



In samenwerking met de Nationale ombudsman



Klachtbehandeling justitiële keten Bonaire, Sint Eustatius en Saba

Datum

26 september 2016

Colofon

Afzendgegevens Raad voor de rechtshandhaving

Contactpersoon P.P. Schets
p.p.f.schets@inspectievenj.nl

Inhoud

	Colofon - 3
	Afkortingenlijst - 7
	Voorwoord Raad voor de rechtshandhaving - 9
	Voorwoord Nationale ombudsman - 11
	Samenvatting - 13
1	Aanleiding - 13
2	Aanpak onderzoek - 13
3	Onderzoeksresultaten - 13
3.1	<i>Beginselwet en Awb</i> - 13
3.2	<i>Aantallen klachten</i> - 14
3.3	<i>Awb-klachten worden meestal informeel afgedaan</i> - 14
3.4	<i>Afdoeningstermijnen vormen knelpunt</i> - 14
3.5	<i>Geen beroep mogelijk tegen uitspraken Beklagcommissie</i> - 15
3.6	<i>Informatieverstrekking moet beter</i> - 15
3.7	<i>Gebruik van informatie uit klachten</i> - 16
3.8	<i>Overige knelpunten</i> - 16
3.9	<i>Adviesrol Raad?</i> - 16
4	Conclusie - 16
5	Aanbevelingen - 17
1	Inleiding - 19
1.1	Aanleiding - 19
1.2	Doelstelling - 19
1.3	Centrale onderzoeksvraag - 19
1.4	Afbakening en reikwijdte - 19
1.5	Toetsingskader - 20
1.6	Aanpak onderzoek - 20
1.7	Leeswijzer - 21
2	Achtergrondinformatie - 23
3	Onderzoeksresultaten: beeld per organisatie - 25
3.1	Korps Politie Caribisch Nederland (KPCN) - 25
3.1.1	Bevindingen - 25
3.1.2	Analyse - 29
3.2	Openbaar Ministerie BES (OM BES) - 31
3.2.1	Bevindingen - 31
3.2.2	Analyse - 32
3.3	Justitiële Inrichting Caribisch Nederland (JICN) - 34
3.3.1	Bevindingen - 34
3.3.2	Analyse - 40
3.4	Stichting Reclassering Caribisch Nederland (SRCN) - 43
3.4.1	Bevindingen - 43
3.4.2	Analyse - 45
3.5	Voogdijraad - 47
3.5.1	Bevindingen - 47
3.5.2	Analyse - 48
3.6	Koninklijke Marechaussee - 49
3.6.1	Bevindingen - 49
3.6.2	Analyse - 51

4	Algemeen beeld klachtbehandeling - 53
4.1	Inleiding - 53
4.2	Aantal klachten beperkt - 53
4.3	Awb-klachten: voorkeur voor informele aanpak - 53
4.4	Serieuze aandacht - 53
4.5	Keerzijden informele afhandeling - 54
4.6	Afdoeningstermijn Awb knelpunt - 54
4.7	Ook behandelingsduur beklagzaken knelt - 54
4.8	Een of twee instanties? - 54
4.9	Actieve informatieverstrekking over klachtrecht moet beter - 55
4.10	... en in verschillende talen - 55
4.11	Geen analyse van informatie - 55
4.12	Overige knelpunten - 55
4.13	Adviesrol Raad? - 56
5	Conclusie en aanbevelingen - 57
5.1	Conclusie - 57
5.2	Aanbevelingen - 57
Bijlage 1	Overzicht geïnterviewde personen - 59
Bijlage 2	Overzicht geraadpleegde documenten - 61
Bijlage 3	Toetsingskader - 63
Bijlage 4	De Nationale ombudsman en Caribisch Nederland - 75

Afkortingenlijst

Awb	Algemene wet bestuursrecht
BES	Bonaire, Sint Eustatius en Saba
BIZ	Bureau Interne Zaken (KPCN)
BPZ	Basispolitiezorg
CN	Caribisch Nederland
CvT	Commissie van Toezicht (JICN)
DJI	Dienst Justitiële Inrichtingen (ministerie van Veiligheid en Justitie)
Fte	Fulltime equivalent
Gedeco	Gedetineerdencommissie
HOvJ	Hoofdofficier van justitie
IJZ	Inspectie Jeugdzorg
JICN	Justitiële Inrichting Caribisch Nederland
KPCN	Korps Politie Caribisch Nederland
OM	Openbaar Ministerie
OvJ	Officier van justitie
PG	Procureur-Generaal
RCN	Rijksdienst Caribisch Nederland
RSJ	Raad voor de Strafrechtstoepassing en Jeugdbescherming
RvT	Raad van Toezicht (SRCN)
SRCN	Stichting Reclassering Caribisch Nederland
VenJ	Veiligheid en Justitie

Voorwoord Raad voor de rechtshandhaving

De overheid is er voor de burger en zij dient de burger dan ook serieus te nemen. Dit betekent dat wanneer een burger klaagt over de manier waarop hij is behandeld door de overheid, de betrokken overheidsorganisatie daar serieus aandacht aan behoort te schenken.

Het woord 'klacht' heeft een negatieve bijklank. Dat is niet terecht. Om verschillende redenen zijn klachten, en in het verlengde daarvan adequate klachtbehandeling, van belang voor zowel de indiener van de klacht als voor de betrokken organisatie.

Dit rapport gaat over de wijze waarop de organisaties van de justitiële keten in Caribisch Nederland omgaan met klachten van burgers. Het gaat ook over het belang van goede klachtbehandeling.

De Nationale ombudsman, expert op het terrein van klachtbehandeling, was bereid dit onderzoek samen met de Raad uit te voeren. Daarvoor is de Raad de Nationale ombudsman erkentelijk.

En ook bij dit onderzoek had de Raad weer niet te klagen over de medewerking van de betrokken organisaties in Caribisch Nederland. De Raad wil hen daarvoor graag bedanken.

DE RAAD VOOR DE RECHTSHANDHAVING

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

Voorwoord Nationale ombudsman

De Nationale ombudsman gelooft dat het perspectief van de burger geborgd moet worden in alles wat de overheid doet.

Dit betekent ook dat de overheid de burger serieus moet nemen in het geval van een klacht over de overheid en dat de overheid haar interne klachtbehandeling goed op orde moet hebben.

Goede klachtbehandeling is immers belangrijk omdat daarmee het vertrouwen van de burger in de overheid kan worden hersteld en oplossingen kunnen worden gevonden.

Daarbij is van belang dat de burger actief door de overheid op de hoogte wordt gebracht van de mogelijkheid om te klagen. Anders is het klachtrecht een lege huls. Daarnaast is van belang dat een goed evenwicht bestaat tussen informele en formele klachtbehandeling.

Informele klachtbehandeling is goed, maar dient wel met waarborgen te worden omkleed om gevaar van willekeur te voorkomen.

Uit mijn werk in Caribisch Nederland is gebleken dat klachtbehandeling op de eilanden verbetering behoeft.

De klachtbehandeling ontwikkelt zich er stap voor stap en ik acht de tijd nu rijp om ook onderzoek te doen naar de interne klachtbehandeling van de overheden in Caribisch Nederland in brede zin.

Daarmee wil ik bijdragen aan goed bestuur op de eilanden.

Het voornemen om onderzoek te doen naar klachtbehandeling bleek ook bij de Raad voor de rechtshandhaving te bestaan ten aanzien van de justitiële keten.

Ik ben verheugd dat de gelegenheid zich voordeed om samen op te trekken en elkaar hierin te versterken.

De Nationale ombudsman

Reinier van Zutphen

Samenvatting

1 Aanleiding

Klachtbehandeling is te zien als het sluitstuk van de rechtsbescherming van burgers tegen de overheid. Mede vanuit een streven naar *good governance* mag van overheidsorganisaties worden verlangd dat zij klachten op een correcte en transparante manier afdoen.

De Raad voor de rechtshandhaving heeft onderzocht hoe de organisaties die deel uitmaken van de justitiële keten in Caribisch Nederland (Bonaire, Sint Eustatius en Saba; de BES-eilanden) omgaan met klachten en in hoeverre die wijze van klachtbehandeling overeenstemt met de daarvoor geldende wettelijke bepalingen. Het gaat om de volgende organisaties: het Korps Politie Caribisch Nederland (KPCN), het Openbaar Ministerie BES (OM BES), de Justitiële Inrichting Caribisch Nederland (JICN) en de Commissie van Toezicht voor die inrichting, de Stichting Reclassering Caribisch Nederland (SRCN), de Voogdijraad en de Koninklijke Marechaussee (KMar).

In deze samenvatting geeft de Raad de belangrijkste uitkomsten van zijn onderzoek ten aanzien van de gehele justitiële keten weer. Hoofdstuk 3 van dit rapport bevat de onderzoeksresultaten ten aanzien van de afzonderlijke organisaties van die keten.

2 Aanpak onderzoek

Voor dit onderzoek heeft de Raad gebruik gemaakt van informatie die via openbare bronnen beschikbaar is, zoals jaarplannen en jaarverslagen, en van documenten die hij heeft opgevraagd bij de verschillende organisaties die tot de justitiële keten behoren. In mei en juni 2016 heeft de Raad interviews gehouden met vertegenwoordigers van die organisaties. De Raad heeft dit onderzoek uitgevoerd in samenwerking met de Nationale ombudsman.

3 Onderzoeksresultaten

3.1 *Beginselenwet en Awb*

Gedetineerden kunnen op grond van de Wet beginselen gevangeniswezen BES beklag doen over bepaalde gedragingen van de directie of van medewerkers van de inrichting. Deze wet en de daarop gebaseerde Gevangenismaatregel BES 1999 schrijven voor op welke wijze klaagschriften van gedetineerden moeten worden behandeld. Voor die behandeling geldt uitsluitend een formele procedure.

Voor de andere organisaties die deel uitmaken van de justitiële keten is hoofdstuk 9 (klachtbehandeling) van de Algemene wet bestuursrecht (Awb) van toepassing. De Awb schrijft voor dat alle klachten – ongeacht of die schriftelijk of mondeling zijn ingediend – behoorlijk worden behandeld. De Awb biedt ruimte voor een informele aanpak bij de klachtbehandeling. Als die niet slaagt, dient er een formeel traject te worden doorlopen.¹ Voor de formele procedure bevat de Awb een aantal vereisten.

¹ Artikel 9:5 van de Awb bepaalt dat 'zodra het bestuursorgaan naar tevredenheid van de klager aan diens klacht tegemoet is gekomen, de verplichting tot het verder toepassen van de bepalingen over klachtbehandeling door een bestuursorgaan vervalt.'

3.2 Aantallen klachten

Van de betrokken organisaties ontvangen alleen het KPCN en de JICN² jaarlijks substantiële aantallen klachten. Bij de JICN gaat het om ruim vijftig zaken per jaar, bij het KPCN om enkele tientallen zaken. De andere organisaties die deel uitmaken van die keten ontvangen jaarlijks maar een paar klachten.

3.3 Awb-klachten worden meestal informeel afgedaan

De organisaties waarop het klachtrecht van de Awb van toepassing is, kiezen er in de praktijk meestal voor eerst met de klagende burger in gesprek te gaan. Langs informele weg proberen zij de klacht op te lossen. Als dat niet lukt, wordt alsnog het formele traject van hoofdstuk 9 van de Awb gestart.

Op de BES-eilanden zijn het veelal de diensthoofden die met betrokkene in gesprek gaan. Daarmee geven zij er blijk van de burger serieus te nemen.

Het gros van de klachten wordt op deze informele manier afgehandeld. De Raad heeft geen individuele klagers gevraagd naar hun ervaringen met dit soort gesprekken maar hij heeft geen aanwijzingen dat klachten onterecht buiten het formele traject worden gehouden.

De Raad onderschrijft deze aanpak. Persoonlijke aandacht voor een klagende burger, van een functionaris van een passend niveau, kan immers veel kou uit de lucht nemen en zal vaak leiden tot een oplossing. Bovendien past deze aanpak ook goed bij de cultuur van de BES-eilanden. Door de kleinschaligheid kennen mensen elkaar vaak en ligt een formele procedure niet direct voor de hand. En veel burgers zullen hun ongenoegen aan de orde stellen zonder de intentie een formele klachtprocedure in gang te zetten.

Een risico van afdoening langs de informele weg kan wel zijn dat organisaties belangrijke informatie onvoldoende vastleggen en daardoor niet kunnen gebruiken voor managementdoeleinden. De organisaties dienen dit punt te onderkennen en ook van informele afdoeningen relevante informatie te registreren. Dat gebeurt nu nog onvoldoende.

Een andere risico dat kan kleven aan informele afdoening is dat van willekeur. Afwegingen en beslissingen komen bij een informele aanpak immers veelal op impliciete wijze tot stand en worden niet schriftelijk vastgelegd of onderbouwd. En daardoor is de controleerbaarheid beperkt. In dat verband is het van belang dat de organisaties bij informele klachtbehandeling standaard aan betrokkene vragen of hij tevreden is over de afhandeling. Indien dat niet het geval is, dient alsnog het formele traject te worden gestart. Daarnaast doet de betrokken instantie er goed aan ook bij informele afdoening de klager een afloopbericht te sturen. Op die manier is het proces transparant en kunnen er geen misverstanden ontstaan.

3.4 Afdoeningstermijnen vormen knelpunt

De wettelijke klachtafhandelingstermijn van de Awb vormt voor de meeste organisaties een probleem wanneer de formele procedure wordt doorlopen. Deze termijn bedraagt in beginsel zes weken. Voor klachten over gedragingen van politieambtenaren of van militairen van de KMar geldt op grond van de Veiligheidswet BES een termijn die vier weken langer is. In alle gevallen geldt dat deze termijn nog vier weken langer is indien een klachtadviescommissie wordt ingeschakeld.

De Awb biedt de mogelijkheid de afdoeningstermijn door middel van verdaging met ten hoogste vier weken te verlengen. Verder uitstel is op grond van de Awb mogelijk

² Klachten over de JICN worden behandeld door de Beklagcommissie; deze commissie bestaat uit drie leden van de Commissie van Toezicht van de JICN en heeft als wettelijke taak het behandelen van klaagschriften van gedetineerden.

voor zover de klager daarmee instemt³. Het is aan de betrokken organisaties om deze verdagingsmogelijkheden te benutten indien de reguliere afdoeningstermijn overschreden dreigt te worden. In de praktijk gebeurt dat nog niet.

Op grond van de Beginselenwet dient de Beklagcommissie binnen twee weken na ontvangst van een klaagschrift uitspraak te doen. In zaken die ontvankelijk zijn, wordt deze termijn echter zelden gehaald. Volgens de Raad is deze termijn ook nauwelijks realistisch te noemen, gezien de voorgeschreven processtappen. Zo dient de directie van de JICN eerst door middel van een verweerschrift inhoudelijk op de klacht te reageren voordat de commissie uitspraak kan doen. Uit het onderzoek is verder gebleken dat de Beklagcommissie er in 2015 meestal ook niet in slaagde tijdig uitspraak te doen in zaken die zij niet-ontvankelijk verklaarde. In 2013 en 2014 kwam termijnoverschrijding in dergelijke zaken veel minder vaak voor.

3.5 Geen beroep mogelijk tegen uitspraken Beklagcommissie

Klagers die niet tevreden zijn over de afhandeling van hun Awb-klacht door de betrokken organisatie zelf kunnen vervolgens terecht bij de onafhankelijke Nationale ombudsman. De Nationale ombudsman vervult daarmee de rol van 'beroepsinstantie'.

Het beklagrecht voor gedetineerden voorziet niet in de mogelijkheid van beroep tegen de beslissing in eerste aanleg van de Beklagcommissie. De Raad is van oordeel dat het goed zou zijn als er, net als in Europees Nederland, ook in Caribisch Nederland een voorziening komt voor de toetsing van uitspraken van de Beklagcommissie⁴. De Raad realiseert zich dat daarmee een verschil kan ontstaan met het beklagrecht van gedetineerden in de andere landen in het Caribisch deel van het Koninkrijk, maar ziet het primair als een eigen verantwoordelijkheid van die landen om daar desgewenst verandering in te brengen. Overigens heeft het College voor de Rechten van de Mens in april 2016 in een advies aan de minister van Veiligheid en Justitie al gepleit voor zo'n beroepsmogelijkheid.

3.6 Informatieverstrekking moet beter

Het klachtrecht kan pas echt goed functioneren wanneer burgers voldoende op de hoogte zijn van de mogelijkheden die dit recht biedt. De Nationale ombudsman heeft recentelijk geconstateerd dat de inwoners van Caribisch Nederland vaak onvoldoende kennis hebben van hun rechten. Mede daarom hebben de Nationale ombudsman en het College voor de Rechten van de Mens in een gezamenlijke brief van 1 juni 2016 gepleit voor de inrichting van een laagdrempelige rechtshulpvoorziening in Caribisch Nederland.

De Raad heeft niet zelf onderzocht in hoeverre de bevolking van de BES-eilanden op de hoogte is van klachtmogelijkheden. Maar hij heeft wel vastgesteld dat diverse instanties nog niet beschikken over voorlichtingsmateriaal daarover.

Op het punt van de informatieverstrekking aan burgers over het Awb-klachtrecht, waaronder de mogelijkheid van indiening van een vervolglacht bij de Nationale ombudsman, is volgens de Raad nog de nodige winst te behalen.

Dit geldt ook voor de voorlichting aan gedetineerden over het beklagrecht op basis van de Beginselenwet. Het beklagformulier bevat een onvolledige opsomming van de gedragingen waarover beklag mogelijk is. En gedetineerden worden niet actief geïnformeerd over de mogelijkheid de Beklagcommissie te verzoeken om te worden gehoord omtrent hun beklag.

³ Artikel 9:11, tweede en derde lid, van de Awb.

⁴ In Europees Nederland staat beroep open bij de Raad voor de Strafrechtstoepassing en Jeugdbescherming (RSJ). Zie in dit verband ook hoofdstuk 3, paragraaf 3.3.2, van dit rapport.

Tijdens het onderzoek van de Raad waren verschillende organisaties al bezig zijn met de ontwikkeling van informatiemateriaal over het klachtrecht. De Raad heeft daarvan met instemming kennisgenomen. Gezien de samenstelling van de bevolking op de BES-eilanden is het wel van belang dat dat materiaal niet alleen in het Nederlands maar ook in het Papiaments, het Engels en het Spaans beschikbaar zal komen. Dit geldt vanzelfsprekend ook voor het beklagformulier dat gedetineerden worden geacht te gebruiken wanneer zij een klacht willen indienen.

3.7 Gebruik van informatie uit klachten

Klachten kunnen inzicht geven in zwakke punten in een organisatie en daarmee nuttige managementinformatie bevatten. Naarmate een organisatie meer klachten ontvangt, wordt het interessanter deze te analyseren omdat uit die klachten soms rode draden zijn te destilleren.

Uit dit onderzoek is naar voren gekomen dat de verschillende organisaties klachten vooral zien als op zichzelf staande zaken. Het KPCN en de Beklagcommissie van de JICN, die beide jaarlijks tientallen klachten behandelen, maken geen analyses van de ontvangen klachten. En de CvT van de JICN heeft tot nu toe niet voldaan aan haar wettelijke plicht om de minister van Veiligheid en Justitie eens in de zes maanden te rapporteren over haar werkzaamheden en daarbij afzonderlijk aandacht te besteden aan de werkzaamheden en de bevindingen van de Beklagcommissie.

3.8 Overige knelpunten

Bij enkele organisaties doen zich specifieke knelpunten voor die hierboven nog niet zijn genoemd. Zo is gebleken dat de klachtdossiers van het KPCN vaak incompleet zijn en dat de functie van klachtencoördinator bij dit korps kwetsbaar is omdat het gaat om een solofunctie waarvoor geen vervanging is geregeld.

