



Doorlichting Landsrecherche

Inspectieonderzoek van de Raad voor de rechtshandhaving naar de kwaliteit van het beheer, de taakuitoefening, de samenwerking en de resultaten van de Landsrecherche.



Doorlichting Landsrecherche

Inspectieonderzoek van de Raad voor de rechtshandhaving naar de kwaliteit van het beheer, de taakuitoefening, de samenwerking en de resultaten van de Landsrecherche.

Colofon

Uitgever: Raad voor de rechtshandhaving

Jaar: 2021

Maand: Maart

Plaats: Willemstad, Curaçao

Vindplaats Internet: www.raadrechtshandhaving.com

Inhoudsopgave

Colofon	1
Inhoudsopgave	3
Afkortingenlijst	5
Voorwoord	7
Samenvatting en aanbevelingen	8
1. Inleiding	12
1.1. Inleiding	12
1.2. Aanleiding	12
1.3. Doelstelling	13
1.4. Centrale vraag	13
1.5. Reikwijdte en afbakening van het onderzoek	14
1.6. Toetsingskader	14
1.7. Onderzoeksaanpak en -methode	15
1.8. Leeswijzer	15
2. De wettelijke grondslag, de inrichting en organisatie, de taken en de werkwijze van de Landsrecherche	16
2.1. Inleiding	16
2.2. De wettelijke grondslag, de inrichting en de organisatie van de Landsrecherche	16
2.2.1 Bevindingen omtrent de wettelijke grondslag van de Landsrecherche	16
2.2.2 Bevindingen omtrent de inrichting en de organisatie van de Landsrecherche	18
2.3. De taken en de werkwijze van de Landsrecherche	20
2.3.1 Bevindingen omtrent de taken van de Landsrecherche	20
2.3.2 Bevindingen omtrent de werkwijze van de Landsrecherche	21
3. Het personeel, de middelen, de samenwerking en de resultaten.	24
3.1. Inleiding	24
3.2. Het personeel	24
3.2.1 Bevindingen over de formatie	24
3.2.2 Bevindingen over de expertise van het personeel	25
3.3. De middelen	26
3.3.1 Bevindingen over financiële middelen	26
3.3.2 Bevindingen over materiële middelen	27
3.4. De samenwerking	27
3.4.1 Bevindingen over de samenwerking met lokale partners	27
3.4.2 Bevindingen over de samenwerking met partners binnen het Caribische deel van het Koninkrijk	28

3.4.3	Bevindingen over de samenwerking met partners op Koninkrijksniveau	28
3.5.	De resultaten	28
4.	Analyse van de bevindingen	31
5.	Aanbevelingen	34

Afkortingenlijst

BIZ	Bureau Interne Zaken bij het Korps Politie Curaçao
CCLR	Coördinatie Commissie Landsrecherche
CRO	Coördinerend rechercheofficier van Justitie
IGO	Informatie Gestuurde Opsporing
KPC	Korps Politie Curaçao
LrC	Landsrecherche Curaçao
MvJ	Ministerie van Justitie
OM	Openbaar Ministerie van Curaçao
OvJ	Officier van Justitie
PG	procureur-generaal van Curaçao, Sint Maarten en van Bonaire, Sint Eustatius en Saba
Raad	Raad voor de rechtshandhaving
RIO	Recherche Informatie & Ondersteuning
RST	Recherche Samenwerkingsteam
TBO	Team Bestrijding Ondernijning

Voorwoord

De Raad voor de rechtshandhaving (de Raad) stelt jaarlijks in zijn jaarplannen de onderzoeken voor dat kalenderjaar vast. Volgens het jaarplan 2020 verricht de Raad een inspectieonderzoek naar de Landsrecherche.

In voorgaande onderzoeken van de Raad is de Landsrecherche aan de orde gekomen als één van de bij het desbetreffende onderwerp van de inspectie betrokken organisaties. In 2020 richtte de Raad deze inspectie, gezien de belangrijke taak van de Landsrecherche, daarom specifiek op de doorlichting van de Landsrecherche Curaçao.

De Raad is onder meer van oordeel dat de organisatorische inbedding van de Landsrecherche Curaçao van belang is voor het optimaal functioneren van de Landsrecherche Curaçao. Het uitblijven van de formalisering van de organisatiestructuur heeft een negatief effect op de verdere ontwikkeling van de Landsrecherche Curaçao. Evenals bij alle eerdere onderzoeken het geval was, werkten de betrokken organisaties en personen op constructieve wijze mee aan het onderzoek. De Raad is de personen die zijn benaderd zeer erkentelijk voor hun medewerking.

De Raad spreekt de hoop en de verwachting uit dat deze inspectie zal bijdragen aan de effectiviteit, de kwaliteit van de taakuitvoering en het beheer van de Landsrecherche.

DE RAAD VOOR DE RECHTSHANDHAVING

mr. L.M. Virginia, voorzitter

mr. Th.P.L. Bot en

mr. M.R. Clarinda

Samenvatting en aanbevelingen

De Raad heeft in zijn jaarplan voor 2020 onder meer het onderwerp onderzoek naar de Landsrecherche Curaçao (LrC) opgenomen.

In dit onderzoek bekijkt de Raad in hoeverre de LrC is toegerust om haar taken uit te voeren. De kwaliteit van het beheer, de taakuitoefening, de samenwerking en de resultaten komen hierbij aan de orde.

De centrale onderzoeksvraag luidt als volgt:

In hoeverre is de Landsrecherche toegerust om haar taken uit te voeren?

De deelvragen zijn het volgende:

- a. Op welke wijze is de Landsrecherche ingericht?
- b. Wat is de werkwijze van de Landsrecherche?
- c. In hoeverre beschikt de Landsrecherche over voldoende- en gekwalificeerd personeel?
- d. In hoeverre voldoen de middelen die zij tot haar beschikking heeft?
- e. In hoeverre werkt de Landsrecherche samen met lokale partners en partners binnen het Caribische deel van het Koninkrijk en Koninkrijksniveau?
- f. In hoeverre worden de gewenste resultaten behaald?

De wettelijke grondslag, de inrichting en de organisatie van de Landsrecherche

Zowel de respondenten van het Ministerie van Justitie als die van de LrC hebben te kennen gegeven dat op 5 november 2020 een concept instellingslandsverordening is ingediend bij de minister van Justitie. Na accordering daarvan zullen achtereenvolgens het instellingsbesluit en het Inrichtings- en Formatieplan worden vastgesteld.

Volgens het concept Inrichtings- & Formatieplan ressorteert de LrC in de beheerlijn onder de verantwoordelijkheid van de minister van Justitie dan wel de Secretaris-generaal van het Ministerie van Justitie, terwijl het gezag over de LrC uitgevoerd wordt door de PG.

De LrC moet naast de directie uit de volgende afdelingen bestaan:

1. afdeling Tactiek;
2. afdeling Bedrijfsvoering;
3. afdeling Recherche Informatie & Ondersteuning.

De afdeling Recherche Informatie & Ondersteuning (RIO) is nog niet operationeel.

In september 2014 is er een programma Verbetering Landsrecherche Curaçao geïntroduceerd met een looptijd van vier jaren. Het doel van dat programma was dat per

1 januari 2019 Curaçao over een volwaardig opererende Landsrecherche zou beschikken.

Er is, zo blijkt uit het interview met diverse respondenten, niet veel van het verbeterprogramma terechtgekomen.

De taken en de werkwijze van de Landsrecherche

De LrC richt zich primair op de opsporing van door (semi)overheidsfunctionarissen vermoedelijk gepleegde misdrijven met betrekking tot schendingen die de integriteit van het overheidshandelen (kunnen) raken. De LrC verricht onderzoeken in opdracht van de PG. Sturing op de LrC vindt onder andere plaats door middel van regulier overleg.

Tussen de Coördinator Operationele Zaken en de Officier belast met Landsrecherchezaken vindt er een operationeel overleg plaats, het zogeheten tactisch rechercheoverleg. In dit overleg wordt onder andere de voortgang van de onderzoeken bewaakt. De PG wordt door de CRO geïnformeerd over de voortgang van Landsrecherche zaken en eventuele gevoeligheden. Indien nodig kaart de PG beheersmatige knelpunten aan bij de minister van justitie.

Het personeel, de middelen, de samenwerking en de resultaten

De formatie van de LrC zoals volgt uit het concept Inrichtings- en Formatieplan bestaat uit 30 Full Time Equivalent (fte), terwijl de huidige bezetting van de LrC bestaat uit in totaal 17 personen.

Volgens de jaarverslagen 2016, 2017, 2018 en 2019 van de LrC werden in die respectievelijke jaren onvoldoende middelen op de begroting gebudgetteerd om cursussen, opleidingen en stages te kunnen realiseren terwijl deskundigheidsbevordering één van de prioriteiten is binnen de LrC om te geraken tot verdere professionalisering van de organisatie.

Uit het onderzoek blijkt dat het gebrek aan (financiële) middelen steeds nijpender is geworden. De LrC merkt een tendens waarbij de middelen steeds schaarser worden terwijl de vraag naar kwalitatief hoogwaardige producten (onderzoeken) steeds groter wordt. Dit is ook door diverse respondenten bevestigd. Het is de wens van de LrC haar financiën zelf te beheren.

