



Onderzoek Kwaliteit processen-verbaal

Deel 1: Opzet en bestaan verbeterplannen

Plan van Aanpak

1. Inleiding en aanleiding

1.1. Inleiding

In de strafrechtketen spelen processen-verbaal (pv's) van de politie een essentiële rol. Deze pv's bevatten immers de resultaten van de opsporingsactiviteiten van de politie in de betreffende zaak.¹ Voor het Openbaar Ministerie (OM) vormt het pv de basis voor besluitvorming over eventuele vervolging en voor de (straf)rechter (Zittende Magistratuur; ZM) is het pv een cruciale bron van informatie bij de beoordeling van de strafzaak. Gezien het belang van pv's in een strafzaak mogen daar zware eisen aan worden gesteld. Voor een deel zijn deze eisen vastgelegd in wet- en regelgeving. Het opstellen van een pv kost tijd. Er dient een goede balans te bestaan tussen de tijd die de politie steekt in het opmaken van pv's en de zorgvuldigheid die daarbij wordt verwacht. Projecten om de kwaliteit van pv's te verbeteren dan wel om de efficiëntie bij het opmaken daarvan te vergroten, verdienen serieuze aandacht van de verschillende ketenpartners.

1.2. Aanleiding

De kwaliteit van politie-pv's is al jaren onderwerp van gesprek. Die kwaliteit laat volgens de aanhoudende kritiek te wensen over. Regelmatig worden om die reden zaken binnen de keten van politie, OM en ZM teruggestuurd om manco's in pv's te (laten) herstellen. Een slechte kwaliteit van een pv heeft naast gevolgen voor de uitkomst van strafzaken daarmee ook consequenties voor de doorlooptijden daarvan.

Naar aanleiding van de signalen over onvoldoende kwaliteit van politie-pv's heeft de Inspectie Veiligheid en Justitie in 2012 een oriënterend onderzoek uitgevoerd op dit thema.² Daaruit bleek dat *'het probleem van ondermaatse pv's'* werd herkend door de meest betrokken partijen (politie, OM en ZM) maar wel vanuit verschillende beelden. Vertegenwoordigers van deze ketenpartners noemden in dat verband de

¹ Onder 'pv' verstaat de Inspectie in dit onderzoek het geheel van afzonderlijke pv's in een zaak. Zie verder onder het kopje 'Afbakening'.

² 'Zie Verslag oriënterend onderzoek kwaliteit processen-verbaal', Inspectie Veiligheid en Justitie, september 2012.

volgende tekortkomingen: gebrekkige feitenkwalificatie/ontbreken van onderbouwing, slecht Nederlands, onvoldoende juridische kennis, ontbreken van handtekeningen en veel onnodige informatie of juist veel herhalingen.

Naar aanleiding van een kritisch rapport van de Algemene Rekenkamer³ alsmede in verband met de vorming van de nationale politie, was het voornemen dat in 2012 diverse trajecten van start gingen waarin aandacht was voor verbetering van de kwaliteit van pv's. Die verbetermaatregelen zijn ondergebracht in het programma Versterking Prestaties Strafrechtketen (VPS)⁴, dat onder verantwoordelijkheid van de minister van Veiligheid en Justitie (hierna: de minister) wordt uitgevoerd.⁵ Ook een aantal al lopende projecten werd ondergebracht in dit programma VPS. Hoofddoel van het programma VPS is het versterken van de vele inspanningen die voor het verbeteren van de strafrechtketen worden geleverd, zodat de keten als geheel meer strafzaken sneller, beter en transparanter afdoet en de uitstroom van strafzaken kan worden verklaard. Het programma VPS heeft mede als doel meer samenhang te brengen tussen de diverse verbeterprogramma's en -projecten.

Omdat er in 2012 nog geen projecten waren afgerond en er dus ook nog geen resultaten zichtbaar waren, en in verband met de start van het programma VPS, heeft de Inspectie in 2012 besloten op dat moment nog geen onderzoek te beginnen. Daaraan verbond zij wel de aankondiging in 2014 te zullen gaan kijken naar de resultaten van die projecten. In de eerste helft van 2014 heeft de Inspectie zich door middel van een aantal oriënterende gesprekken⁶ laten informeren over de actuele stand van zaken. Daarbij werd duidelijk dat er enerzijds (soms flinke) vertraging in de opzet en ontwikkeling van de projecten was opgetreden, anderzijds dat er inmiddels een heel scala aan (deel)projecten – geheel of mede – werd gekoppeld aan de verbetering van de kwaliteit van politie-pv's dan wel aan de procedure van totstandkoming daarvan. Hierdoor is niet steeds duidelijk welke activiteit binnen welk deelprogramma of project van VPS valt, of de onderlinge samenhang nog in beeld is en of projecten conform de oorspronkelijke inhoudelijke opzet zijn gestart. Tevens bleek dat er niet altijd duidelijke planningsen bestaan of dat bestaande planningsen niet worden gehaald. Mede op basis van deze oriëntatie heeft de Inspectie besloten tot dit onderzoek, dat zij in twee delen zal uitvoeren. Dit plan van aanpak heeft betrekking op het eerste deel van het onderzoek.

