



Inspectie Veiligheid en Justitie
Ministerie van Veiligheid en Justitie

Plan van Aanpak

Toezicht Verbeterprogramma Maatschappelijke
Veiligheid naar aanleiding van de Commissie Hoekstra

Eerste onderzoek

Datum 6 juni 2016

Inhoudsopgave

1.	Inleiding	4
1.1.	Aanleiding	4
1.2.	Afbakening	5
2.	Doel- en probleemstelling	6
3.	Onderzoeksaanpak	7
3.1.	Definities	7
3.2.	Operationalisering	7
3.3.	Uitvoering van het onderzoek	8
4.	Samenhang en afstemming met overige onderzoeken	9
Bijlage I:		
	Overzicht verbetermaatregelen in het Verbeterprogramma OM	11

1. Inleiding

1.1. Aanleiding

Op 26 januari 2015 maakten het Openbaar Ministerie (OM) en de politie bekend dat een inwoner van Rotterdam verdacht wordt van betrokkenheid bij de dood van mevrouw E. Borst. Kort daarna stelde het OM vast dat er rondom de persoon van de verdachte Bart van U. een aantal zaken in het dossier vragen oproepen. Naar aanleiding daarvan stelde het College van procureurs-generaal de *Onderzoekscommissie strafrechtelijke beslissingen Openbaar Ministerie naar aanleiding van de zaak-Bart van U.*, kortweg de Commissie Hoekstra, in. De Commissie Hoekstra constateerde in haar rapport dat zij 25 juni 2015 publiceerde¹, diverse tekortkomingen op drie hoofdthema's en deed zij op deze punten aanbevelingen voor verbeteringen. Die hoofdthema's zijn:

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

Naar aanleiding van het rapport van de Commissie Hoekstra heeft de minister van Veiligheid en Justitie (VenJ) mede namens de minister van Volksgezondheid, Welzijn en Sport (VWS) aangegeven alle aanbevelingen over te nemen. Beiden zijn van oordeel dat dit vraagt om een stevig pakket van maatregelen².

Verbeterprogramma Maatschappelijke Veiligheid van het OM³

De drie hoofdthema's in het rapport van de Commissie Hoekstra hebben een plek gekregen in het Verbeterprogramma Maatschappelijke Veiligheid van het OM dat het College van procureurs-generaal heeft opgesteld. In dit programma zijn verbetermaatregelen opgenomen voor onder meer het OM zelf, de politie, het Centraal Justitieel Incassobureau (CJIB) en het Nederlands Forensisch Instituut (NFI). Daarnaast speelt de Geestelijke Gezondheidszorg (GGZ) een rol bij enkele maatregelen die betrekking hebben op het stelsel van gedwongen zorg. Het College van procureurs-generaal heeft besloten zich in het verbeterprogramma niet te beperken tot de aanbevelingen van de Commissie Hoekstra maar ook een aantal andere complexe werkprocessen op betrouwbaarheid en actualiteit te onderzoeken en daar waar nodig te verbeteren⁴. De maatregelen zijn in het Verbeterprogramma geclusterd in de volgende onderwerpen:

1. DNA-afname.

¹ 'Het rapport van de onderzoekscommissie strafrechtelijke beslissingen openbaar ministerie naar aanleiding van de zaak-Bart van U.', Onderzoekscommissie strafrechtelijke beslissingen openbaar ministerie, 2015.

² Tweede Kamerdebat over het rapport van de Commissie Hoekstra, 1 juli 2015.

³ 'Verbeterprogramma Maatschappelijke Veiligheid. Maatregelen OM na onderzoeksrapport commissie Hoekstra naar aanleiding van de zaak Van U.', Openbaar Ministerie, 2015.

⁴ Zie voor het totale overzicht van de verbetermaatregelen bijlage 1.

2. Uitvoering gerechtelijke bevelen tot voorlopige hechtenis en Gevoelige zaken.
3. Executie van vrijheidsstraffen.
4. Maatregelen BOPZ (Wet Bijzondere Opnemingen in Psychiatrische Ziekenhuizen).
5. IT-verbeteragenda.

