



Het opsporingsproces door de recherche in Sint Maarten

Inspectieonderzoek van de Raad voor de rechtshandhaving naar het functioneren van het opsporingsproces van de recherche van het korps politie Sint Maarten

Het opsporingsproces door de recherche in Sint Maarten

Inspectieonderzoek van de Raad voor de rechtshandhaving naar het functioneren van het opsporingsproces van de recherche van het korps politie Sint Maarten

Opdrachtgever: Raad voor de rechtshandhaving
Juni 2013

Inhoudsopgave

| | |
|---|-----------|
| Lijst met gebruikte afkortingen | 5 |
| Voorwoord | 7 |
| Samenvatting en aanbevelingen | 9 |
| Samenvatting | 9 |
| Aanbevelingen | 11 |
| Summary and recommendations | 13 |
| Summary | 13 |
| Recommendations | 15 |
| 1. Inleiding | 19 |
| 1.1 Aanleiding | 19 |
| 1.2 Doelstelling | 19 |
| 1.3 Onderzoeksvraag | 19 |
| 1.4 Onderzoeksaanpak en -methode | 20 |
| 1.5 Leeswijzer | 20 |
| 2. Achtergrondinformatie | 23 |
| 3. Toetsingskader | 27 |
| 4. Organisatie | 31 |
| 4.1 Organisatie volgens wetten, regelingen en plannen | 31 |
| 4.1.1 Wetten en regelingen | 31 |
| 4.1.2 Plannen | 31 |
| 4.2 Organisatie in de praktijk | 34 |
| 4.2.1 Wetten en regelingen | 34 |
| 4.2.2 Plannen | 35 |
| 4.3 Beoordeling organisatie | 36 |
| 5. Formatie | 39 |
| 5.1 Formatie volgens wetten, regelingen en plannen | 39 |
| 5.2 Formatie in de praktijk | 39 |
| 5.3 Beoordeling formatie | 40 |
| 6. Sturing | 43 |
| 6.1 Sturing volgens wetten, regelingen en plannen | 43 |
| 6.1.1 Wetten en regelingen | 43 |
| 6.1.2 Plannen | 43 |
| 6.2 Sturing in de praktijk | 44 |
| 6.2.1 Strategische sturing | 44 |
| 6.2.2 Operationele sturing | 45 |
| 6.2.3 Tactische Sturing | 48 |
| 6.2.4 Sturing, opleiding en begeleiding van medewerkers | 48 |
| 6.3 Beoordeling sturing | 49 |

| | | |
|-----------|---|-----------|
| 7. | Informatievoorziening | 53 |
| 7.1 | Informatievoorziening volgens plannen, wetten en regelingen | 53 |
| 7.1.1 | Plannen | 53 |
| 7.1.2 | Wet en regeling | 54 |
| 7.2 | Informatievoorziening in de praktijk | 54 |
| 7.2.1 | Actpol | 54 |
| 7.2.2 | Doelstellingen jaarplan, inrichtingsplan en addendum | 55 |
| 7.2.3 | De onderlinge regeling verwerking politiegegevens in de praktijk | 58 |
| 7.3 | Beoordeling informatievoorziening | 60 |
| 8. | Resultaten | 63 |
| 8.1 | Resultaten volgens jaarplan en de praktijk | 63 |
| 8.2 | Beoordeling resultaten | 66 |
| 9. | Conclusie en slotbeschouwing | 69 |
| | BIJLAGE I: Overzicht geïnterviewde personen | 73 |
| | BIJLAGE II: Overzicht van de geraadpleegde literatuur en overige documenten | 75 |

Lijst met gebruikte afkortingen

| Afkorting | Betekenis |
|------------------|--|
| AD | Algemene Divisie |
| AG | Advocaat-Generaal |
| AMvRB | Algemene maatregel van Rijksbestuur |
| Atraco | Rechercheteam dat overvallen en vuurwapens behandelt |
| Bavpol | Buitengewoon agent van politie |
| BES | Bonaire, Sint Eustatius en Saba |
| BPZ | Basis Politie Zorg |
| Bob | Bijzonder opsporings bevoegdheid |
| CBA | Criminaliteitsbeeld Analyse |
| CID | Criminele Inlichtingen Dienst |
| FO | Forensische Opsporing |
| fte | full time equivalent |
| GPZ | Gebied gebonden Politie Zorg |
| GVP | Gemeenschappelijke Voorziening Politie |
| HOvJ | Hoofd Officier van Justitie |
| IGO | Incident gerichte opsporing |
| IGP | Informatie gestuurde politie |
| IND | Immigratie- en Naturalisatiedienst |
| JD | Justitiële Divisie |
| JZZ | Jeugd en Zeden Zaken |
| KMar | Koninklijke Marechaussee |
| KPCN | Korps Politie Caribisch Nederland |
| KPNA | Korps Politie Nederlandse Antillen |
| KPSM | Korps Politie Sint Maarten |
| KPSSS | Korps Politie Sint Maarten, Sint Eustatius en Saba |
| MT | Managementteam |
| MTV'er | Medewerker in tijdelijk dienstverband |
| NFI | Nederlands Forensisch Instituut |
| OM | Openbaar Ministerie |
| OvJ | Officier van Justitie |
| PD-management | Plaats delict management |
| PG | Procureur-Generaal |
| PGO | Probleemgerichte opsporing |
| PVNA | Plan Veiligheid Nederlandse Antillen |
| RST | Recherche Samenwerkings Team |
| Rw OM | Rijkswet openbaar ministerie |
| Rw Pol | Rijkswet politie |
| SJIB | Stichting Justitiële Instellingen Bovenwinden |
| TGO | Team Grootschalig Onderzoek |
| TOHD | Technische Opsporings- en Herkenningsdienst |
| WvSr | Wetboek van Strafrecht |
| WvSv | Wetboek van Strafvordering |
| Zwacri | Zware criminaliteit |

Voorwoord

In zijn 'Jaarplan 2012' heeft de Raad voor de rechtshandhaving vastgelegd welke onderzoeken in 2012 worden uitgevoerd. Een van deze onderzoeken betreft het functioneren van het opsporingsproces bij de recherche. Het onderzoek naar het rechercheopsporingsproces is dan ook het onderwerp van dit vierde inspectierapport van de Raad voor de rechtshandhaving (hierna ook: de Raad).

De inspectie vond tegelijkertijd plaats in Curaçao en Sint Maarten, en op Bonaire, Sint Eustatius en Saba. Dit rapport bevat de uitkomsten van dit onderzoek naar het rechercheopsporingsproces in Sint Maarten.

Om de vraag naar de effectiviteit van het rechercheopsporingsproces te kunnen beantwoorden, heeft de Raad in dit onderzoek gekeken naar de organisatie en inrichting, de sturing, de informatievoorziening en de resultaten van de recherche. Dit onderzoek wijst uit dat binnen het Korps Politie Sint Maarten (KPSM) en het opsporingsproces vele positieve ontwikkelingen waarneembaar zijn. Deze ontwikkelingen dragen bij aan de effectiviteit van het korps in zijn geheel en aan de effectiviteit van het opsporingsproces in het bijzonder. Voor een goede afronding van de ingang gezette veranderingen is het korps evenwel in grote mate afhankelijk van het bestuur.

Net als bij de eerdere onderzoeken van de Raad het geval was, werkten de respondenten op constructieve wijze mee aan het onderzoek. De Raad is de personen die zijn benaderd zeer erkentelijk voor hun medewerking. Dit geldt in het bijzonder voor de medewerkers van het KPSM die naar de indruk van de Raad met gedrevenheid en toewijding hun werk doen en daarnaast de tijd nemen om de verschillende commissies en instanties die hen bezoeken van informatie te voorzien.

De Raad spreekt de hoop en de verwachting uit dat dit rapport inzicht zal geven in het opsporingsproces en in de ontwikkelingsfase waarin het korps zich bevindt, en hij hoopt dat dit inzicht zal bijdragen aan de sterkere en gezamenlijke inzet vanuit het bestuur bij de realisering van de noodzakelijke randvoorwaarden voor de voltooiing van de ontwikkelingen van het korps. Daarmee zal de effectiviteit van het rechercheopsporingsproces kunnen toenemen.

DE RAAD VOOR DE RECHTSHANDHAVING

Mr. F.E. Richards, voorzitter
Mr. G.H.E. Camelia en
Mr. J.J. van Eck

Samenvatting en aanbevelingen

Samenvatting

In zijn 'Jaarplan 2012' heeft de Raad voor de rechtshandhaving vastgelegd welke onderzoeken in 2012 worden uitgevoerd. Een van deze onderzoeken betreft het functioneren van het opsporingsproces bij de recherche binnen de korpsen van politie in de landen waarin de Raad bevoegd is inspecties te verrichten, te weten Curaçao, Sint Maarten en Bonaire, Sint Eustatius en Saba. Het onderzoek naar het rechercheopsporingsproces is dan ook het onderwerp van dit vierde inspectierapport van de Raad voor de rechtshandhaving (hierna ook: de Raad). Dit rapport bevat de uitkomsten van dit onderzoek naar het rechercheopsporingsproces binnen het Korps Politie Sint Maarten (KPSM).

Om de vraag naar de effectiviteit van het rechercheopsporingsproces te kunnen beantwoorden, heeft de Raad in dit onderzoek gekeken naar de organisatie en inrichting, de sturing, de informatievoorziening en de resultaten van de recherche. Deze onderwerpen zijn getoetst aan de hand van de geldende wet- en regelgeving en de Raad heeft gekeken of de organisatie en inrichting, de sturing, de informatievoorziening en de resultaten van de recherche op dit moment in overeenstemming zijn met de plannen die voor de politie en de recherche zijn ontwikkeld in de aanloop naar de transitie.

Dit onderzoek wijst uit dat en het opsporingsproces vele positieve ontwikkelingen waarneembaar zijn. Deze ontwikkelingen dragen bij aan de effectiviteit van het korps in zijn geheel en aan de effectiviteit van het opsporingsproces in het bijzonder. De invoering van de wijkpolitie is een voorbeeld waardoor de effectiviteit van de politie is vergroot en op het gebied van forensisch onderzoek, woninginbraken en overvallen zijn de doelstellingen gerealiseerd en de beoogde prestaties gehaald. Het opsporingsproces heeft verder een positieve ontwikkeling doorgemaakt in de vorm van de sturing op zaken (de casescreening) en de introductie van het voorgeleidingsformulier, mede waardoor het eindproduct van de opsporing (eind proces-verbaal) volgens respondenten aanzienlijk in kwaliteit is gestegen. Ook zijn in 2012 beduidend minder zaken dan in 2011 van de door de politie bij het OM aangeleverde zaken geseponneerd.

De positieve ontwikkelingen van het korps politie Sint Maarten kunnen vooral worden afgelezen aan de manier waarop het gehele korps werkt aan verandering van de organisatiestructuur en de ombuiging naar een meer procesgerichte en informatiegestuurde manier van werken. Deze positieve omslag wordt bewerkstelligd door betere sturing, kennis- en informatieoverdracht, door meer en betere samenwerking tussen de verschillende korpsonderdelen en met name ook door een verandering van de cultuur binnen het korps. Niet onbelangrijk is dat de Raad heeft kunnen constateren dat het merendeel van de medewerkers achter de organisatieveranderingen staat en zich ervoor inspannt de in de plannen geformuleerde doelstellingen te realiseren en bereid is te leren. De inzet en de medewerking van Nederlandse bijstanders, KMar en de RST mag hierbij niet onvermeld blijven. Voorts heeft de Raad uit de interviews de indruk gekregen dat het korps in staat is op grotere afstand van het OM te functioneren en dat het minder dan voorheen noodzakelijk is dat het OM in individuele zaken stuurt.

Het succesvolle verloop van het onderzoek 'Ocean' naar de moord op het Amerikaanse echtpaar King betekent een enorme opsteker voor het korps in het algemeen en voor de recherche in het bijzonder. Uit dit succes blijkt dat de politie van Sint Maarten in staat is een grote zaak tot een goed einde te brengen.

De Raad meent dat het korps de vooruitgang sinds de transitie voor een niet onbelangrijk deel op eigen kracht heeft weten te bewerkstelligen.

Een groot knelpunt is dat de vooruitgang van het korps sterk afhankelijk is van de minister van Justitie en andere derden. Essentiële beslissingen blijven uit waardoor positieve ontwikkelingen stagneren. Het is thans dringend aan de orde dat de minister van Justitie en het land Sint Maarten cruciale beheersbeslissingen nemen waardoor de korpsleiding in staat wordt gesteld te besturen en te beheren.

In de eerste plaats is op diverse terreinen dringend wetgeving nodig, zoals de vaststelling bij wet van het organisatieplan het concept-Rechtspositiebesluit, waardoor de organisatie van het korps politie Sint Maarten verder ingericht kan worden volgens de informatiegestuurde en probleemgerichte werkwijze. Ook is een wijziging van de Landsverordening basisadministratie persoonsgegevens noodzakelijk, hierdoor kunnen bestanden tussen de politie en diverse andere overheidsdiensten gekoppeld worden en kunnen onderling gegevens worden uitgewisseld. De Raad dringt erop aan dat het bestuur de handen ineenslaat en prioriteit geeft aan de afronding van deze wetgevingstrajecten.

Verder dringt de Raad erop aan dat tussen de korpsleiding en de korpsbeheerder afspraken worden gemaakt over meer mogelijkheden op het gebied van financiën en personeel voor het korps politie Sint Maarten. De korpschef zal daardoor adequater en slagvaardiger de dagelijkse leiding van het korps op zich kunnen nemen. Daar waar de minister de vinger aan de pols wil houden kan hij prestatieafspraken met de korpschef maken. Net zoals andere afdelingen van de overheid is de politie een organisatie die behoort te worden aangesproken op het realiseren van haar doelen en de uitvoering van haar taken. Een zakelijke relatie tussen korps en bestuur voorkomt dat er op bepaalde onderwerpen te veel bemoeienis is van het bestuur c.q. openbaar ministerie of juist te weinig. Op deze wijze kan tevens worden bereikt dat de minister meer op afstand van de uitvoering staat en zich kan bezighouden met bestuurlijke zaken zoals het garanderen van de randvoorwaarden die het korps nodig heeft voor het uitvoeren van het beleid, zoals voldoende budget. Bovendien wordt daarmee voorkomen dat te veel macht is geconcentreerd bij één instituut. Een dergelijke situatie staat op gespannen voet met het noodzakelijke machteenwicht in een democratische rechtsstaat.

Voor wat betreft de informatievoorziening heeft het korps belangrijke stappen vooruit gezet sinds en dankzij de oprichting van de infodesk. Nu de minister van Justitie niet tijdig heeft gezorgd voor een vervangend mutatie- en rechercheinformatiesysteem nadat de Act-applicaties zijn stopgezet heeft het korps voor wat betreft de informatiehuishouding een groot probleem. Dit slaat ook neer op het land Sint Maarten nu bijvoorbeeld de grenscontroles niet adequaat kunnen worden uitgevoerd. Het is van het allergrootste belang dat zo snel mogelijk wordt overgegaan tot de aanschaf van een informatie- en researchesysteem. De Raad vraagt het bestuur ook in deze kwestie de handen ineen te slaan in het belang van een goed functionerend politieapparaat.

Een goed bezet en gekwalificeerd politiekorps kan bijdragen aan een veiliger samenleving en aan economische groei. Door de Sociaal Economische Raad van Sint Maarten¹ is berekend dat de kosten van criminaliteit (bijvoorbeeld inzet politie, OM en rechterlijke macht) en de schade als gevolg van vermogensdelicten (uitgezonderd bedrijven) voor de overheid van Sint Maarten in 2011 ongeveer Naf 60 miljoen bedroegen. Behalve de directe kosten van criminaliteit kunnen ook andere belangrijke gevolgen worden aangewezen, zoals verhoging van de werkloosheid, minder arbeidsproductiviteit, verminderde investeringen en besparingen, kapitaalvlucht en minder toerisme. Verder heeft onderzoek uitgewezen dat er een sterke relatie is tussen delinquent gedrag en huiselijk geweld, hetgeen overeenkomt met de cijfers die de politie hierover heeft verschaft (zie hoofdstuk 2, onder e.).

De Raad meent met de toetsingscommissie dat het inrichtingsplan en functiehuis van het KPSM zeer ambitieus zijn. De Raad bepleit een bijstelling naar een meer haalbare en realistische versie. Het heeft immers geen zin vast te houden aan doelstellingen en wettelijke bepalingen als voorspelbaar is dat ook niet op langere termijn de bezetting zoals die is beschreven in het organisatieplan en de AmvRB zal worden gehaald, enerzijds omdat het moeilijk blijft in Sint Maarten voldoende en voldoende gekwalificeerd personeel te werven, anderzijds omdat de verwachting gerechtvaardigd is dat ook in de toekomst onvoldoende budget voor het korps beschikbaar zal zijn.

De Raad onderschrijft voorts de suggestie van de toetsingscommissie dat onderzocht zou kunnen worden of het mogelijk is stukken in de Engelse taal op te stellen, bijvoorbeeld processen-verbaal en vorderingen, waardoor de werving van aspirant-politieagenten wellicht wordt vereenvoudigd.² In Sint Maarten is immers in de Staatsregeling vastgelegd dat de officiële talen Nederlands en Engels zijn en toenemende 'verengelsing' van de Sint Maartense samenleving is onafwendbaar.³ Vertaling van formats, lesmateriaal en wetgeving in de Engelse taal zal dan nodig zijn.

¹ SER advice nr. 2012 – 002, september 2012, Landscourant van Sint Maarten 2013, nr. 5.

² Voor aanstelling als aspirant-agent is wel de Nederlandse nationaliteit noodzakelijk, vgl.art. 17 van de Staatsregeling.

³ Artikel 1, tweede lid, van de Staatsregeling.

De Raad constateert met instemming dat het KPSM maatregelen treft om te bereiken dat meer wordt gepresteerd met minder mensen. Een voorbeeld is de oprichting van de afdeling 'intake en service' bij de unit executieve ondersteuning. Door de medewerkers van deze afdeling worden aangiftes opgenomen, waardoor de rechercheurs meer tijd overhouden voor het recherchewerk. Verder krijgen geschikte politieagenten uit de algemene divisie de gelegenheid ervaring op te doen met recherchewerk, waardoor op termijn eveneens meer rechercheurs beschikbaar komen. Daarnaast worden goede stappen gezet door medewerkers aan te spreken op niet-functioneren en gedrag, door functionerings- en beoordelingsgesprekken te voeren, en door rechercheurs 'on the job' op te leiden door meer ervaren collega's en door het RST. Ook hiermee wordt de effectiviteit van de medewerkers en daarmee het gehele korps verbeterd.

Op twee belangrijke terreinen is het korps er niet in geslaagd de ambities waar te maken. Dit betreft in de eerste plaats de aanpak van jeugd zaken. In de criminaliteitsbeeldanalyse is nadrukkelijk aangegeven dat de jeugdcriminaliteit bijzondere aandacht behoeft. Het gaat hier om een belangrijk maatschappelijk probleem en de Raad hoopt dat deze kwestie in de lokale stuurgroep aan de orde komt. Daarnaast wordt de aanpak van relationeel geweld al langere tijd als een serieus probleem gezien in Sint Maarten. Om die reden is het te betreuren dat de doelstellingen op dat vlak niet zijn gerealiseerd.

Op belangrijke punten voldoet Sint Maarten tot slot niet aan de verplichtingen die de onderlinge regeling verwerking politiegegevens schept. Bij de registratie van gegevens wordt geen onderscheid gemaakt tussen gevoelige en overige gegevens, zodat er geen zicht op bestaat of die laatste gegevens verwijderd of vernietigd worden wanneer zij niet meer nodig zijn voor het doel waarvoor ze zijn verwerkt of dit door enige wettelijke bepaling wordt vereist. Evenmin zijn regels gesteld over de invoer en bewaartermijnen van gegevens.

De slotconclusie van de Raad luidt dat het Korps Politie Sint Maarten op de goede weg is en sinds de transitie veel heeft bereikt. Daardoor is de effectiviteit van het rechercheopsporingsproces zichtbaar toegenomen. Het is nu zaak door te pakken en de nog noodzakelijke verbeteringen zonder vertraging door te voeren. De steun van het bestuur is daarbij onontbeerlijk.

Aanbevelingen

Op basis van de resultaten van zijn onderzoek doet de Raad de volgende aanbevelingen aan de minister van Justitie:

Aan de minister van Justitie:

1. Zorg dat zo snel mogelijk het inrichtingsplan, het functiehuis en het plaatsingsplan voor het KPSM bij landsbesluit worden vastgesteld zodat het korps aan de slag kan met het inpassen van het huidige personeel van het KPSM in de organisatie.
2. Maak financiële middelen vrij om het korps in staat te stellen kritische functies conform het plaatsingsplan in te vullen.
3. Draag zorg voor de inwerkingtreding van het Rechtspositiebesluit ambtenaren van het KPSM.
4. Bevorder dat de infodesk zo spoedig mogelijk de voor haar bestemde huisvesting betreft en dat de beveiligde kabel wordt gelegd.
5. Implementeer zo snel mogelijk de onderlinge regeling verwerking politiegegevens in nationale regelgeving.
6. Bevorder dat het KPSM twee keer per jaar de beschikking heeft over alle in artikel 23 Landsverordening basisadministratie persoonsgegevens vermelde gegevens.
7. Voer daarna zo snel mogelijk de vereiste wijziging van de Landsverordening basisadministratie persoonsgegevens door om koppeling van bestanden mogelijk te maken en maak op bestuurlijk niveau afspraken maken over gegevensuitwisseling.
8. Bevorder dat op de begroting voldoende geld aanwezig is zodat het KPSM opleiding van medewerkers tot prioriteit kan maken.

Aan de minister van Justitie en KPSM:

9. Maak de aanpak van jeugdcriminaliteit en relationeel geweld in samenspraak met ketenpartners tot speerpunt van het regeringsbeleid.
10. Formuleer na vaststelling van het concept-inrichtingsplan in samenspraak met het korps een haalbaar inrichtingsplan en daaraan gekoppelde formatie in relatie tot een realistisch budget.
11. Onderzoek samen met het korps of stukken in de Engelse taal kunnen worden opgemaakt hetgeen de werving van aspirant-agenten wellicht vergemakkelijkt.
12. Maak samen met het korps afspraken over ruimere mogelijkheden voor het korps op het terrein van financiën en personeelsmanagement zodat de korpschef meer dan thans de gelegenheid krijgt uitvoering te geven aan zijn wettelijke taak ten aanzien van de dagelijkse leiding en het dagelijks beheer van het korps.
13. Maak daarna met het korps afspraken over door de politie te realiseren doelen en leg die neer in een convenant.
14. Zorg in samenspraak met het OM en het korps dat de agendacommissie voor het driehoeksoverleg daadwerkelijk wordt ingesteld zodat het driehoeksoverleg een efficiënter en effectiever overleg wordt.
15. Schaf in samenspraak met het korps zo snel mogelijk een adequaat mutatie- en recherche-informatiesysteem aan.
16. Investeer in samenspraak met het KPSM in een goed beveiligd mailnetwerk voor het korps.

Aan de minister van Justitie ten aanzien van het korps:

17. Zoek naar mogelijkheden om de informatiestroom tussen de recherche en de algemene divisie te verbeteren, zodat minder voor de opsporing cruciale informatie verloren gaat.
18. Zorg ervoor dat de in het jaarplan van het korps geformuleerde ambities, doelstellingen en beoogde prestaties SMART zijn: specifiek, meetbaar, acceptabel, realistisch en tijdgebonden.
19. Bevorder dat de medewerkers van het korps worden geïnformeerd over de geformuleerde ambities, doelstellingen en prestaties.
20. Voor *debriefing* in na de grotere onderzoeken, meer structureel dan thans gebeurt.
21. Zorg ervoor dat de door de afdeling financiële criminaliteit & fraude geplande opleiding over informatievoorziening doorgang vindt.
22. Besteed aandacht aan de opleiding van medewerkers van de Centrale Post zodat minder voor de opsporing belangrijke informatie verloren gaat.
23. Verzorg ook voor de recherche-afdeling de geplande voorlichting over informatiegestuurd werken.
24. Stel regels op over de registratie, de bewaartermijnen en vernietiging van politiegegevens in overeenstemming met de onderlinge regeling verwerking politiegegevens.
25. Zoek naar samenwerkingsmogelijkheden met andere instanties, bijvoorbeeld SJB, voor het inrichten of gebruiken van een studioverhoorruimte.

Summary and recommendations

Summary

In its annual plan 2012 the Council on Law Enforcement has set out which investigations are executed in 2012. One of these investigations concerns the functioning of the investigation proceedings at the detective department within the Police Force in the countries in which the Council is authorized to carry out inspections, namely Curaçao, Sint Maarten and Bonaire, Sint Eustatius and Saba. The inspection to the investigation procedure of the detective department is then also the subject of this fourth inspection report of the Council on Law Enforcement (hereinafter referred to as: the Council). This report contains the results of this inspection to the investigation procedure of the detective department within the Police Force Sint Maarten.