1.3. Relevantie

Politie-pv's spelen, zoals onder 1.1. aangegeven, een belangrijke rol in strafzaken. Daarom dienen die pv's in orde te zijn. Er is al jarenlang kritiek op de kwaliteit van politie-pv's. In het kader van het programma VPS heeft de minister de afgelopen jaren een groot aantal maatregelen aangekondigd die (mede) ten doel hebben de kwaliteit van pv's te verbeteren alsmede de efficiëntie bij de totstandkoming daarvan te vergroten.

Vanwege de met het programma VPS beoogde samenhang tussen de verschillende (deel)projecten is

³ 'Prestaties in de strafrechtketen', februari 2012.

⁴ De volgende paragraaf bevat meer informatie over dit programma.

⁵ Het programma is ondergebracht bij het Directoraat-Generaal Rechtspleging en Rechtshandhaving (DGRR).

⁶ Dit betrof gesprekken met vertegenwoordigers van het ministerie VenJ, politie, Politieacademie, OM en ZM.

het van belang dat de plannings voor de uitvoering daarvan op elkaar zijn afgestemd en ook worden gehaald. De Inspectie wil in dit eerste deel van het onderzoek in kaart brengen welke maatregelen en activiteiten in dit verband zijn aangekondigd, nagaan of die maatregelen en activiteiten ook volgens de planning worden uitgevoerd en of en zo ja welke knelpunten daaromtrent spelen. Langs die weg kan de Inspectie vaststellen of datgene wat de minister heeft toegezegd ook wordt gedaan. In 2012 heeft de Inspectie immers aangekondigd dat, in de verwachting dat het onderwerp toen serieus opgepakt ging worden en dat de vrijblijvendheid uit de afgelopen jaren niet meer aan de orde is, de Inspectie in 2014 alsnog zou gaan kijken wat de initiatieven en afspraken hebben opgeleverd.

In het tweede deel van het onderzoek, dat voorzien is na afronding van het eerste deel, zal de Inspectie nagaan of de bedoelde maatregelen ook werken zoals is beoogd en of en zo ja welke risico's daaraan zijn verbonden. Voor dit tweede deel wordt een separaat plan van aanpak geschreven.

Vanwege het hierboven aangegeven belang van goede pv's in de strafrechtketen, alsmede gelet op het feit dat het onderzoek in 2012 is aangekondigd voor 2014 en het programma VPS nu volop gaande is, begint de Inspectie in 2014 met de uitvoering van het eerste deel van dit onderzoek.

1.4. Afbakening onderzoek en operationalisering van begrippen

I. Proces-verbaal

De politie maakt van tal van handelingen, zoals een aanhouding, het verhoor van een verdachte of van een getuige, een huiszoeking, sporenonderzoek op een plaats delict, proces-verbaal op. Alle pv's die betrekking hebben op een bepaalde (straf)zaak worden bijeengevoegd en als één geheel door de politie ingezonden naar het OM, en in een later stadium – als het OM besluit tot strafvervolging – naar de ZM. In dit onderzoek gaat het om dat geheel van afzonderlijke pv's in een bepaalde zaak.

II. Kwaliteit proces-verbaal

In paragraaf 1.2 (Aanleiding) is al gememoreerd dat er veel verschillende beelden zijn bij het kijken naar de kwaliteit van een proces-verbaal. De Inspectie gaat in dit eerste deel van het onderzoek zelf niet oordelen over de kwaliteit, in welke vorm dan ook, van een proces-verbaal. Ook zal er niet specifiek op een bepaald kwaliteitselement ingezoomd gaan worden. In dit onderzoek gaat het om het geheel van maatregelen dat beoogt de kwaliteit van de pv's, of het proces van totstandkoming ervan, te verbeteren. Daarbij kan het bijvoorbeeld gaan om aspecten als vorm, inhoud, structuur of juridische onderbouwing van een pv.

