

Stand van zaken verbetermaatregelen afhandeling in beslag genomen drugs

Beheer drugs nog steeds niet op orde

Februari 2011

MISSIES

Inspectie Openbare Orde en Veiligheid

De missie van de Inspectie is:

Toezicht voor een veiligere samenleving.

De Inspectie is de organisatie die, namens de minister van Veiligheid en Justitie, onafhankelijk toezicht houdt op de wijze waarop bestuur, hulpverleningsdiensten en instanties hun taak uitoefenen en wet- en regelgeving naleven met het oog op een veilige samenleving. Doen de organisaties wat ze moeten doen en doen ze het goed, daar gaat het om. De inspectierapporten geven inzicht in de prestaties van de betrokken organisaties. Het toezicht van de Inspectie levert daarmee een bijdrage aan de veiligheid in de samenleving.

Rijksauditdienst

De missie van de Rijksauditdienst (RAD) is als volgt:

De Rijksauditdienst draagt bij aan een transparante, betrouwbare, zich vernieuwende overheid, door aan het departementale management zekerheid en advies te geven over de kwaliteit van de beleids- en beheerprocessen en rechtmatigheid van activiteiten.

De RAD is een rijksbreed werkzame dienst, die voor de reeds aangesloten departementen (Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties, Financiën, Verkeer en Waterstaat, deels Infrastructuur en Milieu, en deels Onderwijs, Cultuur en Wetenschappen) de interne auditfunctie vervult. Daarnaast verzorgt de RAD diensten voor alle departementen.

INHOUD

1	Inleiding	4
	1.1 Aanleiding	4
	1.2 Onderzoekopdracht en fase 1 onderzoek	4
	1.3 Afspraken voor vervolgtraject	5
	1.4 Monitoring afspraken	5
	1.5 Afronding onderzoek	6
2	Protocollering en implementatie bij het KLPD	7
	2.1 Bevindingen onderzoek fase 1 in 2009	7
	2.2 Activiteiten en resultaten in vervolg op rapport fase 1	7
3	Protocollering voor de regionale korpsen	11
	3.1 Bevindingen onderzoek fase 1 in 2009	11
	3.2 Activiteiten en resultaten in vervolg op rapport fase 1	11
4	Beschouwing sturing van verbeterprocessen	13
	4.1 Verbeteren drugsbeslag en beslag algemeen	13
	4.2 Beschouwing	14
5	Samenvatting en conclusies	15
	5.1 Aanleiding en fase 1 onderzoek	15
	5.2 Conclusies vervolgtraject bij KLPD	15
	5.3 Conclusies vervolgtraject bij RKC i.o./regiokorpsen	16
	5.4 Vergelijking situatie bij KLPD en RKC i.o./regiokorpsen	17
	5.5 Eindconclusie onderzoekstraject drugsbeslag	17
	5.6 Conclusie sturing verbeterprocessen	18
 Bijlagen		
<i>I</i>	<i>Afkortingen en begrippen</i>	<i>19</i>
<i>II</i>	<i>Brieven</i>	<i>21</i>
<i>III</i>	<i>Samenvatting, conclusies en aanbevelingen uit rapport Afhandeling van in beslag genomen drugs, fase 1</i>	<i>25</i>
<i>IV</i>	<i>Samenvatting indicatieve meting bij vestiging DNR</i>	<i>29</i>
<i>V</i>	<i>Toelichting risicoanalyse en normenkader drugsbeslag voor toetsing in politiekorpsen</i>	<i>31</i>
<i>VI</i>	<i>Follow-up onderzoek beslag vuurwapens</i>	<i>35</i>

1. INLEIDING

1.1 Aanleiding

In oktober 2007 hebben de (toenmalige) ministers van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties (BZK) en van Justitie¹ de politiekorpsen verzocht maatregelen te treffen ter bevordering van een zorgvuldige afhandeling van in beslag genomen drugs. Aanleiding waren berichten in de media dat bij het Korps landelijke politiediensten (KLPD) honderdzestig kilogram heroïne zou zijn verdwenen. Achteraf bleken de berichten ongegrond te zijn, maar door onvolkomenheden in het proces van afhandeling en in documenten van de in beslag genomen partijen kon die indruk wel ontstaan. Het belang van een zorgvuldige afhandeling van drugs is evident. Twijfels aan de zorgvuldigheid of zelfs aan de integriteit doen afbreuk aan het aanzien van de politie en het Openbaar Ministerie (OM), ook als later blijkt dat die twijfel ongegrond was.

De ministeries van BZK en van Justitie hebben de Inspectie Openbare Orde en Veiligheid (Inspectie OOV) gevraagd de implementatie en naleving van de maatregelen in 2009 te toetsen. De Rijksauditdienst (RAD) is bij de toetsing betrokken vanwege haar ervaring met het doorlichten van de bedrijfsvoering van organisaties en haar actieve betrokkenheid bij het KLPD.

De gevraagde verbetermaatregelen hebben de volgende strekking:

- de protocollering zo verbeteren dat de handelingen met in beslag genomen drugs en de hoeveelheid transparant kunnen worden herleid, en dat de hoeveelheid/omvang tot aan de vernietiging steeds vast staat.
- de documenten die alleen nodig zijn voor een transparante en betrouwbare, interne afhandeling van in beslag genomen drugs niet opnemen in het strafdossier.

De afhandeling van in beslag genomen drugs wordt verder 'drugsbeslag' genoemd.

De beide ministers hechtten aan eenduidigheid bij het drugsbeslag. Daarom heeft de toenmalige minister van BZK de voorzitters van het Korpsbeheerdersberaad en van de Raad van Hoofdcommissarissen ook gevraagd ervoor te zorgen dat de regiokorpsen het verbeterde protocol van het KLPD met de gevraagde verbetermaatregelen overnemen.

1.2 Onderzoeksopdracht en fase 1 onderzoek

Op verzoek van de ministeries van BZK en van Justitie zijn de Inspectie OOV en de Rijksauditdienst (RAD) samen:

1. de implementatie en naleving van de gemaakte afspraken binnen het KLPD gaan toetsen;
2. gaan toetsen of de regionale politiekorpsen de (verbeterde) protocollering van het KLPD hebben overgenomen en zij de verbetermaatregelen toepassen.

Het onderzoek is in mei 2009 gestart. Als eerste zijn de eisen in de relevante wet- en regelgeving en de overige uitgangspunten voor de afhandeling van drugs geïnventariseerd. Hiervan was landelijk geen overzicht beschikbaar. Verder zijn de risico's bij de inbeslagname en afhandeling van drugs op hoofdlijnen in kaart gebracht.

¹ Op 14 oktober 2010 is het ministerie van Justitie veranderd in het ministerie van Veiligheid en Justitie. Hieronder vallen ook de Inspectie Openbare Orde en Veiligheid en het directoraat-generaal Veiligheid, tot dan onderdelen van het ministerie van BZK.

Een inventarisatie en analyse van die risico's was nog niet voorhanden. Vervolgens is vastgesteld hoe de risico's van het drugsbeslag kunnen worden beheerst op basis van de eisen en uitgangspunten, inclusief de nieuwe verbetermaatregelen.

Op basis hiervan is een algemene risicoanalyse voor de afhandeling van drugs en een ontwerp-normenkader voor het onderzoek opgesteld. Zie de toelichting hierop in bijlage V. Dit is tevens gebeurd als voorzet voor de korpsen bij het maken van hun eigen risicoanalyse en een mogelijke verdere uitwerking tot een landelijke model-risicoanalyse.

Vervolgens hebben de Inspectie OOV en de RAD het verbeterde protocol van het KLPD van begin 2008 aan de risicoanalyse en het ontwerp-normenkader getoetst. Met dit protocol zouden de verbetermaatregelen ook uniform in de regiokorpsen worden geïmplementeerd. Gebleken is dat in dit (model) protocol een aantal risico's nog onvoldoende was afgedekt en dat dit nog niet was uitgewerkt voor de inbeslagname van kleine (gebruikers)hoeveelheden.

Verder is onderzocht wanneer dit protocol aan de regiokorpsen beschikbaar is gesteld en hoever de regiokorpsen waren (gekomen) met de implementatie hiervan.

De regiokorpsen hadden het protocol pas in maart 2009 ontvangen. Bovendien was het protocol niet vastgesteld als landelijk model-protocol, maar als vrijblijvende leidraad. Daarmee is de gevraagde landelijke eenduidigheid en uniformiteit niet geborgd. Slechts enkele korpsen gaven aan dat zij het protocol hadden overgenomen.

De eerste fase van het onderzoek is in oktober 2009 afgerond met het (deel)rapport 'Afhandeling van in beslag genomen drugs; Fase 1 – Randvoorwaarden voor verbetering'².

1.3 Afspraken voor vervolgtraject

Het KLPD is meteen gestart met het aanpassen van het protocol voor eigen gebruik. De Raad van Korpschefs i.o. (RKC i.o.) heeft toegezegd om ultimo januari 2010 in een adequaat model-protocol voor de regiokorpsen te voorzien.

De Inspectie OOV en de RAD hebben, gelet op deze initiatieven en toezeggingen, het KLPD en de RKC i.o. en regiokorpsen in de gelegenheid gesteld om de benodigde maatregelen alsnog te nemen vóórdat zij worden getoetst. Hiertoe is het onderzoek in de korpsen verschoven naar mei 2010. Deze aangepaste planning is afgestemd met het KLPD en de RKC i.o..

De Inspectie OOV en de RAD hebben de regiokorpsen in het rapport fase 1 opgeroepen om, in afwachting van het model-protocol, al wel te beginnen met de regiospecifieke risicoanalyse van het drugsbeslag. Daarbij kon de algemene risicoanalyse in het rapport van fase 1 als leidraad worden gebruikt.

1.4 Monitoring afspraken

De risicoanalyse en het ontwerp-normenkader voor drugsbeslag zijn voor commentaar naar de landelijke (koepel)organisaties gestuurd en, na verwerking van het commentaar, vastgesteld. Op 21 mei 2010 en hebben de Inspectie OOV en de RAD dit in de definitieve vorm aan alle betrokken partijen gezonden. Overigens zijn vanaf september 2009 al

² Zie de internetsite van de Inspectie OOV onder 'Rapporten'.

conceptversies hiervan beschikbaar gesteld voor het verbeteren van de protocollen.

De Inspectie en de RAD hebben de toezeggingen van KLPD en RKC i.o. gemonitord.

Model-protocol van RKC i.o.

In april 2010 constateerden de Inspectie OOV en de RAD dat de toezegging van de RKC i.o. om uiterlijk januari 2010 een model-protocol voor de regiokorpsen beschikbaar te stellen, nog steeds niet was gerealiseerd. In mei 2010 heeft het hoofd van de Inspectie OOV er per brief bij de voorzitter van de RKC i.o. en bij de Portefeuillehouders beslag en opsporing op aangedrongen met voorrang te voorzien in dit model en zorg te dragen voor een spoedige implementatie in de regiokorpsen. In de brief is hiervoor einde 2010 als uiterste termijn aangegeven.

