



Onderzoek aanpak van de bestrijding van atrako's op
Bonaire

Datum

2 mei 2016

Afkortingenlijst

BES	Bonaire, Sint Eustatius en Saba
BOB	Bijzondere opsporingsbevoegdheid
BPZ	Basispolitiezorg
CIE	Criminele Inlichtingen Eenheid
Fte	Fulltime equivalent
IGO	Incident Gerichte Opsporing
IGP	Informatie Gestuurde Politie
IIOO	Intake, Informatie en Operationele Ondersteuning
KMar	Koninklijke Marechaussee
KMT	Korps Managementteam
KPA	Korps Politie Aruba
KPCN	Korps Politie Caribisch Nederland
KPSM	Korps Politie Sint Maarten
NP	Nationale Politie
OM	Openbaar Ministerie
OvJ	Officier van Justitie
PGO	Probleem Gerichte Opsporing
RST	Recherche Samenwerkingsteam

Voorwoord

Atrako's, in Eurpees Nederland aangeduid met de term roofovervallen, hebben vaak een grote impact op de slachtoffers. Daarnaast tasten zij het veiligheidsgevoel van de samenleving aan. Het is dan ook van groot belang dat deze vorm van criminaliteit wordt aangepakt.

De Raad voor de rechtshandhaving heeft onderzocht op welke wijze de politie, in samenspraak met het Openbaar Ministerie BES, op Bonaire roofovervallen bestrijdt. In dit rapport staan de resultaten van dat onderzoek. Een van de uitkomsten is dat het Korps Politie Caribisch Nederland (KPCN) in verband met capaciteitsproblemen de projectmatige aanpak van atrako's in 2014-2015 geruime tijd heeft moeten loslaten. Desondanks is het aantal atrako's in de jaren 2013-2015 aanzienlijk teruggelopen. Het KPCN is er, met ondersteuning van een aantal partners, in die periode in geslaagd een aantal atrako's op te lossen; de plegers zijn veroordeeld tot gevangenisstraffen. In zoverre kan dan ook worden gesproken van een succesvolle aanpak van de bestrijding van atrako's op Bonaire.

Het is aan het korps om, samen met het OM, te blijven zoeken naar de juiste balans in de opsporing en zich daar waar nodig te verzekeren van hulp. Het gegeven dat de aanpak van geweldscriminaliteit door zowel het OM als het KPCN als speerpunt is benoemd, geeft de Raad het vertrouwen dat de bestrijding van atrako's de vereiste aandacht blijft krijgen.

De Raad spreekt zijn dank uit aan allen die een bijdrage hebben geleverd aan dit onderzoek.

DE RAAD VOOR DE RECHTSHANDHAVING

Mr. F.R. Richards, voorzitter
Mr. G.H.E. Camelia
Mr. Th.P.L. Bot

Samenvatting

Aanleiding

In het Caribisch gebied gebruikt men voor roofovervallen – diefstallen waarbij geweld tegen personen wordt gebruikt of waarbij wordt bedreigd met geweld – de term *atrako's*. Deze vorm van criminaliteit komt relatief veel voor in Curaçao, in Sint Maarten en in Caribisch Nederland. Daarom, én omdat *atrako's* een grote impact hebben op de slachtoffers en het veiligheidsgevoel van de samenleving aantasten, heeft de Raad voor de rechtshandhaving besloten in 2015 onderzoek te doen naar de wijze waarop de politiekorpsen van Curaçao, van Sint Maarten en van Caribisch Nederland (Bonaire, Sint Eustatius en Saba; BES) in samenspraak met het desbetreffende Openbaar Ministerie (OM) de bestrijding van *atrako's* aanpakken. Uit vooronderzoek van de Raad is gebleken dat op Sint Eustatius en op Saba nauwelijks *atrako's* worden gepleegd. Daarom heeft de Raad zijn onderzoek voor wat betreft Caribisch Nederland uitsluitend gericht op Bonaire. Dit rapport beschrijft de situatie op Bonaire. De Raad heeft afzonderlijke rapporten uitgebracht over de bestrijding van *atrako's* in Curaçao en in Sint Maarten.

Aanpak onderzoek

De Raad heeft voor dit onderzoek gebruik gemaakt van informatie die via openbare bronnen beschikbaar is en daarnaast documenten opgevraagd bij het Korps Politie Caribisch Nederland (KPCN) en bij het OM BES. Vervolgens heeft de Raad in mei 2015 gesprekken gevoerd met medewerkers van het OM BES en van het KPCN die zijn betrokken bij de aanpak van de bestrijding van *atrako's*. Vanwege het tijdsverloop tussen die gesprekken en het opstellen van het rapport, heeft de Raad begin 2016 aanvullende informatie ingewonnen over actuele ontwikkelingen.