In materiële behoefte zoals computers is voldoende voorzien. De LrC is niet toegerust met zoekingsmateriaal zoals beveiligde bewaarzakken, onderzoeksdozen en kisten en adequate communicatiemiddelen. De LrC beschikt niet over een geïntegreerd bedrijfsprocessensysteem voor haar tactische werkzaamheden. Er zijn onvoldoende technische middelen om haalzaken¹ te onderzoeken, wat onder meer als gevolg heeft

¹ Zaken die starten op grond van informatie uit eigen waarneming van de politie, intelligence (bijvoorbeeld in de vorm van criminaliteitsbeeldanalyses) of informatie van de Criminele Inlichtingen Eenheid (CIE).

dat weinig aandacht wordt gegeven aan de bestrijding van corruptie in georganiseerd verband. In samenwerking met het RST maakt de LrC daar waar mogelijk gebruik van apparatuur van het RST.

Landelijk werkt de LrC samen met het Openbaar Ministerie (OM) en het Korps Politie Curaçao (KPC), in het bijzonder de volgende afdelingen: het Bureau Interne Zaken (BIZ), het Observatie Team, de Technische Opsporingsdienst (thans: Team Forensische Onderzoeken (TFO), het Arrestatie Team, de afdeling Forensisch Onderzoek en het Opleidingsinstituut voor Rechtshandhaving en Veiligheid (ORV).

Op operationeel niveau overleggen de rechercheurs van de LrC met de OvJ.

De LrC heeft op interregionaal niveau samenwerkingsprotocollen afgesloten met Landsrecherche Aruba en Landsrecherche Sint Maarten.

De LrC heeft, aldus de respondenten, op Koninkrijksniveau een goede samenwerking met de Rijksrecherche.

Volgens de LrC is het onmogelijk om vooraf te plannen omdat niet op voorhand kan worden bepaald hoeveel zaken zich zullen aandienen. De tijdsduur van een onderzoek kan volgens de LrC evenmin vooraf worden geschat omdat deze afhankelijk is van de aard, de omvang en de complexiteit van het onderzoek.

Analyse

Het formaliseren van de organisatorische inbedding van de LrC volgens de voorgeschreven wettelijke procedure waarbij de samenstelling, de taken, de bevoegdheden en de werkwijze van de LrC zijn uitgewerkt, is van belang voor het optimaal functioneren van de LrC.

De Raad is van mening dat de PG moet toezien op het vastleggen en het nakomen van afspraken tussen de LrC en het OM over de doorlooptijd van de onderzoeken.

Het aantrekken van tactische rechercheurs en medewerkers voor de nieuwe afdeling RIO zijn prioriteiten op personeelsgebied binnen de LrC. Ook het aantrekken van financiële rechercheurs, digitale rechercheurs, dossiervormer en analisten is noodzakelijk. De begroting van de Landsrecherche biedt vrijwel geen ruimte voor opleidingen, terwijl de LrC de aangewezen organisatie is om integriteitschendingen binnen het overheidsapparaat te onderzoeken.

Er moet naar het oordeel van de Raad een balans zijn tussen het personeel en de beschikbare middelen om de effectiviteit van de taakuitvoering en het beheer te bevorderen.

Voor wat betreft de samenwerking met de lokale partners is de Raad van mening dat deze samenwerking moet worden bevorderd.

Ook is de Raad van mening dat indicatoren zullen moeten worden vastgesteld om de prestaties en de resultaten te evalueren.

Aanbevelingen

Ten aanzien van de Landsrecherche Curaçao

1. Draag zorg om de organisatorische structuur van de LrC aan te passen volgens de voorgeschreven wettelijke procedure.
2. Concretiseer het financieel zelfbeheer
3. Stel in de jaarplannen prestatie indicatoren vast en evalueer de resultaten in de jaarverslagen.
4. Draag zorg voor de invulling van de vacatures voor met name de functies van financiële rechercheurs, digitale rechercheurs, dossiervormer en analisten.
5. Trek technische bijstander(s) aan ter ondersteuning van de LrC.
6. Bevorder de samenwerking met de lokale partners.

Ten aanzien van het Openbaar Ministerie

1. Draag zorg voor adequate sturing van de LrC

1. Inleiding

1.1. Inleiding

De Raad voor de rechtshandhaving (de Raad) is belast met de algemene inspectie van de organisaties van de justitiële keten in Curaçao, Sint Maarten, Bonaire, Sint Eustatius en Saba. 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 landen.²

De Raad heeft in zijn jaarplan voor 2020 een aantal onderwerpen opgenomen. Eén van de onderwerpen is een onderzoek naar de Landsrecherche.

De Landsrecherche Nederlandse Antillen werd als bureau opgericht in 1996. Het Landsbesluit Landsrecherche³ schreef voor dat de Landsrecherche een bijzondere dienst van het Parket van de procureur-generaal was. Bij de inwerkingtreding van de Politieregeling 1999⁴ werd de Landsrecherche Nederlandse Antillen, als een onderdeel van het toenmalige Korps Politie Nederlandse Antillen (KPNA), een dienst binnen het KPNA. Sinds 10 oktober 2010 beschikt Curaçao over een eigen Landsrecherche. In de 'Rijkswet politie van Curaçao, van Sint Maarten en van Bonaire, Sint Eustatius en Saba'⁵, in het 'Landsbesluit organisatie, taken en bevoegdheden Landsrecherche'⁶ (Curaçao (2007)) en in de 'Aanwijzing taken en inzet Landsrecherche' worden onder meer de inrichting van de Landsrecherche en het soort zaken waarmee de Landsrecherche is of kan worden belast, aangegeven.

In voorgaande onderzoeken van de Raad is de Landsrecherche Curaçao (LrC) aan de orde gekomen als één van de bij het desbetreffende onderwerp van de inspectie betrokken organisaties. De Raad zal zich in dit onderzoek specifiek richten op de LrC.

1.2. Aanleiding

In 2014 heeft de Raad een rapport uitgebracht naar aanleiding van het inspectieonderzoek in Curaçao naar de mate waarin de organisaties belast met de bestrijding van corruptie over een infrastructuur beschikken om corruptie te bestrijden. In dat kader werd onder meer de organisatie LrC onderzocht. Ten tijde van dat onderzoek

² 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).

³ Landsbesluit, houdende algemene maatregelen, van de 11^{de} mei 1994 regelende de instelling, taak en organisatie vaneen bijzondere dienst, genaamd de Landsrecherche. (P.B. 1994, nr. 48)

⁴ P.B. 1999, nr. 79, artikel 1

⁵ Rijkswet van 7 juli 2010, houdende regeling van de inrichting, de organisatie, het gezag en het beheer van de politie van Curaçao, van Sint Maarten en van Bonaire, Sint Eustatius en Saba en de onderlinge samenwerking tussen de politie van Curaçao, van Sint Maarten en van Bonaire, Sint Eustatius en Saba (Rijkswet politie van Curaçao, van Sint Maarten en van Bonaire, Sint Eustatius en Saba).

⁶ Landsbesluit, Houdende Algemene Maatregelen, regelende de organisatie, taken en bevoegdheden van de Landsrecherche.

bleek onder meer dat een afdeling van de LrC nog niet was bemenst, dat er bij de LrC een dringende behoefte bestond aan voldoende opgeleid personeel en dat de plannen van de LrC omtrent financieel zelfbeheer niet waren geconcretiseerd.

In het Beleidsprogramma Grensoverschrijdend criminaliteit 2016-2020 van het OM staat dat er een verbeterprogramma Landsrecherche Curaçao door het Openbaar Ministerie wordt opgesteld. Het doel van het verbeterprogramma is om de organisatie te laten groeien tot een volwaardige organisatie die onder andere in staat is de internationale corruptie te bestrijden. Het verbeterprogramma heeft een looptijd van 5 jaar en zou in 2019 beëindigd en geëvalueerd worden.

In 2018 werd het geconcipeerde Inrichtings- en Formatieplan LrC door de minister van Justitie goed bevonden om als uitgangspunt te dienen voor de verdere opbouw van de LrC. Deze ontwikkelingen vormen voor de Raad aanleiding om de LrC door te lichten.

1.3. Doelstelling

In dit onderzoek richt de Raad zich specifiek op de doorlichting van de LrC. De Raad bekijkt in hoeverre de LrC is toegerust om haar taken uit te voeren. De aspecten wettelijke kader, organisatie, werkwijze, personeel, samenwerking en middelen zijn van belang voor een optimaal functionerende organisatie binnen de justitiële keten van Curaçao. Deze aspecten zijn dan ook getoetst in het onderzoek om te kijken in hoeverre de LrC toegerust is om haar taken uit te voeren.

Teneinde een bijdrage te leveren aan de verbetering van de Landsrecherche, doet de Raad aan de hand van de bevindingen aanbevelingen.

1.4. Centrale vraag

De centrale onderzoeksvraag luidt als volgt:

In hoeverre is de Landsrecherche toegerust om haar taken uit te voeren?

