovenwinden werkten met een eigen informatiesysteem en maakten geen gebruik van ActPol. Ook maakten zij geen gebruik van de Infodesk op Bonaire.
De Raad deed daarom de aanbeveling ervoor te zorgen dat Sint Eustatius en Saba nadrukkelijk worden betrokken bij het informatiemanagement van het KPCN.
Uit het review-onderzoek is gebleken dat ook de medewerkers op de Bovenwinden zijn gaan werken in ActPol, waardoor hun collega's op Bonaire nu ook toegang hebben tot informatie van de Bovenwinden.
De informatie-uitwisseling tussen Bonaire en Sint Eustatius is verbeterd ten opzichte van de situatie in 2012 maar lijkt nog wel voor verbetering vatbaar. Zo zijn de technische verbindingen tussen Bonaire en de Bovenwinden soms niet goed waardoor men elkaar niet kan bereiken. Overigens is men op Sint Eustatius niet tevreden over de informatieverstrekking door de Infodesk omdat die vaak geen antwoord heeft op de gestelde vragen. Daarom bevraagt men de Infodesk zelden.

3.3 Ter afsluiting

Het aantal inwoners op Bonaire is sinds 2012 fors toegenomen, van ruim 15.000 tot meer dan 19.000, en de vormen van criminaliteit veranderen. De partners in de justitiële keten moeten zich steeds de vraag stellen of zij nog 'de goede dingen doen' en of hun organisaties daarop zijn toegerust. Het KPCN is opgezet op basis van een inrichtingsplan uit 2009. Volgens de Raad moet het, wanneer blijkt dat er behoefte is aan functies waarin dat plan niet voorziet, mogelijk zijn die functies in te vullen. Meer in het algemeen vraagt de Raad zich af of het niet tijd is om na te gaan

of er vanwege gewijzigde omstandigheden en/of veranderde inzichten reden is het inrichtingsplan te herzien. De Raad doet daartoe een aanbeveling.

4 Conclusies

Ten aanzien van de organisatie, inrichting en sturing

1 De Raad stelt vast dat het KPCN zijn aanbeveling over het treffen van maatregelen met betrekking tot het geconstateerde sturingsprobleem heeft opgevolgd en dat een en ander heeft geleid tot een verbeterde aansturing binnen de afdeling Opsporing.

2 De Raad stelt vast dat het KPCN zijn aanbeveling over het op sterkte brengen van de afdeling PGO niet heeft overgenomen maar is overgegaan tot samenvoeging van de afdelingen IGO en PGO is overgegaan. Het in 2013 vastgestelde capaciteitstekort is echter nog steeds actueel. De verwachting van de minister dat het KPCN in 2015 op sterkte zou zijn, is niet uitgekomen.

3 Het KPCN heeft de aanbeveling van de Raad ten aanzien van de opsporing op Sint Eustatius en Saba opgevolgd door verbetering van de aansturing en door de permanente aanwezigheid van een rechercheur op Sint Eustatius.

4 Bijzondere aandacht is nodig voor de borging van sturingsinstrumenten en sturingsprocessen bij de afdeling Opsporing alsmede van afspraken met partners over de verlening van hulp.

Ten aanzien van het informatiemanagement

5 De Raad stelt vast dat het KPCN zijn aanbevelingen over de betekenis van informatiemanagement en over het gebruik van ActPol heeft opgevolgd.

6 Het KPCN heeft de aanbeveling van de Raad over de bezetting van de Infodesk niet opgevolgd: de Infodesk komt nog 1,5 fte tekort.

7 De Raad stelt vast dat de politie op de Bovenwinden inmiddels ook werkt in ActPol en daardoor een bijdrage levert aan het informatiemanagement van het KPCN. De samenwerking met de Infodesk op Bonaire is nog wel een punt van aandacht.

5 Aanbevelingen

De Raad sluit zijn rapport af met enkele aanbevelingen. Deze zijn, overeenkomstig artikel 30, derde lid, van de Rijkswet Raad voor rechtshandhaving, gericht aan de minister van Veiligheid en Justitie maar zij liggen primair op het terrein van de korpschef van het KPCN.

De aanbevelingen luiden als volgt:

1 Zorg voor borging van het proces van aansturing van de afdeling Opsporing. Beschrijf daartoe de sturing (briefings, recherche-overleggen, rol coördinatoren) en stel die beschrijvingen vast.

2 Ga door met de opbouw van de afdeling Opsporing en van de Infodesk en stel alles in het werk om deze op de geplande sterkte te krijgen.

3 Maak heldere werkafspraken met andere korpsen, in het bijzonder de NP, over de verlening van hulp en leg deze afspraken vast.

4 Ga op basis van actuele gegevens en inzichten na of er reden is het inrichtingsplan voor het KPCN, zoals dat in 2009 is vastgesteld, aan te passen.

1 Inleiding

1.1 Aanleiding, doel en centrale onderzoeksvraag

Aanleiding
De Raad voor de rechtshandhaving (hierna: de Raad) is belast met de algemene inspectie van de organisaties van de justitiële keten op Bonaire, Sint Eustatius en Saba (hierna: BES-eilanden), Curaçao en Sint Maarten. De Raad kijkt daarbij naar de effectiviteit, de kwaliteit van de taakuitoefening en het beheer. Daarnaast is de Raad belast met de algemene inspectie van de kwaliteit en effectiviteit van de justitiële samenwerking tussen de BES-eilanden, Curaçao en Sint Maarten. De Raad heeft in zijn Jaarplan 2016 vastgelegd welke onderzoeken hij in dat jaar zal uitvoeren. Een van die onderzoeken is een review-onderzoek naar het opsporingsproces door de recherche. Dit review-onderzoek is een vervolg op eerder onderzoek van de Raad over het opsporingsproces door de recherche, dat de Raad in 2012 heeft uitgevoerd bij de politiekorpsen van de drie landen. De Raad heeft zijn rapporten van die onderzoeken in 2013 afgerond en aangeboden aan de respectievelijke ministers van (Veiligheid en) Justitie. In dit review-onderzoek toetst de Raad of opvolging is gegeven aan de aanbevelingen zoals die zijn opgenomen in bedoelde rapporten. Dit rapport gaat uitsluitend over de opvolging van de aanbevelingen die betrekking hebben op het opsporingsproces door de recherche van het Korps Politie Caribisch Nederland (KPCN). Die aanbevelingen staan in het rapport 'Het opsporingsproces door de recherche op Bonaire, Sint Eustatius en Saba' van de Raad van april 2013; zij zijn gericht aan de minister van Veiligheid en Justitie (VenJ) en aan de korpschef van het KPCN. De minister van VenJ heeft dit rapport op 16 september 2013 aangeboden aan de Tweede Kamer. In zijn aanbiedingsbrief aan de Tweede Kamer gaf de minister aan dat hij de conclusies van de Raad ten aanzien van het opsporingsproces op de BES-eilanden ten volle onderschreef en dat hij al was begonnen met de invulling ervan.

Doel
Door middel van dit vervolgonderzoek wil de Raad in beeld brengen op welke wijze opvolging is gegeven aan zijn aanbevelingen over het opsporingsproces van de recherche op de BES-eilanden en welke knelpunten zich daarbij eventueel voordoen. De Raad wil met dit onderzoek een bijdrage leveren aan de kwaliteit van dat opsporingsproces.

Centrale onderzoeksvraag
De centrale onderzoeksvraag luidt als volgt:

Op welke wijze is opvolging gegeven aan de door de Raad voor de rechtshandhaving geformuleerde aanbevelingen ten aanzien van het opsporingsproces door de recherche op Bonaire, Sint Eustatius en Saba?

1.2 Afbakening

Dit review-onderzoek gaat over de opvolging van de aanbevelingen die de Raad in 2013 ten aanzien van het opsporingsproces door de recherche op de BES-eilanden heeft gedaan. Dit review-onderzoek is niet een herhalingsonderzoek waarbij de Raad alle aspecten van het opsporingsproces opnieuw heeft bekeken en beoordeeld. De Raad is in dit onderzoek nagegaan of naar aanleiding van zijn aanbevelingen maatregelen zijn aangekondigd en of deze maatregelen zijn geïmplementeerd.

Onder implementatie van maatregelen verstaat de Raad dat concrete acties zijn geformuleerd, dat die acties zijn ingevoerd en dat ze ook worden uitgevoerd. De Raad besteedt daarbij ook aandacht aan de vraag of de getroffen maatregelen in de praktijk uitvoerbaar zijn en of zij het beoogde effect hebben. Het gaat, anders gezegd, om de opzet, het bestaan en de werking van die maatregelen.

Omdat tijdens dit review-onderzoek naar voren kwam dat er, anders dan de Raad tijdens zijn onderzoek in 2012 vaststelde, knelpunten zijn bij de Forensische Opsporing (FO), heeft de Raad besloten ook aandacht te besteden aan dit onderdeel van de afdeling Opsporing.

