



GOED BESLAGEN

EEN ONDERZOEK NAAR ADMINISTRATIEVE LASTEN IN BESLAG-
PROCEDURES VAN DE POLITIE

Datum: 4 juli 2013
Rapportnummer: TMC-R13-013

AUTEURS

Dr. J.J. Vos
Drs. W.H. van den Nieuwenhuizen
Drs. D. Niezink
Drs. A. van der Meer

UW CONTACTPERSONEN

Prof. dr. ir. C.T.B. Ahaus
E ahaus@tmc.tno.nl
M 06-515 918 59

Dr. J.J. Vos
E vos@tmc.tno.nl
M 06-515 918 94

OVER TNO MANAGEMENT CONSULTANTS

TNO Management Consultants werkt aan het succes van organisaties. Wij doorlopen samen met onze klant praktische en efficiënte verander- en verbeterprocessen. Wij initiëren steeds nieuwe inzichten op het gebied van organisatie- en leiderschapsontwikkeling. Onze bijdrage is zinvol als onze klant de werkwijzen zelfstandig kan toepassen en onderhouden.

TNO Management Consultants is kennisleider op de thema's Transparant sturen, Waarderend leiderschap, Lean werken, Auditen en onderzoeken en Excelleren in klantgerichtheid. Wij worden gewaardeerd om onze toegevoegde waarde in het praktisch toepasbaar maken van de nieuwste (wetenschappelijke) inzichten bij onze klanten. Wij inspireren door verbinding, waardering en betrokkenheid. In onze advisering tonen we ons mede verantwoordelijk voor de maatschappelijke effecten van het werk van onze klanten.

TNO Management Consultants | To the point ■

TNO Management Consultants
Steenbokstraat 21
7324 AZ Apeldoorn
T 055-3689800
I www.tnomangementconsultants.nl

© WODC/Ministerie van Veiligheid en Justitie, 2013.
Auteursrechten voorbehouden.

Dit rapport is in opdracht van het WODC uitgebracht. Voor de rechten en verplichtingen van opdrachtgever en opdrachtnemer wordt verwezen naar de terzake tussen de partijen gesloten overeenkomst.

MANAGEMENTSAMENVATTING

In de afgelopen jaren is het proces van inbeslagname en afhandeling van goederen aanzienlijk aangescherpt. Nieuwe systemen en procedures zijn ontwikkeld. Bij het programma 'Minder regels, meer op straat' van het Directoraat-generaal Politie van het ministerie van Veiligheid en Justitie komen sindsdien klachten binnen over de omvang van de administratieve lasten van het beslag.

Op grond van deze signalen heeft de directeur generaal Politie van het ministerie van Veiligheid en Justitie het Wetenschappelijk Onderzoek- en Documentatiecentrum (WODC) gevraagd om een onderzoek te doen uitvoeren dat inventariseert welke knelpunten er in de praktijk van de beslagregelingen en de beslagprocedures worden ervaren bij opsporingsinstanties; in concreto bij de politie. In het bijzonder is de inventarisatie gericht op administratieve lasten. De hoofdvraag van het onderzoek luidt:

Welke knelpunten ervaart de politie in de praktijk bij de administratieve afhandeling van de huidige beslagregelingen en beslagprocedures en welke oplossingen zijn denkbaar om de administratieve lastendruk te verminderen?

Het onderzoek is uitgevoerd door TNO Management Consultants in de periode november 2012 - maart 2013. Het onderzoek is begeleid door een klankbordgroep en een begeleidingscommissie. Bij het onderzoek is gebruik gemaakt van technieken van de Lean audit. Dit is een auditsystematiek die er op is gericht om – vanuit een helder begrip van doelen en randvoorwaarden van het proces – te onderzoeken of het werk eenvoudiger kan worden georganiseerd en om te toetsen of iedere stap waarde toevoegt. Met het begrip waarde wordt bedoeld: datgene wat in het onderzochte proces noodzakelijk is voor het leveren van de benodigde output, gezien vanuit de diverse stakeholders van het proces. Gedurende het onderzoek wordt steeds gezocht naar de belangrijkste grondoorzaken voor gesignaleerde knelpunten.

Het onderzoek is verdeeld in drie fasen. In een verkennende fase is gebruik gemaakt van documentstudie en diepte-interviews. Aansluitend heeft er praktijkonderzoek plaatsgevonden. Daarbij zijn audits uitgevoerd bij drie ketenbeslaghuizen en zijn de gevonden data geanalyseerd in samenspraak met vertegenwoordigers uit het veld. Daarvoor zijn een bootcamp en een feedbacksessie georganiseerd. Waar nodig is verdiepend onderzoek uitgevoerd om vanuit een juridische context te beoordelen of de administratieve lasten vermijdbaar zijn en om te beoordelen welke aanpassingen van wet- en regelgeving daarvoor nodig zouden zijn.

In de drie fasen vinden steeds nadere analyses en wegingen plaats. Zo ontstaat een proces van het trechteren van de bevindingen om te komen tot een beperkt aantal knelpunten die de kern van de problematiek raken. Figuur 1 geeft een weergave van het onderzoeksproces.



Figuur 1 Het trechterproces in het onderzoek naar beslagprocedures en administratieve lastendruk

In deze rapportage is de werking van het beslagproces in de praktijk van de drie onderzochte ketenbeslaghuizen beschreven. Met deze beschrijving wordt antwoord gegeven op de eerste deelvraag: 'Hoe functioneert het beslag in de praktijk van de ketenbeslaghuizen?' Uit de beschrijving blijkt dat er een landelijk systeem voor het beslag is. Er zijn landelijk geldende werkprocessen en er is een netwerk van regionaal werkende ketenbeslaghuizen. De samenwerking van de ketenpartners opsporingsinstanties, OM en DRZ (Domeinen Roerende Zaken) wordt hiermee ondersteund. Landelijk uniforme werkwijzen voor het beheer van protocollen en instructies en landelijk vastgestelde werkwijzen voor training en opleiding ontbreken.

Aansluitend zijn geïnventariseerde knelpunten in beeld gebracht, oplossingsrichtingen beschreven en is onderzocht of er voor de realisatie van de voorgestelde verbetermaatregelen aanpassingen van de beslagprocedures en/of van wet- en regelgeving noodzakelijk zijn. Daarmee ontstaat een antwoord op de tweede deelvraag: 'Wat zijn de belangrijkste knelpunten en hoe kunnen zij worden opgelost?' Uit het onderzoek blijkt dat betrokkenen ervaren dat het systeem op hoofdlijnen consistent en werkbaar is. Er zijn vier knelpunten vastgesteld:

1. De hulpofficieren van justitie (hOvJ's) hebben een regisserende rol in het beslagproces. Deze rol wordt echter niet eenduidig uitgevoerd. Daardoor ontstaat er geen goede sturing op het gedrag van politiefunctionarissen en wordt foutief of nodeloos omslachtig gedrag niet gecorrigeerd. De hoofdoorzaak van de problemen is niet dat er teveel regels zouden zijn, maar dat deze regels in de praktijk niet goed worden toegepast. Er zijn aanzienlijke verschillen van inzicht tussen betrokkenen over de praktische afhandeling van het beslag. Deze verschillen worden niet opgelost. Daarom moet er meer aandacht besteed worden aan het ontwikkelen en delen van een eenduidige interpretatie van de regels. Er is te weinig aandacht voor training, opleiding en kennisuitwisseling. Vanuit het management is er onvoldoende sturing op het proces en onvoldoende managementaandacht. Concrete stuurinformatie over het beslagproces ontbreekt. Als oplossingsrichting wordt voorgesteld dat er een implementatie-programma voor het beslagproces zou moeten worden ingericht.
2. Het beslagproces wordt niet gebruiksvriendelijk ondersteund door ICT-systemen. Actuele documenten worden niet goed beheerd. Het ICT-systeem Beslagportaal is goed gestructureerd, maar het geleidt de gebruikers onvoldoende tijdens de uitvoering van het beslagproces; helpvelden ontbreken. De gebruiksvriendelijkheid van het systeem BVH (Basisvoorziening Handhaving) schiet tekort. Men moet veel schermen door, koppeling tussen systemen zijn niet soepel en er is geen snelle toegang tot gegevens. Verder zijn de ICT-systemen in verschillende regio's traag. Voor het oplossen van de belangrijkste problemen is een brede inventarisatie nodig van het functioneren van de systemen voor document management en voor het managen van informatiestromen. Daarnaast kan het beslagproces beter ondersteund worden door een aantal gerichte ingrepen in het systeem Beslagportaal.
3. Bij het afhandelen van gebruikshoeveelheden verdovende middelen levert de voorkeur voor een schriftelijke afstandsverklaring een knelpunt op omdat de beslagene daar vaak niet aan wil meewerken. Consequenties van oplossings-alternatieven dienen in beeld te worden gebracht. Verder wordt er veel geadministreerd in het proces van transport, opslag en vernietiging. Werkwijzen variëren per regio. De werkwijze voor het beslag van partijen gebruikshoeveelheden verdovende middelen is niet geactualiseerd en leidt daardoor tot nodeloze administratieve last. Deze last kan worden teruggedrongen als procedures worden geactualiseerd en goed worden geïmplementeerd.
4. Het beslag van partijen met grote aantallen goederen veroorzaakt een aanzienlijke administratieve last. Er wordt een omvangrijke formulierenstromen aangetroffen. De werkwijze is conform de procesbeschrijvingen en de Aanwijzing inbeslagneming van het College van procureurs-generaal. De hier beschreven eisen zijn echter aanzienlijk strenger dan de eisen van het Wetboek van Strafvordering en het Besluit inbeslaggenomen voorwerpen. Dezelfde gegevens worden steeds opnieuw uitgevraagd. Voor een vermindering van de administratieve last is een gedegen verkenning

nodig waarmee uitspraken gedaan worden over de criteria voor het gescheiden dan wel gebundeld registreren van verschillend soortige goederen op een Kvl.

SUMMARY

In recent years, the process of confiscation and settlement of goods has been significantly tightened. New systems and procedures have been developed. Since then, the program '*Minder regels, meer op straat*' of the General Police Directorate of the Ministry of Security and Justice, receives complaints about the size of the administrative burden of the process.

With respect to the above signals, the director general Police of the ministry of Security and Justice has asked the Wetenschappelijk Onderzoek- en Documentatiecentrum (WODC) to perform an investigation to identify the bottlenecks in the practice of rules and regulations that are used by the investigating authorities, especially the police, for the confiscation and settlement of goods. In particular, the evaluation focuses on administrative burdens. The main research question is:

What problems do the police experience in practice in the administrative processing of the current procedures for confiscation and settlement of goods and which solutions are conceivable to reduce the administrative burden?

The study was conducted by TNO Management Consultants, in the period November 2012 - March 2013. The study was guided by an advisory board and a supervisory committee. The study was conducted by use of the techniques of the Lean audit. This is an audit system that is geared towards - based on a clear understanding of the goals and constraints of the process – unravelling how the work can be organized easier and to test whether each step adds value. The term value refers to: that which in the examined process is necessary for providing the required output, from the perspective of the various stakeholders of the process. During the research the focus is continuously on finding the main root causes of bottlenecks.

The study is divided into three phases. In an exploratory phase using document study and in-depth interviews. Then field research took place. In this phase audits are carried out on three locations for the settlement of goods. Data are analysed in consultation with representatives from the field. Therefor a boot camp and a feedback session were organized. Where necessary depth research from a legal perspective is carried out, to assess if in order to reduce administrative costs, changes in laws and regulations are required.

The three phases support a process of continuous analysing and judgement of findings. Thus a process is shaped of channelling the findings to arrive at a limited number of issues that uncover the core of the problem. Figure 1 shows a representation of the research process.

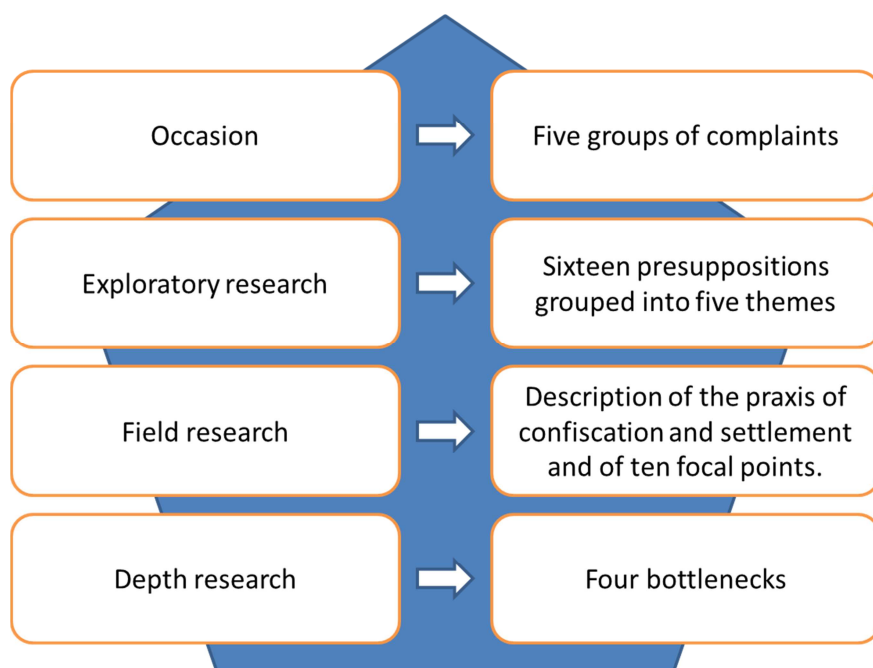


Figure 1 The funnel process in the research on confiscation and settlement and administrative burden

In this report, the operation of the process of confiscation and settlement in the practice of the three investigated warehouse locations is described. With this description, the answer is given to the first sub question: "How does the process of confiscation and settlement function in the practice of the local warehouses?" The research shows that a national system is in place. Processes are developed at a national level and a network of local warehouses for the confiscation and settlement of goods is in place. The cooperation of the partners: investigating authorities, prosecution and Domeinen Roerende Zaken (DRZ) is thus supported. National uniform methods for managing protocols and instructions and nationally established procedures for training and education are lacking.

Then bottlenecks are mapped and possible directions for solutions are described. Study is done to find out whether the realization of the proposed solutions require adaptations of the procedures and / or legislation. Thus an answer is given to the second sub question: "What are the main obstacles and how can they be solved?" The study shows that stakeholders feel that there is a consistent and workable system for the process of confiscation and settlement. Four bottlenecks are identified:

1. The help prosecutors (hOvJ's) occupy a directing role. This creates no good control on the behaviour of police officers. Wrongly or unnecessarily cumbersome behaviour is not corrected. The main cause of the problem is not that there would be too many rules, but that the rules are not well implemented. There are significant differences of opinion between the involved officials that are not resolved. Also there is too little focus on training, education and exchange of knowledge. These factors result in the situation that the process is insufficiently directed. Also from the side of management there is insufficient guidance on the process and insufficient management attention. Concrete management information about the process is lacking. As a possible solution is proposed that an implementation program for the process of confiscation and settlement should be furnished.
2. The process of confiscation and settlement is not user-friendly supported by ICT systems. Current documents are not properly managed in a document management system. The ICT system for the process of confiscation and settlement 'Beslagportaal' is well structured, but it guides the user insufficient during the execution of the process. Help fields are missing. The user friendliness of ICT systems is insufficient. One has to go through many screens, links between systems are not easy and there is no quick access to data. Furthermore, the ICT systems in different regions is slow. To solve the main problems a broad inventory of the functioning of the systems for document management and for managing information flows is needed. In addition the process of confiscation and settlement can be better supported by a number of targeted interventions in the system 'Beslagportaal'.
3. When handling use amounts of drugs, the preference for a written waiver provides a bottleneck because the debtor there is often not willing to cooperate. Consequences of different solutions are to be described. Furthermore, there is a large administrative burden in the process of transportation, storage and destruction. Methods used vary by region. The working methods for confiscation and settlement of small quantities of drugs is not updated and thereby leads to unnecessary administrative burden. This burden can be reduced if procedures are updated and properly implemented.
4. The confiscation and settlement of parties with large numbers of goods require a considerable administrative burden. Here, too, a large flow of forms is detected. The method used is in accordance with the procedures and the directions of the Board of Procurators General. However, the requirements described here are significantly more stringent than the requirements of the Code of Criminal Procedure and the Decree on the confiscation and settlement of goods (Besluit inbeslaggenomen voorwerpen). Identical data are requested repetitively. A reduction of the administrative burden requires a thorough exploration of criteria for separate or combined recording of different goods on a Kvl.

1. BUITENSPORIGE ADMINISTRATIEVE LAST IN HET BESLAGPROCES?

Inbeslagneming, kan het eenvoudiger, meer to the point en met minder administratieve lasten?

1.1. ORDE OP ZAKEN

In 2007 verschijnen berichten in de media dat er bij het Korps landelijke politiediensten (KLPD) honderd-zestig kilogram heroïne zou zijn verdwenen. Dit is reden voor de minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties (BZK) en de minister van Justitie om in actie te komen. De berichtgeving blijkt ongegrond, maar deze is wel aanleiding om maatregelen af te kondigen. Er zal gewerkt worden aan een uniforme protocollering voor de omgang met verdovende middelen en er zal een goed onderscheid gemaakt worden in documenten voor het strafdossier en documenten voor de transparante en betrouwbare bedrijfsvoering rondom in beslag genomen verdovende middelen¹.

In 2008 onderzoekt de Inspectie Openbare Orde en Veiligheid (IOOV) de afhandeling van in beslag genomen vuurwapens. Ook uit deze rapportage, 'Vuurwapens Weg'², blijkt dat er behoefte is aan betere regie op het beslagproces en meer afstemming in de keten van samenwerkende organisaties.

Om beslag te structureren wordt in april 2008 de commissie beslag OM ingesteld. Deze commissie gaat met een meerjarenprogramma aan het werk. Een belangrijk tussenresultaat wordt gerealiseerd als op 10 november 2010 het rapport Processen Beslag door deze commissie wordt opgeleverd³. Dit rapport beschrijft de wijze waarop de samenwerking georganiseerd is tussen de ketenpartners: opsporingsinstanties, OM en DRZ. In het rapport wordt een werkwijze beschreven die voor goederen op een uniforme wijze inzichtelijk maakt wat in iedere fase de juridische grond(en) voor het beslag is (zijn) en wat de praktische instructies zijn voor het beheer van de goederen. In deze beschrijving worden het juridisch traject en het beheertraject in onderlinge samenhang beschreven.

Bij besluit van 18 en 19 januari 2011 van de Raad van Korpschefs wordt het Beslag Interventie Team (BIT) opgericht. Het krijgt de opdracht om alle beslagprocessen te standaardiseren en binnen de politie te helpen bij het implementeren ervan. Als uitgangspunt gelden de afspraken zoals beschreven in het rapport Processen Beslag.

In februari 2011 rapporteren de IOOV en de Rijksauditedienst dat de invoering en uitrol van een uniform landelijk protocol, noodzakelijk om een aantal verbetermaatregelen uit 2007 te implementeren, ook na herhaald waarschuwen niet is geslaagd⁴. Daarop rapporteert de minister aan de Kamer dat hij niet kan en niet zal accepteren dat de aanpak blijft stagneren, dat toezeggingen niet worden nagekomen en dat het afgesproken resultaat uitblijft.

Naar aanleiding van de rapportage door de IOOV en de Rijksauditedienst geeft de minister van Veiligheid en Justitie op 1 april 2011 opdracht aan voorzitter van de Raad van Korpschefs en de portefeuillehouder Beslag van de Raad van Korpschefs om met voorrang de protocollen Verdovende Middelen en Vuurwapens en Munitie te ontwikkelen, vast te stellen en te implementeren binnen de politie. Het BIT krijgt van de portefeuillehouder Beslag opdracht als eerste deze protocollen te ontwikkelen en de korpsen om deze te implementeren.

Er wordt gewerkt aan een landelijk Beslag-portaal, een nieuw landelijk verwerkingsprogramma voor het beslag. Regionale beslaghuizen worden samengevoegd, zodat er een landelijke beslagorganisatie ontstaat, die in de praktijk zal bestaan uit tien of elf over de regio's verdeelde ketenbeslaghuizen. Met voorrang wordt gewerkt aan het - in nauwe samenwerking met de KLPD - centraliseren en uniformeren van het beslag van drugs en wapens.

¹ IOOV en Rijks Auditedienst (oktober 2009) Afhandeling van in beslag genomen drugs

² IOOV (juni 2008) Vuurwapens weg

³ OM (november 2010/maart 2011) rapport Processen Beslag

⁴ IOOV (februari 2011) Stand van zaken verbetermaatregelen afhandeling in beslag genomen drugs

In maart 2012 rapporteert de minister aan de Kamer dat belangrijke stappen voorwaarts gezet zijn⁵. De minister gaat daarbij vooral in op de verbetering van de uniformiteit en op de verbetering van zorgvuldigheidswaarborgen. Tegelijkertijd komen er vanuit het programma 'Minder regels, meer op straat' klachten over de door opsporingsinstanties ervaren omvang van de administratieve afhandeling van het beslag. Als reactie op de klachten is - in overleg met het landelijk BIT en de portefeuillehouder beslag in de Raad van Korpschefs - de afspraak gemaakt dat onderzocht zal worden of het mogelijk is om te komen tot een vermindering van de administratieve belasting met behoud van de zorgvuldigheidswaarborgen. Daarom is door de directeur generaal Politie van het ministerie van Veiligheid en Justitie aan het WODC gevraagd een onderzoek te doen uitvoeren.

1.2. PROBLEEMSTELLING

Het doel van dit onderzoek is om knelpunten te inventariseren die in de praktijk van de beslagregelingen en de beslagprocedures worden ervaren bij opsporingsinstanties; in concreto bij de politie. In het bijzonder gaat het daarbij om een inventarisatie van de administratieve lasten. In aansluiting daarop wordt onderzocht of, en zo ja hoe, een vermindering van ervaren knelpunten en administratieve belasting kan worden gerealiseerd, met behoud van waarborgen van de beslagregelingen en beslagprocedures. Met de uitkomsten van dit onderzoek kan worden nagegaan of, en zo ja welke, aanpassingen van de bestaande regelingen en procedures nodig zijn.

De centrale vraag luidt:

Welke knelpunten ervaart de politie in de praktijk bij de administratieve afhandeling van de huidige beslagregelingen en beslagprocedures en welke oplossingen zijn denkbaar om de administratieve lastendruk te verminderen?

Het onderzoek bestaat uit twee delen. Allereerst wordt de ervaren administratieve last en de werking van het beslagproces in de praktijk beschreven. Aansluitend worden geïnventariseerde knelpunten in beeld gebracht, worden oplossingsrichtingen beschreven en wordt onderzocht of er voor de realisatie van de voorgestelde verbetermaatregelen aanpassingen van de beslagprocedures en/of van wet- en regelgeving noodzakelijk zijn.

1. Hoe functioneert het beslag in de praktijk van de ketenbeslaghuizen?
 - a. Hoe zijn de procedures voor het beslag ontstaan en vormgegeven? Hoe wordt in de praktijk omgegaan met het beslagproces en de beslagprocedures (toegankelijkheid, instructie, training en opleiding)? Wordt er gestuurd op de nauwgezette navolging van landelijk voorgeschreven procedures of zijn er belangrijke punten waar de uitvoering anders is dan de landelijke procedures voorschrijven? Zijn de rollen van de betrokken partijen conform de landelijke procedures verdeeld of wordt er in de praktijk op belangrijke punten voor een afwijkende rolverdeling gekozen?
2. Wat zijn de belangrijkste knelpunten en hoe kunnen zij worden opgelost?
 - a. Wat zijn de praktijkervaringen van de betrokken partijen bij de uitvoering van de beslagregelingen; worden knelpunten ervaren, in het bijzonder voor wat betreft administratieve lasten?
 - b. Op welke wijze kunnen de eventueel ervaren knelpunten weggenomen worden? Zijn er alternatieve werkwijzen denkbaar? En zo ja, hoe zien die eruit?

Waar het wettelijk kader als belemmerend wordt ervaren voor de uitvoering, worden ook de navolgende vragen beantwoord:

 - c. Wat staat hierover in de huidige beslagprocedures voor politie in samenwerking met OM en Domeinen Roerende Zaken?
 - d. Welke wetten liggen ten grondslag aan dit deel van de procedures?
 - e. Voldoet dit deel van de procedures aan deze wettelijke vereisten?
 - f. Welke andere te beschermen belangen liggen ten grondslag aan dit deel van de procedures?
 - g. Worden de andere te beschermen belangen in dit deel van de procedures afdoende afgedekt?

⁵ Ministerie van Veiligheid en Justitie, 8 maart 2012; brief aan de Tweede Kamer betreffende beslag vuurwapens en verdovende middelen

- h. Worden er voorschriften in dit deel van de procedures gevonden die een aanzienlijke impact op de uitvoering lijken te hebben en die geen grond hebben in wettelijke vereisten en niet herleid kunnen worden naar andere te beschermen belangen?
- i. Zijn er voor de realisatie van de voorgestelde verbetermaatregelen aanpassingen van de beslagprocedures en/of van wet- en regelgeving noodzakelijk? En zo ja, welke?

De beantwoording van de deelvragen staat steeds ten dienste van de beantwoording van de hoofdvraag. Zo wordt er bij deelvraag 1 niet nagestreefd om een uitputtende analyse te geven van de implementatiegraad van werkwijzen of van afwijkende werkwijzen (het is geen conformiteitsaudit) en wordt bij deelvraag 2 niet nagestreefd een uitputtende analyse te maken van procedures, wettelijke eisen of te beschermen belangen. Het onderzoek richt zich in het bijzonder op de delen van procedures en van wetten die relevant zijn voor de beoordeling van het knelpunt en haar oplossingsalternatieven en op de belangrijkste te beschermen belangen die in het geding zijn bij huidige en alternatieve werkwijzen.

1.3. KERNPUNTEN VAN DE ONDERZOEKSAANPAK

Het onderzoek moet bijdragen aan een slank werkproces. De vraag is of de recent doorgevoerde verbeteringen van de zorgvuldigheid kunnen worden behouden - en mogelijk zelfs worden bekrachtigd - met een eenvoudiger systeem van werkwijzen. Deze vraagstelling past bij de methodiek van Lean werken. Daarom is gekozen voor de uitvoering van een Lean audit. Dit is een auditsystematiek die er op is gericht om – vanuit een helder begrip van doelen en randvoorwaarden van het proces – te onderzoeken of het werk eenvoudiger kan worden georganiseerd en om te toetsen of iedere stap waarde toevoegt. Met het begrip waarde wordt bedoeld: datgene wat in het onderzochte proces noodzakelijk is voor het leveren van de benodigde output, gezien vanuit de diverse klanten/stakeholders van het proces. In deze paragraaf worden eerst de principes van Lean geïntroduceerd. Aansluitend wordt ingegaan op de werkwijze van de Lean audit.