Ter beantwoording van deze onderzoeksvraag zijn de volgende deelvragen geformuleerd:

- a. Op welke wijze is de Landsrecherche ingericht?
- b. Wat is de werkwijze van de Landsrecherche?
- c. In hoeverre beschikt de Landsrecherche over voldoende- en gekwalificeerd personeel?
- d. In hoeverre voldoen de middelen die zij tot haar beschikking heeft?
- e. In hoeverre werkt de Landsrecherche samen met lokale partners en partners binnen het Caribische deel van het Koninkrijk en Koninkrijksniveau?
- f. In hoeverre worden de gewenste resultaten behaald?

1.5. Reikwijdte en afbakening van het onderzoek

Het onderzoek heeft betrekking op de periode van 2014 tot en met 2020. De Raad heeft voor deze onderzoeksperiode gekozen omdat de Landsrecherche reeds is meegenomen in onderzoeken naar andere onderwerpen in de periode vóór 2014 zoals 'infrastructuur ter bestrijding van corruptie' (2014) en 'uitwisseling van politie- en justitiële gegevens binnen het Koninkrijk' (2015).

1.6. Toetsingskader

Voor de beantwoording van de geformuleerde deelvragen is een toetsingskader⁸ opgesteld met behulp van de onderstaande bronnen:

Wet- en regelgeving:

- Rijkswet openbare ministeries van Curaçao, van Sint Maarten en van Bonaire, Sint Eustatius en Saba (2010)
- Rijkswet politie van Curaçao, van Sint Maarten en van Bonaire, Sint Eustatius en Saba (2010)
- Landsbesluit organisatie, taken en bevoegdheden Landsrecherche Curaçao (2007)

Beleid en overige relevante informatie:

- Aanwijzing Taken en Inzet Landsrecherche (2016)
- Jaarplannen/verslagen (het Parket van de procureur-generaal, LR)
- Beleidsplannen (LR, het Parket van de procureur-generaal, RST)
- Inrichtings- & Formatieplan Landsrecherche Curaçao (2018)
- Rapportages Voortgangscommissie Curaçao
- Protocol inzake gespecialiseerde recherchesamenwerking (2019)
- Nota's

Onderzoeksrapporten:

- Inspectieonderzoek van de Raad voor de Rechtshandhaving Curaçao 'Infrastructuur ter bestrijding van corruptie' (2014)
- Inspectieonderzoek van de Raad voor de Rechtshandhaving Curaçao "Uitwisseling van politie- en justitiële gegevens binnen het Koninkrijk" (2015)
- Inspectieonderzoek van de Raad voor de Rechtshandhaving Curaçao 'Justitiële informatiepositie' (2016)
- Staat van de Rechtshandhaving (2014, 2015, 2016 en 2017)
- Reviewonderzoek naar de implementatie van de aanbevelingen betreffende het opsporings- en vervolgingsbeleid van het Openbaar Ministerie in Curaçao. (2019)

1.7. Onderzoeksaanpak en -methode

Dit onderzoek wordt uitgevoerd aan de hand van literatuuronderzoek. Verder worden de relevante (keten)partners geïnterviewd.

Het onderzoek is volgens onderstaande fasen uitgevoerd:

1. oriëntatiefase: Globale verdieping in de onderwerpen ten behoeve van het bepalen van de insteek van het onderzoek en het schrijven van een plan van aanpak.
2. deskresearch: literatuuronderzoek, uitwerking van het theoretische/juridische kader en voorbereiding van de gezamenlijke interviews.
3. dataverzameling: uitvoeren van de interviews, dossieronderzoek.
4. analyse en rapportage: aan de hand van de hoofd- en deelvragen analyseren van de verzamelde informatie en het opstellen van het concept inspectierapport.
5. wederhoor en vaststelling: de respondenten en de minister van Justitie krijgen de gelegenheid te reageren op de conceptrapportage, waarna eventuele opmerkingen worden verwerkt en het rapport ter vaststelling aan de raadsleden zal worden aangeboden.

1.8. Leeswijzer

Na het inleidende hoofdstuk worden in het tweede hoofdstuk de wettelijke grondslag, de inrichting en organisatie, alsmede de taken en werkwijze van de LrC uiteengezet. In het derde hoofdstuk worden de organisatie, het personeel, de middelen, de samenwerking en de resultaten beschreven, gevolgd door de analyse in hoofdstuk vier. Het onderzoeksrapport wordt afgesloten met het vijfde hoofdstuk bevattende de conclusies en de aanbevelingen.

2. De wettelijke grondslag, de inrichting en organisatie, de taken en de werkwijze van de Landsrecherche

2.1. Inleiding

In 2014 heeft de Raad een onderzoek verricht naar de mate waarin de organisaties belast met de bestrijding van corruptie over een adequate infrastructuur beschikken om corruptie te bestrijden. In het kader van dat onderzoek is de organisatie LrC aan de orde gekomen en heeft de Raad een aantal aanbevelingen over de LrC aan de minister van Justitie gedaan.

In dit hoofdstuk worden in paragrafen 2.2 en 2.3 ter beantwoording van de deelvragen onder a en onder b genoemd in paragraaf 1.4, respectievelijk de bevindingen betreffende de wettelijke grondslag, de inrichting en de organisatie van de LrC en de taken en de werkwijze van de Landsrecherche uiteengezet.

2.2. De wettelijke grondslag, de inrichting en de organisatie van de Landsrecherche

Het is van belang dat de organisatie wettelijk is ingesteld. De organisatie moet ook voldoen aan de in het Programma Verbetering Landsrecherches Sint Maarten en Curaçao vastgestelde kwaliteitseisen. De organisatie moet volgens het daartoe vastgestelde Inrichtings- en Formatieplan zijn ingericht.

2.2.1 Bevindingen omtrent de wettelijke grondslag van de Landsrecherche

Volgens de Memorie van Toelichting bij de Politieregeling 1999 neemt de Landsrecherche Nederlandse Antillen een aparte positie in binnen de Nederlands-Antilliaanse politie. De Landsrecherche Nederlandse Antillen was in artikel 29 van de Politieregeling 1999⁷ als één van de landelijke diensten van het Korps Nederlandse Antillen opgenomen. Op grond van die bepaling is het Landsbesluit organisatie, taken en bevoegdheden Landsrecherche⁸ tot stand gekomen.

In verband met de overgang van Curaçao als onderdeel van de Nederlandse Antillen naar de status van autonoom land binnen het Koninkrijk der Nederlanden is bij Landsverordening van 29ste december 2009 houdende overdracht van de zorg voor

⁷ Landsverordening van de 16^{de} april 1999 houdende vaststelling van een regeling inzake de taak, de organisatie, de bevoegdheden en het beheer van het Korps Politie Nederlandse Antillen. (P.B. 1999, no. 79)

⁸ Landsbesluit, Houdende Algemene Maatregelen, van de 18^{de} april 2007, regelende de organisatie, taken en bevoegdheden van de Landsrecherche. (A°2007 N°22)

aangelegenheden van het Land aan de eilandgebieden Curaçao en Sint Maarten met het oog op hun toekomstige status van autonoom land in het Koninkrijk der Nederlanden (Overgangsregeling decentralisatie Nederlandse Antillen) bepaald dat de Politieregeling 1999 aan het eilandgebied Curaçao wordt overgedragen, met uitzondering van de bepalingen die betrekking hebben op de Landsrecherche⁹. Bovendien staat het Landsbesluit organisatie, taken en bevoegdheden Landsrecherche vermeld op de bijlage behorende bij de Landsverordening Overgangsregeling decentralisatie Nederlandse Antillen, de zogenaamde negatieve lijst Landsregelingen. Per 10 oktober 2010 was dat besluit niet meer van kracht. Immers, op dat moment verkreeg Curaçao de hoedanigheid van land binnen het Koninkrijk der Nederlanden.

Ingevolge artikel 9 van de Rijkswet politie van Curaçao, van Sint Maarten en van Bonaire, Sint Eustatius en Saba¹⁰ beschikt de procureur-generaal (PG) in elk van de landen over een recherche. De PG kan deze recherche belasten met onderzoeken naar feiten of gedragingen die de integriteit van de overheid van de landen kunnen aantasten en die zijn begaan door natuurlijke personen of rechtspersonen belast met een publieke taak of die betrokken zijn bij de uitvoering daarvan.

Uit het in paragraaf 2.1 genoemde onderzoek van de Raad uit 2014 bleek dat er een traject was opgestart om een instellingsbesluit voor de LrC vast te stellen. In dit onderzoek is gebleken dat het traject niet is afgerond.

Zowel de respondenten van het Ministerie van Justitie als die van de LrC hebben te kennen gegeven dat in plaats van de formalisering van het instellingsbesluit op 5 november 2020 een concept instellingslandsverordening is ingediend bij de minister van Justitie. Na accordering daarvan zullen achtereenvolgens het instellingsbesluit en het concept Inrichtings- en Formatieplan worden vastgesteld. Het concept Inrichtings- en Formatieplan is inmiddels wel door de minister geaccordeerd en er wordt in beginsel overeenkomstig dit concept gewerkt.

De Landsrechercheregeling zal een solide verankering zijn voor de LrC met de nodige flexibiliteit in geval interne aanpassingen benodigd zijn, aldus de respondenten.

