

Nu of nooit

Naar een verbeterplan voor de politiekorpsen op de Nederlandse Antillen.

Rotterdam, maart 2008

Hoofdstuk 1: Aanleiding en context	2
1.1 Opdracht	2
1.2 Context	2
1.3 Aanpak.....	3
Hoofdstuk 2: Conclusies en verbeterpunten	5
2.1 Politieprocessen	7
2.2 Bedrijfsvoering	8
2.3 Verandertraject.....	9
Hoofdstuk 3: Beslispunten	11
3.1 Advies	11
3.2 Beslispunten	11
Bijlage 1A: Nadere analyse Politieprocessen	17
Bijlage 1B: Nadere analyse Bedrijfsvoeringsprocessen.....	28
Bijlage 3: (Keten)partners.....	38
Bijlage 4: Leden kerngroep en deelnemers conferentie	39

Hoofdstuk 1: Aanleiding en context

In de slotverklaring van het bestuurlijk overleg over de toekomstige staatkundige positie van Curaçao, Sint Maarten, Bonaire, Sint Eustatius en Saba (2 november 2006) wordt in hoofdstuk C gemeld dat de inrichting, de organisatie, het gezag, het beheer en de samenwerking van de politie bij consensusrijkswet worden geregeld. In de daarop volgende 19 punten worden elementen genoemd die terug moeten komen in deze consensusrijkswet. Tot slot is in punt **C20** het volgende opgenomen: **"Voordat de nieuwe structuur in werking treedt zal de politieorganisatie sterk verbeterd moeten worden."**

De Projectgroep Rechtspleging, Rechtshandhaving en Constitutionele zaken (PRRC) is verantwoordelijk voor de uitwerking van de afspraken uit de slotverklaring op het terrein van rechtshandhaving, rechtspleging en constitutionele zaken. De PRRC heeft ten behoeve van de analyse van de bestaande situatie en het benoemen van de gewenste verbeteringen de medewerking gevraagd van het Plan Veiligheid Nederlandse Antillen (PVNA). De minister van Justitie van het land Nederlandse Antillen en het PVNA hebben in dat kader vervolgens het politiekorps Rotterdam-Rijnmond gevraagd de opbouw en implementatie van het verbeteringsprogramma voor de politie op de Nederlandse Antillen te coördineren. J.A.J.T. Vissers, plaatsvervangend korpschef van het politiekorps Rotterdam-Rijnmond, fungeert als programmacoördinator.

1.1 Opdracht

- De programmacoördinator is gevraagd om in overleg met de politie van de Nederlandse Antillen, voorstellen te formuleren voor de verbetering van het functioneren van de politie en een ontwerp te maken voor de nieuwe politieorganisatie op de Nederlandse Antillen. Uitgangspunt daarbij is dat de problematiek vanuit de vakmatigheid benaderd wordt (hoe dient een politieorganisatie kwalitatief, professioneel, efficiënt en effectief ingericht te worden). De politieke beoordeling en overwegingen worden in het onderzoek buiten beschouwing gelaten.
- De programmacoördinator rapporteert door tussenkomst van het PVNA aan de PRRC.
- Op basis van een analyse van de begroting, de sterkte en formatie, de wijze van uitvoering van de politietaken en de organisatie van de werkprocessen van de korpsen van de Nederlandse Antillen wordt nagegaan welke verbeteringen noodzakelijk zijn en hoe de toekomstige politieorganisatie(s) er uit zouden moeten zien. In onderhavig rapport zijn de eerste analyses, conclusies en aanbevelingen opgenomen. Na besluitvorming hieromtrent kunnen de verbetervoorstellen nader worden uitgewerkt in een tweede rapport. Medio 2008 zal in een derde rapport, het definitieve verbeter- en implementatieplan worden opgeleverd.
- Mede op basis van de analyses en de aanbevelingen van de programmacoördinator zullen de PRRC en de betrokken bewindslieden nadere besluiten nemen die betrekking hebben op de vereiste verbetering en verdere doorontwikkeling van de politieorganisatie op de Antillen, alsmede op de inhoud van de consensusrijkswet met betrekking tot de politie.

1.2 Context

In diverse (eerdere) onderzoeken, zowel uit de periode 2004-2007 als de periode daarvoor, werd al geconcludeerd dat het functioneren van de politiekorpsen op de Nederlandse Antillen ernstig tekort schiet. Op hoofdlijnen zijn de conclusies uit al die verschillende onderzoeken vergelijkbaar. Zij hebben betrekking op de sturing, de kwaliteit en de resultaten van het politiewerk, op integriteitsvraagstukken en de consequenties die één en ander heeft voor de bestrijding van de ernstige lokale en grensoverschrijdende criminaliteit. De beleidsintensivering onder de vlag van het Plan Veiligheid Nederlandse Antillen is één van de maatregelen die al eerder, als reactie op deze constatering, genomen is.

De afgelopen twee jaar zijn onder leiding van de huidige Minister van Justitie van de Nederlandse Antillen, veelal met ondersteuning van het PVNA, al diverse verbetertrajecten in gang gezet en deels ook afgerond. Er is onder andere een begin gemaakt met Informatie Gestuurde Politie, er is een AKTRAKO team gekomen om de overvallen en straatroven te bestrijden, de gebouwen zijn grotendeels gerenoveerd, er is een modern bedrijfsprocessensysteem Actpol ontwikkeld en geïmplementeerd en er is per korps een plan gemaakt voor de doorontwikkeling.

Ter voorbereiding op genoemde plannen voor doorontwikkeling hebben de korpsen in 2006 en 2007 zogenaamde 'zelfevaluaties' uitgevoerd. Uit deze evaluaties blijkt dat de leidingen van de korpsen zich bewust zijn van het feit dat hun korpsen er niet goed voor staan. De korpschefs blijken op hoofdlijnen tot dezelfde conclusies te komen als de Nederlandse deskundigen in het voorliggend rapport. De korpsen onderschrijven dat fundamentele verandering en kwaliteitsverbetering noodzakelijk is en komen daartoe met ontwikkelvoorstellen. Curacao en Bonaire hebben, voor zover dat mogelijk was, op enkele onderdelen ook al een aantal eerste voorbereidings- en ontwikkelstappen gezet. In de voorstellen wordt echter wel te gemakkelijk voorbij gegaan aan het feit dat randvoorwaardelijk eerst de basale problematiek van het functioneren van de organisatie moet worden aangepakt, voordat op conceptueel niveau tot verbetering kan worden gekomen.

Van de in gang gezette verbetertrajecten is een belangrijk deel volledig te relateren aan het beschikbaar komen van incidenteel geld, over de borging en financiering op langere termijn is onvoldoende nagedacht.

In zijn algemeenheid kan geconcludeerd worden dat de Nederlandse onderzoeksgroep de aangetroffen situatie toch wel belangrijk slechter taxeert dan de Antilliaanse gesprekspartners. Het rapport bevat dan ook stevige conclusies en harde formuleringen. Deze hebben niet tot doel de betrokkenen te diskwalificeren of schuldigen aan te wijzen. Het rapport is bedoeld om de ernst van de situatie te duiden en om te bewerkstelligen dat er dit keer daadwerkelijk veranderingen en verbeteringen tot stand zullen komen. Het oude patroon, dat er wel wordt geconstateerd dat er sprake is van een zeer ernstige situatie, maar dat er feitelijk niets veranderd, moet worden doorbroken.

1.3 Aanpak

- Het was de bedoeling om bij de analyse van de bestaande situatie en bij het opstellen van de verbetervoorstellen vanaf het eerste moment te werken met twee kerngroepen met vakinhoudelijke deskundigheid op politiegebied. Een kerngroep aan Nederlandse zijde en één aan Antilliaanse zijde. Aan Antilliaanse zijde is geen volledige kerngroep tot stand gekomen. Op diverse gebieden blijken in niet alle korpsen geen functionarissen voorhanden te zijn, die beschikken over het vereiste kennis- en kwaliteitsniveau. Daarnaast blijkt het voor de Antilliaanse collega's onmogelijk om andere korpsen te vertegenwoordigen in de kerngroep.
- De Nederlandse kerngroep was onderverdeeld in twee werkgroepen:
 - Politieprocessen (basispolitiezorg, opsporing, informatiefunctie en executieve- en opsporingsondersteuning)
 - Bedrijfsvoering (financiën, personeel, opleidingen, facilitair management en ICT)
- Het verschil met vorige onderzoeken naar het functioneren van de politie op de Nederlandse Antillen is, dat de audit is uitgevoerd door een team van ervaren Nederlandse **politiedeskundigen**. Deskundigen die met elkaar zowel het vakgebied als de randvoorwaardelijke bedrijfsvoering in de volle breedte beheersen en kunnen overzien.
- Van 27 november tot 7 december 2007 is door de Nederlandse kerngroep een werkbezoek aan de Nederlandse Antillen gebracht. Dit bezoek werd afgelegd bij het Korps Politie Curaçao (KPC), Korps Politie Bonaire (KPB) en het Korps Politie Sint Maarten, Saba en Sint Eustatius (KPSSS). Naast de korpsbezoeken werd een driedaagse conferentie gehouden waaraan, naast de Nederlandse leden van de kerngroep en de programmaleiding ook de korpsleidingen en medewerkers van de Antilliaanse korpsen (inclusief het CPD en het LPO) en medewerkers van het PVNA deelnamen.
- Er is door de korpsen veel materiaal beschikbaar gesteld dat, samen met de opbrengsten van het werkbezoek, als basis heeft gediend voor de analyses en conclusies in dit rapport.
- Tijdens het uitvoeren van de audit hebben de Antilliaanse korpsen alle medewerking verleend. Zij hebben zich bijzonder open, collegiaal en kwetsbaar opgesteld. Wij zijn de Antilliaanse collega's en niet op de laatste plaats de korpschefs in persoon, daar dan ook veel dank voor verschuldigd. Ook de Minister van Justitie van de Nederlandse Antillen willen wij nadrukkelijk danken voor de ruimte en steun die hij ons heeft geboden voor het uitvoeren van het onderzoek.
- De Nederlandse kerngroep wil nogmaals benadrukken dat zij geen politieke uitspraken doet, ook al hebben sommige standpunten wel een politieke impact.
- In de analysefase heeft de Nederlandse kerngroep, zoals aangegeven, nauw en goed samengewerkt met de collega's van de Nederlandse Antillen. Toch hebben wij besloten om de

Antilliaanse collega's niet in de rapportagefase te betrekken. Wij merkten dat we op hoofdlijnen weliswaar een gemeenschappelijk beeld van de problemen hadden, doch dat de ontstane situatie door ons veel ernstiger werd ingeschat dan door de collega's van de Nederlandse Antillen. Bovendien zijn wij van oordeel dat de korpsleidingen in dat opzicht onderdeel van het probleem zijn en dat dat ook tot uitdrukking moest worden gebracht. Tenslotte wilden wij duidelijk en onomwonden aangeven waar we tegen aan waren gelopen. Dat leidde onvermijdelijk tot een rapport met harde oordelen. Wij vonden dat we de collega's niet mochten vragen om daar medeverantwoordelijkheid voor te nemen. Tenslotte zou het ook de vraag geweest zijn of wij in overleg met de Antilliaanse collega's tot een gemeenschappelijke tekst hadden kunnen komen. Gelet op de heftige reacties van de korpschefs bij de bespreking van het conceptrapport begin 2008, zou dat laatste inderdaad onmogelijk zijn geweest.

Leeswijzer

In hoofdstuk 2 worden de belangrijkste conclusies en verbeterpunten beschreven. Vervolgens zijn in hoofdstuk 3 de beslispunten opgenomen.

Als bijlagen bij dit rapport zijn opgenomen: een uitgebreide analyse van de problematiek, een korte duiding van de verschillen tussen de korpsen, een korte weergave van de gesprekken met een aantal (keten)partners en een lijst van functionarissen die bij de analyses en gesprekken betrokken waren.

In dit rapport wordt omwille van de leesbaarheid zeer generaliserend gesproken over dé Antilliaanse korpsen en dé Antilliaanse collega's. Zoals gezegd wordt in bijlage 2 summier ingegaan op de verschillen tussen de korpsen. Wij realiseren ons dat we daarmee niet altijd recht doen aan de inspanningen en prestaties die op onderdelen in sommige korpsen geleverd worden. Met name de korpsen van Curaçao en Bonaire geven duidelijk blijk van zelfkennis en de bereidheid om te (gaan) ontwikkelen.

Hoofdstuk 2: Conclusies en verbeterpunten

Het door de kerngroep uitgevoerde onderzoek heeft geleid tot een analyse van de situatie waarin de politie op de Nederlandse Antillen verkeert. De analyse is gebaseerd op werkbezoeken bij de verschillende korpsen, beschikbare documenten en gesprekken met vertegenwoordigers van KPNA en overige partijen in de rechtshandavingsketen¹.

Op basis van de analyse komt de kerngroep tot een groot aantal conclusies welke fundamenteel zijn voor de beantwoording van de vraag op welke onderdelen de kwaliteit van de politie op de Nederlandse Antillen verbeterd moet worden. De analyses en de conclusies per organisatiegebied (bedrijfsvoering en politieprocessen) worden uitgebreid weergegeven in bijlage 1. In dit hoofdstuk worden de hoofdconclusies weergegeven, aangevuld met een aantal subconclusies per deelgebied, die naar onze mening cruciaal zijn.

Het geheel overziende hebben wij geconstateerd dat bepaalde thema's prominent naar voren komen in alle organisatiegebieden. Deze **rode draden** zijn bepalend voor het goed functioneren van een politieorganisatie. Daarom komen we tot de volgende vier hoofdconclusies (rode draden) :

1 De politiekorpsen van de Nederlandse Antillen functioneren en presteren beneden niveau. Vakmatig bezien is er op veel punten sprake van onvoldoende kwaliteit bij de politiemensen en de politieorganisaties.

- Gemeenschappelijke voorzieningen zijn er niet of functioneren niet. De korpsen zijn te klein om zelfstandig de vereiste expertise te organiseren en op voldoende kwalitatief niveau in stand te houden.
- De vakinhoudelijke kennis en professionaliteit van het politiewerk schieten op onderdelen ernstig tekort.
- Het politie basisonderwijs is gedateerd en aanbodgericht. Specialistische opleidingen zijn er veelal niet en er is sprake van achterstand bij het opleiden van medewerkers in alle noodzakelijke basis- en specialistische opleidingen.
- Politimedewerkers zijn onvoldoende toegerust en uitgerust met noodzakelijk materiaal. Noodzakelijke technische hulpmiddelen ontbreken of functioneren niet (meer). Hetzelfde geldt voor de operationele en technische ondersteuning van het werk door bijzondere eenheden.
- Het werk wordt onvoldoende ondersteund door automatisering en het gebruik van wel aanwezige automatisering is nog onvoldoende ingebed in de cultuur en de werkprocessen. Het operationele bedrijfsprocessensysteem Actpol biedt wel toekomst.
- De invoering van wijkgericht werken is (m.u.v. Bonaire) nog niet opgepakt, bevindt zich nog steeds in de planfase of is zelfs gestaakt. De geüniformeerde politie werkt vooral reactief en is te weinig bezig met regulier toezicht en handhaving. De intake is gefragmenteerd. Meldingen, aangiften en andere informatie wordt niet stelselmatig opgenomen en vastgelegd.
- De ontwikkeling van de opsporing staat al jaren stil en is gedateerd. De kwaliteit van de opsporing is over nagenoeg de gehele linie van tekortschietend niveau. De effectiviteit en efficiency van het opsporingsproces schieten fors te kort. Er is een gebrek aan actueel zicht op aard en omvang van criminaliteit en werkaanbod. Dit alles leidt mede tot een beleving van hoge werkdruk.
- Het informatieproces is onderontwikkeld. Er is geen cultuur, ervaring en kennis op dat gebied, terwijl de politie juist een organisatie is die zijn succes voor een belangrijk gedeelte moet halen uit het verzamelen, analyseren en gebruiken van informatie. Onder coördinatie van het KPC is recent een infodesk opgericht waarin wordt samengewerkt door KPC, CPD, RST, KMar en Kustwacht. Dat is een goede en hoopvolle eerste stap.
- Er wordt niet gestuurd op te leveren prestaties en resultaat. Medewerkers worden niet aangesproken op hun individuele bijdrage aan bijvoorbeeld het toezicht op straat of de resultaten bij de opsporing en hoeven hun activiteiten niet te verantwoorden. Functionerings- en beoordelingsgesprekken worden nauwelijks gevoerd. Het gebrek aan sturing en aanspreken is ook zichtbaar op het vlak van beroepshouding en integriteit. Er ontstaat hierdoor in vele onderdelen van de politie een relatief lage, feitelijke werkdruk, waarbij medewerkers zelf hun eigen prioriteiten stellen. De gevoelde werkdruk kan daarentegen bij een enkel onderdeel hoog zijn.

¹ Openbaar Ministerie, Koninklijke Marechaussee, RST en Landsrecherche.

- In de korpsen is nog onvoldoende besef dat het (gaan) werken met prestatiesturing zeer belangrijke positieve neveneffecten kan genereren, zoals het denken in termen van efficiency en effectiviteit, geloof in eigen toegevoegde waarde, vertrouwen in de leiding en trots op het beroep en de organisatie.
- Tegelijkertijd moet worden vastgesteld dat er in de korpsen toch ook de nodige gemotiveerde leidinggevend en medewerkers rondlopen die er de schouders dagelijks onder zetten en er binnen de mogelijkheden het beste van proberen te maken. Op die mensen drijven de korpsen.

2 De bedrijfsvoering van de politiekorpsen van de Nederlandse Antillen beantwoordt op geen enkele manier aan de daaraan te stellen eisen. Dat geldt zowel voor de operationele processen als voor de beheersondersteunende processen. Daardoor presteren en ontwikkelen de korpsen onvoldoende.

