

De strafrechtketen Bonaire, St.Eustatius en Saba nader bekeken.

Een onderzoek naar de sturing van het OM op de opsporing en de executie van strafrechtelijke vonnissen.

Raad voor de rechtshandhaving

November 2014

Inhoudsopgave

Samenvatting en conclusies	3
1. Inleiding	7
2. Context	10
3 Zicht op zaken	13
4. Executie vonnissen	23
5. De keten overziend	31

Samenvatting en conclusies

Raad voor de Rechtshandhaving

De Raad voor de Rechtshandhaving is een interlandelijk orgaan van Curaçao, Sint Maarten en Nederland. De Raad is belast met de algemene inspectie op de effectiviteit en kwaliteit van de in artikel 3 van de Rijkswet Raad voor de Rechtshandhaving vermelde diensten en instellingen die deel uitmaken van de justitiële keten in de landen. Jaarlijks stelt de Raad een jaarplan op waarin beschreven wordt naar welke organisaties een inspectie wordt verricht. In het jaarplan 2014 staat het OM op Bonaire, St. Eustatius en Saba (BES) op de agenda. Het Openbaar Ministerie is belast met de strafrechtelijke handhaving van de rechtsorde en met de andere bij wet vastgestelde taken. Deze hoofdtaak is te verdelen in drie kleinere: de opsporing van strafbare feiten, de vervolging van strafbare feiten en toezicht op de uitvoering (executie) van strafvonnissen.

Centrale vraagstelling

In dit onderzoek worden twee aspecten van de taakuitvoering van het OM op de BES bekeken. Allereerst de wijze waarop het OM sturing geeft aan de opsporing bij het Korps Politie Caribisch Nederland met betrekking tot de selectie van zaken, de voortgangsbewaking van de geselecteerde zaken en de kwaliteit van de opsporingsonderzoeken ('Zicht op zaken'). Er komen meer strafbare feiten ter kennis van politie en justitie, dan dat er met de bestaande capaciteit kunnen worden onderzocht en vervolgd. Dat betekent dat er op verschillende momenten en op verschillende niveaus keuzes moeten worden gemaakt (met betrekking tot onderzoeken en vervolging) op basis van heldere criteria. Dat gebeurt steeds door of onder verantwoordelijkheid van het OM. De centrale vraag bij dit onderzoek is:

Op welke wijze geeft het OM sturing aan de opsporing bij de politie met betrekking tot de selectie van zaken, de voortgangsbewaking van de geselecteerde zaken en de kwaliteit van opsporingsonderzoeken?

Het tweede aspect is de wijze waarop het OM invulling geeft aan zijn taak om vonnissen in strafzaken uit te voeren ('Executie strafrechtelijke vonnissen'). Als een zaak voor een rechter komt, dan volgt hier, afgezien van vrijspraak, niet ontvankelijk- of onbevoegd verklaring, een veroordelend vonnis uit. Conform het Wetboek van Strafrecht kan dit een hoofdstraf zijn in de vorm van een gevangenisstraf, hechtenis, taakstraf of geldboete (of een combinatie hiervan). De feitelijke uitvoering van het vonnis is een verantwoordelijkheid van het OM. Deze inspectie richt zich op de vraag welke vonnissen op dit moment in de praktijk zijn uitgevoerd. De centrale onderzoeksvraag is:

Op welke wijze geeft het Openbaar Ministerie invulling aan zijn taak om vonnissen in strafzaken uit te voeren?

Bevindingen en conclusies Zicht op zaken

In dit deel van het onderzoek heeft de Raad gekeken naar de wijze waarop het OM sturing geeft aan de opsporing bij de politie met betrekking tot de selectie van zaken, de voortgangsbewaking van de geselecteerde zaken en de kwaliteit van de opsporing. De Raad constateert dat het sturingsproces van het OM op de BES de afgelopen jaren de nodige ontwikkelingen heeft doorgemaakt. Van een situatie waarin er geen structuur was om te sturen en het OM heel dicht op het operationele

opsporingsproces zat, werd een omslagpunt bereikt waarbij het OM meer op afstand staat en feitelijk zaken aanstuurt met behulp van twee sturingsinstrumenten.

In het Zicht op zakenoverleg bespreekt het OM met de politie de selectie, de voortgang en de kwaliteit van de zaken die zich in de opsporingsfase bevinden. De Raad constateert dat men in dit gremium nog zoekende is naar de juiste vorm van sturing. De politie is nog niet in staat om de benodigde sturingsinformatie aan te leveren. De Zicht op zakenlijst is nu nog een bulklijst van zaken waarbij er geen concreet inzicht is in de voortgang van een onderzoek en de concreet ingezette capaciteit. Thans wordt de omslag gemaakt van een bulklijst naar een geprioriteerde lijst met zaken. Op deze lijst staat een selectie aan zaken die met de beschikbare researchcapaciteit kunnen worden afgehandeld. Met de huidige beschikbare capaciteit wordt gestreefd naar een geprioriteerde lijst van (ongeveer) vijftien zaken.

De prioritering vindt plaats aan de hand van een aantal criteria. Gekeken wordt naar de opsporingsindicatie (hoeveel handelingen moeten worden verricht om de zaak rond te krijgen), de juridische haalbaarheid en de maatschappelijke impact van het delict. Uiteindelijk is de afweging een kwestie van 'professional judgement' afgezet tegen de beschikbare capaciteit.

De grotere opsporingszaken worden door de Stuurgroep Opsporen aangestuurd. De Raad constateert dat het sturingsproces gestructureerd verloopt. Voor elke processtap wordt, aan de hand van vaste formats, sturingsinformatie aangeleverd (pre-weegdocument, projectvoorstel en plan van aanpak). Op basis van deze sturingsinformatie besluit de Stuurgroep welke zaken worden aangepakt en stuurt men op voortgang en kwaliteit. De Raad constateert dat de ketenpartners zeer tevreden te zijn over de wijze waarop de Stuurgroep Opsporen functioneert. De volgende stap is volgens betrokkenen de doorontwikkeling en verfijning van deze werkwijze. De Raad ziet hierbij als aandachtspunt het consequent gebruiken van ondersteunende formats.

De Raad merkt op dat de zoektocht naar de juiste vorm van sturing plaatsvindt binnen een context van beperkte mogelijkheden. Het gebrek aan capaciteit, de informatiesystemen die niet naar behoefte functioneren en de nog niet op alle vlakken voldoende kwaliteit van de politie, blijken hierbij lastige hindernissen.

Bevindingen en conclusies Executie strafvonnissen

In dit deel van het onderzoek is gekeken naar de wijze waarop het OM invulling geeft aan de taak om vonnissen in strafzaken uit te voeren. De Raad constateert dat het OM een flinke inhaalslag heeft gemaakt om de voorraad openstaande gevangenisstraffen – die door gebrek aan celcapaciteit was ontstaan – weg te werken. Door de gebrekkige administratie en registratie was er geen helder zicht op openstaande en uitgevoerde vonnissen. Het OM heeft handmatig in verschillende bronnen tot 2008 teruggekeken om hier inzicht in te krijgen. De Raad constateert niet zonder zorg dat het, naar betrokkenen zelf aangeven, niet is uit te sluiten dat hierdoor nog openstaande vonnissen tussen wal en schip zijn gevallen. Thans zijn of worden nagenoeg alle gevangenisstraffen voor Bonairianen uitgevoerd. Het knelpunt zit met name bij straffen voor niet-ingezetenen.

De Raad constateert dat het OM en de ketenpartners SRCN, JICN en de Voogdijraad elkaar goed kunnen vinden bij de uitvoering van de vonnissen. Daar waar men tegen knelpunten aanloopt, weet

men gezamenlijk een creatieve oplossing te vinden. Het project 'Verantwoord heenzenden' en de 'drie modellen van interventie jeugdcriminaliteit' zijn hier voorbeelden van.

De Raad constateert dat – de goede samenwerking ten spijt – de uitvoering van strafrechtelijke vonnissen een kwetsbaar proces is. Het ontbreken van een eenduidig en betrouwbaar inzicht in de stand van zaken van (uitstaande) vonnissen vormt een groot risico. Door gebrekkige informatiesystemen en handmatig bijgehouden (schaduw)registraties bestaat de kans dat vonnissen 'verdwijnen' en dus nooit uitgevoerd worden. Dit is strijdig met de fundamentele uitgangspunten van de rechtshandhaving.

Een tweede risico is het capaciteitsgebrek bij ketenpartners. Als het OM meer vonnissen oplevert, neemt de werkdruk bij de andere ketenpartners toe. De ketenpartners lopen echter tegen de grenzen van de eigen mogelijkheden aan. Het is volgens hen bijna niet meer mogelijk om een structurele werkbelasting op te vangen met enthousiasme, creativiteit en ad hoc inspanningen. Substantiële versterkingen van partners in de strafrechtsketen zouden naar het oordeel van de Raad dan ook gelijke tred moeten houden met versterkingen bij andere partners. Ook in dit opzicht zou het ketendenken versterkt moeten worden.

Afsluitend: de keten overziend

Met het onderzoek 'Zicht op zaken' is de voorkant van de strafrechtsketen bekeken, met het onderzoek 'Executie strafrechtelijke vonnissen' de achterkant. Hiermee is vanuit verschillende perspectieven inzicht verkregen in de werking van de keten op de BES. Beide deelonderzoeken hebben geresulteerd in een aantal proces overstijgende bevindingen..

Zo geven alle ketenpartners aan dat de strafrechtketen op de BES goed is gepositioneerd. De structuur staat en er is een gemeenschappelijke cultuur ontstaan. De ketenpartners hebben elk een eigen ontwikkeling doorgemaakt. Partijen zoeken nu de samenwerking op in plaats van alleen in de eigen organisatie te bewegen. De ketengedachte leeft. Het feit dat iedere ketenpartner met de zelfde beperkingen en moeilijkheden geconfronteerd werd, maakte dat men inzag dat men elkaar nodig heeft. Schaarste brengt mensen samen.

Hoewel de basis staat en functioneert, is de justitiële strafrechtketen nog steeds sterk in ontwikkeling. Men stelt dat de afgelopen jaren de nodige voortgang is geboekt en dat veel dingen goed gaan. Elke organisatie binnen de keten bevindt zich echter in een andere fase van ontwikkeling. Omdat de keten zo sterk is als de zwakste schakel, heeft elk knelpunt bij een ketenpartner invloed op de rest.

Op verschillende plekken in de keten zijn kwetsbaarheden te vinden. Zo wordt aangegeven dat op bepaalde punten de kwaliteit van de politie achterblijft. Hoewel men oog heeft voor de kwaliteitsslagen die de politie heeft gemaakt, constateren betrokkenen dat de politie nog zoekende en nog geen 'volwassen' organisatie is. Het korps kan niet altijd de kwaliteit leveren die noodzakelijk is voor andere ketenpartners. Ketenpartners geven aan dit ook niet verrassend te vinden gezien het feit dat de politie zich moest ontwikkelen in een context van beperkingen (gebrek aan capaciteit, kwaliteit en middelen). Het is ook volgens betrokkenen niet reëel om te verwachten dat op korte termijn hier grote veranderingen in zullen plaatsvinden.

Ook bij andere ketenpartners zijn de 'groeipijnen' zichtbaar. Hoewel deze partijen een vorm hebben gevonden waarbij zij kunnen functioneren, geven zij aan dat door het gebrek aan capaciteit en middelen de keten wel kwetsbaar is. Op dit moment wordt veel van de functionarissen binnen de verschillende organisaties gevraagd. Dat het nu functioneert, komt volgens hen omdat men elkaar weet te vinden. De verhouding tussen partijen is goed en men helpt elkaar altijd wel uit de brand. Echter, dit zijn veelal ad hoc oplossingen. Als iets een structurele taak wordt, dan haken partijen af omdat zij de capaciteit zelf niet hebben om hieraan te voldoen.

