



Inspectieonderzoek: Doorlichting Landsrecherche Sint Maarten

**Inspectieonderzoek: Doorlichting Landsrecherche
Sint Maarten**

Opdrachtgever: Raad voor de rechtshandhaving

Maart 2021

Inhoudsopgave

Inhoudsopgave	3
Lijst met gebruikte afkortingen	5
1. Inleiding	10
1.1 Aanleiding en achtergrondinformatie	10
1.3 Centrale vraagstelling	12
1.4 Afbakening en reikwijdte	12
1.5 Toetsingskader	12
1.6 Methode van onderzoek	12
1.7 Leeswijzer	13
2. Wettelijk kader en beleid	14
2.1 Inleiding	14
2.2 Wettelijk kader	14
2.3 Beleid	18
3. Organisatie	22
3.1 Inleiding	22
3.2 Wettelijk kader	22
3.3 Beleid	24
4. Opsporingsproces	31
4.1 Inleiding	31
4.2 Taken en doelstellingen	31
4.3 Werkwijze	33
4.4 Sturing	41
5. Middelen: financieel, materieel, personeel	48
5.1 Inleiding	48
5.2 Financiële middelen	48
5.3 Materiële middelen	50
5.4 Personele middelen	53
	3

6. Samenwerking	60
6.1 Inleiding	60
6.2 Lokaal	61
6.3 Koninkrijk	63
7. Analyse, conclusie en aanbevelingen	65

Lijst met gebruikte afkortingen

BIZ	Bureau Interne Zaken
COZ	Coördinator Operationele Zaken
CRO	Coördinerend rechercheofficier
JVO	Justitiële Vierpartijen Overleg
KPSM	Korps Politie Sint Maarten
LSM	Landsrecherche Sint Maarten
LrC	Landsrecherche Curaçao
Minister	Minister van Justitie
Ministerie	Ministerie van Justitie
MOT	Meldpunt Ongebruikelijke Transacties
OM	Openbaar Ministerie Parket Sint Maarten
P-G	Procureur-Generaal
Raad	Raad voor de rechtshandhaving
RST	Recherche Samenwerkingsteam
TBO	Team Bestrijding Ondernijning
TCI	Team Criminele Inlichtingen
VC	Voortgangscommissie Sint Maarten

Voorwoord

De Landsrecherche Sint Maarten heeft een drietal belangrijke taken, te weten het verrichten van strafrechtelijke onderzoeken binnen het ambtelijk apparaat ten behoeve van het integer functioneren van dit apparaat en ten aanzien van bekleeders van een openbaar ambt; het instellen van onderzoeken van strafrechtelijke aard binnen het politieapparaat in opdracht van de minister en het openbaar ministerie, en tot slot het leveren van bijstand in opdracht van de P-G. In dit onderzoek – opgenomen in het jaarplan 2020 van de Raad - is gekeken in hoeverre de Landsrecherche in staat is om haar taken uit te voeren. Er is specifiek gekeken naar de volgende onderdelen; wet- en regelgeving, beleid, (financiële, personele en materiele) middelen, samenwerking en de resultaten.

Uit het onderzoek komt naar voren dat er bij de Landsrecherche te weinig is en wordt geïnvesteerd op alle voorgenoemde onderdelen. Ondanks de plannen voor de opbouw van de dienst is er tien jaar na de oprichting van een eigen Landsrecherche voor Sint Maarten nog steeds sprake van diverse serieuze knelpunten. De voornaamste doelstelling, een volwaardige dienst, is niet behaald. Op alle vlakken is het problematisch. Het ontbreekt aan beleid, beheer en sturing. De middelen van de LSM zijn niet adequaat om de doelstellingen te behalen; er is structureel tekort aan budget. Daarnaast is de onafhankelijkheid van de dienst niet voldoende gewaarborgd. Het is de Raad echter niet ontgaan dat desondanks de medewerkers van de dienst zich blijven inspannen om de organisatie niet alleen draaiend te houden maar ook resultaten te boeken.

De Raad hoopt dat de bevindingen en conclusies uit dit onderzoek een bijdrage kunnen leveren aan de benodigde ontwikkeling van de Landsrecherche en pleit er bij de daarvoor verantwoordelijkheden voor om voor de nodige investeringen te zorgen. De Raad heeft in het kader hiervan een zeventiental aanbevelingen gedaan.

Tot slot wil de Raad dank betuigen aan de Landsrecherche Sint Maarten, het Parket van de Procureur-Generaal, het Parket in eerste aanleg te Sint Maarten, het ministerie van Justitie en het Korps Politie Sint Maarten, voor de open en waardevolle gesprekken en voor hun bijdrage aan dit onderzoek.

DE RAAD VOOR DE RECHTSHANDHAVING

mr. L. Virginia, voorzitter,
mr. M.R. Clarinda,
mr. Th. P.L. Bot.

Samenvatting en aanbevelingen

Samenvatting

Inleiding

Dit inspectierapport betreft de uitvoering van de wettelijke taken van de Landsrecherche Sint Maarten. In dit onderzoek van de Raad – opgenomen in het jaarplan 2020 - staat de vraag centraal in hoeverre de Landsrecherche toegerust is om haar wettelijke taken uit te voeren. Het onderzoek richt zich daartoe op de juridische inbedding, de organisatiestructuur, (personeel en materiële) middelen, de samenwerking met andere instanties en de resultaten. De onderzoeksresultaten leiden tot zeventien aanbevelingen.

Algemene conclusie

Het antwoord op de vraag, in hoeverre de Landsrecherche toegerust is om haar wettelijke taken uit te voeren moet de Raad na dit onderzoek negatief formuleren. De LSM voldoet niet aan de meest essentiële randvoorwaarden (financieel, materieel en personele middelen) om te kunnen functioneren.

Wetgeving en beleid

Het wettelijke kader ten aanzien van de Landsrecherche is voor het overgrote deel up-to-date. Wel zijn er knelpunten voor wat betreft de rechtspositie van het personeel. Er is nog steeds geen geformaliseerd functieboek voor de Landsrecherche. Daarnaast zijn de toepasselijkheid van- en onduidelijkheden rondom twee bestaande rechtspositiebesluiten jarenlang knelpunten geweest maar recent lijken die te zijn opgelost.

De diverse plannen ten behoeve van de oprichting en doorontwikkeling van de LSM, het Inrichtingsplan met bijbehorend Implementatieplan en het Verbeterprogramma OM, hebben niet geleid tot het gewenste resultaat; te weten een volwaardig dienst. De plannen zijn om verschillende redenen niet of niet volledig uitgevoerd. De Landsrecherche dient ook jaarlijks een jaarplan- en verslag uit te brengen, maar heeft dat tot aan 2018 niet gedaan. In het jaarplan dat door de minister moet worden vastgesteld, is opgenomen wat er van de Landsrecherche kan worden verwacht voor wat betreft zijn wettelijke taken en welke middelen hiervoor nodig zijn. De Raad constateert dat het proces om te komen tot een eenduidige jaarplan voor verbetering vatbaar is. De communicatie tussen de stakeholders is niet optimaal. Hierdoor worden de gestelde doelstellingen vaak niet behaald.

Er is door de minister geen concreet beleid geformuleerd wat van de Landsrecherche wordt verwacht, met als gevolg een negatief effect op onder meer de uitvoering van de taken en samenwerking met stakeholders. Voor de organisatie betekent het bovenal dat onvoldoende gestuurd kan worden op prestaties en prioriteiten die idealiter door de Minister, de P-G en de LSM gezamenlijk, eensluidend en zo concreet mogelijk horen te worden geformuleerd en waarover verantwoording kan worden afgelegd.

Organisatie

De Raad constateert dat het OM in de afgelopen jaren de sturing ten aanzien van de opsporing door de Landsrecherche heeft willen intensiveren door middel van de Coördinatie Commissie Landsrecherche (CCLR) en de Aanwijzing taken en inzet Landsrecherche. Niettemin maakt de Raad zich zorgen. Het overleg door de CCLR vond een aantal maanden niet consequent plaats. Voorts is de communicatie tussen de LSM en het OM niet optimaal wat gevolgen heeft voor de onderzoeken die gedraaid worden.

Verder heeft de Raad het beeld dat de organisatie voor het doen van onderzoek naar integriteitsschendingen nog niet de positie binnen de rechtshandhaving heeft verworven die zij wenst. Hier ziet de Raad een taak voor de Minister evenals de P-G om (meer) werk te maken van de aansturing van de Landsrecherche. Er zijn op strategisch niveau diverse platforms hiervoor beschikbaar, onder andere het driehoeksoverleg, het beheersoverleg en het JVO.

In het kader van het beheer moet er volgens de Raad - zoals de Raad ook reeds in eerder onderzoek heeft aangegeven - meer geïnvesteerd worden in cruciale middelen zoals een

bedrijfsprocessensysteem en in het vergroten van de huidige kennis en capaciteit door middel van opleidingen en het werven van personeel.

De Aanwijzing is er om duidelijkheid te verschaffen over zaken waarmee de Landsrecherche is of kan worden belast en op welke wijze. De Raad merkt op dat er ondanks het bestaan van de Aanwijzing er verschillend wordt gedacht over het soort zaken dat de LSM zou moeten behandelen en meent dat door enerzijds beleid en anderzijds beter overleg tussen stakeholders, en communicatie en voorlichting door het OM, hier meer duidelijkheid in gebracht kan worden.

Middelen

De Landsrecherche kampt met budgettaire problemen. Volgens het ministerie is de financiële situatie van het Land een gegeven waardoor het budget van de LSM de afgelopen jaren vrijwel hetzelfde is gebleven. Als gevolg hiervan heeft de LSM niet de nodige materiele en personele investeringen kunnen doen, zoals investeringen in de voor de werkzaamheden benodigde middelen waaronder het wagenpark, materieel en benodigdheden in en om het gebouw. Verder blijkt het kwalitatief invullen van vacatures van essentieel belang voor het volwassen worden van de organisatie. Zo is de functie van hoofd nu wederom vacant wat gevolgen heeft voor de aansturing van onderzoeken. De voornoemde knelpunten zorgen bij medewerkers voor de nodige frustraties. Daarnaast ervaart het personeel knelpunten door het ontbreken van een geformaliseerde rechtspositie, onder meer met betrekking tot hun landsbesluiten, bevorderingen en remuneratie.

De Raad waardeert de aandacht die de organisatie terecht aan het thema integriteit schenkt. Die aandacht uit zich onder meer in het introduceren van een gedragscode voor personeel en het in kaart brengen van hun nevenactiviteiten. Verder is al het personeel in het bezit van een verklaring van geen bezwaar voor het kunnen uitoefenen van een vertrouwensfunctie.

Samenwerking

Uit het onderzoek blijkt dat de samenwerking met lokale ketenpartners zoals het KPSM en het MOT als goed wordt ervaren. Er zijn geen formele convenanten met deze organisaties. Er is sprake van beperkte samenwerking met overheidsdepartementen zoals de Belastingdienst en de Basisadministratie. De LSM werkt graag toe naar een hechtere samenwerking met deze diensten en zet graag stappen hiertoe. Het is de Raad gebleken, dat er op ministerieel niveau al jaren wordt gesproken over de wenselijkheid en haalbaarheid van het intensiveren van de samenwerking tussen de zusterdiensten binnen het Koninkrijk. Echter heeft dit nog niet tot concrete resultaten geleid. Gezien de kleinschaligheid van de landen vindt de Raad dit een gemis. De Raad constateert dat alle organisaties de noodzaak van samenwerking onderkennen, maar dat ze het erover eens zijn dat ze elkaar weinig te bieden hebben zolang de eigen beperkingen niet worden geadresseerd. De Raad is van mening dat de knelpunten die een intensievere samenwerking tussen de organisaties in de weg staan, zo snel mogelijk verholpen moeten worden.

De Raad constateert ook dat de Landsrecherche in relatief hoge mate afhankelijk is van de ondersteuning en de expertise van het RST. Hoewel dat op dit moment noodzakelijk is door het gebrek aan capaciteit en expertise en de samenwerking een goede zaak is zou het uitlenen van personeel door het RST geen langetermijnoplossing moeten zijn.

Resultaten

De Raad heeft tijdens het onderzoek vastgesteld dat gewenste resultaten vaker niet dan wel worden behaald. Er moet volgens de Raad tevoren bekeken worden welke voorzieningen er beschikbaar zijn en welke ambities in dat kader waar gemaakt kunnen worden. Hiervoor is synchronisatie nodig tussen het budget, de strafrechtelijke aanpak en de gewenste resultaten.

Aanbevelingen

De Raad deed al eerder zeven aanbevelingen specifiek gericht op de Landsrecherche in zijn rapporten 'Toepassing van geweld door en tegen de politie in Sint Maarten', 'Selectiviteit in het opsporings -en vervolgingsbeleid van het Openbaar Ministerie?' en 'Forensische Opsporing in Sint Maarten'. Zes van de zeven tot nu toe gedane aanbevelingen door de Raad zijn niet opgevolgd. De Raad beveelt de Minister daarom nogmaals aan, om structureel werk te maken van de doorontwikkeling van de Landsrecherche Sint Maarten. De Raad heeft in dit kader de reeds gedane aanbevelingen waar nodig herhaald en/of bijgesteld en heeft ook nieuwe aanbevelingen geformuleerd. Deze zijn hieronder opgenomen in tabel 1. De Raad kijkt uit naar de inhoudelijke resultaten van de inspanningen.

Alle aanbevelingen van de Raad zijn gericht aan de minister van Justitie.¹

Tabel 1: Aanbevelingen per organisatie

Aanbeveling
Aan de Minister van Justitie
1. Onderzoek in hoeverre het Landsbesluit Landsrecherche (nader) geüpdatet dient te worden.
2. Draag zorg voor een rechtspositieregeling voor de Landsrecherche.
3. Zorg dat de eerdere door de Raad gedane aanbeveling 'een algemeen politiek-bestuurlijk beleid ten aanzien van de Landsrecherche waarbij een behoorlijke taakuitvoering en een adequate infrastructuur voor een doeltreffend ondersteunend beheer in acht worden genomen' wordt opgevolgd.
4. Zorg overeenkomstig de eerdere door de Raad gedane aanbeveling voor een bedrijfsprocessensysteem voor de Landsrecherche.
5. Zorg overeenkomstig de eerder door de Raad gedane aanbeveling ervoor dat de Landsrecherche beschikt over uitleesapparatuur voor digitale gegevensdragers.
6. Formaliseer het functieboek van de LSM en stel de bijbehorende organisatiestructuur vast.
7. Zorg dat de Landsrecherche overeenkomstig het vastgestelde formatieplan op sterkte komt.
8. Zorg dat de jaarlijkse reservering op de begroting in overeenstemming is met de behoefte van de dienst op basis van het jaarplan.
9. Bevorder de samenwerking tussen de LSM en zusterdiensten mede door gebruik te (blijven) maken van de hiervoor beschikbare platforms, zoals het JVO.
Aan de Minister van Justitie ten aanzien van de Landsrecherche Sint Maarten
1. Zet het overeenkomstig de wet jaarlijks opstellen van een jaarplan voort en heb in de voorbereiding daarvan oog voor de betrokkenheid en input van het ministerie ten aanzien van beleid en budget en oog voor de betrokkenheid en input van het OM/P-G ten aanzien van de strafrechtelijke aanpak. Het voorgaande ter bevordering van het behalen van de doelstellingen.
2. Stel de benodigde werk- en procesbeschrijvingen op ten aanzien van alle afdelingen.
3. Stel op termijn een integriteitsbeeldanalyse op.
Aan de Minister van Justitie ten aanzien van het Parket P-G/OM
1. Voer een evaluatie uit van het verbeterplan Landsrecherche.
2. Zorg overeenkomstig de eerder gedane aanbeveling dat de landsrecherche (op termijn) in alle gevallen waarin de dienst volgens de wet bevoegd is wordt ingeschakeld.
3. Zorg voor een sterke(re) positionering van de Landsrecherche tijdens de daarvoor bestemde platforms, bijvoorbeeld het JVO.
4. Zorg voor continuïteit in de CCLR ten behoeve van de prioritering en sturing op zaken van de Landsrecherche.
5. Zorg op korte termijn voor voorlichting onder de stakeholders met betrekking tot de inhoud en toepassing van de Aanwijzing Landsrecherche.

1. Inleiding

1.1 Aanleiding en achtergrondinformatie

De Raad is belast met de algemene inspectie van de verschillende diensten en instellingen die deel uitmaken van de justitiële keten in Curaçao, Sint Maarten en op Bonaire, Sint Eustatius en Saba en de effectiviteit en kwaliteit van de justitiële samenwerking.¹ De inspecties hebben betrekking op de effectiviteit, de kwaliteit van de taakuitvoering en het beheer daarvan. De Raad heeft in zijn jaarplan voor 2020 vastgesteld welke onderwerpen aan bod komen. Een van de onderwerpen is een gemeenschappelijk onderzoek naar de Landsrecherches van Curaçao² (hierna: LrC) en Sint Maarten (hierna: LSM).

De Landsrecherche Nederlandse Antillen werd als een bureau opgericht in 1996 en ressorteerde krachtens het Landsbesluit Landsrecherche³ onder (het Parket van) de Procureur-generaal (hierna: P-G) van de Nederlandse Antillen. Bij de inwerkingtreding van de Politieregeling 1999⁴ werd de Landsrecherche Nederlandse Antillen, als een onderdeel van het toenmalige Korps Politie Nederlandse Antillen, een zelfstandige dienst. Sinds 10 oktober 2010 beschikt Sint Maarten over een eigen Landsrecherche. In de 'Rijkswet Politie van Curaçao, van Sint Maarten en van Bonaire, Sint Eustatius en Saba' (hierna: Rijkswet Politie)⁵, de 'Landsverordening inrichting en organisatie landsoverheid'⁶, het 'Organisatiebesluit Justitie'⁷ en in het 'Landsbesluit organisatie, taken en bevoegdheden Landsrecherche' (hierna: Landsbesluit Landsrecherche)⁸ wordt onder meer de inrichting van de Landsrecherche omschreven alsook het soort zaken waarmee de Landsrecherche kan worden belast. In voorgaande onderzoeken van de Raad is de LSM steeds zijdelings aan de orde gekomen als één van de bij het desbetreffende onderwerp van de inspectie betrokken organisaties. De Raad zal zich in dit onderzoek specifiek richten op de Landsrecherche.

Op 10 oktober 2010 zijn de staatkundige verhoudingen binnen het Koninkrijk veranderd en is Sint Maarten een zelfstandig land binnen het Koninkrijk geworden. Om de transitie zo soepel mogelijk te laten verlopen werden er diverse commissies in het leven geroepen. Een daarvan is de Voortgangscommissie Sint Maarten (VC). De Voortgangscommissie rapporteert aan het ministerieel overleg over de voortgang en de uitvoering van de plannen van aanpak in het kader van de Samenwerkingsregeling waarborging plannen van aanpak landstaken Sint Maarten⁹, waaronder plannen van aanpak in het kader van de rechtshandhaving.

¹ Rijkswet van 7 juli 2010 tot regeling van de instelling, taken en bevoegdheden van de Raad voor de rechtshandhaving van Curaçao, van Sint Maarten en van Bonaire, Sint Eustatius en Saba (Rijkswet Raad voor de rechtshandhaving).

² Voor Curaçao levert de Raad een afzonderlijk inspectierapport op, gebaseerd op de bevindingen van dat land en aangeboden aan de betreffende minister van Justitie.

³ P.B. 1994, nr. 48

⁴ P.B. 1999, nr. 79

⁵ Rijkswet van 7 juli 2010, houdende regeling van de inrichting, de organisatie, het gezag en het beheer van de politie van Curaçao, van Sint Maarten en van Bonaire, Sint Eustatius en Saba en de onderlinge samenwerking tussen de politie van Curaçao, van Sint Maarten en van Bonaire, Sint Eustatius en Saba (Rijkswet politie van Curaçao, van Sint Maarten en van Bonaire, Sint Eustatius en Saba), Stb. 2010, 337.

⁶ AB 2010, GT no. 6

⁷ AB 2013, GT no. 44

⁸ Landsbesluit, Houdende Algemene Maatregelen, regelende de organisatie, taken en bevoegdheden van de Landsrecherche. (2010); AB 2013, GT no. 165

⁹ Besluit van 24 juli 2010, houdende tijdelijke voorzieningen voor de samenwerking bij en de waarborging van de uitvoering van de plannen van aanpak door de landen Curaçao en Sint Maarten (Samenwerkingsregeling waarborging plannen van aanpak landstaken Curaçao en Sint Maarten).

De nieuwe staatkundige verhoudingen binnen het Koninkrijk hadden als gevolg dat Sint Maarten een eigen landsrecherche moest opbouwen. In 2014 concludeerden de Voortgangscommissie Sint Maarten¹⁰ en de Commissie Integer Openbaar Bestuur¹¹ in hun rapporten dat het de LSM ontbrak aan de benodigde capaciteit, maar ook aan de nodige expertise om potentiële gevallen adequaat te onderzoeken. Verder werd het tijdelijk ondersteunend personeel dat door Nederland ter beschikking werd gesteld, beschouwd als ontoereikend. In dit verband hebben beide partijen verschillende aanbevelingen gedaan om de situatie te verbeteren. Deze aanbevelingen hadden betrekking op onderwerpen zoals de versterking van de LSM met behulp van Koninkrijkspartners, het vaststellen van het functieboek, het veiligstellen van goede huisvesting, en het formuleren van concrete plannen met betrekking tot onderzoek naar integriteitsdelicten.

In 2015 heeft de Raad in zijn inspectierapport '*Selectiviteit in het opsporings- en vervolgingsbeleid van het Openbaar Ministerie in Sint Maarten? Een onderzoek naar de invulling van het vervolgingsmonopolie en het opportuniteitsbeginsel*'¹² ook zijn zorgen geuit over het gebrek aan vooruitgang van de LSM. De Raad heeft in dit kader vier aanbevelingen gedaan aan de minister van Justitie ten aanzien van de LSM namelijk: het opstellen van een algemeen politiek-bestuurlijk beleid; het versterken van de LSM overeenkomstig het formatieplan; het zorgen voor een bedrijfsprocessensysteem; en de implementatie van het verbeterprogramma. In 2019 heeft er een review van dit rapport plaatsgevonden waaruit bleek dat geen enkele aanbeveling opvolging heeft gekregen.¹³

In 2018 heeft de Raad het inspectierapport '*Forensische opsporing in Sint Maarten*'¹⁴ uitgebracht waarbij er twee aanbevelingen zijn gedaan ten aanzien van de LSM. Deze gingen over het beschikbaar maken van uitleesapparatuur voor digitale gegevensdragers en het opstellen van de benodigde werkvoorschriften, werkprocedures en/of notities omtrent de ondersteunde werkzaamheden van de digitale analist.

In het '*Beleidsprogramma Grensoverschrijdend Criminaliteit 2016-2020*'¹⁵ van het OM staat dat er een verbeterprogramma Landsrecherches Curaçao en Sint Maarten door het OM wordt opgesteld met als doel de organisaties te laten groeien tot volwaardige organisaties die onder andere in staat zijn de internationale corruptie te bestrijden. Het verbeterprogramma had een looptijd van 5 jaar en zou volgens het document in 2019 beëindigd en geëvalueerd worden.

Mede gezien de bovenstaande ontwikkelingen heeft de Raad besloten de LSM door te lichten.

1.2 Doelstelling

Het doel van deze doorlichting is inzicht te verkrijgen in hoeverre de Landsrecherche toegerust is om haar taken uit te voeren. Het plan van aanpak van de overheid van Sint Maarten en het verbeterprogramma van het OM hebben de basis gelegd voor de opbouw en doorontwikkeling van de LSM. Echter uit de diverse rapporten over de jaren heen blijkt dat de gewenste resultaten mogelijk niet behaald zijn. De Raad wil de resultaten van dit onderzoek dan ook gebruiken om inzicht te geven in de stand van zaken en bij te dragen aan de verdere ontwikkeling van de Landsrecherche.

¹⁰ Voortgangscommissie (1 januari 2014 — 1 april 2014), *Veertiende rapportage aan het ministerieel overleg*.

¹¹ Commissie Integer openbaar bestuur (2014), *Doing the right things right*.

¹² Raad voor de rechtshandhaving (2014), *Selectiviteit in het opsporings- en vervolgingsbeleid van het Openbaar Ministerie in Sint Maarten? Een onderzoek naar de invulling van het vervolgingsmonopolie en het opportuniteitsbeginsel*.

¹³ Raad voor de rechtshandhaving (2019), *Reviewonderzoek naar de implementatie van de aanbevelingen betreffende het opsporings- en vervolgingsbeleid van het Openbaar Ministerie in Sint Maarten*.

¹⁴ Raad voor de rechtshandhaving (2018), *Forensische opsporing in Sint Maarten*.

¹⁵ Openbaar Ministerie, *Beleidsprogramma grensoverschrijdend criminaliteit 2016-2020*.

1.3 Centrale vraagstelling

De centrale vraag in deze inspectie luidt:

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

Ter beantwoording van de centrale vraag zijn de volgende deelvragen opgesteld:

1. *Op welke wijze is de Landsrecherche ingericht?*
2. *Wat is de werkwijze van de Landsrecherche?*
3. *In hoeverre voldoen de middelen die zij tot hun beschikking hebben?*
4. *In hoeverre beschikt de Landsrecherche over voldoende en gekwalificeerd personeel?*
5. *In hoeverre werkt de Landsrecherche samen met partners op lokaal en Koninkrijksniveau?*
6. *In hoeverre worden de gewenste resultaten behaald?*

1.4 Afbakening en reikwijdte

Het onderzoek heeft betrekking op de periode van 2010 tot en met het derde kwartaal van 2020.

1.5 Toetsingskader

Voor de beantwoording van de geformuleerde hoofd- en deelvragen is een toetsingskader opgesteld met behulp van bronnen betrekking hebbend op wet- en regelgeving, beleid en overige relevante informatie en diverse onderzoeksrapporten. Uit deze documenten is naar voren gekomen dat in ieder geval de volgende aspecten bepalend zijn voor een optimaal functionerende organisatie binnen de justitiële keten van Sint Maarten, dat zijn: de organisatie, wettelijke kader, werkwijze, middelen, personeel en samenwerking. Er is ervoor gekozen om deze aspecten te toetsen tijdens het onderzoek om te kijken in hoeverre de LSM toegerust is om de taken uit te voeren.

1.6 Methode van onderzoek

Het onderzoek is volgens de onderstaande fasen uitgevoerd:

- 1) Oriëntatiefase: de Raad heeft zich verdiept in de onderwerpen ten behoeve van het bepalen van de insteek van het onderzoek en heeft een gezamenlijk plan van aanpak opgesteld.
- 2) Deskresearch: de Raad heeft literatuuronderzoek uitgevoerd, een theoretisch/juridisch kader uitgewerkt en de (gezamenlijke) interviews voorbereid.
- 3) Dataverzameling: interviews werden gehouden met het personeel van de Landsrecherche en vertegenwoordigers van het Openbaar Ministerie, het Parket van de Procureur-generaal, het Korps Politie Sint Maarten, waaronder Bureau Interne Zaken en het ministerie van Justitie. Van alle interviews zijn gespreksverslagen opgesteld en alle geïnterviewden zijn in de gelegenheid gesteld om de verslagen van hun interview te verifiëren. De gespreksverslagen zijn vastgesteld nadat ze aan de betrokken personen zijn voorgelegd.
- 4) Analyse en rapportage: de Raad heeft de verzamelde informatie verwerkt en geanalyseerd aan de hand van de hoofd- en deelvragen. Dit werd dan afgezet tegen het toetsingskader en dat leidde tot een oordeel over de uitvoering van de taken door de LSM. Op basis hiervan werd er een concept inspectierapport opgesteld.
- 5) Wederhoor en vaststelling: de bevindingen in het rapport zijn voor wederhoor voorgelegd aan de vertegenwoordigers van de betreffende instanties en de minister van Justitie. Daarna is het rapport vastgesteld door de Raad.

1.7 Leeswijzer

In hoofdstuk 1 beschrijft de Raad de aanleiding voor het onderzoek en de inrichting en aanpak van het onderzoek. Hoofdstuk 2 bevat een uitlijning van de wet- en regelgeving en het beleid dat van toepassing is op de LSM. In de hoofdstukken 3 t/m 6 worden de onderzoeksbevindingen weergegeven. Specifiek wordt in hoofdstuk 3 de bevindingen over de inrichting van de organisatie, het wettelijk kader en beleid uiteengezet. Hiermee wordt antwoord gegeven op de eerste deelvraag ten aanzien van de wijze waarop de LSM is ingericht. De bevindingen over de tweede deelvraag met betrekking tot de werkwijze van de LSM staan in hoofdstuk 4. In hoofdstuk 5 worden de bevindingen over de materiële en personele middelen van de LSM in kaart gebracht ter beantwoording van de deelvragen 3 en 4. De samenwerking op lokaal en Koninkrijksniveau (deelvraag 5) wordt omschreven in hoofdstuk 6. De resultaten die door de LSM zijn behaald zijn in de desbetreffende hoofdstukken (3 t/m 6) opgenomen. Het rapport sluit af met een analyse, een algemene conclusie en de aanbevelingen aan de minister van Justitie van Sint Maarten in hoofdstuk 7.

2. Wettelijk kader en beleid

2.1 Inleiding

In dit hoofdstuk wordt de juridische inbedding van de LSM beschreven (paragraaf 2.2). Daarnaast worden in paragraaf 2.3 de beleidskaders waarbinnen de LSM opereert uiteengezet.

2.2 Wettelijk kader

Om als land over een eigen Landsrecherche te kunnen beschikken moet de nodige wet- en regelgeving daaraan ten grondslag liggen. Hieronder worden de voor de LSM relevante bepalingen kort beschreven en in [figuur 1](#) schematisch weergegeven. De bepalingen uit deze wetten en regelingen worden voor zover ze relevant zijn voor de uitvoering van de taken door de LSM, verder in de onderzoeksbevindingen (hoofdstuk 3 t/m 6) bij het betreffende onderwerp aangehaald.

