



Pilot BOPZ
Verrijking dossiers & zittingsaanwezigheid
officier van justitie

Oberon Nauta
Manja Abraham

13 Juni, 2017

dr. Oberon Nauta
onauta@dsp-groep.nl

drs. Manja Abraham
mabraham@dsp-groep.nl

Met medewerking van:
Wouter Andringa Msc (I&O Research)

Foto voorblad: Loes van der Meer

Inhoud

Samenvatting	5
Pilotwerkwijze	5
Methodische verantwoording	6
Onderzoeksresultaten	7
Conclusies verrijkt BOPZ-dossier	7
Conclusies zittingsaanwezigheid	9
Voorwoord	14
Lijst met afkortingen	15
1 Inleiding	16
1.1 Aanleiding	16
1.2 Leeswijzer	16
2 Methodische verantwoording	17
2.1 Doelstelling en onderzoeksvragen	17
2.2 Verloop van het onderzoek	18
2.3 Reikwijdte en beperkingen	20
3 Beleidscontext pilot	22
3.1 Verbeterprogramma Maatschappelijke Veiligheid	22
3.2 Deelproject BOPZ	22
4 Pilotregio's	24
4.1 Procesbeschrijving Pilot	24
4.2 Aantallen aanvragen rechterlijke machtigingen	26
4.3 Uitvoeringspraktijk	28
5 Meerwaarde nieuwe werkwijze	40
5.1 Beoogde meerwaarde versus onbedoelde effecten	40
5.2 Verrijkt dossier	41
5.3 Zittingsaanwezigheid officier van justitie	49

6	Conclusies	61
6.1	Conclusies verrijkt BOPZ-dossier	61
6.2	Conclusies zittingsaanwezigheid	63
Bijlage 1: Nieuwe landelijk werkwijze		67
Bijlage 2: Checklist politiemutaties		71
Bijlage 3: Meetinstrument		72
Bijlage 4: Enquête rechters		77

Samenvatting

Naar aanleiding van vragen over de rol van het Openbaar Ministerie (hierna: OM) in de zaak Bart van U. doet de commissie Hoekstra onderzoek en legt verschillende kwetsbaarheden van het handelen van het OM bloot. In reactie op het advies van de commissie wordt door het college van Procureurs-Generaal het Verbeterprogramma Maatschappelijke Veiligheid opgesteld. Het verbeterprogramma kent verschillende onderdelen, waaronder het deelproject BOPZ. In het deelproject zijn verschillende maatregelen opgenomen die er toe moeten leiden dat het OM zijn rol actiever gaat invullen. Zo is er een nieuwe “Werkinstructie BOPZ, handleiding voor BOPZ-medewerkers” opgesteld. Deze werkinstructie dient als basis voor opleidingen aan al de BOPZ-medewerkers en er is op basis van deze werkinstructie een opleidingsonderdeel voorbereid voor alle OM-medewerkers (Web-college en incompany training), waaronder ZSM-/weekdienstofficieren.

In het vervolg op het rapport van de commissie Hoekstra is een tweede nota van wijziging van het wetsvoorstel Wet verplichte Geestelijke Gezondheidszorg (hierna: Wvggz) ingediend. Met deze nota krijgt het OM in de Wvggz de centrale verzoekersrol toebedeeld, ongeacht of het voorliggende zorgmachtigingstraject zijn oorsprong vindt in (dreigend) strafbaar gedrag van de betrokkene. In het verbeterprogramma van het OM is geanticipeerd op de versterking van de verzoekersrol. Meer concreet gaat het om twee maatregelen.

- 1 Het verrijken van de BOPZ-dossiers met informatie uit de veiligheidsketen.
- 2 De aanwezigheid van de officier van justitie op zitting met als doel diens verzoek mondeling toe te lichten.

Om te beoordelen of deze maatregelen leiden tot de beoogde meerwaarde en te bepalen wat de kosten en baten van deze nieuwe werkwijze zijn, heeft het OM in het kader van het Verbeterprogramma Maatschappelijke Veiligheid een pilot uitgevoerd in de arrondissementen Midden-Nederland, Rotterdam en Oost-Nederland. DSP-groep heeft in de periode november 2016 – maart 2017 onderzocht op welke wijze invulling wordt gegeven aan de pilot en wat de meerwaarde en de kosten zijn van de voornoemde maatregelen.

Pilotwerkwijze

De manier van werken in de pilot verschilt van de landelijke werkwijze op twee punten. Ten eerste is dat het verrijken van het BOPZ-dossier. Voor die zaken waar het verzoek betrekking heeft op de voortzetting inbewaringstelling (IBS) of een voorlopige machtiging (VM) en waarin betrokkene volgens het verzoek (ook) gevaar veroorzaakt voor anderen en/of de maatschappij, wordt extra informatie toegevoegd aan het dossier. Het gaat daarbij om:

- 🕒 meest recente pro Justitia rapportages;
- 🕒 informatie van de reclassering;

- ③ informatie uit de sociale omgeving van de persoon, zoals familie, indien en voor zover deze bekend is;
- ③ informatie uit de registratiesystemen van de veiligheidshuizen, indien betrokkene daar al in een casusoverleg is besproken.

