



Inspectie Veiligheid en Justitie  
Ministerie van Veiligheid en Justitie

# Onderzoek Verbeterprogramma Maatschappelijke Veiligheid OM

*Eerste stand van zaken verbetermaatregelen*

# Inhoudsopgave

	<b>Voorwoord</b>	<b>4</b>
	<b>Samenvatting en conclusies</b>	<b>5</b>
<b>1</b>	<b>Inleiding</b>	<b>9</b>
1.1	Aanleiding	9
1.2	Afbakening	10
1.3	Doelstelling en onderzoeksvragen	12
1.4	Onderzoeksaanpak	12
1.5	Leeswijzer	13
<b>2</b>	<b>Bevindingen en conclusies</b>	<b>14</b>
2.1	Maatregelen DNA	14
2.1.1	Herstelactie	15
2.1.2	Actieve opsporing	17
2.1.3	Verkorting doorlooptijden	20
2.1.4	Verruiming spreekuren en verhoging opkomstpercentage	22
2.1.5	Conclusies maatregelen DNA	24
2.2	Uitvoering gerechtelijke bevelen tot voorlopige hechtenis en Gevoelige zaken	25
2.2.1	Uitvoering bevel gevangenneming bij politie op niveau operationeel leidinggevende	25
2.2.2	Gevaarscriterium Gevoelige zaak	26
2.2.3	Conclusies uitvoering gerechtelijke bevelen en gevoelige zaken	27
2.3	Executie van vrijheidsstraffen	27
2.3.1	24/7 toegang van de politie tot het overzicht van vrijheidsstraffen	28
2.3.2	Persoonlijke prioritering voor de executie van een vrijheidsstraf	29
2.3.3	Conclusies executie van vrijheidsstraffen	30
2.4	Maatregelen BOPZ	31
2.4.1	Actief opvragen en toevoegen relevante stukken	31
2.4.2	Initiëren consult psychiater crisisdienst	32
2.4.3	Signalering casusoverleg	33
2.4.4	Conclusies maatregelen BOPZ	34
2.5	Schematisch overzicht maatregelen	35
2.6	Coördinatie en samenhang in de keten	36
2.6.1	Bevindingen	36
2.6.2	Conclusies coördinatie en samenhang in de keten	38

<b>I</b>	<b>Bijlage Afkortingen</b>
----------	--------------------------------

**39**



# Voorwoord

Naar aanleiding van het onderzoeksrapport van de Commissie Hoekstra, die was ingesteld in verband met de zaak Bart van U., hebben het Openbaar Ministerie (OM), de politie, het Centraal Justitieel Incassobureau (CJIB) en het Nederlands Forensisch Instituut (NFI) verbetermaatregelen uit het Verbeterprogramma Maatschappelijke Veiligheid OM opgepakt. De minister van Veiligheid en Justitie (VenJ) heeft de toezichtzichthouders – de procureur-generaal bij de Hoge Raad, de Inspectie Veiligheid en Justitie en de Inspectie voor de Gezondheidszorg – verzocht elk vanuit hun eigen verantwoordelijkheid toezicht uit te oefenen op het doorvoeren van de maatregelen.

De Inspectie VenJ heeft met dit onderzoek toezicht gehouden op de uitvoering van een aantal specifieke maatregelen door de politie, het CJIB, het NFI en door het OM, voor zover dat niet valt onder het toezicht dat de procureur-generaal bij de Hoge Raad op het OM uitoefent. De Inspectie VenJ rapporteert in deze fase over de belangrijkste ontwikkelingen van die verbetermaatregelen en signaleert mogelijke risico's en aandachtspunten. Door al in een vroeg stadium van de implementatie van de maatregelen te rapporteren, kan zo nodig tijdig worden bijgestuurd.

De algehele conclusie van het onderzoek is dat politie, OM, CJIB en NFI de verbetermaatregelen voortvarend en daadkrachtig oppakken. De Inspectie VenJ signaleert in deze fase enkele risico's en aandachtspunten die bij het goed oppakken ervan zullen leiden tot een verdere optimalisering van de verbetermaatregelen.

Met het oog op een integrale aanpak van verwarde personen is het van belang dat, naast de voortvarende aanpak door de onderzochte organisaties, de GGZ is aangesloten. Dat is nog niet altijd het geval. Uit het Incidentonderzoek Udo D<sup>1</sup> bleek dat een goede afstemming en informatieoverdracht tussen de justitieketen en de zorgketen van essentieel belang is.

J.G. Bos  
*Hoofd Inspectie Veiligheid en Justitie*

---

<sup>1</sup> 'Incidentonderzoek Udo D.'; Inspectie voor de Gezondheidszorg en Inspectie Veiligheid en Justitie. Augustus 2016.



# Samenvatting en conclusies

## Aanleiding

Het Openbaar Ministerie (OM) heeft naar aanleiding van vragen in het dossier van Bart van U., die in 2015 verdacht werd van betrokkenheid bij de dood van mevrouw E. Borst-Eilers en zijn zus Loïs, de Onderzoekscommissie strafrechtelijke beslissingen Openbaar Ministerie naar aanleiding van de zaak Bart van U. (de Commissie Hoekstra) ingesteld. De Commissie Hoekstra constateerde in haar rapport op drie hoofdthema's diverse tekortkomingen en deed daarvoor aanbevelingen voor verbetering. Deze hoofdthema's gaan over de Wet DNA-onderzoek bij veroordeelden, de executie van strafrechtelijke beslissingen en de werking van het stelsel van gedwongen zorg. Het OM heeft deze hoofdthema's verwerkt in het Verbeterprogramma Maatschappelijke Veiligheid OM (hierna: het Verbeterprogramma). Dit programma bevat verbetermaatregelen voor meerdere organisaties, waaronder het OM zelf, de politie, het CJIB en het NFI.

## Onderzoek Inspectie

De minister van Veiligheid en Justitie (VenJ) heeft mede namens de minister van Volksgezondheid, Welzijn en Sport aangegeven dat het toezicht op de uitvoering van de maatregelen wordt uitgevoerd door de procureur-generaal bij de Hoge Raad, de Inspectie Veiligheid en Justitie (hierna: de Inspectie VenJ) en de Inspectie voor de Gezondheidszorg. Daarnaast vervult de heer Hoekstra een monitorrol. Voor de invulling van haar toezichtrol heeft de Inspectie VenJ in afstemming met de procureur-generaal bij de Hoge Raad en de Inspectie voor de Gezondheidszorg een Toezichtplan opgesteld.

De Inspectie VenJ richt haar toezicht conform het Toezichtplan op maatregelen DNA, uitvoering gerechtelijke bevelen tot voorlopige hechtenis en Gevoelige zaken, executie van vrijheidsstraffen en maatregelen BOPZ. De Inspectie VenJ heeft in de periode juni-augustus 2016 drie onderzoeksvragen onderzocht. De conclusies worden hieronder per onderzoeksvraag geformuleerd.

### Onderzoeksvraag 1:

*Hoe zijn de verbetermaatregelen door de politie, het CJIB, het NFI en het OM voorbereid en in hun werkwijzen en processen vertaald, zoals in het Verbeterprogramma van het OM bedoeld?*

- De onderzochte organisaties hebben de meeste maatregelen uit het Verbeterprogramma die de Inspectie VenJ heeft onderzocht, voortvarend en daadkrachtig voorbereid.



- Meerdere maatregelen worden of zijn inmiddels vertaald in werkprocessen en instructies.
- De sturing binnen de organisaties – specifiek ingericht voor de verbetermaatregelen – is stevig georganiseerd en werkt voor een aantal verbetermaatregelen inmiddels door tot op operationeel niveau.

### Onderzoeksvraag 2:

*Worden de verbetermaatregelen door de onderzochte organisaties in de praktijk conform de bedoeling van het Verbeterprogramma uitgevoerd?*

#### *DNA-maatregelen*

- Voor de maatregel 'verkorting doorlooptijden' is in het Verbeterprogramma van het OM als eerste belangrijke stap geformuleerd dat DNA wordt afgenomen binnen 60 dagen na ontvangst van het vonnis door het OM. Inmiddels blijkt dit door voortschrijdend inzicht niet haalbaar. Een belangrijke reden hiervoor is dat OM en politie bij deze huidige norm afhankelijk zijn van de medewerking van de veroordeelde. Er wordt nu een doorlooptijd gedefinieerd waarop OM en politie volledig invloed hebben en verantwoording kunnen nemen. Deze doorlooptijd eindigt dan op de geplande afnamedag zonder dat zeker is dat de daadwerkelijke afname van celmateriaal op die dag heeft plaatsgevonden.
- Ondanks de uitgebreide inzet van de politie op de opsporing van DNA-veroordeelden blijft er uiteindelijk een groep veroordeelden (bijvoorbeeld uitgezette vreemdelingen) over waarvan het niet waarschijnlijk is dat van hen ooit celmateriaal zal worden afgenomen omdat ze onvindbaar zijn. De Inspectie VenJ concludeert dat binnen het huidige wettelijk kader een honderd procent afname van celmateriaal bij veroordeelden in de praktijk nooit kan worden gerealiseerd.
- De opsporing van DNA-veroordeelden is, als gevolg van de nieuwe inrichting en werkwijzen binnen de nationale politie, belegd bij de basisteams. Deze opsporingstaak moet concurreren met vele andere prioriteiten die door de basisteams dagelijks worden ervaren. Hierdoor bestaat het risico dat de opsporing van DNA-veroordeelden in het gedrang komt.

#### *Uitvoering gerechtelijke bevelen tot voorlopige hechtenis en Gevoelige zaken*

- Er bestaat bij de politie in de praktijk onduidelijkheid welke politiefunctionaris het van het OM ontvangen bevel gevangenneming moet uitvoeren. Daardoor bestaat het risico dat het bevel niet goed wordt uitgevoerd.

#### *Executie van vrijheidsstraffen*

- Politie mensen in de basisteams zijn onvoldoende bekend met de tijdelijke voorziening voor de maatregel '24/7 toegang van de politie tot het overzicht van vrijheidsstraffen'. Mede door de vele andere prioriteiten die binnen de basisteams worden ervaren, zien politie mensen niet altijd de toegevoegde waarde van het raadplegen in de systemen of een celstraf openstaat bij een risicovol verward persoon. Daardoor is van een volledige werking van deze maatregel op dit moment beperkt sprake. De tijdelijke technische voorziening zal worden vervangen door een oplossing die beter aansluit bij de dynamiek op straat. Dit zal naar verwachting bijdragen aan een betere uitvoering van de maatregel.
- De maatregel 'persoonlijke prioritering voor de executie van een vrijheidsstraf' wordt naar verwachting eind 2016 ingevoerd, omdat hiervoor eerst een technische aanpassing binnen het systeem van het OM moet worden doorgevoerd.



### *BOPZ-maatregelen*

- Voor wat betreft de maatregel 'initiëren consult psychiater crisisdienst' neemt de politie bij een aangehouden verdachte met psychische problemen in de praktijk veelal zelf het initiatief voor een consult door een psychiater zonder dat het OM hierover vooraf in kennis wordt gesteld. Deze werkwijze heeft de goedkeuring van het OM. Het OM hoeft daardoor in de praktijk de politie niet vaak te activeren tot een consult door een psychiater.
- De verbetermaatregel 'signalering casusoverleg' hangt nauw samen met de bredere ontwikkeling van de casusoverleggen in het land. De Commissie Hoekstra beveelt aan om de geestelijke gezondheidszorg bij de Veiligheidshuizen te betrekken om zo tot een op maat gesneden aanpak van verwarde personen te komen. De politie geeft aan dat de GGZ bij de reeds bestaande casusoverleggen in het Veiligheidshuis nog niet overal aan tafel zit. Er is dus nog geen sluitende aanpak voor mensen die verward gedrag vertonen<sup>2</sup>.

### *Randvoorwaarde: informatievoorziening*

- Er zijn kwetsbaarheden bij de informatieoverdracht op raakvlakken in de keten tussen het OM en het CJIB en tussen het CJIB en de politie. De informatieoverdracht vindt op enkele belangrijke punten handmatig plaats. Hierdoor bestaat het risico op vertraging en fouten bij actieve opsporing van DNA-veroordeelden en executie van vrijheidsstraffen. De in ontwikkeling zijnde en op elkaar aansluitende systemen bij de politie (E&S) en het CJIB (CVE) kunnen dit risico verkleinen. Van belang hierbij is ook dat de systemen goed aansluiten bij die van het OM.
- Er zijn regelmatig storingen en gebruiksongemak met de identificatievoorziening Progis waardoor afnamedagen voor DNA-veroordeelden worden geannuleerd. Hierdoor komt een effectieve en efficiënte uitvoering van de DNA-V maatregel in het gedrang.

### **Onderzoeksvraag 3:**

*Hoe is de coördinatie en samenhang op de relevante raakvlakken in de strafrechtketen ten aanzien van de onderzochte verbetermaatregelen?*

- Politie en OM hebben landelijk stevige regie op de uitvoering van de verbetermaatregelen in hun organisaties. Zij weten elkaar op verschillende niveaus goed te vinden en stemmen hierbij af met het CJIB en het NFI. De regie kan met het oog op het totale ketenproces worden geoptimaliseerd door CJIB en NFI te laten deelnemen aan het strategische departementale overleg. Het is nu al van belang om, voordat de huidige centraal belegde regie wordt beëindigd, ervoor te zorgen dat de organisaties zelf via de reguliere sturingslijn de maatregelen met succes verder kunnen uitvoeren. Daarbij dient aandacht te blijven voor een goede ketenregie. Hierbij dient ook de GGZ structureel betrokken te zijn zodat de BOPZ-maatregelen integraal kunnen worden opgepakt.

<sup>2</sup> Zie ook de tweede tussenrapportage 'Samen verder doorpakken' van het Aanjaagteam verwarde personen, onder voorzitterschap van mw. J.W.E. Spies; juli 2016.



### Eindconclusies

- Samenvattend concludeert de Inspectie VenJ op basis van dit eerste onderzoek dat politie, OM, CJIB en NFI de verbetermaatregelen voortvarend en daadkrachtig oppakken. De Inspectie ziet dat medewerkers met veel inzet en betrokkenheid aan de maatregelen werken.
- De Inspectie VenJ signaleert wel enkele aandachtspunten en risico's in de uitvoering van de maatregelen 'DNA-veroordeelden' en 'executie van vrijheidsstraffen'. Belangrijkste oorzaken hiervoor zijn gelegen in het feit dat er op de koppelvlakken tussen de organisaties kwetsbaarheden in de informatievoorziening zijn en dat de basisteams van de politie door de vele prioriteiten niet alles tegelijk kunnen oppakken.
- Voor de maatregelen 'DNA-veroordeelden' blijken de oorspronkelijk geformuleerde ambities voor verkorting van de doorlooptijd en een honderd procent afname van celmateriaal in de praktijk niet realistisch.