Op grond van de Veiligheidswet BES moeten de hoofdofficier van justitie én de gezaghebber worden betrokken bij de behandeling van klachten over politieambtenaren en over militairen van de KMar. In de praktijk gebeurt dat echter niet.

Wat betreft het beklagrecht heeft de Raad geconstateerd dat gedetineerden in Caribisch Nederland tegen minder soorten beslissingen van de directie beklag kunnen doen dan gedetineerden in Europees Nederland. De Raad vindt dat ongewenst.

Voorts heeft de Raad vastgesteld dat de CvT van de JICN niet beschikt over een ambtelijk secretariaat, terwijl in de Gevangenismaatregel 1999 BES is bepaald dat de minister een ambtelijk secretariaat toevoegt aan die commissie.

3.9 Adviesrol Raad?

Ten slotte staat de Raad stil bij de mogelijkheid die de Rijkswet Raad voor de rechtshandhaving biedt om de Raad te belasten met een adviesrol bij de behandeling van klachten. Voor Curaçao en voor Sint Maarten moet dit dan bij landsverordening worden geregeld, voor de BES-eilanden bij wet⁵. Gezien de wijze waarop de verschillende organisaties die deel uitmaken van de justitiële keten in Caribisch Nederland de klachtbehandeling hebben georganiseerd en gezien de wijze waarop zij omgaan met klachten, ziet de Raad voor wat betreft Caribisch Nederland op dit moment geen aanleiding voor een dergelijke adviesrol.

4 Conclusie

De organisaties die deel uitmaken van de justitiële keten op de BES-eilanden pakken de klachten die zij van burgers ontvangen serieus op. Veel klachten worden op informele wijze afgehandeld. De Raad onderschrijft deze aanpak maar vindt het

⁵ Artikel 3, vierde lid, van de Rijkswet Raad voor de rechtshandhaving.

wel van belang dat daarbij enkele waarborgen worden ingebouwd, om willekeur en misverstanden te voorkomen.

Bij de formele klachtafhandeling doet zich een aantal knelpunten voor. Zo wordt de wettelijke afdoeningstermijn vaak overschreden.

Vooraf op het punt van actieve informatieverstrekking aan burgers over de mogelijkheden van het klachtrecht is winst te boeken. Pas als de burgers daarvan voldoende op de hoogte zijn, kan het klachtrecht echt goed functioneren.

5 Aanbevelingen

De Raad sluit zijn rapport af met een aantal aanbevelingen. De Raad richt deze, overeenkomstig artikel 30, derde lid, van de Rijkswet Raad voor de rechtshandhaving, aan de minister van Veiligheid en Justitie. Voor verschillende van die aanbevelingen geldt echter dat de uitvoering daarvan op het terrein van de betreffende organisaties zelf ligt.

De aanbevelingen van de Raad luiden als volgt:

A Algemeen

- 1 Investeer in actieve informatieverstrekking over het klachtrecht.
- 2 Vraag bij informele klachtbehandeling standaard aan de betrokken klager of hij tevreden is over de afhandeling en start een formele procedure indien het antwoord op die vraag ontkennend is.
- 3 Stuur de betrokken klager ook in het geval van informele klachtafhandeling een afloopbericht.

B KPCN

- 4 Zorg voor complete klachtdossiers.
- 5 Organiseer adequate vervanging voor de functie van klachtencoördinator/klachtbehandelaar.

C JICN

- 6 Bezie, vanuit de overweging dat de beslistermijn van twee weken zoals die is opgenomen in de Beginselenwet BES in de praktijk nauwelijks realistisch is, de wenselijkheid van aanpassing van die termijn.
- 7 Neem het initiatief tot verruiming van het beklagrecht voor gedetineerden door openstelling van de mogelijkheid van beklag tegen alle soorten beslissingen van de directie.
- 8 Creëer een beroepsmogelijkheid ten aanzien van uitspraken van de Beklagcommissie.
- 9 Richt een ambtelijk secretariaat op voor de Commissie van Toezicht.
- 10 Noem in het beklagformulier alle gedragingen waarover beklag kan worden gedaan en neem in dat formulier informatie op over de mogelijkheid te vragen om een hoorzitting.
- 11 Leid het ertoe dat de Commissie van Toezicht invulling geeft aan haar verplichting tweemaal per jaar te rapporteren over onder meer de bevindingen van de Beklagcommissie.

1 Inleiding

1.1 Aanleiding

De Raad voor de rechtshandhaving (hierna: de Raad) 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 Maarten⁶. De Raad heeft in zijn Jaarplan 2016 vastgelegd welke onderzoeken hij in dat jaar zal uitvoeren. Een van die onderzoeken is een onderzoek naar de wijze waarop de organisaties die deel uitmaken van de justitiële keten op de BES-eilanden omgaan met klachten. In het jaarplan van de Raad staat in dat verband dat *good governance* van overheidsorganisaties vraagt dat zij klachten van burgers op een correcte en transparante manier behandelen en afdoen. Omdat de Raad geen beeld heeft van de wijze waarop de verschillende onderdelen van de justitiële keten op de BES-eilanden omgaan met klachten, heeft hij besloten daarnaar een onderzoek te doen. Dit rapport bevat de resultaten van dat onderzoek.

1.2 Doelstelling

Doel van dit onderzoek is een beeld te schetsen van de wijze waarop de organisaties die deel uitmaken van de justitiële keten op de BES-eilanden omgaan met klachten van burgers. De Raad kijkt daarbij naar de verschillende stadia van behandeling en benoemt eventuele knelpunten. Tevens besteedt de Raad aandacht aan de vraag in hoeverre de betrokken organisaties leren van klachten.

1.3 Centrale onderzoeksvraag

Voor dit onderzoek heeft de Raad de volgende centrale onderzoeksvraag geformuleerd:

Op welke wijze behandelen de organisaties van de justitiële keten op de BES-eilanden klachten van burgers en in hoeverre stemt die wijze van klachtbehandeling overeen met de daarvoor geldende wettelijke bepalingen?

1.4 Afbakening en reikwijdte

a Het onderzoek richt zich (uitsluitend) op de organisaties die deel uitmaken van de justitiële keten op de BES-eilanden. Gelet op artikel 3 van de Rijkswet Raad voor de rechtshandhaving gaat het om de volgende organisaties:

- Korps Politie Caribisch Nederland (KPCN)
- Openbaar Ministerie BES (OM BES)
- Justitiële Inrichting Caribisch Nederland (JICN)/Commissie van Toezicht⁷
- Stichting Reclassering Caribisch Nederland (SRCN)
- Voogdijraad BES⁸
- Koninklijke Marechaussee (KMar)⁹.

⁶ Rijkswet Raad voor de rechtshandhaving.

⁷ Bij de behandeling van klachten over de JICN speelt de Beklagcommissie een centrale rol.

⁸ Voor zover het gaat om de straftaken van de Voogdijraad.

⁹ Voor zover het gaat om de uitvoering van de grensbewakingstaak.

- b Vaak is klachtbehandeling in twee instanties mogelijk; in eerste instantie door de betrokken organisatie zelf, en in tweede instantie door een tweedelijnsklachtvoorziening (meestal de Nationale ombudsman). Ook bij die behandeling in tweede instantie heeft de betrokken organisatie – als aangeklaagde partij en als ‘procespartij’ – een rol. Dit onderzoek richt zich uitsluitend op de klachtbehandeling in eerste instantie, dus door de betrokken organisatie zelf. Het is aan de eventuele ‘beroepsinstantie’ om de procesgang tijdens klachtbehandeling in tweede instantie te bewaken.
- c Waar het gaat om feitelijke informatie is dit onderzoek vooral gericht op de jaren 2014 en 2015.
- d Organisaties kunnen klachten informeel of formeel behandelen. Dit onderzoek richt zich op klachtbehandeling in brede zin; de Raad besteedt in dit onderzoek aandacht aan de beide behandelwijzen.
- e De Raad vat het begrip ‘burger’ ruim op. Zo worden daaronder in dit onderzoek ook bedrijven en instellingen verstaan. Het kan daarbij gaan om burgers die vanuit verschillende situaties met organisaties van de justitiële keten te maken krijgen. Zoals iemand die wordt onderworpen aan een controle door de politie of door de KMar, of die bij de politie aangifte doet van een strafbaar feit. Maar evengoed kan het gaan om personen die van zo’n feit worden verdacht, om personen die zijn gedetineerd of om personen die in een reclasseringstraject zijn beland.

1.5 Toetsingskader

Voor wat betreft de wijze waarop de betrokken organisaties klachten behoren te behandelen (formele klachtbehandeling), staan de meeste bepalingen in hoofdstuk 9 van de Algemene wet bestuursrecht (Awb). Dit hoofdstuk 9 is, in tegenstelling tot de andere hoofdstukken van de Awb, ook van toepassing in Caribisch Nederland. De Veiligheidswet BES bevat in paragraaf 5 enkele nadere bepalingen over de behandeling van klachten over politieambtenaren en over medewerkers van de KMar.

Voor de JICN zijn met name de Wet beginselen gevangeniswezen BES en de daarop gebaseerde Gevangenismaatregel 1999 BES (tezamen: de Beginselenwet c.a.) van belang.

Het toetsingskader voor dit onderzoek wordt voornamelijk gevormd door de relevante bepalingen van de Awb, de Veiligheidswet BES en de Beginselenwet c.a.¹⁰

1.6 Aanpak onderzoek

Voor dit onderzoek heeft de Raad eerst deskresearch verricht en enkele oriënterende gesprekken gevoerd. Voor zijn deskresearch heeft de Raad naast de informatie die via openbare bronnen is te verkrijgen relevante documenten opgevraagd bij de betrokken instanties.

Mede aan de hand van deze informatie heeft de Raad vervolgens interviewvragen opgesteld. De Raad heeft de interviews afgenomen in de periode eind mei – begin juni 2016. Van elk gesprek heeft de Raad een verslag opgesteld dat hij ter fiattering heeft voorgelegd aan de betrokken gesprekspartner¹¹. Dit onderzoek is samen met de Nationale ombudsman uitgevoerd. Een onderzoeker van de Nationale ombudsman heeft voor de duur van dit onderzoek deel uitgemaakt van het onderzoeksteam van de Raad.

In juli 2016 heeft de Raad, overeenkomstig het bepaalde in artikel 30 van de

¹⁰ Het toetsingskader is opgenomen in bijlage 3.

¹¹ Zie bijlage 1 voor een overzicht van de geïnterviewde personen.

Rijkswet Raad voor de rechtshandhaving, de betrokken organisaties het voor elk van hen relevante deel van het concept-rapport van de Raad voor wederhoor voorgelegd. De reacties die de Raad daarop ontving, zijn verwerkt in dit rapport. Vervolgens heeft de Raad in augustus 2016, overeenkomstig genoemd wetsartikel, de minister van Veiligheid en Justitie in de gelegenheid gesteld op het rapport te reageren.

1.7

Leeswijzer

Hoofdstuk 2 van dit rapport bevat algemene achtergrondinformatie over klachtbehandeling.

De onderzoeksresultaten staan in de hoofdstukken 3 en 4.

In hoofdstuk 3 beschrijft de Raad zijn bevindingen over de klachtbehandeling afzonderlijk per organisatie. Daarbij besteedt hij ook aandacht aan specifieke regelgeving. De Raad sluit de betreffende paragrafen steeds af met een korte analyse per organisatie.

In hoofdstuk 4 beschrijft de Raad de belangrijkste uitkomsten van zijn onderzoek in onderling verband en over de grenzen van de afzonderlijke organisaties heen.

In het afsluitende hoofdstuk 5 staan de conclusie en de aanbevelingen van de Raad. De bijlagen bevatten overzichten van de geïnterviewde personen en van de geraadpleegde documenten, het toetsingskader alsmede informatie over de Nationale ombudsman in relatie tot Caribisch Nederland.

2 Achtergrondinformatie

Klachtbehandeling

Interne en externe klachtbehandeling

Van overheidsorganisaties mag worden verwacht dat zij 'de burger' serieus nemen. Dit betekent dat zij voldoende aandacht moeten besteden aan uitingen van ongenoegen van burgers over de wijze waarop zij omgaan met hun belangen, hen behandelen of hen bejegenen. Voor zover wettelijke geregelde voorzieningen als bezwaar en beroep niet aan de orde zijn, biedt het klachtrecht het kader waarbinnen overheidsorganisaties behoren te handelen.

Hoofdstuk 9 van de Algemene wet bestuursrecht bevat de minimumeisen voor klachtbehandeling en vormt het algemene kader voor de behandeling van klachten van burgers over overheidsorganisaties. Dit hoofdstuk voorziet in klachtbehandeling in twee instanties, namelijk eerst door de betrokken organisatie zelf en vervolgens door de Nationale ombudsman. De Nationale ombudsman heeft een set van criteria ontwikkeld waaraan bestuursorganen in hun contacten met burgers moeten voldoen, de zogenoemde behoorlijkheidsvereisten.

Voor de behandeling van klachten van gedetineerden geldt op grond van de Wet beginselen gevangeniswezen BES een aparte regeling die afwijkt van de Awb¹². De Nationale ombudsman is niet bevoegd ten aanzien van deze klachten.

Formele en informele klachtbehandeling

De hiervoor bedoelde wetgeving bevat voornamelijk bepalingen voor de formele behandeling van klachten. In de praktijk wordt echter lang niet elke uiting van ongenoegen als klacht in behandeling genomen. En ook lang niet elke als formele klacht aan de orde gestelde uiting van ongenoegen doorloopt het gehele klachtbehandelingstraject. Veel klachten worden op een zodanige manier door overheidsorganisaties opgepakt dat zij tot een voor de burger acceptabele oplossing leiden, zonder dat het formele traject wordt doorlopen. Uitgangspunt is dat overheidsorganisaties klachten 'op behoorlijke wijze' behandelen¹³. Voor zover klachten niet het formele traject van klachtbehandeling doorlopen, spreekt de Raad in dit rapport van informele klachtbehandeling.

Functies klachtbehandeling

Een uiting van ongenoegen van een burger, ofwel een klacht, duidt op een probleem in de relatie tussen deze burger en de betrokken overheidsorganisatie. Zorgvuldige behandeling van klachten van burgers kan ertoe leiden dat dit probleem wordt opgelost. En daarmee dat het vertrouwen van de burger in die organisatie wordt bevestigd of hersteld.

Tegelijkertijd kan de betrokken organisatie leren van klachten die over haar worden ingediend. Individuele klachten kunnen immers worden gezien als 'gratis adviezen'. En indien een organisatie meerdere klachten ontvangt over eenzelfde thema, kan dat duiden op structurele tekortkomingen. Analyse van die klachten kan belangrijke managementinformatie opleveren.

¹² Paragraaf 3.3 bevat nadere informatie over die regeling.

¹³ Dit uitgangspunt staat in artikel 9:2 van de Awb: 'Het bestuursorgaan draagt zorg voor een behoorlijke behandeling van mondelinge en schriftelijke klachten over zijn gedragingen...'

3 Onderzoeksresultaten: beeld per organisatie

3.1 Korps Politie Caribisch Nederland (KPCN)

3.1.1 Bevindingen

Inleiding

De BES-eilanden beschikken over een eigen politiekorps, het KPCN. De formatie van het KPCN bedraagt ruim 150 fte's. Het korps staat onder leiding van de korpschef. Het hoofdbureau bevindt zich in Kralendijk, Bonaire. Op Sint Eustatius en Saba zijn vestigingen met elk een eigen politiechef. Bij het KPCN is een aantal medewerkers van de KMar gedetacheerd. Zij verrichten politiewerk onder verantwoordelijkheid van de korpschef. De Nationale Politie en de politiekorpsen van Curaçao, van Aruba en van Sint Maarten leveren regelmatig bijstand aan het KPCN.

Veiligheidswet BES en ministeriële regeling

In artikel 16 van de Veiligheidswet BES is bepaald dat bij ministeriële regeling nadere regels worden gesteld over de behandeling van klachten over gedragingen van ambtenaren van politie. Die regels moeten voorzien in de instelling van een onafhankelijke klachtadviescommissie, in registratie van klachten en daarop genomen beslissingen, en in een jaarlijkse publicatie daarvan. In die publicatie moet ook worden aangegeven in hoeverre klachten wijzen op structurele tekortkomingen in het functioneren van de politie en moet, zo nodig, aandacht worden geschonken aan de middelen om deze tekortkomingen op te heffen.

In het vijfde lid van artikel 19 van deze wet is bepaald dat de gezaghebber van het openbaar lichaam waar de betreffende gedraging heeft plaatsgevonden alsmede de hoofdofficier van justitie een afschrift van de klacht toegezonden krijgen en in de gelegenheid worden gesteld over de klacht advies uit te brengen.

De Veiligheidswet BES noemt in artikel 20 een klachtafhandelingsduur die afwijkt van die van de Awb: tien in plaats van zes weken, en bij inschakeling van een klachtadviescommissie geen tien maar veertien weken, na de ontvangst van de klacht.

De Regeling klachtbehandeling politie¹⁴ bevat nadere bepalingen over de klachtadviescommissie en over de registratie en jaarlijkse publicatie van klachten. Deze regeling is gebaseerd op de Politiewet 2012 en geldt niet voor het KPCN. Ten tijde van het onderzoek van de Raad bestond er geen afzonderlijke ministeriële regeling voor de behandeling van klachten over de politie op de BES-eilanden.

Handleiding klachten

Het KPCN werkt met een 'Handleiding klachten Korps Politie CN' van augustus 2011. In de inleiding van dit document staat dat een ieder het recht heeft bij het KPCN een klacht in te dienen over de wijze waarop het KPCN zich in een bepaalde aangelegenheid jegens hem of een ander heeft gedragen. In de handleiding staat voorts dat klachten worden afgehandeld conform de 'Klachtenregeling politie en buitengewone agenten van politie BES', die is gebaseerd op hoofdstuk 9 van de Awb.

De handleiding bevat interne aanwijzingen voor met name de klachtencoördinator bij het korps en kent paragrafen 'informele afhandeling', 'behandeling van een klaagschrift', en 'behandeling ernstige klacht'.

Bij de behandeling van formele klachten is voorzien in inschakeling van de jurist van de Rijksdienst Caribisch Nederland (RCN) voor advies. De handleiding bevat

¹⁴ Regeling van de minister van Veiligheid en Justitie van 13 december 2012.

procedurele bepalingen die overeenstemmen met de relevante bepalingen van de Awb en van de Veiligheidswet BES. Zo is in deze handleiding ook vastgelegd dat de klachtencoördinator bij formele klachtbehandeling zorgt voor toezending van een afschrift van de klacht aan het OM en aan de betrokken gezaghebber. Volgens de handleiding kan een klacht mondeling, schriftelijk of digitaal worden ingediend.

De afsluitende paragraaf van de handleiding draagt het opschrift 'conclusies' en luidt als volgt:

'KPCN streeft naar een zo klantgericht mogelijke afhandeling van klachten. Het KPCN is een lerende en groeiende organisatie en kan daar door een zorgvuldige klachtenafhandeling haar voordeel mee doen en waar nodig procedures verbeteren en zwakke punten binnen de organisatie verwijderen. De klachtencoördinator draagt zorg voor jaarlijkse publicatie van de geregistreerde klachten, bijvoorbeeld in het jaarverslag van het KPCN.'

De in deze handleiding genoemde Klachtenregeling politie en buitengewone agenten van politie BES bleek tijdens het onderzoek van de Raad niet te bestaan.