1.3 Toetsingskader

De Raad onderzoekt en beoordeelt de opvolging van zijn aanbevelingen; die aanbevelingen vormen daarmee het toetsingskader voor dit onderzoek. Bij de beoordeling van de wijze waarop invulling is gegeven aan die aanbevelingen betrekt de Raad ook relevante beleidsdocumenten. Deze documenten zijn genoemd in bijlage 2.

1.4 Aanpak onderzoek

Voor dit onderzoek heeft de Raad deskresearch verricht en interviews afgenomen. Voor zijn deskresearch heeft de Raad naast de informatie die via openbare bronnen is te verkrijgen relevante documenten opgevraagd bij het ministerie van VenJ en bij het KPCN.
Mede aan de hand van deze informatie zijn vervolgens interviewvragen opgesteld. De Raad heeft de interviews afgenomen in de eerste twee maanden van 2016. Van elk gesprek heeft de Raad een gespreksverslag opgesteld dat hij ter fiattering heeft voorgelegd aan de betrokken respondent. Naar aanleiding van de informatie die de Raad ontving van medewerkers van het KPCN en van het OM BES is in maart 2016 nog een gesprek gevoerd met een medewerker van het Nederlands Forensisch Instituut (NFI).
Alvorens dit rapport vast te stellen heeft de Raad, overeenkomstig het gestelde in artikel 30 van de Rijkswet Raad voor de rechtshandhaving, het concept-rapport voorgelegd aan het KPCN, aan het OM BES en aan de minister van Veiligheid en Justitie (Directoraat-Generaal Politie). De ontvangen reacties zijn verwerkt in dit rapport.

1.5 Leeswijzer

In hoofdstuk 2 behandelt de Raad de aanbevelingen uit zijn rapport van 2013 een voor een. De Raad begint elke paragraaf met een korte beschrijving van de uitkomsten van zijn onderzoek uit 2012, gevolgd door een weergave van de daarop gebaseerde aanbeveling. Daarna beschrijft de Raad de ontwikkelingen en de stand van zaken zoals hij die tijdens dit review-onderzoek heeft vastgesteld. In de laatste paragraaf van dit hoofdstuk besteedt de Raad aandacht aan het onderdeel Forensische Opsporing van het KPCN.
Hoofdstuk 3 bevat een analyse van de bevindingen; de conclusies en de aanbevelingen staan in hoofdstuk 4.
De bijlagen bevatten een overzicht van de geïnterviewde functionarissen (bijlage 1) en een overzicht van geraadpleegde documenten (bijlage 2).

2 Bevindingen

2.1 Inleiding

Het rapport van de Raad over het opsporingsproces door de recherche op de BES-eilanden bevat drie aanbevelingen over de organisatie, de inrichting en de sturing van dat opsporingsproces. Die drie aanbevelingen zijn gericht aan de minister van Veiligheid en Justitie en aan de korpschef van het KPCN. Daarnaast bevat het rapport een algemene aanbeveling over het informatiemanagement, gericht aan de korpschef. Deze aanbeveling bevat vier verschillende aspecten.
De Raad behandelt hieronder in paragraaf 2.2. de aanbevelingen over de organisatie, de inrichting en de sturing van het opsporingsproces en vervolgens in paragraaf 2.3. die over het informatiemanagement.

2.2 Organisatie, inrichting en sturing

2.2.1 Aanbeveling 1: sturing IGO

Aanleiding
In zijn onderzoek van 2012 benoemde de Raad een groot aantal problemen rond het functioneren van de afdeling Incident Gerichte Opsporing (IGO).[1] In algemene zin stelde de Raad vast dat nauwelijks sprake was van een vruchtbare samenwerking en wisselwerking tussen de afdeling IGO en andere onderdelen van het KPCN. De Raad constateerde bij IGO een intern gerichte houding waardoor de rechercheurs van IGO weinig oog hadden voor de organisatiebelangen en vooral op zichzelf waren gefocust. Bijkomend probleem was dat de interne samenwerking tussen lokale rechercheurs en rechercheurs uit Nederland niet soepel verliep. Een ander knelpunt werd gevormd door gebrekkige samenwerking tussen de onder IGO vallende eenheden Jeugd- en Zedenzaken (JZZ) en Forensische Opsporing (FO) en de recherche op bijvoorbeeld het punt van informatiedeling.
De toewijzing van zaken aan ofwel de Basis Politiezorg (BPZ) ofwel IGO vond niet plaats volgens de gemaakte afspraken. Binnen het KPCN was weliswaar afgesproken dat IGO vanaf medio 2012 de zogenoemde 'zes-uurszaken' zou oppakken maar in de praktijk bleek dat vaak niet te gebeuren.
Voorts stelde Raad vast dat zowel de toedeling van zaken als de start van onderzoeken binnen IGO ongestructureerd en chaotisch plaatsvond; de selectie van

[1] In het Inrichtingsplan Korps BES (2009) staat dat het KPCN beschikt over een onderdeel Opsporing (onder leiding van een hoofd Opsporing); dit onderdeel Opsporing bestaat uit twee afdelingen, namelijk een afdeling IGO (Incident Gerichte Opsporing) en een afdeling PGO (Probleem Gerichte Opsporing) met beide een chef (de chef IGO en de chef PGO). De eenheden FO (Forensische Opsporing) en JZZ (Jeugd- en zedenzaken) vallen volgens dit inrichtingsplan onder IGO, de eenheden ZwaCri (Zware Criminaliteit) en Opsporingsondersteuning onder PGO.
De afdeling IGO richt zich volgens het inrichtingsplan vooral op 'brengzaken' – dat zijn zaken die door bijvoorbeeld een melding of een aangifte bij de politie terecht komen – met een relatief korte doorlooptijd, zoals de zogenoemde 'zes-uurszaken'. Veelal gaat het om vormen van veel voorkomende criminaliteit, zoals vermogens-, gewelds- en verkeersdelicten. De afdeling PGO richt zich juist op 'haalzaken' met een vaak relatief lange doorlooptijd; het gaat daarbij om projectmatige opsporing die volgt op de constatering van stelselmatige vormen van criminaliteit die een ernstige inbreuk vormen op de veiligheid en/of de leefbaarheid.

zaken en vervolgens de toedeling aan rechercheurs werden vooral door het toeval bepaald. Er was weinig zicht op lopende zaken; daardoor was er ook onvoldoende zicht op de inzet van de beschikbare capaciteit bij IGO. Dit probleem speelde ook in het vervolgtraject, tijdens het feitelijke opsporingsonderzoek. In de praktijk bleek het OM meer zicht op de stand van zaken in onderzoeken en noodzakelijke vervolgstappen te hebben dan de rechercheurs, de chef IGO of het hoofd Opsporing. In de praktijk was het dan ook vooral het OM dat de organisatie van het opsporingsproces binnen IGO bepaalde.
De Raad stelde in zijn analyse vast dat al deze problemen in belangrijke mate samenhingen met een gebrek aan sturing binnen de afdeling IGO.

De Raad formuleerde in verband met het voorgaande de volgende aanbeveling aan de minister en aan de korpschef:

Tref op korte termijn maatregelen met betrekking tot het geconstateerde sturingsprobleem binnen de afdeling IGO. Verbeter de operationele aansturing.

Opvolging aanbeveling
In zijn reactie op het rapport deelde de minister mee dat *'het oplossen van de met elkaar samenhangende problemen rond het leiderschap en de sturing binnen de recherche heeft geleid tot enkele cruciale personele mutaties eind 2012. Dat heeft enige tijd geduurd omdat maatregelen op personeel vlak nu eenmaal zorgvuldigheid vergen.'*

Uit dit review-onderzoek van de Raad is naar voren gekomen dat het toenmalige hoofd Opsporing en de toenmalige chef IGO inmiddels andere functies binnen het korps hebben gekregen. De afdelingen IGO en PGO zijn samengevoegd[2] en de toenmalige chef PGO vervult nu de functie van chef Opsporing. Wel is het de bedoeling dat er nog een tweede chef Opsporing bij komt. De twee chefs Opsporing zullen dan gezamenlijk, onder leiding van het hoofd Opsporing, de dagelijkse werkzaamheden van de afdeling Opsporing aansturen.
Het huidige hoofd Opsporing is in het voorjaar van 2015 aangetreden. Het gaat om een politieambtenaar van de Nationale Politie die voor een periode van enkele jaren bij het KPCN is gedetacheerd. Tot zijn taken behoort ook het inwerken van zijn opvolger. Overigens was tijdens het onderzoek niet bekend wanneer er een opvolger voor het huidige hoofd Opsporing zal aantreden, en daarmee evenmin tot wanneer dit hoofd die functie zal vervullen.