### Aanbevelingen

De Inspectie VenJ doet naar aanleiding van haar eerste onderzoek naar de verbetermaatregelen de volgende aanbevelingen.

#### *Aan politie:*

1. Borg, in afstemming met het lokaal bevoegd gezag, dat de opsporing van DNA-veroordeelden en de executie maatregelen, gelet op de vele prioriteiten waarmee de basisteams dagelijks worden geconfronteerd, adequaat kunnen worden uitgevoerd.

#### *Aan OM, politie, CJIB en NFI:*

2. Draag op korte termijn zorg voor een geautomatiseerde gegevensoverdracht in de keten ten aanzien van die koppelvlakken bij DNA-V en executie waar op dit moment nog sprake is van handmatige informatieoverdracht.
3. Draag er zorg voor dat de ketenregie op de verbetermaatregelen voldoende geborgd blijft na beëindiging van de huidige centraal belegde regie.





# 1

## Inleiding

### 1.1 Aanleiding

Op 26 januari 2015 maken het Openbaar Ministerie (hierna: OM) en de politie bekend dat een inwoner van Rotterdam – Bart van U. – verdacht wordt van betrokkenheid bij de dood van mevrouw E. Borst-Eilers. Daarnaast werd hij verdacht van de moord op zijn zus Lois. Kort daarna stelde het OM vast dat een aantal zaken in het dossier van de verdachte Bart van U. een aantal vragen oproept. Naar aanleiding daarvan stelde het College van procureurs-generaal de Onderzoekscommissie strafrechtelijke beslissingen Openbaar Ministerie naar aanleiding van de zaak Bart van U. (hierna: de Commissie Hoekstra) in. De Commissie Hoekstra constateerde in haar rapport, dat zij 25 juni 2015 publiceerde<sup>3</sup>, op drie hoofdthema's diverse tekortkomingen en deed op deze punten aanbevelingen voor verbeteringen. Die hoofdthema's zijn:

- De uitvoering van de Wet DNA-onderzoek bij veroordeelden (Wet DNA-V).
- De omgang van politie en OM met door een gerechtshof gegeven (tussentijdse) bevelen voorlopige hechtenis en meer algemeen de executie van strafrechtelijke beslissingen.
- De omgang van politie en OM met signalen dat Bart van U. een gevaar voor de samenleving vormde en meer algemeen de werking van het stelsel van gedwongen zorg.

#### **Verbeterprogramma Maatschappelijke Veiligheid van het OM<sup>4</sup>**

De drie hoofdthema's in het rapport van de Commissie Hoekstra hebben een plek gekregen in het Verbeterprogramma Maatschappelijke Veiligheid van het OM (hierna: het Verbeterprogramma) dat het College van procureurs-generaal heeft vastgesteld. In dit programma zijn verbetermaatregelen opgenomen voor onder meer het OM zelf, de politie, het Centraal Justitieel Incassobureau (CJIB) en het Nederlands Forensisch Instituut (NFI). Daarnaast speelt de Geestelijke Gezondheidszorg (GGZ) een rol bij maatregelen die betrekking hebben op het stelsel van gedwongen zorg.

<sup>3</sup> 'Het rapport van de onderzoekscommissie strafrechtelijke beslissingen openbaar ministerie naar aanleiding van de zaak-Bart van U.', Onderzoekscommissie strafrechtelijke beslissingen openbaar ministerie, 2015.

<sup>4</sup> 'Verbeterprogramma Maatschappelijke Veiligheid. Maatregelen OM na onderzoeksrapport commissie Hoekstra naar aanleiding van de zaak Van U.', Openbaar Ministerie, 2015.



Het College van procureurs-generaal heeft besloten zich in het Verbeterprogramma niet te beperken tot de aanbevelingen van de Commissie Hoekstra, maar ook een aantal andere complexe werkprocessen op betrouwbaarheid en actualiteit te onderzoeken en daar waar nodig te verbeteren. De maatregelen zijn in het Verbeterprogramma geclusterd in de volgende onderwerpen:

1. DNA. Dit betreft maatregelen gericht op verbetering van afname van celmateriaal bij veroordeelden ('DNA-V').
2. Uitvoering gerechtelijke bevelen tot voorlopige hechtenis en Gevoelige zaken. Deze maatregelen hebben betrekking op procedures voor uitvoering van een bevel tot vangenneming en op het gevaarscriterium als nieuw criterium voor het OM als gevoelige zaak.
3. Executie van vrijheidsstraffen. Dit gaat over maatregelen om de executie van vrijheidsstraffen in zaken als die van Bart van U. te versnellen en inzichtelijker te maken.
4. BOPZ<sup>5</sup>. Deze maatregelen hebben betrekking op de optimalisering van de centrale verzoekersrol van het OM binnen de huidige wetgeving en op het vernieuwen van de rol en positie van OM, GGZ, gemeenten en politie in de omgang met verwarde personen.
5. IT-verbeteragenda. Dit betreft maatregelen om de toegankelijkheid van samenhangende informatie binnen OM en de keten en de ICT-architectuur daarvoor goed in te richten.

### Toezicht

De minister van Veiligheid en Justitie heeft in zijn brief van 20 november 2015<sup>6</sup> aangegeven hoe het toezicht op de uitvoering van de maatregelen is georganiseerd: "De toezichthouders zijn de procureur-generaal bij de Hoge Raad, de Inspectie VenJ en de Inspectie voor de Gezondheidszorg. Gezien het integrale karakter van de aanbevelingen van de Commissie houden de toezichthouders, elk vanuit hun eigen verantwoordelijkheid, toezicht op het doorvoeren van de maatregelen. De heer R.J. Hoekstra zal de uitvoering van de maatregelen volgen (monitoren) en de minister adviseren naar aanleiding van zijn bevindingen.

Voor de invulling van haar toezichtrol heeft de Inspectie VenJ in afstemming met de procureur-generaal bij de Hoge Raad (hierna: PG Hoge Raad) en de Inspectie voor de Gezondheidszorg (hierna IGZ) een Toezichtplan opgesteld. De Inspectie VenJ heeft het Toezichtplan op 29 april 2016 aan de minister van VenJ aangeboden, die het als bijlage heeft gevoegd bij de brief aan de Tweede Kamer<sup>7</sup>. Het Toezichtplan vormt de basis voor het voorliggende onderzoek.

## 1.2 Afbakening

### Onderzochte maatregelen en organisaties

Het onderzoek van de Inspectie VenJ richt zich op de uitvoering van een aantal specifieke maatregelen in het Verbeterprogramma; deze staan hieronder vermeld. Het gaat hierbij om de maatregelen waarbij de politie, het CJIB en het NFI volgens het Verbeterprogramma een rol hebben alsmede het OM voor zover dat niet valt

<sup>5</sup> Wet Bijzondere Opnemingen in Psychiatrische Ziekenhuizen.

<sup>6</sup> Kamerstukken II, 2015-2016, 29279, nr. 286.

<sup>7</sup> 'Voortgang uitvoering maatregelen in vervolg op rapport Commissie Hoekstra'; minister VenJ, 12 mei 2016, kenmerk 757988.



onder het toezicht dat de PG Hoge Raad in het kader van art. 122 Wet op de Rechterlijke Organisatie uitoefent. Met het OM is afgesproken dat de Inspectie VenJ de maatregelen voor de executie van vrijheidsstraffen bij het OM onderzoekt, omdat deze niet door de PG Hoge Raad worden onderzocht. Voorts heeft de Inspectie het OM bij het onderzoek naar de overige onderzochte maatregelen betrokken om de context van die maatregelen goed te kunnen duiden en om de raakvlakken met de andere organisaties in de verschillende ketens goed te kunnen onderzoeken. Het OM is daarin immers nagenoeg altijd een belangrijke schakel.

De Inspectie VenJ heeft conform het Toezichtplan geen onderzoek verricht bij gemeenten, GGZ en Veiligheidshuizen. Omdat met name de onderzochte BOPZ-maatregelen zich op het snijvlak van strafrecht en zorg afspelen, zijn wel signalen over deze organisaties opgetekend. Waar deze naar de mening van de Inspectie VenJ relevant zijn voor de bredere aanpak van het Verbeterprogramma van het OM en de aanbevelingen van de Commissie Hoekstra, rapporteert zij daarover in dit rapport.

De Inspectie richt zich in dit onderzoek specifiek op de volgende verbetermaatregelen.

#### *Maatregelen DNA*

- a. Herstelactie.
- b. Actieve opsporing.
- c. Verkorting doorlooptijden.
- d. Verruiming spreekuren en verhoging opkomstpercentage.

#### *Uitvoering gerechtelijke bevelen tot voorlopige hechtenis en Gevoelige zaken*

- a. Gevaarscriterium gevoelige zaak.
- b. Uitvoering bevel gevangenneming bij politie op niveau operationeel leidinggevende.

#### *Executie van vrijheidsstraffen*

- a. 24/7 toegang van de politie tot het overzicht van vrijheidsstraffen.
- b. Persoonlijke prioritering voor de executie van een vrijheidsstraf.

#### *Maatregelen BOPZ*

- a. Actief opvragen en toevoegen relevante stukken.
- b. Initiëren consult psychiater crisisdienst.
- c. Signalering casusoverleg.

### **Fasering onderzoek**

De Inspectie VenJ voert het toezicht conform het Toezichtplan in drie fasen uit. Dit onderzoek betreft de eerste fase die loopt tot en met augustus 2016. Deze eerste onderzoeksfase richt zich, gezien de stand van zaken van veel verbetermaatregelen, op de voortgang van de voorbereiding en – voor zover voorzien in de planning – van de implementatie van de maatregelen bij de betrokken organisaties. Hierbij komen aan de orde:

- het verloop van de voorbereiding en planning;
- de wijze waarop de maatregelen in de werkwijzen en processen zijn vertaald;
- de werking van reeds geïmplementeerde maatregelen in de praktijk;
- de coördinatie en samenhang in de keten.



De Inspectie VenJ heeft in deze eerste fase de belangrijkste ontwikkelingen over de genoemde verbetermaatregelen bij de onderzochte organisaties gezien en mogelijke risico's gesignaleerd. Doordat de Inspectie conform het Toezichtplan in een vroeg stadium van de implementatie van de maatregelen over de voortgang en risico's rapporteert, kunnen de betrokken organisaties zo nodig tijdig bijsturen. In de tweede fase van het onderzoek kunnen knelpunten die met dit eerste onderzoek zijn blootgelegd, nader worden onderzocht.

### 1.3 Doelstelling en onderzoeksvragen

De doelstelling van het onderzoek is om inzicht te geven in:

- of en hoe de politie, het CJIB, het NFI en het OM<sup>8</sup> uitvoering geven aan de maatregelen in het Verbeterprogramma Maatschappelijke Veiligheid van het OM;
- de mate van coördinatie en samenhang in de strafrechtketen ten aanzien van afname van celmateriaal bij veroordeelden, uitvoering van gerechtelijke bevelen, executie van vrijheidsstraffen en toepassing van de BOPZ.

*De onderzoeksvragen luiden:*

1. Hoe zijn de verbetermaatregelen door de politie, het CJIB, het NFI en het OM voorbereid en in hun werkwijzen en processen vertaald, zoals in het Verbeterprogramma van het OM bedoeld?
2. Worden de verbetermaatregelen door de politie, het CJIB, het NFI en het OM in de praktijk conform de bedoeling van het Verbeterprogramma van het OM uitgevoerd en welke risico's doen zich hierbij mogelijk voor?
3. Hoe is de coördinatie en samenhang op de relevante raakvlakken in de strafrechtketen ten aanzien van afname celmateriaal bij veroordeelden, uitvoering van gerechtelijke bevelen, executie van vrijheidsstraffen en toepassing van de BOPZ tussen de betrokken ketenpartners en welke risico's doen zich hierbij mogelijk voor?

### 1.4 Onderzoeksaanpak

Ter beantwoording van de drie onderzoeksvragen gebruikt de Inspectie onderstaande onderzoeksmethoden.

#### Documentanalyse

De Inspectie VenJ heeft documenten bij de politie, het CJIB, het NFI en het OM opgevraagd en geanalyseerd. Dit betreft beleidsdocumenten, procedures en instructies, alsmede voortgangs- en verantwoordingsdocumenten.

#### Interviews

Daarnaast heeft de Inspectie VenJ in de periode van 14 juni tot en met 1 augustus 2016 59 interviews met 91 personen gehouden (73 personen van de politie, tien van het OM, vijf van het CJIB en drie van het NFI)<sup>9</sup>. Ook is een interview gehouden met een medewerker van de Justitiële Informatiedienst (hierna: JustID) in het kader van een specifiek onderdeel van de DNA-V maatregelen.

<sup>8</sup> Conform de afbakening (paragraaf 1.2) richt het onderzoek bij het OM zich op de maatregelen voor de executie van vrijheidsstraffen en op de raakvlakken bij de overige maatregelen.

<sup>9</sup> Bij sommige interviews waren meerdere respondenten aanwezig.



De interviews bij de politie-eenheden zijn gehouden in de eenheden Den Haag, Amsterdam, Limburg en Zeeland-West-Brabant. Hiermee zijn twee meer stedelijke en twee meer landelijke eenheden in het onderzoek betrokken. De interviews betroffen over het algemeen semigestructureerde vraaggesprekken. Deze zijn enerzijds bedoeld om de context te begrijpen en anderzijds om de onderzoeksvragen te beantwoorden.