Organisatie klachtbehandeling

Het KPCN is opgebouwd op basis van het Inrichtingsplan Korps BES van november 2009. Dit plan voorziet in een Bureau Interne Zaken (BIZ) dat één fte telt. De functie van medewerker BIZ is in het inrichtingsplan als volgt omschreven:

'De medewerker verricht diverse soorten onderzoeken naar eigen medewerkers (veiligheidsonderzoek, disciplinair onderzoek). Hij of zij coördineert veiligheidsaspecten binnen het korps.'

Het BIZ valt rechtstreeks onder de korpschef. In een rapport van september 2010 staat dat de functie van medewerker BIZ met een grote mate van zelfstandigheid en solitair wordt uitgevoerd¹⁵.

Blijkens het Jaarplan 2014 van het KPCN verzorgt het BIZ ook de coördinatie en behandeling van klachten die binnenkomen bij het korps.

¹⁵ Deel-rapport inzake de organisatie en formatie van het onderdeel Politiekorps-BES, BVS-advies, versie 24 september 2010.

Klachten

De jaarverslagen 2014 en 2015 van het KPCN bevatten informatie over ingediende en afgehandelde klachten. In het Jaarverslag 2014 staat het volgende overzicht:

Klachten	Aantal
Binnengekomen in 2013 en doorgelopen in 2014	3
Binnengekomen in 2014	18
Afgehandeld in 2014	11
Resultaat klachten	Aantal
Strafoplegging/ontslag	1
Uitbetaling schadevergoeding	0
Naar tevredenheid afgehandeld	1
Opleggen proces-verbaal in persoonsdossier	0
Onderhouding	2
Verwisseling van wijk (barioregisseur)	0
Verwisseling van bureau	0
Uitzetten bij barioregisseur	0
Niet in behandeling genomen	1
Opstellen mededeling controle dienstauto's	1
Afhandelen zonder reden voor gevolg	2
Klacht overgenomen door Curaçao	1
Onderzoek Rijksrecherche	1
Houden functioneringsgesprek	1

In het Jaarverslag 2015 staat het volgende overzicht van ontvangen en afgehandelde klachten:

Klachten	Aantal
Binnengekomen in 2014 en doorgelopen in 2015	1
Binnengekomen in 2015	25
Afgehandeld in 2015	22
Resultaat klachten	
Strafoplegging/ontslag/voorwaardelijk ontslag	1
Uitbetaling schadevergoeding	2
Naar tevredenheid afgehandeld	8
In behandeling bij jurist voor advies	5
Klager c.q. getuige werkt niet mee aan onderzoek	2
Verwisseling van bureau	1
Uitzetten bij barioregisseur	1
Niet in behandeling genomen/niet ontvankelijk	1
Afhandelen zonder reden voor gevolg	1
Klacht door korpschef afgehandeld	1
Onderzoek Rijksrecherche	1
Houden functioneringsgesprek	1

Bovendien kreeg het korps negen klachten doorgestuurd door de Nationale ombudsman, die deze in 2015 tijdens zijn spreekuur op de BES-eilanden had verzameld. Omdat die klachten niet eerst aan het KPCN zelf waren voorgelegd,

besloot de Nationale ombudsman tot die doorzending. Medio 2016 waren acht van deze negen doorgestuurde klachten opgelost, één van die zaken was toen nog in behandeling.

Klachtbehandeling

De waarnemend korpschef van het KPCN streeft ernaar klachten informeel te behandelen. Hij vindt het belangrijk met klagers in gesprek te gaan. Die taak neemt hij of de medewerker BIZ op zich, soms staan zij een klager samen te woord. Volgens deze korpschef worden bijna alle klachten op deze wijze opgelost en hoeft er niet een formeel traject te worden gestart. Op Bonaire komt men vooral klagen aan de balie van het politiebureau. Daar is een klachtenformulier verkrijgbaar in het Nederlands en in het Papiaments.

Op het politiebureau in Kralendijk ligt ook een algemene folder met onder meer informatie over de mogelijkheid van indiening van een klacht. In deze folder staat dat klachten schriftelijk kunnen worden ingediend of via de website van het korps. Indiening via de website was tijdens de uitvoering van het onderzoek van de Raad echter niet mogelijk vanwege technische problemen.

De folder bevat geen informatie over de mogelijkheid om in tweede instantie eventueel een klacht in te dienen bij de Nationale ombudsman.

De politie op Sint Eustatius en op Saba gaat ook eerst in gesprek met burgers die een klacht indienen. Overigens gebeurt het op de Bovenwinden zelden dat burgers schriftelijk een klacht indienen; zij komen meestal in persoon naar het politiebureau en vragen dan naar 'de baas'. De politiechef van Sint Eustatius benadrukt dat het in de contacten met burgers essentieel is een open houding te tonen, goed te luisteren, duidelijk te zijn en afspraken na te komen. In de praktijk leiden deze gesprekken volgens hem bijna altijd tot een bevredigende oplossing en volgt er geen formele procedure. Indien een klacht niet met een gesprek kan worden opgelost, wordt deze ter verdere behandeling doorgestuurd naar het BIZ van het KPCN. Dit is zowel wat betreft Sint Eustatius als wat betreft Saba de afgelopen jaren slechts enkele malen gebeurd.

Het KPCN betreft de hoofdofficier van justitie of de gezaghebber niet bij klachtprocedures. Volgens de politie op Saba wordt de gezaghebber daar wel rechtstreeks door klagers benaderd, zodat hij weet wat er speelt.

De medewerker BIZ werkt bij de behandeling van klachten met de Handleiding Klachten Korps CN.

Enkele keren per jaar wint deze medewerker advies in bij de jurist van de RCN.

Deze jurist stelt ook afhandelingsbrieven op.

Bij formele klachten wordt betrokkene in de afdoeningsbrief op de mogelijkheid gewezen een klacht in te dienen bij de Nationale ombudsman, aldus de waarnemend korpschef.

Dossieronderzoek

De Raad heeft aan het KPCN gevraagd om inzage in tien klachtdossiers. Tijdens de inzage bleek het bij een deel van de betreffende zaken om interne of om integriteitsonderzoeken te gaan, en niet om klachtzaken.

De meeste klachtdossiers waren niet compleet, omdat afdoeningsbrieven of het verzoek aan de jurist van de RCN om advies ontbraken. De medewerker BIZ wist te vertellen wat de stand van zaken was of hoe de zaak was afgedaan, maar uit de dossiers bleek dat niet.

De wettelijke afdoeningstermijn was in deze zaken niet gehaald.

Doordat de afdoeningsbrieven in de dossiers ontbraken, kon de Raad niet nagaan of die brieven een verwijzing naar de Nationale ombudsman bevatten.

Lerende organisatie

Binnen het KPCN wordt tijdens teamoverleg en briefings met medewerkers van de BPZ aandacht besteed aan klachten met als doel daar lering uit te trekken. Dat gebeurt op alle drie de eilanden.

Zowel de waarnemend korpschef als de medewerker BIZ noemt het belangrijk klachten te ontvangen omdat die informatie bevatten op basis waarvan het KPCN kan bijsturen.

Knelpunten

Volgens verschillende vertegenwoordigers van het KPCN is de functie van medewerker BIZ erg kwetsbaar. Het BIZ telt één fte. Dit heeft volgens de medewerker BIZ als groot nadeel dat hij niet kan sparren met een collega. Binnen het KPCN is niet voorzien in vervanging van de medewerker BIZ. Omdat het gaat om een functie waarvoor een veiligheidsonderzoek is voorgeschreven, is vervanging volgens hem ook niet zo eenvoudig te organiseren. De medewerker BIZ is geruime tijd ziek geweest en toen heeft het hoofd BPZ de behandeling van lopende klachtzaken overgenomen. Bij interne onderzoeken wordt soms ondersteuning gevraagd bij de korpsen van Curaçao, van Aruba of van Sint Maarten.

Overigens onderkent het korps de kwetsbaarheid van solofuncties en heeft het medio 2016 een memo opgesteld waarin alle solofuncties worden benoemd en waarin voor al die functies een mogelijke achtervang wordt genoemd.

De politie op Saba noemt de terugkoppeling van formele klachten door het BIZ als verbeterpunt. Het uitsluitend toesturen van een schriftelijk bericht over de afhandeling noemt men onvoldoende, er zou meer aandacht moeten zijn voor de lessen die uit de casus zijn te trekken.

3.1.2

Analyse

Wel een handleiding, geen klachtenregeling

Het KPCN werkt met een handleiding voor de behandeling van klachten. In die handleiding wordt verwezen naar een speciale klachtenregeling voor de politie op de BES-eilanden. Die klachtenregeling is er echter niet. Overigens stemmen de procedurele bepalingen die in de handleiding staan overeen met relevante bepalingen van hoofdstuk 9 van de Awb en van de Veiligheidswet BES.

Informeel afdoening

Het KPCN doet klachten bij voorkeur op informele wijze af, door met betrokkene in gesprek te gaan. Deze aanpak leidt ertoe dat het gros van de zaken wordt opgelost zonder dat het nodig is een formeel traject te starten. Dit geldt voor alle drie de BES-eilanden.

De Raad onderschrijft deze aanpak omdat het er in de eerste plaats om gaat de problemen van de burgers op te lossen.

Kwetsbaarheid BIZ

Het KPCN behandelt jaarlijks enkele tientallen klachten langs de formele weg van de Awb. Het BIZ coördineert en behandelt deze klachten. De functie van medewerker BIZ is een éénmansfunctie en daarmee kwetsbaar. Deze medewerker, die niet alleen de klachten behandelt maar ook interne en integriteitsonderzoeken uitvoert, mist een directe collega die als klankbord kan dienen. Bovendien heeft het korps niet voorzien in een vaste vervanger of in een collega die kan bijspringen in geval van verhoogde werkdruk. In voorkomende gevallen wordt ondersteuning gevraagd bij de omliggende korpsen.

De Raad stelt met instemming vast dat het korps de kwetsbaarheid van dit soort solofuncties onderkent en zoekt naar oplossingen.

Lange behandelingsduur

Klachten die het formele traject ingaan, kennen meestal een behandelingsduur die langer is dan de Awb toestaat. Dit heeft enerzijds te maken met de beperkte bezetting van het BIZ. Maar ook de inschakeling van de jurist van de RCN bij de behandeling van klachten draagt bij aan een langere behandelingsduur. Het ligt op de weg van het KPCN om gebruik te maken van de verdagingsmogelijkheid van de Awb indien het er niet in slaagt de klacht binnen de reguliere termijn af te handelen.

Gezaghebber en hoofdofficier niet betrokken

Aan de bepaling uit de Veiligheidswet BES dat de gezaghebber van het betreffende eiland en de hoofdofficier van justitie worden betrokken bij de formele klachtbehandeling geeft het KPCN in de praktijk geen invulling. De interne handleiding schrijft, conform de Veiligheidswet BES, voor dat de klachtencoördinator zowel het OM als de betrokken gezaghebber een afschrift van de klacht toestuurt maar in de praktijk gebeurt dat niet.

Gebrekkige dossiervorming

Uit het onderzoek is voorts gebleken dat de dossiervorming te wensen overlaat. De medewerker BIZ weet wat de stand van zaken in de verschillende klachtzaken is maar die blijkt niet uit de dossiers doordat essentiële stukken ontbreken. Bovendien wordt er bij BIZ geen scheiding aangebracht tussen dossiers van klachtonderzoeken enerzijds en dossiers van interne en van integriteitsonderzoeken anderzijds. Dit alles bemoeilijkt de overdraagbaarheid van de zaken bij afwezigheid van de medewerker BIZ.

Geen analyses

De jaarverslagen van het KPCN bevatten informatie over de aantallen ontvangen en afgedane klachten, alsmede over de resultaten van de klachtbehandeling. Analyses van informatie uit de klachtzaken ontbreken echter. Dit is volgens de Raad een gemiste kans; dergelijke analyses kunnen immers zichtbaar maken op welke terreinen sprake is van knelpunten en daarmee waar mogelijkheden voor verbetering liggen.

3.2 Openbaar Ministerie BES (OM BES)

3.2.1 Bevindingen

Inleiding

Het Openbaar Ministerie (OM) heeft als voornaamste taak de strafrechtelijke handhaving van de rechtsorde. Het OM BES zetelt op alle drie de BES-eilanden met de hoofdvestiging op Bonaire. Het parket staat onder leiding van een hoofdofficier van justitie (HOvJ). Deze hoofdofficier werkt onder de verantwoordelijkheid van de gezamenlijke Procureur-Generaal (PG) van Curaçao, van Sint Maarten en van Bonaire, Sint Eustatius en Saba. Deze PG legt verantwoording af aan de drie betrokken ministers van (Veiligheid en) Justitie.

Het OM BES kent een bezetting van twaalf fte's. Naast bedoelde hoofdofficier zijn er twee officieren van justitie en negen medewerkers. Een van deze medewerkers werkt afwisselend op Sint Eustatius en Saba.

Klachtenregeling

Het Rijksbesluit rechtspositie leden openbare ministeries van Curaçao, van Sint Maarten en van Bonaire, Sint Eustatius en Saba (hierna: het Rijksbesluit) geeft regels voor de procedure die moet worden gevolgd wanneer een klacht is ingediend over de wijze waarop een lid van het openbaar ministerie van Curaçao, van Sint Maarten of van de BES-eilanden (Caribisch Nederland) zich in een bepaalde aangelegenheid heeft gedragen. Inhoudelijk komt deze procedure overeen met die van hoofdstuk 9 van de Awb. In een (ongedateerde) notitie 'Klachtenprocedure OM', een door de PG vastgesteld document, is deze procedure nader uitgewerkt en toegelicht. Bij de klachtbehandeling speelt het parket van de PG een centrale rol. De beleidsadviseur van dit parket beoordeelt of het klaagschrift aan de formele eisen voldoet en zorgt ervoor dat het klaagschrift op de juiste wijze wordt behandeld. Onder het kopje 'Kenbaarheid klachtenregeling staat in deze notitie het volgende:

'De mogelijkheid tot en de procedure van het indienen van een klacht dient kenbaar te zijn voor de samenleving. Daarbij kan gedacht worden aan informatieverstrekking via de (nog op te zetten) website en/of via folders die bij de parketten in eerste aanleg/politiebureaus/detentiecentra te verkrijgen zijn in 3 (Nederlands, Papiaments en Engels) of 4 (Spaans) talen. Hiervoor dient budget te worden vrijgemaakt.'

In de publieksbrochure 'Klachtenregeling Openbaar Ministerie' van het Parket PG is de procedure van klachtbehandeling in relatief eenvoudige bewoordingen uitgelegd. In de inleiding van die brochure staat dat klachten over andere medewerkers van het OM dan officieren van justitie zoveel mogelijk op overeenkomstige wijze worden behandeld.

Noch in deze klachtenregeling noch in de 'Klachtenprocedure OM' is aandacht besteed aan de rol van de Nationale ombudsman als tweedelijns klachtenvoorziening voor wat betreft de BES-eilanden.

Klachten en klachtbehandeling

Volgens de HOvJ heeft het OM BES de afgelopen jaren geen enkele formele klacht tegen leden van het parket ontvangen. Wel heeft er verschillende keren iemand zich met een gevoel van onvrede tot de HOvJ of een ander personeelslid gewend, bijvoorbeeld tijdens een regulier spreekuur. De basis voor die onvrede lag volgens de HOvJ meestal in onbegrip over procedures, onvolledige informatieverstrekking door ketenpartners of onvrede over een bepaalde interventie. Volgens de HOvJ gaat het hier niet om klachten tegen leden van het parket maar om irritatie die in de richting van de medewerkers wordt geuit over procedures. Dit soort onvrede wordt waar mogelijk met uitleg of met coullance tegemoet getreden, aldus de HOvJ.

Voorts worden er met enige regelmaat klachten ontvangen over het (niet) optreden van andere diensten, al dan niet behorend tot de justitiële keten. Het OM BES handelt die kwesties over het algemeen af door informatiebevraging en voorlichting aan de klagende burger of door doorgeleiding naar de betreffende dienst.

Soms ontvangt het OM BES een klacht over het KPCN. In die gevallen neemt de HOvJ telefonisch contact op met de korpsleiding en stuurt hij de klacht door. Er is wel een keer een 'boze brief/aangifte' binnengekomen die als klacht is opgepakt. Het ging daarbij om onvrede over het acteren van een OvJ en dan in het bijzonder over de subsidiariteit en de proportionaliteit van de onder het gezag van die OvJ ingezette bevoegdheden. De HOvJ pleegde naar aanleiding van die brief eerst telefonisch overleg met de PG en ging vervolgens in gesprek met de briefschrijver. De HOvJ stuurde daarna een verslag van het gesprek naar de PG die de zaak verder heeft afgehandeld.

Tijdens het spreekuur dat het OM BES dagelijks houdt, vragen betrokkenen wel vaak naar de stand van zaken in hun (straf)zaak. De medewerker van het OM BES beziet dan wat er eventueel kan worden gedaan voor betrokkene en zo nodig wordt er een vervolgspraak gemaakt. In de praktijk leiden de gesprekken tijdens de spreekuren niet tot formele klachten. Er vindt ook geen registratie plaats van dit soort contacten.

Volgens de HOvJ wordt er eigenlijk nooit geklaagd over medewerkers van het OM BES.

Het OM BES doet niet actief aan het inwinnen van klachten en er is geen aparte brochure met informatie over de mogelijkheid van indiening van een klacht over het OM BES.

In algemene zin is de HOvJ van mening dat op Bonaire een cultuur heerst van emoties maar niet van conflicten. Formele klachtprocedures passen volgens hem niet bij die cultuur.

3.2.2 *Analyse*

Wel onvrede, geen formele klachten

Het OM BES ontvangt, met name tijdens de spreekuren, niet alleen verzoeken om informatie over de stand van zaken in strafzaken maar ook uitingen van onvrede van burgers. Die onvrede gaat vaak over procedures. Door middel van uitleg aan de betrokkenen lost het OM deze zaken zoveel mogelijk op. Over gedragingen van de leden van het OM BES zijn de afgelopen jaren geen formele klachten ingediend. Wel is een keer een brief als klacht in behandeling genomen. Overeenkomstig het Rijksbesluit rechtspositie leden openbare ministeries van Curaçao, van Sint Maarten en van Bonaire, Sint Eustatius en Saba heeft de HOvJ de PG betrokken bij de afhandeling daarvan.

De Raad heeft op zich waardering voor de manier waarop het OM BES omgaat met de bedoelde uitingen van onvrede. Vaak zal die onvrede immers door middel van uitleg aan de betrokken burger worden weggenomen. Het is echter wel zaak betrokkenen te vragen of zij tevreden zijn over de afhandeling. In dat verband is van belang dat elke uiting van ongenoegen in beginsel als klacht is aan te merken. In zoverre is er geen verschil tussen een 'uiting van ongenoegen' en een 'klacht'. Indien betrokkene laat weten nog niet tevreden te zijn, dient alsnog het formele traject van klachtbehandeling te worden gevolgd.

Geen aandacht voor Nationale ombudsman als tweedelijnsvoorziening

Na de behandeling door het Parket PG van een klacht over het OM BES kan betrokkene eventueel een vervolgspraak indienen bij de Nationale ombudsman. Noch

in de notitie 'Klachtprocedure OM' noch in de publieksbrochure van het Parket PG over klachtbehandeling wordt daar aandacht aan besteed.