LEAN

Lean (ook wel bekend als Lean management) is gebaseerd op het onder leiding van Taiichi Ohno ontworpen productie systeem van het Japanse autoconcern Toyota. Het Toyota Production System (TPS) is door de Amerikanen Womack en Jones begin jaren negentig van de vorige eeuw vastgelegd en onderliggende principes zijn beschreven in de Lean basisboeken “The machine that changed the World” en “Lean thinking”. De laatste tien jaar wordt Lean bij dienstverlenende processen steeds meer toegepast om processen zo te stroomlijnen, dat ze zoveel mogelijk waarde toevoegen voor de klant en dat aanwezige verspillingen worden geëlimineerd of geminimaliseerd. Typische elementen van de Lean aanpak zijn het zoeken naar activiteiten in een proces die te maken hebben met:

- meer doen dan gevraagd of vereist is, bijvoorbeeld: meer activiteiten uitvoeren dan vanuit wet- en regelgeving noodzakelijk is.
- herstel en herbewerkingsactiviteiten doordat dingen niet in één keer goed gaan, bijvoorbeeld: onvolledige of onjuist ingevulde formulieren, die voor extra werk en fouten in het werk zorgen.
- administratie van handelingen zonder dat dit bijdraagt aan communicatie of track record, bijvoorbeeld: administreren op zowel papier als in systemen.
- wachttijd van mensen of informatie, bijvoorbeeld: informatie die onnodig ligt te wachten totdat ze wordt vastgelegd in een systeem.
- transport van materiaal, bijvoorbeeld: onnodig verplaatsen van goederen.
- bewegen van mensen, bijvoorbeeld: onnodige vervoerstijd van medewerkers.
- voorraad. Voorbeeld: goederen die onnodig liggen te wachten tot vernietiging.

LEAN AUDIT

De Lean audit is een systematische manier van werken die gericht is op het ontdekken van kansen voor vereenvoudiging van werkprocessen. De audit heeft de vorm van een actieonderzoek waarbij in de startfase een brede verkenning gedaan wordt van mogelijke aandachtspunten en waarbij er door veldonderzoek dialoog met direct betrokkenen en documentstudie stap voor stap een selectie en aanscherping van de meest centrale knelpunten ontstaat.

In de Lean audit wordt ernaar gestreefd bevindingen te onderbouwen met gegevens uit het proces, die iets zeggen over de feitelijke manier waarop processen binnen de organisatie verlopen. In een

vooronderzoek worden de focuspunten voor de audit geformuleerd. Dit gebeurt door documentstudie en diepte-interviews. Deze focuspunten worden geformuleerd als veronderstellingen over mogelijke knelpunten en hun oorzaken. Tijdens de audit worden gegevens verzameld over de aangedragen focuspunten. Tevens vindt verdieping en selectie plaats. De aandacht wordt gericht op de problemen met het grootste verbeterpotentieel. Daarbij wordt gezocht naar de belangrijkste grondoorzaken die het optimale procesverloop belemmeren. In vervolgstappen vinden steeds nadere analyses en wegingen plaats. Zo ontstaat een cyclisch proces van oriëntatie op de praktijk, analyse van bevindingen en hernieuwde oriëntatie op de praktijk. Het doel van dit proces is om steeds te komen tot clustering en aanscherping van bevindingen, zodanig dat er uiteindelijk een beperkt aantal bevindingen ontstaat die goed onderbouwd kunnen worden en die de kern van de problematiek raken.

De Lean audit is nadrukkelijk geen conformiteitsaudit.

De beschreven werkwijze wijkt af van de conformiteitsaudit, die er op gericht is om systematisch en gedetailleerd antwoord te geven op de vraag in welke mate een vastgestelde werkwijze wordt nageleefd.

In de voorbereidingsfase van de Lean audit vindt een verkenning plaats waarmee op basis van diepte-interviews en documentstudie een eerste beeld wordt verkregen van de doelen en randvoorwaarden van het te onderzoeken proces, de belangrijkste ontwikkelingen in de vormgeving van het proces en van mogelijke knelpunten in de uitvoeringspraktijk. De voorbereidingsfase leidt tot een auditprotocol met veronderstellingen over de aard en oorzaken van de problematiek. Deze zijn geformuleerd als prikkelende stellingen. De veronderstellingen worden zo mogelijk thematisch gerangschikt. De stellingen worden aangevuld met vragen die, vanuit Lean principes, de aandacht vestigen op het feitelijke verloop van het onderzochte proces.

De audit zelf is een systematisch onderzoek dat plaatsvindt aan de hand van de set van veronderstellingen en vragen. In aanvulling daarop wordt er ruimte gegeven om open vragen te stellen naar ervaren problemen in de administratieve afhandeling van het beslag. Daarmee kunnen tijdens de uitvoering van de audit nieuwe inzichten in de thematiek worden ontwikkeld. De audit vindt plaats door middel van een fysieke beoordeling van het te onderzoeken proces en door middel van interviews op locatie met mensen die direct betrokken zijn bij de operationele uitvoering van de werkprocessen. Deze interviews worden gestructureerd aan de hand van het auditprotocol. Bij de inleiding en afsluiting van de auditgesprekken is er bijzondere aandacht voor de open vragen. Tijdens de audits wordt doorgevraagd naar oorzaken van gesignaleerde knelpunten of verspillingen in het proces.

De data-analyse gebeurt doordat de onderzoekers die het veldwerk hebben gedaan, bevindingen met elkaar delen. Dit gebeurt bij voorkeur in interactie met vertegenwoordigers uit het veld. Daarbij worden de stellingen of de thema's uit het auditprotocol systematisch besproken. Er is veel aandacht voor voorbeelden die illustratief zijn voor de situatie. Tijdens het gesprek wordt steeds gezocht naar de grondoorzaken. Zo wordt gewerkt aan het formuleren van centrale conclusies over de belangrijkste knelpunten en verspillingen, hun oorzaken en hun oplossingsrichtingen. Tijdens de data-analyse vindt een toetsing aan bestaande procedures en voorschriften en aan wettelijke eisen plaats. Hiermee wordt het inzicht verdiept over bedoelde werkwijzen en over workarounds uit de praktijk. Zo nodig wordt de analyse met onderzoekers en vertegenwoordigers uit het veld herhaald en verdiept.

ACTIEONDERZOEK

De Lean audit is een vorm van actieonderzoek. Dergelijk onderzoek is er op gericht om de handelingslogica van uitvoerende medewerkers te doorgronden en deze logica te relateren aan de daarvoor relevante context. Vanuit die analyse worden handelingswijzen en de verhalen van betrokkenen geconceptualiseerd. Daarbij wordt zowel aandacht gegeven aan vertegenwoordigers vanuit het praktijkniveau als vanuit het beleidsniveau. Systeemeisen, waaronder ook wettelijke eisen, vormen bij deze beoordeling een onderdeel van de context. De ordening en conceptualisering is er op gericht om betekenisvolle uitspraken te doen die de kern van het vraagstuk raken (Wagenaar 2007). Conceptualisering vindt in actieonderzoek plaats in interactie met het veld. Waar mogelijk zoeken onderzoekers steun van werkers uit het veld bij de conceptualisering. Interactie kan ook plaatsvinden door de ontwikkelde inzichten terug te koppelen aan de belangrijkste stakeholders. Daarmee kan worden

getoetst of deze inzichten aanknopingspunten bieden voor een nieuw handelingsperspectief. Zo ontstaat een kringloop van veronderstelling, actie en bijstelling van inzichten. Deze kwalitatieve en interpretatieve vorm van wetenschap vormt een sterk iteratieve en dynamische activiteit die gebaseerd is op herhaalde actie – reflectie - actiecycli (Greenwood en Levin, 1998). De terugkoppeling van inzichten aan direct betrokkenen draagt bij aan de validatie van de gegevens, doch is daarvoor niet doorslaggevend. Een valide resultaat ontstaat wanneer blijkt dat aanvullende dataverzameling aan de onderzoekers geen nieuwe inzichten meer oplevert (verzadiging) en wanneer interne consistentie van de gegevens ontstaat (Charmaz, 2006). Bij onderzoeken met een beperkte omvang kan volledige verzadiging uit overwegingen van tijd en/of budget niet altijd bereikt worden (Locke, 2001). Bij de methodische beschrijving worden de cycli van onderzoek en de zich daarin ontwikkelende inzichten in samenhang beschreven. Zo wordt navolgbaar hoe inzichten zich in de loop van het onderzoek ontwikkeld hebben en hoe de zich ontwikkelende vragen aanleiding geven tot bijstellingen in de aanpak. Wagenaar (2011, pag. 241) schrijft hierover: *“Methods (in interpretive research) cannot be seen apart from finding a good subject, becoming aware of your specific interests in the topic, formulating an interesting questions about it, becoming aware of the pre-suppositions in which you approach your subject and formulating ideas and concepts that respond to the question. Articulation of one of these elements informs and suggests articulation of the others.”*

1.4. DE ORGANISATIE VAN HET ONDERZOEK

Het onderzoek naar de beslagpraktijk is uitgevoerd door TNO Management Consultants en zij zijn begeleid door een klankbordgroep en een begeleidingscommissie. TNO Management Consultants voert het secretariaat van de beide commissies.

De klankbordgroep bestaat uit de volgende personen:

- Mevrouw W. M. de Jongste (voorzitter), opdrachtgever namens WODC-EWB
- De heer C.B. Jongh, senior beleidsmedewerker, Ministerie van Veiligheid en Justitie, in de looptijd van het onderzoek opgevolgd door mevrouw Y.M.G. Jansen, senior beleidsmedewerker, Ministerie van Veiligheid en Justitie
- De heer B.W.F. Bultman, landelijk projectleider Beslag Interventie Team, Politie Nederland
- De heer A. Verburg, senior manager Bedrijfsvoeringsbeleid, Parket-Generaal Openbaar Ministerie
- Mevrouw I. Dieperink, hoofd klantcontactcentrum, Domeinen Roerende Zaken. In de looptijd van het onderzoek opgevolgd door de heer A.P. van Embden, hoofd Productie, Domeinen Roerende Zaken
- De heer H.C. de Goeij, senior beleidsadviseur, Staf Korpsleiding Politie

De begeleidingscommissie bestaat uit de volgende personen:

- Mevrouw N. Saanen (voorzitter), TU Delft, Faculteit TBM
- Mevrouw W. M. de Jongste, opdrachtgever namens WODC-EWB
- De heer C.B. Jongh, senior beleidsmedewerker, Ministerie van Veiligheid en Justitie, in de looptijd van het onderzoek opgevolgd door mevrouw Y.M.G. Jansen, senior beleidsmedewerker, Ministerie van Veiligheid en Justitie
- Mevrouw E.C. Gijselaar, VU, Faculteit der Rechtsgeleerdheid
- Mevrouw G. Jacobs, Erasmus Universiteit, Rotterdam School of Management

Het onderzoek kan worden onderscheiden in drie fasen: een fase van verkennend onderzoek, een fase van praktijkonderzoek en een fase van verdiepend onderzoek.

In november 2012 heeft TNO Management Consultants een onderzoeksvoorstel uitgewerkt.

Op 21 november 2012 is het onderzoeksvoorstel afgestemd met de klankbordgroep. Hierin is het onderzoeksvoorstel besproken en zijn afspraken gemaakt over te interviewen personen, te bezoeken locaties en planning van het onderzoek.

Op 20 december 2012 is het plan van aanpak afgestemd met de begeleidingscommissie. Hier zijn verwachtingen uitgewisseld over de diepgang van het onderzoek en over de aard van de rapportage. Verder zijn afspraken gemaakt over de planning van het onderzoek.

Het verkennend onderzoek heeft bestaan uit literatuuronderzoek, diepte-interviews en de ontwikkeling van het auditprotocol. Deze fase resulteert in zestien veronderstellingen, gegroepeerd in vijf thema's.

Tijdens het praktijkonderzoek zijn Lean audits uitgevoerd in de drie ketenbeslaghuizen. Aansluitend zijn de resultaten besproken tijdens een bootcamp en een feedbacksessie. Deze fase resulteert in een beschrijving van de beslagpraktijk en in tien aandachtspunten voor verdiepend onderzoek.

Het verdiepend onderzoek heeft bestaan uit de uitvoering van nader literatuuronderzoek en het gericht uitvragen van nadere informatie bij respondenten die in eerdere fasen van het onderzoek gehoord zijn. In deze fase is de (concept)rapportage opgesteld en besproken met begeleidingscommissie en klankbordgroep. Deze fase resulteert in een beschrijving van de beslagpraktijk in de drie onderzochte ketenbeslaghuizen en de uitwerking van vier belangrijkste knelpunten.

Deze stappen en de hieruit voortvloeiende analyse is weergegeven in figuur 1.1.



Figuur 1.1 Stappen in het onderzoek en de hieruit voortvloeiende analyse

Het onderzoek heeft plaatsgevonden in het vierde kwartaal van 2012 en in het eerste kwartaal van 2013. Het opstellen van de eindrapportage en de finale beoordeling hebben plaatsgevonden in het tweede kwartaal van 2013.

Per 1 januari 2013 is er een nieuw politiebestedel. Daarbij is er één nationaal politiekorps ontstaan. Deze verandering heeft effect op naamgeving van onderdelen van de politie. In deze rapportage is zo veel als mogelijk gebruik gemaakt van de nieuwe naamgeving.

Ieder van de onderzoeksfases wordt hierna besproken.

1.4.1. Fase 1: Verkennend onderzoek

Als vertrekpunt voor het verkennend onderzoek geldt het rapport Processen Beslag. Dit rapport bevat de procesbeschrijving waarop de implementatie van het beslagproces is gebaseerd.

Verder is vanuit het ministerie van Veiligheid en Justitie een overzicht ter hand gesteld van klachten van politieambtenaren over vermeende bureaucratie in het beslagproces. Dit overzicht geeft een opsomming van zeventien klachten die betrokkenen op eigen initiatief hebben ingediend bij het ministerie. Deze klachten hebben de aanleiding gevormd tot het onderzoek. Daarom zijn zij richtinggevend voor het onderzoek. In de start van het onderzoek zijn de klachten bestudeerd en zijn zij gerangschikt in

categorieën. Tabel 1.1 toont een overzicht van categorieën van de klachten. Dit overzicht vormt de eerste analyse van de problematiek. Het overzicht dient als startpunt van het onderzoek. De klachten worden niet op voorhand als gegrond verklaard.

1.	Te veel details moeten worden geregistreerd en elk goed vereist een eigen kennisgeving van inbeslagneming (KvI).
2.	De ondersteuning door de informatietechnologie schiet tekort: de systemen sluiten onvoldoende op elkaar aan waardoor veel moet worden overgetypt. Regelmatig wordt verzocht om het gebruik van barcodes in plaats van kleurcodes en stickers.
3.	De werkzaamheden van het beslag zijn omvangrijker geworden. De oude werkwijze legde minder registratiedruk op de verbalisant.
4.	Er zijn veel fouten in KvI's die leiden tot irritatie en herbewerking. Fout ingevulde KvI's worden door het ketenbeslaghuis teruggestuurd ter correctie.
5.	De hulpofficier van justitie (hOvJ) moet duidelijker sturing geven. Hij moet beter aangeven wat er moet gebeuren en ook beter duidelijk maken wat zijn eigen rol is en wat de taak van de verbalisant is.

Tabel 1.1 Overzicht van categorieën van klachten en opmerkingen over het beslagproces

In deze fase is een verkenning van relevante literatuur uitgevoerd. Daarvoor is gebruik gemaakt van de in de inleiding benoemde rapporten. Verdere naslagwerken die in deze fase zijn gebruikt waren Punt (2012): Memo Beslagrecht en Hoekendijk (2013): Zakboek voor de Hulpofficier. Wetgeving is in kaart gebracht via de website overheid.nl. Aanvullende informatie is verzameld met behulp van de zoeksystemen en trefwoorden die zijn weergegeven in tabel 1.2 en 1.3.

Zoeksystemen
Overheid.nl -> overheidsinformatie -> wet- en regelgeving
Overheid.nl -> overheidsinformatie -> producten- en diensten
OM.nl -> onderwerpen -> ontneming
Domeinenr.nl -> rijksoverheid -> wet- en regelgeving
Politie.nl
Recht.nl
NJB.nl

Tabel 1.2 Zoeksystemen voor het literatuuronderzoek

Trefwoorden
Beslag
Beslagprocedure
Inbeslagneming
Ontneming
Afpakken
Waarheidsvindingsbeslag
Waardebeflag
Conservatoir beslag

Tabel 1.3 Trefwoorden voor het literatuuronderzoek

In de startfase is het literatuuronderzoek er op gericht geweest om inzicht te verkrijgen in het beslagproces en haar wettelijke context. In de latere fasen is het literatuuronderzoek er op gericht geweest om bij de centrale thema's inzicht te verkrijgen in relevante wettelijke kaders.

1.4.1.1. Diepte-interviews

Diepte-interviews zijn gehouden met vertegenwoordigers van landelijke projecten die in nauwe relatie staan met beslagregelingen en beslagprocedures. In afstemming met de klankbordgroep zijn vier personen geselecteerd van wie verwacht wordt dat zij goed inzicht hebben in de onderhavige problematiek en die de problematiek vanuit de verschillende invalshoeken kunnen belichten. De namen van de respondenten zijn weergegeven in bijlage 1.

De interviews hebben een semigestructureerd karakter. Voor de interviews is een interviewprotocol opgesteld. Er is gevraagd naar:

- de manier waarop de respondenten aankijken tegen het beslagproces, waar zitten de belangrijkste administratieve handelingen en hoe kan er bespaard worden op administratie?
- de belangrijkste knelpunten, de aard van het knelpunt, oorzaken, betrokken functionarissen en verbonden risico's.
- mogelijke oplossingsrichtingen en daaraan verbonden wettelijke beperkingen en randvoorwaarden.
- documenten, feiten en cijfers ter onderbouwing van de aangedragen informatie.

1.4.1.2. Uitwerking auditprotocol

Na uitvoering van de diepte-interviews zijn de bevindingen uitgeschreven en besproken in het onderzoeksteam. Daarbij zijn ook de inzichten betrokken uit de eerste verkenningen van het literatuuronderzoek. Op basis van de bespreking zijn zestien veronderstellingen geformuleerd. Om te komen tot een eerste overzicht zijn de geformuleerde veronderstellingen gegroepeerd in vijf thema's.

De zestien veronderstellingen zijn tijdens de audit gehanteerd als te toetsen hypothesen. In de audits is gezocht naar informatie die de stellingen onderbouwt of juist ontkracht. Zo is een vorm van standaardisatie toegepast in de audits. Daarnaast is in de audits ruimte gemaakt voor het inbrengen van aanvullende inzichten. De stellingen zijn opgenomen in een auditprotocol. Dit protocol omvat naast stellingen ook een indicatie van cijfers waarnaar gevraagd zal worden. Het auditprotocol bestaat uit een auditblad (bijlage 2) en een auditformulier (bijlage 3).

Het auditblad beschrijft de stellingen, de verdiepende vragen en de functionarissen met wie de stellingen worden besproken. De stellingen worden uitsluitend voorgelegd aan functionarissen van wie verondersteld mag worden dat zij vanuit de eigen handelingspraktijk ervaring hebben met de betreffende onderwerpen. Het auditformulier dient om bevindingen snel en systematisch te kunnen documenteren. In het auditformulier is ruimte voor het noteren van bevindingen die te maken hebben met procesgang, informatiestromen en rollen van betrokkenen.

1.4.1.3. Uitkomsten van het verkennend onderzoek

Het verkennend onderzoek levert een eerste beeld van de problematiek. Concreet zijn er op dit moment zestien veronderstellingen ontstaan. De zestien veronderstellingen zijn compact beschreven in de vorm van prikkelende stellingen. Zij zijn gegroepeerd in vijf thema's. Zij vormen vragen waarmee tijdens het praktijkonderzoek gekeken wordt naar de uitvoering van de beslagpraktijk. De zestien veronderstellingen zijn weergegeven in tabel 1.4. Deze stellingen mogen niet gezien worden als een uitkomst van het onderzoek maar als een mogelijk verband waaraan tijdens de audits aandacht wordt gegeven.

Een verdere uitkomst van het verkennend onderzoek is dat blijkt dat er geen landelijke systemen zijn waarin cijfermateriaal verzameld wordt dat zicht geeft op de kwaliteit van de uitvoering van het beslagproces. De informatievoorziening is vooral gericht op het administratief ondersteunen van het proces. Er zijn geen procesindicatoren gedefinieerd.

Inzicht en overzicht	
1	De beschikbare procedure voor het beslag is complex. Dit komt doordat de wetgeving complex is. Er zijn voor verschillende vormen van beslag en voor verschillende soorten goederen specifieke regels.
2	Opsporingsambtenaren, hOvJ's en parketsecretarissen hebben onvoldoende overzicht over het (complexe) beslagproces, zodat zij de effecten van keuzes onvoldoende kunnen inschatten.
3	Opsporingsambtenaren en hOvJ's hebben onvoldoende kennis van de wettelijke en procedurele regels, zodat alternatieve oplossingen onvoldoende worden overwogen.
4	Opsporingsambtenaren, hOvJ's en parketsecretarissen worden nauwelijks opgeleid voor het uitvoeren van het beslagproces.

ICT-systemen en hun toepassing	
5	Uitvoerende medewerkers worden onvoldoende ondersteund door ICT-hulpmiddelen die hen goed door de procedure leiden.
6	Het gebruik van lokale systemen door de politie maakt dat systemen niet allemaal aansluiten op het Beslagportaal. Dit creëert overbodige handelingen en risico's op fouten.
7	Uitvoerende medewerkers ontberen basale ICT-vaardigheden, waardoor zij nodeloos veel tijd verliezen met het in de computer verwerken van gegevens.
Fouten in Kvl's	
8	De Kvl is duidelijk en makkelijk in te vullen, maar er worden veel fouten gemaakt.
9	Het retourneren van foutieve Kvl's leidt niet tot verbetering in het proces.
Kennisdeling	
10	Er zijn geen structurele werkwijzen waarmee opsporingsambtenaren hun best practices onderling delen. Daar waar kennis gedeeld wordt, is dit ad hoc en op persoonlijk initiatief.
11	Er zijn geen structurele werkwijzen waarmee parketsecretarissen hun best practices onderling delen. Daar waar kennis gedeeld wordt, is dit ad hoc en op persoonlijk initiatief.
12	Regelmatig regionaal (keten)overleg ontbreekt, zodat knelpunten niet worden opgelost.
13	Er zijn praktische instrumenten (bijv. beslisboom) voorhanden, maar ze zijn onvoldoende bekend en worden nauwelijks gebruikt.
Keuzes in de beslagpraktijk	
14	De wet stelt eisen, die door de betrokken partijen (benadeelde, opsporing, OM) als onredelijk en onbillijk worden ervaren.
15	Er worden te veel goederen in beslag genomen die geen opsporingswaarde of reële waarde hebben.
16	Besluiten blijven nodeloos liggen tot het eind-PV (proces-verbaal), zodat de doorlooptijd onnodig oploopt en de restwaarde minder wordt.

Tabel 1.4 Veronderstellingen zoals ontwikkeld in het verkennend onderzoek ten behoeve van de uitvoering van de audits

1.4.2. Fase 2: Praktijkonderzoek

Het praktijkonderzoek bestaat uit Lean audits, een bootcamp en een feedbacksessie.

1.4.2.1. Lean audits

Voor de uitvoering van het praktijkonderzoek zijn drie van de tien Nederlandse ketenbeslaghuizen ge-audit. Er wordt gekozen voor een beperkte steekproef omdat het onderzoek niet vraagt om een volledige statusopname van de praktijk van alle beslaghuizen maar om het vergaren van praktijkinformatie die inzicht biedt in de problematiek van de ervaren bureaucratische last. Met een steekproef van drie beslaghuizen wordt verwacht dat de belangrijkste knelpunten aan de orde zullen komen. Op voorhand is er geen aanleiding om te verwachten dat de onderzochte problematiek zich in de verschillende beslaghuizen fundamenteel verschillend zal aandienen. Tussen de ketenbeslaghuizen bestaan onderlinge verschillen maar er is op voorhand geen informatie die wijst op zodanige verschillen in ervaren bureaucratische last en in implementatiegraad van landelijke werkwijzen dat onvergelykbare uitkomsten zouden ontstaan. Er kan niet worden uitgesloten dat dergelijke verschillen in de praktijk wel bestaan. Lokale omstandigheden kunnen een effect hebben op het tempo van de implementatie van de landelijke werkwijzen en mogelijk ook op de aard van de implementatievraagstukken. Deze zouden onder meer kunnen samenhangen met de ontstaansgeschiedenis van het ketenbeslaghuis, lokale culturen en praktische geografische factoren. Om te bevorderen dat er maximale variatie is tussen de audits, zijn de volgende criteria gebruikt bij de selectie van ketenbeslaghuizen:

- geografische spreiding;
- grote stad en provincie;
- langer bestaand ketenbeslaghuis en fusieorganisatie (ketenbeslaghuis dat recentelijk volledig opnieuw is vormgegeven na samenvoeging van regionale beslaghuizen).

In afstemming met de klankbordgroep zijn de onderstaande ketenbeslaghuizen geselecteerd:

- ketenbeslaghuis Oost-Brabant (bezoeklocatie Oss) - interviews met medewerkers van het korps Brabant-Noord (nu onderdeel van Eenheid Oost-Brabant) (dit betreft een fusieorganisatie).
- ketenbeslaghuis Den Haag (bezoeklocatie Den Haag) - interviews met medewerkers van het korps Haaglanden (nu onderdeel van Eenheid Den Haag).
- ketenbeslaghuis Noord-Nederland (bezoeklocatie Groningen) - interviews met medewerkers van het Korps Groningen (nu onderdeel van Eenheid Noord-Nederland) (dit betreft een fusieorganisatie).

De ketenbeslaghuizen zijn bezocht in week 50 (2012). Voor het bezoek aan de ketenbeslaghuizen is de onderstaande planning aangehouden. In de ketenbeslaghuizen zijn acht tot elf personen gesproken. Bijlage 1 geeft een overzicht van de respondenten die in deze fase van het onderzoek gehoord zijn.