2.2.1 Rijkswetten

De organisatie van de LSM, haar opsporingstaken en de mogelijkheid tot samenwerking zijn in de volgende rijkswetten vastgelegd:

Rijkswet Politie¹⁶

- Artikel 3 lid a en b: ambtenaren van politie worden omschreven als ambtenaren aangesteld voor de uitvoering van de politietaak en ambtenaren aangesteld voor de uitvoering van technische, administratieve en ander taken ten dienste van de politie.
- Artikel 9: de P-G beschikt in elk van de landen over een recherche die hij kan belasten met onderzoeken naar feiten of gedragingen die de integriteit van de overheid van de landen kunnen aantasten en zijn begaan door natuurlijke personen of rechtspersonen belast met een publieke taak, of betrokken bij de uitvoering daarvan. Daarnaast heeft de P-G de taak om een hoofd van de recherche voor te dragen waarna deze door middel van een landsbesluit wordt benoemd. Op de BES eilanden worden deze rechetaken verricht door de Rijksrecherche.
- Artikel 12 lid 1 en 2: De ambtenaren van politie aangesteld voor de uitvoering van de politietaak in een van de landen zijn bevoegd hun taak uit te oefenen in elk van de landen. De ambtenaren van politie werkzaam voor een politiekorps onthouden zich van optreden buiten hun gebied van aanstelling tenzij het bevoegde gezag hiertoe opdracht of toestemming geeft.
- Artikel 16 lid 1 en 1: Indien de politie optreedt ter strafrechtelijke handhaving van de rechtsorde, dan wel taken verricht ten dienste van justitie staat zij onder het gezag van de P-G. De P-G kan de ambtenaren van politie algemene en bijzondere aanwijzingen geven voor de vervulling van deze taken.
- Artikel 57a lid 1 en 3: In de landen is het protocol inzake gespecialiseerde rechetesamenwerking tussen de landen van het Koninkrijk van 30 november 2001 van overeenkomstige toepassing. Het rechetesamenwerkingsteam heeft uitsluitend tot taak zorg te dragen voor het verrichten van onderzoeken naar grensoverschrijdende criminaliteit. De ambtenaren die deel uitmaken van het rechetesamenwerkingsteam zijn bevoegd tot de opsporing van strafbare feiten, met inachtneming van de wettelijke voorschriften van de landen.

¹⁶ Stb. 2010, 337

Rijkswet Openbare ministeries van Curaçao, van Sint Maarten en van Bonaire, Sint Eustatius en Saba (hierna: Rijkswet OM)¹⁷

- Artikel 5 lid 4: de P-G kan algemene en bijzondere aanwijzingen geven betreffende de uitoefening van de taken en bevoegdheden van het openbaar ministerie.
- Artikel 33: de ministers van justitie voeren overleg ten behoeve van de opsporing en vervolging van grensoverschrijdende criminaliteit en maken afspraken over het inzetten van de nodige personele en materiele middelen. Onder grensoverschrijdende criminaliteit wordt in ieder geval verstaan: terrorisme, internationale drugshandel, computercriminaliteit, het internationale witwassen van geld, internationale wapenhandel, internationale mensenhandel en internationale corruptie.
- Artikel 34 lid 1: de P-G wordt belast met het opstellen van een vierjarig beleidsprogramma voor de bestrijding van grensoverschrijdende criminaliteit.
- Artikel 35 lid 1, 2 en 3: de P-G kan, na overleg met de minister, ondersteuning vragen van de Rijksrecherche ten behoeve van onderzoek naar integriteitsschendingen. Hij is bevoegd in het belang van een goede rechtsbedeling te vorderen dat door hem aangewezen ambtenaren van politie worden belast met onderzoek naar integriteitsschendingen en ambtsdelicten. De korpsen zijn verplicht aan dergelijk onderzoek medewerking te verlenen en de aangewezen ambtenaren de nodige inlichtingen te verschaffen.¹⁸

2.2.2 Nationale wet- en regelgeving

Overeenkomstig de bepalingen zoals die zijn opgenomen in de Rijkswetten is op nationaal niveau een wettelijk basis gelegd voor de inrichting en organisatie van de LSM.

Staatsregeling van Sint Maarten¹⁹

- Artikel 38: Bij landsverordening worden ministeries ingesteld die onder leiding van een minister staan.
- Artikel 125 lid 2: Op basis van een onderlinge regeling kan in de inrichting, samenstelling en bevoegdheid van de politie worden voorzien.

Overgangsregeling decentralisatie Nederlandse Antillen²⁰

- Artikel 2 lid 1: De zorg voor de aangelegenheden van het Land wordt, voorzover het betreft de in de bijlage van deze landsverordening genoemde onderwerpen, aan de eilandgebieden overgedragen met inachtneming van het bepaalde in deze landsverordening.
- Bijlage genoemd in artikel 2, eerste lid, van de Overgangsregeling decentralisatie Nederlandse Antillen (P.B. 2009, no. 75).
Het politiewezen
(...)
c. Vermelding in verband met artikel 3, eerste lid, van de Overgangsregeling decentralisatie Nederlandse Antillen:

¹⁷ Stb. 2010, 336

¹⁸ In de Memorie van Toelichting is bij artikel 35 van de Rijkswet OM het volgende opgenomen:

“In de Slotverklaring is afgesproken dat de procureur-generaal bevoegd is bij de opsporing en vervolging van in ieder geval ambtsdelicten gebruik te maken van de rijksrecherche. In beginsel worden ambtsdelicten bestreden door de politie en de landsrecherche van de landen zelf. Het vierde lid regelt dat de procureur-generaal daarvoor een beroep op de korpsen kan doen. Zo nodig kan echter een beroep worden gedaan op inzet van de rijksrecherche. Gelet op het tweede lid staat vast dat de ambtenaren van de rijksrecherche bevoegd zijn in de landen. Zij functioneren op grond van het tweede lid onder het gezag van de procureur-generaal. De procureur-generaal dient hierover wel overleg te plegen met de minister van justitie van het betrokken land. Uit het derde lid vloeit voort dat de ambtenaren van de rijksrecherche die worden ingezet in de landen beschikken over de bevoegdheden van ambtenaren van politie in het desbetreffende land. Deze bevoegdheden behoeven dus niet te worden toegekend door middel van aanstelling als buitengewoon ambtenaar van politie.”

¹⁹ AB 2015, GT no. 9

²⁰ P.B. 2009, no. 75

- Politieregeling 1999 (P.B. 1999, no 79), met uitzondering van de bepalingen die betrekking hebben op de Centrale Politiedienst, de Landsrecherche en de bijzondere diensten van politie, voorzover het betreft de Veiligheidsdienst Nederlandse Antillen

Landsverordening inrichting en organisatie landsoverheid²¹ (hierna: Organisatiebesluit²²)

- o Artikel 9: De uitvoerende dienst, de Landsrecherche, ressorteert onder de bestuurlijke verantwoordelijkheid van de minister van Justitie.
- o Artikel 20 leden 1 en 2: De taken waarmee een ministerie is of wordt belast, alsmede de inrichting en organisatie van afdelingen en uitvoerende organisaties worden, met inachtneming van de artikelen 3 tot en met 9, nader geregeld bij landsbesluit, houdende algemene maatregelen. Bij ministeriële regeling kunnen regels worden gesteld met betrekking tot de samenwerking tussen de ministeries.

Landsbesluit, Houdende Algemene Maatregelen, tot onderverdeling en nadere uitwerking van het ministerie van Justitie²³

- o Artikel 4: Het ministerie bestaat uit afdelingen en uitvoerende organisaties waaronder de Landsrecherche.
- o Artikel 5: Het formatieplan, alsmede alle functiebeschrijvingen van de gehele sector worden beschreven in bijlage 1: Functieboek Justitie, en vormen een integraal onderdeel van dit besluit.
- o Artikel 15: De algemene doelstelling van de Landsrecherche is: het verrichten van strafrechtelijke onderzoeken binnen het ambtelijk apparaat ten behoeve van het integer functioneren van dit apparaat. Ter verwezenlijking van de doelstelling zijn in het tweede lid een drietal taken opgenomen:
 - a. het verrichten van strafrechtelijke onderzoeken binnen het ambtelijk apparaat of ten aanzien van bekleders van een openbaar ambt;
 - b. het instellen van onderzoeken van strafrechtelijke aard binnen het politieapparaat in opdracht van de minister en het openbaar ministerie;
 - c. het leveren van bijstand in opdracht van de P-G.

Landsverordening politie²⁴

- o Artikel 1: In de landsverordening wordt onder ambtenaar van politie verstaan een ambtenaar van politie zoals bedoeld in artikel 3, onder a en b, van de rijkswet politie.
- o Artikel 7 lid 2: Bij of krachtens landsbesluit, houdende algemene maatregelen, worden regels gesteld over de rechtspositie van de ambtenaren van politie.
- o Artikel 8: De bepalingen die op de Politieregeling (P.B. 1962, no. 64) en op de Politieregeling 1999 (P.B. 1999, no. 79) berusten, blijven na het tijdstip van inwerkingtreding van deze landsverordening van kracht, totdat zij door andere regelingen en uitvoeringsvoorschriften overeenkomstig deze landsverordening of de rijkswet zijn vervangen. Zolang geen nieuwe regelingen en uitvoeringsvoorschriften tot stand zijn gekomen, worden de bestaande regelingen en uitvoeringsvoorschriften zoveel mogelijk overeenkomstig deze landsverordening uitgelegd en toegepast. Bij strijdigheid geldt deze landsverordening.

Wetboek van strafvordering²⁵

- o Artikel 184 onder b: de ambtenaren van de Landsrecherche, zoals daarin bij wettelijke regeling is voorzien zijn belast met het opsporen van strafbare feiten.

²¹ AB 2010, GT no. 6

²² De Memorie van Toelichting van het Organisatiebesluit is opgevraagd bij zowel het ministerie van Justitie als de afdeling Juridische Zaken & Wetgeving, maar is niet verkregen.

²³ AB 2010, GT no. 11

²⁴ AB 2010, GT no. 62

²⁵ AB 2010, GT no. 1 en AB 2010, GT no. 30

Wetboek van Strafrecht²⁶

- Het Wetboek van Strafrecht is in algemene zin van toepassing op de werkzaamheden van de Landsrecherche.

Landsbesluit organisatie, taken en bevoegdheden Landsrecherche²⁷ (hierna: Landsbesluit Landsrecherche)

- Artikel 5: Het hoofd van de dienst en de overige opsporingsambtenaren zijn aangesteld voor de uitvoering van de politietaak, met uitzondering van de ambtenaren aangesteld voor de uitvoering van administratieve taken ten dienste van de politietaak. De rangen van de ambtenaren bij de Landsrecherche worden bepaald aan de hand van functiebeschrijvingen en functieniveaucharacteristieken als bedoeld in artikel 31, derde lid, van het Besluit Rechtspositie Korps Politie Sint Maarten.
- Artikel 7: De verantwoordelijkheid voor het beleid en het beheer over de dienst berust bij de minister van Justitie.
- Artikel 8: De procureur-generaal oefent het gezag en toezicht uit over de strafrechtelijke handhaving van de rechtsorde door de dienst. De procureur-generaal kan de betrokken ambtenaren van politie de nodige aanwijzingen geven voor de in dit kader te vervullen taken. Onverminderd hetgeen bij of krachtens landsverordening is bepaald, stelt de procureur-generaal richtlijnen vast voor de samenwerking met andere relevante (opsporings)instanties, in het bijzonder voor wat betreft de uitwisseling van recherche-inlichtingen en de bijstand met personeel, middelen en kennis.

Landsbesluit, Houdende Algemene Maatregelen, houdende regels over de rechtspositie van ambtenaren van politie van het Korps Politie Sint Maarten²⁸ (hierna: Besluit rechtspositie KPSM)

- Artikel 1 onder e en f: het besluit is van toepassing op ambtenaren die aangesteld zijn voor de uitvoering van de politietaak en ambtenaren aangesteld voor de uitvoering van technische, administratieve en andere taken ten dienste van de politie zoals bedoeld in artikel 3 lid a en b van de Rijkswet politie.
- Artikel 3: De rangen en functiewaarderingen voor de ambtenaren die zijn aangesteld voor de uitvoering van politietaak worden vastgesteld.

Besluit Rechtspositie Korps Politie Nederlandse Antillen 2000²⁹

- Artikel 1 onder e en f: met een ambtenaar aangesteld voor de uitvoering van de politietaak en ambtenaar aangesteld voor de uitvoering van technische, administratieve en andere taken ten dienste van de politie wordt bedoeld de ambtenaren, bedoeld in artikel 4, onder a en b, van de Politieregeling 1999, met uitzondering van de aspirant en de hulpagent, die in opleiding is.
- Artikel 3: De rangen en functiewaarderingen voor de ambtenaren die zijn aangesteld voor de uitvoering van de politietaak worden vastgesteld.

Ambtsinstructie politie³⁰

- Artikel 1 lid 1 onder a: onder een ambtenaar wordt verstaan een ambtenaar van politie, bedoeld in artikel 3, onder a, van de Rijkswet politie.

Aanwijzing taken en inzet Landsrecherche (hierna: Aanwijzing)³¹

Ten behoeve van de opsporing van strafbare feiten door de Landsrecherches op Sint Maarten en Curaçao is er in 2016 op basis van artikel 5 van het Rijkswet OM een Aanwijzing door het Openbaar Ministerie opgesteld en geformaliseerd. De Aanwijzing is bedoeld om duidelijkheid te verschaffen over

²⁶ AB 2013, GT no. 2

²⁷ AB 2013, GT no. 165

²⁸ AB 2011, GT no. 1.

²⁹ PB 1999, no. 79

³⁰ AB 2011, GT no. 2

³¹ 2016.02

zaken waarmee de landsrecherche is of kan worden belast en op welke wijze de landsrecherche moet worden ingeschakeld.

Hierna is het voorgaande figuurlijk weergegeven.

Figuur 1. Wettelijke kader Landsrecherche Sint Maarten vanaf 10-10-10



2.3 Beleid

In hoofdstuk 1 is al aangegeven dat er in het kader van de opbouw en doorontwikkeling van de LSM twee plannen cruciaal zijn geweest. Dat zijn het *'Implementatieplan tevens plan van aanpak'* (hierna: plan van aanpak LSM) van land Sint Maarten voor de Landsrecherche en het *'Programma verbetering Landsrecherches Curaçao en Sint Maarten'* (hierna: verbeterplan LSM) van het OM uit 2014.

Op basis van de rijkswetten zijn twee beleidsplannen opgesteld die tevens van belang zijn voor dit onderzoek. Dat zijn het *'Beleidsprogramma Grensoverschrijdend Criminaliteit 2016-2020'* van het OM (hierna: beleidsprogramma OM) en het *'Beleidsplan Recherchesamenwerking in het Caribisch deel van het Koninkrijk 2020-2023'*³² (hierna: beleidsplan recherchesamenwerking).

Daarnaast bieden de diverse jaarplannen en jaarverslagen van de LSM inzicht in de manier waarop de organisatie uitvoering geeft aan de wettelijke taken.

Plan van aanpak LSM

In het *'implementatieplan tevens plan van aanpak'* LSM (datum onbekend) waarvan de P-G projecteigenaar is, de overheid van Sint Maarten projectsponsor is en het hoofd LSM projectleider is, is een aantal activiteiten genoemd die noodzakelijk zijn voor de implementatie (inrichting en organisatie) van de LSM:

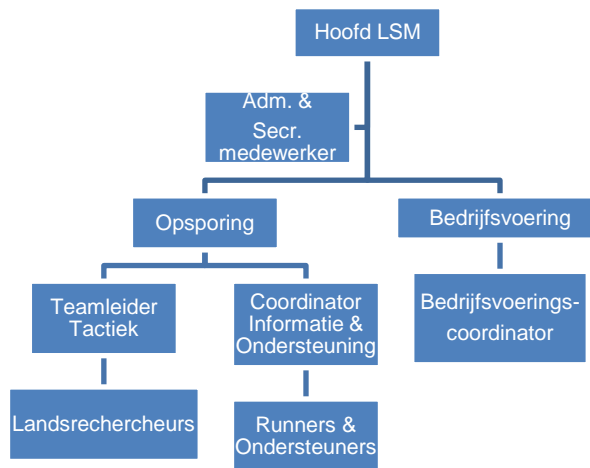
³² Beleidsplan Recherchesamenwerking in het Caribisch deel van het Koninkrijk 2020-2023, 2 december 2019.

- voorbereiding (o.a. landsbesluit inrichtingsplan, procesbeschrijvingen, functiebeschrijvingen/waarderingen),
- huisvesting (o.a. huurovereenkomst, inrichting kantoor),
- samenwerking met derden (convenanten en samenwerkingsafspraken),
- ontwikkelingstraject en opleidingen (o.a. onderzoek en vastlegging competentie-gap analyse),
- onderzoekstraject (opstellen integriteitsbeeldanalyse, operationaliseren).

Inrichtingsplan LSM

Het opstellen van een Inrichtingsplan werd als activiteit opgenomen in het plan van aanpak. De kwartiermaker heeft het inrichtingsplan in 2010³³ opgesteld. Het inrichtingsplan bevat een beschrijving van de organisatieprincipes en strategische keuzes die ten grondslag liggen aan de LSM en een beschrijving van de structuur van de LSM (figuur 2) en de formatie, de samenwerkingsrelaties en de financiële aspecten van de opbouw en inrichting van de LSM.

Figuur 2.

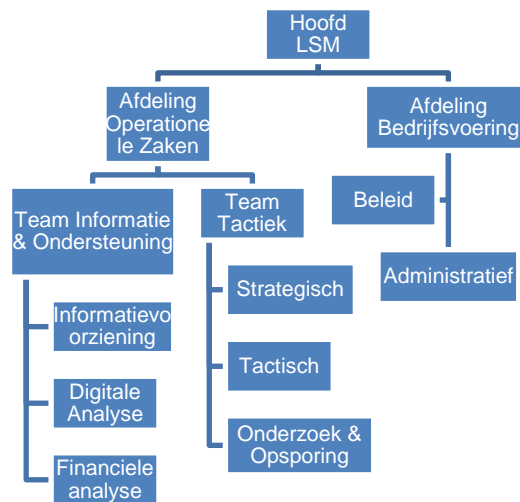


In 2014 is dit plan door het toenmalig hoofd geactualiseerd³⁴. Bij de herziening zou worden stil gestaan bij realiteit van de toenmalige taakuitvoering, de werkwijze en de beheersmatige aangelegenheden als organisatie en de bedrijfsvoering van de LSM. Dit had ook gevolgen voor de structuur van de organisatie, zie figuur 3.

³³ Inrichtingsplan Landsrecherche St. Maarten, Versie 1.0 (20 juni 2010).

³⁴ Inrichtingsplan Landsrecherche St. Maarten, Versie 2.0 (juli 2014).

Figuur 3.



Verbeterplan LSM

Volgens het verbeterplan LSM is het de ambitie van het OM om gezamenlijk de structurele opbouw van de Landsrecherches te intensiveren. Het verbeterplan heeft als doel dat beide landen per 1 januari 2019 over een volwaardig opererende Landsrecherche beschikken. Dit houdt in dat de Landsrecherches voldoende en gekwalificeerde personeel in dienst moeten hebben. Daarnaast moet er duidelijkheid zijn over de soort zaken die door de Landsrecherches worden gedraaid, en er moet sprake zijn van sturing vanuit het OM. Als randvoorwaarde wordt gesteld dat er de nodige medewerking moet zijn voor wat betreft het budget en dat er een constructieve houding moet zijn van andere partijen, in het bijzonder de ministeries.

Beleidsprogramma OM

Zoals eerder is aangegeven is de P-G belast met het opstellen van een vierjarig beleidsprogramma voor de bestrijding van grensoverschrijdende criminaliteit. In het beleidsprogramma wordt de LSM twee keer aangehaald, als eerste in het kader van het voornoemde verbeterplan. In het beleidsprogramma wordt gesteld dat de doelstelling die betrekking heeft op de Landsrecherches deels behaald is:

“Bij de beschrijving van deze doelstelling worden drie onderwerpen genoemd, te weten de Landsrecherches, de focus op financiële onderzoeken en het digitaal onderzoeken. De doelstelling betrekking hebbend op de Landsrecherches zijn deels behaald. Het verbeterprogramma Landsrecherches Curaçao en Sint Maarten heeft tot doel de organisaties te laten groeien tot volwaardige organisaties die onder andere in staat zijn de internationale corruptie te bestrijden. Het verbeterprogramma heeft een looptijd van 5 jaar en zal in 2019 beëindigd en geëvalueerd worden.”

Daarnaast wordt er in het beleidsprogramma aangegeven dat het Team Bestrijding Ondernijning (TBO) zoveel mogelijk de samenwerking met lokale opsporingspartners, waaronder de Landsrecherches, zal opzoeken. Dit onderwerp heeft verder vorm gekregen in het beleidsplan researchesamenwerking. Het beleidsprogramma zal niet verder apart worden besproken in dit rapport.

Beleidsplan researchesamenwerking

In het beleidsplan researchesamenwerking wordt onder meer verder invulling gegeven aan de wijze waarop het Recherche Samenwerkingsteam (RST) zijn taken uitvoert. Het RST bestaat uit twee

centrale teams; team 1, dat zich bezighoudt met de bestrijding van de grensoverschrijdende/transnationale criminaliteit en team 2, het TBO, dat zich richt op ernstige ondermijnende criminaliteit met een financieel-economisch nadruk. Het TBO wordt sinds 2016 projectmatig gefinancierd door de Nederlandse overheid. Zij worden rechtstreeks aangestuurd door de P-G om de grensoverschrijdende, ondermijnende criminaliteit in het Caribisch deel van het Koninkrijk aan te pakken met een focus op Sint Maarten. De financiering loopt in beginsel tot en met eind 2021. Vanaf 2022 zal de Nederlandse overheid echter structureel jaarlijks 12 miljoen euro beschikbaar stellen om de tijdelijke en projectmatige aanpak om te zetten naar een structurele versterking van de betrokken organisaties.³⁵ In elk van de landen wordt voor de corruptie aanpak door het TBO samengewerkt met de respectievelijke Landsrecherches, de Rijksrecherche, de politiekorpsen en andere (opsporing) partners, aldus het beleidsplan recherchesamenwerking.

Jaarplannen en jaarverslagen

In het Landsbesluit Landsrecherche is in het tweede en derde lid van artikel 7 onder meer bepaald dat het hoofd van de dienst jaarlijks een jaarplan en begroting moet opstellen en dit ter goedkeuring moet voorleggen aan de minister van Justitie. Daarnaast moet er een verslag van het gevoerde beheer in het algemeen en de doelmatigheid en doeltreffendheid van de werkzaamheden en werkwijze van de dienst worden opgesteld en aan de P-G en minister worden overhandigd.

³⁵ MinBZK, Kamerbrief duurzame ondermijningsaanpak Cariben, 6 oktober 2020.

3. Organisatie

3.1 Inleiding

In dit hoofdstuk wordt beschreven hoe de organisatie van de LSM er in de praktijk uitziet in het licht van de hiervoor vermelde wetten en regelingen en de voornemens vermeld in de plannen. Om dit te kunnen toetsen werd binnen het toetsingskader het volgende criterium opgesteld:

Criterium: Het land beschikt over een eigen landsrecherche. De organisatie is ingebed in up-to-date wet- en regelgeving en er is het benodigde beleid opgesteld. De organisatie is dienconform ingericht waardoor de taken in de praktijk adequaat kunnen worden uitgevoerd.

3.2 Wettelijk kader

Formalisatie organisatie

In het kader van de voorbereiding van de overgang van Sint Maarten als eilandgebied binnen de Nederlandse Antillen naar de status van autonoom land binnen het Koninkrijk der Nederlanden is in de Overgangsregeling decentralisatie Nederlandse Antillen bepaald dat de Politieregeling 1999 aan het eilandgebied Sint Maarten wordt overgedragen, met uitzondering van de bepalingen die betrekking hebben op de Landsrecherche. In 2010 is voor de inbedding van de LSM³⁶ op rijks- en nationaal niveau gezorgd, op basis waarvan de LSM sindsdien een nieuwe zelfstandige organisatie is.

Het merendeel van de geïnterviewden van het OM, het ministerie en de LSM beoordeelt het wettelijk kader, waaronder het landsbesluit, ten aanzien van de LSM als toereikend. Een enkeling heeft hier een andere mening over. Het voormalig wnd. hoofd LSM zet twijfels bij het ontbreken van een landsverordening en rechtspositieregeling specifiek voor de LSM en meent dat het Landsbesluit Landsrecherche anno 2020 niet toereikend is. Het ontbreekt volgens deze geïnterviewde aan onder meer bepalingen over de rechtspositie en de nodige functies, wat leidt tot onduidelijkheden over de positie van de LSM. Als gevolg van de leemte ten aanzien van de rechtspositieregeling voor de LSM wordt volgens deze geïnterviewde ten onrechte die van de politie gebruikt, terwijl bij deze leemte de Landsverordening Materieel Ambtenarenrecht van toepassing zou moeten zijn en bij LbHAM aangevuld zou moeten worden, aldus het voormalig wnd. hoofd.

Uit het interview met het ministerie en uit het advies van de Raad van advies over de twee genoemde rechtspositiebesluiten komt naar voren dat zowel het Besluit Rechtspositie Korps Politie Nederlandse Antillen 2000 als het Besluit rechtspositie KPSM momenteel van kracht zijn. Het recente advies van de

³⁶ Korte geschiedenis:

In 1994 werd de bijzondere dienst genaamd de Landsrecherche voor het eerst wettelijk ingebed. Dit was op basis van de Politieregeling uit 1962. In 1999 werd de Politieregeling herzien. Daarin kan gelezen worden dat het Korps Politie Nederlandse Antillen (KPNA) uit onder andere de politiekorpsen van de verschillende eilanden en de Landsrecherche bestaat. In artikel 29 lid 3, van dezelfde Politieregeling is bepaald dat er bij landsbesluit nadere regels gesteld zullen worden omtrent de organisatie, de taken en de bevoegdheden van de Landsrecherche. Dit leidde tot een herziening van het Landsbesluit Landsrecherche uit 1994, wat in 2007 heeft plaatsgevonden.

In de nota van toelichting op het voornoemde landsbesluit Landsrecherche uit 2007 wordt aangegeven dat de Landsrecherche onder de niet-hiërarchisch bedoelde noemer van het Korps Politie Nederlandse Antillen valt, en haar eigen bevelstructuren heeft. Daarnaast gelden voor personeel dezelfde rechtspositionele regelingen als voor de overige politiekorpsen. Verder wordt ook gemeld dat de inbedding van de Landsrecherche binnen de Politieregeling als voldoende door de regering wordt beschouwd waardoor men het niet noodzakelijk achtte om een aparte landsverordening voor de Landsrecherche te ontwerpen.

In 2010 is het landsbesluit Landsrecherche van 2007 vrijwel een op een overgenomen door het land Sint Maarten en is het Landsbesluit organisatie, taken en bevoegdheden Landsrecherche (2010) tot stand gekomen en in werking getreden. Er is geen aparte landsverordening voor de LSM ontworpen.

Raad van Advies wijst uit dat zowel op basis van de 'Lex superior' (het besluit KPSM ontleent zijn juridische status in de rechtsorde van Sint Maarten aan het Statuut en het besluit KPNA aan de Staatsregeling) als op basis van de 'Lex posterior' (omdat het Besluit KPNA 2000 de oudere regeling is, komt de voorrang bij strijdigheid toe aan het Besluit KPSM) de uitkomst is dat het besluit KPNA de toepasselijke is. In de praktijk leidde de onduidelijkheid volgens geïnterviewden van het ministerie in de afgelopen jaren tot veel verwarring en heeft deze ertoe geleid dat een gedeelte van het personeel van het KPSM, maar ook het personeel van de LSM geen geformaliseerde rechtspositie hebben (zie verder hoofdstuk 5). De Raad van Advies adviseert dan ook om het oude besluit in te trekken. Door de overheid wordt nu aan het intrekingsbesluit gewerkt, aldus geïnterviewden.

Beheer en gezag

Zoals eerder aangegeven berust het beheer over de LSM bij de minister en het gezag bij de P-G.

In artikel 55 van de Rijkswet politie staat dat er binnen vijf jaar na inwerkingtreding van deze Rijkswet een evaluatie diende plaats te vinden. In 2015 heeft de evaluatie plaatsgevonden en is er door deze Evaluatiecommissie een verslag uitgebracht waarin er ook aandacht is geweest voor de Landsrecherches. Daarin staat dat de Evaluatiecommissie destijds positieve waardering had voor de ontwikkeling van de Landsrecherches in Curaçao en Sint Maarten die volgens hen richting volle ontplooiing leken te komen. Wel maakten zij de volgende kanttekening:

“Het gezag over de landsrecherches berust - net als in Nederland bij de rijksrecherche - bij het OM. Het beheer over de landsrecherches berust - anders dan in Nederland bij de rijksrecherche - bij de ministers van Justitie. Van verschillende zijden wordt de vraag opgeworpen of dit vanuit een oogpunt van 'checks and balances' een gelukkige situatie is. Immers, nu de landsrecherches ook kunnen worden belast met onderzoek naar ministers of hun ambtenaren, draagt dit het risico in zich van het beïnvloeden of anderszins uitoefenen van druk via beheersmatige - bijvoorbeeld financiële - maatregelen. Van belang is overigens op te merken dat uit het onderzoek niet blijkt dat daarvan thans in de praktijk sprake zou zijn.”³⁷

In zijn rapport 'Selectiviteit in het opsporings- en vervolgingsbeleid van het OM in Sint Maarten?' (2015) constateerde de Raad het volgende over de LSM en de manier waarop het beheer en gezag wettelijk is geregeld:

‘Hoewel de meningen verdeeld zijn over de door de wetgever aangebrachte scheiding, meent de Raad dat dit afdoende is. Wel is de Raad van mening dat de minister beleid dient op te stellen ten aanzien van de Landsrecherche waarbij een behoorlijke taakuitvoering en een adequate infrastructuur voor een doeltreffend beheer in acht worden genomen.’

De aanbeveling van de Raad was toen dan ook:

“Zorg overeenkomstig de wet voor een algemeen politiek-bestuurlijk beleid ten aanzien van de Landsrecherche waarbij een behoorlijke taakuitvoering en een adequate infrastructuur voor een doeltreffend ondersteunend beheer in acht worden genomen.”

In 2019 heeft er een review van de aanbevelingen uit het rapport van 2015 plaatsgevonden waaruit

³⁷ Eindverslag Evaluatiecommissie Justitiële Rijkswetten, 14 september 2015.

blijkt dat er geen opvolging aan deze aanbeveling is gegeven.

Het voormalig wnd. hoofd geeft aan dat er geen beleid geformuleerd wordt vanuit het ministerie en ook niet vanuit de P-G. De handen van de P-G zijn grotendeels gebonden omdat hij enerzijds geen beleid kan opstellen en uitvoeren zonder anderzijds over de geldelijke middelen te beschikken (beheer), aldus het voormalig wnd. hoofd. De P-G verklaart dat er een (beleids)plan moet komen voor de komende drie tot vijf jaar om de Landsrecherche te ontwikkelen tot een organisatie die in staat is om de taken uit te voeren waarvoor zij destijds is opgericht. Dat de dienst nu hiertoe niet in staat is heeft mede te maken met het beheer, aldus de P-G.

De scheiding tussen het beheer en gezag is tijdens het onderhavige onderzoek door meerdere geïnterviewden als een punt van zorg aangehaald. Geïnterviewden van de LSM geven aan dat de knelpunten inzake het beheer voor moeilijkheden zorgen op het gebied van middelen en personeelszaken. Er worden voorbeelden gegeven waarbij middelen soms jarenlang op zich laten wachten. Volgens geïnterviewden vanuit het Parket P-G is de kern van het probleem dat het ministerie voor het beheer van de LSM onvoldoende aandacht heeft. Door het gebrek aan middelen is het personeel niet in staat om zijn taken te verrichten (zie verder hoofdstuk 5). Het Parket P-G is daarom van mening dat het beheer en het gezag bij elkaar onder een organisatie dienen te worden gebracht om meer draagvlak te kunnen creëren.