Geen informatiefolders beschikbaar

In genoemde notitie staat dat de mogelijkheid van indiening van een klacht en de klachtprocedure kenbaar dienen te zijn voor de samenleving, en dat er budget moet worden vrijgemaakt voor informatieverstrekking via de website en/of via folders in ten minste drie talen die bij onder meer de parketten in eerste aanleg verkrijgbaar zijn. Ten tijde van het onderzoek van de Raad beschikte het OM BES niet over folders over de klachtmogelijkheden. Vanuit een oogpunt van actieve informatieverstrekking zou het volgens de Raad goed zijn als daar werk van wordt gemaakt. De toekomst zal moeten uitwijzen of het OM BES dan meer (formele) klachten zal ontvangen.

3.3 Justitiële Inrichting Caribisch Nederland (JICN)

3.3.1 Bevindingen

Inleiding

De huidige justitiële inrichting staat in het centrum van Kralendijk en biedt plaats aan ruim honderd gedetineerden. In de eerste helft van 2017 wordt een nieuwe inrichting in gebruik genomen, buiten de bebouwde kom van Kralendijk. Gedetineerden kunnen door middel van beklag hun ongenoegen uiten over verschillende soorten beslissingen van de leiding van de inrichting, over gebruik van geweld en over medisch handelen. Dit beklagrecht is geregeld in de Wet beginselen gevangeniswezen BES (de Beginselenwet BES) en de Gevangensmaatregel 1999 BES (tezamen: de Beginselenwet c.a.).

Bij de behandeling van beklagzaken speelt de Beklagcommissie, die is samengesteld uit leden van de Commissie van Toezicht (CvT), een centrale rol. Leden van de CvT vervullen bij toerbeurt de functie van 'maandcommissaris'. De maandcommissaris houdt wekelijks spreekuur in de inrichting voor de gedetineerden.

Regelgeving: beklagrecht

De Beginselenwet c.a. bevat een limitatieve opsomming van de gedragingen waarover een gedetineerde beklag kan doen. Artikel 40 van de Beginselenwet BES luidt als volgt:

'Een gedetineerde kan beklag doen over:

- a de op hem toegepaste beslissing tot plaatsing in afzondering;
- b een hem opgelegde beslissing tot oplegging van een disciplinaire straf;
- c een hem betreffende beslissing tot weigering van een verzoek als bedoeld in artikel 23¹⁶;
- d het geweld dat jegens hem is gebruikt dan wel over de vrijheidsbeperkende maatregel die jegens hem is aangewend.'

Op grond van artikel 40a van de Gevangensmaatregel 1999 BES kan een gedetineerde bovendien beklag doen over het medisch handelen van de inrichtingsarts.

Artikel 44, eerste lid, van de Beginselenwet BES luidt als volgt:

'De beklagcommissie doet zo spoedig mogelijk, doch in ieder geval binnen een termijn van twee weken, te rekenen vanaf de datum waarop het klaagschrift is ontvangen, uitspraak in eerste en laatste instantie.'

Voor de BES geldt daarmee een wet die in verschillende opzichten afwijkt van die voor Europees Nederland. In Europees Nederland kan op grond van de Penitentiaire beginselenwet beklag worden gedaan tegen alle door of namens de directie van een justitiële inrichting genomen beslissingen. Bovendien kan tegen uitspraken van de Beklagcommissie beroep worden ingesteld bij de Raad voor Strafrechtstoepassing en Jeugdbescherming (RSJ). Deze verschillen hangen samen met het voor de BES-eilanden overnemen van de wetgeving van de voormalige Nederlandse Antillen.

¹⁶ Dit betreft het verzoek van de gedetineerde om de vrijheidsstraf of de vrijheidsbenemende maatregel in afzondering te ondergaan.

Het College voor de Rechten van de Mens bracht in april 2016 zijn advies 'Naar een mensenrechtelijk aanvaardbaar voorzieningenniveau voor Caribisch Nederland' uit aan de minister van Veiligheid en Justitie. In dit advies deed het college de aanbeveling een beroepsinstantie in te richten voor uitspraken van de Beklagcommissie. Het college onderbouwde deze aanbeveling als volgt:

'Wel heeft het College begrepen dat er geen beroepsmogelijkheid is tegen een beslissing van de klachtencommissie van de JICN. In Europees Nederland kan men in dat geval terecht bij de Raad voor de Strafrechtstoepassing en Jeugdbescherming (RSJ). Gedetineerden in Caribisch Nederland hebben dus wat dat betreft minder rechtsbescherming. Het College raadt de rijksoverheid aan om te onderzoeken waar een dergelijke beroepsmogelijkheid het beste belegd zou kunnen zijn. Te denken valt aan het inrichten van een beroepskamer door rechters van het Gemeenschappelijk Hof van Justitie en andere deskundigen aldaar of door uitbreiding van het mandaat van de RSJ naar Caribisch Nederland.'

In het kader van het onderzoek van de Raad stelden zowel de waarnemend directeur als leden van de Beklagcommissie en van de Gedetineerdencommissie dat zij het ontbreken van een beroepsmogelijkheid als een gemis ervaren. Men heeft behoefte aan een toetsingsmogelijkheid.

Beklagcommissie

De CvT van de JICN bestaat uit zeven leden; van hen hebben er drie zitting in de Beklagcommissie. De leden van de Beklagcommissie verrichten hun werkzaamheden voor deze commissie naast hun reguliere baan. Van deze drie leden zijn er twee al meer dan twintig jaar lid van de Beklagcommissie, en een ruim vier jaar. De Raad heeft in 2013 de JICN doorgelicht en daarbij ook aandacht besteed aan de CvT. In zijn rapport stelde de Raad al vast dat sommige leden relatief lang aan de commissie zijn verbonden. De Raad verbond daaraan de aanbeveling om een begrenzing van de zittingsduur van leden van die commissie te overwegen¹⁷. In het kader van dit onderzoek deelden de geïnterviewde leden van de Beklagcommissie mee dat een begrenzing alleen werkt als er voldoende geschikte mensen zijn te vinden voor het lidmaatschap van de commissie. In de praktijk ligt daar volgens hen een probleem omdat het moeilijk is nieuwe leden te vinden die ook geschikt zijn voor die functie.

Overzichten beklagzaken: categorieën en behandelingsduur

De Beklagcommissie heeft de Raad overzichten gestuurd van de beklagzaken van de jaren 2013, 2014 en 2015. In onderstaand overzicht staat hoeveel klachten de Beklagcommissie de afgelopen drie jaren heeft ontvangen en tot welke uitspraken die hebben geleid.

jaar	aantal klachten	gegrond	ongegrond	niet-ontvankelijk	overige ¹⁸
2013	106	17	29	49	11
2014	57	7	21	20	9
2015	56	11	23	21	1

¹⁷ Rapport Justitiële Inrichting Caribisch Nederland Bonaire (JICN)', Raad voor de rechtshandhaving, februari 2014.

¹⁸ Het gaat daarbij om intrekkingen van het beklag, om minnelijke schikkingen en om buitenbehandelingstellingen.

Het relatief grote aantal niet-ontvankelijkverklaringen hangt samen met het beperkte aantal soorten zaken waarover een gedetineerde beklag kan doen. Veel beklagzaken gaan over schade aan persoonlijke eigendommen van gedetineerden bij zogenoemde 'spitacties'. Daarbij worden de cellen doorzocht op de aanwezigheid van verboden goederen. De Beklagcommissie heeft vrijwel al deze beklagzaken niet-ontvankelijk verklaard.

Het hoge aantal klachten in 2013 is volgens de leden van de Beklagcommissie terug te voeren op het 'zero tolerance regime' dat toen tijdelijk is ingevoerd in de gevangenis.

In de jaaroverzichten van de Beklagcommissie zijn de klachten ingedeeld in verschillende categorieën. In 2013 ging het om negen categorieën, waarbij vrijwel alle zaken waren ingedeeld in de categorie 'disciplinaire straf' (namelijk 47 van de 106) of de categorie 'persoonlijke voorwerpen' (52 van de 106). Het overzicht van 2014 kent zeven categorieën: 'straf' (26 van de 57 zaken), 'diversen' (18), 'persoonlijke voorwerpen' (7), 'medisch' (3), 'geweld' (1), 'maatregel' (1) en 'bepaald recht' (1).

Het overzicht van 2015 bevat nog maar twee categorieën, te weten 'straf' en 'diversen'. De meeste beklagzaken in 2015 vielen in de categorie 'straf', namelijk 37 van de 56.

Voorts is in de overzichten vermeld wat de behandelingsduur van de beklagzaken was. Uit de overzichten blijkt dat de behandelingsduur van twee weken, zoals genoemd in artikel 44, eerste lid, van de Beginselenwet BES, in 2013 in 77 van de 106 zaken is gehaald, in 2014 in 19 van de 57 zaken en in 2015 in 9 van de 56 zaken. In 2014 bedroeg de afdoeningstermijn in 7 van de 57 meer dan drie maanden. In 2015 was dat in 22 van de 56 zaken het geval. Een afhandelingsduur van meer dan drie maanden kwam in 2013 niet voor.

De afhandelingsduur van de beklagzaken die niet-ontvankelijk zijn verklaard, bedroeg in 2013 in 2 van de 49 gevallen langer dan de wettelijke termijn van twee weken. In 2014 werd in 7 van de 20 gevallen deze termijn twee weken overschreden en in 2015 gebeurde dat in 15 van de 21 gevallen.

De termijnoverschrijding bedroeg in de meeste van deze gevallen minder dan twee weken. Ruimere termijnoverschrijding in niet-ontvankelijk verklaarde zaken deed zich in 2013 in twee gevallen voor, in 2014 in een geval en in 2015 in vier gevallen. Overschrijding van de wettelijke beslistermijn van twee weken wordt volgens de Beklagcommissie meestal veroorzaakt doordat zij moet wachten op een verweerschrift van de directie of doordat er een hoorzitting plaatsvindt. De Beklagcommissie ervaart de wettelijke termijn als te kort. Volgens haar slaagt de directie er de laatste tijd niet steeds in tijdig te reageren. Men wijt dit aan het feit dat de waarnemend directeur erg veel taken heeft¹⁹. De Beklagcommissie verwacht dat dit probleem is opgelost zodra de JICN over een nieuwe directeur beschikt. In het kader van wederhoor liet de minister van VenJ weten dat het niet altijd halen van de termijn voor het indienen van een verweerschrift door de directie van de JICN samenhangt met een verandering van de werkwijze. Anders dan vroeger heeft het betrokken afdelingshoofd daarbij nu een rol. De afdelingshoofden moesten wennen aan hun nieuwe rol. Inmiddels is dat het geval en worden de termijnen voor het indienen van verweer beter gehaald.

Klachtbehandeling

Indien een gedetineerde beklag wil doen, dient hij een beklagformulier in te vullen en af te geven aan een medewerker van de JICN. Die medewerker deponeert het formulier dan in het postbakje in de hal.

¹⁹ Ten tijde van het onderzoek was er een vacature voor de functie van directeur.

Dit formulier ziet er als volgt uit:

**Formulier ten behoeve van gedetineerden die beklag wensen te doen bij de
Beklagcommissie van de commissie van toezicht JICN luc Bon.**

1. Datum : _____ (dag) _____ (maand) _____ jaar

2. Naam : _____

3. Voornamen : _____

4. U wenst een beklag te doen over; (aankruisen geval/beslissing waarover u beklag wenst te doen);

Beslissing tot plaatsing in afzondering;

Beslissing tot oplegging van een disciplinaire straf;

a. opsluiting in een strafcel voor.....(tijd invullen);

h. onthouding van bezoek, van het schrijven of ontvangen van brieven

voor.....(tijd invullen);

c. onthouding of beperking van andere rechten en gunsten dan die onder

b opgenomen (h.v. inhouden van telefoon of kantine), te weten;

(invullen) _____

(invullen) _____

(invullen) _____

d. opleggen van een geldboete;

e. hoogte geldboete niet proportioneel met vergrijp (Max 2 weken zakgeld);

f. berisping;

g. hoogte straffen onder a en b zijn niet proportioneel in vergelijking met het vergrijp.

h. niet eens met het bezamen opleggen van straffen opgenomen onder a en b.

beslissing tot weigering van een verzoek om in afzondering te worden geplaatst.

5. wanneer bent u in kennis gesteld van voornoemde beslissing?

Datum: _____ (dag) _____ (maand) _____ (jaar)

Niet in kennis gesteld

6. wanneer heeft u dit formulier verzonden?

Datum: _____ (dag) _____ (maand) _____ (jaar)

Indien tussen de dag dat u de beslissing heeft ontvangen en de dag waarop u dit formulier heeft verzonden, meer dan 3 dagen verstreken zijn, dient u de volgende vraag te beantwoorden.

7. waarom heeft u niet eerder de commissie benaderd met uw klacht?

Reden invullen waarom u niet binnen voornoemde periode dit formulier heeft verzonden;

8. heeft u andere opmerkingen die van belang kunnen zijn voor uw beklag?

Attentie: dit formulier dient binnen drie dagen nadat de beslissing ter uw kennis is gesteld worden ingevuld en ingeleverd bij de beklagcommissie van de commissie van toezicht, indien u hierbij hulp nodig heeft kan u in contact treden met de maande-commissaris.
Binnen twee weken ontvangt u een beslissing over uw beklag.

Leden van de CvT bezoeken wekelijks de inrichting en legen dan het afgesloten postbakje in de hal waarin medewerkers van de inrichting de beklagformulieren deponeren. Vervolgens zorgen zij ervoor dat de klachten bij de leden van de Beklagcommissie terecht komen. De Beklagcommissie maakt een eerste beoordeling en stuurt de ontvankelijke klachten door naar de directie van de JICN met het verzoek om daar binnen zeven dagen op te reageren door middel van een verweerschrift en de bijbehorende stukken.

Indien een gedetineerde of de directeur vraagt om een hoorzitting, dan houdt de Beklagcommissie zo'n hoorzitting²⁰. In de praktijk vinden er maar enkele hoorzittingen per jaar plaats omdat betrokkenen daar vrijwel nooit om vragen.

De Beklagcommissie komt maandelijks bijeen om de klachten aan de hand van alle stukken te beoordelen. Zodra de commissie haar uitspraak heeft vastgesteld, stuurt zij deze digitaal naar de directie van de JICN en in *hard copy* naar de betrokken klager. Daarbij stuurt de commissie het verweerschrift van de directie als bijlage mee aan deze klager.

Dossieronderzoek

Op verzoek van de Raad heeft de Beklagcommissie twintig dossiers van beklagzaken ter inzage verstrekt. Het ging daarbij om tien zaken uit 2014 en om tien zaken uit 2015. De Raad heeft de betreffende twintig zaken willekeurig gekozen uit de jaaroverzichten van de Beklagcommissie.

In zes van de tien zaken uit 2014 heeft de Beklagcommissie de directie van de JICN verzocht om binnen een week een verweerschrift in te dienen²¹. De directie had in vijf van deze zaken twee tot ruim drie weken nodig voor het toesturen van haar verweer. In een van deze zaken vroeg de Beklagcommissie de directie aanvullend om beantwoording van enkele vragen. Ondanks reminders heeft de directie die vragen niet beantwoord. In de zesde zaak heeft de directie, ondanks herhaald verzoek daartoe, geen verweerschrift ingediend.

De Beklagcommissie had in een zaak na ontvangst van het verweer twee maanden nodig voor afhandeling van het beklag, in de andere zaken enkele dagen tot maximaal twee weken.

In de tien zaken uit 2015 heeft de Beklagcommissie zes maal om verweer gevraagd²² en dat in vijf gevallen binnen anderhalve week tot vier weken ontvangen. In de zesde zaak duurde het tien weken voordat de Beklagcommissie het verweer van de directie ontving.

De Beklagcommissie deed in twee zaken binnen twee weken na ontvangst van het verweer uitspraak, in de andere vier zaken duurde dat acht tot twaalf weken.

Verslagen maandcommissaris en halfjaarlijkse rapportages

Op grond van de Gevangenismaatregel BES bepaalt de CvT ieder half jaar welke commissieleden de eerstvolgende zes maanden zullen optreden als maandcommissaris en houdt de betreffende maandcommissaris ten minste twee uur per week spreekuur voor de gedetineerden. Tijdens dat spreekuur kunnen gedetineerden grieven naar voren brengen. De maandcommissaris dient binnen twee weken na de betreffende maand schriftelijk verslag uit te brengen aan de CvT²³.

Op verzoek van de Raad stuurde de Beklagcommissie een aantal verslagen van de maandcommissaris toe. Uit die verslagen blijkt dat de maandcommissarissen drie tot vier keer in de maand de JICN bezochten. In de verslagen is aandacht besteed aan algemene en aan individuele klachten.

²⁰ Artikel 43 van de Gevangenismaatregel 1999 BES schrijft voor dat de Beklagcommissie de gedetineerde en de directeur mondeling hoort omtrent het beklag indien een van hen daar om vraagt; indien het beklag kennelijk niet-ontvankelijk is, kan de Beklagcommissie het horen achterwege laten.

²¹ In de zaken die kennelijk niet-ontvankelijk waren, is de directie niet om een reactie gevraagd.

²² De beklagcommissie heeft de overige vier zaken niet-ontvankelijk verklaard.

²³ Artikel 39 van de Gevangenismaatregel BES.

Deze verslagen zijn besproken in het maandelijks overleg van de CvT en het daarop aansluitende overleg met de directie van de JICN.

De CvT dient op grond van de Gevangenismaatregel BES eens in de zes maanden aan de minister van VenJ verslag over haar werkzaamheden uit te brengen en in dat verslag een apart onderdeel te wijden aan de werkzaamheden en de bevindingen van de Beklagcommissie²⁴. Tot nu toe heeft de CvT dit soort verslagen niet gemaakt.

Overleg CvT - directie JICN

De CvT vergadert iedere maand over de lopende zaken, waaronder beklagzaken en andere kwesties van de voorafgaande periode. Ook niet-ontvankelijke beklagzaken komen daarbij aan de orde. Aansluitend vindt steeds een vergadering plaats met de directie van de JICN. Ruim voorafgaande aan de vergadering wordt het verslag van de maandcommissaris naar elk CvT-lid gemaïld. Dit verslag wordt tijdens de CvT-vergadering en aansluitend ook met de directie van de JICN besproken. De directie noteert de knelpunten of problemen die de CvT signaleert en geeft daarover tijdens de daarop volgende vergadering een terugkoppeling aan de CvT. Bij spoedgevallen vindt deze terugkoppeling eerder plaats.

De samenwerking tussen de directie van de JICN en de CvT stond enige tijd sterk onder druk doordat de directie moeite had met uitspraken van de Beklagcommissie. De liaison van het ministerie van Veiligheid en Justitie heeft toen zelfs moeten bemiddelen. Inmiddels is de verhouding volgens zowel de waarnemend directeur van de JICN als de geïnterviewde leden van de CvT genormaliseerd. Op gezamenlijk initiatief zal dit jaar ook een bijeenkomst worden georganiseerd van de leden van de CvT en de directie en afdelingshoofden van de JICN om te bespreken wat men precies doet en wat men van elkaar mag verwachten.

De leden van de Gedetineerdencommissie (Gedeco) vinden dat de directie van de inrichting en de Beklagcommissie te nauw samenwerken. Dat heeft volgens hen invloed op de klachtbehandeling, die zij als nogal eenzijdig aanmerken.

Overigens heeft de Gedeco eens in de maand een vergadering met de directie van de JICN. Tijdens dit maandelijks overleg komen allerlei kwesties aan de orde, zoals de kwaliteit van de maaltijden.

De waarnemend directeur noemt goede communicatie met en correcte bejegening van de gedetineerden belangrijk.

Toepassing sanctiebeleid

Het 'Sanctiebeleid JICN locatie Bonaire' maakt onderdeel uit van de huisregels van de JICN en bevat richtlijnen voor de op te leggen sancties. In dit document is aangegeven dat van die richtlijnen kan worden afgeweken indien daartoe aanleiding bestaat.

