



Het OM in de incidentgerichte opsporing in Sint Maarten

Het OM in de incidentgerichte opsporing in Sint Maarten

Opdrachtgever: Raad voor de rechtshandhaving

September 2014

Inhoudsopgave

Voorwoord	4
Samenvatting en aanbevelingen	5
Summary, conclusion and recommendations	8
1. Inleiding	13
1.1 Aanleiding en doelstelling	13
1.2 Onderzoeksvraag	13
1.3 Afbakening	13
1.4 Onderzoeksaanpak en -methode	14
1.5 Leeswijzer	14
2. Toetsingskader	17
2.1 Wettelijke bepalingen	17
2.2 Planvorming	17
2.2.1 Jaarplannen OM Sint Maarten	17
2.2.2 Jaarplannen Korps Politie Sint Maarten	18
2.2.3 De procesbeschrijving casescreening	18
Inleiding	18
De procesbeschrijving	19
De criteria	19
De procedure	19
De rol van het OM	20
3. Onderzoeksresultaten	23
3.1 Inleiding	23
3.2 Selectie van zaken	23
3.2.1 Selectie van zaken in het politiekorps	23
3.2.2 De rol van het OM bij de selectie van zaken	23
3.3 De verwerking van zaken	24
3.3.1 Zicht op zaken	25
3.3.2 Prioritering	26
3.3.2.1 Prioritering en de speerpunten	27
3.3.2.2 Indeling in de 3 prioriteit categorieën	27
3.3.2.3 Prioritering binnen de categorie	27
3.3.3 Voortgangsbewaking	28
3.3.4 Kwaliteitsbewaking	28
3.3.5 De samenwerking tussen de politie en het OM	29
3.3.5.1 De sturing op prioriteiten en speerpunten	29
3.3.5.2 Het OM en de leiding in onderzoeken	30
3.4 De positie van aangevers	31
4. Analyse	33
4.1 Inleiding	33
4.2 In hoeverre zijn de knelpunten opgelost?	33
4.2.1 Kwaliteit pv's	33
4.2.2 Zicht op zaken	33
4.2.3 Communicatie	34
4.2.4 Deskundigheid	35
4.2.5 Terugkoppeling	35
4.2.6 De bejegening van slachtoffers	35
4.3 Theorie en praktijk vergeleken	36
4.4 Congruentie	36

Voorwoord

De Raad voor de rechtshandhaving (hierna: de Raad) besloot onderzoek te doen naar de wijze waarop het openbaar ministerie bij het Gerecht in eerste aanleg in Sint Maarten (hierna: het OM) stuurt en toezicht houdt op de selectie en de verwerking strafzaken door het Korps Politie Sint Maarten. Dit rapport betreft de resultaten van dat onderzoek in Sint Maarten.

Het onderzoek heeft betrekking op de periode van januari 2012 tot en met maart 2014.

Het Korps Politie Sint Maarten en het openbaar ministerie onderkennen een aantal knelpunten in de opsporing en de vervolging. Een door die instanties ontwikkelde werkwijze die de naam ‘casescreening’ kreeg, werd in 2012 geïmplementeerd. Daarmee werd beoogd die knelpunten weg te nemen of te reduceren. Het onderzoek van de Raad was voor een belangrijk deel gericht op de vraag of die werkwijze het beoogde effect heeft gehad. Het onderzoek heeft uitgewezen dat een belangrijke verbetering is bewerkstelligd waar het gaat om de beslissing om in een zaak al dan niet tot opsporing over te gaan. Voor een aantal knelpunten is de geïntroduceerde werkwijze evenwel niet de oplossing gebleken.

Net als bij de eerdere onderzoeken van de Raad het geval was, werkten de betrokken organisaties en personen op constructieve wijze mee aan het onderzoek. De Raad is de personen die zijn benaderd zeer erkentelijk voor hun medewerking.

De Raad spreekt de hoop en de verwachting uit dat dit rapport zal bijdragen aan een efficiënte inzet van mensen en middelen en aan de verbetering van de kwaliteit van de opsporing.

DE RAAD VOOR DE RECHTSHANDHAVING

Mr. G.H.E. Camelia, voorzitter

Mr. J.J. van Eck

Mr. F.E. Richards.

Samenvatting en aanbevelingen

Ingevolge de Rijkswet Raad voor de rechtshandhaving is de Raad voor de rechtshandhaving (hierna ook: de Raad) belast met onder meer de algemene inspectie van het openbaar ministerie (hierna ook: het OM) en de politie. In zijn jaarplan heeft de Raad bepaald dat een inspectieonderzoek wordt verricht naar de sturing en het toezicht door het OM op de selectie van strafzaken en de voortgangs- en kwaliteitsbewaking in opsporingsonderzoeken.

Deze inspectie richt zich op de rol van het OM ten aanzien van twee aspecten binnen het domein van de incidentgerichte opsporing van het Korps Politie Sint Maarten, te weten:

- de selectie van zaken (screening) en
- de verwerking daarvan. Aspecten van de verwerking waarnaar onderzoek is verricht zijn 'zicht op zaken' (onder 'zicht op zaken' verstaat de Raad kennis op leidinggevend niveau bij de politie en het OM van onderzoeken die (aan teams of individuele rechercheurs) zijn toebedeeld of op behandeling wachten), prioritering, voortgangsbewaking, de kwaliteit van processen-verbaal, de samenwerking tussen het OM en de politie en de bejegening van slachtoffers.

Gesignaleerde knelpunten in de samenwerking tussen de politie en het openbaar ministerie waren voor die instanties reden om gezamenlijk een werkwijze, door het OM en het korps aangeduid als casescreening, te ontwerpen en in 2012 in te voeren. Die knelpunten waren onder meer de kwaliteit van processen-verbaal, het ontbreken van zicht op het totaal aantal zaken en onvoldoende communicatie tussen de justitiële divisie van het korps en het OM. Met die werkwijze werd beoogd een betere sturing op de selectie en verwerking van zaken in de incidentgerichte opsporing te realiseren. Daarbij werd de rol van het OM in de selectie en de verwerking van zaken beschreven. De procesbeschrijving, die de naam '*Doen we de goede dingen, en zo ja, doen we de goede dingen goed*' meekreeg, voorzag ook in informatievoorziening voor aangevers en slachtoffers.

Nu deze in 2012 door het korps en het OM onderkende knelpunten zien op de onderwerpen waarop deze inspectie zich richt, is in dit onderzoek bezien of en in hoeverre met het proces casescreening resultaten zijn behaald.

Een kleine twee jaar nadien blijkt uit dit onderzoek van de Raad dat deze werkwijze op een aantal belangrijke onderdelen nog niet heeft gebracht wat werd beoogd.

De screening, dat is de eerste selectie van zaken waarbij gelet wordt op de kans op succes (opsporingsindicaties) en beleidskeuzes zoals deze nu wordt uitgevoerd, ziet de Raad als een belangrijke vooruitgang ten opzichte van de situatie voor 2012. Die screening leidt er immers toe dat bij de keuze in welke onderzoeken de schaarse opsporingscapaciteit wordt ingezet, alleen zaken worden betrokken die aan afgesproken criteria voldoen. Door de ingevoerde casescreening vindt thans prioriteitstelling plaats. Daaraan liggen vastgelegde criteria ten grondslag. De selectie van zaken betekent sturing op inzet en bevordert dat schaarse capaciteit uitsluitend wordt ingezet op zaken die dat verdienen.

De rol van het OM in de verwerking van zaken in de incidentgerichte opsporing is divers. In majeure zaken en onderzoeken die door een opsporingsteam worden behandeld die een officier als vast aanspreekpunt hebben, wordt deze door zowel de politie als het OM als voldoende ervaren. De politie ervaart de betrokkenheid van het OM bij de minder spraakmakende zaken – zaken die lager geprioriteerd worden – echter als onvoldoende.

Een belangrijk beoogd effect van de werkwijze is 'zicht op zaken'. De plannen voorzagen er in, dat in een geautomatiseerd systeem werd vastgelegd welke zaken in onderzoek waren. Daardoor zou kunnen worden gestuurd op de voortgang van onderzoeken en de belasting van teams en rechercheurs. De plannen gingen uit van 4 zaken per rechercheur. In het onderzoek blijken in het eerste kwartaal van 2014 in het systeem 1811 zaken te zijn geregistreerd waarin tot onderzoek was besloten. Een dergelijk aantal trekt een zware wissel op de mogelijkheid 'zicht op zaken' te krijgen.

Opvallend in dat kader is dat het OM in het jaarverslag over het jaar 2013 vermeldt dat het niet eenvoudig is een overzicht te krijgen van diverse aangiftes tegen een verdachte als deze bij verschillende rechercheurs zijn.

Datzelfde geldt voor voortgangscontrole. In feite zijn onderzoeken c.q. processen-verbaal voor een belangrijk deel nog steeds in beheer bij individuele verbalisanten, het ingevoerde systeem voorziet er slechts in dat nagegaan kan worden welke zaak in portefeuille is bij welke rechercheur. Het OM beschikt niet over informatie en een systeem waarmee het de voortgang van opsporingsonderzoeken kan bewaken.

Met de ingevoerde werkwijze werd mede beoogd de kwaliteit van de processen-verbaal te verhogen, en daarmee het aantal sepots terug te dringen. In dit onderzoek is niet gebleken dat de ingevoerde werkwijze tot dat effect heeft geleid.

Een door beide instanties onderkend knelpunt is de terugkoppeling van afdoeningen van processen-verbaal. De sinds 2012 gehanteerde werkwijze voorziet niet in een oplossing voor dit knelpunt. De Raad acht het van belang dat het korps wordt geïnformeerd over de OM-afdoeningen en beslissingen van de rechter.

Anderzijds is het onacceptabel dat het OM door het korps niet tijdig wordt geïnformeerd over ernstige gebeurtenissen. Het is aan het korps om hiervoor te zorgen.

Dat laatste geldt ook voor het nakomen van afspraken over in onderzoeken te ondernemen opsporingsactiviteiten. Binnen het korps dient er op toegezien te worden dat met het OM gemaakte afspraken worden nagekomen.

Het onderzoek wees uit dat aangevers en slachtoffers in nagenoeg alle zaken niet worden geïnformeerd over genomen beslissingen en derhalve niet over hun juridische mogelijkheden. De Raad acht het van groot belang dat aangevers en slachtoffers tijdig en adequaat worden geïnformeerd over het verloop van de zaak waarin zij betrokken zijn en dienen te worden gewezen op wettelijke mogelijkheden.

Ten behoeve van wat door het korps en het OM wordt aangeduid als casescreefing is – anders dan in het plan voorzien – een nieuwe vorm van automatisering (de screeningsmodule) in gebruik genomen. Terwijl al sprake was van versnippering van informatie door het gedwongen gebruik van uiteenlopende systemen binnen het korps, is de casescreefingmodule een volgend systeem geworden waarvan de meerwaarde en de voordelen niet direct herkenbaar zijn. De in 2014 sterk achterblijvende invoer van zaken in het systeem is volgens de Raad een indicatie voor de perceptie van nut en noodzaak van deze werkwijze op de werkvloer.

Geïnterviewden van zowel het korps als het OM verklaren dat zij door de nieuwe werkwijze zicht op trends verkrijgen doordat zij kennis nemen van een deel van alle opgenomen aangiftes. Het inrichtingsplan van het korps voorziet echter in een infodesk, die als belangrijke taak heeft het analyseren en veredelen van informatie en het onderkennen van trends. De Raad acht het gewenst dat de infodesk wordt betrokken bij de casescreefing.

De Raad signaleert diverse onvolkomenheden in zowel de beschreven als de aangetroffen werkwijze. Er is bijvoorbeeld niet voorzien in een beoordeling van zaken waarin weliswaar is besloten tot opsporing, maar die opsporing door gebrek aan capaciteit niet ter hand kon worden genomen. Nu de aantallen in behandeling zijnde zaken en de werkvoorraden op die manier niet worden beheerst, bestaat er een stuwmeer van rond de 1800 zaken. In het merendeel van die zaken zal het naar inschatting van de Raad niet meer tot opsporing komen. Dit aantal zal, wanneer hier niet op wordt ingegrepen, de komende jaren sterk toenemen. Een voorbeeld van een efficiënte werkwijze trof de Raad aan bij specialistische teams. Daar is in overleg met het OM besloten tot het opleggen van oude zaken. Bij voortzetting van casescreefing in de huidige of een andere vorm acht de Raad het geraden om een proces in te bouwen waardoor een realistische en overzichtelijke werkvoorraad per afdeling en per rechercheur ontstaat. Pas dan kan sprake zijn van 'zicht op zaken' en valt er te sturen.

