



INSPECTIEONDERZOEK

‘Opvolging aanbevelingen KPCN’

Onderzoek naar de opvolging van aanbevelingen op het terrein van het Korps Politie Caribisch Nederland en naar de sturing daarop.

INSPECTIEONDERZOEK

‘Opvolging aanbevelingen KPCN’

Onderzoek naar de opvolging van aanbevelingen op het terrein van het Korps Politie Caribisch Nederland en naar de sturing daarop.

Raad voor de rechtshandhaving
Januari 2021

Inhoud

Gebruikte afkortingen	5
Voorwoord	6
Samenvatting en aanbevelingen	7
1 Inleiding	7
2 Reikwijdte	7
3 Aanpak	7
4 Ontwikkeling KPCN en lokale context	7
5 Opvolging aanbevelingen.....	8
5.1 Klachtbehandeling.....	8
5.2 Schietincident Bonaire	9
5.3 Slachtofferhulp	10
5.4 Basispolitiezorg (BPZ)	11
6 Sturing.....	12
7 Hoofdconclusie.....	14
8 Aanbevelingen	15
1 Inleiding.....	17
1.1 Aanleiding onderzoek	17
1.2 Doelstelling en onderzoeksvraag.....	17
1.3 Reikwijdte.....	18
1.3.1 Vier rapporten	18
1.3.2 Korps en korpsbeheerder	19
1.4 Toetsingskader	19
1.5 Aanpak onderzoek	19
1.6 Leeswijzer	20
2 Opvolging aanbevelingen.....	21
2.1 Ontwikkeling KPCN/lokale context.....	21
2.2 Klachtbehandeling	22
2.2.1 Aanbevelingen 2016	22
2.2.2 Beleidsreactie	23
2.2.3 Stand van zaken 2020	23
2.2.4 Beoordeling	25
2.3 Schietincident Bonaire.....	27
2.3.1 Aanbevelingen 2017	27
2.3.2 Beleidsreactie	27
2.3.3 Stand van zaken 2020	28
2.3.4 Beoordeling	33
2.4 Slachtofferhulp	36
2.4.1 Aanbevelingen 2018	36
2.4.2 Beleidsreactie	38
2.4.3 Stand van zaken 2020	38

2.4.4 Beoordeling	41
2.5 Basispolitiezorg (BPZ)	43
2.5.1 Aanbevelingen 2018	43
2.5.2 Beleidsreactie	44
2.5.3 Stand van zaken 2020	45
2.5.4 Beoordeling	48
3 Sturing.....	50
3.1 Sturing door korpsbeheerder.....	50
3.2 Sturing door het KPCN	52
3.3 Beoordeling	54
4 Overall beeld	56
4.1 Omzetting aanbevelingen in maatregelen en invoering daarvan.....	56
(opzet en bestaan): beantwoording deelvragen 1 en 2.....	56
4.2 Uitvoering maatregelen (werking): beantwoording deelvraag 3	56
4.3 Sturing op aanbevelingen: beantwoording deelvragen 4 en 5	56
4.4 Beantwoording centrale onderzoeksvraag/hoofdconclusie	58
4.5 Ter afsluiting.....	58
Bijlage 1: overzicht geïnterviewde functionarissen.....	59
Bijlage 2: Jaarplan 2020 KPCN.....	60

Gebruikte afkortingen

Awb	Algemene wet bestuursrecht
BES	Bonaire, Sint Eustatius en Saba
BIZ	Bureau Interne Zaken
BPZ	Basispolitiezorg
BSH	Bureau Slachtofferhulp
CN	Caribisch Nederland
DGPoI	Directoraat-Generaal Politie
DGPenV	Directoraat-Generaal Politie en Veiligheidsregio's
Fte	Fulltime equivalent
GIS	Geografisch Informatie Systeem
ICA	Internationale en Caribische Aangelegenheden
IIOO	Intake, Informatie en Operationele Ondersteuning
IJenV	Inspectie Justitie en Veiligheid
JenV	Justitie en Veiligheid
JZZ	Jeugd- en Zedenzaken
KB	Korpsbeheerder
KC	Korpschef
KMar	Koninklijke Marechaussee
KMT	Korps Management Team
KPCN	Korps Politie Caribisch Nederland
NP	Nationale politie
OenF	Organisatie en Formatie
OM	Openbaar ministerie
PPAC	Project-, Programma- en Adviescentrum
RCN	Rijksdienst Caribisch Nederland
Rimoz	Rechercheren in meeromvattende zaken
RST	Recherche Samenwerkingsteam
SHN	Slachtofferhulp Nederland
VVC	Veelvoorkomende criminaliteit

Voorwoord

De Raad voor de rechtshandhaving wil met de aanbevelingen in zijn rapporten bijdragen aan de verbetering van de kwaliteit van de taakuitvoering van de justitiële organisaties. Dit rapport gaat over de opvolging van aanbevelingen uit vier rapporten over het KPCN. De Raad constateert dat het gros van die aanbevelingen is opgevolgd en complimenteert het korps en de korpsbeheerder hiermee. Geconstateerd mag worden dat de rapporten en de aanbevelingen goed worden ontvangen en dat de daarmee beoogde resultaten worden bereikt.

In zijn Staat voor de Rechtshandhaving 2016 signaleerde de Raad dat het KPCN tot dan toe qua ontwikkeling achterbleef bij partners uit de justitiële keten. Uit dit onderzoek is gebleken dat het korps bezig is met een forse inhaalslag. Dat verdient waardering. De Raad vertrouwt erop dat het korps deze lijn voortzet.

Dit onderzoek van de Raad laat ook zien de noodzakelijke versteviging van de meldkamer op onderdelen forse vertraging heeft opgelopen. De korpsbeheerder had beter moeten sturen op het meldkamerproject. De Raad hoopt dat dit project door de recente maatregelen van de korpsbeheerder in 2021 kan worden afgerond.

De Raad interviewde voor dit onderzoek zestien voormalige medewerkers van het KPCN en van het ministerie van Justitie en Veiligheid. De Raad dankt betrokkenen voor de prettige en open gesprekken en voor hun constructieve bijdrage aan dit onderzoek.

DE RAAD VOOR DE RECHTSHANDHAVING

Mr. L.M. Virginia (voorzitter)

Mr. Th.P.L. Bot

Mr. M.R. Clarinda

Samenvatting en aanbevelingen

1 Inleiding

De Raad voor de rechtshandhaving heeft in de afgelopen tien jaren in diverse rapporten aanbevelingen gedaan op het terrein van het Korps Politie Caribisch Nederland (KPCN). Die aanbevelingen strekken ertoe de kwaliteit van de taakuitvoering door het korps te verbeteren. In 2020 heeft de Raad onderzocht in hoeverre opvolging is gegeven aan de aanbevelingen uit vier rapporten over het KPCN. Daarbij heeft de Raad nadrukkelijk de sturingsvraag betrokken: in hoeverre en door wie is gestuurd op die opvolging.

Dit onderzoek maakt onderdeel uit van een onderzoeksprogramma van de Raad dat erop is gericht zicht te krijgen en te houden op de opvolging van alle aanbevelingen van de Raad (monitor).¹

2 Reikwijdte

In dit eerste onderzoek van de Raad in Caribisch Nederland ten behoeve van de monitor gaat het om de aanbevelingen uit de volgende vier rapporten:

- 1) Klachtbehandeling (2016)
- 2) Schietincident Bonaire (2017)²
- 3) Basispolitiezorg (2018)
- 4) Slachtofferhulp (2018)

De minister van Justitie en Veiligheid dient als korpsbeheerder zorg te dragen voor onder meer de kwaliteit van de taakuitoefening door het korps. Daarom is dit onderzoek op zowel het korps als op de korpsbeheerder gericht.

De centrale onderzoeksvraag luidt als volgt:

In hoeverre geven het KPCN en de korpsbeheerder opvolging aan de aanbevelingen van de Raad en in hoeverre en door wie wordt hierop gestuurd?

3 Aanpak

Voor dit onderzoek heeft de Raad relevante documenten opgevraagd bij het korps en bij de korpsbeheerder. Dit onderzoek bestond voornamelijk uit bestudering en analyse van die documenten en verdiepende interviews met vertegenwoordigers van de korpsbeheerder en van het korps. Vanwege de COVID-19-maatregelen heeft de Raad de meeste interviews telefonisch afgenomen. Om dezelfde reden heeft hij geen dossieronderzoek kunnen verrichten.

4 Ontwikkeling KPCN en lokale context

Om de opvolging van de aanbevelingen in het juiste perspectief te kunnen plaatsen, gaat de Raad eerst kort in op de ontwikkeling van het KPCN en op de context waarin het korps

¹ Zie Jaarplan 2020 van de Raad.

² De Inspectie Justitie en Veiligheid heeft dit onderzoek in 2017 uitgevoerd. De verbeterpunten liggen op het terrein van de meldkamer van het KPCN. De Raad heeft de opvolging van de aanbevelingen daarover onderzocht. Dit is afgestemd met de Inspectie.

functioneert. Bij de oprichting van het korps in 2010 - na het uiteenvallen van het land Nederlandse Antillen - was sprake van een forse achterstand, onder meer in kennis en in capaciteit. In de eerste jaren waren de inspanningen er vooral op gericht de basis op orde te krijgen door onder meer te investeren in opleidingen en beter materieel. Dat heeft geleid tot een professionele basispolitiezorg. Sinds 2017 is geïnvesteerd in versterking en wijziging van de interne sturing en in professionalisering van de bedrijfsvoering. De communicatie tussen de teams op Bonaire, Sint Eustatius en Saba is ook verbeterd.

Het KPCN is op grond van de Rijkswet politie een zelfstandig korps.³ Wat betreft capaciteit en materiaal is het echter ingericht op het uitvoeren van de basispolitietaken. Hierdoor kan het korps niet volledig zelfvoorzienend zijn. Vanwege de kleinschaligheid is samenwerking met de verschillende organisaties die in de Caribische regio verantwoordelijk zijn voor de rechtshandhaving noodzakelijk. De korpsbeheerder en het korps investeren sinds enkele jaren nadrukkelijk in versteviging van die regionale samenwerking.

5 Opvolging aanbevelingen

5.1 Klachtbehandeling

In zijn rapport uit 2016 deed de Raad aanbevelingen op de volgende punten:

- actieve informatieverstrekking over het klachtrecht;
- vraagstelling aan klagers na informele klachtbehandeling;
- gebruik van afloopberichten;
- dossiervorming;
- vervanging klachtbehandelaar.

Stand van zaken 2020

Op het punt van *actieve informatieverstrekking* heeft het korps zowel intern als extern diverse nuttige activiteiten ontplooid. Met de aanpassing van de website van het KPCN kan nog veel winst worden behaald.

Op basis van de verkregen informatie gaat de Raad ervan uit dat klagers *na een informeel gesprek standaard wordt gevraagd of zij tevreden zijn* en dat het korps bij een ontkennend antwoord alsnog de formele procedure start.

Gelet op de informatie van het korps vertrouwt de Raad er evenzeer op dat de *klachtdossiers* nu op orde zijn.

Tijdens het onderzoek werkte het korps nog niet stelselmatig met *afloopberichten*. De korpschef heeft toegezegd dat deze aanbeveling alsnog wordt opgevolgd. De Raad vindt het belangrijk dat de behandeling van elke klacht op deze manier zorgvuldig wordt afgerond.

De *vervanging van de klachtbehandelaar* is tijdens het onderzoek van de Raad gerealiseerd. Met ingang van 1 februari 2021 is een collega voor 50% van zijn tijd voor het Bureau Interne Zaken (BIZ) – waarbij klachtbehandeling is belegd - gaan werken. Het stemt de Raad

³ Rijkswet politie van Curaçao, van Sint Maarten en van Bonaire, Sint Eustatius en Saba.

tevreden dat het korps heeft gekozen voor deze structurele oplossing. Het verdient volgens de Raad wel de voorkeur dit in het herinrichtingsplan en/of het OenF-rapport vast te leggen.

Conclusie

De Raad concludeert dat het proces van klachtbehandeling door het korps na 2016 is verbeterd. De aanbevelingen van de Raad zijn geheel of gedeeltelijk opgevolgd. Daar waar opvolging nog niet is gerealiseerd, is in ieder geval een aanzet daartoe gegeven.

5.2 Schietincident Bonaire

De Inspectie JenV deed in haar rapport van 2017 de aanbevelingen om de meldkamer van het KPCN te verstevigen door middel van:

- opleiding van nieuwe en bijscholing van zittende centralisten;
- de aanwezigheid van executief personeel op de meldkamer;
- verbetering van de technische toe- en uitrusting van de meldkamer;
- technische maatregelen om de verbindingen tussen meldkamer en patrouilles te verbeteren.

Stand van zaken 2020

Het KPCN heeft de aanbevelingen ten aanzien van opleiding en bijscholing van centralisten opgevolgd. Het systematisch bevorderen en oprissen van kennis is naar het oordeel van de Raad wel een belangrijke randvoorwaarde.

Het KPCN en de korpsbeheerder hebben de inzet van executief personeel in de meldkamer en stages van centralisten bij de BPZ vertaald in maatregelen maar die maatregelen nog niet uitgevoerd. Gezien het capaciteitsprobleem bij de afdeling BPZ heeft de Raad er begrip voor dat executief personeel nog niet in ingezet in de meldkamer. Maar de stages bij de BPZ hadden volgens de Raad wél uitgevoerd kunnen worden.

De Raad constateert dat de aansturing van de medewerkers van de BPZ door de meldkamer nog steeds een aandachtspunt is. De uitwisseling van BPZ'ers en centralisten is naar het oordeel van de Raad belangrijk voor versteviging en doorontwikkeling van de meldkamer en voor het begrip over en weer.

De Raad constateert dat het KPCN maatregelen heeft genomen om de bereikbaarheid op Bonaire, Sint Eustatius en Saba te verbeteren. Dat heeft geleid tot verbetering, ten aanzien van zowel de mobiele bereikbaarheid als het porto- en mobilfoonverkeer.

De Inspectie Justitie en Veiligheid (hierna: IJenV) stelde in 2017 vast dat de apparatuur meer dan zeven jaar oud en aan vervanging toe was. De minister heeft in zowel de beleidsreactie op het rapport van de Inspectie als in andere Kamerbrieven uit 2018 aangegeven dat de aanbesteding voor het vervangen van de apparatuur in 2018 zou starten. De Raad constateert dat dit niet is gerealiseerd. Het later genoemde streven van de korpsbeheerder om de aanbestedingen in het tweede kwartaal van 2020 te starten, bleek ook niet haalbaar. Bedoelde apparatuur is nog steeds niet vervangen. Daardoor is de meldkamer op dit onderdeel nog onvoldoende op orde.

De vervanging van meldkamerapparatuur, één van de aanbevelingen uit het rapport van de IJenV, is onderdeel van een *breder* traject voor de modernisering van meldkamer. Daarvoor heeft de korpsbeheerder in 2018 een projectstructuur ingericht. Het gaat niet alleen om de vernieuwing van de technische voorzieningen, maar ook om de wijze waarop de

meldkamerfunctie per eiland moet worden ingericht, inclusief de daarbij behorende werkprocessen en een nieuw af te sluiten contract voor de netwerkinfrastructuur. Het betreft hier een complex project waarbij meerdere partners zijn betrokken. De korpsbeheerder heeft ervoor gekozen om voor dit project een projectleider van het ministerie van JenV aan te stellen die in februari 2019 begonnen is. De Raad constateert dat deze projectleider al snel na diens start aanliep tegen gebrek aan operationele kennis van meldkamerprocessen. Daarnaast werkte de fysieke afstand tussen Den Haag en CN belemmerend. De Raad constateert dat de korpsbeheerder in 2019 en in de eerste helft van 2020 niet heeft ingegrepen op terugkerende en duidelijke signalen van het KPCN over het gebrek aan voortgang in het project. De korpsbeheerder heeft naar het oordeel van de Raad te lang vastgehouden aan de Europees-Nederlandse projectstructuur. Hierdoor bleef het veelal bij geduldig papier en ontbrak het aan feitelijke voortgang.

Conclusie

De aanbeveling om de meldkamer op korte termijn te verstevigen, is deels opgevolgd. Centralisten zijn opgeleid en hebben stage gelopen op andere meldkamers. De uitwisseling van BPZ'ers en centralisten is niet gerealiseerd.

De sturende rol van de meldkamer richting de eenheden van de BPZ is nog steeds een serieus aandachtspunt.

De technische toe- en uitrusting van de meldkamer is op onderdelen verbeterd. Het portofoonverkeer en de mobiele bereikbaarheid is verbeterd en het GIS-systeem is weer operationeel.

Het vervangen van de meldkamerapparatuur is onderdeel van een breder project om de meldkamer te moderniseren. De Raad concludeert dat dit project forse vertraging heeft opgelopen. Hij vindt dat de korpsbeheerder beter had moeten sturen op de voortgang van het project. De Raad constateert dat de korpsbeheerder inmiddels wél stevige maatregelen heeft genomen om het project in 2021 af te ronden.

5.3 Slachtofferhulp

De Raad deed in zijn rapport uit 2016 aanbevelingen op de volgende punten:

- aanmeldproces;
- kennisniveau medewerkers Bureau Slachtofferhulp (BSH);
- ongevallenverzekering en kilometervergoeding voor de vrijwillige medewerkers van BSH;
- positionering BSH;
- samenwerking van BSH met Slachtofferhulp Nederland.

Stand van zaken 2020

Het *aanmeldproces* is inmiddels aanzienlijk verbeterd. Het zou volgens de Raad nog wel goed zijn als bij een volgende aanpassing van het bedrijfsprocessensysteem ActPol de tekst in het vakje over slachtofferhulp in lijn wordt gebracht met de correcte vraagstelling aan slachtoffers.

Door een training van het Schadefonds geweldsmisdrijven is het *kennisniveau* van de medewerkers van BSH verhoogd. Het is wel zaak dat het KPCN door middel van periodieke

trainingen en/of cursussen blijft investeren in deze medewerkers.

De aanbeveling over het regelen van een *ongevallenverzekering en een kilometervergoeding* voor de vrijwillige medewerkers van BSH is voor wat de betreft de vergoeding opgevolgd. De verzekering is als gevolg van een misverstand nog steeds niet geregeld. Tijdens het onderzoek van de Raad is dit punt opnieuw opgepakt.

Op het punt van de *actieve informatieverstrekking aan slachtoffers* heeft het KPCN inmiddels serieuze vooruitgang geboekt. Daarvoor was wel het 'Tweede vervolgonderzoek Aangifteproces' van de Raad (2019) nodig. Naar aanleiding van de aanbevelingen van de Raad in dat rapport heeft het korps door middel van een werkinstructie geregeld dat ook aangevers van zaken die bij de afdeling Opsporing in behandeling komen adequaat worden geïnformeerd. De terugkoppeling verloopt nu nog handmatig via lijsten. De Raad vindt het van belang dat dit zo snel mogelijk wordt geautomatiseerd.

Wat betreft de *positionering van BSH* heeft de Raad geconstateerd dat het KPCN dit bureau, conform zijn aanbeveling, heeft gehandhaafd als onderdeel van het korps. Volgens direct betrokkenen is aan een meer zelfstandige profilering van BSH geen behoefte meer, gezien het volgens hen verbeterde imago van het korps.

Ten slotte is gebleken dat de *samenwerking tussen BSH en Slachtofferhulp Nederland* in ad-hoc-situaties naar wens verloopt. Niettemin heeft BSH het voornemen om alsnog het initiatief te nemen voor de totstandkoming van een samenwerkingsconvenant met SHN.

Conclusie

Het korps heeft inmiddels de meeste van de aanbevelingen over slachtofferhulp opgevolgd. De randvoorwaarden voor BSH om zijn werk goed te verrichten, zijn daardoor sterk verbeterd. Het stemt de Raad met name tevreden dat het KPCN het aanmeldproces en de terugkoppeling aan aangevers/slachtoffers heeft geregeld.

5.4 Basispolitiezorg (BPZ)

De Raad deed in zijn rapport uit 2018 aanbevelingen op de volgende punten:

- negen aspecten die aandacht verdienen bij de besluitvorming over de herinrichting van het korps;⁴
- verbinding tussen de afdelingen BPZ en Opsporing;
- roosters;
- prestatiedoelen;
- managementinformatie.

Stand van zaken 2020

Uit dit onderzoek is gebleken dat alle negen aspecten die de Raad heeft genoemd, zijn betrokken bij de totstandkoming van het herinrichtingsplan voor het korps. De meeste zijn daar zelfs expliciet in verwerkt. Meest in het oog springend daarbij is de uitbreiding van de formatie van de afdeling BPZ met vijftien fte's. De Raad heeft met instemming kennisgenomen van de wijze waarop het korps, in afstemming met de korpsbeheerder,

⁴ Het korps werkt sinds enkele jaren aan een geactualiseerd inrichtingsplan. Naar verwachting van korps en korpsbeheerder zal dit, samen met een bijbehorend OenF-rapport, in 2021 worden vastgesteld.

opvolging heeft gegeven aan deze aanbeveling.