Desondanks was er tot het vaststellen van dit rapport begin februari 2011 nog steeds geen duidelijkheid over de aanpak om tot een adequaat model-protocol te komen.

De Inspectie en de RAD hebben tussentijds aandacht voor het onderwerp gevraagd in de nieuwsbrief van de Inspectie OOV van november 2010. Hierin is de actuele situatie rond het model-protocol weergegeven. Ook hebben de politieregio's Limburg Zuid en Brabant Zuid-Oost hun ervaringen met het verbeteren van het drugsbeslag gedeeld.

Verder heeft de Inspectie een inbreng geleverd bij het opstellen van een protocol voor drugsbeslag door een (informeel) samenwerkingsverband van de regiokorpsen Brabant Zuid-Oost en Utrecht en de Koninklijke Marechaussee.

Protocollering KLPD en implementatie

In de KLPD-driehoek is in februari 2010 voor voorbereide inbeslagnamen van (vermoedelijk) grote partijen drugs, de zogenaamde level 3 onderzoeken door de Dienst Nationale Recherche (DNR) een verbeterd protocol vastgesteld. Vanaf juni 2010 hebben de Inspectie en de RAD het KLPD diverse keren gevraagd naar de voortgang bij de implementatie van dit DNR-protocol 2010. Het heeft tot in november 2010 geduurd tot hier inzicht in werd verschaft.

Er bleven voor de RAD en de Inspectie echter nog teveel vragen open om het onderzoek fase 2 naar de feitelijke afhandeling van drugs te starten. Om een beter beeld te krijgen is in november 2010 een tussentijdse, indicatieve meting uitgevoerd op één vestiging van (uitsluitend) de DNR. Hieruit bleek dat in de praktijk nog steeds sprake is van concrete onzorgvuldigheden bij het drugsbeslag.

Voor de overige diensten heeft het KLPD bevestigd dat niet in alle gevallen protocollen beschikbaar zijn, maar er wel in een aantal gevallen sprake is van werkinstructies respectievelijk procedures.

1.5 Afronding onderzoek

Voor de Inspectie OOV en de RAD is het gebrek aan voortgang bij de protocollering en de implementatie reden om het onderzoekstraject te beëindigen met deze afsluitende rapportage van februari 2011. Fase 2 van het onderzoek naar de feitelijke afhandeling van drugs is in dit stadium niet zinvol.

2. PROTOCOLLERING EN IMPLEMENTATIE BIJ HET KLPD

2.1 Bevindingen onderzoek fase 1 in 2009

Het KLPD is in oktober 2007 meteen begonnen met het aanpassen van de protocollering van het drugsbeslag. Daarbij is ook geregeld dat de regie over de afhandeling van in beslag genomen drugs bij een forensisch opsporingsambtenaar berust.

Het KLPD had eind januari 2008 een verbeterd model-protocol voor de zogenoemde “level 3 onderzoeken” door de DNR gereed. De feitelijke invoering bij alle onderdelen van de DNR heeft geleidelijk plaatsgevonden en was in juli 2009 nog niet voltooid. Dat had onder meer te maken met een reorganisatie van de forensische opsporingsteams van de DNR. Deze teams hadden tot dan toe vrij autonoom gefunctioneerd. Verder liep de implementatie samen met de invoering van nieuwe, landelijke werkprocesondersteunende en registratiesystemen. In juli 2009, tijdens het onderzoek van Inspectie en RAD, is het navolgen van het protocol verplicht gesteld zodat ook de laatste circa 20 % van de betrokkenen bij de DNR dit zouden toepassen.

Voor de andere diensten van het KLPD die (regelmatig) drugs in beslag nemen zoals onder meer de Diensten Verkeerspolitie, Waterpolitie en Spoorwegpolitie is de protocollering niet aangepast. Volgens het KLPD was het erg lastig om een gedetailleerd, algemeen geldig protocol te maken voor alle beslagsituaties en hoeveelheden drugs.

De invoering van dit nieuwe DNR-protocol was een eerste verbeterstap. Uit het onderzoek in 2009 bleek namelijk dat dit protocol nog voor verbetering vatbaar was. Dat gold ook voor de toepassing hiervan als model in de regiokorpsen. De door de ministers gevraagde verbetermaatregelen waren niet geconcretiseerd en nader uitgewerkt. Die uitwerking is nodig met betrekking tot de risico's voor de zorgvuldigheid en integriteit van het drugsbeslag. Verder ontbrak de risicoanalyse voor het drugsbeslag bij de DNR en een aantal voorzienbare risico's was onvoldoende afgedekt. Zie het rapport fase 1 uit 2009 voor nadere informatie.

2.2 Activiteiten en resultaten in vervolg op rapport fase 1

Verbeterd protocol en implementatie bij DNR (level 3 onderzoeken)

Het KLPD is al in september 2009 gestart met aanpassen van het DNR-protocol, dus nog vóór de publicatie van het rapport van fase 1 in oktober 2009.

De Inspectie heeft ter ondersteuning twee maal commentaar geleverd op concept-versies. Dit commentaar is gedeeltelijk verwerkt in het verbeterde KLPD-protocol ‘Afhandeling in beslag genomen drugs en daarmee samenhangende hardware, chemicaliën en stoffen voor level 3 onderzoeken’ (hierna DNR-protocol 2010). Er was nog steeds geen risicoanalyse voor het drugsbeslag bij de DNR. In het protocol zelf resteerden enkele onduidelijkheden over onder meer de plaats waar het totaaloverzicht van de afhandeling van de drugs te vinden is en over enkele aspecten van de opslag van drugs.

Het DNR-protocol 2010 is vastgesteld in het overleg van de KLPD-driehoek (van gemandateerd korpsbeheerder, hoofdofficier van Justitie van het Landelijk Parket en korpschef KLPD) op 4 februari 2010. Daarbij is afgesproken dat er bij het vervolgonderzoek in het najaar van 2010 voor het KLPD een goede beoordeling zal uitkomen.

Begin november 2010 werd duidelijk dat de implementatie van het protocol pas in de loop van augustus 2010 was gestart.

Indicatieve meting implementatie bij één DNR-vestiging

De plaatsvervangend korpschef van het KLPD en het plaatsvervangend hoofd DNR gaven in september 2010 al aan dat men klaar was voor het onderzoek fase 2 bij de DNR. Verder was in het rapport van een interne Quick scan en bijbehorende vergelijking tussen het normenkader en het protocol (zie de volgende subparagraaf) aangegeven dat de implementatie van het DNR-protocol 2010 nog niet volledig had plaatsgevonden, maar dat in de dagelijkse praktijk slechts op een klein deel van de normen werd afgeweken³. De stand van zaken liet voor de RAD en de Inspectie OOV echter teveel vragen over de implementatie open om onderzoeksfase 2 naar de feitelijke afhandeling van drugs te starten. Wel was die aanleiding om bij één DNR-vestiging een indicatieve meting te doen.

Het doel van deze meting was om van enkele drugszaken na te gaan hoe deze zijn geregistreerd, en op welke wijze de (ook tussentijdse) opslag is georganiseerd om zo een beeld te krijgen van de dagelijks beslagpraktijk. Zodoende kon een concreter beeld worden verkregen van de manier waarop in de praktijk volgens het DNR-protocol 2010 wordt gewerkt. Vervolgens kon worden bepaald of het onderzoek fase 2 bij de DNR zinvol was en hoe dit onderzoek zou worden ingevuld.

De DNR had twee zaken geselecteerd. Een derde zaak diende zich aan tijdens een inkijk in de (beslag)kluis van de DNR.

Gebleken is dat geen van de drie onderzochte zaken voldeed aan de strekking van de verbetermaatregelen zoals weergegeven in paragraaf 1.1, en aan de hoofdlijnen voor een zorgvuldig drugsbeslag zoals toegelicht in het normenkader (zie bijlage V). In de kluis waren drugs aanwezig die er volgens de geautomatiseerde administratie en het zaaksdossier niet zouden moeten zijn, en er ontbraken drugs (voor een deel monsters) die er wel zouden moeten zijn. Hierover kon in de drie weken na het bezoek geen afdoende verklaring worden gegeven. Zie verder bijlage IV. Ook waren drugs aanwezig in niet verzegelde verpakkingen.

Dergelijke afwijkingen zijn - uiteraard - niet alleen in strijd met het DNR-protocol 2010, maar ook met de eerdere versie van het protocol.

Protocollering drugsbeslag bij overige KLPD-onderdelen

De verbetermaatregelen uit 2007 hebben niet alleen betrekking op de afhandeling van drugs uit level 3 zoekingen, maar op grote en kleine hoeveelheden verdovende middelen. Behalve voor de DNR gelden die maatregelen dus voor alle diensten en units van het KLPD die met drugs in aanraking komen.

De protocollering en/of de verbetering hiervan is voor deze diensten opnieuw niet parallel aan het verbeteren van het protocol voor level 3 onderzoeken opgepakt, maar (pas) na het vaststellen van dit protocol in februari 2010.

³ In het conceptrapport van de Quick scan staat vermeld dat de afwijkingen met name betrekking hadden op het ontbreken van een centrale beslaglocatie, afwijkingen in wet en regelgeving en praktische uitvoerbaarheid. De Quick scan is uitgevoerd door de Afdeling Interne Controle van de Concerndienst Financieel Economische Zaken (CDFEZ-IC).

Voor de diensten Verkeerspolitie en Spoorwegpolitie concludeert het KLPD in de eigen Quick scan van oktober 2010 dat de implementatie van werkinstructies en (concept)protocollen nog onvoldoende heeft plaatsgevonden.

Resultaatsturing bij de implementatie en voortgangscntrole

Met resultaatsturing is hier bedoeld zorg dragen dat de beoogde verbetering van het drugsbeslag binnen de gestelde termijn wordt bereikt. Hiervoor is sturing nodig op verschillende niveaus. De beoogde verbetering is op 4 februari 2010 op het hoogste niveau (de KLPD-driehoek) als volgt geformuleerd: Als in het najaar van 2010 het onderzoek fase 2 wordt uitgevoerd, zal er een goede beoordeling voor het KLPD uitkomen.

Inzicht in de voortgang van het proces

Tussen het KLPD, de Inspectie OOV en de RAD is vanaf juni 2010 diverse malen mondeling en schriftelijk contact geweest over het verbeteren van het drugsbeslag. Het doel was om duidelijkheid te krijgen over de start van de feitelijke implementatie van het DNR-protocol 2010 en de protocollen voor de andere diensten van het KLPD, de stand van zaken bij de implementatie en het moment dat binnen het KLPD zelf was gecheckt in hoeverre de protocollen daadwerkelijk werden toegepast. Daarbij bleek steeds dat het KLPD niet beschikte over een stand van zaken van het verbeterproces. Ook was er geen implementatieplan.