Het ministerie deelt de zorgen niet omtrent van de scheiding tussen het beheer en het gezag. Wel wordt als mogelijk risico genoemd dat kwaadwillenden de effectiviteit van de LSM zouden kunnen beïnvloeden door de nodige investeringen achterwege te houden. Dit omdat de LSM verantwoordelijk is voor het uitvoeren van politiek-gevoelige zaken.

Voorts blijkt uit de huidige inspectie dat de bovengenoemde aanbeveling over het formuleren van beleid geen opvolging heeft gekregen.

Sturing

Zoals eerder aangegeven dient de Aanwijzing als leidraad om te bepalen met welke zaken de LSM belast kan worden en is het van belang voor de volgende stakeholders: de LSM, het OM, het KPSM en het Parket PG. Zowel het huidige waarnemend hoofd LSM als het OM geven aan dat de Aanwijzing in hun behoefte voorziet. De Coördinerend rechercheofficier (CRO) - die daarvoor gemandateerd is door de P-G - beslist na overleg met de leiding van de LSM over het al dan niet inzetten van de LSM. Als een beslissing is genomen wordt dit via de leiding van de LSM doorgecommuniceerd aan het personeel en wordt er intern verder bepaald wie er aan de zaak gaat werken. Het merendeel van het personeel geeft aan niet vertrouwd te zijn met de inhoud van de Aanwijzing, omdat toepassing daarvan veelal buiten hun gezichtsveld plaatsvindt. Ook de geïnterviewden binnen het KPSM zijn niet goed bekend met de inhoud van de Aanwijzing (zie verder hoofdstuk 4).

3.3 Beleid

Plan van aanpak LSM

Een van de activiteiten opgenomen in het plan van aanpak LSM is het opstellen van een inrichtingsplan voor de organisatie. Zoals eerder aangegeven is het inrichtingsplan in 2010 door de kwartiermaker opgesteld. Daarna is het officieel door de overheid vastgesteld en aan de P-G aangeboden.³⁸

³⁸ Plan van aanpak Landsrecherche: Stand van zaken Landsrecherche op basis van het Organisatieplan/ Plan van aanpak februari 2013.

In het Landsbesluit Landsrecherche wordt onder meer de organisatie van de LSM beschreven. In artikel 3 is opgenomen dat de organisatie uit een afdeling operationele zaken en een afdeling bedrijfsvoering moet bestaan, elk met een coördinator, en is volgens artikel 4 het hoofd van de dienst belast met de dagelijkse leiding. Het inrichtingsplan geeft verder invulling aan de structuur van de organisatie en de daar bijhorende formatie en functies. In het inrichtingsplan is een formatie van 20 full-time equivalenten (fte's) opgenomen, echter in een schrijven van de kwartiermaker wordt aangegeven dat dit abusievelijk is gebeurd en dat de formatie eigenlijk 16 fte's moet behelzen. Verder heeft de kwartiermaker met betrekking tot de (formatie van de) LSM als uitgangspunt genomen dat om te starten er op basaal niveau integriteitsonderzoeken (al dan niet in samenwerking met zusterdiensten) verricht kunnen worden met vijf functies (8 fte). Dit waren: een hoofd, een bedrijfscoördinator, een teamleider, een projectleider; en vier tactische rechercheurs, zo is te lezen in de brief daarover.³⁹

In het geactualiseerd inrichtingsplan (juli 2014) staat dat de organisatie een nieuwe formatie moet hebben bestaand uit 25 fte's, dit op basis van de praktijk van de taakuitvoering, de werkwijze, de beheersmatige aangelegenheden en de bedrijfsvoering van de organisatie. In de diverse overzichten van de stand van zaken, die door het toenmalig hoofd LSM zijn opgesteld ten behoeve van het plan van aanpak, is geen voorstel tot wijziging van het formatieplan opgenomen.

Volgens de rapporten van de Voortgangscommissie hebben zij primair de focus op de uitvoering van de plannen van aanpak van de diverse organisaties gelegd, waaronder de LSM, zoals die in de Ronde Tafel Conferentie van september 2010 zijn vastgesteld. Die plannen behelzen voor de LSM in het kort de fysieke en organisatorische (her)inrichting van de diensten met onder andere als doel: het effectief kunnen functioneren, adequate huisvesting, voldoende (gekwalificeerd) personeel, opleidingen, financiële dekking en een juridische basis.⁴⁰

De VC heeft in zijn zestiende voortgangsrapportage (augustus 2014) aangegeven dat er behoefte aan een formatie-uitbreiding zou zijn bij de LSM:

“Met instemming constateert de commissie dat de landsrecherche dit jaar vijf nieuwe personeelsleden heeft geworven. De eindformatie van 16 fte uit het plan van aanpak komt hiermee in zicht. De minister bevestigde dat in 2015 opnieuw vier rechercheurs zullen worden geworven. De commissie wijst erop dat gezien de werkbelasting van de landsrecherche een formatie van 16 fte te krap lijkt. Waar bij de politie een inrichtingsplan aan de orde is met minder formatie, is een uitbreiding van de formatie bij de landsrecherche, in elk geval tijdelijk, noodzakelijk. De commissie is van mening dat met meer deskundige mensen en een goede samenwerking meer en betere output geleverd kan worden. Extra ondersteuning is hard nodig om nieuwe zaken aan te pakken en lopende goed af te ronden.”

Deze oproep van de VC werd in zijn volgende rapportages (2014-2015) herhaald. In zijn achttiende rapportage (mei 2015) spreekt de commissie zijn waardering uit dat de LSM zijn formatie van 16 fte's dat jaar zou halen. In juli 2015 doet de Raad in zijn rapport 'Selectiviteit in het opsporings- en vervolgingsbeleid van het OM in Sint Maarten?' de aanbeveling "Draag zorg dat de Landsrecherche overeenkomstig het formatieplan op sterkte komt zodat het gebrek aan capaciteit en expertise structureel ondervangen wordt". Uit het reviewrapport van 2019⁴¹ blijkt dat hieraan geen opvolging is gegeven.

³⁹ Aanvullend informatie Plan van aanpak Landsrecherche Sint Maarten, 10 augustus 2010.

⁴⁰ Brief Voortgangscommissie aan Minister BZK Plasterk (2016).

⁴¹ Reviewrapport Selectiviteit in het opsporings- en vervolgingsbeleid van het Openbaar Ministerie.

In zijn negentiende rapportage (1 april – 1 juli 2015) uitte de Voortgangscommissie zijn genoegen dat de minister de LSM zijn formatie laat uitbreiden naar 23 fte. Lezing van het inrichtingsplan (2014) wijst uit dat wordt gesproken over een uitbreiding naar 25 fte's. In zijn eenentwintigste rapportage (januari 2016) werd het plan van aanpak van de LSM vervolgens door de VC als voldoende uitgevoerd beschouwd:

“De Landsrecherche heeft de uitvoering van het plan van aanpak nagenoeg afgerond. De weg van de opbouw van de dienst was lang, doch gestaag; vanaf niets aan het eind van 2010 naar een dienst met goede huisvesting en een kwalitatief goed personeelsbestand eind 2015. De dienst mag bovenmatig groeien. Het diensthoofd heeft blijk gegeven alle aspecten van zijn organisatie goed te kunnen behartigen. Bij de Landsrecherche is sprake van een stabiele organisatie die op een niveau is waarop het hoort te zijn. Dat is reden voor de commissie om het plan van aanpak van deze dienst als voldoende uitgevoerd te beschouwen. Het advies aan het ministerieel overleg is dit formeel te bekrachtigen.

Bij deze gelegenheid wil de commissie nogmaals uitdrukkelijk bepleiten dat het hoofd van deze dienst een ruimer mandaat krijgt voor zijn operationele taken, waardoor veel efficiënter en discreter kan worden gewerkt.”

Volgens een geïnterviewde van het ministerie is het bergafwaarts met de LSM gegaan sinds de Voortgangscommissie de LSM in 2016 van zijn monitoringslijst heeft afgevoerd. Alle geïnterviewden zijn het ook erover eens dat de LSM door de jaren heen niet de benodigde stappen heeft gemaakt.

In de praktijk zijn er op dit moment 13 van de 16 fte's uit het oorspronkelijke inrichtingsplan ingevuld. In 2019 is een voorstel gekomen vanuit het toenmalig wnd. hoofd LSM voor een nieuwe organisatiestructuur met nieuwe functiebeschrijvingen om een meer platte organisatie te creëren met verbeterde aansturing. De nieuwe formatie zou 36 fte's moeten behelzen. Dit voorstel ligt nog ter behandeling bij het ministerie. Het ministerie is bekend met het voorstel maar volgens een geïnterviewde is het niet realistisch. Het zal namelijk moeilijk zijn om al die functies kwantitatief maar zeker ook kwalitatief in te vullen. Op dit moment zit de LSM op ongeveer 80% van de oorspronkelijke formatie. Zo bekeken is de organisatie gegroeid, aldus de geïnterviewde. Als het nieuwe voorstel doorgaat komt de huidige bezetting op minder dan de helft te staan en kan er nog steeds gesproken worden van onderbezetting, aldus een geïnterviewde van het ministerie.

Het huidige wnd. hoofd meent dat de formalisatie van de LSM een belangrijke eerste stap is richting een volwaardige dienst omdat er dan vervolgens geworven kan worden. Omdat de organisatie niet is geformaliseerd (hoewel alles op papier staat) kan er in de praktijk niet verder worden gegaan met de inrichting van de dienst. Om de onafhankelijkheid van de LSM te kunnen waarborgen is het nodig om voldoende capaciteit, expertise en ervaring in huis te hebben. Dat zou met de nieuwe functies beter gewaarborgd kunnen worden, aldus het huidige wnd.hoofd.

Verbeterplan OM

De Raad heeft in 2019 in zijn eerdergenoemde reviewrapport '*Selectiviteit in het opsporings- en vervolgingsbeleid van het OM in Sint Maarten?*' ook geconstateerd dat er geen opvolging is gegeven aan de aanbeveling "*Implementeer het verbeterplan van de Landsrecherche*".

Volgens geïnterviewden van het parket P-G is er niet veel van het verbeterplan terecht gekomen en heeft er nog geen formele evaluatie plaatsgevonden. Wel zijn er ten aanzien van de structuur omtrent de voortgang van de monitoring van onderzoeken en selectie van zaken verbeteringen doorgevoerd,

aldus de geïnterviewden. De P-G heeft in 2018 aan de minister van Justitie van Sint Maarten te kennen gegeven dat de LSM een impuls moest krijgen. De minister heeft hiermee ingestemd, maar onder meer vanwege financiële belemmering is hier geen uitvoering aan gegeven, aldus de P-G. Naar aanleiding hiervan heeft hij zijn zorgen geuit aan de Voortgangscommissie en hun gevraagd om de LSM weer te gaan monitoren, aldus de P-G.

Zoals eerder aangegeven is in het verbeterplan opgenomen dat de Landsrecherche per 1 januari 2019 een volwaardige dienst moest zijn en over voldoende en gekwalificeerde personeel moest beschikken. Alle geïnterviewden zijn het erover eens dat deze doelstelling anno 2020 niet is gehaald. De voornaamste redenen hiervoor zijn, een tekort aan capaciteit, specifiek het tekort aan gekwalificeerde personeel en, materiele en financiële middelen.

Het ministerie is bekend met het verbeterplan dat volgens de geïnterviewde nooit tot wasdom is gekomen. Sinds het opstellen van het verbeterplan heeft de focus niet meer gelegen op de LSM. Er waren volgens deze geïnterviewde wel plannen in het Justitiële Vierpartijen Overleg om de (lands)recherche te versterken maar deze zijn niet geconcretiseerd.

Het OM geeft als reden waarom de doelstelling niet is behaald het tekort aan capaciteit bij de LSM, waardoor ze, ook al zou ze dat willen, niet in staat is om grootschalige onderzoeken uit te voeren. Dit is namelijk onmogelijk zolang de bouwstenen er niet voor zijn, aldus het OM. De LSM krijgt volgens verschillende geïnterviewden onvoldoende prioriteit van de overheid. Het budget dat aan hen wordt toegewezen is onvoldoende om bijvoorbeeld opleidingen te financieren of personeel te werven. Verder wordt er door het OM aangegeven dat de wens van de organisatie om te groeien begrijpelijk is maar ook moet worden afgezet tegen bijvoorbeeld het KPSM waar ook gekampt wordt met tekorten en ambities die nog waargemaakt moeten worden. De LSM kan niet snel opgebouwd worden, het zal de nodige tijd vergen. Er dienen keuzes gemaakt te worden omtrent de soort onderzoeken die uitgevoerd kunnen worden, dit hoeven niet per se grote en of ingewikkelde onderzoeken te zijn. De LSM moet een volwaardige organisatie worden maar één die realistisch is ten aanzien van de haalbaarheid van bepaalde zaken, aldus de geïnterviewde van het OM.

Het voormalig wnd. hoofd bevestigt dat er in tegenstelling tot wat er in het verbeterplan staat niet in de LSM is geïnvesteerd. Er werd in de periode tot aan 2018 geen tot weinig opleidingen voor het personeel verzorgd. Het personeelsbestand is teruggelopen en er is sprake van vergrijzing. Eind 2018 is getracht om vijf fte in te vullen, maar omdat de LSM in 2019 gekort is op de begroting is dit aantal teruggebracht tot één fte, aldus het voormalig wnd. hoofd.

Aanwijzing Landsrecherche

Een andere doelstelling binnen het verbeterplan was dat er duidelijkheid moest komen in het soort zaken die door de Landsrecherches worden gedraaid en dat er sprake moest zijn van betere sturing vanuit het OM. Door middel van de Aanwijzing zijn criteria vastgelegd om duidelijkheid voor partijen te scheppen over het soort zaken die door de LSM gedraaid kunnen worden. Voor het daadwerkelijk inzetten van de landsrecherche geldt een aantal cumulatieve uitgangspunten:

“Misdriften, gepleegd door functionarissen in dienst van de overheid, waardoor de integriteit van de overheid is (of kan worden) aangetast, en waarbij waarborgen voor een onafhankelijk onderzoek noodzakelijk zijn en voorts de schijn van partijdigheid dient te worden voorkomen, terwijl de Landsrecherche vanwege haar bijzondere expertise of uit oogpunt van vertrouwelijkheid of gevoeligheid in een zaak de aangewezen instantie is het onderzoek te verrichten.”

Als er aan deze uitgangspunten is voldaan betekent dit volgens de Aanwijzing nog niet dat de Landsrecherche dan ook altijd zal worden ingezet. Er dient ook rekening te worden gehouden of er acceptabele doorlooptijden binnen de onderzoeken gehaald kunnen worden. In zoverre zijn het 'slechts' basisvoorwaarden; als aan die voorwaarden is voldaan, is inzet van de Landsrecherche mogelijk, zo kan gelezen worden in de Aanwijzing. Dat neemt niet weg dat er wel enkele gevallen zijn te benoemen die zonder meer als Landsrecherche-zaken kunnen worden aangemerkt, maar ook dan is inzet niet gegarandeerd. Er zal daarom steeds per geval moeten worden beslist of de Landsrecherche zal worden ingezet. Verder wordt er in de Aanwijzing een onderscheid gemaakt in zaken die aangemerkt kunnen worden als 'typisch', 'mogelijke' en 'overige' Landsrecherche zaken. Er wordt ook aandacht besteed aan de meldzaken, niet-spoedeisende zaken en spoedeisende zaken die door de Landsrecherche kunnen worden opgepakt.

De Aanwijzing dateert uit 2016 en er is input gevraagd van het voormalig wnd. hoofd LSM voor een nieuwe aanwijzing, echter heeft dit nog niet tot wijzigingen of iets anders geleid, aldus het voormalig wnd. hoofd. Het parket P-G vult in wederhoor aan dat de Aanwijzing geëvalueerd en indien nodig aangepast wordt. Echter lopen er momenteel andere trajecten met betrekking tot de Landsrecherche(s) welke eerst dienen te worden doorlopen alvorens te komen tot een aangepaste aanwijzing.

Beleidsplan researchesamenwerking

In oktober 2020 heeft de Nederlandse overheid besloten om de projectmatige aanpak van het TBO om te zetten naar een structurele versterking van een aantal organisaties: het Hof, het OM en het RST. Dit betekent dat er vanaf 2022 jaarlijks 12 miljoen wordt vrijgemaakt voor capaciteit bij deze organisaties waaronder dus ook bij het RST. Het huidige beleidsplan van het RST ziet op de periode 2020-2023 en vindt inhoudelijk aansluiting bij onder andere het vierjarige beleidsprogramma van het OM. Zoals eerder aangegeven zijn er bij het RST momenteel twee centrale teams werkzaam waaronder het TBO. Vanuit het TBO is er twee fte beschikbaar gemaakt voor de LSM ter ondersteuning van de organisatie.

Volgens het Parket P-G ondersteunt het TBO de LSM. Bijvoorbeeld in het kader van opleidingen. De LSM heeft niet de nodige middelen en expertise om zijn taken uit te kunnen voeren. Het parket merkt op dat dit acties vanuit de beheersmatige kant vereist, zoals het zorg dragen dat de LSM aan de vereiste formatie voldoet en het investeren in de dienst ten aanzien van opleidingen en systemen. Met andere woorden zorg dragen voor voldoende financiële middelen zodat de organisatie haar werk uit kan voeren en niet bezuinigen op de dienst, aldus het parket P-G.

Gelezen het beleidsplan researchesamenwerking lijkt er deels invulling te zijn gegeven aan de aanbeveling van de Commissie Integer Openbaar Bestuur uit 2014 ten aanzien van de LSM:

“Kom samen met de landen van het Koninkrijk en andere partners als de Verenigde Staten tot een meerjarig samenwerkingsprogramma voor structurele versterking van de Landsrecherche, waarbij met name ook aandacht is voor financieel gerelateerde fraudezaken, alsmede het handhaven van de nu positief beoordeelde integriteit van de dienst zelf. Het gedurende enkele jaren invliegen van tijdelijke versterking door extra rechercheurs moet in elk geval de basis vormen van een dergelijk programma, waarbij ook sprake zal moeten zijn van systematische kennisoverdracht.”

De LSM wordt vanuit het RST door middel van het TBO ondersteund, maar die ondersteuning moet beperkt blijven. Immers het TBO heeft andere taken, waarvoor verantwoording moet worden afgelegd door de P-G aan de gezamenlijke ministers van Justitie, aldus de geïnterviewden van het Parket P-G.

Zij zijn van mening dat er moet worden toegewerkt naar een situatie waarbij er sprake is van versmelting tussen de taken van het TBO en de LSM, waarbij over vijf tot tien jaar ondersteuning niet meer nodig is en de LSM zelfstandig onderzoeken kan verrichten. Zoals eerder vermeld dient er als eerste een nieuw versterkingsplan voor de LSM te worden opgesteld voor de komende drie tot vijf jaren, waar beheer en gezag meer op elkaar zijn afgestemd. Het parket P-G geeft in wederhoor aan dat dit gezamenlijk door het ministerie, LSM en het OM dient te worden opgepakt.

Jaarplannen en jaarverslagen

De Raad heeft in dit onderzoek als een criteria gesteld dat de doelstellingen zoals die zijn opgenomen in de jaarplannen worden behaald en worden verantwoord in het jaarverslag. Voor de jaren 2019 en 2020 zijn er door het voormalig wnd. hoofd jaarplannen opgesteld met input van het personeel. Op basis van deze jaarplannen zijn begrotingen opgesteld. De jaarplannen zijn gedeeld en besproken met de P-G, aldus het voormalig wnd. hoofd. De jaarplannen geven de doelstellingen en de behoefte van de organisatie qua personeel en middelen weer en er zijn bijvoorbeeld ook targets in opgenomen. Een van de doelstellingen voor 2020 over wet- en regelgeving is dat de LSM geformaliseerd is en heldere wettelijk werkkaders kent. Volgens een geïnterviewde van het parket OM zijn zij niet betrokken bij het opstellen van de jaarplannen van de LSM, dit ligt op de weg van het parket P-G. De geïnterviewde weet niet of de vastgestelde targets worden gehaald en is zelf van mening dat gezien de beperkte omvang van de LSM het niet praktisch is om dat soort cijfers op te stellen.

Meerdere geïnterviewden van de LSM geven aan dat het niet de voorkeur verdient om targets vast te stellen omdat het gezien het vaak maatwerk is, niet op voorhand te zeggen is wat de targets moeten zijn voor bepaalde afdelingen. De focus moet liggen op kwaliteit en niet per se kwantiteit.

Door een geïnterviewde wordt verklaard dat er voor de afdeling tactiek geen targets worden vastgesteld. Aan het eind van het jaar wordt de stand van zaken met betrekking tot de onderzoeken opgesteld en wordt er vervolgens aan het begin van het jaar de onderzoeken geïnventariseerd en wordt er bepaald wat er in dat jaar haalbaar is, mede afhankelijk van externe factoren.

Het ministerie is niet betrokken bij het opstellen van het jaarplan van de LSM. Het opstellen van een jaarplan voor de LSM is volgens het ministerie iets des P-G's. De minister kan op grond van de wet alleen algemene aanwijzingen geven. De P-G stelt zijn eigen jaarplan op waarbij hopelijk naar verwachting de rechnercapaciteit van de LSM wordt meegenomen om te zorgen voor de nodige synchronisatie tussen de uit te voeren onderzoeken en de beschikbare capaciteit, aldus een geïnterviewde van het ministerie. Het parket P-G vult in wederhoor aan dat het de minister is die verantwoordelijk is voor het beheer van de LSM en (financiële) beslissingen daaromtrent welk van belang zijn voor het kunnen uitvoeren van het jaarplan. Verder worden er ook geen strategische plannen door het management van de LSM bewerkstelligd. Er worden ook geen lange-termijn beleidsplannen door het ministerie opgesteld terwijl dit hard nodig is volgens de geïnterviewde. Dit komt omdat er weinig sprake is van continuïteit. Een nieuwe minister kan een eigen visie hebben die misschien van zijn voorganger afwijkt, welke dan een ander plan van aanpak vergt, aldus de geïnterviewde.

Reeds in eerdere rapporten van de Raad is geconstateerd dat er geen jaarplannen en -verslagen voor de LSM beschikbaar waren. Er is thans voor het eerst voor het jaar 2019 een jaarverslag beschikbaar. In het jaarverslag 2019 wordt gesteld dat er een aantal resultaten behaald zijn op verschillende gebieden, en is de algemene zienswijze van de LSM dat er meer formele steun moet komen zodat er sneller resultaten geboekt kunnen worden. Daarnaast wordt aangegeven dat er op lokaal en koninkrijksniveau een politieke shift nodig is en moet de onafhankelijkheid en de onpartijdigheid

gewaarborgd blijven.

De resultaten worden verder bij de desbetreffende hoofdstukken weergegeven.

4. Opsporingsproces

4.1 Inleiding

In dit hoofdstuk wordt de werkwijze van de LSM beschreven zoals gesteld op papier, daarna wordt de praktijksituatie besproken. Als laatste worden de bijbehorende geboekte resultaten weergegeven.

criterium: De taken en doelstellingen van de LR worden door de PG/OM geprioriteerd en zijn voor alle partijen bekend. Deze zijn vertaald in de nodige werk en procesbeschrijvingen.

4.2 Taken en doelstellingen

Taken

Zoals in hoofdstuk 2 aangegeven heeft de LSM de volgende drie taken:

- a. het verrichten van strafrechtelijke onderzoeken binnen het ambtelijk apparaat of ten aanzien van bekleders van een openbaar ambt;
- b. het instellen van onderzoeken van strafrechtelijke aard binnen het politieapparaat in opdracht van de minister en het openbaar ministerie;
- c. het leveren van bijstand in opdracht van de P-G.

In artikel 2 van het Landsbesluit Landsrecherche worden de taken van de LSM nader omschreven.

De LSM kan in opdracht van de P-G belast worden met het verrichten van feiten- of op- en naspingsonderzoeken in een aantal gevallen (lid 1):

- a. van misdrijven, gepleegd door politieke en bestuurlijke ambtsdragers, rechters, leden van het openbaar ministerie, diensthooften of directeuren van met een overheidstaak belaste instellingen;
- b. van functiegerelateerde misdrijven gepleegd door de overige ambtenaren of functionarissen van met een overheidstaak belaste instellingen, welke misdrijven materieel of immaterieel voordeel kunnen hebben opgeleverd en de overheid dan wel particulieren enig nadeel kunnen hebben berokkend;
- c. ambtenaren of functionarissen van met een overheidstaak belaste instellingen, aan wie wettelijk een opsporingstaak werd toevertrouwd, en die een misdrijf in strijd met deze ambtsverplichting plegen;
- d. een persoon komt te overlijden of letsel oploopt vermoedelijk als gevolg van het aanwenden van vuurwapengeweld van ambtenaren of functionarissen, aan wie wettelijk een overheidstaak werd toevertrouwd;
- e. een persoon komt te overlijden of zwaar lichamelijk letsel oploopt vermoedelijk als gevolg van het aanwenden van geweld of enig andere vorm van lichamelijke confrontatie of bemoeienis met ambtenaren of functionarissen, aan wie wettelijk een overheidstaak werd toevertrouwd;
- f. een persoon, die in een bewaarplaats rechtens van zijn vrijheid beroofd wordt gehouden of anderszins aan de zorg van de overheid werd toevertrouwd, komt te overlijden of zwaar lichamelijk letsel oploopt.

De LSM kan ook op aanwijzing van de P-G belast worden met het verrichten van feiten- of op- en naspingsonderzoeken in de volgende gevallen (lid 2):

- a. van andere dan de in het eerste lid bedoelde, door politieambtenaren gepleegde misdrijven, waarvoor voorlopige hechtenis is toegelaten;

- b. ambtenaren of functionarissen, aan wie wettelijk een overheidstaak werd toevertrouwd, vuurwapengeweld hebben aangewend, ongeacht of als gevolg hiervan eenvoudig letsel of schade werd toegebracht;
- c. van misdrijven gepleegd door andere personen dan die bedoeld in het eerste lid, waarvoor naar het oordeel van de procureur-generaal, uit een oogpunt van vertrouwelijkheid, gevoeligheid of objectiviteit, de inzet van de Landsrecherche noodzakelijk dan wel gewenst is.

Daarnaast kan de LSM met toestemming en onder gezag van de P-G bijstand verlenen (lid 3):

- a. ter ondersteuning bij andersoortige multidisciplinaire strafrechtelijke onderzoeken, waarbij ambtenaren of werknemers van semioverheidsinstanties betrokken zijn;
- b. aan strafrechtelijke onderzoeken van de Rijksrecherche, de Landsrecherche van Aruba of van Curaçao krachtens een rechtshulpverzoek.

Voorts kan de LSM met toestemming van de P-G bijstand verlenen ter ondersteuning van:

- a. ambtelijke commissies van integriteitsonderzoeken;
- b. teams voor grootschalige disciplinaire onderzoeken bij justitiële diensten.

In 2014 publiceerde de Raad het rapport *‘Toepassing van geweld door de politie in Sint Maarten. Onderzoek naar geweldsgebruik door de politie en geweldsgebruik tegen de politie’*⁴². In het rapport werd een aanbeveling gedaan ten aanzien van de LSM: *“Schakel de landsrecherche in alle gevallen in waarin de dienst volgens de wet bevoegd is.”*. Uit het reviewonderzoek in 2019⁴³ blijkt dat de aanbeveling geen opvolging heeft gekregen. In het kader van deze review gaf een respondent van het OM het volgende aan:

“De aanbeveling om de LSM in te zetten in alle gevallen waarin de dienst volgens de wet bevoegd is, te breed is geformuleerd. Hoewel de Landsrecherche op verschillende terreinen - waaronder het gebruik van geweld door de politie- bevoegd is zou dit dan betekenen dat de LR in veel zaken zou moeten optreden, echter heeft het daar de capaciteit niet voor waardoor de LR keuzes moet maken.”

De respondent wees in dit verband ook op de nadere invulling van de taken van de LR die in de Aanwijzing zijn opgenomen.

Verder is er door het voormalig wnd. hoofd reeds aangegeven dat er in het Landsbesluit Landsrecherche onvoldoende rekening is gehouden met het diverse takenpakket van de LSM en kwalificeert het landsbesluit daarom als gebrekkig. Dit omdat er belangrijke componenten missen zoals bijvoorbeeld rechtspositiebepalingen en er daardoor niet in een volwaardige LSM is voorzien, aldus het voormalig wnd. hoofd.

Voor wat betreft de verdere invulling van de opsporingstaken door de LSM en de daarbijhorende bevindingen zijn deze in paragraaf 4.3 opgenomen.

Doelstellingen

De jaarplannen van de LSM van de jaren 2019 en 2020 zijn bekend bij het Parket P-G, het parket OM en het Ministerie. De doelstellingen van de LSM zijn de afgelopen twee jaren opgenomen in deze

⁴² Raad voor de rechtshandhaving (2014), Toepassing van geweld door de politie in Sint Maarten. Onderzoek naar geweldsgebruik door de politie en geweldsgebruik tegen de politie.

⁴³ Raad voor de rechtshandhaving (2019), Reviewonderzoek naar de implementatie van de aanbevelingen over de toepassing van geweld door en tegen de politie in Sint Maarten.

jaarplannen. De doelstellingen betreffen in het algemeen het personeel, de informatievoorziening, de organisatie, financiën, automatisering, communicatie en huisvesting (PIOFACH). Daarnaast worden er doelstellingen gesteld ten aanzien van de primaire en operationele processen binnen de LSM.

In het jaarplan 2019 is aangegeven dat de in het verbeterprogramma opgenomen doelstelling vanuit de P-G (een volwaardige organisatie met voldoende gekwalificeerd personeel die in staat is om ook projectmatige onderzoeken te verrichten en in staat is strategische analyses te maken en informatiegestuurd op te treden) nog niet behaald is en dat de ervaring leert dat door weinig ondersteuning vanuit de beheerskant – wat ook als basisvoorwaarde in het verbeterprogramma is opgenomen - er weinig resultaten geboekt kunnen worden.

In het jaarplan 2020 wordt aangegeven dat veel van de PIOFACH-doelstellingen van 2019 niet zijn behaald omdat er weinig tot geen investeringen konden worden gedaan op basis van de begroting. De focus zou in 2020 primair liggen op de verdere vormgeving van de dienst en dan met name de informatiepositie. Daarnaast wil de dienst verder werken aan de personele capaciteit, het versterken van het huidige personeel, een vernieuwde communicatiestrategie en afstemmen met het OM over de werkkaders en de inhoud van de taken. De genoemde doelstellingen en de behaalde resultaten worden nader uitgewerkt bij de desbetreffende hoofdstukken.