Naast het verrijken van de dossiers bezoekt de officier van justitie de BOPZ-zitting binnen de pilotarrondissementen om diens verzoek mondeling toe te lichten, wanneer voldaan wordt aan één of meer van de volgende criteria:

- ③ De officier van justitie heeft voorlopige hechtenis gevorderd en deze zal door de rechter worden opgeheven of geschorst (na een oordeel van de Rechter-Commissaris of raadkamer dat het BOPZ-traject verkend moet worden) of de voorlopige hechtenis loopt af en de officier van justitie meent, vanuit de persoon van de verdachte en de bescherming van de maatschappij, dat een BOPZ-vordering moet worden ingediend.
- ③ In het kader van de strafvervolging is wel sprake van signalen van gevaar voor de samenleving, maar verdachte weigert mee te werken aan de NIFP- of PBC-rapportage en dientengevolge kan geen forensisch zorgkader en/of maatregelen en/of lange vrijheidsstraf volgen. Het OM (of de penitentiaire Inrichting waar verdachte op dat moment verblijft) kan dan via het NIFP een beoordeling door een onafhankelijke psychiater entameren ten behoeve van het eventuele verzoek voor een rechterlijke machtiging of IBS bij de rechtbank.
- ③ Er heeft zich geen strafbaar feit voorgedaan, maar uit het casusoverleg waaraan het OM heeft deelgenomen, of uit andere signalen die bij het OM bekend zijn, is naar voren gekomen dat de aanwezigheid van de officier op de zitting gewenst is, gezien de kans op ernstig gevaar voor de samenleving.
- ③ Daarnaast is de officier op de zitting aanwezig indien en voor zover de officier of de rechter dit nodig acht. De officier van justitie heeft hierin uiteindelijk de beslissende stem.

Strikt genomen is alleen het derde criterium voor zittingsaanwezigheid uniek voor de pilot, want ook in de rest van Nederland kan de officier naar zitting gaan wanneer voldaan wordt aan één of meer van de overige criteria. In de praktijk wordt echter in de rest van Nederland niet standaard van deze mogelijkheid gebruik gemaakt.

Methodische verantwoording

Doel van het onderzoek was vast stellen wat de kosten en baten (meerwaarde) zijn van het verrijkte dossier en van de zittingsaanwezigheid van de officier van justitie. Voor het onderzoek zijn verschillende methoden ingezet. Met een meetinstrument is voor 59 zaken die voldeden aan één of meer van de pilotcriteria voor zittingsaanwezigheid systematisch informatie verzameld over tijdsinvestering, type zaak en ervaren meerwaarde. Daarnaast hebben 59 rechters deelgenomen aan een enquête over de meerwaarde van het verrijkte dossier en de zittingsaanwezigheid. Ook zijn 26 semigestructureerde interviews gehouden met rechters, officieren van justitie, parketmedewerkers, parketsecretarissen, politiemensen, projectleiders pilot

en advocaten. Tijdens het onderzoek zijn ten behoeve van de beeldvorming ook twee regionale BOPZ-bijeenkomsten bijgewoond die werden georganiseerd voor de ketenpartners van de pilot. Tot slot heeft analyse plaatsgevonden van cijfermateriaal dat door de Raad voor de Rechtspraak werd verstrekt. Het college van Procureurs-Generaal, de Raad voor de Rechtspraak en het LOVF verleenden toestemming en medewerking aan het onderzoek.

Onderzoeksresultaten

De doelstelling van het onderzoek is vertaald naar twee sets aan onderzoeksvragen. In het vervolg van deze samenvatting worden per onderzoeksvraag de conclusies van het onderzoek verwoord. Daarbij wordt eerst gekeken naar vragen die betrekking hebben op de verrijkte BOPZ-dossiers en vervolgens naar de vragen die betrekking hebben op de zittingsaanwezigheid van de officier op de BOPZ-zitting.

Conclusies verrijkt BOPZ-dossier

Sinds 10 mei 2016 is landelijk voorgeschreven dat bij verzoek van een machtiging voortzetting inbewaringstelling (IBS) of een Voorlopige machtiging (VM) het BOPZ-dossier verrijkt wordt met politiemutaties en justitiële documentatie (strafblad), voor zo verre ingeschat wordt dat de betrokkene naast een gevaar voor zichzelf (ook) een gevaar voor diens omgeving vormt. In de drie pilotarrondissementen Midden-Nederland, Rotterdam en Oost-Nederland wordt aanvullend op deze landelijke werkwijze het BOPZ-dossier verrijkt met informatie uit de strafrechtketen, de veiligheidshuizen en de sociale omgeving van de betrokkene.

1. Welke extra handelingen moet het OM verrichten om de extra informatie toe te voegen aan het dossier en welke inzet en kosten zijn hiermee gemoeid?

Binnen de parketten in de drie pilotarrondissementen worden – ten behoeve van het verrijken van het dossier - diverse aanvullende handelingen uitgevoerd door twee verschillende functies.

Ten eerste worden door een medewerker van de BOPZ-administratie politiemutaties opgevraagd bij de Regionale Informatieknooppunten. Dit gebeurt in alle gevallen dat sprake is van een IBS of VM en de geneeskundige verklaring uitwijst dat sprake is van gevaar voor de omgeving van de betrokkene. De mutaties moesten aanvankelijk gecontroleerd worden op de aanwezigheid van kwetsbare informatie. Thans levert de politie de mutaties bijna altijd zo aan dat op de juiste wijze geanonimiseerd is. Via JD online wordt daarnaast door de administratie de justitiële documentatie opgevraagd. De verrijking van het BOPZ-dossier met beide informatiebronnen is overigens niet voorbehouden aan de pilotregio's. Verschil is echter dat in de drie bedoelde arrondissementen vaker verrijking plaatsvindt met deze bronnen dan de landelijke richtlijnen voorschrijven. Om die reden is sprake van aanvullende werkzaamheden. De parketsecretaris bepaalt op basis van de geneeskundige verklaring of andere signalen die hem bekend zijn vanuit het veiligheidshuis, in welke aanvullende gevallen het BOPZ-dossier met deze informatiebronnen wordt verrijkt.