- Het ontbreekt de korpsen in aanzienlijke mate aan kennis en oriëntatie op alle bedrijfsvoeringsprocessen. Dat geldt niet alleen voor de reguliere korpsen, maar ook voor het LPO en de CPD.
- Door de korpsleidingen en andere leidinggevend wordt niet of nauwelijks op de bedrijfsvoering gestuurd. Er is geen functionerende Planning- en Controlcyclus, geen adequate managementinformatie en er wordt niet gestuurd op te behalen resultaten. De korpsen beschikken niet over een meerjarenbeleid en -planning. De onvoldoende kwaliteit van de bedrijfsvoering speelt een belangrijke rol bij de achterblijvende prestatie van de politie.
- Op personeelsgebied draagt het ontbreken van expliciet beleid bij aan een onwerkbaar en onacceptabele rechtspositiecultuur.
- De korpsen zijn in financiële en personele zin niet of nauwelijks eigenstandig en beschikken op dit moment over onvoldoende middelen om het korps op aanvaardbaar niveau te laten functioneren. Tot op zekere hoogte kan het gebrekkig functioneren van de korpsen ook uit dit chronische gebrek aan middelen worden verklaard. Voor een ander deel wordt het veroorzaakt door gebrek aan planning, sturing, prioriteiten en keuzes. Niet alle korpsen worstelen in gelijke mate met ernstige financiële tekorten.
- In de korpsen wordt, zoals gezegd, het gebrek aan prestatie, ontwikkeling en kwaliteit te gemakkelijk en te eenzijdig toegeschreven aan het feit dat men over onvoldoende personeel en middelen beschikt. Een zeer belangrijkste oorzaak is echter ook de ondermaatse bedrijfsvoering waardoor ontwikkelingen niet van de grond komen, personeel en financiën niet beheerst worden en operationele prestaties achterblijven.

3 Het ontbreekt in de korpsen in belangrijke mate aan leiderschap, management en sturing. Cultuur, integriteit en discipline krijgen onvoldoende aandacht.

- Er is geen cultuur van leiding geven en leiding ontvangen. Men is niet gewend elkaar aan te spreken op het nakomen van afspraken, het leveren van prestaties en het naleven van basale regels terzake integriteit en discipline.
- De kloof tussen (hogere) leidinggevend en medewerkers is te groot. Er is geen sprake van ontwikkelingsgericht en motiverend leiderschap. Er is nauwelijks sprake van interne communicatie en werkoverleg. De cultuur is gericht op het voorkomen van fouten en het nemen van initiatief wordt niet gewaardeerd. Onder de medewerkers heerst veel cynisme, wantrouwen en demotivatie. Het ziekteverzuim neemt op sommige plaatsen en momenten dramatische vormen aan (tot 30%).
- Er heerst in de korpsen een "beleidscultuur". Er worden de nodige zaken beleidsmatig bedacht en uitgebreid opgeschreven, maar er wordt relatief weinig geïmplementeerd en uitgevoerd. Er is een duidelijke omslag nodig. Er kan minder worden bedacht en er moet veel meer worden gedaan. Van denken naar doen dus, van een beleids- naar een "frontlijncultuur". In die cultuur past ook een grotere betrokkenheid van de (hogere) leidinggevend bij de uitvoeringspraktijk.
- Er is sprake van een forse bureaucratie. Communicatie verloopt vaak schriftelijk, er is sprake van een briefjes- en parafencultuur. Besluitvorming blijft achterwege of verloopt erg traag.
- De korpsleiding verwijt het middenkader onvoldoende leiding te geven, terwijl het middenkader aangeeft onvoldoende steun en rugdekking van de korpsleiding te ervaren.
- Er is sprake van een onterechte excuuscultuur. Voor alles wat niet goed gaat heeft men een excuus (een verklaring) en ook als die excuses niet valide zijn, dan nog worden deze vaak geaccepteerd en herhaald.

- Door medewerkers worden vele arbeidsuren ingevuld met “persoonlijke zaken”. Men hoeft zich daarvoor niet te verantwoorden en er wordt door de leiding niet of nauwelijks op geïntervenieerd. Dienstvoertuigen en andere dienstmiddelen worden ook privé gebruikt, met toestemming van de leiding. Ook daar worden vaak weer (onterechte) “verklaringen” voor gegeven. Een groot deel van de enorme hoeveelheid uren wordt veelal bewust onnodig gemaakt en de sturing om dit tegen te gaan is nog steeds onvoldoende.
- Volgens lokale bewoners heeft de politie onder de bevolking een slecht imago. Men treedt in veel gevallen niet op en men laat te weinig voorbeeldgedrag zien.

4 Er is sprake van een te grote verwevenheid c.q. te weinig professionele distantie tussen (eilands)bestuur en politie. Dat hindert de politie in haar noodzakelijke ontwikkeling en te leveren prestaties.

- De politie behoort haar werk weliswaar in ondergeschiktheid aan het bevoegde gezag, maar ook met een zekere onafhankelijkheid te kunnen doen. De politie dient volstrekt integer, belangenvrij en niet corrupt te (kunnen) opereren. Binnen de huidige verhoudingen en contacten is dat zeker niet altijd mogelijk.
- De huidige en toekomstige politiekorpsen zijn te klein om verantwoord zelfstandig te kunnen functioneren. Het is kwalitatief onmogelijk en bedrijfseconomisch onverantwoord om in ieder korps de volledige politiefunctie te organiseren. Om voldoende kennis en ervaring te kunnen genereren en om het beschikbare geld doelmatig te besteden is het van belang verregaand samen te werken en gemeenschappelijke voorzieningen te treffen. Korpsen dienen daartoe zoveel mogelijk voor gelijkvormige werkwijzen en systemen te kiezen, dat vergemakkelijkt de samenwerking, verhoogt de kwaliteit en bespaart kosten.
- Omdat op dit moment niet alle opsporingsonderzoeken en informatie aan de zorg van de Antilliaanse politie kunnen worden toevertrouwd, wordt er soms om de Antilliaanse politie heen georganiseerd (“bypasses”). Natuurlijk hebben bestuur en politie volstrekt geen vrede met die situatie. Men erkent dat er problemen zijn, maar stelt dat de omvang en ernst van die problemen worden overdreven. In ieder geval en dat is positief, is er bereidheid om de problematiek aan te pakken. Dat betekent dat er een stevig integriteitprogramma moet worden gestart, dat alleen succesvol kan zijn als het top down en van binnenuit wordt ingezet en geleid. Alleen dan kan in de toekomst een eind aan de bypasses worden gemaakt.
Ook op dit punt geldt dat het voor de politie gemakkelijker wordt om te verbeteren als het korps en de korpsleiding meer ruimte krijgen om onafhankelijker van het politiek bestuur te opereren.
- Het is noodzakelijk dat de beheer- en gezagsrelaties op andere wijze dan thans het geval is worden ingevuld. De politie behoort een professionele organisatie te zijn (organisatie van professionals), die aangesproken wordt op het realiseren van haar doelen en de uitvoering van haar taken. Daar hoort bij een professionele relatie met Bestuur en Openbaar Ministerie. Gedacht moet worden aan zelfbeheer, het maken van resultaatafspraken (convenanten), verantwoording over de realisatie van beleidsprioriteiten en ook het regulier houden van driehoeksoverleg. Een dergelijke verzakelijking voorkomt dat er op bepaalde onderwerpen te veel bemoeienis is van het bestuur c.q. openbaar ministerie of juist te weinig.

Bovenstaande hoofdconclusies geven aan dat de politiekorpsen op de Nederlandse Antillen er niet goed voorstaan en dat er fundamentele veranderingen nodig zijn. De analyses en conclusies in bijlage 1 geven een gedetailleerd beeld van de knelpunten en de veranderingen die noodzakelijk zijn. Hieronder geven we de belangrijkste conclusies per organisatiegebied weer.

2.1 Politieprocessen

- De ontwikkeling van wijkgericht werken door wijkteams komt niet van de grond. De randvoorwaarden hiervoor, zoals formatie, visie, inzicht in de problematiek, werkafspraken met partners en het bestuur etc. ontbreken. Specifiek voor KPC geldt dat het aantal van acht wijkteams, gezien de omvang van het eiland in ieder geval sterk moet worden verminderd. Het korps heeft dit inmiddels ook onderkend en neemt zich voor om het aantal tot vijf terug te brengen, maar een nog verdere teruggang heeft om organisatorische en bedrijfseconomische redenen sterk de voorkeur.

- Het is noodzakelijk dat de intake wordt geprofessionaliseerd, door deze te concentreren op beperkte tijden en plaatsen en hiervoor speciaal opgeleide medewerkers in te zetten.
- Verder is het van groot belang dat het aantal beschikbare noodhulpeenheden zoveel mogelijk wordt beperkt en dat de noodhulp niet apart wordt georganiseerd, maar dat de noodhulpeenheden worden bemand door (een beperkt aantal) aangewezen medewerkers van de wijkpolitie.
- Als eerste stap zou op alle eilanden een dekkend netwerk van buurtagenten aangesteld moeten worden. Het is vervolgens wel van belang dat deze eerste stap later gevolgd wordt door wijkpolitieteams waarin de buurtagenten (barrio regisseurs) als spil fungeren.
- Bonaire ligt zover van Saba en Sint Eustatius vandaan, dat de samenwerking tussen deze eilanden voor wat betreft de politiezorg gecompliceerd, buitengewoon onpraktisch en erg duur is. De voorgestelde BES samenwerking zou vanuit politie optiek heroverwogen moeten worden.
- Op alle fronten binnen opsporing dient schaalvergroting plaats te vinden:
 - De aanpak van georganiseerde en grensoverschrijdende criminaliteit, die thans nog vooral tot de competentie van het RST behoort, dient op termijn door de opsporing van de Antilliaanse korpsen te worden overgenomen, in de vorm van een gemeenschappelijke voorziening. Het RST moet niet tot in lengte van jaren de taken van de Antilliaanse collega's blijven overnemen. Op weg naar een gemeenschappelijke voorziening van de Antilliaanse korpsen kan de samenwerking met het RST worden geïntensiveerd, waarbij het RST zich steeds meer als (twinning)partner zou kunnen opstellen en ook steeds vaker capaciteit gaat leveren aan teams die binnen de korpsen draaien. Voorwaarde daarvoor is dat barrières op het gebied van integriteit en vertrouwen worden geslecht en dat de financiën en voorzieningen van het RST geleidelijk aan de intereilandelijke opsporing van de Antillen ter beschikking gesteld worden (fade in fade out).
 - De tactische recherche van de eilanden dient zo min mogelijk in aparte afdelingen te worden georganiseerd, waardoor flexibeler op verschillende criminaliteitsoorten en pieken en dalen in het werk kan worden ingezet. Ook wordt daardoor schaalgrootte gerealiseerd. Bepaalde expertises als jeugd- en zedenzaken dienen wel voldoende te worden geborgd. Verder is een randvoorwaarde dat processen worden ontwikkeld om te komen tot prioritering en sturing van het werk op basis van beleidsspeerpunten en adequate informatievoorziening. Te denken valt dan aan zaken als een weegploeg, sturingsoverleg, casescreening en informatiegestuurd werken.
 - Specifiek voor KPC geldt dat de recherchefunctie op wijkteamniveau op een te klein schaalniveau georganiseerd is. Uit een oogpunt van kwaliteit en efficiency heeft het de voorkeur de afhandeling van misdrijven (inclusief 6 uren zaken) op minder plaatsen, mogelijk zelfs geheel centraal, te concentreren.
- De operationele ondersteuning van opsporing is duur en vraagt hoogwaardige expertise. De korpsen hebben een hoog ambitieniveau, maar de financiering en het op peil houden van de expertise vormen een groot probleem gezien het beperkte schaalniveau van de korpsen. De meeste vormen van ondersteuning hebben daarom problemen op het gebied van continuïteit en zijn niet op het gewenste niveau t.a.v. opleiding, expertise, huisvesting en middelen.

2.2 Bedrijfsvoering

- De kern is dat er bij de besluitvorming en sturing in de korpsen op de Nederlandse Antillen geen sprake is van rationele, bedrijfseconomische afwegingen en een goed financieel beheer (planning vooraf, bijsturing in geval van afwijkingen en verantwoording achteraf), maar slechts van een basale financiële administratie (vastlegging van feiten).
- Er is geen eenduidige relatie tussen de omvang van de formatie en de omvang van het budget. Ten opzichte van het budget zijn er bij de korpsen en met name bij het KPC, nu teveel mensen in dienst om structureel een sluitende begroting en een adequaat niveau aan materiële middelen (huisvesting, vervoer etc.) te kunnen realiseren. Er is sprake van een onwerkbare P/M verhouding. Gezien het hoge aandeel van de personeelskosten op het totale budget is het in evenwicht brengen van de formatie en het budget de eerste stap om te komen tot een situatie van een structureel gezonde bedrijfsvoering.
- De bedrijfsvoering is dermate onderontwikkeld en de bedrijfsadministratie dermate slecht op orde, dat het om die reden niet of nauwelijks mogelijk is om in dit stadium al tot afgewogen oordelen te

komen over de gewenste en mogelijke formatiesterkte. Wel kan worden gesteld dat het binnen het nu beschikbare budget zonder meer mogelijk is om veel doelmatiger en doeltreffender te werken (meer te presteren met minder mensen).

- Om te komen tot een grotere mate van resultaatverantwoordelijkheid en de bureaucratie te verminderen, dienen de korpsen een meer autonome positie ten opzichte van de ministeries te krijgen. Dus: budgetten waar zij zelf over kunnen beschikken, een helder meerjarig financieel kader gebaseerd op de formatie en beleidsprioriteiten, prikkels om te komen tot doelmatigheid etc.
- Op basis van schaalvoordelen zou het financiële beleid gemeenschappelijk georganiseerd moeten worden. Hierbij wordt gedacht aan de adviseringsstaak op strategische vraagstukken, de ontwikkeling van financiële instrumenten en het beheer en de inrichting van het financiële pakket.
- Geconstateerd wordt dat de schaal en omvang van de korpsen van zodanige aard is dat het op een aantal facilitaire onderdelen, zowel in kwantitatief als kwalitatief opzicht, niet efficiënt en effectief is om dit afzonderlijk per korps in te richten. Zo verdient het bijvoorbeeld aanbeveling om een deel van het facilitaire inkoopproces onder te brengen in een gemeenschappelijke voorziening.
- De staat waarin het personeelsmanagement verkeert is zorgwekkend. Het personeelsbeleid is zwaar onder de maat. Er is op veel terreinen geen beleid en waar wel beleid wordt geformuleerd, geschiedt dat veelal op ad-hoc basis. De uitvoering laat te wensen over. De leidinggevend en het overige personeel zitten "gevangen" in een onwerkbare rechtspositiecultuur. Die cultuur is overheersend en bepaalt in wezen het doen en laten op het terrein van onder andere personeelszorg. Alle ingrediënten voor een integraal, gestructureerd en ontwikkelings- en competentiegericht personeelsbeleid ontbreken. Er is geen (realistisch) vastgestelde formatie en geen kwalitatief functiehuis. Functiebeschrijvingen zijn verouderd etc. Met andere woorden: zelfs het fundament om het vereiste personeelsbeleid te ontwikkelen is niet aanwezig.
- Het is nodig dat er een nieuw onderwijssysteem komt dat competentiegericht, duaal en contextgebonden is en dat onderdeel uitmaakt van een nieuwe gemeenschappelijke voorziening. Binnen diezelfde gemeenschappelijke voorziening zal ook de ontwikkeling van het (strategisch en tactisch) personeelsbeleid georganiseerd moeten worden. De toekomstige korpsen zijn te klein om zelfstandig beleid te ontwikkelen en het is van groot belang om eenduidigheid in rechtspositie, competenties en functie-eisen te waarborgen. Dit is een absolute randvoorwaarde voor effectieve samenwerking en bijstand tussen de toekomstige korpsen. Het College van Korpschefs heeft reeds eerder aangegeven dat personeelsbeleid en opleidingen in een intereilandelijke voorziening moeten worden ondergebracht, er is alleen nooit uitvoering aan gegeven.
- Taal wordt in toenemende mate een probleem. Veel politieambtenaren beheersen het Nederlands steeds minder en op de Bovenwindse Eilanden is Engels de voertaal. Het onderwijs wordt al deels in meerdere talen gegeven. Taalverschillen en verschillen in beheersing van taal leiden in toenemende mate tot problemen en verlies aan kwaliteit binnen de rechtshandhaving.

2.3 Verandertraject

Verder kunnen er nog conclusies getrokken worden in relatie tot de realisatie van de noodzakelijke veranderingen:

- In het kader van het noodzakelijke verander- en verbetertraject kan niet alleen sprake zijn van doorontwikkeling vanuit de bestaande situatie. Om tot structurele en substantiële verbetering te komen is tevens een ingrijpende reorganisatie noodzakelijk.
- Het realiseren van de in vorenstaande hoofdstukken beschreven veranderingen vraagt om een meerjarig reorganisatietraject, waarbij naast aandacht voor de structuur vooral focus moet worden georganiseerd op leiderschap, cultuur, discipline en integriteit. Daarbij is meerjarige Nederlandse ondersteuning een absolute randvoorwaarde.
- Ondanks de grote hoeveelheid knelpuntenrapportages van de afgelopen jaren moet geconstateerd worden dat slechts een gering gedeelte van de daaruit voortvloeiende aanbevelingen is gerealiseerd. Het ontbreekt in de korpsen behalve aan financiële middelen vooral ook aan veranderkracht, daadkracht en focus. De huidige leiding zal er niet in slagen om de noodzakelijke veranderingen op eigen kracht, zonder ondersteuning vanuit Nederland, te realiseren.

- De opheffing van het KPNA en tegelijkertijd de vorming van drie zelfstandige korpsen en een aantal gemeenschappelijke voorzieningen (waaronder LPO), is zowel in juridische als in feitelijke zin een reorganisatie. De reorganisatie van 2000 is desastreus verlopen. Mede om die reden wordt stelselmatig gesproken over doorontwikkeling maar dit dekt de lading niet. Het is beter om precies te benoemen zoals het is. Dit reorganisatieproces vraagt specifieke aandacht en sturing. Op dit moment ontbreekt het binnen het KPNA aan deskundigheid en sturingskracht om dit proces in goede banen te leiden.
- De verbetering van het personeelsbeleid en de kwalitatieve verbetering van de P&O afdelingen heeft daarbij wel de hoogste prioriteit. Als de huidige situatie in stand blijft betekent een reorganisatie 'zaaien op onvruchtbare grond'. Medewerkers zijn het kapitaal van de politieorganisatie.
- De onwerkbaar rechtspositiecultuur moet zo snel mogelijk verdwijnen. Daarom moet de focus liggen op het creëren van de noodzakelijke juridische randvoorwaarden, zoals het maken van uitvoeringsregelingen, het zorgen voor een adequaat functiehuis, het op orde brengen van de formatie, het tot stand brengen van kwalitatief goede functiebeschrijvingen etc. Binnen KPNA ontbreekt het aan de benodigde juridische en HRM kennis om dit zelfstandig te realiseren.
- Uit de analyse van de financiën en de bedrijfsvoering blijkt dat de huidige budgetten in belangrijke mate voldoende zouden moeten zijn voor de basisinrichting van de politieorganisatie op de eilanden en de uitvoering van de basispolitietaken op een acceptabel niveau, mits er maar doelmatiger en doeltreffender gewerkt wordt (met minder mensen meer werk verzetten). Het doorvoeren van besparingen is dan wel noodzakelijk. Het huidige budget zal niet toereikend zijn om daarnaast:
 - o een gezonde nulsituatie te bereiken (wegwerken achterstallig onderhoud, komen tot meerjarig investeringsprogramma etc.),
 - o het veranderingsproces te bekostigen,
 - o beleidsintensivering te financieren (bijvoorbeeld de realisatie van specialistische rechercheondersteuning, nieuw politieonderwijs en versterking automatisering),
 - o de noodzakelijke ondersteuning te betalen (inhuur van derden en inzet van de Nederlandse politie),
 - o de bedrijfsvoering (financiën, personeel, ICT en facilitaire dienstverlening) versneld op orde te brengen.