Door inventief optreden van ketenpartners wordt bevorderd dat uiteindelijk de zaken lopen, maar wordt de urgentie van het probleem niet zichtbaar. Op het eerste gezicht lijkt het goed te gaan, maar als het aantal opsporingszaken en vonnissen toeneemt – hetgeen ook de ambitie is – dan kunnen partijen niet meer leveren. Betrokkenen geven aan dat – vanuit Nederland – de afgelopen periode met name is geïnvesteerd in het OM en het politiekorps. Volgens hen is er onvoldoende besef bij de beleidsbepalers dat als de capaciteit bij een van de ketenpartners omhoog gaat, de werkdruk bij andere ketenpartners vanzelfsprekend ook toeneemt.

Betrokkenen geven aan dat er, gegeven alle beperkingen, binnen drie jaar tijd iets bijzonders is neergezet. Ook is volgens hen duidelijk dat men er nog lang niet is. Zij geven aan dat de kwaliteit op dit moment niet voldoet aan de Nederlandse normen en – gezien de ontwikkelingsfase waarin men zit – dit voorlopig ook niet te verwachten is. In ieder geval, niet zolang er niet dezelfde voorzieningen zijn als in Nederland. Volgens betrokkenen dienen de beleidsbepalers meer aan verwachtingenmanagement te doen en differentiatie aan te brengen in de (te verwachten) kwaliteit. Daarbij zou er meer oog moeten zijn voor de culturele context en niet altijd de 'rationele Nederlandse normen' als maatstaf gehanteerd moeten worden. De Raad heeft begrip voor deze opvatting maar tekent aan dat elementaire uitgangspunten van de rechtshandhaving (zoals het consequent uitvoeren van rechterlijke vonnissen) nimmer gerelativeerd kunnen worden aan een beroep op de culturele context.

Vrijwel alle ketenpartners geven aan dat een groot deel van de – in dit onderzoek benoemde – knelpunten terug is te voeren naar een dieper gelegen oorzaak. Op veel momenten wordt men in de uitvoering geconfronteerd met zaken die bij de inrichting van de strafrechtketen niet geregeld zijn. Zo geeft men bijvoorbeeld aan dat er gaten in het ontwerp van de strafrechtketen zitten als het gaat om het effectief aanpakken van jeugdcriminaliteit. Er is geen jeugdstrafrecht, met als gevolg dat er ook geen jeugdinrichting is. Dit terwijl jeugd- en zedenzaken één van de grootste problemen op de BES is. Bij het opzetten van de verschillende schakels van de strafrechtketen en het verstrekken van instrumentarium is onvoldoende rekening gehouden met de bijzondere insulaire (soms zelfs solitaire), kleinschalige en kwetsbare situatie.

1. Inleiding

Raad voor de Rechtshandhaving

De Raad voor de Rechtshandhaving is een interlandelijk orgaan van Curaçao, Sint Maarten en Nederland. De Raad is belast met de algemene inspectie op de effectiviteit en kwaliteit van de in artikel 3 van de Rijkswet Raad voor de Rechtshandhaving vermelde diensten en instellingen die deel uitmaken van de justitiële keten in de landen. Jaarlijks stelt de Raad een jaarplan op waarin beschreven wordt naar welke organisaties een inspectie wordt verricht. In het jaarplan 2014 staat het OM op Bonaire, St. Eustatius en Saba (BES) op de agenda.

Het Openbaar Ministerie is belast met de strafrechtelijke handhaving van de rechtsorde en met de andere bij wet vastgestelde taken. Deze hoofdtaak is te verdelen in drie kleinere: de opsporing van strafbare feiten, de vervolging van strafbare feiten en toezicht op de uitvoering (executie) van strafvonnissen.

In dit onderzoek worden twee aspecten van de taakuitvoering van het OM op de BES bekeken. Allereerst de wijze waarop het OM sturing geeft aan de opsporing bij het Korps Politie Caribisch Nederland met betrekking tot de selectie van zaken, de voortgangsbewaking van de geselecteerde zaken en de kwaliteit van de opsporingsonderzoeken ('Zicht op zaken'). Het tweede aspect is de wijze waarop het OM invulling geeft aan zijn taak om vonnissen in strafzaken uit te voeren ('Executie strafrechtelijke vonnissen').

Beide onderzoeken beslaan verschillende processen van de strafrechtketen. In beide processen zijn vaak dezelfde organisaties en functionarissen verantwoordelijk. Om de toezichtslast bij hen zoveel mogelijk te beperken, zijn beide onderwerpen in één onderzoek uitgevoerd. Bijkomend voordeel hiervan is dat eventuele proces-overstijgende inzichten kunnen worden opgedaan die de keten als geheel kunnen versterken.

Zicht op Zaken BES

Er komen meer strafbare feiten ter kennis van politie en justitie, dan dat er met de bestaande capaciteit kunnen worden onderzocht en vervolgd. Dat betekent dat er op verschillende momenten en op verschillende niveaus keuzes moeten worden gemaakt (met betrekking tot onderzoeken en vervolging) op basis van heldere criteria. Dat gebeurt steeds door of onder verantwoordelijkheid van het OM. De centrale vraag bij dit onderzoek is:

Op welke wijze geeft het OM sturing aan de opsporing bij de politie met betrekking tot de selectie van zaken, de voortgangsbewaking van de geselecteerde zaken en de kwaliteit van opsporingsonderzoeken?

Als naar de justitiële keten gekeken wordt – van aangifte tot aan behandeling door de rechter – dan kunnen grofweg de volgende sturingsmomenten benoemd worden.

Intake/casescreening

Het opsporingsproces start bij een signaal. Dit kan enerzijds een aangifte of melding van een burger zijn, anderzijds informatie vanuit politieonderzoek. In vakjargon wordt gesproken over 'brengzaken' en 'haalzaken'. Deze signalen worden allen geregistreerd door de politie. Omdat het onmogelijk is om alle zaken te onderzoeken, wordt hier een eerste selectie gemaakt, de zogenoemde casescreening. Een functionaris van de politie beoordeelt de zaken op een aantal criteria en filtert daarmee de zaken die doorgaan naar het OM. Om inzicht te krijgen in dit proces staan de volgende deelvragen centraal:

- Op basis van welke criteria worden zaken voorgedragen aan het OM ?
- Op welke wijze geeft het OM sturing aan dit proces?

Opsporingsonderzoek

Als besloten is tot een opsporingsonderzoek, dan wordt de zaak toegewezen aan een rechercheur. Onder verantwoordelijkheid van het OM wordt het opsporingsonderzoek uitgevoerd. Inzicht in het aantal zaken, de voortgang van het onderzoek en inzicht in de kwaliteit van het onderzoek zijn hierbij cruciale aspecten. Om inzicht te krijgen in dit proces staan de volgende deelvragen centraal:

- Op basis van welke criteria wordt besloten of een zaak onderzocht wordt?
- Op welke wijze geeft het OM sturing aan (de voortgang en kwaliteit van) het onderzoeksproces?

Executie van strafrechtelijke vonnissen

Als een zaak voor een rechter komt, dan volgt hier, afgezien van vrijspraak, niet ontvankelijk- of onbevoegd verklaring, een veroordelend vonnis uit. Conform het Wetboek van Strafrecht kan dit een hoofdstraf zijn in de vorm van een gevangenisstraf, hechtenis, taakstraf of geldboete (of een combinatie hiervan). De feitelijke uitvoering van het vonnis is een verantwoordelijkheid van het OM. Deze inspectie richt zich op de vraag welke vonnissen op dit moment in de praktijk zijn uitgevoerd. De centrale onderzoeksvraag is:

Op welke wijze geeft het Openbaar Ministerie invulling aan zijn taak om vonnissen in strafzaken uit te voeren?

Deze centrale vraag is uitgesplitst in de volgende deelvragen:

- Is er een procesbeschrijving/richtlijn?
- Op welke wijze (in welk systeem) worden de vonnissen geregistreerd?
- Hoeveel vonnissen zijn, uitgesplitst naar gevangenisstraf, hechtenis, taakstraf en geldboete, in 2012 door de rechter opgelegd?
- Hoeveel van deze vonnissen zijn in de praktijk volledig uitgevoerd? Op welke wijze worden de vonnissen in de praktijk uitgevoerd?
- Welke verklaringen zijn er voor het niet uitvoeren van vonnissen?
- Op welke wijze (in welk systeem) worden de vonnissen geregistreerd?

Opzet onderzoek

De uitvoering van beide onderzoeken op BES kent dezelfde stappen. Allereerst is een documentstudie verricht. Recente beleidsplannen, procesbeschrijvingen, jaarverslagen en ander relevante documenten zijn opgevraagd en bestudeerd. Daarnaast zijn bevindingen uit eerdere inspectierapporten van de Raad bij het onderzoek betrokken. De eerder door de Raad opgeleverde inspectierapporten naar het aangifteproces, het opsporingsproces, de detentie en reclassering leveren informatie op voor een deel van de onderzoeksvragen. Verder zijn vooraf aan de politie en het OM cijfers opgevraagd over aantallen aangiftes en vonnissen. De feitelijke werking van de processen in de praktijk is onderzocht door direct betrokken functionarissen van de ketenpartners in de strafrechtketen op de BES te bevragen. In Interviews met functionaris(sen) van het Korps Politie Caribisch Nederland (KPCN) , Stichting Reclassering Caribisch Nederland (SRCN), de Voogdijraad en de Justitiële Inrichting Caribisch Nederland (JICN) op de BES heeft de Inspectie aanvullende vragen gesteld.

In dit onderzoek is niet gekeken naar de inrichting en organisatie van het aangifte- en opsporingsproces. Ook is niet gekeken naar de inhoudelijke kwaliteit en de effectiviteit van de verdere zaaksverwerking door het OM. Individuele zaken blijven buiten beschouwing. De focus is primair op de sturing van het OM in de praktijk. Het onderzoek richt zich verder uitsluitend op de taken en activiteiten van het OM met betrekking tot de politiekorpsen op de BES en dus niet op de andere opsporingsdiensten, zoals de Kustwacht en de Douane.

Waar de Raad in haar onderzoeken over het algemeen gebruik maakt van een uitgewerkt toetsingskader op basis van wet- en regelgeving, is dat in dit onderzoek niet het geval. De Raad beschrijft feitelijk de wijze waarop het OM sturing geeft aan opsporingszaken en de uitvoering van vonnissen. Daarbij tekent de Raad op welke knelpunten hierbij worden ervaren en welke gevolgen deze hebben.

Leeswijzer

Na de inleiding wordt in hoofdstuk twee de context rondom de strafrechtketen op de BES geschetst. In dit hoofdstuk wordt ingegaan op de ontwikkeling van het Openbaar Ministerie en de ketenpartners. Daarbij worden relevante bevindingen uit eerdere onderzoeken van de Raad aangehaald. Hoofdstuk 3 geeft de bevindingen over 'Zicht op zaken' weer, hoofdstuk 4 de bevindingen over 'Executie van strafrechtelijke vonnissen'. Hoofdstuk 5 gaat in op de bevindingen die procesoverstijgend zijn. Het rapport wordt afgesloten met de conclusies in hoofdstuk 6.

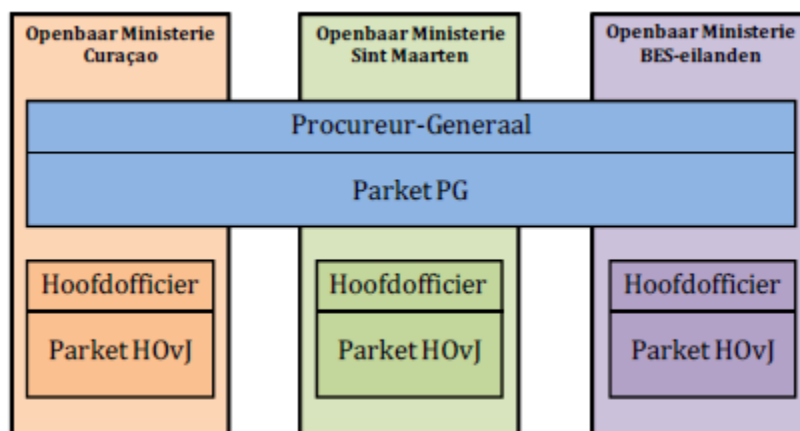
2. Context

2.1 Het parket BES

Organisatie OM

Het Openbaar Ministerie (OM) is belast met de strafrechtelijke handhaving van de rechtsorde en met andere bij wet vastgestelde taken. Deze hoofdtaak van het OM is te verdelen in drie kleinere: de opsporing van strafbare feiten, de vervolging van strafbare feiten en toezicht op de uitvoering (executie) van strafvonnissen. Het OM bepaalt óf en voor welke strafbare feiten iemand voor de strafrechter moet verschijnen.