De respondenten van het KPCN toonden zich over het algemeen positief over de ontwikkeling van de aansturing van de afdeling Opsporing. Met name sinds het aantreden van het huidige hoofd, zo werd door verschillende respondenten opgemerkt, is deze aansturing verbeterd en is de aansturingslijn voor een ieder binnen de opsporing duidelijk. De vijf coördinatoren (senior rechercheurs) hebben een meer prominente rol gekregen bij de verdeling van het werk en bij de coördinatie van de dagelijkse werkzaamheden. De operationele aansturing van de opsporing ligt minder dan voorheen bij het OM.

Er wordt iedere ochtend voor alle medewerkers van de afdeling Opsporing een briefing gehouden en met het OM vindt, onder voorzitterschap van het hoofd Opsporing of van de chef Opsporing, wekelijks recherche-overleg plaats over alle

[2] Zie hierover ook onder 2.2.2.

lopende zaken. Aan dit overleg nemen naast het hoofd en de chef Opsporing de twee zaaksofficieren deel, alsmede de vijf coördinatoren. Voor Jeugd- en Zedenzaken (JZZ) is er wekelijks soortgelijk overleg.

Verschillende respondenten merken op dat de sfeer bij de afdeling Opsporing inmiddels beter is dan ten tijde van het vorige onderzoek van de Raad (2012). Enkele respondenten wijzen er nog op dat de verbetering van de aansturing sterk afhankelijk is van de huidige functionaris (hoofd Opsporing).

Volgens het OM is de verbetering van de aansturing bij de afdeling Opsporing wel vertraagd door de personele wisselingen bij die afdeling en door de werkdruk bij het korps. Met name voor het onderzoek naar de dubbele moord op Bonaire in januari 2014[3] was veel recherchecapaciteit nodig. De al in gang gezette ontwikkelingen stagneerden daardoor. Het OM wijst er daarbij op dat de sturing bij de afdeling Opsporing nog niet geheel op orde is; volgens het OM is er sprake van een overgangssituatie. Het OM wil vooral tactisch afstemmen met het KPCN en sturen op strategie en op opsporingsmiddelen, de operationele sturing moet een taak van het korps zelf zijn. Volgens het OM was begin 2016 nog niet de situatie bereikt waarin het OM het korps op het punt van die sturing geheel kan loslaten. In algemene zin is het OM van mening dat er bij de afdeling Opsporing te veel zaken tegelijkertijd lopen; er bestaat geen goed beeld van het aantal lopende zaken en door het grote aantal zaken is het volgens het OM onmogelijk om goed te sturen.

2.2.2 Aanbeveling 2: omvang formatie PGO

Aanleiding
De Raad constateerde in zijn rapport van 2013 dat zowel respondenten vanuit het KPCN als van daarbuiten zich positief uitlieten over de afdeling PGO. Men noemde de afdeling goed georganiseerd, aanspreekbaar en professioneel en men was goed te spreken over de kwaliteit van de opsporingswerkzaamheden van deze afdeling. PGO werkte in de praktijk veel samen met de KMar en bood, waar mogelijk, ondersteuning aan de afdeling IGO wanneer die daar om vroeg. De afdeling PGO kampte in 2012 echter met een gebrek aan capaciteit; als gevolg daarvan konden bepaalde thema's niet aan de orde komen, hetgeen men als een probleem ervoer. De Raad stelde vast dat de afdeling PGO in 2012, inclusief haar chef, zes medewerkers (fte's) telde, terwijl in de beleidsplannen was uitgegaan van een bezetting van zeventien fte's.[4] Dit betekent dat de bezettingsgraad slechts 35% bedroeg. De Raad stelde in dat verband het volgende:

'Door een gebrek aan menskracht kan slechts een (zeer) beperkt aantal onderzoeken worden uitgevoerd. Dit heeft gevolgen voor de 'slagkracht' van de organisatie die zich richt op de aanpak van zware criminaliteit. Deze slagkracht is binnen het KPCN nu zodanig beperkt, dat er vraagtekens gezet kunnen worden bij de effectiviteit van het projectmatig opsporen van strafbare feiten op de BES.'

In verband hiermee deed de Raad de volgende aanbeveling aan de minister en aan de korpschef:

Breng de afdeling PGO op korte termijn met behulp van een stappenplan op de afgesproken sterkte zodat deze afdeling over voldoende slagkracht beschikt.

[3] De zaak 'Country Garden'.
[4] Organisatie- en formatierapport politiekorps BES, versie 24 september 2010.

Opvolging aanbeveling
In zijn reactie op het rapport noemde de minister de capaciteitsproblemen van het KPCN, met name bij IGO, een permanent aandachtspunt. Eerder, in februari 2012, had hij de Tweede Kamer al laten weten dat het nog ongeveer drie jaar zou vergen voordat het KPCN op sterkte zou zijn.

In het Jaarverslag 2013 van het KPCN staat dat de afdeling Opsporing in 2013 is gegroeid naar een sterkte van 26 fte's.

Zoals hiervoor onder 2.2.2. al is aangegeven, zijn de afdelingen PGO en IGO samengevoegd. Om redenen van efficiëntie en effectiviteit heeft de leiding van het KPCN daartoe in 2015 besloten. De dagelijkse leiding berust sindsdien bij de chef Opsporing. In het kader van het onderzoek van de Raad noemden medewerkers van het KPCN als voordelen van deze samenvoeging onder andere de mogelijkheid van een meer taakgerichte inzet van de medewerkers en een meer efficiënte sturing op die inzet. Ook noemden zij als voordelen een afwisselender werkpakket voor de medewerkers en een betere onderlinge samenwerking. In dat verband is ook van belang dat de medewerkers van de voormalige afdelingen IGO en PGO inmiddels, anders dan voorheen, in hetzelfde gebouw (het nieuwe politiebureau) werkzaam zijn.

Uit het onderzoek van de Raad is voorts naar voren gekomen dat de afdeling PGO volgens het OM begin 2014 vanwege haar beperkte bezetting al niet veel meer was dan 'een lege huls' en dat het OM eerder al had aangedrongen op samenvoeging. Volgens het OM werkt het opdelen van een afdeling in verschillende teams niet bij een klein korps als het KPCN.

Volgens het Inrichtingsplan Korps BES van november 2009 heeft de afdeling Opsporing een formatie van 34 fte's. In dit inrichtingsplan staat ook dat de feitelijke bezetting minimaal 75% van de geplande formatie moet bedragen. In het Jaarverslag 2013 van het KPCN staat dat de afdeling Opsporing in 2013 is gegroeid naar een sterkte van 26 fte's.
Begin 2016 bestond de bezetting uit 17 fte's. De bezetting bestond op dat moment uit:

- hoofd Opsporing;
- 1 chef Opsporing;
- 15 rechercheurs (van wie 5 senior-rechercheur/coördinator).

Voor wat betreft de 15 rechercheurs is de verdeling als volgt:

- 1 rechercheur Bovenwinden;
- 3 rechercheurs JZZ;
- 2 rechercheurs FO;
- 9 rechercheurs IGO/PGO.

Twee van de vijftien rechercheurs zijn vanuit de KMar gedetacheerd bij het KPCN.[5]

Ten aanzien van de onderbezetting van de afdeling Opsporing deelde een van de respondenten van het KPCN het volgende mee:

[5] Volgens de afspraken hadden er eigenlijk zes rechercheurs vanuit de KMar bij het KPCN gedetacheerd moeten zijn.

'Het is moeilijk de vacante functies te vervullen. Rechercheurs vind je niet zomaar, je hebt mensen nodig uit de politiepraktijk, zij zijn doorgaans afkomstig uit de BPZ. Bij het KPCN zijn er twee jaar lang geen aspiranten bij de BPZ ingestroomd door een opleidingsdip. Daardoor stagneert de doorstroming binnen het korps, het hele korps heeft er last van gehad. Het heeft geen zin heeft zomaar rechercheurs in Nederland te werven want als een rechercheur het Papiaments of Spaans niet beheerst, kan hij niet zo veel betekenen voor de opsporing op de BES. Zo iemand kan je bijvoorbeeld niet inzetten voor tappen of voor het afnemen van verhoren. Afgezien daarvan kan de afdeling natuurlijk ook niet in een keer een groot aantal nieuwe rechercheurs laten indalen, zij moeten immers goed worden begeleid.'

Voorts werd er vanuit het korps op gewezen dat het in deze fase van het korps heel belangrijk is dat aan te trekken mensen ook bekend zijn met de cultuur in de Cariben. Daar komt nog bij dat de korpsen van Caribisch Nederland, van Curaçao, van Aruba en van Sint Maarten vanwege de schaarste aan goed lokaal personeel een 'herenakkoord' hebben gesloten dat erop neerkomt dat zij niet zomaar personeel bij elkaar werven.

Naar verwachting zullen er in 2016 negen aspiranten instromen bij de BPZ. Er zal wat lucht ontstaan als er dan een paar medewerkers vanuit de BPZ doorstromen naar de afdeling Opsporing.