De Raad stelt vast dat het korps de afgelopen jaren uiteenlopende maatregelen heeft genomen om de *verbinding tussen de afdelingen BPZ en Opsporing* te verbeteren. Knelpunten zijn nog de sterke afhankelijkheid van de coördinator van de VVC-unit⁵, de ondersteuning van die unit vanuit de BPZ en de borging van vervanging van de VVC-coördinator.

Het korps heeft serieus naar de *roosterproblematiek* gekeken en op allerlei manieren geprobeerd verbeteringen door te voeren. Maar er is nog steeds sprake van knelpunten. De Raad hoopt dat de voorgenomen uitbreiding van de afdeling BPZ zal leiden tot verdere afname van de roosterdruk.

Ten slotte is uit het onderzoek gebleken dat het korps voor de afdeling BPZ inmiddels is gaan werken met *concrete prestatiedoelen* en dat het korps zich daadwerkelijk inspant om betere *managementinformatie* beschikbaar te krijgen.

Conclusie

Het korps heeft de aanbevelingen uit het rapport over de afdeling BPZ serieus opgepakt. Daarmee heeft het korps belangrijke stappen gezet voor een beter functioneren en voor verdere professionalisering van deze afdeling, en daarmee van het korps. De uiteindelijke vaststelling van het herinrichtingsplan en het bijbehorende OenF-rapport zal een nieuwe fase in het bestaan van het korps markeren.

6 Sturing

De Raad heeft in algemene zin onderzocht in hoeverre de korpsbeheerder en het korps zelf sturen op de opvolging van aanbevelingen op het terrein van het korps. De korpsbeheerder oefent, wat het beheer betreft, het bevoegde gezag uit over het KPCN. Hij draagt zorg voor de kwaliteit van de taakuitoefening, de resultaten en het beheer van het KPCN. Daarom heeft de korpsbeheerder ook een verantwoordelijkheid in de sturing op de realisatie van de opvolging van aanbevelingen van de Raad.

Sturing door de korpsbeheerder

De Raad constateert dat de korpsbeheerder stuurt op de opvolging van aanbevelingen door het KPCN te betrekken bij de beleidsreacties op rapporten van de Raad en door de opvolging van de aanbevelingen te bespreken in de reguliere overleggen met het korps. Dit laatste gebeurt echter niet systematisch. De korpsbeheerder monitort die opvolging niet waardoor het risico bestaat dat bepaalde aanbevelingen, waarover de minister toezeggingen heeft gedaan aan de Tweede Kamer, uit het zicht raken. Daarom is de Raad positief over het voorstel van de korpsbeheerder om samen met het korps een proces in te richten om centraal zicht te houden op de uitvoering van aanbevelingen van de Raad.

De organisatie van de korpsbeheerder loopt in de uitvoering van en de sturing op een aantal beheerstaken ten aanzien van operationele politieprocessen aan tegen gebrek aan kennis van uitvoerend politiewerk. DGPenV is immers geen politieorganisatie. Dat belemmert het

⁵ VVC: veelvoorkomende criminaliteit. De VVC-unit vormt een belangrijke schakel tussen de afdeling BPZ en Opsporing.

KPCN in zijn taakuitvoering. Hij omarmt dan ook de stappen die de korpsbeheerder en het KPCN in 2021 gaan zetten om te bezien of en - zo ja - hoe (bepaalde) beheerstaken kunnen worden overgedragen aan de nationale politie. De nationale politie is immers naar verwachting beter en sneller in staat uitvoering te geven aan beheersvraagstukken die samenhangen met operationeel politiewerk. De Raad is hierbij van oordeel dat het KPCN een zelfstandig korps moet blijven. Niet alleen om zijn unieke identiteit te behouden, maar ook vanwege de regionale samenwerking met de andere korpsen, het RST en de KMar. Dit staat een versterking van de relatie met de nationale politie echter niet in de weg. De Raad is van oordeel dat, los van de afhankelijkheid van het KPCN in het beheer, de korpsleiding en de korpsbeheerder het gesprek moeten blijven voeren over de ruimte die het korps krijgt om uit oogpunt van efficiency (bepaalde) beheersvraagstukken rechtstreeks te regelen met de nationale politie.

Sturing door het KPCN

Zoals hiervoor is aangegeven, betreft de korpsbeheerder het KPCN bij de totstandkoming van de beleidsreacties van de minister aan de Tweede Kamer. Voor zover die reacties toezeggingen inhouden over de opvolging van aanbevelingen, is het korps daar dan ook aan gebonden. Het korps heeft geen specifiek sturingsproces ingericht voor de opvolging van aanbevelingen. Het KPCN kiest ervoor - afhankelijk van de inhoud van de aanbeveling - deze op te nemen in jaarplannen en/of projecten, dan wel de opvolging rechtstreeks te beleggen bij de betreffende portefeuillehouder. Door middel van de A3-methode stuurt het managementteam van het korps op de daadwerkelijke uitvoering van die aanbevelingen. De Raad stelt vast dat de interne sturing binnen het KPCN in de afgelopen jaren sterk is verbeterd. De A3-methode wordt korpsbreed omarmd en concreet binnen de diverse geleidingen van het korps toegepast. De vier aspecten (kernbegrippen) van governance (sturen, beheersen, intern toezicht en verantwoorden) maken onderdeel uit van deze vorm van sturing.

Conclusie

De korpsbeheerder en het KPCN sturen op de opvolging van aanbevelingen. Daarbij ontbreekt het momenteel nog wel aan *checks and balances* door de korpsbeheerder over de daadwerkelijke opvolging. Het voorstel van de korpsbeheerder om samen met het korps een proces in te richten om centraal zicht te houden op de uitvoering van aanbevelingen kan een effectieve stap zijn en bijdragen aan *good governance*.

De Raad constateert dat de organisatie van de korpsbeheerder in de uitvoering van een aantal beheerstaken ten aanzien van operationele politieprocessen van het KPCN aanloopt tegen een gebrek aan kennis van uitvoerend politiewerk. Dat belemmert het KPCN in zijn taakuitvoering

7 Hoofdconclusie

De Raad komt tot de volgende hoofdconclusie en beantwoordt hiermee de centrale vraag in dit onderzoek:

Het KPCN en de korpsbeheerder hebben opvolging gegeven aan het gros van de aanbevelingen uit de vier onderzochte rapporten. Aan de opvolging van een aantal aanbevelingen wordt nog gewerkt. Zowel de korpsbeheerder als de korpsleiding stuurt op de opvolging van aanbevelingen. De Raad constateert twee knelpunten in de sturing door de korpsbeheerder, namelijk de fysieke afstand tussen Caribisch Nederland en Den Haag en een gebrek aan kennis van operationeel politiewerk aan de kant van de korpsbeheerder. Dit belemmert op onderdelen de uitoefening van het beheer door de korpsbeheerder, waaronder de sturing op aanbevelingen, en daarmee de taakuitvoering door het KPCN. De korpsbeheerder heeft al maatregelen genomen en is ook nog van plan andere maatregelen te nemen om deze twee knelpunten op te lossen.

De Raad heeft de stand van zaken ten aanzien van de opvolging van aanbevelingen verwerkt in een tabel die achter deze samenvatting (p. 16) is gevoegd.⁶

In algemene zin constateert de Raad - ter afsluiting - dat het korps bezig is met een inhaalslag. Het feit dat het korps zijn taken daardoor beter kan uitvoeren, betekent ook versterking van de justitiële keten als zodanig. Daarmee is de rechtshandhaving in Caribisch Nederland gediend.

De Raad is positief over de wijze waarop het korps opvolging heeft gegeven aan de aanbevelingen en over de wijze waarop het korps zich ontwikkelt. Dit is de verdienste van het korps en van de korpsbeheerder gezamenlijk.

⁶ De tabel biedt een compact overall beeld. Voor het precieze en volledige beeld verwijst de Raad naar de tekst van dit rapport.

8 Aanbevelingen

De Raad komt op basis van de resultaten van dit onderzoek tot de volgende tien aanbevelingen⁷:

Thema	Aanbeveling
Klachtbehandeling	<i>Ten aanzien van de korpsleiding</i> 1. Verwerk de verhoging van de capaciteit voor BIZ (0,5 fte) in het herinrichtingsplan en/of het OenF-rapport.
Versteving meldkamer	<i>Ten aanzien van de korpsleiding</i> 2. Maak een analyse van de knelpunten in de aansturing van de BPZ door de meldkamer. 3. Organiseer de uitwisseling van BPZ'ers en centralisten. 4. Borg in het personeels- en opleidingsplan het cyclisch proces van opleiden en bijscholen van centralisten. <i>Ten aanzien van de korpsbeheerder</i> 5. Besteed nadrukkelijker aandacht aan de sturing op het meldkamerproject.
Slachtofferhulp	<i>Ten aanzien van de korpsleiding</i> 6. Organiseer dat ActPol: a) met betrekking tot de vraagstelling aan slachtoffers wordt aangepast; b) voorziet in geautomatiseerde terugkoppeling aan aangevers/slachtoffers.
BPZ/VVC	<i>Ten aanzien van de korpsleiding</i> 7. Regel adequate vervanging van de coördinator VVC-zaken binnen de afdeling BPZ.
Sturing	<i>Ten aanzien van de korpsbeheerder en korpsleiding</i> 8. Betrek in het in te richten sturingsproces over de opvolging van aanbevelingen ook andere door het KPCN te implementeren thema's. <i>Ten aanzien van de korpsbeheerder</i> 9. Verken in 2021, samen met het KPCN en de nationale politie, de wenselijkheid en mogelijkheid van een rol van de nationale politie in de uitvoering van (onderdelen van) het beheer van het KPCN. Stel daarvoor - afhankelijk van de uitkomsten van deze verkenning - een plan op. 10. Maak afspraken met het korps over de ruimte die het korps van de korpsbeheerder krijgt om in de uitvoering van bepaalde beheersvraagstukken zaken rechtstreeks te regelen met de nationale politie.

⁷ Op grond van artikel 30 lid 3 van de Rijkswet Raad voor de rechtshandhaving richt de Raad zijn aanbevelingen aan de minister van Justitie en Veiligheid.

AANBEVELINGEN	ORDEEL
Klachtbehandeling (2016)	
1. Investeer in actieve informatieverstrekking over het klachtrecht.	Opgevolgd
2. Vraag bij informele klachtbehandeling standaard aan de betrokken klager of hij tevreden is over de afhandeling en start een formele procedure indien het antwoord op die vraag ontkennend is.	Opgevolgd
3. Stuur de betrokken klager ook in het geval van informele klachtafhandeling een afloopbericht.	Deels opgevolgd
4. Zorg voor complete klachtdossiers.	Opgevolgd
5. Organiseer adequate vervanging voor de functie van klachtcoördinator/klachtbehandelaar.	Opgevolgd
Schietincident Bonaire (2017)	
<i>De meldkamer van het KPCN is op het gebied van opleiding, bijscholing en toerusting onvoldoende op orde. De Inspectie beschouwt dit als een risico voor de taakuitvoering van het KPCN. Zij is van oordeel dat de meldkamer op korte termijn versterkt moet worden en beveelt aan dat de korpsbeheerder en de korpschef dit met de nodige voortvarendheid ter hand nemen. Naar het oordeel van de Inspectie valt daarbij te denken aan zaken als:</i>	
1. Het opleiden van nieuwe centralisten door de Politieacademie, zo kort mogelijk na het in dienst treden en het tevens investeren in bijscholing van zittende centralisten door het organiseren en borgen van opfriscursussen, stages op andere meldkamers en stages binnen de basispolitiezorg.	Opgevolgd
2. Het (tijdelijk) op de meldkamer aanwezig laten zijn van een executieve collega om door kennisoverdracht de burgercentralisten meer gevoel te laten ontwikkelen bij het executieve werkproces. Daarnaast kunnen de chef en de plaatsvervangend chef meldkamer ook een nadrukkelijke bijdrage leveren door met grote regelmaat - en in het bijzonder bij calamiteiten - in persoon op de meldkamer aanwezig te zijn.	Deels opgevolgd
3. Het verbeteren of vernieuwen van de technische toe- en uitrusting van de meldkamer en het nemen van technische maatregelen om de verbindingen (portofoonverkeer en mobiele telefonie) tussen de meldkamer en de patrouilles te verbeteren.	Deels opgevolgd
Slachtofferhulp (2018)	
1. Verbeter op korte termijn het aanmeldproces van slachtoffers bij het BSH. Betrek daarbij in ieder geval de vraagstelling door de politie aan slachtoffers alsmede de mogelijkheid ActPol aan te passen	Opgevolgd
2. Zorg voor voldoende kennis op specifiek juridisch terrein binnen het BSH.	Opgevolgd
3. Tref een ongevallenverzekering alsmede een regeling voor een kilometervergoeding voor de vrijwillige medewerkers van het BSH.	Deels opgevolgd
4. Stel richtlijnen op met betrekking tot de actieve informatieverstrekking aan slachtoffers.	Opgevolgd
5. Handhaaf het BSH vooralsnog als onderdeel van het KPCN maar laat het zich meer als een zelfstandige organisatie profileren zonder directe verwijzing naar het KPCN. <small>* Weliswaar niet opgevolgd t.a.v. profilering, echter de aanleiding voor deze aanbeveling is thans niet meer aan de orde. Vandaar 'groen'.</small>	Opgevolgd*
6. Bezie de mogelijkheid van nauwere samenwerking, bijvoorbeeld door middel van een samenwerkingsconvenant, tussen het BSH en Slachtofferhulp Nederland.	Deels opgevolgd
BPZ 2018	
1. Besteed bij de besluitvorming over de herinrichting van het korps aandacht aan de volgende aspecten: a) omvang van de BPZ-ploegen; b) beschrijving van de functie van medewerker vreemdelingtoezicht; c) beschrijving van de functie van medewerker (senior) VVC-zaken; d) functie-inhoud en -zwaarte op de bovenwinden; e) aansturing van de teams op de bovenwinden; f) beschikbaarheid van een barieregisseur voor elke bario; g) beschikbaarheid van tenminste één senior voor elke BPZ-ploeg; h) verhouding tussen het aantal allround medewerkers en medewerkers BPZ'ers alsmede de mogelijkheid van doorgroei; i) mogelijkheid van uitwisseling van BPZ-medewerkers tussen de teams op Bonaire, Sint Eustatius en Saba.	Opgevolgd
2. Zorg voor een betere verbinding tussen de afdelingen BPZ en Opsporing	Opgevolgd
3. Investeer in de totstandkoming van betere roosters.	Opgevolgd
4. Bezie de mogelijkheid van het formuleren van concrete prestatiedoelen voor de verschillende processen.	Opgevolgd
5. Zorg voor de beschikbaarheid van relevante managementinformatie.	Opgevolgd

1 Inleiding

1.1 Aanleiding onderzoek

De Raad voor de rechtshandhaving (hierna: de Raad)⁸ heeft de afgelopen tien jaar in diverse inspectierapporten aanbevelingen gedaan aan de verantwoordelijke ministers. Voor wat betreft Caribisch Nederland ligt een aanzienlijk deel van die aanbevelingen op het terrein van het Korps Politie Caribisch Nederland (hierna: KPCN). Die aanbevelingen strekken ertoe de kwaliteit van de taakuitvoering door het korps te verbeteren.

De Raad heeft in zijn Jaarplan 2020 aangekondigd dat hij een monitor zal inrichten om op hoofdlijnen zicht te krijgen én te houden op de opvolging van zijn aanbevelingen. Hiervoor is een format (database) ontwikkeld. In die database wordt per land de voortgang van de opvolging van de aanbevelingen per onderzoek bijgehouden, *gemonitord*. Deze monitor genereert overzicht en inzicht (en managementinformatie) in de uitwerking van de verbetermaatregelen in het veld. De monitor biedt ook input voor de jaarlijks op te leveren Staat van de Rechtshandhaving.⁹ Ten slotte kan het monitoren van de opvolging van aanbevelingen een bijdrage leveren aan het zogenaamde risicogestuurd toezicht. Gesignaleerde knelpunten kunnen namelijk leiden tot een review of nieuwe thematische onderzoeken.

Dit eerste onderzoek van de Raad in Caribisch Nederland ten behoeve van de monitor gaat over de opvolging van de aanbevelingen in vier rapporten betreffende het KPCN. Uit diverse (review)onderzoeken en gesprekken die de Raad in de afgelopen jaren voerde met vertegenwoordigers van de justitiële organisaties in Caribisch Nederland, maakt de Raad op dat de mate en de wijze van sturing belangrijke factoren zijn bij de realisatie van aanbevelingen in de praktijk. In het geval van het KPCN gaat het hierbij zowel om sturing door de korpsleiding, leidinggevenden of andere daartoe aangewezen verantwoordelijken binnen het korps, als om sturing door de korpsbeheerder. De Raad heeft in dit onderzoek naar de opvolging van aanbevelingen nadrukkelijk aandacht besteed aan de sturingsvraag.

De Raad verwerkt de resultaten van dit onderzoek in de database waarin alle onderzoeken en aanbevelingen worden opgenomen. De Raad heeft het voornemen om in de toekomst soortgelijke inspectieonderzoeken uit te voeren bij de andere justitiële organisaties in Caribisch Nederland.

1.2 Doelstelling en onderzoeksvraag

Dit onderzoek heeft een tweeledige doelstelling. De Raad heeft met dit onderzoek in de eerste plaats in beeld willen brengen in hoeverre zijn aanbevelingen op het terrein van het KPCN zijn opgevolgd. Daarbij gaat het om maatregelen die naar aanleiding van de aanbevelingen zijn aangekondigd, om concrete acties die zijn ondernomen en om het

⁸ De Raad is op grond van artikel 3 van de Rijkswet Raad voor de rechtshandhaving belast met de algemene inspectie van de organisaties van de justitiële keten in Curaçao, Sint Maarten en Nederland voor wat betreft Bonaire, Sint Eustatius en Saba. De Raad kijkt hierbij naar de kwaliteit van de taakuitvoering, het beheer en de justitiële samenwerking tussen de landen.

⁹ Zie artikel 33 van de Rijkswet Raad voor de rechtshandhaving.

resultaat daarvan.

In de tweede plaats heeft de Raad in beeld willen brengen in hoeverre, door wie en op welke wijze is en wordt gestuurd op de opvolging van die aanbevelingen.

De centrale onderzoeksvraag luidt als volgt:

In hoeverre geven het KPCN en de korpsbeheerder opvolging aan de aanbevelingen van de Raad en in hoeverre en door wie wordt hierop gestuurd?

Om de centrale onderzoeksvraag te kunnen beantwoorden, heeft de Raad de volgende deelvragen geformuleerd:

1. In hoeverre zijn aanbevelingen van de Raad omgezet in maatregelen (opzet)?
2. In hoeverre zijn die maatregelen ingevoerd (bestaan)?
3. In hoeverre worden die maatregelen uitgevoerd (werking)?
4. In hoeverre, door wie en op welke wijze wordt hierop (ad 1, 2 en 3) gestuurd?
5. Welke knelpunten doen zich bij de opvolging en/of sturing eventueel voor?

1.3 Reikwijdte

1.3.1 Vier rapporten

Voor dit eerste onderzoek in het kader van de monitor heeft de Raad vier onderzoeksrapporten geselecteerd ten aanzien waarvan de minister in zijn beleidsreacties heeft aangegeven opvolging te zullen geven aan de daarin opgenomen aanbevelingen. Daarbij gaat het om aanbevelingen waarbij het KPCN als uitvoeringsorganisatie primair aan zet is, en niet de minister.¹⁰

De Raad heeft gekozen voor onderzoeken die enkele jaren geleden zijn uitgevoerd. De specifieke aanbevelingen in die onderzoeken zouden qua tijdspad redelijkerwijs opgevolgd kunnen zijn. De Raad houdt hierbij rekening met het absorptievermogen van het korps om maatregelen in- en uit te voeren.

Het gaat in dit onderzoek om de volgende vier onderzoeken:

- 1) Klachtbehandeling (2016)
- 2) Schietincident Bonaire (2017)¹¹
- 3) Basispolitiezorg (2018)
- 4) Slachtofferhulp (2018)

¹⁰ De minister is bijvoorbeeld aan zet indien een aanbeveling is gericht op ontwikkeling of aanpassing van wetgeving.

¹¹ De Inspectie Justitie en Veiligheid heeft dit onderzoek in 2017 uitgevoerd. De in het rapport benoemde verbeterpunten (aanbevelingen) liggen op het terrein van de meldkamer van het KPCN. De Raad heeft de opvolging van die aanbevelingen onderzocht. Dit is afgestemd met de Inspectie.