De Beklagcommissie heeft een aantal klachten gegrond verklaard omdat de directie voor beledigingen of bedreigingen tussen gedetineerden onderling of door gedetineerden aan het adres van bewakers gedurende een bepaalde periode sancties heeft opgelegd die hoger waren dan de sancties die in het sanctiebeleid zijn genoemd. De directie van de JICN is het niet altijd eens met dit soort uitspraken van de Beklagcommissie omdat volgens haar een strenger sanctiebeleid soms nodig is om structuur aan te brengen. Bovendien motiveert de directie een afwijking van het sanctiebeleid altijd. Op de hiervoor al genoemde bijeenkomst van de directie en afdelingshoofden van de JICN enerzijds en de CvT anderzijds zal dit een van de gespreksonderwerpen zijn.

²⁴ Artikel 47 van de Gevangenismaatregel BES.

Ervaren knelpunten

De leden van de Beklagcommissie noemen als knelpunt dat de commissie niet beschikt over een ambtelijk secretariaat²⁵. Zo'n secretariaat zou hen veel werk uit handen kunnen nemen.

De leden van de Gedeco merken op dat beklagformulieren niet altijd bij de beklagcommissie terecht komen. Zij geven het af aan een medewerker van de JICN maar kunnen niet nagaan of het daadwerkelijk de Beklagcommissie bereikt. De waarnemend directeur deed in dit verband tijdens het interview met de Raad de toezegging dat hij ervoor zou zorgen dat op elke afdeling een gesloten postbakje komt waarin gedetineerden zelf hun beklagformulier kunnen deponeren. Dit postbakje kan alleen door leden van de CvT worden geopend. Nog tijdens het onderzoek van de Raad zijn deze postbakjes geplaatst²⁶.

Verder zijn de leden van de Gedeco van mening dat de Beklagcommissie veel vaker hoorzittingen zou moeten beleggen om te weten te komen wat er precies is gebeurd. Men ziet de leden van de Beklagcommissie nu meer als collega's van de medewerkers van de JICN dan als leden van een onafhankelijke instantie.

In algemene zin vinden de leden van de Gedeco dat gedetineerden over te weinig zaken beklag kunnen doen. Het komt vaak voor dat een beklag niet-ontvankelijk wordt verklaard omdat het gaat over een gedraging waartegen geen beklag openstaat.

3.3.2

Analyse

Minder rechten voor gedetineerden

De Beginselenwet BES biedt, als gevolg van het overnemen van de wetgeving van de Nederlandse Antillen, gedetineerden in Caribisch Nederland minder rechten dan dat de Penitentiaire beginselenwet biedt aan gedetineerden in Europees Nederland. Het meest in het oog springend is het ontbreken van de mogelijkheid beroep aan te tekenen tegen uitspraken van de Beklagcommissie. Niet alleen de gedetineerden zelf maar ook de directie van de JICN en de leden van de Beklagcommissie zouden graag zien dat er zo'n beroepsmogelijkheid komt omdat op die manier de uitspraken van de Beklagcommissie kunnen worden getoetst.

De Raad ziet niet in waarom gedetineerden in Caribisch Nederland in dit opzicht minder rechten zouden moeten toekomen dan gedetineerden in Europees Nederland. Daarom sluit de Raad sluit zich aan bij het advies van het College voor de Rechten van de Mens aan de minister van Veiligheid en Justitie om ervoor te zorgen dat er zo'n beroepsmogelijkheid komt. Het openstellen van een dergelijke beroepsmogelijkheid kan wellicht ook bijdragen aan een oplossing voor het probleem dat gedetineerden twijfelen aan de onafhankelijkheid van de leden van de CvT.

Een tweede punt van ongelijkheid betreft de beperking tot bepaalde soorten beslissingen waartegen gedetineerden in Caribisch Nederland beklag kunnen doen. Gedetineerden in Europees Nederland kunnen over meer soorten beslissingen beklag doen. De Raad pleit voor uitbreiding van de beklagmogelijkheid in Caribisch Nederland, zodat die overeenkomt met die in Europees Nederland.

Beklagformulier bevat onvoldoende informatie

Gedetineerden worden geacht voor het indienen van een klaagschrift gebruik te maken van een speciaal daarvoor bestemd formulier. De Raad heeft vastgesteld dat dit formulier in verschillende opzichten tekort schiet. In de eerste plaats noemt het uitsluitend de drie soorten beslissingen van de directie waarover beklag kan worden

²⁵ In artikel 35, eerste lid, van de Gevangensmaatregel 1999 BES staat dat de minister een ambtelijk secretariaat toevoegt aan de CvT.

²⁶ E-mailbericht van de waarnemend directeur d.d. 9 augustus 2016.

gedaan. De andere gronden, te weten geweldgebruik, de aanwending van vrijheidsbeperkende maatregelen en medisch handelen, zijn niet genoemd. Gedetineerden kunnen daardoor ten onrechte de indruk krijgen dat daartegen geen beklag mogelijk is.

In de tweede plaats rept het formulier met geen woord over de mogelijkheid te verzoeken om een hoorzitting. Waar de gedetineerde op grond van de Gevangenismaatregel 1999 BES in beginsel wordt gehoord omtrent het beklag indien hij daar om vraagt, ligt het in de rede hem actief op die mogelijkheid te attenderen. De Raad sluit niet uit dat het beperkte aantal verzoeken om een hoorzitting samenhangt met onbekendheid met dat recht.

Oplossing voor zoekraken beklagformulieren

Gedetineerden die beklag wensen te doen, dienen het daarvoor bestemde formulier aan een medewerker van de JICN te overhandigen. Die medewerker deponeert het dan in het postbakje in de gang. Vanwege signalen dat niet alle afgegeven beklagformulieren daadwerkelijk de Beklagcommissie bereiken, heeft de waarnemend directeur van de JICN toegezegd dat er op iedere afdeling een gesloten postbakje komt dat alleen door de leden van de CvT kan worden geopend. Nog tijdens het onderzoek is deze maatregel doorgevoerd. De Raad heeft er waardering voor dat de directie dit knelpunt voortvarend en op praktische wijze heeft opgelost.

Knelpunten in procedure: afhandelingsduur en toezending verweer

De behandelingsduur van de beklagzaken vormt een punt van aandacht. In de praktijk wordt de wettelijke termijn van twee weken eigenlijk alleen gehaald in zaken die niet-ontvankelijk worden verklaard. In de andere zaken is overschrijding van die termijn meer regel dan uitzondering. Uit de overzichten van de Beklagcommissie blijkt dat de behandelingsduur oploopt en dat het steeds vaker gebeurt dat er meer dan drie maanden overheen gaan voordat er uitspraak wordt gedaan.

De Beklagcommissie noemt als oorzaak de tijd die de directie van de JICN nodig heeft voor het indienen van een verweerschrift. Uit het – beperkte – dossieronderzoek van de Raad blijkt echter dat ook de Beklagcommissie meer dan eens ruim de tijd neemt om na ontvangst van het verweer tot een uitspraak te komen.

De Beklagcommissie volgt bij de behandeling van beklagzaken een vaste procedure waarbij zij eerst de ontvankelijkheid beoordeelt en vervolgens, indien zij het beklag ontvankelijk acht, de directeur van de JICN om een verweerschrift vraagt. Op grond van artikel 42, tweede lid, van de Gevangenismaatregel 1999 BES dient de Beklagcommissie de betrokken gedetineerde de reactie van de directeur onverwijld te doen toekomen. In de praktijk stuurt de Beklagcommissie het verweerschrift pas toe bij haar uitspraak. Indien de Beklagcommissie direct na ontvangst van het verweerschrift uitspraak doet, is het begrijpelijk dat zij betrokkene niet afzonderlijk een afschrift van het verweer doet toekomen. Maar in de gevallen waarin zij daar niet in slaagt, zou zij overeenkomstig de genoemde bepaling de reactie van de directie 'onverwijld', dus direct, aan de betrokken gedetineerde moeten sturen. Dit gebeurt in de praktijk niet.

Verstandhouding directie JICN-CvT verbeterd

De verstandhouding tussen de CvT en die directie is inmiddels beter dan die een tijd is geweest. De Raad vindt het van belang dat beide elkaars werkwijze kennen en weten wat zij van elkaar kunnen verwachten. Daarom onderschrijft de Raad het gezamenlijke initiatief van de directie en van de CvT om daarover een bijeenkomst te organiseren. De Raad maakt hierbij wel de kanttekening dat de leden van de CvT

de nodige distantie in acht dienen te nemen omdat zij als toezichthouder op onafhankelijke wijze hun werk moeten kunnen doen.

Geen analyses beklagzaken

De Beklagcommissie houdt overzichten bij van de ontvangen en afgedane beklagzaken, inclusief de doorlooptijden en de uitkomsten van iedere zaak. Daarbij deelt zij de zaken in categorieën in. De categorie-indeling is echter weinig onderscheidend. Zo kent het overzicht van 2015 slechts twee categorieën, namelijk 'straf' en 'diversen'. Om een goed beeld te kunnen krijgen van de soorten beklagzaken en van mogelijke knelpunten ligt het volgens de Raad voor de hand de indeling van de beklagzaken in categorieën te laten aansluiten bij de regelgeving. De drie soorten beslissingen waartegen een gedetineerde beklag kan doen, 'geweld', 'vrijheidsbeperkende maatregelen' en 'medisch handelen' zouden dan afzonderlijke categorieën kunnen worden.

Verder stelt de Raad vast dat de CvT tot nu toe geen invulling heeft gegeven aan de verplichting om de minister eens in de zes maanden een verslag te sturen van haar werkzaamheden, waaronder die van de Beklagcommissie. Juist dit soort verslagen leent zich goed voor een analyse van de behandelde beklagzaken.

En ook geen ambtelijk secretariaat

De Gevangenismaatregel 1999 BES bepaalt dat de minister een ambtelijk secretariaat toevoegt aan de CvT. Dit is echter tot op heden niet gebeurd. De leden van de CvT hebben daardoor veel extra werk. Het lijkt dat Raad een goede zaak dat het ministerie het initiatief neemt om tot zo'n secretariaat te komen. Zo'n secretariaat zou kunnen bijdragen aan het terugdringen van de doorlooptijden, aan de totstandkoming van meer gedetailleerde overzichten van zaken en van de voorgeschreven halfjaarlijkse verslagen voor de minister, alsmede aan de analyse van beklagzaken.

Resumerend

In de Beginselenwet BES c.a. zijn het beklagrecht van gedetineerden en de werkwijze van de Beklagcommissie beschreven. Het beklagrecht van gedetineerden in Caribisch Nederland is beperkter dan dat van gedetineerden in Europees Nederland. De Raad vindt dat onwenselijk.

De Beklagcommissie volgt een heldere procedure bij de behandeling van klaagschriften en heeft de beklagdossiers goed op orde. Maar aan verschillende wettelijke bepalingen wordt geen, of onvoldoende, invulling gegeven. Waar het gaat om overschrijding van de beslistermijn heeft dat mede te maken met de tijd die de directie van de JICN nodig heeft voor het uitbrengen van verweerschriften.

Ook op verschillende andere aspecten zijn verbeteringen wenselijk. Realisatie van die verbeteringen ligt deels op het terrein van de minister van VenJ, deels op het terrein van de directie van de JICN en deels op het terrein van de CvT.

3.4 Stichting Reclassering Caribisch Nederland (SRCN)

3.4.1 Bevindingen

Inleiding

De SRCN voert op de drie BES-eilanden de reclasseringstaken uit. Deze taken bestaan uit advisering, toezicht, gedragstrainingen en -interventies en (toezicht op de uitvoering van) werkstraffen. De SRCN is een zelfstandige stichting en wordt volledig gesubsidieerd door het ministerie van VenJ. De SRCN heeft op elk van de drie eilanden een kantoor. De formatie van de SRCN bedraagt tien fte's en de dagelijkse leiding ligt in handen van de directeur. Er is een Raad van Toezicht (RvT), bestaande uit drie leden, die de eindverantwoordelijkheid over de SRCN heeft. De directeur van de SRCN heeft maandelijks overleg met de Raad van Toezicht.

Klachtenregeling

De SRCN beschikt over een door het bestuur vastgestelde interne klachtenregeling. Deze regeling, die per januari 2012 in werking is getreden, heeft betrekking op schriftelijke klachten. In de regeling is het begrip 'klacht' als volgt gedefinieerd:

'Een schriftelijke uiting van onvrede of ongenoegen over een gedraging die in het kader van reclasseringswerkzaamheden is verricht.'

In de regeling staat dat te allen tijde eerst moet worden geprobeerd om een klacht op te lossen via overleg tussen de klager, degene tegen wie de klacht zich richt en diens direct leidinggevende. Voorts staat in de regeling dat wanneer de interne klachtenregeling niet tot een oplossing van de klacht leidt, voor een cliënt de weg openstaat om zich met zijn klacht te wenden tot de RvT.

In artikel 2 van de klachtenregeling is bepaald dat de betrokken leidinggevende de klacht behandelt overeenkomstig de in artikel 3 neergelegde procedure. In ditzelfde artikel 2 staat dat de leidinggevende niet verplicht is de klacht overeenkomstig de bedoelde procedure te behandelen indien de klacht betrekking heeft op een gedraging die langer dan drie maanden voor indiening van de klacht heeft plaatsgevonden.

Artikel 3 beschrijft de eigenlijke klachtbehandelingsprocedure. Onder meer staat in dit artikel dat de ontvangst van de klacht binnen twee weken schriftelijk wordt bevestigd en dat de leidinggevende de aangeklaagde medewerker binnen twee weken een afschrift van het klaagschrift stuurt.

In dit artikel staat voorts dat de leidinggevende de klacht onderzoekt en probeert tot een voor de klager aanvaardbare oplossing te komen. De regeling noemt een afdoeningstermijn van zes weken, die door de leidinggevende met zes weken kan worden verlengd. De klager en de aangeklaagde(n) ontvangen schriftelijk bericht van de leidinggevende over de genomen beslissing en over eventuele verlenging van de afdoeningstermijn. Voordat de leidinggevende een beslissing neemt, worden de klager en de aangeklaagde(n) in beginsel gehoord.

In de afdoeningsbrief wordt, indien de klacht is ingediend door of namens een cliënt, gewezen op de mogelijkheid om binnen zes weken een klacht in te dienen bij de RvT indien de klager van mening is dat de interne klachtbehandeling niet heeft geleid tot een bevredigende oplossing.

Indien de leidinggevende direct betrokken is geweest bij de betreffende gedraging of indien de klacht betrekking heeft op een gedraging van de leidinggevende, behandelt niet de leidinggevende maar de RvT de klacht.

In artikel 4 van de klachtenregeling is bepaald dat de SRCN zorgdraagt voor registratie van de bij haar ingediende schriftelijke klachten en dat zij jaarlijks in haar jaarverslag aandacht besteedt aan de behandelde klachten (aantal, aard en gevolgen).

In artikel 6 van deze klachtenregeling is bepaald dat uiterlijk twee jaar na inwerkingtreding van de klachtenregeling een evaluatie daarvan plaatsvindt.

Eerdere aanbeveling Raad

De Raad heeft in augustus 2013 een inspectie uitgevoerd bij de SRCN. In het kader van die inspectie heeft de Raad ook gekeken naar het functioneren van de klachtregeling van de SRCN. De Raad concludeerde dat de SRCN een interne klachtenregeling heeft maar dat er nog nooit een klacht was ingediend. Daarnaast stelde de Raad vast dat er voor de cliënten van de SRCN geen onafhankelijke klachtvoorziening bestond. In verband daarmee deed de Raad de aanbeveling om te zorgen voor een regeling op basis waarvan cliënten bij een onafhankelijke partij klachten kunnen indienen.

Naar aanleiding van deze aanbeveling richtte de SRCN zich tot de Nationale ombudsman met de vraag of de Nationale ombudsman als externe klachtvoorziening voor de SRCN zou kunnen fungeren. In reactie daarop liet de Nationale ombudsman weten dat hij bevoegd is om als externe (tweedelijns) klachtvoorziening klachten over de SRCN te behandelen²⁷.

Klachten

De SRCN heeft in de afgelopen vijf jaar twee formele klachten ontvangen. De eerste klacht is door de SRCN ongegrond verklaard. Betrokkene heeft zich vervolgens tot de Nationale ombudsman gewend. Die heeft naar aanleiding daarvan een onderzoek ingesteld en de klacht uiteindelijk niet gegrond verklaard. De tweede klachtzaak is nog in behandeling bij de SRCN. In verband met ziekte van de betrokken medewerker is de behandeling opgeschort.

Volgens de directeur van de SRCN zijn de medewerkers doordrongen van het belang van het nakomen van afspraken en toezeggingen, en is er eigenlijk nooit geklaagd over bejegening. Dat er nauwelijks klachten worden ingediend, heeft volgens deze directeur niet te maken met het gegeven dat men in de Cariben over het algemeen niet zo snel een klachtbrief schrijft. Er is ook nog nooit een beroep op haar gedaan om een mondelinge klacht in behandeling te nemen. Wel komt het regelmatig voor dat cliënten van de SRCN niet tevreden zijn met een beslissing of maatregel die jegens hen is genomen of opgelegd door een andere instantie. De SRCN legt dat dan uit.

Aanpassingen klachtenregeling naar aanleiding van onderzoek Raad

In het kader van het onderzoek van de Raad deelde de directeur van de SRCN mee dat de klachtenregeling op twee punten zal worden aangepast ten einde deze in overeenstemming te brengen met hoofdstuk 9 van de Awb. In de eerste plaats wordt de in artikel 2, vierde lid, genoemde termijn van drie maanden²⁸ gewijzigd in een termijn van een jaar²⁹.

In de tweede plaats zal de in artikel 3, vierde lid, genoemde termijn van zes weken³⁰ worden gewijzigd in een termijn van vier weken³¹.

De directeur zal beide punten bespreken in haar periodieke overleg met de RvT.

²⁷ Brief van de Nationale ombudsman aan de SRCN d.d. 28 april 2014.

²⁸ 'De leidinggevende is niet verplicht de klacht overeenkomstig de in artikel 3 neergelegde procedure te behandelen indien: (...) b. de klacht betrekking heeft op een gedraging die langer dan **drie maanden** geleden heeft plaatsgevonden.'

²⁹ Overeenkomstig artikel 9:8, eerste lid, onder b, van de Awb.

³⁰ 'De in het vorige lid genoemde termijn van zes weken kan door de leidinggevende met ten hoogste **zes weken** worden verlengd.'

³¹ Overeenkomstig artikel 9:11, tweede lid, van de Awb.

In dat overleg zal zij ook aan de orde stellen of de mogelijkheid van beroep bij de RvT³² wel moet worden gehandhaafd nu vaststaat dat de Nationale ombudsman ook voor de SRCN als externe klachtvoorziening fungeert.

Wat betreft de slotbepaling van de klachtenregeling, inhoudende dat uiterlijk twee jaar na inwerkingtreding van die regeling een evaluatie daarvan zou plaatsvinden, deelde de directeur van de SRCN mee dat er vanwege het beperkte aantal klachten geen evaluatie is uitgevoerd.

Informatie over klachtmogelijkheid

De SRCN is bezig met een nieuwe folderlijn waarin zij ook informatie geeft over onder meer de klachtenprocedure. De folders zullen in verschillende talen (Nederlands, Papiaments, Engels) verschijnen en bij de informatie over de klachtenprocedure wordt ook aandacht besteed aan de mogelijkheid een (vervolg)klacht in te dienen bij de Nationale ombudsman. In juni 2016 stuurde de SRCN de Raad een conceptversie van de tekst over de klachtenprocedure toe.