Onderzoeksbevindingen

Het KPCN heeft de aanpak van geweldscriminaliteit, waaronder *atrako's*, in zijn jaarplannen benoemd als een van de prioritaire speerpunten binnen de opsporing. Ook het OM BES noemt de aanpak van geweldscriminaliteit een belangrijk thema. Tot 2013 werkte het KPCN bij de bestrijding van *atrako's* uitsluitend incidentgericht en repressief; zodra er een *atrako* had plaatsgevonden, startte het korps een regulier opsporingsonderzoek.

In verband met een toename van het aantal *atrako's* vanaf 2013 heeft het KPCN besloten tot een projectmatige aanpak. Daarvoor is tijdelijk extra capaciteit vrijgemaakt bij de afdeling Opsporing.

In januari 2014 werd op Bonaire een dubbele moord gepleegd die gedurende lange tijd een zware wissel trok op de recherchecapaciteit op Bonaire. De intensiteit van de aanpak van *atrako's* nam daardoor af. Het aantal *atrako's* nam in die tijd toe. In de loop van 2014 is gekozen voor een subjectgerichte aanpak waarbij personen van wie de politie het vermoeden had dat zij mogelijk waren betrokken bij *atrako's*, actief werden aangesproken en werden gecontroleerd zónder hen als verdachte aan te merken. Bij deze aanpak hebben de Koninklijke marechaussee, de Nationale Politie, het Recherche Samenwerkingsteam en het Korps Politie Aruba ondersteuning geboden aan het KPCN. Bij de projectmatige aanpak heeft het KPCN, waar nodig in samenspraak met het OM BES, ook bijzondere instrumenten ingezet, zoals de bevoegdheid tot preventief fouilleren en extra surveillance. Het feit dat niet alle functionarissen die zich met deze aanpak bezighielden het Papiamentu beheersen, vormde daarbij wel een knelpunt. Ook bleek dat de veelal jonge politieagenten er moeite mee hadden om mogelijke daders zonder een concrete verdenking aan te spreken.

Voor het analyseren van alle informatie bleek het KPCN sterk afhankelijk van capaciteit vanuit de NP aangezien het korps zelf niet beschikt over ervaren operationeel analisten.

In de jaren 2013 tot en met 2015 is het aantal atrako's op Bonaire gedaald. In 2013 ging het om 51 gevallen, in 2014 om 39 gevallen en in 2015 om 26 gevallen.

De inspanningen van de politie hebben ertoe geleid dat een aantal verdachten van atrako's is veroordeeld tot gevangenisstraffen.

Analyse en conclusies

De Raad heeft er begrip voor dat het korps prioriteit heeft gegeven aan het opsporingsonderzoek naar die dubbele moord. Maar die keuze heeft onvermijdelijk wel gevolgen gehad voor de bestrijding van atrako's.

Wat betreft de informatiepositie van het KPCN stelt de Raad onder andere vast dat het korps kennelijk over onvoldoende analyse-capaciteit beschikt en daarom nog (teveel) afhankelijk is van bijstand van anderen.

De Raad constateert ook in dit onderzoek een toename van de werkdruk in de strafrechtketen. Volgens de Raad lopen organisaties in die keten tegen de grenzen van hun mogelijkheden aan. Zolang dit capaciteitsvraagstuk niet is opgelost, zijn het OM BES en het KPCN gedwongen vérgaande keuzes te maken om de beperkte capaciteit zo efficiënt mogelijk in te zetten. En zolang dit soort keuzes in de opsporing moet worden gemaakt, blijft het risico bestaan dat het korps in de bestrijding van atrako's, en ook van andere vormen van criminaliteit, achter de feiten gaat aanlopen. Van het eerder vastgestelde speerpuntenbeleid komt in de praktijk dan weinig terecht.

Ondanks de gesignaleerde knelpunten zijn het KPCN en het OM BES er, met ondersteuning van verschillende partners, in geslaagd een aantal atrako's op te lossen en de daders veroordeeld te krijgen tot gevangenisstraffen. Gezien ook de forse daling van het aantal atrako's in de periode van 2013 tot en met 2015 kan de aanpak van de bestrijding van atrako's in zoverre zeker succesvol worden genoemd. Vanwege de impact van geweldsdelicten op de slachtoffers en op de samenleving als geheel, vindt de Raad het belangrijk dat de aanpak daarvan als speerpunt blijft gelden.

De bedoelde knelpunten zijn al langere tijd bekend en de Raad heeft daarover in eerdere rapporten al aanbevelingen gedaan. Daarom doet de Raad in dit rapport geen aanbevelingen.