Uit het onderzoek komt naar voren dat het OM sinds 2013 een gewijzigde invulling is gaan geven aan zijn wettelijke taak om leiding te geven aan de opsporing. De procesbeschrijving van 2012 ademt de sfeer van

een 'OM dicht bij de dagelijkse praktijk van de opsporing'. Respondenten bij het OM geven evenwel aan, dat het OM inmiddels kiest voor een positie op enige afstand van die dagelijkse praktijk. Als argumenten worden genoemd de bij wet vastgelegde taak- en bevoegdheidsverdeling tussen OM en politie, de eigen workload en de wenselijkheid om 'betrokken distantie' te bewaren zodat de officier een magistratelijk oordeel kan vellen over een zaak. De Raad constateert dat sprake is van een groot verschil tussen de praktijk en hetgeen over de positie van het OM is vermeld in de procesbeschrijving casescreening en de jaarplannen van het OM. Die discrepantie en de in de praktijk gebleken positie van het OM komt de verhoudingen tussen de organisaties en de effectiviteit van de incidentgerichte opsporing niet ten goede. Naar het oordeel van de Raad noopt de wettelijke taak van het OM in combinatie met de lokale context tot een OM dat zich dicht bij de dagelijkse praktijk en hectiek van het korps positioneert. Dat daarbij van een professionele houding sprake dient te zijn spreekt voor zich.

De Raad acht het van groot belang dat beide organisaties zich beraden op hun visie en overleg voeren over de werkwijze en samenwerking op het gebied van de incidentgerichte opsporing. Daarbij kan aan de orde zijn een herijking van gemaakte afspraken.

Aanbevelingen

Op basis van de resultaten van zijn onderzoek doet de Raad de volgende aanbevelingen aan de minister van Justitie:

Ten aanzien van de leiding van het openbaar ministerie en het KPSM:

1. Bezie gezamenlijk de actuele werkwijze in de incidentgerichte opsporing en betrek daarbij de afspraken die daarbij in het kader van 'casescreening' zijn gemaakt. Gelet op de wettelijke taak van het OM dient het OM hierin het voortouw te nemen.
2. Bepaal en beschrijf gezamenlijk de verwachtingen van beide organisaties ten opzichte van elkaar en laat de organisaties zich daar aan verbinden.
3. Bepaal gezamenlijk op welke wijze deze aanpak periodiek wordt geëvalueerd en zonodig wordt aangepast.
4. Ontwerp en implementeer een voorziening waardoor de aantallen in behandeling zijnde zaken zodanig worden teruggebracht, dat ze daadwerkelijk tot 'zicht op zaken' leiden.
5. Bezie de rol van de infodesk in de screening en verwerking van zaken.
6. Voorzie in terugkoppeling van OM-afdoeningen en rechterlijke beslissingen aan het korps.
7. Bevorder en bewaak dat het OM door het korps altijd en tijdig wordt geïnformeerd over prio 1 voorvallen.
8. Bevorder en bewaak dat door het korps de met het OM gemaakte afspraken over in een onderzoek te verrichten opsporingshandeling worden nagekomen.
9. Voorzie in adequate informatievoorziening van aangevers en slachtoffers.

Summary, conclusion and recommendations

Pursuant to the Kingdom Law the Council on law enforcement (hereinafter: the Council), is charged with, among others, the general inspection of the Public Prosecutor's Office (hereinafter: the prosecutor's office) and the police. In its annual plan, the Council has determined that an inspection ought to be carried out of the control and supervision of the prosecutor's office in the selection of criminal cases as well as the progress and quality of investigations.

This inspection focuses on the role of the prosecutor's office regarding two aspects within the realm of incident-based investigations of the Police Corps of Sint Maarten, namely:

- The selection of cases (screening) and
- The processing thereof. Aspects of the processing to which research has been conducted provide an insight in strategic information ('zicht op zaken'), this means that information is available at senior level within the police force and the prosecutor's office of investigations, which have been assigned or are awaiting to be handled, and also prioritization of cases, progress monitoring, quality of police reports, cooperation between the public prosecutor's office and the police as well as treatment of victims.

Bottlenecks identified in the cooperation between the police and the prosecutor's office were, for those organizations, reason to jointly reach a working method, to be referred to as case screening, which was implemented in 2012. Those issues included the quality of police reports, the lack of overview on the total number of cases and insufficient communication between the judicial division of the police force and the prosecutor's office. With the aforementioned working method, it was envisioned to achieve a better management of the selection and processing of cases in incident-based investigations. Moreover the role of the prosecutor's office was described in the selection and processing of cases. The process description, entitled 'Are we doing the right things, and if so, are we doing the right things right?', also provided information for complainants and victims.

Now that these bottlenecks, identified in 2012 by the police and the public prosecutor's office, are known, this inspection focuses on whether and to what extent results have been achieved with the case screening process.

A mere two years later, this inspection of the Council shows that this method has not delivered the results for which it was intended, in a number of key areas.

With regards to the screening, which is the first selection of cases, bearing in mind the probability of success that the case can be solved and policy selections, the Council sees a major improvement as compared to the situation prior to 2012. The screening process ultimately leads to selecting cases, where limited investigative capacity is deployed on only those cases that fall under the established criteria. As a result of case screening, prioritization of cases is presently ongoing too. Thereto established criteria are applicable. The selection of cases means control on commitment and promotes that scarce capacity is deployed on cases that deserve such.

The role of the prosecutor's office in the processing of cases in incident-based investigations is diverse.

In major cases and investigations that are treated by an investigative team and where a prosecutor functions as fixed contact point, this is perceived as satisfactory by both the police and the prosecutor's office. The police, however, considers the involvement of the prosecutor's office in less than high-profile cases – cases which are prioritized lower – as insufficient.

An important intended effect of the method applied is to obtain an overview of all handled cases and get an insight in strategic information. The process description of the case screening had envisioned that cases under investigation would be filed in an automated system. This would facilitate progress of the investigations and guide how to decide the assigning of investigative teams and detectives to cases. Plans had as point of departure 4 cases per detective. From the investigation of the Council, it is concluded that during the first

quarter of 2014, some 1811 cases are registered whereby it was decided to proceed with an investigation. Such a number of cases places a heavy strain on the ability to get an insight in and overview of all handled cases.

Notable in this context is that the prosecutor's office states, in its annual 2013 report, that it is not easy to obtain a view of all different complaints against a suspect, if they are in the hands of various detectives.

The same applies to monitoring of criminal investigations. In essence, investigations or police reports largely are, still managed by individual officers, with the system introduced merely providing an overview of which case is being handled by which detective. The prosecutor's office does not have information or have access to a system that can monitor the progress of criminal investigations.

The working method was partly intended to increase the quality of the police reports and thus reduce the number of dismissals. Based on this inspection, it does not seem that the method introduced has had the desired result.

A bottleneck recognized by both agencies is the feedback regarding the outcome of cases. The working method used since 2012 does not provide a solution to this problem. The Council considers it imperative that the police is informed about the outcome of cases, be it the decisions by the prosecutor's office or the decisions of the courts.

On the other hand, it is unacceptable that the prosecutor's office is not informed by the police in a timely manner about serious events concerning police investigations. It is up to the police to ensure this.

The latter also applies to ensuring that the commitments given by the police to the prosecutor's office about undertaking investigative activities are met.

The inspection found that complainants and victims, in almost all cases, are not informed about decisions and therefore about their legal options. The Council considers it essential that complainants and victims are informed about the progress of the case in which they are involved and of their legal options, adequately and in a timely fashion.

In reference to what is referred to as case screening by the police and the prosecutor's office a new form of automation (screening module) went into effect, contrary to what was foreseen in the earlier plan. While there was already a fragmentation of information, attributed to the forced use of various systems within the police organization, the case screening module becomes another system whose added value and benefits are not immediately recognizable. According to the Council the seriously lagging of introduction of data into the system, in 2014, is an indication of the perception of the usefulness and necessity of this process in the workplace.

Interviewees of both the police and the prosecutor's office state that they, as a result of the new method, can obtain information regarding trends, since they now take notice of some of the recorded statements made. Moreover, the layout plan of the police organization provides for an information desk, which has an important role in analyzing and distribution of information within the police force as well as identifying trends. The Council considers it desirable that the information desk is involved in the case screening process.

The Council identifies several shortcomings in both the described and encountered work method. For example, there is no provision for a review of cases in which, although it has been decided to investigate, the investigation could not be pursued due to a lack of capacity. Now that the number of ongoing cases and backlog load cannot be controlled, there are around 1800 cases. In most of those cases, this will no longer lead to investigation, according to assessment the Council. If not addressed, this number will increase significantly in the coming years. The Council found an efficient practice with the specialized teams. In consultation with the prosecutor's office, it was decided to close old cases without further investigation. With continued use of case screening, in the current or another form, the Council deems it advisable to create a process, whereby one obtains a realistic and clear view of the backlog per department and per detective. Only then can one speak of having insight in an overview of all handled cases and can monitoring take place.

The investigation reveals that the prosecutor's office, since 2013, gives a modified interpretation to its legal obligation to guide investigations. The process description of 2012 resembles a 'public prosecutor's office that is close to the daily practice of investigations'. Officials at the prosecutor's office indicate that the prosecutor's office now opts for a position of keeping some distance from the daily workings of investigations. As arguments are mentioned the legally stipulated tasks and division of powers between the prosecutor's office and the police, their own workload and the desirability to preserve an 'involved distance' so that the prosecutor can objectively decide on a case.

The Council notes that there is a big difference between practice and what is stated in the case screening process description and annual plans of the prosecutor's office. This discrepancy and the position of the public prosecutor in practice, does not benefit the relationship between the organizations and the effectiveness of incident-based investigations. In the opinion of the Council, the situation requires the legal obligations of the prosecutor to be in conformity with the local context, with the prosecutor's office positioning itself closer to the daily routine as well as the hectic of the police force. That the prosecutor's office maintains a professional attitude whilst being closer to the daily routine of the police force, speaks for itself.

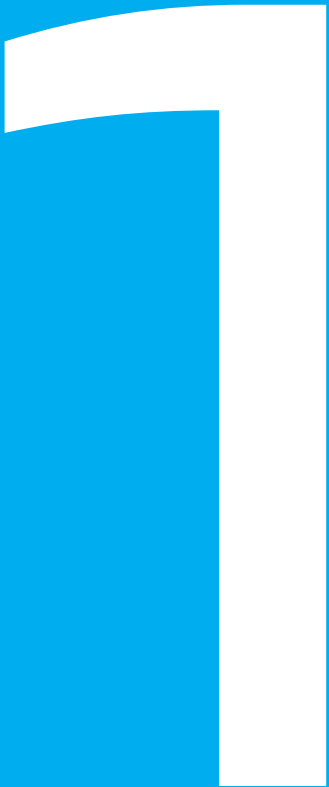
The Council considers it of great importance that both organizations reflect on their views and discuss the process and cooperation in the field of incident-based investigations. This may entail a reassessment of agreements made.

Recommendations

Based on the results of this research, the Council makes the following recommendations to the Minister of Justice:

Regarding the management of the public prosecutor's office and the Police Corps of St. Maarten (KPSM):

1. Consider, collectively, the current method applied in incident-based investigations and thereby consider the agreements that have been made with regards to 'case screening'. Given the legal obligations of the public prosecutor's office, the public prosecutor's office must take the lead herein.
2. Identify and describe common expectations of both organizations among each other and have the organizations commit to these.
3. Decide, together, how this approach is evaluated periodically adjusted, if necessary.
4. Draft and implement a provision whereby the number of pending cases are reduced, so that this, actually, leads to having a clear picture of matters.
5. Consider the role of the information desk in the screening and processing of cases.
6. Provide feedback of settlements of the public prosecutor's office and judgments of the court, to police.
7. Encourage and monitor that the public prosecutor's office is informed by the police about priority 1 cases, always and in a timely manner.
8. Encourage and monitor that agreements made by the police with the public prosecutor's office are adhered to.
9. Provide adequate information to complainants and victims.



1. Inleiding

1.1 Aanleiding en doelstelling

De Raad bracht in 2012 en 2013 inspectierapporten uit over onder meer het aangifteproces en het opsporingsproces door de recherche in Sint Maarten.