In order to be able to answer the question to the effectiveness of the investigation procedure of the detective department, in this inspection the Council looked at the organization and structure, the control, the provision of information and the results of the detective department. These subjects have been tested on the basis of the current legislation and the Council has looked at whether the organization and structure, the control, the provision of information and the results of the detective department at this moment are in accordance with the plans which have been developed for the Police Force and the detective department in the run-up to the transition.

It appears from this inspection that in the investigation procedure many positive developments are observable. These developments contribute to the effectiveness of the force in its entirety and to the effectiveness of the investigation procedure in particular. The introduction of the community police is an example as a result of which the effectiveness of the police has been increased and in the area of forensic investigation, house burglaries and robberies the objectives have been realized and the intended performance achieved. The investigation procedure has further gone through a positive development in the form of the control on cases (the cases screening) and the introduction of the form to bring someone before the public prosecutor, also as a result of which the finished product of the investigation (final report) according to respondents has increased significantly in quality. Also in 2012 significantly fewer cases which have been presented by the Police to the Public Prosecutor's Office have been dropped than in 2011.

The positive developments of the Police Force Sint Maarten can especially be read off in the way in which the entire force works on changing the organizational structure and the restructuring to a more procedurally oriented and a way of working guided by information. This positive turnaround is accomplished through better control, knowledge and transfer of information, through more and better cooperation between the different elements of the force and namely also through a change of the culture within the force. Important is that the Council has been able to observe that the majority of the officials are behind the organizational changes and exert themselves to realize the objectives, formulated in the plans and are willing to learn. The efforts and the cooperation of the Dutch assistants, Royal Marines and the RST may not remain unmentioned here. Furthermore from the interviews the Council has got the impression that the force is able to function at a larger distance from the Public Prosecutor's Office and that it is less necessary than before that the Public Prosecutor's Office directs in individual cases.

The successful course of the investigation "*Ocean*" in the murder on the American couple King means an enormous windfall for the force in general and for the detective force in particular. From this success it proves that the police on Sint Maarten are able to bring large cases to a good end.

The Council thinks that the force has been able to accomplish the progress since the transition for a not unimportant part on their own.

A great bottleneck is that the progress of the force is strongly dependent on the minister of Justice and other third parties. Essential decisions remain out as a result of which positive developments are stagnated. It is now urgently relevant that the minister of Justice and the country Sint Maarten take crucial decisions as a result of which the police force management team is given the opportunity to manage and administer.

In the first place in several areas legislation is urgently needed, such as the establishment by law of the organizational plan the draft Legal Status, as a result of which the organization of the police force Sint Maarten can be structured according to the way of working guided by information and problem oriented.

Also a change of the National Ordinance on personal record database is necessary, through this the files between the police and several other government services can be linked and mutual information can be exchanged. The Council urges that the administration put the hands together and gives priority to the rounding off of this legislative procedure.

Further the Council urges that between the police force management team and the minister of Justice agreements are made about more possibilities in the area of finances and personnel for the Police Force Sint Maarten. As a result of that the Chief of Police will be able to more adequately and more efficiently take the daily management of the force upon him. There where the minister wants to keep a finger on the pulse he can make performance agreements with the Chief of Police. Just as other departments of the government the police are an organization which must be approached on the realizing of its objectives and the execution of its tasks. A businesslike relationship between the force and administration avoids that certain subjects are too much the involvement of the administration or Public Prosecutor's Office or exactly too little. In this way it can also be achieved that the minister is more at a distance of the execution and can be involved with administrative matters such as guaranteeing of the preconditions which the force needs for the execution of the policy, such as sufficient budget. Moreover with that it is prevented that too much control is concentrated at one institution. Such a situation is at odds with the necessary balance of power in a democratic rule of law.

For what concerns the provision of information the force has made important steps forward since and thanks to the establishment of the info desk. Now that the minister of Justice has not timely taken care of a replacing transaction and information system for detective force after the Act-applications have been seized for what concerns the information management the force has a great problem. This also strikes the Country Sint Maarten now that for example the border controls cannot be carried out adequately. It is of the greatest importance that as soon as possible the purchase of a system for information and for the detective force is started. The Council also requests the administration (government) to put their hands together in the interest of a well-functioning police force.

A well occupied and qualified police force can contribute to a safer society and to economic growth. The Social Economic Council of Sint Maarten⁴ has calculated that the costs of criminality (for instance efforts of the police, Public Prosecutor's Office and judiciary) and the loss as a result of offenses against properties (except for businesses) for the government of Sint Maarten in 2011 amounted to approximately Naf. 60 million. Except for the direct costs of criminality also other important consequences can be indicated, such as increase of unemployment, less labor productivity, decreased investments and savings, capital flight and less tourism. The investigation has further shown that there is a strong relationship between delinquent behavior and domestic violence, which corresponds with the figures which the police have provided about this (see chapter 2, under e.).

With the review committee the Council thinks that the development scheme and job classification system of the Police Force of Sint Maarten are very ambitious. The Council pleads for an addition to a more attainable and realistic version. After all it makes no sense to hold on to objectives and statutory provisions if it is predictable that also not on long term the staffing as that has been described in the organizational plan and

⁴ SEC advice no. 2012 – 002, September 2012, Official Gazette of Sint Maarten 2013, no. 5.

the AmvRB will be achieved on the one hand because it remains difficult to recruit sufficient and sufficiently qualified personnel on Sint Maarten, on the other hand because the expectation is justified that also in the future sufficient budget will not be available for the force.

The Council endorses furthermore the suggestion of the review committee that it could be investigated whether it is possible to draw up documents in the English language, for instance official reports and claims, including recruiting of police trainees is perhaps simplified.⁵ In Sint Maarten in the Constitution it has after all been established that the official languages are Dutch and English and increasing use of English by the Sint Maarten society is un-avertible.⁶ Translation of formats, teaching material and legislation in the English language will then be necessary.

With concurrence the Council notes that the Police Force of Sint Maarten takes measures to achieve that more is performed with less people. One example is the establishment of the department “intake and service” at the unit executive support. Registrations are recorded by personnel of this department, as a result of which the detectives have more time left for detective work. Further suitable police officers from the general division get the opportunity to get experience in detective work, as a result of which in the future also more detectives become available. Besides, good steps are taken by approaching personnel on non-functioning and conduct, by conducting performance and assessment (appraisal) interviews, and by training detectives on the job by more experienced colleagues and by the RST. Also with this the effectiveness of the personnel and with that the entire force is improved.

In two important areas the force has not been successful to fulfill the ambitions. This concerns in the first place the approach of youth cases. In the crime picture analyses it has explicitly been indicated that the youth criminality needs specific attention. Here it concerns an important social problem and the Council hopes that this matter will be addressed in the steering group. Besides, the approach of the relational violence for a long time already is seen as a serious problem on Sint Maarten. For that reason it is regrettable that the objectives have not been realized at that level.

On important points Sint Maarten finally does not comply with the obligations which the mutual regulation process of police information creates. At the registration of information no distinction is made between sensitive and remaining information so that there is no view whether that last information must be removed or nullified when it is no longer necessary for the objective for which it has been processed whether this is required by any legal provision. Neither have rules been set about the period of entering and storing of information.

The final conclusion of the Council reads that the Police Force of Sint Maarten is on the good path and has achieved much since the transition. As a result of that the effectiveness of the investigating procedure of the detective force has visibly increased. It is now a matter of acting vigorously and to implement the improvements without delay. The support of the administration is indispensable in this process.

Recommendations

On basis of the results of its investigation the Council makes the following recommendations to the minister of Justice:

To the minister of Justice:

1. See to it that as soon as possible the development scheme, the job classification system for the Police Force of Sint Maarten are established by national decree so that the force can get to work with fitting in of the present personnel of the Police Force in the organization.
2. Make financial means available to give the force the opportunity to fill critical functions in conformity with the placement plan.

⁵ For appointment as police-trainee indeed the Dutch nationality is needed, pursuant to art. 17 of the Constitution.

⁶ Article 1, second paragraph, of the Constitution.

3. Provide for the entering into force of the Legal Status Decree civil servants of the Police Force of Sint Maarten.
4. Promote that the information desk occupies the accommodation intended for it as soon as possible and that the secure cable is laid.
5. Implement as soon as possible the mutual regulation processing of police information in national rules.
6. Promote that twice per year the Police Force of Sint Maarten has at its disposal all information mentioned in article 23 of the National Ordinance on Personal records database.
7. Thereafter implement as soon as possible the required amendments of the National Ordinance personal records database to make link of the files possible and on administrative level make agreements about data exchange.
8. Promote that on the budget there is sufficient money present so that the Police Force of Sint Maarten can make training of personnel a priority.

To the minister of Justice and Police Force of Sint Maarten

9. Make the approach of youth criminality and relational violence in adjunction with the relevant partners to a policy priority.
10. After establishment of the draft development scheme formulate in conjunction with the force an attainable development scheme and linked to that in relation to a realistic budget.
11. Investigate together with the force whether documents can be drawn up in the English language what will perhaps facilitate the recruitment of police trainees.
12. Make agreements together with the force about more ample possibilities for the force in the area of finances and personnel management so that the chief of police more than presently gets the opportunity to give execution to his legal task with respect to the daily management and the daily control of the force.
13. After that make agreements with the force about objectives to be realized by the police and lay those down in an agreement.
14. In conjunction with the Public Prosecutor's Office and the force take care that the agenda committee is physically instituted before the tripartite consultation so that the tripartite consultation becomes a more efficient and more effective consultation.
15. Purchase in conjunction with the force as soon as possible an adequate transaction criminal and information system.
16. Invest in conjunction with the Police Force Sint Maarten in a good secured mail network for the force.

To the Minister of Justice with regards the Police Force of Sint Maarten:

17. Look for possibilities to improve the information flow between the detective force and the general division, so less information crucial for the investigation is lost.
18. Take care that the ambitions, objectives and intended performances formulated in the annual plan are SMART: specific, measurable, acceptable, realistic, and a product of time.
19. Promote that the personnel of the force are informed about the formulated ambitions, objectives and performances.
20. Introduce debriefing after the larger investigations, more structural than takes place presently.
21. Take care that the training planned by the department financial criminality & fraud about provision of information continues.
22. Pay attention to the training of personnel of the Central Post so that less information important for the investigation is lost.
23. Also take care of the planned information session about data guided works for the detective department.
24. Draw up rules about the registration, the retention period and annulment of police data in correspondence with the mutual regulation processing of police data.
25. Look for cooperative possibilities with other instances, for instance SJIB, for the organization or use of a space for video-recorded interview.



Inleiding

1.1 Aanleiding

De Raad voor de rechtshandhaving (hierna: de Raad) heeft in zijn jaarplan 2012 aangegeven welke inspectie onderzoeken hij in 2012 zal uitvoeren. Mede naar aanleiding van de resultaten van het onderzoek naar het aangifteproces heeft de Raad besloten de afdeling recherche van de politie voor wat betreft het opsporingsproces van veel voorkomende misdrijven aan een inspectie te onderwerpen.

Opsporing omvat alle recherche activiteiten die zijn gericht op het oplossen van misdrijven. Onder veel voorkomende misdrijven worden in deze inspectie verstaan vermogensdelicten (inbraak, diefstal en gewapende overvallen), moord en doodslag, misdrijven tegen de lichamelijke integriteit (geweldpleging, mishandeling en bedreiging), zedendelicten (verkrachting, aanranding en ontucht) en overige misdrijven zoals oplichting, verduistering, vernieling en brandstichting.

1.2 Doelstelling

Het doel van deze inspectie is inzicht te verkrijgen in de wijze waarop in de drie landen die onder de bevoegdheid van de Raad vallen het opsporingsproces van de politie is georganiseerd, in het bijzonder bij de afdeling recherche, en hoe de gezagsstructuur en de formatie er uit ziet. Verder wil de Raad een beeld krijgen van de informatievoorziening binnen de politie en van de resultaten van de afdeling recherche. De Raad beoogt met zijn onderzoek inzicht te geven in de stand van zaken met betrekking tot het opsporingsproces van de recherche en een bijdrage te leveren aan de verbetering van de kwaliteit en effectiviteit van het opsporingsproces. Dit rapport geeft de resultaten van het onderzoek in Sint Maarten weer.

1.3 Onderzoeksvraag

De centrale onderzoeksvraag luidt:

Is het recherche-opsporingsproces effectief?

Deze vraag sluit aan bij de opdracht van de Raad in artikel 3, tweede lid, van de Rijkswet Raad voor de rechtshandhaving waarin is bepaald dat de Raad inspecties uitvoert met betrekking tot de effectiviteit, de kwaliteit van de taakuitvoering, en het beheer. Onder effectiviteit verstaat de Raad in dit onderzoek de mate waarin de ontplooiende activiteiten hebben bijgedragen aan de realisatie van het voorgenomen beleid.

Voor dit onderzoek heeft de Raad de volgende onderzoeksvragen geformuleerd:

1. Op welke wijze is het recherche-opsporingsproces vastgelegd in wetten, regelingen en plannen?
2. Hoe wordt in de praktijk uitvoering gegeven aan het recherche-opsporingsproces?
3. Komt de in de praktijk vastgestelde werkwijze overeen met de in de wet- en regelgeving en planvorming beschreven werkwijze?

Ter beantwoording van deze vragen heeft de Raad naar de volgende aspecten gekeken:

- organisatie en sturing
- informatievoorziening
- resultaten.

1.4 Onderzoeksaanpak en -methode

De inspecteurs van de Raad hebben dit onderzoek in Sint Maarten uitgevoerd in de maanden november 2012 - januari 2013. De inspecteurs hebben elkaar wederzijds ondersteund door – onder andere – het uitwisselen van gegevens en expertise. Voor wat betreft de BES-eilanden hebben inspecteurs van de Inspectie Veiligheid & Justitie van het ministerie van Veiligheid en Justitie het onderzoek uitgevoerd. Het onderzoeksteam heeft eerst een juridisch en literatuuronderzoek verricht en vervolgens, door het bestuderen van documenten als (jaar)verslagen en rapporten, werkplannen en aanwijzingen, in kaart gebracht hoe het opsporingsproces plaatsvindt. Ten slotte zijn interviews afgenomen van personen die betrokken zijn bij het opsporingsproces. Van alle interviews zijn gespreksverslagen opgesteld, die zijn vastgesteld nadat de betrokkenen deze hadden geaccordeerd. Bijlage I van dit rapport bevat een overzicht van de functionarissen die zijn geïnterviewd.

De Raad heeft zijn onderzoeksbevindingen en conclusies gebaseerd op de informatie die langs deze verschillende wegen is verzameld.

1.5 Leeswijzer

Het volgende hoofdstuk 2 bevat achtergrondinformatie over de situatie in Sint Maarten. Onder meer wordt daarin kort aandacht besteed aan verschillende commissies die eerder al onderzoek hebben gedaan naar de politie van Sint Maarten en worden de criminaliteitscijfers over 2012 vermeld.

Hoofdstuk 3 bevat het toetsingskader, te weten de wettelijke context en de verschillende plannen die informatie bevatten over het functioneren van het rechercheproces.

In de hoofdstukken 4 tot en met 8 zijn de onderzoeksbevindingen weergegeven op het gebied van de organisatie, formatie en de sturing van de recherche, alsook de bevindingen voor wat betreft de informatievoorziening en de resultaten, gevolgd door een beoordeling.

Hoofdstuk 9 bevat de conclusie en de slotbeschouwing.

2

Achtergrondinformatie

Omdat het onderwerp van deze inspectie voorwerp van onderzoek is geweest van diverse commissies en deskundigen heeft de Raad nadrukkelijk hun bevindingen en conclusies bij zijn onderzoek betrokken. Deze informatie is niet alleen relevant omdat het een momentopname geeft van de stand van zaken van de organisatie van de politie en de recherche-afdeling destijds, maar ook omdat de huidige situatie daarmee in een historisch perspectief geplaatst wordt. Verder wordt bekend of een bepaald probleem in het verleden al is gesignaleerd, welke oplossingen zijn aangedragen en of de politieorganisatie en de recherche zich al dan niet heeft ontwikkeld.

a. Commissie Evaluatieonderzoek Rechtshandhaving Nederlandse Antillen

In februari 2004 heeft de regering van de Nederlandse Antillen de Commissie Evaluatieonderzoek Rechtshandhaving Nederlandse Antillen ingesteld. De aanleiding hiervoor was bezorgdheid van de regering over de gang van zaken bij de opsporing en vervolging van strafbare feiten, waaronder de toepassing van strafrechtelijke dwangmiddelen. De commissie heeft in februari 2006 haar rapport 'Evaluatieonderzoek Rechtshandhaving: de keten is zo sterk als de zwakste schakel' uitgebracht.⁷ Een van de hoofdstukken van dit rapport gaat onder andere over de politie van Sint Maarten. Relevante conclusies uit dit rapport zijn opgenomen in de onderzoeksbevindingen, bij het betreffende onderwerp.

b. Toetsingscommissie

In het kader van de beoogde verzelfstandiging van Curaçao en Sint Maarten per 10 oktober 2010 heeft het aangevuld Presidium van de Voorbereidingscommissie Ronde Tafel Conferentie de zogenoemde 'Commissie van deskundigen' ingesteld. In 2010 heeft de Commissie van deskundigen een aantal overheidsorganisaties van deze twee (toen nog) landen in oprichting getoetst.⁸ De commissie heeft onder andere de politie van Sint Maarten beoordeeld. In mei, juni en augustus 2010 heeft deze toetsingscommissie gerapporteerd. Op advies van de toetsingscommissie zijn onder het regime van de AMvRB⁹ plannen van aanpak gemaakt, onder meer voor het toekomstige korps politie Sint Maarten. Relevante conclusies van deze commissie zijn weergegeven in de bevindingen, bij het desbetreffende onderwerp.

c. Voortgangscommissie

Bij Koninklijk Besluit van 26 februari 2011 is de zogenoemde 'Voortgangscommissie Sint Maarten' ingesteld.¹⁰ Deze commissie houdt toezicht op de uitvoering van de hiervoor genoemde plannen van aanpak die Sint Maarten heeft opgesteld om aan alle eisen te voldoen die behoren bij de status van land. De commissie rapporteert eens per kwartaal over de voortgang aan de minister-president van Sint Maarten en aan de minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties (BZK) van Nederland. Een van de plannen van aanpak waarover de commissie rapporteert, betreft de politie van Sint Maarten. Relevante conclusies van de voortgangscommissie zijn in de bevindingen opgenomen bij de diverse onderwerpen.

d. Criminaliteitsbeeldanalyse

In opdracht van de procureur-generaal (PG) heeft de politie van Sint Maarten samen met het Korps Landelijke Politiediensten in 2011 een onderzoek uitgevoerd naar de aard en de verschijningsvormen van alle vormen van criminaliteit in Sint Maarten. De PG heeft het resultaat van dit onderzoek, de criminaliteitsbeeldanalyse Sint Maarten (CBA), in januari 2012 aangeboden aan de minister van Justitie van Sint Maarten.¹¹ De CBA biedt politiek, beleidsmakers, openbaar ministerie en politie aanknopingspunten voor de aanpak van de gesignaleerde problemen en voor prioriteitstelling. Vormen van criminaliteit die volgens de CBA bijzondere aandacht verdienen zijn onder andere drugshandel, mensensmokkel en -handel, witwaspraktijken, woning- en bedrijfsinbraken, overvallen, autodiefstal en geweldsmisdrijven (waaronder openlijke geweldpleging en relationeel geweld) en vooral jeugdcriminaliteit.

⁷ Op het moment van uitbrengen van haar rapport bestond de commissie uit de volgende personen: mevrouw S.F.C. Camelia-Römer (voorzitter) en de heren W.A. Tweeboom, F.W. Stüger, A.F. Paula en C.M. Grüning.

⁸ De commissie bestond uit de heren M.L. Alexander (voorzitter), H. Arends en J.J. van Eck.

⁹ Besluit van 24 juli 2010, houdende de tijdelijke voorziening voor de samenwerking bij en de waarborging van de uitvoering van plannen van aanpak landstaken Curaçao en Sint Maarten, Stb. 2010,344.

¹⁰ Leden van de commissie zijn de heren R. Bandell (voorzitter), N. Schoof en R. Gibson.

¹¹ Criminaliteitsbeeldanalyse Sint Maarten, Een onderzoek naar georganiseerde en commune misdrijven, KLPD, IPOL en KPSM, december 2011, zie: www.sintmaartengov.org/SiteCollectionImages/attachment.pdf.

e. Criminaliteitscijfers 2012

Om een inzicht te geven in het aantal zaken dat ter kennis van de politie in Sint Maarten komt, zijn hierna de cijfers van de veel voorkomende misdrijven over 2012 vermeld, vergeleken met de cijfers over 2011 en 2010.

| | 2012 | 2011 | 2010 |
|--|------|------|------|
| Vermogensdelicten (inbraak, diefstal en beroving) | 1539 | 1836 | 2105 |
| Levensdelicten (moord, doodslag) | 9 | 19 | 10 |
| Misdrijven tegen lichamelijke integriteit (geweldpleging, mishandeling en bedreiging) | 505 | 432 | 392 |
| Zedendelicten (verkrachting, aanranding en ontucht) | 31 | 15 | 17 |
| Overig (vernieling, oplichting, verduistering, brandstichting) | 198 | 164 | 206 |

Bron: KPSM

Uit dit overzicht blijkt dat het aantal geregistreerde vermogensdelicten sinds 2010 met een kwart is gedaald, waarbij het aantal woninginbraken is gehalveerd. Het aantal diefstallen is gering gedaald. Het aantal misdrijven tegen de lichamelijke integriteit is sinds 2010 met ongeveer een kwart gestegen en het aantal zedendelicten is meer dan verdubbeld, waarbij de politie expliciet aantekent dat de registratie van zedendelicten is verbeterd, hetgeen de reden kan zijn van de hier vermelde verdubbeling. Verder zou in het geval van zedendelicten sprake zijn van een relatief groot 'dark number'. De overige misdrijven zijn licht gedaald ten opzichte van 2010 en vertonen een stijging vergeleken met 2011.

3

Toetsingskader

Het toetsingskader van het onderzoek naar het functioneren van het opsporingsproces van de recherche wordt allereerst gevormd door de wet- en regelgeving. Daarnaast toetst de Raad in dit onderzoek aan de planvorming inzake beoogde doelstellingen en resultaten, voor zover relevant voor het onderwerp van deze inspectie.

a. Wetten en regelingen

De regels inzake de inrichting, de organisatie, het gezag en het beheer van de politie van (onder andere) Sint Maarten zijn neergelegd in de Rijkswet politie van Curaçao, van Sint Maarten en van Bonaire, Sint Eustatius en Saba¹² (hierna ook: Rijkswet politie). Relevante bepalingen zijn voorts te vinden in de Rijkswet openbare ministeries van Curaçao, van Sint Maarten en van Bonaire, Sint Eustatius en Saba (hierna ook: Rijkswet OM of RW OM).¹³ Sommige bepalingen van de Rijkswet politie worden nader uitgewerkt in algemene maatregelen van rijksbestuur (AMvRB), zoals het besluit methode vaststelling minimale sterkte politie Curaçao, Sint Maarten en Bonaire, Sint Eustatius en Saba¹⁴ en andere bepalingen worden uitgewerkt in onderlinge regelingen zoals de onderlinge regeling tussen Curaçao, Sint Maarten en Nederland betreffende de verwerking van politiegegevens.¹⁵ De bepalingen uit deze wetten en regelingen worden in de onderzoeksbevindingen bij het betreffende onderwerp aangehaald, voor zover ze relevant zijn voor de uitvoering van rechetaken door de politie. In algemene zin zijn het Wetboek van Strafrecht (WvSr) en het Wetboek van Strafvordering (WvSv) van betekenis voor de uitvoering van de rechetaken door de politie.

b. Het plan van aanpak korps politie Sint Maarten

Het op advies van de toetsingscommissie ingevolge de AMvRB opgestelde plan van aanpak voor het korps politie Sint Maarten bevat het inrichtingsplan en tevens het verbeterplan en het daarbij behorende addendum bij het plan van aanpak.

c. Het inrichtingsplan

Het inrichtingsplan van het korps politie Sint Maarten van 15 juni 2010 omschrijft hoe de politie in Sint Maarten zou moeten worden ingericht en welke uitgangspunten daarbij bepalend zijn. Volgens het korps heeft het inrichtingsplan een doorlooptijd van (ongeveer) zeven jaar. Het inrichtingsplan is op 9 september 2010 door de politieke stuurgroep staatkundige veranderingen bekrachtigd. Het plan vloeit voort uit artikel C20 van de slotverklaring van het bestuurlijk overleg over de toekomstige staatkundige positie van Curaçao, Sint Maarten, Bonaire, Sint Eustatius en Saba van 2 november 2006. In die slotverklaring is opgenomen dat: *'Voordat de nieuwe structuur in werking treedt de politieorganisatie sterk verbeterd zal moeten worden'*. In dat kader heeft de politieke stuurgroep staatkundige veranderingen bij besluit van 1 oktober 2008 de opdracht verstrekt om uitvoering te geven aan de inrichting, versterking en verdere professionalisering van de Antilliaanse politiekorpsen.

d. Verbeterplan en addendum bij plan van aanpak

Uit de hiervoor genoemde opdracht is voor het KPSM het verbeterplan en het daarbij behorende addendum plan van aanpak ontstaan. Het verbeterplan van juni 2010 kent twee trajecten, te weten het inrichten van de organisatie conform het inrichtingsplan en een programma verbetering korps politie Sint Maarten met een aantal thema's en projecten. De relevante informatie uit het inrichtingsplan, verbeterplan en het addendum bij het plan van aanpak zijn opgenomen bij de hoofdstukken organisatie en sturing, informatievoorziening en resultaten.

