RAAD VOOR DE RECHTSHANDHAVING

Buitengewone agenten van politie in Caribisch Nederland

Onderzoek naar de bijdrage aan de rechtshandhaving door buitengewone agenten van politie

november 2017

Colofon

Afzendgegevens	Raad voor de rechtshandhaving
Contactpersoon	P.P. Schets

De Raad voor de rechtshandhaving is 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.[1]

[1] Rijkswet Raad voor de rechtshandhaving.

Inhoudsopgave

Afkortingenlijst		**6**
Voorwoord		**7**
Samenvatting		**9**
1	Inleiding	9
2	Aanpak	9
3	Algemeen beeld	9
4	Verschillende aspecten belicht	10
5	Aanbevelingen	13
1	**Inleiding**	**15**
1.1	Aanleiding en doelstelling	15
1.2	Vraagstelling	15
1.3	Reikwijdte en afbakening	16
1.4	Toetsingskader	17
1.5	Aanpak onderzoek	17
1.6	Leeswijzer	17
2	**Achtergrondinformatie**	**18**
3	**Onderzoeksresultaten**	**19**
3.1	BavPol-organisaties	19
3.2	Opleiding	28
3.3	Gebruik bevoegdheden en resultaten	38
3.4	Samenwerking	42
3.5	Toezicht	46
4	**Beschouwing: de bijdrage van BavPol'ers aan de rechtshandhaving**	**51**
5	**Bijlagen**	**53**
5.1	Wettelijk kader	53
5.2	Geïnterviewde personen	59

Afkortingenlijst

AI-CN	Arbeidsinspectie Caribisch Nederland
AMvB	Algemene maatregel van bestuur
APV	Algemene Plaatselijke Verordening
BavPol	Buitengewoon agent van politie
BES	Bonaire, Sint Eustatius en Saba
Boa	Buitengewoon opsporingsambtenaar
CN	Caribisch Nederland
DGPol	Directoraat-Generaal Politie
DGRR	Directoraat-Generaal Rechtspleging en Rechtsbescherming
ExTH	Exameninstelling Toezicht en Handhaving
HOvJ	Hoofdofficier van justitie
IIOO	Intake, Informatie en Operationele Ondersteuning
KMar	Koninklijke Marechaussee
KPCN	Korps Politie Caribisch Nederland
KPNA	Korps Politie Nederlandse Antillen
LVV	Landbouw, Veeteelt en Visserij
MBO	Middelbaar beroepsonderwijs
OLB	Openbaar lichaam Bonaire
OLS	Openbaar lichaam Saba
OLSE	Openbaar lichaam Sint Eustatius
OM	Openbaar ministerie
PV	Proces-verbaal
RCN	Rijksdienst Caribisch Nederland
RST	Recherche Samenwerkingsteam
SCF	Saba Conservation Foundation
SGB	Scholengemeenschap Bonaire
SSV	Servisio Sentral di Vigilansia
Stenapa	Stichting Nationale Parken Sint Eustatius
Stinapa	Stichting Nationale Parken Bonaire
SZW	Sociale Zaken en Werkgelegenheid
S&Z	Samenleving en Zorg
TGO	Team Grootschalig Onderzoek
T&H	Toezicht en Handhaving
VenJ	Veiligheid en Justitie (per november 2017: JenV - Justitie en Veiligheid)
VOG	Verklaring omtrent het gedrag

Voorwoord

Rechtshandhaving is niet een zaak van de politie alleen. Bij de handhaving van lokale verordeningen en bijzondere wetten in Caribisch Nederland kunnen buitengewone agenten van politie, de zogenoemde BavPol'ers, een belangrijke rol spelen. Maar die moeten er dan wel zijn. En het effect van hun bijdrage is afhankelijk van kaders en afspraken. Het moet duidelijk zijn wat van hen wordt verwacht en tussen instanties die BavPol'ers in dienst hebben en het openbaar ministerie moeten heldere afspraken bestaan over de aansluiting tussen handhaving en vervolging.
Vanaf oktober 2016 beschikten de openbare lichamen van Bonaire, Sint Eustatius en Saba niet meer over BavPol'ers. In dit rapport brengt de Raad voor de rechtshandhaving de oorzaken daarvan in beeld. Het goede nieuws is dat zeven medewerkers van het openbaar lichaam Bonaire eind augustus 2017 zijn beëdigd. Het is nu zaak dat zij daadwerkelijk, binnen duidelijke kaders, aan de slag gaan.

De Raad heeft voor dit onderzoek gesproken met tientallen mensen die werken bij de betrokken organisaties. Van het ministerie van Veiligheid en Justitie in Den Haag tot en met de drie natuurbeschermingsorganisaties in Caribisch Nederland. De Raad wil hen graag danken voor de prettige gesprekken en voor hun constructieve bijdrage aan het onderzoek.

DE RAAD VOOR DE RECHTSHANDHAVING

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

Samenvatting

1 Inleiding

Buitengewone agenten van politie (‘BavPol’ers) beschikken over opsporingsbevoegdheid en kunnen een belangrijke bijdrage leveren aan de handhaving van – met name – lokale verordeningen en bijzondere wetten. De Raad voor de rechtshandhaving heeft de bijdrage aan de rechtshandhaving door BavPol’ers in Caribisch Nederland onderzocht. Deze samenvatting bevat de belangrijkste uitkomsten van dat onderzoek alsmede de aanbevelingen van de Raad.

2 Aanpak

Voor dit onderzoek heeft de Raad eerst documentstudie verricht en oriënterende gesprekken gevoerd met vertegenwoordigers van verschillende organisaties. Op basis daarvan heeft de Raad de onderzoeksvragen geformuleerd. In de maanden juni en juli 2017 hebben inspecteurs van de Raad interviews afgenomen van medewerkers van alle betrokken organisaties. Alvorens het rapport vast te stellen, heeft de Raad het concept daarvan voorgelegd aan alle betrokken organisaties en aan de minister van Veiligheid en Justitie.[2]

3 Algemeen beeld

Rechtshandhaving is niet een taak van de politie alleen. De Koninklijke Marechaussee (KMar), de Douane en de Arbeidsinspectie (AI) hebben in Caribisch Nederland (CN) handhavingstaken die voortvloeien uit de Veiligheidswet BES respectievelijk de Douanewetgeving en de arbeidswetgeving. De openbare lichamen Bonaire, Sint Eustatius en Saba zijn primair aan zet bij de handhaving van de eigen verordeningen en de natuurbeschermingsorganisaties komen in beeld bij de handhaving van bijzondere wetgeving op het terrein van de natuur in de gebieden die zij beheren. Om het deze organisaties mogelijk te maken strafrechtelijk op te treden, heeft de wetgever de mogelijkheid gecreëerd van de aanstelling van BavPol’ers. Onder de verantwoordelijkheid van het openbaar ministerie kunnen zij bijdragen aan de rechtshandhaving.
Dit onderzoek heeft een wisselend beeld opgeleverd van de bijdrage van BavPol’ers aan de rechtshandhaving in Caribisch Nederland. De KMar, de Douane en de AI beschikken over BavPol’ers en hebben hun zaken met betrekking tot hun inzet over het algemeen op orde. Het Korps Politie Caribisch Nederland beschikt over vijf medewerkers die als BavPol’er zijn belast met het opnemen van aangiftes. De Raad heeft echter vastgesteld dat aan hun BavPol-schap diverse formele tekortkomingen kleven. Naar aanleiding van deze vaststelling heeft het KPCN,

[2] Inmiddels is de benaming gewijzigd in ‘Justitie en Veiligheid’. In dit rapport wordt de benaming gehanteerd zoals die tot november 2017 luidde (Veiligheid en Justitie).

in samenspraak met het openbaar ministerie (OM), actie ondernomen om deze tekortkomingen te repareren.
De openbare lichamen Bonaire, Sint Eustatius en Saba hebben alle drie de wens over BavPol-capaciteit te beschikken maar medio 2017 was dat nog niet het geval. En van de drie natuurbeschermingsorganisaties had alleen Stinapa op Bonaire de beschikking over BavPol-capaciteit. Waar BavPol'ers ontbreken, blijft de politie over wanneer strafrechtelijk moet worden opgetreden. Als het gaat om handhaving van lokale verordeningen en van natuurwetgeving gebeurt dat slechts in beperkte mate. Enerzijds omdat de politie andere prioriteiten stelt en anderzijds omdat het optreden op genoemde terreinen bijzondere expertise vraagt.
Het ontbreken van BavPol-capaciteit bij de openbare lichamen en bij twee van de drie natuurbeschermingsorganisaties betekent dat de bijdrage door BavPol'ers aan de rechtshandhaving in Caribisch Nederland medio 2017 nagenoeg was beperkt tot het KPCN, de KMar, de Douane en de AI.
Wel constateert de Raad dat er nu sprake is van positieve ontwikkelingen. Dit onderzoek van de Raad heeft geleid tot intensivering van de aandacht voor dit thema. En eind augustus 2017, tijdens de afronding van dit onderzoek, heeft de korpschef van het KPCN zeven medewerkers van het openbaar lichaam Bonaire beëdigd als BavPol.

4 Verschillende aspecten belicht

4.1 Organisaties met BavPol'ers

Uit het onderzoek is naar voren gekomen dat medio 2017 bij verschillende organisaties een groot verschil bestond tussen het feitelijke en het gewenste aantal BavPol'ers:

organisatie	**aantal BavPol'ers juli 2017**	**gewenst aantal Bavpol'ers**
Korps Politie Caribisch Nederland	6	7
Koninklijke Marechaussee-CN	28	37
Douane-CN	26	26
Arbeidsinspectie-CN[3]	1	3
openbaar lichaam Bonaire[4]	0	14-17
openbaar lichaam Sint Eustatius	0	13
openbaar lichaam Saba	0	14
Stinapa-Bonaire[5]	3	8
Stenapa-Sint Eustatius	0	5
Saba Conservation Foundation	0	2
Totaal	**64**	**129-132**

[3] Op 12 oktober 2017 heeft de korpschef twee inspecteurs van de AI-CN beëdigd; het aantal BavPol'ers bij de AI-CN is daarmee op drie gekomen.
[4] Dit betreft de directie Toezicht en Handhaving (T&H) alsmede de directie Samenleving en Zorg. Op 23 augustus 2017 heeft de korpschef zeven medewerkers van de directie T&H beëdigd als BavPol.
[5] Op 14 september 2017 heeft de korpschef een vierde ranger van Stinapa beëdigd.

De discrepantie tussen het huidige en het gewenste aantal BavPol'ers heeft verschillende oorzaken. Zo is de BavPol-opleiding voor medewerkers van de openbare lichamen, de AI-CN en de natuurbeschermingsorganisaties pas in 2014 gestart, ligt er vaak lange tijd tussen de examinering en de beëdiging, en heeft het langdurig ontbroken aan aandacht voor het BavPol-schap op de bovenwindse eilanden Sint Eustatius en Saba.

Afgezien hiervan is het de Raad gebleken dat ten aanzien van een aantal BavPol'ers niet aan alle formele vereisten is voldaan. Dit betreft aspecten van de beëdiging en de legitimatiebewijzen.

4.2 Opleiding

Medewerkers van het KPCN, de KMar en de Douane-CN kunnen interne opleidingen volgen om in aanmerking te komen voor de BavPol-status. Medewerkers van andere organisaties op Bonaire zijn tot dusverre aangewezen op de BavPol-opleiding van de Scholengemeenschap Bonaire (SGB).

Rond de BavPol-opleiding van de SGB is sprake van verschillende knelpunten. Die betreffen onder meer de organisatie van de opleiding, de voorbereiding op het examen, het grote aantal cursisten dat voortijdig afhaakt, het lage slagingspercentage, het lang moeten wachten op het diploma en de sterke stijging van de opleidingskosten. Al deze punten zijn besproken in de Stuurgroep BavPol waarin de betrokken organisaties zijn vertegenwoordigd, maar dat heeft (nog) niet tot een oplossing van die knelpunten geleid.

De examinering van de BavPol-opleiding van de SGB vindt plaats onder verantwoordelijkheid van de Exameninstelling Toezicht en Handhaving (ExTH) in Amersfoort. De Raad vindt het waardevol dat op die manier een onafhankelijke examinering is gewaarborgd.

Op Sint Eustatius en op Saba bestond ten tijde van het onderzoek nog geen BavPol-opleiding. Het openbaar lichaam Saba heeft wel concrete plannen voor het opzetten van zo'n opleiding. De Raad constateert dat de aandacht en de acties ten aanzien van het BavPol-schap in Caribisch Nederland de afgelopen jaren vrijwel uitsluitend op Bonaire waren gericht.

Een BavPol'er is na beëdiging gedurende maximaal vijf jaren bevoegd. Van een aantal BavPol'ers in Caribisch Nederland loopt de bevoegdheid in 2018 af. Medio 2017 was nog niet bekend of betrokkenen opnieuw een opleiding moeten volgen en examen moeten doen. De Raad vindt het van belang dat op korte termijn duidelijk wordt wat er nodig is om de bevoegdheid van betrokken te kunnen verlengen.

De Raad stelt vast dat in een relatief beperkt aantal jaren en ten behoeve van een relatief kleine doelgroep verschillende opleidingen zijn ontwikkeld die alle aansluiten op dezelfde eindtermen en exameneisen. Er is sprake van docenten die nagenoeg dezelfde stof aanbieden in meerdere cursussen en er is sprake van relatief dure – want ingevlogen – docenten die vakken geven die in andere cursussen lokaal worden bemenst. Volgens de Raad is er winst te behalen wanneer de overlappingen in beeld worden gebracht en de mogelijkheden van het combineren van (delen van) cursussen worden onderzocht. Dat geldt zeker nu voor de eerste lichtingen geslaagden het verstrijken van de vijfjaarstermijn aan de orde is.

4.3 Gebruik bevoegdheden en resultaten

De BavPol'ers van het KPCN, de Douane en de AI maken regelmatig gebruik van hun BavPol-bevoegdheden. Voor zover de Raad heeft kunnen vaststellen, doen zich daarbij – buiten de eerder genoemde formele tekortkomingen – geen ernstige knelpunten voor. In termen van aantallen zaken of processen-verbaal is echter weinig informatie beschikbaar. In verband met de eigen bedrijfsvoering van de organisaties vindt de Raad het van belang dat dergelijke gegevens wel worden vastgelegd.
De BavPol'ers van Stinapa treden verbaliserend op bij wetsovertredingen. Omdat dit in de praktijk nauwelijks tot gedragsverandering bij de wetsovertreders leidde, heeft het OM BES, na een gesprek over dit onderwerp met de leiding van Stinapa, een parketsecretaris aangewezen als contactpersoon voor Stinapa. Gezien het grote belang van de handhaving van natuurwetgeving op Bonaire vindt de Raad dit een goede stap.

4.4 Samenwerking

In Caribisch Nederland bestaat sinds begin 2015 een Stuurgroep BavPol waarin vertegenwoordigers van handhavingspartners regelmatig bijeen komen. In de vergaderingen van de stuurgroep is tot nu toe vrijwel uitsluitend over opleidingsaspecten gesproken, en niet over samenwerking. Ook in de praktijk heeft er weinig afstemming plaatsgevonden tussen de ketenpartners over de wijze waarop en de mate waarin zij bij de rechtshandhaving kunnen samenwerken en elkaar kunnen aanvullen. Bovendien zijn belangrijke ketenpartner als de KMar en de openbare lichamen Sint Eustatius en Saba in het verleden niet betrokken bij de vergaderingen van de stuurgroep. Pas tijdens de uitvoering van het onderzoek van de Raad is daar verandering in gekomen.

De Raad acht het van groot belang dat de organisaties die over BavPol-capaciteit beschikken en het OM BES concrete afspraken maken; het strafrechtelijk optreden door BavPol'ers en het vervolgingsbeleid van het OM BES dienen op elkaar aan te sluiten.

Inmiddels heeft het openbaar lichaam Saba, in afstemming met het KPCN en het OM BES, een handhavingsarrangement opgesteld waarin het onder meer heeft beschreven welke organisatie primair aan zet is wanneer strafrechtelijke handhaving van verschillende verordeningen aan de orde is en op welke wijze zal worden gehandhaafd. Daarbij is ook aandacht voor de rol van de natuurbeschermingsorganisatie op Saba. De Raad beschouwt dit initiatief van het openbaar lichaam Saba als een 'good practice' en hoopt dat dit op Bonaire en op Sint Eustatius navolging krijgt.

4.5 Toezicht

In het Besluit buitengewone agenten van politie BES (Besluit bavpol BES) zijn de commandant van de KMar en de korpschef van het KPCN aangewezen als direct toezichthouder voor BavPol'ers die werkzaam zijn bij de KMar respectievelijk de overige BavPol'ers.[6]
Daarnaast noemt het Besluit bavpol BES een 'algemeen' toezichthouder, te weten de hoofdofficier van justitie (HOvJ).
De Raad heeft vastgesteld dat de leiding van de KMar voldoende zicht heeft op het functioneren van haar medewerkers met BavPol-status en het toezicht op hen adequaat heeft georganiseerd. De korpschef van het KPCN echter heeft onvoldoende zicht op de groep BavPol'ers die onder zijn toezicht vallen. Uit het overzicht waarmee het korps werkt, wordt niet duidelijk wie er precies over actuele BavPol-bevoegdheden beschikken. Daarom is het de korpschef niet mogelijk adequaat toezicht uit te oefenen op de BavPol'ers die onder zijn toezicht vallen.
Voor de HOvJ geldt hetzelfde, ook hij beschikt niet over een actueel en betrouwbaar overzicht.