1.3.2 Korps en korpsbeheerder

Dit onderzoek richt zich op het KPCN en op de korpsbeheerder. De minister van Justitie en Veiligheid oefent wat het beheer betreft het bevoegde gezag uit over het KPCN en draagt zorg voor de kwaliteit van de taakuitoefening, de resultaten en het beheer van het politiekorps.¹² Op basis van de Mandaatregeling korpsbeheer politie en brandweer BES 2012 is mandaat respectievelijk ondermandaat verleend. Met betrekking tot het KPCN is ondermandaat verleend aan de directeur-generaal Politie en Veiligheidsregio's (DGPenV; voorheen DGPol) van het ministerie van JenV.

1.4 Toetsingskader

Omdat de Raad in dit onderzoek is nagegaan op welke wijze opvolging is gegeven aan een aantal aanbevelingen, maken die aanbevelingen onderdeel uit van het toetsingskader voor dit onderzoek.

Zoals hiervoor aangegeven, heeft de Raad ook onderzocht in hoeverre wordt gestuurd op de daadwerkelijke opvolging van aanbevelingen. De mate waarin wordt gestuurd op de realisatie van doelstellingen is een samenhangend proces binnen organisaties en wordt *governance* genoemd. De Raad gebruikt daarom ook aspecten van *governance* als toetsingskader.

De gebruikelijke definitie van *governance* luidt: het waarborgen van de onderlinge samenhang van de wijze van sturen, beheersen en toezicht houden van organisaties, gericht op een efficiënte en effectieve realisatie van doelstellingen, alsmede het daarover op een open wijze communiceren en verantwoording afleggen ten behoeve van belanghebbenden.¹³

De Raad heeft bij dit onderzoek gebruik gemaakt van de volgende vier kernbegrippen: *sturen*, *beheersen*, *intern toezicht* en *verantwoorden*. Deze begrippen worden, samengevat, als volgt omschreven:

- ✓ Sturen: richting geven aan het realiseren van organisatiedoelen.
- ✓ Beheersen: invoeren van maatregelen en procedures om ervoor te zorgen dat de organisatie de goede richting op gaat.
- ✓ Intern toezicht: vaststellen of doelen worden gehaald.
- ✓ Verantwoorden: rapporteren over resultaten.

1.5 Aanpak onderzoek

In de eerste fase van het onderzoek vond een oriëntatie plaats aan de hand van de vier geselecteerde rapporten en de reacties van de minister daarop.

Vervolgens heeft de Raad relevante documenten opgevraagd bij het KPCN en bij de korpsbeheerder. Het zwaartepunt van het onderzoek lag bij de interviews met

¹² Artikelen 47 en 50 van de Rijkswet politie van Curaçao, van Sint Maarten en van Bonaire, Sint Eustatius en Saba.

¹³ Zie ook Bossert, J. (2002), de Leidraad voor goed bestuur.

(medewerkers van) de korpsbeheerder en het KPCN. Deze zijn in september en oktober 2020 afgenomen. Vanwege de maatregelen in verband met de COVID-19-pandemie heeft de Raad de interviews met leden van de korpsleiding en medewerkers van het korps afgenomen via videoconference.

Het was de bedoeling om voor het onderzoek naar de opvolging van de aanbevelingen uit het rapport Klachtbehandeling tevens dossieronderzoek te verrichten bij het KPCN. In verband met de geldende reisbeperkingen heeft de Raad daarvan moeten afzien.

Op basis van alle verzamelde informatie heeft de Raad een concept-rapport opgesteld dat hij in december 2020, in overeenstemming met artikel 30 van de Rijkswet Raad voor de rechtshandhaving, voor wederhoor heeft voorgelegd aan de minister/korpsbeheerder en aan de korpschef. Na verwerking van de reactie heeft de Raad het rapport vastgesteld.

1.6 Leeswijzer

Hoofdstuk 2 gaat over de feitelijke opvolging van de aanbevelingen. Om de onderzoeksbevindingen in het juiste perspectief te kunnen plaatsen, geeft de Raad in dat hoofdstuk eerst een korte beschrijving van de ontwikkeling van het KPCN en van de context waarin dit korps functioneert. Vervolgens behandelt de Raad de opvolging van de aanbevelingen afzonderlijk per rapport. Na een weergave van de aanbevelingen volgen steeds de beleidsreactie, een beschrijving van de stand van zaken zoals die uit dit onderzoek is gebleken en ten slotte de beoordeling daarvan door de Raad. In een aantal gevallen bevat de beoordeling een of meerdere aanbevelingen.

In hoofdstuk 3 behandelt de Raad de sturing op aanbevelingen door de korpsbeheerder en door het korps. Dit hoofdstuk wordt afgesloten met de beoordeling van die sturing door de Raad.

Hoofdstuk 4 bevat het overkoepelende beeld. Eerst beantwoordt de Raad de deelvragen van het onderzoek en daarna de centrale onderzoeksvraag.

Bijlage 1 bij dit rapport bevat een overzicht van de functionarissen die de Raad voor dit onderzoek heeft geïnterviewd.

In bijlage 2 is ter illustratie het A3 jaarplan KPCN 2020 weergegeven.

2 Opvolging aanbevelingen

In dit hoofdstuk beschrijft de Raad per onderzoek de opvolging van de aanbevelingen. De Raad beschrijft hiertoe eerst de ontwikkeling van het KPCN en de lokale context. Deze achtergrond is van belang voor de manier waarop het KPCN uitvoering geeft aan de taakuitvoering, waaronder de opvolging van aanbevelingen.

2.1 Ontwikkeling KPCN/lokale context

Vanuit de oude constellatie van de voormalige Nederlandse Antillen was bij het ontstaan van het KPCN in 2010 sprake van een forse achterstand, onder meer in kennis. Het KPCN heeft met de korpsbeheerder de basis van het korps op orde gebracht door onder meer te investeren in opleidingen en beter materieel (gebouwen en toerusting). Dat heeft geleid tot een volwaardige en professionele basispolitiezorg, aldus geïnterviewden. Zij geven in de gesprekken met de Raad aan dat sinds 2017, mede naar aanleiding van de inspectierapporten van de Raad en het rapport van de heer Bouman, de verdere ontwikkeling van het korps op gang is gekomen.¹⁴ Dit omvatte onder meer de versterking en wijziging van de sturing binnen het korps en de professionalisering van de bedrijfsvoering. De korpsleiding bestond tot 2017 uit de korpschef, het hoofd bedrijfsvoering en de hoofden van de afdelingen basispolitiezorg (hierna: BPZ), Opsporing en Intake, Informatie en Operationele Ondersteuning (hierna: IIOO). De korpsleiding bestaat nu uit de korpschef, het hoofd operatiën/plaatsvervangend korpschef en het hoofd bedrijfsvoering, en richt zich op de strategische taken van het korps. De hoofden van de afdelingen BPZ, Opsporing en IIOO zijn verantwoordelijk voor de tactische aansturing. De communicatie tussen de teams op Bonaire, Sint Eustatius en Saba is sinds 2017 verbeterd. Vanuit de leiding op Bonaire is meer aandacht voor de teams op de bovenwinden, onder meer in de aansturing en het organiseren van personele ondersteuning indien dat nodig is, aldus geïnterviewden. De Raad komt hier in paragraaf 2.5 op terug (opvolging aanbevelingen rapport BPZ). Ten slotte is de personele uitbreiding van het KPCN mogelijk gemaakt en verwerkt in het herinrichtingsplan dat de basis biedt voor de doorontwikkeling vanaf 2020.¹⁵

Op grond van de Rijkswet politie is het KPCN een zelfstandig politiekorps.¹⁶ Wat betreft capaciteit en materiaal is het echter ingericht op het uitvoeren van de basispolitietaken, met een noodzakelijkerwijs beperkte vorm van specialisatie. Deze kleinschaligheid is niet alleen kenmerkend voor het KPCN, maar ook voor andere uitvoeringorganisaties in Caribisch Nederland. De gedachte dat het korps volledig zelfvoorzienend kan zijn, is in 2016 dan ook expliciet verlaten. De korpsbeheerder en het KPCN hebben de regionale samenwerking met de verschillende organisaties, die verantwoordelijk zijn voor de rechtshandhaving in het Caribisch deel van het Koninkrijk, verstevigd. Zo is in 2019 capaciteit van het Recherche Samenwerkingsteam (RST) toegevoegd aan de afdeling Opsporing van het KPCN. Ook zijn afspraken met de korpsen van Curaçao, Aruba en Sint Maarten gemaakt over de uitwisseling

¹⁴ KPCN, *Focus, prioriteren, doen*, 1 november 2016, mr. G.L. Bouman en L. Jopp.

¹⁵ Zie ook paragraaf 2.5.

¹⁶ Artikel 7 Rijkswet politie van Curaçao, van Sint Maarten en van Bonaire, Sint Eustatius en Saba.

van schaarse specialismen. Het KPCN zal zich met name gaan richten op financieel rechercheren.

2.2 Klachtbehandeling

Inleiding

In 2016 onderzocht de Raad, in samenwerking met de Nationale ombudsman, de wijze waarop de justitiële organisaties in Caribisch Nederland (CN) omgaan met klachten van burgers. In het rapport dat de Raad daarover in september 2016 uitbracht, stelde de Raad dat klachtbehandeling is te zien als het sluitstuk van de rechtsbescherming van burgers tegen de overheid. Het rapport van de Raad bevat enkele algemene aanbevelingen die voor alle justitiële organisaties in CN gelden alsmede specifieke aanbevelingen voor het KPCN.

2.2.1 Aanbevelingen 2016

Bekendheid klachtrecht

Uit eerder onderzoek is naar voren gekomen dat inwoners van CN vaak onvoldoende kennis hebben van hun rechten.¹⁷ Omdat het klachtrecht volgens de Raad pas goed kan functioneren wanneer burgers voldoende op de hoogte zijn van de mogelijkheden die dat recht biedt, deed de Raad de volgende algemene aanbeveling:

Investeer in actieve informatieverstrekking over het klachtrecht.

Formele klachtprocedure

Uit het eerdere onderzoek van de Raad is gebleken dat de justitiële organisaties in CN waarop het klachtrecht van de Algemene wet bestuursrecht (hierna: Awb) van toepassing is in de praktijk meestal proberen klachten langs informele weg af te handelen. In beginsel onderschrijft de Raad een dergelijke aanpak. Maar het is wel van belang dat de organisatie standaard aan de betrokken klager vraagt of die tevreden is over de informele afhandeling en dat bij een ontkennend antwoord alsnog een formele klachtbehandelingsprocedure wordt gestart. In dat verband deed de Raad de volgende algemene aanbeveling:

Vraag bij informele klachtbehandeling standaard aan de betrokken klager of hij tevreden is over de afhandeling en start een formele procedure indien het antwoord op die vraag ontkennend is.

Afloopbericht

Na behandeling van een klacht doet de organisatie er ter voorkoming van misverstanden goed aan de klager altijd een afloopbericht te sturen, ook bij informele afhandeling. In verband daarmee deed de Raad de volgende algemene aanbeveling:

Stuur de betrokken klager ook in het geval van informele klachtafhandeling een afloopbericht.

¹⁷ In verband hiermee hebben de Nationale ombudsman en het College voor de Rechten van de Mens in een gezamenlijke brief van 1 juni 2016 aan de voorzitter van de Vaste Commissie voor Koninkrijksrelaties van de Tweede Kamer gepleit voor de inrichting van een laagdrempelige rechtshulpvoorziening in CN.

Functie klachtbehandelaar

Binnen het KPCN is het Bureau Interne Zaken (BIZ) onder meer belast met de coördinatie en de behandeling van klachten. Het verrichten van interne en van integriteitsonderzoeken is een andere taak van het BIZ. Conform het inrichtingsplan voor het korps bestaat het BIZ uit slechts één medewerker. Tijdens het onderzoek in 2016 was niet voorzien in een vaste vervanger of in een collega die bij verhoogde werkdruk zou kunnen bijspringen. De Raad deed daarom de volgende aanbeveling:

Organiseer adequate vervanging voor de functie van klachtencoördinator/klachtbehandelaar.

Dossiervorming

De Raad deed in 2016 dossieronderzoek bij het BIZ en stelde vast dat de klachtdossiers onvolledig waren en dat essentiële stukken veelal ontbraken. De Raad deed in verband daarmee de volgende aanbeveling:

Zorg voor complete klachtdossiers.

2.2.2 Beleidsreactie

In zijn reactie op dit rapport merkte de minister op dat hij ervoor zou zorgen dat 'dit onderwerp de passende aandacht heeft van de korpschef, in ieder geval op adequate vastlegging van het dossier en opvolging van de klacht'.¹⁸

2.2.3 Stand van zaken 2020

Uit gesprekken met de gemandateerd korpsbeheerder (hierna: KB) en de betrokken beleidscoördinator van het ministerie van JenV komt naar voren dat zij de opvolging van deze aanbevelingen vooral beschouwen als een operationele aangelegenheid waarvoor de korpsleiding primair verantwoordelijk is. Zij zijn globaal op de hoogte van de stand van zaken maar verwezen voor meer gedetailleerde informatie naar het korps. De hierna volgende beschrijving van de stand van zaken per aanbeveling is voornamelijk gebaseerd op de informatie die het korps in het kader van dit onderzoek aan de Raad verstrekke.

Actieve informatieverstrekking over het klachtrecht

De korpschef (hierna: KC) liet weten dat het korps na de publicatie van het rapport van de Raad heeft geïnvesteerd in informatieverstrekking over het klachtrecht, zowel binnen het korps als aan de 'buitenwereld'. Hij gaf daarvan diverse voorbeelden. Zo geeft de nieuwe klachtbehandelaar, die per 1 januari 2019 zijn voorganger bij het BIZ heeft opgevolgd, tijdens briefings en werkoverleggen regelmatig voorlichting aan collega's over het klachtrecht. Deze klachtbehandelaar heeft in 2019 ook een voorlichtingsbijeenkomst op de middelbare school verzorgd; daarbij heeft hij de scholieren geïnformeerd over de mogelijkheden bij ontevredenheid over politieoptreden. Voorts gebruikt het korps Facebook en persberichten om burgers te informeren over bijvoorbeeld de behandeling van een concrete klacht. Op de politiebureaus op alle drie de eilanden zijn folders beschikbaar, in

¹⁸ Brief d.d. 19 januari 2017 van de minister van Veiligheid en Justitie aan de voorzitter van de Tweede Kamer.

vier talen, met informatie over het klachtrecht. Bovendien wordt van verbalisanten verwacht dat zij bij het opnemen van een aangifte de aangever wijzen op het klachtrecht. Volgens de KC doen de verbalisanten dat in de praktijk ook. Het korps werkt aan vernieuwing en verbetering van zijn website. De aanpassing zal volgens de KC mogelijkheden bieden voor betere informatieverstrekking over het klachtrecht en voor indiening van klachten door middel van een digitaal klachtenformulier. Ten tijde van het onderzoek van de Raad bevatte de website van het KPCN geen informatie over het klachtrecht.

Vraagstelling na informele klachtbehandeling en eventuele start formele procedure

Alle klagers die hun klacht schriftelijk indienen, krijgen een ontvangstbevestiging en een uitnodiging voor een gesprek. Namens het korps voert de klachtbehandelaar het gesprek met betrokkene, soms neemt de KC deel aan dat gesprek. De klachtbehandelaar deelde mee dat hij na afloop van het gesprek aan de klager vraagt of de zaak wat hem betreft is afgehandeld. Indien dit niet het geval is, start het korps alsnog de formele klachtprocedure. In de praktijk is dat volgens de klachtbehandelaar meestal niet nodig. Mensen willen vooral hun verhaal kwijt en de toelichting van de kant van het korps stelt hen in de meeste gevallen tevreden.

Standaard verzending van een afloopbericht

Het korps werkt wel met afloopberichten maar in de afgelopen jaren is dat niet in alle gevallen gebeurd. De KC en de klachtbehandelaar deelden in het kader van het onderzoek van de Raad mee dat dit consequent zal gebeuren bij alle nieuwe afdoeningen. Daarbij wezen zij erop dat het resultaat van elke klachtbehandeling intern wordt vastgelegd.

Dossiervorming

De KC gaf aan dat de klachtbehandelaar in een intern bestand een lijst bijhoudt met alle stappen en beslissingen per klacht. Daardoor is een compleet overzicht beschikbaar. Elke week heeft de KC daarover overleg met de klachtbehandelaar. Volgens de KC zijn alle dossiers accuraat opgebouwd en compleet. De Raad heeft het klachtenoverzicht over 2019 in geanonimiseerde vorm ontvangen van het korps (zie het laatste deel van deze paragraaf).

Vervanging klachtencoördinator/klachtbehandelaar

Om invulling aan deze aanbeveling te geven, heeft de korpsleiding in 2020 een medewerker aangewezen om voor 50% van zijn tijd werkzaamheden voor BIZ te gaan verrichten. Op 1 februari 2021 is deze medewerker daarmee gestart. De KC deelde in dit verband nog mee dat hij zo nodig zelf als vervanger van de medewerker BIZ optreedt. Het herinrichtingsplan voor het korps gaat uit van één fte voor BIZ.¹⁹

Ten slotte

In artikel 16 van de Veiligheidswet BES is bepaald dat bij ministeriële regeling nadere regels worden gesteld over de behandeling van klachten over gedragingen van ambtenaren van politie. Die regels moeten onder meer voorzien in de instelling van een onafhankelijke

¹⁹ Paragraaf 2.5 bevat meer informatie over het herinrichtingsplan.

klachtadviescommissie, in registratie van klachten en daarop genomen beslissingen, en in een jaarlijkse publicatie daarvan. In die publicatie moet ook worden aangegeven in hoeverre klachten wijzen op structurele tekortkomingen in het functioneren van de politie en moet, zo nodig, aandacht worden geschonken aan de middelen om deze tekortkomingen op te heffen. De Raad constateerde in zijn rapport van 2016 dat de bedoelde ministeriële regeling nog niet tot stand was gekomen. Tijdens de uitvoering van dit onderzoek bleek dat het ministerie van JenV inmiddels bezig was met het opstellen van zo'n klachtregeling. Die regeling was eind 2020 nog niet in werking getreden. Vooruitlopend op de inwerkingtreding daarvan heeft het korps in 2020 aansluiting gezocht bij de Klachtencommissie ongewenste omgangsvormen van de RCN.

Uit de jaarverslagen van het KPCN over de jaren 2017, 2018 en 2019 kan worden opgemaakt dat in die jaren achtereenvolgens 20, 7 en 35 klachten zijn ingediend. Op verzoek van de Raad gaf het korps een nadere toelichting op de klachten uit die jaren. Daaruit blijkt dat over het jaar 2019 voor het eerst een overzicht is gemaakt met informatie over de afzonderlijke klachten. Het korps stuurde de Raad dit overzicht (in Excel) in geanonimiseerde vorm toe. Het overzicht bevat onder andere een kolom waarin in steekwoorden is vermeld waarover de klacht ging en een kolom waarin staat of de klacht is afgedaan. Uit het overzicht kan de Raad niet opmaken op welke wijze de klacht is behandeld en in hoeverre die gegrond was.

2.2.4 Beoordeling

Opvolging aanbevelingen

Uit dit inspectie-onderzoek is met betrekking tot de opvolging van de aanbevelingen uit 2016 het volgende beeld naar voren gekomen. Op het punt van *actieve informatieverstrekking* heeft het korps diverse nuttige activiteiten ontplooid, zowel intern als extern. De voorlichting op de middelbare school is daarvan een goed voorbeeld. Met de aanpassing van de website van het KPCN kan nog veel winst worden behaald.

De Raad heeft vanwege de COVID-19-maatregelen zelf geen dossieronderzoek kunnen verrichten. Op basis van de informatie van de KC en de klachtbehandelaar gaat hij er niettemin van uit dat klagers *na een informeel gesprek standaard wordt gevraagd of zij tevreden zijn* en dat het korps bij een ontkennend antwoord alsnog de formele Awb-procedure start. Gelet op de informatie van het korps vertrouwt de Raad er evenzeer op dat de *klachtdossiers* nu op orde zijn.

Tijdens het onderzoek werkte het korps nog niet stelselmatig met *afloopberichten*. De KC gaf tijdens het onderzoek aan dat hij van plan is dit wel te gaan doen. De Raad vertrouwt erop dat deze aanbeveling alsnog wordt opgevolgd. De Raad vindt het belangrijk dat de behandeling van elke klacht op deze manier zorgvuldig wordt afgerond. Het kan misverstanden voorkomen en het maakt het klachtproces transparant.