In eerste instantie gaf het KLPD aan dat de implementatie meteen na het vaststellen van het protocol had plaatsgevonden. Desondanks bleek op de intranetsite van de DNR begin augustus 2010 nog het oude protocol te staan.

Het KLPD heeft pas na herhaald en stevig aandringen een procesmatige stand van zaken opgesteld. Pas op 2 november 2010 werd duidelijk in welke mate het Protocol 2010 en overige protocollen bij het KLPD (niet) waren geïmplementeerd en vanaf wanneer. In die periode is meerdere malen informatie over de stand van zaken verstrekt met tegenstrijdigheden en/of inconsistenties met bijgevoegde documenten. Pas toen werd dus ook voor de korpsleiding duidelijk dat de implementatie niet eerder dan augustus 2010 was begonnen.

Het KLPD had medio augustus voor het (drugs)beslag nog geen coördinator. Dat kan voor een deel het ontbreken van overzicht en het gebrek aan sturing verklaren. Er moet immers door de hele organisatie heen het nodige gebeuren, ook buiten de ontwikkeling van de protocollen voor de diverse diensten en de implementatie ervan. Medio oktober 2010 is alsnog een coördinator voor beslag (in het algemeen) aangesteld.

Inzicht in het bereikte resultaat op de werkvloer

Het KLPD heeft al in 2008 een audit uitgevoerd naar het onderzoek van de administratieve organisatie van het algemene beslagproces. De conclusie over de afhandeling van in beslag genomen drugs in het auditrapport van oktober 2008 was dat 'de opzet van de procedures in beginsel voldoende waarborg bieden voor een sluitende registratie. Hoe deze conclusie tot stand is gekomen en op basis van welke criteria was in dit auditrapport niet aangegeven. De verbeterafspraken met de minister werden in het rapport niet genoemd. Het valt op dat deze audit beperkt is gebleven tot de opzet van de administratieve procedures terwijl er een nieuw protocol moest zijn geïmplementeerd. Zodoende ontbrak informatie over het feitelijk bereikte resultaat. Dit klemt temeer gegeven het feit dat de verschillende teams van de DNR tot 2008 vrij zelfstandig hadden

gefunctioneerd. In dergelijke gevallen kan de feitelijke implementatie van een andere werkwijze lastig zijn.

Ook in 2009, toen de Inspectie OOV en de RAD met het onderzoek begonnen, was de feitelijke toepassing van het protocol bij de DNR nog niet geëvalueerd. Daarvoor bestonden (begin juli 2009) ook geen plannen.

Vanaf juni 2010 hebben de Inspectie OOV en de RAD er expliciet op aangedrongen dat het KLPD zelf zou onderzoeken in hoeverre het verbeterde protocol 2010 daadwerkelijk werd toegepast c.q. de inhoudelijke stand van zaken.

Dit is in september opgepakt, eerst binnen de DNR zelf met een enquête en vervolgens door de (interne) afdeling Interne Controle van het KLPD met een Quick scan, aangevuld met een vergelijking tussen normenkader, protocol en uitvoering. De enquête informeerde slechts naar de mening van de functionarissen, die bij het drugsbeslag betrokken waren over de toepassing van het protocol en enkele punten van de afhandeling. Er is dus niet feitelijk vastgesteld of het protocol daadwerkelijk werd gevolgd.

De Quick scan bevatte een gedegen inhoudelijke analyse van het DNR-protocol 2010 aan de hand van het normenkader van de Inspectie en RAD, een overzicht van de stand van zaken bij de Diensten Verkeerspolitie en Spoorwegpolitie en een impressie van de implementatie van één zaak, die ook voor de reeds genoemde indicatieve meting door de Inspectie OOV en de RAD was geselecteerd. Het rapport van de 'Quick scan Drugsbeslag DNR, DSP en DVP' hebben de Inspectie en RAD op 2 november 2010 ontvangen, spoedshalve in concept. Het definitieve rapport is ter beschikking gesteld aan de korpsleiding.

In het rapport is aangegeven dat de implementatie van het DNR-protocol 2010 nog niet volledig heeft plaatsgevonden. Maar zoals al eerder al is aangegeven bleek uit de rapportage dat in de dagelijkse praktijk slechts op een klein deel van de normen uit het normenkader van de Inspectie en de RAD werd afgeweken. De belangrijkste hiervan hadden betrekking op het nog ontbreken van een centrale beslaglocatie. Die conclusie bleek te optimistisch te zijn, gezien de uitkomsten van de indicatieve meting.

3 PROTOCOLLERING VOOR DE REGIONALE KORPSEN

3.1 Bevindingen onderzoek fase 1 in 2009

De Inspectie OOV en de RAD hebben ook onderzoek gedaan naar de implementatie van de verbetermaatregelen bij de regionale politiekorpsen.

De toenmalige minister van BZK heeft de korpsbeheerders en de korpschefs in oktober 2007 per brief over de verbetermaatregelen binnen het KLPD geïnformeerd. Op basis van die brief hadden de politieregio's meteen actie kunnen nemen. Maar omdat op korte termijn een protocol van het KLPD was aangekondigd waarin die maatregelen zouden worden uitgewerkt, lag het voor de hand dat de meeste regiokorpsen dat protocol zouden afwachten.

Op 29 januari 2008 is in de Board Opsporing van de RHC⁴ besloten om het protocol te valideren en uit te breiden naar kleine (gebruikers)hoeveelheden drugs. Zoals in hoofdstuk 2 al aangegeven was het protocol van het KLPD (alleen) uitgewerkt voor voorbereide inbeslagname door de DNR van (vermoedelijk) grote partijen drugs, de zogenaamde level 3 zoekingen. Hierdoor was het niet afdoende voor alle vormen van inbeslagname door de regiokorpsen.

Vervolgens is de totstandkoming van het model-protocol voor de regiokorpsen verzand. De urgentie van het verbeteren van het drugsbeslag is wel onderschreven, maar heeft niet geleid tot een actie die heeft doorgezet.

Eind februari 2009, met een vertraging van ruim een jaar, is het verbeterde DNR-protocol aan de regiokorpsen en de Koninklijke Marechaussee beschikbaar gesteld. Op dat moment was al bekend dat de Inspectie OOV en de RAD vanaf mei 2009 onderzoek zouden doen. De afgesproken aanvulling hierin voor kleine hoeveelheden drugs ontbrak nog steeds. Hierover werd aangegeven dat die aanvulling bij voorkeur in het project Landelijk beslaghuis moest worden gerealiseerd. In februari 2009 was echter al bekend dat dit project tot medio 2012 was stilgelegd.

De oorzaken van de vertraging en het verzanden zijn niet volledig duidelijk geworden. Vast staat dat er te weinig controle op de voortgang is uitgeoefend. Bij een dergelijk verzoek van de minister horen concrete afspraken over termijnen van realisatie en terugmelding, met name ook op momenten dat vertraging optreedt. Dat geldt overigens niet alleen voor het KBB en de RHC, waaraan het verzoek van de minister was gericht, maar ook voor het ministerie van BZK zelf bij dit verzoek. De aanname is gerechtvaardigd dat bij een of meer partijen in ieder geval voor een deel ook een gebrek aan prioriteit bij het onderwerp beslag meespeelt. Ook de voortgang van het project Landelijk beslaghuis liet immers te wensen over.

3.2 Activiteiten en resultaten in vervolg op rapport fase 1

De RHC heeft in september 2009 besloten om prioriteit te geven aan de invoering van het aangepaste protocol bij alle korpsen onder de regie van de Portefuillehouder beslag. Medio oktober 2009 heeft de Portefuillehouder beslag besloten om voor de regiokorpsen

⁴ De voorloper van de RKC i.o.

een eigen model-protocol te ontwikkelen dat eind december 2009 beschikbaar zou komen.

De RKC i.o. heeft getracht om een projectgroep samen te stellen, maar dit is niet gelukt. De beoogd projectleider heeft zich teruggetrokken. Daarna zijn pogingen gedaan om met bestaand materiaal snel een protocol op te leveren. Ook die hebben niet tot resultaat geleid.

In mei 2010 konden de Inspectie OOV en de RAD het voorgenomen onderzoek bij de korpsen niet uitvoeren omdat de toezeggingen van de RKC i.o. om met een model-protocol te komen niet waren nagekomen. Twee en een half jaar na de afkondiging van belangrijke verbetermaatregelen voor de afhandeling van in beslag genomen drugs, bestond er dus nog steeds geen zicht op een uniforme implementatie van die maatregelen. In mei 2010 heeft het hoofd van de Inspectie OOV er per brief bij de voorzitter van de RKC i.o. en bij de Portefeuillehouders beslag en opsporing op aangedrongen met voorrang te voorzien in dit model en zorg te dragen voor een spoedige implementatie in de regiokorpsen. In de brief is einde 2010 als uiterste termijn aangegeven. Zie voor de brief bijlage II. De ministers van BZK en van Justitie zijn hierover geïnformeerd. De Inspectie heeft de voorzitter van de RKC i.o. gevraagd om de voortgang te monitoren en in september 2010 en in december 2010 de stand van zaken door te geven. Dit is niet gebeurd. Eind 2010 moest bij de regio's een landelijk model-protocol zijn geïmplementeerd. Dit bleek niet het geval te zijn. Er was zelfs nog steeds geen model-protocol beschikbaar.

Bij ontbreken van een landelijk protocol hebben enkele regiokorpsen aan de hand van de algemene risicoanalyse voor het drugsbeslag in het rapport van fase 1 al wel hun eigen protocol aangepast en hebben de Inspectie OOV en de RAD laten weten dat zij in de loop van 2010 voldeden aan de vereiste maatregelen. Ook is door enkele regiokorpsen informeel samengewerkt om in een protocol te voorzien. Daarbij is ook de Koninklijke Marechaussee betrokken⁵. Dit is positief als een model-protocol uitblijft, maar de gewenste uniformiteit wordt hiermee niet bereikt.

⁵ Zie Nieuwsbrief Inspectie OOV, jaargang 9, nummer 2.

4. STURING VAN VERBETERPROCESSEN NADER BESCHOUWD

Het meest opvallend bij dit dossier is het gebrek aan effectieve sturing inclusief voortgangscntrole. Sturing zoals hier bedoeld omvat drie aspecten, namelijk de koers uitzetten, koers houden en interne verantwoording. Sturing is noodzakelijk op alle betrokken niveaus.

4.1 Verbeteren drugsbeslag en beslag algemeen

Het KLPD past weliswaar snel zijn protocol aan, maar inhoudelijk laat dat te wensen over. De sturing op inhoud - in eerste instantie - is onvoldoende.