De verbetermaatregelen zijn verschillend van aard en hebben hun werking op de korte (eind 2015 en 2016) en op de langere termijn (2017 en daarna).

Toezicht

De minister van VenJ heeft, mede namens de minister van VWS, in zijn brief van 20 november 2015⁵ aangegeven hoe het toezicht op de uitvoering van de maatregelen is georganiseerd. 'De toezichthouders zijn de Procureur-Generaal bij de Hoge Raad, de Inspectie Veiligheid en Justitie en de Inspectie voor de Gezondheidszorg. Gezien het integrale karakter van de aanbevelingen van de Commissie houden de toezichthouders, elk vanuit hun eigen verantwoordelijkheid, toezicht op het doorvoeren van de maatregelen. De heer R.J. Hoekstra zal de uitvoering van de maatregelen volgen (monitoren) en de minister adviseren naar aanleiding van zijn bevindingen.'

Voor de invulling van haar toezichtrol heeft de Inspectie VenJ in afstemming met de Procureur-Generaal bij de Hoge Raad (verder: PG Hoge Raad) en de Inspectie voor de Gezondheidszorg (verder: IGZ) een Toezichtplan opgesteld. De Inspectie heeft het Toezichtplan op 29 april 2016 aan de minister van VenJ gestuurd die het als bijlage heeft gevoegd bij de brief aan de Tweede Kamer⁶. Het is tevens geplaatst op de website van de Inspectie: www.ivenj.nl. Het onderhavige onderzoek vloeit voort uit dit Toezichtplan.

1.2. Afbakening

Het toezicht van de Inspectie VenJ richt zich op de uitvoering van de verbetermaatregelen in het Verbeterprogramma van het OM door de politie, het CJIB en het NFI alsmede bij het OM voor zover dat niet valt onder het toezicht dat de PG Hoge Raad in het kader van art. 122 Wet RO uitoefent. Voor het onderzoek worden deze verbetermaatregelen onderverdeeld in de eerste vier onderwerpen die door het OM in het verbeterprogramma worden onderscheiden (zie hierboven). Het vijfde onderwerp (IT-verbeteragenda) wordt alleen in het onderzoek betrokken voor zover dat specifiek betrekking heeft op de eerste vier onderwerpen. Met deze selectie worden alle relevante verbetermaatregelen die worden uitgevoerd door de organisaties in de strafrechtketen waarop de Inspectie VenJ haar toezicht richt, in het onderzoek betrokken. De Inspectie betreft het OM bij het onderzoek specifiek ten aanzien van de maatregelen voor de executie van vrijheidsstraffen omdat deze niet door de PG Hoge Raad worden onderzocht. De

⁵ Kamerstukken II, 2015-2016, 29279, nr. 286.

⁶ 'Voortgang uitvoering maatregelen in vervolg op rapport Commissie Hoekstra'; minister VenJ, 12 mei 2016, kenmerk 757988.

specifieke verbetermaatregelen die de Inspectie bij elke organisatie onderzoekt, zijn in schema 1 weergegeven.

De minister heeft de toezichthouders verzocht om, elk vanuit hun eigen verantwoordelijkheid, toezicht te houden op het doorvoeren van de maatregelen en daarbij in het bijzonder aandacht te schenken aan de integrale samenhang tussen de verbeteringen. Daarom betreft de Inspectie andere betrokken ketenpartners bij het onderzoek voor zover dat van belang is om de raakvlakken in de ketens goed te kunnen bezien. Dit betreffen het OM, JustID⁷ en veiligheidshuizen⁸. Voor onderzoek naar de raakvlakken met de GGZ stemt de Inspectie VenJ af met de IGZ. In hoofdstuk 4 wordt nader ingegaan op de samenhang en afstemming met de onderzoeken van de PG Hoge Raad en de IGZ.