De Raad heeft in zijn jaarplan voor 2013 vastgelegd dat er een onderzoek plaatsvindt naar de sturing en het toezicht door het openbaar ministerie (OM) op de selectie en de verwerking van strafzaken en de voortgangs- en kwaliteitsbewaking van opsporingsonderzoeken. Hiermee wordt het OM als opvolgende schakel in de strafrechtketen in de inspectie van de Raad betrokken.

Dit rapport geeft de resultaten weer van het onderzoek in Sint Maarten.

De maatschappij verwacht dat de inzet van de politie en het OM leidt tot de opsporing en vervolging van gepleegde strafbare feiten. Er komen meer strafbare feiten ter kennis van de politie en het OM, dan dat er met de bestaande capaciteit kunnen worden onderzocht en vervolgd. Dat betekent dat er op verschillende momenten en op diverse niveaus keuzes moeten worden gemaakt. Het betreft de keuzeprocessen vanaf het moment van het opnemen van een aangifte of registreren van waarnemingen of meldingen door de politie tot en met de oplevering van het proces-verbaal aan het OM. Die keuzes vinden steeds plaats door of onder verantwoordelijkheid van het OM.

Het onderzoek beoogt bij te dragen aan een efficiënte inzet van mensen en middelen en aan de verbetering van de kwaliteit van de opsporing. Eventuele knelpunten zullen worden gedetecteerd en beschreven, waaruit aanbevelingen voortvloeien.

1.2 Onderzoeksvraag

De onderzoeksvraag luidt:

Welke rol vervult het OM in de selectie en de verwerking van zaken in de incidentgerichte opsporing?

Ter beantwoording van deze onderzoeksvraag zijn de volgende deelvragen geformuleerd:

1. Welke rol vervult het OM in de selectie van zaken in de incidentgerichte opsporing?
2. Welke rol vervult het OM in de verwerking van zaken in de incidentgerichte opsporing?

1.3 Afbakening

Het onderzoek richt zich uitsluitend op de taken en activiteiten van het OM met betrekking tot het Korps Politie Sint Maarten (KPSM) en de taken en activiteiten van dat korps. Andere opsporingsdiensten zoals de Kustwacht en de Douane blijven dus buiten beschouwing.

De kwaliteit en de effectiviteit van de verdere verwerking van zaken door het OM zijn geen onderwerp van onderzoek. Het onderzoek heeft evenmin betrekking op afwegingen en beoordelingen die worden gemaakt in individuele zaken.

De politie en het OM maken een onderscheid in incidentgerichte opsporing (IGO) en probleemgerichte opsporing (PGO). PGO kenmerkt zich door projectmatige onderzoeken, die vaak door onderzoeksteams worden uitgevoerd en over het algemeen een lange onderzoekperiode hebben. Op die categorie richt dit onderzoek zich niet. Onderwerp van dit onderzoek is de rol van het OM in de incidentgerichte opsporing (IGO). Dit is het proces van opsporen waarbij naar aanleiding van een melding, ontvangen informatie, één of meer aangiften

dan wel één of meer aangehouden verdachten een zo efficiënt mogelijk reactief onderzoek wordt uitgevoerd.

Deze inspectie richt zich op de rol van het OM ten aanzien van twee aspecten binnen het domein van de incidentgerichte opsporing van het Korps Politie Sint Maarten, te weten:

- de selectie van zaken (screening) en
- de verwerking daarvan. Aspecten van de verwerking waarnaar onderzoek is verricht zijn 'zicht op zaken' (onder 'zicht op zaken' verstaat de Raad kennis op leidinggevend niveau bij de politie en het OM van de onderzoeken die (aan teams over individuele rechercheurs) zijn toebedeeld of op behandeling wachten), prioritering, voortgangsbewaking, de kwaliteit van processen-verbaal, de samenwerking tussen het OM en de politie en de bejegening van slachtoffers.

Jeugdzaken vormen een bijzondere categorie waar het gaat om de selectie van zaken en de verwerking door het OM en de politie. Alle jeugdzaken worden volgens een vaste procedure behandeld. Aan de zijde van het OM zijn hiermee een jeugdofficier en een jeugdsecretaris belast. Strafzaken worden 2-wekelijks door het OM besproken in het jeugdcasusoverleg met de betrokken ketenpartners: de Voogdijraad, de Stichting Justitiële Inrichtingen Bovenwinden (SJIB), de onderwijsinspectie en de politie. Daardoor is volgens een geïnterviewde van het OM sprake van een directe betrokkenheid van het OM en andere ketenpartners, van 'zicht op zaken' en werkvoorraden en op een goed geborgde samenwerking tussen instanties. Het OM tekent daarbij wel aan dat de effectiviteit van dit Jeugd Casus Overleg staat of valt met de discipline bij ketenpartners om zaken in dit overleg in te brengen. Deze categorie is in deze inspectie niet onderzocht.

Het onderzoek heeft betrekking op de periode van januari 2012 tot en met maart 2014.

1.4 Onderzoeksaanpak en -methode

Twee inspecteurs van de Raad hebben dit onderzoek uitgevoerd in de maanden januari en februari van 2014. De onderzoekers hebben eerst een juridisch en literatuuronderzoek verricht en vervolgens, door bestudering van diverse documenten als jaarplannen en de procesbeschrijving casescreening bekeken hoe de sturing en het toezicht van het OM in theorie zou moeten plaatsvinden. Ook hebben de inspecteurs de relevante bevindingen uit eerdere onderzoeken meegenomen bij de voorbereiding van dit onderzoek. Vervolgens zijn sleutelfiguren van het Korps Politie Sint Maarten en leden van het openbaar ministerie geïnterviewd. Van alle interviews zijn gespreksverslagen opgesteld en ter accordering voorgelegd aan betrokkenen.

1.5 Leeswijzer

In hoofdstuk 2 beschrijft de Raad de context aan de hand van de wet, de jaarplannen van het OM en het KPSM en de procesbeschrijving casescreening. Hoofdstuk 3 bevat de bevindingen in de praktijk. Tot slot is in hoofdstuk 4 de analyse van de Raad opgenomen.

2

2. Toetsingskader

Het toetsingskader wordt in dit onderzoek gevormd door wetgeving en planvorming. Met name de jaarplannen voor 2012 en 2013 van het OM Sint Maarten bevatten ambities met betrekking tot de onderzochte materie. Het korps en het OM voerden in 2012 casescreening in. Daarmee werd beoogd resultaten te behalen op onderwerpen die in deze inspectie zijn onderzocht. In dit onderzoek is gezien of en in hoeverre daarmee resultaten zijn behaald. Daarom maakt ook de procesbeschrijving casescreening onderdeel uit van het toetsingskader in deze inspectie.

2.1 Wettelijke bepalingen

De wet¹ belast het openbaar ministerie bij het Gerecht in eerste aanleg onder andere met de opsporing en vervolging van strafbare feiten en geeft de officier van justitie de leiding over het vooronderzoek.

De officier van justitie is bevoegd om in een zaak af te zien van vervolging.² Dit wordt aangeduid als het opportuniteitsbeginsel. Wanneer de officier van justitie gebruik maakt van die bevoegdheid en in een zaak geen vervolging instelt, heeft een rechtstreeks belanghebbende het recht daarover beklag te doen bij het Hof van Justitie.³ Wanneer door of namens de officier van justitie wordt besloten om in een zaak geen opsporingsonderzoek in te stellen, staat dat gelijk aan het afzien van vervolging.

2.2 Planvorming

2.2.1 Jaarplannen OM Sint Maarten

In het jaarplan voor 2012 benoemt het OM als speerpunten geweldscriminaliteit, overlast gevende criminaliteit, jeugdcriminaliteit, drugscriminaliteit en fraude. Met name de twee eerstgenoemde vormen van criminaliteit vallen goeddeels binnen het domein van de IGO.

In dat jaarplan 2012 is de volgende passage opgenomen. *'Samen met het KPSM en de andere ketenpartners zal in 2012 onder het motto 'opsporen is keuzes maken' gestreefd worden naar duidelijke prioriteitstelling en duidelijke sturing van het opsporings- en vervolgingsproces. Een proces van casescreening is in 2012 operationeel en houdt in dat het OM periodiek met de politie aangiften doorneemt op opsporingsindicatie en prioriteit. Aldus wordt afgedwongen dat OM en politie de goede zaken aanpakken die passen in de gestelde prioriteiten. Voorkomen wordt dat kostbare opsporingscapaciteit verloren gaat aan bagatelzaken.'* en

'Hiervoor is aangegeven dat in 2012 het systeem van zaakscreening werkend moet zijn. Bij een voldoende bezetting van het officierenbestand (ten minste vijf) en met vier parketsecretarissen, kan aan die screening van zaken aan de politiepost Philipsburg vorm worden gegeven. De bedoeling van de screening is dat zaken die zullen leiden tot technische sepots ter plaatse worden geseponneerd. Daarmee worden technische sepots op het parket voorkomen. Belangrijker is echter dat de schaarse politiecapaciteit slechts wordt ingezet op de juiste zaken. Dat zijn die zaken waarin aangiften aan de hand van een met het OM afgesproken weegmodel op haalbaarheid (opsporingsindicatie) of prioriteit zijn beoordeeld. Een en ander zal moeten leiden tot een terugdringen van het aantal technische sepots en een betere sturing op de instroom van zaken die passen in de prioriteiten van het OM. Zorgpunt is hierbij de menskracht aan de zijde van de politie. Het OM zal bij de screening een vast aanspreekpunt nodig hebben bij de politie. Bij gebreke daarvan is screening niet zinvol.'

¹ Artikel 6 Rijkswet OM en artikel 183 eerste en tweede lid WvSv en artikel 187 WvSv.

² Artikel 208 WvSv.

³ Artikel 15 WvSv.

In de jaarplannen voor 2013 en 2014 is opgenomen:

‘Het primair proces is de kern van het functioneren van het Parket in eerste aanleg. Dat proces kan echter slechts succesvol worden uitgevoerd indien het parket zowel aan de intakezijde als aan de outputzijde zorg draagt voor een adequate keuze respectievelijk opvolging’ en ‘Het parket wil daaraan bijdragen door niet slechts de aangeleverde producten te verwerken maar vanuit de gezagsrol te kiezen wat aan het parket wordt aangeleverd, alsook een bijdrage te leveren aan de hoeveelheid en de kwaliteit van de aan het parket aangeleverde opsporingsproducten’.

In het jaarplan 2014 van het parket is vermeld:

‘In 2014 zal de focus gericht zijn op twee belangrijke aspecten: slachtofferhulp en snel strafrechtelijk ingrijpen. Vaak gaan die twee hand in hand. Het parket heeft de ambitie om nog in 2013 een pilot in te voeren onder de naam ‘JASAP’ wat staat voor ‘justice as soon as possible!’. In 2014 moet die pilot leiden tot een standaard werkwijze waarbij het doel is om veel eenvoudige strafzaken in overleg met de politie, de verdachte en zijn advocaat, het slachtoffer en de reclassering in zeer korte tijd definitief af te doen. Herstel van schade en van vertrouwen in de rechtshandhaving zal daarbij de leidraad zijn.’

2.2.2 Jaarplannen Korps Politie Sint Maarten

In het jaarplan 2012 van het korps is als doelstelling opgenomen dat de dossiers van hogere kwaliteit moeten zijn, zodat meer veroordelingen kunnen volgen. In het jaarplan is daarnaast opgenomen dat door de introductie van casescreefing steeds duidelijker zal worden wat de omvang is van relationeel geweld.

In het jaarplan 2014 vermeldt het korps dat het met casescreefing voor ogen heeft om in- en overzicht te creëren zodat de stroom aan aangiften die binnen komen, gemonitord en verdeeld kan worden over het beschikbare aanbod aan rechercheurs naar prioriteit, voldoende opsporingsindicatie en maatschappelijke impact.

2.2.3 De procesbeschrijving casescreefing

Inleiding

Casescreefing ziet de Raad als een hulpmiddel bij het selecteren van zaken voor onderzoek waarbij bepalend zijn de kans op succes (opsporingsindicaties) en beleidskeuzes. In dit rapport verstaat de Raad dat selectieproces onder casescreefing.