Bij de implementatie schiet de sturing op het proces inclusief de voortgangscntrole ernstig tekort. Daaronder valt ook het tijdig toetsen van het resultaat. Maar als de voortgang dan - na de nodige druk van buitenaf - intern wordt getoetst, is die toetsing te vrijblijvend. Hierdoor heeft de korpsleiding een onjuist en veel te optimistisch beeld van het verbeterproces.

De RKC i.o. schept in het algemeen randvoorwaarden voor de regiokorpsen om verbeteringen door te voeren, in dit geval door in een model-protocol te voorzien. Zolang dit uitblijft stagneert de feitelijke verbetering in de meeste korpsen. Korpsen die individueel aan de slag gaan moeten 'het wiel zelf uitvinden' en doen, in ieder geval voor een deel, dubbel werk.

Daar komt bij dat korpsen, die zelfstandig tot een oplossing komen, weinig animo zullen hebben om daarna alsnog een landelijk instrument over te nemen als dat beschikbaar komt. Zodoende wordt afbreuk gedaan aan de uniformiteit binnen de politieorganisatie. En juist bij het drugsbeslag hadden de betrokken ministers in 2007 de korpsen om een uniforme aanpak gevraagd.

Tenslotte is bij het drugsbeslag op landelijk niveau diverse malen een begin gemaakt met het opstellen van een model-protocol. Al die pogingen zijn verzend. Bovendien kost die gang van zaken veel meer capaciteit dan het meteen oppakken en afronden van het benodigde product.

De gang van zaken bij het drugsbeslag staat niet op zich. Ook bij het verbeteren van de afhandeling van in beslag genomen vuurwapens doen zich soortgelijke knelpunten voor. Zie verder bijlage VI.

Tijdens fase 1 van dit onderzoek zijn ook op landelijk niveau dergelijke knelpunten geconstateerd bij de verbetering van het beslag in het algemeen. Het rapport van fase 1 uit 2009 geeft voor het beslag in het algemeen aan dat het (te) lang duurt voordat op landelijk niveau eenduidige uitgangspunten en werkwijzen beschikbaar komen. Het gaat dan over een traject van inmiddels tien jaar. Er zijn wel allerlei acties op landelijk niveau ondernomen, maar te weinig komt op een redelijke termijn beschikbaar voor de korpsen. Ook hier is dus sprake van vertraging bij het opleveren en een slecht rendement van de landelijke inspanningen.

4.2 Beschouwing

Er zijn teveel voorbeelden van vrijblijvendheid in sturing om die als incidenten af te doen. De politieorganisatie bewijst regelmatig dat zij in staat is om opmerkelijke verbeteringen tot stand te brengen. Toch gaat het ook regelmatig mis en wordt dat niet of te laat zichtbaar. Het lijkt erop dat de verbeterinitiatieven ‘van onderop’ in één of enkele korpsen meer kans van slagen hebben dan die van bovenaf. Als die initiatieven echter in het eigen korps te weinig worden geborgd en/of beperkt blijven tot een of enkele korpsen is het uiteindelijke effect marginaal.

Het gaat daarnaast ook om vertrouwen. Vertrouwen van de partners van de politie, het bestuur en uiteindelijk de maatschappij in het nakomen van de gemaakte afspraken, toezeggingen et cetera.

De negatieve beeldvorming als duidelijk wordt dat toegezegde verbeteringen uitblijven schaden niet alleen het vertrouwen, maar kosten alle betrokken partijen veel extra tijd aan onderzoek, uitleg et cetera. Die tijd kan en moet beter worden besteed dan aan het uitzoeken en uitleggen waarom het is misgegaan.

5. SAMENVATTING EN CONCLUSIES

5.1 Aanleiding en fase 1 onderzoek

In oktober 2007 hebben de (toenmalige) ministers van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties (BZK) en van Justitie⁶ de politiekorpsen verzocht maatregelen te treffen om een zorgvuldige afhandeling van in beslag genomen drugs te bevorderen. Aanleiding waren suggesties in NOVA dat bij het KLPD honderdzestig kg heroïne was verdwenen. Achteraf bleken de suggesties ongegrond, maar door onvolkomenheden in het proces van afhandeling en in documenten van de in beslag genomen partijen kon die indruk wel ontstaan.

In oktober 2007 hebben beide ministers uniforme verbetermaatregelen voor de afhandeling van inbeslaggenomen drugs afgekondigd.

In 2009 zijn de Inspectie Openbare Orde en Veiligheid (Inspectie OOV) en de Rijksauditdienst (RAD) gestart met onderzoek naar de uniforme implementatie van die maatregelen bij het KLPD en de regiokorpsen. In oktober 2009 is over fase 1 van het onderzoek op hoofdlijnen als volgt gerapporteerd⁷:

- het KLPD heeft alleen het drugsprotocol voor de Dienst Nationale Recherche (DNR) verbeterd, maar de verbetermaatregelen zijn onvoldoende verwerkt en de integriteitsrisico's te weinig afgedekt;
- dit - onvolledige - protocol, dat als uniform model voor de regiokorpsen zou dienen, is door gebrek aan sturing vanuit de RKC i.o. met bijna een jaar vertraging en met een vrijblijvende status naar de regiokorpsen gestuurd;
- het verbeteren van het algemene beslagproces in Nederland verloopt traag, stagneert regelmatig en er is te weinig sturing op resultaat.

Het KLPD is na bekend worden van de bevindingen meteen gestart met het aanpassen van het DNR-protocol voor eigen gebruik. De Raad van Korpschefs i.o. (RKC i.o.) heeft toegezegd om ultimo januari 2010 in een adequaat model-protocol voor de regiokorpsen te voorzien.

De Inspectie en RAD hebben, omdat verder onderzoek in 2009 geen zin had, aangekondigd de implementatie in het voorjaar van 2010 te onderzoeken. In de tussentijd is de voortgang van de protocollering en de implementatie gemonitord.

5.2 Conclusies vervolgtraject bij KLPD

Conclusie 1

Ook na meerdere verzoeken van Inspectie OOV en RAD en ondanks concrete toezeggingen door de korpsleiding zijn de verbetermaatregelen uit 2007 eind 2010 feitelijk nog steeds niet geïmplementeerd. Dat geldt ook voor enkele drugszaken die de DNR voor een tussentijdse, indicatieve meting bij één vestiging door de Inspectie en RAD had geselecteerd, en waarvan er één al intern was geaudit.

⁶ Op 14 oktober 2010 is het ministerie van Justitie veranderd in het ministerie van Veiligheid en Justitie, Hieronder vallen ook het directoraat-generaal Veiligheid en de Inspectie Openbare Orde en Veiligheid, tot dan onderdelen van het ministerie van BZK.

⁷ Rapport 'Afhandeling van in beslag genomen drugs; Fase 1 – Randvoorwaarden voor verbetering'.

In de beslagkluis ontbraken drugs (deels monsters) die er volgens de administratie wel zouden moeten zijn en waarvoor gedurende drie weken na het bezoek geen afdoende verklaring kon worden gegeven. Dat is nu juist wat moet worden voorkomen.

De verbetermaatregelen gelden echter niet alleen voor de DNR, maar ook voor de afhandeling van in beslag genomen drugs door andere KLPD-diensten. Voorbeelden hiervan zijn de Dienst Spoorwegpolitie, de Dienst Waterpolitie en de Dienst Verkeerspolitie. Deze diensten nemen ook kleine gebruikershoeveelheden in beslag. Voor die diensten zijn nog niet in alle gevallen protocollen beschikbaar.

Conclusie 2

Bij het verbeteren van het drugsbeslag is jarenlang sprake geweest van gebrek aan resultaatsturing inclusief voortgangscontrole, zelfs nog toen het onderzoek van Inspectie IOOV en RAD al liep.

Zo bestond binnen het KLPD en zelfs binnen één dienst (de DNR) geen actueel beeld van de voortgang van het implementatietraject. Dit overzicht kwam bovendien pas na herhaald aandringen door externe partijen en met veel moeite tot stand. Tot dat moment is bovendien een veel te optimistisch beeld geschetst van de situatie, ook bij de korpsleiding.

Conclusie 3

De implementatie van het DNR-protocol is ernstig onderschat. De implementatie van een nieuwe, uniforme werkwijze, waarbij de zorgvuldigheid voorop staat, vraagt meer dan het plaatsen van het protocol op het intranet en het bespreken van dit protocol in het overleg van teamchefs. Dit is tijdens de tussentijdse, indicatieve meting bij één DNR-vestiging nog eens bevestigd. Met name de doorvertaling van een protocol naar de concrete situatie binnen elk team en/of vestiging, de aansturing en de borging op dat niveau zijn cruciaal.

5.3 Conclusies vervolgt traject bij RKC i.o./regiokorpsen

Conclusie 1

De RKC i.o. heeft toegezegd om ultimo januari 2010 met een adequaat model-protocol voor de regiokorpsen te komen en de implementatie in de regiokorpsen te stimuleren.

De RKC i.o. is deze toezegging niet nagekomen. Er is wel diverse malen initiatief genomen, maar dat zet niet door.

In mei 2010 heeft de Inspectie de RKC i.o. nadrukkelijk verzocht om alsnog te voorzien in een adequaat model-protocol en te zorgen dat het drugsbeslag eind 2010 op orde is. De ministers van BZK en van Justitie zijn hierover geïnformeerd. Desondanks was er tot de afronding van dit rapport begin februari 2011 zelfs geen concept hiervan beschikbaar. Inmiddels is - ook nu weer - beterschap beloofd.

Conclusie 2

De RKC i.o. heeft geen voortgangscontrole uitgevoerd. Dat geldt overigens ook voor het ministerie van BZK tot de Inspectie en de RAD in 2009 onderzoek naar de implementatie gingen doen. Bovendien bevat de brief van de minister van BZK uit 2007 geen uiterste overdrachtsdatum of terugmeldingsafpraak met de RKC i.o.

Conclusie 3

De RKC i.o. kon tijdens het gehele traject beschikken over versies van het protocol voor de DNR, en in de loop van 2009 ook over de algemene risicoanalyse en het normenkader voor dit onderzoek van de Inspectie OOV en de RAD.

Het valt op dat, ondanks al dit materiaal, zo weinig voortgang is geboekt. De verschillen tussen de korpsen bij het drugsbeslag zijn in essentie immers niet groot. De Inspectie en de RAD hebben tijdens hun bezoeken aan diverse regiokorpsen en de indicatieve meting bij één DNR-vestiging bovendien geconstateerd dat een zorgvuldig uitgevoerd drugsbeslag zeer wel mogelijk is zonder extreme investeringen.

De bescherming van de integriteit die door een transparant en integer traject wordt geboden aan de politiemensen van de regiokorpsen die drugs in beslag nemen heeft hierdoor onnodige vertraging opgelopen. Het model protocol van de DNR is bestemd voor een beperkt aantal mensen. Het nog niet gerealiseerde model-protocol geldt voor heel politie Nederland.