Voor 2010 bestond het parket op de BES uit één hoofdofficier, één gebiedsofficier en één ondersteuner. De twee Bovenwindse eilanden werden toen vanuit Curaçao en Sint Maarten aangestuurd. Met de staatkundige herinrichting van 10 oktober 2010 veranderde ook de structuur van het Openbaar Ministerie. Op grond van de Consensus Rijkswet Openbare Ministeries (CRWOM) kregen de drie landen Curaçao, Sint Maarten en de BES-eilanden elk een eigen OM met een eigen Hoofdofficier van Justitie (HOvJ). Aan het hoofd van de drie OM's staat één gezamenlijke Procureur-Generaal (PG), die kantoor houdt in elk afzonderlijk land. Het parket van de PG bevindt zich op Curaçao. De PG ziet zich in een positie waarin hij verantwoording aflegt aan de ministers van (Veiligheid en Justitie) van Curaçao, van Sint Maarten en van Nederland.



Ontwikkelingen parket BES

Om de bevindingen van dit onderzoek in een goed perspectief te plaatsen, is het nodig om de ontwikkeling van het OM op de BES-eilanden door de jaren heen te schetsen. De groei van het OM en de knelpunten die daarbij werden (en worden) ervaren hebben volgens betrokkenen namelijk direct invloed op de onderzoeksresultaten. In de opeenvolgende jaarverslagen van het OM is die ontwikkeling beschreven.

Op de BES-eilanden stond het jaar 2010 vooral in het teken van de opbouw van en de transitie naar een volwaardig Parket BES met parketonderdelen op Bonaire, Sint Eustatius en Saba. Het Parket Bonaire bestond in aanvang uit drie fte's. Om de opbouw van het parket vorm te geven werd de

personele bezetting versterkt. Zo is binnen een paar maanden een tweede officier van justitie, een senior parketsecretaris en een senior beleidsmedewerker aangetrokken.

In het jaarverslag 2011 wordt aangegeven dat het OM in deze periode veelal te maken had met knelpunten van praktische en infrastructurele aard, zoals de afstand en diversiteit tussen de drie eilanden. Die afstand en diversiteit betekende dat er veel reisbewegingen gemaakt moesten worden om alle eilanden te bedienen.

De jaren 2011, 2012 en 2013 stonden in het teken van zichtbare aanwezigheid van het OM op alle eilanden. Er moest een duurzame parketstructuur tussen het Benedenwindse Bonaire en de twee Bovenwindse eilanden Sint Eustatius en Saba worden ontwikkeld. Zo is gestart met de roulatie van parketsecretarissen over de Bovenwinden en is op Bonaire een tweede parketsecretaris aangesteld. Eind 2011 werd een derde parketsecretaris geworven. Hiermee werd gerealiseerd dat het OM permanent op alle drie de eilanden goed bezet en zichtbaar aanwezig was.

In deze periode werd het OM steeds meer geconfronteerd met knelpunten 'die zij in de aanloop naar de transitie niet hadden voorzien of zelfs niet hadden kunnen bedenken.' Aldus het jaarverslag. Het ging dan om allerlei zaken op het gebied van communicatie, rechtsbijstand, ICT, infrastructuur, regelgeving, executie en het transport van gedetineerden. Deze knelpunten werden niet alleen door het OM ervaren, maar door alle ketenpartners. Met name de gebrekkige ondersteuning op het gebied van ICT was een steeds terugkerend knelpunt.

Thans geeft het OM in haar jaarverslag 2013 aan dat het parket 'vanuit de contouren die beschreven zijn in het inrichtingsplan is gestart met de doorontwikkeling van de organisatie.' Hierbij geeft het OM aan, door de instroom van veel zaken en de executie van vonnissen, geconfronteerd te worden met capaciteitsgebrek.

2.2 De strafrechterketen: eerdere onderzoeken

De strafrechterketen nader bekeken

De strafrechterketen op de BES bestaat uit een aantal partijen die samen de rechtshandhaving verzorgen: van opsporing en vervolging naar berechting en uiteindelijk de tenuitvoerlegging van de straffen en maatregelen. In de eerste fase is de politie een belangrijke speler. In de latere fasen ketenpartners als JICN, SRCN en Voogdijraad. Het OM speelt een centrale rol in de strafketen. De Raad heeft de afgelopen jaren verschillende aspecten van de strafrechterketen met doorlichtingen en thematische inspecties van nabij bekeken. Omdat in een keten het functioneren van de ene organisatie direct invloed heeft op de andere ketenpartners, is het voor dit onderzoek relevant om de belangrijkste conclusies van de eerdere rapporten van de Raad kort te benoemen. Dit geeft de context weer waarbinnen de bevindingen van onderhavig rapport geplaatst kunnen worden.

De Raad constateert dat in algemene zin de betrokken organisaties in opbouw zijn op basis van de daartoe ontworpen inrichtingsplannen. De Raad constateert dat dit proces nog niet voltooid is en voor sommige organisaties doorloopt tot 2016. De inrichtingsplannen zijn primair intern gericht en zijn in de optiek van het OM nog onvoldoende gericht op de lokale keten.

Korps Politie Caribisch Nederland

Zo heeft de Raad onderzoek verricht bij het KPCN. Het politiekorps op de BES is een compleet nieuwe organisatie. Het korps politie Nederlandse Antillen – dat voor 10 oktober 2010 de politiezorg op de BES leverde – had na de verzelfstandiging geen bemoeienis meer met de BES-eilanden. Er moest daarom een nieuwe zelfstandig functionerende politieorganisatie opgebouwd worden. Het korps Caribisch Nederland is thans nog volop in ontwikkeling.

In 2012 heeft de Raad gekeken naar het aangifteproces (in 2014 wordt dit onderzoek herhaald) en in 2013 naar het opsporingsproces. De Raad concludeerde dat het aangifteproces op een behoorlijk aantal aspecten verbetering behoeft. De personele onderbezetting van het KPCN was een van de factoren waardoor het aangifteproces kwalitatief onvoldoende werd uitgevoerd. Ten tijde van de start van dit het onderzoek waren reeds verbetermaatregelen door het KPCN en het OM ingezet. In 2014 voert de Raad een review-inspectie uit naar de opvolging van de aanbevelingen uit het rapport.

Uit de thematische inspectie naar het opsporingsproces concludeerde de Raad dat er stappen zijn gezet om de kwaliteit van het opsporingsproces te verbeteren. Desalniettemin was er sprake van een aantal tekortkomingen in de organisatie, de inrichting en het informatiemanagement ten aanzien van het opsporingsproces. De Raad heeft met name aandacht gevraagd voor de sturing van het proces.

Stichting Reclassering Nederland

De Raad heeft in 2013 verder twee organisaties uit de strafrechtketen doorgelicht: de SRCN en de JICN. Ten aanzien van de reclasseringstaak constateerde de Raad dat de SRCN uit een klein team bestaat dat veel potentie heeft en vol enthousiasme, bevlogenheid en creativiteit de taken uitvoert. De SRCN kan bogen op waardering van de ketenpartners. Wel wijst de Raad op de kwetsbaarheid van de organisatie, onder andere als gevolg van de beperkte capaciteit en de voortdurende verandering van de samenstelling waardoor kennis en ervaring telkens moeten worden opgebouwd.

Justitieel Inrichting Caribisch Nederland

Ten aanzien van de JICN is de Raad positief over de uitvoering van diens taken. De Raad stelt dat de geplande nieuwbouw, voorzien in 2016, de JICN in staat zal stellen om de taken ook in de toekomst naar behoren uit te voeren. Wel vraagt de Raad aandacht om binnen de kaders van de onderlinge regeling uitwisseling detentiecapaciteit ruimte te zoeken voor pragmatische oplossingen.

Voogdijraad

In 2013 heeft de Raad een inspectie verricht bij de Jeugdreclassering. De Raad concludeerde onder meer dat het ontbreken van specifiek jeugdstrafrecht en de bijbehorende voorzieningen knelpunten vormen in de uitvoering van jeugdreclasseringstaken. De Voogdijraad heeft deze taak op eigen initiatief opgepakt en verankerd in beleid en werkprocessen. De Raad constateert dat de kleine bezetting van de Voogdijraad (op de Bovenwindse Eilanden) een risico vormt voor de continuïteit en kwaliteit van de uitvoering van de taken.

3. Zicht op zaken

3.1 Zoektocht naar sturing

Het aanbrengen van structuur in de keten

Het sturingsproces van de opsporing is volgens betrokkenen vanaf de grond af opgebouwd. Betrokkenen geven aan dat er in aanvang geen structuur was om goed te kunnen sturen. Zo was er geen beschikking over sturingsinformatie. Er werden nauwelijks zaken geregistreerd. De cijfers en gegevens die wel beschikbaar waren, bleken veelal onbetrouwbaar, zowel bij het OM als de politie. Er was daarmee feitelijk geen zicht op lopende opsporingszaken waardoor sturing op voortgang onmogelijk was. De eerste stap was om zaken te registreren. Het OM is toen gestart om handmatig zaken bij te houden.

De tweede stap was om structurele (casus)overleggen te introduceren. In het verleden was er geen structureel overleg tussen OM en politie. Ook was er geen structureel overleg met andere ketenpartners. In de beginfase ging het opbouwen van het structureel overleg volgens betrokkenen vrij moeizaam. Het overleg was vooral rondom het OM opgebouwd. De ketenpartners voelden zich in deze fase nog niet volledig gecommitteerd. De focus was met name gericht op de ontwikkeling van de eigen organisatie. De Hoofdofficier moest de ketenpartners steeds overhalen om het overleg bij te wonen en de meerwaarde hiervan in te zien.

Inmiddels geven alle ketenpartners aan dat op verschillende vlakken de sturing een flinke ontwikkeling heeft doorgemaakt. Zo heeft het casusoverleg zich sterk ontwikkeld. Het is niet meer afhankelijk van één actor. Alle ketenpartners zien nu meer het gezamenlijk belang hiervan in en maken op basis van gelijkwaardigheid deel uit van het overleg.

Ontwikkeling in de wijze van sturing van zaken

In de feitelijke uitvoering van de sturing van zaken heeft ook een ontwikkeling plaatsgevonden. Een paar jaar geleden stuurde het OM het opsporingsproces heel direct aan. De officier van justitie (OvJ) nam in de praktijk nagenoeg de rol van 'recherchechef' aan. Zo nam de officier van justitie wekelijks alle mutaties van de politie in het systeem door. Op basis hiervan gaf de OvJ de politie aanwijzingen om verder te Rechercheren. In tweewekelijkse casusoverleggen besprak de officier vervolgens de voortgang van de lopende zaken en zette deze operationele opdrachten uit (zoals het verhoren van verdachten in een zaak).

Een medewerker van het OM werd daarnaast ingezet om de dossiers bij de politie te screenen. In die tijd was er een groot aantal sepoten omdat de dossiers te mager waren. Het bevatte vaak alleen een summiere aangifte en verder weinig tot geen bewijs of opsporingsindicatie. De zaken werden bij de politie geseponneerd en niet verder doorgestuurd naar het OM.

Zowel het OM als de politie geven aan dat deze directe aansturing niet wenselijk was, maar dat het in die tijd wel nodig was. De politie bevond zich voor wat betreft cultuur en kwaliteit nog niet op het vereiste niveau. Betrokkenen geven bijvoorbeeld aan dat bij de politie vooral 'de waan van de dag' heerste. De politie ging van incident naar incident en verloor daarbij de aandacht voor lopende zaken. Het OM moest er daarom dicht opzitten om de voortgang te bewaken. Verder bleek de politie

in die tijd inhoudelijk andere prioriteiten te hebben dan het OM. Huiselijk geweld bijvoorbeeld, een beleidsprioriteit van het OM, werd op een andere manier aangepakt dan gewenst. Er heerst volgens betrokkenen op de eilanden een ‘bemiddelende cultuur’. Bepaalde gedragingen worden gezien als iets dat zich vanzelf wel zal oplossen. Er kwam niet altijd een aangifte van huiselijk geweld en politieagenten pakten dit soort gevallen ambtshalve niet vaak op. Het OM moest de politie actief aansturen om dit alsnog te doen.