Hoofdstuk 3: Beslispunten

3.1 Advies

De slotverklaring van november 2006 heeft “rechtspleging en rechtshandhaving” genoemd, als één van de twee onderwerpen waarop randvoorwaardelijk nog afspraken moesten worden gemaakt en verbeteringen tot stand moesten worden gebracht. In artikel C20 staat: “Voordat de nieuwe structuur in werking treedt zal de politieorganisatie sterk verbeterd moeten worden.”

Er zijn in het verleden al vele audits gedaan en rapporten verschenen over het functioneren en verbeteren van de Antilliaanse politiekorpsen. Over deze analyses bestaat, zeker waar het gaat om geconstateerde tekortkomingen in bedrijfsvoering, leiderschap en kwaliteit, in belangrijke mate overeenstemming. Ook de recente zelfanalyses van de Antilliaanse politiekorpsen laten die kritische geluiden horen en uit de door de korpsen zelf aangedragen verbeterpunten en ontwikkelingsrichtingen, spreekt een gedeelde visie terzake de onderwerpen die hoognodig moeten worden aangepakt. Er bestaat echter wel verschil van inzicht over de ernst van de situatie.

Onze conclusie is dat bij de Antilliaanse korpsen sprake is van een **bijzonder ernstige situatie** en dat die omstandigheid om **fundamenteel** en **structureel** ingrijpen vraagt.

Er is voor gekozen de analyse, conclusies en aanbevelingen te formuleren op basis van een vakmatig oordeel. De klank is vermoedelijk wel wat harder en duidelijker dan in het verleden. Niettemin heeft de kerngroep gemeend voor deze kritische toon te moeten kiezen omdat:

- de bestaande situatie zeer ernstig is en om een zeer stevige en grondige aanpak van de problemen vraagt,
- de informatie die aan de analyse ten grondslag ligt van de korpsen zelf afkomstig is, maar de korpsen de situatie kennelijk duidelijk minder ernstig inschatten,
- dit naar onze inschatting voorlopig de laatste kans is om de Antilliaanse politie te helpen om écht te verbeteren. Als het nu niet gebeurt, is het momentum voorlopig voor jaren en misschien wel definitief voorbij,
- voorkomen moet worden dat er opnieuw een rapportage wordt toegevoegd aan alle eerdere rapportages, zonder dat er daadwerkelijk en fundamenteel met de problematiek aan de slag wordt gegaan.

Bij de aanvaarding van de opdracht is afgesproken om in drie fasen tot een verbeterplan te komen. Iedere fase wordt afgesloten met een rapport en (politiek bestuurlijke) besluitvorming. Die besluitvorming is bepalend voor de vraag of de programmacoördinator de opdracht krijgt en accepteert om aan de volgende fase te beginnen.

De eerste fase wordt met het verschijnen van dit rapport als afgerond beschouwd. De eerste rapportage vormt, na besluitvorming, het richtinggevend kader voor een verdere detaillering van de plannen. Ook deze tweede fase zal met een rapport worden afgesloten. In het tweede rapport worden concrete en gedetailleerde verbetervoorstellen ter besluitvorming voorgelegd en wordt een voorstel gedaan voor de nieuwe organisatiestructuur en inrichting van de korpsen. De derde fase wordt afgesloten met een eindrapport waarin de voorstellen gedetailleerd zijn uitgewerkt en een implementatieplan wordt gepresenteerd.

3.2 Beslispunten

De in dit hoofdstuk opgenomen beslispunten zijn enerzijds inhoudelijk van aard en hebben anderzijds betrekking op de aanpak van het vervolgtraject, alsmede op de voorwaarden waaronder dit traject succesvol kan zijn. Voor het vervolgtraject is het van belang dat er aan de hand van de beslispunten duidelijke, richtinggevende besluiten worden genomen. De beslispunten zijn onder te verdelen in een drietal hoofdcategorieën:

- A. De organisatie, inrichting en werkwijze van het politiebedrijf
- B. De implementatie van de verbeteringen
- C. De aard van de nieuw te vormen rechtspersoon en de wetgeving.

De beslispunten vormen afzonderlijk en gezamenlijk het **richtinggevend kader**. Dat wil zeggen dat, na instemming, de beslispunten het kader vormen waarbinnen zich de gesprekken met de Antilliaanse collega's afspelen omtrent de nadere invulling. Dit kader kan alleen gewijzigd worden als in die gesprekken daarvoor een gemeenschappelijke en goed gemotiveerde onderbouwing wordt gevonden.

Ad A. Richtinggevend kader organisatie, inrichting en werkwijze

Politie processen:

- 1 Bij de Antilliaanse korpsen moet gebiedsgerichte politiezorg worden ingericht. Dat betekent dat per wijkteam o.a. het volgende georganiseerd moet worden:
 - **wijkgericht werken** met de buurtagent als belangrijke schakel
 - sterk verminderde en geconcentreerde **noodhulp**, aangestuurd vanuit de **meldkamer**
 - inrichting van een apart proces **intake** uitgevoerd door speciaal aangestelde medewerkers.
- 2 Gelet op effectiviteit en efficiency dient het **aantal wijkteams** op Curaçao **teruggebracht** te worden tot drie. Sint Maarten, Saba en Sint Eustatius kunnen met één wijkteam volstaan. Door de wijkteams dient meer proactief gewerkt te worden en meer werk te worden gemaakt van toezicht en handhaving.
- 3 De **opsporing** dient **als een proces georganiseerd** te worden. De **recherche** dient op Curaçao, Sint Maarten en Bonaire te worden **gecentraliseerd**. Binnen opsporing dient een onderscheid gemaakt te worden in incidentgerichte opsporing (afhandeling arrestanten en zaakdossiers) en probleemgerichte opsporing. Er dient bij de lokale rechercheafdelingen slechts een beperkt aantal specialismen te worden ingericht (bijvoorbeeld jeugd en zeden).
- 4 Voor de bestrijding van zware en georganiseerde criminaliteit dient een **intereilandelijke** (gemeenschappelijke) **voorziening** te worden ingericht. Vanuit deze voorziening moet ook een **oproepbare recherche-eenheid** (projectorganisatie) voor de aanpak van complexe delicten met een forse impact op de lokale samenleving worden ingericht (TGO). De taken van het RST moeten op termijn worden overgenomen door deze gemeenschappelijke voorziening.
- 5 **Bijzondere expertise en ondersteuning moeten geheel of ten dele** vanuit een **gemeenschappelijke voorziening** georganiseerd worden (één organisatie). Er zal, gezien de afstanden, wel vanuit meerdere locaties gewerkt moeten worden.
- 6 De informatiesturing moet o.a. vorm krijgen middels een gemeenschappelijke **infodesk met informatie knooppunten op Curaçao, Sint Maarten en Bonaire**. Er moet op elk van deze eilanden bij voorkeur één CID komen, waarin de verschillende partners gezamenlijk participeren. Er hoeft voor de CID geen intereilandelijke voorziening getroffen te worden. Er moet wel sprake zijn van gemeenschappelijk informantenbeheer, informatiecoördinatie en het stelselmatig delen van informatie.
- 7 Het onderwijs vanuit het LPO is gedateerd en de onderwijsinstelling functioneert onvoldoende. De "klanten" (korpsen) zijn zeer ontevreden. Het LPO dient in zijn huidige vorm opgeheven te worden. Het is nodig dat er een **nieuw onderwijssysteem** komt (competentiegericht, dual en contextgebonden) en een **nieuw onderwijsinstituut** wordt ingericht.
- 8 Het **CPD dient in zijn huidige vorm opgeheven te worden** omdat het instituut niet of nauwelijks van toegevoegde waarde is. Er dient in de nieuwe politiestructuur een nieuwe gemeenschappelijke voorziening gecreëerd te worden die vanaf de basis opnieuw moet worden opgebouwd.
- 9 Er moet **één Landsrecherche voor de gezamenlijke eilanden** komen die geen onderdeel uitmaakt van de politieorganisatie. Aangezien er in de nieuwe structuur geen sprake meer is

van één Minister van justitie, verdient het aanbeveling de Landsrecherche zowel beheer- als gezagsmatig onder de verantwoordelijkheid van de Procureur-Generaal te brengen. De PG is daarmee o.a. verantwoordelijk voor de keuze en de aansturing van de onderzoeken van de Landsrecherche.

Opknippen van de landsrecherche moet ten eerste worden afgeraden, omdat dat de kwaliteit, flexibiliteit en onafhankelijkheid van dit orgaan aantast. Het lijkt realistisch de Landsrecherche te situeren op Curaçao en een kleine dependance in te richten op Sint Maarten. De Landsrecherche zal, vanwege haar geringe omvang en daardoor gebrekkige mogelijkheid tot het opbouwen van bijzondere en diepgaande expertise, nauw moeten samenwerken met de Rijksrecherche in Nederland, met het RST en met de toekomstige gemeenschappelijke voorziening op het vlak van zware, georganiseerde criminaliteit op de Nederlandse Antillen.

Bedrijfsvoeringsprocessen:

- 10 **Het korps dient personeel en materieel (financieel) zelfstandig te zijn.** Tussen bestuur en politie dient voorts sprake te zijn van een professionele distantie. Voorwaarde daarvoor is onder andere dat het korps gaat werken met prestatiesturing en een transparante Planning- & Controlcyclus.
- 11 Er moet een eenduidige relatie komen tussen de omvang van de formatie en de omvang van het budget. De formatie moet zo spoedig mogelijk worden vastgesteld op basis van realistische budgetten.
Gezien het hoge aandeel van de personeelskosten op het totale budget (P en M verhouding) is het **in evenwicht brengen van het personele en materiële budget** de eerste stap om te komen tot een situatie van een structureel gezonde bedrijfsvoering.
- 12 De schaal en omvang van de korpsen is van zodanige aard dat maar een zeer beperkt aantal facilitaire diensten per (ei)land georganiseerd kunnen worden. De korpsen moeten voorts gaan werken met **gemeenschappelijke bedrijfsvoeringssystemen**.
- 13 Het opzetten van een **gedegen personeelsbeleid, personeelsbeheer en functiehuis** zijn randvoorwaardelijk voor een goed functionerend korps en dus ook voor het beëindigen van de verstikkende rechtspositiecultuur. Het functiehuis is uit balans (te veel leidinggevend en te weinig uitvoerend) en moet aangepast worden. Ook het stelsel van functiebeschrijvingen met de daaraan gekoppelde functie-, competentie- en opleidingseisen moet zo spoedig mogelijk herzien worden.
- 14 Er moet voor de Nederlandse Antillen **één gemeenschappelijk bedrijfsprocessen-systeem komen, net als intereilandelijk eenduidig beheer en informatiebeleid**. Op alle terreinen dienen strategisch van belang zijnde ontwikkelingen zoveel mogelijk gemeenschappelijk geïnitieerd en geïmplementeerd te worden.

Ad B. Richtinggevend kader implementatie

Ondersteuning

- 15 Er moet zo spoedig mogelijk een **juridische task-force** naar de Nederlandse Antillen om een goede juridische basis te leggen voor de reorganisatie en een einde te maken aan de onwerkbaar rechtspositiecultuur. Het gaat hier om hulp vanuit Nederland, bestaande uit meerdere mensen over langere tijd.
- 16 **Nederland** moet zich bereid verklaren om **langjarig en substantieel te investeren** in de verbetering van de Antilliaanse korpsen.
- 17 Er wordt op korte termijn een **gemeenschappelijk verbeter- en implementatieplan opgesteld**.
Op basis daarvan wordt een **gekwalificeerd en substantieel team van Nederlandse politiemensen** beschikbaar gesteld, om **in nauwe samenwerking met de Antilliaanse**

collega's, uitgesmeerd over meerdere jaren en van binnenuit de Antilliaanse korpsen, genoemde plannen uit te voeren.

De Nederlandse politiemensen dragen expliciet vastgelegde medeverantwoordelijkheid voor de uitvoering en het welslagen van het verbetertraject en functioneren samen met de korpschefs onder speciaal daartoe ingericht, gedeeld Antilliaans en Nederlands bestuur. De verantwoordelijkheid voor de operationele resultaten is en blijft primair de verantwoordelijkheid van de Antilliaanse korpsen en autoriteiten.

- 18 Het team van Nederlandse politiemensen wordt voor de **duur van de uitvoering van het verbeter- en implementatieplan** gedetacheerd binnen de onderscheiden Antilliaanse korpsen. Het traject wordt binnen een **periode van 3 tot 5 jaar** afgerond. Gedurende die periode worden Antilliaanse collega's (deels in Nederland) opgeleid en bijgeschoold, zodat men na ommekomst van genoemde periode de sturing van de organisatie volledig zelfstandig kan overnemen.
- 19 Er moet een **meerjarig programma komen gericht op leiderschap, cultuur, discipline en integriteit** als onderdeel van het reorganisatieproces.
- 20 **Voor Curaçao, Sint Maarten en de BES-eilanden** worden **drie afzonderlijke twinningkorpsen in Nederland** aangewezen, die onder coördinatie van het Antilliaans-Nederlands implementatieteam en daarbij geholpen door BZK, substantiële ondersteuning aan de ontwikkelingen geven.

Financiële consequenties

- 21 Voor de **reguliere bedrijfsvoering** van de korpsen dient het huidige budget min of meer als taakstellend te worden beschouwd. Dit onder de voorwaarde dat de korpsen tenminste een zelfstandige status met een eigen verantwoordelijkheid krijgen, waarin zij de kans krijgen om te bewijzen dat er **meer resultaten** kunnen worden bereikt **met minder mensen**. Daarvoor dienen wel **bezuinigingen** te worden doorgevoerd.
Hierbij dient nog wel aangetekend te worden dat de financiële en personele verhouding tussen de verschillende korpsen nog wel geobjectiveerd moet worden, middels een nog nader vast te stellen systeem van **sterktebepaling en budgetverdeling**.
- 22 Daar waar in de toekomst **voorzieningen**, die nu nog door Nederland georganiseerd en/of gefinancierd worden, aan de Antilliaanse korpsen worden **overgedragen**, zullen de **budgetten** die nodig zijn voor het continueren van die voorzieningen aan de begroting van de Antilliaanse politie moeten worden **toegevoegd** (voorbeelden daarvan zijn het RST en het OT).
- 23 Waar sprake is van **beleidsintensivering** zal eveneens voor **aanvullend budget** zorg moeten worden gedragen. Dat budget is nodig voor het opbouwen van gemeenschappelijke voorzieningen op gebieden waar nu nog niet in is voorzien of waarbij de nieuwe voorziening kwalitatief en of kwantitatief veel verder strekt dan de oude (voorbeeld daarvan is de digitale opsporing).
- 24 Ten behoeve van de **uitvoering van het verbeterplan** zal extra incidenteel geld ter beschikking moeten worden gesteld. Extra geld is nodig om op een aantal onderdelen achterstallig onderhoud weg te werken, de bedrijfsvoering versneld op orde te brengen en het Nederlandse implementatieteam te financieren.

C. Richtinggevend kader rechtspersoon en wetgeving

De Nederlandse onderzoeksgroep komt vanuit vakmatig oogpunt tot de conclusie dat:

- alle eilanden **te klein zijn om over een volledig zelfstandig korps te beschikken** (te duur, te veel onnodige overhead, veel onnodig energieverlies, te weinig ontwikkeling, te weinig expertise- en ervaringsopbouw, te weinig slagkracht en dús te weinig resultaat),²
- de **gemeenschappelijke voorzieningen** in de huidige constellatie **niet van de grond** zijn gekomen of niet **of niet voldoende functioneren** én dat de verwachting gewettigd is dat de oprichting en instandhouding van gemeenschappelijke voorzieningen onder drie afzonderlijke landsregeringen nog veel moeizamer zal worden,
- het voor de ontwikkeling en het functioneren van de politie van essentieel belang is, dat er via organisatie en wetgeving **een professionele distantie en professionele gezags- en verantwoordingslijn tussen bestuur en politie** wordt gecreëerd,

De Nederlandse onderzoeksgroep is vanuit vakmatig oogpunt van oordeel dat alsnog gekozen zou moeten worden voor de vorming van één politiekorps Nederlandse Antillen. Wij zijn uitermate sceptisch over de mogelijkheid om de afzonderlijke korpsen voldoende kwalitatief op te bouwen, met voldoende professionele distantie tot het bestuur. Ook over de kwaliteit en continuïteit van de toekomstige gemeenschappelijke voorzieningen maken we ons zorgen. De loyaliteit en primaire verantwoording van de korpsen ligt in de toekomst primair op de eigen eilanden en bij het eigen bestuur. Het is zeer de vraag of de gemeenschappelijke voorzieningen in de toekomst op voldoende, blijvende steun van de individuele korpsen kunnen rekenen, wat daarover ook in wetgeving zal worden vastgelegd. Tijdens de bespreking van de conceptrapportage van het voorliggend rapport begin 2008 is echter duidelijk geworden, dat voor een dergelijk standpunt (één korps), zowel bij het bestuur (aan zowel Antilliaanse als Nederlandse kant), als bij de Antilliaanse politie, als bij de Antilliaanse vakbonden onvoldoende steun kan worden gevonden.

Hetzelfde kan worden gezegd van het idee om de BES-constructie los te laten. Vanuit politieel oogpunt is het bijzonder onlogisch om de kleinste eilanden Sint Eustatius en Saba een eenheid te laten vormen met het op twee na kleinste eiland Bonaire, dat bovendien op ruim 900 kilometer afstand ligt. Het zou vanuit politie optiek veel logischer zijn om Saba en Sint Eustatius te laten bedienen vanuit Sint Maarten. Dat zou ook de kosten behoorlijk kunnen beperken. Echter, ook hiervoor geldt dat duidelijk is geworden dat voor een dergelijk idee onvoldoende steun kan worden verkregen.

Vastgesteld kan worden dat er geen behoefte en geen bereidheid is om de slotverklaring op de hiervoor genoemde punten open te breken.

Ondanks het bovenstaande zal het door ons aangereikte kader volledig gericht zijn op de in de **slotverklaring** gemaakte afspraak, dat er **drie afzonderlijke korpsen met gemeenschappelijke voorzieningen** moeten komen.