5.4 Vergelijking situatie bij KLPD en RKC i.o. / regiokorpsen

In de voorgaande paragrafen is geschetst hoe het verbeteren van het drugsbeslag bij de RKC i.o. en bij het KLPD is verlopen. De RKC i.o. moet nog steeds in een landelijk model-protocol voorzien. Bij ontbreken van dit model-protocol valt over de implementatie ervan in de regiokorpsen nog niets te zeggen.

Het KLPD beschikt voor de DNR vanaf februari 2010 wel over een verbeterd protocol. Over het KLPD is het rapport dan ook uitgebreider dan over de RKC i.o. / regiokorpsen, en bevat dit over het KLPD meer kritische noten.

Hieruit zou de lezer de conclusie kunnen trekken dat er rond het drugsbeslag bij het KLPD meer mis is dan bij regiokorpsen. Die conclusie is niet terecht. De feitelijke implementatie van het model-protocol in de regiokorpsen moet immers nog plaatsvinden. De RKC i.o. en de regiokorpsen kunnen wel hun voordeel doen met de bevindingen over het KLPD in dit rapport.

5.5 Eindconclusie onderzoekstraject drugsbeslag

Het onderzoek fase 2 naar de uitvoering van het drugsbeslag in de praktijk is niet opportuun, zowel voor wat betreft het KLPD als de regiokorpsen. Het beeld van de implementatie is duidelijk: de aanpak blijft stagneren, toezeggingen worden niet nagekomen en het afgesproken resultaat blijft uit.

De Inspectie OOV en de RAD beschouwen hun onderzoek hiermee als beëindigd. Voortzetting van het onderzoekstraject zou ook betekenen dat de Inspectie OOV en de RAD de interne voortgangsbewaking van het KLPD en de RKC i.o. overnemen.

Het KLPD, de RKC i.o. en de regiokorpsen hebben met dit rapport, het rapport fase 1 van oktober 2009 en het gepubliceerde Normenkader voor drugsbeslag voor toetsing in politiekorpsen⁸ voldoende handreikingen om het drugsbeslag op orde te brengen. Voor het KLPD/DNR komt daar nog bij het - separate - verslag met de bevindingen bij de vestiging Son en Breugel. De aanbevelingen in het rapport van fase 1 zijn nog steeds van toepassing⁹.

Eerst en vooral gaat het echter om een effectieve aansturing en wel tot is vastgesteld dat de beoogde verbeteringen daadwerkelijk zijn gerealiseerd. Die sturing is nodig van hoog tot laag, en van het invullen van de randvoorwaarden tot en met de borging op de werkvloer. Behalve voor de politieorganisatie(s) zelf ligt hier een taak voor het ministerie

8 Zie de toelichting in bijlage V

9 Zie de samenvatting in bijlage III.

van Veiligheid en Justitie. Ook de effectiviteit van het rijksbeleid staat of valt immers met het maken van heldere afspraken over de hiervoor noodzakelijke verbeteringen en de tijdige terugkoppeling over de resultaten.

5.6 Conclusie sturing van verbeterprocessen

De politieorganisatie bewijst regelmatig dat zij in staat is om opmerkelijke verbeteringen tot stand te brengen. Toch gaat het bij het verbeteren ook regelmatig mis en wordt dat niet of te laat zichtbaar. Er zijn teveel voorbeelden van gebrek aan sturing en/of prioriteit bij verbeterprocessen om die als incidenten af te doen. Het beslag van drugs, vuurwapens en het beslag in het algemeen in dit rapport staan niet op zichzelf. Zie voor meer voorbeelden onder andere het Inspectierapport Onderzoek samenwerkingsafspraken politie 2008. Stand van zaken 2010.

Als regelmatig verbeteracties verzonden gaat dat, naast de effectiviteit en de kwaliteit, ook ten koste van het vertrouwen in de politie. En dat leidt vervolgens weer tot meer bureaucratie en toezichtlast.

BIJLAGE I AFKORTINGEN EN BEGRIPPEN

BIV	Besluit in beslag genomen voorwerpen 1995
BZK	Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties
RAD	Rijksauditdienst
DNR	Dienst Nationale Recherche
Drugsbeslag	De afhandeling van in beslag genomen verdovende middelen. Hieronder valt ook de afhandeling van drugs die niet formeel in beslag zijn genomen.
Inspectie OOV	Inspectie Openbare Orde en Veiligheid
I&M	Infrastructuur en Milieu
KLPD	Korps landelijke politiediensten
KMar	Koninklijke Marechaussee
KBB	Korpsbeheerdersberaad
LBH	Landelijk beslaghuis
LPV	Landelijk Platform Vuurwapens
NFI	Nederlands Forensisch Instituut
OM	Openbaar Ministerie
OvJ	Officier van Justitie
OCW	Onderwijs, Cultuur en Wetenschappen
Parket-Generaal	Het Parket-Generaal bestaat uit het College van procureurs-generaal met de staf
PG	procureur-generaal
RBH	Regionaal beslaghuis
RHC	Raad van Hoofdcommissarissen
RKC i.o	Raad van Korpschefs in oprichting
VenJ	Veiligheid en Justitie
VWS	Verkeer en Waterstaat

BIJLAGE II BRIEVEN



Inspectie Openbare Orde en Veiligheid
Ministerie van Binnenlandse Zaken en
Koninkrijksrelaties

> Retouradres Postbus 20011 2500 EA Den Haag

Aan:
de korpschefs van de regionale politiekorpsen en van het KLPD

I.a.a.:
de korpsbeheerders van de regionale politiekorpsen en van het KLPD
de voorzitter van het College van procureurs-generaal
de hoofdofficieren van Justitie

Inspectie IOOV

Lange Houtstraat 26
2511 CW Den Haag
Postbus 20011
2500 EA Den Haag
www.ioov.nl

Contactpersoon
S.G.J. van der Doorn
T 070-4269146
simon.doorn@mnbz.nl

Kenmerk
2010-0000329435

Datum 12 mei 2010
Betreft Stand van zaken Onderzoek afhandeling in beslag genomen drugs

Geachte heer/mevrouw,

In oktober 2009 hebben de Inspectie Openbare Orde en Veiligheid en de Rijksauditedienst het onderzoeksrapport "Drugsbeslag Fase 1 - Randvoorwaarden voor verbetering" gepubliceerd¹. Dit onderzoek handelt over de invoering van belangrijke maatregelen uit 2007 teneinde in beslag genomen drugs zorgvuldig af te handelen. De belangrijkste conclusie uit het eerste deel van het onderzoek was dat de regiokorpsen het benodigde model-protocol voor een landelijk-uniforme invoering pas in maart 2009 hadden ontvangen. Ook was dit protocol niet compleet en een aantal risico's was onvoldoende afgedekt.

Op grond van toezeggingen van de Raad van Korpschefs i.o. (RKC i.o.) om met prioriteit in een adequaat model-protocol te voorzien is het vervolgonderzoek in de korpsen verschoven naar het voorjaar van 2010; dit in de verwachting dat de implementatie in de korpsen dan een feit zou zijn.

Stand van zaken

Het opstellen van het model-protocol blijkt - opnieuw - aanzienlijk te zijn vertraagd. Was het streven om ultimo januari 2010 een model-protocol gereed te hebben, de RKC i.o. bleek er eind april 2010 zelfs nog niet in geslaagd om hiervoor een projectgroep samen te stellen. Of en wanneer een adequaat model-protocol beschikbaar komt voor implementatie door de regiokorpsen blijft ongewis. De regiokorpsen zijn door de RKC i.o. nog steeds niet geïnformeerd over de gang van zaken.

Enkele korpsen hebben aan de hand van de risicobeschouwing voor het drugsbeslag in het rapport hun eigen protocol aangepast en hebben laten weten dat zij in de loop van 2010 voldoen aan de vereiste maatregelen. De gewenste uniformiteit wordt hiermee echter niet bereikt.

¹ Toegestuurd bij brief van 28 oktober 2009, kenmerk 2009-0000609421.

Conclusie

Twee en een half jaar na de afkondiging van belangrijke verbetermaatregelen voor de afhandeling van in beslag genomen drugs bestaat nog steeds geen zicht op een uniforme implementatie hiervan. De toezeggingen vanuit de RKC i.o. over het beschikbaar stellen van een adequaat model-protocol zijn niet nagekomen.

De Rijksauditdienst en de Inspectie OOV moeten opnieuw constateren dat een implementatieonderzoek op dit moment niet opportuun is. Dit klemt te meer gelet op het belang van dit onderwerp en omdat in eerdergenoemd rapport al is geconcludeerd dat het, ook bij het beslag in het algemeen, (te) lang duurt voordat landelijke randvoorwaarden worden ingevuld.

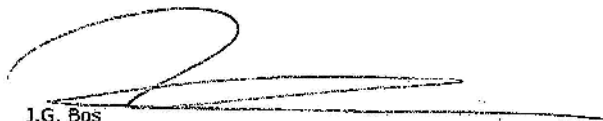
Ik heb de ministers van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties en van Justitie hierover geïnformeerd.

Vervolg

Ik verzoek u met klem om, samen met uw collega's in de Raad van Korpschefs i.o., alsnog met voorrang te voorzien in een adequaat model-protocol en zorg te dragen voor een spoedige implementatie daarvan in de regiokorpsen. De voorzitter van de RHC heb ik gevraagd om de implementatie te monitoren en mij in september 2010 en in december 2010 de stand van zaken door te geven.

Hoogachtend,

HET HOOFD VAN DE INSPECTIE OPENBARE ORDE EN VEILIGHEID,



J.G. Bos

Datum
12 mei 2010
Kenmerk
2010-0000229435



Inspectie Openbare Orde en Veiligheid
Ministerie van Binnenlandse Zaken en
Koninkrijksrelaties

> Retouradres Postbus 20011 2500 EA Den Haag

Aan:
de voorzitter van de Raad van Korpschefs i.o.

I.a.a.:
De portefeuillehouder Beslag

Inspectie OOV

Lange Houtstraat 26
2511 CW Den Haag
Postbus 70011
2500 EA Den Haag
www.1OOV.nl

Contactpersoon
S.G.J. van der Doorn
T 070-4269146
simon.doorn@minbzk.nl

Kenmerk
2010-0000329433

Datum 12 mei 2010

Betreft Stand van zaken Onderzoek afhandeling in beslag genomen drugs

Geachte voorzitter,

In oktober 2009 hebben de Inspectie Openbare Orde en Veiligheid en de Rijksauditdienst het onderzoeksrapport "Drugsbeslag Fase 1 - Randvoorwaarden voor verbetering" gepubliceerd¹. Dit onderzoek handelt over de invoering van belangrijke maatregelen uit 2007 teneinde in beslag genomen drugs zorgvuldig af te handelen. De belangrijkste conclusie uit het eerste deel van het onderzoek was dat de regiokorpsen het benodigde model-protocol voor een landelijk-uniforme invoering pas in maart 2009 hadden ontvangen. Ook was dit protocol niet compleet en een aantal risico's was onvoldoende afgedekt. Op grond van toezeggingen van de Raad van Korpschefs i.o. (RKC i.o.) om met prioriteit in een adequaat model-protocol te voorzien is het vervolgonderzoek in de korpsen verschoven naar het voorjaar van 2010.