Naast politiemutaties en justitiële documentatie wordt het dossier in voornoemde gevallen ook vaak verrijkt met andere stukken. Het gaat dan vooral om reclasseringsrapportages, pro justitia-rapportages en informatie uit het veiligheidshuis. Waarbij laatstgenoemde informatiebron een vertaalslag vergt omdat de informatie van het veiligheidshuis doorgaans veel vertrouwelijke informatie bevat die niet een-op-een toegevoegd kan worden aan het BOPZ-dossier. De parketsecretaris neemt het voorlopig BOPZ-dossier door en besluit op basis van het risicoprofiel van de betrokkene over het al dan niet toevoegen van deze extra informatie. De aanvullende informatie wordt - afhankelijk van het parket - door de administratie of de parketsecretaris zelf opgevraagd. Is eenmaal het dossier verrijkt dan wordt de verzamelde informatie vaak – maar niet altijd – door de parketsecretaris samengevat in een oplegnotitie/mail.

Het verrijken van het dossier kost gemiddeld 30 minuten, waarvan 22 minuten gewerkt door de BOPZ-secretaris en 8 minuten door de administratie. Worden de minuten per functie vermenigvuldigd met functietarieven, dan kost een verrijkt dossier gemiddeld €32. Merk echter op dat het onderzoek laat zien dat tussen de parketten verschillen bestaan. Zowel qua benodigde tijd om de dossiers te verrijken, als de taakverdeling tussen parketsecretaris en medewerker BOPZ-administratie. In de ene regio doet een administratief medewerker aanzienlijk meer voor de dossierverrijking dan in de andere regio.

2. Hoe worden de verrijkte dossiers ervaren door de BOPZ-rechter? Welke informatie is relevant voor de beoordeling door de rechter en welke niet?

De politiemutaties en de justitiële documentatie worden over de volle breedte van de zittende magistratuur positief beoordeeld. Met name het feitelijke karakter spreekt aan en de informatie is nuttig ter onderbouwing van de gevaarzetting. Ook voortgangsrapportages van lopend toezicht van de reclassering en uitkomsten van 'kindchecks' bij Veilig Thuis worden gewaardeerd. Beduidend minder positief wordt geoordeeld over persoonlijkheidsonderzoeken (pj-rapportages van het NIFP of reguliere reclasseringsrapportages). Dat oordeel valt nog negatiever uit wanneer deze rapportages oud (ouder dan een jaar) en dik zijn. Bovendien wordt de vraag gesteld of dergelijke rapportages überhaupt wel gebruikt mogen worden in het civielrechtelijke kader van een BOPZ-traject, gelet op het specifieke strafrechtelijke doel waarvoor ze destijds werden opgesteld. De informatie uit het veiligheidshuis wordt evenmin positief beoordeeld. Reden is dat vaak sprake is van een vorm van samenvatting van deze informatie en dat voor een rechter ten aanzien van deze informatie niet goed te onderscheiden valt wat nu feiten en wat nu meningen zijn.

3. Welke informatie wordt door de BOPZ-rechter gemist?

De volgende informatie wordt soms gemist:

- 🕒 Informatie over eerdere rechtelijke machtigingen, de GGZ-voorgeschiedenis en/of informatie over behandelingen die niet in het eigen arrondissement hebben plaatsgehad (soms lijkt een betrokkene voor het eerst een BOPZ-maatregel te krijgen (IBS met weinig info), maar blijkt naderhand dat diegene al lang bekend is buiten het eigen arrondissement).
- 🕒 Ingeval sprake is van een IBS: omschrijving hoe betrokkene in de instelling terecht is gekomen.
- 🕒 Een inschatting van het actuele gevaar voor de aanwezigen op de zitting, vooral bij een thuisverhoor.

- 🕒 Informatie over familie en buren.
- 🕒 Informatie over curatele/mentorschap/bewind.
- 🕒 Informatie over de voortgang van de behandeling en het toekomstperspectief van betrokkene.
- 🕒 Informatie van het FACT-team bij IBS zaken.

Merk op dat het OM slechts in beperkte mate in deze informatiebehoefte kan voorzien omdat het vaak informatie betreft uit het patiëntdossier waartoe het niet altijd toegang heeft (de Wet BOPZ schrijft geen rolverdeling in archivering voor, zodat in het ene geval het dossier op de rechtbank en in het andere geval het dossier op het parket wordt beheerd).

4. Heeft de kwaliteit van het BOPZ-dossier invloed op de behoefte van de bij de zitting betrokken partijen aan de aanwezigheid van de officier op zitting?

Over de volle breedte van de zittende magistratuur wordt geoordeeld dat in de meeste gevallen met politiemutaties, justitiële documentatie en aan schriftelijke toelichting op de gevaarstelling volstaan kan worden. In die zin maakt een adequaat verrijkt dossier de aanwezigheid van de officier van justitie in de meeste gevallen overbodig.

5. Heeft de kwaliteit van het BOPZ-dossier invloed op de doorlooptijd van de zaak?

Binnen het onderzoek werden geen signalen opgevangen dat de doorlooptijd beïnvloed werd door het verrijkte BOPZ-dossier. De zittingen worden door de rechtbank ingepland en het OM heeft zich naar die agenda te voegen. Met de politie zijn werkafspraken gemaakt die er toe leiden dat voor IBS-zaken de mutaties binnen één dag en voor de overige rechtelijke machtigingen binnen twee dagen worden aangeleverd.