Verder geeft men aan dat de kwaliteit van de recherche ondermaats was¹. Het OM was daarom genoodzaakt om dicht op de recherche te zitten. Inmiddels geven alle betrokkenen aan dat de politie zichtbaar een aantal kwaliteitsslagen heeft gemaakt. De kwaliteit van de recherche is verbeterd waardoor het OM wat verder op afstand kan staan. Zowel politie als OM geven aan een goede balans te hebben gevonden, met daarbij de kanttekening dat beide organisaties – gelet op de kleinschaligheid – kwetsbaar zijn en een en ander nog steeds erg persoonsafhankelijk is.

Twee manieren van aansturen opsporingszaken

In de praktijk worden opsporingszaken op twee manieren aangestuurd. Als het gaat om sturing van zaken dan is er onderscheid in de zogenoemde ‘breng’ en ‘haal’ zaken. Het eerste betreft een zaak die start vanuit een aangifte en eventueel een aangehouden verdachte. Deze ‘kleinere’ zaken worden middels de zogenoemde ‘Zicht op zaken-lijst’ aangestuurd. In het tweede geval gaat het om grotere opsporingsonderzoeken die op basis van de eigen informatiepositie van de politie worden geïnitieerd. (drugs, mensenhandel et cetera). Deze onderzoeken worden projectmatig opgepakt en aangestuurd vanuit de Stuurgroep Opsporen.

3.2 Proces Zicht op zaken

Van aangifte naar Zicht op zaken

Het proces van de ‘brengzaken’ begint zoals gezegd bij de aangifte. In hoofdlijnen worden de volgende stappen gevolgd:

1. De aangever meldt zich op het politiebureau. De politie geeft aan dat het streven is om 75% van de aangiftes door de afdeling Intake ter plekke te laten opnemen en beoordelen. De overige meer gecompliceerde aangiftes moeten dan door de Chef van Dienst worden beoordeeld.
2. Daarna vindt een eerste toetsing plaats door een senior-medewerker Intake of Basispolitiezorg. Het gaat hier om een kwaliteitscontrole. Bij voldoende kwaliteit wordt de aangifte doorgestuurd naar de Chef van Dienst (tevens hulpofficier van justitie).
3. De Chef van Dienst bepaalt vervolgens de routing en prioritering van de aangiftes. De belangrijkste criteria die hierbij wordt gehanteerd is of de aangifte voldoende opsporingsindicatie bevat.
 - a. Indien er voldoende indicatie is, dan beoordeelt hij of de zaak nu of later wordt opgepakt. De criteria die het korps bij de prioritering van zaken hanteert zijn de speerpunten die in de jaarplannen van het OM en het KPCN zijn benoemd. Betrokkenen geven in dit kader aan dat deze speerpunten ‘bijna alles’ omvatten. Het

¹ Dit knelpunt heeft de Raad eveneens geconstateerd in het eerder genoemde onderzoek ‘Het opsporingsproces door de recherche op Bonaire, Sint Eustatius en Saba (april 2013)

komt volgens hen bij de selectie van zaken in de praktijk dan vaak neer op de professionele inschatting van deze functionarissen.

- b. Aangiftes zonder opsporingsindicatie worden doorgestuurd naar de Infodesk om te onderzoeken of er nog extra informatie aanwezig is. Als dit leidt tot opsporingsindicatie, dan gaat deze weer het proces in (punt a). Bij geen indicatie wordt de zaak in het systeem gearhiveerd.
4. Zaken met opsporingsindicatie komen vervolgens bij de Chef Opsporing binnen. Alle lopende zaken worden in een spreadsheet verwerkt, de Zicht op zakenlijst. Elk eiland heeft een eigen Zicht op zaken-lijst. Een senior medewerker beheert deze lijst en ziet toe op de kwaliteit en bewaakt de doorlooptijd van zaken in verband met de wettelijke termijnen. Op basis van de Zicht op Zaken lijst zijn in het jaar 2013 387 verdachten aangeleverd aan het OM.
5. De Zicht op zakenlijst wordt structureel besproken. Een keer per twee weken vindt regulier overleg met de gebiedsofficier van het OM, de chef opsporing en een senior rechercheur plaats. Als er beleidsmatige aspecten aan de orde zijn, dan schuift ook het Hoofd Opsporing aan. De parketsecretaris van het OM is gemandateerd om de Zicht op zakenlijst met de senior rechercheur verder af te handelen. In het overleg wordt de stand van zaken van onderzoeken besproken. Ook wordt in dit overleg een prioritering in zaken aangebracht. Criteria die hierbij gehanteerd worden zijn onder andere:
 - De beschikbare capaciteit;
 - Opsporingsindicatie: hoeveel handelingen moet ik doen om de zaak rond te krijgen?
 - Geprioriteerde delicten;
 - Juridische haalbaarheid .

Van bulklijst naar geprioriteerde lijst

In aanvang kwam deze wijze van sturing volgens betrokkenen lastig van de grond. De politie bleek niet in staat om de benodigde concrete informatie te leveren die het OM nodig had om te sturen. Er was feitelijk nog geen zicht op lopende zaken. De politie had een bulklijst met ruim 200 lopende zaken. Daar kwamen steeds zaken bij. Het was niet inzichtelijk wat de voortgang van de individuele zaken was. Ook was niet inzichtelijk hoeveel capaciteit op welke zaken was ingezet en wat de restcapaciteit was voor eventuele incidenten.

Inzicht in zaken is cruciaal omdat recherchecapaciteit op de BES een probleem is. De KPCN heeft de afgelopen jaren moeten functioneren op minder dan 30% van de benodigde recherchecapaciteit. Thans is de benodigde capaciteit volgens betrokkenen op 70%. Daar kwam bij dat begin 2014 het OM en de politie geconfronteerd werden met een dubbele moordzaak waar veel recherchecapaciteit voor nodig was. Een Team Grootschalig Optreden (TGO) werd ingesteld en bijstand werd gevraagd. Het resultaat hiervan is dat er de facto drie rechercheurs overbleven voor de restzaken (dus voor de afhandeling van de zaken op de bulklijst).

Het OM geeft aan deze situatie te hebben aangegrepen om noodzakelijke aanpassingen in het sturingssysteem aan te brengen. Schaarste in capaciteit betekent nieuwe keuzes maken en een prioritering in zaken aanbrengen. Het proces om de sturing aan te passen is ten tijde van het onderzoek nog lopende. De eerste stap is om de bulklijst aan zaken te ordenen. Het is niet mogelijk

om ruim 200 zaken in behandeling te nemen, laat staan hierop te sturen. Het OM schoont daarom samen met de afdeling Opsporing van de politie de bulklijst op. Alle zaken worden doorgenomen en verdeeld in drie categorieën:

1. Zaken die weg kunnen

Het gaat hier om zaken die verouderd waren, geen opsporingsindicatie bevatten of waarbij geen verdachten van de prioriteitenlijst waren betrokken. Deze worden technisch geseponeerd. De betrokken personen (aangevers/slachtoffers) hebben (of krijgen nog) een brief waarin dit besluit is toegelicht.

2. Zaken die nog bekeken worden

Bij deze zaken wordt gekeken of op relatief eenvoudige manier (bijvoorbeeld het horen van een getuige) extra opsporingsindicatie kan worden verkregen om de zaak sterker te maken.

3. Zaken waar men mee verder gaat

Dit zijn de zaken waarop de researchcapaciteit primair wordt ingezet.

De volgende stap is om een prioritering aan te brengen in de zaken waarmee men verder gaat (categorie 3). Het streven is om te werken vanuit een basis van vijftien zaken. Meer kan op basis van de beschikbare recherche capaciteit niet. Op dit lijstje van vijftien zaken gaat het OM concreet sturen. Dat betekent dat de voortgang van deze zaken wordt gevolgd en besproken in het Zicht op zakenoverleg. Nieuwe zaken worden afgewogen tegen deze vijftien. Komt er een bij, wat gaat er dan van af? En waarom?

Bij deze prioritering worden verschillende criteria in acht genomen. Een eerste criterium is de betrokkenheid van bekende daders. Het OM wil toe naar een meer subjectgerichte manier van opsporen. Een groot deel van de criminaliteit wordt gepleegd door een klein groepje 'irritante veelplegers' dat bij een ieder wel bekend is. Als in opsporingszaken iemand van dit groepje betrokken is, krijgt de zaak prioriteit. Een tweede criterium is de opsporingsindicatie en de juridische haalbaarheid. Uiteindelijk moet er wel een zaak opgebouwd kunnen worden die stand houdt bij de rechter. Het derde criterium is of het type delict binnen de OM-beleidsregels is aangewezen als prioriteit. Het gaat dan om zaken als huiselijk geweld, zedendelicten en ernstige geweldsdelicten. Uiteindelijk wordt alles afgezet tegen de beschikbare capaciteit.

3.3 Stuurgroep Opsporen

Sinds 2012 is een Stuurgroep Opsporen opgericht waarin de projectmatige opsporingsonderzoeken worden aangestuurd. Deze zaken worden niet gestart vanuit een aangifte, maar op basis van de informatiepositie van de politie, KMar en/of RST (denk bijvoorbeeld aan drugshandel). De stuurgroep stuurt op projectmatige wijze op dergelijke onderzoeken. Alle ketenpartners nemen deel aan de stuurgroep. Het OM is voorzitter van de stuurgroep. Besluiten worden in principe gezamenlijk genomen. De voorzitter en de Korpschef hebben echter een zwaarwegende inspraak in de besluitvorming.

De werkwijze in de Stuurgroep Opsporen verloopt (ideaaltypisch) volgens een aantal stappen:

- De afdelingen Info van de politie, „Koninklijke Marechaussee (KMar)² en Recherche Samenwerkingsteam³ verzamelt/veredelt /analyseert binnengekomen informatie. De infodesk van KPCN werkt samen met infodesk Kmar. Ook de samenwerking met de afdeling info/projectvoorbereiding van het RST wordt steeds vaker opgezocht.
- De Infodesk KPCN of Kmar maakt -al dan niet in samenwerking met het RST- op basis van de beschikbare informatie een preweegdocument dat behandeld wordt in de stuurgroep. Op basis van de pre-weegdocumenten worden keuzes gemaakt welke onderzoeken worden opgepakt en welke opsporingsinstantie (KPCN, KMar of RST) het onderzoek gaat uitvoeren. Tevens wordt besloten wie welke ondersteuning levert binnen een dergelijk onderzoek en voor welke periode.
- Nadat de stuurgroep besloten heeft welke zaken verder onderzocht dienen te worden, maakt de Infodesk (KPCN/Kmar, al dan niet in samenwerking met RST) een projectvoorstel. In de stuurgroep vindt op basis van het projectvoorstel de definitieve afweging plaats of het onderzoek wordt gedaan en wie verantwoordelijk is voor de uitvoering van het onderzoek⁴. De beslissing kan ook inhouden dat het RST het onderzoek verder op dient te pakken. Separate RST-onderzoeken worden in de stuurgroep RST behandeld.
- Vervolgens wordt het projectvoorstel door het toegewezen onderzoeksteam verder uitgewerkt in een projectplan. De stuurgroep krijgt het plan ter informatie toegezonden.
- De stuurgroep stuurt vervolgens op hetgeen in het plan van aanpak staat. Hiertoe worden voortgangsrapportages per onderzoek opgemaakt en maandelijks in de stuurgroep besproken.
- Als een zaak is afgerond wordt het resultaat middels een terugkoppelformulier weer in de Stuurgroep besproken.