5 Aanbevelingen

Op basis van de resultaten van dit onderzoek doet de Raad de minister van Veiligheid en Justitie de volgende aanbevelingen. Deze aanbevelingen zijn, overeenkomstig artikel 30, derde lid, van de Rijkswet Raad voor de rechtshandhaving, gericht aan de minister van Veiligheid en Justitie.[7]

De aanbevelingen van de Raad luiden als volgt:

A Algemeen

[6] Met uitzondering van de BavPol'ers die werken bij de Kustwacht, voor wie de directeur van de Kustwacht als direct toezichthouder is aangewezen. Omdat de Raad voor de rechtshandhaving in 2016-2017 afzonderlijk onderzoek heeft verricht naar de Kustwacht, heeft hij in dit onderzoek de BavPol'ers van de Kustwacht buiten beschouwing gelaten.
[7] Voor een aantal van deze aanbevelingen geldt dat de uitvoering daarvan op het terrein van verschillende organisaties van de justitiële keten ligt. Afgezien daarvan zijn de ministers van Defensie, van Sociale Zaken en Werkgelegenheid en van Financiën bij deze aanbevelingen betrokken vanwege hun verantwoordelijkheid voor respectievelijk de KMar, de AI-CN en de Douane-CN. Daarnaast betreffen de aanbevelingen ook de openbare lichamen Bonaire, Sint Eustatius en Saba alsmede drie natuurbeschermingsorganisaties. In verband heeft de Raad dit rapport niet alleen naar de minister van Veiligheid en Justitie gestuurd maar ook naar de andere drie betrokken ministers, de drie openbare lichamen en de drie betrokken natuurbeschermingsorganisaties.

1. Betrek alle ketenpartners bij de Stuurgroep BavPol.

2. Zorg ervoor dat ‘samenwerking en afstemming’ tussen de opsporingsdiensten een vast agendapunt wordt tijdens de vergaderingen van de Stuurgroep BavPol.

3. Zorg voor bekorting van de doorlooptijd tussen het slagen voor het BavPol-examen en de beëdiging.

4. Creëer op korte termijn duidelijkheid over de manier waarop de BavPol’ers die in 2012 of 2013 zijn beëdigd hun bevoegdheid kunnen behouden.

5. Ga na waar bij de verschillende opleidingen die kunnen leiden tot de BavPol-status efficiëntie-winst kan worden behaald door onderdelen te combineren.

6. Neem het initiatief om, in afstemming met het KPCN en het OM BES, ook voor de openbare lichamen Bonaire en Sint Eustatius tot handhavingsarrangementen te komen.

7. Bied de openbare lichamen Sint Eustatius en Saba ondersteuning bij de ontwikkeling van een BavPol-opleiding.

8. Zorg voor deugdelijke registratie van basisgegevens ten aanzien van het gebruik van BavPol-bevoegdheden.

9. Pas de Circulaire bavpol BES aan op het punt van de organisatie die de BavPol-opleiding verzorgt.

B KPCN

10. Zorg voor een actueel overzicht van alle BavPol’ers.

11. Zorg ervoor dat ten aanzien van alle BavPol’ers wordt voldaan aan de formele vereisten.

1 Inleiding

1.1 Aanleiding en doelstelling

De Rijkswet politie van Curaçao, van Sint Maarten en van Bonaire, Sint Eustatius en Saba (Rijkswet politie) voorziet in de mogelijkheid van aanstelling van buitengewone agenten van politie. Een buitengewoon agent van politie wordt in de wandelgangen aangeduid als 'BavPol'er'. Buitengewone agenten van politie als bedoeld in de Rijkswet politie zijn te vergelijken met buitengewone opsporingsambtenaren (boa's) in Europees Nederland. Hun bevoegdheden zijn, in verschillende opzichten, doorgaans beperkter dan die van algemene opsporingsambtenaren.
Verschillende organisaties in Caribisch Nederland hebben gebruik gemaakt van de mogelijkheid medewerkers te laten beëdigen als BavPol of de wens uitgesproken daartoe te willen overgaan. Er bestaat tot dusverre echter geen duidelijk beeld van de stand van zaken. Daarom heeft de Raad besloten daarnaar een onderzoek in te stellen. In zijn Jaarplan 2017 heeft de Raad dit onderzoek aangekondigd.
Met dit onderzoek wil de Raad een beeld geven van de wijze waarop en de mate waarin BavPol'ers een bijdrage leveren aan de rechtshandhaving in Caribisch Nederland en eventuele knelpunten daarbij in kaart brengen. Op die manier wil de Raad bijdragen aan de effectiviteit en de kwaliteit van de rechtshandhaving in Caribisch Nederland.

1.2 Vraagstelling

De centrale vraagstelling van dit onderzoek luidt als volgt:

Op welke wijze leveren buitengewone agenten van politie een bijdrage aan de rechtshandhaving in Caribisch Nederland?

De Raad heeft deze centrale vraag uitgewerkt in de volgende deelvragen:

1. In hoeverre hebben organisaties in Caribisch Nederland medewerkers in dienst met een BavPol-aanstelling?
2. Hoe ziet de opleiding van de buitengewone agenten van politie eruit?
3. Op welke wijze maken buitengewone agenten van politie in de praktijk gebruik van de bevoegdheden die voortvloeien uit hun BavPol-aanstelling?
4. Hoe verhoudt de inzet van buitengewone agenten van politie zich tot die van de ambtenaren van het Korps Politie Caribisch Nederland (KPCN) met algemene opsporingsbevoegdheid?
5. In hoeverre is er bij de inzet van buitengewone agenten van politie sprake van afstemming en samenwerking tussen de verschillende organisaties die onderdeel uitmaken van de justitiële keten?

6. Welke concrete resultaten heeft de gebruikmaking van BavPol-bevoegdheden opgeleverd?
7. Op welke wijze wordt inhoud gegeven aan het toezicht op buitengewone agenten van politie?

1.3 Reikwijdte en afbakening

1.3.1 Betrokken organisaties

Het onderzoek richt zich op de organisaties in Caribisch Nederland waarbij medewerkers met een BavPol-aanstelling werkzaam zijn of zouden kunnen zijn, en op de organisaties die een rol hebben bij de opleiding van, de taakuitoefening door of het toezicht op de buitengewone agenten van politie.

1.3.2 Uitgezonderde categorieën

Het onderzoek richt zich niet op de volgende categorieën buitengewone agenten van politie:

a. politieambtenaren van andere korpsen dan het KPCN die in verband met (bijvoorbeeld) een TGO[8] voor een relatief korte periode bijstand komen verlenen aan collega's van het KPCN; het gaat daarbij om politieambtenaren met algemene opsporingsbevoegdheid in Europees Nederland of in de andere landen van het Koninkrijk (Aruba, Curaçao, Sint Maarten) die uitsluitend om in Caribisch Nederland bevoegd te zijn de BavPol-status krijgen;

b. medewerkers van het RST[9] afkomstig van een ander korps dan het KPCN; ook voor hen geldt dat zij algemene opsporingsbevoegdheid hebben; ter voorkoming van misverstanden over hun bevoegdheid in het Caribisch deel van het Koninkrijk hebben zij de BavPol-status gekregen;

c. medewerkers van de Kustwacht: ook bij de Kustwacht werken BavPol'ers; de Raad heeft onlangs een onderzoek uitgevoerd naar het functioneren van de Kustwacht en daarbij ook aandacht besteed aan de medewerkers met BavPol-status; om die reden wordt deze categorie nu buiten dit onderzoek gelaten.[10]

1.3.3 Onderzoeksperiode

Het onderzoek is – waar het om feitelijke informatie gaat – vooral gericht op de periode vanaf 1 januari 2015. Om zaken in het juiste perspectief te kunnen plaatsen, besteedt de Raad ook aandacht aan de situatie vanaf 10 oktober 2010.

[8] TGO: Team Grootschalig Onderzoek.
[9] RST: Recherche Samenwerkingsteam.
[10] Het rapport van de Raad over de Kustwacht verschijnt in de loop van 2017.

1.4 Toetsingskader

Met betrekking tot de buitengewone agenten van politie gelden er tal van wettelijke bepalingen. In bijlage 1 van dit rapport beschrijft de Raad het wettelijk kader. Die wettelijke bepalingen vormen het juridisch toetsingskader voor dit onderzoek.

1.5 Aanpak onderzoek

De Raad heeft zich in april 2017 door middel van documentstudie en gesprekken met stakeholders op het terrein van buitengewone agenten van politie in Caribisch Nederland georiënteerd op dit thema. Op basis van die gesprekken heeft de Raad de reikwijdte van het onderzoek bepaald en het plan van aanpak opgesteld. De feitelijke uitvoering van het onderzoek vond plaats in juni en juli 2017. In die periode hebben twee inspecteurs van de Raad interviews afgenomen van medewerkers van alle betrokken organisaties. Zij spraken zowel met leidinggevenden als met uitvoerenden.
In augustus 2017 heeft de Raad het concept-rapport in het kader van wederhoor voorgelegd aan de betrokken organisaties en aan de minister van Veiligheid en Justitie (VenJ). De reacties die de Raad daarop ontving, zijn verwerkt in dit eindrapport.

1.6 Leeswijzer

Hoofdstuk 2 van dit rapport bevat achtergrondinformatie die van belang is voor een goed begrip van de actuele situatie rond de BavPol’ers.
In hoofdstuk 3 volgen de onderzoeksresultaten. De Raad behandelt daarin de verschillende deelvragen.
In de Beschouwing (hoofdstuk 4) gaat de Raad in meer algemene zin in op de bijdrage van BavPol’ers aan de rechtshandhaving in Caribisch Nederland.
Het rapport bevat als bijlagen een overzicht van de relevante wettelijke bepalingen en een overzicht van de personen die de Raad voor dit onderzoek heeft geïnterviewd.

2 Achtergrondinformatie

Tot 10 oktober 2010 kenden Bonaire, Saba en Sint Eustatius[11] organisaties die bijstand verleenden aan het (toenmalige) Korps Politie Nederlandse Antillen (KPNA). Dit waren de vrijwilligerskorpsen, en op Bonaire de Servisio Sentral di Vigilansia (SSV). De SSV was als beveiligingsdienst van het eilandgebied onder meer belast met werkzaamheden op het gebied van bewaking, handhaving van de openbare orde, rust en veiligheid en bescherming van gebouwen, mensen en goederen. De SSV kende een omvang van rond de vijftig personen. Leden van de vrijwilligerskorpsen en de SSV waren BavPol'er. Zij werden opgeleid door het ministerie van Defensie en door het KPNA. De minister van justitie van de Nederlandse Antillen was bevoegd hun de BavPol-status te verlenen. Nagenoeg al deze BavPol'ers verkregen ook de bevoegdheid geweldmiddelen, waaronder het vuurwapen, te gebruiken. Deze BavPol'ers, veelal in dienst van het betreffende eilandgebied, werden substantieel en soms volledig ingezet op de bijstand aan het KPNA. De bijstand die zij aan de politie verleenden, betrof met name verkeershandhaving, transport van arrestanten, bewaking bij rechtszittingen en handhaving van de openbare orde bij evenementen en verkiezingen. De SSV had als standpunt dat voor de uitvoering van bedoelde taken bewapening nodig was. De toenmalige korpschef van het KPCN heeft er mede daarom voor gekozen die bijstand te beëindigen, op grond van de overweging dat politietaken primair door de politie behoren te worden uitgevoerd.
De ambtenaren die voorheen deel uitmaakten van de SSV zijn geplaatst in de nieuw opgerichte directie Handhaving en Toezicht van het openbaar lichaam Bonaire (OLB).

Ook de vrijwilligerskorpsen zijn sinds 10 oktober 2010 niet meer actief in Caribisch Nederland.

Op grond van de overgangsbepalingen van het Besluit bavpol BES behielden degenen die op 10 oktober 2010 de BavPol-status hadden die nog drie jaar. Daarna heeft de korpschef van het KPCN, namens de minister van Veiligheid en Justitie, die termijn nog twee keer verlengd, eerst voor een periode van twee jaar en daarna voor nog één jaar. Dit betekent dat degenen die op 10 oktober 2010 de BavPol-status hadden die in beginsel tot 10 oktober 2016 behielden zonder dat zij opnieuw examen moesten doen of opnieuw moesten worden beëdigd. Per 10 oktober 2016 zijn de 'oude BavPol-statussen' vervallen.

[11] Dit gold ook voor de eilandgebieden Curaçao en Sint Maarten.

3 Onderzoeksresultaten

Inleiding

In dit hoofdstuk behandelt de Raad de verschillende deelvragen. Om praktische redenen bespreekt hij de vraag over de gebruikmaking van BavPol-bevoegdheden en die over de resultaten daarvan in één paragraaf. Hetzelfde geldt voor de vraag over de verhouding tussen BavPol-inzet en politie-inzet en die over de samenwerking tussen de verschillende organisaties. Daarmee telt dit hoofdstuk vijf paragrafen; die beginnen elk met een weergave van de bevindingen, gevolgd door een analyse daarvan door de Raad.

3.1 BavPol-organisaties

A Bevindingen

1 Inleiding

In Caribisch Nederland beschikken verschillende organisaties over medewerkers met de BavPol-status. Voor een deel zijn dat medewerkers die vóór 10 oktober 2010 al die status hadden en die door middel van een hernieuwd examen en herbeëdiging hebben behouden, voor een ander deel gaat het om medewerkers die die status later hebben verkregen. Hieronder geeft de Raad een beeld van de organisaties met medewerkers met de BavPol-status of waarvan medewerkers de BavPol-opleiding hebben gevolgd. Tevens besteedt de Raad aandacht aan de organisaties die te kennen hebben gegeven in de toekomst over BavPol'ers te willen beschikken.
In deze paragraaf gaat de Raad ook kort in op enkele formele vereisten rond het BavPol-schap.

2 Beeld per organisatie

a. Korps Politie Caribisch Nederland (KPCN)
De afdeling Intake, Informatie en Operationele Ondersteuning (IIOO) van het KPCN telt vijf BavPol'ers die werken bij Intake en Service. Zij hebben de module Intake van de basispolitieopleiding gevolgd en kwamen op basis daarvan in aanmerking voor de BavPol-status. Die status hebben zij met name nodig voor het op ambtseed kunnen opmaken van pv's van aangifte. Verschillende van hen hebben die opleiding in 2011 gevolgd, anderen later. Een zesde medewerker van deze afdeling heeft de opleiding in 2017 gevolgd en doet eind oktober 2017 examen.
Voor de drie BavPol'ers van het KPCN met wie de Raad sprak, was het niet duidelijk of ze wel formeel als BavPol'er zijn beëdigd of – in het geval van degenen die in 2011 de opleiding

hebben gevolgd – opnieuw zijn beëdigd[12]. Zij beschikken over een legitimatiebewijs waaruit blijkt dat zij bij het KPCN werken, maar uit die pas blijkt niet of zij over opsporingsbevoegdheid beschikken of de BavPol-status hebben. In het kader van wederhoor liet het KPCN in oktober 2017 weten dat er wordt gewerkt aan het repareren van verschillende formele tekortkomingen. Daarover heeft het KPCN overleg gevoerd met het OM BES.
Behalve de BavPol'ers van de afdeling IIOO werkt er binnen het KPCN ook bij de afdeling Opsporing van het KPCN een BavPol'er, in de functie van recherche-assistent.

b. Koninklijke Marechaussee (KMar)
Per 10 oktober 2010 kwamen 32 immigratieambtenaren van de voormalige Nederlandse Antillen over naar de KMar.[13] Zij zijn in dienst gekomen van de Rijksdienst Caribisch Nederland (RCN).[14] Als immigratieambtenaar van de Nederlandse Antillen hadden zij de BavPol-status maar die omvatte niet de bevoegdheid een vuurwapen te dragen. Om hen ook te kunnen inzetten voor de taken die zijn genoemd in artikel 5 van de Veiligheidswet BES kregen zij de mogelijkheid een (eigen) BavPol-opleiding te volgen, waaraan gekoppeld de bevoegdheid een vuurwapen te dragen. De meesten maakten daarvan gebruik en slaagden in 2013 (eerste opleiding) of in 2015 (tweede opleiding) voor het examen. De toenmalige korpschef heeft hen kort na het slagen voor het examen beëdigd. In totaal gaat het om 28 KMar-BavPol'ers.

Om een vuurwapen te mogen (blijven) dragen, dienen betrokkenen te voldoen aan de daarvoor gestelde eisen van het Besluit bavpol BES**.** Medio 2017 slaagden slechts zeven van de 28 KMar-BavPol'ers voor de jaarlijkse toetsen geweldsbeheersing, aanhoudings- en zelfverdedigingsvaardigheden en de halfjaarlijkse toets schietvaardigheid. Degenen die niet zijn geslaagd, mogen geen vuurwapen dragen totdat ze alsnog slagen. Dit betekent dat zij niet kunnen worden ingezet voor de uitvoering van taken van artikel 5 van de Veiligheidswet BES waarvoor het dragen van een vuurwapen noodzakelijk wordt geacht.