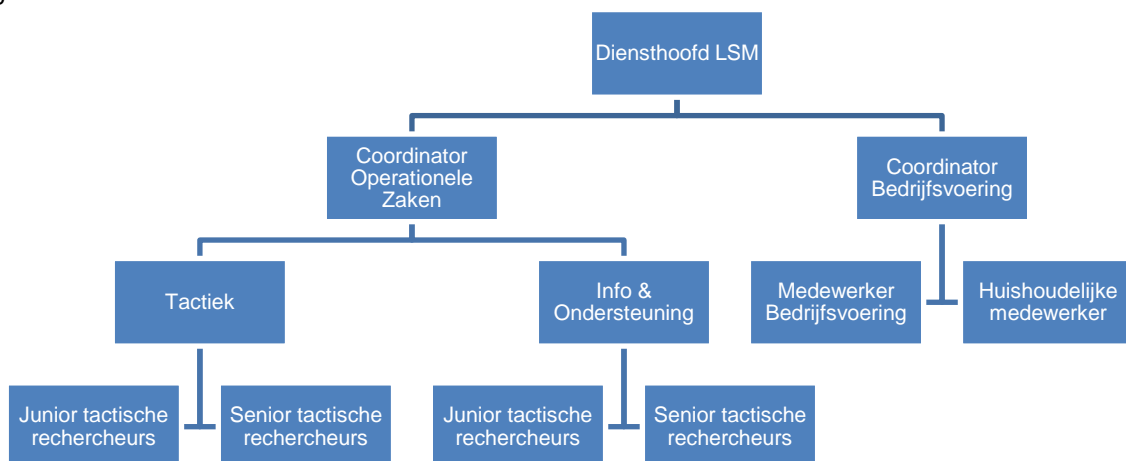
4.3 Werkwijze

Werk- en procesbeschrijvingen

In zijn eerdergenoemde rapport naar de Selectiviteit in het opsporings- en vervolgingsbeleid deed de Raad de aanbeveling “*Stel benodigde werkvoorschriften, werkprocedures en/of notities op ten aanzien van de ondersteunde werkzaamheden van de digitale analist*” en bleek uit het reviewrapport uit 2019 dat deze niet is opgevolgd.

De LSM beschikt over een handboek met een aantal werk- en procesbeschrijvingen. Deze zijn in 2014 opgesteld met behulp van een extern bureau en zijn gebaseerd op het geactualiseerde inrichtingsplan (2014). In het handboek wordt verwezen naar een organogram (figuur 4) die afwijkt van die uit zowel 2010 als 2014:

Figuur 4.



De beschrijvingen betreffen de primaire en ondersteunende werkprocessen van de LSM. Volgens geïnterviewden zijn de procesbeschrijvingen niet geformaliseerd en is er wel een aanvang gemaakt in 2019 door het voormalig wnd. hoofd om de processen verder op schrift te stellen. Ze zijn nu op hoofdlijnen beschikbaar maar moeten nog door de verantwoordelijke afdeling verder uitgewerkt worden. Een geïnterviewde geeft aan dat een beleidsmedewerker hierin een grote rol zou kunnen spelen, maar dat bij een gebrek daaraan het huidige personeel optimaal ingezet zou moeten worden. Wel geeft een geïnterviewde aan dat er verschillende procesbeschrijvingen op schrift zijn gesteld over de werkzaamheden van de digitale analist.

Niet alle medewerkers van de LSM zijn bekend met de beschikbare procesbeschrijvingen en diegenen die er wel vanaf weten maken er geen gebruik van, omdat zij menen ervaren rechercheurs te zijn. Andere geïnterviewden geven ook aan dat procesbeschrijvingen niet nodig zijn omdat elk onderzoek anders is en maatwerk vergt. Daarnaast geven de van het politiekorps afkomstige rechercheurs aan reeds bekend te zijn met de werkwijzen zoals binnen het KPSM opgesteld voor researchewerk.

Naast de procesbeschrijvingen wordt het Landsbesluit Landsrecherche ook als richtlijn voor de werkzaamheden gebruikt. Daarnaast bieden het Wetboek van Strafrecht, het Wetboek van Strafvordering en andere aanvullende wetgeving de nodige ruimte om de werkzaamheden in voldoende mate uit te voeren, aldus geïnterviewden.

De LSM is georganiseerd in drie afdelingen. De werkwijze en procedures van de afdelingen verschillen van elkaar. De samenwerking tussen de afdelingen wordt door geïnterviewden getypeerd als goed. Twee keer per week vindt er een interne briefing plaats en dit wordt in verband met compartimentering van informatie gesplitst in twee delen. Aan het algemene deel van deze briefing neemt al het personeel van de verschillende afdelingen deel en daarin komen onder andere huishoudelijke mededelingen aan bod. Het tweede deel van de briefing betreft een overleg over lopende zaken en bijvoorbeeld geplande actieweken waarbij alleen de afdelingen tactiek en TCI aanwezig zijn. Het voorgaande werd door het voormalige wnd. hoofd aangepast omwille van verdere compartimentering door middel van aparte briefings over individuele onderzoeken echter werd dit volgens sommige geïnterviewden als onpraktisch ervaren en heeft het na het vertrek van het voormalig wnd. hoofd geen stand gehouden.

Afdeling bedrijfsvoering

In het inrichtingsplan wordt het volgende gesteld over de bedrijfsvoering van de LSM:

“Gezien de nieuwe staatkundige verhoudingen alsmede de ontwikkelingen voor wat betreft de bedrijfsvoeringsprocessen van de politiekorpsen, dient gelet op de onafhankelijke positie van de Landsrecherche, met uitzondering van de salarisadministratie, geen aansluiting gezocht te worden bij de zogenaamde Shared Services van Land St. Maarten.

Wel streven de Landsrecherchediensten ernaar om hun bedrijfsvoeringscapaciteit met elkaar te delen op grond van “Service Level Agreements”. Dat zal met zich meebrengen dat op een aantal onderwerpen, zoals het beheer van ICT infrastructuur, opleidingen en training, financieel beheer (bijv. gezamenlijke inkoop waar mogelijk, facilitaire aangelegenheden in verband met wapens en uitrusting) en administratie (bedrijfsprocessensysteem) samengewerkt zal worden met de landsrecherchedienst van resp. Curaçao en Aruba en de Rijksrecherche. Voor een deel zal gebruik gemaakt moeten worden van de bedrijfsvoeringscapaciteit bij het Parket van de Procureur Generaal.”

De geïnterviewden van de LSM geven aan dat er vanuit de afdeling bedrijfsvoering niet wordt samengewerkt met de andere landsrecherches of andere organisaties binnen het Koninkrijk, ook niet bijvoorbeeld in het kader van het uitwisselen van best practices.

De afdeling bedrijfsvoering is verantwoordelijk voor personeelszaken en voor de financiële administratie waaronder de financiële uitgaven, het begeleiden van offerteaanvragen en facturen en het opstellen en indienen van adviezen voor uitgaven hoger dan ANG 5000. Kleinere uitgaves kunnen betaald worden vanuit de kleine kas. Voorwaarde hierbij is wel dat er gelden beschikbaar zijn, wat weer afhankelijk is van financiering vanuit het ministerie. Tijdens de uitvoering van de werkzaamheden moet regelmatig contact worden onderhouden met onder meer de afdeling financiën – sectie comptabiliteit - en de afdeling treasury van het ministerie van Financiën.

Volgens de geïnterviewden is er een procedure voor de afwikkeling van betalingen door het ministerie van financiën. Geïnterviewden ervaren echter knelpunten bij deze procedure en dan met name voor wat betreft de communicatie. Betalingen lopen vaak vertraging op omdat er weinig tot geen terugkoppeling wordt gegeven aan geïnterviewden hierover. Geïnterviewden nemen hierdoor vaak zelf het initiatief om contact te leggen.

Geïnterviewden geven verder aan dat het adviestraject efficiënter kan. De door de LSM opgestelde adviezen - bijvoorbeeld het in 2019 ingediende advies over het verlengen van de diensttelefoons – worden volgens de procedure bij het ministerie ingediend, echter blijven ze daar lang of soms jaren liggen. Er is geen vaste contactpersoon voor de LSM binnen het ministerie. Er hebben ook veel wisselingen van personeel binnen het ministerie plaatsgevonden wat het onderhouden van contacten niet bevordert, aldus een geïnterviewde. Dit terwijl het persoonlijk contact juist belangrijk is gebleken voor geïnterviewden voor de uitvoering van hun werkzaamheden.

In tegenstelling tot wat er in het inrichtingsplan is opgenomen maakt de LSM gebruik van de shared services van de overheid op het gebied van facilitaire aangelegenheden. De afdeling ervaart hierbij ook de (on)nodige vertragingen bij het indienen en afhandelen van verzoeken. Volgens geïnterviewden heeft deze gang van zaken invloed op en gevolgen voor de ontwikkeling van de LSM, omdat deze externe afhankelijkheid ook ruimte laat voor kwaadwillenden.

Afdeling Team Criminele Inlichtingen (TCI)⁴⁴

Afdeling Tactiek

De opsporing omvat het doen van onderzoek, te verdelen in feitenonderzoek en strafrechtelijk onderzoek, met inbegrip van het verkennend en strafrechtelijk financieel onderzoek. Een feitenonderzoek of strafrechtelijk onderzoek wordt door de afdeling tactiek opgestart wanneer de P-G daar schriftelijk opdracht toe geeft. De zaaksofficier, portefeuillehouder LSM, wordt altijd aan het onderzoek gekoppeld. Dit betekent echter niet dat de zaaksofficier de enige officier van justitie is die bevoegd is om de zaken van de LSM te behandelen, aldus een geïnterviewde van het OM. De officier geeft tijdens de uitvoering van de onderzoeken leiding daaraan. Door de leiding van de LSM worden een of meerdere rechercheur(s) aan het onderzoek toegewezen. Voor het aanwijzen van een rechercheur geven geïnterviewden van de LSM aan dat dit onder andere op basis van het soort onderzoek, de omvang, geschiktheid van personeel en beschikbare capaciteit plaatsvindt. Echter door

⁴⁴ Op grond van artikel 31 lid 2 en 3 Rijkswet Raad voor de rechtshandhaving, zijn uit veiligheidsoverwegingen delen van dit rapport niet openbaar gemaakt.

het tekort aan personeel draaien alle medewerkers meerdere onderzoeken tegelijk en leidt dit er ook toe dat bepaalde onderzoeken in de wacht moeten worden gezet. De uiteindelijke beslissing over welke zaken door de LSM afgehandeld worden moeten op basis van capaciteit worden gemaakt, maar zijn vaak afhankelijk van welke zaken de meeste urgentie hebben oftewel “de waan van de dag”, aldus een geïnterviewde van het OM. In wederhoor geeft het parket P-G nog aan dat hierin ook een rol voor de CCLR ligt waarin de lopende zaken, nieuwe zaken, de beperkte capaciteit en hoe die ingezet dient te worden wordt besproken en besluiten daartoe worden genomen.

Voor elk onderzoek wordt door de aangewezen hoofdverbalisant een plan van aanpak opgesteld met betrekking tot onder meer de uit te voeren werkzaamheden, de doelen en de deadlines. Het plan van aanpak moet intern worden goedgekeurd door de waarnemend Coördinator Operationele Zaken (COZ) waarna het plan van aanpak besproken met en goedgekeurd wordt door het OM. Daarna worden alle vervolgstappen binnen het plan telkens besproken met het OM. Volgens een geïnterviewde kan in de voorbereiding van zaken heel veel tijd gaan zitten.

Volgens de geïnterviewde van het OM zijn er geen werkafspraken tussen het OM en de LSM, omdat er op een kleine schaal wordt geopereerd. Afhankelijk van het soort onderzoek zijn er ook verschillende soorten benaderingen mogelijk. Zo vragen breng – en haalzaken elk een andere aanpak. In het geval van haalzaken bepaalt de informatieofficier samen met de LSM of er een projectplan gemaakt zal worden. De zaakofficier heeft alleen contact met de informatieofficier inzake de sturing van de LSM op strategisch niveau en geen contact op zaaksniveau. Een geschreven projectplan komt na afronding wel weer bij de zaakofficier terecht. Het huidige wnd. hoofd heeft de indruk dat er in het verleden vaker sprake was van ernstiger brengzaken, in tegenstelling tot meer recent, en vermoedt dat dit komt omdat de LSM nu minder bekendheid geniet en dat mogelijk een vergelijking wordt getrokken tussen de LSM en het TBO waardoor de LSM mogelijk aan het kortste eind trekt.

Volgens het inrichtingsplan is het hebben van een adequate informatiepositie en het adequaat sturen door de leiding van de LSM cruciaal voor het welslagen van onderzoeken op het gebied van integriteit. In het inrichtingsplan wordt aangegeven dat:

“In de kern komt het concept informatie gestuurde opsporing erop neer dat de informatie uit de samenleving en diensten optimaal wordt gegenereerd en gebruikt om te komen tot –sturing op- de meest effectieve bestrijding en preventie van crimineel gedrag en het bevorderen van integriteit binnen het overheidsapparaat.”

Het opzetten van een informatiepoot is ook een van de doelstellingen opgenomen in het jaarplan van 2019. Door het voormalig wnd. hoofd is er een informatiepoot binnen de afdeling tactiek opgezet. Deze houdt zich bezig met het actief verzamelen van informatie over mogelijke strafbare feiten binnen de taakstelling van de LSM. De informatie die wordt verzameld door de informatiepoot is niet gelijk bestemd voor onderzoeken en is niet toegankelijk voor anderen binnen de LSM. Pas als de informatie veredeld is kan er bekeken worden of deze gebruikt kan worden ten behoeve van een onderzoek. De informatiepoot wordt bemenst door twee tactische rechercheurs die dit als taakaccent naast hun bestaande taken erbij hebben gekregen. Uit de interviews komt naar voren dat de informatiepoot momenteel niet optimaal (door)ontwikkeld kan worden door de beperkte capaciteit en de kerntaken van de tactische rechercheurs die ook uitgevoerd moeten worden.

In het plan van aanpak is opgenomen dat er een integriteitsbeeldanalyse door de LSM zou worden opgesteld, echter is dit nooit gebeurd. Er werd door het toenmalig hoofd LSM in een schrijven ten

aanzien van de stand van zaken⁴⁵ aangegeven dat de integriteitsonderzoeken door de Commissie Integer Openbaar Bestuur en Price Waterhouse Coopers⁴⁶ voldoende houvast boden en dat dit een integriteitsbeeldanalyse toentertijd onnodig maakte. Het voormalig wnd. hoofd wijst erop dat in ieder geval het recente proefschrift *'De wortels van publieke fraude en corruptie in het Caribisch deel van het Koninkrijk'*⁴⁷ een goed beeld geeft van de huidige situatie en dat het recente Regionaal Criminaliteitsbeeld⁴⁸, opgesteld voor de korpsen voor wat betreft de daarin genoemde verschijningsvormen, van belang is voor de LSM omdat de LSM reeds in een eerder (voor)stadium in beeld kan komen.

Werkwijze zaken jegens politieambtenaren

Het Landsbesluit Landsrecherche geeft specifiek aan wanneer de LSM in opdracht of op aanwijzen van de P-G belast wordt met het verrichten van feiten- of op- en nasporingsonderzoeken. Voorts wordt in de Aanwijzing drie soorten onderzoeken gekenmerkt als typische LSM zaken:

- Misdrijven, gepleegd door opsporingsambtenaren in strijd met de ambtsverplichting;
- Misdrijven, gepleegd door politieambtenaren, waardoor voorlopige hechtenis is toegelaten;
- Gevallen van vuurwapengebruik door opsporingsambtenaren met de dood of enig, lichamelijk letsel tot gevolg.

In de toelichting hierbij wordt erop gewezen dat het vaak politieambtenaren betreft en dat in plaats van de lokale recherche de inzet van de LSM noodzakelijk is om de (iedere) schijn van partijdigheid bij het onderzoek te vermijden. Uit het onderzoek blijkt dat de meeste geïnterviewden van de LSM niet goed op de hoogte zijn van de inhoud van deze Aanwijzing.

In het rapport Bureau Interne Zaken Korps Politie Sint Maarten van de Raad uit 2018⁴⁹ werd het volgende geconstateerd:

“Meerdere geïnterviewden wijzen erop dat de Landsrecherche kampt met een capaciteitstekort en tegelijkertijd een groot werkaanbod heeft, wat dwingt tot het maken van keuzes. Het komt voor dat er in overleg met het KPSM/BIZ zaken aan het BIZ worden overgedragen die formeel door de Landsrecherche onderzocht zouden moeten worden. Het gaat dan om zaken waar politieagenten bij betrokken zijn, maar die niet zo ernstig zijn. Het betreft zaken zoals bijvoorbeeld bedreiging, eenvoudige mishandeling, een aanrijding of incident op relationeel gebied (politieagenten onderling) die prima disciplinair onderzocht kunnen worden, aldus de officier.”

Er zijn geen procedures op schrift over het doorverwijzen van zaken naar de LSM. De procedure bij het KPSM is dat aangiftes tegen overheidsambtenaren niet door het KPSM worden opgenomen, maar dat men naar de LSM wordt doorverwezen. Echter is het zo dat in de praktijk hiervan wordt afgeweken wanneer het een aangifte betreft tegen een politieambtenaar. Dit omdat het KPSM niet de schijn van partijdigheid wil wekken door het niet opnemen van de aangifte. Tijdens de casescreening moet men in het registratiesysteem aangeven dat de zaak wordt doorverwezen naar de LSM. De aangifte wordt vervolgens doorgestuurd naar het OM, aldus een geïnterviewde van het KPSM.

⁴⁵ Plan van Aanpak Landsrecherche, 3 februari 2015

⁴⁶ PWC (2014), Integrity inquiry into the functioning of the Government of Sint Maarten.

⁴⁷ Schotborgh-van de Ven, N. (2019), De wortels van publieke fraude en corruptie in het Caribisch deel van het Koninkrijk.

⁴⁸ Zee, S. (2019), Regionaal criminaliteitsbeeld: Trends in de Dutch Caribbean 2020-2022.

⁴⁹ Raad voor de rechtshandhaving (2018), Bureau interne zaken Korps politie Sint Maarten.

De beslissing of de zaak wel of niet wordt onderzocht en door welke organisatie wordt besproken in de CCLR en door het OM /P-G genomen. Wanneer een verdachte in beeld is en een beslissing is genomen moet dit in het registratiesysteem PRIEM vermeld te worden en gaat het originele dossier naar de organisatie die de zaak gaat onderzoeken aldus de geïnterviewde van het KPSM. Het parket P-G licht in wederhoor nog toe dat een registratie in PRIEM pas plaatsvindt wanneer een persoon als verdachte wordt aangemerkt. Daarvan is nog geen sprake als er een beslissing wordt genomen ten aanzien van het instellen van een onderzoek.

De geïnterviewde van het KPSM geeft verder aan dat het soms, door het uitblijven van een beslissing door het OM, onduidelijk blijft wie de zaak moet onderzoeken en dat de Aanwijzing hierover geen duidelijkheid biedt. Als voorbeeld wordt gegeven dat hierdoor twee à drie aangiftes bij geïnterviewde sinds vorig jaar in de la liggen. Het komt ook voor dat het hoofd van de afdeling recherche van het KPSM contact zoekt met de LSM om via hen inzicht te verkrijgen of een zaak al of niet is toebedeeld, maar dit levert vaak geen verheldering op volgens een geïnterviewde van het KPSM.

Uit de interviews komt naar voren dat ondanks het bestaan van de Aanwijzing er nog onduidelijkheid heerst bij verschillende partijen over de vraag wanneer een onderzoek wel of niet door de LSM dan wel het KPSM moet worden opgepakt. Meerdere geïnterviewden van de LSM geven aan dat ze het ook niet altijd eens zijn met de aanwijzing/prioritering van zaken door het OM/P-G. Vaak wordt door de P-G besloten dat de LSM zaken moet oppakken terwijl zij onderbezet zijn, aldus geïnterviewden.

Zij vinden dat sommige onderzoeken die opgepakt moeten worden niet tot hun taak behoren (bijvoorbeeld vanwege de niet-complexiteit) en dat er niet altijd op de juiste manier gebruik wordt gemaakt van de beschikbare capaciteit binnen de LSM. Een voorbeeld wordt gegeven waarbij de rechercheurs hun werk (grote lopende zaken) in de wacht moesten zetten met een achterstand als gevolg om te werken aan een volgens hen relatief simpele zaak. Het parket P-G licht in wederhoor toe dat het criterium wanneer een onderzoek door de LSM dient te worden onderzocht betrekking heeft op het onderwerp, namelijk (mogelijk) niet integer handelen van een ambtenaar (zoals omschreven in het Landsbesluit Landsrecherche en de Aanwijzing) en niet in de complexiteit van een onderzoek.

De geïnterviewden menen dat het BIZ de aangewezen organisatie is voor het onderzoeken van standaard kleine zaken aangaande de interne problematiek binnen het KPSM, echter komen thans ongewenst typische BIZ-zaken bij de LSM terecht. Deze geïnterviewden vinden dat een oplossing hiervoor moet komen en dat er vanuit het OM nader gekeken moet worden naar de soort zaken dat de LSM moet onderzoeken.

Eén geïnterviewde van de LSM deelt mee dat er meer duidelijkheid moet komen specifiek met betrekking tot het behandelen van zaken ten aanzien van geweldsincidenten door politieambtenaren door de LSM en dat de afwegingen en keuzes om een strafrechtelijk onderzoek of een feitenonderzoek te laten plaatsvinden ook nog onduidelijk zijn. De in de Aanwijzing opgenomen uitwerking van gevallen van vuurwapengebruik door opsporingsambtenaren met de dood of enige lichamelijke letsel tot gevolg door middel van een *Aanwijzing handelwijze bij geweldsaanwending (politie)ambtenaren* heeft nog niet plaatsgevonden. Ten tijde van dit onderzoek blijkt dat er door het OM aan een interne werkinstructie wordt gewerkt met betrekking tot de procedure schietincidenten waarbij een (politie)ambtenaar betrokken is en waarbij er sprake is van enig lichamenlijk letsel. Er is in ieder geval bij het BIZ en de LSM om input gevraagd.

In het geval het een schietincident (strafrechtelijke onderzoek) betreft waarbij een politieambtenaar is betrokken en daarbij lichamenlijk letsel is ontstaan wordt het altijd door de LSM afgehandeld. Volgens het hoofd BIZ is deze afbakening terug te vinden in de Aanwijzing. De bestaande procedure is dat het BIZ niet betrokken wordt bij een strafrechtelijk onderzoek naar een politieambtenaar. Dit wordt door de

recherche van het KPSM uitgevoerd al dan niet in samenwerking met de LSM. Een geïnterviewde van het KPSM geeft aan dat het juist wenselijk is dat de BIZ naast de disciplinaire onderzoeken de strafrechtelijke onderzoeken naar politieambtenaren uitvoert in plaats van de recherche van het KPSM. Dit omdat de BIZ de nodige afstand kan houden van de rest van de organisatie.

Het komt ook voor dat de LSM en het BIZ samen een onderzoek draaien. Het hoofd BIZ geeft een voorbeeld van een lopend onderzoek waarbij er tussen het BIZ en de LSM mondelinge afspraken zijn gemaakt over de uitvoering/werkwijze en waarvoor er een deadline is gesteld. Volgens geïnterviewde is het halen van de deadline onder andere afhankelijk van externe factoren waardoor er niet met zekerheid gezegd kan worden dat het gehaald zal worden. De voortgang van het onderzoek wordt door de zaakofficier gemonitord. De gemiddelde doorlooptijden van zaken zullen worden opgenomen in de nieuwe werkinstructie van het OM, aldus het hoofd BIZ.

De geïnterviewde van het OM zou graag zien dat de LSM de onderzoeken kan doen die de LSM graag zou willen doen (grotere zaken), maar geeft aan dat ze daartoe niet in staat is. De wensen en ambities van de LSM zouden op dit moment niet op de voorgrond moeten staan. De focus moet liggen op het afhandelen van zaken met de middelen die nu beschikbaar zijn. De zaken die worden behandeld zijn niet altijd bijzonder ingewikkeld, zoals gevallen van geweld door politieambtenaren. Zaken met betrekking tot politieambtenaren worden volgens deze geïnterviewde niet automatisch door de LSM opgepakt als het KPSM in staat is om het onderzoek zelf te doen. De keuze hangt af van de gewenste onafhankelijkheid en beschikbare capaciteit. Het is aan de CRO (met mandaat van de P-G), HovJ, de Korpschef en het hoofd LSM om te overleggen wie er het beste ingezet kan worden. Dat kunnen soms moeilijke discussies worden, maar het gaat eigenlijk heel goed aldus de geïnterviewde van het OM. In het voornoemde rapport 'Bureau Interne Zaken' wordt er ten aanzien van de afstemming op zaken jegens politieambtenaren het volgende gemeld:

“Sinds een aantal maanden sluit het hoofd BIZ één keer per vier weken direct na het overleg van de Coördinatiecommissie Landsrecherche (CCLR) aan bij de Officier van Justitie (portefeuillehouder Landsrecherche) en het hoofd Landsrecherche. Tijdens dit afstemmingsoverleg worden zaken besproken/houdt men elkaar op de hoogte, wordt informatie gedeeld (voorzover BIZ-gerelateerd) en vindt afstemming plaats. Daarbij is enkel zicht op Landsrecherche-zaken en BIZ-zaken voorzover het LR-aangelegenheden betreft. Voor het overige heeft zowel het OM noch de Landsrecherche zicht op BIZ-zaken”

Het idee is om (weer) te beginnen met een overlegstructuur tussen het hoofd BIZ, OM en de LSM om te bespreken hoe zaken worden behandeld, aldus de geïnterviewde van het OM. Er is recentelijk een nieuwe hoofd BIZ benoemd, wat een goede ontwikkeling is volgens de geïnterviewden. Het hoofd BIZ is sinds medio mei 2020 bij het bureau actief, waardoor de personeelsbezetting van het bureau nu op twee staat. Gezien de huidige bezetting zullen de doelstellingen van het BIZ, zoals een gedegen administratie, betere communicatie en het geven van voorlichtingen door de organisatie in kleine stapjes worden uitgevoerd. Het hoofd BIZ geeft te kennen dat wanneer er een aangifte jegens een politieambtenaar wordt gedaan of indien een politieambtenaar bij een incident betrokken is, dat dit altijd door de recherche aan het BIZ wordt gemeld ongeacht of het een zaak wordt.

Disciplinaire zaken worden altijd door het BIZ behandeld. Verder als het BIZ bijstand nodig heeft bij een onderzoek wordt dit met toestemming van de korpschef verzocht aan de afdeling recherche. Volgens de geïnterviewde van het KPSM worden er deadlines gesteld voor de zaken van het BIZ/recherche KPSM. Deze werden vroeger niet gehaald vanwege beperkte capaciteit bij het BIZ.

Op dit moment staan de werk- en procesbeschrijvingen van het BIZ nog niet op schrift. Het hoofd BIZ is voornemens om deze op schrift te stellen. Eerst moet er een inventarisatie plaats vinden van de (mondelijke) afspraken die al eerder gemaakt zijn tussen het KPSM en de LSM, aldus het hoofd BIZ.

Doorlooptijden

In het verbeterprogramma van het OM staat het volgende:

“De opvolging van onderzoeken door de landsrecherches blijkt overigens volgens velen een probleem. Het zou vaak jaren duren, voor een landsrecherchezaak voor de rechter komt. Dit wordt overigens vooral geweten aan het OM en niet aan de landsrecherche.”

In een correspondentie uit 2019 door het voormalige hoofd LSM aan de minister wordt aangegeven dat het afhandelingspercentage van de LSM gemiddeld op iets minder dan 60% lag. Er wordt verder gesteld dat de doorlooptijden van bepaalde onderzoeken onnodig lang zijn omdat er vaak wordt gekozen om relatief urgente onderzoeken zoals schietincidenten te laten liggen en grotere langlopende onderzoeken op te pakken. Het voorbeeld wordt gegeven van een schietincident uit 2017 waarover 5 maanden is gedaan en van diverse schietincidenten die eind 2018 werden afgehandeld maar al een langere periode geregistreerd stonden. Dit werd als niet wenselijk omschreven. Verder zou een functionaris niet gediend zijn bij het lang moeten wachten op de resultaten van een onderzoek. Voorts zou er door de jaren heen een doorlooptijd van 2 à 3 jaar gehanteerd zijn voor relatief kleine onderzoeken die normaliter drie maanden in beslag zouden moeten nemen.⁵⁰

De operationele doelstellingen van de LSM in 2020 opgenomen in het jaarplan ten aanzien van de doorlooptijd zijn voor kleine zaken een doorlooptijd van hoogstens drie maanden, waarbij het streven is om feitenonderzoeken naar schietincidenten door ambtenaren bij het uitoefenen van hun taken binnen twee weken af te ronden. Bij een strafrechtelijk onderzoek na een feitenonderzoek wordt de duur van het onderzoek bepaald aan de hand van de complexiteit van de zaak. Er worden wel randvoorwaarden aan deze doelstellingen gekoppeld:

- De opdracht tot het starten van een onderzoek wordt door de LSM tijdig ontvangen;
- De opdrachten worden binnen een week na voorleggen aan de CCLR door de LSM verkregen;
- Er is voldoende personeel beschikbaar voor acute zaken.

Volgens geïnterviewden van de LSM beschikt de LSM niet over een standaardlijst met doorlooptijden van onderzoeken. Geïnterviewden geven meerdere redenen aan waarom dit ook niet wenselijk is. Elk onderzoek is namelijk uniek en vergt maatwerk. De doorlooptijd is afhankelijk van meerdere factoren waaronder omvang, complexiteit, capaciteit, de impact op de gemeenschap, en de haalbaarheid van onderzoeken. Toch wordt er in de praktijk wel een doorlooptijd aan een onderzoek gekoppeld, echter kunnen onderzoeken die gemiddeld zes maanden of langer duren naast de hiervoor genoemde factoren ook door externe factoren langer duren, soms zelfs jaren. Voorbeelden zijn gegevens die bij andere instanties opgevraagd moeten worden of het vragen van bijstand. Daarom is het volgens geïnterviewden ondoenlijk om gemiddelde doorlooptijden vast te stellen. Aan de hand van de beschikbare informatie, benodigde handelingen en hun ervaring zijn rechercheurs wel in staat om een inschatting te maken van de verwachte duur van het onderzoek, aldus het huidige wvd. hoofd.

⁵⁰ Landsrecherche Sint Maarten, Kritieke functies bij de Landsrecherche en behoefte aan een aangepast begroting voor de Landsrecherche Sint Maarten, 16 maart 2019.