⁹ Bijlage behorende bij artikel 2, eerste lid van de Overgangsregeling decentralisatie Nederlandse Antillen (P.B. 2009, no. 75)

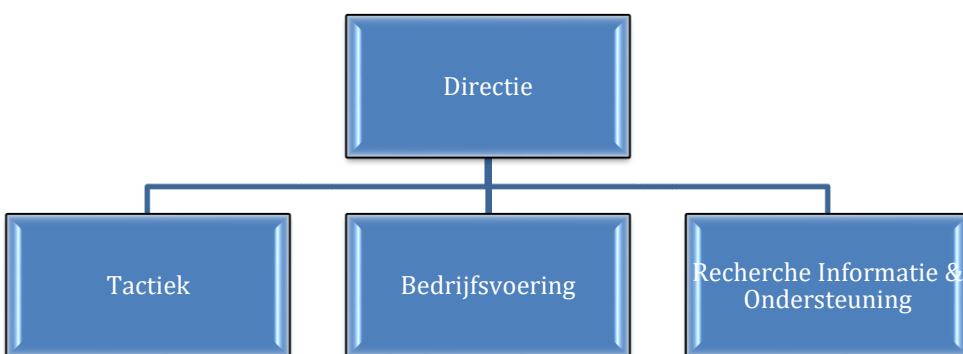
¹⁰ Rijkswet van 7 juli 2010, houdende regeling van de inrichting, de organisatie, het gezag en het beheer van de politie van Curaçao, van Sint Maarten en van Bonaire, Sint Eustatius en Saba en de onderlinge samenwerking tussen de politie van Curaçao, van Sint Maarten en van Bonaire, Sint Eustatius en Saba (Rijkswet politie van Curaçao, van Sint Maarten en van Bonaire, Sint Eustatius en Saba).

2.2.2 Bevindingen omtrent de inrichting en de organisatie van de Landsrecherche

Volgens het concept Inrichtings- en Formatieplan ressorteert de LrC in de beheerlijn onder de verantwoordelijkheid van de minister van Justitie dan wel de Secretaris-generaal van het Ministerie van Justitie, terwijl het gezag over de LrC uitgevoerd wordt door de PG.

De minister van Justitie is politiek eindverantwoordelijk voor het beheer van de LrC en dient de LrC in staat te stellen haar werk te doen. De minister stelt regels op voor het (financieel) beheer van de LrC en stelt jaarlijks de begroting vast, omdat hij politiek eindverantwoordelijk is voor het gevoerde beheer.

De organisatiestructuur van de LrC ziet volgens het door de minister van Justitie geaccordeerde maar nog niet vastgestelde Inrichtings- en Formatieplan LrC van december 2017 als volgt uit:



De LrC moet naast de directie uit de volgende afdelingen bestaan:

1. afdeling Tactiek;
2. afdeling Bedrijfsvoering;
3. afdeling Recherche Informatie & Ondersteuning.

De afdelingen Tactiek en Bedrijfsvoering zijn operationeel op basis van het Instellingsbesluit van 2007.¹¹ De afdeling Recherche Informatie & Ondersteuning (RIO) is nog niet operationeel. Ten tijde van het onderzoek van de Raad uit 2014 gaven de respondenten aan dat de oorzaak daarvan gelegen was in het feit dat er nog geen personeel voor die afdeling was aangetrokken. Volgens het jaarverslag 2019 van de LrC

¹¹ Artikel 3 van het Landsbesluit, Houdende Algemene Maatregelen, van de 18^{de} april 2007, regelende de organisatie, taken en bevoegdheden van de Landsrecherche. (A°2007 N°22)

is de afdeling RIO nog niet opgericht en is evenmin personeel daarvoor aangetrokken, doordat het instellingsbesluit van de LrC nog niet geformaliseerd was. Respondenten van de LrC hebben aan de Raad te kennen gegeven dat op basis van het oude Inrichtings- en Formatieplan in 2016 twee Criminele Inlichtingenrechercheurs zijn geworven voor de afdeling RIO.

Volgens andere respondenten is de afdeling nog niet operationeel vanwege het tekort aan financiële middelen en aan personeel.

In september 2014 is er een programma Verbetering Landsrecherche Curaçao geïntroduceerd met een looptijd van vier jaren. Het doel van dat programma was dat per 1 januari 2019 Curaçao over een volwaardig opererende Landsrecherche zou beschikken.

In het programma is aangegeven dat het OM zich in zal spannen om deze ambitie te realiseren, maar hierin afhankelijk is van andere partijen en in het bijzonder van het Ministerie van Justitie. Zonder hun medewerking, in de vorm van budget en van een meedenkende en meewerkende houding zal deze ambitie niet gerealiseerd kunnen worden.¹²

Het gestelde doel zou volgens het programma bereikt kunnen worden door het verbeteren van de overlegstructuur, de organisatie en de resultaten van de organisatie. Daartoe was het volgens het programma nodig om te investeren in de navolgende onderwerpen.

1. Inzetten op een verbetering in het sturingsmodel.

Een Coördinerend Recherche Officier van Justitie (CRO) zou toezien op het plannen en houden van overlegstructuren en op het nader uniformeren en beschrijven van de onderzoeksopdrachten.

2. Prioriteren van onderzoeken

Er zou een coördinatie commissie landsrecherche (CCLR-overleg) komen die de inzet van de schaarse onderzoekscapaciteit bepaalt.

3. Beter organiseren van het beheer van de organisaties

Verbeteren van de beheerstaken door bijvoorbeeld het centraal beleggen van de PIOFACH taken, het beleggen bij het Parket PG of het aanstellen van een accountmanager bij de overheid.

4. Opstellen van een wervingsplan

Volgens het verbeterprogramma moest de LrC zowel in kwantitatieve als in kwalitatieve zin op formatie gebracht worden.

¹² Voorwoord bij het Programma Verbetering Landsrecherches Sint Maarten en Curaçao

5. Investeren in opleiding en twinning¹³

De medewerkers van de LrC dienen opleidingen te volgen. De LrC dient ook samenwerking te zoeken met andere diensten op andere specialismen. In paragraaf 3.2.1 onder B wordt hier verder op ingegaan.

6. Aangaan van samenwerkingsprotocollen

De noodzaak van het aangaan van samenwerkingsprotocollen voor de LrC zou worden geïnventariseerd en beschreven.

Uit het jaarplan 2019 van de LrC blijkt dat het voornemen bestond om in het jaar 2018 daadwerkelijk te starten met de implementatie van diverse verbeteringstrajecten, maar dat die met name door financiële redenen niet zover zijn gekomen. Er is, zo blijkt uit de interviews met diverse respondenten, niet veel van het verbeterprogramma terechtgekomen. Het inzetten op verbetering in het sturingsmodel is niet geconcretiseerd (dit komt in paragraaf 2.3.2 aan de orde).

Het CCLR-overleg is wel ingesteld (zie ook hiervoor paragraaf 2.3.2.). Het beter organiseren van het beheer van de organisaties en het opstellen van een wervingsplan en het investeren in opleiding en twinning zijn niet gekristalliseerd.

2.3. De taken en de werkwijze van de Landsrecherche

Eén van de vereisten voor het goed functioneren van een organisatie is dat de taken helder omschreven dienen te zijn met duidelijk belegde verantwoordelijkheden.

Voor het aspect werkwijze is het van belang dat de taken bekend zijn.

De werk- en processenbeschrijving moeten op schrift zijn gesteld. Het is ook van belang dat aanwijzingen van het OM zijn vastgesteld en zoveel mogelijk bekend gemaakt. Voorts moet de PG de nodige sturing geven door het creëren van overlegstructuren, het uitbrengen van rapportages en voortgangsbewaking.

2.3.1 Bevindingen omtrent de taken van de Landsrecherche

Artikel 9 van de Rijkswet bepaalt dat de recherche door de PG belast kan worden met onderzoeken naar feiten of gedragingen die de integriteit van de overheid kan aantasten en die zijn begaan door natuurlijke personen of rechtspersonen belast met een publieke taak, of betrokken bij de uitvoering daarvan.

In 2016 heeft de PG een aanwijzing¹⁴ uitgevaardigd met als doel te waarborgen dat de LrC vooral opereert op het terrein van de strafbare gedragingen die in ernstige mate de integriteit van de rechtspleging en de integriteit van het openbaar bestuur raken. De LrC heeft op grond van die aanwijzing tot taak: het verrichten van feitenonderzoeken naar

¹³ Samenwerking tussen vergelijkbare organisaties

¹⁴ Aanwijzing taken en Inzet Landsrecherche (2016.02)

gedragingen waar een strafrechtelijk aspect aan kleeft en opsporingsonderzoeken naar misdrijven. Daarbij verricht de LrC onderzoek naar vermoedelijk gepleegde misdrijven door functionarissen in dienst van de overheid, waardoor de integriteit van de overheid is (of kan worden) aangetast en waarbij waarborgen voor een onafhankelijk onderzoek noodzakelijk zijn en de schijn van partijdigheid dient te worden voorkomen. De LrC is hiervoor de geschikte organisatie vanwege haar bijzondere expertise en daarnaast uit oogpunt van vertrouwelijkheid of gevoeligheid in een zaak de aangewezen instantie om het onderzoek te verrichten.