09.00 - 10.00 uur	Ontvangst door de Chef Ketenbeslaghuis en toelichting op werkwijzen.
10.00 - 11.30 uur	Rondgang door het beslaghuis, met veel aandacht voor praktijk, tijdens de rondleiding wordt een in beslag genomen goed bij de kop genomen en de procesgang en registraties van het betreffende artikel worden van binnenkomst tot afhandeling gevolgd
Gesprekken met ketenpartners	
11.30 - 12.30 uur	Surveillancedienst (één of twee vertegenwoordigers)
13.00 - 13.45 uur	Recherche (één of twee vertegenwoordigers)
13.45 - 14.30 uur	Forensische Opsporing (één of twee vertegenwoordigers)
14.30 - 15.15 uur	Hulpofficier van justitie (één of twee vertegenwoordigers)
15.15 - 16.00 uur	Beslagmedewerker van het arrondissementsparket
16.00 - 16.45 uur	Medewerker van Domeinen Roerende Zaken (DRZ)
16.45 - 17.00 uur	Slotgesprek met Chef Ketenbeslaghuis

De bevindingen van de Lean audits zijn samengevat in een bezoekerapportage. Deze rapportage geeft een puntsgewijze opsomming van de bevindingen en van voorbeelden die de bevindingen onderbouwen. Deze bezoekerapportage is gebruikt voor een analyse tijdens de bootcamp. Verder hebben de bezoeken materiaal geboden om lokale omstandigheden en werkwijzen in beeld te brengen. Deze werkwijzen zijn beschreven in hoofdstuk 2.

1.4.2.2. Bootcamp

De bootcamp is een stap in de data-analyse die er op gericht is om bevindingen uit de audits te delen en om tot een nadere analyse te komen van aandachtspunten die zich aandienen en oplossingsrichtingen die mogelijk kunnen bijdragen aan een vereenvoudiging van het proces. Tijdens de bootcamp hebben de vier onderzoekers zich laten ondersteunen door twee personen uit de praktijk. Daarbij is gezocht naar personen van wie tijdens het praktijkonderzoek de indruk is ontstaan dat zij goed inzicht hebben in de problematiek en dat zij een constructief kritische houding hebben ten aanzien van het lopende beslagproces. Bij de selectie van deze personen is gekeken naar een verdeling over de regio's en een verdeling over typen functies. De selectie is nadrukkelijk uitgevoerd op basis van de veronderstelde competentie om een bijdrage te leveren aan de verdergaande analyse. Er is niet gestreefd naar representativiteit van regio's en functies. De bootcamp is uitgevoerd op 8 januari 2013. Een overzicht van deelnemers is weergegeven in bijlage 1.

Tijdens de bijeenkomst zijn de bevindingen, aan de hand van de vijf thema's besproken. Daarbij is van ieder van de stellingen besproken of zij worden bevestigd of ontkracht en of er aanleiding was om de stellingen te herformuleren. De conclusies zijn uitgewerkt in een conceptrapportage.

1.4.2.3. Feedbacksessie en klankbordgroep

Op 17 januari 2013 heeft een feedbacksessie plaatsgevonden. Alle geïnterviewde personen en alle leden van de klankbordgroep zijn hiervoor uitgenodigd. Aan de bijeenkomst hebben negen vertegenwoordigers van de onderzochte regio's, zes leden van de klankbordgroep en de vier onderzoekers deelgenomen. Een overzicht van de deelnemers is weergegeven in bijlage 1.

Tijdens de sessie zijn de bevindingen van de audits en de conclusies van de bootcamp door middel van een PowerPointpresentatie gepresenteerd. Daarbij hebben de deelnemers gelegenheid gekregen om te reageren op de bevindingen en op de conclusies. Ook is er ruimte gegeven om conclusies aan te scherpen (herformuleren), om oplossingsrichtingen te becommentariëren en om met alternatieve voorstellen te komen. Direct aansluitend heeft een gesprek met de klankbordgroep plaatsgevonden. Hierin heeft de klankbordgroep gelegenheid gekregen om aanvullende reacties te geven op de bevindingen, conclusies en op de gepresenteerde oplossingsrichtingen.

1.4.2.4. Uitkomsten van het praktijkonderzoek

De analyse tijdens de bootcamp en de verdieping daarop tijdens de feedbacksessie, heeft geleid tot een nader inzicht in de kern van de problematiek. De bevindingen zijn daarbij geordend in tien aandachtspunten. Deze aandachtspunten worden in tabel 1.5 beschreven. Dit gebeurt opnieuw om inzicht te geven in het voortschrijdend inzicht in de problematiek. Dit overzicht representeert de bevindingen zoals zij door de onderzoekers zijn geformuleerd na afloop van het praktijkonderzoek. Zij vormen de ingrediënten voor het verdiepend onderzoek.

Overzicht van aandachtspunten	
1.	Er zijn aanzienlijke verschillen van inzicht tussen hOvJ's
2.	Er is te weinig aandacht voor training en opleiding
3.	Er is te weinig aandacht voor kennisuitwisseling
4.	De inbeslagname van gebruikshoeveelheden drugs vraagt een onevenredig administratieve last
5.	Het beslag van partijen met grote aantallen goederen vraagt een onevenredige administratieve last
6.	De werkwijzen voor het labelen wordt niet consequent uitgevoerd
7.	De omgang met het veld eigenaar en goederentabel op de Kvl leiden tot fouten
8.	Er is weinig sturing en managementaandacht voor het beslagproces
9.	De ICT-systemen geleiden gebruikers onvoldoende tijdens de uitvoering van het beslagproces
10.	De gebruiksvriendelijkheid van de ICT-systemen schiet tekort

Tabel 1.5 Overzicht van aandachtspunten die in het praktijkonderzoek naar voren gekomen zijn

Tijdens de audits is gevraagd naar cijfers over knelpunten en verspillingen. Uit de audits blijkt dat ook op lokaal niveau geen betrouwbare systemen zijn waarmee cijfers over aantallen inbeslagnames, aantallen goederen, tijdsbesteding etc. worden verzameld. Inschattingen die in een ketenbeslaghuis gemaakt zouden kunnen worden, blijken niet betrouwbaar te vertalen te zijn naar landelijke cijfers.

1.4.3. Fase 3: Verdiepend onderzoek

De resultaten van de bootcamp en van de feedbacksessie zijn in deze fase nader geanalyseerd. Daarbij zijn de bevindingen opnieuw geordend en samengebracht tot de vier belangrijkste knelpunten. Deze knelpunten hebben te maken met:

1.	De regierol van de hOvJ
2.	De ondersteuning van het proces door ICT-systemen
3.	De administratieve last bij het beslag van gebruikshoeveelheden verdovende middelen
4.	Het beslag van partijen met grote aantallen goederen

De knelpunten en de mogelijke oplossingsrichtingen zijn uitgewerkt in hoofdstuk 3.

Twee van deze knelpunten hebben een bedrijfskundig karakter. Zij gaan over de wijze waarop de processen van het beslag zijn georganiseerd en geïmplementeerd. Zij vormen het hart van de problematiek omdat de hier gesignaleerde problemen aan de orde zijn bij ieder beslag. Het betreft de

regierol van de hOvJ en de inrichting van de systemen voor ICT. Bij deze knelpunten is het probleem niet dat de regelgeving belemmerend zou zijn voor de praktijk, maar het probleem is dat de regels niet goed geïmplementeerd zijn en dat de systemen ter ondersteuning van de uitvoering tekort schieten.

De andere twee knelpunten betreffen specifieke situaties waar er een spanning tussen kaders en uitvoering ervaren wordt. Het betreft de omgang met gebruikshoeveelheden verdovende middelen en de omgang met partijen die bestaan uit grote aantallen goederen. Niet uitgesloten wordt dat er andere knelpunten zijn waar spanning tussen kaders en uitvoering wordt ervaren. De hier besproken knelpunten vormen echter de enige twee specifieke knelpunten waarvoor op meerdere locaties bijzondere aandacht gevraagd is.

Voor deze twee knelpunten zijn de aspecten van het wettelijk kader die als belemmerend ervaren worden voor de uitvoering in beeld gebracht. Daarbij is ook onderzocht welke te beschermen belangen relevant zijn voor de onderhavige werkwijzen en de voorgestelde alternatieven. Dit verdiepend onderzoek is opgebouwd gericht op de beantwoording van de deelvragen 2c t/m i.

1.5. ZEGGINGSKRACHT VAN HET ONDERZOEK

Het onderzoek is uitgevoerd met behulp van kwalitatieve onderzoekstechnieken. Er is gesproken met vertegenwoordigers vanuit verschillende ketenpartners die betrokken zijn bij de landelijke implementatie van het beslagproces. Er zijn audits uitgevoerd in drie van de tien ketenbeslaghuizen. Daarbij is gesproken met uitvoerende vertegenwoordigers van ieder van de partnerorganisaties. De uitspraken in deze rapportage zijn gebaseerd op de bevindingen uit de drie audits. De bevindingen zijn geverifieerd bij de klankbordgroep. Vanuit hun functie is ieder van de vertegenwoordigers van de klankbordgroep bekend met het functioneren van de andere ketenbeslaghuizen. Daarom mag op grond van deze werkwijze verwacht worden dat deze rapportage de meest relevante aspecten van het functioneren van de ketenbeslaghuizen belicht. Er kan echter niet uitgesloten worden dat individuele personen in de onderzochte ketenbeslaghuizen en personen en systemen in andere ketenbeslaghuizen anders functioneren dan in deze rapportage is weergegeven.

1.6. LEESWIJZER

Hoofdstuk 2 beschrijft de praktijk van de ketenbeslaghuizen. Er wordt ingegaan op de werkwijzen voor het beslag en op de beslagpraktijk in drie onderzochte ketenbeslaghuizen. Dit hoofdstuk geeft antwoord op de eerste deelvraag: *‘Hoe functioneert het beslag in de praktijk van de ketenbeslaghuizen?’*

Hoofdstuk 3 beschrijft de vier centrale thema's die als grondoorzaken voor administratieve belasting kunnen worden aangeduid. Dit hoofdstuk geeft antwoord op de tweede deelvraag: *‘Wat zijn de belangrijkste knelpunten en hoe kunnen zij worden opgelost?’*

Hoofdstuk 4 geeft de conclusies van dit onderzoek. In dit hoofdstuk wordt antwoord gegeven op de hoofdvraag van het onderzoek: *‘Welke knelpunten ervaart de politie in de praktijk bij de administratieve afhandeling van de huidige beslagregelingen en beslagprocedures en welke oplossingen zijn denkbaar om de administratieve lastendruk te verminderen?’*

2. DE WERKING VAN DE KETENBESLAGHUIZEN

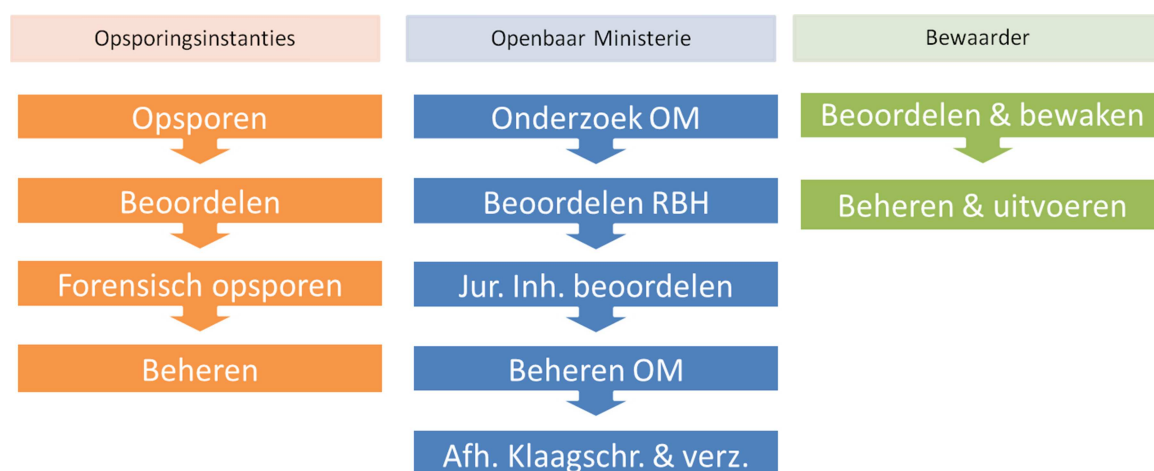
In dit hoofdstuk wordt aandacht gegeven aan de werking van de ketenbeslaghuizen. Daarbij wordt beschreven hoe de processen beslag zijn opgebouwd. Daarna wordt een beeld geschetst van de werkwijzen zoals die bij de beslaghuizen zijn aangetroffen en op specifieke verschillen in werkwijzen tussen de verschillende ketenbeslaghuizen. Er wordt antwoord gegeven op de eerste deelvraag van het onderzoek: 'Hoe functioneert het beslag in de praktijk van de ketenbeslaghuizen?'

2.1. DE BESLAGPROCESSEN OP PAPIER

Het beslag is een proces waarin verschillende ketenpartners een rol spelen: opsporingsinstanties, het OM, en DRZ. Goede samenwerking in het beslagproces was lange tijd niet vanzelfsprekend. In paragraaf 1.1 is beschreven hoe de ketenpartners stap voor stap aan het werk zijn gegaan met het ontwikkelen van werkwijzen voor het beslag van goederen. Het beslagproces bij de partners werd daarbij in toenemende mate verbeterd en gestandaardiseerd. Daarbij zijn binnen de toenmalige korpsen regionale beslaghuizen gevormd, later zijn zij omgevormd tot ketenbeslaghuizen met een regionale functie, aansluitend op de structuur van de eenheden van de politie. Daarnaast is er gewerkt aan een landelijk werkproces en een landelijk ICT-systeem dat werd verbonden aan BVH. In dit standaardisatieproces hebben de commissie Beslag van het OM (opgericht in 2008) en het BIT (opgericht in 2011) een belangrijke rol gespeeld. Zij hebben processen beschreven en die vertaald naar protocollen en systemen. Het BIT heeft daarbij ook sturing gegeven aan de implementatie van de werkwijzen in de ketenbeslaghuizen.

De beschrijving van de processen van het beslag is gegeven in het rapport Processen Beslag van het OM. Hierin wordt het beslagproces beschreven als een set van onderling verweven deelprocessen van de opsporingsinstanties, het OM en de bewaarder. Ieder van deze deelprocessen bestaat uit verschillende processtappen. Het totale beslagproces kent geen vaste volgorde van de deelprocessen. In verschillende situaties zal het beslag een andere route door de keten afleggen. Bij de concrete uitvoering van het beslag zullen de betrokkenen bij de uitvoering situatiespecifiek moeten beoordelen wat de volgende stap is. Binnen de deelprocessen van één ketenpartner is er wel sprake van een vaste volgorde van stappen. Daarom is het proces gemodelleerd als een set van drie parallel verlopende processen van de opsporingsinstanties, het OM en de bewaarder. Het overzicht van processtappen is weergegeven in figuur 2.1.

In de navolgende paragrafen worden de processen van het beslag nader toegelicht. In de fase van opsporen en beoordelen door de opsporingsinstantie heeft de hOvJ een regisserende rol. Omdat de uitvoering van deze rol cruciaal blijkt te zijn voor het beheersen van de administratieve last, wordt aan deze deelprocessen extra aandacht besteed.



Figuur 2.1 Processen en deelprocessen van het beslag

2.1.1. Processen van opsporingsinstanties

De beslagprocedures voor de opsporingsambtenaren bestaan uit het opsporen, beoordelen, forensisch opsporen en beheren van het beslag. In de eerste twee stappen uit dit proces vinden activiteiten plaats die van belang zijn voor een goed begrip van de bevindingen van deze rapportage. Daarom worden zij hier met meer detail beschreven. De overige stappen worden in dit hoofdstuk alleen globaal aangeduid.

OPSPOREN

Onder opsporen vallen alle activiteiten die plaatsvinden tussen het aantreffen van beslag en het moment dat de opsporingsambtenaar het beslag, binnen 24 uur, voorzien van een kennisgeving van inbeslagname (Kvl), aan moet bieden aan de hOvJ.

De Kvl is een centraal document in het gehele proces. Het omvat gegevens van de in beslag nemende instantie en functionaris, registratie-, document-, correspondentie- en parketnummers, gegevens omtrent de plaats, tijd en omstandigheden voor het beslag, reden en grondslag voor het beslag, gegevens van de beslagene en van de eigenaar/rechthebbende, gegevens van de voorwerpen die in beslag genomen zijn. Daarbij dient voor ieder voorwerp een goederenkaart aangemaakt te worden waarop het voorwerp wordt beschreven en voorzien van een uniek betekenisloos⁶ identificatienummer. Verder dient er een label te worden toegekend. Het gekozen label wordt genoteerd op de Kvl.

Het label is een kenmerk van het goed dat dient voor de differentiatie van het beslag. Het label is gebaseerd op de grond van het beslag en de beheerbeslissing over de goederen. Mogelijke gronden voor het beslag zijn:

Strafrechtelijke (art. 94 Sv) gronden:

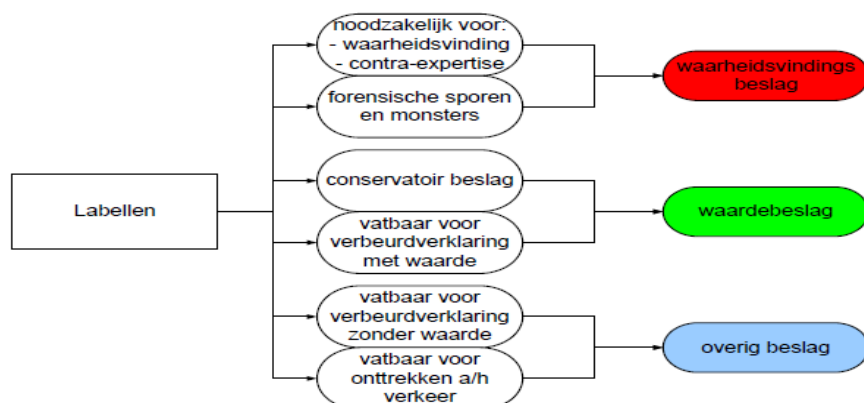
- waarheid aan de dag te brengen;
- wederrechtelijk verkregen voordeel aan te tonen;
- vatbaarheid voor verbeurdverklaring;
- vatbaarheid voor onttrekking aan het verkeer.

Conservatoire (art. 94a Sv) gronden:

- boetebeslag;
- ter ontneming van wederrechtelijk verkregen voordeel.

Beheerbeslissingen gaan over de bewaring en de bestemming van de beslagen goederen. Het labelen is als maatregel voorgesteld door het programmateam van het OM dat het rapport Processen Beslag ontwikkelde, om het beheer eenduidig te maken en om de verscheidenheid aan gronden en beheersbeslissingen te herleiden tot een beperkt aantal goed herkenbare statussen van goederen. Met het label wordt een scheiding van het juridische traject en het beheertraject gemaakt en wordt vanuit de combinatie van deze trajecten een status gegenereerd die het mogelijk maakt om een snelle schifting te maken tussen goederen die bewaard moeten worden en goederen die vervreemd, vernietigd of teruggegeven moeten worden.

Er zijn drie verschillende labels die gekoppeld zijn aan drie soorten beslag. Deze soorten beslag zijn weergegeven in figuur 2.2.



Figuur 2.2 Differentiatie van het beslag, overgenomen uit het rapport Processen Beslag

⁶ Hiermee wordt bedoeld dat de nummering niet gesystematiseerd is aan de hand van categorieën

De differentiatie (labeling) van beslag is geen éénmalige activiteit. Het is een voortdurend proces waarmee steeds opnieuw wordt vastgesteld hoe de goederen op een rechtmatige en doelmatige wijze behandeld kunnen worden. Daardoor kunnen labels in de loop van het traject wijzigen. Een goed kan op enig moment één of twee labels hebben⁷.

In de processtap opsporen worden, indien van toepassing, ook de volgende documenten aangemaakt:

- Afstandsverklaringen die getekend moeten worden door beslagene, eigenaar/rechthebbende (als het voorwerp bij een minderjarige in beslag is genomen, dan moet een wettelijke vertegenwoordiger ook voor afstand tekenen).
- Een bewijs van ontvangst voor beslagene, eigenaar/rechthebbende.
- Een bewijs van teruggave voor beslagene, eigenaar/rechthebbende.
- Een goederenlijst ten behoeve van de RC (bij een inbeslagname waarvoor de RC toestemming heeft gegeven voor inbeslagname).

Al het strafrechtelijke beslag wordt vervolgens voorgelegd aan de hOvJ. Dit gebeurt niet voor beslag dat afkomstig is uit een doorzoeking. Dit beslag is immers beoordeeld door de RC⁸. De regie voor de verdere behandeling van dit beslag berust bij zaaks/ontnemings-OvJ en de teamleider opsporingsinstantie.

BEOORDELEN OPSPORINGSINSTANTIES

In de processtap 'beoordelen opsporingsinstanties' vallen de beoordelingswerkzaamheden die de hOvJ, in samenwerking met de opsporingsambtenaar, aansluitend uitvoert. In deze fase beoordeelt de hOvJ het beslag op rechtmatigheid en doelmatigheid. Hij beoordeelt of het beslag door de opsporingsambtenaar terecht is en hij beoordeelt de tijdigheid van de activiteiten. Verder beoordeelt hij of de Kvl juist is ingevuld en of het label goed is toegekend. Aansluitend neemt hij een beslissing over het goed en stelt hij een werkopdracht op. Mogelijke werkopdrachten zijn:

- Teruggave aan beslagene, eigenaar/rechthebbende door de opsporingsambtenaar.
- Overdragen aan afdeling Forensische Opsporing voor nader (forensisch) onderzoek of eventuele verzending aan externe onderzoeksinstantie (bijv. NFI).
- Overdragen aan regionale beslagbeheerder van de opsporingsinstantie ten behoeve van:
 - beoordeling OM;
 - teruggave aan beslagene, eigenaar/rechthebbende;
 - uitvoeren eindbeslissing hOvJ (eventueel via afstortcontainer ten behoeve van vernietiging door bewaarders).
- Overdragen aan Financiële Afdeling in afwachting van afstorting van in beslag genomen gelden aan Landelijke Inbeslaggenomen Gelden Openbaar Ministerie (LIGOM).

Met de beoordeling van het beslag en het uitvaardigen van de bijbehorende werkopdracht neemt de hOvJ regie over het beslagproces en zorgt hij dat in de eigen organisatie de juiste maatregelen genomen worden of dat de juiste functionarissen van andere organisaties betrokken worden bij het beslag.

⁷ Het labelen is niet expliciet vereist in de wet. Wel is het opgenomen in de Aanwijzing inbeslagname van het College van procureurs-generaal (2012). Ook daar wordt als onderbouwing voor deze activiteit aangegeven dat het voor het omgaan met het beslag steeds relevant is onderscheid te maken in de juridische bestemming en het feitelijke beheer. Deze twee elementen vertegenwoordigen de juridische grondslag voor het beslag en de feitelijke handelswijze. Dit onderscheid wordt beschreven in artikel 1.5. van de aanwijzing. Het verschil tussen juridische bestemming en beheer komt tot uitdrukking in de termen van de beslissing. Onttrekking aan het verkeer is een juridische bestemming, vernietiging een vorm van beheer; verbeurdverklaring een juridische bestemming, vervreemding een vorm van beheer. Artikel II.3. beschrijft dat de drie soorten labels leiden tot vijf categorieën van soorten beslag (waarheidsvinding, waarheidsvinding plus waardebeslag, waarheidsvinding plus overig beslag, waardebeslag, overig beslag). Ook beschrijft de aanwijzing in artikel II.2. de rol van de opsporingsambtenaar in het labelen. Hij maakt een Kvl en kruist hierop de grond(en) voor de inbeslagname en de categorisering aan. De gegevens op de Kvl moeten worden gewijzigd als de hOvJ een beslagbeslissing heeft genomen. Deze wijziging moet goed zijn gedocumenteerd (datum, verantwoordelijke). Dit wordt beschreven in artikel II.4.

⁸ OM (november 2010/maart 2011); rapport Processen Beslag pag. 36.

VERDERE PROCESSTAPPEN VAN OPSPORINGSINSTANTIES

De laatste twee stappen in de beslagprocedures van de opsporingsinstantie zijn forensisch opsporen en beheren:

- Onder forensisch opsporen vallen de activiteiten van de Forensische Opsporing die plaatsvinden als de (h)OvJ heeft besloten dat een voorwerp onderzocht moet worden.
- Onder beheren vallen de activiteiten van transport en opslag die plaatsvinden nadat de hOvJ en de Forensische Opsporing de bovenstaande werkzaamheden hebben uitgevoerd en tot aan het moment dat het beslag daadwerkelijk is overgedragen aan bewaarders of teruggegeven aan de eigenaar/rechthebbende.

2.1.2. Processen van het openbaar ministerie

De beslagprocedures van het OM bestaan uit onderzoek OM, beoordelen RBH (Regionaal beslaghuis, inmiddels aangeduid als ketenbeslaghuis), juridisch inhoudelijke beoordelen, beheren OM en het afhandelen van klaagschriften en verzoeken:

- Onder onderzoek OM vallen de juridisch inhoudelijke activiteiten die plaatsvinden voorafgaand en tijdens het opsporingsonderzoek.
- Onder beoordelen RBH vallen de beoordelingsactiviteiten van het OM die plaatsvinden binnen het ketenbeslaghuis.
- Onder juridisch inhoudelijke beoordeling vallen de juridisch inhoudelijke activiteiten die plaatsvinden ten aanzien van beslag in relatie tot de zaak.
- Onder beheren OM vallen de activiteiten die uitgevoerd worden door de OM-beheerorganisatie beslag, zoals de bewaking van beslissingen, voortgangsbewaking en de uitvoering van diverse registraties.
- Onder afhandelen klaagschriften en verzoeken vallen de activiteiten die uitgevoerd worden door het OM naar aanleiding van ingediende klaagschriften en verzoek-/bezwaarschriften.

2.1.3. Processen van de bewaarder

De beslagprocedures van de bewaarder (deze rol wordt uitgevoerd door DRZ) bestaan uit beoordelen & bewaken en beheren & uitvoeren:

- Onder beoordelen en bewaken vallen de plannings- en registratieactiviteiten die uitgevoerd worden door het 'centraal loket bewaarders'.
- Onder beheren en uitvoeren vallen de activiteiten die uitgevoerd moeten worden door bewaarders, zoals transport, opslag en het (doen) taxeren van goederen.

2.1.4. Vertaling van processen naar specifieke protocollen

Voor specifieke situaties is het bovenstaande werkproces door het Beslag Interventieteam uitgewerkt in specifieke protocollen. Een voorbeeld daarvan is het 'Protocol afhandelen aangetroffen Verdovende Middelen'⁹. In dit protocol wordt ten behoeve van de politie beschreven welke stappen er gezet moeten worden om de in beslag genomen goederen op de juiste wijze af te handelen, van aantreffen tot en met vernietigen.

Dergelijke protocollen vormen een verbijzondering van de bovenstaande werkwijzen. Zij geven een gerichte beschrijving van de processtappen voor de behandeling van het in beslag genomen goed. Deze processtappen vormen een specifieke uitwerking van de deelprocessen opsporen, beoordelen, forensisch opsporen en beheren van het beslag.