Nodig is dan wel dat de **organisatie en aansturing** van de gemeenschappelijke voorzieningen zodanig wordt vormgegeven dat er **maximale garanties** worden gecreëerd dat deze voorzieningen de **kwaliteit en continuïteit** zullen hebben die er van moet worden verwacht. Een en ander zal in **wetgeving** moeten worden vastgelegd en de **bestuurlijk organisatorische constructie** dient zodanig te zijn, dat de kwaliteit en het voortbestaan van de voorzieningen gegarandeerd wordt.

Naar onze mening dient de **besturing van de gemeenschappelijke voorzieningen** daarom **onder** de verantwoordelijkheid van een **afzonderlijke korpschef** te worden gebracht, die **verantwoording** aflegt **aan een bestuurlijk gezagscollege** (bestaande uit vertegenwoordigers van de landsregeringen van de Antillen en van Nederland), **waarin ook de korpschefs** vertegenwoordigd zijn.

² Curaçao is het enige korps met nog enige omvang maar ook het KPC is te klein.

Als we spreken over het organiseren van gemeenschappelijke voorzieningen hebben we het niet alleen over het tot stand brengen van een aantal gezamenlijke fysieke diensten. Het gaat dan ook om het maken van zodanige gezamenlijke, bindende afspraken, dat de korpsen onderling en in hun relatie met de gemeenschappelijke voorzieningen optimaal kunnen functioneren. Dat vraagt bijvoorbeeld ook om gemeenschappelijk personeels- en opleidingsbeleid, gemeenschappelijke automatisering en bedrijfsvoering etc.

Ook hiervoor geldt dat dit alleen van de grond zal komen en toekomstbestendig kan zijn als er via wetgeving eenduidige afspraken worden gemaakt omtrent besluitvorming, realisatie en beheer op deze onderwerpen. Uiteraard dient hetgeen daarover wordt bepaald aan te sluiten bij de structuur zoals die hiervoor geschetst is rondom een bestuurlijk gezagscollege en de positie van de korpschefs.

Samenvatting beslispunten

Er wordt gevraagd om op basis van het voorliggend rapport te komen tot politiek bestuurlijke besluitvorming. Er dienen richtinggevende kaders te worden vastgesteld voor:

- A. De organisatie, inrichting en werkwijze van het politiebureau
- B. De implementatie van de verbeteringen
- C. De aard van de rechtspersoon en wetgeving

De Nederlandse onderzoeksgroep beschouwt het als een harde randvoorwaarde dat in het kader van de implementatie wordt besloten, dat er met substantiële Nederlandse ondersteuning een omvangrijk reorganisatietraject wordt gestart.

Er dient op korte termijn een gemeenschappelijk verbeter- en implementatieplan opgesteld te worden.

Op basis daarvan moet een gekwalificeerd en substantieel team van Nederlandse politiemensen beschikbaar worden gesteld, om in nauwe samenwerking met de Antilliaanse collega's, uitgesmeerd over meerdere jaren en van binnenuit de Antilliaanse korpsen, genoemde plannen uit te voeren.

De Nederlandse politiemensen dragen expliciet vastgelegde medeverantwoordelijkheid voor de uitvoering en het welslagen van het verbetertraject en functioneren samen met de korpschefs onder speciaal daartoe ingericht, gedeeld Antilliaans en Nederlands bestuur.

Bijlage 1A: Nadere analyse Politieprocessen

De politiekorpsen op de Nederlandse Antillen (KPC, KPB en KPSSS) verschillen onderling fors. Er zijn verschillen in ontwikkelstadia en organisatiestructuren en er wordt gewerkt vanuit verschillende politieconcepten. Dit maakt dat uitspraken in dit hoofdstuk voor het totaal van de Nederlandse Antillen kloppen, maar dat problematiek in het ene korps beduidend groter kan zijn dan in het andere. Alle korpsen hebben echter een zeer traditionele en gedateerde manier van werken, waarbij geen proces(onder)scheiding is aangebracht.

Alle korpsen zijn ieder voor zich te klein om operationeel, kwalitatief en economisch verantwoord alle politietaken zelfstandig uit te voeren. De korpschefs hebben om die reden in januari 2007 afspraken gemaakt over samenwerking en over het creëren van gemeenschappelijke voorzieningen, maar in de verbeterplannen van de korpsen is dit niet verder uitgewerkt en ook overigens heeft op dit terrein geen nadere uitwerking plaatsgevonden.

Op alle niveaus (strategisch, tactisch en operationeel) wordt onvoldoende gestuurd. Er liggen weliswaar beleids- en ontwikkelplannen, maar die blijken in de praktijk niet of maar zeer beperkt te worden uitgewerkt. Er wordt geen structureel driehoeksoverleg gevoerd en het bevoegde gezag stuurt ad hoc. Er zijn geen prestatieafspraken met het bevoegde gezag en ook binnen de korpsen zijn geen prestatie afspraken met medewerkers gemaakt. Bij het plannen en inroosteren wordt weinig rekening gehouden met het werkaanbod. Er is echter ook geen adequaat zicht op dat werkaanbod, omdat de korpsen niet beschikken over actuele strategische, tactische en operationele informatie over de criminaliteit en overlast op hun grondgebied. Hierdoor is het niet mogelijk informatiegestuurd en probleemgericht te werken.

Er is mede hierdoor ook geen onderbouwing gevonden voor de steeds weer gehoorde roep om meer personeel. De gevoelde onderbezetting is in belangrijke mate het gevolg van een gebrek aan overzicht en inzicht in het werkaanbod, gebrek aan sturing, afwezigheid van prestatiestreven, inefficiëntie, verworven rechten, etc. Medewerkers beschikken over onvoldoende kennis en vaardigheid om hun werk te kunnen doen en het ontbreekt aan voldoende aandacht voor de professionele toerusting. De vakmatige ontwikkeling staat hierdoor vrijwel stil en de prestaties die geleverd worden zijn onder de maat.

De korpsen zijn sterk intern georiënteerd en weinig klantgericht. Er is onvoldoende interne communicatie binnen en tussen organisatieonderdelen. Alleen op Bonaire vindt dagelijks een centrale briefing plaats voor alle medewerkers.

Men heeft onvoldoende aandacht voor integriteitsvraagstukken die een grote rol spelen bij het werken én wonen in een kleine gemeenschap. Politie mensen hebben bij de uitvoering van hun werk veelal te maken met mensen die zij buiten hun werk ook weer tegenkomen, hetgeen leidt tot terughoudendheid in handhaving van regels.

Sturing

Er is een sterk dominante hiërarchische stijl van leidinggeven en de afstand tussen leidinggevend en medewerkers is groot. Coaching van medewerkers vindt mede daardoor niet of nauwelijks plaats. Er is gebrek aan mondelinge communicatie. Vertrouwen tussen leidinggevend en medewerkers ontbreekt veelal. Er is geen structureel werkoverleg. Vanuit deze stijl van leidinggeven voelen mensen zich niet gestimuleerd en gemotiveerd om tot prestaties te komen.

De cultuur is gericht op het voorkomen van fouten. Het nemen van initiatief wordt niet gewaardeerd. Medewerkers zijn afwachtend en cynisch en hebben overwegend geen vertrouwen in hun leidinggevend. Dit wordt versterkt doordat het zeer lang duurt voordat er beslissingen genomen worden op voorstellen. Over de uitkomsten ervan wordt niet gecommuniceerd. Ook worden besluiten van leidinggevend door andere leidinggevend of gezagsdragers teruggedraaid.

Er is nauwelijks sprake van leiderschap op individueel niveau. Van collectief leiderschap is überhaupt geen sprake en het ontbreekt aan eenduidig beleid. Medewerkers leven dienstorders niet na en

worden door leidinggevendenden niet of niet meer aangesproken op deze en andere vormen van afwijkend gedrag. Over wat als afwijkend gedrag wordt beschouwd bestaan zeer uiteenlopende meningen.

Op de uitvoering van het politiewerk wordt weinig tot niet gestuurd en chefs komen afspraken over de dienstuitvoering vaak niet na. Medewerkers hoeven hun activiteiten niet te verantwoorden en hebben en nemen in diensttijd daardoor veel ruimte voor persoonlijke aangelegenheden.

Conclusies

- *Er is in de uitvoeringsorganisatie sprake van een gebrek aan leiderschap, management en sturing.*
- *Er is sprake van een hiërarchische stijl van leidinggeven, die ontwikkelingen afremt, initiatief te niet doet en de grote afstand tussen leidinggevendenden en medewerkers in stand houdt. Van deze stijl gaat geen stimulans en motivatie uit.*
- *Er is ten gevolge hiervan sprake van een afwachtende, cynische werkhouding, waardoor in de uitvoering onvoldoende wordt gepresteerd. Er is een groot gebrek aan, met name, mondelinge communicatie en (werk)overleg, waarbij medewerkers kunnen bijdragen aan de kwaliteit van politiewerk en het nemen van besluiten.*

Intake

De intake van informatie, meldingen en aangiften is per eiland verschillend georganiseerd maar overal gebrekkig. Veel bureaus zijn weliswaar 24 uur per dag geopend, maar daar is geen of weinig reden toe. Dit kost vooral veel (niet productieve) capaciteit.

Er bestaat geen garantie voor de telefonische bereikbaarheid van de politie. Het telefoonnummer 911 wordt regelmatig niet opgenomen en er is niet altijd personele bezetting op de meldkamer.

Burgers doen hun meldingen bij de meldkamer of het wijkteam. Hiervoor bestaan geen uitvraagprotocollen en geen systematische registratie. Het gevolg hiervan is dat informatie en meldingen nogal eens van onvoldoende kwalitatief niveau zijn en/of niet worden vastgelegd en/of niet behandeld. Er is ook geen voortgangs- en afhandelingscontrole op ingekomen meldingen of aangiften.

Het opnemen van aangiften vindt op Curaçao en Bonaire plaats vanuit de generale taakstelling door executieve medewerkers uit de basispolitiezorg en op Sint Maarten door rechercheurs, voor wie dit werk een onevenredig groot deel beslag legt op hun tijd. Deze werktoedeling is relatief duur en beperkt medewerkers in de uitvoering van hun eigenlijke werkzaamheden. De onvoorspelbaarheid van de binnenkomende aangiften en het steeds wisselen tussen het eigen werk en het opnemen van een aangifte werkt verstorend en geeft een beleving van hoge werkdruk. In de praktijk gaat het uiteraard ook nog eens ten koste van het goed en eenduidig opnemen van een aangifte.

Conclusies

- *De intake van informatie, meldingen en aangiften vindt op het niveau van het eiland plaats. Het is gewenst dit zo te laten.*
- *Burgers die aangifte willen doen hebben vaak te maken met lange wachttijden.*
- *Hoewel er geen valide bedrijfsinformatie beschikbaar is over huidige aard en omvang van de intake aan de bureaus, is er op Curaçao beslist voordeel te halen uit het beperken van het aantal bureaus waar intake wordt verricht. Daarnaast kunnen van bureaus waar intake plaatsvindt de openingstijden voor het publiek worden beperkt.*
- *De kwaliteit van de intake van informatie, meldingen en aangiften kan worden verhoogd door hiervoor speciaal opgeleide burgers (niet executieve medewerkers) in te zetten. De kosten hiervan zullen lager zijn. Bovendien heeft de intake door burgerpersoneel als voordeel, dat alle informatie, meldingen en aangiften worden opgenomen en geregistreerd (en niet worden weggepraat o.i.d.). Samenwerking tussen de korpsen is gewenst op het gebied van protocollering (o.a. eenduidige invoer in Actpol), gegevensbeheer en opleiding.*

Noodhulp

Vanuit alle (wijk)bureaus rijden 24 uur per dag speciale noodhulpeenheden. Dit leidt tot een onnodig groot aantal beschikbare eenheden en een lage werkdruk per noodhulpeenheid. Deze eenheden werken reactief meldingen af. De eenheden worden niet belast met proactieve of

handhavingswerkzaamheden. De generale taakstelling heeft tot gevolg, dat er door diezelfde noodhulpeenheden ook eenvoudige recherchezaken worden gedaan en aangehouden arrestanten (6 uurzaken) worden afgehandeld. De kwaliteit van dit researchewerk is (mede daardoor) onder de maat.

Er is geen zicht op de behandeling en afhandeling van meldingen. Het komt regelmatig voor, dat ontvangen meldingen niet worden behandeld en dat behandelde meldingen niet worden vastgelegd. De meldkamer stelt geen prioriteiten en geeft geen sturing aan het proces van de noodhulp of de uitvoering van de taak op straat. De noodhulp wordt belast met oneigenlijke taken als het vervoeren en bewaken van arrestanten, dat zou zoveel mogelijk voorkomen moeten worden.

De meldkamers van Curaçao en Bonaire ontwikkelen zich tot een meldkamer die ook voor andere hulpverleningsdiensten werkt.

De beschikbaarheid van het aantal noodhulpeenheden wordt nog vergroot omdat medewerkers van de wijkbureaus, die veelal per auto surveilleren ook voor de meldkamer inzetbaar zijn. De opdrachten van de meldkamer gaan in Curaçao boven de opdrachten van een bureauchef. In de praktijk gaan deze eenheden dan ook feitelijk als (nog meer!) extra noodhulpeenheden functioneren. Er wordt nauwelijks proactief gewerkt. Het wijkgerichte politiewerk komt mede hierdoor absoluut niet van de grond.

Conclusies

- *Het is evident dat op Curaçao voordeel te halen is uit het beperken van het aantal bureaus van waaruit noodhulpeenheden rijden. Het aantal benodigde c.q. aangewezen eenheden kan sterk verminderd worden.*
- *De monitoring van en sturing op het noodhulpproces door de meldkamer (24 uur per dag) dient sterk verbeterd te worden.*
- *Noodhulpeenheden moeten zo min mogelijk worden ingezet voor oneigenlijke taken. De afhandeling van arrestanten moet in principe door de recherche of eventueel het wijkteam gebeuren.*
- *De ontwikkeling naar een meldkamer die ook werkt voor andere hulpverleningsdiensten is positief.*

Wijkpolitie

De invoering van wijkgericht werken is nog niet ter hand genomen, bevindt zich nog in de planfase of is op sommige plaatsen zelfs gestaakt. De rol en meerwaarde die de wijkpolitie heeft of kan hebben in de totale politiezorg, is voor de korpsen niet duidelijk. Alleen Bonaire heeft stappen naar wijkgericht werken gezet door de aanstelling van buurtagenten.

Voor KPC geldt dat er een groot aantal wijkteams is, waarvan medewerkers onderbezetting voelen en eigenlijk geen idee hebben wat er van hen verwacht wordt of verwacht zou kunnen worden.

Er is nauwelijks sprake van ketensamenwerking. Veel kwalitatief en kwantitatief onderbezette (hulpverlenings)instellingen en samenwerkingspartners zijn niet op eilandelijk niveau georganiseerd. Op Bonaire is recent een begin gemaakt met justitieel casusoverleg in samenwerking met het bureau slachtofferzorg.

Conclusies

- *De ontwikkeling van wijkgericht werken door wijkteams komt niet van de grond. De randvoorwaarden hiervoor, zoals formatie, visie, inzicht, werkafspraken (intern en met partners en bestuur) ontbreken.*
Specifiek voor KPC geldt dat het aantal van acht wijkbureaus, gezien de omvang van het eiland en het aantal inwoners, sterk moet worden verminderd. Het korps heeft dit inmiddels ook onderkend en neemt zich voor om het aantal tot vijf terug te brengen. Echter, een verdere teruggang is op basis van werkdruk en efficiency zeker mogelijk en verdient daarom sterk de voorkeur.
- *Voorlopig kan wijkgericht werken, als eerste stap richting wijkpolitie, op alle eilanden gestalte krijgen door de aanstelling van buurtagenten. In vervolg op deze stap, kan in een groeimodel, uiteindelijk toegewerkt worden naar een volwaardige wijkpolitie.*

Operationele ondersteuning van de basispolitiezorg

De werkgroep stelt voor om bij de beoordeling van het schaalniveau waarop de ondersteuning van de basispolitiezorg het best kan worden georganiseerd, de volgende criteria te hanteren: wat is de inzetfrequentie van ondersteunende eenheden, welke capaciteit is daarmee gemoeid, wat is de vereiste interventiesnelheid, welk niveau aan expertise is vereist en kunnen alle randvoorwaarden voor de organisatie en uitvoering van die functionaliteit tegen aanvaardbare kosten worden uitgevoerd?

Achtereenvolgens wordt in dit document ingegaan op de inzet van politie surveillancehonden, luchtsteun en de mobiele eenheid.

Sint Maarten en Curaçao beschikken over politie surveillancehonden die voornamelijk op het eigen eiland worden ingezet en incidenteel op een ander eiland. Daaromtrent bestaan afspraken.

Er is binnen de korpsen geen operationele behoefte aan "eigen" luchtsteun. Curaçao maakt beperkt gebruik van particuliere luchtsteun. De helikopter staat een aantal afgesproken uren ter beschikking van de politie en wordt incidenteel ingezet. Sint Maarten huurt particuliere luchtsteun in, enerzijds ten behoeve van vervoer naar Saba en Sint Eustatius en anderzijds ten behoeve van operationele werkzaamheden ("search and rescue"). De helikopter staat 24-uur per dag geheel ter beschikking van de politie en wordt intensief ingezet. Een koste-baten afweging is niet aangetroffen.

Geen van de korpsen beschikt over een mobiele eenheid. Er is wel een operationele wens om ten behoeve van grootschalige demonstraties, zoekacties, rampen en openbare ordehandhaving een peloton mobiele eenheid ter beschikking te krijgen. Voor grootschalig optreden worden nu reguliere politiemedewerkers en vrijwilligers ingezet. De rol van de CPD (coördinatie, kostenverdeling en beheer) is marginaal.

Geen van de korpsen is in staat om zelfstandig een peloton ME met voldoende kwaliteit op de been te brengen. Ook heeft geen van de korpsen voldoende inzetfrequentie voor een peloton ME.

Conclusies

- *De organisatie van de inzet van politie surveillancehonden heeft op dit moment geen wijziging.*
- *De organisatie van luchtsteun heeft in afwachting van nader onderzoek eveneens geen wijziging. Op deze dure voorziening zijn waarschijnlijk wel besparingen mogelijk. Een onderzoek naar (kostenbesparende) alternatieven moet hier duidelijkheid in bieden.*
- *De organisatie van een kwalitatief goed functionerend peloton ME, zou als onderdeel van de gemeenschappelijke voorziening kunnen worden georganiseerd. De ME-ers werken dan in de normale dienstuitvoering op de eilanden en worden in geval van training en inzet samengebracht. In het geheel van wat er allemaal georganiseerd en verbeterd moet worden zijn er ons inziens echter zaken met een hogere prioriteit.*

Algemene conclusies over het totaal van de basispolitiezorg

De eilanden en de organisatie en ontwikkeling van de politie op de eilanden zijn te divers om één oordeel en één blauwdruk voor de organisatie van de basispolitiezorg neer te leggen. Rode draden zijn wel dat de huidige concepten te sterk gericht zijn op te een ver doorgevoerde generale taakstelling en op een te geringe functiedifferentiatie. Verder is men vooral reactief bezig met werk dat op de politie afkomt.