In 2013 zijn in de stuurgroep acht projectvoorstellen behandeld. Alle betrokkenen geven aan dit gremium een 'good practice' te vinden. Zij benadrukken de goede samenwerking. De operationele partijen weten elkaar te vinden. Men is bereid om 'bij te springen' om een ketenpartner te helpen. Wel geeft men aan dat deze goede samenwerking wordt begrensd door het capaciteitsgebrek bij de ketenpartners. Als het 'bijspringen' structureel wordt, dan wordt men terughoudender.

² De KMar is belast met onderzoeken van delicten waarbij militairen betrokken zijn en onderzoek naar mensenhandel. De bevoegdheden van de KMar zijn gebaseerd op art. 184 lid 1 van het wetboek van Strafvordering en art. 5 van de Rijkswet. . De opsporingsambtenaren zijn buitengewoon agent van politie.

³ Het RST is een recherchesamenwerkingsteam dat functioneert op Curaçao, BES, Sint Maarten en Aruba. Het RST heeft tot taak:

- a. Het verrichten van onderzoek naar misdrijven binnen het Koninkrijk, die gezien de ernst of frequentie dan wel het georganiseerd verband waarin ze gepleegd worden, een ernstige inbreuk op de rechtsorde maken en waarvoor de inzet van kwalitatief en kwantitatief bijzondere opsporingscapaciteit noodzakelijk is;
- b. Het verrichten van onderzoek ter uitvoering van interregionale en internationale verzoeken tot rechtshulp, voorzover het betreft rechtshulp met betrekking tot misdrijven, die gezien de ernst of frequentie dan wel het georganiseerd verband waarin ze worden gepleegd, een ernstige inbreuk op de rechtsorde maken en waarvoor de inzet van kwalitatief en kwantitatief bijzondere opsporingscapaciteit noodzakelijk is; en
- c. Het op incidentele basis ondersteuning geven aan de reguliere recherche bij het verrichten van onderzoek naar andere misdrijven die de lokale rechtsorde ernstig schokken in gevallen waar door bijzondere omstandigheden deze diensten over onvoldoende expertise beschikken.

⁴ De KMar kent in Nederland ook een landelijke stuurgroep, doch de onderzoeken van de KMar op de BES worden behandeld in de lokale stuurgroep BES. De KMar communiceert via hun lijn met de landelijke stuurgroep in Nederland over in te zetten KMar-capaciteit.

3.4 Zicht op zaken : knelpunten en ervaringen

Aangiftes en dossiers zijn sterk verbeterd, maar er zijn nog slagen te maken

In eerder onderzoek van de Raad is naar voren gekomen dat de kwaliteit van de aangifte onvoldoende is. De aangifte is vaak het start van een opsporingsproces. De aangifte en het dossier dat de politie aan het OM leverde waren vaak onvoldoende om nader onderzoek te doen. Zaken moesten daardoor veelvuldig geseponeerd worden.

Naar aanleiding van dit onderzoek hebben zowel het OM als de politie geïnvesteerd om het aangifteproces te verbeteren. Zo is sindsdien een nieuw hoofd van de afdeling Intake benoemd. Dit is een voormalig rechercheur. Volgens betrokkenen is iemand met een rechercheachtergrond op een dergelijke functie cruciaal omdat die het belang van een goede aangifte inziet en het juiste gevoel heeft voor wat het OM nodig heeft. Daarnaast zijn baliemedewerkers – die het eerste gezicht van de politie voor de burger zijn en de aangifte opnemen – in een opleidingstraject meegenomen om de kwaliteit van aangiften te verbeteren.

Het OM bespreekt met de politie alle zaken die de politie zelf nog niet heeft uitgefilterd, en geeft daarbij aan welke zaken wel of niet dóór kunnen. Daarbij legt het OM steeds uit waarom een zaak wel of niet dóór kan, wat er ontbreekt en wat er in het vervolg beter moet. Ook is geprobeerd om voor bepaalde delicten standaard processen- verbaal op te stellen. Door wisselende capaciteit en bemensing bij zowel politie en OM is het volgens betrokkenen nog niet gelukt hiermee de kwaliteit in de volle breedte blijvend te verhogen.

De feitelijke uitvoering van het aangifteproces en dossiervorming blijft een zorgpunt. Betrokkenen geven aan oog te hebben voor de kwaliteitsslag die de politie – onder lastige omstandigheden – heeft gemaakt. Echter, men is er nog niet. Het OM geeft aan dat het percentage technische sepots in 2013 (als gevolg van een ‘mager’ dossier) boven de norm is.⁵

Als tegengeluid geeft de politie aan dat het OM in de beoordeling van dossiers streeft naar 100% juridisch waterdichte dossiers. Tot op het laatste moment wordt aanvullende informatie aan de politie (bijvoorbeeld meer aanvullingen op het proces-verbaal) gevraagd. Dit kost de politie veel tijd en capaciteit. De politie stelt hierbij de vraag of met minder inspanningen, niet meer rendement gehaald kan worden: ‘80% kan soms ook genoeg zijn.’

Schaarse researchcapaciteit

Een belangrijk knelpunt bij de opsporing is de researchcapaciteit bij de politie. Zoals eerder aangegeven heeft de recherche bij de politie lang op minder dan 30% van de (in de inrichtingsplannen vastgelegde) benodigde capaciteit moeten functioneren. Thans is het korps nog niet op sterkte en wordt gewerkt op 76% van de benodigde capaciteit. Grote onderzoeken (als een TGO) doorkruisen vaak de in te zetten capaciteit, hetgeen grote gevolgen heeft voor een kleinschalig korps als het KPCN. Ook dit geeft volgens betrokkenen aan hoe kwetsbaar het korps is.

⁵ Het OM geeft in het jaarverslag 2013 aan dat de norm voor technische sepots maximaal 10% is. In het jaar 2013 was het aantal technische sepots 17%.

Een belangrijke oorzaak die betrokkenen hiervoor aanwijzen is de opleidingsdruk bij de politie. Een groot deel van de huidige medewerkers heeft alleen een basispolitie opleiding gevolgd (vergelijkbaar met MBO-3 niveau). Tussen 1999 en 2011 hebben zij verder geen opleiding meer gevolgd. In het opleidingsprogramma is vastgesteld dat politiefunctionarissen de opleiding moeten volgen om het niveau van allround politiemedewerker MBO-4 niveau te halen. Dit opleidingstraject van 1 jaar is bedoeld om de medewerkers op verschillende vlakken te professionaliseren, vooral ook op het rekerchedeel. Dit heeft echter tot gevolg dat de medewerkers niet volledig inzetbaar zijn (50% van de arbeidstijd gedurende een heel jaar).

Daarnaast wordt een derde van de rekerchecapaciteit op dit moment door de KMar geleverd. In principe loopt het contract met de KMar (voor een aantal medewerkers) tot 1-1-2015. Het OM maakt zich hier grote zorgen over. Als de inbreng van de KMar straks mocht wegvallen heeft dit volgens het OM direct negatieve gevolgen voor de kwaliteit van de strafrechtketen. In het kader van wederhoor geeft de korpsbeheerder aan dat de inzet van KMar-functionarissen inmiddels is verlengd.

Knelpunten in de registratie en automatisering

Uit het onderzoek blijkt dat de wijze waarop zaken worden geregistreerd in informatiesystemen de nodige knelpunten kent. Het OM registreert *verdachten*, de politie registreert *zaken* – hier kunnen vaak meerdere verdachten aan gekoppeld zijn. Elke zaak die bij het OM binnenkomt wordt geregistreerd en krijgt een parketnummer. Ook aanvragen voor DNA-onderzoek, tapverzoeken en inzet van bijzondere opsporingsbevoegdheden worden voorzien van een parketnummer. Dit parketnummer wordt niet opgenomen in de Zicht op Zaken-lijst, waardoor de lijsten niet met elkaar corresponderen. Inmiddels geeft het OM aan dat de stap is gezet om de registratie van de politie en het OM eenduidig te maken. Er wordt thans gewerkt volgens een eenduidige lijst met zaken waarin zaaksnaam en OM-parketnummers aan elkaar gekoppeld zijn.

Een ander knelpunt is de kwaliteit en bruikbaarheid van de informatiesystemen. Betrokkenen geven aan dat het OM onvoldoende wordt ondersteund door registratiesystemen. Hierdoor voelt men zich genoodzaakt om handmatig een schaduwregistratie bij te houden. Het OM heeft de beschikking over het informatiesysteem PRIEM. Betrokkenen geven aan dit systeem gebruiksonvriendelijk te vinden. Bovendien kan het systeem niet de sturingsinformatie genereren waar men behoefte aan heeft. Zo kunnen uit het systeem geen gegevens over bijvoorbeeld het percentage kale beleidssepots, technische sepots en voorwaardelijke sepots met interventie gehaald worden. Betrokkenen geven aan deze managementinformatie uit de handmatig bijgehouden parketregistratie te halen. Hoewel betrokkenen aangeven dat dit proces secuur verloopt, sluit men niet uit dat door de dubbele administratie er zaken kwijt kunnen raken.

De politie geeft in dit kader aan hetzelfde knelpunt te ervaren. De politie maakt gebruik van het bedrijfsprocessensysteem Actpol. Dit systeem is op dit moment nog niet geschikt om opsporingsonderzoeken op een goede manier inzichtelijk te maken. Enerzijds omdat de agenten onvoldoende muteren in het systeem, anderzijds omdat het systeem niet de functionaliteiten heeft om opsporingsgegevens te kunnen genereren. Het systeem biedt op dit moment onvoldoende mogelijkheden om een procesdossier op te maken. Als een zaak nu in het systeem belandt, dan is daar nog onvoldoende zicht op, met als gevolg dat de politie niet de juiste sturingsinformatie bij het

OM kan aanleveren. In dit kader speelt ook het knelpunt dat de informatiesystemen van het OM en de politie geen koppeling hebben.

Betrokkenen geven aan dat het de planning is om Actpol met een rechtermodule uit te breiden. De verwachting is dat die in september 2014 operationeel is. Hierdoor kan managementinformatie die nu nog niet beschikbaar is, opgeleverd worden en heeft men scherper zicht op de voortgang van zaken.

Het verbeteren van de informatiesystemen is volgens betrokkenen cruciaal in het kader van de uitvoering en sturing van opsporingszaken. Het is noodzakelijk om een goede informatiepositie te hebben. Op dit moment is die informatiepositie er volgens betrokkenen nog niet. De kennis en informatie zit voornamelijk in de hoofden van de agenten. Doordat iedereen op het eiland elkaar kent en de politie in de haarvaten van de maatschappij zit, lukt het met het team van rechercheurs nu om ad hoc analyses te maken. Als een agent een signalement of modus operandi van een verdachte krijgt, dan weet hij al snel om wie het gaat en waar de verdachte gevonden moet worden. Deze informatie moet 'uit de hoofden van de agenten' in een systeem worden opgeslagen. Zo is het volgens betrokkenen mogelijk om proactief verbanden te leggen tussen informatie - ook tussen verschillende zaken - en trends te ontdekken. Op basis hiervan is het mogelijk om gericht te sturen en rechtermcapaciteit efficiënter in te zetten.

Bijzondere invloeden bij sturing van opsporingszaken

Bij de afweging om een zaak wel of niet op te pakken hanteert het OM in de praktijk niet alleen 'rationele', maar ook 'sociale' criteria. Betrokkenen geven aan dat het OM midden in de maatschappij staat. Burgers komen naar het OM met hun (persoonlijke) zorgen. Het OM houdt dagelijks spreekuur omdat de bevolking behoefte heeft aan advies en een luisterend oor op allerlei gebieden, wat formeel niet tot de taken van het OM behoort. Een burgerverzoek is dan ook één van de criteria die het OM meeneemt in de beoordeling van zaken. Vaak wordt een 'Barrio regisseur' (wijkagent) gevraagd een verkenning uit te voeren hetgeen uiteindelijk kan leiden tot een zaak.