Conclusies zittingsaanwezigheid

Naast het verrijken van de dossiers bezoekt de officier van justitie binnen de pilots in beginsel de BOPZ-zitting, wanneer voldaan wordt aan één of meer van de volgende criteria:

- 🕒 De officier van justitie heeft voorlopige hechtenis gevorderd en deze zal door de rechter worden opgeheven of geschorst (na een oordeel van de rechter-commissaris of raadkamer dat het BOPZ-traject verkend moet worden) of de voorlopige hechtenis loopt af en de officier van justitie meent, vanuit de persoon van de verdachte en de bescherming van de maatschappij, dat een BOPZ-vordering moet worden ingediend;
- 🕒 In het kader van de strafvervolging is wel sprake van signalen van gevaar voor de samenleving, maar verdachte weigert mee te werken aan NIFP- of PBC-rapportage en dientengevolge kan geen forensisch zorgkader en/of maatregelen en/of lange vrijheidsstraf volgen. Het OM (of de penitentiaire inrichting waar verdachte op dat moment verblijft) kan dan via het NIFP een beoordeling door een onafhankelijk psychiater entameren ten behoeve van de eventuele aanvraag voor een rechterlijke machtiging of IBS bij de rechtbank.

- ⦿ Er heeft zich geen strafbaar feit voorgedaan, maar uit het casusoverleg waaraan het OM heeft deelgenomen, of uit andere signalen die bij het OM bekend zijn, is naar voren gekomen dat de aanwezigheid van de officier op de zitting gewenst is, gezien de kans op ernstig gevaar voor de samenleving.
- ⦿ Daarnaast is de officier op de zitting aanwezig indien en voor zover de officier of de rechter dit nodig acht. De officier van justitie heeft hierin uiteindelijk de beslissende stem.

1. Hoe vaak geven de gestelde criteria aanleiding om een zitting te bezoeken en hoe is de verdeling procentueel gezien binnen de criteria?

Voor de periode november 2016 – maart 2017 kon worden aangetoond dat de voornoemde criteria in de piloteregio's in 59 gevallen aanleiding gaven tot het bijwonen van een zitting. Mogelijk ligt het aantal zaken dat voldeed aan de criteria hoger, maar er is geen mogelijkheid om exacte informatie te geven over dit punt. Dit laat zich verklaren doordat het gaat om lokale interpretaties van de criteria en dat per OM-onderdeel en zelfs per officier de interpretatie verschilt. Vanwege verschil in toepassing van de criteria per parket kan dat echter niet met zekerheid worden gesteld. Van de 59 die in aanmerking kwamen voor een bezoek werden er 44 daadwerkelijk bezocht. De reden om niet naar zitting te gaan, was in het overgrote deel van de onderzochte zaken agenda-technisch van aard. Dat wil zeggen dat het parket geen officier vrij kon maken voor de zittingsdatum of tijdstip van de zitting of dat de zitting werd afgelast of verschoven.

Op één zaak kunnen meerdere criteria van toepassing zijn. Uit de analyse van de 59 dossiers die voldeden aan de pilotcriteria, bleek dat in 80% van de gevallen één van de aanleidingen was 'dat de officier het nodig achtte'. Bij ongeveer de helft vormden signalen uit het veiligheidshuis de reden tot zittingsaanwezigheid en in circa een derde van de zaken was sprake van een op handen zijnde schorsing van de voorlopige hechtenis. In de interviews wordt uitgelegd dat tussen de criteria overlap zit, en dat in de beleving van de officieren signalen uit het veiligheidshuis in veel gevallen de directe aanleiding zijn voor de aanwezigheid. In de meeste zaken waar de officier naar zitting ging of had kunnen gaan, was overigens sprake van een parallel strafrechtelijk traject. Hoe vaak kon echter niet exact worden bepaald.

2. Welke extra handelingen moet het OM verrichten om een officier op de zitting aanwezig te laten zijn en welke inzet en kosten hiermee zijn gemoeid?

De aanwezigheid op zitting vereist drie extra handelingen door de officier. Het betreft het inlezen op het dossier, reizen naar de zittingslocatie en het bijwonen van de zitting (inclusief wachten). Gemiddeld vergt dat ongeveer 2,5 uur per zaak. Ter voorbereiding op de zaak voert de parketsecretaris nog een voorbereiding uit op het verrijkte dossier. Dat kost gemiddeld nog een extra uur per zaak. Worden deze tijdsinvesteringen omgerekend naar euro's dan brengt de zittingsaanwezigheid en de daarbij behorende voorbereiding gemiddeld €316 per zaak aan extra kosten met zich mee.

De verschillen in termen van tijdsinvestering (en dus ook geld) tussen de arrondissementen zijn echter groot. De netto tijdsinvestering in Rotterdam is bijna drie keer meer dan in Utrecht. De grote verschillen hangen samen met enerzijds verschil in reistijden en anderzijds met een afwijkende werkwijze. Zo wordt

bijvoorbeeld in Rotterdam veel meer tijd in de voorbereiding gestopt dan in beide andere arrondissementen.

3. Wat is de meerwaarde van de aanwezigheid van een officier op een zitting in de ogen van de betrokkenen (rechter, griffier, officier, advocaat en behandelaar) en bij welk type zaken is sprake van deze meerwaarde (en bij welk type zaken niet – uitgedrukt in aantallen en percentages)?