Het Directoraat-Generaal Politie (DGPol) wees er in de wederhoorfase onder meer op dat het KPCN in Nederland kan werven waarbij dan wordt geïnvesteerd in een taalcursus vooraf, en dat bedoeld 'herenakkoord' niet betekent dat het korps niet zou mogen werven bij de andere korpsen.

Een consequentie van de beperkte capaciteit bij de afdeling Opsporing is dat er keuzes moeten worden gemaakt, prioriteiten moeten worden gesteld en dat er soms externe hulp nodig is. Het OM noemt het overigens een goede zaak dat het korps zich nu realiseert dat het niet alles kan oppakken en dat er nu draagvlak is voor het maken van keuzes. Voorheen ontbrak het daar volgens het OM aan. De zaak Country Garden – de naam van het opsporingsonderzoek naar aanleiding van een dubbele moord op Bonaire in januari 2014 – heeft daarbij een katalyserende rol gespeeld.

Wat betreft de inschakeling van externe hulp gaat het vooral om het RST en de KMar, alsmede de NP, en de politiekorpsen van Curaçao, van Aruba en van Sint Maarten.
Met het RST en de KMar wordt structureel samengewerkt, met de genoemde korpsen meer op ad-hoc-basis. De leiding van het KPCN heeft goede banden met die andere korpsen en doorgaans ontvangt het KPCN hulp wanneer het daar om vraagt. Dat gebeurt dan op basis van de Rijkswet politie van Curaçao, van Sint Maarten en van Bonaire, Sint Eustatius en Saba (de Rijkswet politie) dan wel het Statuut voor het Koninkrijk der Nederlanden.
Een eerdere poging om nadere afspraken vast te leggen, is gestrand. Het voormalige hoofd Opsporing van het KPCN heeft in samenwerking met vertegenwoordigers van de korpsen van Aruba, Curaçao en Sint Maarten een document opgesteld voor onderlinge hulp in geval van de inzet van een Team Grootschalige Opsporing (TGO). Dat document is echter nooit vastgesteld.
Wel wordt er met het oog op de borging van bijstand voor TGO's en voor specialistische ondersteuning gedacht aan het opstellen van service level agreements (sla's). Vanuit de korpsbeheerder is daar al overleg over gevoerd met de NP. Het OM benadrukt dat de BES-eilanden, als onderdeel van Nederland, een andere positie innemen dan de andere landen van het Koninkrijk. Het OM noemt de

'politieke en morele verantwoordelijkheid om extra zorg te geven aan de BES-eilanden evident'. Volgens het OM is het dringend nodig dat er structurele afspraken komen op basis van een analyse van wat het KPCN wel en niet zelf aan kan.

2.2.3 Aanbeveling 3: opsporing Bovenwinden

Aanleiding
De Raad noemde in zijn rapport van 2013 de opsporing op Sint Eustatius en op Saba binnen het KPCN een 'ondergeschoven kindje'. Bij de inrichting van KPCN was ervoor gekozen geen aparte rechercheafdeling op deze eilanden op te zetten. De medewerkers van de BPZ op deze eilanden beschikken volgens het inrichtingsplan over voldoende kennis en vaardigheden om relatief eenvoudige opsporingsonderzoeken te verrichten. Voor grotere onderzoeken zouden zij volgens het inrichtingsplan ondersteuning krijgen vanuit Bonaire, van de KMar, of van korpsen in de regio of eventueel van de NP. De Raad stelde echter vast dat die steun maar in beperkte mate plaatsvond en samenwerking tussen de twee bovenwindse BES-eilanden en Sint Maarten heeft de Raad in het geheel niet waargenomen.
De wijze waarop de opsporing op deze twee eilanden in de praktijk vorm kreeg, had volgens de Raad meer weg van een 'noodverband' dan van een structureel vormgegeven opsporingsorganisatie. Het ontbreken van de benodigde middelen en kennis ter plaatse leidde tot een inefficiënt en ineffectief opsporingsproces. Veel rechercheonderzoeken werden niet opgepakt, of pas in een laat stadium met behulp van collega's van Bonaire. Dit alles hing nauw samen met een gebrek aan recherchecapaciteit op Sint Eustatius en op Saba. De Raad concludeerde dan ook dat er, gezien de situatie op dat moment, sprake was van grote risico's bij de inrichting van het opsporingsproces op deze twee eilanden. Volgens de Raad moet, indien het KPCN van mening blijft dat het niet nodig is daar een volwaardige rechercheafdeling op te zetten, in ieder geval worden voldaan aan de randvoorwaarden op het punt van samenwerking.

Aan zijn constateringen verbond de Raad de volgende aanbeveling:

> Neem de opsporing op Sint Eustatius en Saba onder de loep. Organiseer (de ondersteuning aan) het opsporingsproces op Sint Eustatius en Saba zodanig dat er minimaal wordt voldaan aan de ambities en doelstellingen van het jaarplan 2012.[6]

Opvolging aanbeveling
De minister gaf in zijn reactie op het rapport aan dat de geconstateerde knelpunten ten aanzien van de invulling van de recherchefunctie op Sint Eustatius en Saba een andere oplossing vergen. Voor de recherchefunctie op de bovenwindse eilanden is de inzet van de KMar van belang. De minister kondigde aan dat hij de Tweede Kamer later in dat jaar (2013) zou informeren over de uitkomsten van de evaluatie van die KMar-inzet. Daarnaast zou in 2014 bij de evaluatie van het inrichtingsplan van het KPCN worden bezien hoe de recherchefunctie op de beide bovenwindse eilanden beter kon worden geborgd. Om de recherchefunctie op een aanvaardbaar niveau te krijgen en te houden, zouden verschillende maatregelen worden genomen. De minister noemde in dat verband de detachering van één, ook op Saba

[6] Het jaarplan 2012 van het KPCN bevat in dit verband de volgende doelstelling: 'Bijstand aan rechercheonderzoeken op Saba en St. Eustatius bestaat in 2012, naast fysieke ondersteuning ter plaatse, ook uit coördinerende ondersteuning en sturing door een hoofd Opsporing op afstand.'

inzetbare, rechercheur op Sint Eustatius en versterking van de samenwerking met andere korpsen (politie Sint Maarten) en organisaties (RST en KMar) in de regio.

In het Jaarplan 2014 van het KPCN staat bij de doelstellingen voor 2014 het volgende:

'Gezamenlijk met het Korps Politie Sint Maarten (KPSXM) wordt een convenant opgesteld, waarin de afspraak wordt vastgelegd dat KPSXM op het gebied van forensische opsporing ondersteuning levert aan Saba en Sint Eustatius. Andersom levert KPCN in grote zaken forensische ondersteuning aan KPSXM'.

Recherche op Bovenwinden
Vanaf juli 2013 werd op roulatiebasis, steeds voor de duur van één maand, een rechercheur van het KPCN gedetacheerd op Sint Eustatius. Deze rechercheur bood ook opsporingsondersteuning aan Saba.
Sinds medio 2015 is een rechercheur van het KPCN fulltime en permanent geplaatst op Sint Eustatius. Deze rechercheur is ook inzetbaar voor Saba en houdt zich voornamelijk bezig met veel voorkomende criminaliteit ('VVC-zaken') en met midden-criminaliteit (MiCri).
Daarnaast is de duur van de detachering van medewerkers van de KMar op de Bovenwinden, die als BPZ-er ook opsporingswerkzaamheden in VVC-zaken verrichten, aangepast. De detacheringsduur is verlengd van voorheen zes maanden tot thans een jaar. Volgens respondenten van het KPCN draagt dit bij aan de continuïteit van hun inzet.
De werkdruk op Sint Eustatius wordt, als gevolg van roosterdruk, bij zowel de BPZ als de opsporing als hoog ervaren en Sint Eustatius zou graag zien dat er een tweede rechercheur bij komt.
Het OM wijst er nog op dat juist op de kleine bovenwindse eilanden een snelle en accurate afhandeling van zaken van groot belang is voor het vertrouwen in de politie en in justitie. Het OM ziet de plaatsing van een vaste rechercheur als een goede eerste zet, maar volgens het OM moet er meer gebeuren.

Aansturing
De dagelijkse aansturing van de rechercheur op Sint Eustatius vindt plaats door de teamchef BPZ op dat eiland, maar de chef Opsporing op Bonaire heeft zelf regelmatig contact met zowel de chefs BPZ op de Bovenwinden als de rechercheur op Sint Eustatius. In het kader van de aansturing van de Bovenwinden vindt eens in de twee weken via video conference recherche-overleg plaats tussen de twee zaaksofficieren, het hoofd en de chef Opsporing, alsmede de chefs BPZ van Sint Eustatius en van Saba.
Volgens verschillende respondenten vond er in het verleden slechts zeer beperkt communicatie plaats tussen de politie op de Bovenwinden, met name die op Sint Eustatius, en de politie op Bonaire en verliep de eigenlijke aansturing van de opsporing rechtstreeks tussen de politie op de Bovenwinden en het OM BES. Zowel respondenten van het KPCN als van het OM BES deelden in het kader van dit review-onderzoek mee dat de communicatie tussen de politie op de Bovenwinden en de politie op Bonaire inmiddels is verbeterd, maar volgens het OM komt het nog steeds voor dat het OM beter dan het hoofd Opsporing op de hoogte is van wat er op de Bovenwinden speelt.