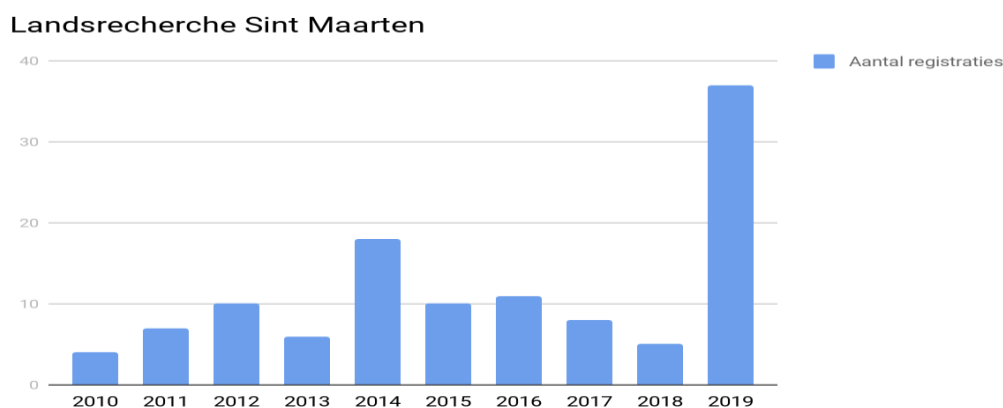
Volgens geïnterviewden is het ook zo dat de LSM incidentgericht werkt en onderzoeken tegelijkertijd gedraaid kunnen worden. Hoeveel tijd er uiteindelijk aan een onderzoek wordt besteed wordt door het OM bepaald. In de CCLR wordt de doorlooptijd van de onderzoeken bewaakt en worden keuzes gemaakt waarbij ook rekening wordt gehouden met de beschikbare capaciteit.

Resultaten

In het eerdergenoemde evaluatieverslag van de Evaluatie commissie blijkt dat de LSM in 2015 circa 30 onderzoeken had verricht sinds haar oprichting. En dat met name de ketenpartners toen in het algemeen gunstig gestemd waren over het functioneren van de LSM. De Voortgangsc commissie had in zijn eerdergenoemde veertiende rapportage ook grote bewondering voor de prestaties van de LSM. Dit gezien de minimale personeelscapaciteit en de vele ingewikkelde onderzoeken die ze tot een goed einde wist te brengen.⁵¹

In het jaarverslag 2019 wordt vermeld dat zaken die bij de Landsrecherche worden geregistreerd (zie tabel 4) niet allemaal tot onderzoeken leiden vanwege de taakstelling van de dienst. De zaken die niet worden onderzocht worden terugverwezen naar het KPSM. De onderzoeken die wel door de LSM werden gedraaid varieerden van fraude, mishandeling door ambtenaren, witwassen, lekken van informatie tot aan schietincidenten.

Tabel 2. Overzicht aantal geregistreerde zaken LSM 2010-2019.



Bron: Jaarverslag 2019 LSM

Volgens de geïnterviewde van het OM is de realiteit voor wat betreft de resultaten van de LSM hardnekkig. De zaken van de LSM worden geprioriteerd en er wordt op gestuurd vanuit de CCLR, maar vanwege de verschillende verwachtingen over hoe een zaak zal uitpakken, de waan van de dag en andere externe factoren worden de gestelde deadlines niet altijd gehaald.

4.4 Sturing

Voor het in kaart brengen van de sturing van de LSM is in de eerste plaats gekeken naar de sturing zoals die geregeld is in wetten en regelingen. Daarna wordt gekeken hoe het gezag en de sturing van de LSM volgens de plannen gestalte moest krijgen en hoe de sturing in de praktijk verloopt.

⁵¹ Voortgangsc commissie Sint Maarten, veertiende rapportage, periode 1 oktober 2014 – 1 januari 2015.

Zoals in hoofdstuk 2 wet- en regelgeving is aangegeven staat de LSM onder het gezag en toezicht van de P-G en is de minister daarentegen verantwoordelijk voor het beleid en het beheer over de dienst. Het hoofd LSM is verantwoordelijk voor de dagelijkse leiding van de organisatie.

In artikel 9 van het Landsbesluit Landsrecherche wordt in de volgende overlegvormen voorzien:

- Een driemaandelijks overleg over strategisch operationele aangelegenheden tussen de procureur-generaal, de hoofdofficier van Justitie (HovJ) en het hoofd Landsrecherche;
- Een driemaandelijks overleg over strategische beleids- en beheersaangelegenheden tussen de minister van Justitie, het hoofd van de afdeling justitiële zaken, de procureur-generaal en het hoofd Landsrecherche;
- Naar wederzijds behoefte is er periodiek overleg tussen het hoofd Landsrecherche en de dienstcommissie Landsrecherche. De partijen kunnen zich tijdens dit overleg laten bijstaan door medewerkers of adviseurs.
- Er is een maandelijks overleg over tactisch operationele aangelegenheden tussen de Hoofdofficier van Justitie, het Hoofd Landsrecherche en de Coördinator Operationele Zaken bij de Landsrecherche.

Verder wordt er in het verbeterprogramma OM aangegeven dat sturing op de LSM door de P-G betekent dat er regulier overleg plaatsvindt, dat onderzoeksopdrachten worden verstrekt, overzicht op de voortgang van de onderzoeken wordt gehouden en dat na een verkregen ambtsbericht, over de afdoening van een onderzoek wordt beslist. Daarnaast is er een noodzaak om onderzoeken door de LSM te prioriteren vanwege de schaarse middelen. De prioritering van onderzoeken betekent keuzes maken zoals of de LSM wel of niet wordt ingezet op de juiste onderzoeken en of een onderzoek niet moet worden gestopt wanneer de voortgang om welke reden dan ook stagneert. Er dient getracht te worden zo veel mogelijk af te stappen van ad hoc besluitvorming waarbij de waan van de dag leidend is. Twee van de doelstellingen in het verbeterprogramma uit 2014 waren dan ook het verbeteren van de aansturing vanuit het OM op de LSM en een betere prioritering van de onderzoeken door het OM.

4.4.1 Sturing P-G/OM

Door respondenten is in het eerdergenoemde evaluatieverslag (2015) van de Evaluatiecommissie Justitiële Rijkswetten het volgende aangekaart omtrent sturing op de LSM:

“Veel overleg waarbij krachtens de wet een rol voor de PG is weggelegd, in de praktijk met de AG wordt gevoerd. Daarbij gaat het bijvoorbeeld om regelmatige overleggen met de minister van Justitie en de dagelijkse contacten met de Landsrecherche.”

Het huidige wnd. hoofd geeft aan dat hoewel de Advocaat Generaal (AG) vroeger betrokken was bij de LSM als vertegenwoordiger van de P-G deze op den duur door de CRO is vervangen, die net als de P-G op Curaçao gevestigd is. Thans is er geen enkel contact tussen de LSM en de AG. Het parket P-G vult in wederhoor aan dat reeds jaren de AG niet als vertegenwoordiger van de P-G optreedt voor wat betreft de LSM.

Het voormalig wnd. hoofd bevestigt dat de operationele onderzoeken van de LSM in het verleden aangestuurd werden door de AG en wijst op de meerwaarde van aansturing door een AG met expertise op het gebied van integriteit en het financieel rechercheren

Na de overgang van sturing door de AG naar het OM werd de sturing op lopende zaken door wisselende officieren uitgeoefend, wat volgens geïnterviewden, zijn voor- en nadelen had. Sinds 2015 is er een officier die de LSM vast in portefeuille heeft. Volgens een geïnterviewde van de LSM was een van de redenen hiervoor zodat de zaken van de LSM vanaf toen steeds op dezelfde manier zouden worden aangepakt en er sprake was van een vast aanspreekpunt. Volgens het parket P-G in wederhoor heeft de overgang van sturing als reden de wijziging van de inrichting van het parket P-G en het parket in eerste aanleg in de loop van de jaren.

In het al eerdergenoemde rapport met als onderwerp Selectiviteit in het opsporings- en vervolgingsbeleid (2015) werd het volgende geconstateerd ten aanzien van de sturing van het OM op de LSM:

“Een gebrek aan capaciteit bij de opsporingsdiensten raakt direct aan sturing en de inzet van (bijzondere) opsporingsbevoegdheden. De sturing van de landsrecherche door het OM was volgens geïnterviewden van het OM in het verleden niet altijd optimaal, maar sinds november 2014 is men gestart met de stuurgroep Landsrecherche. De bedoeling daarvan is dat daarin de onderzoeken van de Landsrecherche inzichtelijk worden gemaakt, keuzes worden gemaakt en prioriteiten worden gesteld, de schaarse capaciteit wordt verdeeld, sturing in de onderzoeken plaats vindt en de voortgang van de zaken wordt bewaakt. De inzet van deze stuurgroep bevindt zich in een beginfase. Van structurele werkafspraken tussen het OM en de Landsrecherche, zoals met het KPSM is geen sprake. In de wederhoorfase geeft het OM aan dat regelmatig overleg, ook op zaaksniveau, plaatsvindt tussen de Landsrecherche en de PG. Verder vult het openbaar ministerie aan dat een aanwijzing ‘Taken en inzet Landsrecherche’ in de maak is.”

In het reviewrapport van dit onderzoek in 2019 kwam naar voren dat er een achttal factoren bij de prioritering en uitvoering van opsporingsonderzoeken door het OM een rol spelen. Een daarvan betrof de beperkte capaciteit van de LSM en het KPSM op het gebied van fiscale en financiële expertise. Verder werd gesteld dat:

“Om onder meer de voortgang van door de PG gescreende en geselecteerde zaken van de Landsrecherche te bewaken is onlangs een stuurgroep Landsrecherche opgericht. De Raad meent dat de Landsrecherche op sterkte gebracht dient te worden zodat het OM niet alleen een gezondere verdeling kan aanbrenge in de verschillende soorten brengzaken, maar dat de Landsrecherche zodoende ook kan toe komen aan de in de jaarplannen van het OM genoemde geprioriteerde haalzaken.”

Een aanbeveling van de Commissie Integer Openbaar Bestuur uit 2014 over de LSM luidde: formuleer in samenspraak met het Openbaar Ministerie een concreet plan van aanpak voor de strafrechtelijke aanpak van integriteit gerelateerde misdrijven, zoals fraude en omkoping en ken hieraan een hoge prioriteit toe. Uit deze inspectie blijkt dat er geen specifiek plan van aanpak is voor de strafrechtelijk aanpak van de LSM. Door middel van het jaarplan OM wordt wel in het algemeen aangegeven welke richting het OM met de LSM op wil. Zo staat er in het jaarplan 2019 het volgende met betrekking tot de integrale aanpak van integriteitsdelicten:

“In 2019 zal de Landsrecherche en het Openbaar Ministerie actief blijven communiceren over ontwikkelingen in strafrechtelijke onderzoeken. Het is belangrijk om de bevolking van Sint Maarten hiervan op de hoogte te houden. In 2019 zal de Landsrecherche (meer nog dan thans het geval) ruime ervaring hebben opgedaan met zogenaamde financiële onderzoeken en ‘afpakonderzoeken’. De samenwerking met het Bureau Interne Zaken van het Korps Politie Sint Maarten heeft in 2018 een aanvang genomen en die samenwerking zal in 2019 worden verstevigd.”

Voorts zijn in het jaarplan 2020 van de LSM in het kader van het primaire proces de volgende doelstellingen vastgesteld over de verdere samenwerking met het OM:

- Verhelderen rollen op de diverse niveaus binnen de opsporing (strategie, tactiek en operationeel);

- Strategische thema's formuleren met het OM;
- Sturing van onderzoeken verder optimaliseren.

CCLR:

Op basis van het verbeterprogramma werd een vaste overlegstructuur, genaamd Coördinatiecommissie Landsrecherche (CCLR) in het leven geroepen. In het jaarplan 2019 van het OM Sint Maarten staat het volgende over de CCLR:

“Ook 2019 zal in het teken staan van het maken van keuzes binnen onderzoeken, maar vooral ook tussen de onderzoeken. Het is vanwege de beperkte opsporingscapaciteit van de Landsrecherche (LR) (en ook het grote aanbod aan zaken) simpelweg niet mogelijk om alle onderzoeken in volle omvang in behandeling te nemen. Indien er op dit vlak duidelijke keuzes worden gemaakt, zal de positieve ontwikkeling van de LR in de afgelopen jaren verder kunnen doorzetten. Deze taak ligt met name op het bord van de Coördinatie Commissie Landsrecherche (CCLR). Indien onderzoeken het ‘voorportaal’ van de CCLR passeren en door de LR in behandeling worden genomen dan is het aan de coördinerend officier van justitie voor de LR om hier scherp op te sturen. Deze sturingslijn zal verder worden uitgebouwd. Het OM zal in de sturing op de LR ook vragen dat de LR zich – nadrukkelijker dan tot nu toe – gaat richten op en bekwamen in het afpakken van crimineel voordeel in zich daarvoor lenende onderzoeken. In de eerste plaats valt daarbij natuurlijk te denken aan de fraudeonderzoeken en corruptieonderzoeken welke de LR in behandeling heeft of krijgt.”

Het CCLR overleg vindt plaats tussen de HovJ, de CRO als gemandateerde van de P-G, de beleidsmedewerker Parket P-G, het hoofd LSM en de waarnemend COZ. De CCLR wordt voorgezeten door de CRO. De prioritering door het CCLR wordt voorbereid door de zaakofficier en de teamleider van de LSM. Het plan van aanpak van de LSM (weegdocument) dat opgesteld wordt voor het onderzoek wordt als leidraad gebruikt voor sturing binnen de CCLR. In de CCLR wordt de strategie van het onderzoek bepaald, de daarvoor benodigde aantal personeel, en wordt de voortgang van de onderzoeken gemonitord en bijgestuurd. Ook toetst de CCLR de doelstellingen die de LSM met het OM heeft afgesproken. Als de CRO constateert dat het de LSM niet lukt om doelstellingen te behalen vanwege beheersmatige problemen wordt dit aan de P-G gecommuniceerd die het vervolgens onder de aandacht brengt van de minister, aldus een respondent van het Parket P-G.

Het overleg vindt gebruikelijk maandelijks plaats, maar blijkt in de praktijk sterk afhankelijk van de CRO. De functie van CRO is begin 2020 vacant geworden. Een nieuwe CRO is in augustus 2020 aangetreden. In de tussengelegen periode heeft er tijdelijk geen CCLR overleg plaatsgevonden. Volgens de nieuwe CRO is het de intentie om de voortgang van onderzoeken strikt te bewaken maar geeft de CRO wel mee dat de voortvarendheid van een onderzoek afhankelijk is van de uitvoering door de LSM. Immers als er sprake is van personele- en beheersmatige problemen bij de LSM die niet worden opgelost is het moeilijk om onderzoeken tijdig af te ronden. Afhankelijk van bepaalde aspecten kan een onderzoek korter of langer duren. Echter doorgaans duren ze langer, mede wegens capaciteitsproblemen, aldus onder meer het huidige wnd. hoofd.

Er wordt door een geïnterviewde van de LSM erop gewezen dat de afspraken die worden gemaakt in de CCLR af en toe in de praktijk niet worden nagekomen. Volgens een geïnterviewde is er afgesproken dat kleine onderzoeken betreffende politieagenten van het KPSM niet door de LSM worden onderzocht. Dit kwam mede door de beperkte capaciteit binnen de LSM. Geïnterviewde is van mening dat de LSM door het moeten oppakken van deze zaken van zijn primaire taak wordt afgehouden. Het parket P-G geeft in wederhoor aan niet bekend te zijn met de voornoemde afspraak en wijst erop dat de afweging

wanneer een onderzoek door de LSM gedraaid moet worden afhankelijk is van wat onderzocht dient te worden. Schietincidenten dienen bijvoorbeeld door de LSM te worden onderzocht.

Volgens het huidige wnd. hoofd heeft de officier gezag over het onderzoek en geeft hij of zij de doelen en richting aan. De LSM streeft ernaar dat dit zoveel mogelijk in samenspraak met de wnd. teamleider en wnd. COZ gebeurt. Intern wordt er overeenkomstig de wensen van de officier gestuurd door de wnd. COZ en/of wnd. teamleider. De sturing en daarbijhorende communicatie met de diverse officieren van het OM worden door geïnterviewden op verschillende manieren ervaren en getypeerd als persoonsgebonden. Dit zorgt er in de praktijk voor dat door de jaren heen met bepaalde officieren goed, slecht of (vrijwel) niet wordt gecommuniceerd. Dit laatste is momenteel het geval op leidinggevend niveau en heeft gevolgen voor de overleggen. Het overleg op zaaksniveau vond in het verleden plaats in het bijzijn van de zaaksofficier, COZ en de teamleider. Tegenwoordig zijn alleen de zaaksofficier en de teamleider aanwezig bij het overleg, aldus het huidige wnd. hoofd.

Voorts geven geïnterviewden aan dat er niet altijd naar hen wordt geluisterd als zij het bijvoorbeeld niet eens zijn met de gekozen strategie en of beslissingen die worden genomen, die grote gevolgen kan hebben voor een onderzoek. Zij ervaren dat er beperkt ruimte is voor kritiek. Andere geïnterviewden wijzen naar de formele rol van de officier als leider van het onderzoek, waarvoor geldt dat het de officier is die beslist. Een paar geïnterviewden geven er de voorkeur aan om niet meer afhankelijk te zijn van een specifieke officier.

Er wordt door geïnterviewden ook verschillende beelden geschetst van de mate van contact tussen de LSM en de zaaksofficier. Sommigen geven aan dat er geen contact is tussen de rechercheurs en de officier terwijl anderen aangeven van wel. Volgens sommige geïnterviewden van de LSM vond er namelijk in het verleden op zaaksniveau rechtstreeks overleg plaats tussen de rechercheurs en de zaaksofficier wat nu niet meer het geval zou zijn. De rechercheurs voeren nu alleen overleg met de teamleider. De teamleider voert het overleg met de zaaksofficier waarna hetgeen is besproken doorgecommuniceerd wordt naar de rechercheurs en vice versa. Deze geïnterviewden vinden dat hierdoor ruis kan ontstaan omdat er dingen kunnen blijven hangen of dat er een verkeerde interpretatie wordt gegeven aan hetgeen besproken is. Deze manier van werken wordt door hen daarom als omslachtig ervaren en dat het de werkzaamheden bemoeilijkt.

Centrale stuurgroep:

In artikel 8 lid 6 van het gewijzigde protocol inzake recherchesamenwerking tussen de landen van het Koninkrijk⁵² (hierna: protocol) is bepaald dat de hoofdofficier periodiek overleg voert met de korpschef en de teamchef RST over in ieder geval de inzet en resultaten van de decentrale teams, de afstemming en samenwerking van de opsporingswerkzaamheden tussen de centrale en decentrale teams; de samenwerking van de teams met het politiekorps en de mate waarin deze samenwerking bijdraagt aan kennisoverdracht. De centrale teams worden operationeel aangestuurd door een teamchef. De decentrale teams vormen samen met de afdeling zware criminaliteit van het politiekorps een eenheid en staan onder operationele aansturing van de korpschef.

Verder geeft artikel 9 van het protocol aan dat er een centrale stuurgroep is die tot taak heeft minstens twee keer per jaar te overleggen, met inachtneming van het beleidsplan, over de inzet van de capaciteit van de centrale teams. Deze stuurgroep overlegt tenminste twee keer per jaar en bestaat uit: de P-G's; de korpschefs en de teamchef.

⁵² Wijziging van het protocol inzake gespecialiseerde recherchesamenwerking tussen de landen van het Koninkrijk, 23 januari 2019.

Het voormalige wnd. hoofd wijst op het feit dat de LSM uitgesloten is van de voorgenoemde overleggen over de inzet van het TBO en daarmee ook de werkzaamheden van de Landsrecherche en wijst op de tot dan niet gangbare rol van de hoofden van de korpsen daarin. Het parket P-G geeft in wederhoor weer dat het altijd mogelijk is dat ketenpartners bij deze stuurgroep aansluiten. Na overleg met ketenpartners werd uiteindelijk besloten dat de LSM aan de overleggen kon deelnemen, maar dan alleen ten behoeve van de zaken die de LSM aangaan. Geïnterviewde verklaarde echter hier niet in mee te gaan, maar gaf wel mee dat de LSM ondersteuning aan het tactisch overleg verleent door het leveren van tactische en CID/TCI informatie met als voordeel onder andere bijstand in de veredeling en uitbreiding van de informatie.

4.4.2 Sturing ministerie

De minister neemt ten aanzien van sturing van de LSM op het gebied van beheer deel aan het zogenaamde beheersoverleg. In het jaarplan OM Sint Maarten 2019 staat het volgende over het beheersoverleg:

“Het Beheersoverleg Landsrecherche zal in 2019 – op voorstel van het Hoofd Landsrecherche en de Procureur Generaal – nieuw leven worden ingeblazen. In het Beheersoverleg Landsrecherche worden financiële en personele zaken aangaande de Landsrecherche besproken tussen de Minister van Justitie, de Procureur-Generaal en het Hoofd van de Landsrecherche. De verwachting is dat de positieve effecten van het starten van dit overleg in 2018, reeds in 2019 zichtbaar zullen zijn.”

Volgens de P-G wordt er sinds 2017 tijdens het beheersoverleg door de verschillende hoofden van de LSM benadrukt dat de organisatie moet worden versterkt op het gebied van personeel, ICT, huisvesting, opleidingen enzovoorts. De reactie van de respectievelijke ministers is dan altijd dat er geen budget hiervoor beschikbaar is. De P-G geeft verder aan dat hij in dit kader de ministers erop heeft gewezen dat hoewel hij verantwoordelijk is voor de zaken die door de LSM worden gedraaid dat de minister degene is die verantwoordelijk is voor het beheer van de LSM. Vanuit een beheersperspectief is er onvoldoende draagvlak voor de LSM vanuit het ministerie, aldus de P-G.

De P-G geeft verder aan dat er om de drie maanden overleg plaatsvindt tussen de minister en de P-G, met ondersteuning van de beleidsmedewerker PPG. Volgens het Parket P-G zijn onderwerpen die dan aan de orde komen bijvoorbeeld het ontbreken van een geformaliseerde rechtspositie van het personeel van de LSM en het openstellen van vacatures van de LSM door de minister.

De sturing vanuit het ministerie wordt door het huidige wnd. hoofd LSM als goed omschreven maar is wel voor verbetering vatbaar. Meerdere geïnterviewden geven aan dat de LSM zich altijd heeft ingezet voor eigen beheer om in verband daarmee bijvoorbeeld vertragingen in onderzoeken zoveel mogelijk te beperken, maar voornamelijk zonder succes. In algemene zin wordt het als moeizaam ervaren om middelen en andere zaken geregeld te krijgen (zie verder hoofdstuk 5) via het ministerie. Het niet ontvangen van een reactie tot aan vertragingen en het niet nakomen van beloftes zijn hier maar een paar voorbeelden van, aldus de geïnterviewden.

Een geïnterviewde van het ministerie legt de rol van het ministerie over de LSM als volgt toe. Het ministerie moet eigenlijk ondersteuning aan de dienst bieden op strategisch niveau. Echter wegens het ontbreken van een beleidsmedewerker binnen de dienst wordt er ook op uitvoeringsniveau ondersteund, aldus het ministerie. Indien de dienst om bijvoorbeeld beleidsondersteuning vraagt is het wel afhankelijk van de beschikbare capaciteit op de afdeling justitiële zaken en de waan van de dag. Een voorbeeld van geleverde ondersteuning is het voorbereiden van stukken voor het JVO.

Op basis van artikel 33 van de Rijkswet OM neemt de minister deel aan het JVO dat gevoerd wordt over de opsporing en vervolging van grensoverschrijdende criminaliteit en maakt afspraken over het inzetten van de nodige personele en materiele middelen. Het parket P-G geeft als voorbeeld dat de

behoefte aan samenwerking tussen de Landsrecherches en Rijksrecherche in samenwerking met deze diensten tijdens de diverse JVO's is aangekaart. Het ministerie geeft verder aan dat het de P-G is die de LSM tijdens het JVO moet vertegenwoordigen en de behoeftes van de LSM moet aan kaarten.

Volgens het ministerie moet de LSM proactiever aan de bel trekken om de aandacht van de beleidsmakers te krijgen. Dit heeft ze tot nu toe onvoldoende gedaan waardoor zij weinig ondersteuning heeft gekregen. Het voorbeeld wordt gegeven van het KPSM dat zich goed heeft weten te profileren op het gebied van de internationale grensoverschrijdende criminaliteit en daardoor onder andere technische bijstand op management niveau heeft verkregen vanuit Nederland. De LSM daarentegen heeft nagenoeg geen technische bijstand gekregen op managementniveau, alleen op operationeel niveau via het RST. Hierdoor heeft de LSM op dit niveau zich onvoldoende kunnen doorontwikkelen. Er zijn volgens de geïnterviewde voor zover bekend geen (concrete) officiële verzoeken gedaan door de LSM bij het ministerie voor ondersteuning vanuit Nederland.

Het ministerie geeft verder te kennen dat de PG bij het periodiek driehoeksoverleg aansluit en dat er op die manier invulling wordt gegeven aan de eis van periodiek overleg zoals in de wetgeving wordt gesteld. Daarnaast moet de PG tijdens het beheeroverleg de behoefte van de LSM goed te positioneren tegenover de minister, zodat er aandacht voor de dienst is.

4.4.3 Sturing hoofd LSM

Het hoofd LSM is verantwoordelijk voor de dagelijkse aansturing van de LSM. Deze persoon wordt bij landsbesluit benoemd, geschorst en ontslagen, in overeenstemming met de P-G. Het eerste hoofd LSM was tevens kwartiermaker van de dienst. Hij heeft tot begin 2018 leiding gehad over de dienst. Daarna is de dienst voor een periode van ongeveer twee jaar onder leiding geweest van een waarnemend hoofd. Sinds juli 2020 wordt de functie van hoofd door de waarnemend COZ waargenomen.

Volgens het ministerie adviseert de P-G over de benoeming van een nieuw diensthoofd, waarna die door de minister wordt benoemd. Het initiatief om het sollicitatieproces voor een nieuwe hoofd in gang te zetten wordt dan ook aan de P-G overgelaten gezien zijn adviserend rol hierin. Verder is het bij het aanstellen van een nieuwe hoofd belangrijk om, in het kader van de werkverhoudingen tussen de verschillende partijen, de continuïteit in acht te nemen. De professionele eigenschappen van een nieuwe hoofd LSM zullen een belangrijke rol spelen in de verdere ontwikkeling van de dienst, aldus de geïnterviewde. Vanuit het OM wordt dit sentiment geëchoed. Volgens de geïnterviewde van het OM is een positieve ontwikkeling van de dienst afhankelijk van hoe snel er een nieuwe hoofd voor de LSM gevonden wordt.

De sturing van de LSM door het hoofd wordt intern door medewerkers op verschillende manieren ervaren, afhankelijk van de persoon, leiderschapsstijl en hiërarchie. De stijl van leidinggeven van de verschillende (wnd.) hoofden liep uiteen van meer passief tot meer actief en hiërarchisch tot aan (meer) ruimte voor input door iedereen. De geïnterviewden hebben wisselende voorkeuren voor die verschillen in stijl. De een vond het prettig om actief betrokken te zijn bij de doorontwikkeling van de dienst en de ander weer niet. Diegenen die voorkeur hadden voor een actieve leiderschapsstijl zagen dat vertaald in een cultuurverandering binnen de dienst en actieve betrokkenheid van de medewerkers bij het opstellen van bijvoorbeeld de jaarplannen. Ook merkten zij op dat afhankelijk van de persoon het hoofd al dan niet meer gedaan kreeg. Over de hiërarchische verhoudingen zijn de meningen ook verdeeld, het kan namelijk soms voor de nodige spanningen zorgen, zowel intern als extern.

5. Middelen: financieel, materieel, personeel

5.1 Inleiding

De Raad heeft in eerdere rapporten zijn zorgen geuit over het gebrek aan onder meer capaciteit, expertise en middelen bij de LSM. In dit hoofdstuk worden de ontwikkelingen op deze gebieden weergegeven en wordt het volgende criterium getoetst.

Criterium: De LSM beschikt over voldoende adequate middelen (materieel en financieel) ter aanwending voor een veilige uitvoering van de taken. De LSM beschikt over voldoende kwalitatieve en kwantitatief personeel met een geldige rechtspositie die hun functie integer uitoefenen.

In 2015 heeft de Raad in zijn al eerder genoemde inspectierapport ‘*Selectiviteit in het opsporings- en vervolgingsbeleid van het Openbaar Ministerie in Sint Maarten?*’ het volgende waargenomen:

“Voor wat betreft de Landsrecherche heeft de periode 10 oktober 2010 tot heden in het teken gestaan van de opbouw van deze opsporingsdienst. De dienst heeft daarbij een aantal tegenslagen gehad op het gebied van financiën, werving, deugdelijke huisvesting en P&O aangelegenheden. Er is geen beleid vanuit de minister van Justitie voorhanden. De Landsrecherche moest na de staatkundige veranderingen compleet opgebouwd worden, maar heeft op het gebied van huisvesting en ICT-infrastructuur vooruitgang geboekt. De Raad meent wel dat -gezien het werkveld van de Landsrecherche- in een bedrijfsprocessensysteem voor de Landsrecherche moet worden voorzien. Hoewel de capaciteit van de Landsrecherche in de loop van de afgelopen vijf jaren is toegenomen, is de formele formatie nog niet opgevuld.”

Volgens alle geïnterviewden beschikt de LSM niet over de randvoorwaarden om optimaal te kunnen functioneren. Het ontbreekt aan de nodige (basis) materiële middelen zoals een registratiesysteem, een behoorlijke verhoorkamer, voertuigen en middelen voor het observatieteam. Er ontbreekt ook aan de nodige financiële middelen om bijvoorbeeld onderzoek te laten doen door andere instanties, bijvoorbeeld bij het Nationaal Forensisch Instituut. Aan alle kanten schiet het tekort, aldus een geïnterviewde.

5.2 Financiële middelen

In het jaarplan 2020 is op financieel gebied de volgende doelstelling opgenomen:

- Het efficiënt en effectief financieel aansturen van de LSM.

Daarvoor is het volgende vereist:

- De juiste tools waaronder COGNOS zijn bij de nodige functionaliteiten aanwezig in de organisatie;
- Financiële procedures zijn in kaart gebracht en de processen zijn beschreven;
- Realiseren van het budget amendement dat reeds begin 2019 is aangevraagd voor de LSM waarbij de juiste posten aanwezig zijn;
- Beheer van het Landsrecherche budget wijzigen in het belang van een goede bedrijfsvoering en adequate opsporing van de dienst.

Volgens de afdeling bedrijfsvoering wordt er met het programma Microsoft Excel en het programma COGNOS gewerkt ten behoeve van de financiële administratie. Echter beschikt de afdeling voor het programma COGNOS over één gebruikersaccount waardoor er alleen door één van de twee

medewerkers tegelijkertijd erin gewerkt kan worden. Dit wordt door geïnterviewden als niet optimaal bestempeld. Verder is al eerder aangegeven dat hoewel er procedures en procesbeschrijvingen beschikbaar zijn deze nog niet zijn vastgesteld. Voor specifiek de afdeling bedrijfsvoering moeten deze nog verder worden uitgewerkt.