### Waarneming op de werkplekken

De Inspectie VenJ heeft bij meerdere organisaties op de werkplek waarnemingen verricht om de werking van de maatregelen in de praktijk te kunnen onderzoeken. Zo hebben inspecteurs digitale overzichtslijsten met betrekking tot DNA-gesignaleerden en de '24/7-maatregel' bij de politie ingezien. Dit geldt ook voor het gevoelige-zaken-systeem van het OM, waarin het nieuwe gevaarscriterium is opgenomen. Daarnaast hebben inspecteurs bij het CJIB inzage gehad in de lijst met het vanaf 29 april 2016 door politie-eenheden en Koninklijke Marechaussee geraadpleegde overzicht van vrijheidsstraffen in het kader van de '24/7-maatregel'. Bij de Frontdesk van het NFI hebben inspecteurs tijdens een rondleiding een toelichting op het intakeproces van DNA-monsters gehad; bij de politie-eenheid Den Haag zijn inspecteurs in het kader van de BOPZ-maatregelen rondgeleid bij de Opvang Verwarde Personen; bij de politie-eenheid Zeeland-West-Brabant hebben medewerkers van de afdeling Arrestantentaken in de afnamelocatie aan inspecteurs een toelichting gegeven op de afname van celmateriaal en de identificatieprocedure die daarmee samenhangt. Verder hebben inspecteurs drie briefings bij basisteams bijgewoond.

De Inspectie VenJ hanteert bij de analyse van de bevindingen de verbetermaatregelen in het Verbeterprogramma als kader.

## 1.5 Leeswijzer

Het rapport begint met een samenvatting met de conclusies en aanbevelingen van het onderzoek. In hoofdstuk 2 beschrijft de Inspectie VenJ de bevindingen over de wijze waarop de onderzochte maatregelen door de organisaties zijn voorbereid en in hun werkwijzen en processen zijn vertaald (onderzoeksvraag 1) en de wijze waarop de maatregelen in de praktijk worden uitgevoerd (onderzoeksvraag 2). Per maatregel wordt afgesloten met conclusies ten aanzien van deze eerste twee onderzoeksvragen. Ten slotte beschrijft de Inspectie in paragraaf 2.6 de bevindingen en conclusies ten aanzien van de coördinatie en samenhang in de keten (onderzoeksvraag 3).



# 2

## Bevindingen en conclusies

In dit hoofdstuk beschrijft de Inspectie VenJ in de paragrafen 2.1 tot en met 2.4 per onderzochte verbetermaatregel de bevindingen ten aanzien van de onderzoeksvragen 1 en 2 en formuleert op basis daarvan de conclusies. Paragraaf 2.5 bevat een tabel waarin beknopt per maatregel de conclusies worden weergegeven.

De volgende maatregelen komen in dit hoofdstuk achtereenvolgens aan de orde:

- Maatregelen DNA.
- Uitvoering van gerechtelijke bevelen tot voorlopige hechtenis en Gevoelige zaken.
- Executie van vrijheidsstraffen.
- Maatregelen BOPZ.

Paragraaf 2.6 bevat de bevindingen en conclusies over de coördinatie en samenhang in de keten (onderzoeksvraag 3).

Daar waar het voor een goed begrip van de stand van zaken van een maatregel in ketenverband relevant is, heeft de Inspectie de rol van het OM op het specifieke raakvlak beschreven.

### 2.1 Maatregelen DNA

Op grond van de Wet DNA-onderzoek bij veroordeelden (hierna: DNA-V) moeten personen die veroordeeld zijn voor een misdrijf waarvoor voorlopige hechtenis is toegestaan verplicht celmateriaal afstaan. De wet is belangrijk voor de voorkoming, opsporing, vervolging en berechting van misdaden waarbij lichaamsmateriaal van daders is (of wordt) gevonden. Het OM geeft in het Verbeterprogramma aan dat de uitvoering van wet DNA-V gebreken vertoont. Het OM heeft in het Verbeterprogramma meerdere maatregelen uitgewerkt. De Inspectie VenJ heeft daarvan de volgende maatregelen onderzocht:

- Herstelactie.
- Actieve opsporing.
- Verkorting doorlooptijden.
- Verruiming spreekuren en verhoging opkomstpercentage.



### 2.1.1 Herstelactie

In de casus van Bart van U. bleek dat na diens veroordeling in 2012 ten onrechte geen bevel tot afname van celmateriaal was afgegeven. Conform het Verbeterprogramma heeft het OM onderzocht voor welke andere veroordeelden sinds 2010 ten onrechte geen bevel is afgegeven. Dit betreft de herstelactie van het OM.

Daarnaast gaf het OM in het Verbeterprogramma aan dat al eerder was gebleken dat een deel van de veroordeelden niet reageert op de oproep om celmateriaal af te staan en dat hieraan onvoldoende opvolging wordt gegeven. Naar aanleiding hiervan heeft de politie een eigen herstelactie uitgevoerd op veroordeelden met bekend adres in de Basisregistratie Personen (hierna: BRP-adres), die in het opsporingsregister (hierna: OPS)<sup>10</sup> gesignaleerd stonden. In deze paragraaf gaat de Inspectie VenJ kort in op de herstelactie van het OM. Vervolgens worden de bevindingen over de herstelactie van de politie beschreven.

#### Vorbereiding

Het OM heeft eerder al gerapporteerd dat alle zaken, waar mogelijk ten onrechte geen bevel tot DNA-afname was gegeven, in 2015 opnieuw zijn beoordeeld. Dit heeft geresulteerd in 2993 nieuwe bevelen voor afname van celmateriaal. Op basis hiervan zijn deze veroordeelden opgeroepen om bij de politie celmateriaal af te staan. Dit heeft op peildatum 8 augustus 2016 geleid tot de afname van celmateriaal van 2400 personen<sup>11</sup>. Dit is een toename van 266 ten opzichte van de rapportage hierover in mei 2016<sup>12</sup>.

De politie en het CJIB zijn daarnaast op 21 juli 2015 begonnen met een eigen herstelactie. Zij hebben een lijst samengesteld van 1748 DNA-veroordeelden mét bekend BRP-adres die op dat moment gesignaleerd stonden voor afname van celmateriaal (de zogenaamde 'Hoekstra-lijst'). Dit betreft dus een groep veroordeelden die niet heeft voldaan aan de oproep om celmateriaal af te staan. Door de landelijke portefeuillehouder executie van de politie is binnen het korps een centrale projectorganisatie ingericht om de herstelactie te coördineren. De 1748 veroordeelden zijn ten behoeve van de uitvoering van de herstelactie door de projectorganisatie op basis van het BRP-adres aan de betreffende regionale eenheden toebedeeld.

De politie heeft voor deze herstelactie niet eerst een landelijk werkproces ontwikkeld maar direct prioriteit gegeven aan de opsporing van de 1748 gesignaleerden en vervolgens aan de afname van celmateriaal van de opgespoorde veroordeelden. Het NFI heeft een interne werkgroep ingesteld die gericht was op het managen van de te verwachten extra instroom van afnamesets met celmateriaal als gevolg van de inhaalslag. Het proces binnen het NFI voor het vaststellen van DNA-profielen is inhoudelijk niet veranderd. De extra monsters met celmateriaal die de herstelactie met zich meebracht zijn via het reguliere NFI-proces afgehandeld. Het NFI heeft ook plannen gemaakt voor het geval dat de instroom aan celmateriaal

<sup>10</sup> OPS is het systeem waarin gesignaleerde personen, bijvoorbeeld ter aanhouding, zijn geregistreerd.

<sup>11</sup> Bron: rapportage OM, 8 augustus 2016.

<sup>12</sup> Toen was er van 2134 veroordeelden celmateriaal afgenomen. Bron: Voortgangsrapportage Verbeterprogramma Maatschappelijke Veiligheid, die als bijlage is gevoegd bij de Kamerbrief van 12 mei 2016 'Voortgang uitvoeringmaatregelen in vervolg op de Commissie Hoekstra'.



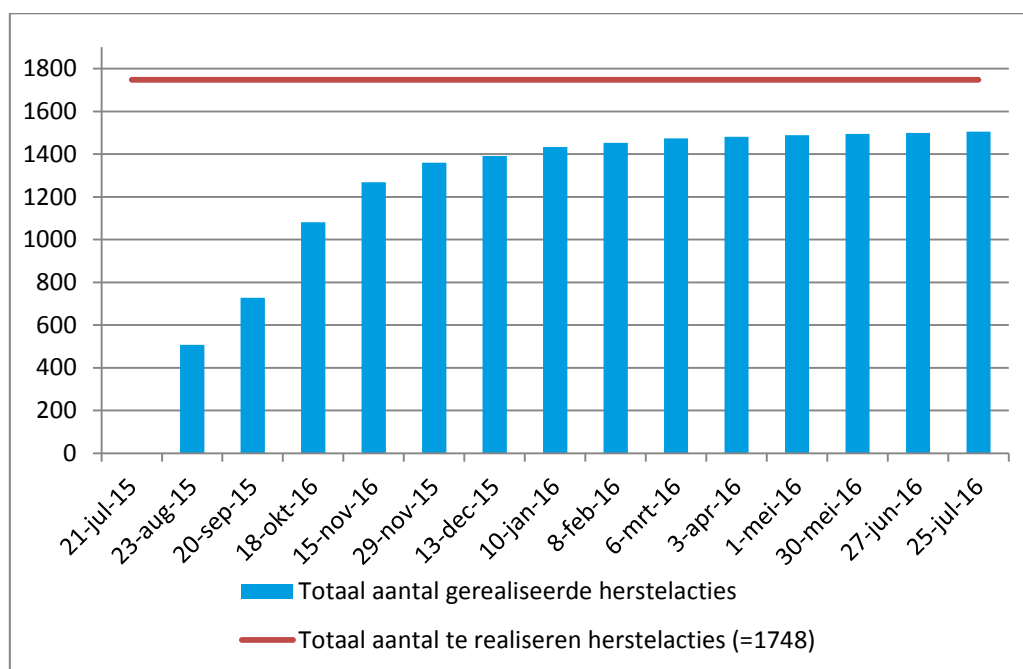
door de herstelactie zo groot zou worden dat deze instroom niet meer binnen het reguliere proces van het NFI afgehandeld zou kunnen worden.

### Uitvoering in de praktijk

De afspraak, conform het Verbeterprogramma, was dat de politie voor 31 december 2015 de lijst van 1748 gesignaleerden volledig zou hebben afgehandeld. De politie heeft, centraal aangestuurd, uitvoering gegeven aan de herstelactie. Zo zijn binnen de onderzochte eenheden flexteams ingezet om gesignaleerden op te sporen. Binnen de eenheden werd de afname van celmateriaal organisatorisch verschillend belegd. Zo voerde in vier eenheden de afdeling arrestantentaken de afnames uit, en verzorgde de forensische opsporing in zes eenheden de afnames van celmateriaal.

Op peildatum 27 december 2015 stonden van deze 1748 personen nog 328 veroordeelden gesignaleerd voor afname van celmateriaal. De lijst is hiermee voor 81% conform de afgesproken doelstelling afgehandeld. De politie is ook na 31 december 2015 inzet blijven plegen op de openstaande signaleringen. Op peildatum 25 juli 2016 zijn 1505 van de 1748 op te sporen veroordeelden opgespoord ten behoeve van de afname van celmateriaal. De lijst is hiermee inmiddels voor 86% afgehandeld. De resterende 243 personen blijven in het opsporingsregister gesignaleerd staan. Hieronder worden de resultaten van de herstelactie van de politie in afbeelding 1 weergegeven.

**Afbeelding 1.** Verloop herstelactie politie juli 2015 – juli 2016. Bron cijfers: projectorganisatie politie.



Overigens kiest de politie ervoor de afsignaleringen in het OPS en niet het aantal afnames te monitoren. Gesignaleerde veroordeelden van wie celmateriaal is afgenomen dienen te worden 'afgesignaleerd'. De afsignalering na de afname loopt niet een-op-een met de afname zelf. Dit komt door het tijdsverloop in de verwerking van de afnames ('na-ijleffect') in de keten. Indien de politie celmateriaal van een veroordeelde heeft afgenomen, geeft zij dit door aan het OM. Het OM geeft dit weer door aan het CJIB. Deze overdracht van informatie in de keten vindt niet





geautomatiseerd plaats maar gebeurt door middel van e-mail en/of post<sup>13</sup>. Het CJIB zorgt ervoor dat de signalering van de veroordeelde in het OPS wordt ingetrokken. Daardoor gaat hier enige tijd overheen. Dit betekent dat op het moment dat van personen celmateriaal is afgenomen, deze dan nog niet zijn afgesignaleerd. Een respondent van de landelijke projectorganisatie van de politie geeft aan dat dit in de meetpercentages enkele procenten (in positieve zin) scheelt.

De centrale projectorganisatie van de politie monitort de resultaten van de eenheden en rapporteert maandelijks aan de korpsleiding. In de nationale briefing worden maandelijks de resultaten van de eenheden besproken. Respondenten binnen de onderzochte eenheden van de politie geven aan dat de sturing op resultaten merkbaar is tot op het operationeel niveau. Portefeuillehouders, coördinatoren en uitvoerders worden er via de reguliere sturingslijn binnen de eenheden op aangesproken.

Respondenten binnen de politie en het OM geven aan dat het verklaarbaar is dat er een restant op te sporen veroordeelden is. Ten eerste staat een bekend BRP-adres niet altijd gelijk aan de feitelijke verblijfplaats van de betreffende persoon. De politie ziet zich geconfronteerd met personen die weliswaar een 'bekend' BRP-adres hebben, maar daar feitelijk niet wonen. Deze personen zijn uitgezet op basis van de Vreemdelingenwet, hebben een adres in het buitenland of zijn onvindbaar. De kans is klein dat deze laatste categorie 'onvindbaren' met de huidige voorwaarden voor afname opgespoord kan worden. Ten tweede is er een categorie personen van wie nog aanknopingspunten ten aanzien van een mogelijke verblijfplaats worden onderzocht. Dit betreft bijvoorbeeld personen die weliswaar langdurig in het buitenland verblijven, maar zich daar niet permanent hebben gevestigd.

### 2.1.2 Actieve opsporing

In de vorige paragraaf ging het om een herstelactie van de politie ten aanzien van een groep veroordeelden mét een bekend BRP-adres. Conform het Verbeterprogramma dient de opsporing ten aanzien van gesignaleerden zónder een bekend BRP-adres te worden geïntensiveerd, waarbij de politie gebruik maakt van alle interne en openbare bronnen om de mogelijke verblijfplaats van de veroordeelde te achterhalen.