Volgens respondenten van het KPCN op Bonaire en Sint Eustatius krijgt de opsporing op de Bovenwinden inmiddels meer aandacht dan voorheen en is het gevoel dat de Bovenwinden in de steek worden gelaten door Bonaire nu wel verleden tijd.

Bijstand
Voor grotere onderzoeken blijven de Bovenwinden afhankelijk van hulp. Zo zijn in april 2015 rechercheurs vanuit Bonaire voor langere tijd naar Saba gegaan in verband met het onderzoek naar de moord op een studente. Voor dit onderzoek (de zaak 'Hector') hebben ook het RST en de NP hulp geboden. Wat betreft versterking van de samenwerking met het korps van Sint Maarten, zoals door de minister genoemd in zijn beleidsreactie, waren volgens DGPol verdergaande structurele afspraken niet nodig omdat er inmiddels een rechercheur permanent op Sint Eustatius is geplaatst. Het is in het Jaarplan 2014 van het KPCN aangekondigde convenant met het KPSXM is niet tot stand gekomen en volgens DGPol ook niet nodig omdat de Rijkswet politie al in de verlening van bijstand voorziet.

2.3 Informatiemanagement

In zijn rapport deed de Raad de korpschef de algemene aanbeveling zorg te dragen voor een goed informatiemanagement[7], binnen het gehele opsporingsproces op de BES-eilanden.
In het verlengde van deze algemene aanbeveling formuleerde de Raad vier meer specifieke aanbevelingen.

2.3.1 Aanbevelingen 1 en 2: belang informatiemanagement en gebruik ActPol

Aanleiding
Voor een organisatie als het KPCN is een goede informatiehuishouding van essentieel belang. Het korps werkt met het bedrijfsprocessensysteem ActPol. Alle medewerkers van het korps hebben toegang tot dit systeem en zij worden geacht daadwerkelijk - en uitsluitend - met dat systeem te werken. Uit het rapport van de Raad van 2013 blijkt echter dat niet alle onderdelen van de opsporing gebruik maakten van ActPol. Zo verwerkten medewerkers van de afdeling IGO gegevens niet in ActPol maar in eigen Word-bestanden of Excel-sheets. Die gegevens waren daardoor niet beschikbaar voor collega's van het KPCN. Ook ontstonden er daardoor onvolledige overzichten van bijvoorbeeld de aantallen geregistreerde misdrijven. Verschillende medewerkers van de afdeling Opsporing noemden de gebruiksonvriendelijkheid van ActPol als argument om dat systeem niet te gebruiken. Daarnaast gaven zij aan dat er vanuit het management nauwelijks werd gestuurd op het gebruik van ActPol.
De Raad stelde vast dat door het niet-gebruiken van ActPol dossiers soms niet compleet waren en dat het door het ontbreken van een goed gevuld informatiesysteem niet mogelijk was verbanden te leggen tussen zaken en personen. Door het niet consequent vullen van het informatiesysteem kon men niet beschikken over complete en betrouwbare informatie

Deze bevindingen gaven de Raad aanleiding tot de volgende aanbevelingen aan de korpschef:

Zorg ervoor dat de betrokken functionarissen binnen het gehele opsporingsproces (dus ook op de werkvloer) het belang beseffen van goed informatiemanagement en de rol die men daarin vervult.

[7] Onder informatiemanagement verstaat de Raad: het proces van plannen, verwerven, creëren, opslaan, beheren, verspreiden, toegang bieden tot en gebruiken van informatie.

Zorg ervoor dat de betrokkenen bekend zijn met de werking van het informatiesysteem ActPol en dat er actief wordt gestuurd op het gebruik hiervan.

Opvolging aanbevelingen
In zijn beleidsreactie van september 2013 deelde de minister van Veiligheid en Justitie mee dat de opvolging van de aanbevelingen op het punt van het informatiemanagement zou worden uitgewerkt in het Jaarplan 2014 van het KPCN. In dat jaarplan staat in het hoofdstuk over de missie, de visie en de strategie van het korps als een van de vijf uitgangspunten om zijn doel te bereiken het volgende:

'*Het concept informatiegestuurde politie. Informatie is de belangrijkste steunpilaar in het politiewerk. Informatie inwinnen, analyseren en noodzakelijk en correct verspreiden is de basis van ons werk.*

In dit jaarplan is onder het kopje 'procesoverschrijdende doelstellingen' de volgende doelstelling voor 2014 geformuleerd:

'*ActPol is uitgebreid met een recherchemodule en voldoet aan de eisen van KPCN, zodat alle operationele afdelingen in ActPol kunnen werken. Er wordt actief gestuurd op het gebruik van ActPol door de chefs*.'

In april 2015 is een aangepaste versie van ActPol opgeleverd, inclusief een opsporingsmodule. Deze opsporingsmodule vraagt volgens het korps nog wel om aanpassingen. Het hoofd van de afdeling Opsporing heeft in 2015 nadrukkelijk bepaald dat alle medewerkers van zijn afdeling consequent in ActPol werken, ondanks de bekende ongemakken en tekortkomingen van het systeem. Het bedrijf ACTS is verantwoordelijk voor dit systeem. Het korps heeft aan dit bedrijf gevraagd om een aantal aanpassingen door te voeren.

Ook de afdeling Intake, Informatie en Operationele Ondersteuning (IIOO) heeft er bij de afdeling Opsporing op aangedrongen om alle informatie in ActPol in te voeren. Het hoofd van de afdeling IIOO stelt dat de gegevensuitwisseling tussen zijn afdeling en de afdeling Opsporing is verbeterd en dat de Infodesk daardoor betere en meer eenduidige gegevens ontvangt. Dit hoofd spreekt van een betere stroomlijning van de informatie.

Alle medewerkers van het KPCN, ook die op de bovenwindse eilanden, hebben inmiddels de cursus ActPol gevolgd. Deze cursus bestond uit een aantal scholingsdagen. Daarbij is ook aandacht besteed aan het belang van goed informatiemanagement en aan het belang van een consequent gebruik van het bedrijfsprocessensysteem ActPol.

De respondenten van het KPCN en van het OM BES deelden in het kader van dit onderzoek mee dat de leidinggevenden van de afdeling Opsporing er nadrukkelijk op sturen dat de medewerkers alle opsporingsinformatie in ActPol invoeren en dat de discipline om dat ook te doen sterk is toegenomen. Een nadeel is volgens een aantal respondenten wel dat het RST, dat structureel met de afdeling Opsporing van het KPCN samenwerkt, een ander informatiesysteem gebruikt, namelijk SUMM-IT. Overigens werken de korpsen van Sint Maarten en van Curaçao en een aantal ketenpartners ook met ActPol.

Voor het opstellen van managementoverzichten, de zogenoemde 'zicht-op-zaken-lijsten', werkt de afdeling Opsporing nog wel buiten ActPol om. Het systeem biedt daarvoor nog geen goede mogelijkheden. Op verzoek van het KPCN werkt ACTS aan

een coördinatie-module. Het KPCN wijst er overigens op dat de aanpassing van een dergelijk informatiesysteem een continue proces is. In dat verband wees een van de respondenten van het KPCN erop dat de ActPol-software wordt ontwikkeld op basis van de wensen van de gebruikers; dat betekent volgens hem dat men het systeem dan ook daadwerkelijk moet gebruiken. De afdeling Opsporing heeft zich bereid getoond om alle nieuwe releases verder te helpen ontwikkelen. In de praktijk ziet men ook dat dat werkt.

2.3.2 Aanbeveling 3: bezetting Infodesk

Aanleiding
Volgens het inrichtingsplan van het KPCN kent dit korps een afdeling Intake, Informatie en Operationele Ondersteuning (IIOO). Tot deze afdeling behoort de Infodesk, *'het centrale punt binnen het KPCN voor wat betreft informatie'*. De Infodesk maakt gebruik van ActPol maar heeft ook rechtstreekse toegang tot het registratiesysteem van Bonaire Road Services (BRS; voor het achterhalen van kentekenregistraties op naam) en tot het Border Management Systeem (BMS; voor gegevens van inkomende en vertrekkende reizigers). De medewerkers van de Infodesk kunnen daarnaast informatie uit systemen van de afdeling Bevolking van het openbaar lichaam en van de belastingdienst telefonisch of per e-mail opvragen. Uit het onderzoek van de Raad in 2012 kwam naar voren dat de Infodesk vooral bevragingen kreeg van de opsporingsafdelingen, in het bijzonder van IGO; de bevragingen betroffen met name kentekens en personalia. De Raad stelde vast dat de werkdruk bij de Infodesk hoog was:

'Door een vacante functie en door opleiding is de bezetting momenteel laag. Hierdoor kan niet altijd direct een antwoord worden gegeven op een bevraging, maar duurt dit soms een á twee dagen.'