Aldus ontstaat een organisatie waarin medewerkers hun werk doen vanuit een reactieve basishouding en waarbij er weinig wordt gepland omdat planningen toch weer worden verstoord. Het beeld is rommelig, omdat medewerkers het ene moment een aangifte op moeten nemen, het andere moment een arrestant voor een kleine recherchezaak moeten behandelen, vervolgens weer snel een melding moeten gaan rijden, om daarna weer een arrestant te vervoeren. Bij leiding en medewerkers geeft dit de beleving van 'drukte', weinig overzicht en van alles een beetje doen. Ontwikkeling van expertise op een bepaald type werk komt moeilijk van de grond, wat de kwaliteit van het werk niet ten goede komt.

Door verschillende samenhangende typen werk logischer bij elkaar te organiseren (in werkprocessen) en leiding en medewerkers (meer dan nu) aan die werkprocessen te koppelen, ontstaat meer rust in

het politiewerk. Daardoor kan en zal de kwaliteit van het uitgevoerde werk groeien en ontstaat ruimte voor proactief wijkgericht politiewerk in de vorm van toezicht, controle, (orde)handhaving, criminaliteitsbestrijding en preventie.

Hieronder wordt richtinggevend en niet limitatief benoemd wat er aan organisatieverandering nodig is om het politiewerk meer proactief te kunnen doen.

- *Het is noodzakelijk dat de intake wordt geprofessionaliseerd, door deze te concentreren op beperkte tijden en plaatsen en hiervoor speciaal opgeleide medewerkers in te zetten.*
- *Het is ook noodzakelijk dat er slechts vanuit een beperkt aantal wijkbureaus wordt gewerkt (KPC).*
- *Verder is het van groot belang dat het aantal beschikbare noodhulpeenheden zoveel mogelijk wordt beperkt en dat de noodhulp niet apart wordt georganiseerd, maar dat de noodhulp eenheden worden bemand door (een beperkt aantal) aangewezen medewerkers van de basispolitie.*
- *Er is efficiency- en kwaliteitsverbetering te realiseren door noodhulpeenheden met een hoge meldingenfrequentie 'tussendoor' ook voor wijkgericht werken in te zetten.*
- *De wijkpolitie zal daadwerkelijk de handhavingstaken moeten gaan uitvoeren (bekeuringen uitschrijven, alcoholcontroles uitvoeren, controles op overlast houden etc.).*
- *Het is zeer zinvol de behandeling van arrestanten en beperkte recherchezaken in de basispolitie te heroverwegen (zie ook opsporing). Overwogen kan worden om ook de afhandeling van zgn. '6-uurszaken' binnen de recherche te organiseren.*
- *De hierdoor vrijkomende medewerkers kunnen vervolgens worden ingezet voor wijkgericht werken. Daarbij is het wel van belang dat er daadwerkelijke sturing plaatsvindt om de vrijgekomen capaciteit zinvol te benutten.*
- *Als eerste stap zou op alle eilanden een dekkend netwerk van buurtagenten aangesteld moeten worden. Het is wel van belang dat deze eerste stap snel gevolgd wordt door de inrichting van complete wijkpolitieteams, waarin de buurtagenten als spil fungeren.*

Opsporing

De opsporing binnen het KPC, KPB en KPSSS is gedateerd. Op veel plekken beschikt de rechercheleiding over onvoldoende kwaliteit. Ook bij de medewerkers is vaak sprake van onvoldoende kwaliteit om recherchezaken goed te kunnen afhandelen. Moderne opsporingsmethoden en technieken worden nauwelijks toegepast. Dit geldt nog sterker voor de recherche die is ondergebracht in de wijkteams.

Er is sprake van een onvoldoende eenduidige en bovendien verouderde werkwijze binnen het proces opsporing. Producten, zoals aangiften, processen-verbaal, verklaringen of dossiers worden vaak niet eenduidig opgemaakt en lang niet altijd goed geregistreerd (al dan niet in een toegankelijke database).

Ondanks het ontoereikende kwaliteitsniveau en de gebrekkige aansturing werken vele medewerkers van recherche afdelingen hard en gemotiveerd. Hierdoor worden er toch nog behoorlijk veel zaken aangepakt en opgelost

Er is onvoldoende sturing op en prioritering van het werkaanbod door de rechercheleiding en het Openbaar Ministerie (OM). Ook de sturing op de inhoud van de feitelijke onderzoeken door leidinggevend van de recherche laat vaak te wensen over. Hierdoor komt het OM te vaak op de stoel te zitten van de recherchechef. Het OM stuurt dus niet **op** zaken maar noodgedwongen wel te sterk **in** zaken (uitzondering is Bonaire). Ogenscheinlijk worden alle opsporingszaken direct in behandeling genomen. Onduidelijk is echter wanneer deze en of deze überhaupt ooit worden afgehandeld. Filtering en prioritering in afhandeling van zaken vindt alleen plaats op het niveau van de individuele medewerker die de zaak in behandeling heeft. Hij doet dat vaak impliciet en 'verborgen'. In behandeling genomen zaken worden aldus vaak niet, niet tijdig of pas na rappelleren door het OM afgemaakt. De leiding speelt in dit proces nauwelijks een rol. Er worden geen procesondersteunende instrumenten als casescreeening, voortgangsbewaking en capaciteitsmanagement toegepast. Hierdoor ontbreekt het aan afstemming en er is geen zicht op elkaars werkwijze en werkvoorraad. Samenwerking komt hierdoor moeizaam van de grond.

Er is nauwelijks zicht op het actuele criminaliteitsbeeld. Trends in criminaliteit worden onvoldoende onderkend. Informatie is nauwelijks voorhanden en voorzover deze wel beschikbaar is, wordt deze

onvoldoende gedeeld. Er is daardoor ook onvoldoende zicht op vraagstukken als stelselmatige daders, veel voorkomende modus operandi en criminele samenwerkingsvormen.

De opsporing wordt onvoldoende ondersteund door automatisering. De automatisering die er wel is (Actpol) wordt onvoldoende en vaak niet goed gebruikt.

De tactische rechercheafdelingen van de korpsen hebben allemaal een betrekkelijk geringe capaciteit. Die capaciteit wordt voor een belangrijk deel opgedeeld door te kiezen voor afdelingsvorming rond geprioriteerde delicten zoals verkeerscriminaliteit. Dit leidt tot versnippering (veel kleine afdelingen van enkele personen) en daardoor inflexibiliteit, leegloop en overdruk alsmede een te lage span of control voor de leiding.

Binnen de basispolitie domineert de generale taakstelling. Dit heeft tot gevolg dat de '6 uurszaken' door de basispolitie worden afgehandeld (m.u.v. Sint Maarten). De kwaliteit van afhandeling is vaak onder de maat. De recherche heeft hier onvoldoende zicht op dan wel betrokkenheid bij de kwaliteitsborging.

Er ontbreekt een constructie om bij complexe delicten met een hoog afbreukrisico een kwalitatief hoogwaardig team op de been te kunnen brengen (vergelijkbaar met de TGO structuur in Nederland).

Intereilandelijk is er het Recherche Samenwerkings Team (RST). De taak van het RST is de intereilandelijke en zware criminaliteit aan te pakken. Het werkgebied is de Nederlandse Antillen en Aruba. Het RST is ontstaan als "bypass" naast de recherche onderdelen van de korpsen, omdat men twijfelde aan de integriteit en kwaliteit van de opsporing door het Korps Politie Nederlandse Antillen (KPNA). Het RST is in eerst instantie, op basis van gelijkwaardigheid, samengesteld uit Nederlandse én Antilliaanse rechercheurs. Inmiddels wordt het inhoudelijke recherchewerk grotendeels door Nederlandse rechercheurs uitgevoerd en verlenen Antilliaanse collega's "slechts" ondersteunende diensten. Deze scheefgroei is, zeker ook voor de langere termijn, onwenselijk.

De samenwerking tussen de korpsen en het RST is gebrekkig. Dit is zeker het geval op Curaçao. Het RST gedraagt zich in de ogen van de korpsen niet als partner en is er niet op gericht om in gezamenlijkheid de Antilliaanse recherche naar een hoger niveau te tillen. Er is soms zelfs sprake van competentiestrijd, voornamelijk op het gebied van drugszaken.

Er is vanuit het RST en de Nederlandse overheid onvoldoende vertrouwen in de kwaliteit en integriteit van de korpsen. Als de nood aan de man is, is de neiging sterk om oplossingen via een bypass buiten de korpsen om te organiseren. De korpsen moeten dan wel capaciteit leveren, maar worden soms maar partieel bij de echte inhoud betrokken en leren er onvoldoende van. Men kan niet 'groeien' doordat men te weinig ervaring in dit soort onderzoeken opbouwt. Ook de voor dit soort trajecten extra ter beschikking gestelde middelen blijven buiten het bereik van de korpsen. Naar onze mening moeten integriteitsproblemen worden aangepakt en niet genegeerd door "bypasses" te organiseren.

Het RST in zijn huidige vorm heeft op dit moment zeker bestaansrecht, maar zal toch veel meer de relatie met de korpsen moeten verbeteren en opener moeten zijn. Het KPC wil en moet ook (op termijn) op gelijkwaardige wijze met het RST kunnen samenwerken en ervaring en kennis opdoen.

Sinds enige tijd worden de rechercheurs door de korpsen geleverd per onderzoek en niet zoals voorheen per periode. Dit maakt de capaciteitsbelasting voor de korpsen beter inzichtelijk. Ook is het van belang dat de korpsen daarbij meer invloed hebben gekregen op de prioritering/onderzoekskeuze door het RST.

Op de langere termijn dient de functie van het RST te worden overgenomen door de korpsen in de vorm van een centrale voorziening op intereilandelijk niveau (een soort "Nationale" Recherche). Het kan niet zo zijn dat het RST voor altijd aanwezig moet blijven om (als bypass) alle zware en vertrouwelijke onderzoeken te doen. Alvorens de korpsen deze taak kunnen overnemen is uiteraard een langdurige investering in kwaliteit en integriteit vereist. Pas als de korpsen beschikken over voldoende gekwalificeerde medewerkers kan het RST afgebouwd worden.

Er is een positieve uitzondering op het gebied van de opsporing: het Atrakoteam (straatroof- en overvallenteam). Dit team is een voorbeeld van bovengenoemde bypass. Het is een groot team dat buiten het KPC is opgericht en beschikt over goede voorzieningen. De bemensing van het team wordt

verzorgd door de Koninklijke Marechaussee, het RST en KPC zelf. Begrijpelijkerwijs is er nu voor gekozen om het Atrakoteam structureel in te bedden binnen het KPC. Dat korps kan dan profiteren van de expertise die inmiddels in het team is opgebouwd. Men kan dan ook groeien in de aanpak van dit soort problematiek en dat is terecht, want de aanpak van overvallen en straatroven op het eiland hoort daar ook gewoon thuis. Echter, op het moment dat het Atrakoteam overgaat naar het KPC, trekken de overige opsporingspartners zich terug en dreigen de voorzieningen op het gebied van huisvesting en middelen te vervallen.

Het KPC heeft geen geld om dit op te vangen. Voorspelbaar is dat het Atrakoteam alleen al om deze redenen op een veel lager kwaliteitsniveau zal gaan acteren. Dit voorbeeld wordt zo uitgebreid behandeld omdat het Atrakoteam aantoont dat er wel modern en effectief kan worden opgespoord op de Antillen, maar dat bij de borging in de staande organisatie vaak de noodzakelijke randvoorwaarden ontbreken en daardoor het succes verloren gaat. Het risico is reëel dat vervolgens wordt geconcludeerd dat het KPC een dergelijk team niet zelfstandig kan organiseren. Ten onrechte, omdat het KPC ook niet in de gelegenheid wordt gesteld om het team onder dezelfde condities te laten functioneren.

Conclusies

- *De ontwikkeling van de opsporing staat al jaren vrijwel stil en is gedateerd. Stilstand betekent achteruitgang. De kwaliteit van de opsporing is over nagenoeg de gehele linie op onvoldoende niveau. De totale effectiviteit en efficiency van het opsporingsproces schieten fors te kort. Er is een gebrek aan actueel zicht op werkaanbod en aard en omvang van de criminaliteit. Dit alles leidt mede tot een beleving van hoge werkdruk.*
- *Op alle fronten binnen de opsporing dient schaalvergroting plaats te vinden:.*
 - *De aanpak van georganiseerde en intereilandelijke criminaliteit, die thans nog vooral de competentie van het RST is, dient op termijn door de opsporing van de Antilliaanse eilanden te worden overgenomen in de vorm van een gemeenschappelijke voorziening. Op weg daar naartoe kan de samenwerking met het RST worden geïntensiveerd, waarbij het RST zich steeds meer als partner zou kunnen opstellen en ook capaciteit gaat leveren aan teams die binnen de korpsen draaien. Voorwaarde daarvoor is dat barrières op het gebied van integriteit, vertrouwen en kwaliteit worden geslecht en dat ook voor de opsporing binnen de gemeenschappelijke voorziening voldoende middelen ter beschikking gesteld worden.*
 - *De tactische recherche van de eilanden dient zo min mogelijk in aparte afdelingen te zijn georganiseerd. Daardoor kan flexibeler op verschillende criminaliteitssoorten worden ingezet en kan schaalgrootte gerealiseerd worden. Wel dienen bepaalde expertises, zoals bijvoorbeeld ten behoeve van jeugd- en zedenzaken, voldoende te zijn geborgd. Verder is een randvoorwaarde dat processen worden ontwikkeld om te komen tot prioritering en sturing op basis van beleidsspeerpunten en adequate informatievoorziening. Te denken valt dan onder andere aan een weegploeg, sturingsoverleg en casescreening.*
 - *Specifiek voor KPC geldt dat de recherchefunctie op wijkteamniveau op een te klein schaalniveau georganiseerd is. Uit een oogpunt van kwaliteit en efficiency heeft het de voorkeur de afhandeling van misdrijven op minder plaatsen, mogelijk zelfs geheel centraal, te organiseren. Overwogen dient te worden om ook de '6-uurszaken' door de opsporing af te laten handelen. Er kan dan een 'afhandelstraat' voor incidentgerichte zaken worden georganiseerd, waar in hoog tempo en met kennis van zaken dossiers kunnen worden afgehandeld. In de basispolitiezorg ontstaat daarmee ruimte en rust om proactief met het gebiedsgerichte politiewerk aan de slag te gaan. De resterende capaciteit van opsporing kan voor afhandeling van aangiften met opsporingsindicaties en proactieve probleemgerichte opsporing worden ingezet.*
- *Start met resultaatgericht werken binnen de opsporing door per eiland afspraken te maken over het aantal aan te leveren verdachten op jaarbasis. Dit vormt een goede impuls voor de 'sense of urgency' voor kwantitatieve en kwalitatieve verbetering.*
- *Het Openbaar Ministerie dient nadrukkelijker betrokken te worden c.q. te zijn bij de versterking van de opsporing en naar de geëigende rol te groeien in de sturing van het opsporingsproces.*
- *Het is van belang, als start van de versterking van het opsporingsproces, leidinggevend en bij de recherche toe te rusten voor modern researchemanagement. Procesondersteunende instrumenten als bovengenoemd dienen te worden ingevoerd.*

- *Het is voorts van belang in een samenwerkingsconstructie een oproepbare recherche(project)organisatie in te richten voor de aanpak van complexe delicten met een forse impact op de samenleving (TGO-structuur). Dergelijke delicten vragen om een kwalitatief hoogwaardig team. De daarvoor vereiste kwaliteit op de verschillende rechedisciplines kan niet of nauwelijks op ad hoc basis per eiland worden georganiseerd. De inzetcriteria en de beslissingsbevoegdheid dienen helder geregeld te worden onder regie van het OM.*

Operationele ondersteuning opsporing

De arrestatieteams (AT) op de Antillen zijn georganiseerd binnen de korpsen van Curaçao en Sint Maarten en werken ook voor de andere eilanden. Op de overige eilanden is echter nauwelijks inzet. Deze kapitaalintensieve teams zijn operationeel, zonder dat ze structureel in de inrichting van het korps zijn ingebed en zonder dat de financiering van bijbehorende middelen en huisvesting voldoende is geregeld. In de huidige situatie kunnen de korpsen de AT's nauwelijks verantwoord operationeel houden terwijl op de eilanden frequente inzet van het AT wel noodzakelijk is. Voor het KPC geldt dat de sectie AT overbelast is en met te beperkte middelen werkt³.

Ook observatieteams (OT) zijn kapitaalintensief en kosten veel capaciteit, ook in geval van intereilandelijke samenwerking. Op dit moment is op Curaçao het observatieteam in een tijdelijke samenwerkingsconstructie ondergebracht bij het RST en wordt met incidenteel geld vanuit PVNA gefinancierd. Zowel de korpsen als het RST kunnen niet zelfstandig een OT organiseren. Het ontbreekt daarvoor aan middelen en capaciteit. De gezamenlijke korpschefs willen in de toekomst een OT inrichten voor de Nederlandse Antillen én Aruba en dit in een gemeenschappelijke voorziening onderbrengen. Curaçao wil daarnaast een eigen OT. Dit zijn dure wensen waarvan nog onhelder is of deze structureel kunnen worden gefinancierd en hoe groot de noodzaak daadwerkelijk is.

Overigens maakt de geografische afstand tussen de boven- en benedenwindse eilanden het werken met een gezamenlijk AT of OT vrijwel onmogelijk.

De Forensisch Technische Opsporing is deels een basisvoorziening en deels een hoogwaardig en smal specialisme. Beide invalshoeken vragen om een hoge mate van expertise en hoog uitrustingsniveau, hetgeen het kapitaalintensieve voorzieningen maakt. De middelen voor FTO zijn op dit moment verre van toereikend. Er is sprake van onvoldoende toerusting en gebrekkige huisvesting. Het zijn afdelingen met geringe capaciteit en daardoor kwetsbaar. Opleiding is duur, kan niet op de eilanden zelf plaatsvinden en duurt lang. In de huidige situatie worden de basisonderzoeken, vaak op een gebrekkige manier, lokaal uitgevoerd. De meer complexe onderzoeken vinden vaak niet plaats.