Ook volgens de jaarplannen 2017, 2018, 2019 en 2020 van de LrC richt de organisatie zich primair op de opsporing van door (semi)overheidsfunctionarissen vermoedelijk gepleegde misdrijven met betrekking tot schendingen die de integriteit van het overheidshandelen (kunnen) raken.

2.3.2 Bevindingen omtrent de werkwijze van de Landsrecherche

De werk- en processenbeschrijving van de LrC zijn op schrift, maar niet uitgewerkt.

De LrC verricht onderzoeken in opdracht van de PG. Sturing op de LrC vindt plaats door de PG door middel van regulier overleg. Er is een beheersoverleg dat om de drie maanden plaatsvindt tussen de PG, de minister van Justitie en het Hoofd van de LrC.

Daarnaast is er een coördinatie commissie Landsrecherche. Deze commissie wordt namens de PG voorgezeten door de CRO.

Ook het Hoofd van de LrC en de Hoofd Officier van Justitie (HoofdOvJ) maken hiervan deel uit. Thans kunnen de OvJ belast met de LrC zaken, en de Coördinator Operationele Zaken (tevens plaatsvervangend Hoofd LrC en de beleidsmedewerker van het Parket van de PG hieraan deelnemen. Deze commissie komt geregeld bij elkaar, te weten een keer per maand of in de 6 weken. In deze commissie vindt geen operationeel zaaksoverleg plaats. Het doel van deze commissie is om de voortgang te bewaken en prioritering aan te brengen ten aanzien van de inzet van de beperkte capaciteit. In het CCLR-overleg, dat voorgezeten wordt door de CRO, worden de zaken geselecteerd voor de LrC en worden afspraken gemaakt over de strategie en de doorlooptijd van het onderzoek, alsook over de daarvoor benodigde aantallen Full Time Equivalent (verder: fte). Ook toetst de commissie de doelstellingen die de LrC met het OM heeft afgesproken. Tussen de Coördinator Operationele Zaken en de Officier belast met LrC-zaken vindt er operationeel overleg plaats, het zogeheten tactisch rechercheoverleg. In dit overleg wordt onder andere de voortgang van de onderzoeken bewaakt.

De PG wordt door de CRO geïnformeerd over de voortgang van Landsrecherche zaken en eventuele gevoeligheden. Indien nodig kaart de PG beheersmatige knelpunten aan bij de minister van Justitie. Volgens respondenten van het OM is het vaak voorgekomen dat onderzoeken naar bijvoorbeeld schietincidenten te lang duren. Dit heeft volgens de

respondenten van de LrC te maken met de aard, omvang en complexiteit van de onderzoeken. Ook de omstandigheid dat het lang duurt voordat het forensisch rapport gereed is en het feit dat de onderzoeksopdrachten soms niet aanstonds aan de LrC worden gegeven spelen, volgens de respondenten, een rol bij de duur van onderzoeken naar schietincidenten.

Na het vertrek van de vorige CRO begin 2020 heeft de CCLR plaatsgevonden, zonder CRO, maar met de HoofdOvJ en de OvJ belast met Landsrecherche zaken.

In het verleden werden afspraken onvoldoende nagekomen en gemonitord. Uitloop en vertraging leken onbesproken van beide kanten geaccepteerd te worden.

Zo ontstond wederzijdse frustratie die teruggaat tot 2014 en 2015. In 2019 is dit knelpunt benoemd en is men gestart met een schone lei met heldere afspraken.

Voor de vaststelling of bepaalde handelingen een strafbaar feit opleveren kan een feitenonderzoek worden verricht. Als blijkt dat de handeling niet strafbaar is kan indien daartoe aanleiding bestaat een disciplinair onderzoek worden ingesteld door de dienst waar de betrokken ambtenaar werkzaam is. Als de handeling strafbare feiten oplevert wordt de zaak voorgelegd aan de PG die over de verdere afhandeling beslist. Er zijn werkprocessen beschreven voor de afhandeling van brengzaken¹⁵. Wanneer er een aangifte wordt gedaan (een zaak binnenkomt) wordt deze gemeld bij het OM. In de CCLR wordt besloten of een zaak opgepakt zal worden. Nadat de LrC een onderzoeksopdracht heeft ontvangen van de PG toetst het hoofd van dienst de zaak. Vervolgens wordt de zaak met de Coördinator Operationele Zaken besproken. Hierna wordt de zaak in het automatiseringssysteem gevoerd. Er wordt een hoofdverbalisant, een mede verbalisant en een verbalisant als meelezer aangewezen. De Coördinator Operationele Zaken geeft de nodige opdrachten en aanwijzingen voor de uitvoering van het onderzoek. De verbalisanten moeten een projectplan opstellen. Er wordt een termijn vastgesteld waarin het onderzoek moet zijn afgerond. Tijdens het proces wordt geregeld overleg gepleegd met de Coördinator Operationele Zaken, de OvJ en het Hoofd LrC. De rechercheurs verrichten de werkzaamheden onder supervisie van de Coördinator Operationele Zaken en het Hoofd LrC. Alle handelingen van het onderzoek moeten in een journaal worden bijgehouden. Er zijn geen werkprocessen voor haalzaken bij de afdeling Recherche Informatie en Ondersteuning.

Uit het door de Raad in 2014 verrichte onderzoek is gebleken dat de LrC in tegenstelling tot de planvorming op dat moment geen proactieve onderzoeken verrichtte. Er werd alleen onderzoek verricht naar brengzaken, namelijk zaken die op basis van een aangifte en of een incident binnen zijn gekomen of door andere diensten zijn gegenereerd.

¹⁵ Zaken die door burgers bij de politie worden gemeld.

Het traject Informatie Gestuurde Opsporing (IGO) was, zo blijkt uit het onderzoek uit 2014, opgestart, maar moest verder worden geconcretiseerd. Uit het jaarverslag 2019 blijkt dat de LrC in 2019 is gestart met projectmatige onderzoeken op basis van CIE-informatie.

Ook de respondenten van de LrC hebben in dit onderzoek te kennen gegeven dat de LrC inmiddels proactief onderzoeken verricht, doch niet structureel zoals de LrC dat zou willen doen. Dit heeft mede te maken met de omstandigheid dat de LrC geen eigen informatieafdeling heeft, waardoor zij niet zelf informatie kan genereren. De LrC verricht onderzoeken naar aanleiding van beschikbare informatie van het Recherche Samenwerkingsteam (RST) en het Korps Politie Curaçao (KPC). Echter, blijkens het jaarplan 2020 van de LrC moet het instellingsbesluit van de LrC worden vastgesteld om het concept IGO te introduceren binnen de LrC.

Evenals in het onderzoek van de Raad uit 2014 is ook in dit onderzoek gebleken dat de LrC geen specifieke doelstellingen geformuleerd heeft voor de bestrijding van corruptie. Hoogwaardige en complexe onderzoeken worden, zoals volgt uit het Jaarplan 2020 van de LrC, door het Team Bestrijding Ondernijning (TBO) van het Recherche Samenwerkingsteam (RST) gerealiseerd.

3. Het personeel, de middelen, de samenwerking en de resultaten.

3.1. Inleiding

Ter beantwoording van de deelvragen c, d, e en f zoals opgenomen in paragraaf 1.4 worden in dit hoofdstuk na de inleiding, in de paragrafen 3.2, 3.3, 3.4 en 3.5 de bevindingen van dit onderzoek ten aanzien van respectievelijk het personeel, de middelen, de samenwerking en de resultaten beschreven.

3.2. Het personeel

Om naar behoren te kunnen functioneren, dient de LrC te beschikken over voldoende personeel. Het personeel moet over de nodige kennis en ervaring (expertise) beschikken. Daarbij valt te denken aan kennis op het gebied van financieel rechercheren, digitaal rechercheren, dossiervorming en analyse. Het is van belang dat het personeel periodiek in de gelegenheid wordt gesteld om cursussen te volgen zodat het kennisniveau op peil wordt gebracht en op peil wordt gehouden.

3.2.1 Bevindingen over de formatie

De formatie van de LrC wordt zoals volgt uit het concept Inrichtings- en Formatieplan aan de hand van het onderstaande schema weergegeven.

Functie-aanduiding	Aantal fte's	Huidige bezetting
Hoofd Landsrecherche Curaçao	1	1
Hoofd Tactiek	1	1
Analist Tactiek	1	0
Senior Tactisch Rechercheur	3	3
Tactisch Rechercheur	9	6
Financieel Rechercheur	2	0
Rechercheassistent Informatieverwerking	3	0
Hoofd Recherche- Informatie & Ondersteuning	1	0
Teamleider Criminele Inlichtingen	1	0
Criminele Inlichtingenrechercheur	2	2
Digitaal expert	1	0
Analist RIO	1	0
Projectvoorbereider	1	0
Hoofd Bedrijfsvoering	1	1
Medewerk(st)er Organisatie Personeel en Operaties	1	1
Medewerk(st)er Huisvesting en Materieel	1	0
Totaal	30	17*

**Inclusief 1 interieurverzorgster van het Ministerie Bestuur, Planning en Dienstverlening en 1 rechercheur van het TBO.*

De huidige bezetting van de LrC bestaat uit 17 functionarissen.