In verband hiermee deed de Raad de korpschef de volgende aanbeveling:

Zorg ervoor dat er voldoende bezetting is binnen de Infodesk op Bonaire zodat men het werk conform de beoogde werkwijze kan uitvoeren.

Opvolging aanbeveling
In zijn Jaarplan 2014 heeft het KPCN aandacht besteed aan deze aanbeveling van de Raad. In dit jaarplan staat het volgende:

'Naar aanleiding van het eerder genoemde rapport van de Raad voor de Rechtshandhaving is de aanbeveling om de bezetting van de Informatie-unit op peil te brengen, zodat de beoogde werkwijze naar behoren uitgevoerd kan worden, opgevolgd. Dit heeft echter nog niet geresulteerd in het gewenste effect op de kwaliteitsverbetering. Door op het gebied van informatiemanagement samen te werken met ervaren partners kan een dergelijke kwaliteitsslag wel worden gemaakt.'

Uit het Eindrapport 'Inrichting en organisatie Brandweerkorps en Korps Politie Caribisch Nederland' van maart 2015 blijkt dat de bezetting van de afdeling IIOO begin 2015 7,5 fte's minder was dan volgens het inrichtingsplan was beoogd. Daarbij ging het onder andere om een tekort van 1,5 fte bij de Infodesk: 1,0 fte informatierechercheur en 0,5 fte informatiemedewerker.

In het kader van het review-onderzoek deelde het hoofd van de afdeling IIOO mee dat de Infodesk begin 2016 nog steeds onderbezet was. Volgens het inrichtingsplan telt de Infodesk 5,5 fte's:

- 1 chef;
- 2 informatierechercheurs;
- 1 analist;
- 1,5 informatiemedewerker.

Tijdens het onderzoek bedroeg de bezetting van de Infodesk 4,0 fte's; 1 fte informatierechercheur en 0,5 fte informatiemedewerker waren nog niet bezet. Het hoofd IIOO deelde in dat verband het volgende mee:

'Er is bewust voor gekozen deze vacatures momenteel niet op te vullen; als BPZ-ers zouden doorschuiven naar IIOO zouden er problemen ontstaan bij de BPZ en als van buiten zou worden geworven, zou dat intern onrust met zich mee brengen omdat er bij de BPZ mensen werken die graag de overstap naar de Infodesk zouden maken.'

Dit hoofd wees er op dat de Infodesk het door deze onderbezetting extra druk heeft maar dat de onderbezetting wordt opgevangen door de inschakeling van de KMar bij de Infodesk en dat, indien nodig, ook centralisten van de meldkamer kunnen worden ingezet. Wat betreft de bezetting van de Infodesk deelde hij voorts mee dat het ontbreken van een gegevensbeheerder een belangrijk knelpunt vormt. In het inrichtingsplan is voorzien in één fte voor de combinatiefunctie van applicatiebeheerder/gegevensbeheerder, maar volgens dit hoofd komt de betreffende functionaris al tijd tekort voor het applicatiebeheer. Daardoor komt hij al helemaal niet toe aan de invulling van de functie van gegevensbeheerder.

Dit hoofd wees er voorts op dat het concept van informatie-gestuurd samenwerken met de partners deels nog toekomstvisie is. Er wordt op informatiegebied al goed samenwerkt met de KMar maar de samenwerking met de Kustwacht en de Douane moet nog verder worden ontwikkeld.

In algemene zin merkte het OM op dat het informatiemanagement binnen het korps pas sinds kort goed wordt opgepakt. Volgens het OM begint bij het korps langzaam het besef door te dringen dat informatie-gestuurd werken noodzakelijk is, wat je van een informatie-organisatie mag verwachten en wat informatie-gestuurd werken eigenlijk inhoudt. Het gaat daarbij niet alleen om bezetting en capaciteit. Daarbij wees het OM erop dat de processen Informatie, BPZ en Opsporing afhankelijk zijn van elkaar. Als een van die processen achterblijft, zoals met het proces Informatie volgens het OM het geval is, heeft dat gevolgen voor de andere processen.

2.3.3 Aanbeveling 4: informatiemanagement Bovenwinden

Aanleiding
De Raad stelde tijdens zijn onderzoek in 2012 vast dat de KPCN-medewerkers op Sint Eustatius en Saba werkten met een eigen informatiesysteem, en geen gebruik maakten van ActPol. De collega's op Bonaire hadden niet automatisch toegang tot dat systeem. Door het niet invoeren van alle informatie in een centraal systeem was – mogelijk relevante – informatie niet toegankelijk voor de opsporing op de BES-eilanden, aldus de Raad.
Daarnaast bleek de Raad dat de Infodesk op Bonaire in theorie ook bevragingen doet voor de collega's op Sint Eustatius en Saba, maar dat dat in de praktijk niet gebeurt. Dat is niet alleen van invloed op het opsporingsproces op deze twee

eilanden maar ook op de samenwerking binnen het KPCN in het algemeen, aldus de Raad.
De Raad concludeerde dat er op Sint Eustatius en op Saba geen sprake was van informatiemanagement en dat de samenwerking tussen de drie eilanden op dit punt tekortschoot.

De Raad deed daarom de volgende aanbeveling aan de korpschef:

Zorg ervoor dat Sint Eustatius en Saba nadrukkelijk worden betrokken bij het informatiemanagement van het KPCN.

Opvolging aanbeveling
Zoals hiervoor onder 2.3.1. is aangegeven, is de discipline om consequent in ActPol te werken inmiddels aanzienlijk toegenomen bij de medewerkers van de afdeling Opsporing van het KPCN. Dit geldt ook voor de KPCN-medewerkers op Sint Eustatius en Saba. De collega's op Bonaire hebben daardoor ook toegang tot informatie van de Bovenwinden.

Het hoofd van de afdeling IIOO deelde in het kader van het review-onderzoek mee dat hij van mening is dat de verhouding tussen zijn afdeling en de Bovenwinden nog moet verbeteren. De plaatsing van een rechercheur op Sint Eustatius en de verlenging van de detachering van KMar-medewerkers op de Bovenwinden hebben er volgens hem nog niet toe geleid dat die verhouding nu beter is geworden. Overigens was hem niet bekend of vanuit de Bovenwinden informatieverzoeken aan de Infodesk binnenkomen. Vanuit Sint Eustatius werd daarover opgemerkt dat men de Infodesk op Bonaire nauwelijks benadert met vragen omdat men de ervaring heeft dat de Infodesk doorgaans niet in staat is de gestelde vragen adequaat te beantwoorden.

Het hoofd IIOO wees er voorts op dat door technische problemen, zoals het tijdelijk ontbreken van een goed functionerende internetverbinding, zijn afdeling niet altijd tijdig actuele gegevens van de Bovenwinden ontvangt. Om die reden kan de Infodesk, anders dan voor de collega's op Bonaire, voor de Bovenwinden niet de dagelijkse briefings verzorgen.

Het OM BES gaf aan dat het zich nog wel zorgen maakt over de opsporing op de Bovenwinden en benadrukte dat de communicatie van de Bovenwinden naar het KPCN op Bonaire nog goed op gang moet komen. Volgens de politie op Sint Eustatius speelt in dit verband dat de Bovenwinden als gevolg van matige technische verbindingen Bonaire soms slechts of niet kunnen bereiken. Als dat het geval is, worden de Bovenwinden wel eens gedwongen eigen keuzes te maken, maar volgens de politie op Sint Eustatius volgt er altijd een terugkoppeling naar de collega's op Bonaire.

2.4 Forensische Opsporing

In zijn rapport uit 2013 was de Raad positief over het functioneren van de FO, een onderdeel van de afdeling Opsporing:

'De afdeling FO heeft belangrijke vooruitgang geboekt in de afgelopen twee jaar. Dit wordt bevestigd door zowel bronnen binnen als buiten het KPCN. Daar waar eerder bij de FO de vakinhoudelijke kennis en professionaliteit tekortschoot en ook de noodzakelijke technische hulpmiddelen ontbraken, zijn inmiddels stappen voorwaarts gezet. Een geïnterviewde zegt hierover: 'De FO loopt goed, zij hebben steeds

meer middelen en er is nu een collega naar Nederland voor een opleiding. Daarnaast is er hier iemand werkzaam van het NFI uit Nederland. Hij helpt met de ontwikkeling van de FO hier. Ook is hier iemand van het Landelijk Team Forensische Opsporing (LTFO) geplaatst voor twee jaar, hij traint de collega's tijdens het werk; 'learning on the job'. Het gaat goed met de FO. Wanneer het gehele traject is afgerond, denk ik dat het KPCN een professionele FO heeft."