¹² 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, Stb. 2010, 337.

¹³ Rijkswet van 7 juli 2010 tot regeling van de inrichting, de organisatie en het beheer van de openbare ministeries van Curaçao, van Sint Maarten en van Bonaire, Sint Eustatius en Saba en de samenwerking daartussen, Stb. 2010, 388.

¹⁴ Besluit van 23 september 2010, houdende de methode van vaststelling van de minimale sterkte van de politie van Curaçao, van Sint Maarten en van Bonaire, Sint Eustatius en Saba, Stb. 2010, 356.

¹⁵ Stcrt. 2010, nr. 11398, d.d. 21 juli 2010.

e. Jaarplan 2012

Op grond van artikel 48 van de Rijkswet politie stelt de korpschef jaarlijks in overeenstemming met de procureur-generaal en met inachtneming van de aanwijzingen van de korpsbeheerder een ontwerpjaarplan op voor het politiekorps. De minister van Justitie stelt het jaarplan vast. In het jaarplan 2012 zet het KPSM de stand van zaken van het korps per 1 januari 2012 uiteen en de doelstellingen voor het korps voor 2012. De relevante informatie uit het jaarplan is opgenomen bij de hoofdstukken organisatie en sturing, informatievoorziening en resultaten.

4

Organisatie

In dit hoofdstuk beschrijft de Raad eerst welke eisen wetten en regelingen aan de organisatie van het korps en de recherche stellen en hoe die organisatie er volgens de plannen zou moeten uitzien (paragraaf 4.1). Vervolgens beschrijft de Raad hoe de organisatie er in de praktijk uit ziet (paragraaf 4.2). In paragraaf 4.3. is vermeld hoe de Raad de aangetroffen situatie beoordeelt.

4.1 Organisatie volgens wetten, regelingen en plannen

4.1.1 Wetten en regelingen

De Rijkswet politie regelt de inrichting, organisatie, het gezag en het beheer van de politie. Artikel 4 bepaalt onder andere dat Sint Maarten een politiekorps heeft. De taak van het politiekorps is volgens artikel 5 van de Rijkswet politie het 'in ondergeschiktheid aan het bevoegd gezag en in overeenstemming met de daarvoor geldende rechtsregels vervullen van de politietaak'. Onder politietaak wordt verstaan de strafrechtelijke handhaving van de rechtsorde, handhaving van de openbare orde en de hulpverlening.

Artikel 7 Rijkswet politie geeft de inrichting van het politiekorps in hoofdlijnen weer.

Ingevolge artikel 7, eerste lid, dient het land te zorgen voor de inrichting en de instandhouding van een volwaardig politiekorps dat voldoende is toegerust op het vervullen van de politietaak. De regels omtrent de inrichting en organisatie van het korps moeten op grond van artikel 7, tweede lid, aanhef, bij of krachtens landsverordening of wet worden vastgesteld.

Voorts verplicht artikel 7, tweede lid, onder sub a tot en met d Rijkswet politie het land om bij de inrichting van het politiekorps te voorzien in de volgende politiefuncties, te weten:

- recherche (ten behoeve van de opsporing van misdrijven met voorzieningen op het gebied van tactisch, technisch, financieel en digitaal onderzoek, informatie en analyse);
- observatie;
- aanhouding van vuurwapengevaarlijke verdachten en
- voorziening voor het optreden ter handhaving van de openbare orde en hulpverlening.

In de Rijkswet politie is in de artikelen 16 en 17 geregeld dat sprake is van duaal gezag over de politie: de procureur-generaal voor wat betreft het optreden ter strafrechtelijke handhaving van de rechtsorde, de minister van Justitie voor wat betreft de handhaving van de openbare orde en de hulpverleningstaak. Verder is vastgelegd dat de minister van Justitie beheerder van het korps is en dat de korpschef is belast met de dagelijkse leiding van het korps.

In de Rijkswet OM staat onder meer dat de procureur-generaal toeziet op een behoorlijke opsporing van strafbare feiten (artikel 6, derde lid) en dat het openbaar ministerie is belast met de opsporing van strafbare feiten (artikel 9, tweede lid, onder b.).

Het politiekorps van Sint Maarten vindt voorts zijn grondslag in artikel 124, eerste lid van de Staatsregeling van Sint Maarten.¹⁶

4.1.2 Plannen

Behalve de Rijkswet politie stellen de plannen eisen aan de organisatie van het korps en de afdeling recherche. Hierna worden achtereenvolgens het inrichtingsplan, het jaarplan 2012, het verbeterplan en het addendum bij het plan van aanpak onder de loep genomen.

¹⁶ AB 2010 GT no.1

Het inrichtingsplan

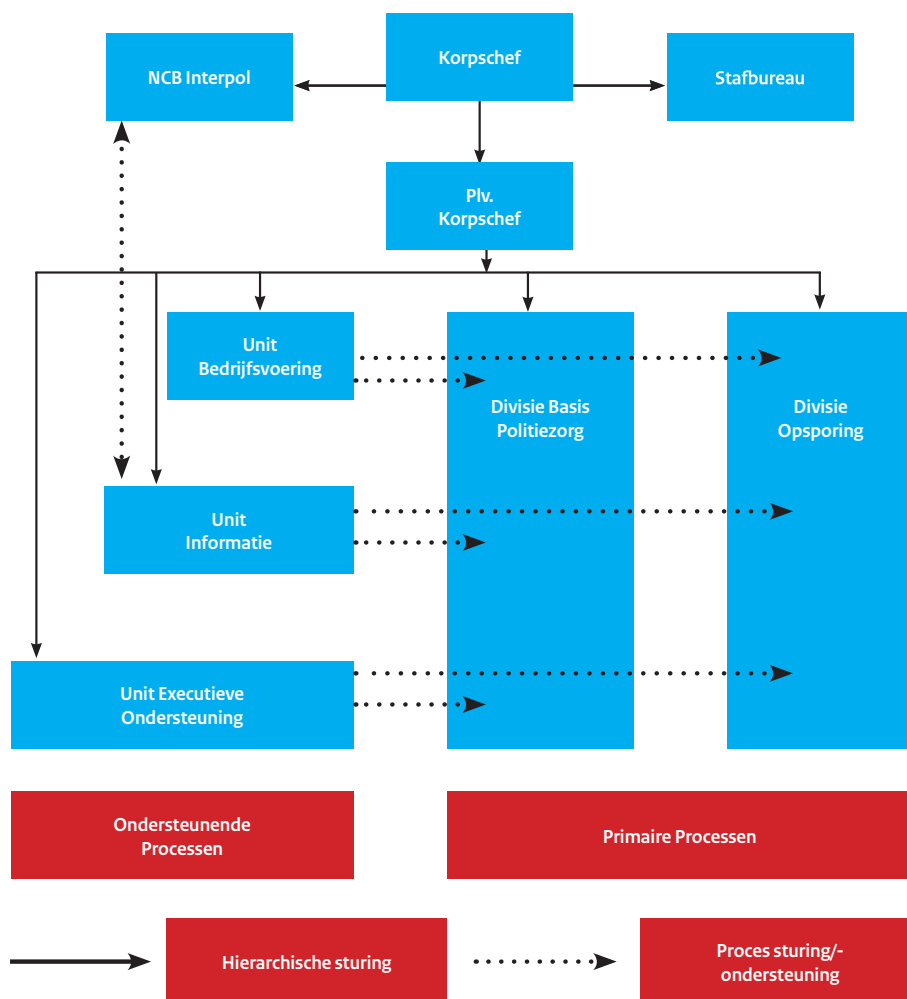
Het op 9 september 2010 door de politieke stuurgroep Staatkundige Veranderingen bekrachtigde inrichtingsplan is op aanwijzingen van de minister van Justitie meerdere malen herzien. In mei 2012 is de laatste versie van het inrichtingsplan met het daaraan gekoppelde functiehuis (functiebeschrijvingen en -waardingen), het formatieplan voor de periode 2013 t/m 2016 en het plaatsingsplan in concept aan de minister aangeboden. In het inrichtingsplan korps politie Sint Maarten zijn missie, visie, sturingsconcept en de uitgangspunten voor politiezorg en bedrijfsprocessen neergelegd en uitgewerkt. Informatiegestuurde politiezorg en wijkgericht werken in de basispolitiezorg zijn belangrijke uitgangspunten van het plan.

Procesgeoriënteerde inrichting

Het uitgangspunt voor de structuur van het korps is verder de procesgeoriënteerde inrichting. De inrichting van het KPSM gaat uit van twee primaire processen: de basispolitiezorg (BPZ) of algemene divisie (AD) en de opsporing of justitiële divisie (JD). De BPZ omvat de processen Toezicht, Handhaving en (Nood)hulpverlening, terwijl de JD is opgesplitst in Incident gerichte opsporing (IGO) en Probleemgerichte opsporing (PGO). De ondersteuning van de primaire processen is in de unit informatie, unit executieve ondersteuning en unit bedrijfsvoering ondergebracht.¹⁷

De organisatiestructuur van KPSM ziet er volgens het herziene inrichtingsplan als volgt uit:

Figuur 1



¹⁷ De Unit Executieve Ondersteuning heeft de volgende onderdelen: Intake en Service, Maritieme Politie, Parketpolitie, Meldkamer, Luchtsteun en Verkeer, Bijzondere Wetten en Hondengeleiders.

Volgens het inrichtingsplan zal de keuze voor procesgeoriënteerde inrichting van het korps ertoe moeten leiden dat er niet op de afzonderlijke door afdelingen en diensten uitgevoerde activiteiten en taken wordt gestuurd, maar op het eindproduct. Daarbij zullen de contacten en informatieuitwisseling tussen de primaire en ondersteunende processen en ook die tussen de basispolitiezorg en de opsporing worden versterkt. De afdeling opsporing en de basispolitie en wijkpolitie zullen elkaar wederzijds gaan ondersteunen.

Informatiegestuurde politie

Naast de procesoriëntatie is gekozen voor een concept waarbij de informatie uit de samenleving optimaal wordt gegenereerd en gebruikt om te komen tot sturing op de meest effectieve bestrijding van criminaliteit en realisatie van veiligheid in de samenleving, de zogenoemde informatie gestuurde politie (IGP). In hoofdstuk 7 over informatievoorziening komt dit onderwerp uitgebreid aan bod.

Incidentgerichte opsporing (IGO) en probleemgerichte opsporing (PGO).

De divisie opsporing is zoals hiervoor beschreven ingedeeld in incidentgerichte opsporing (IGO) en probleemgerichte opsporing (PGO).

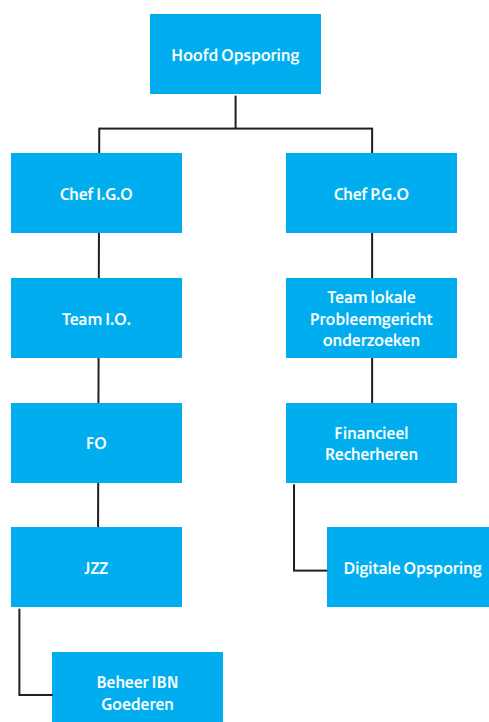
De incidentgerichte opsporing is de opsporing die zich richt op de zogeheten 'brenghdelicten', dat zijn delicten die door middel van bijvoorbeeld een melding of aangifte bij de politie terecht komen. Onder IGO vallen Jeugd- en Zedenzaken (JZZ) en de Forensische opsporing (FO). Ook de kapitale delicten zoals moord en doodslag behoren tot de incidentgerichte opsporing.

De probleemgerichte opsporing richt zich specifiek op de 'haaldelicten'. Bij haaldelicten gaat het om het opsporingsproces dat wordt opgestart naar aanleiding van een door de politie gesignaleerd probleem. Bij probleemgerichte opsporen worden keuzes gemaakt die enerzijds gebaseerd zijn op thema's die voortvloeien uit de criminaliteitsbeeldanalyse (CBA) en actuele informatie over bijvoorbeeld woninginbraken, overvallen en lokaal overlast gevende drugscriminaliteit en anderzijds zware criminaliteit en grensoverschrijdende en georganiseerde misdaad.

De afdeling recherche is momenteel nog onderverdeeld in Algemene Recherche, Atraco (overvallen en vuurwapens = SUR (*special unit robberies*), Fraude/witwassen, Jeugd en Zeden en Woninginbraken. Deze teams zullen uiteindelijk vallen onder de incidentgerichte danwel probleemgerichte afdeling van de recherche.

De organisatiestructuur van de divisie opsporing van het korps ziet er volgens het herziene inrichtingsplan als volgt uit:

Figuur 2



De toetsingscommissie signaleert dat het inrichtingsplan voor de Sint Maartense situatie zeer geavanceerd is. De commissie bepleit een vertaalslag naar het haalbare met een realistische prioritering en fasering.

Jaarplan 2012

Het jaarplan beschrijft dat in de nieuwe inrichting de BPZ en de opsporing nadrukkelijker als hoofdprocessen zullen worden gepositioneerd met de vervoeging daarbinnen van de ondersteunende diensten.

Verbeterplan

Volgens het verbeterplan zal de inpassing van het personeel in de nieuwe functies van het KPSM in de onderstaande fases plaatsvinden:

1. Op 10-10-10 tijdelijk plaatsen van alle personeelsleden van het KPSSS in generiek beschreven functiegroepen in het KPSM met behoud van hun rechtspositie tot het moment van de plaatsing.
2. Vervolgens binnen 1 jaar na 10 oktober 2010 inpassen van het personeel in de nieuwe functies volgens het inrichtingsplan. De daarvoor in aanmerking komende functies worden ingevuld door middel van optie-rondes dan wel voor sollicitatie opengesteld.

Addendum plan van aanpak

Het addendum geeft de volgende doelstellingen voor de organisatie van de opsporing:

- de komende twee jaar PGO projecten in beperkte omvang realiseren, mits voldoende personeel vanuit de BPZ doorstroomt naar de opsporing;
- op een verantwoorde wijze de plaats delict veilig stellen en onderzoeken door introduceren van PD-management. Daartoe investeren in materieel voor de voertuigen van de BPZ en de opsporing en ook een cursus PD-management aan al het executieve personeel van het korps geven. Dit zal naar verwachting in 2011 zijn gerealiseerd;
- vanaf augustus 2010 een impuls geven aan de forensische opsporing (FO),¹⁸ enerzijds door bijstand vanuit Nederland en anderzijds door interne opleiding van twee medewerkers uit het korps. Voorts investeren in databases die het mogelijk maken sporen te vergelijken.

4.2 Organisatie in de praktijk

Hieronder beschrijft de Raad hoe de organisatie van de afdeling recherche er in de praktijk uitziet in het licht van de hiervoor vermelde wettelijke eisen en de voornemens vermeld in de plannen.

4.2.1 Wetten en regelingen

De in de Rijkswet politie neergelegde hoofdlijnen voor de inrichting en organisatie van het politiekorps zijn vertaald in het inrichtingsplan dat op 9 september 2010 door de politieke stuurgroep Staatkundige Veranderingen is bekrachtigd.

Het inrichtingsplan is echter niet bij of krachtens landsverordening of wet vastgesteld, zoals de Rijkswet vereist. De huidige organisatie is gebaseerd op de Politie-regeling 1999, een landsverordening die sinds 10 oktober 2010 geen kracht van wet meer heeft. Het ministerie van Justitie geeft uiteenlopende redenen voor het uitblijven van vaststelling van het inrichtingsplan en het daaraan gekoppelde functiehuis en plaatsingsplan. In de tussentijdse rapportage van april 2012 schrijft het ministerie: *“De functiebeschrijvingen en -waarderingen zijn ingeleverd bij de minister en mondeling door hem geaccordeerd. De minister zal na overleg met de bonden overgaan tot vaststelling van het functieboek en – waardering.”* In februari 2013 laat het ministerie van Justitie echter weten: *“Het Inrichtingsplan KPSM, het functiehuis en de functiewaardering en plaatsingsplan zijn in conceptvorm aan het ministerie door KPSM aangeleverd. Echter zijn deze niet geaccordeerd en worden door de juridische adviseur en haar team grondig bekeken en aangepast”.*¹⁹ De minister van Justitie geeft in februari 2013 te kennen dat hij het een onoverzichtelijke situatie vindt dat er drie plannen zijn, te weten een plan van aanpak, een inrichtingsplan en verbeterplan. Hij heeft de politie gevraagd deze drie onderdelen in een document te verwerken en pas als dat is gebeurd zal hij het inrichtingsplan vaststellen. Het functiehuis is volgens de minister klaar en moet vastgesteld worden. De minister is het echter niet eens met het feit dat de rangen te ver uit elkaar lopen. Daarover heeft hij nog niet met de politie gesproken. Eerst moet hij dat met de vakbonden bespreken.

¹⁸ Deze afdeling wordt nu nog Technische opsporings- en herkenningdienst (TOHD) genoemd.

¹⁹ E-mail d.d. 20 februari 2013 van beleidsmedewerker van het ministerie van Justitie namens het hoofd afdeling justitiële zaken.

De vaststelling van de functiewaarderingen is afhankelijk van de overeenstemming met de vakbonden over het Rechtspositiebesluit.²⁰

Een respondent laat weten: *“Hoe het proces van uitvoering van het plan van aanpak en het verbeterplan van het korps verloopt, is erg afhankelijk van de minister van Justitie en derden. De ideeën van de minister van Justitie veranderen geregeld waardoor beslissingen ter afronding van eerdere plannen niet worden genomen. Een voorbeeld hiervan is het uitblijven van de vaststelling van het functiehuis. Die vaststelling liep eerst vertraging op omdat de minister de vreemdelingenpolitie wilde losmaken van het korps. Het functiehuis is daarop aangepast en wederom ter vaststelling aan de minister aangeboden. Tot nu toe is een beslissing over het functiehuis uitgebleven. Ook over het waarderings- en plaatsingsplan en de functiebeschrijvingen heeft de minister niet besloten. Het uitblijven van de vaststelling van vermelde plannen zorgt voor veel onrust binnen het korps.”*

Ook de voortgangscommissie stelt dat door het uitblijven van politieke besluitvorming het inrichtingsplan in de uitvoering achterloopt bij de planning, met name op personeelsgebied. *“Zo zijn bijvoorbeeld het functieboek en het functiehuis nog niet vastgesteld hetgeen weer de benoeming van personen op voor de nieuwe organisatie belangrijke functies tegenhoudt.”*²¹

4.2.2 Plannen

Het verbeterplan beschrijft dat plaatsing van het personeel in de nieuw beschreven functies van het KPSM in fases zou plaatsvinden. Op 10-10-2010 zouden alle personeelsleden van het KPSSS tijdelijk in generiek beschreven functiegroepen worden geplaatst. Vervolgens zou het personeel binnen een jaar moeten worden ingepast in de nieuwe functies volgens het inrichtingsplan.

De tijdelijke plaatsing van het personeel in generieke functies heeft nooit plaatsgevonden. De medewerkers van het KPSSS zijn in dezelfde functie met dezelfde rechtspositie overgegaan naar het KPSM. De oude KPNA salarisschalen en de maxima die daaraan gekoppeld zijn, zijn lager dan die in het nieuwe (nog niet vastgestelde) Rechtspositiebesluit.

Het uitblijven van de vaststelling van het inrichtingsplan, het functiehuis en het plaatsingsplan heeft tot gevolg dat het korps formeel nog niet met de werving- en selectie aan de slag kan gaan. Volgens de regels van het Sociaal Statuut²² moet voor medewerkers wier functie geheel of gedeeltelijk wijzigt, een passende of geschikte functie worden gevonden voordat nieuwe functies extern kunnen worden opengesteld. Het zittend personeel heeft dus met voorrang het recht om al dan niet met een opleidingstraject een nieuwe functie te bekleden.

Volgens verschillende respondenten heeft het uitblijven van de vaststelling van vermelde plannen nadelige gevolgen voor de verdere ontwikkeling van de organisatie en inrichting van het korps. Bovendien zorgt het voor veel onrust en ontevredenheid binnen het korps. Het beeld leeft dat er veel voor de organisatie wordt gedaan (bijvoorbeeld invoering *casescreening*) maar dat er geen oog is voor de persoon binnen de organisatie. De rechtspositionele situatie zou mede reden zijn geweest voor sommige medewerkers van de justitiële dienst om de overstap te maken naar de wijkpolitie, IND of de landsrecherche. De medewerkers van laatstgenoemde instanties zijn via een ministeriële beschikking benoemd in hun huidige functie en bij hun salaris is gedeeltelijk rekening gehouden met het nieuwe concept-Rechtspositiebesluit KPSM, waardoor de bezoldiging per saldo hoger uitvalt dan diegenen die nog conform het oude Rechtspositiebesluit KPNA worden betaald.

Een MT-lid geeft aan dat, hoewel de vaststelling van het inrichtingsplan en functiehuis uitblijft, het MT niettemin heeft besloten om al zoveel mogelijk een aanloop te nemen naar de organisatie zoals die is beschreven in het herziene inrichtingsplan. Dat betekent dat sommige medewerkers al functies bekleden, zoals die in het inrichtingsplan zijn benoemd. Net zoals de medewerkers die zijn overgestapt naar de wijkpolitie, IND of de landsrecherche zijn zij via een ministeriële beschikking benoemd en zijn zij hoger bezoldigd dan diegenen die nog conform het oude Rechtspositiebesluit KPNA worden betaald.

²⁰ Gesprek d.d. 4 februari met minister van Justitie.

²¹ Verslag van bevindingen, november 2011.

²² Artikel 7 en 8 Sociaal statuut zoals vastgesteld bij Landsverordening Sociaal Statuut opbouw Land Sint Maarten van 29 juli 2010, AB 2010, 33/ AB 2013, GT 8.

Door al te beginnen met het inrichten van de politie naar de nieuwe organisatie, zoals beschreven in het herziene inrichtingsplan, is wel de in het jaarplan gestelde doelstelling gerealiseerd, namelijk dat de processen nadrukkelijker zullen worden geïmplementeerd. Dat heeft er volgens een MT-lid al toe geleid dat positieve stappen waarneembaar zijn, zoals de toenemende verwevenheid tussen de processen.

Het addendum stelt verder als doelstelling dat de komende twee jaar probleemgerichte projecten in beperkte omvang worden gerealiseerd, mits voldoende personeel vanuit de BPZ doorstroomt naar de opsporing. Verschillende respondenten geven aan dat het korps nauwelijks aan probleemgericht werken toekomt door een gebrek aan capaciteit. De waarnemend teamleider van de infodesk geeft aan dat zijn afdeling in 2012 zes probleemgerichte projectvoorstellen heeft opgesteld en dat deze voorstellen het bij de weging van alle zaken in de werkvoorraad van de politie uiteindelijk niet hebben gehaald. Deze kwestie wordt ook aangekaart door de Koninklijke Marechaussee (KMar). De brigade-commandant zegt: *“Een knelpunt is dat in het protocol onder andere is afgesproken dat de Marechaussee mensen inzet in bepaalde taakvelden,²³ maar daar komt in de praktijk weinig van terecht, bijvoorbeeld omdat een rechercheur nodig is bij de dagelijkse werkzaamheden van de recherche, zoals het opnemen van aangiftes en andere urgente kwesties.”*

In het addendum is tot slot als doelstelling geformuleerd dat de forensische opsporing verder wordt ontwikkeld. De afdeling heeft een coördinator aangetrokken en er is geïnvesteerd in systemen voor de vergelijking van de sporen. Tevens zijn werkprocedures beschreven, formats voor processen-verbaal opgesteld en twee medewerkers opgeleid. Alle voertuigen van de algemene en justitiële divisie zijn van forensisch materieel voorzien en het merendeel van de medewerkers van de algemene divisie heeft in een cursus geleerd hoe moet worden omgegaan met een plaats delict (PD-management). De bedoeling is dat in 2013 het overige deel van de algemene divisie en de afdeling opsporing de cursus krijgt.