Het OM en de politie hebben een werkwijze ingevoerd die door beide organisaties met de naam casescreefing wordt aangeduid, maar die meer dan de eerste selectie van zaken omvat. Die werkwijze is vervat in een procesbeschrijving, die de titel ‘Doen we de goede dingen en zo ja, doen we de dingen goed’ draagt. Deze werkwijze is in 2012 ingevoerd.

In dit onderzoek maakt de Raad onderscheid in de verschillende elementen van de werkwijze die is beschreven en onderzocht.

Deze inspectie richt zich op de rol van het OM ten aanzien van twee aspecten:

- de selectie van zaken (casescreefing) en
- de verwerking daarvan. Onderdelen van de verwerking van zaken waar onderzoek naar is verricht zijn ‘zicht op zaken’, prioritering, voortgangsbewaking, de kwaliteit van processen-verbaal, de samenwerking tussen het OM en de politie en de bejegening van slachtoffers.

Hierna wordt beschreven wat blijkt van die hiervoor genoemde procesbeschrijving de redenen waren om casescreefing in te voeren, wat daarmee werd beoogd en welke processen daartoe in die beschrijving werden opgenomen. Bij de beschrijving van die processen in dit hoofdstuk gaat het dus steeds om de in het plan voorziene processen.

In hoofdstuk 3 beschrijft de Raad de gang van zaken zoals die in het onderzoek werd aangetroffen en in de analyse (hoofdstuk 4) wordt aandacht besteed aan de discrepanties tussen de voorgenomen en de aangetroffen werkwijze.

De procesbeschrijving

In de procesbeschrijving wordt een aantal van de in het verbeterplan van het korps onderkende knelpunten van de justitiële taak van het OM en het korps aangehaald. Genoemd worden, voor zover relevant voor dit onderzoek:

- De kwaliteit van processen-verbaal; deze worden vaak onvolledig en niet tijdig ingediend. Mede hierdoor stopt het vervolgetraject waardoor zaken geseponeerd moeten worden.
- Het ontbreken van zicht op het totaal aantal zaken; processen-verbaal zijn te veel in beheer bij individuele verbalisanten. Er kan daardoor geen casescreefning/prioriteitstelling worden toegepast en geen voortgangscfntrole worden uitgeoefend.
- Onvoldoende communicatie tussen rechercheafdelingen van het korps en het OM.
- Discrepancie tussen de aanwezige deskundigheid binnen de specifieke afdelingen van het KPSM en de verwachtingen daaromtrent van leden van het OM.
- Onvoldoende duidelijkheid over de afdoening van processen-verbaal door het OM.

Het korps en het OM beogen die knelpunten weg te nemen of te verminderen door casescreefning in te voeren. Het streven daarbij is dat de recherche efficiënter gaat werken, waarbij de rechercheurs zo doelmatig mogelijk worden ingezet. Uiteindelijk zullen de processen van de opsporing en van het OM in elkaar moeten vloeien, waarbij opsporing en vervolging dichter bij elkaar zullen komen. De processen van beide instanties dienen als puzzels in elkaar te passen.

De criteria

De teamleiders voorzien dagelijks alle opgenomen aangiftes van een ingevuld screeningsformulier.

Dat formulier bevat criteria. Deze zijn hieronder vermeld.

Als prioriteit 1 zaken (hierna ook: prio 1) zijn aangemerkt: Moord/doodslag, verkrachting, atrako's (bruut geweld, gebruik vuurwapens).

Als prioriteit 2 zaken (hierna ook: prio 2) zijn vermeld: Gewelddelicten (m.u.v. eenvoudige mishandeling in de meest eenvoudige vorm), overige zedendelicten, brandstichting met gemeen gevaar voor leven of goed, woninginbraken, handel/bezit van vuurwapens, in- en uitvoer van drugs, lokale handel in harddrugs en mensenhandel/smokkel.

Als prioriteit 3 (hierna ook: prio 3) zaken zijn aangemerkt eenvoudige mishandeling (in de meest eenvoudige vorm), vermogensmisdrijven niet zijnde woninginbraken, vernieling en overige misdrijven.

Van invloed op de prioritering is de aan- of afwezigheid van opsporingsindicaties. Als 'harde' opsporingsindicaties gelden een bekende verdachte, een verdachte die recidivist, veelpleger of verslaafde is, DNA en dactyloscopisch materiaal. Als 'zachte' opsporingsindicaties zijn vermeld andere technische sporen, aanwijzingen richting een dader, CID-informatie, signalement van een voertuig, signalement van een verdachte en de MO (de wijze waarop het feit gepleegd is).

Een extra factor die in de screening wordt meegewogen is de impact. Hierover bevat het screeningsformulier: Elementen zoals de maatschappelijke impact, omstandigheden waaronder het delict is begaan, onrust woon- en leefomgeving (bijvoorbeeld toerisme) en gevolg van het delict en jeugdcriminaliteit.

De procedure

Dagelijks worden de binnengekomen aangiftes met de door de teamleiders ingevulde screeningsformulieren verzameld. Op de screeningsformulieren is een zaak door een teamleider ingedeeld in een prioriteitscategorief. Bij het doen van aangifte wordt aan aangever gevraagd of deze geïnformeerd wil worden over het verloop en de afdoening van die aangifte. Dit wordt door de verbalisanten in de aangifte vermeld.

Dagelijks vindt de feitelijke screening plaats door de chef recherche en de teamleider. Zij bepalen welke zaken in behandeling worden genomen. De prioriteiten, de opsporingsindicatie en de impact zijn daarbij leidend.

Uitgangspunt bij de screening is dat prio 1 zaken altijd in behandeling worden genomen.

Prio 2 zaken met een harde opsporingsindicatie worden altijd in behandeling genomen, prio 2 zaken met een zachte opsporingsindicatie zoveel mogelijk.

Prio 3 zaken met een harde opsporingsindicatie worden zoveel mogelijk in behandeling genomen.

De factor impact kan in alle gevallen prioriteits verhogend werken.

Niet in behandeling genomen worden dus de zaken uit de categorie prio 3 zonder harde opsporingsindicatie, en de prio 2 zaken met een zachte opsporingsindicatie wanneer het in behandeling nemen niet mogelijk blijkt.

De chef recherche en de teamleider delen een geprioriteerde zaak toe aan een rechercheur. Het streven is om per rechercheur niet meer dan 4 zaken tegelijk in behandeling te geven. Zij maken met de rechercheur afspraken over de te verrichten opsporingshandelingen en over de termijnen voor het onderzoek.

In geval van een aanhouding op heterdaad wordt een zaak altijd aan een rechercheur toegewezen. In zo'n zaak wordt in overleg met de teamleiding en het OM de omvang van het onderzoek bepaald.

De teamleider legt in het systeem VROS⁴ vast bij welke rechercheur de zaak in behandeling is gegeven en welke afspraken er over het onderzoek en de termijnen zijn gemaakt.

De rol van het OM

Wekelijks worden de zaken en de gemaakte afspraken over onderzoeken en termijnen besproken met de officier van justitie. De teamleider voert die afspraken in in VROS.

In de procesbeschrijving is met betrekking tot het openbaar ministerie verder de volgende passage opgenomen: In het bovenstaande is al beschreven dat het OM een veel actievare en directere rol zal krijgen bij de sturing in de opsporing. Hiermee wordt niet alleen een antwoord gegeven op de vraag naar de sturing van de zijde van het OM, maar ook naar een veel persoonlijker betrokkenheid van het OM bij het researchewerk. Door transparantie te scheppen zal wederzijds begrip voor elkaars problemen toenemen en kunnen de juiste afwegingen worden gemaakt.

De officier (en de parketsecretaris) bezoeken 1 keer per week het politiebureau Philipsburg. Zij beoordelen de zaken waarin wordt voorgesteld deze niet in onderzoek te nemen. Indien het OM instemt met de beslissing om in een zaak geen opsporing te starten, dan tekent het OM het screeningsformulier en wordt de zaak opgelegd (een politiesepot in overleg met het OM). Dit sepot wordt door de politie ingevoerd in VROS. Het OM stuurt een brief naar de aangever waarin deze het sepot wordt meegedeeld en wordt gewezen op het klachtrecht.

Daarnaast beoordelen zij de voorstellen in de zaken waarin door de politie wordt geadviseerd om deze wel in onderzoek te nemen. Ook deze zaken en de gemaakte afspraken worden ingevoerd in VROS.

In het wekelijkse overleg nemen het OM en de chef recherche aan de hand van een door VROS gegenereerde lijst de voortgang van onderzoeken door, voor zover aan die onderzoeken al niet een officier van justitie is gekoppeld. Afspraken die dan worden gemaakt, worden in VROS ingevoerd.

De bezoekende officieren van justitie en parketsecretarissen kunnen vragen van de recherche beantwoorden, zowel waar het gaat om algemene praktijkvragen als om vragen in relatie tot concrete onderzoeken. Uitgangspunt is dat officieren en parketsecretarissen overleg voeren en afspraken maken met de chef recherche of een teamleider en dat slechts in zeer uitzonderlijke gevallen het OM zich verstaat met een handelend rechercheur.

⁴ Vreemdelingen Registratie en Opsporingssysteem.

3

3. Onderzoeksresultaten

3.1 Inleiding

Hierna gaat de Raad eerst in op de rol die het OM vervult in de casescreening, waaronder de Raad als vermeld verstaat de eerste selectie van zaken, binnen het domein incidentgerichte opsporing. Die rol is sterk verweven met de (voor)selectie die in het korps plaatsvindt. Daarom wordt ook daaraan aandacht besteed. Daarna wordt ingegaan op de rol van het OM in de verwerking van zaken. Het gaat daarbij steeds om zaken waarin het, voor zover al sprake is van een verdachte, gaat om een meerderjarige verdachte.

3.2 Selectie van zaken

3.2.1 Selectie van zaken in het politiekorps

Jaarlijks wordt volgens het KPSM ongeveer 2500 maal aangifte gedaan van een strafbaar feit. De teamleiders nemen kennis van de aangiftes die door de rechercheurs uit hun teams zijn opgenomen en screenen deze. Vastgelegde prioriteiten, opsporingsindicaties en de impact van het feit zijn de factoren die in die screening worden meegewogen. In ongeveer 50% van de aangiftes leidt dat tot de beslissing om geen opsporingsonderzoek te starten. Deze aangiftes worden in een systeem (VROS) ingevoerd. Aangevers worden niet geïnformeerd over de beslissing. Het OM is niet betrokken bij deze screening, uitgeselecteerde zaken komen niet ter kennis van het OM.

Aan de ongeveer 1250 zaken die na de eerste screening overblijven, wordt een prioriteit toegekend op basis van de criteria zoals deze zijn opgenomen in het screeningsformulier. In deze eerste prioritering door de politie worden niet alleen betrokken de zaken waarin sprake is van een aangifte, maar –bijvoorbeeld- ook moord- en andere zaken zonder aangifte en heterdaadzaken. Voorbeelden van deze laatste categorie zijn een op heterdaad aangehouden drugskoerier of inbreker. In prio 1 zaken vindt geen afweging plaats over de vraag of een onderzoek moet worden opgestart; de aard van de zaak is zodanig dat altijd onderzoek volgt.

De teamleiders van het KPSM voeren de zaken waarin is besloten tot opsporing in in een daartoe ontwikkeld bestand, het casescreeningsbestand (niet zijnde VROS).

De stukken van deze zaken – de aangiftes, de screeningsformulieren waarop de weging van de teamleider en een voorstel over de in het onderzoek te verrichten activiteiten – worden verzameld en daarna gebundeld aangeboden aan het OM. De dossiers gaan daartoe fysiek naar het parket.

3.2.2 De rol van het OM bij de selectie van zaken

Zoals hiervoor beschreven heeft het OM geen rol in de eerste screening, waarbij in ongeveer 50% van de aangiftezaken wordt besloten om geen opsporing te starten. Er is hier sprake van ‘politiese pots’, deze zaken komen niet ter kennis van het OM.

In de prio 1 zaken is de facto geen besluitvorming over het al dan niet starten van een onderzoek; prio 1 zaken – kort gezegd bijzonder ernstige zaken en zaken waarin sprake is van een aanhouding op heterdaad – worden opgepakt.

De politie legt aan het OM de zaken voor, die in de screening zijn beoordeeld als zaken binnen de prioriteiten 2 en 3 vanwege de aard van het gepleegde misdrijf en waarin sprake is van opsporingsindicaties. Daarbij doet de politie een voorstel over de te ondernemen opsporingshandelingen. Het OM beoordeelt deze periodiek, waarna de zaken – met hetzij een akkoord van de officier op het voorstel van de politie, hetzij een andere beslissing over de indeling in de prioriteitscategorieën of te ondernemen opsporingsactiviteiten – teruggaan naar de politie.