#### Vorbereiding

Politie, CJIB en JustID hebben in december 2015 gezamenlijk een analyse uitgevoerd op 12.403 DNA-gesignaleerden in OPS zonder bekend BRP-adres. Doel hiervan was te komen tot aanknopingspunten omtrent de verblijfplaats van deze gesignaleerde veroordeelden voor afname van celmateriaal. Dit heeft geresulteerd in 1249 personen met een aanknopingspunt over een verblijfplaats in Nederland<sup>14</sup>. Respondenten geven aan dat de samenwerking tussen politie, CJIB en JustID tijdens

<sup>13</sup> Het CJIB heeft in het voorstel ter versterking van haar coördinatietaak onder meer voorgesteld over te gaan tot digitalisering van berichtenverkeer: 'DNA-veroordeelden, voorstel voor verdere versterking coördinatietaak CJIB', 22 februari 2016. Ook het OM gaat zich met Digi-OM richten op digitaal werken in de strafrechtketen: zie de Voortgangsrapportage Verbeterprogramma Maatschappelijke Veiligheid, 'Maatregelen IT-verbeteragenda', die als bijlage is gevoegd bij de Kamerbrief van 12 mei 2016 'Voortgang uitvoeringmaatregelen in vervolg op de Commissie Hoekstra'.

<sup>14</sup> Over de analyse die leidde tot de groep met aanknopingspunten is reeds gerapporteerd; zie de ketenbrede voortgangsrapportage.



deze analyse goed is verlopen. JustID bleek over andere adresgegevens van veroordeelden te beschikken dan alleen het BRP-adres. Dit leverde voor de politie extra bruikbare aanknopingspunten op voor de opsporing. Respondenten binnen het onderzoek geven aan dat deze werkwijze in de toekomst wordt gecontinueerd.

De centrale projectorganisatie die de politie had ingericht voor de herstelactie fungeert ook als zodanig voor de landelijke coördinatie van de actieve opsporing van de 1249 DNA-veroordeelden met een aanknopingspunt.

Het CJIB heeft haar coördinatierol met betrekking tot signaleringen van veroordeelden versterkt en uitgewerkt in een verbetervoorstel d.d. 22 februari 2016<sup>15</sup>. Dit heeft onder meer betrekking op het periodiek aanleveren van landelijke overzichten van openstaande signaleringen van veroordeelden aan de politie en digitalisering van het berichtenverkeer tussen het OM en het CJIB.

### **Uitvoering in de praktijk**

De centrale projectorganisatie van de politie heeft eind 2015 de lijst van 1249 gesignaleerden uitgezet binnen de eenheden. De politie heeft binnen de eenheden de coördinatie voor de executie belegd bij het team coördinatie executietaken (hierna: CET) van de afdeling arrestantentaken. De uitvoering van de executietaak, waaronder de opsporing van DNA-veroordeelden, is toebedeeld aan de basisteams. Uit het onderzoek werd duidelijk dat de CET's een actieve aanjagersrol vervullen om het belang van de opsporing van DNA-veroordeelden onder de aandacht van de basisteams te brengen. Respondenten binnen de onderzochte eenheden geven aan dat de basisteams inmiddels over contactpersonen executie beschikken. De feitelijke bezetting van de CET-teams verschilt als gevolg van de nog lopende personele reorganisatie wel nog per politie-eenheid waardoor aan deze aanjagersrol in de ene eenheid meer invulling kan worden gegeven dan in de andere.

Respondenten binnen het onderzoek geven aan dat het besef over het belang van de executietaak bij de agenten binnen de basisteams weliswaar groeiende is, maar dat deze taak van de basisteams nog beter moet worden geborgd. Daarnaast geven respondenten aan dat de executietaak moet concurreren met vele andere prioriteiten binnen een basisteam. De basisteams zien zich mede door de reorganisatie van de nationale politie geconfronteerd met veel implementatietrajecten waardoor deze taak in het gedrang kan komen.

De politie geeft aan dat de basisteams in 2016 extra zijn belast met diverse inhaalslagen met betrekking tot DNA-V waarop actieve opsporing werd gevraagd. Wat de belasting van de basisteams betreft, is het aan de CET's en de lijnchefs in de basisteams om de prioriteit te bepalen en het belang toe te lichten.

Uit het onderzoek blijkt dat een aantal van de onderzochte eenheden voor de opsporing van DNA-veroordeelden ook gebruik maakt van zogenaamde flexteams. Dit zijn samengestelde teams die ad hoc op prioriteiten kunnen worden ingezet en zo de basisteams kunnen ondersteunen. De onderzochte eenheden geven verschillend invulling aan de wijze waarop deze teams worden ingezet.

---

<sup>15</sup> DNA-veroordeelden, voorstel voor verdere versterking coördinatietaak CJIB, 22 februari 2016.



De politie-eenheid Amsterdam beschikt binnen de Dienst Regionale Operationele Samenwerking (DROS) over een flexteam dat eenheidsbreed kan worden ingezet. Drie medewerkers van dat team zijn 50% van hun tijd bezig met opsporing van (DNA) gesignaleerden. Deze medewerkers maken actief gebruik van openbare bronnen en zijn creatief in de opsporing van gesignaleerden zonder bekend adres.

De projectorganisatie monitort de resultaten van de opsporing van gesignaleerden door de eenheden. Uit een landelijke overzichtslijst van de politie<sup>16</sup> blijkt dat op peildatum 25 juli 2016 landelijk gezien 39% van de 1249 gesignaleerden zonder bekend BRP-adres met succes is opgespoord ten behoeve van de afname van celmateriaal. Het percentage blijkt in de vier onderzochte eenheden te variëren van 23 tot 54%. Uit het onderzoek is niet duidelijk geworden wat de oorzaak van deze verschillen is. De restcategorie, 768 veroordeelden, blijft gesignaleerd staan. Hierdoor kan bij een toevallig contact met de politie het bevel tot afname van celmateriaal alsnog worden geëffectueerd. De kans is echter klein dat deze veroordeelden allemaal worden opgespoord omdat een deel onvindbaar blijft.

Respondenten binnen de politie en OM geven aan dat er veel opsporingscapaciteit nodig is voor de opsporing van gesignaleerde veroordeelden zonder BRP-adres. Complexere executiezaken worden door de basisteams aan de recherche overgedragen. De politie geeft hierbij aan dat in overleg met het OM als bevoegd gezag prioriteiten moeten worden gesteld ten aanzien van de inzet van recherchecapaciteit voor DNA-veroordeelden, ook in relatie tot andere zaken.

Naast deze groep van veroordeelden zonder bekend BRP-adres houdt de politie ook zicht op de nieuwe zaken van gesignaleerde veroordeelden met een bekend BRP-adres. Het CJIB levert hiertoe per twee weken een lijst aan die door de centrale projectorganisatie van de politie binnen de eenheden wordt verdeeld. Dit past bij de versterkte coördinatietoek van het CJIB in het DNA-V-proces. De resultaten worden door de politie centraal bijgehouden en maandelijks in de nationale briefing besproken. De resultaten zijn per politie-eenheid inzichtelijk. Van de 2893 gesignaleerde veroordeelden die in de tweede helft van 2015 zijn ingestroomd, is per 27 juni 2016 landelijk gezien 88% met succes opgespoord ten behoeve van de afname van celmateriaal.

De landelijke projectorganisatie van de politie hanteert en monitort dus drie verschillende lijsten voor de gesignaleerde DNA-veroordeelden, te weten:

1. De lijst van 1748 veroordeelden mét een BRP-adres die op peildatum 25 juli 2015 gesignaleerd stonden (paragraaf 2.1.1).
2. De lijst van 1249 veroordeelden zónder BRP-adres op peildatum 29 november 2015, met een aanknopingspunt voor opsporing (paragraaf 2.1.2).
3. Een dynamische lijst van nieuwe zaken met betrekking tot veroordeelden mét een bekend BRP-adres (paragraaf 2.1.2).

<sup>16</sup> DNA-V monitor, resultaat meting per 25 juli 2016, landelijke projectorganisatie politie.



### Executie en Signalering (E&S): nieuwe voorziening van de politie.

Voor executie en signaleren gebruikt de politie tot nu toe twee informatiesystemen: PAPOS<sup>17</sup> en OPS. Deze systemen zijn inmiddels verouderd en worden door de politie vervangen. De politie ontwikkelt daartoe een nieuwe voorziening Executie en Signalering (hierna E&S).

Met deze nieuwe voorziening kan de politie rechtstreeks – via een geautomatiseerde koppeling met het CJIB – zien of iemand gesignaleerd staat en waarvoor, bijvoorbeeld voor de afname van DNA. Het CJIB ontwikkelt hiertoe de Centrale Voorziening Executieopdrachten (hierna: CVE) die het mogelijk maakt om meer persoonsgerichte informatie aan de politie te leveren. Met CVE en E&S kan alle relevante informatie rond een persoon in één keer worden geraadpleegd. E&S wordt in nauwe samenwerking met uitvoerende medewerkers bij de politie ontwikkeld.

Respondenten geven aan enthousiast te zijn over het ontwikkelproces, de mogelijkheden en het te verwachten gebruikersgemak van E&S.

Ten tijde van het onderzoek loopt er in de eenheid Amsterdam een pilot waarin CJIB en politie de koppeling tussen beide systemen testen. Respondenten van de politie-eenheid Amsterdam geven aan dat de koppeling tussen E&S en CVE tijdens de pilot goed werkt.

De landelijke uitrol van E&S is een aantal keren uitgesteld. De politie geeft aan dat E&S naar verwachting in het tweede kwartaal van 2017 landelijk kan worden ingevoerd. Zolang E&S nog niet landelijk operationeel is, blijft de politie werken met de DNA-overzichtslijsten die via één centraal punt onder de eenheden handmatig worden verdeeld.

### 2.1.3 Verkorting doorlooptijden

Het OM geeft in het Verbeterprogramma aan dat – gelet op het maatschappelijk belang van DNA voor de opsporing van verdachten – DNA zo snel mogelijk na het vonnis moet worden afgenomen. Het OM zet met de politie in op verkorting van de totale termijn waarbinnen DNA-materiaal moet zijn afgenomen na afgifte van het bevel. Een belangrijke eerste stap is, zo geeft het OM in het Verbeterprogramma aan, dat bij een veroordeelde van wie een adres bekend is, DNA wordt afgenomen binnen 60 dagen na ontvangst van het vonnis door het OM. Hierbij merkt het OM op dat een goede analyse van het gehele traject van totstandkoming vonnis tot opname in de databank, en de huidige resultaten en knelpunten in dit traject, van belang is om te bepalen onder welke randvoorwaarden dit structureel mogelijk is.

#### Vorbereiding

Uit het onderzoek blijkt dat ten aanzien van de in het Verbeterprogramma van het OM opgenomen eerste stap voor de verkorting van de doorlooptijd – ‘bij een veroordeelde met bekend adres wordt binnen 60 dagen na ontvangst van het vonnis door het OM celmateriaal afgenomen’ – door zowel OM als politie niet haalbaar wordt geacht. Dit blijkt uit het volgende.

De politie geeft in haar projectplan ‘Opvolging aanbevelingen Commissie Hoekstra’<sup>18</sup> (hierna ‘projectplan politie’) aan dat de 60-dagen-termijn niet haalbaar is gezien de

<sup>17</sup> PAPOS: ParketPolitieSysteem, het systeem waarin te executeren straffen (waaronder DNA-V) zijn geregistreerd.

<sup>18</sup> Projectplan politie, datum 21 maart 2016, versie 1.5.



afhankelijkheid van de veroordeelde (die gehoor moet geven aan de oproep). Indien de veroordeelde niet verschijnt op de oproepdatum en vervolgens wordt gesignaleerd, dan valt dit volgens de politie buiten een termijn waarvoor de politie en het OM verantwoording kunnen nemen. De politie geeft aan dat de doorlooptijd bepaald zou kunnen worden tussen de datum van het onherroepelijk vonnis en de eerste oproepdatum voor de afname van celmateriaal. Ze geeft aan dat het DNA-V-proces in de keten verder moet worden doorontwikkeld, tot aan het opvolgen van een hit die door het NFI is verstrekt. De politie stelt dat dan pas een concrete termijn voor de doorlooptijd kan worden bepaald.

Het OM heeft inmiddels een interne procesbeschrijving in concept gereed<sup>19</sup>. Hierin geeft het OM aan dat de doorlooptijd start na het vrijgeven van het vonnis door de executie-afdeling van het OM, en eindigt op de datum van de geplande afnamedag van celmateriaal. Hierdoor wordt rekening gehouden met de tijd die de executie-afdeling van het OM nodig heeft om het vonnis vrij te geven aan de DNA-afdeling. Het OM geeft, net als de politie, aan dat de op deze wijze geformuleerde doorlooptijd gaat over aspecten waar politie en OM invloed op hebben. Of de opgeroepen veroordeelde daadwerkelijk verschijnt staat – in tegenstelling tot de oorspronkelijke bepaling in het Verbeterprogramma waarin wordt uitgegaan van het moment dat DNA wordt afgenomen – nu los van deze doorlooptijd.

De politie heeft een eigen landelijk uniform DNA-V-werkproces ontwikkeld dat naar verwachting in september 2016 wordt vastgesteld. Het CJIB is ook bezig met de ontwikkeling van een uniforme werkwijze. Het werkproces binnen het NFI is naar aanleiding van het Verbeterprogramma niet veranderd. Het NFI heeft dan ook geen aparte werkprocedure ontwikkeld. Respondenten van het NFI geven aan dat het NFI-deel van het totale DNA-ketenproces voor wat betreft de totale doorlooptijd beperkt is. Uit het onderzoek is gebleken dat het OM in het najaar van 2016 samen met de ketenpartners het ketenwerkproces DNA-V gaat beschrijven.

### **Uitvoering in de praktijk**

Het OM heeft ten tijde van het onderzoek een monitor (dashboard) ontwikkeld die inzicht geeft in de doorlooptijd. Het OM geeft aan dat hieruit blijkt dat de huidige doorlooptijd tussen het vrijgeven van het vonnis door de executie-afdeling van het OM en de geplande afnamedag boven de 200 dagen ligt. Deze doorlooptijden worden veroorzaakt doordat er op dit moment afnamedagen worden gepland die liggen tussen de twee en vier maanden in de toekomst. De oorzaak van het vooruitschuiven van de afnamedagen is dat de parketten werken via het FIFO principe (First In, First Out). Dit betekent dat nieuwe zaken onderaan de stapel komen te liggen en zodoende pas worden ingepland als alle zaken die daarvoor zijn binnengekomen op een afnamedag zijn gepland. Volgens respondenten zijn al 28 dagen nodig om het bevel tot afname van celmateriaal aan de veroordeelde uit te reiken<sup>20</sup>.