2.2. DE BESLAGPROCESSEN IN DE PRAKTIJK

Tijdens de audits zijn drie ketenbeslaghuizen bezocht. In deze paragraaf wordt een beschrijving gegeven van de bevindingen in de praktijk. Daarbij wordt eerst een algemene beschrijving gegeven van situaties en werkwijzen die in belangrijke mate overeenkomstig zijn in de verschillende ketenbeslaghuizen. Daarna wordt specifiek ingegaan op verschillen tussen de drie bezochte ketenbeslaghuizen.

2.2.1. De organisatie van de ketenbeslaghuizen

De onderstaande beschrijving gaat in op de aansturing van het ketenbeslaghuis, de fysieke inrichting, de werkprocessen en de omgang met de werkprocessen.

⁹ BIT, Protocol afhandelen aangetroffen Verdovende Middelen, versie 2.0, 20 september 2011

AANSTURING

Het ketenbeslaghuis wordt aangestuurd door een coördinator, die verantwoording aflegt aan een leidinggevende van het politieonderdeel waar het ketenbeslaghuis is gevestigd. In het beslaghuis zijn uitvoerende medewerkers aangesteld. De formatie van elk beslaghuis is afgestemd op het volume van de goederenstroom.

FYSIEKE LOCATIE

Voor het beslag is er in iedere regio een ketenbeslaghuis. Dit beslaghuis bestaat uit een magazijn voor de opslag van goederen, een kluis voor vuurwapens en een kluis voor verdovende middelen. Aan het magazijn zijn werkruimten verbonden voor de administratieve afhandeling van het beslag. Hier werken de medewerkers vanuit de politie en vanuit het OM. Ook voor het uitvoeren van administratieve handelingen door DRZ is er een werkplek. In het magazijn bevinden zich zogenaamde integricontainers waarin goederen zijn opgeslagen die zijn afgehandeld en die vernietigd kunnen worden. Voor goederen die te groot of te gevaarlijk zijn voor opslag in het ketenbeslaghuis, zoals auto's en vuurwerk, zijn zo nodig aparte opslaglocaties aangewezen.

Aan het beheer van goederen in de tijdelijke beslagruimte verbindt de Aanwijzing inbeslagneming geen specifieke eisen. De aanwijzing stelt (II.5):

'De opsporingsinstantie is verantwoordelijk voor het beheer van het beslag dat nog niet is afgewikkeld door de hulpofficier van justitie of door deze niet kan worden afgewikkeld. Zolang er geen overdracht van voorwerpen of geld aan een bewaarder heeft plaatsgevonden, blijft de opsporingsinstantie verantwoordelijk voor het beslag; dat geldt ook voor waarheidsvindingsbeslag dat door een onderzoeksinstantie wordt onderzocht.'

In de praktijk heeft iedere eenheid voor dit beheer een aantal Tijdelijke Beslagruimtes (TBR). Deze ruimtes bevinden zich in de verschillende bureaus. Zij dienen voor de tijdelijke opslag van in beslag genomen goederen. In deze ruimten bevinden zich gemarkeerde stellingen waarmee goederen met een verschillende status gescheiden gehouden kunnen worden.

DE WERKPROCESSEN

De fysieke behandeling van het beslag begint als een vertegenwoordiger van de opsporingsinstantie een goed in beslag genomen heeft en meeneemt naar het bureau. Daar wordt het beslag geregistreerd in BVH en wordt een Kvl aangemaakt. De in beslag genomen goederen worden voorzien van de Kvl en in de tijdelijke beslagruimte gedeponneerd. Een hOvJ beoordeelt vervolgens het beslag. Via mail of via het Beslagportaal wordt aan het ketenbeslaghuis kenbaar gemaakt wat in beslag is genomen. Op afspraak of volgens een afgesproken tijdschema, bezoekt een medewerker van het ketenbeslaghuis de tijdelijke beslagruimte en handelt de goederen af. De afhandeling verschilt naar gelang de aard van de goederen. Uit lokale werkinstructies en uit de toelichting die tijdens de audits gegeven zijn, blijkt dat er vanuit de tijdelijke beslagruimtes zes goederenstromen kunnen worden onderscheiden:

1. [Goederen ter afwikkeling naar ketenbeslaghuis](#)

Deze goederen worden door de verbalisant geplaatst in de tijdelijke beslagruimte en worden voorzien van een Kvl. De hOvJ vermeldt zijn beslissing op de Kvl. Bij afstand door beslagene kan de hOvJ een juridische afdoeningsbeslissing nemen (teruggave aan eigenaar/rechthebbende of vernietiging). Voor het doen uitvoeren van alle overige (eind-)beslissingen is de OM-beslagmedewerker verantwoordelijk. In deze overige gevallen legt hij de beslissing voor aan het OM. De medewerker van het ketenbeslaghuis neemt het goed mee naar het ketenbeslaghuis en draagt zorg voor het uitvoeren van de beslissing. Indien de beslissing teruggeven naar de beslagene c.q. eigenaar is, zal deze, afhankelijk van de situatie, uitgevoerd worden door de verbalisant of door de medewerker van het ketenbeslaghuis.

2. [Goederen t.b.v. tactisch onderzoek](#)

In beslag genomen goederen die nog nodig zijn voor het onderzoek, bijvoorbeeld om te tonen aan aangevers of aangehouden verdachten, blijven in de tijdelijke beslagruimte liggen tot het onderzoek afgerond is. Daarna beslist de onderzoeksleider of operationeel leidinggevende van het team (hOvJ) over het goed. De verdere afhandeling gebeurt als bij 1.

3. [Goederen t.b.v. technisch \(forensisch\) onderzoek](#)

Deze in beslag genomen goederen (sporen en/of sporendragers) kunnen ter plaatse worden onderzocht of worden door de afdeling FO (Forensische Opsporing) meegenomen vanaf het plaats delict voor nader onderzoek. Voor een aanvraag tot onderzoek wordt contact opgenomen met de afdeling FO. Na onderzoek beslist de onderzoeksleider of operationeel leidinggevende van het team of afdeling FO (hOvJ) over het goed. De verdere afhandeling gebeurt als bij 1.

4. [Verdovende middelen](#)

In beslag genomen verdovende middelen worden afzonderlijk bewaard in een kluis in de tijdelijke beslagruimte. Indien zij moeten worden onderzocht, dan worden zij middels het vier-ogen-principe, waarbij goederen steeds door twee personen moeten worden afgehandeld, overgebracht naar bureau FO. Als zij kunnen worden vernietigd, dan worden zij rechtstreeks overgebracht naar het ketenbeslaghuis.

5. [Vuurwapens](#)

Ook in beslag genomen vuurwapens worden afzonderlijk bewaard in de tijdelijke beslagruimte. Zij dienen binnen 24 uur te worden overgebracht naar het Regionaal Bureau Wapens en Munitie (RBWM). Hiervoor is de operationeel leidinggevende van het betreffende team verantwoordelijk. Het RBWM onderzoekt het wapen en zorgt voor opslag en in geval van vernietiging voor overdracht aan de bevoegde instantie.

6. [Vuurwerk](#)

Vuurwerk wordt opgeslagen in een tijdelijke beslagruimte, als hiervoor een geschikte kluis aanwezig is. Dit mag alleen bij lichtere categorieën vuurwerk. Zwaardere vuurwerk (categorie 1.1) moet volgens het protocol direct worden overgedragen aan DRZ.

UITWERKING VAN INSTRUCTIES EN IMPLEMENTATIE VAN DE WERKWIJZEN

De ketenbeslaghuizen hebben een min of meer vaste bezetting. Veel training gebeurt door directe sturing vanuit de verantwoordelijke voor het ketenbeslaghuis en door betrokkenheid van medewerkers bij expertbijeenkomsten van het BIT. Voor de opsporingsorganisatie fungeren de ketenbeslaghuizen als een vangnet voor vragen en informatie.

Uit de audits blijkt dat er geen landelijk vastgestelde werkwijzen zijn voor het beheer van procedures en hulpmiddelen en voor training en opleiding.

2.2.2. [Verschillen tussen de ketenbeslaghuizen](#)

Bij de uitvoering van het beslag worden overeenkomsten maar ook lokale verschillen gesignaleerd. Het valt buiten de scope van dit onderzoek om gegronde uitspraken te doen over de mate waarin landelijk vastgestelde werkwijzen worden nageleefd. In deze paragraaf wordt aandacht gegeven aan een aantal gesignaleerde verschillen tussen de beslaghuizen.

Bij de onderzochte ketenbeslaghuizen vallen fysieke verschillen direct op. Een schets van deze situaties is hier opgenomen om een indruk te geven van de fysieke omstandigheden waaronder een belangrijk deel van de hier beschreven werkzaamheden plaatsvinden. Het ketenbeslaghuis Brabant-Noord is gevestigd in de kelder van het districts bureau politie Maasland te Oss. Het is een relatief kleine ruimte die vol staat met een groot aantal goederen. In Groningen bevindt het ketenbeslaghuis zich in een apart magazijn op een industrieterrein. Het is een royale magazijnruimte waarin veel lege ruimte is. Naar verluidt is er grondig opgeruimd, in voorbereiding op een volledige herbouw van de ruimte. In Den Haag bevindt het ketenbeslaghuis zich in het Politie Verzamelgebouw Zichtenburg. Het beslaghuis beschikt over een modern en royaal pakhuis dat maar voor een zeer klein deel is gevuld (afbeelding 2.1). In deze ruimte bevinden zich ook de kluis voor goederen die onder de Opiumwet en Wet Wapens en Munitie vallen en meerdere integricontainers voor de opslag van te vernietigen goederen. In beslag genomen voertuigen worden elders in het verzamelgebouw opgeslagen.



Afbeelding 2.1 Ketebeslaghuis Den Haag

De beslaghuizen hebben een verschillende historie. Het ketebeslaghuis in Groningen is ontstaan door samenvoeging van de vroegere regionale beslaghuizen van Groningen, Friesland en Drenthe. In Oss zijn de voormalige regionale beslaghuizen van Brabant Zuid-Oost en Brabant-Noord samengebracht. Het ketebeslaghuis Eenheid Den Haag is recentelijk ontstaan door samenvoeging van het regionaal beslaghuis Den Haag met het beslaghuis van de regio Hollands-Midden.

De regie van het ketebeslaghuis ligt in Oss bij een coördinator ketebeslaghuis onder aansturing van hoofd facilitair management. Voor de aansturing en ontwikkeling van het ketebeslaghuis wordt zij begeleid door een beleidsmedewerker/procesondersteuner opsporing. Hij is tevens hOvJ. In Den Haag wordt het ketebeslaghuis geleid door een ploegchef ketebeslaghuis onder aansturing van een teamchef. In Groningen is er een (tijdelijke) projectleider onder aansturing van het hoofd administratieve dienstverlening. Voor de aansturing en ontwikkeling van het ketebeslaghuis wordt de projectleider begeleid door het hoofd bedrijfsvoering van de eenheid Noord-Nederland.

Tijdens de audit is gevraagd naar specifieke werkwijzen op locatie, die afwijken van de landelijk vastgestelde werkwijze, zoals die hierboven is beschreven. Hieruit blijkt dat iedere locatie wel een aantal specifieke werkwijzen heeft. Het onderzoek is niet gericht geweest op het onderzoeken van de conformiteit van werkwijzen ten opzichte van landelijke normen. De aangedragen voorbeelden zijn daarom exemplarisch. Er is geen uitputtend overzicht gemaakt van onderlinge verschillen.

In het ketebeslaghuis in Oss vinden we een afwijkende werkwijze met het labelen van goederen. Goederen worden doelbewust niet gelabeld. Het wordt gezien als een administratieve last die weinig waarde toevoegt. De gang van zaken rondom het administratief labelen wordt uitvoerig besproken in hoofdstuk 3. Ook het fysiek labelen van goederen is hier niet volledig ingevoerd. Voorschriften zijn nog in ontwikkeling en stickermateriaal is nog niet volledig beschikbaar.

In Den Haag signaleren we dat er specifieke werkwijzen zijn met betrekking tot vuurwapens en vuurwerk. Wapens worden zo mogelijk in het ketebeslaghuis opgeslagen. Hiervoor is gekozen in verband met beperkte opslagcapaciteit op het RBWM en vanwege de relatief grote hoeveelheid wapens en verdovende middelen die in beslag worden genomen. Voor de opslag van vuurwerk van de categorie 1.1. beschikt het ketebeslaghuis over een eigen vuurwerkbunker.

In Groningen treffen we een specifiek beheer van tijdelijke beslagruimtes. Alleen hOvJ's en beheerders van de tijdelijke beslagruimtes hebben toegang tot deze ruimten. Hiermee verwacht men eenduidigheid in het beheer te kunnen bevorderen. In Groningen wordt een maximale bewaartermijn van vier maanden nagestreefd. Men streeft er actief naar uiterlijk binnen deze termijn een finale beslissing over het beslag te kunnen vellen en goederen conform die beslissing af te handelen. Een dergelijke bewaartermijn wordt bijvoorbeeld in Oss niet gehanteerd. Hier worden goederen zo lang als nodig bewaard en is er geen actieve bewaking op bewaartermijnen. Bij de rondgang in dat beslaghuis worden goederen aangetroffen die al enkele jaren in beheer zijn.

Bij het in beslag nemen van goederen is een groot aantal opsporingsambtenaren betrokken. Voor het instrueren van deze personen zijn op de verschillende bezochte locaties verschillende werkwijzen

gebruikt. Soms is gekozen voor het organiseren van informatiebijeenkomsten voor hOvJ's. Op andere locaties is gekozen voor training on the job. Uit de bezoeken blijkt dat formele instructies niet op alle locaties zijn uitgevoerd en dat dit maximaal eenmaal per jaar heeft plaatsgevonden.

Elk ketenbeslaghuis blijkt eigen hulpmiddelen, zoals procesbeschrijvingen, memo's en flyers ontwikkeld te hebben. Landelijk geldende procedures en lokale werkwijzen worden beheerd op intranet. Uit het onderzoek blijkt dat dit beheer niet vlekkeloos verloopt. Door de veelheid aan informatie op het intranet, zijn specifieke procedures, zoals de beslagprocedure, veelal lastig te vinden en is niet altijd duidelijk wat de meest actuele versie is die gebruikt dient te worden. In één geval ontvingen we van een ketenbeslaghuis voor ons onderzoek een niet actuele versie van een landelijk geldend protocol. Bij een andere gelegenheid ontvingen we via verschillende functionarissen twee onderling strijdige lokale beschrijvingen voor een werkproces.

2.3. CONCLUSIES

In de afgelopen jaren is intensief geïnvesteerd in het beschrijven van een landelijk geldend beslagproces en in de vormgeving van regionaal werkende ketenbeslaghuizen. Het proces coördineert de samenwerking van de ketenpartners: opsporingsinstanties, OM en DRZ. Er is sprake van een complexe verwevenheid van werkprocessen. Van deze werkprocessen bestaat een processchema dat de deelprocessen en processtappen in beeld brengt. Voor ieder van de stappen wordt beschreven wat de eisen zijn en op welke mogelijke manieren deze stappen samenhangen met andere stappen.

Het ketenbeslaghuis wordt aangestuurd door een coördinator, die verantwoording aflegt aan een leidinggevende van het politieonderdeel waar het ketenbeslaghuis is gevestigd. Vertegenwoordigers van alle ketenpartners hebben binnen het ketenbeslaghuis een werkplek voor de taken die zij ter plekke dienen te verrichten. Voor het beheer van goederen, voordat zij zijn beoordeeld door de hOvJ, is er in iedere eenheid een aantal tijdelijke beslagruimtes (TBR). In deze ruimtes vindt – conform de beschrijving in het rapport Processen Beslag - beoordeling van het beslag door de hOvJ plaats. Deze bepaalt wat de volgende stap is in de behandeling van het beslag. Deze beoordeling wordt in deze rapportage aangeduid als de regierol van de hOvJ.

Bij de uitvoering van het beslag worden overeenkomsten maar ook lokale verschillen gesignaleerd. Het valt buiten de scope van dit onderzoek om gegronde uitspraken te doen over de mate waarin landelijk vastgestelde werkwijzen worden nageleefd.

Er is geen landelijk vastgestelde werkwijze voor het beheer van protocollen en instructies. Er is ook geen landelijk vastgestelde werkwijze voor training en opleiding. De eenheden gaan hier verschillend mee om.

3. KNELPUNTEN IN HET BESLAGPROCES EN OPLOSSINGSRICHTINGEN

Dit hoofdstuk geeft een antwoord op de tweede deelvraag van het onderzoek. Het gaat in op de vraag naar de belangrijkste knelpunten en hoe zij kunnen worden opgelost.

In alle beslaghuizen signaleren we dat de respondenten in principe goed kunnen leven met de landelijk vastgestelde werkwijzen. De voorschriften voor het beslag vindt men begrijpelijk en goed samenhangend. Men constateert dat er op hoofdlijnen een goed functionerend proces is neergezet. Uit de audits blijkt niet dat medewerkers vinden dat de wet eisen stelt die als onredelijk of onbillijk worden ervaren, er structureel teveel goederen in beslag zouden worden genomen of dat besluiten te lang blijven liggen. Het vier-ogen-principe, waarbij goederen steeds door twee personen moeten worden afgehandeld, wordt door sommigen als belastend ervaren. Toch ziet een meerderheid van de betrokkenen de redelijkheid van dit principe in en men erkent dat deze werkwijze ook voor de eigen verantwoording relevant is. Desondanks worden er vier knelpuntenesignaleerd.

De vier knelpunten betreffen de regierol van de hOvJ, de ondersteuning van het beslagproces door ICT-systemen, de administratieve last bij het beslag van gebruikshoeveelheden verdovende middelen en het beslag van partijen met grote aantallen goederen. Ieder van deze knelpunten passeert in dit hoofdstuk de revue.

3.1. DE REGIEROL VAN DE HULPOFFICIEREN VAN JUSTITIE

In dit onderdeel wordt ingegaan op de regierol van de hOvJ. De inhoud van de rol wordt beschreven en er wordt aandacht gegeven aan de aard van het gesignaleerde knelpunt bij de rolvervulling. Aansluitend worden oplossingsrichtingen benoemd.

3.1.1. De rol van de hOvJ op papier

Voor de hOvJ's is sinds enkele jaren een centrale positie in het beslagproces weggelegd. Hij beoordeelt het beslag en toetst het op rechtmatigheid en doelmatigheid. Tevens beoordeelt hij of hij het beslag zelfstandig kan afwikkelen, of dat het beslag dient te worden overgedragen aan andere onderdelen van de eigen organisatie of aan ketenpartners. Vanuit deze rol disciplineert hij de uitvoerend medewerkers die goederen in beslag hebben genomen en ter beoordeling hebben aangeboden en hij geeft richting aan het proces van verdere behandeling van de goederen. Deze rol is in 2010 uitgewerkt in het rapport *Processen Beslag van het OM*¹⁰. Hij is in datzelfde jaar ook vastgelegd in de Aanwijzing inbeslagneming van het College van procureurs-generaal. Deze rol wordt hier aangeduid als de regierol van de hOvJ.¹¹

De Aanwijzing inbeslagneming beschrijft deze regierol in paragraaf II.4. 'Beoordeling beslag door hulpofficier van justitie'. De betreffende voorschriften van de aanwijzing zijn hieronder integraal overgenomen.

Nadat de Kvl is opgemaakt, wordt het beslag voorgelegd aan de hulpofficier van justitie. Deze toetst of de Kvl volledig is ingevuld en alle relevante informatie bevat, geeft zo nodig opdracht om de Kvl aan te passen en beslist vervolgens over de handhaving van het beslag.

In de volgende gevallen wikkelt de hulpofficier van justitie het beslag zelfstandig af:

- *indien de voortdrijving van beslag niet nodig is, beslist de hulpofficier van justitie dat het voorwerp wordt teruggegeven aan de beslagene (artikel 116 lid 1 Sv).*
- *indien de beslagene afstand heeft gedaan (artikel 116 lid 2 Sv), kan de hulpofficier van justitie, mits:*
 - *sprake is van eenduidige eigendom, en*
 - *geen sprake (meer) is van waarheidsvindingsbeslag.*

¹⁰ OM (november 2010/maart 2011) rapport *Processen Beslag*, pag. 37 - 41

¹¹ De hier beschreven regierol doet niets af aan het feit dat ook anderen een regisserende rol in de processen van het beslag hebben. 'Het OM is eindverantwoordelijk voor in het kader van de strafvordering door daartoe bevoegde opsporingsinstanties gelegd beslag' (rapport *Processen Beslag*, p. 10). Hier wordt ingezoomd op de specifieke regierol van de politie omdat deze rol in het kader van dit onderzoek van belang is.

- a. het voorwerp doen teruggeven aan degene die redelijkerwijs als rechthebbende kan worden aangemerkt.
- b. gelasten dat het voorwerp ten behoeve van de rechthebbende in bewaring blijft, indien teruggave aan de rechthebbende nog niet mogelijk is (bijvoorbeeld omdat onbekend is wie dat is).
- c. in geval de beslagene verklaart dat het voorwerp hem toebehoort, gelasten dat daarmee wordt gehandeld als ware het verbeurd verklaard of onttrokken aan het verkeer.

De opsporingsinstantie is verantwoordelijk voor de teruggave aan de beslagene of de rechthebbende. De opsporingsinstantie stelt de beslagene of de rechthebbende in de gelegenheid om binnen 10 werkdagen een afspraak te maken over de teruggave. Indien de opsporingsinstantie – na de benodigde inspanningen daartoe – niet in staat is om het voorwerp binnen 20 werkdagen na de inbeslagneming feitelijk terug te geven (omdat de beslagene of rechthebbende niet binnen 10 werkdagen reageert of niet in de gelegenheid is om binnen 20 werkdagen terug te ontvangen), kan de opsporingsinstantie het voorwerp via de beslagbeheerder van de opsporingsinstantie overdragen aan de bewaarder om de teruggave te effectueren.

Hetzelfde geldt voor voorwerpen die 'kleven' aan beslag en waarvan meteen duidelijk is dat ze niet vatbaar zijn voor inbeslagneming, zoals een koffer met kleding waarin heroïne is verborgen (het omhulsel van het beslag) of het kinderzitje of routekaarten in een auto (de inhoud van het beslag). Indien de opsporingsinstantie – na de hiervoor beschreven inspanningen – niet in staat is om zo'n voorwerp binnen 20 werkdagen terug te geven, kunnen deze voorwerpen worden behandeld als beslag. Dat betekent dus ook dat de opsporingsambtenaar de Kvl moet hebben aangepast.

Voor de afhandeling van de verbeurdverklaring en de onttrekking wordt het voorwerp via de beslagbeheerder van de opsporingsinstantie aan de bewaarder overgedragen ter afhandeling.

De hulpofficier maakt gebruik van zijn bevoegdheid tot teruggave aan de rechthebbende o.a. in het geval van een aanhouding op heterdaad ter zake van winkeldiefstal of inbraak. Ook kan de hulpofficier voorwerpen aan de beslagene teruggeven, bijvoorbeeld als er niet langer aanwijzingen zijn dat de in beslag genomen voorwerpen verband houden met een strafbaar feit (zoals een gouden ketting of een dure fiets, die niet als gestolen geregistreerd staan). Wanneer naast een of meer voorwerpen ook een klein geldbedrag in beslag wordt genomen, kan de hulpofficier beslissen om dat geldbedrag terug te geven aan de beslagene. De hulpofficier van justitie beslist niet tot teruggave aan de beslagene als het gaat om waardevolle goederen of geldbedragen die in het kader van witwassen kunnen worden ontnomen of verbeurd verklaard.

De hulpofficier van justitie kan, indien hij dat nodig vindt, met de officier van justitie of de gemachtigde beoordelaar van het parket overleggen over de door hem te nemen beslissing.

Als sprake is van waarheidsvindingsbeslag, dan legt de hulpofficier van justitie het beslag voor aan het OM.

3.1.2. De rol van de hOvJ in de praktijk

Tijdens de audits benoemen meerdere respondenten dat zij het beslagproces als complex ervaren. Zij hebben zelf onvoldoende kennis van wettelijke procedures en regels of zij signaleren dat dit voor directe collega's geldt. Een vertegenwoordiger van één van de beslaghuizen verzucht 'dat een goed, afhankelijk van het type goed, naar verschillende plaatsen moet worden vervoerd, waar het moet worden opgeslagen. Daarbij moeten verschillende formulieren worden ingevuld. De opsporingsambtenaar en/of hOvJ moet dit allemaal weten en onthouden'. Hij stelt dat het eenvoudiger zou zijn als alles naar één plek gestuurd kan worden, met één formulier, waar mensen zitten die het proces goed doorgronden: 'Nu zijn er veel hOvJ's, die lang niet altijd de juiste kennis/ervaring hebben'.

Uit de audits blijkt dat anderen het beslagproces overzichtelijk vinden. Zij accentueren dat er op beslismomenten steeds een beperkt aantal keuzemogelijkheden is en de afhandeling van ieder van deze keuzes is goed beschreven. Zij verklaren dat complexiteit vooral ontstaat als het proces over grote

aantallen in beslag genomen goederen met verschillende eigenaren en verschillende gronden voor beslag gaat. De complexiteit is dan vooral verbonden aan de omvang en onoverzichtelijkheid van het betreffende rechercheonderzoek en niet zozeer aan de complexiteit van het beslagproces zelf.

De Kvl is een centraal document in de behandeling van het beslag. In één van de diepte-interviews wordt het aantal fouten op Kvl's geschat op 35%. Tijdens een audit op een bezoeklocatie wordt als inschatting genoemd dat 30% en 50% van de Kvl's niet in één keer correct worden ingevuld. Deze globale schattingen sluiten aan bij het beeld dat op de andere locaties ontstaat over aantallen fouten in Kvl's. Nergens wordt concrete informatie verzameld over deze aantallen, maar tijdens onze rondgang zien we steeds weer voorbeelden van Kvl's die foutief zijn ingevuld of waarvan het door de rondleidende hOvJ niet goed is vast te stellen of ze goed zijn ingevuld.

Door het overgrote deel van de mensen die wij spraken tijdens de audits, wordt erkend dat het retourneren van foute Kvl's niet leidt tot verbetering in het proces. Dit wordt verbonden met problemen met de interpretatie over de gewenste omgang met de Kvl. Daarbij wordt meermaals benoemd dat er onvoldoende sturing is op het invullen van de Kvl. Hulpofficieren van justitie zouden te weinig tijd en te weinig kennis hebben. Sommigen wordt achteloosheid verweten. Anderen zouden te voorzichtig zijn met het nemen van beslissingen over de afhandeling. Uit de audits ontstaat het beeld dat sommige hOvJ's een stevige rol kiezen in de sturing van het beslagproces. Anderen geven minder prioriteit aan deze taak. Zij zijn achter met het werk, zijn onduidelijk in hun keuzes en leveren onvolledig ingevulde Kvl's af. De gesignaleerde problemen worden verbonden met een politiecultuur waarin er een tekort aan aandacht is voor het goed afhandelen van het beslagproces.