Medio 2017 was nog niet bekend of degenen die in 2013 zijn geslaagd voor het BavPol-examen in 2018 opnieuw examen moeten doen of dat zij daarvoor ontheffing krijgen op basis van een interne opleiding. De KMar was daarover nog in gesprek met het KPCN.

c. Douane Caribisch Nederland (Douane-CN)
Tot 10 oktober 2010 waren medewerkers van de Douane (Nederlandse Antillen) bevoegd een vuurwapen te dragen, maar deze bevoegdheid verviel per genoemde datum. Vanwege de gevaarzetting bij fysiek toezicht en vanwege de wenselijkheid ook te kunnen optreden (verbaliseren) bij overtreding van andere wetten dan die waarin de Douane expliciet is

[12] Een akte van opsporingsbevoegdheid geldt voor de duur van maximaal vijf jaar, zie ook paragraaf 3.2 onder 5.
[13] Aanvankelijk zouden 37 personen deze overstap maken. De KMar streeft nog steeds naar 37 BavPol'ers (informatie in het kader van wederhoor).
[14] De RCN valt onder het ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties.

genoemd als bevoegde instantie, achtte de Douane het wenselijk een aantal medewerkers in dienst te hebben met algemene opsporingsbevoegdheid en met de bevoegdheid een vuurwapen te dragen. De BavPol-status biedt daarvoor uitkomst.
Begin 2017 beschikte de Douane-CN over 26 beëdigde BavPol'ers. Van hen zijn er 21 bevoegd een vuurwapen te gebruiken. Zij verrichten werkzaamheden in het kader van het fysiek toezicht. De vijf BavPol'ers die niet bevoegd zijn een vuurwapen te gebruiken, houden zich met name bezig met controles.

De drie Douane-BavPol'ers met wie de Raad sprak, zijn pas geruime tijd na het slagen voor het examen beëdigd als BavPol. Tussen het moment van slagen en beëdiging lag een periode van drie á vier maanden tot bijna een jaar. Dat lag volgens betrokkenen deels aan het langdurig moeten wachten op een verklaring omtrent het gedrag (VOG) en deels aan de lange tijd tussen de formele aanvraag aan de korpschef en de feitelijke beëdiging. Een adviseur van de Douane merkte op dat er ook vertraging is ontstaan door misverstanden tussen de betrokken organisaties en doordat de Douane onvoldoende op de hoogte was van de eisen waaraan een verzoek om beëdiging dient te voldoen.[15]
De drie bedoelde BavPol'ers beschikken over een legitimatiebewijs waarop achter 'Bavpol nr.' geen nummer staat vermeld.

d. Arbeidsinspectie Caribisch Nederland (AI-CN)
Begin 2017 beschikte de AI-CN over één inspecteur die is beëdigd als BavPol. De Raad sprak met hem.[16] In zijn geval heeft het na de examinering in 2014 ongeveer driekwart jaar geduurd voordat hij – in juli 2015 – van de Scholengemeenschap Bonaire (SGB) zijn diploma ontving. Hij had begin juli 2017 een BavPol-legitimatiebewijs met vervaldatum 30 juni 2017. Het was, toen zijn aanstelling bij de AI-CN na 30 juni 2017 werd verlengd, niet mogelijk direct een nieuw legitimatiebewijs te maken omdat de betreffende machine van het KPCN op dat moment niet functioneerde.
Twee andere inspecteurs van de AI-CN hebben deelgenomen aan de BavPol-opleiding van 2017 en zijn geslaagd voor het examen van 31 mei 2017. Tijdens de uitvoering van het onderzoek van de Raad ontvingen zij hun diploma (op 15 augustus 2017); op 30 augustus 2017 waren zij nog in afwachting van een VOG die ze op 20 juli 2017 hadden aangevraagd. Pas na verkrijging daarvan kan de korpschef worden verzocht hen te beëdigen. Beëdiging heeft van deze twee inspecteurs plaatsgevonden op 12 oktober 2017.

e. Openbaar lichaam Bonaire (OLB)
De ongeveer vijftig leden van de voormalige SSV traden per 10 oktober 2010 in dienst bij het

[15] In hoofdstuk 4 van de Circulaire bavpol BES staat gedetailleerd omschreven waaraan verzoeken om akten van opsporingsbevoegd en om beëdiging dienen te voldoen (zie in dit verband bijlage 1, onder 7).
[16] Interview d.d. 4 juli 2017.

OLB, de meesten bij de directie Toezicht en Handhaving (T&H). Hun BavPol-bevoegdheid liep op grond van de overgangsbepalingen en de herhaalde verlenging van die bevoegdheid door tot 10 oktober 2016. In de tussentijd volgde een aantal van hen de BavPol-opleiding van de SGB. Ten tijde van de uitvoering van het onderzoek (juli 2017) telde de directie T&H van het OLB acht medewerkers die, in 2014 en 2015, zijn geslaagd voor het BavPol-examen. Geen van hen was nog beëdigd als BavPol'er, ondanks het verzoek daartoe. Dat verzoek is in het eerste kwartaal van 2017 gedaan, onder bijvoeging van de benodigde VOG's. In juli 2017 was dit verzoek nog 'pending'. Begin augustus 2017 ontving het KPCN door tussenkomst van de betrokken exameninstelling (zie paragraaf 3.2) de certificaten waaruit blijkt dat betrokkenen zijn geslaagd en konden de aanvragen worden afgehandeld. Op 23 augustus 2017 heeft de korpschef zeven betrokkenen beëdigd.[17]

De directeur T&H is van mening dat een aantal van twaalf tot vijftien BavPol'ers ideaal zou zijn voor haar directie; die directie kent vijf domeinen en met het genoemde aantal BavPol'ers zou elk domein over voldoende BavPol-capaciteit beschikken.

Naast de directie T&H is voor dit onderzoek ook de afdeling Educatie en Welzijn van de directie Samenleving en Zorg (S&Z) van het OLB van belang. Bij de afdeling Educatie en Welzijn werken enkele leerplichtambtenaren. Het hoofd van die afdeling meldde in maart 2017 aan het OM BES dat twee van haar medewerkers de BavPol-opleiding hebben gevolgd en 'toezicht dienen te houden op de handhaving van de Leerplichtwet BES'.
In het kader van het onderzoek sprak de Raad met twee leerplichtambtenaren; de een was nog in afwachting van de ontvangst van zijn diploma (hij was in 2016 geslaagd voor het BavPol-examen maar had zijn diploma nog altijd niet ontvangen[18]), de ander was al een aantal weken in afwachting van een VOG. Pas na ontvangst daarvan kan het OLB de korpschef verzoeken haar als BavPol te beëdigen. Een van deze twee leerplichtambtenaren ondertekent wel pv's.

f. Openbaar lichaam Sint Eustatius (OLSE)
Tot 10 oktober 2010 kende Sint Eustatius een vrijwilligerskorps, het VKS, met leden die bewapend waren maar geen BavPol-status hadden. Volgens vertegenwoordigers van Sint Eustatius was er op genoemde datum slechts één BavPol'er op dat eiland, namelijk een medewerker van de Stichting Nationale Parken Sint Eustatius (Stenapa) die later bij de afdeling Landbouw, Veeteelt en Visserij (LVV) van het openbaar lichaam Sint Eustatius is gaan werken. Volgens de medewerkers van het OLSE met wie de Raad sprak, was de bevoegdheid van de

[17] Informatie die het KPCN eind september 2017 in het kader van wederhoor verstrekte.
[18] Blijkens een e-mailbericht van de interim-directeur MBO van de SGB d.d. 13 juli 2017 kwam dit diploma tijdens het onderzoek van de Raad alsnog boven water. De interim-directeur krijgt het diploma toegestuurd naar zijn adres in Europees Nederland en neemt het in augustus 2017 persoonlijk mee naar Bonaire om aan de betrokken leerplichtambtenaar te overhandigen. Betrokkene moet eerst nog een VOG verkrijgen voordat voor hem een verzoek tot beëdiging als BavPol kan worden ingediend bij de korpschef.

andere BavPol'ers op 10 oktober 2010 waarschijnlijk al verlopen.[19]
Ten tijde van het onderzoek van de Raad beschikte het OLSE niet over medewerkers met BavPol-status. Het OLSE zou graag over dertien BavPol'ers beschikken.

g. Openbaar lichaam Saba (OLS)

Het openbaar lichaam Saba beschikt (nog) niet over medewerkers met BavPol-status maar is er wel mee bezig daar verandering te brengen. Het OLS streeft naar veertien medewerkers met BavPol-status. In verband daarmee is het OLS vier jaar geleden begonnen met een opzet voor een eigen BavPol-cursus. In de aanloop daarnaartoe heeft men verschillende 'hobbels' ervaren, waaronder de bepaling in de Circulaire bavpol BES dat de BavPol-opleiding wordt verzorgd door de SGB. Inmiddels zijn de voorbereidingen voor een op Saba te geven cursus vergevorderd en leeft de verwachting dat de cursus nog in 2017 zal starten.
Het OLS heeft het initiatief genomen tot een handhavingsarrangement waarin onder meer afspraken staan over de taakverdeling tussen het KPCN en het OLS waar het gaat om het toezicht op de naleving en de handhaving van bepalingen van de Algemene Plaatselijke Verordening (APV) en de Wegenverkeersverordening die op Saba van kracht zijn. Dit handhavingsarrangement is tot stand gekomen in overleg met het OM BES en het KPCN.[20]

h. Stinapa

De natuurbeschermingsorganisatie Stinapa (Stichting Nationale Parken Bonaire) had medio 2017 drie medewerkers in dienst met BavPol-status. Deze medewerkers zijn rangers die in het Bonaire Marine Park en het Washington-Slagbaai National Park toezicht houden. Zij zijn niet bevoegd een vuurwapen te dragen. Op 14 september 2017 heeft de korpschef een vierde ranger van Stinapa beëdigd. Daarnaast waren in 2017 twee medewerkers van de Stinapa in afwachting van de mogelijkheid het BavPol-examen af te leggen en waren twee medewerkers in afwachting van een nieuwe BavPol-cursus.
Binnen Stinapa loopt een discussie over de wenselijkheid voor de BavPol'ers ook vuurwapenbevoegdheid aan te vragen. Verschillende rangers vinden dat vanwege de verharding van de samenleving en de toegenomen agressie bij overtreders van natuurwetten noodzakelijk voor hun eigen veiligheid. Het bestuur van Stinapa kiest vooralsnog niet voor die weg en ziet liever dat er zodanige afspraken met de Kustwacht en met het KPCN worden gemaakt dat de rangers kunnen rekenen op hun hulp wanneer zij daar om vragen.

i. Stenapa

De natuurbeschermingsorganisatie Stenapa (Stichting Nationale Parken Sint Eustatius) beschikte op 10 oktober 2010 over vier BavPol'ers die in het kader van handhaving pv's

[19] Interviews met wnd. gezaghebber, chef kabinet gezaghebber en coördinator Brandweerzorg Sint Eustatius d.d. 26 en 27 juni 2017.
[20] Tijdens het interview met de gezaghebber van Saba op 28 juni 2017 sprak deze de verwachting uit dat het handhavingsarrangement zou worden vastgesteld door het openbaar lichaam Saba, het OM BES en het KPCN.

opstelden. Zij bleven op grond van de overgangsbepalingen en de door de korpschef namens de minister van VenJ herhaalde verlenging van hun BavPol-status tot 10 oktober 2016 bevoegd. Sinds die datum beschikt Stenapa niet meer over BavPol'ers. Daardoor is Stenapa nu aangewezen op het KPCN waar het gaat om handhaving. Het KPCN stelt volgens Stenapa echter andere prioriteiten. Daarom zou Stenapa zelf graag weer BavPol'ers in dienst hebben, bij voorkeur vijf.

j. Saba Conservation Foundation

De natuurbeschermingsorganisatie van Saba, de Saba Conservation Foundation (SCF), beschikte tot 10 oktober 2010 over een medewerker die BavPol'er was. Dat zijn bevoegdheid op grond van de overgangsbepalingen nog drie jaar doorliep en daarna nog eens met twee respectievelijk een jaar kon worden verlengd, was noch bij het OLS noch bij de SCF bekend.
Om adequaat toezicht te kunnen uitoefenen en om handhavend te kunnen optreden, zou SCF graag over twee BavPol'ers beschikken; één voor het marine park en de ander voor het eiland zelf (Mount Scenery). In dat verband merkte de directeur van SCF op dat het KPCN en de Kustwacht niet komen voor relatief kleine overtredingen. Volgens hem is de handhaving van 'groene wetten' de afgelopen jaren verwaarloosd.

3 Geslaagd maar (nog) niet beëdigd

De exameninstelling die is aangewezen voor de BavPol-opleiding van de SGB, de Exameninstelling Toezicht en Handhaving (ExTH) in Amersfoort, verstrekte aan de Raad een overzicht van de kandidaten die sinds de eerste opleiding (examinering begin 2015) zijn geslaagd voor het examen. Het gaat in totaal om 43 personen.
Uit een door de korpschef van het KPCN direct toezichthouder verstrekt overzicht blijkt dat van deze 43 geslaagden er eind juli 2017 in totaal tien waren beëdigd als BavPol. Tussen het slagen en beëdigen lag in die tien gevallen een periode van gemiddeld ongeveer negen maanden. Van deze 43 personen zijn er 14 geslaagd in 2015. Van hen waren er eind juli 2017 vier beëdigd.

De coördinator Opleidingen van het KPCN merkte op dat er voor negen personen, allen werkzaam bij het OLB, sinds maart 2017 een aanvraag om beëdiging in behandeling is. In verband met onvolledigheid van de bijgevoegde stukken kon de coördinator niet direct tot afhandeling overgaan. Pas onlangs heeft hij uit informatie van ExTH kunnen opmaken dat betrokkenen aan de bekwaam- en betrouwbaarheidseisen voldoen. Er moet nog een datum worden bepaald waarop beëdiging kan plaatsvinden.
Voor de overige 24 geslaagden heeft het KPCN nog geen officieel verzoek tot beëdiging ontvangen, aldus de coördinator Opleidingen. Het gaat daarbij onder meer om enkele medewerkers van de AI-CN; medio juli 2017 ontving hij telefonisch een verzoek tot beëdiging van hen, maar eind juli 2017 had hij nog geen formeel verzoek, voorzien van de vereiste

bijlagen, ontvangen.[21] Wanneer betrokkene voldoet aan de voorwaarden voor beëdiging, dient beëdiging binnen twaalf weken na ontvangst van de aanvraag plaats te vinden.[22]

B Analyse

1 BavPol'ers per organisatie

Uit het onderzoek is gebleken dat er bij diverse organisaties een fors verschil bestaat tussen het aantal BavPol'ers waarnaar die organisaties zelf streven en het daadwerkelijke aantal (beëdigde) BavPol'ers. KPCN, KMar en Douane-CN zijn min of meer op sterkte. De Arbeidsinspectie-CN beschikte medio 2017 over één BavPol'er, terwijl nog twee andere inspecteurs kort daarvoor waren geslaagd voor het BavPol-examen.[23] Stinapa beschikte over drie BavPol'ers en over een medewerker die in afwachting was van zijn beëdiging.[24]
De drie openbare lichamen en de natuurbeschermingsorganisaties Stenapa en SCF hadden medio 2017 geen enkele medewerker met BavPol-status in dienst, alhoewel zij daar wel behoefte aan hebben.[25]
Voor de gesignaleerde discrepantie zijn verschillende oorzaken aan te wijzen.

a. Late start opleiding
Pas in 2014, een jaar na de overgangsperiode van drie jaar waarin de BavPol-bevoegdheid nog bleef voortduren, heeft de SGB op Bonaire een aparte BavPol-opleiding ontwikkeld.[26] In tegenstelling tot medewerkers van het KPCN, van de Douane-CN en van de KMar konden medewerkers van de openbare lichamen, van de natuurbeschermingsorganisaties en van de Arbeidsinspectie-CN niet al eerder een andere (interne) opleiding volgen die aanspraak gaf op de BavPol-status. Zij waren – en zijn – dus aangewezen op de opleiding van de SGB.

b. Hoog uitval- en laag slagingspercentage
Relatief veel deelnemers aan de BavPol-opleiding van de SGB zijn voortijdig afgehaakt of zijn niet geslaagd voor het examen. In paragraaf 3.2. van dit rapport gaat de Raad daar nader op in.

c. Lange tijd tussen examinering en beëdiging
Eind juli 2017 waren pas tien van de 43 personen die sinds 2015 zijn geslaagd voor het examen van de BavPol-opleiding van de SGB daadwerkelijk beëdigd. In deze gevallen duurde het na het examen gemiddeld negen maanden voordat de beëdiging plaatsvond.

[21] In het kader van wederhoor liet de AI-CN weten dat de betrokken inspecteurs van de AI-CN eind augustus 2017 nog in afwachting waren van een VOG.
[22] Artikel 17, vijfde lid, van het Besluit bavpol BES.
[23] Zij zijn medio oktober 2017 beëdigd.
[24] Deze ranger is op 14 september 2017 beëdigd.
[25] Eind augustus 2017 zijn zeven medewerkers van het openbaar lichaam Bonaire beëdigd.
[26] In paragraaf 3.2 gaat de Raad nader in op de BavPol-opleiding.