Uit de evaluatie blijkt dat door rechters in het algemeen weinig toegevoegde waarde wordt gezien van de aanwezigheid van de officier van justitie. Uitzondering daarop zijn drie specifieke situaties:

- ③ Ten eerste betreft dit de situatie dat betrokkene een rol speelt in een lopende strafzaak en dat geconstateerd wordt dat het forensische zorgkader onvoldoende aansluit op de (acute) zorgbehoefte van de betrokkene. Dan wel dat beëindiging dreigt van de forensische zorg, bijvoorbeeld omdat de betrokkene niet langer vastgehouden kan worden. In dat geval ontstaat de noodzaak tot nauwe afstemming tussen het civielrechtelijke en strafrechtelijke kader, zodat zorgcontinuïteit wordt gewaarborgd. De officier van justitie vervult in dergelijke zaken een schakelfunctie doordat deze vanuit een beslissingsbevoegde positie gezamenlijk met de BOPZ-rechter de zorgalternatieven kan wegen.
- ③ Ten tweede betreft dit de situatie waarin de rechterlijke machtiging een wankel basis heeft en het van te voren onzeker is dat de rechter mee gaat in de aanvraag. Dat kan zijn omdat niet helder uit de stukken blijkt dat voldaan wordt aan de gevaarcriteria of dat betrokkene zich bereidwillig toont medewerking te verlenen aan een behandeling (wat de grond voor een gedwongen opname wegneemt) terwijl bekend is dat de persoon in het verleden juist weigerachtig is geweest. In dergelijke gevallen kan de officier op grond van een toelichting op het (dunne) dossier een bijdrage leveren aan een afgewogen beeldvorming. En daardoor soms net dat beetje extra informatie kan leveren dat de wijzer naar de andere kant doet uitslaan.
- ③ Tot slot wordt gewezen op de situatie dat de voorliggende BOPZ-zaak (juridisch) complex is en bijvoorbeeld in nauwe samenhang gezien moet worden met nog lopende maatregelen in het forensische kader.

Naast de meerwaarde die in lijn gezien kan worden met de doelstellingen van het Verbeterprogramma Maatschappelijke Veiligheid werden ook nog twee situaties genoemd waarin sprake was van meerwaarde, maar waar de bijdrage van de officier in zekere zin oneigenlijk is:

- ③ Binnen de evaluatie werden enkele voorbeelden aangehaald van officieren die tijdens de zitting een toelichting konden geven op de stoornis en het daarmee samenhangende risicogedrag. Hoewel zij daarmee ten dele op de stoel van de geneeskundige terecht kwamen, werd deze bijdrage door de rechters wel als positief ervaren.
- ③ Daarnaast werd er enkele keren op gewezen dat de aanwezigheid van de officier van justitie bijdraagt aan het behouden van een goede behandelrelatie. Daar waar zonder de officier doorgaans de instelling / de behandelaar door de betrokkene wordt gezien als degene die rechtelijke machtiging aanvraagt, krijgt op een zitting waar de officier aanwezig is, laatstgenoemde de zwarte piet

toegespeeld. Daarmee fungeert de officier als bliksemafleider, wat gunstig is voor de relatie van de betrokkene met de behandelaar.

Bij de zittingsaanwezigheid van de officier werden ook enkele negatieve aspecten naar voren gebracht tijdens het onderzoek:

- ③ De aanwezigheid van de officier zorgt ervoor dat de zitting langer duurt.
- ③ De aanwezigheid van de officier zorgt voor een extra persoon in het gezelschap van zittingsaanwezigen. Dat draagt niet bij aan een veilige/intieme gespreksomgeving.
- ③ De aanwezigheid van de officier zorgt voor het risico dat het gesprek te technisch van aard wordt en over het hoofd van de betrokkene gevoerd wordt, in plaats van dat het gesprek met de betrokkene is.
- ③ Wanneer de officier onvoldoende feeling heeft met het BOPZ-traject ontstaat het risico dat hij als aanklager of crime fighter deelneemt aan de zitting. De betrokkene kan dan het gevoel krijgen dat hij/zij ter verantwoording wordt geroepen voor diens strafbare feiten. Dit kan tot escalatie en onveiligheid voor de zittingsaanwezigen leiden.
- ③ Officieren vertellen dat zij zich lang niet altijd veilig voelen, zeker gelet op het feit dat zij vaak de rol van bliksemafleider moeten spelen. Mocht een betrokkene in een waan overgaan tot geweld, dan zijn onvoldoende voorzieningen aanwezig om letsel te voorkomen, zo is de inschatting.

4. Is de aanwezigheid van de officier van justitie van invloed op het al dan niet opleggen van een rechterlijke machtiging?

Deze vraag kan niet definitief worden beantwoord binnen het onderzoek, omdat geen cijfermatig onderzoek is verricht naar de gunningsratio's van machtingsaanvragen. Rechters zijn in grote meerderheid van mening dat de aanwezigheid van de officier niet van invloed is op het genomen besluit. De vraag is echter of de aanwezigheid van de officier van justitie in het geheel geen invloed op de uitkomst van de besluitvorming heeft. Zeker daar waar de officier in een schakelrol trad tussen het civielrechtelijke en forensische zorgkader werden binnen het onderzoek verschillende voorbeelden aangedragen waarbij overduidelijk van beide kanten – in het belang van de betrokkene – bevoegdheden en instrumenten op elkaar werden afgestemd (bijvoorbeeld verlenging van de voorlopige hechtenis zodat een nieuwe aanvraag kon worden ingediend voor een voorlopige machtiging).