Technische opsporingsondersteuning wordt incidenteel gevraagd en is veelal gekoppeld aan de bestrijding van zware criminaliteit. De Technische Ondersteuning (TO) wordt op dit moment geleverd door het RST en is dus niet binnen de eigen korpsen georganiseerd. De kosten, vereiste expertise en lage inzetfrequentie maken dat dit ook niet zelfstandig per korps kan worden georganiseerd.

Digitale opsporing is nog nauwelijks ontwikkeld. De expertise en financiën ontbreken hiervoor. De schaalgrootte van de toekomstige korpsen brengt met zich mee dat expertise boven het basisniveau niet zelfstandig per korps georganiseerd kan worden.

Interceptie ten behoeve van opsporingsteams vindt veelvuldig plaats. De nieuwe interceptiefaciliteit, die is ondergebracht bij de eveneens nieuwe infodesk, heeft problemen met de (netwerk)protocollering en kan niet terugvallen op technische ondersteuning. Hervoor is een concrete hulpvraag aan Rotterdam Rijnmond gesteld. Er is sprake van enige competentiestrijd tussen de infodesk en het RST betreffende de organisatie en dienstverlening op het gebied van interceptie.

Financiële opsporing vormt nog geen integraal onderdeel van het opsporingsproces. Er is nauwelijks capaciteit voor gereserveerd, terwijl de gelegenheidsstructuur voor financiële criminaliteit op de eilanden volop aanwezig is. Als afzonderlijk project doet het HARM/BFO⁴ team op bescheiden schaal

³ Zie 0-meting Arrestatieteams door C. Knappe Politie Rotterdam-Rijnmond.

⁴ Hit And Run Money Laundering (HARM) en Bureau Financiële Onderzoeken (BFO)

wel onderzoeken en ondersteunt men onderzoeksteams. Dit heeft nog niet geleid tot een substantiële aanpak van financieel economische criminaliteit.

Er is sprake van een nijpend gebrek aan celcapaciteit. Er is om deze reden sprake van een selectief aanhoudings- en detentiebeleid. Het cellentekort is van negatieve invloed op de werkwijze en prestatie van de opsporing.

De meeste arrestantencomplexen verkeren in een zeer slechte staat van onderhoud met zeer onhygiënische toestanden. Er verblijven meerdere arrestanten in een cel waarbij de bezetting op sommige momenten niet acceptabel en humaan is. Jeugdigen en volwassenen worden niet in alle gevallen consequent gescheiden. Op Sint Maarten wordt momenteel bij de politie een nieuw cellencomplex gebouwd.

Arrestantenverzorging is van een bedenkelijk niveau. De arrestantenzorg is overwegend uitbesteed aan een particulier bedrijf (inhuur). De indruk bestaat dat er weliswaar voldoende arrestantenverzorger aanwezig zijn, doch dat deze zich in te beperkte mate met de daadwerkelijke verzorging van de arrestanten bezighouden. Zo worden arrestanten onnodig vaak niet gelucht. Ook bestaan er twijfels ten aanzien van de bejegening van arrestanten.

Conclusies

- *De operationele ondersteuning van opsporing is duur en vraagt hoogwaardige expertise. De korpsen hebben (terecht) een hoog ambitieniveau, maar de financiering en het op peil houden van de expertise en voorzieningen vormen een zeer groot probleem, gezien het beperkte schaalniveau van de korpsen. De meeste vormen van ondersteuning hebben daarom problemen op het gebied van continuïteit en zijn niet op het gewenste niveau t.a.v opleiding, expertise, huisvesting en middelen.*
- *Het professionaliseren van de opsporingsondersteuning moet echter hand in hand gaan met een verbetering van de basis rechercheprocessen. De korpsen moeten oppassen dat er tussen beide geen onbalans gaat ontstaan met een te eenzijdige focus op de ondersteunende voorzieningen.*
- *Voor KPC geldt dat met de huidige inzetfrequentie (werkaanbod) eigenlijk twee secties AT nodig zijn, om zowel vanuit het perspectief van bedrijfsmatigheid als vanuit personeelszorg verantwoord te kunnen werken. Er is thans één sectie operationeel. Het is verder van belang dat uitvoering wordt gegeven aan de aanbevelingen zoals geformuleerd in de 0-meting arrestatieteam van dhr C. Knape, uit maart 2007.*
- *De boven- en benedenwindse eilanden liggen op ruim 900 kilometer afstand van elkaar. De vraag is dan ook of het werkbaar is om een aantal vormen van opsporingsondersteuning in een gemeenschappelijke voorziening onder te brengen. Gezien de specifieke geografische context lijkt het onontkoombaar om een aantal zaken toch per eiland te organiseren, al dan niet in de vorm van dependances.*
- *Ook kan het leiden tot de afweging om opsporingsondersteuning op andere dan tot op heden gebruikelijke manieren te organiseren. Te denken valt bijvoorbeeld aan het toedelen van taakaccenten (zoals observatie) aan medewerkers van de tactische recherche, waarbij zij incidenteel als observatie-eenheid fungeren. Het is in deze fase nog te vroeg om voorstellen te doen op welk niveau, op welke wijze en bij welk organisatieonderdeel iedere vorm van operationele opsporingsondersteuning dient te worden georganiseerd. Het is van belang in goede dialoog met de Antilliaanse korpsen nader uit te werken welke vorm van organiseren de meeste toegevoegde waarde heeft.⁵*
- *Er dient met voorrang gewerkt te worden aan het tot stand brengen van een zodanige kwalitatieve en kwantitatieve celcapaciteit, dat selectieve aanhouding van verdachten en voortijdige heenzending van arrestanten en gedetineerden in beginsel niet meer voor kan komen.*

Informatiehuishouding

Van probleemgericht en informatiegestuurd werken is bij PKC, KPB en KPSSS nauwelijks sprake. Er is geen sprake van een systematisch systeem van briefing en debriefing van medewerkers. De

⁵ Overigens hebben de korpschefs over deze onderwerpen in januari 2007 wel basisafspraken gemaakt die verder niet zijn uitgewerkt. Het is mogelijk dat in de toekomst op basis van gehanteerde criteria danwel voortschrijdend inzicht afwijkende voorstellen worden geformuleerd.

informatiecyclus van het benoemen van de informatiebehoefte en het sturen op de informatievergaring, het verwerken, veredelen, produceren en verstrekken van informatie is niet structureel georganiseerd en daardoor slechts incidenteel waarneembaar. Opsporingsinformatie wordt niet procesbreed gebruikt en restinformatie wordt nauwelijks gegenereerd.

Actpol is weliswaar een uitstekende applicatie om informatie uit bedrijfsprocessen in vast te leggen, maar wordt nog onvoldoende gebruikt en ondersteunt daardoor nog onvoldoende alle bedrijfsprocessen. Op Bonaire wordt het net uitgerold terwijl het op Sint Maarten überhaupt nog niet in gebruik is.

Er is een gebrek aan valide managementinformatie over resultaten en activiteiten. Ook ontbreekt het aan objectiveerbare afspraken met het gezag (prestatieafspraken, aanrijtijden, streefnormen, etc.) en kan men richting gezag en publiek onvoldoende duidelijk maken welke prestaties men levert. Uiteraard kan men zich t.b.v. eigen legitimatie dus ook niet op gemaakte afspraken beroepen.

Informatiesystemen zijn onvoldoende beschikbaar. Applicaties zoals bijvoorbeeld een signaleringssysteem (OPS) of een geautomatiseerd herkenningssysteem (HKS) zijn niet beschikbaar of zijn onvoldoende bevragebaar (rijbewijsregister, kentekenregister en bevolkingsregister).

Misdaadanalyse is nauwelijks ontwikkeld. Op operationeel niveau is voor misdaadanalyse te beperkt kwaliteit en capaciteit aanwezig. Voor misdaadanalyse op tactisch en strategisch niveau is geen kennis aanwezig.

Het 'runnen' van informanten vindt breder plaats dan bij de Criminele Inlichtingen Dienst (CID). De CID is gefragmenteerd en heeft een (te) breed takenpakket:

- Oneigenlijke taken zijn het 'runnen' van de 'kliklijn' en het verstrekken van printgegevens.
- Op ieder eiland werken meerdere CID's. Zo zijn er op Curaçao CID's van KPC, RST, de KMar en de Kustwacht. Deze fragmentatie bemoeilijkt de informatiecoördinatie. De verschillende CID's maken wel gebruik van eenzelfde applicatie voor informatie-uitwisseling.
- Er is geen structurele samenwerking tussen de CID en de infodesk.
- De Landelijke Criminele Inlichtingen Dienst (LCID) registreert de informanten en de subjecten centraal. De LCID krijgt echter onvoldoende informatie aangeleverd. De meerwaarde van de informatiecoördinatie door de LCID wordt als onvoldoende ervaren.

Conclusies

- *De informatievoorziening is niet op orde, hetgeen de sturing van de korpsen alsmede het operationele politiewerk ernstig belemmert.*
- *Belangrijke kansen voor de verbetering van de informatievoorziening zijn de brede implementatie en gebruik van Actpol, alsmede de recent opgestarte infodesk.*
- *De infodesk dient een gemeenschappelijke voorziening te zijn met brede participatie van opsporingspartners. Op termijn dienen aan de infodesk op eilandelijk niveau informatieknooppunten te worden gekoppeld.*
- *Projectvoorbereiding dient dicht tegen de informatievoorziening te worden georganiseerd.*
- *Voor doorontwikkeling van het vak en een evenredige verdeling van capaciteit is het van belang dat misdaadanalisten vanuit de infodesk werken.*
- *De verbetering van de informatievoorziening vraagt om de invoering van een IGP concept⁶ (Informatie Gestuurde Politie). Een infodesk, centrale briefings, informatieanalyses en operationeel overleg zijn daarbinnen kritische succesfactoren voor het procesbreed delen van informatie.*
- *Het toegang krijgen tot de informatiesystemen van partners, zoals het rijbewijs- en kentekenregister en de bevolkingsadministratie, dient op eilandelijk niveau te worden georganiseerd.*
- *De informatiecyclus dient op gang te worden gebracht door:*
 - *Een bewustwordingstraject op het gebied van informatiebewustzijn en informatiegerichtheid.*
 - *Het dwingend en intensief gebruik door iedereen van Actpol.*
 - *Het informatie aanleveren door de infodesk aan gebruikers op diverse niveaus (waardoor medewerkers zien hoe bruikbaar de door hen zelf ingebrachte informatie is).*
 - *Het inrichten van sturingsoverleg*

⁶ Zie ook 0-meting IGP; E. de Vries en A. de Zwart; februari 2007.

- *Het aantal CID's dat op een eiland werkt dient zoveel mogelijk beperkt te worden.*
- *CID's dienen intensieve samenwerkingsafspraken te maken gericht op centraal informantenbeheer, elkaar toegang geven tot informatie, intereilandelijke informatiecoördinatie, informatieanalyse en inbrengen van en omgaan met restinformatie. T.a.v. centraal informantenbeheer en registratie van subjecten dient nader te worden gezien of dit ook in horizontale samenwerkingsverbanden kan worden georganiseerd of dat dit binnen een gemeenschappelijke voorziening moet worden ondergebracht.*

Bijlage 1B: Nadere analyse Bedrijfsvoeringsprocessen

Bij de reorganisatie van de politieorganisatie in 2000 is besloten dat de politie meer autonome verantwoordelijkheid (zelfbeheer) zou krijgen op het terrein van financiën, personeel en facilitair management. Geconstateerd kan worden dat de meeste aspecten van decentraal zelfbeheer niet zijn geïmplementeerd. Hierdoor is er geen sprake van integrale managementverantwoordelijkheid bij de korpsleidingen. Er bestaat een nauwe relatie tussen het zelfbeheer, de bedrijfsvoering en de slagvaardigheid van de politieorganisatie. Het niet doorvoeren van genoemd zelfbeheer is een van de oorzaken van de gebrekkige bedrijfsvoering. Er is een gebrek aan valide en betrouwbare managementinformatie waardoor sturing niet mogelijk is. De korpsen werken niet resultaatgericht en de leiding van de korpsen heeft de noodzaak van het beschikbaar hebben van managementinformatie kennelijk onvoldoende onderkend. Als gevolg hiervan is er geen (adequate) P&C cyclus.

Financiën

Door de centrale sturing vanuit het ministerie van Financiën hebben de korpsen geen of zeer beperkte financiële autonomie. Hierdoor is er geen sprake van zelfstandig financieel beleid bij de korpsen. Het takenpakket beperkt zich tot een basaal uitvoerend niveau (registratiefunctie). Door de centrale sturing is er veel bureaucratie.

Het totale politiebudget van de korpsen van de Nederlandse Antillen is niet structureel vastgesteld en kennelijk afhankelijk van de landsfinanciën en concurrerende aanvragen op het budget van het ministerie van Justitie.

Er is geen objectieve verdeelsystematiek van het voor de politie Nederlandse Antillen beschikbare budget over de korpsen en andere politieonderdelen.

Het toegekende (kader)budget aan het korps is veelal gebaseerd op het toegekende budget in het verleden. Dit is een puur cijfermatige toekenning. Er wordt onvoldoende rekening gehouden met nieuwe (goedgekeurde) beleidsvoornemens, reeds aangegane (eerder goedgekeurde) verplichtingen en in het verleden toegekende suppletiebedragen.

Door het korps gerealiseerde besparingen (bijvoorbeeld: minder personeel) worden door het ministerie vertaald in een lager budget. Hierdoor is er voor de korpsen geen prikkel om te komen tot doelmatigheid. Alle betalingen verlopen via het ministerie van Financiën. Vanwege liquiditeitstekorten moeten leveranciers soms maanden op hun geld wachten.

Er is onvoldoende financiële expertise en financieel bewustzijn binnen de korpsen. Sturing (budgetbewaking) en verantwoording vanuit financiële kaders is volstrekt onvoldoende. De korpsen stellen geen jaarrekening op.

Er is veelal geen vervangingschema van investeringen (bijvoorbeeld voertuigen of huisvesting).

Vervanging van investeringen wordt vaak uitgesteld tot er geld beschikbaar is, ook als uitstel duurder kan zijn dan directe vervanging, door extra onderhoud- en reparatiekosten.

De afweging inzake het al dan niet uitbesteden van niet specifieke politietaken (bijvoorbeeld garage en schoonmaak) vindt niet plaats op basis van een rationele kosten-batenanalyse.

Tekorten in de begroting worden veelal niet gedekt en er is (bijv. bij KPC) sprake van jaarlijks verder oplopende tekorten. In een aantal gevallen wordt in financiering voorzien middels externe tijdelijke geldbronnen (bijvoorbeeld PVNA, USONA). Deze tijdelijke gelden zijn bedoeld voor initiële kosten. De (toekomstige) structurele kosten dienen gedekt te worden uit de reguliere begroting. Dit gebeurt echter in onvoldoende mate.

De ontwerpbegroting 2008 van het ministerie van Financiën geeft een indicatie van het beschikbaar financieel kader, maar niet van de hoeveelheid geld die nodig is. Zo zijn verschillende onderdelen buiten de begroting om gefinancierd door andere (al dan niet tijdelijke) geldstromen. Ook zijn sommige posten door korpsen niet begroot omdat zij ervan uitgaan dat ze toch niet worden toegekend door het ministerie van Financiën. De begrotingen geven derhalve een onjuist en onvolledig beeld.

De door de korpsen gehanteerde "formele" formatie is niet betaalbaar. Daarbij is de status van die formatie onduidelijk. In de beleving van de korpsen is er echter sprake van een groot aantal

vacatures. Hoewel voor het invullen van die vacatures geen financiële ruimte beschikbaar is, gaan korpsen toch door met werving en aanstelling (Het KPC gaat daarin duidelijk het verst). De verhouding tussen de personele en materiële kosten (P/M verhouding) is bij de meeste begrotingen uit balans. Er gaat een te groot deel van het budget naar de personele kosten waardoor er te weinig geld overblijft voor de materiële voorzieningen als huisvesting, vervoer en ICT. Vervangingsinvesteringen blijven door de te hoge P/M verhouding nu vaak achterwege.

Onderdeel van de personele kosten vormt de uitbetaling van overwerk en diverse toelagen en onkostenvergoedingen. De uitbetaling van overwerk komt met gemiddeld 8% van het totale budget fors hoger uit dan de 1 à 2% in Nederland. De toekenning van toelagen en onkostenvergoedingen is in een aantal gevallen discutabel. Sturing op deze posten vindt onvoldoende plaats.

In een situatie van een gezonde bedrijfsvoering (juiste P/M verhouding) zijn met het huidige financiële kader (met name bij KPC) ongeveer 100 fte minder betaalbaar dan de 1.190 fte die nu een dienstbetrekking hebben bij KPNA en ook zijn begroot. In oktober 2007 was het budget voor het hele jaar 2007 van KPC reeds volledig uitgeput. Belangrijke oorzaak is de ongezonde P/M verhouding van 86/14.

Er is sprake van achterstallig onderhoud op het gebied van opleidingen, vervoermiddelen, huisvesting etc. Om te komen tot een gezonde nulsituatie is een (eenmalige) inhaalslag nodig.

Met het nu beschikbare budget kan doelmatiger en effectiever gewerkt worden. Besparingen zijn mogelijk door:

- Te werken met minder personeel en door een meer efficiënte inzet van het personeel.
- Een einde te maken aan de onwerkbaar rechtspositiecultuur. Terugdringen van het overwerk, toelagen en onkostenvergoedingen, beëindigen gebruik huurwoningen met beperkte eigen bijdrage etc.
- Sturing op de langdurig zieken, waardoor anderen minder onregelmatig hoeven te werken, overuren hoeven te maken etc.
- Terugdringen van het privé-gebruik van "spullen van de baas" (met name het privé-gebruik van dienstauto's is duur).
- Centrale inkoop van goederen (kwantumvoordeel, sterkere onderhandelingspositie etc.).
- Fleetmanagement (normering en standaardisering van het wagenpark, ideaalcomplex van voertuigen etc.).
- Huisvestingsbeleid (terugdringen van het aantal panden, structureel onderhoudsprogramma invoeren etc.).
- Outsourcing van oneigenlijke politietaken (schoonmaak, garage etc.)