Voor de lange tijdsduur tussen slagen en beëdigen zijn allerlei redenen genoemd: van het niet-ontvangen van het diploma, onbekendheid met de aanvraagprocedure, het lang moeten wachten op de VOG, het uitblijven van formele aanvragen of onvolledige aanvragen aan de korpschef tot en met het langdurig niets vernemen van het korps.
Wat ook van al die redenen zij, de Raad stelt vast dat het proces tussen het slagen voor het BavPol-opleiding van de SGB en de daadwerkelijke beëdiging tot nu toe buitengewoon moeizaam verloopt.

d. Geen aandacht voor Sint Eustatius en Saba

De afgelopen jaren was bijna alles wat in Caribisch Nederland te maken had met 'BavPol' gericht op Bonaire. De openbare lichamen Sint Eustatius en Saba zijn pas eind juni 2017, tijdens het onderzoek van de Raad, weer actief betrokken en aangehaakt bij een vergadering van de Stuurgroep BavPol. Zij hadden medio 2017 nog geen BavPol'ers en ook nog geen reële opleidingsmogelijkheid. Alhoewel ook op Sint Eustatius en Saba behoefte bestaat aan BavPol'ers wordt pas nu werk gemaakt van een opleiding op Saba. Het openbaar lichaam Sint Eustatius heeft een voorkeur uitgesproken voor een, eventueel samen met Sint Maarten op te zetten, opleiding.
De Raad heeft geen goede verklaring gevonden voor het lage tijd niet aangehaakt zijn van Sint Eustatius en Saba bij het 'BavPol-dossier'. Ten opzichte van Bonaire staan deze twee eilanden daardoor wel op een achterstand.

2 Formele vereisten

Personen die zijn beëdigd als BavPol beschikken over bijzondere bevoegdheden. Rond het gebruik daarvan gelden formele regels. De Raad stuitte in dit onderzoek op situaties waarbij niet aan alle formele vereisten is voldaan.
Zo ondertekent een van de leerplichtambtenaren van het OLB pv's zonder dat hij als BavPol is beëdigd. En voor verschillende BavPol'ers van het KPCN is het mogelijk meer dan vijf jaar geleden dat zij zijn beëdigd. Alhoewel een beëdiging tot BavPol voor maximaal vijf jaar geldt en er geen formele verlenging heeft plaatsgevonden, maken betrokkenen nog steeds dagelijks pv's van aangifte op.
Ook bij legitimatiebewijzen trof de Raad situaties aan die twijfelachtig zijn. Zo staat op de legitimatiebewijzen van BavPol'ers van het KPCN slechts vermeld dat betrokkenen bij het KPCN werken maar die bewijzen bevatten geen informatie over de bevoegdheden van betrokkene en zij bevatten ook geen BavPol-nummer. Volgens de Raad behoren zij een BavPol-legitimatiebewijs te hebben. Een soortgelijke situatie trof de Raad aan bij de Douane. Op de legitimatiebewijzen van de Douane-BavPol'ers met wie de Raad sprak, ontbreekt een BavPol-nummer. En een BavPol'er van de AI-CN beschikte in juli 2017 over een legitimatiebewijs waarvan de geldigheidsduur inmiddels was verlopen.

De Raad vindt het van belang dat aan alle formele vereisten wordt voldaan. Het ligt volgens hem primair op de weg van het korps daarvoor te zorgen; de korpschef is immers belast met de beëdiging van de BavPol'ers en met het uitgeven van BavPol-legitimatiebewijzen.

3.2 Opleiding

A Bevindingen

1 Inleiding

De Rijkswet politie bevat de bepaling dat bij of krachtens algemene maatregel van bestuur (AMvB) regels worden gesteld over (onder meer) de eisen van bekwaamheid, geschiktheid en betrouwbaarheid waaraan BavPol'ers moeten voldoen[27]. In het Besluit bavpol BES[28] heeft de minister van Veiligheid en Justitie bedoelde regels gesteld. Voor zowel de uitoefening van opsporingsbevoegdheden als van politiebevoegdheden dient betrokkene de daarvoor vastgestelde basiskennis en vaardigheden te bezitten. De bekwaamheid dient te blijken uit een met goed gevolg afgelegde toets of het met goed gevolg doorlopen hebben van een opleidingsprogramma waarmee de minister heeft ingestemd.[29]

In de Circulaire bavpol BES zijn de aan de betrouwbaarheid en bekwaamheid te stellen eisen opgenomen. Het onderwijs wordt, zo staat in die circulaire, verzorgd door SGB. Het onderwijsprogramma vloeit voort uit de exameneisen, die in een bijlage van de circulaire zijn opgenomen. De basisbekwaamheidseisen worden opgesteld en centraal geëxamineerd onder auspiciën van de Exameninstelling Toezicht en Handhaving in Amersfoort (ExTH).
De bekwaamheid kan ook blijken uit het met goed gevolg afsluiten van een goedgekeurd opleidingstraject. De opleiding tot 'algemeen opsporingsambtenaar' van de Koninklijke Marechaussee is daar een voorbeeld van. Ook de initiële opleiding van de Douane is inmiddels beoordeeld als adequaat voor het verwerven van de voor de BavPol-status vereiste bekwaamheid.

2 De verschillende opleidingen

a. KPCN
Binnen het KPCN werkzame BavPol'ers volgden de eerste module van de door de Politieacademie en de KMar aangeboden basispolitieopleiding en sloten deze met goed gevolg af. Op grond daarvan verkregen zij de BavPol-status.

b. KMar
De KMar bood de ongeveer dertig immigratieambtenaren waarover zij per 10 oktober 2010 de beschikking kreeg de gelegenheid een opleiding tot buitengewoon agent van politie te volgen.

[27] Artikel 10, vierde lid, van de Rijkswet politie.
[28] AMvB van 13 december 2010, Stb. 2010, nr. 820.
[29] Artikelen 12 tot en met 15 van het Besluit bavpol BES. Bijlage 1 van dit rapport bevat nadere informatie over de relevante wettelijke bepalingen.

De KMar ontwikkelde een op de situatie in Caribisch Nederland toegesneden opleidingsprogramma, dat is geënt op de reguliere KMar-opleiding tot algemeen opsporingsambtenaar. De opleiding 'Algemeen opsporingsambtenaar KMar Caribisch Nederland' kent een duaal karakter en heeft een duur (netto) van 34 weken. In 2012 volgde een eerste groep van vijftien personen deze opleiding; zij deden in 2013 examen. Nadien startten nog drie groepen cursisten. Alle vier de cursussen zijn inmiddels afgesloten. Naast de 'eigen' immigratieambtenaren volgden werknemers van de Douane-CN en van de RCN/KMar deze opleiding. Een van deze cursussen werd gegeven op Sint Eustatius. Daaraan namen ook (immigratie)ambtenaren van Sint Maarten deel.

De examinering geschiedt door het Bureau Examinering (BEX) van het Opleidings- en trainingscentrum van de KMar in Apeldoorn. Dat bureau is ook in Europees Nederland verantwoordelijk voor en belast met de examinering van opleidingen van de KMar. Het bureau is niet betrokken bij het opleidingsproces.

c. Douane-CN

De Douane-CN kent een interne opleiding (de C-opleiding Douane Caribisch Nederland) met een doorlooptijd van achttien maanden. Tijdens de lessen komen de vakken die ook tijdens de BavPol-opleiding (SGB) worden gegeven ruimschoots aan bod. Deze vakken worden gegeven door docenten die ook voor de BavPol-opleiding van de SGB (zie hierna) voor de klas staan.

In de jaren na 10 oktober 2010 diende personeel van de Douane-CN, om de BavPol-status te kunnen verkrijgen naast de interne opleiding een afzonderlijke BavPol-opleiding te volgen en het daaraan verbonden examen te behalen. Personeel van de Douane-CN volgde daartoe de KMar- of de SGB-opleiding.

Inmiddels is de interne opleiding van de Douane beoordeeld als voldoende voor het kunnen verkrijgen van de BavPol-status. Sindsdien wordt aan Douane-ambtenaren die deze opleiding met goed gevolg hebben afgesloten, ontheffing verleend van het vereiste de BavPol-opleiding met goed gevolg te hebben afgesloten.[30]

d. Scholengemeenschap Bonaire (SGB)

Na 10 oktober 2010, en vooral toen het einde naderde van de 'gedoogperiode' waarvoor de vóór genoemde datum toegekende BavPol-bevoegdheden werden verlengd, ontstond een behoefte aan een BavPol-opleiding. Dat was aanvankelijk met name op Bonaire het geval. In de Circulaire bavpol BES heeft de minister van Veiligheid en Justitie de SGB aangewezen als organisatie die de BavPol-opleiding verzorgt. De keuze voor de SGB was mede ingegeven door het voornemen van de SGB om te komen tot reguliere opleidingen op het terrein van toezicht en handhaving binnen het eigen onderwijsaanbod.

[30] Artikel 12, lid 3, van het Besluit bavpol BES.

Het onderwijsprogramma vloeit voort uit de exameneisen. Twee politieambtenaren van het KPCN, een op Bonaire werkzame advocaat en een officier van justitie van het OM BES hebben als docent opgetreden. De eerste cursus startte in 2014, en daarna is de cursus nog driemaal aangeboden. Inmiddels hebben 43 cursisten deze opleiding met goed gevolg afgesloten.[31]

Toekomstige BavPol'ers die niet werkzaam zijn bij de KMar, bij het KPCN of bij de Douane-CN zijn op Bonaire in beginsel aangewezen op deze SGB-opleiding. Het gaat dan in het bijzonder om medewerkers van het OLB, van de Arbeidsinspectie-CN en van Stinapa.

3 Opleidingsresultaten

De KMar, de Douane en het KPCN spreken van weinig tot geen uitval gedurende het door hen verzorgde onderwijs en zij beoordelen de eindexamenresultaten als goed.

Zowel cursisten die de SGB-opleiding hebben gevolgd als leden van de Stuurgroep BavPol melden een hoge uitval gedurende de cursus en een laag slagingspercentage. Uit door de SGB verstrekte gegevens blijkt dat van de groep van twintig personen die in 2014 met de opleiding startte, vijf deelnemers voor de beide onderdelen (theorie en praktijk) van het examen slaagden. Van de twaalf cursisten die in 2017 met de SGB-opleiding begonnen, namen er zes deel aan het examen, en van hen slaagden er drie voor beide onderdelen.

De SGB kon de Raad niet voorzien van overzichten waaruit de uitval (ingeschreven cursisten minus deelnemers aan het examen) tijdens de sinds 2014 gegeven cursussen blijkt.

Sinds 2014 legden volgens een door ExTH verstrekte opgave 70 personen een examen af nadat ze de SGB-opleiding hadden gevolgd; van hen slaagden er 43 voor beide onderdelen van het examen.

Uit een ander door ExTH verstrekt overzicht over de periode van 1 januari 2014 tot en met 30 augustus 2016 blijkt dat in die periode 94 personen zich inschreven voor het theoretische examen (rechtskennis BavPol) en dat 37 van hen daarvoor slaagden (35%). Voor het praktijkexamen (gespreks- en benaderingstechnieken BavPol) schreven zich in die periode 52 personen in, 39 van hen slaagden voor dat examen (75%).

4 Opleidingsniveau en examinering

Vertegenwoordigers van betrokken organisaties lieten de Raad weten dat de lat voor het verkrijgen van de BavPol-status sinds 10 oktober 2010 hoger ligt dan daarvoor. Unaniem geven zij aan dat de huidige hoogte de juiste is; bij (soms vérgaande) bevoegdheden en verantwoordelijkheden behoren volgens hen adequate eisen.

[31] Peildatum: juli 2017.

Voor wat de BavPol-opleiding van de SGB betreft, wijzen geïnterviewden op het belang van de examinering zoals deze nu onder auspiciën van ExTH geschiedt. Zij vinden de strikte scheiding tussen (de organisatie van) de opleiding en de examinering van grote waarde. Daarnaast waarderen zij de wijze waarop de examens worden afgenomen en de waarborgen waarmee de examinering is omgeven.

5 Continuïteit

Een akte van opsporingsbevoegdheid geldt voor de duur van maximaal vijf jaar met ingang van de dag waarop de akte van beëdiging is uitgereikt.[32] Voor een verlenging dient (uitzonderingen daargelaten) opnieuw een examen met goed gevolg te worden afgelegd.[33]

Voor de hiervoor genoemde opleidingen van de KMar, het KPCN en de SGB geldt dat de vijfjaarstermijn van de eerste lichting cursisten inmiddels is verstreken of binnen afzienbare tijd zal verstrijken. De Raad sprak onder meer met een aantal BavPol'ers werkzaam bij het KPCN, de Douane-CN en de KMar van wie de bevoegdheid binnen een jaar vervalt, of in een beperkt aantal gevallen zelfs al is vervallen. Noch bij deze BavPol'ers noch bij de organisaties waar zij in dienst zijn, is duidelijk op welke wijze zal worden voorzien in onderwijs en examinering waarmee betrokkenen hun BavPol-status kunnen behouden.

De Douane-CN Nederland heeft in de stuurgroep BavPol gepleit voor het in Europees Nederland gehanteerde model. Daarin dienen buitengewone opsporingsambtenaren in een periode van vijf jaren vier opleidingsmodules te volgen en met goed resultaat af te ronden om hun bevoegdheid te kunnen behouden. De Douane-CN wijst op het belang om niet eens per vijf jaar maar jaarlijks kennis op te doen en te onderhouden.

6 Sint Eustatius

Volgens het OLSE heeft dat al jaren geleden aangedrongen op het belang van BavPol-capaciteit en een BavPol-opleiding, maar is het ministerie niet in actie gekomen.
In het kader van het onderzoek van de Raad gaf het OLSE aan graag aan te sluiten bij de ontwikkelingen op Saba. Het OLSE vindt het ook de moeite waard om de mogelijkheid te onderzoeken van samenwerking met Sint Maarten op het gebied van een BavPol-opleiding.

De natuurbeschermingsorganisaties Stenapa op Sint Eustatius zou vanwege de opleidingskosten graag aanhaken bij de cursus die naar verwachting in de loop van 2017 op Saba wordt georganiseerd, of liever nog bij een op Sint Eustatius te organiseren cursus.

[32] Artikel 6, tweede lid, van het Besluit bavpol BES.
[33] Artikelen 42 en 43 van het Besluit bavpol BES.

7 Saba

Het openbaar lichaam Saba (OLS) zag na 10 oktober 2010 de BavPol-capaciteit, destijds overigens maar één fte, wegvallen. Het OLS constateerde dat zich een handhavingstekort voordeed. Het OLS bracht daarom de afgelopen jaren de wens om te komen tot BavPol-capaciteit en een daartoe geëigende opleiding frequent onder de aandacht van de korpschef en van het ministerie van Veiligheid en Justitie, aldus de gezaghebber van Saba. Hij noemt de reacties van de korpschef en het ministerie teleurstellend. Anders dan op Bonaire leek de tijd niet rijp voor aandacht voor en actie op het terrein van BavPol-aangelegenheden op Saba. Het OLS heeft daarom zelf stappen ondernomen om te komen tot een BavPol-opleiding. Ten tijde van het onderzoek door de Raad (medio 2017) bestonden vergevorderde plannen voor die opleiding. Het OLS zocht naar een oplossing voor het taalprobleem; de beheersing van het Nederlands is op de bovenwindse eilanden beperkt. De instructietaal zal daarom Engels zijn. Met ExTH zijn afspraken gemaakt over de inzet van een tolk bij het afleggen van het examen, dat wel in het Nederlands zal worden afgenomen. Bij het (verder) realiseren van deze cursus vormt de bepaling in de Circulaire bavpol BES dat de SGB het onderwijs verzorgt een complicerende factor. De SGB is uitsluitend op Bonaire georiënteerd en heeft geen betrokkenheid bij (onderwijs)aangelegenheden elders.
Het OLS wil veertien personen uit het eigen personeelsbestand opleiden tot BavPol'er.

8 Aandacht vanuit het ministerie

Een VenJ-ambtenaar die vanaf 2013 is betrokken bij de opzet van BavPol-opleidingen vindt het begrijpelijk dat Caribisch Nederland zich van 2010 tot 2013 onvoldoende gehoord heeft gevoeld waar het gaat om aandacht voor het thema 'BavPol'. Bonaire, Saba en Sint Eustatius vroegen bij het ministerie van VenJ met enige regelmaat aandacht voor de tijdelijkheid van bestaande bevoegdheden en de wenselijkheid van opleidingen en borging. Deze ambtenaar constateert dat er lange tijd sprake is geweest van een impasse. De drie eilanden, het ministerie van VenJ en potentiële aanbieders van een BavPol-opleiding 'zaten naar elkaar te kijken' en er gebeurde niets. In de loop van 2013 werd die impasse, althans voor wat betreft Bonaire, doorbroken.

9 Knelpunten SGB-opleiding

In het kader van het onderzoek van de Raad maakten vertegenwoordigers van uiteenlopende organisaties melding van knelpunten rond de BavPol-opleiding die wordt verzorgd door de SGB. Die knelpunten zijn volgens hen (soms meermalen) voorgelegd aan en besproken door de

Stuurgroep BavPol.[34] Volgens hen zijn die knelpunten nog niet opgelost.
Het gaat met name om de volgende zaken:

a. Rol SGB
Vanaf 2013 bleek met name op Bonaire sprake van een opleidingsbehoefte. Overleg hierover tussen lokale en rijksdiensten leidde tot het besluit om te komen tot een BavPol-opleiding en de SGB aan te wijzen als opleidingsinstituut. Dat werd in 2014 vastgelegd in de Circulaire bavpol BES. Een vertegenwoordiger van het ministerie van Veiligheid en Justitie en de liaison van dat ministerie op Bonaire lichten de toen gemaakte keuze toe: de SGB was voornemens om opleidingen op het gebied van toezicht en handhaving te ontwikkelen en deze op te nemen in het reguliere onderwijsaanbod. De BavPol-opleiding sloot daar goed bij aan.