5. Welke praktische voor- en nadelen (ook doorlooptijden) zijn verbonden met het bezoeken van een zitting door een officier (eventueel om te zetten in voorwaarden ten aanzien van zittingsaanwezigheid en criteria die worden gehanteerd om naar een zitting te gaan)?

Uit het onderzoek blijkt dat – mede vanwege het verrijkte dossier - de zittingsaanwezigheid alleen in specifieke gevallen meerwaarde heeft. De criteria die binnen de pilot zijn gebruikt om de zittingsaanwezigheid te rechtvaardigen, zijn breed genoeg om de aanwezigheid in die gevallen mogelijk te maken. Sterker nog, ze zijn zo breed dat daarmee de officier te allen tijde aanwezig zou kunnen zijn. Dit gebeurt in de praktijk niet, omdat de criteria niet voorschrijven dat wanneer aan één of meer van de criteria wordt voldaan de officier ook moet gaan. De vraag is echter hoe de nieuwe Wvvgz in de praktijk zal gaan werken. De huidige formulering van artikel 6:1 lid 4 stelt dat de officier van justitie aanwezig is op de zitting

bij de rechter, tenzij evident is dat een nadere toelichting of motivering van het verzoek door de officier van justitie niet nodig is. Cruciaal is dus de vraag hoe de bepaling zal worden uitgelegd 'dat het evident niet nodig is'. Om dat aan te tonen lijkt op voorhand geen sinecure.

Voorwoord

In dit rapport wordt vastgesteld wat de meerwaarde is van de zittingsaanwezigheid en het verrijken van het BOPZ-dossier. Twee ogenschijnlijk simpele maatregelen die in de uitvoering alles behalve simpel zijn. De onderzoekers hebben van nabij mogen ervaren hoe hard er door alle betrokkenen gewerkt wordt aan het testen van deze nieuwe maatregelen. En ondanks dat dit vaak beduidend meer tijd vergt dan de oude werkwijze, werd ook nog ruimte gevonden medewerking te verlenen aan dit onderzoek. Wij willen daarom op deze plek graag enkele woorden van dank uitspreken. In de eerste plaats aan de BOPZ-secretarissen van de parketten Midden-Nederland, Rotterdam en Oost-Nederland. Zonder hun monnikenwerk hadden wij geen cijfermatig inzicht kunnen krijgen in het verrijgingsproces. Ook de Raad voor de Rechtspraak en het LOVF komt dank toe. Zij verleenden toestemming en medewerking aan het onderzoek waardoor een enquête onder rechters kon worden gehouden en interviews konden worden afgenomen. De rechters zelf, de advocaten, de officieren van justitie, de politie en de medewerkers van de BOPZ-administratie komt eveneens veel dank toe. Zij waren bereid onze vragen uitvoerig te beantwoorden en daar waar nodig van aanvullende informatie te voorzien. Tot slot willen wij de leden van de begeleidingscommissie danken voor hun constructieve bijdrage in het onderzoeksproces en hun kritische blik bij het lezen van de conceptrapportage. Door hun bijdrage kon de kwaliteit van het onderzoek worden gewaarborgd.

Oberon Nauta, projectleider

Manja Abraham

Wouter Andringa

Lijst met afkortingen

Afkorting	Betekenis
EPA	ernstige psychiatrische aandoeningen
FACT	Flexible Assertive Community Treatment
FPA	Forensisch Psychiatrische Afdeling
FKV	Forensische Verslavingskliniek
IBS	In Bewaringstelling
LOVF	Landelijk Overleg Vakinhoud Familie- en jeugdrecht
LVB	Licht verstandelijk beperkt
MNL	Midden Nederland (parket)
NIFP	Nederlands Instituut voor Forensische Psychiatrie en Psychologie
OM	OM
ONL	Oost Nederland (parket)
PaG	Parket-Generaal
PGA	Persoonsgerichte aanpak
PPC	Penitentiaire Psychiatrisch Centrum
RIK	Regionaal Informatieknooppunt
RM	Rechterlijke machtiging
RR	Regio Rotterdam (parket)
VG	Verstandelijk gehandicapten
VH	Voorlopige hechtenis
VM	Voorlopige Machtiging
Wet BOPZ	Wet bijzondere opnemingen in psychiatrische ziekenhuizen
Wvggz	Wet verplichte Geestelijke Gezondheidszorg

1 Inleiding

1.1 Aanleiding

Naar aanleiding van het rapport van de commissie Hoekstra over de zaak Bart van U. is het Verbeterprogramma Maatschappelijke Veiligheid gestart bij het Openbaar Ministerie (hierna: OM). In dit verbeterprogramma wordt onder andere een aantal maatregelen getroffen ter verbetering van de uitvoering van de wettelijke taken onder de Wet Bijzondere Opnemingen in Psychiatrische Ziekenhuizen (hierna: de Wet BOPZ) vooruitlopend op de invoering van de Wet verplichte geestelijke gezondheidszorg (hierna: de Wvvgz). Zo is in het verbeterprogramma opgenomen dat de officier van justitie in bepaalde gevallen aanwezig is op zitting en het OM het dossier voor de rechter verrijkt met extra informatie. In een pilot is in de arrondissementen Midden-Nederland, Rotterdam en Oost-Nederland gestart met het opdoen van ervaringen met deze maatregelen. Meer in het bijzonder gaat het daarbij om de vraag wat de kosten en baten zijn van deze nieuwe werkwijze. DSP-groep voerde het onderzoek uit dat antwoord geeft op deze vraag. In dit rapport wordt over de uitkomsten van het onderzoek verslag gelegd.