In de voortgangsrapportage<sup>21</sup> wordt vermeld dat in de komende maanden naar de doorlooptijd van nieuwe zaken wordt gekeken. Uit het onderzoek is gebleken dat het OM, met het oog op boven uitgelegde oorzaak van de te hoge doorlooptijd, hiertoe met ingang van 1 november 2016 wil gaan werken met het zogenaamde LIFO-

<sup>19</sup> Procesbeschrijving DNA veroordeelden OM, 9-6-2016 (concept).

<sup>20</sup> Ten gevolge van de wettelijke betekeningstermijn.

<sup>21</sup> Voortgangsrapportage Verbeterprogramma Maatschappelijke Veiligheid, die als bijlage is gevoegd bij de Kamerbrief van 12 mei 2016 'Voortgang uitvoeringmaatregelen in vervolg op de Commissie Hoekstra'.



principe (last in, first out). Dit betekent dat nieuwe zaken van DNA veroordeelden als eerste worden ingepland voor afname van celmateriaal. Op deze manier onderzoekt het OM in welke mate de doorlooptijd terugloopt. Het OM wil daarnaast met behulp van tijdelijke uitbreiding van capaciteit het restant aan 'oude zaken' voor 1 mei 2017 wegwerken.

#### 2.1.4 Verruiming spreekuren en verhoging opkomstpercentage

Het OM geeft in het Verbeterprogramma aan dat het aantal DNA-sprekuren bij de politie is vergroot en de openingstijden zijn verruimd, met als doel om van meer veroordeelden celmateriaal af te kunnen nemen en het opkomstpercentage op de spreekuren van de politie te verhogen. Het OM geeft hierbij aan dat in de praktijk 85-87% van de opgeroepen veroordeelden celmateriaal afstaat zonder dat een aanhoudingsbevel hoeft te worden uitgevaardigd.

##### Vorbereiding

Veroordeelden worden conform de wet DNA-V door het OM opgeroepen om op een aangegeven datum bij de politie op het spreekuur voor afname van celmateriaal te verschijnen. De politie-eenheden hebben met de regionale parketten van het OM in 2016 afgesproken om het aantal spreekuren te verruimen. Uit de herstelacties van het OM en de politie<sup>22</sup> volgde namelijk een groot aantal veroordeelden dat moest worden opgeroepen. Als een veroordeelde uiteindelijk na een oproep niet verschijnt, wordt hij in OPS geregistreerd ('gesignaleerd') waarna hij dient te worden aangehouden om alsnog celmateriaal af te staan.

Respondenten binnen het onderzoek geven aan dat de afname van celmateriaal in alle eenheden structureel bij de afdelingen arrestantentaken van de politie zal worden belegd. De forensische opsporing blijft verantwoordelijk voor de kwaliteit van de afnames en de opleiding van de medewerkers voor de afnames. Deze werkwijze maakt onderdeel uit van het eerder genoemde werkproces van de politie (paragraaf 2.1.3). Als dit is vastgesteld heeft de politie haar DNA-werkproces landelijk geüniformeerd en gestandaardiseerd.

##### Uitvoering in praktijk

Uit het onderzoek blijkt dat de politie – om van meer veroordeelden celmateriaal af te kunnen nemen – landelijk gezien de spreekuren tijdelijk heeft verruimd en het aantal contactdagen heeft verhoogd. Per politie-eenheid is er variatie in deze verruiming; er wordt per eenheid in overleg met het lokale OM maatwerk verricht. Bij een aantal eenheden is het aantal contactdagen nagenoeg verdubbeld<sup>23</sup>. Voor het verhogen van het opkomstpercentage heeft de politie daarnaast de mogelijkheden voor afname van celmateriaal voor DNA-veroordeelden op meerdere locaties mogelijk gemaakt. In twee van de vier onderzochte eenheden is tevens de mogelijkheid geboden om in de avonduren en weekenden afnames te laten plaatsvinden. Binnen één eenheid heeft dat volgens de politie niet geleid tot een hoger opkomstpercentage, waardoor er daar geen afnames in het weekend en in de avond meer plaatsvinden. Eén eenheid blijft voorlopig werken met weekend- en avondopenstellingen.

<sup>22</sup> Zie paragraaf 2.1.1.

<sup>23</sup> Bron: politie (overzicht verruiming contactdagen alle politie-eenheden).



De voor de afnames benodigde politiecapaciteit is weliswaar een knelpunt, maar de politie weet dit in overleg met het OM toch op verschillende manieren op te lossen. Respondenten binnen de vier onderzochte eenheden geven aan dat het gemiddelde opkomstpercentage in de onderzochte eenheden varieert van 50 tot 63%.

Om het opkomstpercentage te verhogen stuurt de eenheid Den Haag een week voorafgaand aan de opnamedag een herinneringsbrief met hierin een toelichting op het proces met een internetlink naar een filmpje. Volgens respondenten heeft dit geleid tot een verhoging van het opkomstpercentage met 10%.

De politie geeft in haar projectplan aan dat de verhoging van het aantal contactdagen tijdelijk van aard is en bedoeld is voor de herstelactie. Deze herstelactie loopt nog door tot eind 2016. Uit het onderzoek is gebleken dat de politie bij de uniformering van het proces in de toekomst zal kijken naar optimale spreiding van de spreekuren waarbij de eenheden met hun parket hierover passende afspraken maken.

Respondenten binnen de onderzochte eenheden geven aan dat de wettelijk verplichte identificatie van veroordeelden regelmatig gepaard gaat met storingen in de voor de identificatie bestemde apparatuur: de identificatievoorziening Progis<sup>24</sup>, ook wel identificatiezuilen genoemd. De zuil betreft een opstelling die is ontworpen voor de vaststelling van de identiteit van personen met behulp van een identiteitsbewijs, vingerafdrukken en een foto. Respondenten binnen één van de onderzochte politie-eenheden geven aan dat storingen met de identificatiezuilen binnen die eenheid er in 2016 toe hebben geleid dat vijf geplande contactdagen voor de afnames niet konden doorgaan. Het is onduidelijk of de storingen op korte termijn kunnen worden opgelost. Ze gaven aan dat er gewerkt wordt aan het naar voren halen van de uitrol van nieuwe zuilen maar dat een concrete planning ontbreekt.

Uit het onderzoek is gebleken dat binnen een van de onderzochte politie-eenheden de afnamelocaties ten tijde van het onderzoek (juli 2016) niet beschikten over identificatiezuilen. Hierdoor kon de wettelijk verplichte identificatie niet worden uitgevoerd. Inmiddels (begin september 2016) beschikken die locaties wel over de identificatiezuilen en worden deze gebruikt bij de identificatie van DNA-veroordeelden.

Ten slotte wijzen respondenten binnen de onderzochte eenheden erop dat het identificatieproces, onder meer door een lange opstarttijd van de apparatuur, per veroordeelde lang duurt, gemiddeld ongeveer 20 minuten<sup>25</sup>. Dit werkt vertragend en frustreert de uitvoerders. Dit is zeker het geval indien tijdens een contactdag van gemiddeld 30 personen celmateriaal moet worden afgenomen.

---

<sup>24</sup> Progis: Programma Identiteitsvaststelling in de Strafrechtketen.

<sup>25</sup> Het Inspectierapport "Identiteitsvaststelling in de strafrechtketen" uit 2015 wees ook al op de lange doorlooptijden van het ID-proces.





## 2.1.5 Conclusies maatregelen DNA

### Vorbereiding

Ten aanzien van de onderzoeksvraag hoe de verbetermaatregelen door de politie, het CJIB, het NFI en het OM zijn voorbereid en in hun werkwijzen en processen zijn vertaald, zoals in het Verbeterprogramma van het OM bedoeld, concludeert de Inspectie VenJ voor de maatregelen DNA het volgende.

- De voorbereiding van de DNA-maatregelen is door politie, OM, CJIB en NFI uitgebreid opgepakt. De politie voert voor de maatregelen een strakke en centrale sturing op landelijk niveau en binnen de eenheden uit.
- De maatregel 'actieve opsporing' van veroordeelden met en zonder BRP-adres is door de politie vertaald in een landelijk proces en wordt centraal binnen de politie aangestuurd.
- Hoewel in het Verbeterprogramma van het OM ervan wordt uitgegaan dat de doorlooptijd van 60 dagen eindigt met de afname van DNA bij de veroordeelden, vinden zowel OM als politie dit door voortschrijdend inzicht niet haalbaar. Een belangrijke reden hiervoor is dat politie en OM bij deze huidige norm afhankelijk zijn van de medewerking van de veroordeelde. Er wordt nu een doorlooptijd gedefinieerd waarop OM en politie volledig invloed hebben. Deze doorlooptijd eindigt dan op de geplande afnamedag zonder dat zeker is dat de daadwerkelijke afname van celmateriaal op die dag heeft plaatsgevonden.
- De ketenpartners hebben individueel procesbeschrijvingen opgesteld met betrekking tot het DNA-V-proces. De Inspectie VenJ vindt het een goede ontwikkeling dat het OM in het najaar van 2016 samen met de ketenpartners het totale DNA-V proces gaat beschrijven.

### Uitvoering in de praktijk

Ten aanzien van de onderzoeksvraag of de verbetermaatregelen door de onderzochte organisaties in de praktijk conform de bedoeling van het Verbeterprogramma worden uitgevoerd, concludeert de Inspectie VenJ voor de maatregelen DNA het volgende.

- De politie heeft de lijst met 1748 gesignaleerde DNA-veroordeelden met bekend BRP-adres voor 86% conform de afgesproken doelstelling afgehandeld. Hierbij is in de periode januari tot en met juli 2016 een toename van 5% gerealiseerd. Duidelijk is dat ondanks de stevige inzet van de politie op de opsporing van DNA-veroordeelden, een deel van deze veroordeelden nooit zal worden gevonden doordat deze onder meer naar het buitenland zijn vertrokken, zich met succes aan de opsporing onttrekken, geen vaste woon- of verblijfplaats hebben of zijn uitgezet op basis van de Vreemdelingenwet.
- De doorlooptijd tot de geplande afnamedag ligt boven de 200 dagen. Een nieuwe systematiek voor het inplannen van zaken voor de afname van celmateriaal moet aantonen in welke mate de doorlooptijd terugloopt. Het OM wil deze systematiek in het najaar van 2016 invoeren.
- De politie heeft de spreekuren in 2016, conform afspraak, naar lokale behoefte en in overleg met het lokale OM, tijdelijk vergroot en de openingstijden verruimd. Storingen met de identificatievoorziening Progis leiden ertoe dat het afnameproces van celmateriaal niet altijd effectief en efficiënt verloopt.
- Binnen de onderzochte eenheden ligt het opkomstpercentage van DNA-veroordeelden voor afname van celmateriaal tussen de 50 en 63%. Dit is lager





dan de volgens het OM in de praktijk gerealiseerde percentages (85-87%) die in het Verbeterprogramma worden genoemd.

- De informatie voor afsignalering van DNA-veroordeelden waarvan celmateriaal is afgenomen, wordt door het OM handmatig aan het CJIB verstrekt. Hierdoor is de informatieoverdracht in de keten kwetsbaar en gevoelig voor fouten.
- De uitvoering van de executie van DNA-V binnen de basisteams moet concurreren met vele andere prioriteiten. Daarnaast moet het besef van het belang van de opsporing van gesignaleerden binnen de basisteams van de politie-eenheden nog groeien. Zodra de landelijke projectorganisatie en hiermee de centrale sturing wegvallen, ontstaat een risico voor de bestendigheid van de uitvoering van deze maatregel.

## 2.2 Uitvoering gerechtelijke bevelen tot voorlopige hechtenis en Gevoelige zaken

In de zaak van Van U. is door het gerechtshof een bevel gevangenneming (een vorm van voorlopige hechtenis) afgegeven. Vervolgens is er onvoldoende aandacht geweest voor de uitvoering van dit bevel, waardoor de inspanningen zijn geëindigd zonder dat Van U. gesignaleerd en aangehouden is. Het OM heeft hiertoe in het Verbeterprogramma meerdere maatregelen uitgewerkt. De Inspectie VenJ heeft daarvan de volgende twee maatregelen onderzocht:

- Uitvoering bevel gevangenneming bij politie op niveau operationeel leidinggevende.
- Gevaarscriterium gevoelige zaak.

### 2.2.1 Uitvoering bevel gevangenneming bij politie op niveau operationeel leidinggevende

Het OM geeft in het Verbeterprogramma aan dat met de politie is afgesproken dat in het geval van een bevel gevangenneming<sup>26</sup> het OM de opdracht tot aanhouding verstrekt op het niveau van de teamleider of hulpofficier van justitie bij het onderdeel van de recherche waar het onderzoek loopt of heeft gelopen. Of – als er geen onderzoek aan ten grondslag ligt of al lang geleden is afgesloten – een teamleider of hulpofficier van justitie van het meest betrokken onderdeel van de politie-eenheid.

#### Vorbereiding

Het OM heeft de procedure met betrekking tot de uitvoering van het bevel gevangenneming in een procesbeschrijving vastgelegd<sup>27</sup>. In de procesbeschrijving wordt gesproken van een 'operationeel chef' bij de regionale recherche, districtsrecherche of bij een betrokken basisteam. De politie spreekt daarnaast in haar projectplan van een 'lijnchef'.

<sup>26</sup> Deze bevelen kunnen door de rechter ter terechtzitting worden gegeven ten aanzien van – ten tijde van de zitting – niet gedetineerde verdachten.

<sup>27</sup> De procesbeschrijving is als bijlage II opgenomen in het Verbeterprogramma van het OM.