4.3 Beoordeling organisatie

De in de Rijkswet politie neergelegde hoofdlijnen voor de inrichting en organisatie van het politiekorps zijn vertaald in het inrichtingsplan dat op 9 september 2010 door de politieke stuurgroep Staatkundige Veranderingen is bekrachtigd.

Het inrichtingsplan van KPSM beschrijft een procesgerichte inrichting van het korps met twee primaire processen, te weten basispolitiezorg of algemene divisie en opsporing of justitiële divisie.

Daarnaast is ervoor gekozen het korps aan te sturen op basis van informatie binnen het korps en uit de samenleving. Op basis van die ingewonnen informatie worden beleidskeuzes gemaakt op strategisch niveau en tactische keuzes op operationeel niveau. Bij informatiegestuurde politie wordt getracht op basis van informatie criminaliteit te voorkómen en niet alleen reactief op te treden.

De afdeling opsporing is verder onderverdeeld in incidentgerichte opsporing en probleemgerichte opsporing. De incidentgerichte opsporing richt zich op delicten die door middel van bijvoorbeeld een melding of aangifte bij de politie binnenkomen en bij de probleemgerichte opsporing gaat het om het proces dat wordt opgestart naar aanleiding van een door de politie gesignaleerd probleem, gebaseerd op bijvoorbeeld de criminaliteitsbeeldanalyse (CBA) en actuele informatie.

Voor wat betreft de huidige organisatie van de recherche is relevant dat het inrichtingsplan niet bij of krachtens landsverordening of wet is vastgesteld. Ook het bij het inrichtingsplan behorende functiehuis, de functie-waardering en het plaatsingsplan zijn niet door de minister van Justitie vastgesteld. De minister van Justitie geeft uiteenlopende en tegenstrijdige redenen voor het uitblijven van vaststelling van deze plannen. Het ontwerp-Rechtspositiebesluit is nog niet door de Staten behandeld en vastgesteld. Hierdoor balanceert het korps tussen de oude structuur en de hiervoor uiteengezette nieuwe structuur met als hoofdkenmerk de procesgerichte sturing. Het korps heeft evenwel een begin gemaakt met het werken volgens het nieuwe inrichtingsplan, waardoor in de werkwijze van het korps in toenemende mate samenhang tussen de processen is waar te nemen.

²³ Ingevolge het protocol inzake de flexibel inzetbare pool Koninklijke Marechaussee, geldend voor de periode 1 januari 2011–30 juni 2015, zal de KMar ingezet worden voor grenstoezicht, vreemdelingtoezicht, drugscontroles aan de grenzen, bestrijding van migratiecriminaliteit, drugscriminaliteit en geweldscriminaliteit. Deze gebieden zijn bij uitstek gebieden voor de PGO terwijl het opnemen van aangiften onder de IGO valt.

Door het uitblijven van de vaststelling van het inrichtingsplan kan het korps nog niet met de werving, selectie en plaatsing van medewerkers volgens het nieuwe inrichtingsmodel aan de slag en loopt het korps achterstand op in ontwikkeling. Het voorgaande creëert tevens onduidelijkheid en ontevredenheid onder het personeel van het KPSM, waardoor sommige medewerkers de overstap van de recherche naar andere organisaties of organisatieonderdelen maken, waar ze gedeeltelijk worden ingeschaald volgens het nieuwe concept-Rechtspositiebesluit KPSM met een bijbehorend hoger salaris.

Het korps stelt dat het door een gebrek aan capaciteit nog nauwelijks aan probleemgericht werken toekomt. De waan van de dag gaat veelal voor. De afdeling forensische opsporing heeft in 2012 wel een sprong voorwaarts gemaakt door het aantrekken van een coördinator die collega's heeft opgeleid en medewerkers van de algemene divisie en een deel van de justitiële divisie heeft onderricht over het belang van zorgvuldige omgang met een plaats delict. Verder zijn diverse hulpmiddelen voor de forensische opsporing aangeschaft.

5

Formatie

Paragraaf 5.1 vermeldt welke eisen de Rijkswet politie en de daarop gebaseerde onderlinge regeling en ook de plannen aan de formatie van het korps stellen en in paragraaf 5.2. beschrijft de Raad hoe de formatie er in de praktijk uitziet. In paragraaf 5.3. volgt de beoordeling door de Raad.

5.1 Formatie volgens wetten, regelingen en plannen

Artikel 49 van de Rijkswet politie stelt voorwaarden aan de minimale sterkte van het politiekorps:

‘Onze Minister stelt de minimale sterkte van de politie van zijn land vast overeenkomstig de bij algemene maatregel van rijksbestuur in de zin van artikel 38, tweede lid, van het Statuut vastgestelde methode’.

Ingevolge deze AMvRB²⁴ is de minimale sterkte voor het gehele korps voor 2012 vastgesteld op 65% van 390 fte is 256 fte. 390 fte is de formatie zoals beschreven in het door de Ronde Tafel Conferentie bekrachtigde inrichtingsplan van juni 2010. De AMvRB zegt niets over de minimale sterkte voor de recherche. In het inrichtingsplan is voor de recherche voorzien in een formatie van 81 fte.

5.2 Formatie in de praktijk

Zoals eerder aangegeven blijft de vaststelling van het functiehuis, formatieplan en plaatsingsplan uit. Het korps heeft dan ook geen formeel vastgestelde formatieve sterkte. De Raad heeft de bezetting van het korps en van de recherche per transitiedatum en eind 2012 gedestilleerd uit de gesprekken die de Raad heeft gevoerd en afgeleid uit de plannen en de informatie die door de afdeling HRM van het KPSM zijn verstrekt.

Hieruit blijkt dat de daadwerkelijke bezetting van het gehele korps op 10 oktober 2010 135 fte was,²⁵ en eind 2012 194 fte is, dat is 49,7% (194/390) van de bezetting zoals die in het inrichtingsplan, en dus in de AMvRB, is opgenomen, terwijl dat 65% zou moeten zijn.

Het cijfer van 194 fte is inclusief MTV'ers en KMar-medewerkers.²⁶ Het korps weet niet precies hoeveel MTV'ers en KMar-medewerkers het korps versterken. Uit de toelichting bij de AMvRB blijkt dat deze medewerkers bij de berekening van de minimale bezetting niet meegeteld worden, evenmin als de aspirant-agenten en de vrijwillige ambtenaren aangesteld voor de uitvoering van de politietaak. Verder zijn van deze 194 fte 32 buitengewoon agenten van politie, waarvan er in 2013 18 naar de basispolitieopleiding gaan, waardoor ze ook niet meer meetellen bij de formatie.

De recherche telt eind 2012 53 medewerkers, inclusief 12 MTV'ers en KMar-medewerkers, terwijl de recherche ten tijde van de transitie op 10 oktober 2010 31 fte telde. Het inrichtingsplan van juni 2010 gaat uit van een beoogde formatie van 81 fte.

Uit het voorgaande blijkt dat het totale korps niet groeit volgens het scenario dat is voorgeschreven door de AMvRB, terwijl ook de recherche sinds de transitie nauwelijks is gegroeid als de instroom van 12 MTV'ers en KMar-medewerkers buiten beschouwing wordt gelaten. Zoals in paragraaf 4.2.2. is vermeld zijn rechercheurs uitgestroomd naar andere diensten (immigratiedienst, landsrecherche en *Justice Academy*) terwijl er nauwelijks doorstroom van de algemene dienst naar de recherche heeft plaatsgevonden. Vrijwel alle geïnterviewden maken zich zorgen over de bezetting van het korps. De bezetting wordt door diverse medewerkers betiteld als

²⁴ Besluit van 23 september 2010, houdende de methode van vaststelling van de minimale sterkte van de politie van Curaçao, van Sint Maarten en van Bonaire, Sint Eustatius en Saba, Stb. 2010, 356.

²⁵ 182 fte volgens het tweede rapport aan het ministerieel overleg over de periode 1 januari 2011- 31 maart 2011, maar dit cijfer is inclusief 47 personen die naar het van KPSM afgesplitste IND zijn overgegaan.

²⁶ Een MTV'er is een medewerker met een tijdelijk dienstverband uit Nederland, die is aangenomen voor de periode 2011 tot en met 2014. De overeenkomst met de KMar loopt tot 2015.

'krepeersterkte'. Momenteel hebben de rechercheurs gemiddeld twee keer per week nachtpiket en twee keer per maand weekendpiket.

Ook de onevenredige verdeling tussen 'lokaal' en tijdelijk personeel (ongeveer eenvierde deel) is een aandachtspunt aldus diverse geïnterviewden.

Verder is van belang dat het moeilijk is voldoende en voldoende opgeleid lokaal personeel te werven. De toetsingscommissie merkt in dat verband op: *"Er is een grote kloof tussen de vastgestelde minimum sterkte en de feitelijke sterkte. Hier zal een grote inhaalslag gemaakt moeten worden die echter wordt bemoeilijkt door de arbeidsmarkt op Sint Maarten voor deze categorie personeel. Sint Maarten is voornemens om gedurende 5 jaar, 30 fte per jaar te werven. Wervingsacties in het verleden hadden echter een zeer mager resultaat. Dit wekt de verwachting dat het ook in de toekomst moeilijk zal worden om voldoende gekwalificeerd personeel aan te trekken. Dit probleem wordt deels veroorzaakt door een taalprobleem. Een goede beheersing van het Nederlands blijkt nogal eens een onoverkomelijke hobbel. Het is de vraag of die beheersing wel altijd nodig is. De conversatie zal in de praktijk nauwelijks een probleem zijn en het is de moeite waard te onderzoeken of in sommige sectoren de stukken niet ook in het Engels opgemaakt zouden kunnen worden. De toelatingseisen kunnen dan vervolgens worden aangepast."*

Het is de Raad opgevallen dat in de tweede concept-begroting van het land Sint Maarten voor het dienstjaar 2013 het korps met Naf 224.861 (ofwel 1.94%) ten opzichte van 2012 is gekort op de kosten voor bezoldiging. Ook om deze reden is het onduidelijk of de beoogde personele groei van het korps gerealiseerd kan worden. Verder blijkt uit de meerjarenbegroting niet dat rekening is gehouden met het groeiscenario voor de formatie van het KPSM.

5.3 Beoordeling formatie

De minimale sterkte van het korps dient volgens de AMvRB in 2012 256 fte te zijn, terwijl de formatie eind 2012 194 fte is, dat is 49,7% in plaats van de door de AMvRB voorgeschreven 65% van de formatie vermeld in het inrichtingsplan 2010. De bezetting van het korps op 10 oktober 2010 was 135 fte.

Ook de bezetting van de afdeling recherche is met 53 medewerkers onvoldoende en slechts minimaal gegroeid ten opzicht van 10 oktober 2010. Het korps leunt sterk op de tijdelijk uit Nederland overgekomen medewerkers waardoor het de vraag is of de op het korps overgebrachte kennis en vaardigheden in de organisatie beklijven als deze tijdelijke krachten over enige tijd terugkeren naar Nederland.

Verder is het onduidelijk of het mogelijk zal zijn in de toekomst toe te groeien naar de in de plannen en wetgeving beoogde bezetting met voldoende gekwalificeerd personeel, enerzijds gelet op de landsbegroting van Sint Maarten en anderzijds gelet op de moeilijkheden die men in het verleden heeft ondervonden bij het werven van personeel.

De Raad pleit er daarom voor te onderzoeken of de in de plannen en wetgeving beoogde organisatie en bezetting kan worden vertaald naar een haalbare formatie op basis van een realistisch budget. Tevens zou de taalbarrière kunnen worden verlaagd door de mogelijkheid te bezien of stukken in het Engels opgemaakt kunnen worden waardoor de werving van aspirant-agenten wellicht vergemakkelijkt wordt.

6

Sturing

Voor het in kaart brengen van de sturing van de politie en de afdeling recherche is in de eerste plaats gekeken naar de sturing van de politie zoals die geregeld is in wetten en regelingen en daarna hoe het gezag over en de sturing van de politie volgens de plannen gestalte moet krijgen (paragraaf 6.1.). In paragraaf 6.2. is beschreven hoe de sturing in de praktijk verloopt, gevolgd door de beoordeling in paragraaf 6.3.

6.1 Sturing volgens wetten, regelingen en plannen

6.1.1 Wetten en regelingen

Uit artikel 17 Rijkswet politie blijkt dat, indien de politie optreedt ter handhaving van de openbare orde en ter uitvoering van de hulpverleningstaak, zij onder het gezag van de minister van Justitie staat. Indien de politie optreedt ter strafrechtelijke handhaving van de rechtsorde staat zij onder het gezag van de procureur-generaal, in de praktijk is dat de officier van justitie (artikel 16 Rijkswet politie). Er is dus sprake van gedeeld gezag over de politie tussen de minister van Justitie en het openbaar ministerie.

Volgens artikel 47 Rijkswet politie oefent de minister van Justitie wat het beheer betreft het bevoegde gezag uit over het politiekorps. Aan de korpschef is de dagelijkse leiding van het korps toebedeeld, zo blijkt uit artikel 6 van de Rijkswet politie. In de memorie van toelichting is vermeld dat het dagelijks beheer feitelijk in handen is van de korpschef.

Voor wat betreft de sturing voorziet de Rijkswet OM en de Rijkswet politie in het jaarlijkse overleg tussen de PG en de minister over het opsporings- en vervolgingsbeleid, het overleg tussen de korpschefs en het overleg tussen de ministers van Justitie. Tevens vergaderen de minister van Justitie, de korpschef, de hoofdofficier van justitie en de procureur-generaal over de taakuitvoering door de politie in het driehoeksoverleg en moet de korpsbeheerder regelmatig met de korpschef over het beheer van de politie overleggen.²⁷

Tot slot stelt het korps in overeenstemming met de procureur-generaal en met inachtneming van de aanwijzingen van de minister van Justitie een ontwerpjaarplan op met de daarbij behorende ontwerpbegroting en stelt de minister van Justitie deze vast. Door het parket PG wordt een jaarplan geschreven en ook het OM levert een jaarplan in bij de minister voor het daaropvolgende jaar. Volgens de memorie van toelichting bij de Rijkswet politie hangt het jaarplan van het korps direct samen met het jaarplan van het openbaar ministerie en het op grond van de Rijkswet OM voorgeschreven beleidsplan voor de bestrijding van grensoverschrijdende criminaliteit.²⁸

6.1.2 Plannen

Inrichtingsplan

Strategische sturing

De strategische sturing van het KPSM vindt plaats op basis van informatie uit het criminaliteitsbeeld, dat jaarlijks wordt opgesteld, aldus het inrichtingsplan. Uit dit criminaliteitsbeeld komen de beleidskeuzes naar voren op het gebied van opsporing. De prioriteiten worden jaarlijks in het driehoeksoverleg vastgelegd in het korpsjaarplan, dat wordt opgesteld conform artikel 48 van de Rijkswet politie.

Operationele sturing

De algehele leiding van het korps berust bij de korpschef. Deze is voorzitter van een korpsmanagementteam (MT), waarin naast de korpschef het hoofd basispolitiezorg, het hoofd opsporing, het hoofd infodesk en het hoofd bedrijfsvoering zitting hebben.

²⁷ Artikel 36, eerste lid Rw OM en artikel 19, 36, eerste lid, 37, eerste lid en artikel 48, vijfde lid Rw pol.

²⁸ Artikel 48, eerste en derde lid, Rw pol.

De korpschef is eindverantwoordelijk voor het opsporingsproces, hij geeft feitelijk en inhoudelijk sturing aan het opsporingsproces. Het hoofd opsporing is tot op zekere hoogte door de korpschef gemandateerd om dit te doen en deze is verantwoordelijk voor terugkoppeling naar de korpschef. De afdeling opsporing is onderverdeeld in de afdelingen incidentgerichte en probleemgerichte opsporing, die worden aangestuurd door een chef. Onder de chefs zijn teamleiders zijn geplaatst.

Jaarplan

Met betrekking tot de sturing is in het jaarplan opgenomen dat in 2012 een nieuwe management-cyclus zal worden ingevoerd met als doel het korps efficiënter aan te sturen en een betere aansluiting te vinden bij de nieuwe structuur van het korps. Het management-team wordt daartoe gesplitst in een MT-beheer en een MT-operationeel.

Tevens meldt het jaarplan dat het ontbreken van een eigen begroting dan wel een toereikend financieel mandaat een bedreiging vormt voor een efficiënt en adequaat financieel management door het korps. Het korps is te veel afhankelijk van de samenwerking met de diverse ministeries.

Verbeterplan en addendum

Zowel het addendum bij het plan van aanpak als het verbeterplan beschrijven onder andere als knelpunten van de sturing in de opsporing dat zaken vaak moeten worden geseponneerd doordat de processen-verbaal onvolledig en niet tijdig worden ingediend of de kwaliteit van de processen-verbaal onder de maat is. Ook ontbreekt zicht op het totaal aantal zaken doordat processen-verbaal te veel in beheer zijn bij individuele verbalisanten en daardoor geen prioriteitstelling kan worden toegepast en geen voortgangcontrole kan worden uitgeoefend.

6.2 Sturing in de praktijk

Hierna zet de Raad uiteen hoe binnen het korps leiding wordt gegeven op strategisch, operationeel en tactisch niveau.

6.2.1 Strategische sturing

Strategische sturing is het in ondergeschiktheid aan het bevoegd gezag ontwikkelen, formuleren en vaststellen van beleid. In het inrichtingsplan is beschreven dat sturing van het rechercheproces onder meer plaatsvindt op basis van de informatie die is verzameld in de CBA voor het land Sint Maarten van januari 2012. Verder zijn de jaarplannen van het parket PG en Parket in eerste aanleg voorhanden, zoals de wet- en regelgeving vereist. Het openbaar ministerie benadrukt dat in de documenten beleidsprioriteiten kunnen worden gesteld maar dat de uiteindelijke uitvoering van dat beleid altijd afhangt van de actualiteiten, bijvoorbeeld het aantal geweldsdelicten en of de politie erin slaagt voldoende en voldoende opgeleid personeel te werven.

De in de Rijkswet politie en Rijkswet OM verplicht gestelde overleggen worden gevoerd. Behalve de overleggen op ministerieel niveau²⁹ zijn dat het overleg tussen de korpschefs (artikel 36), het lokale driehoeksoverleg (artikel 19), het interlandelijke driehoeksoverleg over grensoverschrijdende criminaliteit (artikel 30) en het lokale beheeroverleg (artikel 48). Voorts wordt er maandelijks overleg gevoerd tussen de hoofdofficier van Justitie en de korpschef, aangevuld met hun beider staven.

Naast wettelijk verplichte overleggen is sinds kort de lokale stuurgroep ingesteld. Daaraan nemen onder voorzitterschap van de hoofdofficier van Justitie deel de korpschef, het hoofd divisie opsporing, chef incidentgerichte opsporing, enkele adviseurs van het KPSM en de informatie/CID-officier van Justitie. De bedoeling van het overleg is inzicht te krijgen in lokale criminele samenwerkingsverbanden, waaronder jeugdbendes. De stuurgroep houdt zicht op de voortgang van onderzoeken in het licht van deze doelstelling en zet de lopende onderzoeken af tegen nieuwe, actuele, onderzoekswaardige subjecten, mede bezien in het licht van de beschikbare researchcapaciteit. Verder bespreekt het overleg het opstarten van grote onderzoeken en ook of informatie afkomstig uit incidentgerichte opsporing projectmatig opgepakt moet worden. Hier dient ook de afweging te worden gemaakt of een onderzoek lokaal of via het RST moet worden aangepakt.

²⁹ Artikel 36, 1e lid Rijkswet OM, artikel 19 Rijkswet politie, artikel 37, 1e lid Rijkswet politie.



Driehoeksoverleg

Het driehoeksoverleg is een belangrijk gremium, hierin vergaderen de minister van Justitie, de korpschef, de hoofdofficier van Justitie en de procureur-generaal over de taakuitvoering door de politie. Er wordt gesproken over actuele en beleidsmatige kwesties. In dit overleg worden geen individuele zaken besproken, met uitzondering van hele schokkende kwesties, wel grotere lopende onderzoeken.

Meerdere respondenten geven aan dat het driehoeksoverleg frequenter moet plaatsvinden en slagvaardiger moet worden. Daartoe hebben de overlegpartners besloten een agendacommissie in te stellen die de vergaderingen voorbereidt. Een beleidsmedewerker van de AG en een beleidsmedewerker van de politie zullen in deze commissie plaatsnemen. Verder is het de bedoeling om te gaan werken met een actiepuntenlijst om de efficiency te vergroten. Naar verwachting zal voortaan eens in de maand tot eens in de zes weken een driehoeksoverleg plaatsvinden. De AG geeft aan dat de politie tot op heden in het driehoeksoverleg sowieso niet veel zaken aan de orde stelt. De voortgangsc commissie merkt op dat het instrument van "de driehoek" meer gebruikt zou moeten worden. "De commissie heeft geconstateerd dat dit overleg slechts ad hoc plaatsvindt. (...) De commissie roept daarom de minister van Justitie op maandelijks een driehoeksoverleg te organiseren met het OM en de korpschef en voor dat overleg een van de ambtenaren als secretaris aan te wijzen."³⁰

In 2012 is het management-teamoverleg opgesplitst in een MT-beheer en een MT-operationeel waarmee de doelstelling uit het jaarplan is behaald. Het MT-Operationeel is een beleidsvergadering met afstemming op strategisch niveau dat operationele zaken behandelt, maar waarin ook over bijstand in grote zaken wordt beslist. Deelnemers aan dit overleg zijn de korpschef en de divisiehoofden.

6.2.2 Operationele sturing

Operationele sturing betreft het daadwerkelijk uitvoering geven aan het beleid of van de aanpak. De Rijkswet Politie legt de dagelijkse leiding van het korps in handen van de korpschef. De memorie van toelichting bij de rijkswet vermeldt: "De korpschef geeft leiding aan de ambtenaren werkzaam in de korpsen (...) en is het eerste aanspreekpunt voor het bevoegd gezag van de politie. Het wetsvoorstel Rijkswet politie regelt een aantal overleggen waaraan de korpschefs deelnemen en die de centrale positie van de korpschef markeren."

Meerdere respondenten geven aan dat het de korpschef in de praktijk ontbreekt aan ruimte en mogelijkheden om effectief leiding te geven aan het korps. "De korpschef heeft onvoldoende mandaat van de minister van Justitie om efficiënt en effectief leiding aan het korps te geven. De minister zou de korpschef ruimer mandaat moeten geven, met achteraf controle en verantwoording. Tevens zou de minister zich moeten laten adviseren door de korpsleiding. Nu doet het geval zich voor dat individuele politieambtenaren direct naar de minister gaan en gehoor krijgen. Deze gang van zaken ondermijnt het gezag van de korpschef en zorgt voor onnodige miscommunicatie tussen de minister en de korpsleiding. De korpschef krijgt momenteel alleen consensus zaken er doorheen."

³⁰ Achtste rapportage van de voortgangsc commissie, november 2012.

“Korps breed is er kwalitatieve groei te zien maar voor vele verbeteringen is het korps aangewezen op de medewerking van het bestuur. Bepaalde beslissingen die nodig zijn voor de verbetering van het korps lopen bestuurlijk vast, zonder dat iemand weet waarom dat zo is.”