Conclusies

- *De kern is dat er bij de korpsen op de Nederlandse Antillen geen sprake is van rationele, bedrijfseconomische afwegingen en keuzes en een goed financieel beheer (planning vooraf, bijsturing in geval van afwijkingen en verantwoording achteraf), maar slechts van een basale financiële administratie (vastlegging van feiten).*
- *Er is geen eenduidige relatie tussen de omvang van de formatie en de omvang van het budget. Ten opzichte van het budget zijn er bij de korpsen nu teveel mensen in dienst om structureel een goed niveau aan materiële middelen (huisvesting, vervoer etc.) te kunnen (blijven) handhaven. Er is een verkeerde P/M verhouding. Gezien het hoge relatieve aandeel van de personeelskosten op het totale budget is het in evenwicht brengen van de formatie en het budget de eerste stap om te komen tot een situatie van een structureel gezonde bedrijfsvoering.*
- *Om te komen tot deze situatie is eerst een (eenmalige) inhaalslag nodig om het achterstallig onderhoud op het gebied van opleidingen, huisvesting (o.a. cellencomplexen), vervoer etc. in te halen.*
- *Binnen het nu beschikbare budget is het mogelijk om doelmatiger en effectiever te werken.*
- *De besparingen op bijvoorbeeld overwerk en door centrale inkoop van goederen zijn mogelijk door meer sturing en managementaandacht, capaciteitsmanagement en door rationele, bedrijfseconomische afwegingen een belangrijkere rol te laten spelen bij de inrichting en bedrijfsvoering van het korps.*

- *Om te komen tot een grotere mate van resultaatverantwoordelijkheid en de bureaucratie te verminderen dienen de korpsen een meer autonome positie ten opzichte van de ministeries te krijgen. Dus: budgetten waar zij zelf over kunnen beschikken, een helder meerjarig financieel kader dat is gebaseerd op de formatie en beleidsprioriteiten, prikkels om te komen tot doelmatigheid etc.*
- *Het is van belang dat de noodzakelijke financiële expertise in een gemeenschappelijke voorziening wordt ondergebracht. Hierbij wordt o.a. gedacht aan het adviseren over strategische vraagstukken, de ontwikkeling van financiële instrumenten en het beheer en de inrichting van het financieel pakket.*
- *De gemeenschappelijke voorziening (beleidsontwikkeling en advisering) is "slechts" ondersteunend aan de korpsen. De korpsen blijven budgetverantwoordelijk.*

Facilitair

In de korpsen is nauwelijks sprake van een visie op het facilitaire onderdeel. Het is niet transparant waar men naar toe wil. Er zijn geen beleidsplannen aangetroffen of indicaties dat men werkt met meetbare prestatie-indicatoren. Er is geen sprake van een beleids- en beheerscyclus. Men werkt vooral reactief en hobbelt mee in de waan van de dag.

Inkoop, bestellingen en verwerving van goederen loopt via een bureaucratisch proces met formulieren, handtekeningen, stempels en bonnen waarbij veel papier heen en weer wordt geschoven tussen de korpsen, leveranciers en de regering voordat tot daadwerkelijke aanschaf kan worden overgegaan of door de regering tot betaling wordt overgegaan.

Er is geen sprake van gezamenlijke inkoop (shared services) tussen de korpsen op de eilanden of met andere diensten/partners waardoor (aanzienlijke) besparingen kunnen worden bereikt.

Ook is er geen in- en outsourcingstrategie. Er is niet nagedacht over de vraag of korpsen bepaalde taken zelf moeten uitvoeren, moeten uitbesteden of in samenwerking met andere diensten moeten inrichten (het gaat dan bijvoorbeeld om schoonmaak en garage). Deze diensten worden uitgevoerd door eigen medewerkers in loondienst, waarbij in de schoonmaak sprake is van beperkte werkbelasting en omvangrijk verzuim.

In de korpsen zijn nauwelijks gesystematiseerde procesbeschrijvingen aangetroffen over de werkwijze, bevoegdheden, verantwoordelijkheden en mandatering.

Er wordt in de korpsen nauwelijks managementinformatie bijgehouden, anders dan globale overzichten met betrekking tot aantallen. Er wordt nauwelijks iets geregistreerd en men heeft slechts beperkt zicht op wat er in het bedrijf gebeurt ten aanzien van voorraad en gebruik van spullen die eigendom van het korps zijn.

Fleetmanagement

Men past geen systeem van fleetmanagement toe ten behoeve van een systematisch beheer van voertuigen, inclusief de aankoop en afschrijving van voertuigen. Een groot gedeelte van het wagenpark verkeert in een slechte staat van onderhoud. Het aantal voertuigen is opvallend hoog en dient kritisch te worden beoordeeld. Er lijkt thans sprake van te veel voertuigen en inefficiënt gebruik c.q. toewijzing. Honoreren van een actuele aanvraag van een aantal voertuigen op Sint Maarten zou leiden tot een verhouding van 1:2 (één auto op 2 medewerkers). Er zijn voorts verschillende constructies aangetroffen met betrekking tot de (te dure) aanschaf, het onderhoud en reparaties van voertuigen. Sommige voertuigen zijn gesponsord door particuliere organisaties. Het in stand houden van een eigen garage voor reparaties van politievoertuigen is een te dure voorziening.

Vastgoed

Politiegebouwen zijn geen eigendom van de korpsen. Men huurt om niet (eigendom regering) of betaald (veel) huur. De staat van de gebouwen en het onderhoud per korps zijn verschillend.

Onderhoud van de gebouwen moet door de korpsen zelf worden geregeld. Overzichten van de kwaliteit van gebouwen is zeer beperkt aanwezig. Er zijn in de korpsen geen structurele beheer- en onderhoudsprogramma's aangetroffen voor binnen- en buitenonderhoud.

De in de begroting vastgestelde budgetten zijn verre van toereikend om tot een gedegen aanpak van het onderhoud te komen. Er is geen overzicht van kostenbeheer, vervangingsinvesteringen en exploitatiekosten.

Met incidenteel geld van PVNA is de afgelopen tijd op diverse plaatsen geïnvesteerd in onderhoud en is de staat van de gebouwen verbeterd.

Ten aanzien van de gebouwen is er zeer beperkt sprake van een securitybeleid in de vorm van autorisaties en fysieke- en technische beveiliging. Er is onvoldoende (financieel) inzicht in de interne organisatie zoals voorraadbeheer en privégebruik van de spullen van het korps.

ICT

Bij ICT ontbreekt het in de korpsen aan een integrale visie. Er is niet gebleken in de korpsen van een informatiseringsbeleidsplan. Er is sprake van een lappendeken waarbij allerlei ad-hoc initiatieven worden genomen. Compliment verdient de recente invoering van Actpol als bedrijfsprocessensysteem. Dit systeem kan in de toekomst met meerdere modules en programma's worden uitgebreid.

Actpol is echter nog niet volledig geïmplementeerd op alle eilanden. Curaçao is het verst en op Bonaire is men bezig met implementatie en opleidingen. Op de Bovenwindse eilanden zijn nog nauwelijks ontwikkelingen met betrekking tot de implementatie. Het leeft daar in het geheel nog niet.

Automatisering zou ondersteunend moeten zijn aan de werkprocessen. Het is noodzakelijk dat medewerkers Actpol ook gaan gebruiken. Er is echter nog geen cultuur van gebruik van automatisering en de invoering van Actpol vraagt dan ook om veel meer dan het uitsluitend aansluiten van werkstations op de applicatie. Hierin is nog een lange weg te gaan.

Er is op ICT-gebied sprake van een werkende maar zeer fragiele infrastructuur en men roeit met de riemen die men heeft. In de vorm van een neventaak zijn slechts enkele medewerkers met dit onderwerp bezig.

Het functioneel en applicatiebeheer draait nu nog op een aantal mensen, die werkzaam zijn bij KPC. Er is zowel binnen als vooral ook buiten Curaçao gebrek aan kennis, voorbereidings- en uitvoeringscapaciteit. Het beheer is onvoldoende georganiseerd.

Een (te) klein aantal medewerkers houdt zich bezig met ICT. Men heeft onvoldoende kennis van nieuwe ontwikkelingen en houdt zich vooral bezig met techniek, netwerk- en systeembeheer en nauwelijks met informatiemanagement. Het huidige informatiebeleid en informatieontwikkeling drijft op enkele enthousiaste mensen met goede bedoelingen.

Conclusies

- *Geconstateerd wordt dat de omvang van de korpsen van zodanige aard is dat het op een aantal facilitaire onderdelen, zowel in kwantitatief als kwalitatief opzicht, niet efficiënt en effectief is om de investeringen in mensen, middelen en kennis afzonderlijk per korps in te richten. Zo dient bijvoorbeeld een deel van het facilitaire inkoopproces ondergebracht te worden in een nieuwe gemeenschappelijke voorziening*
- *Er is bij veel onderwerpen sprake van "achterstallig onderhoud". De staat van onderhoud van een (groot) gedeelte van de gebouwen, cellencomplexen en voertuigen is zeer slecht. Arbeidsomstandigheden zijn slecht. Het meubilair is een "allegaartje", gedateerd en er is geen sprake van vervangingsschema's. De klachten over de huisvesting vormen een van de grootste ergernissen van het personeel. Er worden alleen maar "pleisters" geplakt. Er dienen onder voorwaarden middelen ter beschikking te worden gesteld om een inhaalslag te maken.*
- *Ten aanzien van de huisvesting dient de actie gericht te zijn op het aanleveren van een goede analyse en advies voor het duurzaam verbeteren van de huisvesting. Een en ander moet leiden tot functionele werkplekken voor medewerkers. Daarvoor is onder meer nodig: het inventariseren van het bestaande personeelsbestand op functieniveau, het vaststellen van "vlekkenplannen" (wie moet bij wie), het opbouwen van projectinformatie (kostenraming, bouwstroom, uitvoering), het opstellen van een systematisch onderhoudsplan en het opstellen van een vast programma van eisen.*
- *De automatiseringsgraad is nog onvoldoende. Het ontbreekt aan visie en competente medewerkers om nieuw beleid te implementeren. Er is onvoldoende kennis en er is alleen sprake van instandhouding en onderhoud. Er is nog onvoldoende sprake van toekomstig informatiebeleid. Er is sprake van een zeer beperkte en fragiele infrastructuur.*

- *De ontwikkeling van Actpol is zeer positief. Verdere integratie met andere informatiesystemen is wenselijk. Daarmee is echter nog geen sprake van een politieorganisatie waar automatisering een integraal onderdeel van de bedrijfsvoering uitmaakt. Het is zeer kwetsbaar georganiseerd en er zijn onvoldoende waarborgen naar de toekomst. In de nieuwe situatie dient men op het gebied van ICT te komen tot een gemeenschappelijke voorziening met een centrale beheerorganisatie.*

Personeel

Er is binnen de korpsen sprake van onvoldoende beleidsontwikkeling waardoor het personeelsbeleid in de korpsen niet integraal en gestructureerd is en dus inadequaat wordt uitgevoerd. Met andere woorden, het personeelsbeleid is volstrekt onder de maat. Het merendeel van de voorgeschreven uitvoeringsregelingen die voortvloeien uit de rechtspositieregeling, zijn niet actueel of niet gerealiseerd en geïmplementeerd. Ook het stelsel van functiebeschrijving met de daaraan gekoppelde functie- en opleidingseisen is sterk verouderd en sluit niet aan op de werkprocessen en voldoet daardoor niet meer als personeelsinstrument. Inhoudelijk corresponderen de functiebeschrijvingen vaak niet met de uitgevoerde werkzaamheden en de formele plaatsingen. Deze onevenwichtigheid en de onjuiste toepassing bij plaatsingen leidt tot veel rechtszaken, waar de medewerkers meestal in het gelijk worden gesteld. Een en ander leidt tot een verkeerde rechtspositiecultuur. Daarnaast ontbreken in de functiebeschrijvingen aspecten van goed leiderschap, gedrag, houding (integriteit) en te behalen resultaten. Daardoor is geen doelgerichte aansturing van medewerkers mogelijk.

Mede als gevolg van bovenstaande is een rechtspositiecultuur ontstaan, waarbij medewerkers veelvuldig plaatsing op hogere functies afdwingen via de rechter. Dit leidt tot plaatsing van medewerkers op leidinggevende functies, die niet voldoen aan de juiste opleidingseisen, functie-eisen en competenties. Met andere woorden: leidinggevend zonder (voldoende) leidinggevende capaciteiten. Er is in dit opzicht de laatste tijd sprake van een neerwaartse spiraal, die leidt tot grote problemen op het terrein van personeelsbeleid. Het leidt tot verlamming van de besluitvorming, omdat ieder besluit op het vlak van personeelszorg kan leiden tot rechtszaken. Medewerkers worden niet of nauwelijks aangesproken op disfunctioneren. Als dit al gebeurt, dan vindt nagenoeg geen dossiervorming plaats, waardoor rechtspositionele gevolgen niet kunnen worden toegepast. Vrijwel alle rechtszaken worden verloren, tenzij het gaat om een zaak waarbij een medewerker een ernstig misdrijf heeft gepleegd.

De opbouw van het feitelijke functiehuis is volledig uit balans. Dit wordt het meest duidelijk bij KPC waar mede als gevolg van de rechtszaken veel teveel leidinggevend op operationeel niveau in dienst zijn. De huidige span of control (leidinggevend ten opzichte van medewerkers) is 1:4,4. Dit is een zeer ongezonde opbouw qua organisatie-inrichting, maar kost ook teveel geld.

Het inzicht in formatie en bezetting ontbreekt volledig. Als gevolg hiervan kan er niet gestuurd worden op in-, door- en uitstroom. In het verlengde hiervan ontbreekt het ook aan een duidelijke vastgestelde formatieve sterkte. Binnen de korpsen worden formatieve sterktes gehanteerd op basis van historische besluitvorming die nooit geëffectueerd is. Dit leidt er toe dat er vacatures worden opengesteld waar geen budgettaire ruimte voor is (vooral bij het KPC).

De personeelsadministratie is niet op orde en er is geen personeelsinformatiesysteem t.b.v. planning, sturing en beheersing van het in-, door- en uitstroombeleid. De huidige systemen, voor zover aanwezig, zijn verouderd en kunnen de benodigde informatie niet leveren. Informatie registreren en bijhouden in dossiers gebeurt grotendeels handmatig. Van enig personeelsbeheer op niveau is dan ook geen sprake.

Er heerst derhalve grote onrust, onduidelijkheid en ontevredenheid bij het personeel over de gevolgen van de staatkundige verandering. Door de leiding wordt niet gecommuniceerd over wat hen te wachten staat.

Opleidingen

Er is een grote achterstand in opleiden voor zowel executief als administratief-technisch personeel. Veel medewerkers voldoen niet of nauwelijks aan de redelijkerwijs te stellen functie-eisen. Functiebeschrijvingen voorzien voorts niet in concrete opleidingseisen. Daarnaast is de basispolitieopleiding sterk verouderd. Het BPO opleidingssysteem dateert uit 1966 (BPO). Het management van het LPO (landelijk politieopleidingscentrum) geeft aan pas op langere

termijn naar moderner competentiegericht onderwijs over te willen/kunnen gaan. Belangrijke randvoorwaarden, zoals gedetailleerde kennis over competentiegericht onderwijs, ontbreken bij het LPO en de Korpsen. Ondersteuning vanuit de Nederlandse Politie Academie is feitelijk niet meer mogelijk, omdat de Academie niet meer over kennis van deze verouderde systemen beschikt.. Na de BPO volgde in Nederland de HPO (herziene politieopleiding) en het VGO (vraaggestuurd onderwijs) als voorlopers op het huidige competentiegerichte onderwijs (PO2002). Als er toch ondersteuning moet worden geboden, dan is dit maatwerk en daardoor kostbaar.

De opleidingsfaciliteiten aan de LPO voldoen absoluut niet aan de norm. Het ziet er vervallen en vies uit en er is grote weerstand tegen het internaatssysteem bij korpschefs en studenten. Het internaat kost naast de instandhoudingskosten tevens ca. 10 niet-onderwijsgerelateerde fte's. (keuken, schoonmaak, wasserij).

De schaal van het LPO is te klein om efficiënt te draaien en de docent/student verhouding ligt onder de 1:10. Soms zelfs 1:7. In Nederland ligt deze verhouding op 1:16.

De focus van het management van LPO ligt onvoldoende op de basispolitieopleiding en teveel op externe markten en nieuwe -niet opleidingsgerelateerde- producten zoals coördinatie HRM en Kwaliteitsmanagement coördinatie. De financiële relatie ligt rechtstreeks tussen het LPO en de minister, waardoor er dominantie is in opleidingsaanbod vanuit het LPO en er geen sprake is van een vraaggestuurde klant/leverancierrelatie met de korpsen. Er moet scherper op kwaliteit gestuurd worden.

De "sense of urgency" omtrent de geschetste problematiek is bij de directeur van het LPO niet of nauwelijks aanwezig!

Conclusies

- *De staat waarin het personeelsmanagement en personeelsbeleid verkeren is zorgwekkend. Er is op veel terreinen geen beleid. Wat wordt gedaan is op ad-hoc basis. De uitvoering laat te wensen over. De leidinggevenden en het overige personeel zitten "gevangen" in hun eigen rechtspositiecultuur. Die cultuur is overheersend en bepaalt in wezen het doen en (na)laten op het terrein van onder andere personeelszorg. Alle "ingrediënten" om te starten met een integraal en gestructureerd, laat staan een ontwikkelings- en competentiegericht personeelsbeleid, ontbreken. Er bestaat geen vastgestelde formatie en er is geen kwalitatief functiehuis. Functiebeschrijvingen zijn verouderd en dekken veelal de feitelijke functies niet. Met andere woorden, zelfs het "fundament" om het vereiste personeelsbeleid te ontwikkelen is niet aanwezig.*
- *De basispolitieopleiding is sterk verouderd en de opleidingsfaciliteiten voldoen absoluut niet aan de norm. Er is in alle korpsen sprake van grote achterstanden in opleiden van zowel executief als administratief personeel. Op alle vakgebieden voldoen medewerkers niet of nauwelijks aan de redelijkerwijs te stellen functie-eisen.*
- *De verbetering van het personeelsbeleid en de kwalitatieve verbetering van de P&O afdelingen heeft de hoogste prioriteit. Als de huidige situatie in stand blijft, betekent iedere vorm van doorontwikkeling 'zaaien op onvruchtbare grond'. Medewerkers zijn het kapitaal van de politieorganisatie. Veelal wordt gesproken over doorontwikkeling, maar rechtspositioneel is er sprake van een reorganisatie. KPNA moet met een goed fundament de omslag maken, anders komt er een herhaling van de reorganisatie van 2000.*
- *Het is noodzakelijk dat er een inhaalslag in opleidingen komt om de zittende medewerkers op acceptabel kennis- en functioneringsniveau te brengen. Hierbij is het van belang dat eerst de HRM-instrumenten met de daarbij behorende regelgeving worden ontwikkeld. Zonder een goed personeelsbeleid met bijbehorende HRM-instrumenten (+ regelgeving) heeft opleiden geen zin.*
- *Daarnaast is het nodig dat er een nieuw onderwijsstelsel en nieuw onderwijsinstituut worden ingericht, dat competentiegericht, dual en contextgebonden is.*

In de nieuwe situatie is het nodig dat zowel HRM-beleid als Opleidingen gemeenschappelijk worden georganiseerd. Dit betekent dat er een nieuw onderwijsinstituut zal moeten worden opgericht dat onderdeel uitmaakt van een gemeenschappelijke voorziening. Binnen dezelfde gemeenschappelijke voorziening zal de ontwikkeling van (strategisch en tactisch) HRM-beleid georganiseerd moeten worden. De toekomstige korpsen zijn te klein om zelfstandig beleid te ontwikkelen en het is van groot belang om eenduidigheid in rechtspositie, competenties en functie-eisen te waarborgen. Dit is ook een

absolute randvoorwaarde voor effectieve samenwerking en bijstand tussen de toekomstige korpsen. Het college van Korpschefs heeft reeds eerder aangegeven dat HRM-beleid en Opleidingen in een intereilandelijke voorziening moeten worden ondergebracht.