Bij de drie audits ontstaat een consistent beeld: de implementatie van de voorgeschreven werkwijzen heeft in de politieorganisatie niet in de volle breedte geleid tot de gewenste positie en rolvulling van de hOvJ's. Er is onvoldoende sprake van een eenduidige gezaghebbende regierol van de hOvJ's. Daardoor ontstaat geen goede sturing op het gedrag van politiefunctionarissen en wordt foutief of nodeloos omslachtig gedrag niet gecorrigeerd. De hoofdoorzaak van de problemen is niet dat er teveel regels zouden zijn, maar het kernpunt is dat deze regels in de praktijk niet goed worden toegepast. Daardoor ontstaat vermijdbare administratieve last.

Voor de tekortschietende regierol worden in dit hoofdstuk drie oorzaken aangevoerd:

- Er zijn aanzienlijke verschillen van inzicht over de praktische invulling van het beslagproces tussen de diverse betrokkenen uit de verschillende organisaties en op verschillende niveaus (beleid en uitvoering). Voorbeelden van onderwerpen waar deze verschillen van inzicht prominent worden, zijn het labelen van goederen en de omgang met het veld eigenaar op de Kvl. Dergelijke verschillen van inzicht verstoren de eenduidige regievoering door de hOvJ en de eenduidige uitvoering van het beslagproces. Daarom moet er meer aandacht besteed worden aan het ontwikkelen en delen van een eenduidige interpretatie van de regels.
- Er is een gebrek aan training en opleiding van de hOvJ en een gebrek aan aandacht voor kennisuitwisseling.
- Er is weinig hiërarchische sturing op het beslagproces. Managementaandacht voor het proces schiet tekort.

Ieder van deze factoren passeert hierna de revue.

3.1.2.1. Er zijn aanzienlijke verschillen van inzicht tussen betrokkenen

Bij de bespreking van onze bevindingen signaleren we dat de direct betrokkenen soms aanzienlijk verschillen van inzicht. Of het nu gaat om het labelen van in beslag genomen goederen, het invullen van Kvl's, de omgang met gebruikshoeveelheden verdovende middelen, of de omgang met grotere aantallen in beslag genomen goederen, bij ieder van deze onderwerpen ontstaan aanzienlijke discussies over juiste handelswijzen.

In deze paragraaf worden de verschillen van inzicht met betrekking tot de omgang met het labelen en het invullen van de Kvl's beschreven. Verschillen van inzicht over de omgang met gebruikshoeveelheden verdovende middelen en of de omgang met partijen bestaande uit grotere aantallen in beslag genomen goederen komen aan de orde in de paragrafen 3.3 en 3.4.

Het effect van de beschreven verschillen in inzicht is dat er in het werkveld verwarring ontstaat. Daardoor kunnen hOvJ's onmogelijk op een eenduidige manier worden gevoed met inzichten over de manier waarop zij regie op het beslagproces moeten voeren. Het gevolg is dat er tijd verloren gaat met discussie over de bedoelde werkwijze. Er worden op de ene plaats keuzen gemaakt die administratief aanzienlijk eenvoudiger zijn dan op de andere plaats (bijvoorbeeld in de omgang met partijen bestaande uit grotere aantallen in beslag genomen goederen). En er is onduidelijkheid over de juiste uitvoering van het werk waardoor schijnbaar onvolledig ingevulde KvI's nodeloos teruggeleid worden naar de opsporingsambtenaar of feitelijk onvolledig ingevulde KvI's onopgemerkt doorgeleid worden in het proces.

DE WERKWIJZE VOOR HET LABELEN WORDT NIET EENDUIDIG BEGREPEN EN NIET CONSEQUENT UITGEVOERD

Bij alle drie de audits komt het onderwerp labelen aan de orde. Labelen is het toewijzen van een soort beslag (waarheidsvindingbeslag, waarde beslag, overig beslag) aan een in beslag genomen goed (zie paragraaf 2.1.). Dit label kan in de loop van het proces wijzigen. De reden van inbeslagname en de aard en waarde van de goederen zijn bepalend voor het label. Het label is op haar beurt bepalend voor de fysieke afhandeling van het goed. Zo kan worden aangeduid of de goederen al dan niet dienen te worden verplaatst van decentrale opslaglocaties naar bij voorbeeld het forensisch laboratorium of naar het ketenbeslaghuis.

Tijdens de bezoeken treffen we voorbeelden aan van goederen die niet of niet juist zijn gelabeld of die volgens de rondleider niet direct juist zijn afgehandeld. Desgevraagd wordt dit ten dele geweten aan een gebrek aan kennis bij de betrokken hOvJ's. Zij zouden de uitvoerende ambtenaren bij hun vragen onvoldoende ondersteunen en soms ook zelf bij het afhandelen van de KvI onjuiste keuzes maken. Ook treffen we goederen waarbij – in afwijking op de procedure – meer dan het toegestane maximum van twee labels is aangekruist. Ook kan dit gebeurd zijn op basis van gebrek aan kennis. Uit de interviews blijkt echter dat dit door sommige hOvJ's ook doelbewust gebeurt om te voorkomen dat het label gedurende het beslagproces gewijzigd moet worden. De betreffende hOvJ's zien dit herlabelen als een belastend proces en zij menen dat ze dit kunnen vermijden door het aankruisen van meerdere labels.

Tijdens de audits blijkt daadwerkelijk dat het herlabelen van het beslag arbeidsintensief is. Dit heeft er mee te maken dat een wijziging van het label in het ICT-systeem Beslagportaal moet worden geregistreerd. Uit een demonstratie van het systeem blijkt dat een wijziging van een label vraagt om het doorlopen van een flink aantal schermen.

Het labelen wordt door respondenten uit dit onderzoek benoemd als een extra handeling die voorheen niet werden uitgevoerd. De toegevoegde waarde wordt door sommigen betwijfeld. In één van de onderzochte beslaghuizen is daarom besloten om de goederen niet (altijd) te labelen. De vertegenwoordiger van dit ketenbeslaghuis bepleit dat het labelen van goederen gedurende het proces achterwege zou kunnen en moeten blijven omdat de aard van het beslag voldoende zou zijn gekenmerkt door de grondslag en de omstandigheden van het beslag en omdat het label gedurende het proces kan wijzigen. Tijdens de feedbacksessie blijkt dat hierover tussen vertegenwoordigers van de verschillende regio's verschillen van inzicht bestaan. Door vertegenwoordigers van het BIT wordt, in lijn met de beschrijving in het rapport Processen Beslag (pag. 23- 25), betoogd dat het label cruciale informatie bevat en dat dit zeker niet achterwege gelaten kan worden. Met het label kunnen goederen die onderzocht moet worden of bewaard voor mogelijke contra-expertise (rode label), direct onderscheiden worden van bijvoorbeeld goederen die vernietigd of vervreemd kunnen worden (blauwe label). Hiermee kunnen vergissingen met een grote impact op de rechtsgang voorkomen worden.

Verder is er sprake van verwarring over rollen. In één van de audits blijkt dat men bij het administratief herlabelen van goederen in BVH de medewerkers van de surveillancedienst betreft die het goed in beslag genomen hebben. Daardoor wordt van hen soms geruime tijd na inbeslagname van een goed opnieuw gevraagd om administratieve handelingen te doen met betrekking tot dat goed, zonder dat zij nog actief bij die zaak betrokken zijn. Op de betreffende locatie wordt door de medewerkers van de surveillancedienst met klem betoogd dat dit hun grootste irritatie is rondom de afhandeling van het

beslagproces. Zij kaarten dit direct aan in de opening van het gesprek en bij de afsluiting komen zij hierop spontaan terug. Zij benadrukken dat het veel verschil zou maken als zij na afhandeling van de Kvl op een later moment niet meer worden gestoord voor vragen over de afhandeling van goederen en zaken waar ze geen actieve bemoeienis meer mee hebben.

Tijdens de feedbacksessie blijkt dat er tussen vertegenwoordigers van de verschillende regio's verschillen van inzicht bestaan over deze rolvervulling. Er wordt door een vertegenwoordiger van één van de andere beslaghuizen aangedragen dat het label eenvoudig kan worden gewijzigd door een medewerker van het ketenbeslaghuis.

Het rapport Processen Beslag schrijft hierover dat de opsporingsambtenaar het label na beoordeling door de hOvJ en binnen 24 uur na inbeslagname zo nodig in de BHV-beslagmodule aanpast (pag. 39). Na forensisch onderzoek wordt het label zo nodig aangepast door de forensisch beheerder (pag. 42). De regionale beslagbeheerder van de opsporingsinstantie actualiseert zo nodig het label naar aanleiding van een opgestelde werkopdracht van de OM-beoordelaar (pag. 45 en 63). Het rapport geeft geen uitsluitsel over de vraag door wie de beslagbeheerder dit werk dient te laten uitvoeren. Daarmee is de voorgestelde handelswijze (in een latere fase van het proces labels laten aanpassen door een medewerker van het ketenbeslaghuis) in overeenstemming met de voorschriften.

Het bovenstaande laat zien dat er aanzienlijke verschillen van inzicht tussen betrokkenen zijn en dat de verschillen in handelswijze impact hebben op de ervaren administratieve last.

DE ONGANG MET HET VELD EIGENAAR OP DE KVI LEIDT TOT FOUTEN

Uit gesprekken over de Kvl blijkt dat opsporingsambtenaren problemen ervaren met verschillende velden van de Kvl, waardoor de Kvl lang niet altijd gemakkelijk is in te vullen. Dit betreft vooral de omgang met de velden eigenaar en de goederentabel. Deze velden worden aangewezen als een belangrijke bron van fouten. In deze paragraaf wordt ingegaan op de omgang met het veld eigenaar. De omgang met de goederentabel wordt beschreven in paragraaf 3.4.

In de voorgaande paragraaf is een belangrijke foutenbron besproken: het labelen. Dit wordt niet consequent uitgevoerd. Een tweede grote foutenbron is de omgang met het veld 'eigenaar'. Dit veld is aangemerkt als een verplicht veld. Bij lang niet iedere inbeslagname is echter bekend wie de eigenaar van het goed is. Er zijn geen breed gedeelde afspraken over hoe daarmee om te gaan. Het is mogelijk om in dit veld in te vullen dat de eigenaar onbekend is of om het veld leeg te laten. Er is echter verschil van inzicht over de vraag wat nu precies de bedoelde werkwijze is. Als het veld leeg is, dan is het voor een beoordelaar niet duidelijk welk oordeel is geveld; is de beslagene de eigenaar, kon de eigenaar niet achterhaald worden of is het niet uitgezocht? Soms kan een eigenaar niet achterhaald worden. Maar het komt ook voor dat een eigenaar wel achterhaald had moeten worden, maar dat dit niet is gebeurd. Juist omdat er geen eenduidige afspraken zijn over de manier waarop er met deze verschillende situaties moet worden omgegaan, bestaat het risico dat belangrijke tekortkomingen niet opgemerkt worden. Zo wordt tijdens één van de audits een voorbeeld aangehaald van een paar sportschoenen dat in het kader van een opsporingsonderzoek in beslag is genomen. Zij dienen voor daderidentificatie. Op de Kvl bleek de eigenaar niet ingevuld te zijn. Dit werd pas in een laat stadium onderkend. Daardoor ontstond er op dat moment extra zoekwerk om alsnog te achterhalen aan wie deze schoenen hebben toebehoord.

In het rapport Processen Beslag (pag. 34) is helder beschreven dat het bij ieder beslag noodzakelijk is dat de opsporingsambtenaar onderzoekt wie de beslagene is en wie de eigenaar/rechthebbende van een goed is. Dit is van belang voor de afstandsverklaring, voor de juridische behandeling van de zaak en voor de eventuele teruggave van het goed. Daarom is in de Kvl een apart veld 'eigenaar' opgenomen waarin de persoonsgegevens van de eigenaar/derde-rechthebbende kunnen worden genoteerd.

Voor de omgang met het veld eigenaar vormt artikel 552ca Sv (Wetboek van Strafvordering) de wettelijke grondslag. Omdat de beslagene lang niet altijd de eigenaar (of de enige eigenaar) van het in beslag genomen voorwerp is, stelt deze wet dat het OM, zodra zij reden heeft om aan te nemen dat het voorwerp niet uitsluitend aan de beslagene toebehoort, verplicht is om te doen achterhalen wie redelijkerwijs als rechthebbende kan worden aangemerkt.

In de Aanwijzing inbeslagneming van het College van procureurs-generaal (2012)¹², staat de aanwijzing dat op de Kvl niet alleen de naam van de beslagene, maar ook de na(a)m(en) van de eigenaar of derde-rechthebbende(n) vermeld dienen te worden (artikel II.2). Artikel III.2.2 geeft de instructie dat de opsporingsinstantie het OM voorziet van de noodzakelijke informatie hierover, ook als het OM daar niet uitdrukkelijk om vraagt.

Uit het bovenstaande blijkt dat de procedure en de wet met elkaar in lijn zijn. De opsporingsinstantie heeft de taak om te achterhalen wie redelijkerwijs als rechthebbende kan worden aangemerkt. Dat dit wordt uitgezocht is in het belang van de eigenaar en in het belang van het opsporingsonderzoek. Dit rechtvaardigt de eis dat het veld eigenaar een verplicht veld is. Dit neemt niet weg dat het kan voorkomen dat het niet lukt om de eigenaar te achterhalen en om de gevraagde informatie beschikbaar te stellen. Voor een eenduidige omgang met de Kvl is het daarom nuttig als er een eenduidige instructie komt die beschrijft hoe het veld in voorkomende gevallen dient te worden gevuld. Er zijn drie opties: de eigenaar is achterhaald, dan kan het veld ingevuld worden; de eigenaar is de beslagene, dan volstaat een verwijzing naar de persoonsgegevens van de beslagene, bijvoorbeeld met het begrip 'idem'; de eigenaar kon ondanks adequaat onderzoek niet achterhaald worden, dan zou dit aangeduid moeten worden met bijvoorbeeld 'onbekend'. Een dergelijk voorschrift vraagt om een marginale aanpassing van de instructie voor het invullen van de Kvl.

3.1.2.2. Er is weinig aandacht voor training en opleiding van hOvJ's en te weinig kennisuitwisseling

Tijdens het onderzoek stellen we vast dat de omvang van de procedures en regelgeving aanzienlijk is. Het rapport Processen Beslag, dat het centrale document vormt van het werk van het BIT, omvat 152 pagina's. Uit de beschrijving blijkt dat het beslagproces niet lineair verloopt. De volgorde en handelingen in de processtappen zijn afhankelijk van de context en van de aard van de goederen. In het zakboek Strafvordering voor de Hulpofficier 2013 wordt aan het beslag een hoofdstuk gewijd. Het omvat 61 pagina's. Ook het boek "Memo beslagrecht 2012" van mr. H.G. Punt, dat beschouwd wordt als een belangrijke beschrijving van het beslagrecht, laat zien dat er een aanzienlijke hoeveelheid kennis nodig is voor het correct uitvoeren van het strafforderlijk beslag. Tijdens het onderzoek komen we daarnaast in aanraking met diverse specifieke werkinstructies en beslisbomen. Deze worden met enige regelmaat herzien.

Deze gegevens maken zichtbaar dat het beslagproces omvangrijk en complex is. De wijze waarop processtappen elkaar opvolgen en de manier waarop zij moeten worden uitgevoerd, is afhankelijk van de aard van de goederen en de situatie van het beslag. Het vraagt daarom de nodige inspanningen om te zorgen dat hOvJ's overzicht hebben over het proces. Dit is van belang voor een goede uitvoering van de aan hen toegekende regierol.

In de voorgaande paragraaf wordt vastgesteld dat er aanzienlijke verschillen van inzicht zijn over goede handelswijzen tijdens het beslagproces. Daarbij wordt niet altijd goed teruggegrepen op procedures en wetgeving. Dit terwijl onze gesprekspartners in het algemeen afgevaardigden zijn die het beslagproces relatief goed kennen. Meerdere van onze gesprekspartners laten er geen misverstand over bestaan dat er collega's zijn die aanzienlijk minder inzicht en overzicht hebben over het beslagproces. Daarbij worden met name de hOvJ's benoemd. Velen van hen hebben niet op dagelijkse basis met dit proces te maken en uit de geconstateerde fouten bij het invullen van Kvl's, blijkt dat zij onvoldoende kennis hebben van het proces.

Ondanks deze constatering signaleren wij dat er in de politie-eenheden slechts beperkt aandacht wordt besteed aan de opleiding van betrokkenen in het beslagproces. Tijdens de audits is nagevraagd welke inspanningen geleverd zijn voor de opleiding van de hOvJ's voor het beslagproces. Het blijkt dat daaraan in de bezochte eenheden slechts op beperkte schaal aandacht is gegeven. Het beeld ontstaat dat keten-beslaghuizen niet meer dan eenmaal per jaar tijdens een bijeenkomst voor hOvJ's aandacht geven aan het beslagproces. Bij één van de eenheden was daarbij ook kritiek op de aard van de instructies. Ze

¹² Aanwijzing inbeslagneming van het College van procureurs-generaal (2012A008), geldig vanaf 1 april 2012. Deze aanwijzing is gebaseerd op artikelen 94-123, 552a-b en 552f Sv; Artikelen 33-33c en 36b-36d Sr; Besluit inbeslaggenomen voorwerpen d.d. 27 december 1995, Stb. 699

zouden te weinig gericht geweest zijn op de praktijk en er zou onvoldoende aandacht geweest zijn voor jurisprudentie. Dit terwijl er rondom het beslagproces de nodige jurisprudentie bestaat die van belang kan zijn voor een goede interpretatie van de regelgeving (zie ook de paragraaf over jurisprudentie uit het zakboek *Strafvordering voor de Hulpofficier* 2013). Tevens werd door één van de respondenten aangegeven dat er in een recent herexamen voor de functie van hOvJ geen vragen werden gesteld over de rol van de hOvJ in het beslagproces.

Uit de audits blijkt dat structuren voor kennisdeling ontbreken. Het overgrote deel van de betrokkenen is het eens met de stelling dat actieve kennisdeling door vergaderingen, casuïstiekbesprekingen en delen van best practices nauwelijks voorkomt. Niet binnen de politieorganisatie en ook in beperkte mate bij het OM. Wel hebben de parketsecretarissen regelmatig overleg. Daarin wordt ook aandacht besteed aan het beslagproces.

De betrokkenen zijn het er over eens dat dergelijke platforms bij uitstek geschikt zijn om keuzes in de beslagpraktijk onderling af te stemmen. Zowel collegiaal overleg tussen bijvoorbeeld hOvJ's als keten-overleg kunnen een belangrijk moment vormen waarop keuzes in de beslagpraktijk worden geëvalueerd en waarop een vereenvoudiging van het werk in de praktijk kan worden bereikt.

In de feedbacksessie wordt tegengeworpen dat het BIT een zeswekelijkse expertmeeting organiseert waarvoor gebruikers worden uitgenodigd. Van deze bijeenkomsten wordt echter aangegeven dat zij vooral worden gebruikt om ontwikkelingen die in gang gezet worden door het BIT te communiceren en om advies te vragen over voorgenomen ontwikkelingen. Het blijkt echter dat deze bijeenkomsten niet worden gebruikt voor de bedoelde uitwisseling van praktijkvoorbeelden.

3.1.2.3. Er is weinig hiërarchische sturing en managementaandacht voor het beslagproces

Tijdens de audits benoemen verschillende respondenten dat er onvoldoende managementaandacht voor het beslagproces is. Het imago van beslag binnen de politie is niet goed. Het beslag wordt niet gezien als een volwaardig onderdeel van politiewerk. Men ziet het niet als een zelfstandig resultaat van de politie, maar het wordt beschouwd als een (administratieve) last bij de uitvoering van opsporingsonderzoek. Goede sturing vanuit de lijn ontbreekt. Daarbij wordt opgemerkt dat er in het functioneren grote verschillen zijn tussen teamchefs. De tijdigheid, aantallen fouten en compleetheid van de Kvl verschilt aanzienlijk per team. Teamchefs blijken hierop slecht aanspreekbaar te zijn. Hun gedrag is vanuit het ketenbeslaghuis niet goed te beïnvloeden.

Daarbij komt dat prestatie-indicatoren voor de sturing op het beslagproces ontbreken. Er zijn geen landelijk vastgestelde indicatoren die de hOvJ's ondersteunen bij de regievoering op het beslagproces. En er vindt geen structurele monitoring van cijfers plaats. Tijdens de feedbacksessie wordt benoemd dat het Beslagportaal geen sturingsinformatie bevat. Vertegenwoordigers van het BIT onderschrijven deze constatering en betogen dat het genereren van stuurinformatie ook geen beoogde functionaliteit van het Beslagportaal is geweest. Klaarblijkelijk vormde het genereren van cijfers die inzicht geven in de prestaties die geleverd worden in het beslagproces, geen onderdeel van het programma van eisen dat door de opdrachtgevers is vastgesteld voor het Beslagportaal. Het systeem is daartoe niet ontworpen. Dit betekent dat er geen getalsmatige stuurinformatie is waarmee hOvJ's worden ondersteund in de uitvoering van het beslagproces.

3.1.3. Conclusies ten aanzien van regie in het beslagproces

De hOvJ heeft sinds 2010 een centrale positie in het beslagproces. Hij beoordeelt het beslag en toetst het op rechtmatigheid en doelmatigheid. Tevens beoordeelt hij of hij het beslag zelfstandig kan afwikkelen, of dat het beslag dient te worden overgedragen aan andere onderdelen van de eigen organisatie of aan ketenpartners. Vanuit deze rol disciplineert hij de uitvoerende medewerkers die goederen in beslag hebben genomen en ter beoordeling hebben aangeboden én hij geeft richting aan het proces van verdere behandeling van de goederen. Deze positie is bekrachtigd in de Aanwijzing inbeslagneming van het College van procureurs-generaal van juli 2010. De gewenste rol is uitgewerkt in het rapport *Processen Beslag* van het OM (nov. 2010). We stellen echter vast dat de implementatie van de aanwijzing en van de processen beslag in de politieorganisatie niet in de volle breedte heeft geleid tot de gewenste positie van de hOvJ's. Er is onvoldoende sprake van een eenduidige gezaghebbende regierol van de hOvJ's. Daardoor ontstaat er geen goede sturing op het gedrag van politiefunctionarissen en wordt foutief of

nodeloos omslachtig gedrag niet gecorrigeerd. De hoofdoorzaak van de problemen is niet dat er teveel regels zouden zijn, maar dat deze regels in de praktijk niet goed worden toegepast.

Voor een eenduidige aansturing van het proces is het van belang dat betrokkenen het eens zijn over gewenste handelwijzen. Dit geldt voor landelijke vertegenwoordigers van de diverse ketenpartners, voor leidinggevers van de ketenbeslaghuizen en voor hOVJ's. Het onderzoek laat zien dat er tussen diverse betrokkenen aanzienlijke verschillen van inzicht zijn over de praktische uitvoering van het beslagproces. Dit gebrek aan eenduidig inzicht belemmert het ontstaan van een eenduidige regierol van de hOVJ. Daarom moet er op alle niveaus meer aandacht besteed worden aan het ontwikkelen en delen van een eenduidige interpretatie van de regels.

In de praktijk zien we daadwerkelijk dat de regierol van de hOVJ niet eenduidig wordt ingevuld. Fouten in de uitvoering, zoals bij het labelen en het markeren van het veld eigenaar op de Kvl, worden niet getackeld. Er is te weinig aandacht voor training en opleiding en voor kennisuitwisseling.

Uit het onderzoek blijkt verder dat er sprake is van een gebrekkige sturing op het beslagproces. Leidinggevers van de hOVJ's hebben weinig managementaandacht voor dit proces. Ook de hiërarchisch leidinggevers van de opsporingsambtenaren geven weinig sturing op de juiste omgang met dit proces. Daarmee bekrachtigen zij het beeld dat het beslag geen volwaardig onderdeel van het politiewerk zou zijn. Verder ontbreekt concrete stuurinformatie over het beslagproces. Stevigere hiërarchische sturing op het beslagproces kan bijdragen aan een verandering van attitude waardoor het beslagproces met meer aandacht en zorgvuldigheid wordt uitgevoerd.

3.1.4. Oplossingsrichtingen

Voor het oplossen van de hier geschetste problematiek zijn geen aanpassingen van procedures of wet- en regelgeving nodig. Voor het oplossen van deze problematiek is een goed implementatieprogramma voor het beslagproces nodig. Daarin moet aandacht gegeven worden aan de versterking van het imago en van de sturing van het beslagproces. Het management zou meer aandacht moeten geven aan de uitvoering van dit proces en daarmee het belang van een goede uitvoering van het beslag moeten benadrukken. De sturing van het proces kan worden verbeterd door het beschikbaar maken van informatie waarmee de prestaties van het beslagproces kunnen worden gemonitord. Daarnaast moet geïnvesteerd worden in het beter opleiden van de direct betrokkenen en het bevorderen van kennisdeling. In de bovenregionale sturing van het beslagproces is meer aandacht nodig voor de eenduidige interpretatie van praktijk van het beslagproces. In bovenregionale bijeenkomsten zou nadrukkelijk tijd moeten worden ingericht voor het bespreken van de praktijk en voor het uitwisselen van ervaringen.

3.2. DE ONDERSTEUNING VAN HET BESLAGPROCES DOOR ICT-SYSTEMEN

In dit onderdeel wordt ingegaan op de manier waarop de uitvoering van het beslagproces wordt ondersteund door ICT-systemen. Eerst worden de belangrijkste systemen benoemd. Daarna wordt beschreven op welke wijze deze systemen tekortschieten.

3.2.1. De ICT-systemen ter ondersteuning van het beslagproces

Voor de ondersteuning van het beslagproces zijn twee ICT-functies van belang. Deze functies zijn (1) document management en (2) management van informatiestromen.

Document management is het beheren van formele documenten die het proces beschrijven of die ondersteunend zijn bij het uitvoeren van het proces. Het betreft procesbeschrijvingen, protocollen, werkinstructies en beslismomenten. Dit zijn documenten die de bedoelde werkwijzen beschrijven en waarop een goed versiebeheer van belang is. Verder betreft het ondersteunende documenten, zoals folders en flyers die bedoeld zijn om op een gebruiksvriendelijke manier instructie te geven voor het werken in het beslagproces. Voor dergelijke documenten geldt in de regel niet dat er sprake is van versiebeheer. Zij worden vaak éénmalig gemaakt om in specifieke situaties te dienen voor opleiding of bewustwording.

Er zijn geen landelijke systemen voor document management. De eenheden hebben een intranet waarop documenten worden opgeslagen. Er is geen vaste mappenstructuur en er is geen vaste werkwijze voor het beheer van procesbeschrijvingen, protocollen, werkinstructies en beslisbomen.