De *vervanging van de klachtbehandelaar* is gerealiseerd. Het stemt de Raad tevreden dat het korps heeft gekozen voor een structurele oplossing. Het verdient volgens de Raad wel de voorkeur dit in het herinrichtingsplan en/of het OenF-rapport vast te leggen. De beschikbare capaciteit voor de functie van medewerker BIZ wordt de facto immers

verhoogd van 1,0 fte naar 1,5 fte.

Overige aspecten

Voor de volledigheid staat de Raad kort stil bij enkele andere aspecten.

De Raad heeft vastgesteld dat BIZ over het jaar 2019 voor de eerste keer in Excel een overzicht heeft opgesteld van alle in dat jaar ontvangen klachten, inclusief informatie over de aard van de klachten. De Raad vindt dit een goede ontwikkeling. Een dergelijk overzicht biedt niet alleen inzicht in de afhandeling van de individuele zaken maar kan tevens waardevolle managementinformatie opleveren. Door de toevoeging van enkele kolommen met informatie over diverse andere aspecten zou dat overzicht volgens de Raad nog meer waarde kunnen krijgen. Hierbij valt te denken aan aspecten als aard van de klacht, wijze van behandeling en gegrondheid van de klacht. Dergelijke informatie kan worden gebruikt voor analyse van klachtpatronen en voor eventuele aanpassingen van werkprocessen en van werkwijzen (klachtmanagement). Tijdens dit onderzoek werkte het ministerie van JenV aan een ministeriële regeling voor de behandeling van klachten over gedragingen van politieambtenaren, zoals bedoeld in de Veiligheidswet BES. De Raad is van mening dat de inwerkingtreding daarvan voor het KPCN niet hoeft te betekenen dat elke klacht vanaf dat moment standaard de formele klachtprocedure in gaat. Een informele aanpak heeft immers vaak de voorkeur. De ministeriële regeling zal nadere regels bevatten over de registratie van klachten en de jaarlijkse publicatie daarvan. De Excel-overzichten van BIZ kunnen voor die publicatie als basis dienen.

Conclusie

Het proces van klachtbehandeling door het korps is na 2016 verbeterd. De aanbevelingen van de Raad zijn geheel of gedeeltelijk opgevolgd. Daar waar opvolging nog niet is gerealiseerd, is in ieder geval een aanzet daartoe gegeven.

Aanbeveling

Ten aanzien van de korpsleiding:

- Verwerk de verhoging van de capaciteit voor BIZ (0,5 fte) in het herinrichtings- en/of het OenF-rapport.

2.3 Schietincident Bonaire

Inleiding

Op 17 augustus 2016 is een politieambtenaar van het KPCN overleden bij een schietincident op Bonaire. Op verzoek van de korpsbeheerder (KB) heeft de Inspectie Justitie en Veiligheid (hierna: de IJenV) een onderzoek ingesteld naar de gebeurtenissen rond dit schietincident. Doel van dit onderzoek was om antwoord te geven op een aantal vragen van de KB rondom het dodelijk schietincident en om eventuele verbeterpunten te formuleren naar aanleiding van het incident. De IJenV bracht in november 2017 een rapport uit over dit incident en constateerde onder andere dat de meldkamer van het KPCN in verschillende opzichten onvoldoende op orde was.

2.3.1 Aanbevelingen 2017

De IJenV pleit in haar rapport voor versteviging van de meldkamer van het KPCN. Zij stelde in dat verband het volgende:

De meldkamer van het KPCN is op het gebied van opleiding, bijscholing en toerusting onvoldoende op orde. De Inspectie beschouwt dit als een risico voor de taakuitvoering van het KPCN. Zij is van oordeel dat de meldkamer op korte termijn verstevigd moet worden en beveelt aan dat de korpsbeheerder en de korpschef dit met de nodige voortvarendheid ter hand nemen.

Naar het oordeel van de Inspectie valt daarbij te denken aan zaken als:

1. Het opleiden van nieuwe centralisten door de Politieacademie, zo kort mogelijk na het in dienst treden en het tevens investeren in bijscholing van zittende centralisten door het organiseren en borgen van opfriscursussen, stages op andere meldkamers en stages binnen de basispolitiezorg.
2. Het (tijdelijk) op de meldkamer aanwezig laten zijn van een executieve collega om door kennisoverdracht de burgercentralisten meer gevoel te laten ontwikkelen bij het executieve werkproces. Daarnaast kunnen de chef en de plaatsvervangend chef meldkamer ook een nadrukkelijke bijdrage leveren door met grote regelmaat - en in het bijzonder bij calamiteiten - in persoon op de meldkamer aanwezig te zijn.
3. Het verbeteren of vernieuwen van de technische toe- en uitrusting van de meldkamer en het nemen van technische maatregelen om de verbindingen (portofoonverkeer en mobiele telefonie) tussen de meldkamer en de patrouilles te verbeteren.

2.3.2 Beleidsreactie

De minister gaf de volgende reactie op het rapport van de IJenV²⁰:

De aanbevelingen van de IJenV op dit terrein onderschrijf ik en zie ik als bevestiging en ondersteuning van het reeds eerder door mij ingezette verbetertraject met betrekking tot het functioneren van de meldkamer, hierover bent u bericht bij kamerbrief van 20 september 2017.

Het KPCN heeft in de afgelopen jaren veel geïnvesteerd in de opbouw van de kwantiteit en kwaliteit van zijn personeel, evenals in de bijbehorende toerusting. Daarbij wordt in de regel zeer nauw samengewerkt met de Nederlandse politie en met de Politieacademie.

²⁰ Brief d.d. 28 november 2017 van de minister van Veiligheid en Justitie aan de voorzitter van de Tweede Kamer.

De korpschef heeft reeds ingezet op het verbeteren en vernieuwen van de meldkamer en de randapparatuur, zo zijn voor KPCN 30 portofoons aangeschaft. Tevens zijn (ter vervanging van alle portofoons en mobilofoons) respectievelijk worden op korte termijn (in 2018 voor het vervangen van de meldkamerapparatuur en netwerkinfrastructuur) Europese aanbestedingstrajecten opgestart.

Naar aanleiding van de aanbevelingen van de IJenV op het gebied van opleidingen heb ik de korpschef gevraagd op korte termijn de professionalisering van de centralisten te starten. Tijdelijke extra inzet van executieve expertise op de meldkamer, vooruitlopend op de in het eerste kwartaal van 2018 geplande opleidingen, is hiervan een belangrijk onderdeel. In samenspraak met de korpsen in de regio en de Nederlandse politie wordt bezien hoe invulling kan worden gegeven aan stagemogelijkheden.

2.3.3 Stand van zaken 2020

Uit het onderzoek blijkt dat het korps voor een deel zelfstandig aan de slag is gegaan met de opvolging van de drie aanbevelingen. Het gaat hierbij om de volgende aspecten: *opleiding en bijscholing centralisten, de aanwezigheid van executief personeel op de meldkamer en de technische verbindingen*. Dit laatste is een onderdeel van de aanbeveling over de toe- en uitrusting van de meldkamer. De Raad beschrijft eerst de bevindingen over deze aspecten.

De KB heeft vanuit een specifiek ingerichte projectstructuur een sturende rol in het *vernieuwen van de meldkamerapparatuur en de netwerkinfrastructuur*. Dit is óók een onderdeel van de toe- en uitrusting van de meldkamer. De Raad beschrijft de bevindingen over dit veelomvattende onderdeel afzonderlijk en als laatste.

Opleiding en bijscholing centralisten

Het KPCN heeft in het jaarplan 2018 het professionaliseren van de medewerkers van de meldkamer als te ondernemen actie benoemd. Geïnterviewden geven aan dat elf van de twaalf centralisten van de meldkamer van het KPCN door de Politieacademie zijn opgeleid voor zowel de politie- als de brandweerspecifieke modules. Eén centralist was tijdens de laatste opleiding verhinderd en heeft nog niet de brandweermodule doorlopen. Hij heeft in 2019 wel stage gelopen bij de meldkamer op Sint Maarten en hierbij met succes een praktijktoets doorlopen voor de basismodule politie. Hij wordt opgegeven voor de voortgezette opleiding. De Raad heeft een overzicht ontvangen van de KPCN over de gevolgde opleidingen van de centralisten.²¹

De korpsleiding geeft aan dat zij voornemens is in 2021 de voortgezette opleiding voor de centralisten te organiseren. De planning hiervoor was ten tijde van het onderzoek nog niet gemaakt. Zij geeft ook aan dat het een uitdaging is om voor het geven van die opleiding tijdig docenten van de Politieacademie op Bonaire te krijgen. Daarom heeft één centralist deelgenomen aan de opleiding op Sint Maarten.

Alle centralisten hebben in 2018 en 2019 stage gelopen op de meldkamers van Curaçao en Sint Maarten. Geïnterviewden geven aan dat de stages op die drukker meldkamers een meerwaarde hebben gehad voor de centralisten. De stages van centralisten bij de BPZ zijn niet gerealiseerd. Geïnterviewden van zowel de meldkamer als de BPZ geven aan dat het

²¹ E-mail korpschef 19 oktober 2020, met hierbij gevoegd een Excel-overzicht.

voor de verbinding tussen deze onderdelen van het korps goed zou zijn dat dit alsnog wordt gerealiseerd.

Executief personeel op de meldkamer

De IJenV constateerde in 2017 dat de meldkamer zijn sturende rol richting de eenheden van de basispolitiezorg gedeeltelijk vervult doordat sommige executieve collega's van de basispolitiezorg moeite hebben aangestuurd te worden door burgercentralisten met weinig kennis van operationeel politiewerk. Daardoor ontstaat er frictie tussen de BPZ'ers en de centralisten. Ten tijde van het onderzoek van de Inspectie was een executieve collega als plaatsvervangend chef aan de meldkamer toegevoegd, onder meer om de centralisten meer gevoel te laten ontwikkelen bij het executieve werkproces van de basispolitiezorg. Uit het onderzoek blijkt dat deze collega in 2018 elders is geplaatst. Uit het huidige onderzoek blijkt dat de huidige chef meldkamer met grote regelmaat op de meldkamer aanwezig is. Geïnterviewden geven daarnaast aan dat een aantal senioren van de BPZ in hun rol als wachtcommandant - meer dan voorheen - geregeld hun gezicht laten zien op de meldkamer. De korpsbeheerder heeft in de kaderbrief d.d. 14 mei 2020 aangegeven dat extra inzet van executief personeel in de meldkamer in het eerste kwartaal van 2020 dient te zijn gerealiseerd.²² Het KPCN heeft in het jaarplan 2019 'de wederkerige uitwisseling BPZ en meldkamer' benoemd als te ondernemen actie. De korpsleiding geeft tijdens de gesprekken met de Raad aan dat zij hierin niet zijn geslaagd omdat de huidige beschikbare capaciteit binnen de BPZ hiervoor niet toereikend is. Zodra de capaciteit binnen de BPZ conform het herinrichtingsplan van het korps is uitgebreid, zal zij beslissen hoe dit te realiseren.

Geïnterviewden geven aan dat de BPZ en de meldkamermedewerkers sinds 2017 iets meer tot elkaar zijn gekomen en dat er minder fricties zijn tussen de centralisten en de BPZ'ers. Tegelijkertijd geven zij aan dat een aantal medewerkers van de BPZ nog steeds niet altijd accepteert dat ze aangestuurd worden door de centralisten en dat de sturende rol van de meldkamer nog steeds een aandachtspunt is. Het KPCN heeft gedurende het onderzoek van de Raad een werkgroep meldkamer-basispolitiezorg ingericht om de verbinding tussen beide afdelingen verder te verbeteren. Ook geven zij aan dat in overleg met de afdelingen basispolitiezorg en opsporing de werkprocessen op de meldkamer geactualiseerd dienen te worden.

Technische verbindingen

De minister gaf in de beleidsreactie op het rapport aan dat in 2017 reeds dertig portofoons waren aangeschaft en dat ter vervanging van alle portofoons en mobilofoons Europese aanbestedingstrajecten worden gestart. Geïnterviewden van het korps geven aan dat deze aanbestedingstrajecten over het algemeen lastig in de regio zijn te realiseren omdat er veelal geen geschikte partijen in de regio beschikbaar zijn om politie-specifieke zaken conform de Europese norm te leveren. Ook de eerdere aanbesteding van de portofoons en mobilofoons verliep daardoor volgens hen moeizaam. Het korps kon uiteindelijk aanhaken bij de aanbesteding van de nationale politie waardoor de nog benodigde 100 portofoons - na een jaar - beschikbaar kwamen. De korpsbeheerder geeft aan dat inmiddels afspraken met de nationale politie zijn gemaakt dat het KPCN voortaan kan aanhaken bij de

²² Kaderbrief KPCN 2020-2023, 14 mei 2020. In de kaderbrief legt de korpsbeheerder zijn prioriteiten voor het KPCN vast.

aanbestedingen van de nationale politie voor politie-specifieke materialen. Dit is ook gebeurd bij de wapens, de veiligheidsvesten en het uniform, aldus geïnterviewden. Uit het onderzoek blijkt dat de medewerkers van de BPZ nog een training dienen te krijgen over het effectief gebruik van de mobiele telefoon. Bij deze training dienen zij ook te leren hoe de mobiele telefoon in de patrouilleauto's gebruikt kan worden als een soort zendstation om het zendsignaal voor de port telefoons te versterken.²³ De training is als gevolg van de COVID-19-maatregelen telkens uitgesteld.

Met het geografisch informatiesysteem (GIS) van de meldkamer kunnen centralisten zien waar medewerkers zich op straat bevinden doordat de port telefoons gekoppeld zijn aan het GIS. De IJenV stelde in 2017 in haar rapport vast dat dit systeem niet werkte. Uit het onderzoek blijkt dat technische maatregelen zijn genomen om het systeem weer operationeel te maken en dat dit ook is gelukt. Het werkt echter nog niet met alle port telefoons. Een aantal is door de leverancier nog niet goed afgesteld. Geïnterviewden geven ook aan dat dit systeem wel is verouderd en vervangen zal worden.

Met betrekking tot de technische verbindingen tussen de meldkamer en de eenheden op straat, de netwerkinfrastructuur, merkten geïnterviewden op dat het KPCN maatregelen heeft genomen om dit te verbeteren. Zij geven aan dat de kwaliteit van de verbindingen enigszins is verbeterd omdat de leverancier (C3) de zendfrequenties regelmatig controleert en afstelt. Een geïnterviewde zegt hierover *'in 2017 hadden we elke week problemen, en nu af en toe. Om het echt goed op te lossen dienen er zendmasten bij te komen.'*

Het KPCN heeft ten slotte samen met de korpsbeheerder en met het ministerie van Economische Zaken en Klimaat technische maatregelen genomen om de mobiele bereikbaarheid op Bonaire, Saba en Sint Eustatius te verbeteren.²⁴ Technici hebben op de eilanden in samenwerking met de mobiele providers softwarematige aanpassingen doorgevoerd waardoor de bereikbaarheid is verbeterd. Het KPCN heeft voor Saba en Sint Eustatius ook speciale telefoons aangeschaft die gebruik maken van twee simkaarten (en dus twee providers) en tevens als port telefoon fungeren. Een hele vooruitgang, aldus geïnterviewden.

Vernieuwen meldkamerapparatuur en netwerkinfrastructuur: onderdeel breder project

De minister van Justitie en Veiligheid geeft in de beleidsreactie op het rapport van de Inspectie aan dat in 2018 een aanbestedingstraject wordt gestart voor het vervangen van de meldkamerapparatuur en de netwerkinfrastructuur. De Raad constateert dat de minister dit in andere Kamerbrieven uit 2018 herhaalt waarbij ook wordt aangegeven dat simultaan een heroriëntatie op de meldkamerfunctie op de verschillende eilanden in Caribisch Nederland wordt gestart.²⁵ Uit het onderzoek blijkt dat hiermee het vernieuwen van de meldkamerapparatuur en de netwerkinfrastructuur (ten behoeve van de verbindingen tussen de meldkamer en de patrouilles) onderdeel is van een breder traject voor de

²³ Op Bonaire is dat soms nodig omdat niet overal op het eiland het portosignaal sterk genoeg is om verbinding te maken.

²⁴ De Inspectie constateerde in 2017 bijvoorbeeld dat Bonaire een aantal black spots kent waar mobiele telefoons door onvoldoende dekking geen bereik hebben. Het ministerie van Economische Zaken is verantwoordelijk voor de telecommunicatie.

²⁵ Tweede Kamer, 31 568, nr. 198 en 202.

modernisering van de meldkamerfunctie op Bonaire, Sint Eustatius en Saba. De Raad beschrijft in deze paragraaf de ontwikkelingen op dit vlak.

Ontwikkelingen 2018-2019

De korpsbeheerder heeft in 2018 een startnotitie geschreven voor de start van voornoemd meldkamertraject. Hij kiest hierin voor een projectmatige benadering met een stuurgroep onder voorzitterschap van de korpsbeheerder en de inzet van een projectleider.²⁶

De korpsleiding geeft aan dat zij in 2018 een projectleider van de nationale politie, die ervaring had met meldkamerprocessen, op het oog had die dit project lokaal vanuit Bonaire zou kunnen en willen trekken. Zij heeft de korpsbeheerder voorgesteld deze projectleider in te zetten. De korpsbeheerder geeft in de gesprekken met de Raad aan dat hij in 2018 in eerste instantie een lokaal iemand bereid had gevonden het project te gaan leiden. Deze persoon vertrok echter naar een andere werkgever. Het heeft vervolgens lang geduurd voordat een nieuwe projectleider werd gevonden omdat in de regio geen geschikte kandidaat beschikbaar was, aldus de korpsbeheerder. Hij geeft hierbij aan dat de inrichting van de meldkamerfunctie niet alleen een politieaangelegenheid is, maar ook van brandweer, ambulance en openbare lichamen. Vanwege de gewenste neutraliteit heeft de korpsbeheerder niet ingestemd met het hiervoor genoemde voorstel van het KPCN, maar gekozen voor een 'eigen' projectleider van het ministerie van Justitie en Veiligheid die vanuit Den Haag opereerde.²⁷ Deze projectleider is in februari 2019 gestart en heeft een inrichtingsvoorstel en een concept plan van aanpak geschreven. Hierin zijn uitgangspunten geformuleerd voor de inrichting van de meldkamerfunctie per eiland. De stuurgroep heeft in december 2019 het plan en inrichtingsvoorstel bekeken. Zij heeft geconcludeerd dat het voorstel nog te theoretisch was en dat in een nieuw voorstel de huidige praktijk meer betrokken en beschreven moest worden.²⁸

Diverse geïnterviewden geven aan dat in 2018 en 2019 nauwelijks feitelijke vooruitgang is geboekt in het project. Zo zijn de aanbestedingstrajecten voor de apparatuur en infrastructuur, die conform de Kamerbrieven in 2018 zouden starten, niet gerealiseerd; nóch in 2018, nóch in 2019. Op Saba en Sint Eustatius speelden daarnaast andersoortige problemen die voor vertraging hebben gezorgd. Zo hadden deze eilanden in eerste instantie aangegeven een eigen meldkamer te willen. De betrokken partners hadden ook verschillende opvattingen over de invulling van de *fall-back* scenario's bij calamiteiten, zoals orkanen.²⁹ Ook speelden er problemen met de mobiele bereikbaarheid op Saba en Sint Eustatius waardoor de kans bestond dat iemand die 911 belde, werd verbonden met de meldkamer van een ander land (zoals Sint Kitts). Ook was de infrastructuur afhankelijk van die op Sint Maarten, waardoor eenmaal door het verlopen van een licentie aldaar, de frequentie onbruikbaar was. Zij geven daarnaast aan dat de projectleider onvoldoende kennis had van operationele meldkamerprocessen en hier al snel tegenaan liep. Hij was daarom erg afhankelijk van de kennis en input van lokaal betrokken partners. Geïnterviewden geven aan dat de projectleider vanuit de gekozen Europees-Nederlandse

²⁶ Startnotitie project meldkamer CN, 2018 (ongedateerd), ministerie van Justitie en Veiligheid.

²⁷ Werkzaam binnen PPAC, het Project-, Programma- en Adviescentrum van het ministerie van Justitie en Veiligheid.

²⁸ Verslag stuurgroep meldkamer, 10 december 2019.

²⁹ Bij uitval van (de) meldkamer(systemen) dient de meldkamerfunctie elders voortgezet te kunnen worden.

projectstructuur - op fysieke afstand - veel 'open vragen' stelde aan die partners over de wenselijke inrichting van de meldkamer. Deze manier van werken sloot niet goed aan bij de manier waarop de lokale partners werken waardoor het op papier erg abstract bleef. Zij geven aan dat - gelet op de lokale context- behoefte was aan een projectleider die lokaal de vertaling naar de praktijk kan maken en daar de betrokken diensten in meeneemt. Ten slotte zijn zij van mening dat het ontbrak aan sturing door de stuurgroep. Het KPCN heeft in 2019 meermalen zijn zorgen kenbaar gemaakt bij de korpsbeheerder over het gebrek aan feitelijke voortgang.³⁰ De korpsleiding heeft meermalen bij de korpsbeheerder aangedrongen om een projectleider in te zetten die meer kennis heeft van operationele meldkamerprocessen en het project lokaal, vanuit Bonaire, coördineert en aanjaagt. Geïnterviewden uit de organisatie van de korpsbeheerder geven aan dat door de korpsbeheerder in 2018 en 2019 onvoldoende druk is gezet op de voortgang van het project waarbij wellicht te lang vast is gehouden aan de gekozen projectstructuur. *'Terugkijkend moet je misschien concluderen dat de sturing niet genoeg is geweest'*, aldus een geïnterviewde.

