



MANAGEMENTSAMENVATTING

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

CONSULTANTS

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 geadmistreerd 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.

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.