1 Inleiding

1.1 Aanleiding

De Raad voor de rechtshandhaving (hierna: de Raad) is op grond van de Rijkswet Raad voor de rechtshandhaving belast met de algemene inspectie van de organisaties van de justitiële keten op Bonaire, Sint Eustatius en Saba (hierna: BES-eilanden), in Curaçao en in Sint Maarten. De Raad kijkt daarbij naar de effectiviteit, de kwaliteit van de taakuitoefening en het beheer. Daarnaast is de Raad belast met de algemene inspectie van de kwaliteit en effectiviteit van de justitiële samenwerking tussen de BES-eilanden, Curaçao en Sint Maarten. De Raad heeft in zijn Jaarplan 2015 vastgelegd welke onderzoeken hij in dat jaar zou uitvoeren. Een van die onderzoeken betreft de aanpak van de bestrijding van zogenoemde 'atrako's. De term 'atrako' wordt in het Caribisch gebied gebruikt voor roofovervallen. Op Bonaire vinden regelmatig atrako's plaats.¹ Zij hebben een grote impact op de slachtoffers en op het veiligheidsgevoel van de samenleving. Tevens schaden zij het imago van Bonaire en daarmee het toerisme. Deze problematiek speelt ook in Curaçao en in Sint Maarten. Om die reden heeft de Raad dit onderzoek in 2015 uitgevoerd op zowel Bonaire als in Curaçao en in Sint Maarten. Dit rapport betreft uitsluitend Bonaire; over de aanpak van de bestrijding van atrako's in Curaçao en in Sint Maarten heeft de Raad afzonderlijke rapporten opgesteld.

De Raad hanteert voor dit onderzoek de volgende definitie:

Atrako: diefstal met geweld of onder bedreiging van geweld tegen een persoon of tegen personen, danwel een poging daartoe

1.2 Doelstelling

De Raad beoogt met dit onderzoek inzichtelijk te maken hoe het Korps Politie Caribisch Nederland (KPCN) en het Openbaar Ministerie BES de bestrijding van atrako's op Bonaire aanpakken, en welke knelpunten zich daarbij eventueel voordoen.

1.3 Probleemstelling en onderzoeksvragen

Dit onderzoek gaat over de wijze waarop de aanpak van de bestrijding van atrako's op Bonaire plaatsvindt. De bestrijding van criminaliteit, waaronder atrako's, vergt nauwe afstemming tussen het Openbaar Ministerie BES en het KPCN. Er komen meer strafbare feiten ter kennis van het KPCN dan dat er met de bestaande capaciteit bij de politie kunnen worden onderzocht. Dat betekent dat er keuzes moeten worden gemaakt. Dat gebeurt onder verantwoordelijkheid van het OM BES. De centrale vraag van dit onderzoek luidt daarom als volgt:

Op welke wijze is de aanpak van de bestrijding van atrako's door het Korps Politie Caribisch Nederland en het Openbaar Ministerie BES vormgegeven, en hoe werkt deze aanpak in de praktijk?

De centrale vraagstelling valt uiteen in de volgende onderzoeksvragen:

¹ In paragraaf 1.5 (afbakening) geeft de Raad aan waarom dit onderzoek voor wat betreft de BES-eilanden is beperkt tot Bonaire.

- 1 Hoe is de aanpak van de bestrijding van de atrako's door KPCN en OM BES ingericht?
- 2 Hoe wordt in de praktijk uitvoering gegeven aan de bestrijding van atrako's?
- 3 Welke resultaten heeft deze aanpak opgeleverd?

1.4 Aanpak onderzoek

Voor dit onderzoek heeft de Raad eerst deskresearch verricht. Daarvoor heeft hij gebruik gemaakt van informatie die via openbare bronnen is te verkrijgen en van documenten die het KPCN en het OM BES op verzoek van de Raad hebben verstrekt. De Raad heeft daarbij ook informatie betrokken die hij in het kader van eerdere eigen onderzoeken heeft verzameld.

Daarnaast heeft de Raad interviews afgenomen van medewerkers van het OM BES en van het KPCN die zijn betrokken bij de aanpak van de bestrijding van atrako's. De Raad heeft van elk interview een verslag opgesteld en dat ter fiattering voorgelegd aan de betrokken functionaris.

De uitvoering van het onderzoek vond plaats in 2015. Begin 2016 is nog enige actuele informatie ingewonnen bij het KPCN.

Alvorens dit rapport vast te stellen heeft de Raad, overeenkomstig het gestelde in artikel 30 van de Rijkswet Raad voor de rechtshandhaving, het concept-rapport voorgelegd aan het KPCN, aan het OM BES en aan de minister van Veiligheid en Justitie (Directoraat-Generaal Politie). De ontvangen reacties zijn verwerkt in dit rapport.

1.5 Afbakening

Voordat de Raad is begonnen met de uitvoering van dit onderzoek, heeft hij een oriëntatie verricht op dit onderwerp. Uit die oriëntatie is naar voren gekomen dat op Bonaire in 2012 in totaal 30 atrako's zijn gepleegd en in 2013 in totaal 51.² Uit het Veiligheidsbeeld BES is gebleken dat in die twee jaar op de Bovenwindse eilanden slechts één atrako is gepleegd (Saba, 2013).³ Omdat atrako's op Sint Eustatius en op Saba niet een substantieel onderdeel vormen van de (veiligheids)problematiek, heeft de Raad dit onderzoek voor wat betreft de BES-eilanden beperkt tot Bonaire.

1.6 Leeswijzer

In hoofdstuk 2 beschrijft de Raad op welke wijze de aanpak van de bestrijding van atrako's op Bonaire is georganiseerd, op welke wijze die aanpak in de praktijk plaatsvindt, alsmede de behaalde resultaten.