### Uitvoering in de praktijk

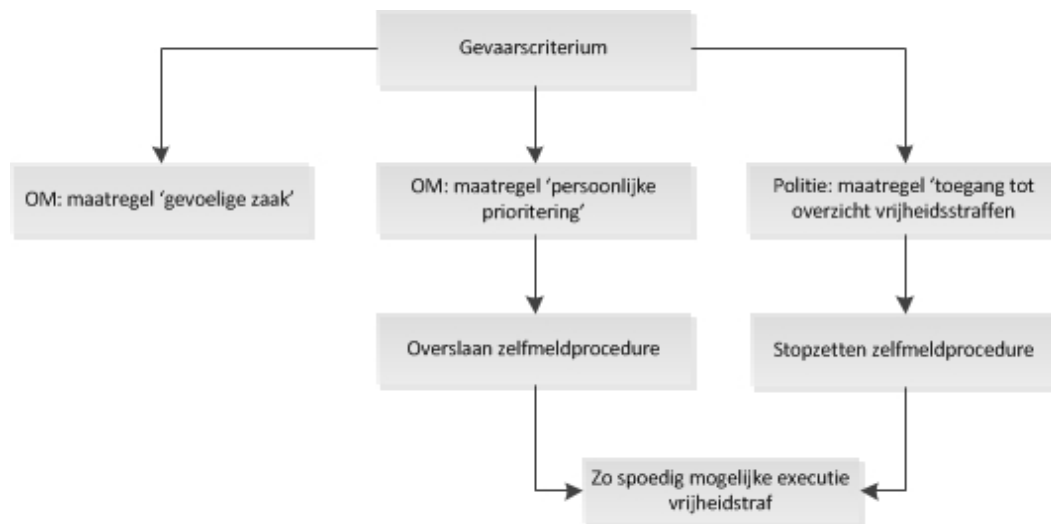
Uit het onderzoek is gebleken dat het bevel tot gevangenneming in de praktijk weinig wordt gegeven. In de periode oktober 2015 tot juli 2016 variëren de aantallen door de politie uit te voeren bevelen gevangenneming van één tot zes bij de vier onderzochte eenheden.

Er bestaat binnen de politie onduidelijkheid over welke functionaris het van het OM ontvangen bevel moet uitvoeren. In verschillende documenten worden verschillende type functionarissen genoemd. Meerdere respondenten bij de politie geven aan dat zij ervan uitgaan dat het bevel ook aan een operationeel coördinator (een zogenaamde OPCO, vaak in de rang van brigadier) kan worden verstrekt. Dit is geen leidinggevende, zoals bedoeld in het Verbeterprogramma.

### 2.2.2 Gevaarscriterium Gevoelige zaak

Hoewel de maatregel 'Gevaarscriterium gevoelige zaak' een interne OM-maatregel is, wordt het hier toch besproken omdat het gevaarscriterium ook de basis vormt voor twee andere maatregelen die voor de politie en het CJIB van belang zijn. Deze worden in paragraaf 2.3 besproken en hebben betrekking op de executie van vrijheidsstraffen. Dit betreft de '24/7 toegang van de politie tot het overzicht van vrijheidsstraffen' (paragraaf 2.3.1) en de maatregel 'persoonlijke prioritering' (paragraaf 2.3.2). In afbeelding 2 is de relatie van het gevaarscriterium met deze verbetermaatregelen weergegeven.

Afbeelding 2. Relatie Gevaarscriterium met verbetermaatregelen.



Het OM merkt een zaak aan als 'gevoelig' indien een zaak vanwege de ernst, omvang, media-aandacht of andere omstandigheden extra aandacht behoeft. Het Verbeterprogramma introduceert een nieuw criterium op basis waarvan een zaak als die van Bart van U. ook als gevoelig wordt aangemerkt: het gevaarscriterium. Van het gevaarscriterium is sprake indien de psychische problematiek van de persoon van een verdachte kan duiden op een gevaar voor de veiligheid van de samenleving.



Dit kan bijvoorbeeld blijken uit de aard van het feit, uitlatingen van de verdachte, documentatie op wapenbezit en/of geweldsdelicten of persoonlijkheidsproblematiek.

### Vorbereiding

Het OM heeft reeds gerapporteerd dat het interne zicht-op-zaken systeem is aangevuld met dit 'gevaarscriterium' en dat dit per 1 november 2015 gerealiseerd is<sup>28</sup>.

### Uitvoering in de praktijk

Inspecteurs van de Inspectie VenJ hebben bij een van de parketten van het OM een korte demonstratie van het zicht-op-zaken-systeem (met onder meer het gevaarscriterium) gekregen waaruit onder meer bleek dat het gevaarscriterium is toegevoegd aan het systeem. De realisatie van het gevaarscriterium in het zicht-op-zaken-systeem leidt ertoe dat ook dit soort gevoelige zaken structureel in het zicht-op-zaken-overleg binnen het OM met de parketleiding worden besproken.

## 2.2.3 Conclusies uitvoering gerechtelijke bevelen en gevoelige zaken

### Vorbereiding

Ten aanzien van de onderzoeksvraag hoe de verbetermaatregelen door de politie, het CJIB, het NFI en het OM zijn voorbereid en in hun werkwijzen en processen zijn vertaald, zoals in het Verbeterprogramma van het OM bedoeld, concludeert de Inspectie VenJ voor de maatregel 'uitvoering gerechtelijke bevelen en gevoelige zaken' het volgende.

- Het OM heeft voor de maatregel 'uitvoering bevel gevangenneming bij politie op niveau operationeel leidinggevende' met de politie afspraken gemaakt over bij wie binnen de politieorganisatie dit bevel door het OM moet worden belegd.
- De maatregel Gevaarscriterium Gevoelige zaak is vertaald in de bestaande interne werkwijze van het OM.

### Uitvoering in de praktijk

Ten aanzien van de onderzoeksvraag of de verbetermaatregelen door de onderzochte organisaties in de praktijk conform de bedoeling van het Verbeterprogramma worden uitgevoerd, concludeert de Inspectie VenJ voor de maatregel 'uitvoering gerechtelijke bevelen en gevoelige zaken' het volgende:

- Er bestaat bij de politie in de praktijk onduidelijkheid welke politiefunctionaris het van het OM ontvangen bevel gevangenneming moet uitvoeren. Daardoor bestaat het risico dat het bevel niet goed wordt uitgevoerd.

## 2.3 Executie van vrijheidsstraffen

Ofschoon de commissie Hoekstra geen aanbevelingen doet ten aanzien van de executie van vrijheidsstraffen, introduceert het OM in het Verbeterprogramma twee maatregelen om de executie in zaken als die van Van U. te versnellen:

<sup>28</sup> Zie de Voortgangsrapportage Verbeterprogramma Maatschappelijke Veiligheid, die als bijlage is gevoegd bij de Kamerbrief van 12 mei 2016 'Voortgang uitvoeringmaatregelen in vervolg op de Commissie Hoekstra'.



- 24/7 toegang van de politie tot het overzicht van vrijheidsstraffen.
- Persoonlijke prioritering voor de executie van een vrijheidsstraf.

### 2.3.1 24/7 toegang van de politie tot het overzicht van vrijheidsstraffen

Het OM geeft in het Verbeterprogramma aan dat moet worden onderzocht op welke wijze het voor de politie mogelijk wordt 24/7 kennis te nemen van onherroepelijke vrijheidsstraffen.

Deze maatregel staat niet op zichzelf, maar moet in samenhang worden gezien met het als gevoelige zaak aanmerken van een zaak op grond van gevaar voor de maatschappij vanwege psychiatrische problematiek ('gevaarscriterium'; zie ook paragraaf 2.2.2). Indien de politie wordt geconfronteerd met een persoon die voldoet aan het gevaarscriterium zou de politie moeten kunnen controleren of er nog een gevangenisstraf openstaat en of de persoon in de zogenaamde zelfmeldprocedure zit<sup>29</sup>. Indien dit het geval is kan het OM besluiten de zelfmeldprocedure stop te zetten zodat de veroordeelde per direct zijn straf kan uitzitten.

#### Vorbereiding

Het OM heeft deze maatregel samen met de politie, het CJIB en JustID onderzocht en in een beleidsdocument vertaald<sup>30</sup>. Hierin wordt onder meer aangegeven dat aandacht moet worden gegeven aan het handelingsperspectief van de agent op straat en aan het bureau indien hij geconfronteerd wordt met een persoon die voldoet aan het gevaarscriterium. Het document is voorzien van een werkinstructie 'Ketenproces', gedateerd 12 april 2016. Binnen het CJIB is voor de medewerkers Coördinatie Politie een werkinstructie opgesteld. Deze medewerkers van het CJIB kunnen door de politie worden gebeld met de vraag of er een vrijheidsstraf openstaat. Een aantal respondenten binnen de onderzochte politie-eenheden geeft aan dat communicatie over de maatregel door de eenheden naar de basisteams heeft plaatsgevonden via intranet, e-mail en briefings.

De ketenpartners voeren de maatregel gefaseerd in. Sinds 29 april 2016 is, in afwachting van een definitieve oplossing, een tijdelijke voorziening in werking (fase 1). Hierbij kan de politie tijdens kantooruren telefonisch contact opnemen met het CJIB en buiten kantooruren met een centrale afdeling van het OM (bekend als ZSM-Centraal<sup>31</sup>) over eventuele openstaande vrijheidsstraffen. Indien blijkt dat een persoon in een zelfmeldprocedure zit, dient de politie contact op te nemen met het OM dat kan beslissen om de zelfmeldprocedure stop te zetten.

De politie treft samen met JustID en het CJIB voorbereidingen voor een nadere voorziening (fase 2). Het OM en het departement van VenJ zijn betrokken bij deze voorbereiding. Deze nadere voorziening sluit beter aan op de dynamiek op straat. De politie kan hiermee informatie over vrijheidsstraffen rechtstreeks bevragen.

<sup>29</sup> Een zelfmelder is een veroordeelde met een onherroepelijke onvoorwaardelijke vrijheidsstraf, die zich, na een daartoe ontvangen oproep, zelf dient te melden bij een penitentiaire inrichting of bij de politie voor het ondergaan van de opgelegde vrijheidsstraf.

<sup>30</sup> Uitwerking Maatregel I, 24/7 toegang van de politie tot het overzicht van vrijheidsstraffen, 22 februari 2016, status def.

<sup>31</sup> ZSM is een werkwijze van het OM en betekent: Zorgvuldig, Snel en op Maat (voorheen: Zo Snel, Slim, Selectief, Simpel, Samen en Samenlevingsgericht Mogelijk).



Dan kan de politie zelf in haar eigen systeem zien of iemand in een zelfmeldprocedure zit. Als gevolg hiervan hoeft de politie geen telefonische navraag meer te doen bij het CJIB. De politie verwacht deze nieuwe vorm van bevragen in het vierde kwartaal van 2016 / eerste kwartaal van 2017 te kunnen invoeren.

### **Uitvoering in de praktijk**

Het gebruik van de tijdelijke voorziening (fase 1) wordt centraal gemonitord door de projectorganisatie van de politie. Inspecteurs van de Inspectie VenJ hebben inzage gehad in deze monitor, zowel bij het CJIB als bij de politie. Daaruit bleek dat meerdere eenheden binnen de politie en een onderdeel van de Koninklijke Marechaussee in de periode 29 april tot 5 juli 2016 in totaal tien keer contact hebben opgenomen met ZSM-Centraal en zes keer met het CJIB. In geen enkel geval was sprake van een zelfmeldprocedure.

Nagenoeg alle 21 geïnterviewde agenten van vijf basisteams in de onderzochte eenheden geven aan dat ze tijdens het werk in aanraking komen met verwarde personen op straat. Ze besteden hier – naar eigen inschatting – tussen de 10 en 25% van hun tijd aan. Het merendeel (dertien) geeft aan geen informatie te hebben gekregen over de nieuwe '24/7-maatregel voor risicovolle verwarde personen'; de overige hebben het via de mail of tijdens de briefing "voorbij zien komen" zonder dat er verder aandacht aan werd besteed.

Politie en OM hebben in een stroomschema het werkproces '24/7 voor risicovolle (verwarde) personen' gevisualiseerd, onder meer bedoeld om deze nieuwe tijdelijke werkwijze binnen de eenheden bij de medewerkers onder de aandacht te brengen. De Inspectie heeft dit stroomschema tijdens de interviews telkens aan de betreffende agent getoond. Vijftien agenten gaven aan dit schema niet te kennen en nooit gezien te hebben; zes agenten kenden het schema wel. Daarnaast geven respondenten binnen de basisteams aan de tijdelijke voorziening te beschouwen als 'iets wat er weer bij komt', terwijl de basisteams zich geconfronteerd zien met veel implementatietrajecten.

### **2.3.2 Persoonlijke prioritering voor de executie van een vrijheidsstraf**

Op grond van het Verbeterprogramma dient het OM 'persoonlijke prioritering' in te voeren voor personen die aan het gevaarscriterium voldoen en niet in voorlopige hechtenis zitten. Dit houdt in dat dergelijke veroordeelden niet voor de zelfmeldprocedure in aanmerking komen en het vonnis zo snel mogelijk moet worden uitgevoerd. Het Verbeterprogramma gaat er van uit dat de veroordeelde persoon na prioritering binnen twee maanden dient te worden aangehouden.

#### **Vorbereiding**

De politie, het OM, het CJIB en JustID hebben de maatregel 'persoonlijke prioritering' gezamenlijk verkend. Implementatie van deze maatregel vraagt ten eerste een bericht van het OM aan het CJIB met betrekking tot het geprioriteerde vonnis. Het CJIB zal er vervolgens voor moeten zorgen dat de veroordeelde niet in aanmerking komt voor de zelfmeldprocedure en de prioriteitstelling moeten doorgeven aan de politie. De politie zal na ontvangst van de opdracht van het CJIB de veroordeelde versneld moeten insluiten. Respondenten binnen het onderzoek geven aan dat de termijn voor aanhouding van de veroordeelde van twee maanden uit het Verbeterprogramma, in de werkafspraken inmiddels is aangescherpt tot 'per



direct'. De politie geeft hierbij wel aan dat deze nieuwe werkafspraken concurrentie met overige zaken bij de opsporing.

Om de maatregel 'persoonlijke prioritering' uit te kunnen voeren dient in het systeem van het OM een ICT-aanpassing te worden doorgevoerd waarbij een indicator 'persoonlijke prioritering' wordt toegevoegd. Volgens het Verbeterprogramma diende deze aanpassing het eerste kwartaal van 2016 te zijn uitgevoerd. Respondenten binnen het onderzoek geven aan dat de technische aanpassing bij het OM en de implementatie van de maatregel naar verwachting eind 2016 zijn gerealiseerd. De politie bereidt samen met het OM de invoering van de maatregel 'persoonlijke prioritering' voor. Een ketenwerkproces is in ontwikkeling. De politie geeft aan hiermee met ingang van 1 januari 2017 te kunnen werken. Volgens de huidige planning kan de uitvoering door de politie van de geprioriteerde vonnissen vanaf het tweede kwartaal 2017 geautomatiseerd via E&S plaatsvinden. Het voornemen is om, totdat E&S operationeel is, de geprioriteerde vonnissen (voor tenuitvoerlegging) met ingang van 1 januari 2017 vanuit een centraal punt per e-mail aan de eenheden door te geven.