Knelpunt

Als knelpunt bij de klachtbehandeling noemde de directeur van de SRCN het insulaire karakter van de BES-eilanden. Voor het horen van klagers of aangeklaagde medewerkers op de Bovenwinden is heen-en-weer reizen de enige geschikte optie, en dat is tijdrovend en kostbaar.

3.4.2

Analyse

Weinig klachten

Bij de SRCN zijn de afgelopen vijf jaren slechts twee formele klachten ingediend, en de SRCN heeft beide klachten als zodanig in behandeling genomen. In de sfeer van de bejegening door medewerkers van de SRCN dienden cliënten van de SRCN geen enkele klacht in; kennelijk is men tevreden over de wijze waarop de medewerkers van de SRCN met hun cliënten omgaan.

Streven naar oplossing door overleg

Als er een klacht wordt ingediend, geldt op grond van de interne klachtenregeling als uitgangspunt dat altijd eerst wordt geprobeerd die door middel van overleg op te lossen. De Raad onderschrijft dit uitgangspunt omdat klagers over het algemeen meer baat hebben bij oplossing van hun klacht dan bij een formeel oordeel over de gegrondheid daarvan.

Aanpassing klachtenregeling

De klachtenregeling bevat op enkele punten bepalingen die afwijken van de Awb en verdient daarom aanpassing. De Raad stelt tot zijn tevredenheid vast dat de SRCN naar aanleiding van dit inspectieonderzoek heeft aangekondigd de betreffende bepalingen in overeenstemming te zullen brengen met de Awb.

Beroep bij de RvT teveel van het goede?

Wat betreft de in de klachtenregeling neergelegde mogelijkheid van beroep bij de RvT is de Raad van oordeel dat het de voorkeur verdient die mogelijkheid te laten vervallen nu vaststaat dat de Nationale ombudsman bevoegd is en dus fungeert als tweedelijns klachtvoorziening. Het laten voortbestaan van de mogelijkheid eerst nog een klacht in te dienen bij de RvT leidt volgens de Raad tot een *overkill* aan procedures.

³² Artikel 3, zesde lid, van de interne klachtenregeling.

Publieksfolder in de maak

Ten slotte heeft de Raad met instemming kennisgenomen van de opstelling door de SRCN van een publieksfolder met informatie over de klachtenprocedure, inclusief de mogelijkheid van indiening van een klacht bij de Nationale ombudsman.

3.5 Voogdijraad

3.5.1 Bevindingen

Inleiding

De Voogdijraad Caribisch Nederland (hierna: de Voogdijraad) voert zowel straf- als civiele taken uit. De Inspectie Jeugdzorg (IJZ) ziet toe op de kwaliteit van de uitvoering van de civiele taken, de Raad voor de rechtshandhaving op de uitoefening van de straftaken. Tot de straftaken van de Voogdijraad behoren het geven van inlichtingen en advies aan OM en rechter in strafzaken tegen minderjarigen en de coördinatie van jeugdreclasseringsmaatregelen en taakstraffen. Het bureau van de Voogdijraad BES telt naast de directeur dertien medewerkers. Op Sint Eustatius zijn drie medewerkers en op Saba is één medewerker werkzaam; de andere medewerkers zijn op Bonaire gehuisvest. De dagelijkse leiding is in handen van de directeur van de Voogdijraad. Deze directeur is formeel verantwoordelijk schuldig aan het college van de Voogdijraad, dat bestaat uit drie leden en drie plaatsvervangende leden, elk benoemd door de minister van VenJ.

Klachtenregeling

De Voogdijraad beschikt over een 'Procesmodel Klachtenprocedure' waarin de uitgangspunten voor de behandeling van klachten op hoofdlijnen zijn beschreven. De directeur van de Voogdijraad is eindverantwoordelijk voor de procedure. Onder 'inhoudelijke klachten' worden volgens dit procesmodel verstaan: 'klachten van cliënten over het optreden dan wel handelen van medewerkers van de Voogdijraad BES-CN'. Het model bevat ook een voorbeeld van een kwestie waarover niet kan worden geklaagd: 'Het niet eens zijn met een advies wordt niet als klacht gezien omdat de rechter hierover beslist.' Het procesmodel maakt onderscheid tussen 'ontevredenheid' (de cliënt wil geen klacht indienen) en 'klachten'. Bij 'ontevredenheid' gaat de senior-medewerker of de directeur met betrokkene in gesprek.

Het procesmodel bevat ook een aantal principes voor klachtbehandeling. Zo behandelt de Voogdijraad geen klachten over uitspraken van de rechter. Onder het kopje 'principes' staat ook het volgende:

'De Voogdijraad BES-CN behandelt klachten binnen een termijn van 3 maanden na afhandeling van de zaak. Dit zal schriftelijk bekend worden gemaakt aan de klant.'

In het procesmodel staat dat de cliënt in voorkomend geval, bij ontevredenheid over de directeur van de Voogdijraad, wordt doorverwezen naar de Rijksdienst Caribisch Nederland (RCN). De Nationale ombudsman wordt in dit model niet genoemd.

Voorts bevat dit procesmodel een schematische procesbeschrijving. Daarin staan de volgende vier processtappen beschreven:

- *Klacht*: indiening schriftelijk of mondeling; in het laatste geval wordt deze door een medewerker die niet bij de klacht is betrokken op schrift gesteld.
- *Screening*: door de senior-medewerker of eventueel door de adviseur Beleid en Bedrijfsvoering; bij de screening wordt in kaart gebracht waar de klacht over gaat; voor deze processtap staan twee weken.
- *Behandeling*: door de directeur van de Voogdijraad, bijgestaan door een MT-lid. Er vindt een bespreking plaats met de klager en met de betrokken medewerker en indien nodig organiseert de directeur een bemiddelingsgesprek. Voor deze processtap staan vier weken.
- *Afsluiting*: de directeur koppelt zijn bevindingen terug naar de klager en vraagt hem of hij tevreden is. Ten slotte stuurt de directeur de klager een schriftelijke verslaglegging toe.

Klachten

De Voogdijraad had ten tijde van de uitvoering van dit onderzoek door de Raad nog geen enkele formele klacht ontvangen over een medewerker van de Voogdijraad. Wel heeft de Voogdijraad verschillende klachten ontvangen over andere organisaties, zoals Jeugdzorg en Gezinsvoogdij en de Belastingdienst (in verband met het uitblijven van betaling van alimentatie). Met die zaken kan de Voogdijraad zelf niets; dat wordt dan aan betrokkene uitgelegd.

Volgens de directeur en de adviseur Beleid en Bedrijfsvoering van de Voogdijraad zijn de kaders voor jeugdreclassering heel duidelijk en wordt er vanuit die kaders gewerkt. Het gaat dan veelal om een rechterlijke uitspraak. Zij noemen het hele proces 'niet klachtgevoelig'.

Informatie over klachtmogelijkheid

Begin 2016 heeft de Inspectie Jeugdzorg een onderzoek verricht naar de kwaliteit van de uitvoering van de civiele taken door de Voogdijraad³³. Naar aanleiding van dat onderzoek heeft de Voogdijraad besloten een folder te laten maken waarin onder meer aandacht wordt besteed aan de mogelijkheid een klacht in te dienen bij de Voogdijraad zelf, en vervolgens bij de Nationale ombudsman. De folder zal in ieder geval in het Nederlands en in het Papiaments verschijnen. De directeur van de Voogdijraad sprak in juni 2016 de hoop uit dat de folder nog in 2016 beschikbaar zal komen. Het proces van totstandkoming van dit informatiemateriaal loopt via de RCN.

Voorts heeft de Voogdijraad het voornemen een handboek te laten maken met een beschrijving van alle procedures, waaronder die van klachtbehandeling. Het is de bedoeling dat dit handboek onder meer bij de ketenpartners zal worden verspreid.

3.5.2

Analyse

Geen klachten

De Voogdijraad BES heeft tot dusverre geen formele klachten ontvangen. Men noemt het jeugdreclasseringsproces 'niet klachtgevoelig' omdat er vanuit heldere kaders, veelal een rechterlijke uitspraak, wordt gewerkt.

Goede uitgangspunten in procesmodel

De Voogdijraad beschikt wel over een interne klachtenregeling, namelijk het 'Procesmodel Klachtenprocedure'. Dit model voorziet in vier processtappen en in een rol voor de RCN indien betrokkene niet tevreden is over de directeur van de Voogdijraad. De Raad onderschrijft de uitgangspunten van dit procesmodel. De afdoeningstermijn die daarin staat genoemd, komt echter niet overeen met de Awb. In het procesmodel staat namelijk een afdoeningstermijn van drie maanden terwijl de Awb uitgaat van zes weken, eventueel te verlengen met vier weken. Het ligt op de weg van de Voogdijraad om de afdoeningstermijn in het procesmodel in overeenstemming te brengen met de betreffende bepalingen van de Awb.

Ontwikkeling publieksfolder

Verder heeft de Raad met instemming kennis genomen van het voornemen van de Voogdijraad om een folder te ontwikkelen met informatie over de klachtenprocedure, inclusief de mogelijkheid van indiening van een klacht bij de Nationale ombudsman. De toekomst zal moeten uitwijzen of de Voogdijraad na beschikbaarstelling van die folder wél klachten zal ontvangen.

³³ Rapport 'De kwaliteit van de uitvoering van de civiele taken door de Voogdijraad Caribisch Nederland', Inspectie Jeugdzorg, april 2016.

3.6 Koninklijke Marechaussee

3.6.1 Bevindingen

Inleiding

De Koninklijke Marechaussee (KMar) levert op de BES-eilanden bijstand aan het KPCN maar voert daar ook eigen (politie)taken uit, in het bijzonder op het terrein van de grensbewaking. Eventuele klachten over medewerkers van de KMar die zijn gedetacheerd bij het KPCN worden door dat korps behandeld. Indien er wordt geklaagd over de uitvoering van grensbewakingstaken door de KMar, behandelt de KMar die zelf. Het Hoofd Operatiën BES is daarvoor het eerste aanspreekpunt. Indien een gesprek met de klager niet leidt tot een oplossing wordt een formele procedure gestart waarbij het cluster Integriteit van de Staf KMar in Den Haag is betrokken. Een officier van de KMar vervult daarbij de functie van klachtencoördinator Caribisch Gebied.

De KMar is een onderdeel van het ministerie van Defensie.

Klachtenregeling

Voor de KMar geldt de 'Klachtenregeling politietaken Koninklijke Marechaussee/Krijgsmacht 2004'³⁴. Die regeling besteedt aandacht aan de klachtbehandelingsprocedure. De regeling voorziet erin dat eerst in een overleg met de klager wordt bezien of de klacht door middel van bemiddeling kan worden afgehandeld. Dit overleg dient er tevens toe om vast te stellen in hoeverre de klacht voor verdere behandeling in aanmerking komt. De klachtenregeling voorziet ook in advisering door de hoofdofficier van justitie. De termijnen die in deze regeling staan, komen overeen met die van de Awb. De minister van Defensie handelt volgens deze regeling de klachten formeel af. In deze regeling is ook bepaald dat de minister bij het toezenden van zijn afdoeningsbrief aan de klager deze wijst op de mogelijkheid vervolgens een klacht in te dienen bij de Nationale ombudsman.

Op de website van het ministerie van Defensie staat informatie over de mogelijkheid een klacht in te dienen over de KMar. Deze site bevat ook een klachtformulier dat online kan worden ingevuld en ingediend. De site bevat voorts informatie over de procedure en over de mogelijkheid eventueel een vervolklacht in te dienen bij de Nationale ombudsman.

De KMar heeft de procedure van interne klachtbehandeling schematisch neergelegd in het document 'Het klachtproces'. Daarbij is voorzien in klachtbehandeling in twee fasen. In de eerste fase wordt de klacht eerst geregistreerd in het systeem van de Staf KMar; de feitelijke behandeling van de klacht vindt vervolgens in Caribisch Nederland plaats. Indien de eerste fase er niet toe leidt dat de klager tevreden is, wordt overgegaan tot de tweede fase. In die tweede fase behandelt de onafhankelijke klachtadviescommissie de klacht en brengt deze commissie advies uit aan de Commandant van de KMar. Indien de klager na deze fase nog steeds niet tevreden is, kan hij zich tot de Nationale ombudsman wenden.

Klachten

Het huidige Hoofd Operatiën BES heeft in het jaar dat hij inmiddels in Caribisch Nederland werkt twee keer een klacht ontvangen. Indien hij een klacht binnenkrijgt, gaat hij in gesprek met de klager. Door middel van een gesprek is het achterliggende probleem volgens hem vaak op te lossen. De twee bedoelde klachten heeft hij ook op deze manier behandeld. In het ene geval heeft hij samen met een medewerker van de Immigratie- en Naturalisatiedienst (IND) een gesprek met de

³⁴ Regeling van de minister van Defensie van 29 april 2004.

betrokken klager gevoerd en daarbij uitleg gegeven over de controleprocedure op de luchthaven van Bonaire. Daarmee was de zaak voor betrokken afgehandeld. In de andere zaak heeft hij een gesprek gevoerd met de betrokkene en excuses aangeboden voor de gang van zaken. Daarmee was de zaak voor betrokkene afgehandeld. Voorts heeft het hoofd Operatiën de betrokken medewerker aangesproken op zijn handelwijze in die zaak.

Volgens dit hoofd staat goed 'hostmanship' hoog in het vaandel bij de KMar en zijn de medewerkers zich ervan bewust dat een vriendelijke bejegening van de reizigers belangrijk is. Het beperkte aantal klachten laat zich daardoor wellicht verklaren, aldus dit hoofd.

In de wekelijkse briefings met de medewerkers worden eventuele voorvallen aan de orde gesteld.

Sinds 2010 zijn er vier formele klachten ingediend over de KMar op de BES-eilanden. Deze klachten zijn behandeld door de Staf van de KMar.

Van deze vier klachten is er één gegrond verklaard. In de afsluitende brief is niet gewezen op de mogelijkheid nog een vervolklacht in te dienen bij de Nationale ombudsman.

Een andere klacht is ongegrond verklaard omdat de lezing van de klager niet aannemelijk werd geacht. In de afdoeningsbrief van die zaak heeft de Commandant van de KMar de betrokken klager gewezen op de mogelijkheid zijn zaak te laten beoordelen door de onafhankelijke klachtadviescommissie. Van die mogelijkheid heeft betrokkene geen gebruik gemaakt.

Een derde klacht is niet verder behandeld omdat de betrokken klaagster niet meer was te bereiken.

De vierde klacht is afgerond met een brief waarin de Commandant van de KMar betrokkene erop heeft gewezen dat zijn verzoek om vergoeding van schade, die volgens betrokkene was ontstaan tijdens een huiszoeking, werd afgewezen. In die zaak hadden medewerkers van de KMar in opdracht van de officier van justitie op Bonaire een huiszoeking verricht. Deze medewerkers verleenden daarmee bijstand aan de politie. In antwoord op de vraag van de Raad waarom niet de korpschef maar de KMar deze schadeclaim heeft behandeld, liet het ministerie van Defensie weten dat uitgangspunt is dat de KMar de klachtbehandeling op zich neemt indien de klacht uitsluitend medewerkers van de KMar betreft. Indien de klacht een kwestie betreft waarin KMar en politieambtenaren van het KPCN samenwerkten, neemt het KPCN de klachtbehandeling op zich. De afdoeningsbrief in deze zaak bevat geen verwijzing naar de mogelijkheid van indiening van een (vervolg)klacht bij de Nationale ombudsman.

Betrokkenheid hoofdofficier en gezaghebber

In het tweede lid van artikel 17 van de Veiligheidswet BES is bepaald dat bij regeling van de minister van Defensie nadere regels worden gesteld ten aanzien van de behandeling van klachten over gedragingen van militairen van de KMar. In het vijfde lid van artikel 19 van deze wet is bepaald dat de gezaghebber van het openbaar lichaam waar de betreffende gedraging heeft plaatsgevonden alsmede de hoofdofficier van justitie een afschrift van de klacht toegezonden krijgen en in de gelegenheid worden gesteld over de klacht advies uit te brengen.

De hiervoor al genoemde Klachtenregeling politietaken Koninklijke Marechaussee/Krijgsmacht 2004 bevat nadere regels voor de behandeling van klachten. In die klachtenregeling wordt de hoofdofficier wel genoemd maar de gezaghebber niet. Een klachtenregeling met regels voor klachtbehandeling specifiek gebaseerd op de Veiligheidswet BES is volgens het ministerie van Defensie nooit opgesteld³⁵.

³⁵ E-mailbericht d.d. 8 juli 2016.

De medewerkers van de KMar noch de gezaghebber met wie de Raad in het kader van dit onderzoek heeft gesproken, waren op de hoogte van de adviesrol van de gezaghebber van het betreffende openbaar lichaam bij de behandeling van klachten over medewerkers van de KMar.

3.6.2 Analyse

Weinig klachten, informele aanpak

Over de uitvoering van de grensbewakingstaak op de BES-eilanden door medewerkers van de KMar wordt in de praktijk weinig geklaagd. Het huidige Hoofd Operatiën heeft de twee klachten van het afgelopen jaar door middel van een gesprek met betrokkenen opgelost. Die zaken zijn niet in het formele klachtbehandelingstraject beland. De Raad heeft op zich waardering voor deze informele aanpak. Vaak zal een klacht door middel van een goed gesprek met de klager kunnen worden opgelost. Het is daarbij wel zaak betrokkene na het gesprek expliciet te vragen of hij tevreden is over de afhandeling. Indien dat niet het geval is, dient alsnog formele klachtbehandeling plaats te vinden.

Formele behandeling door Staf KMar

Sinds 10 oktober 2010 zijn slechts vier klachten formeel behandeld. De Staf KMar in Den Haag heeft die klachten afgehandeld. Bij die afhandeling valt op dat in de afdoeningsbrieven niet consequent is gewezen op de mogelijkheid een vervolgklacht in te dienen bij de Nationale ombudsman³⁶.

De Raad plaats overigens vraagtekens bij de formele klachtbehandeling in twee fasen, zoals beschreven in het document 'het klachtproces'. Deze fasering wijkt af van de procedure van de Awb, waarin eventuele inschakeling van de klachtadviescommissie deel uitmaakt van de formele klachtbehandeling in een en dezelfde fase. Door een extra fase in te bouwen wordt de weg naar de Nationale ombudsman in de praktijk wel erg lang.

Awb-conforme klachtenregeling maar geen betrokkenheid gezaghebber

Voor de KMar geldt de Klachtenregeling politietaken Koninklijke Marechaussee/krijgsmacht 2004. Deze ministeriële regeling beschrijft een procedure die overeenstemt met de Awb.

Op grond van de Veiligheidswet BES heeft ook de betrokken gezaghebber een rol bij klachtbehandeling, hij moet namelijk in de gelegenheid worden gesteld advies uit te brengen over de klacht. Aan die bepaling is tot nu toe noch in de klachtenregeling noch in de praktijk invulling gegeven.

³⁶ In de afsluitende brief aan de klager behoort het betrokken bestuursorgaan te vermelden bij welke ombudsman de klager vervolgens terecht kan, ongeacht het oordeel van het bestuursorgaan over de klacht (artikel 9:2, tweede lid, van de Awb).

4 Algemeen beeld klachtbehandeling

4.1 Inleiding

In het vorige hoofdstuk heeft de Raad zijn bevindingen alsmede de daarop gebaseerde analyses voor de verschillende organisaties die deel uitmaken van de justitiële keten in Caribisch Nederland afzonderlijk beschreven.