Hoofdstuk 3 bevat de analyse van de onderzoeksbevindingen en de conclusies van de Raad.

De bijlage bevat een overzicht van de functionarissen met wie de Raad in het kader van dit onderzoek heeft gesproken.

² Jaarverslag 2013 KPCN.

³ Veiligheidsbeeld BES-eilanden 2013; Criminaliteit, regelovertreding en overlast op Bonaire, Sint Eustatius en Saba, juli 2013

2 Bevindingen

2.1 Organisatie aanpak bestrijding atrako's

2.1.1 *Beleid*

De aanpak van geweldscriminaliteit behoort al meerdere jaren tot de prioriteiten van het KPCN. In het Jaarplan 2014 van het KPCN⁴ staat dat, in afstemming met het OM, binnen de opsporing prioriteit wordt gegeven aan de aanpak van de volgende vijf speerpunten:

- geweldscriminaliteit (waaronder straatroven);
- zedenzaken;
- jeugdcriminaliteit;
- woning- en bedrijfsinbraken;
- lokale handel in verdovende middelen.

Atrako's behoren tot de categorie geweldscriminaliteit en de aanpak daarvan vormt op basis van dit jaarplan dus een van de speerpunten van het KPCN.

2.1.2 *Hoofdpijnen aanpak: regulier en projectmatig*

Bij de aanpak van atrako's werkte het KPCN voorheen uitsluitend incidentgericht; zodra er een atrako had plaatsgevonden, startte het KPCN een opsporingsonderzoek.

In de loop van 2013 nam het aantal atrako's op Bonaire fors toe. Het KPCN stelde daarop een zogenaamde 'top-tien-lijst' van mogelijke daders op. De reguliere inzet van de opsporing leidde echter niet tot voldoende juridisch bewijs om deze mogelijke daders aan te houden. In de periode daarna (april 2014 tot en met april 2015) waren er opnieuw enkele piekmomenten waarin een groot aantal atrako's werd gepleegd. Volgens het KPCN werden deze atrako's georganiseerd voorbereid. Bij de uitvoering ervan werd grof geweld toegepast. Dat was aanleiding voor het OM BES en het KPCN om de bestrijding van atrako's projectmatig aan te pakken.

Bij de reguliere (incidentgerichte) aanpak is vanuit de afdeling tactische opsporing een team beschikbaar van gemiddeld vier medewerkers: een coördinator, een dossiervormer en twee rechercheurs. Het team maakt indien noodzakelijk en mogelijk gebruik van de analist van de afdeling Intake, Informatie en Operationele Ondersteuning (IIOO). Het KPCN werkt niet met een vast 'atrako-team'. De inzet van de leden van het team verloopt flexibel, waarbij afhankelijk van het aantal gepleegde atrako's in een bepaalde periode wordt gewerkt met de systematiek van opschalen c.q. afschalen. De capaciteit die vrijkomt bij afschalen wordt dan weer ingezet voor de bestrijding van andere vormen van criminaliteit.

In perioden met een forse toename van het aantal atrako's gaat het KPCN over tot een projectmatige aanpak. In het kader van die aanpak worden drie processen doorlopen:

⁴ Jaarplan KPCN 2014, hoofdstuk 3, Doelstellingen per proces. Overigens behoorde de aanpak van geweldscriminaliteit ook in eerdere jaren al tot de prioriteiten van het KPCN, zie bijvoorbeeld het Jaarplan 2012 van het KPCN. Ook het OM BES benoemt de aanpak van geweldscriminaliteit als belangrijk thema.

- het verzamelen van informatie over de mogelijke daders (groepen);
- het delen van waarnemingen van de basispolitiezorg (BPZ) met de opsporing;
- het leggen van dwarsverbanden met informatie van de BPZ en de opsporing (te weten de afdelingen Incident Gerichte Opsporing (IGO) en Probleem Gerichte Opsporing (PGO)).⁵

Voor deze projectmatige aanpak wordt (tijdelijk) meer capaciteit vrijgemaakt bij de opsporing. Naast de reguliere researchcapaciteit is ook specifieke deskundigheid nodig. Indien bijzondere opsporingsmiddelen moeten worden ingezet, is het KPCN afhankelijk van de beschikbaarheid van deskundigen van het Recherche Samenwerkingsteam (RST) en van bijstand vanuit Nederland. De Koninklijke Marechaussee (KMar) biedt ondersteuning in de vorm van operationele analysecapaciteit.

Het projectteam bestond in deze periode uit zes fte's.

2.1.3 *Sturing*

De opsporing van daders van overvallen ligt in handen van de politie en van het OM. Het OM stuurt op de aanpak van alle strafbare feiten, waaronder ook atrako's. In de Stuurgroep BES, die bestaat uit vertegenwoordigers van het OM BES, KPCN, RST en KMar, wordt bij een forse toename van het aantal atrako's gekozen voor een projectmatige aanpak. Indien het aantal atrako's relatief laag is, vindt regulier (incidentgericht) onderzoek plaats. Indicatoren die bepalend zijn voor het besluit om atrako's (tijdelijk) projectmatig aan te pakken zijn:

- frequentie;
- gebied;
- doelgroep;
- geweldsniveau.