Ontwikkelingen 2020

De korpsbeheerder geeft in de kaderbrief 2020-2023 aan dat de doorontwikkeling van de meldkamer is gericht op de inrichting van een goed functionerende meldkamerfunctie per eiland. Het streven is in het tweede kwartaal van 2020 de aanbestedingen te starten en het project eind 2020 te hebben volbracht.

Uit het onderzoek blijkt dat het KPCN in de eerste helft van 2020 - net als in 2019 - op meerdere momenten zijn zorgen kenbaar heeft gemaakt bij de korpsbeheerder over het gebrek aan voortgang in het project.³¹ De korpsbeheerder heeft ten tijde van het onderzoek van de Raad besloten dat een andere projectleider, met kennis van meldkamerprocessen, het project lokaal - vanaf Bonaire - verder zal oppakken. Deze projectleider dient ook de (technische) vertaling te kunnen maken van het inrichtingsplan naar een concreet programma van eisen ten aanzien van de benodigde meldkamerapparatuur. De keuze is gevallen op een projectleider van de nationale politie. Deze is in oktober 2020 op Bonaire gestart en dient het plan van aanpak te herschrijven naar de actuele inzichten en wensen. De stuurgroep moet dit plan vervolgens accorderen. Het KPCN geeft aan dat daarnaast een tweede specialist van de nationale politie het KPCN op Bonaire komt ondersteunen voor de implementatie van de werkprocessen, inclusief de ingebruikname van de nieuwe meldkamerapparatuur. De korpsleiding verwacht dat deze in het eerste kwartaal van 2021 zal starten op Bonaire.

Nieuwe maatregel: vertegenwoordiger korpsbeheerder in de regio

De korpsbeheerder geeft in de gesprekken met de Raad aan dat de modernisering van de meldkamer veel langer duurt dan hij in 2018 voorzag en dat het een buitengewoon ingewikkelde klus is. Voorts geeft hij aan dat hij inmiddels inziet dat een complex meldkamerproject niet goed vanuit Den Haag op 8000 kilometer afstand aan te sturen is.

'Als je alle zaken vanuit Den Haag probeert te regelen, zie je al gauw dat het bij periodiek praten blijft en dat er feitelijk niet veel gebeurt en zaken vastlopen. Je hebt mensen in de regio zelf nodig.'

³⁰ Zie onder meer de verslagen overleggen bedrijfsvoering-ICA van juni en juli 2019.

³¹ Zie onder meer het verslag van het bedrijfsvoeringsoverleg van mei 2020.

Hij geeft aan dat hij - naast de inzet van een lokale projectleider van de nationale politie - besloten heeft tot het plaatsen van een strategisch manager op Bonaire, als lokaal vertegenwoordiger van de korpsbeheerder. Deze manager dient als voorzitter van de stuurgroep het meldkamertraject op strategisch niveau namens de korpsbeheerder aan te sturen en in te grijpen als er vertraging optreedt. De manager zal naast het meldkamerproject ook een bijdrage leveren aan andere strategische doelstellingen. Geïnterviewden binnen het korps en binnen de organisatie van de korpsbeheerder geven aan er nu vertrouwen in te hebben dat het project voortvarend wordt opgepakt. Deze planning voor de afronding van het project zal in het te herschrijven plan van aanpak worden opgenomen. Geïnterviewden binnen het korps geven in de gesprekken met de Raad aan dat de verwachting is dat in de tweede helft van 2021 de meldkamerfunctie op de drie eilanden ingericht zal zijn, inclusief de vervanging van de meldkamerapparatuur en netwerkinfrastructuur.

2.3.4 Beoordeling

De Raad constateert dat het KPCN de aanbevelingen ten aanzien van opleiden en bijscholing van centralisten heeft vertaald in maatregelen die zijn ingevoerd en uitgevoerd. Alle centralisten zijn opgeleid, waarbij één centralist tijdens het onderzoek van de Raad de brandweermodule nog diende te volgen. Daarnaast hebben zij stage gelopen op de meldkamers van Curaçao en Sint Maarten. Dit heeft bijgedragen aan het verstevigen van de meldkamer. Opleiding speelt immers een belangrijke rol bij de ontwikkeling, deskundigheid en weerbaarheid van centralisten. Het systematisch bevorderen en opfrissen van kennis in de toekomst is hierbij naar het oordeel van de Raad een randvoorwaarde.

De Raad constateert dat het KPCN en de korpsbeheerder de inzet van executief personeel in de meldkamer en stages van centralisten bij de BPZ hebben vertaald in maatregelen in het jaarplan en de kaderbrief. Beide maatregelen zijn niet in 2019 en 2020 uitgevoerd. De Raad heeft begrip voor het niet uitvoeren van de eerste maatregel. De huidige capaciteit binnen de BPZ laat dit gewoonweg niet toe. De stages bij de BPZ hadden evenwel uitgevoerd kunnen worden.

De Raad constateert dat de aansturing van de basispolitiezorg door de meldkamer nog steeds een aandachtspunt is. Dit baart de Raad zorgen. Het betreft immers een vitaal werkproces. De resultaten van de door het KPCN hiervoor ingerichte werkgroep en de nieuw in te richten en te implementeren werkprocessen voor de meldkamer moeten worden afgewacht. De uitwisseling van BPZ'ers en centralisten is hierbij naar het oordeel van de Raad belangrijk voor versteviging en doorontwikkeling van de meldkamer en voor het begrip over en weer.

Ongestoorde communicatie tussen de meldkamer en de eenheden via de netwerkinfrastructuur is essentieel voor het veilig en effectief functioneren van de politie. De Raad constateert dat het KPCN maatregelen heeft genomen om de bereikbaarheid op Bonaire, Sint Eustatius en Saba te verbeteren. Dit heeft geleid tot verbetering, zowel ten aanzien van de mobiele bereikbaarheid als ten aanzien van het porto- en mobilfoonverkeer.

Goed functionerende apparatuur is een randvoorwaarde voor goede communicatie tussen de meldkamer en de eenheden op straat. De IJenV stelde in 2017 vast dat de apparatuur meer dan zeven jaar oud en aan vervanging toe was. De minister heeft in zowel de beleidsreactie op het rapport van de Inspectie als in andere Kamerbrieven uit 2018 aangegeven dat de aanbesteding voor het vervangen van de apparatuur in 2018 zou starten. De Raad constateert dat dit niet is gerealiseerd. Het later genoemde streven van de korpsbeheerder om de aanbestedingen in het tweede kwartaal van 2020 te starten, bleek ook niet haalbaar. De Raad stelt vast dat deze apparatuur - ruim drie jaar later - nog niet is vervangen. Daardoor is de meldkamer op dit onderdeel nog onvoldoende op orde.

Meldkamerproject

De Raad constateert dat het vervangen van meldkamerapparatuur, als één van de aanbevelingen uit het rapport van de IJenV, onderdeel is van een *breder* traject voor de modernisering van de meldkamer waarvoor de korpsbeheerder in 2018 een projectstructuur heeft ingericht. Het gaat niet alleen om de vernieuwing van de technische voorzieningen, maar ook om de wijze waarop de meldkamerfunctie per eiland moet worden ingericht, inclusief de hierbij behorende werkprocessen en een nieuw af te sluiten contract voor de netwerkinfrastructuur.

De Raad realiseert zich goed dat dit project - en daarmee ook de opvolging van de aanbeveling van de Inspectie op dit onderdeel - een complex traject is. Daarbij zijn meerdere partners betrokken die in eerste instantie ook nog verschillende inzichten hadden over de wijze waarop de meldkamerfunctie op de drie eilanden moest worden ingericht. De Raad heeft op zichzelf begrip voor de keuze van de korpsbeheerder om per februari 2019 een eigen projectleider in te zetten en niet een projectleider uit de politieorganisatie. De modernisering van de meldkamer is immers niet alleen een politieaangelegenheid. Deze projectleider liep al snel na diens start aan tegen gebrek aan operationele kennis van meldkamerprocessen. Bovendien bleek dat de fysieke afstand tussen Den Haag en CN belemmerend werkte in de te realiseren stappen in het project. De Raad constateert dat de korpsbeheerder in 2019 en in de eerste helft van 2020 niet heeft ingegrepen op terugkerende en duidelijke signalen van het KPCN over het gebrek aan voortgang in het project. De korpsbeheerder heeft naar zijn oordeel te lang vastgehouden aan de Europees-Nederlandse projectstructuur. Hierdoor bleef het veelal bij geduldig papier en ontbrak het aan feitelijke voortgang, bijvoorbeeld ten aanzien van de start van de aanbestedingen. De korpsbeheerder had naar het oordeel van de Raad steviger dienen te sturen op de voortgang van het project. De Raad constateert dat de korpsbeheerder pas in de tweede helft van 2020 de nodige en passende maatregelen heeft getroffen om de hoognodige versnelling in het project aan te brengen. De resultaten hiervan moeten worden afgewacht.

Conclusie

De aanbeveling om de meldkamer op korte termijn te verstevigen, is deels opgevolgd. Centralisten zijn opgeleid en hebben stage gelopen op andere meldkamers. De uitwisseling van BPZ'ers en centralisten is niet gerealiseerd. De sturende rol van de meldkamer richting de eenheden van de BPZ is nog steeds een aandachtspunt.

De technische toe- en uitrusting van de meldkamer is op onderdelen verbeterd. Het portofoonverkeer en de mobiele bereikbaarheid zijn verbeterd en het GIS-systeem is weer operationeel.

De vervanging van de meldkamerapparatuur is onderdeel van een breder project om de meldkamer te moderniseren. De Raad concludeert dat dit project forse vertraging heeft opgelopen. Hij vindt dat de korpsbeheerder beter had moeten sturen op de voortgang van het project. De Raad merkt op dat de korpsbeheerder inmiddels wél stevige maatregelen heeft genomen om het project in 2021 af te ronden. De Raad hoopt dat dit zal lukken.

Aanbevelingen

Ten aanzien van de korpsleiding:

- maak een analyse van de knelpunten in de aansturing van de BPZ door de meldkamer;
- organiseer de uitwisseling van BPZ'ers en centralisten;
- borg in het personeels- en opleidingsplan het cyclisch proces van opleiden en bijscholen van centralisten.

Ten aanzien van de korpsbeheerder:

- besteed nadrukkelijker aandacht aan sturing op het meldkamerproject.

2.4 Slachtofferhulp

Inleiding

Een van de eerste onderzoeken die de Raad in Caribisch Nederland (CN) uitvoerde, betrof de hulp aan slachtoffers van delicten. De Raad bracht daarover in december 2012 een rapport uit. Een belangrijk knelpunt bleek het proces van aanmelding van slachtoffers bij het Bureau Slachtofferhulp (BSH). Dit BSH is onderdeel van het KPCN. Begin 2018 deed de Raad vervolgonderzoek naar dit thema. Daarin betrok hij de opvolging van zijn aanbevelingen uit 2012 alsmede de wijze waarop politie en openbaar ministerie slachtoffers informeren (slachtofferzorg). Dit aspect van actieve informatieverstrekking was onderbelicht gebleven in het onderzoek van 2012.

In mei 2018 rapporteerde de Raad over de uitkomsten van dit vervolgonderzoek. In zijn rapport merkte de Raad onder meer op dat het in het strafrecht al lang niet meer uitsluitend gaat om het veroordeeld krijgen van de daders, maar dat er inmiddels ook de nodige aandacht is voor slachtoffers. Dat blijkt ook uit de 'Richtlijn tot vaststelling van minimumnormen voor de rechten, de ondersteuning en de bescherming van slachtoffers van strafbare feiten' van het Europees Parlement en de Raad van de Europese Unie. Deze richtlijn is in 2017 geïmplementeerd in de (Europees) Nederlandse wetgeving.

In zijn rapport van mei 2018 constateerde de Raad dat CN een BSH kent met bevlogen medewerkers. Tegelijkertijd stelde de Raad vast dat slachtoffers in CN minder rechten hebben dan slachtoffers in Europees Nederland. De Raad pleitte voor harmonisatie van die rechten. In dit rapport deed de Raad zeven aanbevelingen op het terrein van het KPCN.³²

2.4.1 Aanbevelingen 2018

Aanmeldproces

In 2012 deed de Raad al de aanbeveling om de procedure voor aanmelding van slachtoffers bij BSH te verbeteren. Ondanks de mededeling van de minister in 2013 dat er een procedure was ingericht waarbij in principe elk slachtoffer bij BSH wordt aangemeld, bleek dit aanmeldproces in 2018 nog steeds een knelpunt te vormen. Volgens de Raad zouden een andere vraagstelling door de politie aan slachtoffers (niet of zij behoefte hebben aan slachtofferhulp maar in plaats daarvan of zij bezwaar hebben tegen verstrekking van hun contactgegevens aan BSH) en automatische doormelding via ActPol³³ belangrijke bijdragen kunnen leveren aan de oplossing van dit probleem. De Raad deed daartoe de volgende aanbeveling:

Verbeter op korte termijn het aanmeldproces van slachtoffers bij het BSH. Betrek daarbij in ieder geval de vraagstelling door de politie aan slachtoffers alsmede de mogelijkheid ActPol aan te passen.

³² Het rapport bevat ook enkele aanbevelingen op het terrein van het ministerie van JenV en op het terrein van het openbaar ministerie BES. Omdat het in dit onderzoek gaat om de opvolging van aanbevelingen op het terrein van het KPCN worden die hier verder buiten beschouwing gelaten.

³³ ActPol is het bedrijfsprocessensysteem dat wordt gebruikt door alle medewerkers van het KPCN.

Juridische kennis binnen BSH

Het BSH draait grotendeels op vrijwillige medewerkers. De Raad constateerde dat bij BSH steeds meer behoefte ontstaat aan specifieke juridische kennis, en dat die kennis ontbreekt bij de vrijwillige medewerkers. Daarom deed hij de volgende aanbeveling:

Zorg voor voldoende kennis op specifiek juridisch terrein binnen het BSH.

Verzekering en vergoeding voor vrijwillige medewerkers

Naar aanleiding van de aanbeveling van de Raad uit 2012 om de rechtspositie van de vrijwillige medewerkers van BSH te regelen, is het BSH gaan werken met vrijwilligersovereenkomsten. Daarin is onder andere een jaarlijkse onkostenvergoeding vastgelegd. Tijdens het onderzoek van 2018 bleek dat een ongevallenzekeringsverzekering en een kilometervergoeding nog niet waren geregeld. Dit leidde tot de volgende aanbeveling:

Tref een ongevallenzekeringsverzekering alsmede een regeling voor een kilometervergoeding voor de vrijwillige medewerkers van het BSH.

Actieve informatieverstrekking

Het is van belang dat slachtoffers actief worden geïnformeerd over onder andere hun rechten en over actuele ontwikkelingen in het opsporingsonderzoek. Uit het onderzoek in 2018 bleek dat het KPCN slachtoffers informeert wanneer zij daar zelf om vragen. Actieve informatieverstrekking was echter vooral afhankelijk van de individuele politieambtenaar, en niet geborgd in werkprocessen. In twee eerdere onderzoeken van de Raad naar het aangifteproces (2012 en 2014) had de Raad al vastgesteld dat de terugkoppeling door de politie aan aangevers (vaak de slachtoffers) ernstig te wensen overliet. Zijn eerdere aanbevelingen om die terugkoppeling te verbeteren, had in 2018 nog niet tot structurele verbeteringen geleid. Daarom deed de Raad in zijn rapport van mei 2018 de volgende aanbeveling:³⁴

Stel richtlijnen op met betrekking tot de actieve informatieverstrekking aan slachtoffers.

Profilering BSH

Tijdens het onderzoek in 2018 lag er een voorstel het BSH te verzelfstandigen. Belangrijkste argument was dat de directe associatie met de politie voor slachtoffers een hoge drempel zou vormen om hulp te zoeken bij BSH. De Raad zag echter risico's in die voorgestelde verzelfstandiging omdat het BSH, met slechts twee betaalde medewerkers, dan wel bijzonder kwetsbaar zou worden. Om het nadeel van de genoemde negatieve associatie met de politie te verkleinen, deed de Raad de volgende aanbeveling:

Handhaaf het BSH vooralsnog als onderdeel van het KPCN maar laat het zich meer als een zelfstandige organisatie profileren zonder directe verwijzing naar het KPCN.

³⁴ In dit rapport deed de Raad een identieke aanbeveling aan het openbaar ministerie BES.

Samenwerking met Slachtofferhulp Nederland

In Europees Nederland is de stichting Slachtofferhulp Nederland (hierna: SHN) verantwoordelijk voor de hulp aan slachtoffers. Volgens de Raad zou het goed zijn als er meer samenwerking tot stand zou komen tussen het BSH en SHN:

Bezie de mogelijkheid van nauwere samenwerking, bijvoorbeeld door middel van een samenwerkingsconvenant, tussen het BSH en Slachtofferhulp Nederland.

2.4.2 Beleidsreactie

De minister voor Rechtsbescherming deelde in zijn reactie op het rapport mee dat hij de aanbevelingen van de Raad onderschreef.³⁵

Met betrekking tot het aanmeldproces merkte hij op dat hij de KC had gevraagd erop toe te zien dat het proces van aanmelding op korte termijn wordt aangepast, waarbij alle slachtoffers wordt gevraagd of zij bezwaar hebben tegen verstrekking van hun gegevens aan BSH. Daarnaast zou binnen het korps worden gezien wat de mogelijkheden zijn van aanpassing van ActPol teneinde het proces van aanmelding te faciliteren en te monitoren. Wat betreft de aanbeveling over verbetering van de informatieverstrekking deelde de minister mee dat KPCN en BSH al hard werkten aan het actualiseren van het slachtofferproces.

In reactie op de aanbeveling over een ongevallenverzekering voor de vrijwillige medewerkers van BSH merkte de minister op dat hij daarover contact had gehad met de leiding van het KPCN en dat inmiddels een inkooptraject was gestart. Aan de aanbeveling over de kilometervergoeding zou invulling worden gegeven door een verhoging van de jaarlijkse vrijwilligersvergoeding.

Voorts liet de minister weten dat hij de korpsleiding en BSH had gevraagd hem te adviseren over de mogelijkheden van een meer zelfstandige profilering van BSH.

2.4.3 Stand van zaken 2020

Uit gesprekken met de gemandateerd korpsbeheerder en de betrokken beleidscoördinator van het ministerie van JenV komt naar voren dat zij, net als bij het onderwerp klachtbehandeling, de opvolging van deze aanbevelingen van de Raad vooral beschouwen als een uitvoeringskwestie waarvoor primair het korps verantwoordelijk is. De hierna volgende beschrijving van de stand van zaken per aanbeveling is dan ook voornamelijk gebaseerd op de informatie die het korps in het kader van dit onderzoek aan de Raad verstrekke.

Aanmeldproces slachtoffers

Naar aanleiding van het rapport van de Raad heeft de KC op 24 juli 2018 door middel van een bekendmaking aan alle medewerkers laten weten dat de vraagstelling aan slachtoffers moet worden aangepast, conform de aanbeveling van de Raad. Deze bekendmaking geldt niet voor slachtoffers die zijn aangemeld bij het Bureau Jeugd- en Zedenzaken (JZZ). De contactgegevens van slachtoffers die zijn aangemeld bij JZZ worden pas doorgegeven aan

³⁵ Brief d.d. 28 augustus 2018 van de minister voor Rechtsbescherming aan de voorzitter van de Tweede Kamer.

BSH wanneer het slachtoffer aangeeft ondersteuning nodig te hebben, zo staat in deze bekendmaking. In juni 2019 is het bedrijfsprocessensysteem ActPol in die zin aangepast dat medewerkers in het systeem dienen aan te vinken of een slachtoffer wel of geen slachtofferhulp wenst. Daarnaast hebben de twee betaalde medewerkers van BSH sinds juni 2019 beiden tot een bepaald niveau toegang tot ActPol. Zij nemen enige tijd na een incident contact op met het slachtoffer om aan te geven wat BSH eventueel kan betekenen. Deze benadering is mede ingegeven door de ervaring dat slachtoffers direct na een incident vaak laten weten geen slachtofferhulp te wensen. In de praktijk blijkt regelmatig dat zij daar later alsnog behoefte aan hebben.