Een landelijk systeem is het PolitieKennisNet (PKN). Dit systeem is in het leven geroepen om documenten te delen voor politieonderwijs, politiepraktijk en partners in de publieke veiligheid. PKN biedt toegang tot enkele (kennis)bronnen die bij het politiewerk belangrijk zijn. Voorbeelden zijn de wetboeken van Stapel & De Koning, Politierecht en de PolitieAlmanak. Daarnaast biedt PKN toegang tot tal van documenten van de politie. Op deze documenten vindt geen actief documentbeheer plaats. Wanneer van een document een nieuwe versie verschijnt wordt binnen PKN niet zichtbaar dat de voorgaande versie is vervallen en dat er een nieuwe versie is. Ook is er geen centraal punt dat waarborgt dat alle relevante documenten op het systeem staan.

Het beslagproces kent goederenstromen waaraan omvangrijke informatiestromen gekoppeld zijn. Van goederen is het gewenst dat de status en de locatie traceerbaar zijn en dat altijd verantwoord wordt welke keuzes zijn gemaakt en welke handelingen zijn uitgevoerd. Deze goederenstromen worden begeleid met fysieke documenten. Daarnaast worden belangrijke gegevens, handelingen en beslissingen geadministreerd met behulp van ICT-systemen.

Management van informatiestromen is het - met behulp van ICT-systemen - vastleggen van informatie die tijdens een workflow wordt verzameld. In het geval van het beslagproces gaat het met name om informatie over de goederen, over relevante personen en over beslissingen en handelingen.

Voor het managen van informatiestromen in het beslagproces is het politiesysteem BVH van belang. Het politiesysteem wordt sinds eind 2009 door de politiekorpsen gebruikt als centraal informatiesysteem voor het melden van incidenten en het maken van processen-verbaal en persoonsdossiers. Verder is het systeem Beslagportaal van belang. Dit systeem is ontwikkeld voor gebruik door zowel het OM, de opsporingsinstanties (waaronder de politie) als de bewaarders (met name Domeinen Roerende Zaken). Het beslagportaal ondersteunt deze organisaties in de logistieke afhandeling van inbeslagnames door de weergave van de procesflow. De portal heeft een koppeling met BHV van de politie en het SAP-systeem van DRZ.

3.2.2. De ICT-systemen in de praktijk

Uit de audits blijkt dat er kritiek is op de ondersteuning door de ICT-systemen. Deze kritiek valt uiteen in drie onderdelen:

- Instructies zijn niet goed vindbaar en zij worden niet goed beheerd, helpvelden ontbreken in het beslagportaal.
 - De goederentabel is niet systematisch opgebouwd en dat leidt tot fouten.
 - Er is onvrede over de kwaliteit van BVH als basis voor het managen van de informatiestromen.
- Deze drie punten van kritiek passeren de revue.

3.2.2.1. Instructies zijn niet goed vindbaar en zij worden niet goed beheerd

Vanuit het BIT zijn er ondersteuningsmiddelen zoals procesbeschrijvingen en beslisbomen. Deze instrumenten hebben een functie, maar hun vindbaarheid is een probleem. Zo ontvangen we tijdens één van de audits een beschrijving van het functioneren van de tijdelijke beslagruimte. Wanneer we teruggrijpend op dit document een beschrijving maken van de situatie, worden we gecorrigeerd en blijkt er in hetzelfde beslaghuis een tweede beschrijving te bestaan die vanuit een andere invalshoek is geschreven en die andere en aanvullende instructies geeft. Bij de uitwerking van het hoofdstuk over gebruikshoeveelheden verdovende middelen vragen we in één van de beslaghuizen om de procesbeschrijving. Later blijkt dat we een verouderde versie van de procedure hebben ontvangen. We worden verwezen naar PKN als bron. Het aantal documenten dat daar gevonden wordt, is echter omvangrijk. Het is voor ons niet na te gaan of een daar gevonden document de meest actuele versie van een werkinstructie is. Uit het geheel blijkt dat er geen eenduidig beheer is van actuele procedures en werkinstructies.

Ook op de inhoudelijke toegankelijkheid van de aangeleverde documenten is kritiek. Tijdens één van de audits wordt een beslisboom getoond die juridische termen bevat. Er wordt verzocht om betere aansluiting

bij het taalgebruik van de politiepraktijk. Daarover blijkt tijdens de feedbacksessie verschil van inzicht te bestaan. Uitvoerende politiefunctionarissen zouden graag een toelichting zien op begrippen zoals conservatoir beslag, terwijl anderen de kennis van dergelijke begrippen als basiskennis beschouwen.

Vanuit de regio's zijn er naast de centraal aangeleverde documenten ook lokale documenten en flyers. Tijdens de audits en ook tijdens de feedbacksessie, wordt daarover gezegd dat het gebruik van dergelijke instrumenten een karakteristieke manier van werken is van de politie. Er wordt een diversiteit aan ondersteunend materiaal in verschillende formats verspreid. Dergelijke documenten kunnen weliswaar handzaam zijn in het attenderen van mensen op werkwijzen, maar zij kunnen niet dienen ter vervanging van formele instructies. Juist deze laatste zouden goed toegankelijk gemaakt moeten zijn.

Uit de gesprekken tijdens de audits blijkt dat men veel waarde hecht aan de beschikbaarheid van helpvelden waarmee tijdens het werken met het BHV of met het Beslagportaal instructies via een muisklik beschikbaar gemaakt kunnen worden. Zo vraagt de Kvl om het aankruisen van het label (waarheidsvinding, waarheidsvinding plus waardebeflag, waarheidsvinding plus overig beslag, waardebeflag, overig beslag) maar er ontbreekt een helpveld dat de betrokkenen de achtergrondinformatie geeft om de keuze te maken.

Ook mist men bijvoorbeeld heldere instructies over vereiste doorlooptijden bij het afhandelen van het Kvl. Dergelijke praktische informatie zou via helpvelden goed toegankelijk gemaakt kunnen worden, zodat gebruikers tijdens het werk kunnen beschikken over eenduidige richtlijnen en instructies. Uit de audits blijkt dat dergelijke helpvelden in het bestaande ICT-systeem niet beschikbaar zijn.

3.2.2.2. De goederentabel is niet systematisch opgebouwd en dat leidt tot fouten

De Kvl kent voor de omschrijving van een in beslag genomen goed de velden 'goednummer', 'categorie', 'aantal' en 'object(beschrijving)'. Verder biedt de Kvl ruimte voor het noteren van een Sporen Identificatie Nummer (SIN). Deze gegevens worden gebruikt om een goed te karakteriseren.

Voor het karakteriseren van goederen vereist Rapport Processen Beslag (pag. 111) dat op de Kvl een korte eenduidige omschrijving naar aard en hoeveelheid moet worden gegeven. Artikel 2 van het Besluit in beslag genomen voorwerpen¹³ en artikel 94 lid 3 van het Wetboek van Strafvordering stellen dat een voorwerp na inbeslagname zorgvuldig dient te worden beschreven. De wet vereist niet dat er een categorie aan een goed gekoppeld dient te worden.

De goederentabel is een lijst van categorieën van goederen. Bij de beschrijving van een in beslag genomen goed op de Kvl wordt gevraagd om een keuze te maken uit een categorie. Het maken van deze keuze gebeurt door de goederentabel te openen en dan één van de categorieën uit de goederentabel te selecteren. Deze tabel is ingevoerd met de intentie om een vorm van standaardisatie van goederenomschrijvingen tot stand te brengen.

De goederentabel wordt in de audits meermaals benoemd als onoverzichtelijk. Er mist een compacte systematische lijst van hoofdgroepen van goederen. Uit de audits ontstaat het beeld dat er geen eenduidig beheer op de goederenlijst bestaat. Een logische systematische indeling van typen goederen ontbreekt. Het effect is dat de tabel niet goed bijdraagt aan een eenduidige beschrijving van het goed.

Tijdens de audits worden voorbeelden getoond van Kvl's waarvan gezegd wordt dat de goederen niet goed gecategoriseerd zijn. Over de keuze van de juiste categorie blijkt echter vervolgens discussie te ontstaan. Zo wordt getoond dat bijvoorbeeld een teddybeer onder meerdere categorieën geplaatst zou kunnen worden. Er is dus geen eenduidige categorisering en er kunnen dan ook gemakkelijk keuzes gemaakt worden die door beoordelaars als fout worden beoordeeld.

Ook de functie die de tabel zou kunnen vervullen in het genereren van managementinformatie over de aard van in beslag genomen goederen, kan hierdoor niet tot stand komen. Voor het systematisch

¹³ Besluit inbeslaggenomen voorwerpen (27 december 1995, Stb. 699). Dit is een algemene maatregel van bestuur tot uitvoering van de artikelen 117, eerste tot en met derde lid, en 118 van het Sv. Het betreft de bewaring van in beslag genomen voorwerpen.

verzamenen van dergelijke informatie is een systematische en eenduidige categorisering vereist. Een dergelijke categorisering is nu niet beschikbaar.

De beschrijving van goederen en het verzamelen van managementinformatie zou beter worden ondersteund als er sprake is van een compacte en eenduidige lijst van groepen van goederen.

3.2.2.3. De gebruiksvriendelijkheid van de ICT-systemen schiet tekort

In alle gesprekken klinkt kritiek op de beschikbare ICT-systemen. Het systeem BVH, dat aan het Beslagportaal gekoppeld is, wordt als omslachtig en onpraktisch ervaren. Alle belangrijke gegevens die de politie verzamelt over het beslag moeten worden ingevoerd in BVH. Aansluitend worden zij geëxporteerd naar het Beslagportaal. Een betere implementatie van het Beslagportaal zal veel verbeteren, maar de klacht blijft dat BVH niet gebruikersvriendelijk is. Eén van de respondenten zegt: “Je moet het programma goed kennen, dan lukt het wel”. Dit beeld ontstaat ook uit andere gesprekken. Tijdens de audit zien we gebruikers die een grote snelheid van werken hebben in het systeem, maar we zien ook dat men door veel schermen en velden heen moet om op de juiste plaats te komen voor het beschrijven van een goed in het Beslagportaal. Het systeem ondersteunt het werken niet actief. Men kijkt met jaloezie naar logistieke organisaties die goederenstromen met veel handigere software ondersteunen en die met enkele muisklikken actueel inzicht geven in de status van goederen. Codering van goederen met barcodes of chips zou het werk naar het oordeel van de betrokkenen aanzienlijk kunnen vereenvoudigen. Dergelijke systemen zijn ook bij de politie in gebruik. Zo is het systeem voor het identificeren van sporen (SIN) gebaseerd op barcodelezing. Het Beslagportaal werkt echter niet met dergelijke systemen.

Ook het gelijktijdig werken in verschillende formulieren is niet mogelijk in BVH. Gebruikers zien dit als een wenselijke functionaliteit. Verder is er slechte koppeling van het Beslagportaal met de systemen voor vuurwapens en voor forensische opsporing.

Tijdens de feedbacksessie wordt in aanvulling op deze bevindingen opgemerkt dat BVH traag is. Dit verschilt per regio. Dit probleem wordt door meerdere aanwezigen beaamd.

3.2.3. Conclusies ten aanzien van de wijze waarop het beslagproces wordt ondersteund door ICT-systemen

Uit het bovenstaande blijkt dat de ondersteuning van het beslagproces met systemen voor informatie en communicatie tekort schiet. Het ontbreekt aan een goed functionerend document managementsysteem voor het beheer van actuele documenten voor het beslagproces. Landelijk geldende werkwijzen worden niet makkelijk vindbaar opgeslagen. Lokale ondersteuningsmiddelen, zoals beslisbomen en flyers zijn niet uniform en zijn evenmin goed vindbaar.

Daarnaast geleiden BVH en het Beslagportaal de gebruikers onvoldoende tijdens de uitvoering van het beslagproces. Er ontbreken helpvelden die de gebruiker met een muisklik helpen om keuzes te maken in de (administratieve) afhandeling van het beslagproces. Velden zijn soms zodanig ingericht dat er gemakkelijk fouten kunnen ontstaan. Als voorbeeld geldt de goederentabel van de Kvl. Deze is niet systematisch opgebouwd. Daardoor kunnen gemakkelijk keuzes gemaakt worden die door anderen als foutief worden beoordeeld.

Ook de gebruiksvriendelijkheid van de ICT-systemen schiet tekort. Bij administratieve handelingen moet men veel schermen door. Koppeling tussen BVH en het Beslagportaal zijn niet soepel. Er is geen snelle toegang tot relevante gegevens door scannen van goederen (via barcode of chip). Hierdoor leveren werkprocessen die op zich zinvol zijn ingericht, zoals het proces van het labelen van goederen, relatief veel administratieve handelingen op. Dit leidt tot vermindering van het draagvlak voor de uitvoering van deze taak. Verder zijn de ICT-systemen traag. De snelheid van de systemen varieert per regio.

3.2.4. Oplossingsrichtingen

Voor document management zou een brede inventarisatie van de situatie gemaakt moeten worden. De problematiek overstijgt het werk van het beslagproces. Van functies als document management zou

verwacht mogen worden dat deze landelijk uniform georganiseerd zijn en dat een uniform systemen wordt gehanteerd voor alle werkprocessen. Vanuit een dergelijke evaluatie zouden richtinggevende uitspraken gedaan kunnen worden.

Voor het managen van de informatiestromen van het beslagproces zou een deel van de gesignaleerde beperkingen kunnen worden opgelost binnen het Beslagportaal. De belangrijkste belemmeringen hebben te maken met de mogelijkheden van het BVH-systeem. Het valt buiten de scope van dit onderzoek om nadere uitspraken te doen over de geschiktheid en de toekomstvastheid van de programmatuur van BVH. Ook hiervoor geldt dat er een brede inventarisatie van de problematiek zou moeten worden gemaakt.

Voor de bovenstaande oplossingen zijn geen aanpassingen van wet- en regelgeving nodig.

3.3. DE ADMINISTRATIEVE LAST BIJ HET BESLAG VAN GEBRUIKSHOEVEELHEDEN VERDOVENDE MIDDELEN

Voor het beslag van gebruikshoeveelheden verdovende middelen wordt in alle drie de beslaghuizen specifiek aandacht gevraagd. De administratie bij de afhandeling wordt ervaren als onevenredig groot. Hoewel de omvang van de problematiek in de beslaghuizen verschillend is, wordt in alle beslaghuizen gemeld dat de administratie van zodanige omvang is dat de verleiding groot is om dit beslag op informele wijze af te handelen.

In dit hoofdstuk wordt ingegaan op dit specifieke knelpunt. Er wordt aandacht gegeven aan de procedures, wet- en regelgeving, te beschermen belangen en alternatieve werkwijzen.

3.3.1. Werkwijzen voor het beslag van gebruikshoeveelheden verdovende middelen op papier

De werkwijze voor het beslag van verdovende middelen is beschreven in het protocol afhandelen aangetroffen verdovende middelen, BIT, versie 2.0, van 20 september 2011. Het protocol stelt expliciet dat het uitvoeren van handelingen, anders dan in dit protocol beschreven zijn, niet is toegestaan. Waar in het protocol gesproken wordt over geringe (gebruikers)hoeveelheden, wordt bedoeld minder dan 0,5 gram harddrugs en/of minder dan 5 gram softdrugs. Het protocol geeft gedetailleerd de werkwijze voor alle aangetroffen verdovende middelen; gebruikshoeveelheden, kleine hoeveelheden en grote hoeveelheden.

Samengevat geeft het protocol de volgende richtlijnen voor het beslag van gebruikshoeveelheden verdovende middelen:

- In beslag nemen verdovende middelen (0,5 gram harddrugs/<5 gram softdrugs)
 - De ambtenaar vraagt de beslagene afstand te doen (bij minderjarige door wettelijke verzorger). Zo mogelijk wordt daarbij een afstandsverklaring getekend en wordt er een ontvangstbewijs uitgereikt. Hij verpakt de aangetroffen verdovende middelen in een sealbag en transporteert de goederen naar de tijdelijke opslaglocatie (tijdelijke beslagruimte). Hij maakt een goedomschrijving door beschrijven, tellen en/of bruto wegen.
- Registratie
 - Er wordt een mutatie gemaakt in BHV en indien nodig een proces-verbaal van bevindingen. Dit laatste gebeurt alleen in uitzonderlijke gevallen, bijvoorbeeld wanneer een verdachte voor de eigen veiligheid opgenomen zou moeten worden. Per soort verdovend middel wordt een goederenkaart met de beschrijving van het goed en de omstandigheden en gronden voor de inbeslagname, aangemaakt in BVH en er wordt een Kvl samengesteld in BVH.
- Beoordeling door de hOvJ
 - De Kvl wordt door de hOvJ beoordeeld op rechtmatigheid en doelmatigheid. Als er afstand is gedaan door de verdachte besluit de hOvJ dat tot vernietiging kan worden overgegaan. Dat wordt op de Kvl genoteerd. De sealbag met aangehechte Kvl wordt in de daartoe bestemde kluis gedeponneerd.
 - Als geen afstand is gedaan, moet de hOvJ overleggen met de OvJ of sprake is van beleidssepot en toestemming vragen voor vernietiging het in beslag genomen goed. Dit gebeurt door tussenkomst van de beslagmedewerker van het OM. Dit heeft als effect dat deze goederen niet direct afgehandeld kunnen worden. De mutatie in BVH wordt afgesloten, er vindt op een later moment overleg plaats en nadien moet opnieuw gemuteerd worden in BVH, om het goed te kunnen afhandelen.

- De Kvl-nummers worden geregistreerd op een lijst die bij de kluis wordt bijgehouden.
- Transport naar het ketenbeslaghuis en verwerking
 - De sealbags met aangehechte Kvl worden gebundeld in een partij. Dit wordt op een transport begeleidingsformulier drugs (TBD) aangetekend (actie H70). In dat geval wordt een grotere sealbag met de partij overgedragen aan de transporteur.
 - Op het ketenbeslaghuis worden de sealbags gecontroleerd en de controle wordt geregistreerd in BHV (door middel van het uitvoeren van de zogenaamde actie H67). De verdovende middelen worden in de kluis opgeborgen.
 - De Kvl van de gebruikshoeveelheden waarvan geen afstand is gedaan, wordt aangeboden aan het OM. Het OM neemt door tussenkomst van de beslagmedewerker OM een beslissing en geeft opdracht tot vernietiging.
- Vernietiging van de verdovende middelen
 - De vernietiging geschiedt door twee personen, één daarvan is hOvJ.
 - De te vernietigen verdovende middelen worden op een vernietigingslijst vermeld. Na vernietiging wordt het rapport van het vernietigingsbedrijf door de opsporingsambtenaren ondertekend.
 - De medewerker van het RBH vermeldt de vernietiging met datum in BVH en past de BVH-goederenkaarten aan. De medewerker RBH archiveert de vrachtbrief, weegbon, verklaring vernietigingsbedrijf, bewijs van ontvangst (BVO), TBD, Kvl's (waarop werkopdrachten hOvJ) en de vernietigingslijst.

Uit een interview met één van de leden van het BIT blijkt dat de hier beschreven werkwijze niet meer actueel is. Door de komst van het Beslagportaal is de afhandeling verder vereenvoudigd. Deze vereenvoudiging is echter ten tijde van het interview nog niet vastgelegd in een herziene versie van het protocol afhandelen aangetroffen verdovende middelen. Het betreft de volgende handelingen:

- Het besluit tot vernietiging zonder afstandsverklaring kan in het Beslagportaal worden geregistreerd.
- Het is niet noodzakelijk een formulier H67 in BVH aan te maken bij de opslag in de tijdelijke beslagruimte en bij het vervoer van de tijdelijke beslagruimte naar het ketenbeslaghuis. De registratie van de voortgang kan worden vastgelegd in het Beslagportaal. De medewerker registreert de overname van getransporteerde collo of sealbags in het Beslagportaal. Wel kan nog een handmatige transportlijst worden gehanteerd.
- De uiteindelijke afhandeling van vernietigde verdovende middelen kan door een massamutatie in het Beslagportaal worden vastgelegd. Daarmee vervalt ook de individuele afhandeling van BVO, TBD en Kvl.
- In de toekomst zullen ook de vrachtbrieven in het Beslagportaal kunnen worden aangemaakt.

WELKE WETTEN LIGGEN TEN GRONDSLAG AAN DEZE PROCEDURES

Krachtens de Opiumwet (OPw) artikel 2 en 3 is het verboden om middelen als bedoeld in de bij deze wet behorende lijst I en lijst II aanwezig te hebben. Dit betekent dat het bezit van verdovende middelen strafbaar is. Nederland kent een gedoogbeleid voor het bezit van gebruikshoeveelheden verdovende middelen.

Voor het beslag van gebruikshoeveelheden drugs gelden de normale regels van het beslag. Daaronder vallen ook de regels voor schriftelijke afstandsverklaring.

Indien degene bij wie het voorwerp in beslag is genomen ten overstaan van de RC, de officier van justitie of een opsporingsambtenaar schriftelijk verklaart afstand te doen van het voorwerp, kan de hulpofficier van justitie of het openbaar ministerie:

- a. het voorwerp doen teruggeven aan degene die redelijkerwijs als rechthebbende kan worden aangemerkt;
- b. gelasten dat het voorwerp ten behoeve van de rechthebbende in bewaring zal blijven, indien teruggave aan degene die redelijkerwijs als rechthebbende kan worden aangemerkt, nog niet mogelijk is;
- c. in geval degene bij wie het voorwerp in beslag is genomen verklaart dat het hem toebehoort, gelasten dat daarmee wordt gehandeld als ware het verbeurd verklaard of onttrokken aan het verkeer (artikel 116, tweede lid, Sv).

Wordt de hierboven bedoelde verklaring niet afgelegd, dan kan het openbaar ministerie de beslissing onder a of b alsnog nemen, indien degene bij wie het voorwerp in beslag is genomen, zich niet binnen veertien dagen nadat het openbaar ministerie hem schriftelijk kennis heeft gegeven van het voornemen tot zodanige beslissing, daarover heeft beklagd of het door hem ingestelde beklag ongegrond is verklaard (artikel 116, derde lid, Sv).

In mei 2010 heeft de Rijksauditedienst van de IOOV een normenkader voor het beslagproces voor kleine hoeveelheden drugs opgesteld¹⁴. Dit kader is opgesteld om voor alle partijen een overzicht te creëren van wettelijke normen waaraan het beslag van kleine hoeveelheden drugs dient te voldoen. Er zijn in dit normenkader ook richtlijnen voor de afhandeling van gebruikshoeveelheden verdovende middelen opgenomen. Deze rapportage heeft ten grondslag gelegen aan het ontwerp van het protocol afhandelen aangetroffen verdovende middelen van het BIT.

Met ingang van 1 januari 2013 is de Aanwijzing Opiumwet van het College van procureurs-generaal (2012)¹⁵ van kracht. Deze aanwijzing geeft specifieke richtlijnen voor de omgang met personen bij wie een gebruikshoeveelheid verdovende middelen wordt aangetroffen.

De aanwijzing vermeldt dat voor handelingen betrekking hebbend op een geringe hoeveelheid bestemd voor eigen gebruik, een lager strafmaximum geldt (artikel 10, zesde lid, OPw) of de handeling niet strafbaar is (artikel 10a, tweede lid, OPw). Onder een geringe hoeveelheid wordt verstaan: een hoeveelheid of dosis die doorgaans wordt aangeboden als gebruikershoeveelheid. Hierbij kan worden gedacht aan bijvoorbeeld één bolletje, één ampul, één wikkel, één pil of tablet (in elk geval een aangetroffen hoeveelheid van maximaal 0,5 gram) of een consumptie-eenheid van maximaal 5 ml GHB (Aanwijzing OPw artikel 2). Voor middelen vermeld op lijst II, zijnde henneproducten, gelden andere hoeveelheden (artikel 3).

De aanwijzing vermeldt dat in het geval van een gebruikshoeveelheid slechts wordt vervolgd ter ondersteuning van de hulpverlening. Waar nodig zorgt de politie dat contacten met verslavingszorginstellingen en (eventueel) andere hulpverleningsinstellingen in een vroeg stadium worden gelegd. In alle andere gevallen wordt politiesepot toegepast. Dit sepot wordt door de politie eenheden vastgelegd in een mutatie en op de Kvl vermeld. Er vindt geen gerichte opsporing plaats en geen invezekeringstelling.

WELKE ANDERE TE BESCHERMEN BELANGEN LIGGEN TEN GRONDSLAG AAN DIT DEEL VAN DE PROCEDURES

Welke andere te beschermen belangen liggen ten grondslag aan dit deel van deze procedures? Bij deze vraag wordt onderzocht of er andere belangen aan de orde zijn dan de belangen van rechtmatigheid en doelmatigheid. Dit is bij de beoordeling van de omgang met gebruikshoeveelheden verdovende middelen nadrukkelijk aan de orde. Het belang van integer gedrag dient zich aan. De formele werkwijze wordt door een vertegenwoordiger van het OM getypeerd als een werkwijze die beoogt een sluitende administratie van de omgang met gebruikshoeveelheden verdovende middelen te creëren. Door de registraties kunnen de betrokken ambtenaren aantonen dat zij zorgvuldig en transparant met de goederen zijn omgegaan en dat zij zorgen voor sluitende bewijsvoering. De administratie is echter van dien omvang dat het voor de betrokken ambtenaren verleidelijk is om de procedures niet te volgen. De administratieve last wordt ervaren als onevenredig. Het effect is dat de verleiding ontstaat om goederen niet in beslag te nemen of om de bijbehorende registraties te omzeilen door de goederen op een alternatieve wijze te vernietigen. Dit brengt onnodige integriteitsrisico's met zich mee. Een vereenvoudiging van de administratieve afhandeling draagt daarom bij aan de integriteit van de betrokken ambtenaren.

3.3.2. Werkwijzen voor het beslag van gebruikshoeveelheden verdovende middelen in de praktijk

Uit de audits blijkt dat er een aanzienlijke administratieve last is bij de omgang met gebruikshoeveelheden verdovende middelen. De omvang van de problematiek verschilt per regio. Beslaghuizen in een stad met een druk uitgaansleven hebben meer te maken met gebruikshoeveelheden verdovende middelen dan een

¹⁴ IOOV, Rijksauditedienst (mei 2010) Onderzoek Afhandeling van in beslag genomen drugs; Normenkader drugsbeslag voor toetsing in politiekorpsen

¹⁵ Aanwijzing Opiumwet van het College van procureurs-generaal (2012A021), geldig vanaf 1 januari 2013. Deze aanwijzing is gebaseerd op artikelen 2, 3, 3b, 4, 10, 10a, 11, 11a, 12, 13 en 13b OPw.

landelijk gebied. Ondanks de verschillen in aantallen, worden we in alle beslaghuizen geconfronteerd met verhalen waaruit blijkt dat inbeslagname van dergelijke gebruikshoeveelheden niet altijd wordt geregistreerd. Er wordt in beslag genomen zonder een schriftelijke afstandsverklaring te vragen, gebruikshoeveelheden worden door de WC gespoeld of aan de bezitter wordt verzocht deze gebruikshoeveelheden zelf in een put of in de gracht te werpen. Het is voor ons als onderzoekers niet te toetsen of dergelijk gedrag daadwerkelijk voorkomt en hoe vaak dat gebeurt. Wel blijkt eenduidig dat de huidige werkwijzen op alle locaties aanleiding geven tot de bovenstaande verhalen over alternatieve handelwijzen.