Instrumenten die bij de projectmatige aanpak aanvullend kunnen worden ingezet, zijn preventief fouilleren en het uitvoeren van surveillances. Daarnaast worden bij deze aanpak soms bijzondere technische opsporingsmethoden gehanteerd.

2.1.4 *Informatiepositie*

Een belangrijk fundament van de bestrijding van alle vormen van criminaliteit is een goede informatiepositie. Informatie over atrako's komt in beginsel van de afdeling Intake, Informatie en Operationele Ondersteuning (IIOO) en wordt door de informatieanalist van de afdeling IIOO aangeleverd aan de afdeling Opsporing. Bij de projectmatige aanpak werd de beschikbare informatie door de afdeling IIOO bij alle afdelingen van het KPCN bijeengezocht en vervolgens bewerkt en veredeld.

De medewerkers van de Criminele Inlichtingen Eenheid (CIE) vergaren veelal informatie ten behoeve van de bestrijding van zware criminaliteit en zijn op de drie BES-eilanden actief. De ingewonnen informatie (ook die over potentiële atrakoplegers) wordt in systemen opgeslagen, bruikbare informatie wordt ontsloten en aangeleverd aan de tactische opsporing. Deze laatste heeft een sturende rol en verwerkt en completeert de aangeleverde informatie met extra informatie van de Infodesk. De Infodesk verzamelt op aangeven van de tactische opsporing meer detailinformatie uit allerlei bronnen, zoals foto's van daders, relaties en hun omgeving. De Infodesk levert de verkregen informatie dagelijks tijdens de briefing aan de tactische opsporing aan.

⁵ In de loop van 2015 zijn deze twee afdelingen samengevoegd.

2.1.5 *Samenwerking*

Het korps heeft naast (extra) researchcapaciteit ook behoefte aan specialistische kennis. Het RST en de Nationale Politie (NP) bieden het KPCN desgevraagd ondersteuning bij de aanpak van atrako's. Daarnaast heeft het Korps Politie Aruba (KPA) in 2013 en 2014 gedurende een aantal maanden capaciteit beschikbaar gesteld om samen met de collega's van het KPCN preventief te fouilleren en extra te surveilleren.

2.2 **Werking in de praktijk**

2.2.1 *Beleid*

Volgens respondenten zijn de vijf speerpunten in de jaarplannen dermate ruim omschreven dat er op basis van deze speerpunten moeilijk keuzes kunnen worden gemaakt. Een tekort aan capaciteit en aan middelen speelt hierbij een belangrijke rol. Wanneer er in bepaalde gevallen wel een keuze wordt gemaakt, ontbreekt de capaciteit om de eventuele consequenties daarvan op te vangen.

2.2.2 *Aanpak*

Respondenten geven aan dat het atrako-team werd ingericht toen er sprake was van een forse toename van overvallen met geweld. De researchcapaciteit werd in die periode (eind 2013) verhoogd en voor de projectmatige aanpak van atrako's bestond er een vast team. Dit team ging voortvarend aan de slag met het verzamelen van informatie uit de diverse bronnen.

In januari 2014 vond op Bonaire een dubbele moord plaats, ook wel de zaak 'Country Garden' genoemd. Deze dubbele moord heeft gedurende lange tijd⁶ een zware wissel getrokken op de researchcapaciteit op Bonaire. Als direct gevolg daarvan nam de intensiteit van de aanpak van atrako's drastisch af. Het team is in deze periode afgeschaald naar een bezetting van twee rechercheurs, die ook met andere opsporingszaken waren belast. Dat leidde ertoe dat de aandacht voor een destijds bekende groep van verdachten noodgedwongen afnam. Dit had volgens respondenten directe gevolgen voor de effectiviteit van de aanpak. Respondenten geven in dit verband aan dat het handhaven van een redelijk omvangrijk team altijd ingewikkeld is, omdat onder druk van andere ernstige strafbare feiten altijd capaciteit wordt ingeleverd.

Volgens sommige respondenten is het KPCN niet in staat een heldere operationele visie te formuleren en deze te vertalen naar het dagelijkse werk van de politie en de inzet van capaciteit. Discussies daarover zouden naar de mening van deze respondenten in het Korps Managementteam (KMT) moeten worden gevoerd. Een andere respondent merkt op dat het KPCN juist wel heldere keuzes maakt maar dat dit vanwege de beperkte capaciteit incident-gestuurd gebeurt.