De wens van de LSM is zelfstandig financieel beheer. Volgens geïnterviewden zal de LSM hierdoor beter in staat zijn om in de eigen behoefte te voorzien en daadwerkelijk de benodigde onafhankelijke positie in kunnen nemen. Zelfstandig financieel beheer houdt onder andere in dat de LSM zelf beslissingen kan nemen hoe het door het ministerie gealloceerde geld wordt uitgegeven en daarover (achteraf) verantwoording aan de minister af te leggen. Om dit intern te kunnen realiseren zou de dienst in ieder geval over een eigen financial controller moeten beschikken. Geïnterviewden geven verder aan dat als de dienst wil groeien het voornoemde onontbeerlijk is. In het jaarverslag 2019 is te lezen dat er in ieder geval voor de afdeling TCI een kleine kas is aangevraagd die onder eigen beheer van de LSM zou moeten vallen. Daarnaast zou er vooruitlopend op zelfstandig financieel beheer een start zijn gemaakt met de ordening van de financiële bedrijfsvoering van de dienst zodat de uitgaven gecontroleerd kunnen worden en een jaarrekening kan worden opgesteld.

Op de landsbegroting van 2019 staat er voor de LSM een bedrag van ANG 390,800 gereserveerd voor materiële middelen, een bedrag van ANG 1,879,871 aan personeelskosten en geen kapitaaldiensten. In 2019 werden de kosten voor materiële middelen door de LSM aangepast via een amendement naar een bedrag van ANG 1,411,350.00 en de personeelskosten naar een bedrag van ANG 4,541,600. Het verzoek werd vervolgens bij de minister ingediend. Reden voor het amendement in 2019 was dat de oude begroting niet zou voorzien in belangrijke uitgaven van de dienst in het kader van de opbouw van de dienst en de verdere professionalisering. Verder zou het structureel ontbreken van posten een belemmering vormen bij het managen en de aansturing van de organisatie op een dagelijkse basis. Deze redenen zouden voorts nog geldig zijn in 2020. In de brief met toelichting op het amendement is ook het volgende opgenomen⁵³:

“Het doel van de Landsrecherche was om in 2019 tot 22 FTE's te groeien. Dit vond geen steun in de begroting. De dienst werd dusdanig gekort dat voor het bestaande aantal mensen onvoldoende tegoeden (ANG -129,000.00) waren opgenomen op de begroting voor het jaar 2019. De hoop is dat dit in 2020 gecorrigeerd mag worden en dat extra tegoeden toegekend kunnen worden rekening houdend met de groei van de Landsrecherche. Verder behoeft het wagenpark (kapitale investering van circa ANG 200,000.00) en middelen van de Landsrecherche verbetering. In het kader van kapitale investering dient voorts rekening te worden gehouden met de aanschaf van een bedrijfsprocessen systeem voor de Landsrecherche. De kosten van Summit kunnen oplopen tot circa ANG 1.3 x 10 wanneer voor een eigen server voor Sint Maarten wordt gekozen. De kosten bestaan uit de componenten opleiding, software, hardware en reis- en verblijfkosten. Voor kapitale uitgaven dient eveneens rekening te worden gehouden met maatregelen ter beveiliging van het gebouw waar de Landsrecherche is/wordt gehuisvest. Dit bedrag is circa 130.000 USD.”

Op de landsbegroting 2020 is een totaal bedrag van ANG 2,527,657 voor de LSM begroot waarvan ANG 390,900 aan materiële middelen en 2,136,857 aan personeelskosten. Verder is het bedrag dat aan kapitaaldiensten is toegekend als volgt onderverdeeld:

- ICT apparatuur SUMM-IT ANG 800,000
- Summ-IT ANG 750,000
- Dienstauto's (2x) koop of lease koop ANG 100,000
- Beveiliging apparatuur en systemen ANG 200,000

⁵³ Landsrecherche Sint Maarten, Uitleg wenselijkheidsbegroting 2020, 26 april 2019.

De stand van zaken met betrekking tot de voornoemde onderwerpen worden verder bij de desbetreffende paragrafen opgenomen.

Figuur 5: Overzicht begroting LSM 2018-2020



Bron: Landsbegroting Sint Maarten 2020

Het ministerie geeft te kennen dat voor wat betreft het synchroniseren van de jaarplannen van de LSM met de landsbegroting de rol van de minister hierin beperkt is. De financiële situatie van het land is een gegeven en de minister heeft enige inbreng, echter het budget van het ministerie van Justitie en dus ook die van een dienst als de LSM is de afgelopen zes jaar vrijwel hetzelfde gebleven.

5.3 Materiële middelen

In het jaarverslag 2019 staat dat er diverse middelen op verschillende gebieden zijn aangeschaft maar dat op andere gebieden zoals huisvesting en het wagenpark van de dienst er sprake is van stilstand. Hieronder zijn een paar voorbeelden genoemd van de middelen die in 2019 zijn bewerkstelligd:

- Computers (donatie TBO), diverse softwareprogramma's;
- Handboeien, veiligheidsvesten, munitie;
- Diverse basismiddelen in geval van een calamiteit, rookdetectors, camera's.

De doelstellingen in het jaarplan 2020 op het gebied van materiële middelen zijn als volgt:

- Het wagenpark is op orde;
- De communicatiemiddelen zijn op orde;
- Contiuniteit na een calamiteit is gewaarborgd.

Voor wat betreft middelen zijn alle geïnterviewden van de LSM het erover eens dat hierin door het ministerie in onvoldoende mate wordt voorzien. Door meerdere geïnterviewden wordt de term "stiefkind" gebruikt om het gevoel te omschrijven dat zij hebben over de relatie tussen het ministerie en de LSM. Dit onder meer omdat de reactie op aanvragen voor middelen heel erg lang duren of dat ze te horen krijgen dat er geen budget voor de LSM beschikbaar is. Dit terwijl andere justitiële organisaties wel van de nodige middelen worden voorzien. Geïnterviewden vinden dan ook dat zij niet op ondersteuning vanuit het ministerie kunnen rekenen. Er is onder meer behoefte aan een bedrijfsprocessensysteem, auto's, zoekkoffers, camera's, telefoons en portofoons.

5.3.1 Informatiehuishouding

De Raad heeft in twee eerdere rapporten aanbevelingen gedaan ten aanzien van de LSM op het gebied van de informatiehuishouding. Dit zijn:

'Selectiviteit in het opsporings- en vervolgingsbeleid van het Openbaar Ministerie' (2015):

- Draag zorg voor een bedrijfsprocessensysteem voor de Landsrecherche.

'Forensische Opsporing' (2018):

- Zorg dat de Landsrecherche beschikt over uitleesapparatuur voor digitale gegevensdragers.

Uit de review van de eerstgenoemde aanbeveling in 2019 bleek dat de aanbeveling niet is opgevolgd.

Volgens alle geïnterviewden van de LSM beschikt de LSM, op de afdeling TCI na, niet over een bedrijfsprocessensysteem. Er wordt nog steeds gewerkt met Microsoft Word. Er is gekeken naar diverse systemen die in gebruik zijn bij de verschillende opsporingsdiensten, maar het bleek dat bij een aantal systemen er nadelen aan hangen op het gebied van veiligheid en informatie.

Het ministerie geeft te kennen weinig zicht te hebben op de systemen waarvan de LSM gebruikmaakt. De focus van de LSM heeft bij de start meer gelegen op het formaliseren van de rechtspositie van personeel en minder op de organisatorische behoeftes zoals een bedrijfsprocessensysteem, zo merkt het ministerie op. Mogelijk kan het programma ACTPOL dat ook door het KPSM wordt gebruikt uitkomst bieden op dit gebied. Het zou breed inzetbaar zijn voor bepaalde processen. Verder is Sint Maarten sinds november 2019 ook aangesloten bij de Stichting beheer ICT-Rechtshandhaving⁵⁴ die de landen binnen het Koninkrijk bijstaan met verschillende softwarepakketten, aldus geïnterviewden.

Volgens het voormalige wnd. hoofd was het voorstel in eerste instantie om het bedrijfsprocessensysteem SUMM-IT in samenwerking met andere Koninkrijkspartners aan te schaffen, maar uiteindelijk bleek dat elk land voor wat betreft het informatiebeheer over zijn eigen server wilde beschikken waardoor het een (te) duur project zou worden. Het beheer van integriteitsinformatie moet namelijk intern gebeuren en extern beheer is juist ongewenst, aldus het voormalige wnd. hoofd. SUMM-IT wordt door alle geïnterviewden van de LSM aangehaald als een degelijk informatiesysteem voor de LSM. Het systeem wordt door veel opsporingsdiensten gebruikt waaronder het RST. SUMM-IT kan het zoeken in dossiers faciliteren en de informatie is makkelijk terug te vinden. Op dit moment is de informatie versnipperd omdat het door de medewerkers in de eigen digitale omgeving wordt opgeslagen. Medewerkers van de afdeling TCI maken sinds kort wel gebruik van SUMM-IT, wat mogelijk is gemaakt door het RST.

Uit de vorige paragraaf blijkt dat er in de begroting 2020 rekening is gehouden met de aanschaf van het software programma SUMM-IT en de benodigde apparatuur daarvoor. Verder is er ook een bedrag voor SUMM-IT gereserveerd voor het jaar 2021. Er is ten tijde van de inspectie nog geen systeem aangeschaft.

Dossiervorming door de LSM vindt gedigitaliseerd, maar niet geautomatiseerd plaats. Het digitale dossier wordt opgeslagen op een tussenstation dat alleen voor operationele medewerkers toegankelijk is. Als het onderzoek is afgerond wordt het dossier verplaatst naar een andere schijf en hebben alleen de daartoe geautoriseerden toegang. Het kan echter lang duren voordat dossiers verplaatst worden, zo staan er zaken die al meerdere jaren zijn afgedaan nog altijd beschikbaar op het tussenstation, wat de nodige risico's met zich meebrengt, aldus een geïnterviewde. Van het dossier zijn er drie papieren exemplaren. Het origineel en een kopie worden na afdoening beschikbaar gesteld aan het OM en een kopie wordt intern door de waarnemend COZ opgeborgen in een afgesloten ruimte, waartoe specifiek

⁵⁴ Onderlinge regeling tot wijziging van de Samenwerkingsregeling ICT rechtshandhavingketen Curacao en Nederland in verband met de toetreding van Sint Maarten tot deze samenwerkingsregeling, Staatscourant 18 december 2019, 69263.

aangewezen mensen toegang toe hebben. De veiligheid van de informatie binnen de LSM is geborgd, aldus een geïnterviewde en worden lokale back-ups maandelijks gemaakt en elders opgeslagen.

Volgens het voormalige wnd. hoofd vindt het uitwisselen van informatie met andere organisaties grotendeels digitaal plaats en wordt er getracht om dit op een zo veilig mogelijk manier te doen. Een van de redenen waarom SUMM-IT van toegevoegde waarde voor de LSM zal zijn is dat de informatie automatisch over een beveiligde verbinding gaat. Sinds kort beschikt de LSM ook over een VC-verbinding waardoor gevoelige informatie ook via dit kanaal gedeeld kan worden. Deze is beschikbaar gesteld door het RST. Verder zal de afdeling TCI binnenkort over een VPN verbinding beschikken waardoor de veiligheid van informatie verder gegarandeerd wordt, aldus het voormalige wnd. hoofd.

Daarnaast is er zoals al eerder vermeld het taakaccent informatie geïntroduceerd voor het informatiegestuurd optreden. Een van de werkzaamheden van de medewerker die hiermee belast is, is het onderhouden van contact met het informatieknooppunt. Een samenwerkingsinitiatief inzake de informatie-uitwisseling door meerdere opsporingspartners op het eiland (zie verder hfd. 6). Voor wat betreft de informatieuitwisseling tussen de TCI's van de verschillende landen vindt deze plaats via de officier van justitie, aldus een geïnterviewde.

Voorts beschikt de LSM niet over een eigen uitleesapparaat. Net als in 2018 wordt er gebruik gemaakt van een uitleesapparaat van het RST dat in bruikleen aan de LSM is gesteld. In 2019 is er wel een eigen forensisch werkstation aangeschaft waarmee onder meer analyses kunnen worden uitgevoerd en waaraan harde schijven kunnen worden gekoppeld, aldus een geïnterviewde van de LSM.

5.3.2 Huisvesting

In het voornoemde rapport van de Raad 'Selectiviteit in het opsporings- en vervolgingsbeleid van het Openbaar Ministerie' (2015) is het volgende opgenomen ten aanzien van de huisvesting:

“Tot voor kort vroeg ook de huisvesting aandacht. De Landsrecherche was eerst ondergebracht in een aparte kamer in het complex van het parket Sint Maarten. Daarna kreeg het tijdelijke huisvesting buiten het parket. Het gebrek aan beschikbare werkplekken en ICT-faciliteiten belemmerde doelmatig werken, zo werd door het Openbaar Ministerie en de Landsrecherche verteld. Sinds 2014 heeft de Landsrecherche beschikking over een nieuwe locatie waarin zowel voldoende werkplekken als een geschikte ICT infrastructuur aanwezig is.”

Door alle geïnterviewden van de LSM worden de problemen rondom het gebouw waarin de LSM gevestigd is aangekaart. Hoewel het gebouw over voldoende werkplekken en een geschikte ICT infrastructuur beschikt, heeft het gebouw onvoldoende ramen die open kunnen en voor voldoende ventilatie kunnen zorgen. Dit wordt zeker in het licht van het Covid-19 pandemie door geïnterviewden als zeer zorgelijk ervaren. Het proces om nieuwe ramen in het gebouw geplaatst te krijgen is gestart, maar verloopt moeizaam. Er is toestemming daarvoor gekomen van de verantwoordelijke partijen. Deze toestemming moet echter eerst op schrift staan voordat de afdeling facilitaire zaken hier verder uitvoering eraan kan geven. Daarnaast werkt de verlichting in een aantal kantoren al geruime tijd niet. Ondanks dat deze problemen al meerdere keren door geïnterviewden zijn aangekaart worden ze niet opgelost. Het komt voor dat via de TBO collega's een oplossing wordt gezocht. Dit zou volgens geïnterviewden niet zo moeten zijn.

Verder zijn er problemen rondom de brandveiligheid van het gebouw, dit onder meer vanwege het ontbreken van een brandtrap en ingangen die niet geschikt zijn als nooduitgangen, aldus

geïnterviewden van de LSM. Volgens het jaarplan 2019 heeft de brandweer het gebouw afgekeurd. Wel zijn er stappen door het management ondernomen om het gebouw veiliger te maken. Zo zijn er sensoren en rookdetectors geïnstalleerd.

5.3.3 Vervoer

In de bijlage 'Wagenpark overheid Sint Maarten' op de landsbegroting 2020 zijn drie dienstauto's van de LSM opgenomen. Alle geïnterviewden van de LSM geven aan dat de auto's in het bezit van de LSM sterk verouderd en aan vervanging toe zijn. Ze hebben verschillende serieuze mankementen. Voorbeelden worden gegeven van kapotte airco's en auto's die steeds naar de garage gebracht moeten worden ter reparatie. De betaling van reparaties laat soms lang op zich wachten en komt het voor dat het bedrag door het RST wordt voorgeschoten, zodat de werkzaamheden niet worden opgehouden. Soms komt het ook voor dat, doordat de rekeningen niet of niet tijdig worden betaald, garagehouders de reparaties weigeren uit te voeren. Hier worden de medewerkers van de LSM dan mee geconfronteerd. Verder moeten er voor het uitvoeren van observatiewerkzaamheden auto's worden gehuurd, maar is er vaak ook hier geen budget voor, aldus een geïnterviewde.

In het verleden werd er langere tijd gebruik gemaakt van huurauto's, echter de kosten hiervan waren hoog. Volgens het voormalig wnd. hoofd heeft de LSM minimaal drie goed werkende auto's nodig en is er op diverse manieren getracht om deze aan te schaffen, echter zonder succes. In 2017 is er een advies bij het ministerie ingediend voor de aanschaf van nieuwe auto's. Dit heeft geen resultaten opgeleverd. In 2019 is er opnieuw een advies ingediend die nog steeds in de pijplijn zit.

Zoals eerder aangegeven is er in de begroting 2020 een bedrag gereserveerd voor twee nieuwe dienstauto's voor de LSM.

5.3.4 Externe communicatie

Geïnterviewden van de LSM geven aan dat er een voorstel is geschreven voor een eigen domein en website voor de LSM. Er is een externe partij benaderd voor de uitvoering hiervan maar door onvoldoende middelen is er weinig van gekomen. Het voorstel houdt onder ander in om de website in eigen beheer te houden. Er is ook een tip-lijn aangevraagd waarop het publiek met tips kan inbellen. Deze twee trajecten werden als doelstellingen opgenomen in het jaarplan 2020. Voor het realiseren van de tip-lijn is de medewerking van het ministerie van Algemene Zaken noodzakelijk. De LSM is echter nog in afwachting hiervan. Het voormalig wnd. hoofd geeft dan ook mee dat hoewel het goed is dat de LSM het beheer van dit soort dingen in eigen hand wil hebben en houden, dat het vaak lang(er) duurt om het een en ander te bewerkstelligen.

5.4 Personele middelen

In september 2018 gaf het voormalig wnd. hoofd op basis van een organisatiescan per brief aan de minister te kennen dat als de LSM als volwaardige opsporingsdienst wilde functioneren er meer aandacht moest komen voor expertise, een goede informatie-organisatie en de nodige veiligheid.⁵⁵ In het jaarplan 2019 werden er dan ook een aantal doelstellingen opgenomen over personele middelen waaronder het werven van voldoende kwalitatief goed personeel, het verzorgen van opleiding/on the job training en Integrale Beroepsvaardigheid Training (IBT). Een van de randvoorwaarden die hiervoor werd gesteld was beschikbaar budget. In paragraaf 5.2 is al aangegeven dat de financiële middelen niet toereikend waren om veel van de doelstellingen van de LSM uit 2019 te realiseren.

Het jaarverslag 2019 geeft ook weer dat er geen resultaten geboekt zijn over het aanvullen van de

⁵⁵ Landsrecherche Sint Maarten, Kritieke functies bij de Landsrecherche en behoefte aan een aangepast begroting voor de Landsrecherche Sint Maarten, 16 maart 2019.

personele capaciteit. Echter op het gebied van opleidingen zijn er onder meer ten behoeve van het aan een inspecteur gestelde vereiste taak van het tevens zijn van hulpofficier van justitie en het rechercheren de nodige opleidingen en cursussen verzorgd. In het jaarplan 2020 zijn de doelstellingen over personele middelen uit 2019 grotendeels herhaald:

- Kwalitatieve en kwantitatieve capaciteit is op orde
 - Werving en selectie
- Verbetering interne service aan personeel
 - Digitalisering personeelsgegevens

Daarnaast zijn er doelstellingen gesteld in het kader van de professionalisering van de organisatie. Deze zijn het doorgaan met opleidingen, waaronder basisopleidingen zoals de opleiding hulpofficier van justitie voor zij-instromers, forensisch rechercheren, bestuurlijke opleidingen en opleidingen op het gebied van leiderschap.

Verder wordt er onder werving en selectie het volgende gemeld:

“Thans zijn er 9 kritieke functies die vervuld dienen te worden bij de LSM. Van de 36 formatieve plekken die als minimumstandaard zijn geformuleerd voor de LSM zijn 13 bezet, waarvan 1 op non activiteit. Er is sprake van 9 personen die werkzaam zijn in de tactiek en dit is inclusief 2 leidinggevend en 2 uit bijstand. De kritiek in te vullen functies zijn: 3 tactische rechercheurs; 1 teamleider informatie; 1 beleidsmedewerker; 1 digitaal rechercheur of 1 ICT'er, 2 financieel rechercheurs en 1 analist.”

5.4.1 Bezetting

In 2014 heeft de Commissie Integer Openbaar Bestuur in het eerdergenoemde onderzoeksrapport *‘Doing the right things right’* het volgende waargenomen:

“Van de zestien formatieplaatsen die de dienst organisatorisch telt, zijn er vooralsnog slechts tien ingevuld (waarvan slechts zeven opsporingsambtenaren). Het huidige werkaanbod is enorm. Bij de spraakmakende Bada Bing zaak is de hele dienst betrokken geweest en moest aanvullend een beroep worden gedaan op deskundigheid uit Aruba. Door deze ene complexe zaak alleen al bleef het afgelopen jaar veel ander werk liggen. Een ruwe schatting van het OM en de Landsrecherche zelf geeft aan dat men nog zeker zes tot acht goede rechercheurs nodig heeft.”

In de diverse rapporten van de Voortgangscommissie werd ook het gebrek aan personele capaciteit van de LSM onder de aandacht gebracht. Onder ander werd er teleurstelling geuit over de traagheid van de werving van personeel ondanks de beschikbare ruimte binnen de formatie. Verder werd steeds de oproep gedaan richting de minister en Nederland voor ondersteuning in deze vanwege de zware werkbelasting van de LSM. Zij vonden daarbij wel dat de verantwoordelijkheid in eerste instantie bij de minister van Sint Maarten lag en gaven als advies om personeel uit andere landen van het Koninkrijk aan te trekken, net zoals bij het korps had plaatsgevonden.

In de vijftiende rapportage van de VC (2014)⁵⁶ werd aangegeven dat de minister van Veiligheid en Justitie op basis van een verzoek om ondersteuning van Sint Maarten twee rechercheurs uit Nederland ter beschikking zou stellen aan de LSM. Alleen was onbekend wanneer deze zouden aantreden. Een jaar na het verzoek was er nog steeds geen sprake van ondersteuning.⁵⁷

⁵⁶ Voortgangscommissie Sint Maarten, Vijftiende rapportage aan het ministerieel overleg over de periode 1 april 2014 – 1 juli 2014.

⁵⁷ Voortgangscommissie Sint Maarten, Zestiende rapportage aan het ministerieel overleg over de periode juli 2014 – 1 oktober 2014.

Begin 2015 was de verwachting van de VC dat de LSM dat jaar eindelijk zijn formatie gevuld zou krijgen. Eind 2015, ten tijde van de afvloeiing van de LSM van zijn monitoringslijst, werd daarom door hen geconcludeerd dat de LSM over een kwalitatief goed personeelsbestand beschikte en boven formatief mocht groeien.⁵⁸

In hoofdstuk 3 is de formatie van de LSM reeds aan de orde gekomen. Daaruit blijkt dat het functiehuis en de formatie van de LSM formeel nog niet zijn vastgesteld en dat de daadwerkelijke invulling van de formatie uitblijft. Volgens geïnterviewden blijft het binnenhalen van de nodige expertise lastig doordat het lokaal en regionaal aantrekken van personeel niet de nodige kwaliteit personeel oplevert. De LSM is ook niet in staat om onervaren rechercheurs aan te trekken en hun intern op te leiden omdat er onvoldoende capaciteit daarvoor is. Van nieuwe medewerkers wordt daarom eigenlijk verwacht dat zij bij indiensttreding gelijk kunnen starten met daarbij minimale begeleiding, aldus geïnterviewden.

Geïnterviewden geven aan dat er rechercheurs zijn uitgestroomd en geen vervanging voor is gekomen waardoor er een aantal functies al langere tijd door medewerkers worden waargenomen. Wervingstrajecten (o.a. beleidsmedewerker en tactisch analist) werden opgestart maar door een gebrek aan budget en het niet formaliseren van het functieboek door de minister hebben deze niet tot resultaten geleid. Geïnterviewden maken zich zorgen dat de LSM hierdoor niet als een aantrekkelijk werkgever wordt gezien door potentiële kandidaten. Meerdere geïnterviewden zien de toekomst van de LSM dan ook somber in. Dit ondanks het feit dat zij van hun werk houden en graag iets willen betekenen voor de groei van de dienst. Zij benadrukken dat er meer prioriteit moet worden gegeven aan de LSM voor wat betreft (financiële, materiele en personele) middelen.

Tabel 3 geeft een overzicht van de gewenste bezetting zoals opgenomen in de verschillende inrichtingsplannen en de invulling in de praktijk. Anno 2020 staat de bezetting van de LSM op 13 fte's en is er sprake van onderbezetting.

⁵⁸ Voortgangscommissie Sint Maarten, Eenentwintigste rapportage aan het ministerieel overleg over de periode 1 oktober 2015 – 1 januari 2016.

Tabel 3. Bezetting LSM

	Inrichtingsplan 2010	Inrichtingsplan 2014	Praktijk 2020
Hoofd	1	1	
Bedrijfscoördinator (Coördinator bedrijfsvoering)	1	1	1
Allround administratief medewerker (Sr.) Beleidsmedewerker	1	1	1
Beleidsondersteunend medewerker en Control			
Coördinator (tactiek) operationele zaken		1	1
Coördinator CID			
Teamleider tactiek	1	1	1
Coördinator specialisme			
(Coördinator) Teamleider informatie en ondersteuning	1	1	
Tactisch (strategisch) analist		2	
Tactisch CID analist			
Senior tactisch rechercheur		2	
Tactisch rechercheur	7	7	4 (5*)
Senior financieel rechercheur			
Financieel rechercheur			(1*)
Financieel analist		1	2
Senior digitaal rechercheur			
Digitaal analist		2	1
Specialist Cybercrime en ICT-beheer			
Runner (bovenwereld/informanten)	2	2	2
Informatie rechercheur	2	2	
Operationeel analist			
Informatiemedewerker			
TOTAAL	16 fte's	25 fte's	13 fte's*

*Het totaal is exclusief twee medewerkers van het RST die aan de LSM in de functies van financieel rechercheur en tactisch rechercheur ter ondersteuning zijn uitgeleend. Deze twee medewerkers zijn voor de volledigheid tussen haakjes vermeld bij de desbetreffende functie.

Voorts heeft de Raad in zijn rapport 'Selectiviteit in het opsporings- en vervolgingsbeleid van het Openbaar Ministerie in Sint Maarten?' (2015) gewezen op het volgende risico dat mogelijk invloed zou kunnen hebben op de bezetting:

"Aanvullend wordt gewezen op het risico van misbruik door de politiek van de beheerbevoegdheid. Kwaadwillende bestuurders wordt met de huidige taakverdeling de kans geboden de opsporingsdienst onderbezet te laten. Deze onderbezetting zou de Landsrecherche de mogelijkheid ontnemen op gedegen wijze uitvoering te geven aan onderzoek dat zich richt op bijvoorbeeld politieke gezagsdragers."

Tijdens het huidige onderzoek wordt in zijn algemeenheid ook gewezen op de mogelijke risico's omtrent het beheer van de Landsrecherche, waarbij wordt aangegeven dat zolang de organisatie niet goed wordt bestendigd, onder andere op het gebied van bezetting, de organisatie de (on)nodige risico's blijft lopen, wat uiteraard volgens de geïnterviewden zeer ongewenst is.

5.4.2 Rechtspositie

In hoofdstuk 3.2 zijn de knelpunten rondom de rechtspositie van ambtenaren belast met een politietaak weergegeven. Dit dossier is door het voormalig wnd. hoofd opgepakt en is er mede in samenwerking met het extern bureau dat door het ministerie is ingehuurd om functiebeschrijvingen en waarderingen voor de organisaties binnen Justitie op te stellen, een nieuwe functieboek voor de LSM geschreven. Het functieboek is volgens procedure in juli 2019 naar de functiewaarderingscommissie van het ministerie van Algemene Zaken gestuurd. Hierop is geen reactie ontvangen en de status is onbekend, aldus het voormalig wnd. hoofd. Geïnterviewde is ook van mening dat er een aparte rechtspositie zou moeten worden bewerkstelligd voor de LSM op basis van de Landsverordening Materieel Ambtenarenrecht. Daarnaast zou het Landsbesluit Landsrecherche aangevuld moeten worden omdat zoals reeds door geïnterviewde is aangegeven er belangrijke componenten ontbreken.

Geïnterviewden van de LSM geven aan moeilijkheden te ondervinden door de onduidelijkheden rondom het rechtspositiebesluit en het ontbreken van een geformaliseerd functieboek en hebben met de minister hierover gecorrespondeerd. Het niet hebben van het benodigde landsbesluit, geen vaste aanstelling en het niet bevorderd kunnen worden zijn een paar voorbeelden hiervan. Respectievelijk in 2016 en 2017 hebben twee medewerkers van de LSM vanwege kwesties rondom hun rechtspositie rechtszaken jegens de minister/overheid aangespannen en met resultaat.

Door de minister is er inmiddels een stuurgroep in het leven geroepen om het functiehuis van de diverse organisaties binnen Justitie, waaronder die van de LSM vast te stellen. Deze stuurgroep wordt gevormd door vertegenwoordigers van de betrokken ministeries. Het streven is om alles voor eind november 2020 op schrift te hebben⁵⁹. De intentie is dat de LSM vanaf de rang van recherche aansluiting gaat vinden bij het functieboek van het KPSM omdat alle medewerkers ervaren rechercheurs moeten zijn, aldus geïnterviewden van het ministerie. De Raad heeft geen zicht op de inhoud van het functieboek.

5.4.3 Integriteit

Volgens de bijlage bij het Landsbesluit, Houdende Algemene Maatregelen, van 21 februari 2012, ter aanwijzing van vertrouwensfuncties en ter vaststelling van regels ten aanzien van de wijze waarop veiligheidsonderzoeken worden gehouden⁶⁰ zijn alle functies bij de LSM vertrouwensfuncties en moeten medewerkers een veiligheidsonderzoek ondergaan. Alle geïnterviewden van de LSM hebben een veiligheidsonderzoek ondergaan en zijn in het bezit van de daarbij behorende verklaring van geen bezwaar. Het voormalig wnd. hoofd bevestigt dit ook, echter is zij van mening dat het verstandig is om na een bepaalde periode dit onderzoek te laten herhalen. Ook andere geïnterviewden staan hier positief tegenover.

In het eerdergenoemde rapport van de Commissie Openbaar Bestuur (2014) wordt het volgende over de integriteit van de LSM gemeld:

“De integriteit van de medewerkers van de in opbouw verkerende Landsrecherche wordt door geen der gesprekspartners in twijfel getrokken. Er wordt aan het onderwerp intern frequent aandacht besteed. Vanwege de kleinschaligheid is het echter noodzakelijk het onderwerp ook extern aandacht te blijven geven.”

⁵⁹ Na de onderzoeksperiode zijn er belangrijke ontwikkelingen op dit gebied geweest die vermeldenswaardig zijn. De functieboeken zijn inmiddels in concept gereed en gestuurd naar de vakbonden. Na de verstreken periode conform de procedure zullen de functieboeken bij de Raad van Advies worden ingediend. De verwachting van de minister is dat de functieboeken per 1 juni 2021 formeel geldend zullen zijn.

⁶⁰ AB 2012, no. 9.

Er is nog steeds aandacht voor het onderwerp integriteit binnen de LSM. Zoals eerder gemeld is er door het voormalige wnd. hoofd een gedragscode ter bevordering van de integriteit, met input van de medewerkers, opgesteld en ingevoerd. Daarnaast zijn de nevenfuncties van medewerkers in kaart gebracht.