#### **Uitvoering in de praktijk**

De maatregel wordt nog niet in de praktijk uitgevoerd.

### **2.3.3 Conclusies executie van vrijheidsstraffen**

#### **Vorbereiding**

Ten aanzien van de onderzoeksvraag hoe de verbetermaatregelen door de politie, het CJIB, het NFI en het OM zijn voorbereid en in hun werkwijzen en processen zijn vertaald, zoals in het Verbeterprogramma van het OM bedoeld, concludeert de Inspectie VenJ voor de maatregel 'executie van vrijheidsstraffen' het volgende.

- CJIB, politie, OM en JustID hebben bij de eerste fase van maatregel '24/7 toegang' uitgebreide en in de keten afgestemde werkprocessen en werkinstructies opgesteld waardoor de basis is gelegd voor een goede uitvoering en borging van deze maatregel.
- Voor de maatregel 'persoonlijke prioritering voor de executie van een vrijheidsstraf' worden werkprocessen beschreven.
- De maatregel 'persoonlijke prioritering' zal naar verwachting eind 2016 worden ingevoerd. Vanaf het tweede kwartaal van 2017 kan er geautomatiseerd worden gewerkt met deze maatregel nadat E&S bij de politie is uitgerold.

#### **Uitvoering in de praktijk**

Ten aanzien van de onderzoeksvraag of de verbetermaatregel door de onderzochte organisaties in de praktijk conform de bedoeling van het Verbeterprogramma wordt uitgevoerd, concludeert de Inspectie VenJ voor de maatregel 'executie van vrijheidsstraffen' het volgende.

- Met de tijdelijke oplossing – via ZSM-Centraal van het OM of via het CJIB – hebben de betrokken organisaties de werking van de maatregel '24/7 toegang van de politie tot het overzicht van vrijheidsstraffen' in de praktijk daadwerkelijk mogelijk gemaakt. Daarmee heeft de politie te allen tijde ('24/7') toegang tot de informatie over eventuele openstaande vrijheidsstraffen indien zij in aanraking komt met personen die voldoen aan het gevaarscriterium.



- Doordat de tijdelijke voorziening voor de maatregel '24/7 toegang van de politie tot het overzicht van vrijheidsstraffen' onvoldoende bekend is bij agenten in de noodhulp, en zij niet altijd het nut en de noodzaak van de maatregel inzien, is het niet waarschijnlijk dat de politie in de tijdelijke fase (fase 1) altijd controleert of er nog een vrijheidsstraf openstaat en of de persoon in een zogenaamde zelfmeldprocedure zit. Daarmee is van een werking van deze maatregel in de praktijk beperkt sprake. De ingezette ontwikkeling naar het door de politie zelf geautomatiseerd raadplegen (fase 2) zal hiervoor een oplossing bieden.

## 2.4 Maatregelen BOPZ

Op basis van de wet BOPZ kunnen personen die een gevaar vormen voor de samenleving gedwongen in een instelling worden opgenomen. In het Verbeterprogramma heeft het OM een aantal BOPZ-verbetermaatregelen uitgewerkt. De Inspectie VenJ heeft daarvan de volgende drie maatregelen onderzocht:

- Actief opvragen en toevoegen relevante stukken.
- Initiëren consult psychiater crisisdienst.
- Signalering casusoverleg.

### 2.4.1 Actief opvragen en toevoegen relevante stukken

Conform het Verbeterprogramma wil het OM bij verzoeken aan de rechter tot gedwongen opname op basis van de wet BOPZ justitiële documentatie, landelijke politiemutaties (met daarin eventueel ook informatie over de sociale omgeving van de betrokken persoon), alle relevante informatie van de GGZ en informatie uit de registratiesystemen van de Veiligheidshuizen bijvoegen. De Inspectie VenJ richt zich bij deze maatregel alleen op het verstrekken van landelijke mutaties door de politie aan het OM.

#### Vorbereiding

De politie ontwikkelt een uniform landelijk werkproces voor het verwerken van de informatieverzoeken van het OM. Hiervoor is een landelijke werkgroep geformeerd, bestaande uit politiemedewerkers van de politie-eenheden Midden-Nederland, Oost-Nederland, Rotterdam en Amsterdam. Dit werkproces is volgens respondenten van de politie eind 2016 gereed. De politie verwacht het eerste kwartaal 2017 te kunnen starten met de implementatie van het werkproces 'informatieverstrekking BOPZ'.

#### Uitvoering in de praktijk

Het OM heeft met de politie afgesproken dat het OM al bij alle eenheden informatieverzoeken kan doen met betrekking tot relevante politiemutaties over personen die een gevaar vormen voor de samenleving. Respondenten binnen drie van de vier onderzochte politie-eenheden geven aan dat hun eenheid informatieverzoeken van het OM ontvangt en politiemutaties aan het OM verstrekt. Bij een van de onderzochte eenheden moet de maatregel nog worden geïmplementeerd. Het OM geeft aan dat per september 2016 door acht van de tien parketten politiemutaties worden opgevraagd en bij de stukken ten behoeve van het BOPZ-dossier worden gevoegd<sup>32</sup>.

<sup>32</sup> Reactie in het kader van wederhoor; datum 19 september 2016.



## 2.4.2 Initiëren consult psychiater crisisdienst

Indien de politie het OM in kennis stelt van de aanhouding van een verdachte met psychische problemen (die wordt verdacht van een licht strafbaar feit en die strafrechtelijk niet voor langere tijd kan worden vastgehouden) en ook het vermoeden bestaat dat deze persoon zorg nodig heeft, activeert het OM conform het Verbeterprogramma – naast het nemen van een beslissing ten aanzien van de strafvervolgning – de politie tot een consult door een psychiater van de crisisdienst. Het doel hiervan is de mogelijkheid te bezien van een BOPZ-traject of de mogelijkheden van vrijwillige zorg. Deze maatregel hangt samen met de in het Verbeterprogramma beschreven actieve rol van de officier van justitie bij het toeleiden van personen met psychische problemen vanuit het strafrecht naar de – al dan niet gedwongen – geestelijke gezondheidszorg.

### Vorbereiding

Het ketenwerkproces 'initieëren consult psychiater crisisdienst' is in ontwikkeling en onderwerp van gesprek tussen de projectleiding van het OM en de portefeuillehouder bij de politie. De maatregel is opgenomen in een interne werkinstructie BOPZ van het OM<sup>33</sup>.

### Uitvoering in de praktijk

Het OM geeft in de ketenbrede voortgangsrapportage aan dat de maatregel bij de oplevering van het Verbeterprogramma reeds door de meeste parketten in praktijk werd gebracht<sup>34</sup>. Respondenten binnen de vier onderzochte politie-eenheden geven aan dat de politie veelal zelf een consult initieert zonder overleg met het OM. Ook indien sprake is van een aangehouden verdachte met psychische problemen, stelt de politie veelal pas daarna het OM hiervan in kennis.

Overigens wees het OM er in dit verband op dat zij in de praktijk regelmatig wordt geconfronteerd met plaatsingsproblematiek van gevaarlijke personen met psychische problemen. Er lijkt volgens het OM een relatie te zijn tussen het plaatsen van deze personen in forensische instellingen met een zwaar beveiligingsregime en de vergoedingen van de zorgverzekeraars. Verzekeraars vergoeden de extra kosten niet waardoor de kosten door de GGZ-instelling moeten worden betaald. De Inspectie VenJ merkt hierbij op dat deze bevinding aansluit bij een brief van de regioburgemeesters aan de minister van VWS uit 2015 waarin zij al melding maakten van een hiaat in de financiering van het plaatsen van personen in een (extra) beveiligde setting. Hierin dragen zij als oplossing aan dat overleg met de zorgverzekeraars nodig is om tot andere vergoedingsafspraken te komen<sup>35</sup>.

Verder blijkt dat de politie vóór de implementatie van het Verbeterprogramma reeds initiatieven heeft ontplooid voor de crisisopvang van verwarde personen.

<sup>33</sup> Werkinstructie BOPZ, OM, 23 maart 2016.

<sup>34</sup> Voortgangsrapportage Verbeterprogramma Maatschappelijke Veiligheid, die als bijlage is gevoegd bij de Kamerbrief van 12 mei 2016 'Voortgang uitvoeringmaatregelen in vervolg op de Commissie Hoekstra'.

<sup>35</sup> Bron: [https://denhaag.raadsinformatie.nl/document/3449421/1/RIS294053\\_bijlage\\_3\\_Brief\\_aan\\_minister\\_VWS](https://denhaag.raadsinformatie.nl/document/3449421/1/RIS294053_bijlage_3_Brief_aan_minister_VWS).





Zo worden in de politie-eenheid Den Haag sinds 2014 verwarde personen binnen een speciale omgeving (ruimte) in het hoofdbureau van politie opgevangen. Dit wordt uitgevoerd door een team van politie, OM en GGZ met als doel de personen zo snel mogelijk passende zorg te bieden. Daarmee wordt voorkomen dat mensen die hulp nodig hebben weer op straat terechtkomen. Tegelijkertijd neemt de nieuwe werkwijze politieagenten veel werk uit handen dat eigenlijk niet bij de politie hoort.

### 2.4.3 Signalering casusoverleg

Volgens het Verbeterprogramma draagt de ZSM/weekdienstofficier zorg voor melding aan het Veiligheidshuis ten behoeve van een casusoverleg gemeente, GGZ, politie en OM bij repeterend strafbaar gedrag / ernstige overlast in combinatie met psychische problematiek. Het OM formuleert hierbij een aantal randvoorwaarden:

- De politie levert aan het OM relevante informatie uit de politiestructuren over de achtergrond en de persoon van de verdachte. Dit ten behoeve van de beoordeling van een strafbaar feit van een verdachte met een psychische stoornis.
- Bij de keuze voor een passende straf of maatregel en/of benodigde zorg dient zowel justitiële als zorginformatie te worden betrokken. In de Veiligheidshuizen is de aanwezigheid van (informatie vanuit) de GGZ daarom onontbeerlijk.

In het Verbeterprogramma geeft het OM aan dat de ontwikkeling en uitwerking van deze maatregel is gestart in het aanjaagteam<sup>36</sup>.

#### Vorbereiding

In de ketenbrede voortgangsrapportage<sup>37</sup> wordt aangegeven dat deze maatregel samenhangt met de te ontwikkelen 'sluitende aanpak' en de verdere ontwikkeling van casusoverleggen in het land. Conform de aanpak verwarde personen dienen alle verwarde personen die in beeld komen een op hun specifieke behoefte afgestemde persoonlijke aanpak te krijgen. Het plan van aanpak en de inzet van het aanjaagteam moeten ertoe leiden dat gemeenten, voor zover dat nog niet het geval is, in de zomer van 2016 beschikken over een sluitende aanpak van zorg en ondersteuning van verwarde personen<sup>38</sup>.

#### Uitvoering

Respondenten binnen het OM geven aan dat de meeste parketten – daar waar het casusoverleg al bestaat – de maatregel 'signaleren casusoverleg' uitvoeren. Respondenten van de politie geven aan dat de GGZ bij de reeds bestaande

<sup>36</sup> Dit team is ingesteld in opdracht van de Vereniging van Nederlandse Gemeenten, het ministerie van Veiligheid en Justitie en het ministerie van Volksgezondheid Welzijn en Sport. De inzet van het aanjaagteam moet ertoe leiden dat gemeenten, voor zover dat nog niet het geval is, beschikken over een sluitende aanpak van zorg en ondersteuning van verwarde personen.

<sup>37</sup> Voortgangsrapportage Verbeterprogramma Maatschappelijke Veiligheid, pagina 7 ad 4.5, die als bijlage is gevoegd bij de Kamerbrief van 12 mei 2016 'Voortgang uitvoeringmaatregelen in vervolg op de Commissie Hoekstra'.

<sup>38</sup> Bron: Plan van aanpak problematiek rond verwarde personen, Kamerbrief van de minister van Volksgezondheid, Welzijn en Sport d.d. 30 juni 2015.



casusoverleggen niet overal aan tafel zit terwijl dat voor een sluitende aanpak wel nodig is.

#### 2.4.4 Conclusies maatregelen BOPZ

##### Vorbereiding

Ten aanzien van de onderzoeksvraag hoe de verbetermaatregelen door de politie, het CJIB, het NFI en het OM zijn voorbereid en in hun werkwijzen en processen zijn vertaald, zoals in het Verbeterprogramma van het OM bedoeld, concludeert de Inspectie VenJ voor de maatregelen BOPZ het volgende.

- De politie ontwikkelt een landelijk uniform werkproces met betrekking tot het verstrekken van politiemutaties aan het OM ten behoeve van het BOPZ-dossier. Dit proces wordt in 2017 geïmplementeerd. Het OM heeft met de politie afgesproken dat het OM al wel bij alle politie-eenheden politiemutaties kan opvragen.
- De maatregel 'signalering casusoverleg' hangt nauw samen met de ontwikkeling van de casusoverleggen in het land. Immers alleen als er overal in het land casusoverleggen zijn, kan deze maatregel overal – en dus volledig – worden uitgevoerd.

##### Uitvoering in de praktijk

Ten aanzien van de onderzoeksvraag of de verbetermaatregelen door de onderzochte organisaties in de praktijk conform de bedoeling van het Verbeterprogramma worden uitgevoerd, concludeert de Inspectie VenJ voor de maatregelen BOPZ het volgende.

- Hoewel het landelijke werkproces van de politie nog in ontwikkeling is, verstrekken de meeste politie-eenheden al politiemutaties aan het OM ten behoeve van het BOPZ-dossier.
- Voor wat betreft de maatregel 'initieën consult psychiater crisisdienst' neemt de politie bij een aangehouden verdachte met psychische problemen in de praktijk veelal zelf het initiatief voor een consult door een psychiater zonder dat het OM hierover vooraf in kennis wordt gesteld. Deze werkwijze heeft de goedkeuring van het OM. Het OM hoeft daardoor in de praktijk de politie niet vaak te activeren tot een consult door een psychiater.
- Het OM geeft aan dat de meeste parketten de maatregel 'signalering casusoverleg' uitvoeren. De politie geeft aan dat de GGZ bij de reeds bestaande casusoverleggen niet overal aan tafel zit terwijl dat voor deze maatregel wel nodig is.