Stand van zaken

Het opstellen van het model-protocol blijkt - opnieuw - aanzienlijk te zijn vertraagd. Was het streven om ultimo januari 2010 een model-protocol gereed te hebben, de RKC i.o. bleek er eind maart 2010 zelfs nog niet in geslaagd om hiervoor een projectgroep samen te stellen. Of en wanneer een adequaat model-protocol beschikbaar komt voor implementatie door de regiokorpsen blijft ongewis. De regiokorpsen zijn door de RKC i.o. nog steeds niet geïnformeerd over de gang van zaken.

Conclusie

Twee en een half jaar na de afkondiging van belangrijke verbetermaatregelen voor de afhandeling van in beslag genomen drugs bestaat nog steeds geen zicht op een uniforme implementatie hiervan. De toezeggingen vanuit de RKC i.o. over het beschikbaar stellen van een adequaat model-protocol zijn niet nagekomen.

¹ Toegestuurd bij brief van 28 oktober 2009, kenmerk 2009-0000509421.

De Rijksauditedienst en de Inspectie OOV moeten opnieuw constateren dat een implementatieonderzoek op dit moment niet opportuun is. Dit klemt te meer gelet op het belang van dit onderwerp en omdat in eerdergenoemd rapport al is geconcludeerd dat het, ook bij het beslag in het algemeen, (te) lang duurt voordat landelijke randvoorwaarden worden ingevuld.

De ministers van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties en van Justitie van zijn hierover geïnformeerd.

Datum
12 mei 2010
Kenmerk
2010-0000329433

Vervolg

Ik verzoek u met klem om vanuit de Raad van Korpschefs i.o. alsnog met voorrang te voorzien in een adequaat model-protocol, ook voor de afhandeling van kleine hoeveelheden drugs, en zorg te dragen voor een spoedige implementatie daarvan in de regiokorpsen. December 2010 acht ik een uiterste termijn voor volledige implementatie in de regiokorpsen. Ik verzoek u de implementatie van het model-protocol te monitoren en mij hierover in september 2010 en in december 2010 te informeren.

Hoogachtend,

HET HOOFD VAN DE INSPECTIE OPENBARE ORDE EN VEILIGHEID,

J.G. Bos

in uw naam


BIJLAGE III SAMENVATTING, CONCLUSIES EN AANBEVELINGEN UIT RAPPORT AFHANDELING VAN IN BESLAG GENOMEN DRUGS, FASE 1. (2009)

Waarom dit onderzoek?

In oktober 2007 hebben de minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties (BZK) en de minister van Justitie de politiekorpsen verzocht enkele maatregelen te treffen¹⁰ ter bevordering van een zorgvuldige afhandeling van in beslag genomen drugs.

Aanleiding waren berichten in de media dat bij het Korps landelijke politiediensten (KLPD) 160 kilogram heroïne zou zijn verdwenen. Achteraf bleken de berichten ongegrond te zijn, maar door onvolkomenheden in het proces van afhandeling van drugs kon die indruk wel ontstaan.

Het belang van een zorgvuldige afhandeling van drugs is evident. Twijfel aan de zorgvuldigheid van dit proces en zelfs aan de integriteit doen afbreuk aan het aanzien van de politie en het Openbaar Ministerie (OM), ook als later blijkt dat die twijfel ongegrond is.

De ministeries van BZK en van Justitie hebben de Inspectie Openbare Orde en Veiligheid (Inspectie OOV) gevraagd de implementatie en naleving van de maatregelen te toetsen. De Rijksauditedienst (RAD) is bij de toetsing betrokken vanwege haar ervaring met het doorlichten van de bedrijfsvoering van organisaties en haar actieve betrokkenheid toen nog bij het KLPD als onderdeel van het ministerie van BZK.

De maatregelen en de uniforme toepassing

De afgekondigde maatregelen hebben de volgende strekking:

- De protocollering zo verbeteren dat de handelingen met in beslag genomen drugs en de hoeveelheid transparant kunnen worden herleid, en dat de hoeveelheid/ omvang tot aan de vernietiging steeds vast staat.
- De documenten die alleen nodig zijn voor een transparante en betrouwbare, interne afhandeling van in beslag genomen drugs niet opnemen in het strafdossier.

De afhandeling van in beslag genomen drugs wordt verder kortweg 'drugsbeslag' genoemd. Het spreekt voor zich dat de maatregelen ook gelden voor in bewaring genomen drugs¹¹.

De beide ministers hechten aan eenduidigheid bij het drugsbeslag. Daarom heeft de minister van BZK de voorzitters van het Korpsbeheerdersberaad en van de Raad van Hoofdcommissarissen ook gevraagd ervoor te zorgen dat de regiokorpsen het verbeterde protocol van het KLPD met de aangekondigde maatregelen overnemen.

De eerste resultaten en het verdere onderzoek

Het KLPD heeft het protocol meteen verbeterd en is in december 2007 begonnen met de implementatie. Vrijwel gelijktijdig is het protocol aangeboden aan de Raad van Hoofdcommissarissen voor gebruik door de regiokorpsen.

¹⁰ Zie brief van 3 oktober 2007 aan voorzitters Korpsbeheerdersberaad en Raad van Hoofdcommissarissen, tevens verzonden aan korpsbeheerders en korpschefs; en brief van 3 oktober 2007 aan voorzitter TK,

¹¹ Inbeslagname vindt plaats als dit nodig is voor de opsporing en/of het strafproces. In andere gevallen worden drugs in bewaring genomen.

Ook de regiokorpsen hebben in oktober 2007 de brief met de gevraagde maatregelen ontvangen. Daarbij is ook het over te nemen (model)-protocol aangekondigd met de uitgewerkte maatregelen. De regiokorpsen hebben het protocol echter pas in maart 2009 ontvangen.

Bij de schriftelijke enquête in de zomer van 2009 geven vijf regiokorpsen aan het protocol te hebben overgenomen. Vier regiokorpsen geven aan dat momenteel in de praktijk overeenkomstig de gevraagde maatregelen wordt gewerkt. Tien regiokorpsen kondigen aan dat zij op korte termijn aandacht zullen besteden aan het protocol en de maatregelen; de meeste naar aanleiding van het onderzoek van de Inspectie OOV en de RAD.

Uit het onderzoek blijkt echter dat het protocol nog niet compleet is en nog niet is uitgewerkt voor kleine (gebruikers)hoeveelheden drugs. Ook is een aantal voorzienbare risico's onvoldoende afgedekt. Verder zijn de aangekondigde maatregelen niet geconcretiseerd en nader uitgewerkt in relatie tot de risico's voor de zorgvuldigheid en integriteit van het drugsbeslag. Van die risico's bleek landelijk ook geen overzicht en analyse beschikbaar te zijn.

De Raad van Hoofdcommissarissen heeft het protocol niet vastgesteld als landelijk model-protocol, maar als - meer vrijblijvende - leidraad. Een landelijk model is echter nodig om de landelijke eenduidigheid en uniformiteit te borgen.

Het KLPD is begin september 2009, nog vóór het publiceren van dit rapport, gestart met het aanpassen van het huidige protocol en men verwacht dat dit eind oktober 2009 gereed is. Vóór einde 2009 verwacht men het protocol aan te vullen voor kleine (gebruikers)hoeveelheden. Het volledige protocol komt dan ook beschikbaar voor de regiokorpsen.

Binnen de Raad van Hoofdcommissarissen (met inbegrip van de betreffende boards) is begin september 2009 besloten om prioriteit te geven aan de invoering van het aangepaste protocol bij alle korpsen onder de regie van de Portefeuillehouder beslag.

Gelet op de verbeterinitiatieven naar aanleiding van dit onderzoek geven de Inspectie OOV en de RAD de korpsen de gelegenheid om de benodigde maatregelen te nemen vóórdat zij worden getoetst. Hiertoe is het onderzoek gefaseerd. De eerste fase is afgerond met het onderhavige rapport. De afronding van de tweede fase met de korpsbezoeken is verschoven naar mei 2010.

De korpsen hoeven niet te wachten tot het (model)protocol is aangepast. Zij kunnen nu al beginnen met de eigen, aanvullende risicoanalyse van het drugsbeslag. Hoofdstuk 4 van het rapport van fase 1 uit 2009 kan daarbij als basis dienen.

Nu volgen de belangrijkste bevindingen, conclusies en aanbevelingen uit het rapport Afhandeling van in beslag genomen drugs, fase 1.

Bevindingen, conclusies en aanbevelingen

Inzicht in de risico's en normenkader

Het effect van een model protocol en van de verbeterprojecten wordt vooral bepaald door de mate waarin de risico's voor de zorgvuldigheid en integriteit van de afhandeling van het beslag worden beheerst. Daarvoor is een goede analyse van die risico's en de doorvertaling naar beheersmaatregelen een eerste vereiste.

Ter ondersteuning van de verbeteractiviteiten en als basis voor het normenkader voor fase 2 van dit onderzoek is die analyse door de Inspectie OOV en de RAD uitgevoerd als aanzet voor verdere invulling door de landelijke (koepel)organisaties.

In het normenkader zijn de beheersmaatregelen gecombineerd met de wettelijke eisen en andere uitgangspunten voor het drugsbeslag. Het normenkader voor het onderzoek in de korpsen is nog niet definitief. De Inspectie OOV en de RAD zullen dit separaat uitbrengen nadat het (aanvullende) commentaar uit de beroepspraktijk is verwerkt en in ieder geval vóór de korpsbezoeken. De conceptversie is reeds beschikbaar gesteld aan het KLPD voor het aanpassen van het protocol en aan de genoemde verbeterprojecten.

Aanbeveling aan zowel het Parket-Generaal (OM) en de Raad van Hoofdcommissarissen, als aan de korpsen (en de KMar):

Begin bij de verbetertrajecten met het (aanvullend) analyseren van de risico's voor zorgvuldigheid en integriteit van het drugsbeslag, de beheersmaatregelen en het vaststellen van de normen. Leg daarbij ook de relatie met het integriteits- en arbobeleid en - uiteraard - met het domein opsporing. De analyse en het normenkader moeten 'levende documenten' zijn die aan de hand van de praktijk steeds worden verbeterd.

De vertraging bij het beschikbaar komen van het protocol

De board Opsporing van de Raad van Hoofdcommissarissen heeft eind januari 2008 besloten om het protocol van het KLPD te valideren en te laten aanvullen voor de inbeslagname van kleine hoeveelheden drugs. De afronding van deze vervolgacties is in de boardstructuur van de Raad van Hoofdcommissarissen uit beeld geraakt. Zoals eerder al is aangegeven zijn deze acties nu voortvarend opgepakt.