Schema 1: Afbakening door de Inspectie VenJ te onderzoeken maatregelen per organisatie.

	Politie	CJIB	NFI	OM
Verbetermaatregelen:				
Maatregelen DNA				
a. herstelacties	•	•	•	
b. actieve opsporing	•	•	•	
c. verkorting doorlooptijd van afname DNA binnen 60 dagen na vonnis	•		•	
d. verruiming spreekuren en verhoging opkomstpercentage	•			
IT-verbetermaatregel		•	•	
Uitvoering gerechtelijke bevelen tot voorlopige hechtenis en Gevoelige zaken				
a. gevaarscriterium 'gevoelige zaak'	•	•		
b. uitvoering bevel gevangenneming bij politie op niveau operationeel leidinggevende	•			
Executie van vrijheidsstraffen				
a. 24/7 toegang van de politie tot het overzicht van vrijheidsstraffen	•	•		•
b. persoonlijke prioritering voor de executie van een vrijheidsstraf	•	•		•
IT-verbetermaatregel	•			

⁷ JustID: de Justitiële Informatiedienst (JustID) fungeert als hét centrale punt bij de informatievoorziening in het domein van de rechtshandhaving en rechtspleging. Ze heeft een rol bij de DNA-verbetermaatregel.

⁸ Veiligheidshuizen: netwerksamenwerkingsverbanden die partners uit de strafrechtketen, de zorgketen, gemeentelijke partners en bestuur verbinden in de aanpak van overlast, huiselijk geweld en criminaliteit. Ze hebben een rol bij de BOPZ-maatregelen.

Maatregelen BOPZ				
a. actief opvragen en toevoegen relevante stukken	•			
b. initiëren consult psychiater crisisdienst	•			
c. Signalering tbv casusoverleg	•			
• : maatregel wordt onderzocht bij organisatie				

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

- of de voorbereiding conform planning verloopt;
- de coördinatie en samenhang in de keten;
- de wijze waarop de maatregelen zijn vertaald in de werkwijzen en processen;
- voor de maatregelen die geïmplementeerd zijn, onderzoekt de Inspectie de werking ervan in de praktijk.

2. Doel- en probleemstelling

De doelstelling van dit onderzoek luidt als volgt:

De Inspectie VenJ wil inzicht geven in:

- of en hoe de politie, het CJIB, het NFI en het OM⁹ uitvoering geven aan de maatregelen in het Verbeterprogramma Maatschappelijke Veiligheid van het OM en
- de mate van coördinatie en samenhang in de strafrechtketen ten aanzien van afname van DNA bij veroordeelden, uitvoering van gerechtelijke bevelen, executie van vrijheidsstraffen en toepassing van de BOPZ.

Hiermee kan de Inspectie VenJ een bijdrage leveren aan een goede uitvoering van de verbetermaatregelen. Doordat de Inspectie in een vroeg stadium van de implementatie van de maatregelen over de voortgang en mogelijke risico's rapporteert, kan door de betrokken organisaties tijdig worden bijgestuurd.

De probleemstelling van dit onderzoek luidt daarmee als volgt:

Wat is de stand van zaken van de uitvoering door de politie, het CJIB, het NFI en het OM van de verbetermaatregelen uit het Verbeterprogramma Maatschappelijke Veiligheid van het OM en hoe is de coördinatie en samenhang tussen deze en andere relevante ketenpartners in de strafrechtketen ten aanzien van afname

⁹ Conform de afbakening (paragraaf 1.2.) richt het onderzoek bij het OM zich op de maatregelen voor de executie van vrijheidsstraffen.

van DNA bij veroordeelden, uitvoering van gerechtelijke bevelen, executie van vrijheidsstraffen en toepassing van de BOPZ?

De probleemstelling valt uiteen in de volgende **onderzoeksvragen**:

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

Deze onderzoeksvragen worden voor elke verbetermaatregel afzonderlijk beantwoord.