## 2.5 Schematisch overzicht maatregelen

Hieronder worden in tabel a. per maatregel beknopt de conclusies weergegeven ten aanzien van de onderzoeksvragen 1 en 2.

Tabel a. Ontwikkeling verbetermaatregelen

	Vorbereiding	Uitvoering
<b>1. DNA</b>		
• Herstelactie	Uitgebreid opgepakt	Conform bedoeling uitgevoerd. Veel inzet en strakke sturing op resultaten. 100%-doelstelling niet haalbaar/realistisch.
• Actieve opsporing	Uitgebreid opgepakt.	Conform bedoeling uitgevoerd. Strakke sturing. Executietaak binnen de basisteams is aandachtspunt.
• Verkorting doorlooptijden	Definiëring '60-dagen-termijn' uit Verbeterprogramma wordt aangepast. Ketenproces is in ontwikkeling en wordt in najaar 2016 beschreven.	Doorlooptijd ligt boven de 200 dagen; OM analyseert met nieuwe systematiek de verkorting van doorlooptijd.
• Verruiming spreekuren en verhoging opkomstpercentage	Uitgebreid, naar lokale behoefte, opgepakt.	Conform bedoeling uitgevoerd. Spreekuren veelal verdubbeld en openingstijden verruimd.
<b>2. Uitvoering gerechtelijke bevelen en Gevoelige zaken</b>		
• Uitvoering bevel gevangenneming bij politie op niveau operationeel leidinggevende	Intern werkproces OM is aangepast. OM heeft over uitvoering bevel met politie afspraken gemaakt.	Onduidelijkheid bij politie over leidinggevende functionaris die het ontvangen bevel moet uitvoeren. Maatregel komt in de praktijk weinig voor.
• Gevaarscriterium gevoelige zaak	• Intern monitorsysteem OM aangepast.	• Wordt uitgevoerd.



	Vorbereiding	Uitvoering
<b>3. Executie van vrijheidsstraffen</b>		
<ul style="list-style-type: none"> <li>24/7 toegang van de politie tot het overzicht van vrijheidsstraffen</li> </ul>	Uitgebreid en ketenbreed opgepakt en beschreven.	Tijdelijke voorziening voor maatregel is onvoldoende bekend binnen de basisteams. De nieuwe voorziening biedt verbetering.
<ul style="list-style-type: none"> <li>Persoonlijke prioritering</li> </ul>	In ontwikkeling; in afwachting van technische aanpassing binnen systeem OM.	Maatregel wordt nog niet uitgevoerd.
<b>4. BOPZ</b>		
<ul style="list-style-type: none"> <li>Actief opvragen en toevoegen relevante stukken</li> </ul>	Landelijk werkproces politie in ontwikkeling.	OM kan bij alle politie-eenheden mutaties opvragen.
<ul style="list-style-type: none"> <li>Initiëren consult psychiater crisisdienst</li> </ul>	Reeds in de praktijk. Ketenwerkproces in ontwikkeling.	Politie initieert bij aangehouden verdachten met psychische problemen veelal zelf consult zonder vooraf het OM in kennis te stellen.
<ul style="list-style-type: none"> <li>Signalering casusoverleg</li> </ul>	In de meeste parketten reeds in de praktijk.	Maatregel hangt nauw samen met bredere ontwikkeling van casusoverleggen in het land. GGZ zit niet bij alle bestaande casusoverleggen.

## 2.6 Coördinatie en samenhang in de keten

### 2.6.1 Bevindingen

#### Algemeen

De Inspectie VenJ stelt op basis van haar onderzoek vast dat de coördinatie en regie op de verbetermaatregelen centraal is belegd. Op strategisch niveau is bij het OM een hoofdofficier van justitie in opdracht van het College van procureurs-generaal belast met de implementatie van het Verbeterprogramma. Bij de politie fungeert een politiechef in opdracht van de korpsleiding als coördinerend portefeuillehouder voor de implementatie van de maatregelen bij alle eenheden van de politie. Beiden nemen deel aan het directeurenoverleg dat door het ministerie van Veiligheid en Justitie is ingesteld voor de regie op de implementatie van de aanbevelingen van de Commissie Hoekstra. Het CJIB en het NFI nemen niet deel aan dit overleg; zij worden via de directoraten-generaal van het ministerie betrokken. Bij het CJIB is de directeur Informeren en Coördineren de hoogst inhoudelijk verantwoordelijke voor de implementatie van de betreffende verbetermaatregelen. Bij het NFI is de verantwoordelijkheid voor de verbetermaatregelen binnen de reguliere lijn belegd.



Het OM heeft voor de verschillende maatregelen projectteams geformeerd die ten behoeve van de coördinatie en samenhang in de keten een verbinding hebben met de deelpartefeuillehouders bij de politie. Bij de politie is een centrale coördinatiegroep ingesteld die namens de coördinerend portefeuillehouder de vertegenwoordigers bij de regionale eenheden over de verbetermaatregelen informeert, de voortgang monitort en als schakel fungeert tussen het CJIB en de regionale eenheden. Binnen de eenheden zijn er specifieke coördinatoren, veelal van de afdeling CET, die de verbinding vormen tussen de landelijke centrale coördinatiegroep en de lijnorganisatie in de regionale eenheden. Bij het CJIB woont een accountmanager van het Team Coördinatie Politie het overleg van de CET-teams van de politie-eenheden bij. Hierin wordt onderling over de 'Hoekstramaatregelen' afgestemd.

Uit het onderzoek blijkt verder dat functionarissen van de verschillende organisaties elkaar op operationeel niveau over het algemeen prima weten te vinden. Er zijn in de politie-eenheden contacten tussen parket en politie, tussen politie en CJIB/AICE en tussen NFI en politie over praktische zaken en vooral ook over het oplossen van knelpunten die voortvloeien uit de implementatie van de verbetermaatregelen.

### Ketenprocessen

Het OM beschrijft voor het einde van 2016 samen met de ketenpartners het ketenwerkproces DNA-V. Per parket zijn DNA-coördinatoren benoemd die een belangrijke rol moeten vervullen in het optimaliseren van het ketenproces en daarmee de verkorting van de doorlooptijden. Om meer zicht te krijgen op de doorlooptijd van het DNA-V-ketenproces heeft het OM ten tijde van het onderzoek een monitorsysteem (dashboard) ontwikkeld. Daarnaast ontwikkelt het OM (zoals in paragraaf 2.1.3 al beschreven) een methodiek waarmee geanalyseerd kan worden of de gewenste doorlooptermijn in nieuwe zaken haalbaar blijkt.

Het OM heeft de regie genomen om de '24/7-maatregel' te implementeren. Dit heeft geresulteerd in het ketenproces 'Uitwerking maatregel I'<sup>39</sup>. De uitvoering van deze maatregel wordt ketenbreed gemonitord. Het OM geeft aan dat nog geen standpunt is ingenomen of het OM de regierol blijft vervullen in de doorontwikkeling van '24/7' (fasen 2 en 3). Dit omdat in het wetsvoorstel 'herziening tenuitvoerlegging strafrechtelijke beslissingen'<sup>40</sup> wordt voorgesteld de regie over de tenuitvoerlegging van straffen in handen te leggen van de minister van VenJ in plaats van het OM. Het is nog onduidelijk wanneer de parlementaire behandeling van dit wetsvoorstel wordt afgerond.

Ter voorbereiding op de invoering van de maatregel 'Persoonlijke prioritering' ontwikkelen OM, CJIB, JustID en politie een ketenproces. Respondenten binnen het onderzoek geven aan dat dit naar verwachting eind 2016 wordt afgerond.

Het OM geeft in het Verbeterprogramma aan dat het rapport van de Commissie Hoekstra heeft duidelijk gemaakt dat de problematiek ter zake van verwarde personen nadrukkelijk in samenwerking met de domeinen van de geestelijke gezondheidszorg, de politie, de gemeente en de rechtspraak zal moeten worden

<sup>39</sup> Uitwerking Maatregel I, 24/7 toegang van de politie tot het overzicht van vrijheidsstraffen, 22 februari 2016, status def.

<sup>40</sup> Conceptwetsvoorstel tot Wijziging van het Wetboek van Strafrecht, het Wetboek van Strafvordering en enige andere wetten in verband met een herziening van de wettelijke regeling van de tenuitvoerlegging van strafrechtelijke beslissingen.



opgelost. Naast de uitvoering van de maatregelen in het Verbeterprogramma is volgens het OM een meer fundamentele vernieuwing van de rol en positie van OM, de gemeente, GGZ en de politie in de omgang met verwarde personen en de wijze waarop dat in het nieuwe wetsvoorstel verplichte GGZ geregeld gaat worden, noodzakelijk.

### Toekomstige ketenregie

Uit het onderzoek komt naar voren dat de sturing in de keten zich nu vooral richt op de realisatie van de concrete verbetermaatregelen. Het is niet duidelijk tot wanneer de specifiek op de verbetermaatregelen ingerichte sturing tussen de organisaties in stand wordt gehouden. Respondenten geven aan dat nog onbekend is hoe de ketenregie wordt georganiseerd vanaf het moment dat de sturing wordt beëindigd. Respondenten van de politie geven daarnaast aan dat het voor de toekomstige ketenregie een randvoorwaarde is dat de GGZ ook aan tafel zit.

## 2.6.2 Conclusies coördinatie en samenhang in de keten

Ten aanzien van de onderzoeksvraag hoe de coördinatie en samenhang op de relevante raakvlakken in de strafrechtketen ten aanzien van de onderzochte verbetermaatregelen is, concludeert de Inspectie VenJ het volgende.

- Er is een stevige en centrale coördinatie voor de verbetermaatregelen georganiseerd. De coördinatie en de afstemming in de keten over werkwijzen en processen ten aanzien van de verbetermaatregelen verloopt op alle niveaus over het algemeen goed.
- De ketenbrede beschrijving en implementatie van werkprocessen voor de verbetermaatregelen door de onderzochte organisaties begint zichtbaar te worden. Er is voor één verbetermaatregel ('24/7 toegang van de politie tot het overzicht vrijheidsstraffen') een ketenwerkproces beschreven en geïmplementeerd; deze wordt ook ketenbreed gemonitord. Voor een aantal ketens worden nog werkprocessen beschreven; voor de verbetermaatregel 'actieve verzoekersrol BOPZ' wordt onder regie van het OM in ketensamenwerking een pilot uitgevoerd. Het ketenbrede proces voor de verkorting van de doorlooptijd van afname van celmateriaal laat nog beperkte voortgang zien. De onderzochte organisaties willen eind 2016 het proces DNA-V ketenbreed beschrijven.
- Er zijn onduidelijkheden over de regievoering op een aantal ketenprocessen. Bij de '24/7 maatregel' voert het OM bij de eerste fase de regie. Het is nog onduidelijk of het OM de regierol blijft vervullen in de doorontwikkeling hiervan naar fasen 2 en 3; dit hangt samen met de rol die de minister van VenJ hierin gaat vervullen. Bij de BOPZ-maatregelen hangt 'signalering casusoverleg' nauw samen met de ontwikkeling van de casusoverleggen in het land.
- De sturing en coördinatie richten zich nu vooral op de realisatie van de concrete verbetermaatregelen. De Inspectie VenJ concludeert dat een bestendige ketenbrede uitvoering van de verbetermaatregelen in de toekomst een aandachtspunt is, omdat niet duidelijk is hoe de ketenregie wordt georganiseerd vanaf het moment dat die specifieke sturing en coördinatie worden beëindigd. De GGZ dient hierbij te worden betrokken. Dit is tevens van belang voor de oproep die het OM in het Verbeterprogramma doet voor een meer fundamentele vernieuwing van de rol en positie van de betrokken partijen in de omgang met verwarde personen.



# Bijlage

## Afkortingen

### Afkortingen

AICE  
BOPZ  
BRP  
CET  
CJIB  
CVE  
DNA  
Wet DNA-V  
DROS  
E&S  
GGZ  
IGZ  
IT  
JustID  
NFI  
OM  
OPS  
PAPOS  
PG  
Progis  
VWS  
ZSM

### Betekenis

Administratie- en Informatie Centrum voor de Executieketen  
Wet Bijzondere Opnemingen in Psychiatrische Ziekenhuizen  
Basisregistratie Persoonsgegevens  
Team Coördinatie Executietaken  
Centraal Justitieel Incasso Bureau  
Centrale Voorziening Executieopdrachten  
Desoxyribonucleïnezuur  
Wet DNA-onderzoek bij veroordeelden  
Dienst Regionale Operationele Samenwerking  
Executie & Signalering  
Geestelijke Gezondheidszorg  
Inspectie voor de Gezondheidszorg  
Informatietechnologie  
Justitiële Informatiedienst  
Nederlands Forensisch Instituut  
Openbaar Ministerie  
Opsporingsregister  
ParketPolitieSysteem  
procureur-generaal  
Programma Identiteitsvaststelling in de Strafrechtketen  
Volksgezondheid, Welzijn en Sport  
Zorgvuldig, Snel en op Maat (voorheen: Zo Snel, Slim, Selectief, Simpel, Samen en Samenlevingsgericht Mogelijk).



### **Missie Inspectie Veiligheid en Justitie**

*De Inspectie Veiligheid en Justitie houdt voor de samenleving, de ondertoezichtgestelden en de politiek en bestuurlijk verantwoordelijken toezicht op het terrein van veiligheid en justitie om inzicht te geven in de kwaliteit van de taakuitvoering en de naleving van regels en normen, om risico's te signaleren en om organisaties aan te zetten tot verbetering. Hiermee draagt de Inspectie bij aan een veilige en rechtvaardige samenleving.*

#### **Dit is een uitgave van:**

Inspectie Veiligheid en Justitie  
Ministerie van Veiligheid en Justitie  
Turfmarkt 147 | 2511 DP Den Haag  
Postbus 20301 | 2500 EH Den Haag  
[communicatie@inspectievenj.nl](mailto:communicatie@inspectievenj.nl) | [www.ivenj.nl](http://www.ivenj.nl)

November 2016

*Aan deze publicatie kunnen geen rechten worden ontleend.  
Vermenigvuldigen van informatie uit deze publicatie is toegestaan,  
mits deze uitgave als bron wordt vermeld.*