Een geïnterviewde van het korps vraagt zich af of het OM de aangeboden prio 2 en 3 zaken gedegen beziet, of dat het vertrouwt op het oordeel van de politie en al snel tekent voor akkoord. Naar zijn mening is er opvallend weinig discussie en zijn er weinig andersluidende beslissingen ten aanzien van de gegeven prioriteit.

Meerdere geïnterviewden zouden graag zien dat het OM aan het politiebureau komt en daar de prio 2 en 3 zaken beoordeelt. Een ander voordeel van 'de officier aan het bureau' zien deze geïnterviewden ten aanzien van de doorlooptijden. Zij spreken over termijnen van soms weken, en van (over)volle bakjes met zaken die niet frequent genoeg door het OM worden opgehaald.⁵ Eén teamleider geeft daarentegen aan dat het OM vrijwel dagelijks de gescreende zaken bekijkt. Sinds het voorjaar van 2014 is een officier van justitie 1 dagdeel per week op het bureau aanwezig.

Een respondent van het OM stelt het screeningsproces niet te ervaren als het ondertekenen van sepots en het opleggen van zaken. Het OM geeft bij de beoordeling van de voorgelegde zaken aan wat er nog aan nader onderzoek moet gebeuren. Wanneer dat onderzoek niet kan worden uitgevoerd en de zaak daarom in een sepot eindigt, is dat een gevolg van de onvoldoende capaciteit bij het korps. Een officier van justitie vraagt zich af of de huidige werkwijze zinvol is. Deze respondent geeft aan wel eens 100 zaken in een week voorgelegd te hebben gekregen. Een overzicht van prio 2 en 3 zaken ontbreekt. Deze officier heeft daarnaast de indruk dat ook in zaken met een harde opsporingsindicatie veelal geen opsporing volgt vanwege het capaciteitsprobleem.

De hoofdofficier van justitie wijst in een interview op de betrekkelijkheid van het belang van casescreening en betrokkenheid van het OM in de prio 2 en 3 zaken. De combinatie van een substantiële onderbezetting van de recherche en een hoog aanbod van prio 1 zaken zorgt er voor, dat maar in zeer beperkte mate prio 2 en 3 zaken kunnen worden opgepakt. Er moet een gezonde verhouding blijven tussen de inzet van 'chiefs' bij de politie en het OM op processen in prio 2 en 3 zaken, en de beschikbaarheid van 'indians', de rechercheurs, die uiteindelijk die zaken moeten onderzoeken. De hoofdofficier vergelijkt het werken van het OM en de politie in Sint Maarten met de situatie in een ziekenhuis na een tsunami: in een hectische situatie moet ad hoc worden geprioriteerd. De hoofdofficier ziet als gunstig effect van de huidige gang van zaken dat het OM, doordat het de prio 2 en prio 3 zaken ziet, daarin trends kan onderkennen.

De politie nuanceert het onderscheid tussen 'chiefs' en 'indians' door te stellen dat deze in het korps worden onderscheiden, maar niet worden gescheiden. 'Chiefs' zijn hard nodig om aansturing te geven, richting te bepalen, voor samenhang te zorgen, te helpen bij ontwikkelingen en vorm en inhoud te geven aan personeelszorg en worden daarnaast noodgedwongen volop ingezet in de uitvoering van de opsporing.

Een geïnterviewde van het OM merkt op dat de afspraken rond casescreening er niet toe hebben geleid dat het OM tijdig van de juiste zaken op de hoogte wordt gesteld. Het OM dient zeker in prio 1 zaken terstond te worden geïnformeerd. Het komt voor dat het OM op maandag via de pers op de hoogte raakt van een prio 1-voerval dat in het weekeind heeft plaatsgevonden.

Een geïnterviewde uit het korps wijst er op dat het in het verleden voorkwam dat het OM door dagelijks kennis te nemen van de mutatiereportages kennis droeg van incidenten en trends kon onderkennen. Het OM stelt voldoende zicht te hebben op trends doordat het de door de politie voorgelegde dossiers met een afdoeningsvoorstel voorgelegd krijgt. Het OM wil niet het werk van de politie overnemen en wil enige distantie bewaren teneinde zich magistraal een oordeel te kunnen vormen over een zaak. Daarnaast geeft het OM aan dat het eigen primaire proces het niet toelaat de aanwezigheid van een officier van justitie aan een politiebureau verder uit te breiden.

3.3 De verwerking van zaken

Hiervoor behandelde de Raad de screening, dus de wijze waarop zaken worden geselecteerd voor onderzoek waarbij gelet wordt op de kans op succes (opsporingsindicaties) en beleidskeuzes.

Hierna wordt ingegaan op de verwerking van zaken. Het gaat daarbij om 'zicht op zaken', prioritering, voortgangsbewaking, kwaliteit van processen-verbaal, de samenwerking tussen de politie en het OM en de positie van aangevers.

⁵ Na kennisneming van het concept van dit rapport stelt het OM, dat het geen goed zicht heeft op de opvolging van de beslissing van de officier van justitie.

3.3.1 Zicht op zaken

Onder 'zicht op zaken' verstaat de Raad kennis op leidinggevend niveau bij de politie en het OM van de onderzoeken die (aan teams of individuele rechercheurs) zijn toebedeeld of op behandeling wachten. Ook hier geldt, dat activiteiten van de politie en het OM niet los van elkaar kunnen worden gezien en wordt eerst beschreven hoe binnen de politieorganisatie 'zicht op zaken' vorm is gegeven.

Elke zaak waarin in de casescreening tot onderzoek wordt besloten, wordt door een teamleider in een bestand (het casescreeningbestand) ingevoerd. In dat bestand worden ook de IGO-zaken die anders dan via casescreening ter kennis van de politie komen (zoals moorden en heterdaadzaken) ingevoerd. In het bestand wordt vermeld bij welk team of welke verbalisant de betreffende zaak is belegd. Ook de afspraken die over de te ondernemen opsporingshandelingen zijn gemaakt, worden vermeld.

Een zaak wordt in dit bestand als afgesloten geregistreerd wanneer hetzij een onderzoek is afgerond en een (eind) proces-verbaal is opgemaakt, hetzij besloten is de zaak te seponeren⁶ of op te leggen.⁷

In onderstaande tabel zijn de aantallen zaken opgenomen die de Raad op 14 maart 2014 aantrof in het casescreeningsbestand van het KPSM.

Tabel 1:

Periode	totaal ingevoerd	waarvan open*	waarvan prio 1 open	waarvan prio 2 open	waarvan prio 3 open	waarvan gesloten**
1-1-2012 / 31-12-2012	1415	893				522
werkvoorraad			4	285	161	
in behandeling			138	224	81	
1-1-2013 / 31-12-2013	1266	806				460
werkvoorraad			17	173	194	
in behandeling			123	149	150	
1-1-2014 / 14-3-2014	149	112				37
werkvoorraad			3	28	25	
in behandeling			7	22	27	

*: Open zaken zijn zaken die nog afgedaan moeten worden. Deze zijn onderverdeeld in de werkvoorraad (de zgn. plankzaken) en zaken die in behandeling zijn.

** : Gesloten zaken betreffen zaken die met een eindverbaal zijn afgesloten of zaken die al dan niet na het verrichten van opsporingshandelingen zijn geseponerd of opgelegd.

Uit deze gegevens maakt de Raad het volgende op:

Op 14 maart 2014 waren bij het korps 1811⁸ zaken geregistreerd waarin tot onderzoek was besloten. Daarvan waren 921⁹ toebedeeld aan een team of aan een rechercheur. In de werkvoorraad bevonden zich 890¹⁰ geregistreeerde zaken. Onderzoeken belanden in de werkvoorraad wanneer ze –bijvoorbeeld vanwege capaciteitsproblemen – (nog) niet kunnen worden toegewezen aan een team of rechercheur.

⁶ In die zaken is al sprake van een verdachte, maar wordt besloten niet (verder) op te sporen of te vervolgen.

⁷ Opleggen is een niet in de wet voorkomende term die inhoudt dat geen (verdere) opsporing zal plaatsvinden.

⁸ $893+806+112 = 1811$.

⁹ $138+224+81+123+149+150+7+22+27 = 921$.

¹⁰ $4+285+161+17+173+194+3+28+25 = 890$.

Wanneer wordt uitgegaan van 44¹¹ rechercheurs aan wie zaken kunnen worden toebedeeld, heeft een rechercheur gemiddeld 21 zaken in portefeuille. In de werkvoorraad wachten per rechercheur nog 20 zaken op toedeling.

De invoer van zaken in het casescreeningbestand loopt in mei 2014 achter op voorgaande jaren. Immers, een invoer van 149 zaken in een periode van 2,5 maand duidt op een registratie van zo'n 750 zaken in 2014, terwijl in 2012 en 2013 respectievelijk 1415 en 1266 zaken werden geregistreerd.

Geïnterviewden uit het korps verklaren dat in de praktijk – en in afwijking van de procesbeschrijving – is gekozen voor een decentrale casescreening. De 6 teamleiders voeren deze uit. Als voordelen hiervan worden genoemd een grotere betrokkenheid van teamleiders en de teams en een beter zicht op de belasting van de teamleden en de zwaarte van zaken. Als voordeel van het model waarin de screening centraal wordt uitgevoerd, is een beter overzicht van alle zaken genoemd.

Het casescreeningsbestand biedt de mogelijkheid om bijvoorbeeld de aard en omvang van de instroom, de werkvoorraad, het aantal in behandeling zijnde zaken, het aantal opgelegde zaken, het aantal zaken waarin een eind-pv werd opgemaakt en de aantallen in behandeling zijnde zaken per afdeling of rechercheur te zien. Een aantal respondenten geeft aan dat niet alle teamleiders deze mogelijkheden gebruiken.

Het korps stelt dat de ingevoerde casescreening veel inzicht en overzicht heeft gegenereerd. De capaciteits tekorten zijn evenwel dermate groot dat hierdoor de doorontwikkeling van casescreening stagneert.

Het OM neemt op verschillende wijzen kennis van het zaaksaanbod. In prio 1 zaken raakt het OM op de hoogte omdat het (in de persoon van de piketofficier) wordt ingelicht. In zaken waarin het casescreening-proces niet kan worden afgewacht raakt het OM op de hoogte doordat het een taak en een verantwoordelijkheid heeft in de spoedeisende opsporingshandelingen. Het merendeel van zaken komt evenwel ter kennis van het OM doordat ze als prio 2 of prio 3 zaken na de screening schriftelijk – met een voorstel van de politie ten aanzien van de indeling in een prioriteitscategorie en de opsporing – worden voorgelegd. Maandelijks komen op die manier gemiddeld 100 zaken ter kennis van het OM.¹² Het OM houdt geen registratie bij, waardoor het zicht heeft en houdt op alle zaken. De politie bood het OM een toegang tot het casescreeningbestand aan, het OM ging niet op dat aanbod in.

Het OM heeft zicht op een deel van de zaken door een aantal overleg- en samenwerkingsvormen. Grotere onderzoeken worden besproken in het maandelijks OM-politieoverleg. In de lokale stuurgroep komen naast PGO-zaken, ook de grotere IGO-onderzoeken aan de orde.

Voor de IGO-zaken die vallen binnen het domein waarvoor het OM een portefeuille houdende officier heeft aangewezen (zedes, jeugd en mensenhandel en -smokkel) geldt dat het OM ook 'zicht op zaken' verkrijgt door het (vaak maandelijks) overleg met de tussen de OvJ en de met de behandeling van die zaken belaste afdelingen.

In het jaarverslag van het OM over 2013 is opgenomen dat bij die organisatie het idee bestaat dat veel "kleine" doch overlast gevende criminaliteit bij het KPSM blijft. Het is niet eenvoudig een overzicht te krijgen van diverse aangiften tegen één verdachte, als deze bij verschillende rechercheurs zijn, zo is in dat jaarverslag vermeld.

3.3.2 Prioritering

In dit onderzoek is aandacht besteed aan twee vormen van prioritering. De eerste vorm van prioritering is de beslissing of een zaak c.q. aangifte wordt aangemerkt als een prio 1, 2 of 3 zaak. De tweede vorm betreft het bepalen van de prioriteit van een zaak binnen die categorieën en ziet dus op (de sturing op) de volgorde waarin zaken binnen een categorie worden opgepakt.