Met name de schriftelijke afstandsverklaring wordt gezien als belastend. De beslagene wil hieraan vaak niet meewerken en geeft er ook dikwijls blijk van geen respect te kunnen hebben voor iemand die zich met het invullen van dergelijke formulieren bezighoudt. Vertegenwoordigers van het OM en hOVJ's oefenen wel druk uit op de opsporingsambtenaren om deze verklaring te verkrijgen, omdat het ontbreken daarvan extra werkzaamheden in het vervolgproces vraagt. Dit levert vooral problemen bij medewerkers van de surveillancedienst in regio's waar het beslag van gebruikshoeveelheden verdovende middelen frequent voorkomt. Andere medewerkers van de surveillancedienst relativeren de last. Het betreft vooral medewerkers die werkzaam zijn in een gebied waar drugsoverlast beperkt is en waar relatief weinig problemen ondervonden worden met medewerking door de beslagene. Zij verklaren dat ze het formulier bij zich dragen en dat zij het met relatief weinig moeite ingevuld krijgen.

Verder wordt de afhandeling in het beslaghuis gezien als administratief omvangrijk. Bij het bezoek aan één van de auditlocaties wordt getoond welke handelingen er zoal verricht worden bij het beslag van gebruikshoeveelheden verdovende middelen. Het betreft onder meer boeking van de opslag per in beslag genomen goed, eerst in de tijdelijke beslagruimte en later in het ketenbeslaghuis, boeking van de vernietiging en aansluitend de afhandeling van de individuele goederen in BHV. Alleen al het achteraf afboeken van de individuele registraties van in beslag genomen gebruikshoeveelheden in BVH is zes tot tien minuten werk. Het periodiek verwerken van een ordner met formulieren kost een volle dag.

Bij de bespreking van dit thema tijdens de feedbacksessie blijkt dat er veel verschillen van inzicht bestaan over de gewenste werkwijzen. Verschillende aanwezigen geven een verschillend beeld over de noodzakelijke stappen. Het blijkt dat de afhandeling per ketenbeslaghuis verschilt. In één van de beslaghuizen worden de gebruikshoeveelheden in een relatief vroeg stadium gebundeld op een verzamelstaat en groepsgewijs afgehandeld. In een ander beslaghuis worden zij tot het einde toe gescheiden geregistreerd en afgehandeld.

3.3.3. Conclusies ten aanzien van de administratieve last bij het beslag van gebruikshoeveelheden verdovende middelen

Het geheel aan administratieve last wordt gezien als bezwaarlijk. Dit geldt met name voor de schriftelijke afstandsverklaring. In eenheden waar men te maken heeft met veelvuldig beslag van gebruikshoeveelheden verdovende middelen signaleert men dat de beslagene hieraan vaak niet mee wil werken. Als de schriftelijke afstandsverklaring niet wordt verkregen, dan ontstaat een aparte stroom van goederen en informatie die een extra administratieve last met zich mee brengt.

Voor de verdere administratieve afhandeling van het beslag geldt dat er geen goede overeenstemming is tussen het geldende protocol, de werkwijzen die worden gefaciliteerd door het Beslagportaal en de Aanwijzing Opiumwet van het College van procureurs-generaal. De regels en systemen bieden de mogelijkheid om de in beslag genomen verdovende middelen in een vroegtijdig stadium administratief af te handelen en te bundelen, waardoor de vernietiging als partij kan plaatsvinden. Daarbij kan al in het stadium van de tijdelijke opslaglocatie gebruik gemaakt worden van afstortkluizen. Een grote vermindering van de administratieve last kan worden bereikt wanneer het BIT in overleg met het OM zorgt voor een heldere en actuele procedure voor de omgang met gebruikshoeveelheden verdovende middelen en ook zorgt dat deze procedure adequaat wordt geïmplementeerd in de regio's.

3.3.4. Oplossingsrichtingen

Vertegenwoordigers vanuit zowel politie als OM pleiten er voor om de schriftelijke afstandsverklaring te vervangen door een mondelinge afstandsverklaring die in een ambtsedig PV wordt opgenomen. Effecten van deze maatregel zouden in kaart moeten worden gebracht. Daarbij moet onder meer aandacht zijn voor de effecten van een dergelijke maatregel op de bewijsvoering en op de bescherming van het eigendomsrecht van de beslagene. Ook alternatieve oplossingen zijn denkbaar om de problematiek van de afhandeling zonder afstandsverklaring op te lossen. Als alternatief opperen vertegenwoordigers van de politie en het OM dat er ook gedacht kan worden aan vergroting van bevoegdheden van de hOvJ om bij dergelijke goederen te beslissen over het beslag, als er geen schriftelijke afstandsverklaring is. De alternatieven en hun consequenties zouden in beeld gebracht moeten worden.

Verder wordt gesignaleerd dat werkwijzen, protocollen, systemen en de Aanwijzing Opiumwet van het College van procureurs-generaal niet met elkaar in overeenstemming zijn. Het beslagproces kan aanzienlijk worden vereenvoudigd als de mogelijkheden van BHV en de instructies van de aanwijzing worden geïmplementeerd. Hiervoor moet het protocol afhandelen aangetroffen verdovende middelen wordt geactualiseerd. Voor het bereiken van deze vereenvoudiging is geen aanpassing van wet- en regelgeving nodig.

3.4. HET BESLAG VAN PARTIJEN MET GROTE AANTALLEN GOEDEREN

Het beslag van partijen met grote aantallen goederen vraagt een aanzienlijke administratieve last. De direct betrokkenen zijn van oordeel dat deze inspanningen niet of nauwelijks toegevoegde waarde hebben. De last wordt daarom als onevenredig beschouwd.

In dit hoofdstuk wordt ingegaan op dit specifieke knelpunt. Er wordt aandacht gegeven aan de procedures, wet- en regelgeving, te beschermen belangen en alternatieve werkwijzen.

3.4.1. De werkwijze voor het beslag van partijen met grote aantallen goederen op papier

Het rapport Processen Beslag geeft richtlijnen voor het registreren van in beslag genomen goederen. Voor ieder beslag moet de opsporingsambtenaar binnen 24 uur een 'PV van inbeslagname' en de 'KvI' opmaken (rapport Processen Beslag, pag. 35). Op de KvI dient ieder voorwerp te zijn beschreven en voorzien van een uniek betekenisloos identificatienummer.

Het rapport Processen Beslag (pag. 111) stelt eisen aan de inhoud van de KvI. Op de KvI moet vermeld worden per voorwerp: uniek identificatienummer, korte eenduidige omschrijving naar aard en hoeveelheid, verklaring van de beslagene of het voorwerp hem toebehoort, (eventueel) personalia van de eigenaar/rechthebbende, label(s), gegevens over afstand, locatie waar beslag is opgeslagen, verantwoordelijk beheerder/bewaarder, beslissing, datum beslissing, datum uitvoering beslissing en extra per voorwerp bij conservatoir beslag wat het type beslag is.

Op basis van de KvI kan een goederenlijst worden aangemaakt. Deze goederenlijst is een apart document dat wordt aangemaakt bij een beslag dat afkomstig is uit een doorzoeking (voorbereide inbeslagname). De goederenlijst bevat alle voorwerpen waarvoor de RC (rechter-commissaris) toestemming heeft gegeven voor inbeslagname (rapport Processen Beslag, pag. 36). De goederenlijst geeft een beschrijving van alle voorwerpen die in beslag zijn genomen. Het doel van de goederenlijst is om te bereiken dat voorwerpen na inbeslagname geregistreerd zijn. De minimale inhoud van de goederenlijst is: datum en tijdstip inbeslagname, locatie waar beslag is gelegd, personalia beslagene, personalia opsporingsambtenaar, personalia RC, unieke identificatienummers, korte omschrijving van de voorwerpen, handtekening opsporingsambtenaar en datum opmaak goederenlijst (rapport Processen Beslag, pag. 114).

Bij een onvoorbereide inbeslagname worden alle goederen geregistreerd op de KvI (rapport Processen Beslag, pag. 34 en 35). Daartoe wordt in BHV voor ieder goed een goederenkaart aangemaakt. Deze goederenkaart bestaat uit een goederenbeschrijving, een beslissing, een label, een keuze met betrekking tot afstand van het beslag en een handtekening van de (h)OvJ.

WELKE WETTEN LIGGEN TEN GRONDSLAG AAN DEZE PROCEDURES

Voor de goederenbeschrijving vormen artikel 94 lid 3 van het Wetboek van Strafvordering en artikel 2 van het besluit in beslag genomen voorwerpen¹⁶ de wettelijke grondslag. Hierin staat dat een voorwerp na inbeslagname zorgvuldig dient te worden beschreven en dat de inbeslagnemende ambtenaar of buitengewone opsporingsambtenaar een voorwerp, zo mogelijk na verpakking, deugdelijk waarmerkt, zodat te allen tijde de aard van het voorwerp, de herkomst en de reden van de inbeslagneming kan worden vastgesteld.

De Aanwijzing inbeslagneming van het College van procureurs-generaal (2012)¹⁷ stelt in artikel II.2. dat meerdere in beslag genomen voorwerpen op een Kvl kunnen worden beschreven en dat voor elk voorwerp (al dan niet als onderdeel van een partij) een aantal aspecten apart dienen te worden beschreven. Het betreft omschrijving, identificatienummer, aantallen en/of gewicht, het bedrag in euro's als het gaat om in beslag genomen geld, grond voor inbeslagneming en een categorisering, beknopte weergave van de aanleiding voor de inbeslagneming, gegevens over beslagene en over de eigenaar of derde-rechthebbende(n). Ook dient per voorwerp te worden aangegeven of de beslagene en de rechthebbende afstand hebben gedaan en of de beslagene heeft verklaard of het voorwerp hem toebehoort. Hetzelfde artikel beschrijft dat deze vereisten ook gelden als het in beslag genomen voorwerp zelf verschillende voorwerpen bevat. In dat geval kan niet worden volstaan met vermelding van het voorwerp (bijvoorbeeld een reiskoffer of een portemonnee) maar wordt ook vermeld waaruit de inhoud van het voorwerp bestaat (afzonderlijke items in die koffer of portemonnee).

Bij wijziging van de gegevens wanneer de personalia van de rechthebbende bekend worden, alsnog afstand is gedaan, een als partij aangemerkte verzameling voorwerpen in meerdere partijen wordt opgesplitst, of de (hulp)officier van justitie een beslagbeslissing heeft genomen over één van de voorwerpen op de Kvl, moet duidelijk worden geregistreerd dat de gegevens zijn aangevuld of gewijzigd, wanneer dat is gebeurd en door wie (Aanwijzing inbeslagneming art. II.2.).

WELKE ANDERE TE BESCHERMEN BELANGEN LIGGEN TEN GRONDSLAG AAN DIT DEEL VAN DE PROCEDURE?

Welke andere te beschermen belangen liggen ten grondslag aan dit deel van deze procedures? Bij deze vraag wordt onderzocht of er andere belangen aan de orde zijn dan de belangen van rechtmatigheid en doelmatigheid. Tijdens het onderzoek zijn er geen andere te beschermen belangen geïdentificeerd die een belangrijke rol spelen bij de beoordeling van de situatie.

3.4.2. De werkwijze voor het beslag van partijen met grote aantallen goederen in praktijk

Tijdens de audits komen diverse voorbeelden voor van het beslag van een partij die bestaat uit grote aantallen verschillend soortige goederen. De vraag dient zich dan aan of er per goed een goederenkaart moet worden aangemaakt. Wanneer dit gebeurt, ontstaat een Kvl waarin een reeks van goederenkaarten is opgenomen. Er ontstaat een dik formulier dat aanzienlijke tijd vergt voor de afhandeling. De goederenkaarten worden bij de verdere behandeling in BHV per stuk afgehandeld. Tijdens de audits treffen we als voorbeelden aan:

- In één van de beslaghuizen wordt een gedemonteerde auto beheerd, die in onderdelen uiteen ligt en die op twee pallets wordt bewaard. Gekozen is om hiervoor een Kvl met talloze goederenkaarten aan te maken. Deze Kvl omvat 80 pagina's (afbeelding 3.1 en 3.2).

¹⁶ Besluit inbeslaggenomen voorwerpen (27 december 1995, Stb. 699). Dit is een algemene maatregel van bestuur tot uitvoering van de artikelen 117, eerste tot en met derde lid, en 118 van het Sv. Het betreft de bewaring van in beslag genomen voorwerpen.

¹⁷ Aanwijzing inbeslagneming van het College van procureurs-generaal (2012A008), geldig vanaf 1 april 2012. Deze aanwijzing is gebaseerd op artikelen 94-123, 552a-b en 552f Sv; artikelen 33-33c en 36b-36d Sr; Besluit inbeslaggenomen voorwerpen d.d. 27 december 1995, Stb. 699.



Afbeelding 3.1 en 3.2 In beslag genomen verzameling auto-onderdelen en de bijbehorende Kvl

- Op één van de locaties wordt een partij na een diefstal in beslag genomen sportbroeken aangetroffen. Voor iedere sportbroek is er in de Kvl een aparte goederenkaart gemaakt met details over kleur, merk, maat, etc. Tijdens de audit verklaart de betrokken hOVJ dat DRZ dergelijke gescheiden goederenkaarten verlangt. Bij het ophalen van dergelijke goederen controleert DRZ in detail of de goederenkaarten kloppen. Deze ervaring wordt door anderen in hetzelfde ketenbeslaghuis bevestigd. Uit audits blijkt dat een vergelijkbare partij in een ander ketenbeslaghuis wordt afgehandeld met een Kvl waarop de goederen als verzameling op een goederenkaart zijn beschreven. Vanuit dit ketenbeslaghuis wordt gerapporteerd dat deze handelswijze door DRZ wordt geaccepteerd. Ter plekke kon deze bevinding niet geverifieerd worden met vertegenwoordigers van DRZ, omdat DRZ voor de audits geen afgevaardigde beschikbaar heeft gesteld. Daarom is deze bevinding tijdens een interview met een vertegenwoordiger van DRZ besproken. De betrokkene stelt dat dit niet de bedoeling kan zijn. Tijdens de feedbacksessie wordt deze bevinding teruggekoppeld aan alle deelnemers. De vertegenwoordiger van DRZ verklaart dat hij deze bevinding niet aannemelijk acht. Door de aanwezige vertegenwoordigers van de ketenbeslaghuizen worden de beschreven onderling verschillende situaties echter bekrachtigd.
- Op één van de locaties wordt een partij sportvisserijartikelen aangetroffen, die na een winkeldiefstal in beslag is genomen. De administratieve afhandeling moet nog volgen. Met ketenpartners wordt overleg gevoerd over de vraag of voor de afzonderlijke goederen een goederenkaart moet worden opgemaakt, of dat de partij als een geheel kan worden beschreven op de Kvl. Eén en ander blijkt afhankelijk te zijn van de vraag of de partij op korte termijn kan worden geretourneerd naar de winkelier van wie de goederen zijn gestolen (afbeelding 3.3 en 3.4).



Afbeelding 3.3 en 3.4 Tas met in beslag genomen sportvisserijartikelen na een winkeldiefstal

Uit de audits in de verschillende regio's blijkt dat betrokkenen uit verschillende eenheden verschillend omgaan met de registratie van goederen. Een vertegenwoordiger van één van de onderzochte locaties

benoemt na bespreking van de bovenstaande voorbeelden dat hier één Kvl met een aangehecht overzicht van in beslag genomen goederen uitstekend kan volstaan. Het blijkt dat eenheden ervaren dat DRZ hierin een leidende rol heeft en dat afspraken met DRZ per regio verschillend zijn.

BEOORDELING VAN DE SITUATIE

Het Wetboek van Strafvordering en het Besluit inbeslaggenomen voorwerpen geven in de aangegeven artikelen een instructie voor de registratie van in beslag genomen voorwerpen. De Aanwijzing inbeslagneming geeft nadere regels voor de uitvoering. De procesbeschrijving en de Aanwijzing inbeslagneming sluiten goed op elkaar aan. De gegevens die per in beslag genomen goed gevraagd worden, stemmen overeen. De procesbeschrijving voldoet aan de wettelijke eis en aan de eisen van de aanwijzing.

De aanwijzing stelt hoge eisen aan de registraties per goed. Hiermee worden, aldus een vertegenwoordiger van het OM tijdens de feedbacksessie, niet alleen de belangen van de rechtsgang en de belangen van de beslagene en de eigenaar/rechthebbende gedekt. Een goede registratie is ook in het belang van de opsporingsambtenaar. Hij zorgt met een goede registratie dat er geen misverstand kan bestaan over de afhandeling van de goederen die hij onder zijn hoede heeft.

Naar ons oordeel ontstaat door de Aanwijzing inbeslagneming en de uitwerking in het rapport Processen Beslag een reeks van nodeloos repeterende registraties. In de beschreven voorbeelden geldt dat voor alle artikelen uit de partij de grond(en) voor de inbeslagneming, de aanleiding, de persoonsgegevens van de beslagene en de eigenaar of derde-rechthebbende(n), de verklaringen over het afstand doen en het eigenaarschap voor ieder van de goederen hetzelfde zijn. Het voegt naar ons oordeel dan ook geen waarde toe om deze gegevens voor alle goederen steeds opnieuw te registreren.

Het Besluit inbeslaggenomen voorwerpen vereist een zorgvuldige beschrijving en zo mogelijk na verpakking deugdelijke waarmerking. Aan deze eis kan worden voldaan door de partij als een eenheid te beschouwen, als een bundel te verpakken (afgesloten zak, omwikkelen met folie) en te voorzien van een uniek nummer. De vermelding van de aanleiding, persoonsgegevens etc. kan dan eenmalig gedocumenteerd worden.

3.4.3. Conclusies ten aanzien van het beslag van partijen met grote aantallen goederen

Uit het bovenstaande blijkt dat de inbeslagname van grote aantallen (verschillend soortige) goederen, waarvan verwacht mag worden dat die op een eenduidige wijze zullen worden afgehandeld, belastend is. De eis dat voor ieder onderdeel van de partij separaat de gegevens moeten worden overgenomen die zijn opgesomd in de Aanwijzing inbeslagneming artikel II.2, heeft een aanzienlijke impact op de uitvoering. De hier geformuleerde eis is aanzienlijk zwaarder dan de eisen die geformuleerd zijn in artikel 94 lid 3 Sv en artikel 2 van het Besluit inbeslaggenomen voorwerpen. Er is geen ander te beschermen belang aangetroffen dat een dergelijk zware eis rechtvaardigt. Voor het aanleggen van een zorgvuldig overzicht van (verschillend soortige) goederen waarvan verwacht mag worden dat die op een eenduidige wijze zal worden afgehandeld, is het niet nodig om per goed registraties bij te houden van: de grond(en) voor de inbeslagneming, de aanleiding, de persoonsgegevens van de beslagene en de eigenaar of derde-rechthebbende(n), de verklaringen over het afstand doen en het eigenaarschap.

3.4.4. Oplossingsrichtingen

Als een goed overzicht van de goederen is aangemaakt, kunnen de goederen als eenheid worden verpakt en gewaarmerkt. Aan deze partij kan een Kvl worden gekoppeld. Een dergelijke registratie voldoet aan de eisen van de wet. Indien in een latere fase van het beslag alsnog blijkt dat de goederen uit de betreffende partij een verschillende behandeling behoeven, dan dient de partij in dat stadium te worden opgedeeld en worden er van verschillende deelverzamelingen gescheiden Kvl's opgemaakt.

Voor een dergelijke werkwijze is geen aanpassing van de wet nodig. Wel is een aanpassing nodig van de Aanwijzing inbeslagneming, van het rapport Processen Beslag en van de bijbehorende procedures en systemen.

In het onderzoek spreken we medewerkers uit de surveillancedienst die bepleiten dat er met goed begrip wordt gekeken of opsplitsing van een aangetroffen partij op verschillende Kvl's toegevoegde waarde heeft. Zo wordt benoemd dat het één voor één registreren van een partij gestolen (gebruikte) smartphones zinvol kan zijn, omdat zij herleidbaar zijn naar verschillende ontvreemdingen en verschillende eigenaren, terwijl een in beslag genomen partij nieuwe prepaid telefoons bij een hennepteler als één partij beschouwd zou kunnen worden, omdat zij geen individuele opsporingswaarde hebben.

Tijdens de feedbacksessie ontstaat een debat over de vraag wat de consequenties zijn van de verschillende handelswijzen. Als een bundel goederen onder een noemer op een goederenkaart staan, betekent dit dat de goederen desgevraagd door DRZ dan ook alleen als één geheel geretourneerd kunnen worden. Als er een goed uit de partij moet worden afgezonderd zal dit praktisch en administratief moeten worden uitgevoerd door de opsporingsinstantie. Er zal op dat moment voor het betreffende goed een aparte goederenkaart opgemaakt moeten worden. In dit debat merkt een vertegenwoordiger van het OM op dat het bij de keuze van de mate van detaillering van de beschrijving van de goederen van belang is dat ambtenaren zich realiseren dat een goede beschrijving ook in hun eigen belang is. Het ondersteunt de verantwoording als er in de loop van het beslagproces vragen rijzen over vermissing, verwisseling of beschadiging van goederen.

Voor een vermindering van de administratieve last is een gedegen verkenning nodig waarmee uitspraken gedaan worden over de criteria voor het gescheiden dan wel gebundeld registreren van verschillend soortige goederen op een Kvl. De uitkomsten van die verkenning dienen verwerkt te worden in de procedures en zo nodig in wet- en regelgeving. Ook dienen de overeengekomen werkwijzen goed geïmplementeerd te worden.

4. CONCLUSIES

In dit onderzoek is bekeken hoe het beslag functioneert in de praktijk van de ketenbeslaghuizen. Verder is onderzocht wat de belangrijkste knelpunten zijn die een administratieve last in het beslagproces veroorzaken en hoe zij kunnen worden opgelost. In dit hoofdstuk wordt een samenvattend overzicht gegeven van conclusies en wordt richting gegeven aan oplossingen.

De eerste deelvraag luidt: *'Hoe functioneert het beslag in de praktijk van de ketenbeslaghuizen?'* Het antwoord op deze vraag is beschreven in hoofdstuk 2. Dit antwoord leidt tot de onderstaande conclusie.

ER IS EEN LANDELIJK SYSTEEM VOOR HET BESLAG

In de afgelopen jaren is intensief geïnvesteerd in het beschrijven van een landelijk geldend beslagproces en in de vormgeving van regionaal werkende ketenbeslaghuizen. Het proces coördineert de samenwerking van de ketenpartners: opsporingsinstanties, OM en DRZ. Er is sprake van een complexe verwevenheid van werkprocessen. Van deze werkprocessen bestaat een processchema dat de deelprocessen en processtappen in beeld brengt. Voor ieder van de stappen wordt beschreven wat de eisen zijn en op welke mogelijke manieren deze stappen samenhangen met andere stappen.

Het ketenbeslaghuis wordt aangestuurd door een coördinator, die verantwoording aflegt aan een leidinggevende van het politieonderdeel waar het ketenbeslaghuis is gevestigd. Vertegenwoordigers van alle ketenpartners hebben binnen het ketenbeslaghuis een werkplek voor de taken die zij ter plekke dienen te verrichten. Voor het beheer van goederen, voordat zij zijn beoordeeld door de hOvJ, is er in ieder eenheid een aantal tijdelijke beslagruimtes (TBR). In deze ruimtes vindt - conform de beschrijving in het rapport *Processen Beslag* - beoordeling van het beslag door de hOvJ plaats. Deze bepaalt wat de volgende stap is in de behandeling van het beslag. Deze beoordeling wordt in deze rapportage aangeduid als de regierol van de hOvJ.

Bij de uitvoering van het beslag worden overeenkomsten maar ook lokale verschillen gesignaleerd. Het valt buiten de scope van dit onderzoek om gegronde uitspraken te doen over de mate waarin landelijk vastgestelde werkwijzen worden nageleefd.

Er is geen landelijk vastgestelde werkwijze voor het beheer van protocollen en instructies. Er is ook geen landelijk vastgestelde werkwijze voor training en opleiding. Verschillende eenheden gaan hier verschillend mee om.

De tweede deelvraag luidt: *'Wat zijn de belangrijkste knelpunten en hoe kunnen zij worden opgelost?'* Uit het onderzoek blijkt dat respondenten vinden dat het systeem op hoofdlijnen consistent en werkbaar is. Tijdens het onderzoek zijn vier knelpunten gesignaleerd. Deze passeren hieronder de revue.

DE HULPOFFICIEREN VAN JUSTITIE BEKLEDEN DE VAN HEN GEVRAAGDE REGIEROL IN ONVOLDOENDE MATE

De hOvJ heeft sinds 2010 een centrale positie in het beslagproces. Hij beoordeelt het beslag en toetst het op rechtmatigheid en doelmatigheid. Tevens beoordeelt hij of hij het beslag zelfstandig kan afwikkelen, of dat het beslag dient te worden overgedragen aan andere onderdelen van de eigen organisatie of aan ketenpartners. Vanuit deze rol disciplineert hij de uitvoerend medewerkers die goederen in beslag hebben genomen en ter beoordeling hebben aangeboden en hij geeft richting aan het proces van verdere behandeling van de goederen. Deze positie is bekrachtigd in de Aanwijzing inbeslagneming van het College van procureurs-generaal van juli 2010. De gewenste rol is uitgewerkt in het rapport *Processen Beslag* van het OM (nov. 2010). We stellen echter vast dat de implementatie van de aanwijzing en van de processen beslag in de politieorganisatie niet in de volle breedte heeft geleid tot de gewenste positie van de hOvJ's. Er is onvoldoende sprake van een eenduidige gezaghebbende regierol van de hOvJ's. Daardoor ontstaat er geen goede sturing op het gedrag van politiefunctionarissen en wordt foutief of nodeloos omslachtig gedrag niet gecorrigeerd. De hoofdoorzaak van de problemen is niet dat er teveel regels zouden zijn, maar dat deze regels in de praktijk niet goed worden toegepast.