Tijdens het review-onderzoek vroegen het OM BES en verschillende respondenten van het KPCN nadrukkelijk om aandacht voor de FO. Volgens het inrichtingsplan kent de FO drie fte's, namelijk een coördinator, een medewerker en een assistent. Dit is volgens verschillende respondenten te weinig, waardoor de FO kwetsbaar is. Als voorbeeld werd het onderzoek in de moordzaak op Saba genoemd. De coördinator FO verbleef voor dat onderzoek in 2015 gedurende langere tijd op Saba. Daardoor bleven er op Bonaire alleen de medewerker en de assistent over, en die laatste is niet opgeleid om alle werkzaamheden van een forensisch medewerker te verrichten. Voor het piket is dan ook maar één medewerker beschikbaar. De continuïteit van het werk is door deze magere bezetting onvoldoende gewaarborgd, aldus een van de respondenten. Bovendien is het aanbod aan forensisch werk volgende verschillende respondenten de afgelopen jaren flink toegenomen; in dat opzicht noemt men het inrichtingsplan uit 2009 gedateerd.
Een ander punt dat tijdens het review-onderzoek naar voren kwam, betreft de bijstand die een medewerker van het NFI en een medewerker van het LFTO in de afgelopen jaren hebben geboden. Volgens verschillende respondenten hebben zij tijdens hun detachering goed meegeholpen met de dagelijkse werkzaamheden. Er was volgens echter onvoldoende aandacht voor de borging van processen. De gedetacheerden vanuit het NFI en het LTFO zijn er volgens verschillende respondenten niet in geslaagd de FO-medewerkers van het KPCN 'taakvolwassen' te maken. Toen beiden na hun detacheringsperiode vertrokken, viel het korps wat betreft de forensische opsporing in een gat.
Daar komt bij dat de coördinator FO ziek is geworden, en dat een medewerker van het NFI die bereid was te komen bijspringen eveneens ziek werd. Tijdens het review-onderzoek bood een medewerker van het Korps Politie Aruba (KPA) als coördinator FO tijdelijk ondersteuning aan het KPCN.

3 Analyse

3.1 Organisatie, inrichting en sturing

3.1.1 Sturing

De Raad was in zijn rapport van 2013 kritisch over de wijze waarop de afdeling IGO destijds werd aangestuurd. Uit dit review-onderzoek is gebleken dat er inmiddels een en ander is veranderd. De afdeling IGO is samengevoegd met de afdeling PGO en de wijze van aansturing is aangepast. Bovendien zijn er de afgelopen jaren bij de afdeling Opsporing verschillende personele mutaties doorgevoerd. De voormalige chef PGO functioneert sinds de samenvoeging van IGO en PGO als chef Opsporing. Per april 2015 is een hoofd Opsporing aangetreden dat nadrukkelijk werk heeft gemaakt van de noodzakelijke verbeteringen op het punt van de aansturing. Dit alles heeft erin geresulteerd dat zowel het KPCN als het OM tevreden zijn over de ontwikkelingen ten aanzien van de aansturing. Alhoewel het OM aangeeft dat het verbeterproces nog gaande is en dat het OM het korps op het punt van de operationele aansturing nog niet kan loslaten, stelt de Raad vast dat er sinds zijn onderzoek in 2012 op dit terrein veel winst is geboekt. De Raad vindt het positief dat de coördinatoren een nadrukkelijke rol hebben gekregen bij de aansturing van het dagelijkse werk van de afdeling Opsporing en dat door middel van dagelijkse briefings en wekelijkse overleggen, met deelname van de zaaksofficieren, structureel en consequent wordt gestuurd. Om te voorkomen dat de aansturing teveel afhankelijk is van personen is het volgens de Raad wel van belang dat het KPCN deze processen goed borgt in zijn organisatie.

3.1.2 Bezetting afdeling Opsporing

In zijn rapport van 2013 was de Raad positief over het functioneren van de afdeling PGO en deed hij de aanbeveling die afdeling op sterkte te brengen. Voortschrijdend inzicht heeft de korpsleiding echter doen besluiten de afdelingen IGO en PGO samen te voegen. Als voordelen daarvan noemden respondenten van het KPCN de meer efficiënte sturingsmogelijkheid, een meer taakgerichte inzet van de medewerkers, een afwisselender takenpakket en verbetering van de onderlinge samenwerking. De Raad onderschrijft het besluit tot samenvoeging. Die samenvoeging biedt ook mogelijkheden voor een meer flexibele inzet van de medewerkers van de afdeling Opsporing. Voor een relatief kleine opsporingsafdeling is dat een belangrijk winstpunt.
Een punt van zorg blijft echter de bezetting van de afdeling Opsporing. Volgens het jaarverslag van het KPCN over 2013 was de afdeling Opsporing in dat jaar gegroeid naar een bezetting van 26 fte's. Daarmee werd voldaan aan de norm van een minimale bezetting van 75% (van de geplande formatie van 34 fte's). Begin 2016 bedroeg deze bezetting nog slechts 17 fte's, 50% van de geplande formatie.
Juist ook vanwege deze onderbezetting is het KPCN bij grote onderzoeken aangewezen op hulp van derden. Met het RST en met de KMar wordt al structureel samengewerkt, en met het korps van Aruba vindt samenwerking plaats op grond van het statuut. De bijstand van de korpsen van Curaçao en van Sint Maarten vindt plaats op basis van de Rijkswet politie. Met de NP bestaan geen concrete afspraken over bijstand aan het KPCN. De Raad vindt het belangrijk dat dergelijke afspraken worden gemaakt en schriftelijk worden vastgelegd zodat de betrokken partijen weten wat van hen wordt verwacht.

3.1.3 Opsporing Sint Eustatius en Saba

Uit het review-onderzoek is naar voren gekomen dat het KPCN sinds het rapport van de Raad uit 2013 in verschillende opzichten heeft geïnvesteerd in de versterking van de opsporing op de Bovenwinden.
Zo is er vanaf medio 2015 een rechercheur van het KPCN full time werkzaam voor de Bovenwinden, met standplaats Sint Eustatius. De medewerkers van de KMar, die als BPZ-er op de Bovenwinden ook opsporingswerkzaamheden verrichten, worden niet meer voor een half jaar maar voor een heel jaar gedetacheerd.
Daarnaast is gebleken dat de communicatie tussen de KPCN-medewerkers op de Bovenwinden en die op Bonaire aandacht heeft gekregen. Hetzelfde geldt voor de aansturing van de opsporing op de Bovenwinden vanuit de opsporing op Bonaire.
Alhoewel een en ander nog in ontwikkeling is, stelt de Raad vast dat er op deze punten wel vooruitgang is geboekt.
Het spreekt voor zich dat de beide bovenwindse eilanden bij grote opsporingsonderzoeken afhankelijk zijn van hulp van collega's op Bonaire of van andere korpsen. De organisatie van hulp door medewerkers van het KPCN op Bonaire is een interne korpsaangelegenheid. Voor wat betreft hulp door derden, zoals het RST, de KMar of de NP vindt de Raad het van groot belang dat daarover goede afspraken worden gemaakt. Daarvan is nu nog onvoldoende sprake.

3.2 Informatiemanagement

3.2.1 Belang informatiemanagement en gebruik ActPol

Tijdens het onderzoek van de Raad in 2012 werkten medewerkers van de afdeling Opsporing veelvuldig buiten het informatiesysteem ActPol om. Veel informatie kon daardoor niet worden ontsloten voor de opsporing.
Gebleken is dat deze situatie inmiddels goeddeels tot het verleden behoort. De leiding van de afdeling Opsporing stuurt nadrukkelijk op een consequente invoer van alle relevante informatie in ActPol en de discipline om dat ook te doen, is sterk toegenomen. Door middel van een cursus ActPol zijn alle medewerkers ook gewezen op het belang van goed informatiemanagement en van een consequent gebruik van het informatiesysteem. Bovendien behoort een destijds voor de rechercheurs zwaarwegende tekortkoming van dat systeem, namelijk het ontbreken van een recherchemodule, sinds medio 2015 tot het verleden.

3.2.2 Bezetting Infodesk

De Infodesk van de afdeling IIOO is nog steeds onderbezet. Van de 5,5 formatieplaatsen waren er begin 2016 slechts 4,0 bezet.
In de praktijk slaagt de Infodesk er ondanks de onderbezetting nog wel in om tijdig te reageren op bevragingen vanuit de afdeling Opsporing, onder andere door bijstand van de KMar.

In algemene zin stelt de Raad vast dat het KPCN zich begint te ontwikkelen naar een informatiegestuurde organisatie waarbij de Informatie-afdeling ook zelf actief informatie verzamelt om zaken in beeld te brengen. Die ontwikkeling wordt echter vertraagd door de genoemde onderbezetting.

Ten slotte verdient de door het KPCN genoemde behoefte aan een gegevensbeheerder de aandacht. Indien het KPCN van mening is dat het korps dringend een gegevensbeheerder nodig heeft, ligt het op de weg van de korpsleiding om daarover in overleg te treden met de korpsbeheerder.