Het personeel van de LrC is in 2016 uitgebreid met 1 Coördinator Operationele Zaken (thans: Hoofd Tactiek), 2 Tactisch Rechercheurs, 2 Criminele Inlichtingenrechercheurs en 1 medewerker Huisvesting en Materieel.¹⁶

Vanuit het TBO is er een dossiervormer ter beschikking gesteld aan de LrC. In 2018 is door het TBO een financieel rechercheur ter beschikking gesteld aan de LrC. Het was, aldus de respondenten van de LrC, de bedoeling dat deze rechercheur onderzoeken zou verrichten en dat hij het financieel rechercheren meer gestalte zou geven binnen de LrC. Echter, gelet op het toen heersende tekort aan operationele mankracht binnen de LrC werd die rechercheur daarvoor ingezet. Na een aantal maanden heeft de rechercheur zijn carrière voortgezet bij het TBO.

Ten tijde van het onderzoek was het RST bezig met de werving van een nieuwe tactisch rechercheur die in het kader van de samenwerking tussen het RST en de LrC geplaatst zal worden bij de LrC. Het RST verleent ad hoc bijstand aan de LrC door het beschikbaar stellen van financieel- en digitaal experts.

3.2.2 Bevindingen over de expertise van het personeel

Volgens de jaarverslagen 2016, 2017, 2018 en 2019 van de LrC werden in die respectievelijke jaren onvoldoende middelen op de begroting gebudgetteerd om cursussen, opleidingen en stages te kunnen realiseren terwijl deskundigheidsbevordering één van de prioriteiten is binnen de LrC. In 2015 werd aan de LrC ten behoeve van opleiding en training amper fl. 1.900,-- toegekend. Voor het jaar 2021 werd dit bedrag verlaagd tot fl. 1.200,--. In 2019 is het door de goede samenwerking tussen de LrC en het ORV mogelijk geweest om 2 rechercheurs van de LrC aan de instaptoets voor Meesterproef en Hulpofficier van Justitie deel te laten nemen. Daarnaast hebben de rechercheurs de cursus IBT gevolgd en is een burgerambtenaar (van de afdeling Bedrijfsvoering) met de cursus van Buitengewoon Agent van Politie gestart. Volgens een respondent van de LrC blijven normale vakgerichte applicaties terugkomen, zoals de cursus Integrale Beroepsvaardigheid Trainingen (IBT) en de cursus Hulpofficier van Justitie (HOvL). Er wordt gewerkt aan een opleidingsplan dat moet voorzien in opleiding van zowel het huidige als toekomstige personeel. Opleiding en twinning, zoals vermeld in het eerdergenoemde verbeterprogramma, hebben vanwege het tekort aan financiële middelen niet plaatsgevonden. Volgens het jaarverslag 2019 van de LrC is het gebrek aan (financiële) middelen in 2019 nijpender geworden waardoor keuzes of aanpassingen

¹⁶ Jaarverslagen 2015 en 2016 van de LrC

wederom moesten worden gedaan. Met name het ontbreken van een gedegen opleidingsbudget is een herhaaldelijk knelpunt dat bijscholing van het personeel tegenhoudt met als gevolg dat de kwaliteitsslag die moest volgen na de aanname van meer personeel niet heeft plaatsgevonden.

Volgens het OM is het van belang dat de LrC uitgerust is met afdoende expertise. Het RST wordt voornamelijk ingezet voor onderzoeken van meer dan geringe aard en om bijstand aan de LrC te verlenen voor bepaalde corruptie onderzoeken. Volgens een bevragee bij het OM zal een aantal Landsrechercheurs vanwege het bereiken van de pensioenleeftijd op relatief korte termijn de dienst verlaten. Het personeel ontbeert kennis op voornamelijk vakspecialistisch gebied zoals financieel- en digitaal rechercheren, dossiervorming en analyse. De hierbij behorende functies zijn niet ingevuld.

Uit interviews met respondenten van het OM en de LrC heeft de Raad begrepen dat aan de minister van Justitie is voorgesteld om in samenwerking met de korpschef te werken aan de overstap van goed opgeleide politiemensen naar de LrC om de LrC weer vitaliteit te geven. De minister heeft dit belegd bij de korpschef en de LrC.

3.3. De middelen

De LrC moet voor de uitvoering van haar taken beschikken over voldoende financiële middelen en voldoende en adequate materiële middelen, zoals voertuigen, interceptie apparatuur en digitale apparatuur voor onderzoek aan computersystemen en beeldmaterialen.

3.3.1 Bevindingen over financiële middelen

Uit het onderzoek is gebleken dat het gebrek aan (financiële) middelen steeds nijpender is geworden. De LrC merkt een tendens waarbij de middelen steeds schaarser worden terwijl de vraag om kwalitatief hoogwaardige producten (onderzoeken) steeds groter wordt. Dit is ook door diverse respondenten bevestigd. Als voorbeeld geeft de Raad hierbij aan dat, zoals reeds uiteengezet in paragraaf 3.2.2, de afgelopen jaren is ingekort op de toegekende begroting voor opleiding en training. Daarnaast beschikt de LrC niet over een post waaruit onderzoekskosten kunnen worden betaald. Ook de post vervoer, reis- en verblijfkosten is gedurende de afgelopen jaren met zo'n 58% ingekort.

Het is de wens van de LrC haar financiën zelf te beheren. Het Ministerie van Justitie ondersteunt de LrC in deze wens. Het financieel zelfbeheer is ook opgenomen in het concept instellingslandsverordening van de LrC.

3.3.2 Bevindingen over materiële middelen

In het onderzoek van de Raad uit 2014 is geconstateerd dat door de LrC digitale apparatuur voor de verhoorkamers moest worden aangeschaft. In 2016 zijn de verhoorkamers van de LrC voorzien van audiovisuele opnameapparatuur. Door middel van die apparatuur is het mogelijk om verhoren die plaatsvinden in de verhoorkamers op afstand te volgen, waardoor gedurende de verhoren aanwijzingen aan de verhoorders kunnen worden doorgespeeld om de kwaliteit van de verhoren te bevorderen. De LrC beschikt vanwege de hoge aanschafkosten nog niet over eigen interceptie apparatuur. Er is daarom gekozen voor een gezamenlijke aanschaf en gebruik van interceptie apparatuur door de meeste landen van het Koninkrijk. De LrC beschikt wel over voldoende voertuigen.

Ook in andere materiële behoefte zoals computers is voldoende voorzien. De LrC is echter niet toegerust met zoekingsmateriaal zoals beveiligde bewaarzakken, onderzoeksdozen en kisten en adequate communicatiemiddelen. De LrC beschikt niet over een geïntegreerd bedrijfsprocessensysteem voor haar tactische werkzaamheden. Er wordt met eigen schaarse middelen mondjesmaat aan gewerkt maar dat is nog niet afgerond. Door het ontbreken van financiële middelen kan het ook lang duren voordat dit is gerealiseerd. Hierdoor verloopt onder andere de signalering, de zoekfunctie ten aanzien van personen en goederen nogal traag en moeilijk. Er zijn onvoldoende technische middelen om haalzaken te onderzoeken, hetgeen onder meer als gevolg heeft dat weinig aandacht wordt gegeven aan de bestrijding van corruptie in georganiseerd verband. In samenwerking met het RST maakt de LrC daar waar mogelijk gebruik van apparatuur van het RST. Indien het RST de apparatuur zelf nodig heeft, dient de LrC te wachten totdat het RST bijstand kan verlenen.

3.4. De samenwerking

De LrC vormt in de opsporing van integriteitsdelicten een betrouwbaar en integraal onderdeel van de justitiële keten.

3.4.1 Bevindingen over de samenwerking met lokale partners

De LrC heeft een samenwerkingsconvenant aangegaan met het KPC. In dit convenant hebben de LrC en het KPC de afspraak vastgelegd om elkaar te ondersteunen bij de verdere professionalisering van het politiewerk. De samenwerking tussen de LrC en het KPC is volgens sommige respondenten in de praktijk echter minimaal.

Als voorbeeld is aan de Raad te kennen gegeven dat de LrC en het Bureau Interne Zaken van het KPC (BIZ) niet samenwerken. Dit, terwijl in het convenant LrC en BIZ is

afgesproken dat de LrC het BIZ kan ondersteunen in onderzoeken waarbij expertise op het gebied van ambtsmisdrijven en integriteitsvraagstukken noodzakelijk is.

Landelijk werkt de LrC samen met het OM en het KPC, in het bijzonder de volgende afdelingen: het Bureau Interne Zaken (BIZ), het Observatie Team, de Technische Opsporingsdienst (thans: Team Forensische Onderzoeken (TFO), het Arrestatie Team, de afdeling Forensisch Onderzoek en het Opleidingsinstituut voor Rechtshandhaving en Veiligheid (ORV).

Op operationeel niveau overleggen de rechercheurs van de LrC met de OvJ.