Voor een eenduidige aansturing van het proces is het van belang dat betrokkenen het eens zijn over gewenste handelwijzen. Dit geldt voor landelijke vertegenwoordigers van de diverse ketenpartners, voor leidinggevend van de ketenbeslaghuizen en voor hOvJ's. Het onderzoek laat zien dat er tussen diverse betrokkenen aanzienlijke verschillen van inzicht zijn over de praktische uitvoering van het beslagproces. Dit gebrek aan eenduidig inzicht belemmert het ontstaan van een eenduidige regierol van de hOvJ. Daarom moet er op alle niveaus meer aandacht besteed worden aan het ontwikkelen en delen van een eenduidige interpretatie van de regels.

In de praktijk zien we daadwerkelijk dat de regierol van de hOvJ niet eenduidig wordt ingevuld. Fouten in de uitvoering, zoals bij het labelen en het markeren van het veld eigenaar op de Kvl, worden niet getackeld. Er is te weinig aandacht voor training en opleiding en voor kennisuitwisseling.

Uit het onderzoek blijkt verder dat er sprake is van een gebrekkige sturing op het beslagproces. Leidinggevend van de hOvJ's hebben weinig managementaandacht voor dit proces. Ook de hiërarchisch leidinggevend van de opsporingsambtenaren geven weinig sturing op de juiste omgang met dit proces. Daarmee bekrachtigen zij het beeld dat het beslag geen volwaardig onderdeel van het politiewerk zou zijn. Verder ontbreekt concrete stuurinformatie over het beslagproces. Stevigere hiërarchische sturing op het beslagproces kan bijdragen aan een verandering van attitude waardoor het beslagproces met meer aandacht en zorgvuldigheid wordt uitgevoerd.

Als oplossingsrichting wordt voorgesteld dat er een implementatieprogramma voor het beslagproces zou moeten worden ingericht. Daarin moet aandacht gegeven worden aan de versterking van het imago en van de sturing van het beslagproces. Het management zou meer aandacht moeten geven aan de uitvoering van dit proces en daarmee het belang van een goede uitvoering van het beslag moeten benadrukken. De sturing van het proces kan worden verbeterd door het beschikbaar maken van informatie waarmee de prestaties van het beslagproces kunnen worden gemonitord. Daarnaast moet geïnvesteerd worden in het beter opleiden van de direct betrokkenen en het bevorderen van kennisdeling. In de bovenregionale sturing van het beslagproces is meer aandacht nodig voor de eenduidige interpretatie van praktijk van het beslagproces. In bovenregionale bijeenkomsten zou nadrukkelijk tijd moeten worden ingericht voor het bespreken van de praktijk en voor het uitwisselen van ervaringen.

HET BESLAGPROCES WORDT NIET GEBRUIKSVRIENDELIJK ONDERSTEUND DOOR ICT-SYSTEMEN

De ondersteuning van het beslagproces met systemen voor informatie en communicatie schiet tekort. Het ontbreekt aan een goed functionerend document managementsysteem voor het beheer van actuele documenten voor het beslagproces. Landelijk geldende werkwijzen worden niet makkelijk vindbaar opgeslagen. Lokale ondersteuningsmiddelen, zoals beslisbomen en flyers zijn niet uniform en zijn evenmin goed vindbaar.

Daarnaast geleiden BVH en het Beslagportaal de gebruikers onvoldoende tijdens de uitvoering van het beslagproces. Er ontbreken helpvelden die de gebruiker met een muisklik helpen om keuzes te maken in de (administratieve) afhandeling van het beslagproces. Velden zijn soms zodanig ingericht dat er gemakkelijk fouten kunnen ontstaan. Als voorbeeld geldt de goederentabel van de Kvl. Deze is niet systematisch opgebouwd. Daardoor kunnen gemakkelijk keuzes gemaakt worden die door anderen als foutief worden beoordeeld.

Ook de gebruiksvriendelijkheid van de ICT-systemen schiet tekort. Bij administratieve handelingen moet men veel schermen door. Koppeling tussen BVH en het Beslagportaal zijn niet soepel. Er is geen snelle toegang tot relevante gegevens door scannen van goederen (via barcode of chip). Hierdoor leveren werkprocessen die op zich zinvol zijn ingericht, zoals het proces van het labelen van goederen, relatief veel administratieve handelingen op. Dit leidt tot vermindering van het draagvlak voor de uitvoering van deze taak. Verder zijn de ICT-systemen traag. De snelheid van de systemen varieert per regio.

Voor het oplossen van deze problemen is een brede inventarisatie nodig van de situatie van document management en van het functioneren van het BVH-systeem. Een deel van de gesignaleerde beperkingen zou kunnen worden opgelost binnen het Beslagportaal.

DE WERKWIJZE VOOR HET BESLAG VAN PARTIJEN GEBRUIKSHOEVEELHEDEN VERDOVENDE MIDDELEN VRAAGT VEEL ADMINISTRATIE. HET PROTOCOL IS NIET GEACTUALISEERD. DIT LEIDT TOT NODELOZE ADMINISTRatieve LAST

Het geheel aan administratieve last bij de inbeslagname van gebruikshoeveelheden verdovende middelen wordt gezien als bezwaarlijk. Dit geldt met name voor de schriftelijke afstandsverklaring. In eenheden waar men te maken heeft met veelvuldig beslag van gebruikshoeveelheden verdovende middelen, signaleert men dat de beslagene hieraan vaak niet mee wil werken. Als de schriftelijke afstandsverklaring niet wordt verkregen, dan ontstaat een aparte stroom van goederen en informatie die een extra administratieve last met zich mee brengt.

Voor de verdere administratieve afhandeling van het beslag geldt dat er geen goede overeenstemming is tussen het geldende protocol, de werkwijzen die worden gefaciliteerd door het Beslagportaal en de Aanwijzing Opiumwet van het College van procureurs-generaal. De regels en systemen bieden de mogelijkheid om de in beslag genomen verdovende middelen in een vroegtijdig stadium administratief af te handelen en te bundelen, waardoor de vernietiging als partij plaats kan vinden. Daarbij kan al in het stadium van de tijdelijke opslaglocatie gebruik gemaakt worden van afstortkluizen. Een grote vermindering van de administratieve last kan worden bereikt wanneer het BIT in overleg met het OM zorgt voor een heldere en actuele procedure voor de omgang met gebruikshoeveelheden verdovende middelen en ook zorgt dat deze procedure adequaat wordt geïmplementeerd in de regio's.

De problematiek zou kunnen worden opgelost door gericht onderzoek uit te voeren naar oplossingsalternatieven voor de omgang met de schriftelijke afstandsverklaring en door het actualiseren en implementeren van het Protocol afhandelen aangetroffen verdovende middelen.

HET BESLAG VAN PARTIJEN MET GROTE AANTALLEN GOEDEREN VRAAGT EEN AANZIENLIJKE ADMINISTRatieve LAST

Uit het onderzoek blijkt dat de inbeslagname van grote aantallen (verschillend soortige) goederen, waarvan verwacht mag worden dat die op een eenduidige wijze zullen worden afgehandeld, belastend is. De eis dat voor ieder onderdeel van de partij separaat de gegevens moeten worden overgenomen die zijn opgesomd in de Aanwijzing inbeslagneming artikel II.2, heeft een aanzienlijke impact op de uitvoering. De hier geformuleerde eis is aanzienlijk zwaarder dan de eisen die geformuleerd zijn in artikel 94 lid 3 Sv en artikel 2 van het Besluit inbeslaggenomen voorwerpen. Er is geen ander te beschermen belang aangetroffen dat een dergelijk zware eis rechtvaardigt. Voor het aanleggen van een zorgvuldig overzicht van (verschillend soortige) goederen waarvan verwacht mag worden dat die op een eenduidige wijze zal worden afgehandeld, is het niet nodig om per goed registraties bij te houden van: de grond(en) voor de inbeslagneming, de aanleiding, de persoonsgegevens van de beslagene en de eigenaar of derde-rechthebbende(n), de verklaringen over het afstand doen en het eigenaarschap. Als een goed overzicht van de goederen is aangemaakt, kunnen de goederen als eenheid worden verpakt en gewaarmerkt. Aan deze partij kan een Kvl worden gekoppeld. Een dergelijke registratie voldoet aan de eisen van de wet. Indien in een latere fase van het beslag alsnog blijkt dat de goederen uit de betreffende partij een verschillende behandeling behoeven, dan dient de partij in dat stadium te worden opgedeeld en worden er van verschillende deelverzamelingen gescheiden Kvl's opgemaakt.

Voor een dergelijke werkwijze is geen aanpassing van de wet nodig. Wel is een aanpassing nodig van de Aanwijzing inbeslagneming, van het rapport Processen Beslag en van de bijbehorende procedures en systemen.

Voor een vermindering van de administratieve last is een gedegen verkenning nodig waarmee uitspraken gedaan worden over de criteria voor het gescheiden dan wel gebundeld registreren van verschillend soortige goederen op een Kvl. De uitkomsten van die verkenning dienen verwerkt te worden in de

procedures en zo nodig in wet- en regelgeving. Ook dienden de overeengekomen werkwijzen goed geïmplementeerd te worden.

HOE NU VERDER?

De centrale vraag in dit onderzoek luidt:

'Welke knelpunten ervaart de politie in de praktijk bij de administratieve afhandeling van de huidige beslagregelingen en beslagprocedures en welke oplossingen zijn denkbaar om de administratieve lastendruk te verminderen?'

Uit dit onderzoek blijkt dat de meeste winst kan worden geboekt door maatregelen te nemen om de regierol van de hOvJ te versterken. Hiertoe zullen verschillen van inzicht over de praktische uitvoering van het beslagproces tussen betrokkenen moeten worden opgelost. De hOvJ's moeten worden gevoed met eenduidige inzichten. Verder is er meer aandacht nodig voor training en opleiding en voor kennisuitwisseling. Ook is er behoefte aan goede hiërarchische sturing op het beslagproces en aan concrete stuurinformatie. Een verbetering van de regie op het proces zal leiden tot ander gedrag binnen de politieorganisatie en daarmee tot een betere afhandeling van het beslag en vermindering van de administratieve last.

Er ontbreekt een goed ICT-systeem voor document management. Voorgeschreven werkwijzen zijn daardoor niet eenduidig terug te vinden. Verder is er een aantal specifieke problemen met het Beslagportaal in beeld gebracht. Aanpassingen van dit systeem kunnen bijdragen aan verheldering van voorgeschreven werkwijzen, reductie van fouten en daarmee aan een vermindering van de administratieve last.

De grootste verbetering op het terrein van ICT valt te behalen met de vervanging van het systeem BVH, waar de systemen voor het beslag op teruggrijpen. Het valt buiten de scope van dit onderzoek om daarover gedetailleerde uitspraken te doen.

Specifieke knelpunten worden gevormd door de inbeslagname van gebruikshoeveelheden verdovende middelen en de afhandeling van partijen met grote aantallen goederen.

Voor de omgang met verdovende middelen kan de grootste winst geboekt worden door het actualiseren en uitdragen van de procedure. Verdere winst ontstaat als er een eenvoudigere werkwijze wordt gevonden voor de inbeslagname zelf. Verschillende alternatieven voor het vereenvoudigen van dit proces zouden in beeld gebracht moeten worden.

Een vereenvoudiging van de afhandeling van partijen met grote aantallen goederen kan plaatsvinden binnen de kaders van het Wetboek van Strafvordering en het Besluit inbeslaggenomen voorwerpen. Er is een gedegen verkenning nodig waarmee uitspraken kunnen worden gedaan over de criteria voor het gescheiden dan wel gebundeld registreren van verschillend soortige goederen op een Kvl.

5. LITERATUUR

Charmaz, K. (2006) Constructing Grounded Theory, A Practical Guide Through Qualitative Analysis, Sage Publications, Los Angeles, London, New Delhi, Singapore.

Greenwood, D., Levin, M. (1998) Introduction to Action Research: Social Research for Social Change. Thousand Oaks, California, Sage Publications, Inc.

Hoekendijk, M.G.M. (2013) Zakboek voor de Hulpofficier 2013, Kluwer, Deventer

Locke, K. (2001) Grounded Theory in Management Research, Sage Publications, London, Thousand Oaks, New Delhi.

Punt, H.G. (2012) Memo Beslagrecht 2012, Kluwer, Deventer

Wagenaar, H.C. (2007) Governance, complexity and democratic participation: How citizens and public officials harness the complexities of neighbourhood decline. American Review of Public Administration, 37, pag. 17-50

Wagenaar, H.C. (2011) Meaning in Action. Interpretation and Dialogue in Policy Analysis, M.E. Sharpe, Armonk, New York, London, England

BIJLAGE 1 – OVERZICHT VAN BETROKKENEN

DIEPTE-INTERVIEWS

de heer B.W.F. Bultman, landelijk projectleider Beslag Interventie Team ¹⁸
de heer A. Verburg, senior manager bedrijfsvoeringsbeleid, Parket Generaal ¹⁸
de heer J. Braam, lid gebruikersraad landelijk Beslagportaal, Politie Nederland
de heer J. Obdam, senior inspecteur, Inspectie Veiligheid en Justitie

LEAN AUDITS

KETENBESLAGHUIS NOORD-BRABANT

de heer W. Smits, beleidsmedewerker Opsporing en hOvJ
mevrouw D. Altepost, coördinator Regionaal Beslaghuis
de heer R. Augenbroek, medewerker Surveillancedienst
de heer R. van Sinten, medewerker Surveillancedienst
mevrouw H. Jansen, beslagmedewerker van het arrondissementsparket
mevrouw E. Melaet, medewerker Forensische Opsporing
de heer H. Jans, hOvJ
de heer P. van Hooff, medewerker Recherche

KETENBESLAGHUIS HAAGLANDEN

de heer E. Borrebach, ploegleider beslaghuis
de heer J. de Boer, teamchef beslaghuis
de heer H. Postma, medewerker Forensische Opsporing
de heer D. Onderwater, medewerker Forensische Opsporing
de heer D. Kölker, recherche coördinator
de heer J. van der Rassel, medewerker Surveillancedienst
de heer W. van Nunspeet, hOvJ
mevrouw E. van Duijvenbode, beslagmedewerker van het arrondissementsparket

KETENBESLAGHUIS NOORD-NEDERLAND

de heer E.R. van Weerdt, rechercheur B Drachten
de heer J. Rozema, rechercheur B Groningen
de heer M. van der Meulen, medewerker Ketenbeslaghuis
de heer R. Sapulette, medewerker Ketenbeslaghuis
de heer A. Dijkman, Forensische Opsporing
mevrouw J. van den Berg, hulpofficier
de heer J. Bouwhuis, hulpofficier
de heer J. Addens, medewerker Openbaar Ministerie
de heer J.H. Bouma, hoofdagent Groningen
de heer J. Blokland, hoofdagent Leeuwarden
de heer J. Brugge, projectleider Regionaal Beslaghuis

In de praktijk bleek het in geen van de genoemde regio's mogelijk te zijn contact te hebben met een vertegenwoordiger van DRZ. Wel heeft op 19 december 2012 een telefonisch interview plaatsgevonden met de heer A.P. van Embden, hoofd Productie, Domeinen Roerende Zaken.

BOOTCAMP

de heer J.J. Vos, onderzoeksleider
de heer W.H. van den Nieuwenhuizen, onderzoeker
de heer D. Niezink, onderzoeker
mevrouw A. van der Meer, onderzoeker
de heer W. van Nunspeet, hulpofficier van justitie in het korps Haaglanden (nu Eenheid Den Haag)
de heer J. Brugge, rechercheur in het korps Groningen (nu Eenheid Noord-Nederland)

Vanuit het korps Brabant-Noord is gevraagd of de daar geïnterviewde medewerkers uit de surveillancedienst konden aansluiten. Deze personen bleken verhinderd te zijn.

¹⁸ Deze respondent is tevens lid van de klankbordgroep

FEEDBACKSESSIE

NOORD-BRABANT
de heer W. Smits, beleidsmedewerker Opsporing en hOvJ
mevrouw D. Altepost, coördinator Ketenbeslaghuis
HAAGLANDEN
de heer J. van der Krogt, regionaal Projectleider Beslag
de heer J. de Boer, teamchef beslaghuis
NOORD
de heer J. Brugge, projectleider Ketenbeslaghuis Noord-Nederland
de heer R. Sapulette, medewerker Ketenbeslaghuis
de heer M. van der Meulen, medewerker Ketenbeslaghuis
de heer J. Bouwhuis, hulpofficier
de heer M. Ypma, hoofdagent
Klankbordgroep
de heer C.B. Jongh, senior beleidsmedewerker, Ministerie van Veiligheid en Justitie
de heer B.W.F. Bultman, landelijk projectleider Beslag Interventie Team, Politie Nederland
de heer A. Verburg, senior manager Bedrijfsvoeringsbeleid, Parket-Generaal Openbaar Ministerie
de heer A.P. van Embden, hoofd Productie, Domeinen Roerende Zaken
mevrouw L. Cleveringa, beleidsmedewerker, Domeinen Roerende Zaken
de heer H.C. de Goeij, senior Beleidsadviseur, Staf Korpsleiding Politie
ONDERZOEKSTEAM
de heer J.J. Vos, onderzoeksleider
de heer W.H. van den Nieuwenhuizen, onderzoeker
de heer D. Niezink, onderzoeker
mevrouw A. van der meer, onderzoeker

VERDIEPEND ONDERZOEK

Tijdens het verdiepend onderzoek heeft een aanvullend onderzoek plaatsgevonden met de heer J. Braam, lid gebruikersraad landelijk Beslagportaal, Politie Nederland.

Verder zijn er contacten geweest met de vertegenwoordigers van de drie ketenbeslaghuizen in verband met de verificatie van beschrijvingen van de lokale situatie. In het bijzonder heeft intensief contact plaatsgevonden met de heer W. Smits, beleidsmedewerker Opsporing en hOvJ van het ketenbeslaghuis Noord-Brabant, voor verdiepend onderzoek naar het proces van het labelen.

BIJLAGE 2 – AUDITBLAD

Stelling		Toelichting	Kruismatrix van functionarissen en vragen die aan hen gesteld moeten worden						
	Te beoordelen op vijfpuntschaal (zeer eens = 5, eens = 4, neutraal = 3, oneens = 2, zeer oneens = 1).	Per hypothese bevestigende en ontkrachtende informatie verzamelen. Waar aangegeven ook kwantitatieve informatie verzamelen.	basis politieorg	rechercheur	forensische opsporing	hvj	beslagmedewerker parket	medewerker domeinen	chef RBH
Inzicht en overzicht									
1	De beschikbare procedure voor het beslag is complex. Dit komt doordat de wetgeving complex is. Er zijn voor verschillende vormen van beslag en voor verschillende soorten goederen specifieke regels.	Verzamel voorbeelden van de meest lastige aspecten van het beslagproces.	x	x	x	x	x	x	x
2	Opsporingsambtenaren, hvj's en parketsecretarissen hebben onvoldoende overzicht over het (complexe) beslagproces, zodat zij de effecten van keuzes onvoldoende kunnen inschatten.		x	x		x			
3	Opsporingsambtenaren en hvj's hebben onvoldoende kennis van de wettelijke en procedurele regels, zodat alternatieve oplossingen onvoldoende worden				x	x	x		
4	Opsporingsambtenaren, hvj's en parketsecretarissen worden nauwelijks opgeleid voor het uitvoeren van het beslagproces.	# Dagen opleiding, uitgesplitst naar vooropleiding en bijscholing.	x	x		x	x		
ICT-systemen en hun toepassing									
5	Uitvoerende medewerkers worden onvoldoende ondersteund door ICT-hulpmiddelen die hen goed door de procedure leiden.		x	x	x	x	x	x	x
6	Het gebruik van lokale systemen door de politie maakt dat systemen niet allemaal aansluiten op het beslagportaal. Dit creëert overbodige handelingen en risico's op fouten.		x	x		x			
7	Uitvoerende medewerkers ontberen basale ICT-vaardigheden, waardoor zijodeloos veel tijd verliezen met het in de computer verwerken van gegevens.	# Dagen ICT gerelateerde scholing (Voorbeeld bij de stelling: knippen en plakken van data van het ene naar het andere bestand).	x	x					
Fouten in KVI's									
8	De KVI is duidelijk en makkelijk in te vullen, maar er worden veel fouten gemaakt.	Tijd die nodig is voor het invullen van één formulier (tijdens de audit in de praktijk zien en observeren wat er eventueel lastig is); % KVI's dat hersteld moet worden, uitgeplitst naar % onvolledige KVI's (ontbrekende info) en % onjuist ingevulde KVI's (onjuiste informatie, tegenstrijdige of teveel informatie).	x	x	x	x			
9	Het retourneren van foutieve KVI's leidt niet tot verbetering in het proces.						x	x	x
Kennisdeling									
10	Er zijn geen structurele werkwijzen waarmee opsporingsambtenaren hun best practices onderling delen. Daar waar kennis gedeeld wordt, is dit ad hoc en op persoonlijk initiatief.	Voorbeeld: één KVI voor partij horloges.	x	x	x	x			
11	Er zijn geen structurele werkwijzen waarmee parketsecretarissen hun best practices onderling delen. Daar waar kennis gedeeld wordt, is dit ad hoc en op persoonlijk initiatief.	Vragen naar achterliggende structuren en overleggen en hoe vaak deze zijn gehouden.					x		
12	Regelmatig regionaal (keten)overleg ontbreekt, zodat knelpunten niet worden opgelost.	Indien er wel overleg plaatsvindt, vragen naar # malen per jaar, aanwezigheid betrokkenen.	x	x	x	x	x		x
13	Er zijn praktische instrumenten (bijv. beslisboom) voorhanden, maar ze zijn onvoldoende bekend en worden nauwelijks gebruikt.	Vraag naar aanwezige hulpinstrumenten.	x	x	x	x	x		
Keuzen in de beslagpraktijk									
14	De wet stelt eisen, die door de betrokken partijen (benadeelde, opsporing, OM) als onredelijk en onbillijk worden ervaren.	Voorbeelden verzamelen: inbeslagname van goederen bij winkeldiefstal, eis van schriftelijke afstandsverklaring.	x	x	x	x			
15	Er worden te veel goederen in beslag genomen die geen opsporingswaarde of reële waarde hebben.	Vragen naar inschatting van % goederen die geen opsporingswaarde of reële waarde hebben.					x	x	x
16	Besluiten blijvenodeloos liggen tot het eind-pv, zodat de doorlooptijd onnodig oploopt en de restwaarde minder wordt.	Vragen naar inschatting van % besluiten datodeloos lang blijft liggen.					x	x	x
Verdere aandachtspunten									
17	Vraag: Welke verdere ideeën heeft u voor het verminderen van de administratieve lastendruk?		x	x	x	x	x	x	x

BIJLAGE 3 – AUDITFORMULIER

Naam, functie, datum		
	Stelling	Beoordeling Toelichting
	Te beoordelen op vijfpuntschaal (zeer eens = 5, eens = 4, neutraal = 3, oneens = 2, zeer	
	Inzicht en overzicht	
1	De beschikbare procedure voor het beslag is complex. Dit komt doordat de wetgeving complex is. Er zijn voor verschillende vormen van beslag en voor verschillende soorten goederen specifieke regels.	
2	Opsporingsambtenaren, hof's en parketsecretarissen hebben onvoldoende overzicht over het (complexe) beslagproces, zodat zij de effecten van keuzes onvoldoende kunnen inschatten.	
3	Opsporingsambtenaren en hof's hebben onvoldoende kennis van de wettelijke en procedurele regels, zodat alternatieve oplossingen onvoldoende worden overwogen.	
4	Opsporingsambtenaren, hof's en parketsecretarissen worden nauwelijks opgeleid voor het uitvoeren van het beslagproces.	
	ICT-systemen en hun toepassing	
5	Uitvoerende medewerkers worden onvoldoende ondersteund door ICT-hulpmiddelen die hen goed door de procedure leiden.	
6	Het gebruik van lokale systemen door de politie maakt dat systemen niet allemaal aansluiten op het beslagportaal. Dit creëert overbodige handelingen en risico's op fouten.	
7	Uitvoerende medewerkers ontberen basale ICT-vaardigheden, waardoor zijodeloos veel tijd verliezen met het in de computer verwerken van gegevens.	
	Fouten in KVI's	
8	De KVI is duidelijk en makkelijk in te vullen, maar er worden veel fouten gemaakt.	
9	Het retourneren van foutieve KVI's leidt niet tot verbetering in het proces.	
	Kennisdeling	
10	Er zijn geen structurele werkwijzen waarmee opsporingsambtenaren hun best practices onderling delen. Daar waar kennis gedeeld wordt, is dit ad hoc en op persoonlijk initiatief.	
11	Er zijn geen structurele werkwijzen waarmee parketsecretarissen hun best practices onderling delen. Daar waar kennis gedeeld wordt, is dit ad hoc en op persoonlijk initiatief.	
12	Regelmatig regionaal (keten)overleg ontbreekt, zodat knelpunten niet worden opgelost.	
13	Er zijn praktische instrumenten (bijv. beslisboom) voorhanden, maar ze zijn onvoldoende bekend en worden nauwelijks gebruikt.	
	Keuzen in de beslagpraktijk	
14	De wet stelt eisen die door de betrokken partijen (benadeelde, opsporing, OM) als onredelijk en onbillijk worden ervaren.	
15	Er worden te veel goederen in beslag genomen die geen opsporingswaarde of reële waarde hebben.	
16	Besluiten blijvenodeloos liggen tot het eind-pv, zodat de doorlooptijd onnodig oploopt en de restwaarde minder wordt.	
	Verdere aandachtspunten	
17	Vraag: Welke verdere ideeën heeft u voor het verminderen van de administratieve lastendruk?	

BIJLAGE 4 – LIJST VAN AFKORTINGEN

AFKORTING	OMSCHRIJVING
BIT	Beslag Interventie Team
BVH	Basis Voorziening Handhaving, bedrijfsprocessensysteem politieorganisatie
BVO	Basisvoorziening Handhaving en Opsporing
BZK	(Ministerie van) Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties
DRZ	Domeinen Roerende Zaken
FO	Forensische Opsporing
hOvJ	Hulpofficier van Justitie
ICT	Informatie- en CommunicatieTechnologie
IOOV	Inspectie Openbare Orde en Veiligheid
KLPD	Korps landelijke politiediensten
Kvl	Kennisgeving van inbeslagneming
LIGOM	Landelijke Inbeslaggenomen Gelden Openbaar Ministerie
NFI	Nederlands Forensisch Instituut
OM	Openbaar Ministerie
Opw	Opiumwet
OvJ	Officier van Justitie
RBH	Regionaal beslaghuis
RBWM	Regionaal Bureau Wapens en Munitie
PV	Proces-verbaal
PKN	PolitieKennisNet
RC	Rechter-commissaris
SIN	Sporen Identificatie Nummer
Sr	Wetboek van Strafrecht
Sv	Wetboek van Strafvordering
TBD	Transport begeleidingsformulier drugs
TBR	Tijdelijk Beslagruimte
TPS	Toyota Production System
WODC	Wetenschappelijk Onderzoek- en Documentatiecentrum