3. Onderzoeksaanpak

3.1. Definities

De Inspectie gebruikt in het onderzoek een aantal begrippen die als volgt zijn gedefinieerd.

- Coördinatie: de onderlinge afstemming van de uitvoering van de verbetermaatregelen tussen organisaties in de keten.
- Samenhang: de mate waarin activiteiten van organisaties in de keten met elkaar verband houden.
- Raakvlakken: de momenten in een proces van de strafrechtketen waarop fysieke en informatieproducten tussen twee partijen worden overgedragen.

3.2. Operationalisering

Onderzoeksvraag 1. Voor de operationalisering van deze vraag wordt in eerste instantie gekeken of de politie, het CJIB, het NFI en het OM de verbetermaatregelen in het Verbeterprogramma in verschillende beleids- en andere documenten hebben vertaald en uitgewerkt op de wijze zoals dat in het programma van het OM is beschreven. Vervolgens onderzoekt de Inspectie hoe de werkwijzen en processen van de betreffende organisaties zijn aangepast aan de door hen uitgewerkte verbetermaatregelen. Hierbij kijkt de Inspectie naar welke:

- relevante operationele en ondersteunende processen zijn aangepast en ingericht,
- procedures zijn opgesteld en geïmplementeerd;
- organisatorische voorzieningen zijn getroffen.

Onderzoeksvraag 2. Bij de beantwoording van deze vraag wordt gezien in hoeverre de feitelijke uitvoering van de maatregelen – voor zover de uitvoering van een maatregel daadwerkelijk plaatsvindt – voldoet aan de eisen die in het Verbeterprogramma zijn opgenomen. Hierbij wordt gekeken of de vastgestelde procedures worden gevolgd en of de benodigde mensen en middelen worden ingezet in het dagelijkse werk. Ook worden mogelijke risico's gesignaleerd.

Onderzoeksvraag 3. Bij de beantwoording van deze vraag kijkt de Inspectie hoe de overdracht van producten en informatie en het overleg tussen de betrokken ketenpartners is geregeld en feitelijk verloopt. Daarnaast onderzoekt de Inspectie hoe de coördinatie in de strafrechtketen ten aanzien van afname van DNA bij veroordeelden, uitvoering van gerechtelijke bevelen, executie van vrijheidsstraffen en toepassing van de BOPZ verloopt en of er samenhang is in de activiteiten van de verschillende ketenpartners ten aanzien van deze onderwerpen. De Inspectie zal hierbij tevens mogelijke risico's benoemen.

Deze operationalisering wordt uitgewerkt in een referentiekader. De basis voor dit referentiekader zijn de eisen die voor elke verbetermaatregel in het verbeterprogramma OM zijn opgenomen en – voor zover aan de orde – op basis daarvan nader zijn uitgewerkt.

3.3. Uitvoering van het onderzoek

De Inspectie start het onderzoek met het verzamelen van informatie door middel van een documentenstudie en het versturen van een schriftelijke vragenlijst. Op basis van de uitkomsten daarvan besluit de Inspectie over de invulling van de volgende stap in het onderzoek: de interviews.

Documentenstudie en schriftelijke vragenlijst

De Inspectie vraagt bij de politie, het CJIB, het NFI en het OM relevante documenten op. Dit betreft alle op schrift gestelde informatie die betrekking heeft op de voorbereiding en uitvoering van het Verbeterprogramma. Het gaat om beleidsnota's, procesbeschrijvingen, plannen, afspraken, onderzoeken, instructies, voorschriften, gespreksverslagen, interne evaluaties enzovoort. Deze documentenstudie wordt gebruikt voor het in beeld brengen van de uitwerking van het verbeterprogramma en voor het opstellen van interviewvragen over de uitvoering van de verbetermaatregelen. De schriftelijke informatie wordt bij de politie opgevraagd bij de tien regionale politie-eenheden en de korpsstaf en bij het OM bij de tien arrondissementsparketten en het Parket-Generaal.