Uit interviews met respondenten blijkt dat de rechercheurs gemengde gevoelens hebben over de samenwerking met de officieren. Zij zijn van mening dat de officieren niet altijd dezelfde kijk hebben op de toe te passen onderzoeksstrategieën.

3.4.2 Bevindingen over de samenwerking met partners binnen het Caribische deel van het Koninkrijk

De LrC heeft op interregionaal niveau samenwerkingsprotocollen afgesloten met Landsrecherche Aruba en Landsrecherche Sint Maarten. De verschillende landsrecherches ondersteunen elkaar daar waar het nodig en mogelijk is. Deze ondersteuning vindt evenwel vrijwel nooit plaats in de praktijk.

3.4.3 Bevindingen over de samenwerking met partners op Koninkrijksniveau

De LrC heeft, aldus de respondenten een goede samenwerking met de Rijksrecherche. De organisaties weten elkaar te vinden en sparren met elkaar. Aan deze samenwerking ligt een samenwerkingsconvenant ten grondslag.

Ten tijde van het onderzoek verleende het RST (het TBO) bijstand aan de LrC, aldus de respondenten. De respondenten ervaren deze samenwerking als goed.

Daarnaast kan volgens een respondent van het OM ook, als er expertise nodig is, met de FIOD worden samengewerkt. Volgens de respondent van de LrC is deze samenwerking echter nooit voorgekomen. De medewerkers van de LrC zijn inzetbaar in alle landen binnen het Koninkrijk.

Het voornemen bestaat bij de LrC om samenwerkingsconvenanten met soortgelijke diensten binnen het Koninkrijk aan te gaan. De samenwerkingen verlopen goed maar zijn afhankelijk van de capaciteit van de dienst (land) waar bijstand is verzocht.

3.5. De resultaten

Voor een organisatie is het van belang dat de doelstellingen ook daadwerkelijk behaald worden.

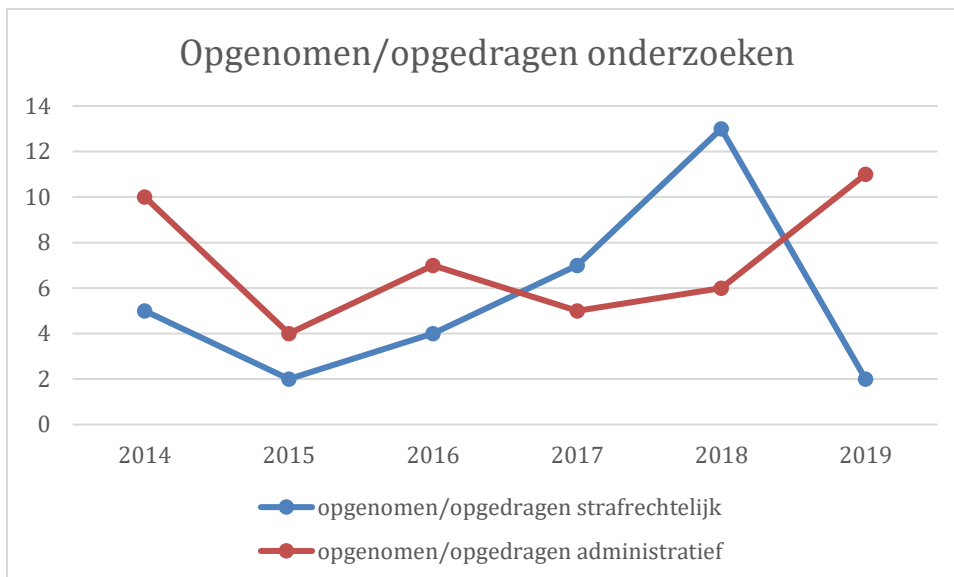
De LrC heeft in de jaarplannen geen doelstellingen opgenomen met betrekking tot het aantal te behandelen zaken. Volgens de LrC is het onmogelijk om vooraf te plannen omdat niet op voorhand kan worden bepaald hoeveel zaken zich zullen aandienen. De tijdsduur van een onderzoek kan volgens de LrC evenmin vooraf worden geschat omdat deze afhankelijk is van de aard, de omvang en de complexiteit van het onderzoek.

De respondent van de LrC heeft de Raad evenwel te kennen gegeven dat de LrC de nodige doelen vaststelt, te weten: het afronden van 2 proactieve/projectmatige onderzoeken en het afronden van bijvoorbeeld een schietincident binnen een bepaalde tijd.

Uit het onderzoek en met name uit de jaarplannen van de LrC blijkt dat de LrC voornamelijk strafrechtelijke- en feiten/administratieve onderzoeken verricht.

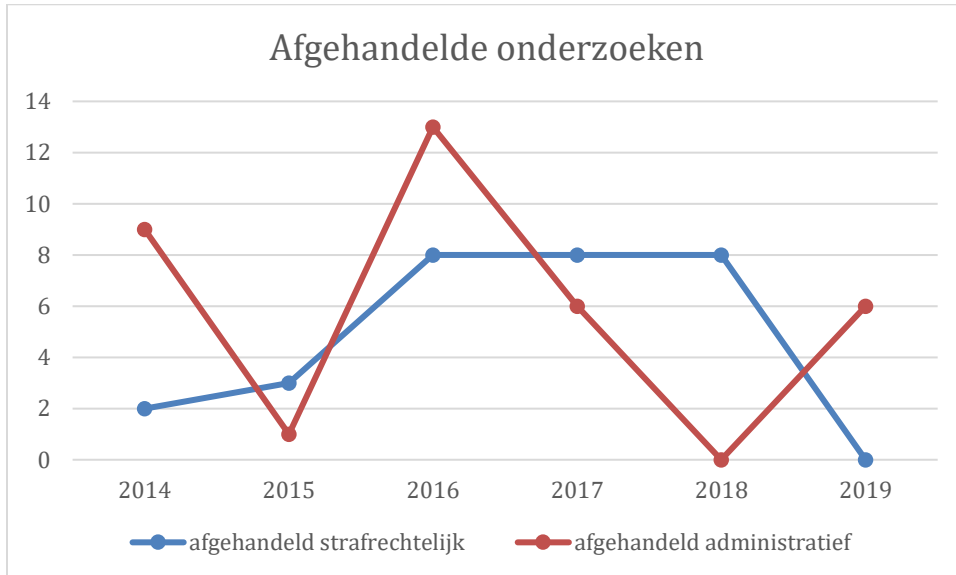
De onderstaande grafiek verschaft een beeld van de tussen 2014 en 2019 door de LrC vanwege de PG ontvangen onderzoeksoopdrachten.

Voor wat betreft de onderzoeksoopdrachten constateert de Raad dat er in de genoemde periode meer feiten/administratieve onderzoeken dan strafrechtelijke onderzoeken aan de LrC zijn opgedragen. Het jaar 2018 is daar een uitzondering op. In 2018 is een piek bereikt voor wat betreft de opgedragen strafrechtelijke onderzoeken. Het betrof in totaal 13 tegenover 6 opgedragen feiten-/administratieve onderzoeken.

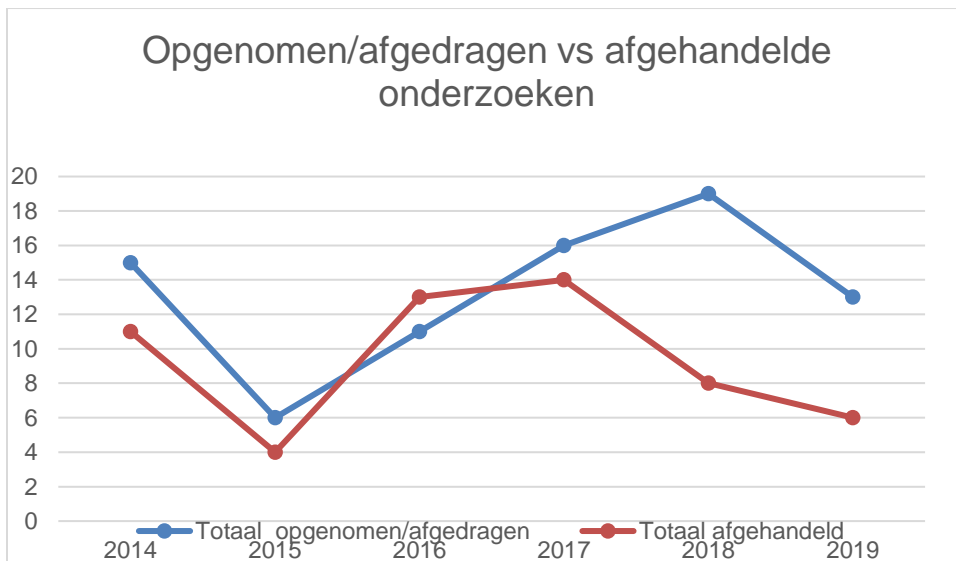


De onderstaande grafiek is een weergave van het aantal door de LrC tussen 2014 en 2019 afgehandelde en bij het Parket van de PG ingediende onderzoeken. Ook in deze grafiek zijn de onderzoeken onderverdeeld in strafrechtelijke- en feiten-/administratieve onderzoeken. Uit de grafiek volgt onder meer dat in 2018 geen enkele feiten-/administratieve onderzoek is afgehandeld en ingediend en dat in 2019 geen enkel

strafrechtelijk onderzoek is afgehandeld en ingediend, terwijl het aantal afgehandelde strafrechtelijke onderzoeken over de jaren 2016, 2017 en 2018 gelijk bleef. Blijkens het jaarverslag 2019 slokte een onderzoek dat in 2018 in projectvorm werd gestart het merendeel van de beschikbare capaciteit in 2019 op, met als gevolg dat een zeer beperkte capaciteit beschikbaar was om de nieuwe onderzoeksopdrachten uit te voeren. De resultaten van de LrC over de jaren 2014 tot en met 2019 zien er derhalve als volgt uit:



In het navolgende overzicht wordt het aantal opgenomen/afgedragen onderzoeken vergeleken met het aantal afgehandelde onderzoeken door de LrC over de jaren 2014-2019. De Raad constateert dat met uitzondering van het jaar 2016 jaarlijks het aantal afgehandelde onderzoeken onder het aantal opgenomen onderzoeken blijft.