Leden van de stuurgroep, een docent en een vertegenwoordiger van ExTH merkten op dat de wijze waarop de SGB invulling geeft aan haar rol als aanbieder van de BavPol-opleiding sinds 2014 sterk is gewijzigd. Aanvankelijk was er volgens hen een grote betrokkenheid en inzet. Nadat de medewerker van de SGB die bij de opzet van de opleiding was betrokken de SGB verliet, is de portefeuille 'BavPol-opleiding' binnen de SGB tweemaal bij een andere medewerker belegd. Ten tijde van het onderzoek door de Raad was de (inmiddels vertrokken) interim-directeur MBO verantwoordelijk voor de BavPol-opleiding. Hij verklaart dat bij zijn aantreden in 2016 geen overdracht heeft plaatsgevonden. Toen hij met het bestaan van de BavPol-opleiding werd geconfronteerd, constateerde hij dat van deugdelijke dossiervorming geen sprake was. De Circulaire bavpol BES was hem onbekend. Hij acht de SGB verantwoordelijk voor de logistieke organisatie van de opleiding en de communicatie daarover, het aantrekken van goede docenten, voor goede afstemming tussen de docenten en voor het financieel beleid.

Verschillende leden van de stuurgroep met wie de Raad sprak, zoals de directeur Toezicht en Handhaving van het OLB, de liaison VenJ en een docent, vinden dat de SGB nu een onjuiste opvatting van haar taak heeft. Zij verwachten een meer inhoudelijke betrokkenheid, bijvoorbeeld als het gaat om afstemming van het lesprogramma, sturing van docenten, het volgen en evalueren van de opleiding en het entameren van onderzoek naar oorzaken van tegenvallende examenresultaten. Zij geven aan dat de SGB volstaat met 'het regelen van lokalen en koffie'.

Van het ontwikkelen van een onderwijsaanbod op het terrein van toezicht en handhaving en het opnemen daarvan in het reguliere aanbod van de SGB is het overigens niet gekomen.

[34] De Raad ontving van de verslagen van enkele vergaderingen van de Stuurgroep bavpol. Daaruit komt naar voren dat de bedoelde knelpunten onderwerp van bespreking zijn geweest.

b. Uitvoering door SGB

Zowel cursisten als werkgevers kwalificeren de wijze waarop door de SGB sinds 2016 logistieke zaken worden geregeld, als 'houtje touwtje' en 'rommelig'. Les- en examenschema's worden volgens hen niet tijdig bekend gemaakt. Basale zaken als toegang tot de school en beschikbaarheid van lokalen en voorzieningen zijn vaak niet op orde. Opmerkingen van werkgevers, cursisten of docenten over gewenste aanpassingen aan het les- en examenmateriaal krijgen volgens hen geen opvolging. Lesmateriaal (de syllabus) is niet tijdig beschikbaar. De SGB neemt volgens ExTH niet tijdig contact op met het examenbureau wanneer examens aanstaande zijn. De SGB voorziet ExTH niet van de juiste gegevens en personalia van examenkandidaten. De SGB lijkt volgens ExTH niet op de hoogte van de mogelijkheid om met ExTH te communiceren via een ICT-voorziening van ExTH waarvoor SGB is geautoriseerd, en gebruikt deze niet.

De Raad ontving van ExTH een door een examenleider opgesteld document waarin hij verslag doet van zijn bevindingen rond drie in de maanden mei en juni 2017 afgenomen examens. Hij constateert dat voorafgaand aan deze examens geen vastgestelde kandidatenlijsten met begintijden beschikbaar waren. Het examen theorie kon pas ruim een uur na de geplande tijd beginnen. Op PC's was niet de veilige omgeving geïnstalleerd die voor het gebruik van die PC's tijdens het examen vereist is. Door deze vertraging kon één cursist niet aan het examen deelnemen. De examenleider beschrijft dat kort voor de data waarop bij cursisten de praktijkexamens waren aangekondigd, de SGB deze examens nog onvoldoende had voorbereid. Cursisten ontvingen daarom niet tijdig van ExTH een uitnodiging voor die examens. Door de inzet van de examenleider konden de praktijkexamens op de twee geplande dagen doorgaan. Op één van de geplande examendagen bleken kort voor aanvang van het examen lokalen bezet. Pas twintig minuten na de oorspronkelijke aanvangstijd kon met het praktijkexamen worden begonnen.

Geslaagden ontvangen hun diploma van de SGB, nadat de SGB deze heeft ontvangen van ExTH. ExTH zendt de diploma's per post naar de SGB. Zowel de SGB als de ExTH geven aan dat meermalen sprake is geweest van een lange periode tussen verzending door ExTH en ontvangst door SGB. Eenmaal is een zending diploma's zoekgeraakt. De Raad sprak met geslaagden die hierdoor pas een jaar na het slagen voor de opleiding hun diploma ontvingen. Pas daarna kon het proces voor het verkrijgen van de BavPol-status worden opgestart. Zowel ExTH als de werkgevers van deze geslaagden geven aan dat het op de weg van de SGB ligt om in een dergelijke situatie actie te ondernemen. Zij verklaren dat zij (evenals de betrokken geslaagden) regelmatig navraag hebben gedaan bij de SGB. Pas na een jaar zijn nieuwe diploma's aangemaakt. Betrokkenen zijn van mening dat de SGB onvoldoende tijdig actie heeft ondernomen. In een geval heeft het zelfs twee jaar geduurd voordat betrokkene, een leerplichtambtenaar van het OLB, zijn diploma ontving. Hij maakte deel uit van de groep

waarvan de diploma's zoek waren. Door een foutieve opgave door de SGB van de personalia van betrokkene aan ExTH duurde het daarna nog eens een jaar voordat hij zijn diploma in ontvangst kon nemen.

c. Rol werkgevers

Zowel de SGB als docenten met wie de Raad sprak, zijn van oordeel dat werkgevers onvoldoende kritisch zijn bij de selectie van werknemers die de BavPol-opleiding mogen volgen. Volgens de SGB en een docent geldt dit met name voor het OLB. Na de tegenvallende resultaten van de eerste cursus hebben de SGB en docenten werkgevers gewezen op het belang van selectie. Na de eerste cursus is overgegaan tot intakegesprekken tussen docenten en potentiële cursisten. De SGB en docenten verklaren dat ook daarna cursisten zijn begonnen bij wie het ontbrak aan voldoende voorkennis, niveau of motivatie. Het ging daarbij om cursisten ten aanzien van wie de docenten op basis van intakegesprekken een negatief advies aan de werkgever hadden gegeven.

De SGB en een docent met wie de Raad sprak, vinden de betrokkenheid van de werkgever gedurende de cursus te gering. Zij oordelen dat cursisten door de werkgevers vaak 'aan hun lot worden overgelaten'. Zij missen zowel stimulerende als corrigerende betrokkenheid. Werkgevers ontvangen van de SGB opgaves van aan- en afwezigheden bij de cursusbijeenkomsten. Met name het OLB komt volgens de docent en de SGB niet in actie wanneer blijkt van langdurige of frequente absentie van een cursist.

d. Kosten

De laatst gegeven SGB-opleiding (eerste helft 2017), waaraan twaalf personen startten, kostte US$ 2603,-- per persoon. Het OLB constateert dat dat bedrag ongeveer drie maal zo hoog is als het cursusgeld voor de eerste cursus, en het mist inzicht in de opbouw van deze kosten. Zeker de laatstgenoemde prijs betekent een grote aanslag op het beperkte (opleidings)budget van het OLB. Het bedrag dat voor de laatst aangeboden cursus werd betaald, is ruim US$ 31.000 (twaalf maal US$ 2603). Daarvoor zijn twintig cursusavonden (van 16.00 tot 20.00 uur) en examinering aangeboden. Een docent met wie de Raad sprak, veronderstelt dat instanties relatief veel werknemers opgeven voor de SGB-opleiding, omdat de prijs per cursist daalt wanneer het aantal cursisten toeneemt.

B Analyse

1 Verschillende opleidingen

Na 10 oktober 2010 zijn door verschillende organisaties op Bonaire BavPol-cursussen verzorgd. De KMar bood een BavPol-cursus aan voor de 'eigen' voormalige KPNA-immigratieambtenaren en Douaneambtenaren volgden op Bonaire de interne initiële opleiding. Potentiële BavPol'ers in dienst van het KPCN volgden een door de Politieacademie en de KMar aangeboden opleiding.

Deze drie opleidingen zijn goedgekeurd als opleidingstraject. Cursisten die voor een van die opleidingen slaagden, konden op basis daarvan – en na het overleggen van een recente VOG – de BavPol-status verkrijgen.

Naast deze drie interne opleidingen van de KMar, de Douane en het KPCN kreeg de BavPol-opleiding van de SGB vorm. Vanwege het aflopen van de periode waarmee de bevoegdheid van BavPol'ers na 10 oktober 2010 werd verlengd, bestond op Bonaire een opleidingsbehoefte. De SGB werd aangewezen om BavPol-onderwijs te verzorgen.

De Raad stelt vast dat in een relatief beperkt aantal jaren en ten behoeve van een relatief kleine doelgroep verschillende opleidingen zijn ontwikkeld en aangeboden. Opleidingen die alle aansluiten op dezelfde eindtermen en exameneisen. Er is sprake van docenten die nagenoeg dezelfde stof aanbieden in meerdere cursussen, er is sprake van relatief dure – want ingevlogen – docenten die vakken geven die in andere cursussen lokaal worden bemenst. Het komt de Raad voor dat winst is te behalen wanneer overlappingen in beeld worden gebracht en de mogelijkheden van het combineren van (delen van) cursussen worden onderzocht. Zeker nu voor de eerste lichtingen geslaagden het verstrijken van de vijfjaarstermijn aan de orde is, is naar de overtuiging van de Raad winst te behalen door een inventarisatie van enerzijds de totale opleidingsbehoefte en anderzijds de mogelijkheden om zaken te combineren.

2 Knelpunten SGB-opleiding

Het is de Raad gebleken dat met betrekking tot de BavPol-opleiding van de SGB sprake is van een aantal knelpunten. Voor al die knelpunten geldt dat die zijn besproken in de Stuurgroep BavPol. De Raad is van oordeel dat het primair op de weg van deze stuurgroep ligt om te handelen wanneer er van knelpunten blijkt. De Raad stelt vast dat deze stuurgroep het voor wat betreft het aanpakken en oplossen van de gesignaleerde knelpunten rond de BavPol-opleiding van de SGB heeft laten afweten. Er is in de vergaderingen van de stuurgroep over gesproken maar zij zijn niet opgelost. In paragraaf 3.4 Samenwerking gaat de Raad nader in op het functioneren van deze stuurgroep.

5 Examinering

De examinering van de BavPol-opleiding van de SGB vindt plaats onder auspiciën van ExTH. De Raad vindt dat waardevol omdat op die manier een onafhankelijke examinering is gewaarborgd.

6 Sint Eustatius en Saba

De Raad constateert dat de aandacht de afgelopen jaren nagenoeg uitsluitend op Bonaire was gericht. Zeker nu het OLS blijk geeft van een uitgewerkte visie op de bijdrage die BavPol'ers

kunnen leveren aan de rechtshandhaving en concrete voornemens heeft ten aanzien van een opleiding BavPol en de inzet van BavPol'ers in de rechtshandhaving, dient het OLS erop te kunnen rekenen dat het ministerie van Veiligheid en Justitie waar nodig adviseert en faciliteert. Het ligt voor de hand dat Sint Eustatius, dat nog minder ver is dan Saba als het gaat om zo'n visie en concrete plannen, bij verdere ontwikkelingen wordt betrokken.

In de Circulaire bavpol BES is bepaald dat het onderwijs wordt verzorgd door de SGB. Deze circulaire kwam tot stand nadat vooral op Bonaire was gebleken van een opleidingsbehoefte en is sterk gericht op de situatie op Bonaire. Dat de SGB als verzorger van het onderwijs in de circulaire is genoemd, mag de ontwikkeling van een adequate opleiding op de bovenwinden niet in de weg staan. Daarbij is nog van betekenis dat bedoelde rol van de SGB 'slechts' is neergelegd in een circulaire en niet in een algemeen verbindend voorschrift.

7 Continuïteit

Ten slotte vraagt de Raad aandacht voor de noodzakelijke continuïteit. Na beëdiging is een BavPol'er gedurende maximaal vijf jaren bevoegd. Ten aanzien van degenen die in 2013 zijn beëdigd, loopt de bevoegdheid in 2018 af. Medio 2017 was nog niet duidelijk of en hoe in opleiding en examinering zal worden voorzien. Volgens de Raad gaat de tijd onderhand dringen en dient daarover op korte termijn duidelijkheid te komen.

3.3 Gebruik bevoegdheden en resultaten

A Bevindingen

1 Inleiding

Een BavPol'er beschikt over opsporingsbevoegdheid. Dit betekent onder meer dat hij bevoegd is ambtsedige processen-verbaal (pv's) op te maken. In deze paragraaf beschrijft de Raad op welke wijze en in welke mate BavPol'ers bij de verschillende organisaties in Caribisch Nederland gebruik maken van hun BavPol-bevoegdheden.

2 De verschillende organisaties

a. KPCN

Een deel van het werk van de medewerkers van het KPCN die werkzaam zijn bij de afdeling IIOO bestaat uit het opnemen van aangiftes. Zij verrichten die taak als BavPol'er.[35] Nagenoeg dagelijks maakt elk van hen een of meer processen-verbaal (pv's) van aangifte op. Aantallen aangiften zijn bij het KPCN of het OM BES niet bekend. Het OM uitte in 2015 waardering voor de kwaliteit van de door Intake en Service opgenomen aangiftes.

b. KMar

Bij de KMar-CN werken 28 medewerkers met de BavPol-status. De Raad sprak met drie van hen. Zij maken naar eigen inschatting per persoon twee tot driemaal per jaar gebruik van hun BavPol-bevoegdheid. Het gaat dan bijvoorbeeld om de aanhouding van iemand die gezocht wordt en de grens wil passeren. Per 10 oktober 2010 was voorzien in een brede inzet van voormalige immigratieambtenaren op de in artikel 5 van de Veiligheidswet BES genoemde taken van de KMar. In verband daarmee zijn zij ook beëdigd als BavPol'er. In de praktijk is de voorziene taakverbreding niet van de grond gekomen. In 2017 waren zij nog steeds nagenoeg uitsluitend belast met de taken die zij ook als immigratieambtenaar al verrichtten en waarvoor zij geen BavPol'er hoeven te zijn. Ook van de voorgenomen 'twinning' is volgens hen weinig terecht gekomen. De gedachte was dat zij zich verder zouden kunnen ontwikkelen door nauwe samenwerking met en begeleiding door ervaren, veelal Europees-Nederlandse, collega's. De drie medewerkers met wie de Raad sprak, vinden het jammer dat zij niet breder worden ingezet. Volgens de KMar hangt een en ander samen met het feit dat slechts zeven van de 28 BavPol'ers bij de KMar gerechtigd zijn een vuurwapen te dragen. De andere 21 BavPol'ers zijn minder breed inzetbaar.

c. Douane-CN

De Douane-CN beschikt over 26 BavPol'ers. Zij gebruiken die bevoegdheid in het kader van de

[35] In paragraaf 3.1 is al aandacht besteed aan het feit dat hun BavPol-schap niet aan alle formele vereisten voldoet.

handhaving van wetten waarin de Douane niet is aangewezen. Voorbeelden daarvan zijn de wetgeving met betrekking tot de invoer en het voorhanden hebben van geneesmiddelen. Daarnaast werkt de Douane-CN regelmatig samen met andere opsporingsdiensten, met name met het KPCN en de Kustwacht. Het gaat dan bijvoorbeeld om gezamenlijke surveillances of bijstand bij acties als huiszoekingen. Bij dergelijke inzet zijn de Douane-ambtenaren bevoegd door hun BavPol-status.

De Douane-CN onderscheidt 'processen-verbaal met een aangehouden verdachte' en 'processen-verbaal van bevindingen'. Van een proces-verbaal van bevindingen is sprake, wanneer in een opsporingsonderzoek geen verdachte is gevonden. Bijvoorbeeld nadat in in- of uitgaande post of vracht verdovende middelen zijn aangetroffen.