III. Maatregelen en activiteiten

a. Onder 'maatregelen' verstaat de Inspectie in dit onderzoek:

- door de minister in het kader van het programma VPS aangekondigde activiteiten die erop zijn gericht de inhoudelijke kwaliteit van pv's van de politie te verbeteren;
- door de minister in het kader van VPS aangekondigde activiteiten die erop zijn gericht het proces dat leidt tot die pv's te verbeteren.

b. Onder de door de minister aangekondigde maatregelen verstaat de Inspectie tevens de ter uitvoering van die maatregelen aangekondigde activiteiten van de ketenpartners politie, OM en ZM.

Omdat niet helder is welke activiteiten in het kader van welk project of deelprogramma er momenteel worden opgepakt en uitgevoerd, kunnen de betreffende maatregelen hier niet gedetailleerd worden beschreven. Onder 1.5 worden wel de programma's binnen VPS benoemd, waarbinnen de diverse activiteiten zijn ondergebracht.

IV. Ketenpartners

De Inspectie kijkt naar de relevante activiteiten waarbij (een van) de ketenpartners politie, OM en ZM betrokken zijn.

V. Peilmoment

De Inspectie gaat na wat de actuele stand van zaken is bij de uitvoering van die maatregelen en activiteiten. Daarbij hanteert zij eind 2014 als peilmoment.

VI. Onderzoek in twee delen

In dit eerste deel van haar onderzoek zal de Inspectie nagaan welke relevante maatregelen en activiteiten binnen het programma VPS zijn aangekondigd, welke planning daaraan is verbonden, in hoeverre ze volgens de planning worden uitgevoerd en of er eventuele specifieke knelpunten spelen. In het tweede deel van haar onderzoek zal de Inspectie nagaan of die maatregelen en activiteiten ook werken (doen ze wat is beloofd?) en welke risico's daar eventueel aan zijn verbonden. Dit plan van aanpak betreft uitsluitend het eerste deel van het onderzoek, voor het tweede deel volgt een separaat plan van aanpak.

1.5. Programma VPS

Met het oog op de verbetering van het functioneren van (onderdelen van) de strafrechtketen zijn verschillende programma's en projecten in ontwikkeling en/of in uitvoering. Deze programma's en projecten hebben betrekking op een veelheid aan aspecten van de (straf)rechtspleging, zoals wetgeving, vereenvoudiging van procedures, effectiviteit van de handhaving, verbetering van de sturing door het OM op de politie, innovatie en digitalisering. Al deze programma's en projecten zijn in 2012 ondergebracht in het programma Versterking Prestaties Strafrechtketen (VPS). Dit programma heeft een looptijd van meerdere jaren en beoogt strafzaken *'sneller, slimmer, beter en transparanter te laten afhandelen met behulp van innovatieve werkwijzen, vakmanschap en heterdaadkracht.'*⁷ Een belangrijk doel van het programma VPS is ook om meer samenhang te krijgen tussen de verschillende programma's en projecten.

⁷ Brief van de minister aan de Tweede Kamer d.d. 14 november 2013, Programma Versterking Prestaties Strafrechtketen, kenmerk 451816.

De volgende programma's en projecten vallen onder het programma VPS⁸:

- Programma Minder Regels
- Aangifte: van intake tot overdracht
- Programma Feitgecodeerde Zaken
- Programma BOSZ⁹
- Programma ZSM¹⁰
- Programma SVV¹¹
- Wetgevingsprogramma VPS
- Programma KEI¹² Rechtspraak: Straf
- Efficiëntieverbetering strafrechterketen
- Meten in de keten
- Onderzoeken naar ongewenste uitstroom
- Strafrechterketen 2015
- Digitaal Werken in de Strafrechterketen

Een aantal van deze programma's en projecten is er mede op gericht de kwaliteit van politie-pv's en/of de efficiëntie van het proces van totstandkoming van die pv's te verbeteren. Die onderdelen van programma's en projecten zullen in dit onderzoek worden betrokken. Dit betreft in ieder geval:

- Programma Minder Regels
- Aangifte: van intake tot overdracht
- Programma Feitgecodeerde Zaken
- Programma BOSZ

Mogelijk dat dit ook geldt voor de programma's SVV, KEI straf en Digitaal Werken in de Strafrechterketen. Of en in hoeverre de overige programma's zich deels richten op verbetering van de kwaliteit pv's of op het proces van totstandkoming daarvan, moet nog blijken.