¹¹ Het aantal bezette fte's in de justitiële divisie ten tijde van het onderzoek van de Raad naar het rechercheproces in Sint Maarten (2012). Het aantal rechercheurs aan wie zaken kunnen worden toebedeeld zal lager zijn.

¹² 1250 zaken resteren na de screening, alle komen ter kennis van het OM, gemiddeld 100 per maand.

3.3.2.1 *Prioritering en de speerpunten*

Het OM heeft in jaarplannen als speerpunten benoemd geweldscriminaliteit, overlastgevende criminaliteit, jeugdcriminaliteit, drugscriminaliteit en fraude.

Buiten dit onderzoek blijft de vraag op welke wijze deze speerpunten worden meegewogen in de probleemgerichte opsporing (PGO). Voor de IGO geldt het volgende.

Als prio 1 zaken worden volgens de indeling zoals die is opgenomen in het screeningsformulier dat in elke zaak wordt gebruikt aangemerkt moord/doodslag, verkrachting en atrako's. Gewelddelicten van de zwaardere categorie, in- en uitvoer van drugs en lokale handel in harddrugs zijn delicten die onder de prio 2 vallen.

Geïnterviewden uit het KPSM geven aan, dat zaken die vallen binnen het domein van de Special Unit Robberies en het woninginbrakenteam altijd als prio 1 zaak worden aangemerkt en in het screeningsbestand worden opgenomen.

De teamleider van het woninginbrakenteam stelt dat woninginbraken binnen de beleidsprioriteiten vallen, en dat in daarom alle zaken met een opsporingsindicatie door zijn team een onderzoek wordt ingesteld.

3.3.2.2 *Indeling in de 3 prioriteit categorieën*

De teamleider screent een zaak en deelt deze in in een van de 3 prioriteit categorieën. Het OM krijgt de zaken waarin indeling in de categorie 2 of 3 wordt voorgesteld en beoordeelt deze. Doorgaans volgt een akkoord.

3.3.2.3 *Prioritering binnen de categorie*

De zaken in het domein van prio1 (moord/doodslag, verkrachting, atrako's) en zaken met een aanhouding op heterdaad vereisen over het algemeen een onmiddellijke opsporing. De categorie prio 1 onderscheidt zich van de beide andere categorieën, doordat ook zaken zonder een – harde of zachte – opsporingsindicatie worden aangemerkt als een prio 1 zaak. Concreet betekent dit, dat bijvoorbeeld een aangifte van een atrako zonder opsporingsindicatie als prio 1 zaak wordt ingevoerd in het casescreeningbestand.

Van de sinds 1 januari 2012 ingevoerde zaken in prio 1 waren in maart 2014 nog 268¹³ zaken in behandeling, en liggen 24¹⁴ van die zaken op de plank te wachten.

Respondenten van het KPSM stellen dat het OM geen invloed heeft op de prioritering binnen de categorieën, de keuze over de volgorde waarin zaken worden opgepakt ligt bij de teamleider. Leidinggevend van de recherche noemen dit een discussiepunt. Een geïnterviewde uit het korps vindt dat van het OM meer mag worden verwacht in de prioritering van zaken. Het OM is doorgaans akkoord met het voorstel om een zaak in onderzoek te nemen, maar laat de verdere behandeling en prioritering over aan het korps. In het verleden gaven officieren ook aan welke zaken zij – binnen de prioriteit – als eerste behandeld wilden zien.

In zijn reactie op een concept van dit rapport geeft het OM aan dat het illusoir is dat het zou kunnen prioriteren binnen de categorieën van zaken met een minder grote ernst en impact. Zowel de opsporings- als de OM-capaciteit wordt geheel of nagenoeg ingezet op ernstige delicten en zware zaken.

Respondenten van het korps en het OM merken op, dat het OM soms invloed uitoefent op de prioritering binnen een categorie omdat een aangever (al dan niet door het spreekuur van het OM te bezoeken) aandringt op het instellen van een onderzoek in 'zijn' zaak.

Zoals hiervoor onder (3.2.2) vermeld, hecht de hoofdofficier aan de sturing door het OM in de prio 2 en 3 zaken een beperkt belang. Hij acht de prioritering binnen de categorieën 2 en 3 primair een taak voor de politie.

¹³ Tabel 1: 138+123+7= 268.

¹⁴ Tabel 1: 4+17+3 = 24.

3.3.3 Voortgangsbewaking

In onderzoeken waarin een verdachte is gedetineerd wordt voortgang en tijdige afronding van het onderzoek sterk bevorderd door wettelijke termijnen en de intensieve betrokkenheid van de rechercheleiding en de zaakofficier. In het maandelijkse overleg tussen de politie en het OM brengt het OM bovendien een lijst in met zaken waarin een of meer verdachten preventief zijn gedetineerd en waarin het eind-pv nog niet door het OM is ontvangen.

Het OM ziet voortgangsbewaking in overige zaken – de prio 1 zaken waarin geen sprake (meer) is van een gedetineerde verdachte en de prio 2 en 3 zaken – als een taak van de politie. In zaken waarin geen sprake meer is van preventieve hechtenis en zaken waarin het OM betrokken raakte door de inzet van opsporingsmiddelen vindt registratie en dossiervorming door het OM plaats. Het OM past in deze zaken geen voortgangsbewaking toe.

Het OM mist voortgangsbewaking door de politie in zaken waarin een verdachte gedetineerd is geweest maar op enig moment in vrijheid is gesteld. Doordat de druk er in die zaken af is, komt het voor dat het afronden van het onderzoek en het opmaken van het eind-pv erg lang op zich laat wachten.

Binnen het korps is de voortgangsbewaking belegd bij de teamleiders. Met rechercheurs wordt in elke zaak die hen wordt toebedeeld een streefdatum afgesproken voor de afronding van een onderzoek.

De teamchef van het woninginbrakenteam verklaart tweewekelijks overleg te hebben met het OM.¹⁵ In dat overleg komt de voortgang van onderzoeken aan de orde. Deze teamchef bevaart zijn (3) teamleden regelmatig op voortgang van onderzoeken. Het team gebruikt een whiteboard, waarop de in behandeling zijnde zaken en de daaraan gekoppelde rechercheurs zijn vermeld. De teamchef verklaart dat zijn team geen achterstanden kent. In overleg met het OM werd besloten zaken die een aanzienlijke werkvoorraad vormden, op te leggen. Dit betrof aangiftes uit 2011 en 2012. Door deze opschoonactie is een gezonde werkvoorraad ontstaan waarover overzicht kan worden bewaard. In de wederhoreactie deelt het korps mee dat ook bij de financiële recherche en de Special Unit Robberies in overleg met het OM voorraden periodiek worden ‘geschoond’, zodat sprake blijft van een gezonde werkvoorraad.¹⁶

3.3.4 Kwaliteitsbewaking

Het OM en de politie hanteren 3 criteria voor de kwaliteit van processen-verbaal: Een proces-verbaal moet juridisch voldoende kwaliteit hebben. Dat betekent dat het de onderzoeksresultaten moet bevatten ten aanzien van alle bestanddelen van het strafbare feit waarop het onderzoek zich richtte. Daarnaast moet het compleet zijn en het moet in de Nederlandse taal van een acceptabel niveau zijn opgemaakt.

Het OM ziet het sturen op de kwaliteit van processen-verbaal als een kerntaak. Het geeft aan dat sinds 2011 sprake is van een sterke verbetering van de kwaliteit van verbaalen. Oorzaken hiervan zouden zijn de aandacht die het korps aan de kwaliteit van processen-verbaal besteedt en de nauwe betrokkenheid van officieren in grotere zaken. Niettemin zou verdere verbetering noodzakelijk zijn. De controle op de kwaliteit door het OM vindt plaats op het moment dat de politie een proces-verbaal aanlevert. Wanneer dan onoverkomelijke gebreken worden geconstateerd stuurt het OM een proces-verbaal terug naar de politie. Het OM let daarbij vooral op de juridische kwaliteit.

De verantwoordelijkheid voor de kwaliteit van processen-verbaal ligt primair bij de politie. Een aantal geïnterviewden uit het korps ziet de kwaliteit van de processen-verbaal van zowel de geüniformeerde afdelingen als van de recherche als een aandachtspunt. Zij stellen dat de interne controle daarop onvoldoende is. Pv's van de rechercheafdelingen behoren achtereenvolgens door de teamchef en (steekproefsgewijs) door de chef recherche te worden bezien op kwaliteit. Dit zou niet altijd gebeuren, waardoor pv's van onvoldoende kwaliteit het OM zouden bereiken zonder dat sprake is geweest van controle en sturing op de kwaliteit binnen het korps.

¹⁵ In zijn reactie op een concept van dit rapport geeft het OM aan dat deze overlegvorm bij de officier van justitie die dit woninginbrakenteam in portefeuille heeft, onbekend is.

¹⁶ De Raad constateert dat uit de cijfers opgenomen in tabel 1 niet blijkt dat werkvoorraden in hun totaliteit zijn teruggebracht tot een werkbare omvang.

Het korps wijst er op dat de afgelopen jaren fors is geïnvesteerd in rechercheopleidingen. Alle rechercheurs volgden de basisopleiding recherche, de meer ervaren rechercheurs een cursus voor gevorderden. Dit moet een bijdrage leveren aan de kwaliteit.

Een geïnterviewde uit het korps vindt het wenselijk dat er een corrector wordt aangesteld. Deze zou de pv's die naar het OM gaan moeten beoordelen op de kwaliteitscriteria. De corrector zou voor het OM ook het aanspreekpunt zijn voor kwaliteitsaspecten. Anderen in het korps zien de meerwaarde van deze functie niet; teamleiders moeten volgens hen alle processen-verbaal toch integraal lezen en beoordelen.

In 2012 bracht de Raad een rapport over het aangifteproces uit. Daarin was als aanbeveling opgenomen het invoeren van de functie van corrector. In 2014 heeft de Raad een vervolgonderzoek ingesteld naar het aangifteproces. Naar aanleiding van de bevindingen in dat vervolgonderzoek acht de Raad het begrijpelijk dat aan deze aanbeveling nog geen opvolging is gegeven en kan de Raad daarmee voorshands instemmen.

Het OM en de politie zien de bewaking van en controle op het gebruik van de Nederlandse taal op een acceptabel niveau als een exclusieve verantwoordelijkheid van het korps.

In de procesbeschrijving worden de kwaliteit, de volledigheid en de tijdigheid van processen-verbaal benoemd als knelpunten die bijdragen aan hoge sepotcijfers. Met de ingezette werkwijze werd mede beoogd die sepotcijfers te verlagen.

In onderstaande tabel zijn de percentages opgenomen waarin het OM heeft besloten een verdachte in een bij het OM ingeschreven zaak niet te vervolgen.

Tabel 2:

	Totaal sepot%	Technisch sepot ¹⁷ %	Beleidssepot ¹⁸ %
2011	23	13.6	9.7
2012	11.5	8.5	3.0
2013	29	17	12

(Bron: jaarverslagen OM en informatie OM)

Het OM verklaart de hoge percentages in het jaar 2013 door een 'opschoonactie' die in dat jaar plaatsvond waarin oude zaken werden beoordeeld.¹⁹

3.3.5 De samenwerking tussen de politie en het OM

Het OM bepaalt prioriteiten en benoemt speerpunten. In zaken waarin tot onderzoek is besloten, is het de officier van justitie die leiding geeft aan het onderzoek. De samenwerking tussen beide instanties is van invloed op de realisatie van die prioriteiten en speerpunten en de kwaliteit van die onderzoeken.

Hierna wordt ingegaan op beide aspecten, de sturing op de prioriteiten en speerpunten en de sturing in onderzoeken. Daarbij gaat het steeds om de incidentgerichte opsporing.

3.3.5.1 De sturing op prioriteiten en speerpunten

Het OM benoemde geweldscriminaliteit, overlast gevende criminaliteit, jeugdcriminaliteit, drugscriminaliteit en fraude in jaarplannen als speerpunten. Met name de twee eerstgenoemde vormen van criminaliteit vallen goeddeels binnen het domein incidentgerichte opsporing.

¹⁷ Van een technisch sepot is sprake wanneer het OM niet kan vervolgen (bijvoorbeeld vanwege het ontbreken van wettig en overtuigend bewijs).