In 2015 diende de Douane-CN vijftien maal een proces-verbaal met een aangehouden verdachte in bij het OM, in 2016 gebeurde dat zeven maal. In 2015 werd 47 maal een proces-verbaal van bevindingen opgemaakt, in 2016 gebeurde dat 34 maal. Het gaat hierbij om zowel zaken waarin de Douane bevoegd is op grond van fiscale wetgeving, als zaken waarin de Douane bevoegd is op grond van de BavPol-status.

d. Arbeidsinspectie-CN

De Arbeidsinspectie-CN beschikte tijdens de uitvoering van het onderzoek van de Raad over één inspecteur met BavPol-bevoegdheid. Deze inspecteur is in oktober 2016 als BavPol beëdigd. In de periode van oktober 2016 tot en met juni 2017 maakte deze naar zijn eigen schatting vier of vijf maal een proces-verbaal op dat werd ingediend bij het OM. Het opmaken van een proces-verbaal is voor de AI-CN een laatste stap. Na geconstateerde onvolkomenheden volgen eerst voorlichting en waarschuwingen, pas bij herhaling wordt geverbaliseerd. De verwachting is dat het aantal hercontroles na geconstateerde overtredingen in de tweede helft van 2017 en daarna zal toenemen. Daardoor, en doordat meer inspecteurs de BavPol-bevoegdheid zullen verkrijgen, zal naar verwachting ook het aantal processen-verbaal stijgen.

e. Openbare lichamen

Geen van de drie openbare lichamen beschikte ten tijde van het onderzoek van de Raad over BavPol-capaciteit. Wel rapporteert een van de leerplichtambtenaren van het OLB aan het OM BES. Tot 10 oktober 2016 beschikte het OLB wel over BavPol'ers.[36] Vooral op verkeersgebied maakten zij processen-verbaal op.

f. Natuurbeschermingsorganisaties

Van de drie natuurbeschermingsorganisaties beschikt alleen Stinapa over medewerkers met de BavPol-status. Het gaat om drie personen. Met enige regelmaat maken zij een proces-verbaal op dat aan het OM wordt aangeboden. Het gaat daarbij om zaken als speervissen, het

[36] Zie par. 3.1, onder A.2.e.

voorhanden hebben van karko's (een beschermde soort zeeslakken) en stroperij. Op verzoek van Stinapa vond in april 2017 een bespreking plaats met de hoofdofficier van justitie (HOvJ) over de aansluiting tussen de handhaving door haar en de vervolging door het OM BES. Stinapa achtte die aansluiting namelijk voor verbetering vatbaar. De BavPol'ers van Stinapa worden in hun werk geconfronteerd met een relatief klein aantal overtreders die hun gedrag niet veranderen als ze worden betrapt en er proces-verbaal wordt opgemaakt. Vijf inwoners van Bonaire werden sinds 2005 in totaal 39 maal geverbaliseerd. Vonnissen en de executie daarvan weerhielden hen er niet van hun praktijken voort te zetten. Het OM BES onderkent dat de afdoening van door Stinapa ingezonden zaken voor verbetering vatbaar is. Daarom heeft de HOvJ, in vervolg op het gesprek met Stinapa, een parketsecretaris aangewezen die ervoor moet zorgen dat de afstemming tussen de handhaving door Stinapa en de vervolging en tenuitvoerlegging van vonnissen door het OM BES verbetert.

B Analyse

1 KPCN, Douane-CN en AI-CN

Het KPCN, de Douane-CN en de Arbeidsinspectie-CN beschikken over BavPol-capaciteit. Bij die organisaties werkzame BavPol'ers maken met regelmaat gebruik van de daaruit voortvloeiende bevoegdheden. Voor zover de Raad heeft kunnen vaststellen, doen zich daarbij – buiten de eerder genoemde formele tekortkomingen – geen ernstige knelpunten voor.
Informatie over de frequentie van de gebruikmaking van BavPol-bevoegdheden en over de resultaten daarvan is in termen van aantallen zaken of processen-verbaal echter niet of beperkt beschikbaar. De Raad vindt het belangrijk dat dergelijke gegevens wel worden vastgelegd. Van instellingen die BavPol'ers in dienst hebben, mag worden verwacht dat zij zaken deugdelijk registreren. Immers, ook voor de eigen bedrijfsvoering van die organisaties geldt het motto: 'meten is weten'.

2 KMar

Bij de KMar werken 28 BavPol'ers. Deze capaciteit wordt echter goeddeels ingezet op taken waarvoor de BavPol-status niet nodig is. De resultaten van het spaarzame gebruik van die bevoegdheden zijn niet gebleken in termen van aantallen zaken of processen-verbaal. Op basis van de informatie die de Raad van de kant van de KMar heeft ontvangen, acht hij het waarschijnlijk dat de bijdrage die de bedoelde personen als BavPol'er aan de rechtshandhaving leveren bescheiden is. Maar de Raad heeft geen aanwijzingen dat daardoor taken waarvoor BavPol-bevoegdheid nodig is, blijven liggen.

3 Stinapa

Stinapa beschikte medio 2017 over drie BavPol'ers die hun bevoegdheid gebruiken wanneer zij verbaliserend optreden bij overtredingen van regelgeving. Omdat dat optreden in de praktijk niet leidde tot gedragsverandering aan de kant van de wetsovertreders heeft Stinapa medio 2017 gesproken met de HOvJ. In vervolg daarop heeft het OM BES een parketsecretaris als contactpersoon aangewezen. Mede vanwege het grote belang van de handhaving op Bonaire van de natuurwetgeving vindt de Raad dit een goede stap.

3.4 Samenwerking

A Bevindingen

1 Inleiding

BavPol'ers kunnen een belangrijke rol spelen bij de rechtshandhaving. Juist op terreinen waarop de politie niet of slechts in beperkte mate acteert, kunnen zij van meerwaarde zijn. Daarom moeten de betrokken organisaties onderling goede afspraken maken over 'wie wanneer wat doet'. Zodra BavPol'ers gebruik maken van opsporings- of politiebevoegdheden, doen zij dat onder de formele verantwoordelijkheid van het OM. Daarom is ook goede afstemming met het OM van belang. De Raad heeft het aspect van samenwerking onderzocht aan de hand van het functioneren van de Stuurgroep BavPol en aan de hand van het op Saba tot stand gekomen handhavingsarrangement.

2 Stuurgroep BavPol

Op initiatief van de liaison van het ministerie van VenJ komen vertegenwoordigers van verschillende ketenpartners sinds 2015 regelmatig bijeen in de Stuurgroep BavPol. De eerste vergadering vond plaats op 31 januari 2015.
Voor de vergaderingen, die gemiddeld eens in de twee maanden plaatsvinden, werden tot medio 2017 vertegenwoordigers van het OLB, Stinapa, SGB, AI-CN, Douane-CN, OM BES en KPCN en de liaison van het ministerie van VenJ uitgenodigd. De KMar is geen lid van de stuurgroep.

Het ministerie van VenJ heeft in de aanloop naar de eerste vergadering van de Stuurgroep BavPol door middel van een memo en een format voor de agenda's en de verslagen van vergaderingen van de stuurgroep aangegeven dat het de bedoeling was dat de stuurgroep in ieder geval steeds over de volgende onderwerpen zou spreken:

a. actuele ontwikkelingen examinering BavPol;
b. beroepsonderwijs in ontwikkeling (opleiding Handhaver Toezicht en Veiligheid);
c. samenwerking opsporingsdiensten (beleid en planvorming).

In de gesprekken die de Raad in het kader van dit onderzoek heeft gevoerd deelden deelnemers aan die vergaderingen het volgende mee[37]:

'De stuurgroep heeft zich in het recente verleden vrijwel uitsluitend gericht op onderwerpen rond de Bavpol-opleiding.'

[37] Citaten uit de verslagen van gesprekken met de Douane-CN, liaison VenJ en KPCN.

'De KMar zit niet in de stuurgroep omdat die zich richt op de opleiding en de KMar maakt geen gebruik van de opleidingen vanuit SGB.'

'De stuurgroep heeft in haar bestaan niet of nauwelijks gesproken over andere onderwerpen dan de opleiding. Items als de meting van behoefte aan BavPol-capaciteit zijn niet aan de orde geweest. Nu wel (na gesprek met de Raad) ingebracht door de korpschef in Stuurgroep van 23 juni 2017.'

'Omdat de afgelopen periode de BavPol-opleiding een belangrijk issue was, is er in de stuurgroep vooral over dat onderwerp gesproken. Het doel van de stuurgroep is evenwel breder. Andere onderwerpen, zoals bijvoorbeeld nut en noodzaak en het functioneren van BavPol'ers die in dienst zijn van de instanties die in de stuurgroep zijn vertegenwoordigd, en de behoefte van instanties als het gaat om BavPol-capaciteit, kwamen daardoor tot nu toe minder aan de orde dan de opleidingen.'

De Raad ontving de agenda's en de verslagen van verschillende vergaderingen van de stuurgroep. Blijkens de verslagen is in de vergaderingen vrijwel uitsluitend is gesproken over aangelegenheden die de BavPol-opleiding betreffen.
Andere zaken die blijkens die verslagen aan de orde zijn geweest, betreffen onder meer de geldigheidsduur van de beëdigingen en perikelen rond de beëdigingen nadat cursisten zijn geslaagd voor de BavPol-opleiding.

Als agendapunt 7. van de vergadering van 15 april 2016 staat genoemd 'Stand van zaken Bavpol Bovenwinden'. De openbare lichamen Sint Eustatius en Saba hebben, voor zover de Raad bekend, niet deelgenomen aan die vergadering.[38]
Uit de verslagen van de vergaderingen van de stuurgroep blijkt voorts van afzeggingen door verschillende organisaties voor een vergadering.

De openbare lichamen Sint Eustatius en Saba hebben op 23 juni 2017, via een video-verbinding, voor het eerst deelgenomen aan een vergadering van de stuurgroep.

3 Handhavingsarrangement Saba

Het openbaar lichaam Saba (OLS) stelde enkele jaren geleden vast dat op Saba op verschillende terreinen weinig aan handhaving wordt gedaan. Als voorbeelden noemde de gezaghebber in een gesprek met de Raad de lokale verordeningen, parkeren, bouwverordeningen en aangelegenheden in het Marine Park. Het OLS beschikt (nog) niet over BavPol'ers die invulling kunnen geven aan handhavingstaken. Om die reden heeft het OLS het initiatief genomen voor een BavPol-opleiding op Saba én heeft het OLS in kaart gebracht op welke terreinen

[38] Van deze vergadering heeft de Raad geen verslag ontvangen.

handhavend optreden in de toekomst wenselijk wordt geacht. Dit heeft geresulteerd in een handhavingsarrangement waarin voor de Algemene Plaatselijke Verordening (APV) van Saba[39] en voor de geldende Wegenverkeersverordening[40] per bepaling staat aangegeven of de politie dan wel het OLS de eerstverantwoordelijke organisatie is indien er reden is handhavend op te treden. Bij enkele bepalingen is vermeld dat optreden een gezamenlijke verantwoordelijkheid is van de politie en het OLS. Overigens bevat een toelichtend document van het OLS ook een inventarisatie van andere wetten en regelingen ten aanzien waarvan het OLS een handhavende rol heeft. Daarbij is ook aandacht voor de rol van de Saba Conservation Foundation bij de handhaving van de verordening die het beheer van het Marine Park van Saba betreft.[41]
Het OLS heeft over het handhavingsarrangement steeds overleg gepleegd met zowel het KPCN als het OM BES. Daarnaast heeft het OLS een inventarisatie gemaakt van andere regelingen ten aanzien waarvan het OLS een handhavingstaak heeft of zou kunnen hebben. Die inventarisatie bevat ook per regeling een voorstel voor de primair handhavende organisatie(s).
De gezaghebber van Saba sprak eind juni 2017 de verwachting uit dat het handhavingsarrangement na de zomer van 2017 zal worden ondertekend door de HOvJ, de korpschef en hemzelf.
De teamchef Saba van het KPCN noemt de inzet van BavPol'ers op Saba meer dan welkom. Het ministerie van VenJ liet weten hier positief tegenover te staan als de diensten op het eiland dat willen.

De HOvJ benadrukt dat het van groot belang is dat organisaties een analyse maken van hun handhavingstaken en daarvoor beleid formuleren. Daadwerkelijke handhaving zal vaak pas aan de orde zijn als lichtere middelen geen effect hebben. Handhaving vormt daarmee het sluitstuk van dat beleid. Afstemming met andere organisaties, waaronder in ieder geval het OM, spreekt daarbij voor zich, aldus de HOvJ. De totstandkoming van het handhavingsarrangement Saba kan volgens hem als voorbeeld dienen.

B Analyse

1 Stuurgroep BavPol

Sinds begin 2015 komen vertegenwoordigers van handhavingspartners regelmatig bijeen in de Stuurgroep BavPol. De Raad is van mening dat deze stuurgroep hét forum kan zijn waarin alle belangrijke aspecten rond het BavPol-schap aan de orde komen. De BavPol-opleiding is vanzelfsprekend een belangrijk onderwerp maar zeker zo belangrijk vindt de Raad het

[39] Deze APV is op 30 juni 2016 vastgesteld door de Eilandsraad van Saba.
[40] De Wegenverkeersverordening Bovenwindse Eilanden is op 1 januari 1972 in werking getreden.
[41] Eilandsverordening van 25 juni 1987 houdende bepalingen betreffende het beheer van het Marien Milieu van het eilandgebied Saba.

onderwerp samenwerking en behoeftebepaling. Want voordat er over opleiden kan worden gesproken, dient toch eerst vast te staan welke behoefte er precies bestaat.
Blijkens het format voor de agenda's en de verslagen was het bij de start van de stuurgroep de bedoeling dat het aspect 'Samenwerking (beleid en planvorming)' een vast agendapunt zou zijn. Uit het onderzoek is echter naar voren gekomen dat in de vergaderingen van de stuurgroep tot nu toe vrijwel uitsluitend over opleidingsaspecten is gesproken. Doordat het thema samenwerking nauwelijks aan bod is gekomen, heeft er tot op heden ook weinig afstemming plaatsgevonden tussen de ketenpartners over de wijze waarop en de mate waarin zij bij de rechtshandhaving kunnen samenwerken en elkaar kunnen aanvullen.
Afgezien daarvan zijn belangrijke partners niet aangesloten. Zo heeft de KMar een fors aantal BavPol'ers in dienst maar neemt niet deel aan de vergaderingen van de stuurgroep. De openbare lichamen Sint Eustatius en Saba zijn eind juni 2017 pas voor de eerste keer uitgenodigd en de natuurbeschermingsorganisaties op die eilanden nog nooit. Het in dat verband genoemde argument 'dat alleen op Bonaire sprake was een roep om BavPol'ers' vindt de Raad niet overtuigend.

De Raad stelt vast dat de aspecten samenwerking en afstemming in relatie tot het BavPol-schap tot nu toe nauwelijks aan de orde zijn geweest in de vergaderingen van de stuurgroep. Elke organisatie heeft wel een beeld van het aantal BavPol'ers waarover zij zelf zou willen beschikken en van de terreinen waarop zij die wil inzetten, maar een en ander is niet het resultaat van een zorgvuldige afstemming met de handhavingspartners.

De Raad vindt het van groot belang dat de organisaties die over BavPol-capaciteit beschikken en het OM BES concrete afspraken maken. Het strafrechtelijk optreden van de BavPol'ers en het vervolgingsbeleid van het OM BES dienen op elkaar aan te sluiten. Zoals in de vorige paragraaf is aangegeven, is er inmiddels goede samenwerking tot stand gekomen tussen het OM BES en Stinapa.

2 Handhavingsarrangement Saba

Het openbaar lichaam Saba heeft in afstemming met het KPCN en het OM BES een handhavingsarrangement opgesteld waarin staat beschreven welke instantie primair aan zet is wanneer handhaving van verschillende verordeningen aan de orde is en op welke wijze zal worden gehandhaafd. Het betreffende document is overzichtelijk en geeft de betrokken organisaties houvast. Ook is er aandacht voor de rol van de natuurbeschermingsorganisatie SCF. Door de afstemming met het OM BES is geborgd dat het OM een passend vervolg zal geven aan acties van de handhavingspartners. De Raad heeft veel waardering voor genoemd initiatief en beschouwt dit als een 'good practice'.

3.5 Toezicht

A Bevindingen

1. Inleiding

Hoofdstuk 8 van het Besluit bavpol BES gaat over het toezicht op de BavPol'ers. Bij de verlening van een titel van opsporingsbevoegdheid of bij de beëdiging van een BavPol'er wordt de hoofdofficier van justitie (HOvJ) aangewezen als toezichthouder. Op grond van het Besluit bavpol BES ziet de HOvJ er op toe dat de BavPol'er zijn taak bij de opsporing naar behoren vervult en de opsporingsbevoegdheden alsmede de politiebevoegdheden op juiste wijze uitoefent.
Daarnaast wordt er een direct toezichthouder aangewezen. Als de BavPol'er werkzaam is bij de Kustwacht is dat de directeur van de Kustwacht en als de BavPol'er werkzaam is bij de KMar de commandant van de KMar. In de overige gevallen wordt de korpschef aangewezen als direct toezichthouder. De direct toezichthouder ziet er op toe dat de buitengewoon agent van politie de instructies van het Besluit bavpol BES naleeft en voldoet aan de opleidings- en trainingsvereisten. Hij oefent tevens het dagelijks toezicht uit op de juiste uitoefening van bevoegdheden en een goede samenwerking met de politie. De direct toezichthouder ziet er ook op toe dat de werkgever zorg draagt voor het onderwijs aan de buitengewoon agent van politie en hij verstrekt de toezichthouder (HOvJ) de gewenste inlichtingen.
Op grond van het Besluit bavpol BES dient een afschrift van de akte van beëdiging door de korpschef te worden toegezonden aan de toezichthouder en aan de direct toezichthouder.[42]

Deze paragraaf gaat over de invulling van de toezichtstaak door de HOvJ, de commandant van de KMar en de korpschef.[43]

In de Circulaire bavpol BES staat onder het kopje 'toezicht op BavPol'er' het volgende:

> *'De kwaliteit van de strafrechtelijke handhaving door de BavPol'ers dient te worden gemonitord door de toezichthouder en de direct toezichthouder. Dit om twee redenen:*
>
> *- om de kwaliteit van de opsporing door de BavPol'ers te kunnen monitoren en te waarborgen;*
> *- om mede daardoor optimaal gebruik te kunnen maken van het grote opsporingspotentieel van de BavPol'ers.*

[42] Artikel 19, derde lid, van het Besluit bavpol BES.
[43] Omdat de Raad onlangs een afzonderlijk onderzoek heeft uitgevoerd naar het functioneren van de Kustwacht heeft hij in dit BavPol-onderzoek de Kustwacht buiten beschouwing gelaten.