Medio 2014 is op Bonaire gekozen voor een subjectgerichte aanpak van atrako's. Informatie uit politiesystemen heeft geleid tot een lijst van mogelijke daders en handlangers. Deze lijst is vervolgens door de BPZ gebruikt om - zonder strafvorderlijke verdenking - bepaalde subjecten meer aandacht te geven, bijvoorbeeld door deze personen actief aan te spreken en te controleren. In briefings werd deze nieuwe vorm van aanspreken en aandacht geven toegelicht aan

⁶ In mei 2015 zijn de hoofdverdachten berecht.

de medewerkers. Daarbij was ook het OM aanwezig. Doel van de aanpak was om de preventieve werking te vergroten. Op deze manier werd ook getracht de heterdaadkracht te vergroten. Om de politie de mogelijkheid te geven om in voorkomende situaties en in risicovolle situaties ook door te pakken, is de bevoegdheid tot preventief fouilleren ingezet.

Op basis van informatie van het KPCN heeft het OM BES tweemaal een bevel uitgevaardigd om preventief fouilleren in een straal van 250 meter rond een aantal objecten mogelijk te maken. Het bevel is voor een aantal gebieden op Bonaire gegeven. Volgens respondenten is gebleken dat de gerichte en structurele inzet en onderbouwing van de preventieve fouilleerbevoegdheid gewenning vergde bij de BPZ. Een van de knelpunten was dat de lokale en vaak nog onervaren politieagenten moeite hadden om mogelijke daders zonder een concrete verdenking aan te spreken. De tijdelijke bijstand van het KPA aan de BPZ heeft volgens respondenten positief uitgekapt omdat er daardoor meer 'blauw op straat' zichtbaar was maar ook doordat de lokale politie zich gesterkt voelde in het gesprek met de mogelijke daders in het Papiamentu. In gevallen waarin de lokale medewerkers van het KPCN werden ondersteund door een collega van de KMar leidde de taalbarrière soms tot complicaties. Daardoor is het effect van de aanpak niet optimaal geweest. Het korps bleek er volgens het OM BES moeite mee te hebben om deze bevoegdheid van preventief fouilleren adequaat, gestructureerd en doorlopend toe te passen. Naar de mening van het OM had dit te maken met een gebrek aan interne sturing bij het KPCN.

2.2.3 *Sturing*

Van belang bij de aanpak van atrako's is de nadrukkelijke betrokkenheid van het OM. Daarbij gaat het om de wijze waarop het OM sturing geeft aan de opsporing door de politie met betrekking tot de selectie van zaken, de voortgangsbewaking van de geselecteerde zaken en de kwaliteit van de opsporing. De Raad constateerde op basis van eerder onderzoek dat het sturingsproces van het OM op de BES-eilanden de afgelopen jaren de nodige ontwikkelingen heeft doorgemaakt. Van een situatie waarin het OM heel dicht op het operationele opsporingsproces zat, is er nu een situatie bereikt waarbij het OM meer vanuit de stuurgroep BES zaken aanstuurt. Verschillende respondenten zijn van mening dat de wijze van sturen en uitvoeren nog voor verdere verbetering vatbaar is.

2.2.4 *Informatiepositie en informatieverwerking*

Respondenten van het OM BES en van het KPCN noemen het feit dat het KPCN bij de herstart van de projectmatige aanpak van atrako's in de loop van 2014⁷ niet beschikte over een operationeel analist een groot gemis. Het korps heeft – noodgedwongen – gebruik gemaakt van analyse-capaciteit vanuit Nederland en van het RST om alle beschikbare informatie samen te brengen, te ordenen en te analyseren.

Er blijft volgens de respondenten echter behoefte aan ervaren operationeel analisten die in staat zijn informatie te veredelen, te analyseren en trends op het juiste moment waar te nemen. Vooralsnog blijft het KPCN in voorkomend geval een beroep doen op analysecapaciteit van de Nationale Politie.

Het KPCN maakt voor zijn informatiepositie ook gebruik van externe informatiebronnen, zoals de gemeentelijke basisadministratie en het

⁷ In verband met de moordzaak Country Garden was deze projectmatige aanpak stilgelegd.
Pagina 14 van 19

kentekenregister. Volgens respondenten van het KPCN doen zich bij de raadpleging van die bronnen problemen voor, zowel wat betreft de beschikbaarheid van gegevens als wat betreft de kwaliteit daarvan.

De (repressieve) aanpak had tot doel de daders van de atrako's door middel van projectmatig Rechercheren op te sporen en te vervolgen. Hiervoor heeft het KPCN ondersteuning gekregen van de Nationale Politie in Nederland en van het KPA. Een aantal daders is daadwerkelijk opgespoord, vervolgd en veroordeeld. Een knelpunt bij deze repressieve aanpak was (en is) volgens respondenten het ontbreken van gerichte en gestructureerde informatieverwerking.