Hoewel deze werkwijze de nodige capaciteit kost - feitelijk wordt een oriënterend opsporingsonderzoek verricht op basis van 'zachte' en 'flinterdunne' criteria - meent het OM dat deze informele cultuur gehandhaafd dient te blijven. Het OM staat hierdoor namelijk in verbinding met de burger. Het vergroot de geloofwaardigheid en legitimiteit van het OM. Burgers zien dat het OM wat doet aan hun problemen. Bovendien gaat dit volgens betrokkenen op langere termijn het OM helpen bij het opsporingsproces. De burger zal namelijk sneller geneigd zijn het OM te helpen door bijvoorbeeld het leveren van informatie.

Samenwerking met het Gemeenschappelijk hof van Justitie

Het OM heeft op een aantal momenten in het opsporingsproces te maken met het Gemeenschappelijk Hof van Justitie. Zo moet het OM voor het tappen van telefoons of huiszoeken eerst toestemming krijgen van de rechter-commissaris. Bij een strafzaak die voor moet komen moet het OM tijdig de juiste stukken aanleveren. In de benodigde samenwerking worden door beide partijen knelpunten ervaren. Uit het onderzoek blijkt dat de werkprocessen van het OM en het gerecht niet op elkaar aansluiten en dat daardoor de partijen elkaar op verschillende momenten niet kunnen vinden. Hoewel er een zittingsconvenant is tussen het gerecht en het OM

waarin werkafspraken zijn vastgelegd, blijken deze in de praktijk nog niet altijd voor een vlekkeloze samenwerking te zorgen.

Zo geeft de griffie aan dat een groot aantal werkprocessen gebonden is aan wettelijk vastgelegde termijnen. Voor bijvoorbeeld een vordering tot verlenging van de voorlopige hechtenis moeten binnen de vastgestelde termijn de juiste stukken worden aangeleverd. Als er een zitting gepland staat, dan moet tijdig het strafdossier worden aangeleverd zodat de advocaten daarvan kennis kunnen nemen. De ervaring van de griffie is echter dat het OM niet tijdig aanlevert. Vaak komt men volgens betrokkenen met een 'last minute' verzoek. In enkele gevallen moet de griffie achter het OM aanzitten om de stukken compleet en tijdig aangeleverd te krijgen. Dit kost de griffie veel extra tijd. Aangegeven wordt dat het in de praktijk uiteindelijk wel lukt, maar dat het wel tot extra werkdruk en frustratie leidt.

Andersom geeft het OM aan dat de griffie geen inzicht heeft in de specifieke aspecten van het opsporingsproces en daardoor onvoldoende oog en begrip heeft voor de ketenwerking. Dat er vaak op het laatste moment nog zaken in dossiers aangevuld moeten worden is inherent aan het opsporingsproces. De informatie moet aangeleverd worden door de politie. Soms is de informatie pas heel laat beschikbaar. Het OM geeft aan sterk afhankelijk te zijn van zijn toeleveranciers.

Met oog voor elkaars processen worden gaandeweg meer afspraken gemaakt binnen de hele keten (zo zijn er begin 2014 afspraken gemaakt omtrent de informatievoorziening rondom bij de RC in te dienen vorderingen).

3.5 Samenvattend: Hoe geeft het OM nu sturing aan de opsporing?

In dit deel van het onderzoek heeft de Raad gekeken naar de wijze waarop het OM sturing geeft aan de opsporing bij de politie met betrekking tot de selectie van zaken, de voortgangsbewaking van de geselecteerde zaken en de kwaliteit van de opsporing. De Raad constateert dat het sturingsproces van het OM op de BES de afgelopen jaren de nodige ontwikkelingen heeft doorgemaakt. Van een situatie waarin er geen structuur was om te sturen en het OM heel dicht op het operationele opsporingsproces zat, werd een omslagpunt bereikt waarbij het OM meer op afstand staat en feitelijk zaken aanstuurt met behulp van twee sturingsinstrumenten.

In het Zicht op zakenoverleg bespreekt het OM met de politie de selectie, de voortgang en de kwaliteit van de zaken die zich in de opsporingsfase bevinden. De Raad constateert dat men in dit gremium nog zoekende is naar de juiste vorm van sturing. De politie is nog niet in staat om de benodigde sturingsinformatie aan te leveren. De Zicht op zakenlijst is nu nog een bulklijst van zaken waarbij er geen concreet inzicht is in de voortgang van een onderzoek en de concreet ingezette capaciteit. Thans wordt de omslag gemaakt van een bulklijst naar een geprioriteerde lijst met zaken. Op deze lijst staat een selectie aan zaken die met de beschikbare researchcapaciteit kunnen worden afgehandeld. Met de huidige beschikbare capaciteit wordt gestreefd naar een geprioriteerde lijst van (ongeveer) vijftien zaken.

De prioritering vindt plaats aan de hand van een aantal criteria. Gekeken wordt naar de opsporingsindicatie (hoeveel handelingen moeten worden verricht om de zaak rond te krijgen), de

juridische haalbaarheid en de maatschappelijke impact van het delict. Uiteindelijk is de afweging een kwestie van 'professional judgement' afgezet tegen de beschikbare capaciteit.

De grotere opsporingszaken worden door de Stuurgroep Opsporen aangestuurd. De Raad constateert dat het sturingsproces gestructureerd verloopt. Voor elke processtap wordt, aan de hand van vaste formats, sturingsinformatie aangeleverd (pre-weegdocument, projectvoorstel en plan van aanpak). Op basis van deze sturingsinformatie besluit de Stuurgroep welke zaken worden aangepakt en stuurt men op voortgang en kwaliteit. De Raad constateert dat de ketenpartners zeer tevreden te zijn over de wijze waarop de Stuurgroep Opsporen functioneert. De volgende stap is volgens betrokkenen de doorontwikkeling en verfijning van deze werkwijze. De Raad ziet hierbij als aandachtspunt het consequent gebruiken van ondersteunende formats.

De Raad merkt op dat de zoektocht naar de juiste vorm van sturing plaatsvindt binnen een context van beperkte mogelijkheden. Het gebrek aan capaciteit, de informatiesystemen die niet naar behoefte functioneren en de nog niet op alle vlakken voldoende kwaliteit van de politie, blijken hierbij lastige hindernissen.

4. Executie vonnissen

4.1 Stand van zaken uitvoering vonnissen

Achterstanden in het verleden opgelopen

De afgelopen jaren heeft het OM door verschillende oorzaken een achterstand opgelopen in het uitvoeren van strafrechtelijke vonnissen. Voor wat betreft de uitvoering van de geldboetes en de taakstraffen heeft dit te maken gehad met een capaciteitsgebrek. Zo was er bijvoorbeeld op Saba en Sint Eustatia op momenten geen ‘werkmeester’ die de taakstraffen kon laten uitvoeren. De achterstanden waren volgens betrokkenen echter te overzien.

Een groter probleem zat bij de uitvoering van gevangenisstraffen. Er is jarenlang een tekort aan beschikbare detentieplaatsen geweest. Alleen op Bonaire was een gevangenis – de Justitiële Inrichting Caribisch Nederland (JICN) – aanwezig waar gedetineerden langdurig opgesloten konden worden. Saba en Sint Eustatius hadden alleen de beschikking over politiecellen die bedoeld waren voor kortstondige (preventieve) hechtenis. Gevangenen konden voor maximaal achttien dagen daar verblijven, daarna moesten zij naar de JICN op Bonaire worden overgebracht. De JICN raakte hierdoor al snel vol waardoor er een tekort aan cellen was en onvoorwaardelijke gevangenisstraffen niet uitgevoerd konden worden.

Om het cellentekort op te lossen, is de capaciteit van de JICN een aantal maal verhoogd. Toen als gevolg van de eerste uitbreiding de cellencapaciteit toenam, is het OM in 2011 gestart met het project ‘Executie strafvonnissen’ om alle openstaande gevangenisstraffen alsnog uit te voeren. Tijdens het wegwerken van deze achterstand werd het OM geconfronteerd met een aantal tegenslagen.

Zo bleek dat door de bouwwerkzaamheden voor de uitbreiding van de JICN de celcapaciteit juist tijdelijk moest worden teruggebracht. In dezelfde periode werd de gevangenis op Curaçao gesloten. De minister van Justitie van Curaçao besloot daarbij om alle Bonairiaanse gevangenen (21 personen) naar Bonaire terug te sturen. Deze moesten in de JICN worden opgenomen. De net vrijgekomen celcapaciteit was daardoor meteen op. Er was weer sprake van een cellentekort en de achterstand in de uitvoering van gevangenisstraffen nam weer toe. Het project ‘Executie vonnissen’ moest hierdoor gestaakt worden.

Als gevolg hiervan moest het OM een alternatief bedenken. Samen met de SRCN en JICN is toen het project ‘Verantwoord Heenzenden’ gestart. Gedetineerden met een kort strafrestant werden onder bijzondere voorwaarden (zoals een elektronisch enkelband) heengezonden. Daarbij werd steeds per casus de SRCN geraadpleegd.

In 2013 heeft het OM het project Executie vonnissen weer opgestart. Inmiddels was besloten om een nieuwe Justitiële inrichting op Bonaire te bouwen met een grotere celcapaciteit. Deze nieuwe inrichting zal in 2016 worden opgeleverd en heeft 107 plaatsen. Tevens zullen in 2016 op Sint Eustatius units geplaatst worden zodat daar achttien detentieplaatsen beschikbaar komen. In totaal zal de totale celcapaciteit in 2016 dus 125 plaatsen zijn. In afwachting van de nieuwbouw is de

celcapaciteit van de JICN in 2012 tijdelijk verhoogd (met 36 extra plaatsen). Het OM is vervolgens gestart met ‘het vol krijgen van de cellen.’

Huidige stand van zaken

Het OM heeft eerst in kaart gebracht wat op dat moment de stand van zaken ten aanzien van de executie was. Hierbij stuitte men op het probleem dat de administratie niet op orde bleek te zijn. Er was geen geautomatiseerd systeem waarin vonnissen werden geregistreerd. Men had hierdoor geen zicht op openstaande en geëxecuteerde vonnissen. Handmatig heeft het OM de zittingslijsten, het parketregister en strafregister doorgenomen om de administratie op orde te krijgen. Daarbij is teruggekeken tot 2008. Toen de administratie eenmaal op orde was, zijn lopende vonnissen geëxecuteerd. Betrokken geven aan dat door de gebrekkige administratie het niet uit te sluiten is dat vonnissen ‘verdwenen’ zijn. Zo kan het zijn dat er in de brondocumenten omissies zitten. De zittingslijst bij de rechtbank wordt bijvoorbeeld handmatig in een boek bijgehouden.

Het OM geeft aan dat inmiddels alle vonnissen van 2008 tot 2012 grotendeels zijn geëxecuteerd. Sinds 2012 zijn alle opgelegde vrijheidsstraffen van Bonairianen uitgevoerd. Bij veel strafzaken wordt preventieve hechtenis toegepast waardoor na het uitspreken van het vonnis eenvoudig de straf kan worden uitgevoerd. Het probleem zit volgens het OM bij vonnissen waarbij de veroordeelde, al dan niet na preventieve hechtenis, in vrijheid is gesteld, de zogenaamde lopende vonnissen. Volgens het OM speelt dit probleem met name bij vonnissen van niet-ingezetenen. Dit proces is nog niet op orde. Bij het opsporen van niet-ingezetenen heeft het OM de hulp nodig van andere landen. Bij rechtshulpverzoeken aan de andere landen stuit het OM op praktische en logistieke problemen. Zo heeft Curaçao bijvoorbeeld ook een cellentekort. In dit kader heeft het OM het Team Executie Strafvonnissen van het Landelijk Parket in Zwolle gevraagd een aantal vonnissen (elf in 2013) in beheer te nemen en uit voeren.

Jaarverslag OM 2013

In 2013 zijn in goed overleg met de ketenpartners 19 lopende vonnissen geëxecuteerd. Dit betrof in totaal op 13 jaar en 9 maanden gevangenisstraf. Hiervan is 1 vonnis ter executie overgedragen aan Curaçao. Inmiddels zijn alle lopende vonnissen van 2008 tot 2011 geëxecuteerd. Ook zijn er 11 vonnissen ter executie overgedragen aan het Team Executie Strafvonnissen in Europees Nederland (goed voor in totaal 8 jaar en 5 maanden gevangenisstraf).