In dit hoofdstuk beziet de Raad de resultaten van zijn onderzoek ketenbreed en benoemt daarbij de meest in het oog springende punten. Voor het gevangeniswezen geldt op het punt van het klachtrecht andere regelgeving dan voor de overige onderdelen van de justitiële keten. Daarom behandelt de Raad sommige uitkomsten met betrekking tot de JICN afzonderlijk.

4.2 Aantal klachten beperkt

Van de organisaties die deel uitmaken van de justitiële keten in Caribisch Nederland ontvangen alleen het KPCN en de Beklagcommissie van de JICN jaarlijks substantiële aantallen klachten. Bij de JICN gaat het om ruim vijftig zaken per jaar, bij het KPCN om enkele tientallen zaken. De andere organisaties die deel uitmaken van die keten ontvangen slechts enkele klachten per jaar.

De Raad heeft niet onderzocht in hoeverre onbekendheid met de klachtmogelijkheden een rol speelt bij het aantal ingediende klachten³⁷.

4.3 Awb-klachten: voorkeur voor informele aanpak

De Awb schrijft voor dat alle klachten – ongeacht of die schriftelijk of mondeling zijn ingediend – behoorlijk worden behandeld. De Awb biedt de ruimte voor een informele aanpak bij de klachtbehandeling. Als die niet slaagt, dient er een formeel traject te worden doorlopen³⁸.

De Awb bevat een aantal vereisten voor die formele procedure.

In de praktijk kiezen de bedoelde organisaties er meestal voor eerst met de klager in gesprek te gaan en langs die weg te proberen de klacht op te lossen. Pas als dat niet lukt, wordt het formele traject van hoofdstuk 9 van de Awb gestart.

De Raad onderschrijft deze aanpak. Persoonlijke aandacht voor een klagende burger, door een functionaris van het juiste niveau, kan veel kou uit de lucht nemen en zal niet zelden leiden tot een oplossing. Bovendien past deze aanpak ook goed bij de cultuur van de BES-eilanden. Vanwege de kleinschaligheid kennen mensen elkaar vaak en ligt het aansturen op een formele procedure niet direct voor de hand. En veel burgers zullen hun klacht ook aan de orde stellen zonder de intentie te hebben een formele procedure in gang te zetten.

4.4 Serieuze aandacht

Op de BES-eilanden zijn het veelal diensthoofden die met de klager in gesprek gaan. Daarmee geven zij er blijk van de burger serieus te nemen. Blijkens de informatie die de Raad heeft ontvangen, wordt het gros van de klachten op deze wijze naar tevredenheid van de klager afgehandeld. De Raad heeft geen individuele klagers gevraagd naar hun ervaringen met dit soort gesprekken maar hij heeft geen aanwijzingen dat klachten onterecht buiten het formele traject worden gehouden.

³⁷ Zie in dit verband ook onder 4.9 en 4.10.

³⁸ Artikel 9:5 van de Awb bepaalt in dit verband dat zodra het bestuursorgaan naar tevredenheid van de klager aan diens klacht tegemoet is gekomen, de verplichting tot het verder toepassen van de bepalingen over klachtbehandeling door een bestuursorgaan (titel 9.1 van de Awb) vervalt.

4.5 Keerzijden informele afhandeling

Een risico van afdoening langs informele weg kan wel zijn dat organisaties belangrijke informatie onvoldoende vastleggen en daardoor niet kunnen gebruiken voor managementdoeleinden. De organisaties dienen dit punt te onderkennen en ook van informele afdoeningen relevante informatie te registreren. Dat gebeurt nu nog onvoldoende.

Een andere risico dat kan kleven aan informele afdoening is dat van willekeur. Afwegingen en beslissingen komen bij een informele aanpak immers veelal op impliciete wijze tot stand en worden niet schriftelijk vastgelegd of onderbouwd. De controleerbaarheid is daardoor beperkt. De betrokken organisaties moeten er alert op zijn dat bij informele klachtafhandeling geen willekeur optreedt.

In dat verband is het van belang dat de organisaties bij informele klachtbehandeling standaard aan betrokkene vragen of hij tevreden is over wijze waarop zijn klacht is afgehandeld. Indien dat niet het geval is, dient alsnog het formele traject te worden gestart.

Daarnaast doet de betrokken instantie er ook bij informele afhandeling goed aan de klager een afloopbericht te sturen. Op die manier is het proces transparant en kunnen er geen misverstanden ontstaan.

4.6 Afdoeningstermijn Awb knelpunt

De wettelijke klachtafhandelingstermijn van de Awb vormt voor de meeste organisaties een probleem wanneer de formele procedure wordt doorlopen. De Awb biedt de mogelijkheid de afdoeningstermijn door middel van verdaging met ten hoogste vier weken te verlengen. Verder uitstel is op grond van de Awb mogelijk voor zover de klager daarmee instemt³⁹. Het is aan de betrokken organisaties om deze mogelijkheden te benutten indien de reguliere afdoeningstermijn overschreden dreigt te worden. In de praktijk gebeurt dat nog niet.

4.7 Ook behandelingsduur beklagzaken knelt

Voor klachten over de JICN geldt een specifieke regeling. De Beginselenwet en de Gevangenismaatregel schrijven voor op welke wijze de Beklagcommissie van de CvT klaagschriften van gedetineerden dient te behandelen. In de praktijk handelt de Beklagcommissie goeddeels overeenkomstig de voorgeschreven procedure.

Belangrijk knelpunt vormt echter de wettelijke afdoeningstermijn van twee weken. In zaken die ontvankelijk zijn, wordt deze termijn zelden gehaald. Volgens de Raad is deze termijn ook nauwelijks realistisch te noemen, gezien de voorgeschreven processtappen. Zo kan de commissie pas uitspraak doen nadat zij, na een eerste beoordeling van de klacht, de directie van de inrichting om verweer heeft gevraagd en de directie in reactie daarop een verweerschrift heeft ingediend.

Maar ook in de beklagzaken die de Beklagcommissie niet-ontvankelijk verklaart, wordt de wettelijke beslistermijn steeds vaker overschreden. In 2015 was dat al in 15 van de 21 zaken het geval.

4.8 Een of twee instanties?

Klagers die niet tevreden zijn over de afhandeling van hun Awb-klacht kunnen vervolgens terecht bij de onafhankelijke Nationale ombudsman.

Het beklagrecht op grond van de Beginselenwet daarentegen voorziet niet in de mogelijkheid de beslissing in eerste aanleg – van de Beklagcommissie – te laten toetsen door een andere instantie. De Raad is, in navolging van het College voor de Rechten van de Mens, van oordeel dat het goed zou zijn als er, net als in Europees Nederland, ook een voorziening wordt getroffen voor de toetsing van uitspraken van de Beklagcommissie⁴⁰. De Raad realiseert zich dat daarmee een verschil kan

³⁹ Artikel 9:11, tweede en derde lid, van de Awb.

⁴⁰ Zie in dit verband ook hoofdstuk 3, paragraaf 3.3.2.

ontstaan met het beklagrecht in de andere landen in het Caribisch deel van het Koninkrijk, maar ziet het primair als een eigen verantwoordelijkheid van die landen om daar desgewenst verandering in te brengen.

4.9 Actieve informatieverstrekking over klachtrecht moet beter

Klachtbehandeling vormt het sluitstuk van de rechtsbescherming van burgers tegen de overheid. Om het klachtrecht goed te laten functioneren is het wel nodig dat burgers voldoende op de hoogte zijn van de mogelijkheden die dit recht biedt. De Nationale ombudsman heeft geconstateerd dat de inwoners van Caribisch Nederland vaak onvoldoende kennis hebben van hun rechten. Mede daarom pleiten de Nationale ombudsman en het College voor de Rechten van de Mens voor de inrichting van een laagdrempelige rechtshulpvoorziening in Caribisch Nederland⁴¹. De Raad heeft niet zelf onderzocht in hoeverre de bevolking van de BES-eilanden op de hoogte is van klachtmogelijkheden. Wel heeft hij vastgesteld dat diverse instanties nog niet beschikken over voorlichtingsmateriaal daarover. Op het punt van actieve informatieverstrekking aan burgers over het Awb-klachtrecht, waaronder de mogelijkheid van indiening van een vervolklacht bij de Nationale ombudsman, is volgens de Raad duidelijk winst te behalen. Dit geldt ook voor de voorlichting aan gedetineerden over het beklagrecht op basis van de Beginselenwet. Het beklagformulier bevat een onvolledige opsomming van de gedragingen waarover een gedetineerde beklag kan doen. Bovendien worden gedetineerden niet actief geïnformeerd over de mogelijkheid de Beklagcommissie te verzoeken om te worden gehoord omtrent hun beklag.

4.10 ... en in verschillende talen

De Raad heeft met instemming vastgesteld dat verschillende organisaties al bezig zijn met de ontwikkeling van informatiemateriaal over het klachtrecht. Gezien de samenstelling van de bevolking op de BES-eilanden is het volgens de Raad wel van belang dat dat materiaal niet alleen in het Nederlands maar ook in het Papiaments, het Engels en het Spaans beschikbaar zal zijn. Dit geldt vanzelfsprekend ook voor het beklagformulier dat gedetineerden worden geacht te gebruiken.

4.11 Geen analyse van informatie

Klachten kunnen inzicht geven in zwakke punten in een organisatie en daarmee nuttige managementinformatie bevatten. Naarmate een organisatie meer klachten ontvangt, wordt het interessanter deze te analyseren omdat uit die klachten soms rode draden zijn te destilleren. Uit dit onderzoek is naar voren gekomen dat de verschillende organisaties klachten vooral zien als op zichzelf staande zaken. Het KPCN en de Beklagcommissie van de JICN, die toch beide jaarlijks tientallen klachten behandelen, maken geen structurele analyse van de ontvangen klachten. Het KPCN geeft in zijn jaarverslagen weliswaar een cijfermatig overzicht van de afgehandelde klachten maar geen inhoudelijke informatie. En de CvT heeft tot nu toe niet voldaan aan haar wettelijke plicht om de minister van Veiligheid en Justitie eens in de zes maanden te rapporteren over haar werkzaamheden en daarbij afzonderlijk aandacht te besteden aan de werkzaamheden en de bevindingen van de Beklagcommissie. Ook op dit punt is volgens de Raad duidelijk winst te boeken.

4.12 Overige knelpunten

Bij enkele organisaties doen zich specifieke knelpunten voor die in dit hoofdstuk nog niet aan de orde zijn geweest zijn geweest. Zo is gebleken dat de klachtdossiers van

⁴¹ Gezamenlijke brief van het College voor de Rechten van de Mens en de Nationale ombudsman aan de voorzitter van de Vaste Commissie voor Koninkrijksrelaties, d.d. 1 juni 2016. Zie ook bijlage 4.

het KPCN vaak incompleet zijn en dat de functie van klachtencoördinator bij dit korps kwetsbaar is omdat het gaat om een solofunctie waarvoor geen vervanging is geregeld.

Op grond van de Veiligheidswet BES moeten de hoofdofficier van justitie én de gezaghebber worden betrokken bij de behandeling van klachten over politieambtenaren en over militairen van de KMar. In de praktijk gebeurt dat echter niet.

Wat betreft het beklagrecht heeft de Raad geconstateerd dat gedetineerden in Caribisch Nederland tegen minder soorten beslissingen van de directie beklag kunnen doen dan gedetineerden in Europees Nederland. De Raad vindt dat ongewenst.

Voorts heeft de Raad vastgesteld dat de CvT van de JICN niet beschikt over een ambtelijk secretariaat, terwijl in de Gevangensmaatregel 1999 BES is bepaald dat de minister een ambtelijk secretariaat toevoegt aan die commissie.

4.13

Adviesrol Raad?

De Raad staat ten slotte stil bij de mogelijkheid die de Rijkswet Raad voor de rechtshandhaving biedt om de Raad te belasten met een adviesrol bij de behandeling van klachten. Voor Curaçao en voor Sint Maarten zou dit dan bij landsverordening moeten worden geregeld, voor de BES-eilanden bij wet⁴². Gezien de wijze waarop de klachtbehandeling op de BES-eilanden is georganiseerd en de wijze waarop de verschillende organisaties die deel uitmaken van de justitiële keten omgaan met klachten, ziet de Raad voor wat betreft Caribisch Nederland op dit moment geen aanleiding voor een dergelijke rol.

⁴² Artikel 3, vierde lid, van de Rijkswet Raad voor de rechtshandhaving.
Pagina 56 van 76

5 Conclusie en aanbevelingen

5.1 Conclusie

De organisaties die deel uitmaken van de justitiële keten op de BES-eilanden pakken de klachten die zij van burgers ontvangen serieus op. Veel klachten worden op informele wijze afgehandeld. De Raad onderschrijft deze aanpak maar vindt het wel van belang dat daarbij enkele waarborgen worden ingebouwd, om willekeur en misverstanden te voorkomen.

Bij de formele klachtafhandeling doet zich een aantal knelpunten voor. Zo wordt de wettelijke afdoeningstermijn vaak overschreden.

Vooral op het punt van actieve informatieverstrekking aan burgers over de mogelijkheden van het klachtrecht is winst te boeken. Pas als de burgers daarvan voldoende op de hoogte zijn, kan het klachtrecht echt goed functioneren.

5.2 Aanbevelingen

Op basis van de uitkomsten van dit onderzoek doet de Raad een aantal aanbevelingen. Deze zijn, overeenkomstig artikel 30, derde lid, van de Rijkswet Raad voor de rechtshandhaving, gericht aan de minister van Veiligheid en Justitie. Voor verschillende van deze aanbevelingen geldt dat de uitvoering daarvan op het terrein van de betreffende organisaties zelf ligt.

De aanbevelingen van de Raad luiden als volgt:

A Algemeen

- 1 Investeer in actieve informatieverstrekking over het klachtrecht.
- 2 Vraag bij informele klachtbehandeling standaard aan de betrokken klager of hij tevreden is over de afhandeling en start een formele procedure indien het antwoord op die vraag ontkennend is.
- 3 Stuur de betrokken klager ook in het geval van informele klachtafhandeling een afloopbericht.

B KPCN

- 4 Zorg voor complete klachtdossiers.
- 5 Organiseer adequate vervanging voor de functie van klachtencoördinator/klachtbehandelaar.

C JICN

- 6 Bezie, vanuit de overweging dat de beslistermijn van twee weken zoals die is opgenomen in de Beginselenwet BES in de praktijk nauwelijks realistisch is, de wenselijkheid van aanpassing van die termijn.
- 7 Neem het initiatief tot verruiming van het beklagrecht voor gedetineerden door openstelling van de mogelijkheid van beklag tegen alle soorten beslissingen van de directie.
- 8 Creëer een beroepsmogelijkheid ten aanzien van uitspraken van de Beklagcommissie.
- 9 Richt een ambtelijk secretariaat op voor de Commissie van Toezicht.

- 10 Noem in het beklagformulier alle gedragingen waarover beklag kan worden gedaan en neem in dat formulier informatie op over de mogelijkheid te vragen om een hoorzitting.
- 11 Leid het ertoe dat de Commissie van Toezicht invulling geeft aan haar verplichting tweemaal per jaar te rapporteren over onder meer de bevindingen van de Beklagcommissie.

Bijlage 1 Overzicht geïnterviewde personen

Korps Politie Caribisch Nederland

- waarnemend korpschef
- medewerker Bureau Interne Zaken
- politiechef Sint Eustatius
- hoofdagent van politie Saba

Openbaar Ministerie BES

- hoofdofficier van justitie

Justitiële Inrichting Caribisch Nederland

- waarnemend directeur
- twee leden Gedetineerdencommissie
- voorzitter Beklagcommissie (in oriëntatiefase)
- twee leden Beklagcommissie

Stichting Reclassering Caribisch Nederland

- directeur

Voogdijraad Bonaire

- directeur
- adviseur Beleid en Bedrijfsvoering

Koninklijke Marechaussee

- hoofd Operatiën BES
- klachtbehandelaar KMar, District Landelijke en Buitenlandse Eenheden (DLBE)

Gezaghebbers

- waarnemend gezaghebber Sint Eustatius

Bijlage 2 Overzicht geraadpleegde documenten

- Rijkswet Raad voor de rechtshandhaving
- Jaarplan 2016, Raad voor de rechtshandhaving.
- Algemene wet bestuursrecht
- Veiligheidswet BES
- Wet beginselen gevangeniswezen BES
- Gevangenismaatregel 1999 BES
- Penitentiaire beginselenwet
- Sanctiebeleid JICN locatie Bonaire, 9 september 2011 (onderdeel van de Huisregels JICN).
- Rijksbesluit rechtspositie leden openbare ministeries van Curaçao, van Sint Maarten en van Bonaire, Sint Eustatius en Saba.
- Klachtenregeling politietaken Koninklijke Marechaussee/krijgsmacht 2004 (regeling van de minister van Defensie van 29 april 2004).
- Regeling klachtbehandeling politie (regeling van de minister van Veiligheid en Justitie van 13 december 2012).
- Rapport 'Stichting Reclassering Caribisch Nederland', Raad voor de rechtshandhaving, januari 2014.
- Rapport 'Justitiële Inrichting Caribisch Nederland', Raad voor de rechtshandhaving, februari 2014.
- Inrichtingsplan Korps BES, november 2009.
- Deelrapport inzake de organisatie en formatie van het onderdeel Politiekorps BES, BVS-advies, september 2010.
- Rapport 'Vijf jaar Caribisch Nederland. De werking van wetgeving', Pro Facto, augustus 2015.
- Advies 'Naar een mensenrechtelijk aanvaardbaar voorzieningenniveau voor Caribisch Nederland', College voor de Rechten van de Mens, april 2016.
- Handleiding klachten korps politie CN, augustus 2011.
- Jaarplan 2014, Korps Politie Caribisch Nederland.
- Jaarverslag 2014, Korps Politie Caribisch Nederland.
- Jaarverslag 2015, Korps Politie Caribisch Nederland.
- Rapport 'Leren van klachten', deelonderzoek Immigratie- en Naturalisatiedienst, Algemene Rekenkamer, september 2005.
- Rapport 'Klachtenafhandeling Commissie van toezicht JICN Bonaire', Dienst Justitiële Inrichtingen, februari 2015.
- Rapport 'De kwaliteit van de uitvoering van de civiele taken door de Voogdijraad Caribisch Nederland', Inspectie Jeugdzorg, april 2016.
- Brief van de voorzitter van het College voor de Rechten van de Mens en van de Nationale ombudsman aan de voorzitter van de Vaste Commissie voor Koninkrijksrelaties van de Tweede Kamer der Staten-Generaal d.d. 1 juni 2016.