5.4.4 Bijzondere expertise

In het inrichtingsplan (2010) is gesteld dat er voor de personele inrichting van de LSM, mede gelet op de kleinschaligheid gekozen is voor generalisme. Met generalisme zou een mate van deskundigheid bij alle medewerkers gerealiseerd worden waarbij de LSM in staat wordt gesteld om meer en beter te presteren. Daarbij zou er intern werkafspraken worden gemaakt over onder andere opleidingen en trainingen alsmede voor een horizontale roulatie tussen de medewerkers, aldus het inrichtingsplan. Volgens een geïnterviewde worden als gevolg van het voorgenomen generalisme in de praktijk rechercheurs aangesteld als generalist ondanks dat zij gespecialiseerd zijn op een bepaald gebied en wordt het specialisme daardoor niet optimaal benut.

Door middel van opleidingen kunnen de medewerkers zich op bepaalde gebieden specialiseren, opleidingen maken dan ook onderdeel uit van de functioneringsgesprekken die, volgens de meeste geïnterviewden minimaal twee keer per jaar plaats vinden tussen hoofd LSM, de teamleider en de individuele medewerkers. Tijdens de gesprekken wordt de behoefte in kaart gebracht en worden afspraken gemaakt. Afhankelijk van de behoefte kunnen er meerdere gesprekken plaatsvinden. Voor medewerkers van de afdeling TCI vinden gesprekken plaats in aanwezigheid van zowel het hoofd LSM als de Teamleider RST. Volgens geïnterviewden zijn er in de periode tot aan 2019 weinig opleidingen aan personeel geboden ondanks de behoefte hieraan. Dit vanwege de financiële beperkingen van de organisatie. Geïnterviewden geven ook aan dat de LSM vaak niet op de hoogte wordt gesteld wanneer er cursussen worden georganiseerd die ook van belang voor hen kunnen zijn en/of worden ze over het hoofd gezien. Medewerkers van de afdeling tactiek hebben wel vaker met het KPSM en het RST deel kunnen nemen aan diverse opleidingen. Volgens een geïnterviewde heeft een aantal medewerkers ook een opleiding in observatie werkzaamheden gevolgd welke door het RST werd gefinancierd, maar kunnen zij echter niet worden ingezet omdat de benodigde materiele middelen daarvoor niet beschikbaar zijn.

De Commissie Integer Openbaar Bestuur heeft in haar eerdergenoemd rapport uit 2014 vermeld dat niet alleen de noodzakelijke capaciteit, maar ook de noodzakelijke expertise om de diverse onderkende potentiële zaken adequaat te onderzoeken bij de LSM ontbrak. Met name de financiële opsporingsexpertise werd als onder de maat bestempeld. In het eerdergenoemde rapport '*Selectiviteit in het Opsporingsproces*' uit 2015 van de Raad werd ook gesteld dat de Landsrecherche slechts beperkt over fiscale en financiële expertise beschikte. Een merendeel van de geïnterviewden geeft aan dat er nog steeds op alle gebieden aan de nodige expertise/capaciteit ontbreekt, maar met name op het gebied van digitale expertise. Vanwege het gebrek aan interne (financiële) expertise zijn er op dit moment twee medewerkers van het TBO uitgeleend aan de LSM. De financieel analisten worden door één van deze rechercheurs intern opgeleid. De twee medewerkers worden in beginsel voor een periode van drie jaar aan de LSM uitgeleend. Vanuit de LSM wordt aan hen – mede vanwege het beperkte aanbod - in principe geen opleiding aangeboden, maar zij kunnen vanuit het RST aan opleidingen deelnemen. De medewerkers vinden het ook terecht dat hun lokale counterparts voorrang krijgen voor wat betreft opleidingen. Het komt ook voor dat een tijdelijke medewerker de door het RST aangeboden opleiding niet heeft gevolgd, waardoor een Landsrechercheur de opleiding kon volgen. De verplichte

IBT, waaronder schiettrainingen worden wel voor deze medewerkers door het RST verzorgd, aldus geïnterviewden.

Voorts zouden volgens geïnterviewden uitwisselingsprogramma's tussen de verschillende diensten nuttig kunnen zijn om meer kennis op te doen en best practices te delen.

In de Aanwijzing staat dat een van de uitgangspunten voor het inzetten van de Landsrecherche is dat zij over bijzondere expertise beschikken. Zoals hierboven is weergegeven ontbreekt het echter binnen de LSM aan de nodige expertise. Door de ondersteuning vanuit het RST/TBO wordt er hier deels tijdelijk in voorzien. Deze ondersteuning wordt door de meeste geïnterviewden dan ook als onmisbaar genoemd zolang de situatie zo blijft voor de LSM. Ook wordt er volgens geïnterviewden soms gebruik gemaakt van expertise vanuit het KPSM.

6. Samenwerking

6.1 Inleiding

In dit hoofdstuk zijn de bevindingen opgenomen die betrekking hebben op de samenwerking tussen de LSM en (keten)partners op lokaal en Koninkrijksniveau voor de taakuitvoering en is het volgende criterium daarvoor opgesteld.

Criterium: De LSM vormt in de opsporing van integriteitsdelicten (corruptie) een betrouwbaar en integraal onderdeel van de keten van organisaties (lokaal en binnen het Koninkrijk) die daarmee is belast.

In het Landsbesluit Landsrecherche staat in het derde lid van artikel 8 dat onverminderd hetgeen bij of krachtens landsverordening is bepaald, de P-G richtlijnen vaststelt voor de samenwerking met andere relevante (opsporings)instanties, in het bijzonder voor wat betreft de uitwisseling van recherche-inlichtingen en de bijstand met personeel, middelen en kennis. Zoals eerder benoemd is in het beleidsplan van het OM opgenomen dat tot het moment dat de informatiepositie van de Landsrecherches zelf verbeterd is de samenwerking met name gezocht zal worden met andere opsporingsdiensten in de landen, dan wel met zusterdiensten.

Volgens het inrichtingsplan (2010) was de LSM zich reeds bewust van het feit dat niet alle specialismen binnen eigen gelederen kon worden georganiseerd omdat de kleinschaligheid dat in de weg stond. Ondersteuning door andere (zuster)diensten werd daarom toen al als onontbeerlijk gevonden en de LSM zou zich daarom sterk maken door deze ondersteuning door derden te garanderen middels convenanten. Dit zou vooral gelden voor de arrestatie- en observatieteams en forensische opsporing, aldus het inrichtingsplan. Daarnaast zou het de wens zijn om een sterke landsrecherche op te zetten en daarbij goede samenwerkingsverbanden aan te gaan.

In het plan van aanpak LSM (2010) werd gemeld dat de bestendinging van de samenwerking met derden zou gebeuren door middel van samenwerkingsafspraken:

- Samenwerkingsovereenkomst P-G;
- Convenant samenwerking Landsrecherchediensten en Rijksrecherche;
- Convenant samenwerking KPSM;
- Protocol samenwerking justitieel opleidingsinstituut Curaçao en het Landelijk selectie- en opleidingsinstituut politie.

In het document genaamd '*Plan van Aanpak Landsrecherche*'⁶¹ (2013) ten aanzien van de stand van zaken werd vervolgens aangegeven dat de praktijk had uitgewezen dat er geen behoefte was aan een samenwerkingsovereenkomst tussen de P-G en de LSM en dat er na overleg ervoor werd gekozen om geen convenant met het KPSM te sluiten ook vanwege een gebrek aan behoefte. Verder zou er bij de minister weinig interesse zijn om een protocol aan te gaan met het Opleidingsinstituut Rechtshandhaving en Veiligheidszorg in Curaçao in verband met het bestaan van de 'School of Justice' op Sint Maarten, aldus opgenomen in de stand van zaken. Vervolgens wordt er in de stand van zaken van 2014 aangegeven dat het convenant met de Landsrecherchediensten en Rijksrecherche in oktober 2013 werd ondertekend.⁶²

⁶¹ Doran, A., Plan van aanpak Landsrecherche, 14 april 2015.

⁶² Doran, A., Plan van aanpak Landsrecherche 22 april 2014.

6.2 Lokaal

De LSM werkt op diverse niveaus met de verschillende diensten en de mate van samenwerking verschilt per dienst. Door meerdere geïnterviewden wordt opgemerkt dat samenwerking sterk afhankelijk is van de staat waarin een organisatie verkeerd. De eigen organisatie moet namelijk eerst goed op orde zijn om iets te kunnen bieden aan en betekenen voor anderen. Dit is thans niet het geval voor de LSM, mede door knelpunten op het gebied van beheer en mede omdat de waan van de dag overheerst, aldus geïnterviewden. De samenwerking met het KPSM en overige lokale diensten zoals de Douane en Kustwacht wordt ondanks het voorgenoemde door alle geïnterviewden beoordeeld als goed.

Geïnterviewden wijzen erop dat er in het algemeen getracht wordt om zo min mogelijk gebruik te maken van bijstand in onderzoeken, mede in verband met het moeten prijsgeven van informatie. Echter is de dienst genoodzaakt om op verschillende gebieden met opsporingspartners samen te werken vanwege een gebrek aan capaciteit en expertise. Een van de doelstellingen van het jaarplan 2020 van de LSM in het kader van de professionalisering is dan ook het verder optimaliseren van de fysieke forensische opsporing in samenwerking met het KPSM.

Volgens geïnterviewden wordt er soms bijstand verzocht van het KPSM voor rechercheurs van bepaalde specialismes en tijdens zogeheten actieweken.

Verder is er met het KPSM afgesproken dat zij twee keer per jaar de Integrale Beroepsvaardigheid Training voor medewerkers van de LSM verzorgen. De eerste training heeft in 2020 reeds plaatsgevonden. Met de Koninklijke Marechaussee is ook afgesproken dat de LSM vijf keer per jaar kosteloos een schiettraining mag volgen. De LSM moet wel zorgdragen voor de eigen munitie. Deze trainingen hebben vanwege Covid-19 nog niet plaatsgevonden, aldus het voormalig wnd. hoofd.

Voor wat betreft het Meldpunt Ongebruikelijke Transacties (MOT) is volgens geïnterviewden van de LSM de insteek van de samenwerking financieel aangezien de vele financiële onderzoeken die door de LSM worden gedraaid en de bevoegdheden van het MOT om bijvoorbeeld informatie op te vragen in het buitenland. Hoewel er door de LSM regelmatig informatie wordt opgevraagd bij het MOT bestaat er de wens om een actievere samenwerking aan te gaan. Het daadwerkelijk bestendigen van een dergelijke samenwerking verloopt echter moeizaam door meerdere factoren, waaronder wetgeving en een gebrek aan middelen. Verder wordt er op beperkte wijze met organisaties buiten de justitiële keten gewerkt, zoals de belastingdienst. Hiervoor moet er nog een samenwerkingsconvenant voor te worden opgesteld. Er wordt ook getracht met andere organisaties zoals de Integriteitskamer samen te werken echter heeft dit nog niet als zodanig plaatsgevonden. Wel is er een protocol getekend tussen het OM en de Integriteitskamer. Met andere overheidsdepartementen zoals de basisadministratie bevinden de besprekingen nog in een vroeg stadium.

Voorts is het de wens om meer samenwerking te realiseren met bijvoorbeeld de diverse ministeries ter bevordering van het delen van bevindingen uit onderzoeken omtrent processen. Dit naast de bestuurlijke rapportages die (via het OM) worden opgesteld, aldus het voormalige wnd. hoofd.

De eerdergenoemde Evaluatiecommissie Justitiële Rijkswetten heeft in haar eindverslag een aantal bevindingen gedaan over de samenwerking tussen de Landsrecherches en ketenpartners:

“Uit de focusgroepen blijken andere vormen van interlandelijke samenwerking echter ingewikkelder. Dit betreft de samenwerking met en tussen ketenpartners als de Landsrecherche, het RST, de KMAR, de Douane en de Kustwacht. Ook tussen deze diensten kan het van eminent belang zijn dat zij op de

hoogte zijn van elkaars onderzoeken en - binnen de grenzen van de wet - de informatie die daarin is opgedaan. Ten aanzien van deze informatie-uitwisseling blijken de ervaringen wisselend. Hoewel een grote hoeveelheid participanten aan de focusgroepen aangeeft goede onderlinge betrekkingen te hebben met de ketenpartners blijkt onderlinge informatievoorziening te stokken. De bij de korpsen opgerichte Infodesks lijken daarmee nog niet het maximale effect te hebben gesorteerd. Een observatie die voortvloeit uit de focusgroepen is dat bij uitwisseling van informatie vooral wordt vertrouwd op personen en minder op formele structuren. Informatie wordt gedeeld met diegene die men kent. Dit kan verklaren waarom participanten met een Caribische achtergrond minder moeite lijken te ervaren met het verkrijgen van informatie vanuit andere diensten dan participanten met een Europese achtergrond. Daarbij speelt overigens ook dat het verwachtingspatroon onder functionarissen met een Europese achtergrond doorgaans is ingegeven door de Nederlandse situatie en men derhalve negatiever is over het niveau van informatie-uitwisseling.

Dat gezegd hebbend, zijn ook andere redenen aan te wijzen waarom informatie-uitwisseling niet altijd soepel verloopt. Informatieuitwisseling valt of staat bij het hebben, registreren en verwerken van informatie. Zeker in Curaçao en Sint Maarten lijkt niet door iedere politieambtenaar het nut te worden ingezien van digitale registratie van gegevens. Hierdoor is veel informatie simpelweg niet digitaal voorhanden (het zit 'in de hoofden of - als je geluk hebt - in de zakboekjes', aldus een vertegenwoordiger van een ketenpartner). Om dit te verbeteren is het volgens participanten noodzakelijk niet alleen cursussen te geven in het digitaal invoeren van gegevens, maar hierop ook te sturen vanuit de dagelijkse leiding. Als politiegegevens wel zijn ingevoerd speelt het probleem dat verschillende korpsen/diensten verschillende systemen gebruiken. Zo wordt gebruik gemaakt van ActPol, Summ-it, maar ook van generieke data- en tekstverwerkingsprogramma's als Microsoft Excel en Microsoft Word. Tot slot wordt gewezen op onderling wantrouwen. Verzoeken om informatie lijken te worden afgewezen, omdat niet voldoende duidelijk is wat de ketenpartners daarmee zullen doen. Hierbij lijkt angst voor 'lekken' een rol te spelen, maar ook angst voor het verzwakken van de eigen positie."

Uit onderzoek van de Raad blijkt dat deze bevindingen nog steeds grotendeels van toepassing zijn. Zo staat er in het rapport mensenhandel/mensensmokkel van de Raad (2019)⁶³ dat het Intelligence Center Sint Maarten (informatieknoppunt) een samenwerkingsverband is tussen: KPSM, Interpol Sint Maarten, Meldpunt Ongebruikelijke Transacties, OM, Landsrecherche, Douane, Kustwacht Caribisch Gebied en het Steunpunt Sint Maarten, en het RST. Daarnaast staat er het volgende:

"Na een pilotfase waarin de organisaties vooral hebben geïnvesteerd in de relatie, het vertrouwen en de kennis van elkaars werkwijzen, is het ICSM in juni 2019 met de ondertekening van de samenwerkingsovereenkomst geformaliseerd en voor de toekomst geborgd. Dit convenant geeft de partners de ruimte om informatie en expertise uit te wisselen. De taken van elke partner kunnen daarmee gerichter worden uitgevoerd en producten en diensten kunnen gezamenlijk worden ontwikkeld."

Volgens een geïnterviewde van de LSM leveren alle betrokken organisaties gefilterde informatie in bij het informatieknoppunt (Infodesk KPSM). Elk organisatie heeft een eigen contactpersoon en elk kwartaal vindt er overleg tussen de diensten plaats. De samenwerking verloopt volgens meerdere geïnterviewden goed en wordt als waardevol beschouwd. Een enkeling geeft te kennen dat het niet duidelijk is in hoeverre alle deelnemende diensten daadwerkelijk informatie leveren aan het informatieknoppunt.

⁶³ Raad voor Rechtshandhaving (2019) Inspectieonderzoek de aanpak van mensenhandel en mensensmokkel in Sint Maarten.

Tijdens deze inspectie is gebleken dat er nog immer wordt aangegeven dat er primair op personen wordt vertrouwd en niet zozeer op de formele structuur. Meerdere geïnterviewden van de diverse instanties hebben een beeld geschetst van de samenwerking die vaak makkelijker verloopt omdat men elkaar al vanuit een andere setting kennen.

Anno 2020 wordt de bevinding van de Evaluatiecommissie inzake de digitale registratie van gegevens opgenomen in hoofdstuk 5.3 bevestigd door geïnterviewden en worden de hierboven omschreven gevolgen voor de informatieuitwisseling/samenwerking ook aangehaald. Voor wat betreft de bevinding inzake het onderlinge wantrouwen van de Evaluatiecommissie komt uit dit onderzoek naar voren dat het project met betrekking tot de gezamenlijke aanschaf van SUMM-IT door de landen onder meer gestrand is omdat elk land over de eigen informatie wilde beschikken en de server niet elders wilden hebben.

6.3 Koninkrijk

Zusterdiensten

Volgens geïnterviewden is er de afgelopen jaren – anders dan ad hoc - weinig sprake van samenwerking op operationeel niveau geweest tussen de Landsrecherches onderling. Daarnaast is er vrijwel geen samenwerking geweest tussen de LSM en de Rijksrecherche. Volgens het huidige wnd. hoofd betrof de eerdergenoemde samenwerkingsovereenkomst met de Rijksrecherche specifiek geen bijstand omdat zij toen ook met een capaciteitstekort kampten. Het betrof hoofdzakelijk de inzet van de LSM voor Saba en Sint Eustatius en hulpmiddelen bij de informatievoorziening

Het parket P-G wijst ook op een voorstel dat tijdens het JVO van januari 2018 is gepresenteerd ter versteviging van de Landsrecherches en ter bevordering van de samenwerking tussen de zusterdiensten. Het voorstel hield in om een werkgroep in te stellen bestaande uit vertegenwoordigers van de verschillende Landsrecherches, Rijksrecherche en de OM's om een plan inzake samenwerking verder te ontwikkelen. In het JVO van januari 2019 werd positief gereageerd op het voorstel maar werden nadere vragen gesteld over een aantal financiële punten, waarbij Sint Maarten voorstelde om deze met de P-G te bespreken. Er werd toen besloten dat deze aspecten in aanloop naar het volgende JVO zouden worden uitgewerkt. In juli 2020 kwam het onderwerp Landsrecherches tijdens het JVO weer aan bod en werd er wederom door de betrokkenen aangegeven positief te staan tegenover het voorstel tot samenwerking. Het voorstel bevatte het verkennen van welke mogelijkheden er waren met betrekking tot samenwerking tussen de zusterdiensten en dan specifiek het delen van deskundigen, opleidingen en stages.

In het kader van het samenwerkingsvoorstel werd de LSM door het ministerie ondersteund bij het opmaken van de stukken ter voorbereiding op het JVO. Het parket P-G vult in wederhoor nog aan dat indien er stukken aan het JVO moeten worden aangeboden, dit formeel door het parket gebeurt. Het ministerie vindt het ook goed dat dit soort initiatieven worden genomen gezien het niet realistisch is dat elke landsrecherche over alle expertises beschikt, aldus geïnterviewden van het ministerie.

Geïnterviewden van het Parket P-G delen verder mee dat er in december 2019 vanuit het Parket P-G Landsrecherche-dagen georganiseerd zijn met het doel de Landsrecherches bij elkaar te brengen. Vanuit Aruba werd een officier van justitie bereid gevonden om een cursus te geven. Voor de bevordering van de samenwerking vonden zij het belangrijk om elkaar te zien en te spreken. Daarnaast geven zij aan dat de samenwerking tussen de Rijksrecherche en de Landsrecherches altijd goed is

geweest. De organisaties weten elkaar indien nodig te vinden en sparren met elkaar. Hier hoeft niet per se een convenant aan ten grondslag te liggen ook al is het er wel, aldus de geïnterviewden van het Parket P-G.

Voorts heeft de Rijksrecherche sinds augustus 2020 een vestiging op Bonaire die bemand wordt met twee rijksrechercheurs. Via lokale berichtgeving is medegedeeld dat deze vestiging in Caribisch Nederland intensief zal samenwerken met de Rijksrecherche in Europees Nederland en met de Landsrecherches van Curaçao, Aruba en Sint Maarten.⁶⁴

Recherche Samenwerkingsteam

Zoals reeds vermeld is er een protocol inzake gespecialiseerde recherchesamenwerking tussen de landen van het Koninkrijk). Dit protocol werd op 23 januari 2019 op basis van artikel 57a van de Rijkswet Politie gewijzigd. Volgens artikel 2 van het protocol omvat de recherchesamenwerking de beschikbaarheid van recherchevoorzieningen bij de afzonderlijke politiekorpsen en de verdere ontwikkeling daarvan met het oog op een effectieve rechtshandhaving. Ook de beschikbaarheid van capaciteit en expertise wordt genoemd, mede ter ondersteuning van de recherche van de landen. De samenwerking omvat tevens de verbetering van de gezamenlijke verwerking van recherche-informatie in dit kader, aldus het protocol.

In het eerste lid van artikel 8 van het protocol is opgenomen dat het RST in ieder geval uit een of meer centrale teams bestaat en in elk land een decentraal team. Volgens het beleidsplan recherchesamenwerking is de focus van het centrale (team 1) en de decentrale teams van het RST op de bestrijding van de grensoverschrijdende/ transnationale criminaliteit en heeft het TBO (centrale team 2) als aanpak de bestrijding van de ondermijnende criminaliteit. Het laatste vindt in een professionele, afgeschermd onderzoeksomgeving plaats en deze corruptieonderzoeken hebben een embargostatus, zo kan worden gelezen in het Beleidsprogramma grensoverschrijdende criminaliteit 2016-2020. Verder wordt er, naast deze constructie, vanuit het RST een aantal fte's ter beschikking gesteld aan de Landsrecherches binnen het Koninkrijk, waaronder dus ook Sint Maarten. Zoals reeds vermeld zijn er in dat kader twee rechercheurs tijdelijk aan de LSM uitgeleend.

Voorts wordt vermeld dat om de inzet van de centrale RST teams mogelijk te maken onder andere de benodigde informatie door de landen beschikbaar gesteld dient te worden.

Het voormalige wnd. hoofd deelt mee dat als het TBO informatie nodig heeft dat dit per geval onderbouwd aangevraagd moet worden waarna de informatie verstrekt kan worden. Daarnaast wordt er op operationeel niveau veel gewerkt met het TBO wat onder meer geresulteerd heeft in de upgradering van de digitale informatiehuishouding, aldus het voormalig wnd. hoofd. Het huidige wnd. hoofd bevestigt dat de meeste inhoudelijke samenwerking met het TBO plaatsvindt gezien het type onderzoeken, waarin vrijwel altijd sprake is van financieel en digitaal recherchewerk. Een verzoek voor bijstand van het TBO vindt informeel plaats tussen de COZ en de teamleider RST en wordt over het algemeen verkregen mits het TBO zelf de benodigde expertise niet nodig heeft, aldus het huidige wnd. hoofd.

⁶⁴ [Rijksrecherche gestationeerd op Bonaire \(antilliaansdagblad.com\)](https://antilliaansdagblad.com)

7. Analyse, conclusie en aanbevelingen

Inleiding

De Raad onderzocht in deze inspectie in hoeverre de Landsrecherche is toegerust om haar taken uit te voeren. Ter beantwoording van die vraag formuleerde de Raad een zestal deelvragen. Aan de hand van de deelvragen is de analyse uitgevoerd, gevolgd door de conclusie en de aanbevelingen.

7.1 Analyse

Op welke wijze is de Landsrecherche ingericht?
--

Criterium: Het land beschikt over een eigen landsrecherche. De organisatie is ingebed in up-to-date wet- en regelgeving en er is benodigde beleid opgesteld. De organisatie is dienconform ingericht waardoor de taken in de praktijk adequaat kunnen worden uitgevoerd.

Met inachtneming van de Overgangsregeling decentralisatie Nederlandse Antillen (2009) beschikt het Land Sint Maarten sinds ruim 10 jaar formeel over een eigen landelijke Landsrecherche. Sinds 10 oktober 2010 is de (lands)recherche op Koninkrijksniveau ingebed in de Rijkswet politie (2010) en op landsniveau is de LSM op basis van de Landsverordening inrichting en organisatie landsoverheid (2010), het Organisatiebesluit Justitie (2010) en het Landsbesluit Landsrecherche (2013) ingebed in de nationale wetgeving. Voorts is er een specifieke aanwijzing taken en inzet Landsrecherche (2016) voorhanden. Het wettelijke kader ten aanzien van de Landsrecherche is op basis van het voorgaande voor het overgrote deel up-to-date. Het Landsbesluit Landsrecherche is bekendgemaakt in 2013, echter de bepalingen zijn vrijwel één op één overgenomen van het eerdere besluit daterend uit 2007. In de Nota van Toelichting bij het besluit uit 2007 wordt door de Regering geredeneerd dat door de opname van de Landsrecherche in de Politieregeling 1999 voorkomen is dat voor die organisatie een aparte Landsverordening gemaakt moest worden. Thans is de Landsrecherche geen onderdeel van het KPSM en wordt het als zodanig ook niet genoemd in de Landsverordening Politie (2010). In tegenstelling tot bij de politie is er in de geldende wetgeving geen specifieke bepaling opgenomen dat de inrichting en organisatie van de LSM bij Landsverordening moet plaats vinden, maar is in de Landsverordening inrichting en organisatie landsoverheid bepaald dat nadere regeling plaatsvindt bij LBHAM. Hierin is ook voorzien door middel van het Landsbesluit Landsrecherche. Daarmee is volgens de Raad aan de wet voldaan. Het voorgaande staat volgens de Raad uiteraard los van (eventuele) wenselijkheid van een Landsverordening voor de LSM. Dit is echter aan de wetgever om indien gewenst te bewerkstelligen.

Hoewel het traject (opnieuw) loopt is er 10 jaar na de oprichting van de LSM nog geen geformaliseerd functieboek voor onder meer de Landsrecherche. De Raad heeft geen zicht op de inhoud van het functieboek Justitie, maar gaat ervan uit dat met de formalisering daarvan de tot nu toe ervaren knelpunten in dit kader eindelijk (grotendeels) opgelost kunnen worden. De toepasselijkheid van en onduidelijkheden rondom de twee bestaande rechtspositiebesluiten waren reeds jaren een knelpunt, waar recentelijk duidelijkheid in is gekomen door het advies van de Raad van Advies waarin geconcludeerd wordt dat het besluit KPSM de toepasselijke is. In de praktijk bestaat onduidelijkheid over of dit besluit ook van toepassing is op de LSM of dat de LSM een eigen besluit zou moeten hebben. De naam van het besluit impliceert volgens de Raad dat het uitsluitend op het KPSM van toepassing is. Ook zijn in een tweetal artikelen van het Landsbesluit Landsrecherche specifieke rechtspositionele bepalingen van het Besluit Rechtspositie KPSM van overeenkomstige toepassing verklaard voor de

LSM. Er kan daarom volgens de Raad gesteld worden dat het besluit KPSM als zodanig niet van toepassing is op de Landsrecherche. Gezien het kennelijk de bedoeling is dat het oudere Besluit KPNA 2000 ingetrokken zal worden, zal er voor de Landsrecherche een rechtspositiebesluit opgesteld dienen te worden.

De Raad is ook een aantal discrepanties opgevallen. In het Organisatiebesluit wordt over een van de drie genoemde taken van de Landsrecherche aangegeven dat de dienst verantwoordelijk is voor het instellen van onderzoeken van strafrechtelijke aard binnen het politieapparaat in opdracht van de minister en het openbaar ministerie. Echter wordt in dit verband in het Landsbesluit Landsrecherche verder niets gezegd over de positie van de minister. Bij gebreke aan toelichting bij het Organisatiebesluit aan de Raad, kon de Raad niet nagaan of hierin de bedoeling van de wetgever nader is uitgelegd. Voorts wordt in het Landsbesluit gesproken over naar wederzijds behoefte periodiek overleg tussen het Hoofd Landsrecherche en een Dienstcommissie Landsrecherche, echter wordt hier verder nergens over gerept en is de definitie hiervan, opgenomen in het besluit van 2007, in 2013 komen te vervallen. Omdat er op meerdere vlakken onduidelijkheden bestaan lijkt het de Raad geraden dat in het licht hiervan onderzocht wordt in hoeverre het Landsbesluit Landsrecherche (nader) geüpdatet moet worden.

De LSM is ingericht overeenkomstig de wet- en regelgeving op zowel koninkrijksniveau als lokaal niveau. Er is een Landsrecherche, bestaande uit een afdeling operationele zaken (tactiek en TCI) en een afdeling bedrijfsvoering. Het is echter tot op heden niet gelukt om tot overeenstemming te komen over de grootte van de organisatie en een uiteindelijke organisatiestructuur. De in de wet en plannen benadrukte onafhankelijkheid van de LSM is volgens de Raad onvoldoende gewaarborgd. Door het uitblijven van (nadere) invulling van het beheer en dan onder meer het beleid door het ministerie komt het in het inrichtingsplan aangehaalde onafhankelijk functioneren van de LSM in het gedrang en heeft het op verschillende gebieden een ongewenste en afhankelijke positie. Dit vertaalt zich concreet door in financiële afhankelijkheid (onvoldoende middelen ter uitvoering van de werkzaamheden) en afhankelijkheid op het gebied van praktische zaken (afhankelijkheid shares services van het ministerie). Het feit dat in de praktijk is afgeweken van het inrichtingsplan zorgt ook voor de nodige knelpunten (bijv. communicatie ministeries, tekort kleine kas, uitblijven betalingen) tijdens het uitvoeren van de werkzaamheden. De wens van de LSM inzake zelfstandig financieel beheer is dan ook in dit onderzoek wederom naar voren gekomen.

Het plan van aanpak van de LSM werd door de Voortgangscommissie in 2015 bestempeld als voldoende afgerond. Dit met de veronderstelling dat de LSM zou doorgroeien in de beoogde richting, echter is er sindsdien overall nauwelijks sprake van kwantitatieve en kwalitatieve groei geweest. De aanbevelingen over de LSM door de jaren heen gedaan door de diverse instanties, waaronder ook de Raad, zijn niet of nauwelijks opgevolgd. Dit levert de volgende stand van zaken op.