2. Doel- en probleemstelling

2.1 Doelstelling

Doel van dit onderzoek is om eerst inzicht te verkrijgen in welke maatregelen en activiteiten de minister binnen het kader van het programma VPS heeft aangekondigd met het oog op de verbetering van de kwaliteit van politie-pv's, en welke activiteiten in dat verband worden uitgevoerd door de ketenpartners (politie, OM en ZM).¹³ Vervolgens dient inzicht te worden verkregen in de bij die betreffende maatregelen en activiteiten behorende plannings- en de mate waarin bedoelde maatregelen en

⁸ Bijlage I bevat een overzicht van deze programma's en projecten met een korte beschrijving.

⁹ BOSZ: Betere Opsporing door Sturing op Zaken.

¹⁰ ZSM: Zo Selectief/Snel/Slim/Simpel/Samen/Samenlevingsgericht Mogelijk.

¹¹ SVV: Strafrechterketen Versnelt en Versterkt.

¹² KEI: Kwaliteit en Innovatie.

¹³ Daaronder verstaat de Inspectie ook maatregelen en activiteiten die er (mede) op zijn gericht de efficiëntie (doelmatigheid) bij de totstandkoming van pv's te vergroten, zoals digitalisering en standaardisering.

activiteiten volgens die planningen worden of reeds zijn uitgevoerd.

2.2. Probleemstelling

Welke maatregelen en uitvoerende activiteiten heeft de minister aangekondigd met het oog op de verbetering van de kwaliteit van politie-pv's en het proces van totstandkoming van die pv's, en in hoeverre worden die maatregelen en activiteiten volgens de planning uitgevoerd?

2.3. Onderzoeksvragen

De probleemstelling valt uiteen in de volgende onderzoeksvragen:

- a. Welke maatregelen heeft de minister binnen het programma VPS aangekondigd met het oog op de verbetering van de kwaliteit van pv's van de politie en/of het proces van totstandkoming van die pv's?
- b. Welke activiteiten vloeien uit deze maatregelen voort voor de ketenpartners politie, OM en ZM?
- c. Welke planning is verbonden aan de betreffende maatregelen en activiteiten en wat is de stand van zaken met betrekking tot de feitelijke uitvoering van bedoelde maatregelen en activiteiten?¹⁴
- d. In hoeverre zijn de genoemde planningen gehaald?
- e. Wat betekent de actuele stand van zaken voor het – indien nodig – alsnog kunnen behalen van de doelstellingen van de minister?

Eerst zullen de onderdelen a en b onderzocht worden (vaststellen van wat er is). Daarna kan pas aangegeven worden op welke wijze de overige vragen (c t/m e) onderzocht gaan worden.

3. Onderzoeksaanpak

De onderzoeksaanpak voor de onderdelen a en b (de eerste twee onderzoeksvragen) bestaat uit een documentenstudie en het houden van een gesprek met de programmamanager VPS. Uit de documentenstudie moet blijken welke deelprogramma's/maatregelen op het eerste oog een bijdrage beogen te leveren aan de verbetering van de kwaliteit van pv's van de politie en/of het proces van totstandkoming van die pv's. Met de documenten van de ketenpartners, gericht op de uitvoering van activiteiten, wordt informatie verzameld over de concrete invulling en uitwerking van de benoemde maatregelen. Het gesprek met de programmamanager VPS moet inzicht geven in de vraag of we daadwerkelijk de juiste maatregelen en activiteiten in beeld hebben, of dat er nog meer/andere projecten lopende of in de opstartfase zijn. Met deze onderzoeksaanpak blijft de onderzoekslast beperkt.

Documentstudie: De Inspectie zal relevante documenten opvragen bij het ministerie (beleidsdirectie DGRR). Het gaat om documenten die onder de vlag van het programma VPS zijn opgesteld met het oog op de verbetering van de kwaliteit van politie-pv's dan wel de verbetering van het proces dat leidt tot die pv's. Ook zal de Inspectie de relevante brieven van de minister aan de Tweede Kamer in haar onderzoek betrekken. Daarnaast zal de Inspectie relevante documenten opvragen bij de nationale

¹⁴ Peilmoment: eind 2014.

politie, bij het OM en bij de ZM. Het gaat daarbij om documenten die bij deze ketenpartners zijn opgesteld met het oog op de uitvoering van programma's en projecten die onder het programma VPS vallen en die betrekking hebben op de verbetering van de kwaliteit van politie-pv's dan wel de verbetering van het proces dat leidt tot die pv's.