2.2 De commandant van de KMar als direct toezichthouder

Voor BavPol'ers die werkzaam zijn bij de KMar is de commandant van de KMar aangewezen als direct toezichthouder. In de praktijk vindt het toezicht op deze BavPol'ers plaats 'in de lijn'. Het gaat daarbij om de – in totaal enkele tientallen – voormalige immigratieambtenaren van de Nederlandse Antillen die per 10 oktober 2010 in dienst zijn gekomen bij de RCN. Collega's van de KMar die vanuit Europees Nederland zijn uitgezonden naar Caribisch Nederland sturen hen in het dagelijkse werk aan. De teamleiders houden toezicht op het functioneren van de medewerkers in hun team, onder wie de BavPol'ers, en het hoofd Operatiën staat daar weer boven. Dit hoofd Operatiën rapporteert aan de brigadecommandant KMar van de brigade Caribisch Gebied, en die rapporteert op zijn beurt aan zijn chef in Den Haag. Uiteindelijk is de (algemeen) commandant van de KMar formeel verantwoordelijk.
Afgezien van het toezicht in de lijn vindt binnen de KMar altijd een kwaliteitstoets plaats op de pv's die BavPol'ers opmaken. De KMar beschouwt ook deze toets als een vorm van toezicht. Bovendien voert de leiding van de KMar met al haar medewerkers, dus ook de BavPol'ers, periodieke functionerings- en beoordelingsgesprekken.

De KMar bewaakt de kwaliteit van de haar BavPol'ers ook door het interne stelsel van trainingen en toetsen. De Ambtsinstructie politie BES is in dat verband een belangrijk instrument.[44]

De brigadecommandant en de HOvJ BES hebben in hun overleggen tot nu toe niet gesproken over het functioneren van de BavPol'ers die bij de KMar werkzaam zijn. Het OM BES merkte in het kader van wederhoor op dat dit onderwerp in de toekomst wel aan de orde zal worden gesteld binnen de bestaande overlegstructuren.

2.2 De korpschef als direct toezichthouder

De korpschef van het KPCN is aangewezen als direct toezichthouder voor alle BavPol'ers in Caribisch Nederland met uitzondering van degenen die werkzaam zijn bij de Kustwacht of bij de KMar. De korpschef deelde in het kader van het onderzoek van de Raad mee dat hij een beperkt zicht heeft op het functioneren van de BavPol'ers bij verschillende organisaties. Met het oog op zijn toezichtstaak noemt hij het wenselijk dat hij een beter zicht krijgt op dat functioneren.
De coördinator Opleidingen van het KPCN verstrekte de Raad een overzicht van de geregistreerde BavPol'ers. Dit overzicht riep echter een aantal vragen op bij de Raad. Zo blijkt daaruit onvoldoende welke personen actueel buitengewoon agent van politie zijn. In het

[44] In deze ambtsinstructie staat dat het gebruik van een geweldmiddel uitsluitend is toegestaan aan een ambtenaar die in het gebruik van dat geweldmiddel is geoefend.

bestand komen namen voor van personen van wie zeker is dat ze de BavPol-status niet meer of nog niet hebben. Doordat het bestand einddata bevat die na de maximale termijn van vijf jaren liggen, blijkt onvoldoende wanneer de BavPol-bevoegdheden van degenen die (nog) wel bevoegd zijn, aflopen. Uit de verstrekte toelichting bleek dat het bij deze einddata waarschijnlijk gaat om de einddata van de geldigheid van politielegitimatiebewijzen gaat. Dat duidt erop dat er nog politielegitimatiebewijzen circuleren onder voormalige BavPol'ers die die status niet meer hebben en die ook geen relatie meer hebben met het KPCN.

De korpschef deelde voorts mee dat hij als direct toezichthouder regelmatig overleg pleegt met de HOvJ in zijn functie van toezichthouder over BavPol-aangelegenheden. Ook in het driehoeksoverleg komt dit onderwerp regelmatig aan de orde.

2.3 De hoofdofficier van justitie als toezichthouder

Om inhoud te kunnen geven aan zijn toezichtstaak heeft de HOvJ BES bij brieven van 25 januari 2017 het KPCN, de Brandweer CN, Stinapa, de Douane-CN, de Directie Toezicht & Handhaving en de Directie Samenleving & Zorg van het OLB, de Kustwacht en de Arbeidsinspectie-CN benaderd met het verzoek om informatie over bij hen werkzame buitengewone agenten van politie:

'Namelijk hoeveel Bavpollers bij u in dienst zijn, of de functionarissen die de titel hebben ontvangen deze ook in die vorm uitvoeren, welke taken, verantwoordelijkheden en opsporingsbevoegdheden ze hiermee hebben verworven en op welke wijze deze worden uitgevoerd.'

Naar aanleiding van die brief informeerden de Brandweer CN[45], beide directies van het OLB, de AI-CN en de Douane-CN de HOvJ BES over de bij hen werkzame BavPol'ers.
Van het KPCN, van Stinapa en van de Kustwacht ontving de HOvJ geen informatie, ondanks een herinneringsbrief van het OM BES van 20 maart 2017.

Het OM BES heeft de KMar niet aangeschreven, terwijl daar wel BavPol'ers werken. Ter verklaring gaf het OM BES aan dat het in een vergadering van de Stuurgoep BavPol heeft aangekondigd dat alle organisaties met BavPol'ers zouden worden aangeschreven. De KMar neemt niet deel aan die vergaderingen en is daarom niet aangeschreven. Achteraf gezien had ook de KMar moeten worden bevraagd, aldus het OM BES.

In het kader van het onderzoek van de Raad merkte de HOvJ BES op dat hij nog slechts in beperkte mate invulling kan geven aan zijn toezichtstaak doordat een basaal overzicht van de organisaties met BavPol'ers en de bij die BavPol'ers belegde taken vooralsnog ontbreekt. Juist

[45] Deze organisatie heeft geen BavPol'ers in dienst.

daarom heeft de HOvJ BES begin 2017 zelf de verschillende organisaties bevraagd. De belangrijkste directe toezichthouder, de korpschef van het KPCN, kan volgens de HOvJ nog geen betrouwbaar overzicht leveren.

De HOvJ BES ziet dat de BavPol'ers van het KPCN (Intake en Service) pv's van aangifte opmaken, daarnaast ziet hij pv's die zijn opgemaakt door BavPol'ers van de AI-CN en van Stinapa. Maar het OM BES kan geen overzicht genereren van de door BavPol'ers opgemaakte pv's.

B Analyse

1 Inleiding

Om goed toezicht te kunnen uitoefenen op BavPol'ers dient de betrokken toezichthouder een goed overzicht te hebben van de BavPol'ers die onder zijn toezicht vallen en voldoende zicht te hebben op hun functioneren.

2 Commandant KMar

Binnen de KMar bestaat een goed overzicht van de medewerkers met BavPol-status. Het toezicht op hen vindt op verschillende niveaus plaats via de reguliere aansturing 'in de lijn', door middel van de interne toets op de pv's die BavPol'ers opmaken, via de functionerings- en beoordelingsgesprekken en door middel van de periodieke toetsen die het Besluit bavpol BES voorschrijft voor bepaalde bevoegdheden. Uiteindelijk is de commandant van de KMar verantwoordelijk.
De Raad stelt vast dat de leiding van de KMar, waarvan de commandant is aangewezen als direct toezichthouder voor BavPol'ers die bij de KMar werken, voldoende zicht heeft op het functioneren van haar medewerkers met BavPol-status en het toezicht op hen adequaat heeft georganiseerd.

3 Korpschef KPCN

De andere directe toezichthouder, de korpschef van het KPCN, is niet alleen belast met het toezicht op de eigen medewerkers met BavPol-status, maar ook met het toezicht op BavPol'ers die werken bij andere organisaties dan de KMar of de Kustwacht.
Uit het onderzoek is gebleken dat de korpschef onvoldoende zicht heeft op de groep BavPol'ers die onder zijn toezicht vallen. Het overzicht dat het korps heeft opgesteld, roept verschillende vragen op bij de Raad en maakt niet helder wie er precies over actuele BavPol-bevoegdheden beschikken. Alleen al daarom is het de korpschef volgens de Raad niet mogelijk adequaat toezicht uit te oefenen op het functioneren van de BavPol'ers die onder zijn toezicht vallen.

4 Hoofdofficier van justitie

Voor de 'algemeen toezichthouder', de HOvJ, geldt hetzelfde als voor de korpschef. Ook hij beschikte ten tijde van het onderzoek van de Raad niet over een actueel en betrouwbaar overzicht. Hij heeft in januari 2017 wel het initiatief genomen om zo'n overzicht te krijgen maar daarbij niet alle betrokken organisaties benaderd. Bovendien heeft hij niet van alle aangeschreven organisaties antwoord ontvangen. Dat de HOvJ, ondanks een herinneringsmail, geen reactie heeft ontvangen van het KPCN verbaast de Raad. In het Besluit bavpol BES is immers uitdrukkelijk bepaald dat de directe toezichthouders, dus ook de korpschef, de toezichthouder de gewenste inlichtingen verstrekken.
Overigens zou de HOvJ, wanneer de bepalingen van het Besluit bavpol BES worden nageleefd, over een overzicht van bevoegde BavPol-ers moeten beschikken via de hem toegezonden afschriften van de akten van beëdiging.

5 Overzicht BavPol'ers

De Raad vindt het belangrijk dat op korte termijn een actueel en correct overzicht tot stand komt van alle BavPol'ers, inclusief de organisatie waarbij zij werken, hun beëdigingsdatum, de datum waarop hun BavPol-status komt te vervallen alsmede hun bevoegdheden. Een dergelijk overzicht kan als basis dienen voor adequaat toezicht op het functioneren van die BavPol'ers. Blijkens het huidige overzicht zijn er legitimatiebewijzen in omloop terwijl de houder daarvan niet meer de BavPol-status bezit en zijn er legitimatiebewijzen met onmogelijke einddata.
Het is aan de korpschef van het KPCN om ervoor te zorgen dat op dit punt actie wordt ondernomen. De korpschef is immers belast met de beëdiging van BavPol'ers en de uitgifte van legitimatiebewijzen.

4 Beschouwing

De bijdrage van BavPol'ers aan de rechtshandhaving in Caribisch Nederland

1 Inleiding

De politie heeft een algemene taak op het punt van de handhaving van een breed scala aan wetten. Maar rechtshandhaving is niet een zaak van de politie alleen. Verschillende partners van de justitiële keten hebben meer specifieke handhavingstaken. Voorbeelden zijn de taken die voor de KMar-CN, de Douane-CN en de Arbeidsinspectie-CN voortvloeien uit de Veiligheidswet BES respectievelijk de Douanewetgeving en de arbeidswetgeving. Maar ook andere organisaties dragen verantwoordelijkheid voor de rechtshandhaving. De openbare lichamen zijn primair aan zet waar het gaat om de handhaving van de eigen verordeningen, en natuurbeschermingsorganisaties komen in beeld wanneer het gaat om de handhaving van bijzondere wettelijke bepalingen op het terrein van de natuur in gebieden die zij beheren. Om het deze organisaties mogelijk te maken daadwerkelijk op te treden, heeft de wetgever de mogelijkheid gecreëerd van de aanstelling van buitengewone agenten van politie. Met hun BavPol-bevoegdheden kunnen zij, onder de eindverantwoordelijkheid van het openbaar ministerie, een effectieve bijdrage leveren aan de rechtshandhaving.

2 Strafrechtelijke handhaving als ultimum remedium

Strafrechtelijke handhaving moet worden gezien als 'ultimum remedium'. Wanneer ongewenst gedrag kan worden beëindigd met andere middelen, zoals voorlichting, waarschuwen of met bestuursrechtelijke middelen, verdient dat in het algemeen de voorkeur. Het is daarom van belang dat de ketenpartners voor zichzelf én gezamenlijk nagaan in welke situaties strafrechtelijk optreden eventueel aan de orde is en wat er voor nodig is om in die gevallen daadwerkelijk strafrechtelijk te kunnen optreden. Daarbij past ook dat zij niet alleen goed nadenken over het benodigde aantal medewerkers met BavPol-status maar ook over de bevoegdheden die zij nodig hebben om adequaat invulling te kunnen geven aan hun BavPol-schap. Zeker waar het gaat om de bevoegdheid gebruik te maken van geweldmiddelen, in het bijzonder een vuurwapen, dient eerst een zorgvuldige afweging plaats te vinden; de noodzaak daartoe dient vast te staan.

3 Balans

Dit onderzoek van de Raad voor de rechtshandhaving gaat over de bijdrage aan de rechtshandhaving in Caribisch Nederland door buitengewone agenten van politie. Het beeld dat uit dit onderzoek naar voren komt, is niet eenduidig. De Raad ziet mogelijkheden voor verbetering rond de inzet van de BavPol'ers die werken bij de KMar, de Douane en de

Arbeidsinspectie, maar *overall* hebben deze organisaties hun zaken in dit opzicht op orde. En de BavPol'ers van deze organisaties leveren een wezenlijke bijdrage aan de rechtshandhaving in Caribisch Nederland. Dat laatste geldt ook voor de medewerkers van de afdeling Intake en Service van het KPCN, maar aan hun BavPol-schap kleven diverse formele tekortkomingen. Het stemt de Raad tevreden dat het KPCN, in samenspraak met het OM BES, in actie is gekomen om die tekortkomingen te verhelpen zodra daarvan tijdens het onderzoek van de Raad bleek.
Ten slotte zijn er de drie openbare lichamen en, in het verlengde daarvan, de natuurbeschermingsorganisaties. Zij hebben alle behoefte aan BavPol-capaciteit, maar medio 2017 was de realiteit dat van hen alleen Stinapa over enkele BavPol'ers beschikte. Dit betekent dat, wat ook zij van de oorzaken van deze situatie, de bijdrage van BavPol'ers aan de rechtshandhaving in Caribisch Nederland vooralsnog nagenoeg is beperkt tot de organisaties die onder de Rijksoverheid vallen. Daardoor is op diverse terreinen nog nauwelijks sprake van rechtshandhaving. Het gaat dan in het bijzonder om de handhaving van lokale verordeningen en de handhaving van natuurwetgeving. De politie heeft veelal andere prioriteiten en beschikt bovendien niet altijd over voldoende expertise op die terreinen.

De Raad vindt het teleurstellend dat de openbare lichamen zeven jaar na hun instelling op het punt van BavPol'ers nog niet verder zijn in hun ontwikkeling. Daarbij benadrukt de Raad dat de oorzaken daarvan velerlei zijn en niet uitsluitend bij die openbare lichamen zelf liggen.

4 Toekomst

De Raad ziet in de recente totstandkoming van een handhavingsarrangement op Saba een goede ontwikkeling. Bij dat arrangement gaat het om gezamenlijke afspraken van het openbaar lichaam, het KPCN én het OM BES. Daardoor is een passend vervolg op handhavingsactiviteiten geborgd. De Raad zou het toejuichen als deze aanpak op Bonaire en op Sint Eustatius navolging krijgt. Wel vraagt de Raad in dat verband aandacht voor het gewenste aantal BavPol'ers. Strafrechtelijke handhaving vraagt om specifieke deskundigheid. Daarom verdient een beperkt aantal BavPol'ers die elk met regelmaat hun BavPol-bevoegdheid inzetten de voorkeur boven een groot aantal BavPol'ers die dat elk slechts sporadisch doen.
Om de BavPol-behoefte goed te kunnen bepalen, dienen de betrokken organisaties te beschikken over betrouwbare cijfers. Ook in dat opzicht is nog een wereld te winnen.

Bijlage 1

Wettelijk kader

1 Rijkswet politie

Op grond van artikel 10, eerste lid, van de Rijkswet politie van Curaçao, van Sint Maarten en van Bonaire, Sint Eustatius en Saba (Rijkswet politie) kan de minister van Veiligheid en Justitie buitengewone agenten van politie (BavPol'ers) aanstellen, bevorderen, schorsen en ontslaan. Op grond van het tweede lid van genoemd artikel beschikt de buitengewoon agent van politie over de bevoegdheden zoals bedoeld in artikel 13 van de Rijkswet politie, voor zover dat in zijn aanstellingsbesluit is bepaald, en is de ambtsinstructie van toepassing. Bij de bevoegdheden van artikel 13 gaat het in het bijzonder om het gebruik van geweld en van vrijheid beperkende middelen tegen personen, om toegang tot elke plaats, om het binnentreden van woningen, om onderzoek aan de kleding van personen, en om tot het vorderen van inzage van identiteitsbewijzen. De bedoelde ambtsinstructie bevat onder meer regels ter uitvoering van artikel 13.
Op grond van het vierde lid van artikel 10 worden bij of krachten algemene maatregel van bestuur (AMvB) regels gesteld over de aanstelling, bevordering, schorsing en het ontslag als buitengewone agenten van politie, alsmede over de eisen van bekwaamheid, geschiktheid en betrouwbaarheid waaraan zij moeten voldoen.
Op grond van het vijfde lid van artikel 10 kunnen bij of krachten AMvB de taken van buitengewone agenten van politie worden geregeld.