Daarnaast is aan de grens (Bonaire International Airport) door de KMar en elders op het eiland (door OM/politie/belastingdienst) in 2013 in totaal \$ 18.662,95 geïnd aan openstaande geldboetes.

In 2013 werden op Bonaire, St. Eustatius en Saba 89 werkstraffen uitgevoerd.

4.2 Uitvoering vonnissen: het proces

Rechtszitting, vonnis en uitvoering gevangenis- en werkstraffen

Het proces executie verloopt volgens een aantal vaste stappen. Als een verdachte in verzekering wordt gesteld, dan krijgt de SRCN een melding van de politie. Het OM vraagt vervolgens aan het SRCN een reclasseringsadvies op te stellen. In een advies van de SRCN wordt ingegaan op de achtergrond van de verdachte; welke criminogene factoren er verder meespelen en welke strafmodaliteit het best passend zou zijn. Het OM neemt onder andere naar aanleiding van de rapportage van de SRCN een besluit met betrekking tot het vervolg. Die kan dan kiezen een straf te eisen, of een voorwaardelijk sepot met bijzondere voorwaarden (bijvoorbeeld het volgen van een agressietraining of deelname aan een gedragsinterventie).

Vervolgens komt de zaak voor bij de rechter alwaar het vonnis wordt uitgesproken. Het vonnis wordt door de rechtbank schriftelijk vastgelegd en doorgestuurd naar het OM. Het schriftelijke vonnis van de rechtbank wordt afgeleverd bij de administratieve medewerker van het OM. Deze registreert handmatig het vonnis in een Excel-bestand. Vervolgens komt dit bij de officier van justitie op de lijst van uit te voeren vonnissen. Als een veroordeelde al in preventieve hechtenis zat, dan gaat de uitvoering van de straf gewoon door. Als een veroordeelde in afwachting van zijn vonnis op vrije voeten was (lopende vonnissen), wordt deze opgeroepen. De veroordeelden krijgen een schriftelijke oproep om zich te melden bij de Justitiële Inrichting (JICN) of SRCN alwaar het vonnis wordt uitgevoerd. Hiertoe neemt de OvJ contact op met JICN en/of reclassering om informatie op te vragen over de mogelijkheden van de uitvoering van het vonnis.

JICN verzorgt feitelijk de gevangenisstraffen. De JICN krijgt van het OM een lijst met namen van personen die zich op bepaalde datum en tijdstip moeten melden. Het OM krijgt van de JICN terugkoppeling of betreffende persoon zich heeft gemeld of niet. Bij niet melden wordt de politie en de KMar ingeschakeld. Omdat de BES-eilanden zo klein zijn, is een gezocht persoon die zich op de eilanden bevindt vrij snel opgepakt. De SRCN rapporteert aan het OM over de voortgang van de uitvoering van de vonnissen. Als iemand zich niet houdt aan de bijzondere voorwaarden die in het vonnis zijn gesteld, dan wordt dit meteen aan het OM gemeld. Aan het eind van het toezicht door de SRCN krijgt het OM een afloopbericht.

Uitvoering geldboetes

Het OM is zelf verantwoordelijk voor de administratieve afhandeling en inning van de geldboetes. Er is geen centraal incassobureau. Personen die veroordeeld zijn tot het betalen van een boete krijgen van het OM een zogenaamde 'boetebrief'. Daarin wordt veroordeelde gesommeerd een geldbedrag voor een bepaalde datum te betalen. Bij niet betalen wordt de boete verhoogd, bij twee verhogingen volgt een gevangenisstraf. In een (door het OM) zelfgemaakte Excel-programma worden de boetes, de termijnen en de automatische verhogingen bijgehouden. Het OM geeft aan dat dit systeem op dit moment nog niet vlekkeloos werkt.

De Belastingdienst voert (puur logistiek) de inning van de boetes uit. Voorheen ging een functionaris van het OM met een medewerker van de Belastingdienst en de politie aan huis om de geldboete te innen. Nu moet de veroordeelde zijn boetebrief aan de baliemedewerker van de Belastingdienst laten zien en het bedrag daar betalen.

Daarnaast wordt samengewerkt met de KMar, die op Bonaire aan de grens openstaande boetes int. In het Border Management Systeem staat geregistreerd welke personen nog een boete hebben uitstaan. Betrokken geven aan dit samenwerkingsproject als zeer succesvol te ervaren. Het streven is nu om deze controles ook op Saba en St. Eustatia in te voeren.

Alternatieve modaliteiten

Niet elke zaak die bij het OM binnenkomt komt voor bij de rechter. Betrokkenen geven aan dat regelmatig ook gekozen wordt voor een alternatieve afdoening. Zo kan voorkomen dat een zaak naar de rechter gaat, bijvoorbeeld door middel van een boete of een werkstraf. Een zaak wordt dan voorwaardelijk geseponeerd. Het besluit om voor een alternatieve modaliteit te kiezen is gebaseerd op verschillende redenen. 'Lichtere' misdrijven voor bijvoorbeeld first offenders, zoals een vernieling of een droge klap, worden om deze redenen bijvoorbeeld afgedaan met een geldboete in plaats van hechtenis. Het OM heeft beleidsregels opgesteld om richting te geven in de afweging en keuzes. In de praktijk is elke casus echter anders en is de afweging volgens betrokkenen vooral een kwestie van een professioneel oordeel.

Uitvoering jeugdstraffen

Het strafrecht op de BES kent geen sluitend jeugdstrafrecht. Er zijn geen voorzieningen zoals een (halfopen) jeugdinrichting, omdat het jeugdstrafrecht nog niet is opgenomen in het WvSr BES. En aan de andere kant geven respondenten aan dat jeugdstrafrecht nog niet in het WvSr is opgenomen omdat er geen voorzieningen zijn. Tot een aantal jaar geleden was er volgens betrokkenen niets geregeld op de BES-eilanden voor begeleiding van minderjarigen op strafrechtelijk gebied. De Voogdijraad heeft, voor wat betreft het strafrechtelijk deel, in overleg met het OM een alternatief ontwikkeld om deze lacune op te vullen. Deze methodiek wordt de 'Drie modellen van interventie jeugdcriminaliteit' genoemd en heeft als doel te voorkomen dat minderjarigen voor de rechter verschijnen en een strafblad krijgen. De drie modellen lopen op in ernst en zwaarte.

Het eerste model bestaat uit de buitengerechtelijke interventie (BG) waarbij de minderjarige een licht strafbaar feit heeft gepleegd zoals diefstal van een klein bedrag aan geld, schoolverzuim et cetera. Om een proces-verbaal te voorkomen dient de minderjarige een Halt-afdoening te accepteren. De bario-regisseur (wijkagent) legt de minderjarige een taakstraf op of de dader krijgt een berisping. De zaken die in dit model thuis horen, worden in het Casusoverleg Jeugd minderjarigen besproken. Het doel is om deze groep snel en met een hoog pedagogisch rendement aan te pakken. Het BG model heeft een preventieve werking.

In het tweede model, de Officiersmodel, gaat het om delicten waarbij het slachtoffer aangifte tegen de dader heeft gedaan. Hier is sprake van een proces-verbaal tegen de dader. Het OM doet een verzoek aan de Voogdijraad om onderzoek te doen: is het pedagogisch verantwoord om voor dit delict naar de rechter te gaan of heeft een andere afdoening meer effect? De Voogdijraad adviseert de OvJ over de gewenste strafrechtelijke afdoening: jeugdreclassering, taakstraf of een berisping.

In het derde model, het Rechtermodel, gaat het om delicten waarbij de ernst van het strafbaar feit zodanig is dat het OM beslist dat de minderjarige uiteindelijk voor de rechter moet verschijnen. Er is

een proces-verbaal opgemaakt en de persoon is in verzekering gesteld. Aan de Voogdijraad wordt gevraagd om onderzoek te doen naar de omstandigheden van de persoon.

Als een straf eenmaal is uitgesproken, dan speelt de Voogdijraad een rol bij de uitvoering. Als een vonnis niet wordt uitgevoerd, dan neemt de Voogdijraad contact op met het OM. In samenspraak wordt dan gezocht naar oplossingen. Een knelpunt is dat de JICN geen jeugdinrichting omvat. Het is belangrijk dat de nieuwe Justitiele Inrichting (te openen in 2015) dit wel omvat (voldoende differentiatie). Executie van een voorwaardelijk strafdeel wordt vooral bij 16-minners in de huidige (beperkte) situatie zelden opportuun geacht.

De begeleiding en uitvoering van werkstraffen werd door drie werkmeesters uitgevoerd. Het ging om plekken bij het dierenasiel, de vuilnisbelt en het voetbalveld. Betrokkenen geven aan in dit kader een knelpunt te ervaren. Ten tijde van het onderzoek was nog maar één werkmeester over, de anderen waren afgehaakt.

De begeleiding en uitvoering van werkstraffen werd door drie non profit instanties uitgevoerd. Elk leverde op vrijwillige basis een begeleider voor de minderjarigen. Het ging om plekken bij het dierenasiel, de vuilnisbelt en het voetbalveld. Betrokkenen geven aan in dit kader een knelpunt te ervaren. Ten tijde van het onderzoek was nog maar één instantie over, de anderen gaven de voorkeur aan volwassenen die geplaatst werden door de volwassen reclassering.

4.3 Uitvoering vonnissen : knelpunten en ervaringen

Administratie en registratie

Op verschillende momenten in de strafrechtketen zijn flinke knelpunten in de administratie en registratie te vinden. Zo geschiedt het administreren van zaken en het bijhouden van (lopende) vonnissen veelal handmatig. Zowel bij het OM als andere ketenpartners. Betrokkenen benoemen hierbij het risico dat vonnissen tussen wal en schip kunnen vallen. Men sluit niet uit dat vonnissen zijn verdwenen. Men geeft aan behoefte te hebben aan meer ondersteuning op het gebied van automatisering en ICT. Illustratief in dit kader is het Excel-programma waarin de geldboetes worden bijgehouden. Dit is door een medewerker van het OM zelf opgezet en werkt nog niet helemaal naar behoren. Het voornemen van het OM is om deze tool in 2014 volledig operationeel te hebben. Betrokkenen pleiten voor uitbreiding van het informatiesysteem PRIEM met een module voor de executie van vonnissen.

Doorlooptijd vonnissen

Als een rechter een uitspraak heeft gedaan, maakt de griffie het vonnis op, waarna de rechter het ondertekent. Formeel ligt dan het vonnis vast en wordt deze schriftelijk naar het OM gestuurd. De afhandeling van een vonnis is voor de griffie een puur administratieve handeling. De doorlooptijd van deze handeling is voor strafzaken ongeveer een maand. Dit komt omdat de strafrechter gezeteld is in Curaçao en eens per maand voor een paar dagen naar Bonaire afreist. Op deze dagen tekent de rechter de vonnissen. Betrokkenen geven echter aan dat in de praktijk het veel langer dan een maand kan duren.

Betrokkenen geven aan in het verleden geprobeerd te hebben de doorlooptijd te verkorten door alle stukken met de rechter mee te geven als hij weer terug naar Curaçao ging, zodat vonnissen sneller opgemaakt zouden kunnen worden. In de praktijk bleek dit niet te werken en ondertekende de rechter de vonnissen als hij weer in Bonaire was. Om praktische redenen worden daarom nu de stukken niet meer meegegeven aan de rechter, maar op Bonaire klaargelegd ter ondertekening. In spoedgevallen kunnen vonnissen ingescand en gemaild worden, maar dit gebeurt vaker incidenteel dan structureel.

Verschillende partijen geven aan last te hebben van de te lange doorlooptijd van het vonnis. Het duurt volgens betrokkenen zeker een maand, en in sommige gevallen zelfs enkele maanden voordat het formele vonnis binnen is. Ketenpartners hebben hier last van. De SRCN kan bijvoorbeeld formeel pas aan de slag als zij een getekend vonnis van het OM heeft ontvangen. Betrokkenen stellen de vraag of met de huidige technische middelen en ook door pragmatisch te handelen, de afwikkeling niet veel sneller kan worden georganiseerd.