Aan de hand van de bestudeerde documenten en de opbrengsten uit het gesprek brengt de Inspectie in kaart welke maatregelen en activiteiten de minister en de genoemde ketenpartners onder de vlag van VPS hebben aangekondigd met het oog op de verbetering van de kwaliteit van politie-pv's respectievelijk het proces dat leidt tot de totstandkoming van die pv's.

De onderzoeksaanpak voor de onderdelen c t/m e (de overige onderzoeksvragen) wordt vastgesteld als de onderzoeksvragen a en b zijn beantwoord. Vooralsnog wordt gedacht aan een combinatie van documentstudie, het houden van interviews en het waar mogelijk verifiëren van de informatie. Voor dit deel van de onderzoeksaanpak zal te zijner tijd een kort supplement voor het MT worden opgesteld.

4. Samenhang en afstemming met andere onderzoeken

Intern vindt afstemming plaats met andere Inspectie-onderzoeken op het terrein van de nationale politie, met name het onderzoek naar de vorming van de nationale politie. De kwaliteit van de processen-verbaal raakt impliciet wel aan een verbeterde politieorganisatie (immers een verbetering van producten van de politie), maar maakt daar niet expliciet deel van uit. Gelet op het specifieke onderwerp van dit onderzoek is er derhalve geen sprake van overlap, maar er vindt wel afstemming plaats.

De Algemene Rekenkamer heeft in overweging om een onderzoek te gaan doen naar de uitstroom van aangiftes. Daarbij is het idee om te bekijken welke soort aangiftes (kenmerken van aangiftes) al direct opzij worden gelegd. De vraag is dan om te bezien of er gemeenschappelijke kenmerken van die aangiftes te benoemen zijn (zoals op soort delict, of gebiedsonderdeel van waaruit de aangiftes afkomstig zijn). Hierin zit geen overlap met het inspectieonderzoek. De Algemene Rekenkamer heeft daarnaast in overweging om op enig moment de prestaties uit het VPS-programma te gaan volgen. Vanwege een mogelijke overlap heeft de ARK daarbij aangegeven rekening te zullen gaan houden met de insteek van onderhavig inspectieonderzoek.

5. Communicatie

Na vaststelling van dit PvA zal de Inspectie VenJ haar onderzoek schriftelijk aankondigen bij de DGRR, het programma VPS, de politie, het OM en de ZM. De onderzoeksresultaten worden zoals gebruikelijk voor wederhoor voorgelegd aan de betrokkenen. Het onderzoek resulteert in een rapport dat na vaststelling door het hoofd van de Inspectie VenJ wordt aangeboden aan de minister van VenJ. Vervolgens biedt de minister het rapport aan, voorzien van zijn beleidsreactie, aan de Tweede Kamer. Daarmee is het rapport openbaar. De Inspectie plaatst deze documenten vervolgens op haar website.

Tevens verspreidt de Inspectie (VenJ) het rapport (digitaal) onder alle betrokkenen bij het onderzoek. De collega's van de Inspectie VenJ worden via de reguliere kanalen op de hoogte gehouden van de voortgang van het onderzoek (domeinoverleg en projectenbord). Tijdens dit gehele traject is de afdeling Communicatie van de Inspectie VenJ betrokken.

6. Projectorganisatie en planning

6.1 Doorlooptijd en planning deel 1 van het onderzoek

Het onderzoek start in november met aankondigingsbrieven aan de DGRR, de programmadirecteur VPS, de korpschef nationale politie, het OM en de ZM. Het onderzoeksrapport is gereed voor bespreking in het managementteam van de Inspectie in mei 2015. De planning op hoofdlijnen is, voor zover op dit moment te duiden, als volgt:

Fase	Gereed
Opstellen PvA	juli
Review	aug-sept
MT-moment PvA	okt
Opzoeken en opvragen documenten	nov/dec
Supplement voor MT betreffende onderzoeksanpak	januari
Uitvoeren onderzoek	jan, febr (mrt)
Analyse + schrijven	april
Wederhoor	mei
Review	mei
Rapportage naar MT	mei (juni)

Deze planning kan nog bijgesteld moeten worden, als gevolg van de onderzoeksanpak die in januari wordt bepaald. De Directeur Toezicht en de projecttrekker zullen in hun periodiek overleg de operationele planning en de voortgang van het onderzoek bespreken.

Bijlage I

Overzicht van de programma's en projecten die zijn ondergebracht in het programma VPS (afzonderlijk bijgevoegd)

(schematisch overzicht, zie K-schijf, K:\Thematisch Toezicht\2014 Kwaliteit Proces Verbaal\02 Oriëntatie\00 Bruikbare rapporten en informatie\Kopie overzicht VPS.xlsx)