Ook de voortgangscommissie signaleert dat vele beslissingen op het niveau van de minister liggen. *“Onverlet de politieke verantwoordelijkheid van de minister zouden beslissingen over uitvoering van regels op beleid ook door secretarissen-generaal of diensthoofden kunnen worden genomen op basis van een mandaat van de minister. Dat komt de efficiëntie ten goede en in sommige gevallen is het ook gewenst dat de minister een zekere afstand neemt van uitvoeringsbeslissingen.”*³¹

De minister merkt hierover in juli 2012 op dat: *“Een dergelijke opvatting in beginsel wordt gedeeld, zij het dat de uitvoeringsdiensten van Justitie dan in staat moeten worden geacht om met vergaande zelfstandigheid te kunnen functioneren binnen de nieuwe staatkundige structuur en met inachtneming van de politieke verantwoordelijkheid van de minister in kwestie. Dit is thans nog niet het geval voor alle diensten. Het zo snel na landwording op afstand plaatsen van de uitvoerende diensten zou de opbouw van de diensten niet ten goede komen. Het geven van gemandateerde beslissingsbevoegdheid vraagt voorts om een goede leidinggevende top of gedegen doeltreffend management bij de uitvoerende diensten. Dit is thans nog niet bij alle uitvoeringsdiensten, mede door het ontbreken van gekwalificeerd personeel, volledig het geval.”*³²

Meerdere respondenten geven aan positief te staan tegenover het managementteam van het KPSM en achter de veranderingen te staan die het MT wil doorvoeren. Een respondent signaleert dat het veranderen van een organisatie altijd weerstand met zich meebrengt. Ook de toetsingscommissie merkt op: *“Positief is ook dat met steun van alle betrokkenen, waaronder de vakbond, een nieuwe korpschef is geworven met ruime ervaring in Nederland en in Aruba. De korpsleiding is inmiddels eveneens versterkt met een chef basis Politiezorg. De leiding wacht een zware klus die uitsluitend met de volle steun van alle autoriteiten geklaard kan worden.”*

De voortgangscommissie meldt in het vierde verslag van bevindingen dat het noodzakelijk is dat de korpsleiding goed leiderschap toont om gestage voortgang te boeken in de uitvoering van het plan van aanpak. De korpschef stelt in een brief van december 2011 in reactie hierop: *“De korpsleiding heeft, gelet op de aangetroffen situatie, bij aanvang bewust gekozen het eerste jaar zeer geleidelijk met kleine stapjes en met het intact laten van bestaande structuren tot verandering te komen. Uit het voorgaande zal duidelijk zijn wat de ratio daarachter is. Cultuurverandering, en dat is de grootste uitdaging, kost tijd en overtuiging. Het meekrijgen van politiemensen die soms zelfs beschadigd uit de oude korpscultuur komen, is niet te bewerkstelligen met strenge missiven, maar met het aanbrengen van nieuwe inzichten, het geven van voorbeelden, het creëren van vertrouwen en enthousiasme. Dat kost niet alleen veel tijd, het betekent ook dat resultaten niet direct zichtbaar worden. Daarmee heeft het managementproces vooralsnog eerder een organische vorm dan een technische. Dat is een bewust sturingsproces. Ik ben er van overtuigd dat dit sturingsmodel leidt tot structurele borging en uiteindelijk tot een duurzame doorontwikkeling van de politieorganisatie.”*

Personeelsbeheer

Diverse respondenten geven aan dat de minister de werving en selectie van personeel van het KPSM naar zich toe trekt. *“Er zijn door de minister Bavpol-ers gerecruteerd, die door het KPSM bij de surveillancedienst zijn ingezet. De selectiecriteria van het korps (medische keuring/sporttest, psychologische test, algemene ontwikkeling en screening CID) zijn door het ministerie van Justitie selectief toegepast. Tevens is het zorgelijk dat deze mensen niet via een Landsbesluit van de Gouverneur zijn aangesteld en dat zij veel korter dan de 18 maanden zijn opgeleid.”* *“Deze mensen zijn met een civielrechtelijke arbeidsovereenkomst bij ministeriële beschikking aangesteld als buitengewoon agent van politie na een opleiding van twee maanden. Een groot gedeelte van deze mensen heeft onvoldoende potentie om te kunnen doorstromen naar de recherche. De minister meent dat dit geen probleem zou moeten zijn.”*

De AG stelt dat de minister van Justitie het idee van de inzet van Bavpol-ers heeft besproken in de driehoek. In zoverre is de PG ‘erover gehoord’, zoals de Landsverordening buitengewone agenten van vereist. De AG is van

³¹ Voortgangscommissie Sint Maarten, zesde rapportage aan het ministerieel overleg, mei 2012.

³² Tussentijdse rapportage stand van zaken uitvoering Plannen van Aanpak justitie diensten, juli 2012.

mening dat de korpschef goed in de gaten moet houden hoe de bavpol-ers zich ontwikkelen, zodat de geschikte kunnen worden behouden voor het politiewerk. Overigens wijst hij erop dat de inzet van deze Bavpol-ers is gebaseerd op een Landsverordening uit 1966 die er eigenlijk op was gericht buitenlandse ambtenaren bevoegdheden toe te kennen als zij op de Nederlandse Antillen aan de slag zouden gaan. Volgens hem wringt het enigszins maar heeft het parket daar niet echt moeite mee; het gaat er meer om of de Bavpol-ers geschikt zijn voor hun taken. Voor de beeldvorming noemt de AG het wel goed dat er meer 'blauw' op straat zichtbaar is, met name ook met het oog op de vele toeristen die Sint Maarten bezoeken. Als problemen bij de recherche leiden tot problemen voor het OM, kan de AG dit bespreken met de minister maar alledaagse problemen bij de politie worden door de korpschef aan de orde gesteld bij de minister.

Financiën

Een andere reden waarom de korpschef en het MT niet effectief kunnen sturen is dat het korps weinig financiële armslag heeft. Terwijl het korps politie Sint Maarten onder de Nederlandse Antillen haar eigen begroting beheerde, kan het korps momenteel niet over zijn eigen begroting beschikken. Een meerjarige begroting, gebaseerd op de formatie en beleidsprioriteiten en waarin rekening wordt gehouden met goedgekeurde beleidsvoornemens en verplichtingen ontbreekt ook. Pas sinds 2012 heeft het korps de beschikking over een kleine kas van Naf.1500,- per maand. Voor het overige is het korps voor goedkeuring van beslissingen die financiële gevolgen hebben afhankelijk van drie ministeries (Justitie, Algemene Zaken en Financiën) waarbij soms tot 17 handtekeningen verzameld moeten worden. In dat traject raken aanvragen van het korps soms zoek of lopen flinke vertraging op. De korpschef geeft aan dat deze financiële perikelen regelmatig gevolgen hebben voor de opsporing. Hij geeft een voorbeeld:

Het betreft een onderzoek naar de moord op een Fransman op Nederlands grondgebied. Het zwaar mishandelde slachtoffer wordt naar het ziekenhuis in Guadeloupe gevlogen en komt daar te overlijden. De opsporing moet allerlei bewijsmateriaal waaronder forensische verzamelen die, doordat het slachtoffer te Guadeloupe kwam te overlijden, alleen daar verkrijgbaar zijn. Daarbij moet het bewijsmateriaal aan allerlei strafvorderlijke vormvereisten voldoen. Het onderzoek liep zware vertraging op omdat het kleine kas van Naf 1500,- onvoldoende bleek om de opsporingsambtenaren naar Guadeloupe te laten vliegen.

Een onderzoeker zegt: *"Het probleem is dat de politie weinig eigen budget heeft en vaak eerst toestemming aan Justitie moet vragen voor uitgaven, zoals het invliegen van het IMSI-catcher. Dit bemoeilijkt het rechercheproces en vraagt om creatieve oplossingen."* Deze onderzoeker wijst erop dat het RST over een veel groter eigen budget beschikt en daardoor soms slagvaardiger kan handelen.

Ook deze kwestie heeft de voortgangscmissie aangekaart.³³ In het rapport van augustus 2012 is vermeld: *"In het verleden heeft de commissie veelvuldig aandacht gevraagd voor een groter financieel mandaat vooroverheidsdiensten. In het bijzonder voor organisaties als het politiekorps en de gevangenis die zeven dagen per week, 24 uur per dag operationeel zijn. De commissie beschouwt het daarom als zeer positief dat het ministerie van financiën op dit moment de mogelijkheden van een ruimer mandaat onderzoekt. Daarbij wordt in eerste instantie gedacht aan een grotere 'kleine kas' onder de logische voorwaarde dat een organisatie zijn beheer en boekhouding op orde heeft."*

In de tussentijdse rapportage stand van zaken uitvoering Plannen van Aanpak justitie diensten van juli 2012 is voor wat betreft de projectplanning financiën en beheer vermeld dat de minister inmiddels heeft aangegeven te willen starten met mandaat per januari 2013.³⁴ De minister meldt echter in februari 2013 dat op het moment dat het korps een eigen accountant in dienst heeft zij mandaat zal krijgen om de eigen begroting uit te putten. De minister stelt dat hij de afgelopen zes maanden overigens geen klachten heeft ontvangen over de kleine kas.³⁵

³³ Tweede en zevende rapportage van de Voortgangscmissie Sint Maarten, mei 2011 en augustus 2012.

³⁴ Tussentijdse rapportage stand van zaken uitvoering plannen van aanpak justitie diensten, juli 2012, p. 13.

³⁵ Gesprek d.d. 4 februari 2013 met minister.

6.2.3 Tactische Sturing

Onder tactische sturing wordt verstaan het voorbereiden van de uitvoering en het kiezen van de maatregelen en activiteiten en door wie ze zullen worden uitgevoerd. Veel onderzoeken starten met de aanhouding van een verdachte of het opnemen van een aangifte. Deze onderzoeken worden behandeld door de afdeling incidentgerichte opsporing van de afdeling recherche. Alle binnenkomende algemene aangiften en zaken van aangehouden verdachten³⁶ worden gescreend naar prioriteit, opsporingsindicatie en haalbaarheid ten aanzien van vervolging. Deze zaken worden tussen het OM en het KPSM besproken en krijgen een prioriteitstelling. Naar aanleiding van deze *casescreening* beslist de chef opsporing, in nauw overleg met en binnen de met het openbaar ministerie afgesproken kaders, binnen twee dagen of de aangifte tot opsporing en eventueel vervolging leidt of wordt opgelegd.

Met invoering van *casescreening* medio 2012 is het in het verbeterplan en addendum gesignaleerde probleem aangepakt dat het zicht op de werkvoorraad ontbreekt waardoor geen prioriteitstelling kan worden toegepast en geen voortgangscntrole kan worden uitgeoefend. Een sectiechef zegt dat door het screeningsysteem meer en zwaardere zaken zijn opgelost omdat er meer overzicht over de werkvoorraad is, de organisatie daardoor is verbeterd en betere prioriteiten kunnen worden gesteld. Nadat de zaak is ingedeeld bij een rechercheur houdt de teamchef in een zelfgemaakt systeem de voortgang bij. Volgens een respondent zou het *casescreenings* systeem echter beter kunnen werken dan nu het geval is. Door het vertrek van teamleiders is er onvoldoende toezicht of de aan de diverse afdelingen toebedeelde zaken wel goed en tijdig worden afgewerkt.

Na aanhouding van een verdachte wordt de zaak gescreend en maakt de hulp-Ovj de afweging of de verdachte al dan niet in verzekering wordt gesteld, waarbij in geval van twijfel of bij bijzondere zaken contact wordt opgenomen met de Ovj. Na 48 uur wordt de invezekeringstelling al dan niet door de Ovj verlengd. Deze gaat daarvoor naar het politiebureau. Op dat moment wordt ook het afsprakenformulier voorgeleidingszaak ingevuld. Dit formulier wordt sinds medio 2012 gebruikt. Daarop is vermeld welke actie nog door de politie ondernomen moet worden.

In het verleden zou het zijn voorgekomen dat aan rechercheonderzoeken door het korps zodanig zwak sturing werd gegeven dat de officier van justitie er aan te pas moest komen om de rol van dagelijks onderzoeksleider over te nemen, tot en met het corrigeren van processen-verbaal aan toe. Die situatie lijkt nu wat veranderd.

Een geïnterviewde geeft aan dat de samenwerking met het openbaar ministerie is verbeterd. *“De officieren hebben over het algemeen meer vertrouwen in wat het korps kan. Maar de samenwerking is erg officier- afhankelijk. Sommigen komen met het idee dat het lokale korps niets kan en dat het niet te vertrouwen is. Wanneer een verdachte naar de mening van zo'n officier niet snel genoeg wordt binnengehaald, vindt de officier dat een reden tot ingrijpen en trekt de zaak naar zich toe.”* Een geïnterviewde geeft aan dat tactische kwesties over het algemeen door de officier van justitie aan de recherche overgelaten worden.

Het vestigingshoofd RST Sint Maarten merkt op dat hij recent heeft gezien dat ook bij het KPSM in een onderzoek met een zogenaamd TGO³⁷ is gewerkt, en dat daarin ook analisten van de infodesk meedraaien. Dat heeft als voordeel dat de officier van justitie daarmee kan afstemmen. Daaraan is de groei van het korps af te lezen.

6.2.4 Sturing, opleiding en begeleiding van medewerkers

Inmiddels is volgens geïnterviewden de aansturing binnen de afdelingen en de teams van het korps ook beter, zij het dat door de onderbezetting niet alle teams een chef hebben. *Er loopt een management-development traject* waarin enkele teamleiders worden opgeleid. Dat heeft volgens een geïnterviewde als nadeel dat enkele goede rechercheurs zijn vertrokken en dat een aantal andere rechercheurs nu wordt aangesteld als coördinator/teamleider, waardoor ze minder tijd hebben voor het inhoudelijke deel van het recherchewerk. De rechercheurs die overblijven zijn relatief onervaren en kwalitatief minder sterk.

³⁶ Tenzij die verdachte in verlengde verzekering wordt gesteld en zaken betreffende financiële criminaliteit, MH/MS en zedenzaken.

³⁷ Zware en complexe delicten met grote maatschappelijke impact kunnen in een Team Grootschalige Opsporing (TGO) setting worden opgepakt en uitgerechercheerd. De TGO structuur kent een aparte werkwijze met o.a. een vaste kern aan leidinggevenden, een informatie-analyst en een vaste kern aan uitvoerenden.

Verder zouden medewerkers meer worden aangesproken op niet- of onvoldoende functioneren en zou in 2012 wederom een aanvang zijn genomen met het voeren van functionerings- en beoordelingsgesprekken. Een respondent meldt: *“Resultaten als opgenomen in het jaarplan 2012 zijn niet behaald mede omdat de doorstroom van agenten vanuit de BPZ niet is gelukt. Desondanks heeft KPSM sinds 10-10-2010 een ontwikkeling doorgemaakt waarbij zij intern verandering heeft weten te brengen doordat de werkcultuur binnen het korps is aangepakt. Een nieuwe manier van werken is geïntroduceerd met aandacht voor sturing, expertise, verantwoording en kwaliteit.”*

Ook op het gebied van opleiding en begeleiding worden stappen gezet. Een MTV'er is ingezet om samen met een Sint Maartense hoofdagent een team van zes minder ervaren rechercheurs te begeleiden. Het doel is deze rechercheurs op te leiden zodat ze zelfstandig in wat grotere onderzoeken kunnen participeren en deze onderzoeken leren coördineren. Desgevraagd geeft de MTV'er aan dat hij veel resultaat ziet van zijn inspanningen. Hij ziet collega's groeien en beter worden in hun werk waardoor zij ook meer zelfvertrouwen krijgen. Daarnaast krijgen hulpofficieren van justitie ondersteuning. Zij leren het Juridisch Analyse Model toepassen, waardoor zij snel de relevante informatie vergaren en kunnen scheiden om daarmee snel te kunnen beslissen over de rechtmatigheid van de aanhouding. Verder zijn het OM en de politie in gesprek over de invoering van de zogenaamde ZSM-werkwijze.³⁸ Daarbij zal een officier in zijn piketweek iedere dag twee uur op het politiebureau werken en kunnen reguliere zaken versneld worden afgedaan. De officier kan dan tevens als aanspreekpunt en vraagbaak voor de politie fungeren.

De Raad heeft geconstateerd dat op de tweede conceptbegroting voor 2013 voor het land Sint Maarten de post cursussen en opleidingen voor het korps van Naf 200,000 in 2012 is teruggebracht naar Naf 150,000 in 2013.

Zowel door het KPSM als het OM wordt aandacht besteed aan de verbetering van processen-verbaal, door middel van het opkrikken van basis recherchekennis, zoals de kwalificatie van een strafbaar feit. De rechercheurs steken meer tijd in het opstellen en redigeren van een proces-verbaal. Van de rechtbank en het OM is vernomen dat de inhoud van de pv's veel beter is geworden. Ook de AG vindt dat sprake is van verbetering van de pv's. Dit komt volgens hem doordat politiemensen extra opleidingen en trainingen hebben gevolgd en hangt voorts samen met de inbreng van een aantal Nederlandse politiemensen en de betere bezetting van het OM waardoor de politie beter kan worden aangestuurd. Hij vindt dat de kwaliteit van het rechercheproces is toegenomen.

6.3 Beoordeling sturing

Strategische sturing

De Rijkswet politie regelt duaal gezag over de politie: de procureur-generaal - in de praktijk is dat meestal de officier van justitie - is het bevoegd gezag indien de politie optreedt ter strafrechtelijke handhaving van de rechtsorde en als de politie optreedt ter uitvoering van de hulpverleningstaak staat zij onder het gezag van de minister van Justitie.

Op strategisch niveau vindt sturing plaats op basis van informatie uit het CBA en de keuzes die aan de hand daarvan ten aanzien van het opsporings- en vervolgingsbeleid zijn gemaakt en zijn neergelegd in de jaarplannen van het parket procureur-generaal, het OM en het korps.

Verder zijn er diverse overlegstructuren. Naast de overleggen op ministerieel niveau zijn dat het overleg tussen de korpschefs, het lokale en interlandelijke driehoeksoverleg over grensoverschrijdende criminaliteit. In het lokale driehoeksoverleg zijn de minister van Justitie, de korpschef en de hoofdofficier van Justitie vertegenwoordigd en wordt gesproken over de taakuitvoering door de politie. Het driehoeksoverleg vindt niet vaak plaats en is niet efficiënt georganiseerd. Bovendien zouden belangrijke kwesties niet aan de orde komen. De overlegpartners hebben besloten de frequentie te verhogen en een agendacommissie in te stellen die de vergaderingen voorbereidt. Tot slot is onlangs de lokale stuurgroep opgericht, waarin op basis van informatie van de infodesk onder meer lokale criminele samenwerkingsverbanden onder de loep worden genomen en waarin de link wordt gelegd tussen lokale behoefte en zaken die in de RST-stuurploeg ter weging worden aangeboden.

³⁸ In de ZSM-werkwijze wordt na aanhouding van de verdachte zo spoedig mogelijk een beslissing genomen over het afdoeningstraject.

De minister van Justitie is korpsbeheerder en de dagelijkse leiding en het dagelijks beheer ligt bij de korpschef. Deze is voorzitter van een korpsmanagementteam, opgedeeld in een MT-operationeel, waarin op strategisch niveau operationele kwesties worden besproken en een MT-beheer, waarin beheerszaken aan de orde komen.

Operationele sturing

De Rijkswet politie en de memorie van toelichting daarbij legt de dagelijkse leiding en het dagelijks beheer in handen van de korpschef. Meerdere respondenten geven aan dat de korpschef in de uitvoering van die taak wordt belemmerd. In de eerste plaats benoemt de minister van Justitie Bav'pollers via een ministeriële beschikking bij het korps zonder rekening te houden met het plaatsingsplan. Daarnaast mist het korps grotere financiële armslag. Dat leidt soms tot nadelige gevolgen voor de opsporing en moeilijkheden om voorgenomen beleid uit te voeren. Ook loopt het korps managementinformatie mis.

Hoewel de Raad erkent dat de aanstelling van Bav-pollers zijn vruchten heeft afgeworpen doordat meer blauw is te zien op straat, zijn de door de minister van Justitie gegeven redenen om een groot aantal beslissingen op het niveau van de minister te laten volgens de Raad niet houdbaar in het licht van de gewenste slagvaardigheid van het korps. Om op adequate wijze de dagelijkse leiding over het korps te kunnen verzorgen, dient de korpschef over meer mandaat te beschikken in de sfeer van financiën en personeelsmanagement.

Tactische sturing

De korpschef is eindverantwoordelijk voor het opsporingsproces en heeft zijn bevoegdheid ter zake tot op zekere hoogte gemandateerd aan het hoofd van de afdeling opsporing. Deze is verantwoordelijk voor terugkoppeling aan de korpschef. De diverse afdelingen en teams van de politie worden aangestuurd door chefs en teamleiders.

Onderzoeken die starten met de aanhouding van een verdachte of het opnemen van een aangifte worden gescreend op prioriteit, opsporingsindicatie en haalbaarheid ten aanzien van vervolging, waarna al dan niet besloten wordt tot verdere opsporing over te gaan. Deze *casescreening* heeft ertoe geleid dat er meer overzicht over de werkvoorraad is, waardoor de organisatie is verbeterd en betere prioriteiten worden gesteld.

Bij de verlenging van de in verzekeringstelling vult de officier van justitie het afsprakenformulier voorgeleidingszaak in, waarin is vermeld welke activiteiten de politie nog moet verrichten. Het afsprakenformulier brengt structuur en overzicht aan in de zaak, waardoor het voor de rechercheur mogelijk is beter te sturen en de officier minder bovenop de zaak zit, zoals voorheen meer het geval zou zijn geweest. Door het vertrek van teamleiders zou er onvoldoende toezicht zijn of de aan de diverse afdelingen en rechercheurs toebedeelde zaken wel goed en tijdig worden afgewerkt.

Door het korps wordt gewerkt aan de verbetering van de aansturing van de teams. Enkele teamchefs krijgen een management training. Ook in medewerkers wordt geïnvesteerd door middel van begeleiding '*on the job*', kennisoverdracht over verbaliseren, kwalificatie van een strafbaar feit en rechtmatigheid van de aanhouding. De Raad heeft wel geconstateerd dat het land Sint Maarten in de tweede conceptbegroting voor 2013 op de post cursussen en opleidingen voor het korps met 25% heeft bezuinigd. Tot slot zouden functionerings- en beoordelingsgesprekken zijn heringevoerd en worden medewerkers aangesproken op niet of onvoldoende functioneren.

Dit alles heeft ertoe geleid dat de kwaliteit van de processen-verbaal fors is toegenomen, zo heeft het korps van diverse zijden vernomen.



Informatievoorziening

Het korps Sint Maarten wil informatie gestuurd aan veiligheid werken. Dat betekent dat informatie uit bronnen binnen de politie en in de samenleving wordt gebruikt om op strategisch niveau beleid te maken en uit te voeren en om op operationeel niveau te kunnen sturen. De mate waarin de informatievoorziening binnen de politie is geregeld bepaalt in belangrijke mate de effectiviteit van de politieorganisatie.

In dit hoofdstuk beschrijft de Raad eerst op welke wijze de informatievoorziening bij de politie en bij de recherche in het bijzonder volgens de plannen georganiseerd moet zijn, en daarna welke vereisten de Rijkswet politie en de Onderlinge regeling verwerking politiegegevens stellen aan de verwerking van informatie bij de politie (paragraaf 7.1). Vervolgens beschrijft de Raad hoe de informatieverwerking en -deling in de praktijk bij het KPSM is georganiseerd en in hoeverre informatie gestuurd werken plaatsvindt (paragraaf 7.2).

7.1 Informatievoorziening volgens plannen, wetten en regelingen

7.1.1 Plannen

Inrichtingsplan

Het inrichtingsplan beschrijft dat professionalisering van de informatieorganisatie en de informatieprocessen belangrijk is voor het concept informatiegestuurde politie. Deze informatieorganisatie zorgt er immers voor dat op het juiste moment met de juiste informatie kan worden gestuurd op veiligheid.

Het korps wordt van de benodigde operationele informatie voorzien door de infodesk³⁹ en de Criminele Inlichtingen Dienst (CID)⁴⁰. Deze organisatieonderdelen bepalen aan welke informatie behoefte bestaat en zij verzamelen, verwerken, veredelen, analyseren, coördineren en verstrekken vervolgens deze informatie. Zij zorgen voor de verbinding en samenhang tussen die processen.

Over informatie en communicatietechnologie (ICT) staat in het inrichtingsplan dat de financiering, exploitatie, beheer en aansturing van het boven landelijk ICT-domein (Actpol) plaatsvinden vanuit USONA/PVNA⁴¹ (zie hierna paragraaf 7.2.1.), zonder dat de korpsen daar zelf een bijdrage aan hebben geleverd. Met de afbouw van het PVNA zullen de korpsen zelf structureel budget moeten vrijmaken voor beheer, exploitatie en investeringen in de ICT.

Addendum

In het addendum is over informatie- en communicatietechnologie vermeld dat na 10 oktober 2010 eerst een overzicht gemaakt zal worden van benodigde applicaties en de kosten van licenties en beheer. Het korps is niet groot genoeg om efficiënt en zelfstandig een ICT-infrastructuur te ontwikkelen en te beheren. Onderzocht zal worden of aansluiting op de ICT-voorziening van de overheid mogelijk is. Er zal nauw worden samengewerkt met de ICT-organisatie van het land Sint Maarten, het hoofd bedrijfsvoering en een ICT-specialist van de politie Sint Maarten. In de interne communicatie van het korps zal het intranet worden gebruikt en zal het werkoverleg worden ingevlochten in de normale bedrijfsvoering.

Jaarplan 2012

In het jaarplan wordt voor wat betreft de informatievoorziening opgemerkt dat de afwezigheid van een centraal registratiesysteem binnen het korps in 2012 nog een rol zal spelen, totdat er op bestuurlijk niveau definitief is besloten over de door het korps te gebruiken informatiesystemen. Met de analisten die het korps er bij krijgt zullen nieuwe stappen gemaakt worden naar de informatiegestuurde politie.

³⁹ De afdeling staat ook wel bekend als RIEC, een afkorting van Regionaal Informatie- en Expertise Centrum of Unit Informatie.

⁴⁰ De CID verkrijgt informatie op basis van het runnen van informanten.

⁴¹ Uitvoeringsorganisatie Stichting Ontwikkeling Nederlandse Antillen/Plan Veiligheid Nederlandse Antillen.