2 Wetboek van Strafvordering BES

Ingevolge artikel 184, eerste lid, onder c, van het Wetboek van Strafvordering BES zijn – onder anderen – de buitengewone agenten van politie aan wie door de minister een akte van opsporingsbevoegdheid is verleend dan wel die behoren tot een van de door deze aangewezen categorieën of eenheden belast met de opsporing van strafbare feiten. Op grond van het zesde lid van dit artikel worden bij of krachtens AMvB regels gegeven over onder meer de beëdiging en de instructie van buitengewone agenten van politie en het toezicht waaraan zij zijn onderworpen.

3 Besluit buitengewone agenten van politie BES

In het Besluit buitengewone agenten van politie BES (hierna: Besluit bavpol BES)[46] heeft de minister van Veiligheid en Justitie (VenJ) regels gesteld zoals bedoeld in artikel 10, vierde lid,

[46] AMvB van 13 december 2010, Stb. 2010, nr. 820.

van de Rijkswet politie en artikel 184, zesde lid, van het Wetboek van Strafvordering BES.

Aanstelling en titel van opsporingsbevoegdheid
Artikel 4 van het Besluit bavpol BES bepaalt dat een BavPol'er die beschikt over een titel van opsporingsbevoegdheid, over de bekwaamheid en betrouwbaarheid voor het uitoefenen van opsporingsbevoegdheden en over een akte van beëdiging, 'bevoegd is op het grondgebied, genoemd in die akte, de opsporingsbevoegdheden uit te oefenen ter zake van de feiten die in die akte zijn vermeld en daarvan ambtsedig proces-verbaal op te maken als bedoeld in artikel 186 van het Wetboek van Strafvordering BES'.

Een werkgever kan voor individuele medewerkers een akte van opsporingsbevoegdheid aanvragen bij de minister. Hij kan er ook voor kiezen de minister te vragen categorieën of eenheden aan te wijzen (categoriale aanwijzing). In dat geval dient de werkgever in de aanvraag onder meer een opgave te doen van het hoogste aantal personen dat in de functie van BavPol moet kunnen worden aangesteld. Zowel een akte van opsporingsbevoegdheid als een aanwijzing geldt voor de duur van maximaal vijf jaren, met de mogelijkheid van verlenging met telkens maximaal vijf jaren. De akte van opsporingsbevoegdheid geldt met ingang van de dag waarop de akte van beëdiging is uitgereikt.

Voor de uitoefening van opsporingsbevoegdheden en van politiebevoegdheden dient betrokkene de daarvoor vastgestelde basiskennis en vaardigheden te bezitten. De bekwaamheid dient te blijken uit een met goed gevolg afgelegde toets of het met goed gevolg doorlopen hebben van een opleidingsprogramma waarmee de minister heeft ingestemd (artikelen 12 tot en met 15).

Beëdiging
De minister beëdigt de buitengewoon agent van politie, op basis van een daartoe strekkende aanvraag van de werkgever. Bij de aanvraag legt de werkgever een bewijs van de titel van opsporingsbevoegdheid en een bewijs van bekwaamheid van de te beëdigen persoon over (artikel 17, eerste en tweede lid). De beëdiging vindt plaats voor de opsporing van de feiten waartoe een persoon ingevolge de titel van opsporing bevoegd is, op het grondgebied waarvoor de opsporingsbevoegdheid geldt (artikel 17, vierde lid). Indien is gebleken dat de betrokkene voldoet aan de voorwaarden voor beëdiging, wordt hij binnen twaalf weken na ontvangst van de aanvraag beëdigd (artikel 17, vijfde lid).

In de akte van beëdiging staan vermeld de feiten tot opsporing waarvan de buitengewoon agent van politie is beëdigd alsmede het grondgebied waarvoor de opsporingsbevoegdheid geldt. Indien de buitengewoon agent van politie bevoegd is politiebevoegdheden uit te oefenen

dan wel geweldmiddelen te gebruiken, wordt daarvan aantekening gemaakt in de akte van beëdiging (artikel 18, tweede en derde lid).

Bij de beëdiging ontvangt de buitengewoon agent van politie onder andere de akte van beëdiging en een legitimatiebewijs (artikel 19, tweede lid). Bij de uitoefening van zijn taak dient hij dit legitimatiebewijs bij zich te dragen (artikel 26, eerste lid). Zodra de op de akte van aanstelling vermelde tijd is verstreken, wordt de buitengewoon agent van politie geacht eervol ontslag te zijn verleend, tenzij het tegendeel blijkt (artikel 39).

Opleidings- en trainingsvereisten
Indien de uitoefening van politiebevoegdheden mede het gebruik van een geweldmiddel omvat, dient de buitengewoon agent van politie daartoe bekwaam te zijn. Die bekwaamheid moet jaarlijks blijken uit de toets geweldsbeheersing en de toets aanhoudings- en zelfverdedigingsvaardigheden. Voor het gebruik van een vuurwapen dient hij daarnaast ieder half jaar de toets schietvaardigheid met voldoende resultaat af te leggen (artikel 31).

Toezicht
Hoofdstuk 8 van het Besluit bavpol BES gaat over het toezicht. De minister is belast met het toezicht op de buitengewoon agent van politie voor wat betreft diens titel van opsporingsbevoegdheid en diens bekwaamheid en betrouwbaarheid voor de uitoefening van opsporingsbevoegdheden en eventueel politiebevoegdheden. Ten minste iedere vijf jaar stelt de minister vast of die titel, bekwaamheid en betrouwbaarheid nog aanwezig zijn (artikel 42, eerste en tweede lid). De minister wijst bij de verlening van een titel van opsporingsbevoegdheid of bij de beëdiging een toezichthouder en direct toezichthouder aan. De hoofdofficier van justitie (HOvJ) wordt aangewezen als toezichthouder. Hij ziet er op toe dat de buitengewoon agent van politie zijn taak bij de opsporing naar behoren vervult en de opsporingsbevoegdheden alsmede de politiebevoegdheden op juiste wijze uitoefent (artikel 47).
Daarnaast zijn er drie directe toezichthouders. Als direct toezichthouder wordt aangewezen de directeur van de Kustwacht[47] indien de buitengewoon agent van politie werkzaam is bij de Kustwacht, de commandant van de Koninklijke Marechaussee (KMar) indien de buitengewoon agent van politie werkzaam is bij de KMar, en in de overige gevallen de korpschef (artikel 46). De direct toezichthouder ziet er op toe dat de buitengewoon agent van politie de instructies van het Besluit bavpol BES naleeft en voldoet aan de opleidings- en trainingsvereisten. Hij oefent tevens het dagelijks toezicht uit op de juiste uitoefening van bevoegdheden en een goede samenwerking met de politie (artikel 48, eerste lid).
De direct toezichthouder ziet er ook op toe dat de werkgever zorg draagt voor het onderwijs

[47] Voluit: de Kustwacht voor Aruba, Curaçao en Sint Maarten alsmede de openbare lichamen Bonaire, Sint Eustatius en Saba.

aan de buitengewoon agent van politie en hij verstrekt de toezichthouder (HOvJ) de gewenste inlichtingen (artikel 48, tweede en derde lid).
De toezichthouder en de direct toezichthouder plegen overleg over het functioneren van de buitengewone agenten van politie en zij verschaffen de minister de gewenste informatie (artikel 49, eerste en derde lid).
De werkgever verschaft de toezichthouder en de direct toezichthouder alle door hen gewenste informatie met betrekking tot de in zijn dienst zijnde buitengewone opsporingsambtenaren (artikel 50).

Overgangsbepalingen
Het Besluit bavpol BES bevat een aantal overgangsbepalingen. Daarin is onder meer geregeld dat de op grond van het in de Nederlandse Antillen geldende Landsbesluit buitengewone agenten van politie 1966 benoemde buitengewone agenten die voor 10 oktober 2010 hun standplaats hadden of werkzaam waren op een van de drie BES-eilanden, worden geacht op grond van het Besluit bavpol BES te zijn aangesteld als buitengewoon agent van politie tot 10 oktober 2013 (artikel 51).

4 Ambtsinstructie politie BES

De Ambtsinstructie politie BES gaat met name over het gebruik van geweld door politieambtenaren, door militairen van de KMar, door leden van het RST én door buitengewone agenten van politie. De ambtsinstructie bevat gedetailleerde bepalingen met betrekking tot het gebruik van vuurwapens en van pepperspray.

5 Mandaatbesluit verlening status buitengewoon agent van politie

De minister van VenJ heeft het aanstellen, opleggen van disciplinaire straffen of maatregelen, schorsen en ontslaan van buitengewone agenten van politie gemandateerd aan de korpschef van het Korps Politie Caribisch Nederland (KPCN).[48]

6 Categoriale aanwijzingen

De korpschef van het KPCN heeft, namens de minister van Veiligheid en Justitie, bij besluit van 1 mei 2013 bepaald dat maximaal vijftig personen werkzaam bij de *Koninklijke Marechaussee* in de functie van medewerker grensbewaking, senior medewerker grensbewaking, coördinator grensbewaking of teamleider grensbewaking, zijn aangewezen als buitengewoon agent van politie. In deze categoriale aanwijzingen is bepaald dat de Commandant van de KMar/Caribisch

[48] Besluit van de minister van Veiligheid en Justitie van 23 juni 2011, nr. 5693331/11. De mogelijkheid van mandatering is opgenomen in artikel 20 van het Besluit bavpol BES.

gebied jaarlijks verslag uitbrengt aan de toezichthouder (HOvJ) over onder andere het aantal buitengewone agenten van politie, de door hen verrichte activiteiten en de stand van zaken met betrekking tot de opleiding van die buitengewone agenten van politie.
Bij besluit van 21 september 2015 heeft de korpschef, namens de minister, bepaald dat maximaal tien personen werkzaam bij *SZW/Arbeidsinspectie* in de functie van inspecteur zijn aangewezen als buitengewoon agent van politie. In deze categoriale aanwijzingen is bepaald dat het hoofd van de Unit SZW/Arbeidsinspectie, namens de minister van SZW, jaarlijks verslag uitbrengt aan de toezichthouder (de HOvJ) en aan de toezichthouder (de korpschef van het KPCN).
De Directeur van de *Belastingdienst-CN* heeft de korpschef verzocht om een categoriale aanwijzing voor maximaal veertig Douane-medewerkers. Ten tijde van de uitvoering van dit onderzoek (medio 2017) lag dit verzoek voor advies bij de HOvJ BES.

7 Circulaire Buitengewone agenten van politie BES

Door middel van de Circulaire Buitengewone agenten van politie BES (hierna: de Circulaire bavpol BES) van 1 december 2014[49] heeft het Directoraat-Generaal Rechtspleging en Rechtshandhaving van het ministerie van VenJ de regels en uitgangspunten zoals die zijn neergelegd in het Besluit bavpol BES nader uitgewerkt.

De Circulaire bavpol BES maakt onderscheid tussen opsporingsbevoegdheid, politiebevoegdheid en gebruik van geweldmiddelen:

- opsporingsbevoegdheid: de bevoegdheid om onderzoek te doen naar strafbare feiten en in het kader daarvan personen naar hun identiteit te vragen en ambtsedig proces-verbaal op te maken;
- politiebevoegdheid: de bevoegdheid om geweld te gebruiken tegen personen, om personen te onderwerpen aan een veiligheidsfouillering en om inzage van een identiteitsbewijs te vorderen;
- gebruik geweldmiddelen: de bevoegdheid om gebruik te maken van handboeien, wapenstok, pepperspray, surveillancehond of vuurwapen.

In de Circulaire bavpol BES wordt uitgegaan van een indeling van buitengewone agenten van politie in de volgende drie categorieën:

- BavPol met beperkte opsporingsbevoegdheid zonder politiebevoegdheden; de betrokkene heeft een toezichts- en handhavingstaak op een specifiek terrein (zoals de natuurwetgeving) en beschikt niet over politiebevoegdheden en geweldsmiddelen.

[49] Stcrt. 2014, nr. 36483 van 18 december 2014.

Handhaving vindt doorgaans plaats door middel van het opmaken van een proces-verbaal. Tot deze categorie behoren bijvoorbeeld medewerkers van natuurorganisaties.

- BavPol met uitgebreide opsporingsbevoegdheid en beperkte politiebevoegdheden; betrokkene heeft een uitgebreide toezichts- en handhavingstaak op diverse terreinen; handhaving gebeurt in de meeste gevallen door middel van het opmaken van een proces-verbaal. Tot deze categorie kunnen bijvoorbeeld medewerkers van de openbare lichamen behoren.
- BavPol met algehele opsporingsbevoegdheid en politiebevoegdheden; betrokkene heeft vanwege zijn specifieke taak in de veiligheidsketen, zoals de grensbewaking, algehele opsporingsbevoegdheid en kan beschikken over politiebevoegdheden en geweldmiddelen. Tot deze categorie behoort bijvoorbeeld een aantal medewerkers van de Koninklijke marechaussee (voormalige immigratiemedewerkers).

In paragraaf 2.2.4 (Bekwaamheid) van de Circulaire bavpol BES staat dat het onderwijs wordt verzorgd door de Scholengemeenschap Bonaire (SGB) en dat er centraal wordt geëxamineerd onder auspiciën van de Exameninstelling Toezicht en Handhaving.

In hoofdstuk 4 (Aanvraagprocedure) staat gedetailleerd omschreven waaraan aanvragen voor categoriale aanwijzingen, aanvragen voor individuele akten van opsporingsbevoegdheid op basis van een categoriale aanwijzing alsmede aanvragen voor individuele akten op basis van het Besluit bavpol BES dienen te voldoen. Dit hoofdstuk bevat voor elk van deze drie soorten aanvragen een opsomming van de documenten die de aanvraag dienen te vergezellen. Zo dient bij iedere aanvraag een verklaring omtrent het gedrag (VOG) te worden meegestuurd die niet ouder dan drie maanden mag zijn.

8 Verlenging bevoegdheid tot oktober 2016

In verband met het verlopen van de overgangstermijn zoals genoemd in artikel 51 van het Besluit bavpol BES heeft de korpschef van het KPCN namens de minister van Veiligheid en Justitie de bevoegdheid van de BavPol'ers in oktober 2013 met twee jaar verlengd, en daarna in oktober 2015 nog eens met één jaar. Dit betekent dat degenen die op 10 oktober 2010 de BavPol-status hadden, deze in beginsel tot oktober 2016 behielden zonder dat zij opnieuw examen hoefden te doen of opnieuw moesten worden beëdigd.
De korpschef heeft de organisaties met BavPol'ers in dienst schriftelijk geïnformeerd over deze twee verlengingen.

Bijlage 2

Overzicht geïnterviewde personen[50]

Ministerie van Veiligheid en Justitie

- senior beleidsmedewerker Directoraat-Generaal Rechtspleging en Rechtshandhaving
- senior beleidsmedewerker/adviseur Directoraat-Generaal Politie
- liaison-ambtenaar

Koninklijke Marechaussee

- brigadecommandant Caraïbisch Gebied
- hoofd Operatiën BES
- hoofd Bureau Opleidingsontwikkeling
- drie medewerkers grensbewaking

Korps Politie Caribisch Nederland

- korpschef
- politiechef Sint Eustatius
- politiechef Saba
- coördinator Opleidingen
- praktijkdocent BavPol-opleiding
- drie medewerkers Intake en Service

Openbaar ministerie BES

- hoofdofficier van justitie
- beleidsmedewerker

Openbaar lichaam Bonaire

- gezaghebber
- secretaris kabinet gezaghebber
- directeur Toezicht en Handhaving
- hoofd Projecten en Taskforces van de directie Toezicht en Handhaving
- hoofd afdeling Ruimtelijke Ordening van de directie Toezicht en Handhaving
- hoofd Warenkeuring en Openbare Hygiëne van de directie Toezicht en Handhaving
- twee inspecteurs Projecten en Taskforces van de directie Toezicht en Handhaving
- twee leerplichtambtenaren

Openbaar lichaam Sint Eustatius

- waarnemend gezaghebber
- adviseur waarnemend gezaghebber

[50] In een aantal gevallen ging het om groepsgesprekken.

- chef kabinet gezaghebber
- coördinator Brandweerzorg

Openbaar lichaam Saba

- gezaghebber
- beleidsmedewerker Openbare Orde en Veiligheid

Unit SZW Caribisch Nederland

- senior-inspecteur/coördinator Arbeidsinspectie-CN
- inspecteur Arbeidsinspectie CN

Belastingdienst/Douane Caribisch Nederland

- strategisch adviseur Douane-CN
- E-functionaris Douane-CN
- drie medewerkers Douane-CN

Natuurbeschermingsorganisaties Caribisch Nederland

- directeur Stinapa Bonaire
- marine park manager Stinapa
- twee rangers Stinapa
- directeur Stenapa Sint Eustatius
- marine park manager Stenapa
- directeur Conservation Foundation Saba

Overige

- interim-directeur MBO van de SGB
- docent theorie BavPol-opleiding