¹⁸ Van een beleidssepot is sprake wanneer er kan worden vervolgd, maar het OM gronden aanwezig acht om dat niet te doen.

¹⁹ De Raad merkt op, dat dan de verklaring voor het relatief lage percentage in 2012 dezelfde zou moeten zijn.

Op het formulier dat door de politie wordt gebruikt bij de screening van zaken, zoals beschreven in 2.2.2 worden aan moord/doodslag, verkrachting en atrako's de prioriteit 1 toegekend. Onder prioriteit 2 vallen de overige ernstige vormen van geweldsdelicten, overige zedendelicten, brandstichting, woninginbraken, handel/bezit van vuurwapens, in- en uitvoer van drugs, lokale handel in harddrugs en mensenhandel/mensensmokkel. De laagste prioriteit krijgen eenvoudige mishandeling, vermogensmisdrijven exclusief woninginbraken, vernieling en overige misdrijven. Elementen als de maatschappelijke impact, de omstandigheden waaronder het delict is begaan, onrust in de woon- of leefomgeving (bijvoorbeeld toerisme) en gevolgen van het delict kunnen prioriteitsverhogend werken.

Geïnterviewden van het korps verklaren dat zaken van de jeugd- en zedenpolitie, de special unit robberies en het woninginbrakenteam altijd als prio 1 zaken worden aangemerkt.

Deze geïnterviewden vinden dat de sturing op beleidsprioriteiten nog onvoldoende is ontwikkeld en meer aandacht verdient. Zij zijn van mening dat communicatie en samenwerking betere instrumenten zijn dan richtlijnen. Ze verwachten veel van de voornemens om officieren en parketsecretarissen frequent aan het politiebureau te laten werken. Op die wijze zou het OM direct invloed kunnen uitoefenen op de screening en de prioritering en daarmee sturen op de beleidsprioriteiten.

Een geïnterviewde teamleider van het korps vindt dat het OM sterker moet sturen op de realisatie van beleidsvoornemens. Deze respondent is van mening dat daarvoor ruimte is, ondanks de capaciteitstekorten en de waan van de dag. Als voorbeeld noemt deze respondent geweldsdelicten en huiselijk geweld: Wanneer deze door het OM als prioriteiten zijn aangemerkt en er concrete aantallen zaken in jaarplannen zijn opgenomen, kan het OM door de betrokkenheid bij het casescreeningsproces sturen op die beleidsprioriteiten. Ook een andere geïnterviewde teamleider vindt dat het OM dat thans onvoldoende oppakt.

Het OM stelt dat onder de huidige omstandigheden de realisatie van beleidsvoornemens als prioriteiten en speerpunten sterk wordt beïnvloed door actualiteiten. De hoofdofficier van justitie verklaart dat door het aanbod van ernstige zaken en de beperkte rechnercapaciteit weinig ruimte overblijft voor onderzoeken in zaken die niet de hoogste prioriteit hebben. De inzet van het OM op de selectie en de verwerking van die zaken dient volgens hem wel in verhouding te staan tot de beperkte mogelijkheden om in die categorie tot opsporing en vervolging te komen.

Een aantal respondenten van het korps wijst er op, dat selectie en prioritering thans plaatsvindt op grond van uitsluitend een aangifte. Pas wanneer op basis van een aangifte wordt besloten tot een onderzoek, wordt de infodesk bevestigd. Deze beziet dan of op basis van de aangifte aanvullende informatie kan worden gegenereerd. Wanneer de infodesk eerder in het proces betrokken zou zijn, zou deze daarmee enerzijds in staat worden gesteld invulling te geven aan een belangrijke taak – het detecteren van trends – en zou anderzijds de selectie en prioritering kunnen plaatsvinden met kennis van meer informatie dan alleen de aangifte.

3.3.5.2 Het OM en de leiding in onderzoeken

In majeure zaken ontstaat op natuurlijke wijze sturing door het OM op die onderzoeken en een nauwe samenwerking tussen de politie en het OM. Er wordt een onderzoeksteam gevormd of een onderzoek wordt aan een bestaand team toegewezen. Aan die zaak wordt door het OM een zaakofficier gekoppeld. De strategie en de te ondernemen opsporingshandelingen worden door de teamleiding en de zaakofficier besproken en afgesproken. Gedurende het onderzoek is er nauw en frequent contact tussen het team c.q. de teamleiding en de zaakofficier.

Voor zaken die bij de politie binnen het domein van een team vallen en waarvoor het OM een officier als portefeuillehouder heeft aangewezen (jeugdzaken en zedenzaken) geldt hetzelfde. Er is frequent contact en er wordt samengewerkt tussen het team en de portefeuille houdende officier.

Met betrekking tot zaken en onderzoeken waarin geen sprake is van zo'n vanzelfsprekende en directe leiding door het OM heeft de Raad het volgende vastgesteld.

Het OM ziet de screeningsformulieren in de prio 2 en 3 zaken en vormt zich een oordeel over de daarop door teamleiders voorgestelde opsporing. Op die wijze kan het OM in deze zaken sturen in onderzoeken in deze categorieën.

Respondenten uit het korps geven aan dat zij vinden dat het OM weinig betrokkenheid toont bij de onderzoeken naar zaken in de prioriteit categorieën 2 en 3. Zij zien een mogelijkheid om aan efficiency en kwaliteit te winnen door een snelle aanpak van zaken. Dit zou kunnen in de vorm van de voorgenomen *pilot* 'Justice as soon as possible' zoals vermeld in het jaarplan voor 2014 van het OM en hiervoor omschreven in 2.2.1.

Een respondent uit het korps geeft aan dat het relatief vaak voorkomt dat het OM kort voor een zitting met vragen om aanvullende onderzoekshandelingen of pv's komt. Alhoewel de kwaliteit van pv's een verantwoordelijkheid van het korps is, zou een eerdere en grotere inhoudelijke betrokkenheid van het OM deze *last minute*-verzoeken kunnen voorkomen.

De teamleider van het woninginbrakenteam verklaart dat het OM veelal al in een vroeg stadium bij een onderzoek wordt betrokken. Zijn team legt dan een proces-verbaal (waarin bijvoorbeeld een verzoek om een machtiging voor een aanhouding buiten heterdaad of een machtiging voor het verkrijgen van telecomgegevens) voor aan het OM. Tot enige tijd geleden had hij eens per twee weken overleg met het OM, waarin lopende onderzoeken worden besproken.

Een andere teamleider stelt, dat in het verleden het OM meer zicht had op de actualiteit, ook in kleine zaken. Het OM las de dagrapporten en was in de ogen van deze teamleider nauwer betrokken bij de dagelijkse praktijk. Het gaf daarbij ook sturing aan 'kleine' onderzoeken. Een frequentere aanwezigheid van het OM bij de politie acht ook deze teamleider gewenst.

Het OM geeft aan dat in andere dan majeure zaken en zaken waarin geen sprake (meer) is van een gedetineerde verdachte, door het OM niet actief gestuurd wordt op de inrichting van het onderzoek. Meer aandacht van en inzet door het OM op de inhoudelijke sturing van zaken van relatief gering belang gaat ten koste van capaciteit voor grotere onderzoeken en zaken, aldus het OM.

Het OM ondervindt in zaken waarin het sturing geeft aan onderzoeken en afspraken maakt over te ondernemen opsporingshandelingen dat deze niet worden nagekomen. Het OM ziet dat teams vaak van samenstelling wisselen en dat met rechercheurs gemaakte afspraken bij die personele wisselingen tussen wal en schip geraken. Het OM acht het een taak van de teamleider om er voor te zorgen dat afspraken worden nagekomen.

3.4 De positie van aangevers

De procesbeschrijving casescreening bevat afspraken om aangevers en slachtoffers te informeren over het verloop van en genomen beslissingen in een zaak. De Raad merkt op dat de procesbeschrijving slechts ziet op het informeren van een betrekkelijk gering deel van de aangevers en slachtoffers.

In dit onderzoek is gebleken dat aangevers en slachtoffers, ongeacht hun antwoord op de vraag of zij geïnformeerd wensen te worden, anders dan in de procesbeschrijving vastgelegd (nagenoeg) altijd verstoken blijven van informatie over het verloop van het proces of genomen beslissingen. In zeer ernstige zaken vindt contact tussen het OM en slachtoffers plaats. De politie wijst er op dat de procesbeschrijving casescreening voorziet in het informeren van (een deel van) de aangevers, maar dat het tot de taken van het OM behoort hier uitvoering aan te geven.

4

4. Analyse

4.1 Inleiding

Nadat het korps en het OM in 2012 gezamenlijk een aantal knelpunten onderkenden in een deel van de uitvoering van de justitiële taak van de politie en de onderlinge samenwerking werd een werkwijze ingevoerd die door beide organisaties wordt aangeduid als casescreening. De onderkende knelpunten betroffen mede de rol van het OM in de selectie en de verwerking van zaken in de incidentgerichte opsporing. Met casescreening werd beoogd die knelpunten weg te nemen of te verminderen. Nu de in 2012 door het korps en het OM onderkende knelpunten zien op de onderwerpen waarop deze inspectie zich richt, is in dit onderzoek bevestigd of en in hoeverre met het proces casescreening resultaten zijn behaald.

In de procesbeschrijving worden de volgende knelpunten genoemd, voor zover relevant voor dit onderzoek:

- De kwaliteit van processen-verbaal; deze worden vaak onvolledig en niet tijdig ingediend. Mede hierdoor stopt het vervolgetraject waardoor zaken geseponeerd moeten worden.
- Het ontbreken van zicht op het totaal aantal zaken; processen-verbaal zijn te veel in beheer bij individuele verbalisanten. Er kan daardoor geen casescreening/prioriteitstelling worden toegepast en geen voortgangsccontrole worden uitgeoefend.
- Onvoldoende communicatie tussen rechercheafdelingen van het korps en het OM.
- Discrepancie tussen de aanwezige deskundigheid binnen de specifieke afdelingen van het KPSM en de verwachtingen daaromtrent van leden van het OM.
- Onvoldoende duidelijkheid over de afdoening van processen-verbaal door het OM.

4.2 In hoeverre zijn de knelpunten opgelost?

4.2.1 Kwaliteit pv's

Als knelpunt werd benoemd: *'De kwaliteit van processen-verbaal; deze worden vaak onvolledig en niet tijdig ingediend. Mede hierdoor stopt het vervolgetraject waardoor zaken geseponeerd moeten worden'*.

Van een verandering van de kwaliteit van pv's als gevolg van de casescreening is in dit onderzoek niet gebleken. Het percentage zaken dat door het OM wordt geseponeerd zoals dat hiervoor onder 3.3.4 is opgenomen duidt er niet op dat casescreening tot het op dit terrein gewenste effect heeft geleid.

4.2.2 Zicht op zaken

Een knelpunt was *'het ontbreken van zicht op het totaal aantal zaken; processen-verbaal zijn te veel in beheer bij individuele verbalisanten. Er kan daardoor geen casescreening/prioriteitstelling worden toegepast en geen voortgangsccontrole worden uitgeoefend.'*

Door de ingevoerde casescreening vindt thans prioriteitstelling plaats. Daaraan liggen vastgelegde criteria ten grondslag. Daardoor is belangrijke winst geboekt ten opzichte van de situatie tot 2012. De selectie van zaken betekent sturing op inzet en bevordert dat schaarse capaciteit uitsluitend wordt ingezet op zaken die dat verdienen.

Van een zicht op het totaal aantal zaken waarin in de screening tot onderzoek werd besloten is naar het oordeel van de Raad maar in zeer beperkte mate sprake. Uit het screeningsysteem blijkt dat ten tijde van de inspectie in 1811 zaken tot onderzoek is besloten. 921 zijn toebedeeld aan een rechercheur. Het oorspronkelijke plan voorziet in maximaal 4 onderzoeken per rechercheur, in interviews wordt hiervoor het getal 5 genoemd. In de praktijk blijken rechercheurs gemiddeld 21 zaken 'op hun naam te hebben'. Een dergelijk aantal trekt een zware wissel op de mogelijkheid 'zicht op zaken' te krijgen.

Datzelfde geldt voor voortgangscntrole. In feite zijn onderzoeken c.q. processen-verbaal voor een belangrijk deel nog steeds in beheer bij individuele verbalisanten. Het ingevoerde systeem voorziet er slechts in dat nagegaan kan worden welke zaak in portefeuille is bij welke rechercheur. Het OM beschikt noch over de informatie noch over een systeem waarmee het de voortgang van opsporingsonderzoeken kan bewaken.