De brief van de minister van BZK uit 2007 bevatte geen uiterste overdrachtsdatum of terugmeldingsafpraak, en de Raad van Hoofdcommissarissen en het ministerie van BZK hebben geen voortgangscontrole uitgevoerd. De gang van zaken bij deze casus wijst ook op een gebrek aan systeemregie bij het onderwerp beslag.

Al met al is het verzoek van de ministers van BZK en van Justitie tot verbetering van het drugsbeslag vrijblijvend behandeld met de genoemde vertraging en het risico van het niet of slechts ten dele uitvoeren hiervan. Dergelijke verzoeken moeten ook zonder betrokkenheid van een toezichthouder tijdig tot het beoogde resultaat leiden en, als dat niet mogelijk is, tot een terugmelding.

Tempo en inhoud van verbeteringen op de langere termijn

Het invoeren van het (aangepaste) protocol voor het drugsbeslag is een verbetering op de korte termijn die - alsnog - zo spoedig mogelijk moet worden gerealiseerd.

Al van 2001 wordt gewerkt aan het meer fundamenteel verbeteren van het beslag. In 2004 is hiertoe het project Landelijk Beslaghuis opgezet. In verband met de vertragingen in dit project heeft het OM in zijn rol als ketenregisseur in april 2009 een nieuw project gestart. Dit project loopt volgens de huidige planning tot einde 2010. De specifieke categorieën zoals drugs komen hierin als laatste aan bod. De voortgang van dit project is echter afhankelijk van onder meer de definitieve besluitvorming over de aanpassing van het Besluit in beslag genomen voorwerpen (BIV).

Verder wordt, in afstemming met het project van het OM, voor de politie een nieuwe procesbeschrijving voor beslag opgesteld.

Uit het onderzoek blijkt dat deze projecten (nog) niet voorzien in een analyse van de risico's bij beslag.

Bij het beslag duurt het (te) lang voordat landelijk eenduidige uitgangspunten en werkwijzen beschikbaar komen, zo is uit de gesprekken en documentstudie gebleken. Er gebeurt op landelijk niveau wel het nodige, maar te weinig komt binnen een redelijke tijd beschikbaar voor de korpsen.

De Inspectie OOV en de RAD hebben de indruk dat dit voor een deel wordt veroorzaakt door de focus op de (toekomstige) verantwoordelijkheden en bevoegdheden. Zolang daarover nog geen duidelijkheid bestaat, komen de inhoudelijk-beheersmatige aspecten onvoldoende aan bod.

Door een scheiding aan te brengen tussen 'het wie' en 'het hoe' kunnen verbeteringen deels parallel worden opgepakt en kan eerder resultaat worden geboekt.

Verder moet meer worden gestuurd op resultaat. Bij het Landelijk Beslaghuis heeft het OM inmiddels de regie op zich genomen. Ook bij de Raad van Hoofdcommissarissen is de regie op beslag verduidelijkt.

Aanbeveling aan het Parket-Generaal (OM) en de Raad van Hoofdcommissarissen.

Werk de beleidsmatige en de inhoudelijke verbeteringen in het beslag zoveel mogelijk parallel aan elkaar uit, zodat de korpsen - op onderdelen - eerder aan de slag kunnen.

BIJLAGE IV SAMENVATTING INDICATIEVE METING BIJ VESTIGING DNR

Om een nader beeld te krijgen van de dagelijkse beslagpraktijk bij de Dienst Nationale Recherche (DNR) van het KLPD hebben de Inspectie OOV en de RAD in november 2010 een bezoek gebracht aan de vestiging Son en Breugel ten behoeve van een indicatieve meting/waarneming.

Met de coördinator drugsbeslag van het KLPD was vooraf afgesproken dat de Inspectie OOV en de RAD objectief twee drugszaken zouden kunnen selecteren. Bij aanvang van het bezoek bleek dat DNR zelf twee zaken had geselecteerd. Een andere keuze was ook niet mogelijk door het beperkte aantal zaken op die locatie. DNR-breed waren er in 2009-2010 elf drugszaken in totaal.

Een derde zaak diende zich aan tijdens de inkijk in de opbergkluis voor drugs.

Ook in Son en Breugel bleek dat de implementatie van het DNR-protocol 2010 pas in augustus 2010 was gestart. Naar mededeling van de geïnterviewde medewerkers is de implementatie van het nieuwe protocol beperkt gebleven tot het plaatsen van het protocol op het intranet van DNR.

De teamleider gaf aan dat alle zaken en inbeslagnames uitgevoerd worden naar de geest van de DNR-protocollen 2009 en/of 2010. De verschillen tussen beide protocollen kon hij niet benoemen.

Bij deze meting zijn de Inspectie OOV en de RAD uitgegaan van de vijf hoofdlijnen voor zorgvuldig drugsbeslag uit het normenkader (zie bijlage V). Die zijn:

1. In beslag genomen drugs met uitzondering van monsters worden zo snel mogelijk vernietigd en uitsluitend na machtiging door het Openbaar Ministerie (OM);
2. Op elk moment staat vast welke hoeveelheid van de totale in beslag genomen partij is vernietigd en waar de resterende hoeveelheid zich bevindt;
3. Alle handelingen met de totale in beslag genomen partij of delen hiervan zijn transparant vastgelegd en zijn te herleiden tot de personen die deze hebben uitgevoerd tot de totale hoeveelheid is vernietigd;
4. Alle verklaringen en registraties over het drugsbeslag kloppen te allen tijde met de werkelijkheid;
5. Handelingen met drugs worden in principe door twee personen uitgevoerd (vier ogen principe). Bij de overdracht van drugs aan het begin en einde van transport en bij andere vormen van overdracht zijn dit (in ieder geval) de oorspronkelijke bewaarder en degene die de drugs van hem overneemt. Het vier ogen principe geldt niet voor handelingen die door een hulpofficier van Justitie worden uitgevoerd¹².

In zaak A was voor de helft van de goederen af te leiden wat ermee gebeurd was. Van de andere helft had de coördinator kort voor het onderzoek mondeling vernomen dat het was vernietigd. Van deze kennisname zat geen afloopbericht of gespreksnotitie in het dossier. Verder bleek niet uit het dossier dat grondstoffen voor drugs en tussenproducten waren afgevoerd en opgeslagen door (en dus de facto overgedragen aan) een ander onderdeel van DNR en tot slot zijn vernietigd door een derde partij. De registraties van de locatie van de

¹² Bij handelingen door een hulp officier van justitie kan het om andere redenen wel nuttig of noodzakelijk zijn dat daar ook anderen bij aanwezig zijn, bijvoorbeeld bij het vervoer van drugs naar de verbrandingsoven uit oogpunt van beveiliging.

goederen en degene die deze feitelijk in beheer heeft kloppen dus niet met de werkelijke situatie.

In zaak B hebben de Inspectie en de RAD geconstateerd dat uit het proces-verbaal van vernietiging bleek dat alle in beslag genomen drugs waren vernietigd. In de opslag bleek echter dat er nog ruim 100 gram werd bewaard voor contra-expertise. Voor contra-expertise was 100 gram bemonsterd. In de opbergdoos van de drugs uit deze zaak lagen nog twee andere hoeveelheden van ruim 100 gram met een verbroken verpakking. Nader onderzoek door de teamchef in de drie weken na het bezoek heeft niet kunnen verklaren waar deze hoeveelheden van afkomstig waren. De registratie komt op dit punt dus niet overeen met de werkelijke situatie. Tijdens het 'hoor en wederhoor' voor dit rapport op 3 februari 2011 heeft de teamchef laten weten dat in de zaak drie monsters van elk ongeveer 100 gram in de kluis werden bewaard. En daarvan was schriftelijk vastgelegd. Inmiddels zijn de monsters na overleg met en in opdracht van het Openbaar Ministerie (OM) vernietigd.

In zaak C hebben de Inspectie en de RAD geconstateerd dat er sinds 2006 verdovende middelen worden bewaard (voor contra-expertise) ten behoeve van een zaak in Zweden. In de kluis bevonden zich echter niet alle monsters die er zouden moeten zijn. Daarnaast bevond zich wel een hoeveelheid verdovende middelen in de opbergdoos, die niet in het proces-verbaal van inbeslagname is vermeld. Nazoeken in de drie weken na het bezoek heeft geen verklaring opgeleverd voor het ontbreken van de verdovende middelen, noch voor de wel aanwezige, maar niet geregistreerde drugs.

Op 3 februari 2011 heeft de teamchef laten weten dat inmiddels is vastgesteld dat een deel van de monsters is afgegeven aan Zweden voor nader onderzoek. Inmiddels zijn in overleg met en in opdracht van het Openbaar Ministerie de overige monsters vernietigd.

Een algemeen knelpunt ten aanzien van de registratie is de overdracht van drugs van tactische recherche aan forensische opsporing. Er wordt dan in verschillende systemen gewerkt. De overdracht is hierdoor niet altijd aantoonbaar en herleidbaar.

In de brief van de DNR van 3 februari 2011 geeft de DNR aan dat de vastlegging zoals voorgeschreven in het model DNR-protocol 2010 praktisch niet te realiseren is.

Verder geeft de teamchef aan dat naar aanleiding van het bezoek van de Inspectie OOV en de RAD de procedure met betrekking tot de kluis van de locatie Son en Breugel is aangescherpt.

BIJLAGE V: TOELICHTING RISICOANALYSE EN NORMENKADER DRUGSBESLAG VOOR TOETSING IN POLITIEKORPSEN

Inleiding

Tijdens fase 1 van het onderzoek is een algemene risicoanalyse voor de afhandeling van drugs en een ontwerp-normenkader voor het onderzoek opgesteld.

Dit is tevens gebeurd als voorzet voor de korpsen bij hun eigen risicoanalyse en toetsing van het drugsbeslag. Tevens wordt hiermee een - mogelijke - verdere uitwerking door de landelijke (koepel)organisaties tot een model-risicoanalyse en toetsingskader bevorderd.

In deze bijlage wordt de opbouw en de inhoud van de risicoanalyse en het normenkader toegelicht. De documenten zelf zijn separaat verkrijgbaar. Om praktische redenen is de risicoanalyse als bijlage in het normenkader opgenomen. Zie hiervoor onder meer de internetsite van de Inspectie OOV.

Toelichting op Algemene risicoanalyse voor drugsbeslag

Bij onderwerpen als het afhandelen van drugs hebben de normen vooral betrekking op het zoveel mogelijk beperken van de risico's en de eventuele gevolgen als die risico's zich voordoen. Daarom is als basis voor het normenkader een adequate analyse van de risico's en van de noodzakelijke beheersingsmaatregelen essentieel. Die analyse en concretisering van de risico's en de beheersmaatregelen voor de afhandeling van in beslag genomen drugs staat in bijlage 2 van het normenkader.