Medewerkers van JZZ (onderdeel van de afdeling Opsporing) nemen standaard contact op met BSH als er een nieuwe zaak speelt. Andere medewerkers van die afdeling doen dat volgens BSH niet altijd. De medewerkers van BSH hebben via ActPol geen inzage in de zaken die in behandeling zijn bij de afdeling Opsporing. Maar doordat zij wel toegang hebben tot andere delen van ActPol kunnen zij uit mutaties vaak afleiden dat er een zaak met een slachtoffer speelt bij de afdeling Opsporing. In een dergelijk geval neemt BSH contact op met Opsporing om te bezien wat er qua slachtofferhulp wenselijk is. Zowel de KC als de coördinator van BSH toonde zich tevreden over de huidige werkwijze. Volgens hen kan BSH zijn werk nu goed doen.

Kennisniveau medewerkers BSH

In december 2018 hebben alle medewerkers van BSH, zowel de betaalde als de vrijwillige, deelgenomen aan een training die werd verzorgd door het Schadefonds geweldsmisdrijven. Deze training was georganiseerd in verband met de uitbreiding van de werking van het schadefonds naar Caribisch Nederland.³⁶ In dat verband is er in maart 2019 tevens een samenwerkingsovereenkomst getekend met het schadefonds. Op basis daarvan kunnen medewerkers van BSH voor juridisch advies terecht bij het schadefonds. Volgens de coördinator van BSH verloopt het contact met de juristen van het schadefonds goed. Het kennisniveau is daardoor bij BSH verbeterd. Deze coördinator geeft wel aan dat opfris- en verdiepingscursussen van belang zijn om 'up-to-date' te blijven.

Ongevallenverzekering en kilometervergoeding

Tijdens de uitvoering van dit onderzoek was de ongevallenverzekering voor vrijwillige medewerkers van BSH nog niet geregeld. De minister gaf in de beleidsreactie d.d. 28 augustus 2018 aan dat een inkooptraject was gestart om te komen tot zo'n verzekering. Uit het onderzoek blijkt dat door miscommunicatie tussen korpsbeheerder en KPCN dit nog niet was gerealiseerd.³⁷ De korpsbeheerder liet weten dat dit alsnog door het KPCN wordt opgepakt. Per 1 januari 2020 is de jaarlijkse onkostenvergoeding voor de vrijwillige medewerkers van BSH verhoogd. De kilometervergoeding is in dit bedrag verdisconteerd.

Actieve informatieverstrekking

De Raad voerde in 2019 een tweede vervolgonderzoek uit naar het aangifteproces in

³⁶ Per april 2019 is de werking van de Wet schadefonds geweldsmisdrijven uitgebreid naar CN, voor misdrijven die op of na 1 januari 2017 zijn gepleegd.

³⁷ E-mail d.d. 1 december 2020 van DGPenV aan de Raad.

Caribisch Nederland. Een van de deelvragen betrof de terugkoppeling aan burgers die aangifte doen. Uit het onderzoek kwam naar voren dat zij, veelal slachtoffers van een delict, overwegend negatief oordelen over de terugkoppeling vanuit het korps. Vaak vernamen zij niets meer van het korps nadat zij aangifte hadden gedaan. De Raad concludeerde in zijn rapport van oktober 2019 dan ook dat het korps op dit punt van terugkoppeling, ondanks de aanbevelingen in eerdere Raadsrapporten over het aangifteproces en over slachtofferhulp, te weinig had ondernomen. De Raad deed de dringende oproep aan het korps om de terugkoppeling aan aangevers op korte termijn alsnog goed te organiseren.

Mede naar aanleiding van dit laatste onderzoek over het aangifteproces heeft het korps verschillende maatregelen genomen. Zo heeft het KPCN in 2019 een gegevensbeheerder aangesteld die als neventaak heeft om na te gaan of in individuele gevallen de aangever is geïnformeerd over de afloop van zijn zaak. In de vanaf 2017 afgedane zaken waarin dat niet was gebeurd, heeft deze gegevensbeheerder ervoor gezorgd dat betrokkenen alsnog een afloopbericht ontvingen. Het gaat daarbij uitsluitend om zaken waarin direct na binnenkomst van de zaak werd besloten geen nader onderzoek in te stellen vanwege het ontbreken van opsporingsindicatie. Door de inzet van deze gegevensbeheerder was medio 2019 de achterstand in de terugkoppeling in die zaken ingelopen. Inmiddels voorziet het systeem ActPol erin dat de aangever langs geautomatiseerde weg een standaardbrief krijgt toegestuurd als er in zijn zaak geen opsporingsindicatie is.

Om het proces van informatieverstrekking aan aangevers te verbeteren, heeft het hoofd van de afdeling Opsporing op 20 augustus 2020 de werkinstructie 'Terugkoppeling aangifte' bekendgemaakt. Deze instructie bevat dwingende aanwijzingen voor de terugkoppeling aan aangevers van wie de aangifte bij de afdeling Opsporing is binnengekomen. Binnen twee weken na binnenkomst bij de afdeling Opsporing dient contact te worden opgenomen met de aangever, en indien het onderzoek langer duurt, dient dat na een maand opnieuw te gebeuren. Aan het einde van het onderzoek dient de aangever schriftelijk te worden geïnformeerd over het eindresultaat. Deze instructie is per 1 september 2020 in werking getreden en geldt voor alle medewerkers van de afdeling Opsporing. Hoofd Opsporing ziet deze werkinstructie als een oplossing voor de korte termijn. Op de wat langere termijn wordt gestreefd naar een technische aanpassing van ActPol. Het is volgens hoofd Opsporing de bedoeling dat de contactmomenten met de aangever automatisch worden ingebouwd en dat het systeem dan een signaal afgeeft als er actie richting aangever nodig is. Ten tijde van het onderzoek was nog niet bekend wanneer dit in ActPol aangepast gaat worden.

De teamchef op Sint Eustatius liet weten dat er, voor zover hem bekend, nog geen procesbeschrijving van politie en OM gezamenlijk is, waarin per processtap wordt beschreven wie welke taak heeft om een slachtoffer te informeren. Het zou volgens hem goed zijn als er zo'n procesbeschrijving komt. De politie op Sint Eustatius hanteert volgens de teamchef een ruime interpretatie van het begrip slachtofferzorg en doet veel meer dan slachtoffers in contact brengen met BSH.

Op Saba werkt het team overeenkomstig de werkinstructie hoofd Opsporing omdat, aldus de teamchef, het systeem ActPol nog moet worden aangepast. Het systeem geeft nog niet

automatisch een signaal af dat een slachtoffer informatie moet krijgen. De medewerkers houden een Excel-lijst bij die om de vier dagen door de politiechef wordt nagelopen. De coördinator van BSH heeft inmiddels in een aantal zaken vastgesteld dat rechercheurs de werkinstructie van hoofd Opsporing hebben toegepast: de betreffende slachtoffers waren door de recherche op de hoogte gehouden van hun zaak.

Positionering BSH

Conform de aanbeveling van de Raad is besloten BSH onderdeel van het KPCN te laten blijven. Aanleiding van de aanbeveling van de Raad om BSH zich meer als een zelfstandige organisatie te laten profileren, lag in de bij herhaling gehoorde opmerking dat het feit dat BSH onderdeel uitmaakt van het korps voor sommige slachtoffers een hoge drempel vormt. Inmiddels is daar volgens verschillende functionarissen met wie de Raad sprak geen sprake meer van omdat het imago van het korps is verbeterd. Voor een meer zelfstandige profilering van BSH is dan ook geen reden meer, aldus betrokkenen.

Nauwere samenwerking BSH-SHN

De KC en de coördinator van BSH lieten beiden weten dat het nog steeds de bedoeling is dat een samenwerkingsconvenant met SHN wordt gesloten. De coördinator zal daartoe SHN benaderen. Overigens weten BSH en SHN elkaar ook zonder convenant goed te vinden in bijvoorbeeld situaties van emigratie van een slachtoffer van CN naar Europees Nederland of andersom, aldus de coördinator van BSH.

2.4.4 Beoordeling

Uit dit onderzoek is gebleken dat het *aanmeldproces*, jarenlang een hardnekkig probleem, aanzienlijk is verbeterd. Het korps heeft maatregelen genomen zodat medewerkers aan slachtoffers de juiste vraag stellen en het systeem ActPol bevat inmiddels een verplicht veld over slachtofferhulp. Bovendien hebben de betaalde medewerkers van BSH (beperkte) toegang tot ActPol. BSH is tevreden over het huidige meldproces. De Raad constateert dat het korps deze maatregelen ook uitvoert en daarmee zijn aanbeveling om het meldproces te verbeteren heeft opgevolgd. Het zou volgens de Raad nog wel goed zijn als bij een volgende aanpassing van ActPol de tekst in het vakje over slachtofferhulp in lijn wordt gebracht met de correcte vraagstelling, dus in plaats van 'slachtofferhulp nodig' de tekst: 'bezwaar tegen gegevensverstrekking aan BSH'.

Door een training van het Schadefonds geweldsmisdrijven is het *kennisniveau* van de medewerkers van BSH verhoogd. Daarmee is ook deze aanbeveling opgevolgd. Het is wel zaak dat het KPCN door middel van periodieke trainingen en/of cursussen blijft investeren in deze medewerkers.

De aanbeveling over het regelen van een *ongevallenverzekering en een kilometervergoeding* voor de vrijwillige medewerkers van BSH is voor wat de betreft de vergoeding opgevolgd, zij het pas per 1 januari 2020. De verzekering is nog steeds niet geregeld. Over de wijze waarop dit moest gebeuren en wie dat zou doen, is kennelijk een misverstand ontstaan tussen het korps en het ministerie. Pas tijdens het onderzoek van de Raad is dit punt opnieuw opgepakt.

Op het punt van de *actieve informatieverstrekking aan slachtoffers*, een ander hardnekkig probleem, heeft het KPCN inmiddels serieuze vooruitgang geboekt. Daarvoor was wel het 'Tweede vervolgonderzoek Aangifteproces' van de Raad (2019) nodig. Naar aanleiding van de aanbevelingen van de Raad in dat rapport is nu geregeld dat ook aangevers van zaken die bij de afdeling Opsporing in behandeling komen adequaat worden geïnformeerd. Het is aan de leiding van de afdeling Opsporing om erop te sturen dat de medewerkers in de praktijk ook overeenkomstig de nieuwe werkinstructie handelen. De terugkoppeling verloopt nu nog handmatig via lijsten. De Raad vindt het van belang dat dit zo snel mogelijk wordt geautomatiseerd.

Wat betreft de *positionering van BSH* heeft de Raad geconstateerd dat het KPCN dit bureau, conform zijn aanbeveling, heeft gehandhaafd als onderdeel van het korps. Daarmee heeft het korps ook deze aanbeveling opgevolgd. Volgens direct betrokkenen is aan een meer zelfstandige profilering van BSH geen behoefte meer omdat het imago van het korps volgens hen is verbeterd.

Ten slotte is gebleken dat de *samenwerking tussen BSH en SHN* in ad-hoc-situaties naar wens verloopt. Niettemin heeft BSH het voornemen om alsnog het initiatief te nemen voor de totstandkoming van een samenwerkingsconvenant met SHN.

Conclusie

Het korps heeft inmiddels de meeste van de aanbevelingen over slachtofferhulp opgevolgd. De randvoorwaarden voor BSH om zijn werk goed te verrichten, zijn daardoor sterk verbeterd. Het stemt de Raad met name tevreden dat het KPCN het aanmeldproces en de terugkoppeling aan aangevers/slachtoffers heeft geregeld.

Aanbeveling

Ten aanzien van de korpsleiding:

- organiseer dat ActPol:
 - a) met betrekking tot de vraagstelling aan slachtoffers wordt aangepast;
 - b) voorziet in geautomatiseerde terugkoppeling aan aangevers/slachtoffers.

2.5 Basispolitiezorg (BPZ)

Inleiding

De afdeling Basispolitiezorg (BPZ) van het KPCN is primair belast met de uitvoering van de hoofdprocessen 'noodhulp' en 'toezicht en handhaving'. En als 'blauw op straat' vormt de BPZ het gezicht van de politie. In 2018 deed de Raad onderzoek naar de organisatie en naar het functioneren van de afdeling BPZ. Dat onderzoek leverde *overall* een positief beeld op, maar de Raad plaatste wel een aantal kanttekeningen bij de organisatie en bij het functioneren van die afdeling. In verband daarmee deed de Raad ten aanzien van verschillende aspecten aanbevelingen.

2.5.1 Aanbevelingen 2018

Herinrichting korps

Het korps is ingericht op basis van een inrichtingsplan uit 2009. In 2016 deed de Raad, in zijn review-rapport over het opsporingsproces, de aanbeveling om op basis van actuele gegevens en inzichten na te gaan of er reden was het inrichtingsplan voor het KPCN aan te passen.³⁸ De afgelopen jaren heeft het korps gewerkt aan een geactualiseerd inrichtingsplan. Tijdens de uitvoering van het onderzoek naar de afdeling BPZ signaleerde de Raad verschillende knelpunten die in het kader van de herinrichting zouden kunnen worden aangepakt. Hij deed daartoe de volgende aanbeveling:

Besteed bij de besluitvorming over de herinrichting van het korps aandacht aan de volgende aspecten:

- omvang van de BPZ-ploegen;
- beschrijving van de functie van medewerker vreemdelingtoezicht;
- beschrijving van de functie van medewerker (senior) VVC-zaken³⁹;
- functie-inhoud en –zwaarte op de bovenwinden;
- aansturing van de teams op de bovenwinden;
- beschikbaarheid van een barioregisseur voor elke bario⁴⁰;
- beschikbaarheid van tenminste één senior voor elke BPZ-ploeg;
- verhouding tussen het aantal allround medewerkers en medewerkers BPZ alsmede de mogelijkheid van doorgroei;
- mogelijkheid van uitwisseling van BPZ-medewerkers tussen de teams op Bonaire, Sint Eustatius en Saba.

Verbinding BPZ – Opsporing

Het inrichtingsplan uit 2009 gaat ervan uit dat de BPZ een structurele bijdrage levert aan de opsporing door steeds drie fte's vanuit de BPZ in te zetten bij de afdeling Opsporing. In de

³⁸ Rapport 'Review-onderzoek opsporingsproces recherche op Bonaire, Sint Eustatius en Saba', 2 mei 2016.

³⁹ VVC: veelvoorkomende criminaliteit.

⁴⁰ Een 'bario' is een wijk, een barioregisseur is te vergelijken met een wijkagent.

praktijk is het daar niet van gekomen. Het heeft tot 2017 geduurd voordat de BPZ een substantiële bijdrage is gaan leveren aan de opsporing. De korpsleiding heeft dit gerealiseerd door de inrichting van een unit VVC-zaken binnen de afdeling BPZ. Een ervaren rechercheur is de spil van deze unit. De Raad noemde de inrichting van die unit een goede stap maar zag hem in 2018 toch vooral nog als een vooruitgeschoven post van de afdeling Opsporing. Ook stelde de Raad vast dat die unit kwetsbaar is doordat die teveel afhankelijk is van die ene functionaris. Volgens de Raad was de samenwerking tussen de afdelingen BPZ en Opsporing in algemene zin vatbaar voor verbetering. Daarom deed de Raad de volgende aanbeveling:

Zorg voor een betere verbinding tussen de afdelingen BPZ en Opsporing.

Roosters

Uit het onderzoek in 2018 is gebleken dat het door de interpretatie van arbeidsvoorwaardelijke bepalingen en door het gebruikte roostersysteem lastig is om bij het opstellen van de roosters de BPZ-inzet zo goed mogelijk af te stellen op het verwachte werkaanbod. Aan deze vaststelling verbond de Raad de volgende aanbeveling:

Investeer in de totstandkoming van betere roosters.

Formulering prestatiedoelen

De Raad stelde in 2018 vast dat het korps nog nauwelijks met vooraf geformuleerde doelstellingen werkt. Daarom deed hij de volgende aanbeveling:

Bezie de mogelijkheid van het formuleren van concrete prestatiedoelen voor de verschillende processen.

Managementinformatie

Ten slotte stelde de Raad vast dat er binnen het korps over het algemeen weinig harde cijfers beschikbaar zijn over behaalde resultaten. Daardoor is het moeilijk om uitspraken te doen over de geleverde prestaties. De Raad noemde cijfermatige onderbouwing van de prestaties sowieso van belang omdat die kan dienen als managementinformatie op basis waarvan de korpsleiding kan (bij)sturen. De Raad deed in dit verband de volgende aanbeveling:

Zorg voor de beschikbaarheid van relevante managementinformatie.

2.5.2 Beleidsreactie

In zijn reactie op dit rapport over de BPZ deelde de minister van JenV aan de Voorzitter van de Tweede Kamer mee dat hij kon instemmen met de aanbevelingen van de Raad.⁴¹ Hij zag in die aanbevelingen een bevestiging van de ontwikkelingen die reeds in gang waren gezet. De aspecten die de Raad noemde in zijn aanbeveling over de besluitvorming over het herinrichtingsplan waren volgens de minister al onderdeel van de besprekingen tussen zijn ministerie, het KPCN, de drie gezaghebbers en het openbaar ministerie.

⁴¹ Brief van de minister van JenV d.d. 23 november 2018.

In het nieuwe inrichtingsplan zou aandacht worden besteed aan de bestendiging van de werkwijze met een bureau VVC binnen de afdeling BPZ.

Wat betreft de aanbeveling over de roosterproblematiek deelde de minister mee dat hij de korpschef inmiddels had verzocht daaraan binnen zijn organisatie aandacht te besteden.

Naar aanleiding van de aanbevelingen van de Raad over prestatiedoelen en managementinformatie merkte de minister op dat beide onderwerpen binnen het KPCN nog volop in ontwikkeling waren. In het jaarplan 2018 zijn al wel enkele prestatiedoelen geformuleerd. In het nieuwe inrichtingsplan is voorzien in een versterking van de informatievoorziening, waardoor de beschikbaarheid van managementinformatie, op termijn, wordt verbeterd, aldus de minister.

2.5.3 Stand van zaken 2020

Herinrichting korps

In samenspraak met het ministerie van JenV heeft het KPCN de afgelopen jaren gewerkt aan een herinrichtingsplan voor het korps. In november 2020 heeft de korpsbeheerder (KB) overleg gevoerd met het KPCN over een aantal aanpassingen van het plan. Het korps dient nog een organisatie- en formatierapport op te stellen met daarin onder meer een functiebeschrijving en -waardering voor nieuwe functies bij het KPCN. Na goedkeuring daarvan door de KB en instemming van de Participatieraad van het korps kan bespreking in het sectoroverleg (directeur RCN en vakbonden) plaatsvinden. Het ministerie verwacht dat dit in de eerste helft van 2021 zal kunnen gebeuren.⁴²

Het (concept)herinrichtingsplan voorziet onder andere in een uitbreiding van de afdeling BPZ met vijftien fte's (van 68 naar 83). In november 2020 is hiertoe een nieuwe groep aspiranten in opleiding gegaan. Omdat het ministerie van JenV de financiering van de consequenties van de herinrichting al heeft geregeld, hoeft het korps niet te wachten op finale goedkeuring. Zo kan het korps al overgaan tot het werven van personeel voor cruciale functies. De KB ziet de herinrichting van het korps als een volgende fase. De eerste fase was erop gericht 'de basis op orde' te krijgen, nu gaat het om 'doorontwikkelen en verbeteren'. Het herinrichtingsplan bevat dan ook als ondertitel: 'De *volgende stap* op organisatie- en personeelsgebied'.

Bij de totstandkoming van het herinrichtingsplan heeft het korps de verschillende aspecten die de Raad in zijn eerste aanbeveling heeft genoemd betrokken. Zo maakt de uitbreiding van de formatie van de afdeling BPZ met vijftien fte's het mogelijk de omvang van de BPZ-ploegen te vergroten naar acht medewerkers. In het herinrichtingsplan is vastgelegd dat er ruimte komt voor drie extra senior- medewerkers BPZ. Van de senior-medewerkers is er één verantwoordelijk voor de coördinatie van de VVC-unit. Die taak wordt niet beschouwd als een afzonderlijke functie maar als een taakaccent. Het herinrichtingsplan voorziet er voorts in dat de afdeling BPZ beschikt over twee medewerkers Vreemdelingentoezicht. Het korps heeft ook de andere aspecten die de Raad heeft genoemd in zijn aanbeveling

⁴² Mededeling d.d. 1 december 2020.

betrokken in de discussie over de herinrichting. Het korps heeft specifiek gekeken naar de werklast op Sint Eustatius en Saba. In verband daarmee is onder meer in het plan vastgelegd dat er kwaliteitbevorderende maatregelen zullen worden genomen (opleidingen). En tijdens evenementen op de bovenwindse eilanden zullen extra medewerkers vanaf Bonaire komen ondersteunen. De aansturing van de teams op Sint Eustatius en Saba vanuit de leiding op Bonaire is geïntensiveerd. Daarbij helpt het volgens hoofd BPZ dat de teams inmiddels beschikken over een KPCN'er als chef, terwijl dit voorheen steeds medewerkers van de Koninklijke Marechaussee (KMar) waren.