Het korps heeft in het jaarplan 2012 op het punt van de informatievoorziening de volgende, voor dit onderzoek relevante, doelstellingen en prestaties voor de opsporing geformuleerd:

1. Vormgeving informatiegestuurde politie.
2. Fysieke netwerkverbinding tussen processen.
3. Briefing en debriefing inbedden in werkprocessen.
4. Interne voorlichtingen over de omgang met informatie.

7.1.2 Wet en regeling

De Rijkswet politie bepaalt in artikel 39, tweede lid en artikel 57 dat een onderlinge regeling moet worden getroffen over de wijze waarop politiegegevens worden verwerkt, dit met het oog op de uitwisselbaarheid van politiegegevens tussen de landen. Uitwisseling van politiegegevens vergt immers dat registratie op vergelijkbare wijze plaatsvindt. Ter uitvoering van deze bepaling is de Onderlinge regeling tussen Curaçao, Sint Maarten en Nederland betreffende de verwerking van politiegegevens tot stand gebracht. Deze regeling is op 1 juli 2010 in werking getreden.⁴²

Artikel 21 van de onderlinge regeling bepaalt dat de landen er voor zorgen dat de nationale voorschriften ter implementatie van deze onderlinge regeling op hetzelfde moment in werking treden als de Rijkswet politie. Een onderlinge regeling kan immers geen algemeen verbindende voorschriften vaststellen.

7.2 Informatievoorziening in de praktijk

Hieronder gaat de Raad eerst in op de stand van zaken met betrekking tot het informatiesysteem Actpol. Daarna wordt beschreven of de in plannen geformuleerde doelstellingen zijn behaald en de rol van de infodesk en CID daarbij. Vervolgens wordt uiteengezet in hoeverre het korps aan de vereisten van de Rijkswet en onderlinge regeling voldoet.

7.2.1 Actpol

ActPol is een bedrijfsprocessensysteem dat door de algemene divisie is gebruikt om mutaties in op te slaan. Verder heeft het systeem een zoek- en analysefunctie. De justitiële divisie kon in ActPol geen informatie invoeren, maar wel gebruik maken van de zoek- en analysefunctie.

Het systeem is ontwikkeld door het bedrijf Acts te Curaçao en in 2006 via het Plan Veiligheid Nederlandse Antillen (PVNA)⁴³ in gebruik genomen door het korps politie Curaçao en daarna door de korpsen en de Koninklijke Marechaussee (KMar) op de andere eilanden van de voormalige Nederlandse Antillen. Sinds 10 oktober 2010 wordt het PVNA-2 voortgezet door de landen Curaçao en Sint Maarten en de BES-eilanden. Op 19 januari 2012 is door Nederland en Curaçao een onderlinge regeling ondertekend die voorziet in een voortgezette samenwerking tussen Nederland en Curaçao op het gebied van beheer en gebruik van deze centrale computer infrastructuur en -voorzieningen.⁴⁴ Sint Maarten is geen partij bij deze onderlinge regeling.

In Sint Maarten doet sinds begin 2011 vanuit het ministerie van Justitie een projectgroep onderzoek naar de aanschaf van een ICT-systeem voor alle justitiële diensten in Sint Maarten. Het korps kan niet zelf beslissen over de aanschaf van een softwarepakket omdat het geen financieel zelfbeheer heeft.

Sinds eind november 2012 heeft het korps geen toegang meer tot de Act-applicaties en kan het korps geen data meer invoeren in ActPol. Over de reden daarvan doen verschillende versies de ronde. Nederland zou ervoor gekozen hebben voorzetting te beëindigen dan wel het land Sint Maarten heeft ervoor gekozen om zijn eigen weg hierin te gaan. De minister van Justitie van Sint Maarten zou niet willen dat informatie van de politie en van het OM in Curaçao op een server staat.

Al in het inrichtingsplan en het addendum bij het plan van aanpak van juni 2010 is vermeld dat het korps na 10-10-2010 met de afbouw van het PVNA zelf budget moet vrijmaken voor beheer, exploitatie en investeringen in de ICT. Ook de voortgangscmissie vraagt vanaf 2011 in diverse rapportages aandacht voor de overdracht van

⁴² Stcrt. 2010, nr. 11398, d.d. 21 juli 2010.

⁴³ Plan Veiligheid Nederlandse Antillen van 8 december 2005 en Plan Veiligheid Nederlandse Antillen-2 van 5 januari 2008.

⁴⁴ Samenwerkingsregeling ICT rechtshandavingsketen Curaçao en Nederland, Stcrt. 2012, 2008.

ICT-applicaties aan het korps en de implementatie van een recherche informatiesysteem en dringt erop aan om hierover spoedig tot besluitvorming te komen.

Voor het KPSM is nog niet geïnvesteerd in een systeem dat voor alle afdelingen data opslaat en waarin ook is voorzien in een zoekstelsel dat snel informatie oplevert. De minister van Justitie geeft hiervoor uiteenlopende redenen.

In de brief van 23 juli 2012 van de minister van Justitie aan de voorzitter van de voortgangsc commissie Sint Maarten is vermeld dat in het derde kwartaal van 2012 besluitvorming plaatsvindt over de keus voor een bedrijfsprocessenstelsel voor de opsporing. Een beleidsmedewerker van het ministerie van Justitie laat op 20 februari 2013 namens het hoofd afdeling justitiële zaken echter weten dat het openbare aanbesteding-proces al heeft plaatsgevonden en dat een geschikte onderneming is geselecteerd, maar dat een en ander tot nader order om budgettaire redenen *on-hold* is gezet.⁴⁵

De minister geeft in een gesprek op 4 februari 2013 aan dat de Act-applicaties het nooit geweldig hebben gedaan, er waren storingen en het stelsel liep vast. Hij vindt het uit concurrentieoverwegingen onwenselijk dat bepaalde diensten elders inzage hebben in de Act-applicaties in Sint Maarten. Volgens de minister zou in de begroting voor 2013 zijn voorzien in de aanschaf van een informatie stelsel. Met het korps wordt in het kader van de verbetering van het recherche onderzoek gekeken naar aansluiting bij het stelsel dat door de RST wordt gebruikt, het SUM-IT. De minister zou daarover inmiddels een besluit hebben genomen. Voor registratie van justitiestukken wordt aansluiting gezocht bij wat de overheid gebruikt maar de minister wil eerst zeker zijn dat hij voor zijn departementen het beheer krijgt.⁴⁶

Diverse geïnterviewden geven aan dat een van de grootste problemen binnen het korps is het ontbreken van een stelsel, waarin alle afdelingen data eenduidig opslaan met een zoekstelsel dat snel informatie oplevert. Volgens een vertegenwoordiger van de KMar kan het niet ter beschikking hebben van informatiestelsels consequenties hebben voor de interne veiligheid en de rechtshandhaving van het land Sint Maarten en mogelijk ook voor die van het gehele Koninkrijk der Nederlanden. Respondenten noemen de beëindiging van de applicatie voor het Border Management System (een aan Act gekoppeld stelsel dat ook voor Interpol-doeleinden wordt gebruikt bij grenscontroles) een rechtstreeks gevaar voor de veiligheid van Sint Maarten en een onverantwoorde situatie, omdat nu niet meer bekend is wie het land in- en uitreizen.

7.2.2 Doelstellingen jaarplan, inrichtingsplan en addendum

Hieronder beschrijft de Raad in hoeverre de hiervoor genoemde doelstellingen uit het jaarplan 2012, inrichtingsplan en addendum zijn gerealiseerd.

Ad. 1: Vormgeving informatie gestuurde politie

Om informatie gestuurd te kunnen werken, dient de binnen het korps beschikbare informatie te worden gedeeld tussen de verschillende processen. Voor het researchewerk is cruciaal dat de relevante informatie zo snel mogelijk beschikbaar is voor de rechercheurs. Hierna beschrijft de Raad hoe de politie in de praktijk daarmee omgaat en in hoeverre in de praktijk uitvoering wordt gegeven aan het concept van de informatiegestuurde politie.

Hoe vindt informatieverwerking plaats?

De algemene divisie heeft tot eind november 2012 haar mutaties opgeslagen in ActPol. Nu het korps geen toegang meer heeft tot ActPol is als noodoplossing een stelsel in Access gemaakt. De recherche kon processen-verbaal niet opslaan in het ActPol-stelsel en maakt gebruik van Word. De wijkagenten hebben ook een mutatiesysteem in Word. De netwerkverbinding tussen Sint Maarten en Curaçao, waaraan Act gekoppeld was, was gevoelig voor storing als gevolg van orkanen of zware stormen. In het verleden is het daardoor meerdere malen voorgekomen dat er geen aangiftes konden worden opgenomen of dat historische informatie niet beschikbaar was.⁴⁷

Hoe vindt informatiedeling plaats?

De door de basispolitie in ActPol ingevoerde informatie kon door zowel de basispolitie als de recherche worden ingezien en er kon worden gezocht op zoekwoorden. De ActPol-gegevens van vóór november 2012 zijn *gedownload*

⁴⁵ E-mailbericht 20 februari 2013.

⁴⁶ Gesprek d.d. 4 februari 2013 met minister van Justitie.

⁴⁷ Addendum 4 augustus 2010 bij verbeterplan KPSM juni 2010.

op een IBM-computer met een zoekmogelijkheid, waardoor deze gegevens raadpleegbaar zijn. Er is echter veel informatie verloren gegaan. Het mutatiesysteem in *Word* dat door de wijkagenten wordt gebruikt kan door alle wijkagenten en de infodesk worden ingezien. *Word* bestanden van de recherche kunnen alleen door de desbetreffende rechercheur, zijn teamleden en de infodesk worden ingezien.

Een verzoek om informatie dat niet uit Actpol kon worden gehaald (bijvoorbeeld informatie over een bepaalde verdachte, telefoonnummer, adres of kentekennummer) moet door de recherche worden uitgezet bij de infodesk.

De infodesk is in 2009 naar Nederlands model in het kader van een USONA-project op Sint Maarten, Curaçao en Bonaire opgezet. De info desk bepaalt samen met de CID aan welke informatie binnen het korps behoefte bestaat en zij verzamelt de informatie en slaat deze op. Om aan die informatie te komen, raadplegen de medewerkers van de afdeling infodesk openbare bronnen (zoals kranten) en nemen zij contact op met andere overheidsdiensten zoals de belastingdienst of burgerzaken. Dit gebeurt doorgaans telefonisch of via e-mail omdat er geen geautomatiseerde informatie-uitwisseling is tussen het korps en deze externe diensten.⁴⁸ Ook verzamelt de infodesk alle data die in mutaties en processen-verbaal binnen het korps beschikbaar zijn. De afdeling infodesk heeft toegang tot de registraties van alle diensten van de recherche, met uitzondering van de informatie over zedenzaken vanwege de huidige locatie van de infodesk en uit veiligheidsoverwegingen. De afdeling kan niet in het systeem van de CID kijken, maar ontvangt wel informatie van de CID.

De verzamelde informatie wordt op verzoek na ongeveer 24 uur per e-mail door de infodesk aan de recherche en de algemene divisie verstrekt. Deze procedure is zeer arbeidsintensief en kan volgens verschillende politie-functionarissen gemakkelijk door juiste software en applicaties worden overgenomen. Als gevolg van deze tijdrovende gang van zaken is de afdeling infodesk ongeveer 90% van haar tijd bezig met het verzamelen en verwerken van informatie en komt daardoor slechts mondjesmaat toe aan het opstellen van tactische en strategische beleidsadviezen en projectvoorstellen, ook een van de taken van de infodesk. Onderbezetting van de afdeling is daar mede debet aan. Bij de afdeling is weliswaar sinds 1 maart 2012 een extra analist in dienst, maar die is soms noodgedwongen ingezet in operationele onderzoeken. Met ingang van december 2012 werkt deze analist aan een analyse van incidenten per wijk.

Het ontbreken van een goed researchesysteem met een goede raadpleegfunctie wordt gedeeltelijk ondervangen door veel overleg te voeren. De informatie-uitwisseling tussen de recherche en de algemene divisie gebeurt ad hoc, via gerichte mondelinge of telefonische vragen aan medewerkers van de algemene divisie (inclusief de wijkagenten), via een opsporingsbericht op het intranet of door middel van een proces-verbaal van bevindingen. Na de dagelijkse briefing van de justitiële dienst wordt overleg gevoerd tussen het hoofd algemene divisie en het hoofd justitiële divisie. Tot slot hebben de wijkteamchefs eind 2012 aan de teamleiders van de algemene divisie en justitiële divisie voorgesteld om een structureel overleg in te voeren zodat de wijkteamleden hun informatie met de recherche kunnen delen.

Diverse geïnterviewden die werkzaam zijn bij de recherche geven aan dat de informatie-uitwisseling en het contact met de algemene divisie verbeterd moeten worden. De algemene divisie is er slecht van op de hoogte waar de recherche mee bezig is en omgekeerd is dat ook het geval. De rechercheurs moeten hun informatie 'halen' door binnen te lopen bij de algemene divisie, door een wijkagent te bellen of door een verzoek om informatie uit te zetten bij de info desk. De informatiestroom tussen de algemene divisie en de recherche hangt af van toevalligheden, bijvoorbeeld van de persoonlijke contacten die de rechercheur al dan niet met de medewerkers van de algemene divisie heeft en of de rechercheur goed doorvraagt. Veel informatie van de algemene divisie blijft liggen omdat medewerkers van deze divisie niet weten wat zij ermee aan moeten of aan wie zij de informatie kwijt kunnen. Een medewerker signaleert dat veel informatie verloren gaat omdat de centrale post, waar de 911-telefontjes binnenkomen, niet goed geïnstrueerd is. Degene die de telefoon opneemt, zou de beller om meer informatie moeten vragen.

De voortgangscommissie vraagt in haar rapportages voortdurend en steeds nadrukkelijker aandacht voor de koppeling van bestanden ten behoeve van gegevensuitwisseling van de afdeling Burgerzaken met die van andere overheidsdiensten als het ministerie van VSA (werkvergunningen) en van Justitie (IND; verblijfsvergunningen).

⁴⁸ De vereiste wijziging van de Landsverordening basisadministratie persoonsgegevens heeft geen politiek draagvlak volgens een medewerker Juridische Zaken en Wetgeving van het ministerie van Algemene Zaken.

De commissie adviseert de verantwoordelijke ministers hierover op bestuurlijk niveau afspraken te maken. De minister van justitie merkt hierover op dat hij er niets voor voelt om bestanden te koppelen als hij niet weet wie geautoriseerd zal worden tot de informatie. De minister zou wel akkoord gaan met koppeling van bestanden als is voorzien in een aan de BOB-wetgeving gelijkend machtigingstraject.⁴⁹

Vindt informatie gestuurd werken plaats?

Volgens een teamleider gebeurt de informatiegestuurde manier van werken nog op adhoc-basis en niet structureel. Volgens hem gaat het om een 'mind set': de onderzoeker moet zich ervan bewust worden dat relevante informatie wordt teruggegeven aan het korps. De Europese Nederlanders in het korps zijn er al meer aan gewend te werken met een info-unit en nemen de lokale collega's in hun werkwijze mee. Een van de geïnterviewden stelt dat binnen het korps nog sterk een 'zakboekjescultuur' heerst: de onderzoeker houdt nog veel informatie voor zichzelf. Hij verwacht dat er nog wel een generatie overheen zal gaan voordat informatie wel vanzelfsprekend wordt gedeeld. Een geïnterviewde zegt: *"Het is de bedoeling dat de opsporing door informatiegericht te werken de voorkant van de criminaliteit aanpakt. Als aan de voorkant de criminaliteit wordt aangepakt betekent dat minder incidenten (moorden) voor het korps."*

Enkele onderzoekers zijn goed te spreken over de informatievoorziening binnen het korps en geven juist aan dat de recherche al werkt op de informatie-gestuurde manier. Onderzoekers lopen over en weer binnen bij de medewerkers van de algemene divisie en bij hun chef en de rest-informatie wordt iedere ochtend bij de briefing gedeeld met de teamleider van de info desk en hoofd CID. Verder geeft de coördinator forensische opsporing aan dat tussen de afdeling forensische opsporing van de IGO en de meeste andere onderdelen van IGO veel wisselwerking is. Er bestaat bijvoorbeeld een nauwe samenwerking tussen de tactische en forensische opsporing.

Ad.2 Fysieke netwerkverbinding tussen processen

Deze doelstelling is nog niet behaald. Voor het realiseren hiervan is het volgens het KPSM nodig dat de infodesk zich kan vestigen in het voor hen bestemde gebouw tegenover het politiekantoor, waar ook de CID is gevestigd. De afdeling infodesk is nu tijdelijk ondergebracht in een door lekkages geplaagd gebouw in Simpson Bay, waar de ruimte en ICT-verbinding ontoereikend zijn.⁵⁰ Voor specifieke onderzoeken gebruikt de afdeling een kamertje in het politiekantoor te Philipsburg. Ook moet een beveiligde kabel worden geïnstalleerd.

Het is de Raad niet duidelijk geworden waarom deze doelstelling niet is gehaald. Het hoofd justitiële divisie meldt op 7 december 2012 dat een afspraak is gemaakt dat deze kabel op 15 december 2012 zal worden gelegd. In een e-mailbericht van 22 januari 2013 zegt bedoeld hoofd dat het traject voor het leggen van kabels is geaccordeerd. Naar schatting moet dit binnen twee maanden zijn afgerond. De minister zegt in een gesprek van 4 februari 2013 dat het probleem bij de afdeling Facilitaire Zaken van het ministerie van Algemene Zaken ligt.⁵¹

De voortgangcommissie vraagt vanaf 2011 in haar rapportages met klem aandacht voor het afronden van de bekabeling voor de infodesk, omdat pas dan het gebouw en de apparatuur in gebruik genomen kunnen worden. *"De infodesk is voor het functioneren van de politie van essentieel belang. Onbegrijpelijk is het daarom dat de noodzakelijke verbindingskabel tussen het politiebureau en de locatie voor de infodesk in dezelfde straat nog steeds niet is gelegd. Temeer, omdat naar verluidt de financiën en de techniek geen belemmeringen meer zouden vormen."*

Ad. 3: Briefing en debriefing

Briefing

Iedere ochtend vindt om 8.00 uur een briefing plaats. In de briefing wordt alle informatie uit de mutaties van de vorige dag en de afgelopen nacht van de wachtcommandant van de algemene divisie gedeeld met alle onderzoekers, het hoofd van de justitiële divisie en de teamleiders van de infodesk en de CID. De informatie is verzameld door de infodesk. Daarna hebben de teamleiders onderling een korte bespreking, samen met het hoofd

⁴⁹ Gesprek d.d. 4 februari 2013 met minister van Justitie.

⁵⁰ Via een USONA-project is een gebouw aan de A.Th.Illidge Road voor de infodesk ingericht, maar in 2010 door de minister van Justitie in gebruik genomen.

⁵¹ Gesprek d.d. 4 februari 2013 met minister van Justitie.

justitiële divisie en enkele adviseurs. In dit overleg worden operationele kwesties in lopende onderzoeken besproken en de planning van die dag doorgenomen. De briefing is ook bedoeld voor afstemming. Daarna volgt een teambriefing voor elk team.

De algemene divisie heeft ervoor gekozen niet (meer) aanwezig te zijn bij de dagelijkse briefing van de recherche omdat dit niet effectief zou zijn. Sommige teamleiders die bij de briefing aanwezig waren, deelden niet alle informatie die in de briefing werd verkregen met hun collega's van de algemene divisie en het tijdstip van de briefing van de justitiële divisie is niet afgestemd op dat van de algemene divisie. Ook is niet alle informatie die bij de briefing aan de orde komt geschikt om te worden gedeeld gelet op de benodigde informatiebeveiliging. Zoals hiervoor gemeld hebben de wijkagenten eind 2012 voorgesteld periodiek overleg in te voeren tussen de teamleiders van de algemene divisie en de teamleider opsporing zodat de wijkteamleden hun informatie met de recherche kunnen delen.

Debriefing

De afdeling recherche stelt zich in het jaarplan ten doel debriefing in werkprocessen in te bedden. Volgens informatie van de afdeling recherche zou na ieder groot onderzoek met het openbaar ministerie een debriefing gehouden worden, in overige onderzoeken zou dat minder structureel gebeuren.⁵²

Ad 4: Interne voorlichting over omgang met informatie

Medewerkers van de infodesk hebben in 2012 aan de algemene divisie en de wijkagenten een presentatie gegeven over informatie gestuurd werken. Er is aangegeven hoe en welke informatie moet worden opgeslagen. Zoals hiervoor in paragraaf 4.2. is gemeld heeft in 2012 de coördinator forensische opsporing aan een groot deel van de algemene divisie een cursus gegeven over de omgang met een plaats delict (PD) en met bewijsmateriaal en over de informatie die daarover moet worden opgeslagen. Een rechercheur van de afdeling financiële criminaliteit en fraude stelt verder dat haar team voornemens is een presentatie te geven aan de algemene divisie om de surveillanten ervan bewust te laten worden dat hun informatie belangrijk kan zijn voor haar afdeling en om aan te geven waar de surveillanten op moeten letten.

7.2.3 De onderlinge regeling verwerking politiegegevens in de praktijk

In Sint Maarten is de onderlinge regeling verwerking politiegegevens niet geïmplementeerd in nationale regelgeving. Er is wel een ontwerp-Landsverordening politiegegevens,⁵³ maar deze is niet afgekondigd en heeft daarmee geen kracht van wet.

Niettemin heeft de Raad onderzocht in hoeverre door het korps is voldaan aan enkele belangrijke voorwaarden die in de onderlinge regeling aan de verwerking van politiegegevens worden gesteld.⁵⁴ Het is immers in het belang van een goede uitoefening van de politietaken binnen het Koninkrijk dat politiegegevens kunnen worden uitgewisseld tussen de landen en dat aan de landen en de burgers waarborgen hebben ten aanzien van de wijze waarop politiegegevens worden verwerkt en uitgewisseld.

Onder politiegegevens wordt in de regeling verstaan: elk gegeven betreffende een geïdentificeerde of identificeerbare natuurlijke persoon dat in het kader van de uitoefening van de politietaken wordt verwerkt.

Verwerking van politiegegevens (artikel 4):

Artikel 4 van de onderlinge regeling vereist dat verwerking van gevoelige politiegegevens slechts plaatsvindt voor zover dit voor de goede uitoefening van de politietaken onvermijdelijk is. Onder gevoelige gegevens wordt verstaan: politiegegevens betreffende iemands godsdienst of levensovertuiging, ras, politieke gezindheid, gezondheid, seksuele leven, evenals politiegegevens betreffende het lidmaatschap van een vakvereniging. Het korps maakt bij de registratie van informatie geen onderscheid tussen gevoelige en overige gegevens. Hierdoor is het niet mogelijk te bewaken of verwerking van die gegevens plaatsvindt in overeenstemming met de voorwaarden die de onderlinge regeling daaraan stelt.

⁵² Mailbericht d.d. 22 januari 2013 van hoofd justitiële divisie.

⁵³ AB 2010, nr. 61.

⁵⁴ De Raad voor de rechtshandhaving is op grond van artikel 18 van de onderlinge regeling belast met het toezicht op de naleving van deze onderlinge regeling en de nationale voorschriften ter implementatie daarvan.

De verantwoordelijke treft maatregelen opdat politiegegevens juist en nauwkeurig zijn en bewaakt bewaartermijnen (artikel 5):
Het korps heeft geen richtlijnen voor het invoeren van informatie in systemen. De medewerker die is aangewezen om tekortkomingen binnen registraties te signaleren en te verbeteren is telkens bij operationele onderzoeken betrokken waardoor deze taak blijft liggen. Er is in Sint Maarten geen wetgeving en het korps heeft evenmin richtlijnen voor het bewaren en vernietigen van gegevens.⁵⁵ Een respondent geeft aan dat er diverse oude gegevens vernietigd zijn. Ook hier zou het ontbreken van een ICT-systeem debet zijn aan de afwezigheid van een termijn-bewakingsstelsel.⁵⁶

De verantwoordelijke draagt zorg voor beveiliging van politiegegevens en een systeem van autorisatie (artikel 6 en 7):

Beveiliging

De politie-specifieke applicaties zoals Actpol en BMS werden beheerd door het bedrijf Acts op Curaçao. Daarnaast gebruikt het korps eigen servers voor algemene bedrijfsvoering applicaties en kantoorautomatisering, bijvoorbeeld *Microsoft Office*. Volgens een respondent heeft het korps de beveiliging van deze opgeslagen informatie intern goed op orde. Alleen de medewerkers van de infodesk hebben toegang tot deze registraties en kunnen deze raadplegen en bewerken. CID gegevens zijn alleen voor de CID mensen zichtbaar, ook niet voor de info desk. Vrijwel alle medewerkers maken gebruik van een provider als *Hotmail en Gmail* voor email-afhandeling en dat is volgens een respondent een zwak punt in de beveiliging dat het korps. Ook de afdeling infodesk verstuurt antwoorden op verzoeken om informatie via e-mail, met alle gevaren van dien. Het is niet denkbeeldig dat de mails worden *gehackt* en dan ligt politie-informatie op straat. Het korps heeft behoefte aan een goed beveiligd eigen mailnetwerk.