De risicoanalyse is onderverdeeld in een Risicobeschouwing voor vermeende onregelmatigheden en een Risicobeschouwing voor zoekraken.

1 Risicobeschouwing voor zoekraken

Drugs kunnen op verschillende wijze en in sterk variërende hoeveelheden worden aangetroffen en er zijn verschillende categorieën drugs. Dit leidt tot verschillen in risico's, beheersmaatregelen en werkwijze. Bij dit onderzoek worden drie categorieën drugs onderscheiden, namelijk grotere partijen harddrugs die in principe bij een (voorbereide) zoeking worden aangetroffen, kleine hoeveelheden harddrugs in de vorm van enkele bolletjes, wikkels etc. die al dan niet per toeval worden aangetroffen en henneproducten. Voor kleine hoeveelheden en voor hennep zijn de risico's en omstandigheden op onderdelen anders en is maatwerk nodig. De afhandeling van hennep in dit onderzoek blijft zeer beperkt.

Het hoofdrisico is dat er tussen aantreffen en het vernietigen van een partij drugs of delen daarvan iets zoekraakt, feitelijk en/of 'administratief'.

In geval van zoekraken zijn er twee vervolgrisico's:

1. Het zoekraken wordt niet of niet tijdig ontdekt;
2. De zoekgeraakte hoeveelheid kan niet of met moeite worden opgespoord.

In de risicoanalyse worden deze risico's verder uitgewerkt en wordt een niet limitatief overzicht gegeven van de achterliggende oorzaken.

2 Risicobeschouwing voor vermeende onregelmatigheden

Signalen over vermeende onregelmatigheden bij het drugsbeslag kunnen ontstaan door:

1. een gebrek aan eenduidigheid, consistentie en transparantie van het proces van afhandeling met de daarbij behorende procedures en/of documentatie;
2. een niet-consequente uitvoering van dit proces en/of de procedures, of twijfel over de status, het nut of de juistheid hiervan;
3. het bewust in de openbaarheid (willen) brengen van onjuiste signalen over onregelmatigheden.

Ook wanneer bewust onjuiste signalen worden verspreid (punt 3), zal worden getracht om die aannemelijk te maken. Hoe groter de eerste twee risico's, hoe gemakkelijker dat wordt.

De beheersing van die risico's is in de risicoanalyse kort toegelicht.

Toelichting op Normenkader voor toetsing in politiekorpsen

Voor onderzoek is een kader nodig met de normen die op de afhandeling van drugs van toepassing zijn. Dit bleek niet beschikbaar te zijn en is daarom ontwikkeld. Uit oogpunt van transparantie moet immers vooraf duidelijk zijn waaraan een korps wordt getoetst. Ook kan het normenkader worden gebruikt – en is dit ook gebruikt - bij de verbeteringen van het drugsbeslag, waaronder het opstellen of verbeteren van protocollen.

Het concept normenkader met daarin de risicoanalyse is in oktober 2009 voor commentaar gestuurd aan onder meer de RKC i.o., het Nederlands Forensisch Instituut (NFI), het OM, de Expertgroep beslag van politie Nederland en het KLPD. Van de RKC i.o. en het OM is geen reactie gekomen. Het ontvangen commentaar is in de versie van mei 2010 van het normenkader verwerkt.

Het normenkader bevat de normen en aandachtspunten voor de afhandeling van in beslag genomen verdovende middelen. Het spreekt voor zich dat het normenkader ook geldt voor de afhandeling van in bewaring genomen drugs. Dit zijn drugs die niet formeel in beslag, maar in bewaring zijn genomen.

De afhandeling van drugs wordt verder kortweg 'drugsbeslag' genoemd.

Het normenkader is van toepassing op alle situaties waarin drugs door de politie zijn ingenomen. Daarbij kan onderscheid worden gemaakt in voorbereide onderzoeken en het onvoorzien aantreffen van drugs, bijvoorbeeld bij verkeerscontroles. In beide gevallen kunnen - afhankelijk van de aard en de hoeveelheid aangetroffen drugs - óf de drugs formeel in beslag worden genomen (proces-verbaal etc.) óf de drugs in bewaring worden genomen zonder formele inbeslagname (proces-verbaal etc.), zoals bij sepot in geval van kleine hoeveelheden.

Het normenkader is niet van toepassing op de strafrechtelijke aspecten van een zaak waarbij drugs in beslag zijn genomen, zoals het forensisch onderzoek aan de drugs en de verpakking, en het onderzoek van monsters door het NFI of andere instituten. Die activiteiten worden in het normenkader wèl genoemd, omdat dit onderzoek van invloed is op de afhandeling.

De normen zijn van toepassing op:

1. De uitvoering van het proces, waarbij wordt ingegaan op:
 - a. het proces zelf, onderverdeeld in:
 - de afhandeling van substantiële hoeveelheden drugs;
 - de afhandeling van kleine hoeveelheden drugs;
 - b. de bijbehorende procesadministratie.
2. De regie op en rond het proces, waarbij wordt ingegaan op:
 - a. de regie per korps over de afhandeling van in beslag genomen verdovende middelen;
 - b. de landelijke regie voor de afhandeling van in beslag genomen verdovende middelen.

De procesnormen zijn met name gebaseerd op de verbeterafspraken/maatregelen in de brief van de minister van BZK van 3 oktober 2007, het Besluit In beslag genomen Voorwerpen 1995 (BIV) en het Handboek beslag en ontneming (1996). Het BIV is niet meer volledig actueel en wijkt op enkele punten af van de huidige praktijk ten aanzien van drugsbeslag. Momenteel maakt het Openbaar Ministerie (OM) een aanpassingsvoorstel van het BIV. In dit normenkader gaat de Inspectie OOV uit van de huidige praktijk voor zover dat verantwoord is.

Van deze drie brondocumenten voor het drugsbeslag zijn vijf hoofdlijnen voor de normering van een zorgvuldig drugsbeslag afgeleid:

1. In beslag genomen drugs met uitzondering van monsters worden zo snel mogelijk vernietigd en uitsluitend na machtiging door het OM.
2. Op elk moment staat vast welke hoeveelheid van de totale in beslag genomen partij is vernietigd en waar de resterende hoeveelheid zich bevindt.
3. Alle handelingen met de totale in beslag genomen partij of delen hiervan zijn transparant vastgelegd en zijn te herleiden tot de personen die deze hebben uitgevoerd tot de totale hoeveelheid is vernietigd.
4. Alle verklaringen en registraties over het drugsbeslag kloppen te allen tijde met de werkelijkheid.
5. Handelingen met drugs worden in principe door twee personen uitgevoerd (vier ogen principe). Bij de overdracht van drugs aan het begin en einde van transport en bij andere vormen van overdracht zijn dit (in ieder geval) de oorspronkelijke bewaarder en degene die de drugs van hem overneemt. Het vier ogen principe geldt niet voor handelingen die door een hulpofficier van Justitie worden uitgevoerd¹³.

Het nemen van monsters van in beslag genomen drugs en het onderzoek is noodzakelijk voor de opsporing, niet voor de afhandeling sec. Omdat vernietiging zonder voorafgaande monsternamen niet is toegestaan, zijn de monsternamen met de bijbehorende zorgvuldigheidsnormen wel in het proces van afhandeling opgenomen.

Deze hoofdlijnen zijn geconcretiseerd in de beheersmaatregelen die volgen uit de risicobeschouwingen voor het drugsbeslag. De hoofdlijnen voor de afhandeling en de beheersmaatregelen hebben wij uitgewerkt in de normenkaders voor het beslagproces (voor substantiële en kleine hoeveelheden) en voor de procesadministratie.

¹³ Bij handelingen door een hulpofficier van justitie kan het om andere redenen wel nuttig of noodzakelijk zijn dat daar ook anderen bij aanwezig zijn, bijvoorbeeld bij het vervoer van drugs naar de verbrandingsoven uit oogpunt van beveiliging.

In het normenkader houden de Inspectie OOV en de RAD rekening met de meest uitgebreide afhandelingsvorm, dus inclusief tijdelijke opslag van drugs en forensisch onderzoek op verschillende momenten. Hierdoor is een uitgebreid normenkader ontstaan. Bij een korter afhandelingsproces met minder stappen wordt het aantal normen dat van toepassing is, aanzienlijk minder. Stel dat een partij drugs meteen vanaf de plaats delict naar de verbrandingsoven kan worden gebracht voor vernietiging. Dan vervalt niet alleen het tussentijdse transport, de tijdelijke opslag en de registraties van de handelingen aan de partij in opslag, maar worden ook de stappen 'Kwantificeren en verzegelen', 'Waarmerken en registreren', 'Initiatief tot vernietigen' en 'Feitelijk vernietigen' eenvoudiger. Er kan dan immers geen onduidelijkheid ontstaan over welke drugs worden vernietigd.

BIJLAGE VI FOLLOW-UP ONDERZOEK BESLAG VUURWAPENS

De Inspectie OOV constateert ook in andere onderzoeken knelpunten bij de proces- en resultaatsturing, zoals bij de afhandeling van in beslag genomen vuurwapens. Ook dat proces moet zeer zorgvuldig verlopen.

In 2007 en 2008 hebben de Inspectie OOV en de RAD de inbeslagname van vuurwapens onderzocht en ook daar zijn de nodige knelpunten geconstateerd. Deze knelpunten en de aanbevelingen zijn in het voorjaar van 2008 gedeeld met alle landelijke instanties en functionarissen, en door hen herkend en onderschreven. De betrokken instanties hebben verbetervoorstellen ontwikkeld. Op 2 september 2009, toen het rapport ‘Vuurwapens Weg’ werd gepubliceerd, schreven de ministers van BZK en van Justitie aan de Tweede Kamer dat de ketenpartners de analyse van de problematiek in het rapport onderschreven en al verbetermaatregelen hadden getroffen.

De Inspectie OOV heeft, in het kader van effectmeting van dit onderzoek, onder meer geconstateerd dat er een nieuwe procedure voor de in beslagname van vuurwapens tot stand is gekomen. Deze is, als aanwijzing door het College van Procureurs-Generaal, per 1 januari 2010 van kracht geworden. De maatregelen die de politiekorpsen moeten treffen om aan deze procedure te voldoen zijn op 26 februari 2010 per brief aan alle korpsen gestuurd.

In september 2010 verscheen echter een artikel in de pers over het vuurwapenbeslag. De voorzitter van de Landelijk Platform Vuurwapens, waarin de politie en het OM zijn vertegenwoordigd, gaf hierin aan dat de situatie de facto nog dezelfde was als in 2008. In november 2010 heeft de voorzitter van het Korpsbeheerdersberaad een brief gestuurd aan alle regiokorpsen. Hierin geeft hij aan dat de (overige) verbetermaatregelen nog niet in alle korpsen zijn getroffen met het dringende verzoek om deze alsnog zo snel mogelijk door te voeren.