1.2 Leeswijzer

In het volgende hoofdstuk wordt verantwoording afgelegd over het onderzoek en de daarin gemaakte keuzes. In het derde hoofdstuk wordt kort stil gestaan bij de beleidscontext waarbinnen de pilot is opgezet. De uitvoeringspraktijk komt in hoofdstuk vier aan bod. In het vijfde hoofdstuk wordt de kosten-baten analyse gemaakt. In hoofdstuk zes worden de conclusies van het onderzoek gegeven.

2 Methodische verantwoording

In dit hoofdstuk worden de doelstelling en onderzoeksvragen van het onderzoek gepresenteerd en wordt de onderzoeksaanpak beschreven. Tot slot staan we stil bij de reikwijdte en de beperkingen van het onderzoek.

2.1 Doelstelling en onderzoeksvragen

De doelstelling van deze evaluatie is tweeledig:

- 🕒 Vaststellen wat de kosten en baten zijn voor de aanwezigheid van Officier van Justitie bij een BOPZ-zitting.
- 🕒 Vaststellen wat de kosten en baten zijn voor het verrijken door het OM van BOPZ-dossiers met extra informatie.

De doelstelling van het onderzoek laat zich vertalen in twee sets van onderzoeksvragen.

Vragen over de zittingsaanwezigheid

- 1 Hoe vaak geven de gestelde criteria aanleiding om een zitting te bezoeken en hoe is de verdeling procentueel gezien binnen de criteria?
- 2 Welke extra handelingen moet het OM verrichten om een officier op de zitting aanwezig te laten zijn en welke inzet en kosten hiermee zijn gemoeid?
- 3 Wat is de meerwaarde van de aanwezigheid van een officier op een zitting, in de ogen van de betrokkenen (rechter, griffier, officier, advocaat en behandelaar) en bij welk type zaken is sprake van deze meerwaarde (en bij welk type zaken niet – uitgedrukt in aantallen en percentages)?
- 4 Is de aanwezigheid van de officier van justitie van invloed op het al dan niet opleggen van een rechterlijke machtiging?
- 5 Welke praktische voor- en nadelen (ook doorlooptijden) zijn verbonden met het bezoeken van een zitting door een officier (eventueel om te zetten in voorwaarden t.a.v. zittingsaanwezigheid en criteria die worden gehanteerd om naar een zitting te gaan)?

Vragen over het verrijkte BOPZ-dossier

- 1 Welke extra handelingen moet het OM verrichten om de extra informatie toe te voegen aan het dossier en welke inzet en kosten zijn hiermee gemoeid?
- 2 Hoe worden de verrijkte dossiers ervaren door de BOPZ-rechter? Welke informatie is relevant voor de beoordeling door de rechter en welke niet?
- 3 Welke informatie wordt door de BOPZ-rechter gemist?
- 4 Heeft de kwaliteit van het BOPZ-dossier invloed op de behoefte van de bij de zitting betrokken partijen aan de aanwezigheid van de officier op zitting?
- 5 Heeft de kwaliteit van het BOPZ-dossier invloed op de doorlooptijd van de zaak?

2.2 Verloop van het onderzoek

Het onderzoek startte in september 2016 en had als initiële einddatum december 2016. Deze einddatum is gedurende het onderzoek verschoven. Uiteindelijk is tot en met maart 2017 informatie verzameld. De reden daarvoor was tweeledig. In de eerste plaats hadden de drie arrondissementen meer tijd nodig om te kunnen beginnen met de nieuwe werkwijze. Zodoende werd niet in de zomer, maar feitelijk pas in november echt gestart met de nieuwe werkwijze. In de tweede plaats viel de caseload tegen. Dat wil zeggen: het aantal zaken dat op de nieuwe manier werd afgehandeld, was aanzienlijk lager dan van te voren ingeschat. Hierdoor moest langer gewacht worden voordat het zinvol werd om interviews te doen.

Binnen het onderzoek zijn verschillende informatiebronnen ontsloten en meerdere methoden van onderzoek toegepast. In deze paragraaf lichten we ze toe.

Meetinstrument

Ten behoeve van de pilot is een meetinstrument ontwikkeld dat ingezet is om op zaaksniveau informatie te verzamelen van zaken die voldeden aan de zogenaamde pilotcriteria (zie paragraaf 4.1). Het meetinstrument had tot doel de tijdsinvesteringen per functiegroep per zaak te meten en vast te stellen of en zo 'ja' waaruit de meerwaarde van de zittingsaanwezigheid van de officier bleek. Ook werd informatie verzameld over bijzonderheden van de zitting en het type rechterlijke machtiging. Het instrument bestond uit twee delen. Deel A had betrekking op het onderdeel dossier verrijken, deel B op het bijwonen van de zitting. In Bijlage 3 zijn beide instrumenten opgenomen.

Om nauwkeurige uitspraken te kunnen doen over de tijdsinvestering was initieel beoogd om gedurende twee maanden voor minimaal 90 zaken, gelijkelijk verspreid over de pilotcriteria, het meetinstrument in te vullen. Dit aantal kon vanwege de tegenvallende caseload niet worden gerealiseerd. Uiteindelijk zijn 75 meetinstrumenten ingevuld voor het deel A en 42 voor deel B. 16 ingevulde meetinstrumenten deel A hadden betrekking op zaken die niet voldeden aan de pilotcriteria. Op verzoek van de onderzoekers zijn deze instrumenten toch ingevuld. De reden daarvoor was dat het totale aantal zaken dat aan de criteria voldeed (59) zodanig laag was dat de nauwkeurigheid van de berekening van de tijdsinvestering in het gedrang zou komen en de administratieve handelingen die moeten worden verricht in zaken die niet voldeden aan de criteria praktisch ten dele dezelfde zijn als die van zaken die wel voldoen aan de criteria. Deze niet-criteriawaardige zaken zijn alleen gebruikt voor het berekenen van de tijdsinvestering. In de inhoudelijke analyse zijn ze buiten beschouwing gelaten.