Gelijktijdig hiermee stuurt de Inspectie aan elke organisatie een schriftelijke vragenlijst. Hiermee wordt informatie van meer feitelijke aard over het proces of de resultaten verzameld. Hierdoor kan de Inspectie de interviews beter voorbereiden omdat ze op basis van de antwoorden vooraf al een gericht en specifiek beeld krijgt.

De uitvoering van dit deel van het onderzoek dient de beantwoording van onderzoeksvraag 1, een deel van onderzoeksvraag 3 en de voorbereiding op onderzoeksvraag 2.

Interviews

De Inspectie houdt interviews met bij de verbetermaatregelen betrokken functionarissen van het CJIB, het NFI, de politie en het OM. Op basis van het beeld dat is ontstaan uit de documentenstudie alsmede naar aanleiding van de beantwoording van de vragenlijsten wordt de precieze reikwijdte van de interviews bij de te onderzoeken organisaties bepaald. De Inspectie zal in ieder geval in elk van deze organisaties spreken met procesverantwoordelijken voor de betreffende ketens. Daarnaast houdt de Inspectie interviews met medewerkers die belast zijn met de feitelijke uitvoering en met de coördinatie van de maatregelen. De exacte keuze van deze functionarissen wordt na besluitvorming binnen de Inspectie bepaald. Daarbij wordt tevens bekeken welke vorm van interviews de meest geschikte is: individueel of groepsgewijs.

Mogelijk vinden ook interviews plaats bij JustID in verband met het raakvlak met de actieve opsporing bij DNA-V. Dit wordt bepaald nadat meer inzicht is in de concrete rol van deze organisatie bij die verbetermaatregel en de toegevoegde waarde van interviews hierbij.

Met de interviews wordt antwoord verkregen op onderzoeksvraag 1 en 2 en een deel van onderzoeksvraag 3.

Selectie organisatieonderdelen politie en OM voor interviews

Nadat het besluit is genomen tot het houden van interviews, vindt de selectie van de politie-eenheden en arrondissementsparketten voor de interviews als volgt plaats

De Inspectie houdt de interviews bij de politie in vier regionale eenheden. Uit de oriëntatie blijkt dat er twee organisatievormen bij de eenheden zijn voor wat betreft de uitvoering van de taken in het kader van DNA-V. Er worden binnen elke organisatievorm telkens twee eenheden geselecteerd: één hiervan met een stedelijk en een andere met een landelijk karakter. Voor de selectie van de parketten sluit de Inspectie aan bij diezelfde organisatorische gebieden. Hierdoor kunnen de vertaling van de verbetermaatregelen in werkwijzen en processen en de uitvoering in de praktijk van de verschillende maatregelen en ketens binnen dezelfde gebieden bij zowel politie als OM met elkaar worden beschouwd; een belangrijke vereiste om de onderzoeksvragen (immers tevens gericht op de ketenverbanden) goed te kunnen beantwoorden.

Indien na het bestuderen van documenten blijkt dat toch sprake is van zodanig opvallende verschillen bij de uitvoering van bepaalde maatregelen, kan de Inspectie meer eenheden/parketten selecteren voor het houden van interviews.

4. Samenhang en afstemming met overige onderzoeken

De aanbevelingen van de Commissie Hoekstra hebben betrekking op zowel de strafrecht- als de zorgketen en op de afstemming tussen die ketens. De verbetermaatregelen zijn daarop geënt. Met het toezicht wordt, zoals de minister aangeeft, in het bijzonder aandacht geschonken aan de integrale samenhang tussen de verbeteringen. De PG Hoge Raad, de IGZ en de Inspectie VenJ voeren op gepaste wijze met behoud van ieders eigen rol en verantwoordelijkheid het toezicht en de rapportage in nauwe afstemming uit. Indien een organisatie(onderdeel) door meer dan een toezichthouder wordt onderzocht, bezoeken de toezichthouders die organisatie zo mogelijk gelijktijdig om de onderzoekbelasting beperkt te houden. De PG Hoge Raad, de Inspectie VenJ en de IGZ zullen over en weer zo veel mogelijk het toezicht op de raakvlakken van de maatregelen tussen de strafrecht- en zorgketens op elkaar afstemmen, alsmede de rapportage daarover en het tijdsverloop daarvan.