Het aantal van acht barioregisseurs in het herinrichtingsplan komt overeen met het aantal bario's en doordat dit plan voorziet in drie extra senior-medewerkers wordt de beschikbaarheid van tenminste één senior voor elke BPZ-ploeg beter gewaarborgd.

De verhouding tussen het aantal allround medewerkers BPZ en medewerkers BPZ is gewijzigd van 17/26 naar 23/30, en voor doorgroei naar allround medewerker is niet meer nodig dat er een vacature is. Elke medewerker BPZ kan allround medewerker worden mits hij voldoet aan de functie-eisen.

In het herinrichtingsplan is ook aandacht voor het laatste aspect, dat van de mogelijkheid van uitwisseling van BPZ-medewerkers tussen de teams op de drie eilanden. Die roulatie is in het plan gerelateerd aan de afbouw van de ondersteuning door de KMar op Sint Eustatius en Saba. In de praktijk is hier al invulling aan gegeven door onder andere de ruil van werkplek voor zes maanden tussen een BPZ'er van Bonaire en een collega van Sint Eustatius. Toekomstig uitgangspunt wordt indiensttreding bij het KPCN zonder vaste standplaats en met roulatieplicht.

Verhouding BPZ-Opsporing

Leidinggevend van het KPCN geven aan dat de verbinding tussen de afdelingen Opsporing en BPZ op managementniveau prima is. Op uitvoerend niveau zou het volgens hen goed zijn als de medewerkers van die twee afdelingen elkaar beter zouden leren kennen en beter inzicht zouden krijgen in elkaars werkprocessen.

Om de verhouding tussen beide afdelingen te verbeteren, nemen sinds eind 2019 medewerkers van de afdeling Opsporing standaard deel aan de dagelijkse briefing van de afdeling BPZ. Hoofd Opsporing sluit eens in de week aan. Tijdens de briefings informeren medewerkers van de afdeling Opsporing hun BPZ-collega's onder meer over de follow-up van concrete zaken. Daarnaast neemt de coördinator VVC deel aan het dagelijkse '9-uurs overleg' over de nieuwe zaken met het OM BES, een medewerker van de afdeling IIOO en een chef Opsporing. Verder werken medewerkers van de afdeling Opsporing nauw samen met BPZ'ers in het horecateam en in de motorbrigade.

Om hun achtergrondkennis te vergroten en om zicht te krijgen op vervolgprocessen, doorlopen nieuwe medewerkers (die meestal bij de afdeling BPZ starten) tijdens hun opleiding een stageperiode bij de afdeling Opsporing.

In het herinrichtingsplan staat dat de coördinatie van de werkzaamheden van de VVC-unit berust bij een van de senior medewerkers BPZ en dat het aantal medewerkers BPZ dat wordt toegevoegd aan de VVC-unit varieert, afhankelijk van het werkaanbod. Bij een groot werkaanbod zal, zo staat in dit plan, ondersteuning vanuit de afdeling Opsporing plaatsvinden.

In de praktijk heeft de VVC-unit tot nu toe meestal uit twee medewerkers bestaan, waaronder de coördinator, terwijl er meestal werk is voor drie personen. In de eerste jaren na de oprichting van de VVC-unit in 2017 had de coördinator tweemaal gedurende langere tijd de beschikking over een aspirant. Beide aspiranten zijn doorgestroomd naar de afdeling Opsporing. Sinds medio 2019 werd de coördinator ondersteund door een BPZ'er die om persoonlijke redenen geen regulier BPZ-werk kon verrichten. Deze collega, die niet volledig inzetbaar was waardoor de coördinator er regelmatig alleen voor stond, heeft het korps in november 2020 verlaten.

Medewerkers van de afdeling BPZ bieden op ad-hoc-basis hulp aan de VVC-unit door bijvoorbeeld een getuigenverhoor af te nemen of door een buurtonderzoek te verrichten. De coördinator hoopt dat zodra de uitbreiding van de afdeling BPZ is gerealiseerd, overeenkomstig het herinrichtingsplan, er ruimte ontstaat om twee medewerkers BPZ steeds voor wat langere tijd op roulatiebasis voor de VVC-unit in te zetten. Wat betreft de taken van de VVC-unit wordt er binnen het korps onder andere over nagedacht die unit ook huiselijk-geweldzaken te laten oppakken. Bij beslissingen over het type zaken dat de unit VVC kan behandelen, speelt mee dat de medewerkers BPZ – in tegenstelling tot hun collega's van de afdeling Opsporing – niet zijn gescreend voor toegang tot gerubriceerde informatie. De coördinator van de VVC-unit is sinds de oprichting daarvan de constante factor. Als hij bijvoorbeeld wegens vakantie afwezig is, houdt een senior medewerker van de afdeling Opsporing 'een oogje in het zeil'.

Om achterstanden (plankzaken) te kunnen wegwerken, hebben de teams op Sint Eustatius en Saba voor langere tijd ondersteuning gekregen van rechercheurs van de afdeling Opsporing. Vanwege alle corona-maatregelen verblijven er nu geen rechercheurs meer op deze twee bovenwindse eilanden. Wel biedt de afdeling Opsporing ondersteuning vanaf Bonaire. Bovendien hebben twee medewerkers van het team Sint Eustatius de RIMOZ-opleiding⁴³ met succes afgerond. De teamchefs van de twee bovenwindse eilanden toonden zich positief over de samenwerking met de afdeling Opsporing. Een van hen merkte daarbij op dat die samenwerking sinds 2018 echt is verbeterd.

Roosterproblematiek

Naar aanleiding van de aanbeveling van de Raad heeft het korps geïnvesteerd in de aanpak van de roosterproblematiek. Zo is er bij het korps een roostercommissie ingesteld en heeft een planner van de nationale politie een analyse gemaakt. Voor wat betreft het team op Saba, dat ondersteuning krijgt van medewerkers van de KMar, is in samenspraak met de planner van de KMar op Sint Maarten een beter rooster gerealiseerd. Het team op Sint Eustatius heeft nog steeds te kampen met beperkte inzetbaarheid van een aantal medewerkers.

Verschillende geïnterviewden van het korps geven aan dat er nu betere roosters met meer rustmomenten zijn, maar dat de problemen nog lang niet zijn opgelost. Volgens sommigen is daarvoor nodig dat voor het korps een 36-urige werkweek wordt ingevoerd.

Prestatiedoelen

Sinds 2018 worden concrete prestatiedoelen benoemd in de jaarplannen van het KPCN. Die

⁴³ RIMOZ: rechercheren in meer omvattende zaken.

worden zo nodig uitgewerkt in de onderleggers. Een voorbeeld is de handhavingskalender 2020.⁴⁴ Het KPCN beschrijft hierin concreet het aantal en type controles dat het in 2020 gaat uitvoeren. Een ander voorbeeld is dat elke BPZ-medewerker per maand een bepaald aantal bekeuringen en processen-verbaal dient op te leveren. De chefs BPZ monitoren de resultaten en sturen daarop in hun plangesprekken met de medewerkers.

Managementinformatie

Voor wat betreft de beschikbaarheid van goede managementinformatie lag het probleem vooral bij het ontbreken van operationele informatie. De afgelopen jaren heeft het korps geïnvesteerd in correcte registraties in ActPol. Hoofd en chefs BPZ sturen daar samen met de in 2019 aangestelde gegevensbeheerder op. In de periodieke plangesprekken tussen chefs en medewerkers is dit een vast gespreksonderwerp, aldus geïnterviewden. De gegevensbeheerder controleert de registraties in ActPol en koppelt foutief gemuteerde zaken terug naar de verantwoordelijke BPZ-chef. De betrokken medewerker krijgt vervolgens een werkopdracht om de registratie in ActPol te corrigeren. De betere vulling van ActPol heeft het bijvoorbeeld mogelijk gemaakt om samen met de afdeling IIOO een analyse te maken van woninginbraken.⁴⁵ Tegelijkertijd geven geïnterviewden aan dat er nog verbeterstappen mogelijk zijn in de kwaliteit van de informatie die vastgelegd wordt door de medewerkers.

2.5.4 Beoordeling

Ruim tien jaar na de oprichting van het KPCN ligt er een herinrichtingsplan voor het korps. Daarmee zet het korps op organisatie- en personeelsgebied een belangrijke stap. Voor wat betreft de grootste afdeling van het korps, de afdeling BPZ, heeft de Raad in 2018 een aantal aanbevelingen gedaan. De eerste aanbeveling betrof een aantal specifieke aspecten die bij de besluitvorming over de *herinrichting* volgens de Raad aandacht verdienden. Uit dit onderzoek is gebleken dat die aspecten alle zijn betrokken bij de totstandkoming van het herinrichtingsplan. De meeste zijn daar zelfs expliciet in verwerkt. Meest in het oog springend daarbij is de uitbreiding van de formatie van de afdeling BPZ met vijftien fte's. De Raad heeft met instemming kennisgenomen van de wijze waarop het korps, in afstemming met de korpsbeheerder, opvolging heeft gegeven aan deze eerste aanbeveling.

De Raad stelt vast dat het korps de afgelopen jaren uiteenlopende maatregelen heeft genomen om de *verbinding tussen de afdelingen BPZ en Opsporing* te verbeteren. Uit verschillende voorbeelden blijkt dat er daadwerkelijk vooruitgang is geboekt. Wel baart het de Raad zorgen dat de VVC-unit, die een belangrijke schakel vormt tussen beide afdelingen, nog steeds erg afhankelijk is van de coördinator VVC. De ondersteuning van deze coördinator vanuit de afdeling BPZ is de afgelopen jaren niet echt goed van de grond gekomen. De Raad vertrouwt erop dat het korps dit beter zal organiseren zodra de uitbreiding van de afdeling BPZ is gerealiseerd. De Raad is voorts van oordeel dat het korps de vervanging van de coördinator niet voldoende heeft geborgd. Daarin wordt momenteel voorzien door een chef van de afdeling Opsporing 'een oogje in het zeil' te laten houden. Dit

⁴⁴ Handhavingskalender 2020, Wegenverkeersverordening Bonaire, 8 januari 2020, KPCN.

⁴⁵ De Raad heeft ten tijde van het onderzoek hiervan een presentatie gekregen van het KPCN.

is weliswaar een praktische oplossing, maar hiermee is geen sprake van adequate vervanging binnen VVC. Bovendien is hij van mening dat het de voorkeur verdient vervanging van de coördinator binnen de afdeling BPZ te organiseren.

De Raad stelt vast dat het korps serieus naar de *roosterproblematiek* heeft gekeken en op allerlei manieren heeft geprobeerd verbeteringen door te voeren. Daaraan doet niet af dat er in dit opzicht nog steeds sprake is van knelpunten. De Raad hoopt dat de afdeling BPZ met de voorgenomen uitbreiding van de formatie meer armslag zal krijgen en dat de roosterdruk daardoor verder kan afnemen.

Uit het onderzoek is gebleken dat het korps voor de afdeling BPZ inmiddels is gaan werken met *concrete prestatiedoelen*. Zowel het jaarplan 2020 als de handavingskalender bevatten dergelijke doelen. De Raad vindt dit een goede ontwikkeling, mede omdat dit de mogelijkheid om gericht te sturen op de prestaties aanzienlijk vergroot.

Tenslotte heeft de Raad met instemming vastgesteld dat het korps zich daadwerkelijk inspant om betere *managementinformatie* beschikbaar te krijgen. De aanstelling van een gegevensbeheerder was in dat verband een goede zet. In combinatie met de sturing door leidinggevenden op het adequaat registreren in ActPol zal dit leiden tot meer vanzelfsprekendheid bij de medewerkers BPZ om zaken correct vast te leggen. In het verleden is dit een hardnekkig knelpunt gebleken. Juist daarom stemmen deze recente ontwikkelingen op dit punt de Raad tevreden.

Conclusie

Het korps heeft de aanbevelingen uit het rapport over de afdeling BPZ serieus opgepakt. Daarmee heeft het korps belangrijke stappen gezet voor een beter functioneren en voor verdere professionalisering van deze afdeling, en daarmee van het korps. De uiteindelijke vaststelling van het herinrichtingsplan en het bijbehorende OenF-rapport zal een nieuwe fase in het bestaan van het korps markeren.

Aanbeveling

Ten aanzien van de korpsleiding:

- regel adequate vervanging van de coördinator VVC-zaken binnen de afdeling BPZ.

3 Sturing

De Raad gaat in dit hoofdstuk in algemene zin in op de sturing op de opvolging van aanbevelingen door de korpsbeheerder en het KPCN. De Raad beschreef in hoofdstuk 1 (inleiding) reeds dat de korpsbeheerder, wat het beheer betreft, het bevoegde gezag uitoefent over het KPCN. Hij draagt zorg voor de kwaliteit van de taakuitoefening, de resultaten en het beheer van het KPCN. Daarom heeft de korpsbeheerder ook een verantwoordelijkheid in de sturing op de realisatie van de opvolging van aanbevelingen van de Raad.

De specifieke sturing door de korpsbeheerder op de aanbeveling ten aanzien van de versteviging van de meldkamer kwam reeds ter sprake in de paragrafen 2.3.3 en 2.3.4. De Raad koos ervoor daar zowel de feitelijke stand van zaken als de sturing te beschrijven omdat dit een specifiek project is met een specifiek ingerichte sturing.

3.1 Sturing door korpsbeheerder

Uit het onderzoek blijkt dat de korpsbeheerder het KPCN betreft bij het opstellen van een beleidsreactie naar aanleiding van een inspectierapport van de Raad.⁴⁶ Daarbij vindt ook afstemming plaats over de uitvoerbaarheid en haalbaarheid van aanbevelingen van de Raad. Geïnterviewden uit de organisatie van de korpsbeheerder geven aan dat het KPCN zich met de instemming op de beleidsreactie committeert aan de inhoud en de opvolging van aanbevelingen. Zij geven in de gesprekken met de Raad ook aan dat zij vanuit hun positie en verantwoordelijkheid een globaal beeld hebben van de stand van zaken rond de opvolging van de aanbevelingen van de Raad. Veel aanbevelingen zien op uitvoeringskwesaties in het veld waar de korpsbeheerder vanuit zijn verantwoordelijkheid en rol niet altijd een gedetailleerd beeld van de stand van zaken heeft. De korpsbeheerder kiest er soms voor om (meer complexe) aanbevelingen te verwerken in de kaderbrieven. Zo zijn in de kaderbrief 2020-2023 aanbevelingen verwerkt ten aanzien van de versteviging van de meldkamer.⁴⁷ De korpsleiding geeft aan dat het voor haar duidelijk is wie wat moet doen met de aanbevelingen.

De rapporten van de Raad kunnen in de reguliere overleggen tussen het korps en de korpsbeheerder over de jaarplannen en kaderbrieven aan de orde komen, maar dit gebeurt niet systematisch. Een geïnterviewde verwoordt dit als volgt: *‘De echte checks and balances zijn niet ingericht. Dit zou wel een toegevoegde waarde hebben omdat je dan zaken expliciet maakt, zodat voor alle partijen helder is wat de stand van zaken is.’* Tijdens een overleg tussen de korpschef en korpsbeheerder in 2017 is het bespreken van aanbevelingen als apart agendapunt benoemd.⁴⁸ Dit agendapunt komt in de daarop volgende verslagen van de overleggen niet meer terug. Uit het onderzoek blijkt dat het de bedoeling was dat dit een terugkerend agendapunt zou zijn, doch dat dit in de praktijk niet is gerealiseerd. De Raad

⁴⁶ Dit is de reactie van de minister van Justitie en Veiligheid die hij met het rapport van de Raad naar de Tweede Kamer stuurt.

⁴⁷ Kaderbrief KPCN 2020-2023, 14 mei 2020.

⁴⁸ Verslag overleg korpschef-korpsbeheerder, 5 september 2017.

heeft gedurende het onderzoek van de korpsbeheerder vernomen dat hij met het KPCN een proces wil inrichten voor de opvolging van aanbevelingen en het monitoren daarvan. Volgens de korpsbeheerder dient daarbij ook - indien nodig - de vertaling van aanbevelingen naar beheersmaatregelen te worden gemaakt. Dat wil zeggen dat maatregelen worden benoemd en ingevoerd om ervoor te zorgen dat de aanbevelingen ook worden uitgevoerd.

De korpsleiding geeft aan open te staan voor het inrichten van zo'n proces. Zij geeft aan dat dit proces dan tevens een keuzeprocess zou moeten zijn omdat het korps regelmatig geconfronteerd wordt met diverse implementatievraagstukken die - vaak tegelijkertijd - moeten worden gerealiseerd. Tijdens de gesprekken met de Raad worden diverse voorbeelden genoemd: aanbevelingen van de Raad en van de Nationale ombudsman, de implementatie van de Wegenverkeersverordening, de invoering van het jeugdstrafrecht, de rol van de hulpofficier bij huiselijk geweld, de aanpak van ondermijning en witwassen en het gebruik van bodycams. Dit is voor een klein korps met slechts één beleidsmedewerker niet altijd te realiseren en daarom dienen er keuzes te worden gemaakt. In het in te richten proces zou volgens de korpsleiding ten slotte - mede in het licht van de veelheid aan te implementeren thema's - aandacht moeten zijn voor operationele ondersteuning aan het korps voor de implementatie van bepaalde thema's.

Geïnterviewden uit de organisatie van de korpsbeheerder geven in de gesprekken met de Raad aan vanuit de beheersverantwoordelijkheid een knelpunt te ervaren in de zorg voor en de sturing op de kwaliteit van de taakuitoefening van het KPCN. Zij worden namelijk vanuit die verantwoordelijkheid óók geconfronteerd met operationele politievraagstukken, terwijl zij als beleidsdirectie geen politieorganisatie zijn en er een grens is aan wat een beleidsdirectie in het beheer kan doen. De korpsleiding geeft in de gesprekken met de Raad met betrekking tot de uitvoering van het beheer aan dat het korps behoefte heeft aan meer én snellere politiegerichte ondersteuning voor de operatiën. Bijvoorbeeld ten aanzien van het snel beschikbaar komen van materiaal (zoals portofoons) of personeel op basis van bijstandsverzoeken, of de beschikbaarheid van opleidingen. Zij geeft aan dat dit soort zaken vaak stroperig verlopen en daardoor het korps belemmeren in zijn taakuitvoering. Hierbij worden diverse voorbeelden genoemd, zoals de vertraging in de aanschaf van portofoons en andere materialen. Ook het beschikbaar krijgen van cruciale tijdelijke ondersteuning in de vorm van capaciteit/expertise van de nationale politie verloopt vaak stroef. De korpsleiding geeft tegelijkertijd ook aan dat zij de indruk heeft dat de korpsbeheerder en diens ondersteuning met de beste bedoelingen het korps proberen te ondersteunen, doch hiertoe niet altijd in staat zijn.

Uit het onderzoek blijkt dat de korpsbeheerder voor de doorontwikkeling van het KPCN wil inzetten op de verdere versteviging van de relatie met de nationale politie.⁴⁹

⁴⁹ Zie ook de Kamerbrief d.d. 20 augustus 2019, 'Beantwoording toezeggingen AO justitieketen BES', kenmerk 2634810.

Een optie daartoe is de uitvoering van delen van het beheer over te dragen aan de nationale politie. De Raad merkt in dit kader op dat zowel in het rapport Bouman uit 2016 als in het rapport van de IJenV uit 2017 al werd voorgesteld om het operationeel beheer van het KPCN bij de nationale politie te beleggen. Geïnterviewden geven aan dat de nationale politie in 2017 nog niet klaar was om deze taak op zich te nemen. De korpsbeheerder gaf tijdens het onderzoek van de Raad aan dat hij in 2021, in nauw overleg met KPCN, een strategische verkenning zal maken over de mogelijkheid en wenselijkheid van de overdracht van (delen van) de uitvoering van het beheer. Een besluit hierover is nog niet genomen. Intussen zijn al stappen in die richting gezet. Het KPCN kan bijvoorbeeld in bepaalde aanbestedingstrajecten aanhaken bij die van de nationale politie, zoals bij de aanschaf van het nieuwe dienstwapen en het nieuwe uniform.

Geïnterviewden geven in diverse gesprekken met de Raad unaniem aan dat KPCN een eigen Caribische identiteit heeft. Daarom is het volgens hen van groot belang dat het KPCN een zelfstandig korps blijft, en dat de minister conform de Rijkswet politie de korpsbeheerder blijft. Hoewel het KPCN qua omvang vergelijkbaar is met een basisteam van de nationale politie, geldt dat geenszins voor de verantwoordelijkheden van het korps en de uitdagingen waar het voor staat.