De toetsingscommissie signaleert dat de beveiliging van lokale applicaties gevaar loopt. Van een aantal lokale applicaties worden de abonnementen door PVNA betaald en is geen verlenging geregeld. De commissie constateert dat dat een bedreiging voor de ICT-voorziening binnen de betreffende organisatie vormt.

Autorisatie

De registratie van gegevens door de algemene en justitiële divisie is door middel van autorisaties afgeschermd waardoor men niet bij elkaar in het systeem kan kijken en informatie op een *memorystick* kan opslaan. Ook binnen de verschillende afdelingen en teams van de justitiële divisie is de registratie van gegevens gescheiden. Degene die niet hoeft te beschikken over bepaalde informatie kan daarvan ook geen kennis nemen, het zogenaamde '*need to know*' principe. Het netwerk wordt beheerd door een IT-specialist. Een verzoek tot autorisatie wordt na een schriftelijke opdracht van hoofd justitiële divisie door bedoelde specialist uitgevoerd.

Betrokkenen kunnen verzoeken om kennisneming en verbetering, aanvulling, verwijdering of afscherming van gegevens (artikel 9 t/m 13):

In de artikelen 9 t/m 13 worden de rechten van degene geregeld op wie een politiegegeven betrekking heeft. Op diens schriftelijk verzoek moet de verantwoordelijke melden of, en zo ja welke, politiegegevens zijn vastgelegd en heeft de betrokkene het recht tot verbetering, aanvulling, verwijdering of afscherming van die gegevens indien deze feitelijk onjuist, voor het doel van de verwerking onvolledig of niet ter zake dienend zijn, dan wel in strijd met een wettelijk voorschrift worden verwerkt.

Het korps heeft laten weten dat bijgehouden wordt welke informatie aan derden wordt verstrekt.⁵⁷ Het is de Raad niet duidelijk geworden in hoeverre overigens invulling wordt gegeven aan de rechten van betrokkenen.

Verstrekking van politiegegevens tussen de landen

In de artikelen 14 t/m 19 worden tot slot de voorwaarden voor de voor de verstrekking van politiegegevens tussen de landen vermeld. Verstrekking van gegevens tussen de landen geschiedt in de praktijk op basis van een interregionaal rechtshulpverzoek.

⁵⁵ E-mail teamchef d.d. 8 januari 2013. Informatie uit taps wordt op basis van het wetboek van strafvordering wel vernietigd.

⁵⁶ E-mail d.d. 22 januari 2013 van hoofd justitiële divisie.

⁵⁷ E-mail d.d. 22 januari 2013 van hoofd justitiële divisie.

7.3 Beoordeling informatievoorziening

Voor het optimaal functioneren van de politie in het algemeen en de recherche in het bijzonder is het van cruciaal belang dat relevante informatie die kan helpen een misdrijf op te lossen of een verdachte op te sporen zo snel mogelijk beschikbaar is voor de rechercheurs. Dat geldt vooral voor informatie gestuurde opsporing, een van de leidende uitgangspunten voor de inrichting van het korps Sint Maarten. De informatie behoort door de verschillende processen binnen de organisatie te stromen.

De informatievoorziening binnen het korps heeft een sprong voorwaarts gemaakt door het opzetten van de infodesk in 2009.

De meerderheid van de respondenten geeft echter aan dat van informatie gestuurd werken zoals verwoord in de plannen nog nauwelijks sprake is. De reden daarvan is in de eerste plaats dat de medewerkers er nog onvoldoende van doordrongen zijn dat restinformatie uit onderzoeken moet worden gedeeld met de infodesk en andere afdelingen omdat de medewerkers zich niet realiseren dat hun informatie belangrijk kan zijn of omdat ze niet weten waar ze met hun informatie naar toe moeten. Dit probleem is in 2012 aangepakt door de 'oren en ogen van het korps', de medewerkers van de algemene divisie en de wijkagenten, voor te lichten over welke informatie wordt opgeslagen door de infodesk en hoe deze informatie wordt opgevraagd. Daardoor hebben de agenten antwoord gekregen op de vraag hoe en welke informatie zij moeten registreren in processen-verbaal en mutaties. Ook hebben een groot deel van de medewerkers van de algemene divisie en enkele rechercheurs van de afdeling FO een cursus PD-management gevolgd. Hieruit blijkt dat de politie serieus werk maakt van de doelstelling bewustwording te creëren op het punt van de omgang van informatie. De raad meent dat de recherche-medewerkers die deze cursus nog niet hebben gevolgd, deze dit jaar alsnog zouden moeten volgen.

Verder speelt een rol dat een goed recherche-informatiesysteem ontbreekt waardoor een groot deel van de voor het recherchewerk noodzakelijke informatie door de infodesk moet worden aangeleverd, wat onnodig veel tijd kost, ook omdat geen koppeling bestaat tussen de politie en andere overheidsdiensten zoals de dienst burgerzaken en de kentekenregistratie en omdat de dienst burgerzaken KPSM evenmin regelmatig een volledig overzicht verschaft van alle in artikel 23 van die Landsverordening basisadministratie persoonsgegevens vermelde gegevens, zoals tot 2010 wel geschiedde.

Ook voor wat betreft de informatiestroom binnen de processen is de afwezigheid van een centraal registratiesysteem een groot probleem. De Raad zet ernstige vraagtekens bij de gang van zaken hieromtrent. Al voor de staatkundige veranderingen van oktober 2010 was Sint Maarten ervan op de hoogte dat het via USONA/PVNA aangeschafte ActPol systeem ofwel door Sint Maarten zou moeten worden gecontinueerd, zoals door Curaçao en de BES is gebeurd, ofwel zou moeten worden vervangen door een volwaardig alternatief. De Raad constateert dat het korps voor de aanschaf van een registratiesysteem van de minister van Justitie afhankelijk is en beschouwt het als een ernstige zaak dat de minister van Justitie niet tijdig heeft zorggedragen voor een vervangend systeem. De Raad spoort de minister aan de besluitvorming hieromtrent spoedig af te ronden.

De binnen de politie beschikbare informatie wordt tussen de processen gedeeld door veel overleg te voeren tussen de recherchemedewerkers, bijvoorbeeld tijdens de dagelijkse briefing, door persoonlijke contacten tussen de medewerkers van de recherche en de algemene divisie en via tussenkomst van de infodesk. Deze manier van informatievoorziening is voor alle medewerkers van het korps bijzonder tijdrovend. Bovendien gaat veel informatie verloren en is dit systeem kwetsbaar, immers afhankelijk van persoonlijke relaties en van toevalligheden. Diverse geïnterviewden die werkzaam zijn bij de recherche geven aan dan ook dat de informatie-uitwisseling en het contact met de algemene divisie verbeterd moeten worden. De in het jaarplan geformuleerde doelstelling ook een debriefing te houden is deels gerealiseerd. Uitsluitend na het afsluiten van grote onderzoeken wordt geëvalueerd.

De koppeling van bestanden heeft nog steeds niet plaatsgevonden. De door de minister geuite bezwaren tegen koppeling van bestanden zijn volgens de Raad niet valide. De Raad wijst erop dat de basisadministratie er juist is om het contact tussen overheid en burger te faciliteren. De Landsverordening basisadministratie persoonsgegevens geeft in artikel 23, 24 en 25 de voorwaarden voor de verstrekking van persoonsgegevens aan overheidsorganen voor zover noodzakelijk voor de vervulling van diens publiekrechtelijke taak. Dit artikel staat er

niet aan in de weg dat bijvoorbeeld twee keer per jaar een overzicht van alle in artikel 23 Landsverordening basisadministratie persoonsgegevens vermelde gegevens op een disk aan KPSM wordt verstrekt, zoals tot 2010 te doen gebruikelijk was. Verder kan privacywetgeving niet als excuus worden gebruikt om de basisadministratie in de rechtmatige uitoefening van zijn taak te belemmeren. Overigens is de Landsverordening bescherming persoonsgegevens⁵⁸ niet van toepassing op verwerking van persoonsgegevens ten behoeve van de uitvoering van de politietaak, als bedoeld in de artikelen 5 en 11 van de Rijkswet politie. Eventuele privacybezwaren kunnen zonnodig ook worden opgelost door middel van autorisaties en afspraken over welke informatie in welke bestanden wordt gezet.

De door het korps gewenste fysieke netwerkverbinding is eind 2012 nog niet tot stand gekomen. Het is de Raad niet duidelijk geworden wat de reden daarvan is.

De onderlinge regeling over de wijze waarop politiegegevens worden verwerkt is in strijd met het bepaalde in artikel 21 van die regeling niet geïmplementeerd in nationale regelgeving. De ontwerp-Landsverordening politiegegevens is om voor de Raad onduidelijke redenen niet afgekondigd en heeft daardoor geen kracht van wet. Gezien het belang van uitwisseling van politiegegevens tussen de landen en de waarborgen die burgers in de regeling worden geboden vindt de Raad het van groot belang dat dit op korte termijn alsnog gebeurt.

Op belangrijke punten voldoet Sint Maarten niet aan de verplichtingen die de regeling scheidt. Bij de registratie van gegevens wordt geen onderscheid gemaakt tussen gevoelige en overige gegevens, zodat er geen toezicht op is of die laatste gegevens verwijderd of vernietigd worden wanneer zij niet meer nodig zijn voor het doel waarvoor ze zijn verwerkt of dit door enige wettelijke bepaling wordt vereist. Evenmin zijn regels gesteld over de registratie, bewaartermijnen en vernietiging van gegevens.

De Raad heeft geen aanwijzingen dat de beveiliging tekortschiet van de door het korps gebruikte eigen servers voor algemene bedrijfsvoerings-applicaties. Ook lijkt de autorisatie tot die gegevens goed op orde. Alleen degene die ambtshalve behoort te beschikken over bepaalde informatie kan daarvan kennis nemen. Bedenklijk is wel dat een groot deel van het korps, waaronder de infodesk, gebruik maakt van externe *providers* voor e-mailverkeer. Het korps zal zo snel mogelijk in een goed beveiligd eigen mailnetwerk moeten voorzien.

⁵⁸ AB 2010, GT, no. 2; artikel 2, tweede lid, onder c.

8

Resultaten

8.1 Resultaten volgens jaarplan en de praktijk

Wet- en regelgeving bevatten geen bepalingen over de door de recherche te behalen resultaten. Ook het inrichtingsplan, verbeterplan en het addendum stellen geen doelen voor wat betreft de te behalen resultaten. Het jaarplan bevat voor de divisie opsporing concrete doelstellingen die KPSM in 2012 wil behalen. Hieronder zijn deze operationele doelstellingen en prestaties cursief weergegeven per recherche-onderdeel. Na deze doelstellingen en prestaties volgen per onderdeel de in 2012 volgens de politie behaalde resultaten.

1 Algemeen:

- a. *ten opzichte van 2011 moeten er in 2012 meer dossiers worden afgesloten en ingediend bij het OM;*
- b. *de kwaliteit van de dossiers moet hoger zodat er meer veroordelingen kunnen komen.*

Ad a: in 2012 zijn 592 zaken ingediend bij het OM, in 2011 ging het om 560 zaken.⁵⁹

Ad b: van de zaken die in 2012 bij het OM zijn ingediend is 11,5% geseponeerd,⁶⁰ dat is een aanzienlijke verbetering ten opzichte van 2011, toen 23,3% van de zaken door het OM is geseponeerd.⁶¹

2 Jeugd:

- a. *er dient een goede registratie te worden opgezet van alle jeugdigen die bij de politie komen;*
- b. *er dient een nauwere samenwerking met de SJIB en met de Voogdijraad (met name jeugdreclassering) te worden opgezet;*
- c. *er wordt een studioverhoorruimte ingericht, het specialisme jeugd wordt bevorderd en er wordt uitbreiding van de capaciteit verwezenlijkt;*
- d. *verdubbeling registraties ten opzichte van voorgaande jaren;*
- c. *verdubbeling van het aantal afhandelingen.*

Ad a: deze doelstelling is niet gehaald. Bij de sectie Jeugd- en Zedenzaken (JZZ) werken twee personen die hun handen in 2012 vol hadden aan het grote aantal zedenzaken. De aandacht voor jeugdzaken is daardoor onderbelicht gebleven. Inmiddels is deze afdeling versterkt met een medewerker uit de JD.

Ad b: in het justitieel casusoverleg (JCO) vindt overleg plaats met de SJIB, het OM en de Voogdijraad. De bezetting bij de Voogdijraad (één persoon voor jeugdreclassering) is echter onvoldoende.

Ad c: door trage procedures is de studioverhoorruimte nog niet gerealiseerd. De afdeling JZZ is met één vaste medewerker en één tijdelijke (Nederlandse) medewerker onderbezet.

Ad d: deze doelstelling is niet gerealiseerd.

Ad e: doordat de twee zittende medewerkers zijn vertrokken, is ook deze doelstelling niet gerealiseerd (zie ook hierna, onder 5. Zedenzaken).

3 Drugspanden en vuurwapens:

- a. *twee (preventieve fouilleer)acties, gebaseerd op informatie;*
- b. *twee gerichte onderzoeken op subjecten in verband met drugscriminaliteit.*

Ad a: door ondercapaciteit is deze doelstelling niet gehaald. Drugs- en vuurwapenprojecten hebben wel steeds op de planning gestaan maar de capaciteit is ingezet voor andere urgente zaken. Mede vanwege problemen in de sfeer van de informatiehuishouding is er in 2012 niet op structurele basis informatie verzameld.

Ad b: er zijn subjecten in kaart gebracht die ook over de grenzen actief zijn; het proces verloopt voortvarend.

⁵⁹ Jaarverslag OM over 2011, informatie verstrekt door OM op 4 juni 2013.

⁶⁰ Informatie verstrekt door OM op 9 april 2013.

⁶¹ Jaarverslag OM over 2011.

4 Financieel onderzoek:

twee ontnemingszaken draaien.

Er zijn in 2012 geen ontnemingsonderzoeken verricht, de aandacht is uitgegaan naar fraudeonderzoeken waarvan er in 2012 meer zijn uitgevoerd dan in 2011.

5 Zedenzaken:

- a. *groei van de sectie en kennisontwikkeling medewerkers;*⁶²
- b. *operationele doelstellingen conform die van 2011.*⁶³

Ad a: de twee zittende zedenrechercheurs zijn beiden vertrokken en er zijn twee nieuwe aangetrokken, onder wie een Nederlandse bijstandverlener (voor een periode van drie jaar). Als gevolg van 'bestuurlijke onenigheid' zijn de voorgestelde opleidingen niet gerealiseerd.

Ad b: er zijn in 2012 veel zedenzaken geregistreerd en uitgerechercheerd; de politie van Sint Maarten heeft bijstand moeten vragen aan de KMar en aan Aruba voor het onderzoek in enkele ernstige zaken. In veel van de zedenzaken gaat het om incest, een probleem dat om een integrale aanpak met partners vraagt.

6. Woninginbraken en overvallen:

- a. *verhoging oplossingspercentage woninginbraken met 15%;*
- b. *terugdringing aantal woninginbraken met 10%;*
- c. *verhoging oplossingspercentage overvallen met 5%;*
- d. *terugdringing aantal overvallen met 15%.*

Ad a: het oplossingspercentage is met 2% gestegen. De beperkte toename van het oplossingspercentage hangt onder meer samen met het feit dat de betrokken rechercheurs ook aandacht hebben moeten besteden aan andere zaken.

Ad b: voor het tweede jaar op rij is het aantal woninginbraken gedaald, en wel met 29% ten opzichte van het jaar 2000. Volgens de politie is dit het resultaat van het aanpakken van recidivisten, het werken met sporen en het tactisch en technisch linken van zaken.

Ad c: in de eerste tien maanden van 2012 bedroeg het percentage oplossingen 24,1%, tegenover een oplossingspercentage van 18,7% in 2011.

Ad d: in de eerste elf maanden van 2011 zijn 275 overvallen geregistreerd, in de eerste elf maanden van 2012 zijn er 195 overvallen geregistreerd. De politie wijst erop dat de cijfers met enige reserves moeten worden gezien: het is niet uitgesloten dat een aantal zaken nog niet is geregistreerd en bovendien vertoont het ICT-systeem gebreken waardoor rekening moet worden gehouden met een foutmarge.

7. Forensisch:

- a. *aanvulling DNA-databank met 15% profielen;*
- b. *15% meer DNA-vergelijkingen dan in 2011;*
- c. *aanvulling AFIS met 10% vingerafdrukken;*
- d. *10% meer vingerafdrukvergelijkingen dan in 2011;*
- e. *het aantal geregistreerde vuurwapens stijgt met 15%.*

Ad a: de DNA-databank is in 2012 met ongeveer 27% profielen aangevuld.

Ad b: in 2011 heeft het NFI in totaal 101 DNA-onderzoeken gedaan voor het politiekorps Sint Maarten, en in 2012 ging het om 107 DNA-onderzoeken.

Ad c: de AFIS-databank is in 2012 met ongeveer 9,5% vingerafdrukken uitgebreid.

Ad d: in 2012 waren er 16 hits bij een totaal van 468 vergelijkingen in 156 zaken. In 2011 waren er 23 hits, het aantal vergelijkingen is voor dat jaar niet geregistreerd.

Ad e: in 2011 zijn er 35 wapens onderzocht, veel daarvan waren afkomstig uit de zaak Vesuvius.⁶⁴ In 2012 zijn 31 wapens onderzocht en geregistreerd. Deze wapens zijn meer verspreid gevonden.

⁶² Alhoewel dit geen operationele doelstelling betreft, is deze wel in het jaarplan opgenomen bij de doelstellingen.

⁶³ Het is de Raad niet bekend of, en zo ja welke, operationele doelstellingen de politie voor het jaar 2011 op het punt van zedenzaken heeft geformuleerd. Er is geen jaarplan 2011 waarin dergelijke doelstellingen zijn opgenomen.

⁶⁴ Bij de spraakmakende Vesuvius-zaak gaat het om de moord op vier personen in Sint Maarten in 2011 door een aantal bendeleden. In november 2012 zijn in deze zaak zeven personen veroordeeld; twee van hen kregen een levenslange gevangenisstraf opgelegd.

8. Relatieve geweld:

- a. kwalitatief en kwantitatief blijven registreren van relationeel geweld;
- b. kwartaalrapportages relationeel geweld;
- c. registratie van opgepakte zaken en oplossingspercentages.

Ad a, b en c: er is (nog) geen beleid voor zaken op het terrein van relationeel geweld; de zaken worden geregistreerd als geweldszaken. Voor deze vorm van geweld is volgens de politie een integrale aanpak noodzakelijk, waarbij de politie erop wijst dat voor een gerichte aanpak van relationeel geweld primair vanuit het bestuur beleidsmatige ondersteuning nodig is. Zo moet er ondersteuning en opvang voor slachtoffers zijn en moeten daders speciale aandacht krijgen vanuit de reclassering en de zorg. Aan deze randvoorwaarden is eind 2012 nog niet voldaan.

Ook tijdens de interviews met politieambtenaren en met vertegenwoordigers van het OM is aandacht besteed aan de resultaten van de recherche. In algemene zin wijst de korpschef erop dat het korps sinds 10 oktober 2010 sterk is vooruitgegaan. Het resultaat van het recherchewerk naar aanleiding van de moord op het echtpaar King in september 2012 noemt hij in dit opzicht illustratief.

De zaak Ocean

Op vrijdag 21 september 2012 wordt het Amerikaanse echtpaar Mike en Thelma King dood aangetroffen in hun appartement in Cupecoy Beach, Sint Maarten. Beiden blijken door messteken om het leven te zijn gebracht. De politie van Sint Maarten start direct een onderzoek volgens het TGO-model op onder de benaming Ocean. Meer dan 25 politieambtenaren worden vrijgemaakt voor dit onderzoek. Op zondag 23 september 2012 wordt een eerste verdachte aangehouden, een 28-jarige Japanees. Ruim een week later houdt de politie van Sint Maarten een tweede verdachte aan, een zeventienjarige jongen. Vijf dagen daarna wordt nog een verdachte aangehouden, een twintigjarige man die op 3 oktober 2010 per vliegtuig naar St. Thomas is vertrokken. Hij wordt daar de volgende dag gearresteerd door de lokale politie. Deze derde verdachte wordt op 6 oktober 2012 overgedragen aan de autoriteiten van Sint Maarten.

Op 8 mei 2013 zijn de drie verdachten door het Gerecht in eerste aanleg van Sint Maarten veroordeeld tot gevangenisstraffen van respectievelijk levenslang en 28 en 22 jaar.

Volgens het hoofd opsporing blijkt uit het resultaat van het onderzoek in de zaak van deze dubbele moord in Cupecoy Beach dat het korps kwalitatief is gegroeid. Voor de eerste keer in zijn geschiedenis heeft binnen het korps een onderzoek volgens het TGO-model gedraaid. Volgens de zeggeman had het korps een dergelijke prestatie een jaar geleden niet kunnen leveren.

Een rechercheur van het team zware criminaliteit (zwacri) geeft aan dat moordzaken altijd prioriteit hebben en dat hij eigenlijk het gehele jaar bezig is met onderzoek in moordzaken.

De teamleider van het team *Special Unit Robbery* (Atrako) wijst erop dat zijn team jaarlijks 150-250 zaken van gewapende overvallen binnenkrijgt en er jaarlijks ongeveer zestig oplost. In de meeste gevallen lukt dat binnen enkele dagen. Volgens hem is zijn team goed georganiseerd en worden zijn mensen regelmatig ingezet voor de algemene recherche/zwacri.

Een respondent vertelt ter vergelijking dat de politie Rotterdam-Rijnmond met 5000 politiemensen hetzelfde aantal moorden moet onderzoeken als Sint Maarten met zijn kleine korps. In 2011 hebben in Sint Maarten 18 of 19 moorden plaatsgevonden. In Nederland is dit aantal 0,98 per 100.000 inwoners. In Sint Maarten vonden in 2011 dus ongeveer 40x zoveel moorden plaats per 100.000 inwoners dan in Nederland. In 2012 is dit aantal mede door forse inspanningen van het KPSM en het RST gedaald naar 9 à 10 moorden.

Een andere respondent zegt dat in het jaar 2012 het aantal zaken dat bij de afdeling *Special Unit Robberies* (Atraco) binnenkomt lager uitvalt dan in het jaar daarvoor omdat veel recidivisten momenteel hun gevangenisstraf uitzitten. Van de 200 à 250 gewapende overvallen per jaar worden door het Atraco-team ongeveer 60 zaken opgelost.

In algemene zin wijst de advocaat-generaal (AG) erop dat de kwaliteit van het rechercheproces is toegenomen. Dit blijkt volgens hem onder meer uit de processen-verbaal die nu beter zijn dan voorheen. De AG noemt als oorzaken een betere bezetting van het OM waardoor de politie beter kan worden aangestuurd, de extra opleidingen en trainingen die politiemensen hebben gevolgd en de (tijdelijke) bijstand van een aantal Nederlandse politieambtenaren.

Verschillende politieambtenaren geven aan dat zij het jaarplan en daarin opgenomen doelstellingen en prestaties niet kennen. Een van de geïnterviewde teamleiders merkt in dat verband op het jammer te vinden dat de korpsleiding de streefcijfers opstelt zonder eerst aan de betreffende afdeling te vragen of die cijfers wel realistisch en haalbaar zijn.

8.2 Boordeling resultaten

Geformuleerde doelstellingen en prestaties

Het korps heeft in zijn Jaarplan 2012 per onderdeel van de recherche doelstellingen en beoogde prestaties geformuleerd. Het gaat om het eerste jaarplan van het korps en volgens het hoofd opsporing ook om een ambitieus jaarplan. Op zichzelf heeft de Raad waardering voor het feit dat het korps ambitieus is en zijn ambities neerlegt in een jaarplan. Dit geeft ook houvast bij de sturing en het korps maakt zich toetsbaar doordat achteraf beoordeeld kan worden of het korps zijn ambities heeft waargemaakt. Wel vindt de Raad het van belang dat de ambities die in de vorm van doelstellingen en beoogde prestaties in een jaarplan worden opgenomen, voldoen aan bepaalde voorwaarden. Zo moeten zij realistisch en goed doordacht zijn, evenals voldoende specifiek en meetbaar. Daarnaast zou het goed zijn als alle betrokken politiemensen het jaarplan en de daarin opgenomen ambities kennen, in ieder geval de doelstellingen en prestaties die voor hun afdeling zijn genoemd. Aan deze randvoorwaarden is niet steeds voldaan. Zo zijn de doelstellingen en beoogde prestaties mede gebaseerd op een aantal onzekere ontwikkelingen, zoals groei van het korps en de beschikbaarstelling van moderne middelen, en is het realiseren van de beoogde prestaties mede afhankelijkheid van het bestuur. Als deze ontwikkelingen en de medewerking van het bestuur tegenvallen, kunnen de beoogde prestaties niet worden gerealiseerd. In zoverre is het de vraag of de in het jaarplan 2012 geformuleerde doelstellingen en prestaties wel voldoende realistisch en doordacht zijn.