Logistieke knelpunten

Betrokkenen geven aan dat men te maken heeft met het feit dat er sprake is van drie verschillende eilanden die vele honderden kilometers van elkaar af liggen. Dit heeft grote invloed op de uitvoering van de vonnissen. Voor strafvonnissen op Saba en Statia stuit dit op praktische en logistieke problemen. Het uitzitten van de straf dient namelijk op Bonaire te gebeuren, dit betekent dat de veroordeelde met het vliegtuig naar Bonaire moet worden vervoerd. Om veroordeelden van de andere eilanden en landen naar Bonaire te halen moeten de nodige kosten gemaakt worden. Bovendien kost het capaciteit. Op de BES-eilanden is geregeld dat JICN het transport van gedetineerden doet. De JICN heeft volgens betrokkenen hiervoor echter niet de capaciteit. Beveiligers die op transport meegaan, zijn namelijk een paar dagen niet beschikbaar voor werkzaamheden in de gevangenis zelf. Vaak wordt de hulp ingeroepen van de KMar om bij te springen.

De logistieke knelpunten worden groter als er uitwisseling plaats moet vinden met of via de andere landen. Per land dient het OM formeel een rechtshulpverzoek in te dienen. Een groot aantal vluchten van en naar de BES-eilanden verlopen via Aruba, Sint Maarten of Curaçao. Per keer dat een land wordt aangedaan, dient formeel een rechtshulpverzoek ingediend te worden. In dit opzicht heeft '10-10-10' gezorgd voor nieuwe barrières en betrokkenen stellen de vraag of binnen het Koninkrijk geen mogelijkheden kunnen worden gevonden om deze barrière weg te nemen.

Deze logistieke knelpunten werken door in de geldboete-inning, met name op Saba en Sint Eustatius. Degene die zijn boete niet betaalt, weet namelijk dat er geen executie van vervangende hechtenis gaat plaatsvinden omdat de straf op Bonaire moet worden uitgezeten. De in verhouding lage geldboete ten opzichte van de transportkosten (enkele duizenden euro's) maakt dat deze straffen vaak niet worden uitgevoerd. Dit zorgt voor een groot dilemma bij het OM. Enerzijds zijn er de hoge kosten, anderzijds is de geloofwaardigheid van het rechtssysteem in het geding als vonnissen niet worden uitgevoerd.

Het OM kiest soms als oplossing om vonnissen te combineren. Als het bedrag aan openstaande boetes op één van die eilanden hoog genoeg is, worden in één keer alle betrokken personen opgepakt. Ook kan men door de kleinschaligheid van de eilanden ook deur aan deur gaan om de boete te collecteren. Betrokkenen geven aan dat deze laatste methode goed werkt.

Capaciteitsgebrek

Verschillende partijen in de strafrechtketen noemen de uitvoering van vonnissen een groot afbreukrisico door schaarse capaciteit. Zo geeft het OM aan dat de administratieve afhandeling van straffen (met name de geldboetes) naast de reguliere werkzaamheden verricht moeten worden. Idealiter zou het OM één persoon hiervoor willen vrijmaken, maar daar is geen capaciteit voor.

Andere ketenpartners wijzen in dit kader op het feit dat de werkdruk bij hen toeneemt zodra andere ketenpartners beter presteren. Zo geven betrokkenen aan dat de politie en OM de afgelopen jaren (in budget en formatie) zijn gegroeid en een professionaliseringslag hebben gemaakt. Als gevolg hiervan stijgt de productie in termen van veroordelende vonnissen. Toename hiervan betekent volgens betrokkenen echter vanzelfsprekend ook een evenredige toename van de werkdruk bij de JICN, de SRCN en de Voogdijraad. Betrokkenen geven aan dat deze ketenpartners echter niet evenredig (of helemaal niet) zijn meegegroeid.

4.4 Resumerend: Hoe geeft het OM invulling aan de taak om vonnissen uit te voeren?

In dit deel van het onderzoek is gekeken naar de wijze waarop het OM invulling geeft aan de taak om vonnissen in strafzaken uit te voeren. De Raad constateert dat het OM een flinke inhaalslag heeft gemaakt om de voorraad openstaande gevangenisstraffen – die door gebrek aan celcapaciteit was ontstaan – weg te werken. Door de gebrekkige administratie en registratie was er geen helder zicht op openstaande en uitgevoerde vonnissen. Het OM heeft handmatig in verschillende bronnen tot 2008 teruggekeken om hier inzicht in te krijgen. De Raad constateert niet zonder zorg dat het, naar betrokkenen zelf aangeven, niet is uit te sluiten dat hierdoor nog openstaande vonnissen tussen wal en schip zijn gevallen. Thans zijn of worden nagenoeg alle gevangenisstraffen voor Bonairianen uitgevoerd. Het knelpunt zit met name bij straffen voor niet-ingezetenen.

De Raad constateert dat het OM en de ketenpartners SRCN, JICN en de Voogdijraad elkaar goed kunnen vinden bij de uitvoering van de vonnissen. Daar waar men tegen knelpunten aanloopt, weet men gezamenlijk een creatieve oplossing te vinden. Het project 'Verantwoord heenzenden' en de 'drie modellen van interventie jeugdcriminaliteit' zijn hier voorbeelden van.

De Raad constateert dat – de goede samenwerking ten spijt – de uitvoering van strafrechtelijke vonnissen een kwetsbaar proces is. Het ontbreken van een eenduidig en betrouwbaar inzicht in de stand van zaken van (uitstaande) vonnissen vormt een groot risico. Door gebrekkige informatiesystemen en handmatig bijgehouden (schaduw)registraties bestaat de kans dat vonnissen 'verdwijnen' en dus nooit uitgevoerd worden. Dit is strijdig met de fundamentele uitgangspunten van de rechtshandhaving.

Een tweede risico is het capaciteitsgebrek bij ketenpartners. Als het OM meer vonnissen oplevert, neemt de werkdruk bij de andere ketenpartners toe. De ketenpartners lopen echter tegen de grenzen van de eigen mogelijkheden aan. Het is volgens hen bijna niet meer mogelijk om een structurele werkbelasting op te vangen met enthousiasme, creativiteit en ad hoc inspanningen. Substantiële versterkingen van partners in de strafrechtsketen zouden naar het oordeel van de Raad dan ook gelijke tred moeten houden met versterkingen bij andere partners. Ook in dit opzicht zou het ketendenken versterkt moeten worden.

5. De keten overziend

Met het onderzoek 'Zicht op zaken' is de voorkant van de strafrechtsketen bekeken, met het onderzoek 'Executie strafrechtelijke vonnissen' de achterkant. Hiermee is vanuit verschillende perspectieven inzicht verkregen in de werking van de keten op de BES. Beide deelonderzoeken hebben geresulteerd in een aantal proces overstijgende bevindingen. In dit hoofdstuk wordt een aantal van de belangrijkste proces overstijgende bevindingen beschreven.

De justitiële strafrechtsketen staat, maar de keten is zo sterk als de zwakste schakel

Alle ketenpartners geven aan dat de strafrechtsketen op de BES goed is gepositioneerd. De structuur staat en er is een gemeenschappelijke cultuur ontstaan. De ketenpartners hebben elk een eigen ontwikkeling doorgemaakt. Partijen zoeken nu de samenwerking op in plaats van alleen in de eigen organisatie te bewegen. De ketengedachte leeft. Het feit dat iedere ketenpartner met de zelfde beperkingen en moeilijkheden geconfronteerd werd, maakte dat men inzag dat men elkaar nodig heeft. Schaarste brengt mensen samen.

Hoewel de basis staat en functioneert, is de justitiële strafrechtsketen nog steeds sterk in ontwikkeling. Men stelt dat de afgelopen jaren de nodige voortgang is geboekt en dat veel dingen goed gaan. Elke organisatie binnen de keten bevindt zich echter in een andere fase van ontwikkeling. Omdat de keten zo sterk is als de zwakste schakel, heeft elk knelpunt bij een ketenpartner invloed op de rest.

Op verschillende plekken in de keten zijn kwetsbaarheden te vinden. Zo wordt aangegeven dat op bepaalde punten de kwaliteit van de politie achterblijft. Hoewel men oog heeft voor de kwaliteitsslagen die de politie heeft gemaakt, constateren betrokkenen dat de politie nog zoekende en nog geen 'volwassen' organisatie is. Het korps kan niet altijd de kwaliteit leveren die noodzakelijk is voor andere ketenpartners. Ketenpartners geven aan dit ook niet verrassend te vinden gezien het feit dat de politie zich moest ontwikkelen in een context van beperkingen (gebrek aan capaciteit, kwaliteit en middelen). Het is ook volgens betrokkenen niet reëel om te verwachten dat op korte termijn hier grote veranderingen in zullen plaatsvinden.

Ook bij andere ketenpartners zijn de 'groeipijnen' zichtbaar. Hoewel deze partijen een vorm hebben gevonden waarbij zij kunnen functioneren, geven zij aan dat door het gebrek aan capaciteit en middelen de keten wel kwetsbaar is. Op dit moment wordt veel van de functionarissen binnen de verschillende organisaties gevraagd. Dat het nu functioneert, komt volgens hen omdat men elkaar weet te vinden. De verhouding tussen partijen is goed en men helpt elkaar altijd wel uit de brand. Echter, dit zijn veelal ad hoc oplossingen. Als iets een structurele taak wordt, dan haken partijen af omdat zij de capaciteit zelf niet hebben om hieraan te voldoen.

Door inventief optreden van ketenpartners wordt bevorderd dat uiteindelijk de zaken lopen, maar wordt de urgentie van het probleem niet zichtbaar. Op het eerste gezicht lijkt het goed te gaan, maar als het aantal opsporingszaken en vonnissen toeneemt – hetgeen ook de ambitie is – dan kunnen partijen niet meer leveren. Betrokkenen geven aan dat – vanuit Nederland – de afgelopen periode met name is geïnvesteerd in het OM en het politiekorps. Volgens hen is er onvoldoende

besef bij de beleidsbepalers dat als de capaciteit bij een van de ketenpartners omhoog gaat, de werkdruk bij andere ketenpartners vanzelfsprekend ook toeneemt.

Betrokkenen geven aan dat er, gegeven alle beperkingen, binnen drie jaar tijd iets bijzonders is neergezet. Ook is volgens hen duidelijk dat men er nog lang niet is. Zij geven aan dat de kwaliteit op dit moment niet voldoet aan de Nederlandse normen en – gezien de ontwikkelingsfase waarin men zit – dit voorlopig ook niet te verwachten is. In ieder geval, niet zolang er niet dezelfde voorzieningen zijn als in Nederland. Volgens betrokkenen dienen de beleidsbepalers meer aan verwachtingenmanagement te doen en differentiatie aan te brengen in de (te verwachten) kwaliteit. Daarbij zou er meer oog moeten zijn voor de culturele context en niet altijd de ‘rationele Nederlandse normen’ als maatstaf gehanteerd moeten worden. De Raad heeft begrip voor deze opvatting maar tekent aan dat elementaire uitgangspunten van de rechtshandhaving (zoals het consequent uitvoeren van rechterlijke vonnissen) nimmer gerelativeerd kunnen worden met een beroep op de culturele context.

Hiaten in het ontwerp van de justitiële strafrechtsketen

Vrijwel alle ketenpartners geven aan dat een groot deel van de – in dit onderzoek benoemde – knelpunten terug is te voeren naar een dieper gelegen oorzaak. Op veel momenten wordt men in de uitvoering geconfronteerd met zaken die bij de inrichting van de strafrechtsketen niet geregeld zijn. Zo geeft men bijvoorbeeld aan dat er gaten in het ontwerp van de strafrechtsketen zitten als het gaat om het effectief aanpakken van jeugdcriminaliteit. Er is geen jeugdstrafrecht, met als gevolg dat er ook geen jeugdinrichting is. Dit terwijl jeugd- en zedenzaken één van de grootste problemen op de BES is. Bij het opzetten van de verschillende schakels van de strafrechtsketen en het verstrekken van instrumentarium is onvoldoende rekening gehouden met de bijzondere insulaire (soms zelfs solitaire), kleinschalige en kwetsbare situatie.