Het KPCN geeft ten slotte in de gesprekken met de Raad aan behoefte te hebben aan meer ruimte van de korpsbeheerder om bepaalde beheerszaken zelf te regelen onder het adagium *'verantwoording achteraf in plaats van toestemming vooraf'*. De korpsbeheerder geeft in dit kader aan dat het korps nooit zelfvoorzienend zal worden en dat er daarom in meer of mindere mate altijd een afhankelijkheid zal zijn in de uitvoering van het beheer.

3.2 Sturing door het KPCN

De korpsleiding geeft aan dat rapporten en aanbevelingen van de Raad kunnen terugkomen in jaarplannen van het korps en/of kaderbrieven van de korpsbeheerder. In het jaarplan 2018 is bijvoorbeeld het professionaliseren van de medewerkers van de meldkamer verwerkt. De Raad stelde in het vorige hoofdstuk al vast dat zijn aanbevelingen over de basispolitiezorg betrokken zijn bij het proces rond het herinrichtingsplan. Sommige aanbevelingen, zoals de aanbevelingen over slachtofferhulp en klachtbehandeling, die meteen uitvoerbaar zijn, bespreekt de korpsleiding rechtstreeks met de verantwoordelijke op operationeel niveau. Die worden dan één-op-één besproken met de coördinator BSH respectievelijk klachtbehandelaar.

Geïnterviewden geven aan dat aanbevelingen van de Raad de laatste jaren steeds vaker onderwerp van gesprek in het Korps Management Team zijn en beter worden ontvangen in het korps. *'De rapporten van de Raad helpen het korps ook, het korps heeft er alleen maar voordeel bij gehad, bijvoorbeeld als onderbouwing voor het beschikbaar komen van materialen en meer capaciteit'*, aldus een van de geïnterviewden.

Uit het onderzoek blijkt dat de uitvoering van de aanbevelingen door het korps in de lijn wordt belegd en de controle en verantwoording via de zogenaamde A3-methodiek verlopen. Het korps maakt voor zijn jaarplannen gebruik van de A3-methode. Dit is een methode voor het opstellen, realiseren en monitoren van een jaarplan op A3 formaat. Het jaarplan verbindt, vanuit de missie en visie van het korps, 'succes bepalende factoren' aan prestatiedoelen.⁵⁰ De Raad merkt hierbij op dat hij in het rapport basispolitiezorg als aanbeveling had opgenomen om de mogelijkheden te bezien van het formuleren van concrete prestatiedoelen. Zo is bijvoorbeeld 'informatiegestuurde politie' als zo'n factor benoemd en vervolgens verbonden aan het prestatiedoel 'gebruik van systemen door de medewerkers'.

Uit het onderzoek blijkt dat de hoofden met hun chefs de prestatiedoelen uit het A3-jaarplan concretiseren in de zogenaamde onderleggers. Zo heeft de afdeling BPZ bijvoorbeeld doelen ten aanzien van 'veiligheidsgevoel inwoners en bezoekers' geconcretiseerd voor Bonaire, Sint Eustatius en Saba. Op basis daarvan is vervolgens een handhavingsskalender voor Bonaire opgesteld. Daarin zijn targets benoemd over het type en aantallen controles op basis van de verkeersregelgeving. Die controles worden weggezet in de BPZ-ploegen en via het bedrijfsprocessensysteem monitoren de chefs de resultaten. Zij sturen hierop in de plangesprekken met de medewerkers.

De hoofden leggen in de onderleggers verantwoording af over de resultaten ten aanzien van doelstellingen uit het jaarplan. Deze onderleggers worden besproken in het tweewekelijks Korps Management Team (KMT), bestaande uit de korpsleiding en de hoofden. Eens per drie maanden leggen de afzonderlijke hoofden verantwoording af aan de korpsleiding over de resultaten van hun afdeling. De hoofden geven in de gesprekken met de Raad aan dat de sturing die op deze manier in het KMT plaatsvindt, ook op operationeel niveau plaatsvindt. De hoofden bespreken namelijk één keer per week de onderleggers met hun chefs waarbij de chefs verantwoording afleggen over de operationele resultaten. De chefs BPZ van Saba en Sint Eustatius nemen via videoconference deel aan deze overleggen die structureel plaatsvinden. Geïnterviewden geven aan dat de sturing door de leiding op Bonaire op alle drie de eilanden sterk is verbeterd. Een geïnterviewde omschrijft dit als volgt: *'Inmiddels is de organisatie, KPCN, één geheel waarin de samenwerking tussen de drie eilanden sterk verbeterd is ten opzichte van eerder'*.

Alle geïnterviewden binnen het korps geven in de gesprekken met de Raad aan positief te zijn over de A3-methodiek. Zij wijzen erop dat het jaarplan op deze manier écht leidend is. Op de uitvoering van het jaarplan wordt op de verschillende niveaus structureel gestuurd.

⁵⁰ Bron: A3 Jaarplan KPCN 2020, bijlage 2.

3.3 Beoordeling

Sturing door de korpsbeheerder

De Raad constateert dat de korpsbeheerder het KPCN betreft bij het opstellen van een beleidsreactie naar aanleiding van een inspectierapport van de Raad. Daarbij worden ook de uitvoerbaarheid en haalbaarheid van aanbevelingen besproken.

De Raad constateert dat de opvolging van aanbevelingen in de reguliere overleggen tussen het korps en de korpsbeheerder ter sprake komt. Dit gebeurt echter niet systematisch. Het monitoren door de korpsbeheerder van de opvolging van aanbevelingen ontbreekt waardoor het risico bestaat dat bepaalde aanbevelingen, waarover de minister toezeggingen heeft gedaan aan de Tweede Kamer, uit het zicht raken. Tegelijkertijd constateert de Raad dat het KPCN het merendeel van de aanbevelingen die de Raad in dit onderzoek heeft onderzocht, heeft opgepakt en uitvoert. De Raad is van oordeel dat het voorstel van de korpsbeheerder om samen met het korps een proces in te richten om centraal zicht te houden op de uitvoering van aanbevelingen bijdraagt aan *good governance* (sturen, beheersen, intern toezicht en verantwoorden). Dit proces zou geen keuze moeten behelzen om aanbevelingen van de Raad al dan niet op te volgen. Die keuze heeft de minister immers al in de beleidsreactie op het rapport gemaakt. Het ligt naar het oordeel van de Raad wel voor de hand om andere implementatievraagstukken waarmee het korps wordt geconfronteerd in het proces te betrekken. Het KPCN is en blijft een korps van beperkte omvang met dito ondersteuning. De Raad beschreef al in paragraaf 2.1 dat dit de lokale context is waarin het korps zijn taken moet uitvoeren. Daarom dient aan de voorkant goed gekeken te worden op welke wijze het KPCN - gelet op zijn absorptievermogen - in te voeren maatregelen redelijkerwijs kan realiseren. Daarbij zou de korpsbeheerder naar het oordeel van de Raad een faciliterende rol kunnen vervullen, bijvoorbeeld ten aanzien van het tijdelijk beschikbaar stellen van extra capaciteit of expertise.

De Raad constateert dat de organisatie van de korpsbeheerder in de uitvoering van en de sturing op een aantal beheerstaken ten aanzien van operationele politieprocessen aanloopt tegen gebrek aan kennis van uitvoerend politiewerk.⁵¹ Dat belemmert het KPCN in zijn taakuitvoering. Hij omarmt dan ook de stappen die de korpsbeheerder en het KPCN in 2021 gaan zetten om te bezien of en - zo ja - hoe (bepaalde) beheerstaken kunnen worden overgedragen aan de nationale politie. De nationale politie is immers naar verwachting beter en sneller in staat uitvoering te geven aan beheersvraagstukken die samenhangen met operationeel politiewerk. De Raad is hierbij van oordeel dat het KPCN een zelfstandig korps moet blijven. Niet alleen om zijn unieke identiteit te behouden, maar ook vanwege de regionale samenwerking met de andere korpsen, het RST en de KMar. Dit staat een versterking van de relatie met de nationale politie echter niet in de weg.

De Raad is van oordeel dat, los van de afhankelijkheid van het KPCN in het beheer, de korpsleiding en de korpsbeheerder het gesprek moeten blijven voeren over de ruimte die

⁵¹ De Raad stelde in paragraaf 2.3.3 (meldkamer-project) al vast dat fysieke afstand hierin ook een knelpunt is.

het korps krijgt om uit oogpunt van efficiency (bepaalde) beheersvraagstukken rechtstreeks te regelen met de nationale politie.

Sturing door het KPCN

Het KPCN legt zich, door zijn betrokkenheid bij het opstellen van de reactie van de minister aan de Tweede Kamer, vast op de opvolging van aanbevelingen. De Raad constateert dat binnen het korps geen specifiek sturingsproces is ingericht voor de opvolging van aanbevelingen. Daarentegen kiest het KPCN ervoor - afhankelijk van de inhoud van de aanbeveling - deze op te nemen in jaarplannen en/of projecten, dan wel de opvolging rechtstreeks te beleggen bij de betreffende portefeuillehouder. Op de daadwerkelijke uitvoering wordt door middel van de A3-methode gestuurd door het KMT.

De Raad stelt vast dat de interne sturing binnen het KPCN in de afgelopen jaren sterk is verbeterd. De A3-methode wordt korpsbreed omarmd en concreet binnen de diverse geledingen van het korps toegepast. De vier aspecten (kernbegrippen) van governance (sturen, beheersen, intern toezicht en verantwoorden) maken onderdeel uit van deze vorm van sturing. Het KPCN heeft hierin naar het oordeel van de Raad mooie en grote stappen gezet.

Conclusie

De korpsbeheerder en het KPCN sturen op de opvolging van aanbevelingen. Daarbij ontbreekt het momenteel nog wel aan *checks and balances* door de korpsbeheerder over de daadwerkelijke opvolging.

Het voorstel van de korpsbeheerder om samen met het korps een proces in te richten om centraal zicht te houden op de uitvoering van aanbevelingen van de Raad kan daarom een effectieve stap zijn en bijdragen aan *good governance*.

De Raad constateert dat de organisatie van de korpsbeheerder in de uitvoering van een aantal beheerstaken ten aanzien van operationele politieprocessen van het KPCN aanloopt tegen een gebrek aan kennis van uitvoerend politiewerk. Dat belemmert het KPCN in zijn taakuitvoering.

Aanbevelingen

Ten aanzien van de korpsbeheerder en korpsleiding:

- betrek in het in te richten sturingsproces over de opvolging van aanbevelingen ook andere door het KPCN te implementeren thema's.

Ten aanzien van de korpsbeheerder:

- verken in 2021, samen met het KPCN en de nationale politie, de wenselijkheid en mogelijkheid van een rol van de nationale politie in de uitvoering van (onderdelen van) het beheer van het KPCN. Stel daarvoor - afhankelijk van de uitkomsten van deze verkenning - een plan op;
- maak afspraken met het korps over de ruimte die het korps van de korpsbeheerder krijgt om in de uitvoering van bepaalde beheersvraagstukken zaken rechtstreeks te regelen met de nationale politie.

4 Overall beeld

De Raad is in dit onderzoek nagegaan in hoeverre het KPCN en de korpsbeheerder opvolging hebben gegeven aan de aanbevelingen van de Raad en van de Inspectie JenV, zoals opgenomen in vier rapporten over het KPCN, en in hoeverre en door wie daarop wordt gestuurd. De Raad beschreef de bevindingen en de beoordeling daarvan in de voorgaande hoofdstukken.

In dit afsluitende hoofdstuk beschrijft de Raad het overall beeld en beantwoordt hij de deelvragen en de centrale onderzoeksvraag.

4.1 Omzetting aanbevelingen in maatregelen en invoering daarvan (opzet en bestaan): beantwoording deelvragen 1 en 2

Uit het onderzoek is gebleken dat de korpsbeheerder en het KPCN de aanbevelingen hebben omgezet in maatregelen en dat die vervolgens zijn ingevoerd. Sommige maatregelen zijn verwerkt in beleidsreacties, kaderbrieven, jaarplannen, interne werkinstructies en/of projecten. Zoals maatregelen ten aanzien van de meldkamer en de basispolitiezorg. Andere aanbevelingen, waarvan de opvolging in de praktijk minder gecompliceerd is, hebben geleid tot maatregelen die de korpsleiding direct binnen het korps heeft gecommuniceerd en belegd. Zoals maatregelen over klachtbehandeling en slachtofferhulp. Het stadium van invoering is niet voor alle aanbevelingen hetzelfde. Voor de meeste geldt dat de invoering is afgerond, maar voor enkele is er sprake van *'work in progress'*, zoals bij enkele maatregelen ten aanzien van de versteviging van de meldkamer.

4.2 Uitvoering maatregelen (werking): beantwoording deelvraag 3

De Raad constateert dat het KPCN de meeste aanbevelingen uit de vier rapporten heeft geïmplementeerd en ook uitvoert. De korpsbeheerder en het korps zijn nog bezig met de opvolging van een aanbeveling ten aanzien van de versteviging van de meldkamer. Voor enkele aanbevelingen op het terrein van klachtbehandeling en van slachtofferhulp geldt dat deze nog niet hebben geleid tot maatregelen die worden uitgevoerd.

4.3 Sturing op aanbevelingen: beantwoording deelvragen 4 en 5

Het KPCN is een uitvoeringsorganisatie. Voor de sturing op de realisatie van adequate opvolging van aanbevelingen op het terrein van dat korps is niet alleen de korpsleiding maar ook de minister van Justitie en Veiligheid als korpsbeheerder verantwoordelijk. Op grond van de Rijkswet politie oefent hij immers wat betreft het beheer het bevoegde gezag uit over het KPCN en draagt hij zorg voor de kwaliteit van de taakuitoefening, de resultaten en het beheer van het korps.⁵² Uit dit onderzoek is naar voren gekomen dat de korpsbeheerder stuurt op de opvolging van aanbevelingen door in zijn (beleids)reacties op de

⁵² Artikelen 47 en 50 van de Rijkswet politie van Curaçao, van Sint Maarten en van Bonaire, Sint Eustatius en Saba.

inspectierapporten⁵³ mee te delen aan de Tweede Kamer of en zo ja op welke wijze hij opvolging geeft aan aanbevelingen. Daarnaast bespreekt de korpsbeheerder de aanbevelingen met de korpsleiding tijdens de reguliere overleggen. Dit gebeurt echter niet systematisch. Het KPCN en de korpsbeheerder hebben geen specifiek sturingsproces ingericht voor de opvolging van aanbevelingen van de Raad. De korpsbeheerder heeft wel het voornemen daartoe over te gaan. De Raad omarmt zo'n *governance*-proces waarin naar zijn oordeel ook de implementatie van andere thema's die het KPCN moet implementeren, kan worden betrokken. Bovendien houdt de korpsbeheerder op deze manier beter zicht op de resultaten van het korps waar hij - conform de Rijkswet - (eind)verantwoordelijk voor is.

Het KPCN stuurt intern op prestatiedoelen uit het jaarplan door middel van de zogenoemde A3-methode. Aanbevelingen van de Raad kunnen - afhankelijk van de inhoud - onderdeel uitmaken van die prestatiedoelen. De Raad constateert dat de A3-methode, als vorm van sturing, in de praktijk door alle geledingen van het korps met veel enthousiasme wordt toegepast. Hij is van oordeel dat het korps met de invoering én uitvoering van dit sturingsmodel grote stappen voorwaarts heeft gezet.

Uit het onderzoek zijn twee knelpunten in de sturing door de korpsbeheerder op de opvolging van aanbevelingen naar voren gekomen.

Ten eerste de fysieke afstand tussen Den Haag - waar de korpsbeheerder zijn basis heeft - en Caribisch Nederland. Hierdoor is met name bij complexere processen, zoals het meldkamerproject, de voortgang minder goed te overzien vanuit het ministerie in Den Haag. Dit belemmert de mogelijkheid tot effectieve sturing. Het meldkamerproject heeft mede daardoor vertraging opgelopen. De korpsbeheerder is zich hiervan bewust. Tijdens het onderzoek van de Raad heeft hij ervoor gekozen om een manager met mandaat op Bonaire te plaatsen. Deze medewerker wordt namens de korpsbeheerder onder andere verantwoordelijk voor de sturing op de afronding van het meldkamerproject. De Raad is van oordeel dat in deze sturing - nadrukkelijker dan voorheen in het project - aandacht moet worden besteed aan beheersen, intern toezicht en verantwoorden (kernbegrippen van *governance*).

Daarnaast is sprake van een knelpunt in de uitvoering van een aantal beheerstaken door de korpsbeheerder ten aanzien van operationele politieprocessen. Binnen DGPenV is onvoldoende politiekennis aanwezig om het KPCN op dit vlak altijd snel en goed te faciliteren. De overdracht van de uitvoering van onderdelen van het beheer vanuit DGPenV aan de nationale politie draagt naar het oordeel van de Raad bij aan de doorontwikkeling van het KPCN.

⁵³ Op grond van artikel 30, vijfde lid, van de Rijkswet Raad voor de rechtshandhaving dient de minister van Justitie en Veiligheid een inspectierapport alsmede zijn reactie daarop binnen zes weken nadat de Raad dat aan hem heeft aangeboden toe te zenden aan de Tweede Kamer.

4.4 Beantwoording centrale onderzoeksvraag/hoofdconclusie

Gelet op het voorgaande komt de Raad tot de volgende hoofdconclusie en beantwoordt hiermee de centrale vraag in dit onderzoek.

Het KPCN en de korpsbeheerder hebben opvolging gegeven aan het gros van de aanbevelingen uit de vier onderzochte rapporten. Aan de opvolging van een aantal aanbevelingen wordt nog gewerkt. Zowel de korpsbeheerder als de korpsleiding stuurt op de opvolging van aanbevelingen. De Raad constateert twee knelpunten in de sturing door de korpsbeheerder, namelijk de fysieke afstand tussen Caribisch Nederland en Den Haag en een gebrek aan kennis van operationeel politiewerk aan de kant van de korpsbeheerder. Dit belemmert op onderdelen de uitoefening van het beheer door de korpsbeheerder, waaronder de sturing op aanbevelingen, en daarmee de taakuitvoering door het KPCN. De korpsbeheerder heeft al maatregelen genomen en is ook nog van plan andere maatregelen te nemen om deze twee knelpunten op te lossen.

4.5 Ter afsluiting

Mooie prestatie

Uit het voorgaande blijkt dat het korps het gros van de aanbevelingen niet alleen heeft omgezet in concrete maatregelen, maar die ook heeft geïmplementeerd en daadwerkelijk uitvoert. Mede gelet op de lokale context waarin het korps uitvoering moet geven aan zijn politietaken en de fase van ontwikkeling van het korps vindt de Raad dit een mooie prestatie. Korps en korpsbeheerder mogen daar trots op zijn.

Winst voor de keten

In een eerder inspectierapport⁵⁴ en in zijn Staat van de Rechtshandhaving Caribisch Nederland 2016 signaleerde de Raad dat de ontwikkeling van het korps achterbleef bij die van zijn (justitiële) ketenpartners. Kijkend naar de manier waarop het korps zich sinds de afgelopen jaren ontwikkelt, concludeert de Raad dat het korps bezig is met een heuse inhaalslag. Dat betekent niet alleen dat er nu een korps is dat zijn taken beter kan uitvoeren, maar ook versterking van de justitiële keten als zodanig. De rechtshandhaving in Caribisch Nederland is daarmee gediend.

De Raad vertrouwt erop dat het korps zich, met de steun van de korpsbeheerder, verder zal blijven ontwikkelen en verbeteren. Met het oog op de toekomst is dit ook noodzakelijk. Het herinrichtingsplan en de grotere betrokkenheid van de nationale politie in de uitvoering van het beheer van het KPCN bieden goede mogelijkheden voor die doorontwikkeling.

⁵⁴ Rapport 'De strafrechtketen Bonaire, Sint Eustatius en Saba nader bekeken', november 2014.

Bijlage 1: overzicht geïnterviewde functionarissen

Ministerie van JenV

- gemandateerd korpsbeheerder/plv. DG, DGPenV
- coördinator Caribische Zaken ICA-DGPenV
- (voormalig) hoofd ICA-DGPenV
- projectleider PPAC

KPCN

- korpschef
- plaatsvervangend korpschef
- hoofd Bedrijfsvoering
- beleidsmedewerker
- hoofd BPZ
- hoofd Opsporing
- teamchef Sint Eustatius
- teamchef Saba
- chef meldkamer
- coördinator VVC-zaken
- coördinator BSH
- medewerker BIZ/klachtbehandelaar

Bijlage 2: Jaarplan 2020 KPCN

A3 jaarplan KPCN 2020