4. Analyse van de bevindingen

Gezien artikel 9 van de Rijkswet politie van Curaçao, van Sint Maarten en van Bonaire, Sint Eustatius en Saba is het van belang om de organisatie van de Landsrecherche als een zelfstandige opsporingsinstantie met een speciale taak nader te regelen. Het formaliseren van de organisatorische inbedding van de LrC volgens de voorgeschreven wettelijke procedure waarbij de samenstelling, de taken, de bevoegdheden en de werkwijze van de LrC zijn uitgewerkt, is van belang voor het optimaal functioneren van de LrC. Het uitblijven van deze vaststelling heeft een negatief effect op de verdere ontwikkeling van de LrC.

De Raad constateert dat ervoor is gekozen om de instelling van de LrC via het langdurige traject van een landsverordening te regelen in plaats van een landsbesluit op grond van artikel 32 van de Staatsregeling.

De totstandkoming van een instellingslandsverordening duurt, zoals in de praktijk vaak voorkomt, lang. De realisering van landsverordeningen is vanwege diverse redenen een langdurig proces.

In onder meer de Staat van de Rechtshandhaving voor Curaçao van 2018 heeft de Raad gewezen op het feit dat de Staatsregeling geen nadere eisen stelt aan de totstandkoming en wijziging van een landsverordening.

Bovendien blijkt uit het arrest van Hoge Raad van 19 november 1999¹⁷ dat de rechter evenmin in de loop van de procedure die tot een wet in formele zin leidt kan ingrijpen, wanneer procedurevoorschriften niet in acht zouden zijn genomen. Dit betekent dat de burgerlijke rechter enkel (onderdelen van) een wet in formele zin buiten toepassing kan verklaren indien en voor zover deze onmiskenbaar onverbindend is (zijn) wegens strijd met eenieder verbindende verdragsbepaling of met een klassiek grondrecht. De rechter zal in beginsel niet toetsen of de overheid bijvoorbeeld de procedure van de landsverordening georganiseerd overleg in ambtenarenzaken had moeten volgen. Dit betekent naar het oordeel van de Raad dat er geen onoverkomelijke knelpunten bestaan om een robuuste LrC in te richten.

Volgens het concept Inrichtings- en Formatieplan ressorteert de LrC in de beheerlijn onder de verantwoordelijkheid van de minister van Justitie dan wel de Secretaris-generaal van het Ministerie van Justitie, terwijl het gezag over de LrC uitgevoerd wordt door de PG.

Pas een half jaar na het vertrek van de vorige CRO is een nieuwe CRO aangesteld. Door deze omstandigheid heeft het CCLR-overleg een aantal maanden plaatsgevonden

¹⁷ NJ 2000, 160

zonder de CRO. Evenmin is er een vervanger aangewezen. Naar het oordeel van de Raad is dit niet doeltreffend, gelet op de rol van de PG in de aansturing van de LrC. Er moet continuïteit zijn in de functie CRO zodat de voortgang van lopende onderzoeken kan worden bewaakt, wat van eminent belang is omdat de PG degene is die sturing geeft aan de LrC. De Raad is van mening dat de PG moet toezien op het vastleggen en het nakomen van afspraken tussen de LrC en het OM over de doorlooptijd van de onderzoeken.

Het is evident dat de informatiepositie van de LrC aan verbetering toe is. De afdeling RIO is immers nog niet operationeel, waardoor de LrC nog niet informatie-gericht functioneert. Evenwel zijn 2 Criminele Inlichtingenrechercheurs in 2016 aangenomen. De Raad is van oordeel dat er extra inspanningen moeten worden verricht om de operationalisering van de afdeling RIO versneld te realiseren, zodat de LrC informatie gericht te werk kan gaan. De aangenomen CIE-rechercheurs moeten efficiënt worden ingezet en dienen de werkzaamheden te verrichten waarvoor zij zijn aangenomen. De Raad is bovendien van oordeel dat de LrC, los van het niet operationeel zijn van de afdeling RIO, in staat moet zijn om informatie gericht te werken door bijvoorbeeld algemene politie informatie te verzamelen door onder meer openbare informatiebronnen te raadplegen.

Het aantrekken van tactische rechercheurs en medewerkers voor de nieuwe afdeling RIO zijn prioriteiten op personeelsgebied binnen de LrC. Ook het aantrekken van financiële rechercheurs, digitale rechercheurs, dossiervormers en analisten is noodzakelijk. De Raad acht het positief dat de LrC in samenwerking met het RST kan beschikken over die experts, maar is van mening dat deze afhankelijkheidspositie in de weg staat aan het verwezenlijken van een volwaardig opererende LrC.

De begroting van de LrC biedt vrijwel geen ruimte voor opleidingen, terwijl de LrC de aangewezen organisatie is om integriteitschendingen binnen het overheidsapparaat te onderzoeken.

Gelet hierop dienen de opleidingsmogelijkheden naar het oordeel van de Raad kritisch te worden beoordeeld, waarbij onder meer de kosten en de duur van de opleidingen in overweging moeten worden genomen. De Raad is van oordeel dat de werving van nieuw personeel voor de LrC zo spoedig mogelijk moet plaatsvinden zodat het vormingstraject binnen de organisatie kan worden opgestart en de LrC optimaal haar wettelijke taak kan uitvoeren. Er zijn geen concrete acties, die op korte termijn zouden kunnen leiden tot kennisverbetering bij de LrC, geconstateerd. De Raad is van mening dat bijvoorbeeld op grond van artikel 36 van het Statuut technische bijstanders uit Nederland kunnen worden aangetrokken teneinde de LrC hulp en bijstand te verlenen. Hierdoor wordt ook invulling gegeven aan het twinningssysteem, dat tot versterking van de LrC zou moeten leiden.

De Raad is verder van oordeel dat, ter voorkoming van mogelijke kapitaalderving, materiële middelen moeten worden aangeschaft, nadat gespecialiseerd personeel is geworven. Er moet een balans bestaan tussen het beschikbare personeel en de beschikbare middelen om de effectiviteit van de taakuitvoering en het beheer te bevorderen.

De Raad is daarnaast van oordeel dat de samenwerking met de lokale partners moet worden bevorderd.

De Raad onderkent het belang aan samenwerking enerzijds maar wijst anderzijds tevens op de behoefte aan een volwaardige en professionele landsrecherche voor Curaçao.

In het onderzoek is gebleken dat het aantal afgehandelde onderzoeken over het algemeen minder is dan het aantal toevertrouwde onderzoeken. Dit is naar het oordeel van de Raad onder meer te wijten aan het gebrek aan personeel en middelen waar de LrC al jaren mee kampt.

De Raad is van oordeel dat indicatoren zullen moeten worden vastgesteld om de prestaties en de resultaten te evalueren.

De Raad is gelet op onder meer na te noemen factoren van oordeel dat de LrC noodgedwongen de samenwerking met andere organisaties moet opzoeken.

- De instelling van de LrC is, na meer dan 10 jaar bestaan van de LrC, nog niet wettelijk geregeld, waardoor niet alle afdelingen operationeel kunnen zijn.
- Het verbeterplan is niet volledig uitgevoerd.
- Het personeelsbestand van de LrC behoeft zowel kwantitatieve als kwalitatieve verbeteringen.
- De aansturing van de LrC loopt niet naar behoren.

Alles overziend staat dit in de weg van een volwaardig opererende LrC, zoals bedoeld in het programma Verbetering LrC.

5. Aanbevelingen

Ten aanzien van de Landsrecherche Curaçao

1. Draag zorg om de organisatorische structuur van de LrC aan te passen volgens de voorgeschreven wettelijke procedure.
2. Concretiseer het financieel zelfbeheer.
3. Stel in de jaarplannen prestatie indicatoren vast en evalueer de resultaten in de jaarverslagen.
4. Draag zorg voor de invulling van de vacatures voor met name de functies van financiële rechercheurs, digitale rechercheurs, dossiervormer en analisten.
5. Trek technische bijstander(s) aan ter ondersteuning van de LrC.
6. Bevorder de samenwerking met de lokale partners.

Ten aanzien van het Openbaar Ministerie

1. Draag zorg voor adequate sturing van de LrC