Lerend vermogen

Uit Nederland afkomstige en uitgezonden/gedetacheerde medewerkers blijken volgens respondenten onvoldoende in staat kennis over te brengen c.q. worden niet in de positie gebracht om via het principe van 'learning on the job' kennis en inzicht over te brengen. Volgens hen ontbreekt het aan daadwerkelijke coaching en begeleiding van medewerkers op verschillende niveaus. In april 2015 heeft het korps een nieuw hoofd Opsporing gekregen.⁸

Samenwerking

In 2014 is het atrako-team met ondersteuning vanuit Nederland, de KMar en het RST gestart met het 'door-rechercheren'. Dat heeft uiteindelijk geleid tot de veroordeling van een aantal daders. Het KPCN geeft aan dat deze bijstand heeft bijgedragen aan een scherpere gezamenlijke focus en daardoor heeft geleid tot een intensievere samenwerking bij de aanpak van atrako's. Het KPCN is mede gezien de forse investering die het korps pleegt in het opleiden en trainen van het eigen personeel op de korte termijn nog niet in staat om, zonder deskundige bijstand, de dadergerichte aanpak van atrako's te borgen.

De eerder gesignaleerde forse toename van atrako's bracht maatschappelijke onrust teweeg. Het OM en de politie hebben daarom gekozen voor een subjectgerichte aanpak. Deze ingezette lijn kon vanwege de zaak 'Country Garden' niet consequent worden gevolgd. De subjectgerichte aanpak is in de loop van 2015 echter weer opgepakt hetgeen leidde tot het opstellen van een lijst van tien (potentiële) daders. Deze subjectgerichte aanpak heeft ook een preventief karakter. Zo werd bijvoorbeeld ook de persoonlijke omgeving van de verdachten in de aanpak betrokken. Volgens respondenten zal, gezien de beperkte capaciteit bij zowel het KPCN als het OM, in de nabije toekomst moeten blijken of die aanpak succesvol is.

Respondenten van het OM wijzen op het gegeven dat men te maken heeft met 'golven' van criminaliteit. Na een golf van geweldsmisdrijven doet zich bijvoorbeeld een toename aan woninginbraken voor. Bij de aanpak van dit type misdrijven is het naar de mening van respondenten noodzakelijk om voor de bestrijding van dit soort 'golven' een vast researcheteam op te richten. Het voordeel van zo'n vast team is dat men ingevoerd raakt in de materie en dat men zich kan richten op het inzichtelijk maken van (activiteiten van) mogelijke dadergroepen. Dit vraagt vervolgens wel om gerichte informatie-inwinning en -bewerking ten behoeve van

⁸ De Raad heeft in zijn rapport van 2013 over het opsporingsproces door de recherche een aantal aanbevelingen geformuleerd op het punt van onder andere de sturing binnen de recherche. Begin 2016 heeft de Raad een reviewonderzoek verricht waarin hij is nagegaan in hoeverre de aanbevelingen zijn opgevolgd en de getroffen maatregelen effect hebben gesorteerd. Het rapport van de Raad naar aanleiding van dat reviewonderzoek zal naar verwachting medio 2016 worden gepubliceerd.

een goede dossiervorming. Dat is naar de mening van respondenten een voorwaarde om de pakkans te verhogen.

Cijfermatige resultaten

Het aantal atrako's daalde van 51 in 2013 tot 39 in 2014.⁹ Uit recente informatie is gebleken dat het aantal atrako's op Bonaire in 2015 verder is afgenomen, tot 26. Deze daling, zo geven respondenten aan, komt voort uit de combinatie van de preventieve en repressieve aanpak van atrako's eind 2014. Voorlichting aan potentiële slachtoffers, zoals de eigenaren van supermarkten, heeft volgens respondenten ook een rol gespeeld. Vijf verdachten zijn tot gevangenisstraffen van meerdere jaren veroordeeld. Enkele respondenten stellen dat de overvallen die in april 2015 zijn gepleegd wellicht hadden kunnen worden voorkomen als het korps voldoende capaciteit ter beschikking had gehad.

⁹ Bij dit aantal van 39 (2014) is de kans om slachtoffer te worden van een roofoverval op Bonaire ongeveer vier keer zo groot als in Nederland.

3 Analyse en conclusies

3.1 Aanpak atrako's als speerpunt

Uit de beschreven gang van zaken blijkt dat het KPCN de aanpak van atrako's als speerpunt heeft benoemd maar niet in staat is de intensieve aanpak ervan consequent uit te voeren. De Raad vindt het op zich begrijpelijk dat alle prioriteit wordt gegeven aan een moordzaak als die van Country Garden. Dit betekent echter wel dat het risico bestaat dat van het eerder afgesproken speerpuntenbeleid in de praktijk dan weinig terecht komt.

Zolang het korps vergaande keuzes moet maken in de opsporing blijft het risico bestaan dat het korps in de bestrijding van atrako's en andere vormen van criminaliteit achter de feiten gaat aanlopen.

3.2 Informatiepositie en specialistische functies

Net als bij eerdere onderzoeken van de Raad¹⁰ is gebleken, is ook in dit onderzoek naar voren gekomen dat de informatievoorziening ten behoeve van de opsporing voor verbetering vatbaar is. Daarbij gaat het niet alleen om de informatiepositie van het KPCN zelf, maar ook om de kwaliteit en de beschikbaarheid van externe gegevensbronnen zoals de gemeentelijke basisadministratie en het kentekenregister. Volgens het KPCN doen zich daarbij problemen voor.