3.2.3 Informatiemanagement Bovenwinden

Inmiddels werken ook de medewerkers van het KPCN op Sint Eustatius en op Saba in ActPol. De informatie die zij in dat systeem invoeren, is daarmee ook toegankelijk voor hun collega's op Bonaire.
In algemene zin lijkt de informatie-uitwisseling tussen Sint Eustatius en Bonaire voor verbetering vatbaar. Vergeleken met de situatie voorheen, waarin Bonaire nauwelijks informatie van Sint Eustatius ontving, is wel sprake van vooruitgang. Minder goed functionerende technische verbindingen tussen Bonaire en de Bovenwinden zijn er soms debet aan dat men elkaar niet goed kan bereiken. Verder is uit het review-onderzoek gebleken dat Sint Eustatius niet tevreden is over de informatieverstrekking door de Infodesk en om die reden die Infodesk zelden benadert. In dat opzicht is er sinds 2012 niet veel veranderd.

3.3 Ter afsluiting

Tussen dit review-onderzoek en het eerdere onderzoek van de Raad naar het opsporingsproces van de recherche ligt een periode van ruim drie jaar. In die tijd zijn zaken veranderd. Zo is het aantal inwoners van Bonaire in die periode fors toegenomen[8], en krijgt de samenleving van Caribisch Nederland steeds meer te maken met andere vormen van criminaliteit, zoals ondermijning en witwaspraktijken. Dit alles betekent dat de partners in de justitiële keten zich steeds de vraag moeten stellen of zij nog 'de goede dingen doen'. Dit impliceert tevens dat organisaties de mogelijkheid moeten hebben hun inrichting aan te passen. Het KPCN heeft blijk gegeven van voortschrijdend inzicht door de afdelingen PGO en IGO, in afwijking van het inrichtingsplan, samen te voegen. De Raad is van mening dat, wanneer op basis van solide gegevens wordt vastgesteld dat er behoefte is aan functies waarin het inrichtingsplan niet voorziet, het mogelijk moet zijn die functies in te vullen. Dit rapport bevat daartoe een aanbeveling.

Dit review-onderzoek was gericht op de opvolging van de aanbevelingen van de Raad in zijn rapport uit 2013. In dat rapport was de Raad positief over het functioneren van de Forensische Opsporing binnen het KPCN. Ten aanzien van dat onderdeel deed de Raad dan ook geen aanbevelingen. Inmiddels is gebleken dat dat zich bij die afdeling knelpunten voordoen die zowel de leiding van het KPCN als het OM BES zorgen baren. De thans gesignaleerde problemen bij de FO, zoals die zijn beschreven in paragraaf 2.4 van dit rapport, zijn in zekere zin typerend voor een relatief klein korps als het KPCN waarbij de wijze waarop individuen hun rol invullen of waarbij een sleutelfunctionaris door ziekte uitvalt, al gauw een grote impact heeft.

Al met al staat het KPCN voor veel uitdagingen. De Raad ziet het op sterkte brengen van de afdeling Opsporing en van de Infodesk en het borgen van processen en afspraken als belangrijke voorwaarden om die uitdagingen met succes aan te gaan.

[8] Volgens openbare bronnen bedroeg het aantal inwoners van Bonaire op 1 januari 2012 ruim 15.000 en op 1 januari 2014 ruim 18.400. Naar verwachting zal het aantal van 20.000 nog in 2016 worden bereikt.

4 Conclusies en aanbevelingen

4.1 Conclusies

4.1.1 Organisatie, inrichting en sturing

1 De Raad stelt vast dat het KPCN zijn aanbeveling over het treffen van maatregelen met betrekking tot het geconstateerde sturingsprobleem heeft opgevolgd en dat dit heeft geleid tot een verbeterde aansturing binnen de afdeling Opsporing.

2 De Raad stelt vast dat het KPCN zijn aanbeveling over het op sterkte brengen van de afdeling PGO niet heeft overgenomen maar is overgegaan tot samenvoeging van de afdelingen IGO en PGO. De Raad onderschrijft het besluit tot samenvoeging. Het in 2013 vastgestelde capaciteitstekort is echter nog steeds actueel. De verwachting van de minister dat het KPCN in 2015 op sterkte zou zijn, is niet uitgekomen.

3 Het KPCN heeft de aanbeveling van de Raad ten aanzien van de opsporing op Sint Eustatius en Saba opgevolgd door verbetering van de aansturing en door de permanente aanwezigheid van een rechercheur op Sint Eustatius.

4 Bijzondere aandacht is nodig voor de borging van sturingsinstrumenten en sturingsprocessen bij de afdeling Opsporing alsmede van concrete afspraken met partners over de verlening van hulp.

4.1.2 Informatiemanagement

5 De Raad stelt vast dat het KPCN zijn aanbevelingen over de betekenis van informatiemanagement en over het gebruik van ActPol heeft opgevolgd.

6 Het KPCN heeft de aanbeveling van de Raad over de bezetting van de Infodesk niet opgevolgd: de Infodesk komt nog 1,5 fte tekort.

7 De Raad stelt vast dat de politie op de Bovenwinden inmiddels ook werkt in ActPol en daardoor een bijdrage levert aan het informatiemanagement van het KPCN. De samenwerking tussen Sint Eustatius en de Infodesk op Bonaire is nog wel een punt van aandacht.

4.2 Aanbevelingen

Op basis van de uitkomsten van dit onderzoek doet de Raad enkele aanbevelingen. Deze zijn, overeenkomstig artikel 30, derde lid, van de Rijkswet Raad voor rechtshandhaving, gericht aan de minister van Veiligheid en Justitie maar zij liggen primair op het terrein van de korpschef van het KPCN. De aanbevelingen van de Raad luiden als volgt:

1 Zorg voor borging van het proces van aansturing van de afdeling Opsporing. Beschrijf daartoe de sturing (briefings, recherche-overleggen, rol coördinatoren) en stel die beschrijvingen vast.

2 Ga door met de opbouw van de afdeling Opsporing en van de Infodesk en stel alles in het werk om deze op de geplande sterkte te krijgen.

3 Maak heldere afspraken met andere korpsen, in het bijzonder de NP, over de verlening van hulp en leg deze afspraken vast.

4 Ga op basis van actuele gegevens en inzichten na of er reden is het inrichtingsplan voor het KPCN, zoals dat in 2009 is vastgesteld, aan te passen.

Bijlage 1 Overzicht geïnterviewde functionarissen[9]

Korps Politie Caribisch Nederland
- Korpschef
- Hoofd afdeling Opsporing
- Chef afdeling Opsporing
- Senior rechercheur afdeling Opsporing
- Hoofd afdeling IIOO
- Chef RST BES
- Chef BPZ Sint Eustatius

Openbaar Ministerie BES
- Hoofdofficier van Justitie
- Senior beleidsadviseur

Nederlands Forensisch Instituut
- Accountmanager

[9] De meeste interviews zijn afgenomen in januari 2016. Met de korpschef is in februari 2016 een tweede gesprek gevoerd. De interviews met de chef BPZ van Sint Eustatius en met een medewerker van het NFI vonden plaats in februari respectievelijk maart 2016.

Bijlage 2 Overzicht geraadpleegde documenten

- Rijkswet van 7 juli 2010 tot regeling van de instelling, taken en bevoegdheden van de Raad voor de rechtshandhaving van Curaçao, van Sint Maarten en van Bonaire, Sint Eustatius en Saba (Rijkswet Raad voor de rechtshandhaving).
- Rijkswet politie van Curaçao, van Sint Maarten en van Bonaire, Sint Eustatius en Saba (Rijkswet politie).
- Statuut voor het Koninkrijk der Nederlanden.
- Rapport 'Het opsporingsproces door de recherche op Bonaire, Sint Eustatius en Saba', Raad voor de rechtshandhaving, april 2013.
- Inrichtingsplan Korps BES, november 2009.
- Implementatieplan inrichting Korps Politie Caribisch Nederland, februari 2010.
- Deelrapport inzake de organisatie en formatie van het onderdeel Politiekorps BES, BVS-advies, september 2010.
- Eindrapport 'Inrichting en organisatie Brandweerkorps en Korps Politie Caribisch Nederland', DSP-groep, maart 2015.
- Brief van de minister van Veiligheid en Justitie aan de voorzitter van de Tweede Kamer, 16 september 2013, Directoraat-Generaal Politie, kenmerk 394823.
- Jaarverslag 2013 Openbaar Ministerie, parket Bonaire, Sint Eustatius en Saba.
- Jaarplan 2012 Korps Politie Caribisch Nederland, 'Samen verder bouwen aan een veilig Caribisch Nederland'.
- Jaarverslag 2013 Korps Politie Caribisch Nederland.
- Jaarplan 2014 Korps Politie Caribisch Nederland.