Bijlage 2: Verschillen tussen korpsen

Om dit rapport toch enigszins op hoofdlijnen én leesbaar te houden, is er voor gekozen om de formulering te kiezen: dé Antilliaanse korpsen en dé Antilliaanse collega's. Het is echter van belang om te realiseren dat er belangrijke verschillen tussen korpsen bestaan. Dat betekent dat de vele kritische kanttekeningen die in dit rapport zijn opgenomen in een aantal gevallen wat minder of wat meer op een bepaald korps van toepassing zijn. Waar het ter verduidelijking noodzakelijk is om een korps expliciet te noemen wordt dit in het rapport uiteraard niet nagelaten. Om niet helemaal voorbij te gaan aan de complexiteit en diversiteit van de verschillende korpsen wordt hierna kort ingegaan op de belangrijkste verschillen.

Eerst willen wij echter wijzen op het taalprobleem. Het is duidelijk dat het Nederlands als voertaal snel terrein verliest. Op Curaçao en Bonaire wordt steeds meer het Papiamentu als voertaal gebruikt en wordt door steeds minder (jonge) mensen het Nederlands gesproken en beheerst. Op de bovenwindse eilanden doet hetzelfde fenomeen zich voor, maar dan met de Engelse taal. We hebben vastgesteld dat het politieonderwijs ook al deels in het Papiamentu en Engels wordt gegeven. Het lijkt ons noodzakelijk dat het ferme standpunt ingenomen wordt dat Nederlands de enige taal blijft die in de rechtshandhaving wordt geaccepteerd. Degenen die de Nederlandse taal onvoldoende beheersen dienen daarop te worden (bij)geschoold en geëxamineerd.

Korps Politie Curaçao

Inmiddels heeft Curaçao een begin gemaakt met wat men "de doorontwikkeling" noemt. Daarmee heeft het management de handschoen opgepakt en is aan de slag gegaan om het vertrouwen tussen leiding en uitvoering te herstellen en de organisatie in beweging te zetten.

Men streeft naar een dynamische, proces georiënteerde organisatie met wijkgerichte politiezorg, informatiegestuurde politie, efficiënte bedrijfsvoering, meer kwaliteit en een betere politieprestatie.

In de eerste fase is een summier bedrijfsplan gemaakt en een managementstatuut met gedragsregels. De executief ondersteunende dienst werd opgeheven, wat ook duidelijk maakte dat er nu echt wat ging gebeuren. De medewerkers mochten meedenken over quick wins en die zijn ook uitgevoerd. De werving is verbeterd en geobjectiveerd. Er werd een project discipline gestart, waarbij normafwijkend gedrag en onvoldoende presteren worden aangepakt. Daardoor voelen leidinggevendenden zich meer gesteund om slecht functioneren aan te pakken. Er is fors bezuinigd door overwerk en misbruik van toelages aan te pakken. De vakbonden steunen de ontwikkelingen.

In de tweede fase is het visiedocument KPC geschreven. De belangrijkste hierin benoemde projecten zijn: cultuur en leiderschap, HRM-beleid, middelen en processen. Op alle projecten is sprake van een begin van uitvoering.

De derde fase is in voorbereiding. Zodra een aantal nieuwe leidinggevende posities zijn bezet, zal een begin worden gemaakt met de invoering van wijkgerichte politiezorg en informatie gestuurde politie. Ook de inrichting van de personeelsdienst en personeelszorg zal hoge prioriteit krijgen.

Het korps heeft zijn eigenwaarde hervonden. De structuur in het korps is terug en besluitvorming vindt zoveel mogelijk plaats op basis van informatie. Het managementteam is trots op wat er al is gerealiseerd.

Al bij al kan worden gesteld dat het KPC, op onderdelen ondersteund door het twinningkorps Rotterdam-Rijnmond, een positieve ontwikkeling doormaakt.

Zoals aangegeven zijn de korpsleiding en het managementteam dus onderling beter gaan communiceren. Men ziet kans geleidelijk het vertrouwen van de organisatie en de medewerkers een beetje terug te winnen. Men werkt er aan om in het korps de bereidheid te laten ontstaan om de doorontwikkeling ook daadwerkelijk op te pakken.

Die weg is moeizaam. Uit onze gesprekken is gebleken dat grote delen van de organisatie nog niet of onvoldoende geïnformeerd zijn over het bestaan van de plannen.

Het KPC moet zich bij dit alles wel realiseren dat de ontwikkeling die men voor ogen heeft alleen succesvol kan zijn als men vooraf of parallel ook heel hard werkt aan allerlei basale, randvoorwaardelijke problematiek. Er moet op alle gebieden zó ontzettend veel gebeuren. KPC beschikt op de hogere middenkaderposities gelukkig over enkele jonge leidinggevendenden die potentieel in staat moeten worden geacht om de organisatie op termijn te leiden.

Financieel kent het KPC een dramatische situatie. In september jongstleden had men het volledige jaarbudget 2007 al verbruikt en de tekorten voor 2008 zijn evident.

Curaçao is de afgelopen jaren veiliger geworden. Vooral de ernstige geweldscriminaliteit is behoorlijk verminderd. KPC zal echter zeer gericht en fors moeten investeren om deze situatie te handhaven of bij voorkeur nog verder te verbeteren. Zeker nu het Atrako-team gefaseerd wordt ontbonden en KPC er alleen komt voor te staan.

Korps Politie Bonaire (KPB)

In het KPB is sprake van een aantal ontwikkelingen die onder meer zijn gebaseerd op het “dossier Pa Nos Futuro”. Hierin zijn noodzakelijke verbeteringen opgenomen, die mede voortvloeien uit het rapport “Evaluatieonderzoek Rechtshandhaving” van Mevr. S. Römer. De ontwikkelingen van KPB worden begeleid door het twinningkorps Midden-West-Brabant.

Als gerealiseerde verbeterpunten kunnen worden genoemd: de aanstelling van 5 barrio-regisseurs (buurtagenten), de opening van een bureau slachtofferhulp, de verbetering van bedrijfsprocessen, communicatie en rechtspositionele zaken, verbeteringen in de werkwijze van de TOHD, recherche, JZP en Bijzondere Wetten, de verbeterde werving en de opzet van een bureau Integriteit.

Gesteld kan worden dat het Korps Politie Bonaire (KPB) er op dit moment relatief het beste voor staat. Natuurlijk heeft dit ook te maken met de beperkte omvang van de bevolking, de problematiek en het korps zelf, maar dat laat onverlet dat men het in vergelijking met Curaçao (KPC) en Sint Maarten (KPSSS) relatief goed georganiseerd heeft. Het korps kent financieel minder problemen dan de andere korpsen, de kloof tussen leidinggevendenden en medewerkers is kleiner en men is zich daadwerkelijk en op een heel praktische manier (met hulp van het twinningkorps Midden-West-Brabant) aan het ontwikkelen. Het KPB heeft zich bijvoorbeeld niet eindeloos verdiept in de theorie achter het proces wijkpolitie en men heeft geen dikke rapporten geschreven over wijkgericht werken. Maar het KPB heeft, met hulp van het twinningkorps, een aantal medewerkers opgeleid tot barioregisseur waarna deze medewerkers in de praktijk aan de slag gegaan zijn.

Grootste bedreiging voor Bonaire vormt de snelle groei van het toerisme, het snel groeiende aantal vestigingen van (ook verkeerde) bedrijven en personen en wordt versterkt door het ontstaan van een, volgens insiders, niet altijd positieve bestuurscultuur. Sommige zeggen dat Bonaire over 3 tot 5 jaar in een situatie terecht zou kunnen komen, die vergelijkbaar is met Sint Maarten op dit moment.

Korps Politie Sint Maarten, Saba en Sint Eustatius

Het meeste zorgen maakt de Nederlandse kerngroep zich over de situatie bij het KPSSS en dan met name over de situatie op Sint Maarten. Het korps staat er bepaald niet goed voor en de problematiek waarmee de politie zich geconfronteerd ziet is enorm.

In 2006 zijn door het korps een SWOT-analyse en (een aanzet voor) een Verbeterplan gemaakt. Op zichzelf zien die er zelfkritisch en goed uit. Echter, er is nooit een vervolg c.q. uitvoering aan gegeven. Oorzaak daarvan is volgens KPSSS dat daarvoor door PVNA nooit deskundigen en middelen aan het korps beschikbaar zijn gesteld. Het is typerend dat de leiding van KPSSS de ontwikkeling van haar korps volledig van die externe hulp afhankelijk stelt.

Tussen KPSSS en het korps Rotterdam-Rijnmond (KRR) bestaat al een aantal jaren een twinningrelatie. De door KPSSS gestelde vraag en de door KRR geboden ondersteuning is echter nooit het niveau van hele praktische problematiek op deelonderwerpen overstegen.

De conclusies en aanbevelingen uit het WODC-rapport “Georganiseerde criminaliteit en rechtshandhaving op Sint Maarten” liegen er niet om.

Collega's van de politie Sint Maarten schatten in dat er net zoveel illegale als legale bewoners op Sint Maarten verblijven (ieder 40.000) en het is overduidelijk dat de economie op het eiland voor een belangrijk deel op de inzet van illegalen draait. Overigens worden volgens deskundigen de aantallen illegalen door de desbetreffende politiemensen te hoog ingeschat.

De geweldscriminaliteit neemt toe en corruptie is een duidelijk probleem. De eerder genoemde zelfevaluatie van KPSSS is minder kritisch en diepgaand dan die van KPC, het raakt wel de problemen, maar de ernst ervan wordt niet onderkend. Het korps op Sint Maarten staat er erg slecht voor en er wordt nauwelijks gestuurd op verbetering.

De criminaliteitsbestrijding op Sint Maarten is ver onder de maat.

Gevolgen BES-constructie voor de uitvoering van de politietaken

De politieke samenwerking op de bovenwindse eilanden is op dit moment vormgegeven vanuit Sint Maarten (KPSSS). Er bestaat bij ons grote twijfel over de praktische uitwerking van de uit de Slotverklaring voortvloeiende politieke samenwerking tussen Sint Eustatius en Saba met Bonaire. Er heeft tot op heden nog nauwelijks overleg plaatsgevonden tussen de politie op Saba, Sint Eustatius en Bonaire. De eilanden Saba en Sint Eustatius zijn zo klein dat van eigenstandige politiezorg geen sprake is. Er is op dit moment (roulerende) capaciteit vanaf een (moeder)eiland nodig en ook bij de iets grotere calamiteiten of misdrijven hebben beide eilanden ondersteuning nodig. Deze hulp moet relatief snel ter plaatse kunnen zijn.

Bonaire ligt op dusdanige afstand van Saba en Sint Eustatius, dat de samenwerking tussen deze eilanden voor wat betreft de politiezorg gecompliceerd, buitengewoon onpraktisch en erg duur zal zijn.

De detachering verloopt nu al moeizaam en dit zal vanuit Bonaire naar verwachting alleen nog maar moeilijker worden. Politiewerk in de zeer kleine gesloten gemeenschap vraagt meer "peacekeeping" dan handhaving. Geadviseerd wordt de voorgestelde samenwerking te heroverwegen en toch de verbinding met Sint Maarten aan te gaan.

Bijlage 3: (Keten)partners

De politie op de Antillen kent uiteraard vele samenwerkingspartners. Met een aantal partners is een gesprek gevoerd over de door hen noodzakelijke geachte verbetering in het functioneren van de politie. De bijdrage van het Openbaar Ministerie en de Dienstcommissie KPC worden hieronder sterk verkort weergegeven. De bijdragen van andere partners, zoals de Koninklijke Marechaussee, de Landsrecherche en het RST zijn niet afzonderlijk weergegeven. Uiteraard is met hun opmerkingen in het rapport wel rekening gehouden.

Aanvankelijk was ook het gesprek met de vakbonden in deze bijlage kort verwoord. Echter, de vakbonden bleken zich volstrekt niet in onze weergave van het gesprek te kunnen vinden, waarna besloten is deze weergave volledig te laten vervallen.

Het is van belang vooraf aan te geven dat in de onderstaande tekst de mening van de vertegenwoordigers van de betrokken organisaties is verwoord.

Openbaar Ministerie

- De bedrijfsvoering van de korpsen moet verbeteren. Men weet niet hoeveel zaken er zijn, wat de doorlooptijd is, waar zaken zich bevinden. Ook het financiële beheer en de personeelszorg is ongestructureerd en behoeft ernstig verbetering.
- De kwaliteit van het proces moet verbeteren. Doordat de kwaliteit van de rechercheurs en leidinggevendenden zo laag is moet het OM heel direct sturen en krijgt het OM feitelijk de rol van teamleiding. Er moet casescreeening komen en een weegploeg.
- Er worden nu allerlei recherche onderzoeken en projecten gestart maar er wordt niets afgemaakt. Het Atrako-team is een goede uitzondering, maar dat gaat verdwijnen. Ook de komst van de infodesk is een goede ontwikkeling.
- Het RST moet zich verder ontwikkelen en meer samenwerking met de korpsen zoeken. Er moet op termijn, in plaats van het RST een intereilandelijke voorziening komen voor de wat grotere en complexere recherche onderzoeken. Dat zou kunnen door rechercheurs van uit de korpsen aan het RST toe te voegen en dan langzaam maar zeker het RST te laten door ontwikkelen tot een Antilliaanse voorziening zodat uiteindelijk de Nederlanders uitgefaseerd kunnen worden.
- Er moeten prestatie-indicatoren komen, de keten moet versterkt worden en de kwaliteit moet substantieel verbeterd worden op alle niveaus (van hoog tot laag).
- Er moet eenduidigheid van rechtshandhaving (beleid, prioritering) zijn. Dus één PG. Er moet in lijn daarmee dus ook één Landsrecherche komen onder de PG.

Dienstcommissie KPC

- Het wordt zeer belangrijk gevonden dat er na de mislukte reorganisatie van 2000 nu toch een doorontwikkeling start. Het moet wel een succes worden. Een nieuwe mislukking zou dramatisch zijn. Er is meer vertrouwen in de Korpsleiding en het managementteam dan in het verleden. De interne communicatie is nog steeds een zwak punt. Medewerkers zijn niet geïnformeerd en betrokken.
- Op het vlak van personeelsbeleid en financieel beleid is er sprake van een dramatische situatie.
- Als het gaat om loopbaanmogelijkheden en rechtspositie weet het personeel niet waar het aan toe is. Systeem van functionerings- en beoordelingsgesprekken werkt niet. Gevolgde functionele opleidingen (door de dienst gefaciliteerd) geven geen zekerheid op bevordering. Er wordt opgeleid voor functies en niet voor (rang)niveaus. Nieuwe functiehuis en rechtspositieregeling moeten duidelijkheid brengen. Tot voor kort was er een zeer hoog ziekteverzuim (bij de Algemene Politiedienst 30%). Nu gaat het iets beter.
- Er is meer materieel budget nodig om medewerkers goed te kunnen uit- en toerusten.
- Dienstcommissie pleit voor afbouw RST. Er is sprake van een zeer moeizame verhouding en samenwerking tussen het RST en het korps, wat o.a. wordt veroorzaakt door de veel betere rechtspositie van lokale medewerkers in het RST dan in de korpsen.

Bijlage 4: Leden kerngroep en deelnemers conferentie

Programmaleiding

J.A.J.T. Vissers	Plv. Korpschef	Rotterdam-Rijnmond
M. Vis	Districtschef Zuid	Rotterdam-Rijnmond

Werkgroep Politieprocessen

M.M. Keizerwaard	Voormalig districtschef, nu TOR	Rotterdam-Rijnmond
A. Baris	Beleidsmedewerker	Rotterdam-Rijnmond
J.P.F. Verpaalen	Recherchechef	Midden West Brabant
A.D.M. Scheepbouwer	Plv. diensthoofd EXO	Rotterdam-Rijnmond
A. de Zwart	Plv. diensthoofd RIO	Rotterdam-Rijnmond
H. Jonkmans	Programmamanager	Politieacademie

Werkgroep Bedrijfsvoering (financiën, HRM, opleidingen en facilitair management)

E.M. de Vries	Diensthoofd Controlling	Rotterdam-Rijnmond
Th.J.M. Vollebregt	Hoofd FEZ	Rotterdam-Rijnmond
D. de Vries	Medewerker EZ	Rotterdam-Rijnmond
G. Laurens	Diensthoofd Facilitair Bedrijf	Rotterdam-Rijnmond
A. den Boer	Voormalig divisiechef bedrijfsvoering en control, nu FLO	

Ministeries

H. Mensen	Beleidscoördinator	Ministerie van BZK
R.C. Besemer	Beleidsmedewerker	Ministerie van Justitie

Deelnemerslijst driedaagse conferentie Curaçao december 2007

(naast de leden van de Nederlandse kerngroep en programmaleiding)

Diensten

Centrale Politie Dienst

Korps Politie Bonaire

Korps Politie Curaçao

Medewerkers

Ignacia, K.

Meulens, R.

Francisco, Prisco

Van der Straten, J.

Casseres, C.J.P.

Datema, R.

Ellis, R.

Haselhoef, C.

Martina, R.

Sambo, E.

Wernet, M.

Aljadidi, C.

Wild, Ivan

	Huggins, R.
	Timmer, J.
	Stein, D.
	Betrian, L.
	Schoop, A.
	Martis, M.
	Ilario, J.
	Aljadidi, S.
Korps Politie Saba	Victoria, W.
Korps Politie St. Eustatius	Look, H.
Korps Politie St. Maarten	Holiday, D.
	Doran, A.
	Hassel, T.
Landelijk Pol. Opl.Instituut	Doran, J.
	Ostiana, L.
	Romey, S.F.
PVNA	Haselhoef, T.
	Jong, N. de
	Parabirsing. H.
	Scharbaai, M.
	Verton, I.
Directie Justitiele Zaken	Snijders, G.
Landsrecherche	Macaay, S.