Alleen het woninginbrakenteam maakt melding van een 'opschoonactie'. Zaken waarvan duidelijk was dat het de facto niet meer tot opsporing zou komen, zijn opgelegd. Daardoor is, aldus de teamleider van het woninginbrakenteam, een gezonde en overzichtelijke werkvoorraad ontstaan en is geen sprake meer van achterstanden. Het korps geeft bij wederhoor aan dat ook bij andere specialistische teams werkvoorraden in overleg met het OM zijn teruggebracht. Ten tijde van de inspectie van de Raad is dit niet gebleken uit de gemeten werkvoorraden.

De Raad acht noodzakelijk dat het systeem erin voorziet dat alleen de zaken waarin redelijkerwijze te verwachten is dat opsporing zal kunnen volgen, worden of blijven belegd bij rechercheurs. Andere zaken worden dan 'opgelegd'. Dat betekent niet dat wordt uitgesloten dat het later toch tot opsporing komt op grond van nieuwe aanwijzingen. Het strikt hanteren van het aantal van 4 of 5 zaken per rechercheur kan een goed instrument zijn; het dwingt tot een realistische afweging per zaak. Bij een beperkte caseload per rechercheur kan er door leidinggevend worden gestuurd op prioriteiten, termijnen en output.

Door respondenten van zowel het OM als het korps wordt gesteld dat door de ingevoerde werkwijze zicht op trends is ontstaan. De Raad wijst er op dat het inrichtingsplan van het korps voorziet in een organisatie van de informatiehuishouding waarin dergelijke trends door een daartoe geëquipeerde afdeling (de infodesk) worden onderkend. De verdere ontwikkeling van die afdeling verdient alle aandacht, maar kan negatief beïnvloed worden door 'bypasses' als het gebruiken van het casescreenings-systeem voor het onderkennen van trends.

Het OM meldt dat gemaakte afspraken over te ondernemen opsporingshandelingen door het korps niet altijd worden nagekomen. Het korps dient maatregelen te treffen om hierin verbetering te bereiken.

4.2.3 Communicatie

Als knelpunt werd genoemd 'onvoldoende communicatie tussen rechercheafdelingen van het KPSM en het OM.' De beschreven werkwijze beoogde te voorzien in een actievere en directere rol van het OM, waardoor een meer persoonlijke betrokkenheid van het OM bij het recherchewerk zou worden bevorderd.

De procesbeschrijving casescreening gaat uit van een wekelijkse aanwezigheid van een officier of een bevoegde juridisch medewerker aan het bureau. Met deze OM'er zou de voorgestelde screening van nieuwe zaken worden doorgenomen, lopende onderzoeken worden besproken, prioriteiten worden besproken en afgesproken termijnen worden gecontroleerd. Daarbij zou sprake zijn van een 'vraagbaakfunctie'.

De praktijk heeft zich anders ontwikkeld; screeningsvoorstellen gaan naar het OM, worden daar beoordeeld en daarna geretourneerd. Eerst begin 2014 was sprake van een regelmatig bezoek van een officier aan het bureau.

Het OM geeft aan tevreden te zijn met de huidige rolverdeling en afspraken rond de incidentgerichte opsporing. Verschillende respondenten van het korps achten echter een nauwere betrokkenheid van het OM wenselijk. Daarbij wordt vooral gedacht aan korte lijnen door 'het OM aan het bureau'.

In een reactie op een concept van dit rapport geeft het OM aan dat met de aanwezigheid van een officier gedurende een dagdeel per week het maximum is bereikt gezien de capaciteit en de werkbelasting van het parket. Daarnaast wil het OM magistratelijke distantie bewaren en ervoor waken het werk van de politie over te nemen.

Het OM ervaart dat het niet altijd tijdig door de politie wordt geïnformeerd over een prio 1 voorval en soms via de pers op de hoogte raakt van ernstige gebeurtenissen. Het korps herkent dit, maar stelt dat hierin verbetering is opgetreden. De Raad acht het van groot belang dat het OM altijd en tijdig door de politie wordt geïnformeerd. Het is aan het korps om hiervoor te zorgen.

4.2.4 Deskundigheid

'Discrepantie tussen de aanwezige deskundigheid binnen de specifieke afdelingen van het KPSM en de verwachtingen daaromtrent van de leden van het OM' werd ervaren als een knelpunt. Beoogd werd dat knelpunt weg te nemen of af te doen nemen door casescreeening.

De Raad neemt aan, dat de bedoelde deskundigheid zijn weerslag vindt in de kwaliteit van processen-verbaal. Op dat gebied zijn volgens een aantal respondenten vorderingen gemaakt. Er wordt gesproken van betere en beter opgebouwde processen-verbaal. De Raad ziet echter geen direct verband tussen de ingevoerde werkwijze in de incidentgerichte opsporing en deze verbetering van de kwaliteit van processen-verbaal.

4.2.5 Terugkoppeling

Als knelpunt werd onderkend: *'onvoldoende duidelijkheid over de afdoening van processen-verbaal door het OM.'*

De Raad veronderstelt dat hiermee wordt bedoeld op een terugkoppeling door het OM aan het korps van afdoeningen van zaken door het OM en de rechter.

Alhoewel dit knelpunt in de procesbeschrijving wordt onderkend, voorziet het beschreven proces niet in een concrete oplossing. In het onderzoek van de Raad is niet gebleken dat sprake is van een structurele terugkoppeling van afdoeningen door het OM. Voor zover is beoogd die terugkoppeling te borgen door het wekelijkse overleg met de officier van justitie, wordt verwezen naar hetgeen hiervoor onder communicatie is opgemerkt.

De Raad ziet het ontbreken van terugkoppeling van afdoeningen door het OM aan de politie als een gemis.

4.2.6 De bejegening van slachtoffers

Ook bevat de procesbeschrijving casescreeening afspraken om aangevers en slachtoffers te informeren over het verloop van en genomen beslissingen in een zaak.

De Raad merkt op dat de procesbeschrijving slechts ziet op het informeren van een betrekkelijk gering deel van de aangevers en slachtoffers.

De Raad is van mening dat aangevers en slachtoffers structureel behoren te worden geïnformeerd.

In dit onderzoek is gebleken, dat aangevers en slachtoffers nagenoeg altijd verstoken blijven van informatie over het verloop van het proces of genomen beslissingen. Uitsluitend in zeer ernstige zaken vindt contact tussen het OM en slachtoffers plaats. De politie wijst er op dat de procesbeschrijving casescreeening voorziet in het informeren van (een deel van) de aangevers, maar dat het tot de taken van het OM behoort hier uitvoering aan te geven.

In zijn rapport 'Slachtofferhulp in Sint Maarten' (december 2012) besteedt de Raad uitgebreid aandacht aan het informeren van slachtoffers en worden hieromtrent aanbevelingen gedaan. Ook in het rapport 'Het aangifteproces op Sint Maarten' (mei 2012) besteedt de Raad aandacht aan de positie van aangevers.

De Raad acht het van groot belang dat een correcte informatievoorziening van aangevers wordt ingevoerd en geborgd. De Raad wijst in dit kader op ontwikkelingen in Curaçao. Daar is recent de Aanwijzing slachtofferzorg ingevoerd. In die aanwijzing zijn taken van de politie en het OM met betrekking tot de zorg voor slachtoffers beschreven.

4.3 Theorie en praktijk vergeleken

Hieronder wordt de in het onderzoek aangetroffen praktijk vergeleken met die, welke ten tijde van de planvorming en de implementatie werd beoogd en afgesproken.

In het ontwerp van de casescreening vormde de jeugdige leeftijd van de verdachte een extra factor bij het vaststellen van de prioriteit. In de praktijk heeft zich voor jeugdzaken een separaat proces ontwikkeld.

Beoogd werd het gebruik van het bestand VROS voor de casescreening, er is evenwel naast VROS een separaat bestand in gebruik genomen.

In de procesbeschrijving en op het screeningsformulier wordt aan woninginbraken de prioriteit 2 toegekend. In de praktijk worden alle aangiftes van woninginbraken behandeld als prio 1 zaken en in onderzoek genomen door het woninginbrakenteam. Ditzelfde geldt voor zedenzaken.

De beschrijving voorziet in een dagelijkse centrale screening door de chef recherche en de teamleider. In de praktijk blijkt de screening te zijn gedecentraliseerd en te zijn belegd bij de teamleiders. Het OM stelt in het jaarverslag 2012, dat screening niet zinvol is wanneer het OM niet één vast aanspreekpunt heeft in het korps.

Beoogd is een caseload van 4 zaken per rechercheur. In de praktijk blijkt elke rechercheur gemiddeld minstens 21 zaken op zijn naam te hebben.

In de procesbeschrijving is opgenomen dat het OM wekelijks aan het bureau is. De officier en/of de parketsecretaris beoordelen dan de voorgestelde screening, bespreken de voortgang van onderzoeken op basis van een lijst met die onderzoeken, en zijn dan vraagbaak voor rechercheurs. In de praktijk ziet het OM de zaken die door de politie zijn 'uitgescreend' niet. De overige prio 2 + 3 zaken gaan naar het parket waar de voorstellen voor opsporingshandelingen worden beoordeeld.

4.4 Congruentie

Ten tijde van het ontwerpen van het casescreeningmodel en de invoering daarvan was sprake van een gedeeld beeld bij OM en politie van de omvang en de ernst van de problematiek en was bij beide organisaties de wens groot om de processen te verbeteren. Thans lijkt dat gedeelte beeld te ontbreken.

Het OM geeft aan dat de prioriteit 1 zaken zoveel vervolgings- en opsporingscapaciteit opslokken, dat er weinig ruimte overblijft voor de inzet op zaken van – relatief – minder grote ernst en omvang. Het staat daarom een beperkte inzet op de sturing op minder ernstige zaken voor. Het OM ziet de selectie van en het sturen op zaken in de prioriteitscategorieën 2 en 3 als een taak van de politie en stelt dat het op afstand op grote lijnen wil sturen.

Het korps benadert de materie zoals afgesproken bij de invoering van de casescreening en houdt zich – in grote lijnen – aan de afgesproken procedures. Het korps heeft andere verwachtingen van de rol van het OM en mist betrokkenheid van het OM. Het idee leeft dat screeningsvoorstellen niet kritisch worden gezien. Men mist 'het OM aan het bureau', ook voor overleg over zaken van minder groot belang.

Daarnaast heeft zich een praktijk ontwikkeld die niet op alle onderdelen overeenkomt met hetgeen oorspronkelijk werd beoogd en overeengekomen. Er zijn bovendien aanwijzingen dat de beide organisaties uiteenlopende verwachtingen hebben over elkaars rollen en taken.

Het onderzoek wijst op een OM dat sinds 2013 een gewijzigde invulling is gaan geven aan zijn wettelijke taak om leiding te geven aan de opsporing. In de eigen jaarplannen en in de afspraken rond casescreening positioneert het OM zich 'dicht bij de opsporing'. In het onderzoek komt echter een OM naar voren, dat een magistratelijke distantie wil bewaren, er voor wil waken het werk van de politie over te nemen en de duidelijke taakverdeling tussen politie en OM wil bewaken.

De wettelijke kaders waarbinnen het OM opereert zijn ongewijzigd. Een beroep op de taakverdeling tussen politie en het OM overtuigt niet als argument voor een gewijzigde invulling van de genoemde taak. De bevindingen uit dit onderzoek van de Raad wijzen er niet op dat de huidige praktijk leidt tot het oplossen of reduceren van door het korps en de politie gezamenlijk onderkende knelpunten.

Naar het oordeel van de Raad noopt de wettelijke taak van het OM in combinatie met de lokale context tot een OM dat zich dicht bij de dagelijkse praktijk en hectiek van het korps positioneert. Dat daarbij van een professionele houding sprake dient te zijn spreekt voor zich.

De Raad acht het van groot belang dat beide organisaties zich thans beraden op hun visie en overleg voeren over de werkwijze en samenwerking op het gebied van de incidentgerichte opsporing. Dit kan leiden tot een herijking van afspraken.

Colofon

Raad voor de rechtshandhaving
Charles Vogesstreet 7 | Joeliva building Philipsburg | Sint Maarten
www.raadrechtshandhaving.com

September 2014 | J-25514