Tabel 4: Stand van zaken aanbevelingen eerdere onderzoeken van de Raad

Jaar	Aanbeveling	Review 2019	Status 2021
2014	Schakel de landsrecherche in alle gevallen in waarin de dienst volgens de wet bevoegd is.	Nvt	Niet Opgevolgd
2015	Zorg overeenkomstig de wet voor een algemeen politiek-bestuurlijk beleid ten aanzien van de Landsrecherche waarbij een behoorlijke	Niet Opgevolgd	Niet Opgevolgd

	taakuitvoering en een adequate infrastructuur voor een doeltreffend ondersteunend beheer in acht worden genomen.		
2015	Implementeer het verbeterplan van de Landsrecherche.	Niet opgevolgd	Niet Opgevolgd
2015	Draag zorg dat de Landsrecherche overeenkomstig het formatieplan op sterkte komt zodat het gebrek aan capaciteit en expertise structureel ondervangen wordt.	Niet opgevolgd	Niet Opgevolgd
2015	Draag zorg voor een bedrijfsprocessensysteem voor de Landsrecherche.	Niet opgevolgd	Niet Opgevolgd
2018	Zorg dat de Landsrecherche beschikt over uitleesapparatuur voor digitale gegevensdragers.	Nvt	Niet Opgevolgd
2018	Stel benodigde werkvoorschriften, werkprocedures en/of notities op ten aanzien van de ondersteunde werkzaamheden van de digitale analist.	Nvt	Opgewoigd

De Raad stelt vast dat er nog immer geen overkoepelend beleid voor de LSM is geformuleerd. Hoewel er meerdere plannen (plan van aanpak, inrichtingsplan, verbeterplan, jaarplannen, etc.) op schrift staan hoe de LSM zich als organisatie moet ontwikkelen, zijn de doelstellingen opgenomen in deze plannen grotendeels niet gerealiseerd en zijn de plannen die er zijn niet meer passend, inmiddels gedateerd en onsamenhangend. Het verbeterplan met als doel een volwaardige dienst is zoals reeds eerder door de Raad geconstateerd – niet uitgevoerd. Verder zijn het inrichtingsplan en verbeterplan jarenlang niet vertaald naar jaarplannen door de LSM, dit was ook al in eerdere inspecties van de Raad vastgesteld. Pas sinds 2019 voldoet de Landsrecherche aan het wettelijke vereiste van het opstellen van een jaarplan, jaarrekening en -verslag.

Uit het onderzoek blijkt dat het ministerie noch het Parket OM/Parket P-G betrokken zijn bij het vaststellen van de (jaarlijkse) doelstellingen van de LSM en ontbreekt het er aan de nodige synchronisatie tussen het budget dat door de Minister wordt toegekend, de strafrechtelijke aanpak inzake integriteit van het OM/P-G en de jaarplannen van de LSM. Door het ontbreken van de jaarverslagen tot aan 2019 is er ook niet op de voorgeschreven wijze verantwoording afgelegd over die periode en het niet halen van de doelstellingen. De Raad merkt op dat het voorgaande van invloed is op het beheer, de sturing, de afstemming, de communicatie, de verantwoording en het draagvlak voor de LSM.

Alle betrokkenen hebben aangegeven dat de plannen niet hebben geleid tot een volwaardige LSM. De verantwoordelijkheid voor het falen van de organisatie wordt door het merendeel van alle betrokkenen in dit onderzoek geweten aan het tekortschieten van het beheer van de organisatie. Er zou onvoldoende draagvlak vanuit het ministerie zijn ter ondersteuning van de taken en doelstellingen van de LSM. De Raad deelt de zorgen van de betrokkenen over het beheer.

De Raad heeft reeds in een eerder onderzoek aangegeven dat het de scheiding tussen beheer en gezag afdoende acht, maar dat de Raad wel van mening is dat de minister beleid diende op te stellen. Dit is nog immer aan de orde en niet gebeurd. De Raad ziet ook dat het met name door de jaren heen (deels) ontbreekt aan de (kwalitatieve) sturing op alle drie de niveaus. Hiermee wordt geduid op de sturing vanuit het ministerie, het OM/P-G en de dagelijkse sturing van de organisatie door een hoofd.

Hiermee wordt bedoeld sturing op:

- budget
- soort onderzoeken;
- prioritering;
- beschikbare capaciteit;
- verwachtingen van alle betrokkenen.

Voor een effectieve sturing op de realisatie van de doelstellingen is naar de mening van de Raad niet alleen een plan nodig, maar ook de concrete uitwerking en uitvoering daarvan.

De plannen van het OM inzake de strafrechtelijke aanpak van integriteit gerelateerde misdrijven staan onder ander opgenomen in het beleidsprogramma grensoverschrijdend criminaliteit. Daarin wordt voor wat betreft de LSM verwezen naar het verbeterplan. Het Parket P-G heeft ten behoeve van de doorontwikkeling van de LSM een nieuw plan voor ogen maar er heeft echter geen formele evaluatie van het verbeterplan plaatsgevonden. De Raad vindt het een goed idee dat het Parket P-G een nieuw en actueel plan wilt opstellen voor de doorontwikkeling van de LSM, maar meent dat, nu een formele evaluatie nog niet heeft plaatsgevonden, het raadzaam is om dit alsnog te doen zodat meer inzicht verkregen kan worden in de benodigde randvoorwaarden die de haalbaarheid van een dergelijk plan kunnen vergroten.

Met de Aanwijzing werd beoogd de beperkte capaciteit bij de LSM te ondervangen, duidelijkheid te creëren bij het toewijzen van zaken aan de Landsrecherche en het prioriteren van deze. Samengevat een verbeterde sturing vanuit het OM. De Raad concludeert dat de Aanwijzing niet zozeer inhoudelijk maar meer qua toepassing onvoldoende houvast biedt. Meer aandacht voor het voorlichten van partijen (op operationeel niveau) over de Aanwijzing en de toepassing ervan zal volgens de Raad eraan bijdragen om misverstanden te voorkomen over bijvoorbeeld de taken waarmee de LSM belast mag of moet worden. Daarnaast blijft het nemen van een beslissing door het OM over welke organisatie een zaak moet onderzoeken volgens bepaalde partijen soms uit. Daarbij komt dat het BIZ ondanks de komst van een nieuw hoofd over beperkte capaciteit beschikt waardoor er soms zaken door de LSM moeten worden opgepakt. De Raad vindt het daarom belangrijk dat er stappen worden genomen om het BIZ in ieder geval conform formatie te bemensen. Voorts vindt de Raad het in het kader van de rechtszekerheid onwenselijk voor alle betrokken partijen dat in bepaalde gevallen een beslissing van het OM onnodig lang op zich laat wachten.

Wat is de werkwijze van de Landsrecherche?
--

criterium: De taken en doelstellingen van de LR worden door de PG/OM geprioriteerd en zijn voor alle partijen bekend. Deze zijn vertaald in de nodige werk en procesbeschrijvingen.

De wettelijke taken van de LSM zijn als volgt:

- a. het verrichten van strafrechtelijke onderzoeken binnen het ambtelijk apparaat of ten aanzien van bekleders van een openbaar ambt (hierna: a-taak);
- b. het instellen van onderzoeken van strafrechtelijke aard binnen het politieapparaat in opdracht van de minister en het openbaar ministerie (hierna: b-taak);
- c. het leveren van bijstand in opdracht van de P-G (hierna: c-taak).

Deze taken zijn nader uitgewerkt in het Landsbesluit Landsrecherche.

De manier waarop er uitvoering aan deze taken wordt gegeven is deels schriftelijk vastgelegd in de

werk- en procesbeschrijvingen van de organisatie en met een deel is de LSM nog bezig. De Raad heeft vastgesteld dat de afdeling tactiek in de praktijk grotendeels geen gebruik maakt van de wel beschikbare schriftelijke processen en procedures. Dit omdat enerzijds niet alle medewerkers bekend zijn met de werk- en procesbeschrijvingen en anderzijds omdat de ervaren rechercheurs dit niet nodig achten gezien hun bekendheid met het recherchewerk, en het door de leidinggevenden ook niet als zodanig wordt verplicht. De Raad leidt uit zijn bevindingen af dat het werken op deze manier momenteel het gewenste doel dient, omdat er hierover geen knelpunten aangegeven werden. Hoewel dit momenteel werkt voor het huidige personeel acht de Raad het desalniettemin van belang dat de werk- en procesbeschrijvingen formeel worden vastgelegd. Het vastleggen daarvan is van belang als houvast voor zowel bestaande als nieuw personeel en voor de sturing. Met het beschrijven van de werkprocessen wordt ook overzicht en inzicht gegeven aan het personeel en wordt de communicatie bevorderd, hetgeen kan bijdragen aan de verdere professionalisering van de dienst.

Een nieuwe CRO is in augustus 2020 aangetreden. Daarvoor heeft er ongeveer een half jaar geen CCLR overleg plaatsgevonden. Dit is volgens de Raad zeer onwenselijk en niet bevorderend voor de continuïteit van zaken, gezien de taakstelling en het soort zaken die door de LSM worden gedraaid. De Raad is van mening dat het des P-G's is om toe te zien op het vastleggen en het nakomen van afspraken tussen de LSM en het OM over de doorlooptijd van de onderzoeken.

Voorts moet de prioritering van de onderzoeken tijdens de CCLR plaats te vinden. Uit het onderzoek komt naar voren dat niet alle geïnterviewden met de prioritering van het OM eens zijn. Er werd gesteld dat enerzijds (grotere) corruptieonderzoeken (a-taak) vaker aan de kant gezet moesten worden voor het behandelen van (kleinere) zaken jegens politieambtenaren (b-taak) en anderzijds de waan van de dag impact had op de doorlooptijden van de onderzoeken en de resultaten; de doorlooptijden vallen vaak niet binnen de gestelde termijnen. De Raad merkt op dat er verschillende meningen zijn over welke soort zaken de LSM zou moeten behandelen en meent dat door enerzijds beleid en anderzijds beter overleg, communicatie en voorlichting hier meer duidelijkheid in gebracht kan worden. Hoewel de Raad begrip heeft voor de wens van de LSM om geen kleinere zaken jegens politieambtenaren te willen onderzoeken is dit een wettelijke (b) taak net zoals de zogenaamde a-taak. Daarbij komt dat de LSM op dit moment niet over de nodige expertise/capaciteit beschikt, wat een vereiste is voor het verrichten van onderzoeken in het kader van de a-taak.

De rol van alle stakeholders binnen de keten is voor iedereen duidelijk, echter is het onderwerp communicatie tussen stakeholders een knelpunt dat in verschillende onderzoeken naar voren blijft komen. Hoewel dit een onderwerp is waar doorlopend aan gewerkt zal moeten worden door alle betrokkenen baart de huidige communicatie tussen het OM en de LSM de Raad zorgen. De verwachtingen en opvattingen over de rol van het OM als onderzoeksleider speelt hierbij een rol. Dit heeft ongewenste gevolgen voor de communicatie en het verloop van de onderzoeken. Dat beide organisaties het voorgaande reeds erkennen is volgens de Raad een goed startpunt. Nu is het zaak om een werkbare situatie te vinden ten gunste van de werkzaamheden.

Een van de activiteiten die is opgenomen in het plan van aanpak was het opstellen van een integriteitsbeeldanalyse. Dit is niet uitgevoerd. Daarbij wordt gesteld dat verschillende rapporten die er door de jaren heen zijn gepubliceerd voldoende inzicht bieden in de integriteitsproblematiek op het eiland. Hoewel deze rapporten zeker van meerwaarde zijn meent de Raad dat de LSM zeker profijt zal hebben van een actueel beeld. Door middel van de door hen opgedane inzichten uit de uitgevoerde onderzoeken en vanuit hun expertise en werkzaamheden kan dan een integriteitsbeeldanalyse worden opgesteld op grond waarvan de LSM zelf en stakeholders een gedegen en actueel beeld kunnen verkrijgen.

In hoeverre voldoen de middelen die zij tot hun beschikking hebben?

criterium: De LSM beschikt over voldoende adequate middelen (materieel en financieel) ter aanwending voor een veilige uitvoering van de taken.

De Raad constateert dat de LSM niet over de benodigde basismiddelen beschikt zijnde voldoende capaciteit, financiële- en materiele middelen, wat in de praktijk betekent dat de werkzaamheden belemmerd worden. Het voorgaande zorgt ervoor dat niet of onvoldoende geïnvesteerd kan worden in de kwantiteit en kwaliteit van het personeel, de voor de werkzaamheden benodigde middelen zoals het wagenpark, het benodigde materiaal of benodigdheden in en om het gebouw. Uit het onderzoek is gebleken dat het ministerie niet is ingegaan op het verzoek van de LSM over het amendement omtrent materiele en personeelskosten en is er hierdoor de afgelopen jaren weinig geïnvesteerd op dit gebied. De Raad heeft vernomen dat het wagenpark niet op orde is. Door onder andere het onthouden van medewerking door derden, zijn er ook geen stappen gemaakt ten aanzien van onder andere de externe communicatie. Reparaties blijven ook vaak uit of lopen vertragingen op door een gebrek aan gelden in de kleine kas. Verder zijn er ook knelpunten omtrent het huidige onderkomen voor wat betreft onder meer de gezondheid (ventilatie), beveiliging en brandveiligheid.

Het hebben van een bedrijfsprocessensysteem wordt door vrijwel alle partijen als cruciaal gezien voor de informatieverwerking en de werkzaamheden. De consequenties van het niet aanschaffen van dit systeem is bijvoorbeeld dat de informatiegestuurde opsporing niet ondersteund wordt door de informatie-huishouding. De Raad had dan ook verwacht dat haast zou zijn gemaakt met de aanschaf van zo een cruciaal en voor de werkzaamheden onmisbaar systeem. De Raad deed hier al 5 jaar geleden reeds een aanbeveling over. Er is ten tijde van deze inspectie nog steeds geen systeem aangeschaft, alleen de TCI heeft er de beschikking over gekregen. De Raad merkt wel op dat in tegenstelling tot voorheen in de begroting van 2020 gelden zijn gereserveerd voor de aanschaf van zowel auto's als de benodigde apparatuur voor het bedrijfsprocessensysteem SUMM-IT. Verder is er ook een bedrag voor SUMM-IT gereserveerd voor het jaar 2021. De Raad gaat er dan ook van uit dat het gereserveerde bedrag daadwerkelijk zal worden uitgegeven ten behoeve hiervan. Met de aanschaf zal in ieder geval direct een professionaliserings- en efficiëncyslag gemaakt kunnen worden voor de LSM.

In hoeverre beschikt de Landsrecherche over voldoende en gekwalificeerd personeel?

criterium: De LSM beschikt over voldoende kwalitatieve en kwantitatieve personeel met een geldige rechtspositie die hun functie integer uitoefenen.

Anno 2020 kan de Raad nog steeds niet spreken over een LSM die over voldoende en gekwalificeerd personeel beschikt. Ondanks dat er voornamelijk in het laatste jaar en ten aanzien van specifieke functies trainingen zijn verzorgd, mist het personeel de nodige (structurele) training en beschikt daarom niet over de nodige specifieke expertise, bijvoorbeeld op het gebied van financieel rechercheren. De Raad constateert dat de Landsrecherche in relatief hoge mate afhankelijk is van de ondersteuning en de expertise van het RST. Hoewel dat op dit moment noodzakelijk is en de samenwerking een goede zaak is zou het uitlenen van personeel door het RST geen langetermijnoplossing moeten zijn, terwijl het steeds meer daarop begint te lijken. De ondersteuning zou immers van tijdelijke aard moeten zijn, maar de LSM boekt geen vooruitgang om dit als uitgangspunt te kunnen hanteren. Dit maakt de LSM zeer kwetsbaar, zeker indien de ondersteuning tijdelijk wegvalt, bijvoorbeeld vanwege personeelwisselingen. De Raad is van mening dat er moet worden toegewerkt naar een situatie waarbij de LSM volledig onafhankelijk haar werkzaamheden kan verrichten en in staat is om zelfstandig zowel kleine als grootschalige onderzoeken uit te voeren en vanuit die positie indien benodigd de nodige bijstand kan verzoeken, verkrijgen en indien gewenst ook zelf kan leveren. Hiervoor moeten de nodige investeringen worden gemaakt zoals het werven van personeel en het verzorgen van

opleidingen.

Verder wordt er in de praktijk een aantal leidinggevende functies al langere periode door medewerkers waargenomen vanwege uitstroom. De Raad is bekend met dit fenomeen binnen de overheid, maar wijst op de onwenselijkheid daarvan zeker indien deze waarneming meerdere jaren betreft. De Raad pleit er dan ook voor dat er stappen worden ondernomen om deze functies kwalitatief in te vullen, om zodoende de ontwikkeling van en continuïteit binnen de LSM te bevorderen. Met name de positie van hoofd Landsrecherche is volgens de Raad cruciaal.

De Raad haalde al kort het functieboek aan. Het gestarte traject door het voormalige waarnemend hoofd voor een apart functiehuis lijkt niet te worden voortgezet. Het ministerie heeft justitiebreed een stuur- en werkgroep opgezet om de functieboeken voor de organisaties binnen justitie te realiseren.

De Raad is positief over de nieuwe stuur- en werkgroep en merkt hierbij op dat het betrekken van de diensten bij dit proces cruciaal is. Dit omdat de doorontwikkeling van de diensten sterk afhankelijk is van het vaststellen van het functieboek. De knelpunten inzake het (jarenlang) ontbreken van een functieboek hebben ook tot teleurstelling geleid onder de medewerkers. Het personeel welzijn zal met voornoemde ontwikkeling dan ook hopelijk worden bevorderd.

De Raad heeft in gesprek met ketenpartners niet kunnen opmaken dat er aan de integriteit van de organisatie en/of medewerkers van de LSM wordt getwijfeld. Daarbij komt dat alle medewerkers overeenkomstig de wet in het bezit zijn van een verklaring van geen bezwaar. Een goede ontwikkeling is volgens de Raad de verhoogde interne aandacht voor integriteit binnen de dienst mede door het recent opstellen van een integriteitsbeleid en het in kaart brengen van de nevenactiviteiten.

In hoeverre werkt de Landsrecherche samen met partners op lokaal en Koninkrijksniveau?
--

Criterium: De LSM vormt in de opsporing van integriteitsdelicten (corruptie) een betrouwbaar en integraal onderdeel van de keten van organisaties (lokaal en binnen het Koninkrijk) die daarmee is belast.

Samenwerking vanwege het gebrek aan capaciteit en expertise blijkt momenteel voor de LSM onontbeerlijk. De samenwerking wordt door alle betrokkenen als goed beoordeeld en er wordt tijdens de opsporing en uitoefening van de taken relevante informatie gedeeld tussen de LSM en de ketenpartners. Er zijn geen samenwerkingsconvenanten tussen ketenpartners en de LSM behalve dan die met de Rijksrecherche en het RST. Uit het onderzoek is gebleken dat de samenwerking makkelijker verloopt omdat men elkaar vaak al kent. Ook al verloopt de samenwerking met ketenpartners op dit moment goed zou de Raad graag zien dat werkafspraken op schrift komen te staan, juist om te voorkomen dat de mate van samenwerking afhankelijk is van personen. Hierin ligt namelijk volgens de Raad gevaar voor de continuïteit van de samenwerking als een bepaalde persoon wegvalt.

Er is een samenwerkingsconvenant tussen de LSM en de Rijksrecherche, maar hier wordt nauwelijks tot geen gebruik van gemaakt voor onderzoek naar integriteitsschendingen en de opsporing van ambtsdelicten door de LSM. Dit voornamelijk omdat de Rijksrecherche ook met een capaciteitstekort zou kampen. Dit is volgens de Raad wel een gemiste kans gezien de expertise van de Rijksrecherche en hoopt dat met de realisatie van een standplaats op Bonaire er meer ruimte ontstaat voor samenwerking.

De Raad constateert uit de agendering van het JVO dat er ruim drie jaar lang geen (concrete) vooruitgang geboekt is voor wat betreft de samenwerking tussen de LSM en zusterdiensten, ondanks afspraken daaromtrent. Dit terwijl er is gesteld dat tot het moment dat de informatiepositie van de dienst zelf verbeterd is, er met name samenwerking zal worden gezocht met andere opsporingsdiensten in de landen, dan wel met zusterdiensten. Gezien de huidige stand van zaken van de LSM vindt de Raad het belangrijk dat bezien moet worden of het onderwerp weer op de agenda geplaatst dient te worden ter bevordering van de gemaakte afspraken.

Met het protocol inzake gespecialiseerde rechersamenwerking is de rechersamenwerking in de regio geïntensiveerd. Er zijn samenwerkingsafspraken gemaakt over het RST/TBO met de Landsrecherches waaronder dus ook de LSM op het gebied van ondersteuning en de informatievoorziening. De LSM en het RST doen allebei onderzoek op het gebied van (internationale) corruptiebestrijding. Hierin ligt dus volgens de Raad een belangrijke taak voor het OM/P-G om voor de nodige afstemming in de werkzaamheden te zorgen. Het gezag van de P-G is ook op het gebied van samenwerking met andere relevante (opsporings)instanties aan de orde, omdat hij in dit kaderrichtlijnen vast dient te stellen. Volgens de Raad is zijn verantwoordelijkheid in dezen onder andere om de LSM te positioneren en zonodig de behoefte aan samenwerking/ondersteuning van de LSM bij stakeholders weer te geven tijdens de hiervoor beschikbare platforms.

In hoeverre worden de gewenste resultaten behaald?

Criterium: De doelstellingen zoals die gesteld zijn in de jaarplannen worden behaald en verantwoord in het jaarverslag.

De Raad heeft tijdens het onderzoek vastgesteld dat de gewenste resultaten vaker niet dan wel worden behaald. De PIOFACH doelstellingen en doelstellingen over de primaire en operationele processen zijn in de jaarplannen 2019 en 2020 weergegeven. Hoewel in het jaarverslag 2019 verantwoording wordt afgelegd zijn de meeste doelstellingen niet behaald. Dit wordt grotendeels geweten aan het gebrek aan ondersteuning vanuit de beheerkant. Daarnaast wordt de doorlooptijd van de onderzoeken vaak overschreden. Volgens betrokkenen heeft dit met name te maken met het tekort aan budget, de waan van de dag en de ambities van de organisatie. De CCLR is er om onder meer de doorlooptijd van de onderzoeken te bewaken. De Raad heeft vernomen dat de LSM echter vaak niet in staat is om de gestelde deadlines te halen omdat zij vanuit de beheerskant niet wordt voorzien van de nodige middelen. Daarbij komt ook dat de CCLR zoals reeds is aangegeven niet consequent plaatsvindt.

Uit het onderzoek komt tenslotte ook naar voren dat de LSM de ambitie heeft om voornamelijk grote onderzoeken te draaien. De Raad meent dat het hebben van ambities goed is maar meent echter ook dat er samenhang moet zijn tussen de kerntaken (a, b en c) van de organisatie en het realiseren van ambities. De ambities moeten concreet zijn en voorzien zijn van realistische en haalbare doelen en prioriteiten. Verder moet er worden bekeken welke voorzieningen er op dit moment zijn en welke ambities in dat kader waar gemaakt kunnen worden. De Raad benadrukt daarom nogmaals dat er synchronisatie plaats moet vinden tussen het budget, de strafrechtelijk aanpak en de gewenste resultaten.

7.2 Conclusie

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

De LSM is voor de signalering en aanpak van de integriteitsproblematiek op Sint Maarten een van de, zo niet de meest relevante opsporingsdienst. Ondanks de plannen over de opbouw van de dienst is er tien jaar na de oprichting van een eigen Landsrecherche voor Sint Maarten nog steeds sprake van diverse serieuze knelpunten. De voornaamste doelstelling, een volwaardige dienst, is niet behaald. Op alle vlakken is het functioneren van de LSM problematisch te noemen. Het ontbreekt aan beleid, beheer en sturing. De middelen van de LSM zijn niet adequaat om de doelstellingen te behalen, het structureel tekort aan budget speelt hier een grote rol bij. Daarnaast is de onafhankelijkheid van de dienst niet voldoende gewaarborgd. De aanbevelingen die de Raad en andere instanties in de diverse rapporten deed omtrent de voornoemde knelpunten zijn niet of nauwelijks opgevolgd. Het voorgaande is zeer zorgelijk te noemen gezien de taken en belangrijke rol van de LSM. Ondanks dit alles blijft het personeel zich inzetten voor de dienst, maar het verdient ook een (veilige) werkplek om zijn taken naar behoren uit te voeren.

De Raad benadrukt nogmaals dat de betrokkenheid van de daarvoor verantwoordelijken, zijnde de minister, P-G en een hoofd allen cruciaal voor de (door)ontwikkeling van de dienst. Een goede afstemming is onmisbaar. Er is op dit moment onvoldoende aandacht en afstemming tussen beheer en gezag. Echter is de Raad anno 2020 nog steeds van mening dat de scheiding tussen gezag en beheer afdoende is ondanks de zorgen die door meerdere partijen worden geuit. Dit omdat de Raad van mening is dat met het nodige beleid hierin zou kunnen worden voorzien. De steun en verantwoordelijkheid van de minister is essentieel. Er zijn diverse overlegstructuren op strategisch niveau. Deze overlegstructuren kunnen een bijdrage leveren, onder andere het driehoeksoverleg, het beheersoverleg en het JVO. Meer aandacht, meer afstemming en meer financiële middelen voor de dienst zal zeker effect hebben op de doorontwikkeling van de LSM. De Raad vraagt hier nadrukkelijk aandacht voor.

Hoewel het hebben van een jaarplan en jaarverslag geen garantie bieden voor wat betreft het realiseren van de doelstellingen biedt het wel het nodige houvast om te bepalen welke richting de LSM op wil en om deze te kunnen toetsen. Het jaarplan en bijbehorende begroting moeten formeel door de minister worden goedgekeurd. Het jaarverslag daarentegen moet alleen aan de minister en de P-G worden overhandigd. Ook al is het niet wettelijk vastgelegd pleit de Raad ervoor dat partijen op dit vlak inhoudelijk betrokken worden bij het vaststellen van het jaarplan van de LSM om op die manier de verwachtingen te managen en meer draagvlak te creëren.

De aanwijzing is voornamelijk bedoeld om de capaciteitsproblemen, die sinds 2010 bestaan, bij de LSM te ondervangen. Anno 2020 is er nog steeds sprake van een capaciteitsprobleem bij de LSM. Door het tekort aan capaciteit kan er niet op alle onderzoeken worden ingezet en is de waan van de dag leidend. Met het gevolg dat onderzoeken voor een langere periode blijven liggen of zelfs niet kunnen worden opgepakt. Dit is uiteraard volgens de Raad zeer onwenselijk.

De rechtspositie van de ambtenaren van de LSM is beschreven in wet- en regelgeving maar er heerst nog altijd onduidelijkheid hierover. De bijbehorende functiebeschrijvingen en waarderingen zijn nog niet geformaliseerd. Er lijkt nu eindelijk schot in het proces te komen. Met de huidige stand van zaken is het onduidelijk of het de LSM zal lukken om in de toekomst te groeien naar de in de plannen en wetgeving beoogde bezetting met voldoende gekwalificeerd personeel, dit ook gelet op de landsbegroting van Sint Maarten en de moeilijkheden die men in het verleden heeft ondervonden bij het werven van personeel. De Raad pleit er daarom ook voor te onderzoeken of de in de plannen en wetgeving beoogde organisatie en bezetting kan worden vertaald naar een haalbare formatie op basis van een realistisch budget.

De Raad constateert dat de LSM op dit moment niet in staat is om (zelfstandig) haar wettelijke taken (optimaal) uit te voeren. De basisvoorwaarden daarvoor ontbreken. De LSM is sterk afhankelijk van de ondersteuning door het RST/TBO op het gebied van mensen en middelen. Vervolgens brengt de beperking in soort en aantal onderzoeken die de dienst in staat is om te onderzoeken de nodige risico's met zich mee. Deze dienen in kaart gebracht te worden om vast te stellen wat de risico's zijn voor het land als er niet verder in de dienst wordt geïnvesteerd. Een integriteitsbeeldanalyse zou als input kunnen dienen hiervoor. Voorts gaat de Raad ervan uit dat integriteit binnen het openbaar bestuur de nodige doorlopende aandacht heeft van de minister en betrokkenen en dat er op korte termijn stappen worden genomen om de LSM te voorzien van de nodige investeringen.

De Raad zal de gedane aanbevelingen die nog niet zijn opgevolgd en nog van toepassing zijn herhalen en/of bijstellen en zal nieuwe aanbevelingen doen voor de doorontwikkeling van de dienst.

7.3 Aanbevelingen

De Raad beveelt het volgende aan de minister van Justitie:

1. Onderzoek in hoeverre het Landsbesluit Landsrecherche (nader) geüpdatet dient te worden.
2. Draag zorg voor een rechtspositieregeling voor de Landsrecherche.
3. Zorg dat de eerdere door de Raad gedane aanbeveling 'een algemeen politiek-bestuurlijk beleid ten aanzien van de Landsrecherche waarbij een behoorlijke taakuitvoering en een adequate infrastructuur voor een doeltreffend ondersteunend beheer in acht worden genomen' wordt opgevolgd.
4. Zorg overeenkomstig de eerdere door de Raad gedane aanbeveling voor een bedrijfsprocessensysteem voor de Landsrecherche;
5. Zorg overeenkomstig de eerder door de Raad gedane aanbeveling ervoor dat de Landsrecherche beschikt over uitleesapparatuur voor digitale gegevensdragers;
6. Formaliseer het functieboek van de LSM en stel de bijbehorende organisatiestructuur vast;
7. Zorg dat de Landsrecherche overeenkomstig het vastgestelde formatieplan op sterkte komt.
8. Zorg dat de jaarlijkse reservering op de begroting in overeenstemming is met de behoefte van de dienst op basis van het jaarplan;
9. Bevorder de samenwerking tussen de LSM en zusterdiensten mede door gebruik te (blijven) maken van de hiervoor beschikbare platforms, zoals het JVO.

Ten aanzien van het Parket P-G/OM:

1. Voer een evaluatie uit van het verbeterplan Landsrecherche;
2. Zorg overeenkomstig de eerder gedane aanbeveling dat de landsrecherche (op termijn) in alle gevallen waarin de dienst volgens de wet bevoegd is wordt ingeschakeld;
3. Zorg voor een sterke(re) positionering van de Landsrecherche tijdens de daarvoor bestemde platforms, bijvoorbeeld het JVO;
4. Zorg voor continuïteit in de CCLR ten behoeve van de prioritering en sturing op zaken van de Landsrecherche;
5. Zorg op korte termijn voor voorlichting onder de stakeholders met betrekking tot de inhoud en toepassing van de Aanwijzing Landsrecherche.

Ten aanzien van de LSM:

1. Zet het overeenkomstig de wet het jaarlijks opstellen van een jaarplan voort en heb in de voorbereiding daarvan oog voor de betrokkenheid en input van het ministerie ten aanzien van beleid en budget en oog voor de betrokkenheid en input van het OM/P-G ten aanzien van de strafrechtelijke aanpak. Het voorgaande ter bevordering van het behalen van de doelstellingen;
2. Stel de benodigde werk- en procesbeschrijvingen op ten aanzien van alle afdelingen;
3. Stel op termijn een integriteitsbeeldanalyse op.

Colofon

Raad voor de rechtshandhaving

Juancho Yrausquin Blvd 26, Unit 3A | Philipsburg | Sint Maarten

info@rrh-sxm.org

www.raadrechtshandhaving.com

Maart 2021