Bijlage 3 Toetsingskader

Wettelijke bepaling	Strekking	Criterium	Informatiebronnen	Aandachtspunten
Onderdeel A: hoofdstuk 9 Awb	minimumeisen voor klachtbehandeling			geldt voor alle organisaties met uitzondering van de JICN
art. 9:1, lid	een ieder heeft het recht een klacht bij b.o. in te dienen over concrete gedraging	- b.o. maakt klachtindiening mogelijk	- interview - folders/brochures	In hoeverre informeert b.o. burgers/cliënten over klachtmogelijkheid? In hoeverre faciliteert b.o. de indiening van klachten (bijv. via een website)?
art. 9:2	b.o. zorgt voor behoorlijke behandeling van mondelinge en schriftelijke klachten	b.o. heeft een interne klachtregeling	- klachtregeling - interview	- nagaan of regeling is vastgesteld - nagaan of regeling ook ingaat op mondelinge klachten - nagaan of regeling bekend is gemaakt
art. 9:6	b.o. bevestigt ontvangst klacht schriftelijk	b.o. stuurt ovb's	- inhoud klachtregeling - interview - dossieronderzoek	- termijn waarbinnen ovb wordt gestuurd - ovb bij mondeling/telef. ingediende klachten?
art. 9:7	klacht wordt behandeld door niet-	b.o. heeft behandeling door een	- inhoud klachtregeling - interview	- geldt m.n. voor bejegeningklachten

	betrokken persoon	ander dan aangeklaagde geborgd		
art. 9:8, lid 3	b.o. informeert klager over niet in behandeling nemen klacht	- schriftelijk - binnen 4 weken na ontvangst klacht - onder vermelding van mogelijkheid klacht bij ombudsman, incl. termijn	- inhoud klachtregeling - interview - dossieronderzoek	- wat gebeurt er met mondeling ingediende klachten
art. 9:9	toezending kopie klachtbrief aan aangeklaagde	- aangeklaagde ontvangt kopie klaagschrift + bijlagen	- inhoud klachtregeling - interview - dossieronderzoek	- wat gebeurt er met mondeling ingediende klachten
art. 9:10, leden 1 en 2	klager en aangeklaagde worden in beginsel gehoord	- klager en aangeklaagde worden uitgenodigd	- inhoud klachtregeling - interview - dossieronderzoek	- op welke wijze vindt uitnodigen plaats - waar/hoe vindt het horen plaats - in welke taal wordt gehoord
art. 9:10, lid 3	van het horen wordt een verslag gemaakt	- van elk horen van een klager en/of aangeklaagde wordt een verslag gemaakt	- inhoud klachtregeling - interview - dossieronderzoek	- wie stelt het verslag op - in welke taal wordt het verslag opgemaakt - wordt het verslag vastgesteld - worden betrokkenen geïnformeerd over het verslag

art. 9:11, lid 1	klachtafhandeling binnen 6 weken (of binnen 10 weken bij adviesprocedure) na ontvangst	<ul style="list-style-type: none"> - afhandeling binnen 6 weken bij reguliere procedure - afhandeling binnen 10 weken bij adviesprocedure 	<ul style="list-style-type: none"> - inhoud klachtregeling - interview - dossieronderzoek 	- wat is geregeld tav het volgen van de klachtadviesprocedure (ingevolge art. 9:13 is de basis daarvoor een wettelijk voorschrift of een besluit van het b.o.)
art. 9:11, lid 2	verdaging met 4 weken mogelijk	<ul style="list-style-type: none"> - klager en aangeklaagde krijgen schriftelijk bericht over verdaging - bericht wordt verstuurd voor het verstrijken van de afhandelingstermijn 	<ul style="list-style-type: none"> - inhoud klachtregeling - interview - dossieronderzoek 	<ul style="list-style-type: none"> - als verdagingsberichten worden verstuurd, op welk moment in de procedure gebeurt dat dan - wat is de inhoud van zo'n bericht
art. 9:11, lid 3	verder uitstel is mogelijk voor zover klager daarmee instemt	<ul style="list-style-type: none"> - instemming klager is nodig 	<ul style="list-style-type: none"> - inhoud klachtregeling - interview - dossieronderzoek 	- op welke wijze wordt met de klager gecommuniceerd over verder uitstel
art. 9:12, lid 1	b.o. informeert klager schriftelijk over uitkomsten klachtonderzoek	<p>Afdoeningsbrief bevat:</p> <ul style="list-style-type: none"> - bevindingen - oordeel - eventuele conclusies 	<ul style="list-style-type: none"> - inhoud klachtregeling - interview - dossieronderzoek 	- hoe zit het met de taal waarin de brief is gesteld
art. 9:12, lid 2	b.o. informeert klager over mogelijkheid vervolklacht	<p>Afdoeningsbrief bevat:</p> <ul style="list-style-type: none"> - info over instantie waarbij vervolklacht kan worden ingediend - info over 	<ul style="list-style-type: none"> - inhoud klachtregeling - interview - dossieronderzoek 	<ul style="list-style-type: none"> - voor JICN/CvT bestaat die mogelijkheid kennelijk niet - voor de andere organisaties is dat de

		indieningstermijn		No (termijn van een jaar)
art. 9:12a	b.o. zorgt voor registratie klachten en voor jaarlijkse publicatie	- alle klachten worden geregistreerd - jaarlijks publiceert b.o. overzicht van ingediende klachten	- inhoud klachtregeling - interviews - registratiesysteem - jaarverslagen	- wat gebeurt er met mondeling ingediende klachten: worden die op schrift gesteld en geregistreerd of worden die mondeling afgedaan zonder registratie
<i>Afd. 9.1.3 Klachtadviescommissie</i>	<i>onderstaand deel alleen relevant indien is voorzien in een klachtadviesprocedure</i>	<i>onderstaand deel alleen relevant indien is voorzien in een klachtadviesprocedure</i>	<i>onderstaand deel alleen relevant indien is voorzien in een klachtadviesprocedure</i>	<i>onderstaand deel alleen relevant indien is voorzien in een klachtadviesprocedure</i>
art. 9:14, lid 1	klachtadviesprocedure bij wettelijk voorschrift of besluit van b.o.	alleen klachtadviesprocedure op basis van wettelijk voorschrift of besluit b.o.	- inhoud klachtregeling - interview - wetgeving - evt. besluit b.o.	- indien de basis ligt in een besluit van het b.o., moet dat besluit rechtsgeldig zijn
art. 9:14, lid 2	b.o. kan de persoon of commissie die adviseert slechts in het algemeen instructies geven	voor zover het b.o. instructies geeft, zijn deze algemeen van aard en betreffen zij niet een concrete klacht	- inhoud klachtregeling - interview	- indien blijkt dat een b.o. de klachtadviesprocedure toepast, dan zal de Raad ook adviseurs interviewen
art. 9:15, lid 1	b.o. informeert de klager in ovb klacht dat een persoon of commissie zal adviseren	ontvangstbevestiging klacht bevat informatie over de klachtadviesprocedure	- inhoud klachtregeling - interview - dossieronderzoek	

art. 9:15, lid 2	het horen geschiedt door de persoon of commissie (of de voorzitter of een lid van de commissie) die over de klacht zal adviseren	indien de klachtadviesprocedure wordt gevolgd, hoort 'de adviseur' de klager en de aangeklaagde	- regeling - interview - dossieronderzoek	- indien de klachtadviesprocedure is gevolgd, moet uit het dossier blijken wie heeft gehoord
art. 9:15, lid 3	de adviserende persoon of commissie beslist over het niet-horen van de klager	de adviserende persoon of commissie bepaalt of ogv art. 9:10, tweede lid, van het horen van de klager kan worden afgezien	- inhoud klachtregeling - interview - dossieronderzoek	- indien de klachtadviesprocedure is gevolgd en is afgezien van het horen van de klager, moet uit het dossier blijken wie daartoe heeft beslist
art. 9:15, lid 4	de adviserende persoon of commissie zendt een rapport van bevindingen, inclusief advies en eventuele aanbevelingen alsmede het verslag van het horen, aan het b.o.	adviserende persoon of commissie informeert het b.o. schriftelijk over: - bevindingen, waaronder het verslag van het horen - advies - eventuele aanbeveling(en)	- inhoud klachtregeling - interview - dossieronderzoek	- indien de klachtadviesprocedure is gevolgd, moet uit het dossier blijken dat de adviserende persoon of commissie het b.o. een rapport heeft gestuurd met de bevindingen, het verslag van het horen, het advies en eventuele aanbevelingen
art. 9:16	indien de conclusies van het b.o. afwijken van het advies,	- b.o. motiveert de afwijking van het advies	- inhoud klachtregeling - interview - dossieronderzoek	Indien de klachtadviesprocedure is gevolgd en het b.o.

	vermeldt het b.o. in zijn conclusies de reden voor die afwijking en stuurt het de klager het advies mee met de afdoeningsbrief	- b.o. stuurt het advies van de adviserende persoon of commissie aan de klager toe		afwijkt van het advies, moet dat uit het dossier blijken: - de afdoeningsbrief moet een motivering bevatten voor die afwijking: - uit het dossier moet blijken dat het advies is toegestuurd aan de klager
Onderdeel B: Veiligheidswet BES				voor klachten over KPCN en KMar; lex specialis tov Awb
art. 16, lid 1	ministeriële regeling voor behandeling klachten over <i>politie</i>	er is een ministeriële regeling	- interview	
art. 16, lid 2, onder a	regeling voorziet in instelling klachtadviescie.	inhoud regeling	- regeling	
art. 16, lid 2, onder b	regeling voorziet in registratie	inhoud regeling	- regeling	gaat zowel om mondeling als schriftelijk ingediende klachten, en om beslissingen
art. 16, lid 2, onder c	regeling voorziet in jaarlijkse publicatie + analyse klachten	inhoud regeling	- regeling	gaat dus ook om klachtmanagement
art. 16, lid 3	informatie aan klager over inschakeling cie. door KC zsm		- interview - dossieronderzoek	in afwijking van art. 15, lid 1, Awb: info niet in ovb maar 'zsm'

art. 17, lid 2	ministeriële regeling (Defensie) voor behandeling klachten over <i>KMar</i>	er is een ministeriële regeling	- interview	
art. 17, lid 3	conform art 16, lid 2 en 3	zie hierboven		
art. 18	korpsbeheerder (=min. VenJ) resp. min. DEF draagt zorg voor klachtbehandeling pol. resp. <i>KMar</i>			
art. 19, lid 4	korpsbeheerder zorgt evt. voor doorzending klacht aan min. Def		- interview - dossieronderzoek	
art. 19, lid 5	toezending kopie klacht aan betrokken gezaghebber en HOvJ +mogelijkheid advisering door gezaghebber/HOvJ		- interview gezaghebber - interview HOvJ	gaat om de gezaghebber van het OL waar de gedraging heeft plaatsgevonden
art. 20	afwijkende termijn tov Awb (4 weken extra)		- dossieronderzoek	
Onderdeel C: Beginselenwet c.a.				voor klachten van gedetineerden over JICN
<i>Wet beginselen gevangeniswezen BES</i>				
art. 40, lid 2	gedetineerde die		- interviews dir.	

	beklag wil doen, krijgt onverwijld de mogelijkheid daartoe		JICN+CvT - interview gedetineerden	
art. 42, lid 1	behandeling klaagschriften door beklagcie.	beklagcie. benoemd uit CvT	- interview - overzicht leden CvT/beklagcie.	
art. 44, lid 1	beklagcie. doet zsm, maar binnen 2 weken, uitspraak		- interview - dossieronderzoek	
<i>Gevangenismaatregel 1999 BES</i>				
art. 35, lid 2	samenstelling beklagcie.	- oneven aantal leden, max 5 - waaronder een Vz. en een Secr.	- interview	
art. 35, lid 4	minister voegt ambtelijk secretariaat toe	- er is een ambtelijk secretariaat	- interview	
art. 35, lid 5	secr. en mdw. secr. CvT helpen gedetineerde bij opstellen klaagschrift	- bieden daadwerkelijk hulp	- interview CvT - interview gedetineerden	
art. 39, lid 2	spreekuur maandcommissaris	- min. 2 uur per week	- interview CvT	spreekuur dient om gedetineerden klachten te kunnen laten uiten
art. 39, lid 4	maandcommissaris stelt betrokkenen in de gelegenheid standpunt toe te lichten		- interviews CvT/dir./gedetineerden	

art. 39, lid 5	schr. verslag aan Vz. CvT door maandcommissaris	- uiterlijk 2 weken na betreffende maand	- interview - verslagen	
art. 39, lid 6	uitspraak CvT nav verslag maandcommissaris	- binnen 14 dagen na ontvangst verslag - schriftelijk	- interview - oordelen CvT	
art. 39, lid 7	toezending oordeel CvT aan dir. inrichting	- onverwijld	- interviews dir. JICN en CvT	
art. 40a, lid 5	beklagcie. kan medisch dossier klager inzien		- interview	
art. 41	mondeling horen/nemen van beslissing daarover gebeurt door voltallige beklagcie.		- interview CvT	tenzij klacht eenvoudig van aard is, of beklag kennelijk n.o. of (on)gegrond: dan volstaat één lid
art. 42, lid 1	beklagcie. stuurt onverwijld beklag aan dir. voor reactie		- interview - dossieronderzoek	
art. 42, lid 2	beklagcie. stuurt onverwijld reactie dir. naar gedetineerde		- interview - dossieronderzoek	
art. 43, lid 1	op verzoek worden gedetineerde of dir. gehoord door beklagcie.	- horen gebeurt binnen 7 dagen na ontvangst beklag	- interview - dossieronderzoek	horen hoeft niet als beklag kennelijk niet-ontvankelijk is
art. 43, lid 7	secr. maakt verslag van het mondeling horen		- interview - dossieronderzoek	
art. 44, lid 2	indien anderen schriftelijk worden	- toezending onverwijld	- interview - dossieronderzoek	gaat om het horen van andere

	gehoord, stuurt beklagcie. de reactie naar de partijen	- mogelijkheid te reageren		gedetineerden of medewerkers inrichting
art. 44, lid 4	indien anderen mondeling worden gehoord, maakt secr. verslag		- interview - dossieronderzoek	gaat om het horen van andere gedetineerden of medewerkers inrichting
art. 45, lid 1	uitspraak beklagcie. met redenen omkleed	- binnen 2 weken (art. 44, lid 1, Beginselenwet	- interview - dossieronderzoek	uitspraak kan zowel mondeling als schriftelijk
art. 45, lid 3	mondelinge uitspraak wordt op verzoek partij(en) op schrift gesteld en toegezonden	- binnen 2 weken	- interview - dossieronderzoek	
art. 46	dir. faciliteert CvT en beklagcie.		- interview	
art. 47, lid 1 en 2	CvT rapporteert eens in de 6 maanden aan minister van VenJ	- verslag CvT wijdt apart deel aan werk beklagcie. - dir. inrichting ontvangt onverwijld afschrift	- interview - verslagen	
Onderdeel D: overige klachtbehandeling		alle klachten verdienen serieuze aandacht, ook als zij op andere wijze dan conform h. 9 Awb worden behandeld	- interview	Niet uit te sluiten is dat veel 'uitingen van ongenoegen' buiten het reguliere systeem om door burgers worden kenbaar gemaakt, en ook

				worden afgedaan. De Raad zal ook aan deze categorie aandacht besteden.
Onderdeel E: Klachtmanagement	<i>organisatie wil leren van klachten</i>	- b.o. heeft positieve grondhouding tav klachten en beschouwt die niet slechts als iets lastigs	- interview - jaarplannen - jaarverslagen	betreft alle organisaties
-	betrokkenheid leiding bij klachtbehandeling	- klachtbehandeling krijgt op het juiste niveau binnen het b.o. aandacht - management draagt verbetervoorstellen n.a.v. analyses	- interview - jaarplannen - jaarverslagen	
	aandacht voor achterliggende oorzaken	- bij behandeling van de klacht wordt niet alleen gezocht naar een oplossing maar ook naar de oorzaak - er vindt een analyse plaats van de klachten	- interview - klachtdossier - klachtanalyses	Klachten kunnen duiden op incidenten, maar ook op structurele problemen. Het gaat erom dat een b.o. zich dat realiseert en om die reden bereid is kritisch te kijken naar de achtergronden van ingediende klachten. Waarbij uiteraard geldt dat een klacht

				niet per definitie gegrond is.
	eenduidige registratie	<ul style="list-style-type: none"> - bij de registratie van een klacht wordt relevante informatie opgenomen (waar gaat de klacht over) - bij de afdoening van een klacht gebeurt dat opnieuw (wat is het resultaat van de klachtbehandeling) 	<ul style="list-style-type: none"> - interne klachtregeling - interview - registratiesysteem 	Zonder goede registratie wordt het lastig om goede analyses te maken; dit geldt uiteraard vooral bij grotere aantallen klachten.
	klachtherkenning	<ul style="list-style-type: none"> - binnen een b.o. bestaat een eenduidig beeld van wat als klacht wordt aangemerkt - er wordt gewerkt met een eenduidige definitie van klachten - alle uitingen van ongenoegen die voldoen aan de klachtdefinitie, worden als zodanig geregistreerd (en behandeld). 	<ul style="list-style-type: none"> - interne klachtregeling - interview 	In de interne klachtregeling zou een definitie moeten staan van 'klacht'. De medewerkers die contacten met burgers hebben, moeten deze definitie kennen en daarnaar handelen.

Bijlage 4 De Nationale ombudsman en Caribisch Nederland

Sinds 10 oktober 2010 heeft de Nationale ombudsman mede als taak het behandelen van klachten over rijksdiensten in Caribisch Nederland. Sinds 10 oktober 2012 geldt deze taak ook voor klachten over de openbare lichamen Bonaire, Sint Eustatius en Saba.

Twee keer per jaar bezoeken medewerkers van de Nationale ombudsman de eilanden om daar spreekuren te houden. Het bezoek wordt via de lokale media (krant en radio-spots) bekend gemaakt. Inwoners van de eilanden kunnen tijdens deze spreekuren vragen stellen en klachten voorleggen. Indien mogelijk wordt meteen gekeken naar een oplossing van de klacht (bijvoorbeeld door bemiddeling) en wordt de dialoog met de publieke dienst weer gestart. Voor complexere klachten volgt nader onderzoek. De Nationale ombudsman hecht aan deze spreekuren, omdat het de Nationale ombudsman toegankelijk maakt voor mensen in Caribisch Nederland die het instituut niet via de digitale weg kunnen vinden. Door zichtbaar te zijn kunnen burgers laagdrempelig bij de Nationale ombudsman terecht als zij problemen ervaren met de overheid. Naast de spreekuren voor de bevolking geven de medewerkers op de eilanden ook voorlichting aan de overheidsinstanties over interne klachtbehandeling en verbetering van de dienstverlening. Ten slotte geven zij ook interviews op de radio en televisie over het werk van de Nationale ombudsman.

Het aantal klachten is in de loop van de jaren gestegen. Deze stijging betreft vooral klachten over de drie openbare lichamen. Die toename van het aantal klachten heeft ook te maken met de groeiende bekendheid van de Nationale ombudsman bij de bevolking van Caribisch Nederland. Wat de lokale overheid betreft, heeft de eerste jaren het accent vooral gelegen op het proces van klachtbehandeling. In de komende jaren zal bij de toetsing van overheidsoptreden ook steeds meer aandacht komen voor de eisen die de Nationale ombudsman stelt aan het handelen door de overheid, de zogenoemde 'behoorlijkheidsvereisten'.

In 2015 heeft de Nationale ombudsman de tijd rijp geacht om in Caribisch Nederland de stap te zetten van klachtbehandeling waarbij vooral naar oplossingen in individuele gevallen wordt gezocht naar meer onderzoeken met oordelen en regelmatige gesprekken met bestuursorganen. Doelstelling van de Nationale ombudsman is op termijn daarnaast mogelijk onderzoek uit eigen beweging te verrichten, zoals hij dat ook doet in Europees Nederland. Door een goede mix aan interventies wil de Nationale ombudsman bijdragen aan goed bestuur op de BES-eilanden.

Bij gezamenlijke brief van 1 juni 2016 aan de voorzitter van de Vaste Commissie voor Koninkrijksrelaties van de Tweede Kamer hebben de Nationale ombudsman en de voorzitter van het College voor de Rechten van de Mens aangedrongen op de inrichting in Caribisch Nederland van een Juridisch Loket of een soortgelijke onafhankelijke en laagdrempelige voorziening. Een van de redenen daarvoor is, zo staat in deze brief, dat de Nationale ombudsman heeft geconstateerd dat de inwoners in Caribisch Nederland vaak onvoldoende kennis hebben van hun rechten.