Het korps beschikte naar eigen zeggen tijdens het onderzoek in 2015 maar ook begin januari 2016 nog steeds over onvoldoende analyse-capaciteit. Dit betekent dat het KPCN nog (teveel) afhankelijk is van bijstand van anderen. In dit verband is van belang dat in januari 2008 tijdens de zogenoemde BES-week bestuurders van de BES-eilanden en de staatssecretaris van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties hebben afgesproken dat Nederland zou zorgdragen voor de beschikbaarheid van de benodigde inzet, bijzondere diensten en expertise.

3.3 Ontwikkeling korps

De Raad onderkende reeds in eerdere onderzoeken de ontwikkeling die het KPCN doormaakt en de stappen die het korps reeds heeft gezet om zijn organisatie te professionaliseren. In de samenvoeging van de afdelingen IGO en PGO, zoals die in de eerste helft van 2015 is doorgevoerd, ziet de Raad mogelijkheden voor verbetering van de coördinatie en van de interne sturing in de opsporing.

3.4 Capaciteit in de strafrechtketen

De Raad gaat ervan uit dat de structurele knelpunten die hierboven zijn weergegeven, samenhangen met een capaciteitstekort. Reeds in eerdere onderzoeken heeft de Raad een toename van de werkdruk in de strafrechtketen geconstateerd. De organisaties in de strafrechtketen lopen naar de mening van de Raad tegen de grenzen van hun mogelijkheden aan. Als het OM en de politie voor overvalcriminaliteit streven naar een subjectgerichte aanpak, dan ziet de Raad slechts een kans van slagen als aan de hierboven genoemde voorwaarden op het terrein van informatiemanagement wordt voldaan. Het gaat dan met name om verbetering van de beschikbaarheid en van de kwaliteit van informatiebronnen en om verbetering van de bewerking, de veredeling en de analyse van informatie. En

¹⁰ Zie bijvoorbeeld het rapport 'Het opsporingsproces door de recherche op Bonaire, Sint Eustatius en Saba' van april 2013.

zolang het capaciteitsvraagstuk zo nadrukkelijk speelt, zijn het OM en het KPCN gedwongen vérgaande keuzes te maken om de beperkte capaciteit zo efficiënt mogelijk in te zetten.

3.5 Resultaten

Het aantal atrako's op Bonaire is na een piek van 51 in 2013 duidelijk afgenomen. In 2014 vonden er 39 atrako's plaats en in 2015 nog 26. Dat betekent een halvering ten opzichte van 2013.

In deze periode zijn het OM BES en het KPCN er, met ondersteuning vanuit de NP, het RST, de KMar en het KPA, in geslaagd een aantal atrako's op te lossen en de plegers daarvan veroordeeld te krijgen tot lange gevangenisstraffen. In verschillende gevallen werd een verdachte veroordeeld wegens het plegen van meerdere atrako's. In zoverre kan de aanpak van de bestrijding van atrako's op Bonaire zeker succesvol worden genoemd.

3.6 Ter afsluiting

Tijdens dit onderzoek is de Raad niet gebleken van knelpunten die de Raad niet al eerder had benoemd. Die knelpunten liggen vooral in de sfeer van een capaciteitstekort en het ontbreken van enkele specialistische functies. Zolang die knelpunten niet zijn opgelost, blijft het korps afhankelijk van hulp van derden. Die afhankelijkheid maakt het korps kwetsbaar. In dit verband is ook van belang dat de gemeenschappelijke voorziening politie, zoals bedoeld in hoofdstuk 5 van de Rijkswet politie van Curaçao, van Sint Maarten en van Bonaire, Sint Eustatius en Saba, niet operationeel is ingevuld. Het korps zal, in samenspraak met het OM BES, steeds zorgvuldige afwegingen moeten maken ten aanzien van de inzet van de capaciteit. Dat sommige vormen van criminaliteit dan, voor korte of langere tijd, op minder aandacht van de politie kunnen rekenen, is onvermijdelijk. Gezien de impact van geweldsdelicten op de slachtoffers en op de samenleving als geheel, vindt de Raad het van groot belang dat de aanpak daarvan als speerpunt blijft gelden.

De bedoelde knelpunten zijn al langere tijd bekend zijn en hebben tot verschillende aanbevelingen van de Raad geleid. In zijn rapport naar aanleiding van het reviewonderzoek 'Opsporingsproces door de recherche'¹¹ besteedt de Raad aandacht aan die knelpunten. Daarom ziet de Raad er van af in dit rapport aanbevelingen op te nemen.

¹¹ Zie ook voetnoot 8.

Bijlage 1 **Overzicht geïnterviewde functionarissen**

Openbaar Ministerie BES:

- Hoofdofficier van Justitie;
- Officier van Justitie;
- Senior beleidsadviseur.

Korps Politie Caribisch Nederland:

- Korpschef;
- Hoofd Opsporing;
- Hoofd Intake, Informatie en Operationele Ondersteuning;
- Twee rechercheurs.