Tijdens deze eerste fase van het toezicht verricht alleen de Inspectie VenJ daadwerkelijk onderzoek naar de stand van zaken van de verbetermaatregelen. De PG Hoge Raad volstaat in deze fase met het ontvangen van een zelfrapportage van het OM en voert dus zelf nog geen onderzoek bij het OM uit. De IGZ voert een onderzoek uit naar de zorgverlening aan de heer Van U. en zal daarover naar verwachting medio 2016 rapporteren.

Bijlage I

Overzicht verbetermaatregelen in het Verbeterprogramma OM¹⁰

1. Maatregelen DNA

- 1.1 Herstelactie
- 1.2 Verkorting doorlooptijden
- 1.3 Kwantitatieve en kwalitatieve versterking administratieve DNA-blokken
- 1.4 Verruiming spreekuren en verhoging opkomstpercentage
- 1.5 Actieve opsporing
- 1.6 Wetswijziging over afname van DNA tijdens de inverzekeringstelling
- 1.7 Afname direct na het vonnis in eerste aanleg

2. Maatregelen t.a.v. Uitvoering gerechtelijke bevelen tot voorlopige hechtenis en Gevoelige zaken

- 2.1 Gevaarscriterium Gevoelige zaak
- 2.2 Tenuitvoerlegging door hof gegeven bevel tot gevangenneming bij arrondissementsparket
- 2.3 Procesbeschrijving
- 2.4 Uitvoering bevel gevangenneming bij politie op niveau operationeel leidinggevende

3. Maatregelen Executie van vrijheidsstraffen

- 3.1 24/7 toegang van de politie tot het overzicht van vrijheidsstraffen
- 3.2 Persoonlijke prioritering voor de executie van een vrijheidsstraf

4. Maatregelen BOPZ

- 4.1 Onmiddellijke optimalisering huidige centrale verzoekersrol OM in BOPZ
 - 4.1.1 Maatregelen OM Centrale verzoekersrol
 - 4.1.1.1 Actief opvragen en toevoegen relevante stukken
 - 4.1.1.2 Aanwezigheid van de Officier van Justitie op een BOPZ-zitting
 - 4.1.2 Maatregelen OM Actieve toeleiding vanuit strafrecht naar verplichte GGZ bij lichte delicten
 - 4.1.2.1 Initiëren consult psychiater crisisdienst
 - 4.1.2.2 Handleiding en BOPZ-cursus
 - 4.1.2.3 Signalering casusoverleg
- 4.2 Vernieuwen rol en positie OM, GGZ, gemeente en politie in de omgang met verwarde personen
 - 4.2.1 Rol Openbaar Ministerie bij de samenwerking tussen ketenpartners

¹⁰ Zie voor een gedetailleerde beschrijving van alle maatregelen: 'Verbeterprogramma Maatschappelijke Veiligheid. Maatregelen OM na onderzoeksrapport commissie Hoekstra naar aanleiding van de zaak Van U.', Openbaar Ministerie, 2015.

5. Maatregelen IT-verbeteragenda

- 5.1 Korte termijn: IT maatregelen in relatie tot de vorige hoofdstukken
- 5.2 Maatregelen IT-agenda OM: de professional centraal
- 5.2.1 Integer en integraal persoonsbeeld (inclusief verwarde personen)
- 5.3 Programma Digi-OM/DWS/VPS
- 5.4 Programma USB
- 5.5 Modernisering IV Infrastructuur OM2020

6. Overige maatregelen

- 6.1 Diversifiëring samenstelling College van procureurs-generaal
- 6.2 Honorair AG's
- 6.3 OM2020
- 6.4 Ontwikkeling balans tussen professionele verantwoordelijkheid en Bedrijfsmatige ondersteuning