Een aantal geformuleerde doelstellingen en prestaties is weinig specifiek. Zo staat in het jaarplan dat er in 2012 meer dossiers moeten worden afgesloten en ingediend bij het OM dan in 2011, zonder dat wordt aangegeven om hoeveel extra dossiers het in 2012 zou moeten gaan. En bij zedenzaken is aangegeven dat de operationele doelen gelijk zijn aan die van 2011 zonder dat uit het jaarplan blijkt wat die doelen voor 2011 waren.

Voorts zijn niet alle doelstellingen en prestaties meetbaar. Bij 'relationeel geweld' is als doelstelling genoemd het 'kwantitatief en kwalitatief blijven registreren van relationeel geweld'. Gebleken is echter dat zaken van relationeel geweld niet als zodanig worden geregistreerd maar als (reguliere) geweldszaken. In zoverre is deze doelstelling niet meetbaar. Dit geldt ook voor het streven om in 2012 10% meer vingerafdrukvergelijkingen uit te voeren dan in 2011, aangezien het aantal vergelijkingen in 2011 niet is geregistreerd.

Uit het onderzoek van de Raad is voorts gebleken dat lang niet alle politiemensen die zich bezighouden met recherchewerk op de hoogte zijn van het jaarplan of van de daarin genoemde doelstellingen en prestaties voor hun onderdeel. Dit betekent dat een kans is gemist om deze medewerkers extra te stimuleren om de ambities van de korpsleiding waar te maken.

Bij dit alles komt nog dat de divisie opsporing beperkt van omvang is en de rechercheurs van de verschillende teams vaak moeten inspringen bij andere teams. Dit maakt ook dat het formuleren van doelstellingen en prestaties voor de afzonderlijke teams met het nodige voorbehoud moet plaatsvinden. Het korps heeft in een inleidende paragraaf van zijn jaarplan terecht aangegeven dat een combinatie van beperkte capaciteit en onvoorziene gebeurtenissen een directe aanpassing van het plan vergen. Bij het afzetten van de behaalde resultaten tegen de geformuleerde doelstellingen en beoogde prestaties, dient rekening te worden gehouden met deze realiteit.

Bereikte resultaten

De politie heeft de algemene doelstelling om in 2012 meer dossiers af te sluiten en bij het OM in te dienen, gerealiseerd, zij het ternauwernood. Het aantal sepots bedroeg in 2012 11,5%, een halvering ten opzichte van 2011, toen het sepotpercentage 23,3 % bedroeg. De tweede algemene doelstelling, inhoudend de verhoging van de kwaliteit van de dossiers, lijkt ook te zijn gerealiseerd volgens verschillende zegslieden.

De doelstelling en daarbij behorende activiteiten op het terrein van jeugd zijn geen van alle gerealiseerd. Met slechts twee medewerkers was de sectie onderbezet en bovendien moesten deze medewerkers zich vooral richten op het grote aantal zedenzaken.

Op het terrein van drugsbanden en vuurwapens zijn voor 2012 twee activiteiten geformuleerd. Een daarvan is vanwege capaciteitsgebrek niet uitgevoerd, de andere loopt voortvarend.

De doelstelling op het terrein van financieel onderzoek om in 2012 twee ontnemingszaken te draaien is niet gerealiseerd omdat de aandacht is uitgegaan naar fraudeonderzoeken, waarvan er in 2012 meer zijn uitgevoerd dan in 2011. Dit roept bij de Raad wel de vraag op hoeveel gewicht in de praktijk wordt toegekend aan dit soort doelstellingen.

De politie is er niet in geslaagd de sectie zeden in 2012 te laten groeien. Mede dankzij bijstand van Aruba en van de Koninklijke marechaussee voor het onderzoek in ernstige zedenzaken zijn er in 2012 veel van dit soort zaken uitgerechercheerd. De politie heeft echter geen aantallen genoemd en overigens is ook niet bekend wat de operationele doelstellingen op dit punt in 2011 waren. Daarom is het niet mogelijk vast te stellen of de doelstelling – realisatie van dezelfde prestaties als in 2011 – is gehaald. Ook heeft KPSM nog geen studioverhooruimte.

Ten aanzien van woninginbraken en overvallen is de recherche erin geslaagd de doelstellingen grotendeels te realiseren. De aantallen woninginbraken en overvallen zijn fors teruggedrongen, al moeten de beschikbare cijfers met enige terughoudendheid worden bezien vanwege onder andere gebreken in het informatiesysteem. De oplossingspercentages voor woninginbraken en overvallen zijn ook gestegen, zij het iets minder dan beoogd. Het feit dat de rechercheurs die woninginbraken behandelen ook zijn ingezet voor andere zaken, is daar mede debet aan.

Wat betreft de afdeling forensisch onderzoek zijn de doelstellingen op het punt van de aanvulling van de DNA-databank en de AFIS-databank gerealiseerd. Het aantal DNA-vergelijkingen lag iets hoger dan in 2011 maar de beoogde stijging met 15% is niet gehaald. Omdat het aantal vingerafdrukvergelijkingen in 2011 niet is geregistreerd, is het niet mogelijk vast te stellen of de beoogde stijging van dat aantal vergelijkingen met 10% is gerealiseerd. In plaats van 15% meer zijn er juist wat minder, ongeveer 10%, minder wapens onderzocht in 2012. Daar zat voor de politie wel meer werk aan vast omdat het ging om verspreid gevonden wapens terwijl het in 2011 vooral wapens betrof die samenhangen met één grote strafzaak.

Op het punt van relationeel geweld heeft het korps doelstellingen en prestaties geformuleerd die in de praktijk geen van alle zijn gerealiseerd. De politie wijst er in dat verband op dat voor de realisatie van de doelstellingen beleidsmatige ondersteuning vanuit het bestuur nodig is. Aan de vereiste randvoorwaarden was eind 2012 nog niet voldaan. De Raad onderschrijft de noodzaak van deze ondersteuning maar wijst er tevens op dat het korps ten aanzien van relationeel geweld ook een doelstelling heeft geformuleerd die haaks staat op de eigen praktijk. Relationeel geweld is en wordt niet afzonderlijk geregistreerd. Uit de doelstelling om relationeel geweld in 2012 kwalitatief en kwantitatief 'te blijven registreren' blijkt dat bij het formuleren daarvan geen rekening is gehouden met dat gegeven.

9

Conclusie en slotbeschouwing

De recherche van het politiekorps zal zich 2012 nog lang herinneren als het jaar waarin de dubbele moord in Cupecoy Beach door middel van het onderzoek Ocean in korte tijd werd opgelost. Het succesvolle verloop van dit onderzoek betekent een enorme opsteker voor het korps in het algemeen en voor de recherche in het bijzonder. Uit dit succes blijkt dat de politie van Sint Maarten in staat is een grote zaak tot een goed einde te brengen. Daarnaast is in deze zaak in een TGO gewerkt, waaraan ook de groei van het korps is af te lezen.

De politie in Sint Maarten heeft ook op andere terreinen vooruitgang geboekt. De invoering van de wijkpolitie moet genoemd worden en op het gebied van forensisch onderzoek, woninginbraken en overvallen (behandeld door het *Atrako*-team) zijn de doelstellingen gerealiseerd en de beoogde prestaties gehaald.

Het opsporingsproces heeft verder een positieve ontwikkeling doorgemaakt in de vorm van de sturing op zaken (de *casescreening*) en de introductie van het voorgeleidingsformulier, mede waardoor het eindproduct van de opsporing (eind proces-verbaal) volgens respondenten aanzienlijk in kwaliteit is gestegen. Ook zijn in 2012 beduidend minder zaken dan in 2011 van de door de politie bij het OM aangeleverde zaken geseponneerd.

Dit is echter nog niet het antwoord op de centrale vraag of het rechercheopsporingsproces van de politie in Sint Maarten effectief is. In dit onderzoek verstaat de Raad onder effectiviteit in hoeverre de ontplooidde activiteiten hebben bijgedragen aan de realisatie van het voorgenomen beleid.

De Raad is geneigd deze vraag voorzichtig positief te beantwoorden. Niet alleen de successen in een individuele zaak zoals de zaak '*Ocean*' of de groei van een bepaalde afdeling of proces geven hiertoe aanleiding. Het is vooral de manier waarop het gehele korps werkt aan verandering van de organisatiestructuur en de ombuiging naar een meer procesgerichte en informatiegestuurde manier van werken waarin de positieve ontwikkelingen kunnen worden afgelezen. Deze positieve omslag wordt bewerkstelligd door betere sturing, kennis- en informatie-overdracht, door meer en betere samenwerking tussen de verschillende korpsonderdelen en vooral ook door een verandering van de cultuur binnen het korps. Niet onbelangrijk is dat de Raad heeft kunnen constateren dat het merendeel van de medewerkers achter de organisatieveranderingen staat en zich ervoor inspant de in de plannen geformuleerde doelstellingen te realiseren en bereid is te leren. De inzet en de medewerking van Nederlandse bijstanders, KMar en de RST mag hierbij niet onvermeld blijven. Voorts heeft de Raad uit de interviews de indruk gekregen dat het korps in staat is op grotere afstand van het OM te functioneren en dat het minder dan voorheen noodzakelijk is dat het OM in individuele zaken stuurt.

De Raad meent dat het korps de vooruitgang sinds de transitie voor een niet onbelangrijk deel op eigen kracht heeft weten te bewerkstelligen.

Een groot knelpunt is dat de uitvoering van het plan van aanpak en het verbeterplan sterk afhankelijk is van de minister van Justitie en andere derden. Essentiële beslissingen blijven uit waardoor positieve ontwikkelingen stagneren. Het is thans dringend aan de orde dat de minister van Justitie en het land Sint Maarten cruciale beheersbeslissingen nemen waardoor de korpsleiding in staat wordt gesteld te besturen en te beheren. In de eerste plaats is op diverse terreinen dringend wetgeving nodig, zoals de vaststelling bij wet van het organisatieplan en het daaraan gekoppelde functiehuis en de bijbehorende functiewaardering. De huidige organisatie is gebaseerd op de Politieregeling 1999, een landsverordening die sinds 10 oktober 2010 geen kracht van wet meer heeft. Verder blijft vaststelling van het concept-Rechtspositiebesluit uit. Om redenen die volgens de Raad niet valide zijn, is wijziging van de Landsverordening basisadministratie persoonsgegevens tot nu toe achterwege gebleven. Hierdoor zijn bestanden tussen de politie en diverse andere overheidsdiensten nog steeds niet gekoppeld en kunnen onderling geen gegevens worden uitgewisseld. Overigens staat de Landsverordening basisadministratie persoonsgegevens er niet aan in de weg dat bijvoorbeeld twee keer per jaar een overzicht van alle in artikel 23 van die landsverordening vermelde gegevens aan het KPSM wordt verstrekt, zoals tot 2010 te doen gebruikelijk was. Tot slot dient de Onderlinge regeling verwerking politiegegevens in nationale wetgeving te worden geïmplementeerd. De Raad dringt erop aan dat het bestuur de handen ineenslaat en prioriteit geeft aan de afronding van deze wetgevingstrajecten.

Verder dringt de Raad erop aan dat tussen de korpsleiding en de korpsbeheerder afspraken worden gemaakt over meer mogelijkheden op het gebied van financiën en personeel voor het korps politie Sint Maarten. De korpschef zal daardoor adequater en slagvaardiger de dagelijkse leiding van het korps op zich kunnen nemen. De Raad ziet niet in waarom de minister wel meer autonomie en bevoegdheden aan de immigratiedienst en het huis van bewaring kan geven en niet aan het korps politie. Daar waar de minister de vinger aan de pols wil houden kan hij prestatieafspraken met de korpschef maken. Net zoals andere afdelingen van de overheid is de politie een organisatie die behoort te worden aangesproken op het realiseren van haar doelen en de uitvoering van haar taken. Een zakelijke relatie tussen korps en bestuur voorkomt dat er op bepaalde onderwerpen te veel bemoeienis is van het bestuur c.q. openbaar ministerie of juist te weinig. Op deze wijze kan tevens worden bereikt dat de minister meer op afstand van de uitvoering staat en zich kan bezighouden met bestuurlijke zaken zoals het garanderen van de randvoorwaarden die het korps nodig heeft voor het uitvoeren van het beleid, zoals voldoende budget. Bovendien wordt daarmee voorkomen dat te veel macht is geconcentreerd bij één instituut. Een dergelijke situatie staat op gespannen voet met het noodzakelijke machtevenwicht in een democratische rechtsstaat.

Nu er voornemens zijn het driehoeksoverleg een nieuw elan te geven, zouden de gesprekspartners tijdens het driehoeksoverleg over het vorenstaande van gedachten kunnen wisselen en afspraken kunnen maken. De Raad dringt erop aan dat de korpsleiding hierin krachtiger dan voorheen stelling neemt en daarbij de nodige steun krijgt van het OM. Het realiseren van de ambities en beleidsvoornemens van het korps zijn immers deels een afgeleide van de voornemens en ambities zoals die zijn verwoord in de jaarplannen van het OM.

Voor wat betreft de informatievoorziening heeft het korps belangrijke stappen vooruit gezet sinds en dankzij de oprichting van de infodesk. Nu de minister van Justitie niet tijdig heeft gezorgd voor een vervangend mutatie- en recherche informatiesysteem nadat de Act-applicaties zijn stopgezet heeft het korps voor wat betreft de informatiehuishouding een groot probleem. Dit slaat ook neer op het land Sint Maarten nu bijvoorbeeld de grenscontroles niet adequaat kunnen worden uitgevoerd. Het is van het allergrootste belang dat zo snel mogelijk wordt overgegaan tot de aanschaf van een informatie- en researchesysteem. Verder is het belangrijk dat de beveiligde kabel wordt gelegd zodat de infodesk de nieuwe behuizing kan betrekken. De Raad vraagt het bestuur ook in deze kwestie de handen ineen te slaan in het belang van een goed functionerend politieapparaat.

Een goed bezet en gekwalificeerd politiekorps kan bijdragen aan een veiliger samenleving en aan economische groei. Door de Sociaal Economische Raad van Sint Maarten⁶⁵ is berekend dat de kosten van criminaliteit (bijvoorbeeld inzet politie, OM en rechterlijke macht) en de schade als gevolg van vermogensdelicten (uitgezonderd bedrijven) voor de overheid van Sint Maarten in 2011 ongeveer Naf 60 miljoen bedroegen. Behalve deze directe kosten van criminaliteit kunnen ook andere belangrijke gevolgen worden aangewezen, zoals verhoging van de werkloosheid, minder arbeidsproductiviteit, verminderde investeringen en besparingen, kapitaalvlucht en minder toerisme. Verder heeft onderzoek uitgewezen dat er een sterke relatie is tussen delinquent gedrag en huiselijk geweld, wat overeenkomt met de cijfers die de politie hierover heeft verschaft (zie hoofdstuk 2, onder e.).

De Raad dringt aan op een zeer spoedige vaststelling van het organisatieplan en functiehuis en vervolgens selectie en plaatsing van de zittende medewerkers in overeenstemming met het plan. De heersende onzekerheid kan daarmee worden verminderd en verdere demotivatie evenals een uittocht van medewerkers kan worden voorkomen. Binnen het beschikbare budget voor 2013 dient bezien te worden of kritische vacatures ingevuld kunnen worden. De huidige onderbezetting van het korps en het relatief grote aantal bijstanders dat het korps tijdelijk versterkt bedreigen de verankering van de positieve ontwikkelingen in de organisatie.

De Raad meent met de toetsingscommissie dat het inrichtingsplan en functiehuis van het KPSM zeer ambitieus zijn. De Raad bepleit een bijstelling naar een meer haalbare en realistische versie. De Raad meent wel dat het huidige concept eerst dient te worden vastgesteld en dat daarna een formatie moet worden beschreven op basis van een realistisch budget. Het heeft immers geen zin vast te houden aan doelstellingen en wettelijke bepalingen als voorspelbaar is dat ook niet op langere termijn de bezetting zoals die is beschreven in het organisatieplan en

⁶⁵ SER advice nr. 2012 – 002, september 2012, Landscourant van Sint Maarten 2013, nr. 5.

de AmvRB zal worden gehaald, enerzijds omdat het moeilijk blijft in Sint Maarten voldoende en voldoende gekwalificeerd personeel te werven, anderzijds omdat de verwachting gerechtvaardigd is dat ook in de toekomst onvoldoende budget voor het korps beschikbaar zal zijn.

De Raad onderschrijft voorts de suggestie van de toetsingscommissie dat onderzocht zou kunnen worden of het mogelijk is stukken in de Engelse taal op te stellen, bijvoorbeeld processen-verbaal en vorderingen, waardoor de werving van aspirant-politieagenten wellicht wordt vereenvoudigd.⁶⁶ In Sint Maarten is immers in de Staatsregeling vastgelegd dat de officiële talen Nederlands en Engels zijn en toenemende ‘verengelsing’ van de Sint Maartense samenleving is onafwendbaar.⁶⁷ Vertaling van *formats*, lesmateriaal en wetgeving in de Engelse taal zal dan nodig zijn.

De Raad constateert met instemming dat het KPSM maatregelen treft om te bereiken dat meer wordt gepresteerd met minder mensen. Een voorbeeld is de oprichting van de afdeling ‘intake en service’ bij de unit executieve ondersteuning. Door de medewerkers van deze afdeling worden aangiftes opgenomen, waardoor de rechercheurs meer tijd overhouden voor het recherchewerk. Verder krijgen geschikte politieagenten uit de algemene divisie de gelegenheid ervaring op te doen met recherchewerk, waardoor op termijn eveneens meer rechercheurs beschikbaar komen. Daarnaast worden goede stappen gezet door medewerkers aan te spreken op niet-functioneren en gedrag, door functionerings- en beoordelingsgesprekken te voeren, en door rechercheurs ‘on the job’ op te leiden door meer ervaren collega’s en door het RST. Ook hiermee wordt de effectiviteit van de medewerker en daarmee het gehele korps verbeterd.

Op twee belangrijke terreinen is het korps er niet in geslaagd de ambities waar te maken. Dit betreft in de eerste plaats de aanpak van jeugdzaken. In de criminaliteitsbeeldanalyse is nadrukkelijk aangegeven dat de jeugdcriminaliteit bijzondere aandacht behoeft. Het gaat hier om een belangrijk maatschappelijk probleem en de Raad hoopt dat deze kwestie in de lokale stuurgroep aan de orde komt. Daarnaast wordt de aanpak van relationeel geweld al langere tijd als een serieus probleem gezien in Sint Maarten. Om die reden is het te betreuren dat de doelstellingen op dat vlak niet zijn gerealiseerd.

Op belangrijke punten voldoet Sint Maarten tot slot niet aan de verplichtingen die de onderlinge regeling verwerking politiegegevens schept. Bij de registratie van gegevens wordt geen onderscheid gemaakt tussen gevoelige en overige gegevens, zodat er geen zicht op bestaat of die laatste gegevens verwijderd of vernietigd worden wanneer zij niet meer nodig zijn voor het doel waarvoor ze zijn verwerkt of dit door enige wettelijke bepaling wordt vereist. Evenmin zijn regels gesteld over de invoer en bewaartermijnen van gegevens.

De slotconclusie van de Raad luidt dat het Korps Politie Sint Maarten op de goede weg is en sinds de transitie veel heeft bereikt. Daardoor is de effectiviteit van het recherche-opsporingsproces zichtbaar toegenomen. Het is nu zaak door te pakken en de nog noodzakelijke verbeteringen zonder vertraging door te voeren. De steun van het bestuur is daarbij onontbeerlijk.

⁶⁶ Voor aanstelling als aspirant-agent is wel de Nederlandse nationaliteit noodzakelijk, vgl.art. 17 van de Staatsregeling.

⁶⁷ Artikel 1, tweede lid, van de Staatsregeling.

Bijlagen

BIJLAGE I: Overzicht geïnterviewde personen

- Minister van Justitie
- AG
- HOvJ, CID-Ovj en beleidsmedewerker parket in eerste aanleg
- Korpschef
- Hoofd BPZ
- Hoofd opsporing
- Adviseurs van korps
- HRM projectmedewerker van het korps
- Personeelsadviseur van het korps
- Chef IGO
- 2x rechercheurs
- 3x (waarnemend) teamleiders (inspecteurs)
- Coördinator forensische opsporing
- Coördinator afdeling recherche KPSM
- Hoofd Operaties Bovenwinden/ brigadecommandant KMarCaribisch gebied
- Vestigingshoofd RST Sint Maarten
- 3x casescreeners (KPSM)

BIJLAGE II: Overzicht van de geraadpleegde literatuur en overige documenten

Literatuur

- Alexander, M.L., Arends, H. & Van Eck, J. (2010), Toetsing Overheidsapparaten Sint Maarten en Curaçao: Rapport
- Camelia-Römer, S.F.C., e.a. (2006), Evaluatieonderzoek Rechtshandhaving: De keten is zo sterk als de zwakste schakel. Curaçao: De Curaçaosche Courant N.V.
- Fijnaut, C.J.C.F, e.a. (2007), Politie: Studies over haar werking en organisaties. Deventer: Kluwer.
- Mesu, W., Stoffers, E. & Harrigan, B., (2011), Criminaliteitsbeeldanalyse Sint Maarten: Een onderzoek naar georganiseerde en commune misdrijven, Zoetermeer: Korps landelijke politiediensten.
- Naeyé, J. (2009), Politiewet 2009-2010: Tekst en commentaar. Alphen aan de Rijn: Kluwer
- Nu of Nooit: Naar een verbeterplan voor de korpsen van de Nederlandse Antillen, Politiekorps Rotterdam-Rijnmond, maart 2008.
- Bandell, R., Schoof, N. & Gibson, R., Rapportages aan het ministerieel overleg over 2011 en 2012.
- SER advice nr. 2012 – 002, september 2012, Landscourant van Sint Maarten 2013, nr. 5.

Plannen en Protocollen

- Addendum plan van aanpak korps politie Sint Maarten, 4 augustus 2010 Concept Inrichtingsplan Sint Maarten versie definitief_PSG met formatieoverzicht, 15 juni 2010.
- Criminaliteitscijfers 2012 in vergelijking met 2010 en 2011
- Herziening inrichtingsplan versie 1.0 Definitief, 9 mei 2012.
- Jaarverslag korps politie Sint Maarten 2012
- Plan Veiligheid Nederlandse Antillen van 8 december 2005 en Plan Veiligheid Nederlandse Antillen-2 van 5 januari 2008
- Programma verbeteringen korps Politie Sint Maarten, juni 2010
- Protocol inzake de flexibel inzetbare pool Koninklijke Marechaussee voor de periode 1 januari 2011-30 juni 2015
- Protocol inzake de gespecialiseerde researchsamenwerking tussen de landen. Stcrt, 2002,nr.10
- Verbeterplan korps politie Sint Maarten, juni 2010

Wet- en regelgeving

- Besluit van 23 september 2010, houdende de methode van vaststelling van de minimale sterkte van de politie van Curaçao, van Sint Maarten en van Bonaire, Sint Eustatius en Saba, Stb. 2010, 356.
- Besluit van 24 juli 2010, houdende de tijdelijke voorziening voor de samenwerking bij en de waarborging van de uitvoering van plannen van aanpak landstaken Curaçao en Sint Maarten, Stb. 2010,344
- Landsverordening Sociaal Statuut opbouw land Sint Maarten, AB 2010, no. 33.
- Onderlinge regeling houdende het hoofdramenstelsel van de politie van Curaçao, van Sint Maarten en van Bonaire, Sint Eustatius en Saba, Stcrt. Nr.11 335, 21 juli 2010
- Onderlinge regeling tussen Curaçao, van Sint Maarten en Nederland betreffende de verwerking van politiegegevens, Stcrt. 11337, 23 juli 2010.
- Ontwerp-Landsverordening politiegegevens, AB 2010, nr. 61
- 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, Stb. 2010, 337.
- Rijkswet van 7 juli 2010 tot regeling van de inrichting, de organisatie en het beheer van de openbare ministeries van Curaçao, van Sint Maarten en van Bonaire, Sint Eustatius en Saba en de samenwerking daartussen, Stb. 2010,388.
- Rijkswet van 7 juli 2010 tot regeling van de inrichting, de organisatie en het beheer van de openbare ministeries van Curaçao, van Sint Maarten en van Bonaire, Sint Eustatius en Saba en de samenwerking daartussen, , Stb. 2010, 336.

- Samenwerkingsregeling ICT rechtshandhavingsketen Curaçao en Nederland, Stcrt. 2012, 2008.
- Sociaal statuut zoals vastgesteld bij Landsverordening Sociaal Statuut opbouw Land Sint Maarten van 29 juli 2010, AB 2010, 33/AB 2013, GT 8.
- Staatsregeling van Sint Maarten, AB 2010 GT no.1

Colofon

Raad voor de rechtshandhaving
Charles Vogesstreet 7 | Joeliva building Philipsburg | Sint Maarten
www.raadrechtshandhaving.com

Juni 2013 | J-19564