BOPZ-OMNIS in combinatie met GPS/COMPAS

BOPZ-OMNIS is het bedrijfsprocessysteem dat door het OM gebruikt wordt om de zaaksinformatie van de BOPZ-aanvragen te registreren. Binnen het onderzoek is ook getracht BOPZ-OMNIS te ontsluiten voor analysedoeleinden. Om te komen tot een schatting van het aantal zaken dat op jaarbasis zou voldoen aan de pilotcriteria, is onderzocht of het mogelijk was een dataset van BOPZ-OMNIS te koppelen met informatie

uit het strafrechtelijke domein. Op die manier zou namelijk kunnen worden nagegaan in welk percentage van het totaal aantal BOPZ-zaken sprake was van een parallel lopend strafrechtelijk traject en of in dat traject sprake was van VH of weigering onderzoek pro justitia. Deze koppeling kon uiteindelijk niet op een betrouwbare manier tot stand worden gebracht, omdat het ontbreekt aan unieke identifiers. Dat wil zeggen in de bestanden waarvoor getracht werd te koppelen, zijn geen betrouwbare koppelsleutels te construeren die indien sprake is van één en dezelfde persoon in bestand A en B, dat ook altijd herkend wordt. Het alternatief om een steekproef uit BOPZ-OMNIS handmatig op te zoeken in Compas/GPS is vanwege de daarmee gemoeide (omvangrijke) tijdsinvestering niet toegepast.

Registraties Raad voor de Rechtspraak

In het onderzoek is een overzicht opgevraagd bij de Raad voor de Rechtspraak van het aantal rechterlijke machtigingen voor de periode 2011-2016. In deze overzichten is uitgesplitst naar type rechterlijke machtiging.

Enquête onder rechters

Binnen de evaluatie is een enquête afgenomen onder rechters. Daarbij zijn zowel rechters bevestigd die werkzaam zijn binnen de pilotarrondissementen en ervaring hebben met de zittingsaanwezigheid als rechters van buiten de pilotarrondissementen die die ervaring niet of heel beperkt hadden. Voor de enquête (en de interviews, zie hierna) heeft nauwe afstemming plaatsgevonden met de Raad voor de Rechtspraak en het LOVF. Beiden partijen verleenden aan het onderzoek hun instemming en hebben de rechters in de niet-pilot arrondissementen benaderd voor deelname aan de enquête. De namen van de rechters met pilotervaring werden opgevraagd via de teamvoorzitters van de familiekamers van de rechtbanken in de drie arrondissementen. De voorzitters hadden op hun beurt - op verzoek van de onderzoekers - van te voren een lijst aangeleverd gekregen van de parketsecretaris met daarin de namen van de rechters die ervaring hadden met de zittingsaanwezigheid. De vragenlijst was beknopt en bestond uit gesloten en open vragen. De respondenten werden per mail aangeschreven en vulden online de enquête in. In bijlage 4 zijn de vragenlijsten opgenomen die via een webapplicatie werden afgenomen. In onderstaande tabel wordt een verantwoording gegeven van de respons. Het overzicht maakt duidelijk dat - zeker wat de pilotarrondissementen betreft - de uitkomsten van de enquête met de nodige voorzichtigheid moeten worden geïnterpreteerd. Voor de niet-pilotarrondissementen kon de steekproefgrootte en dus het responspercentage niet worden vastgesteld. De reden hiervoor is dat de respondenten benaderd werden via de teamvoorzitters en de onderzoekers geen zicht hadden op het aantal rechters dat op deze manier werd benaderd.

Arrondissement	Steekproefgrootte	Netto respons	responspercentage
Pilotarrondissementen (3)	22	9	40%
Niet-pilotarrondissementen (8)	*	50	*

*onbekend

Semigestructureerde Interviews

Binnen het onderzoek hebben 26 interviews plaatsgevonden met de volgende respondentgroepen:

	MNL	RR	ONL	landelijk	totaal
Officieren van justitie	1	1	1		3
Medewerkers BOPZ-administratie	1	2	1		4
Parketsecretarissen	1	2	1		4
Regionale projectleiders pilots	1	1	1		3
Rechters	1	3	3		7
Politie				1	1
Behandelaars					0
Advocatuur	1	1	2		4
Totaal	6	10	9	1	26

De interviews waren semigestructureerd van opzet. Dat wil zeggen dat er werd gewerkt met vaste onderwerplijsten die van te voren aan de respondenten was gemaakd. Van ieder gesprek werd een verslag gemaakt dat ter aanvulling en accordering teruggelegd is bij de respondent. De interviews vonden grotendeels op locatie plaats. Een aantal werd telefonisch afgenomen.

Bijwonen regionale bijeenkomsten

Ten behoeve van de beeldvorming zijn twee regionale BOPZ-bijeenkomsten bijgewoond. Deze bijeenkomsten hadden tot doel de ketenpartners van de pilot nader tot elkaar te brengen en kennis uit te wisselen.

Begeleidingscommissie

Het onderzoek is begeleid door een commissie. De commissie heeft commentaar geleverd op het plan van aanpak en de enquête en heeft de onderwerpenlijst voor de interviews inhoudelijk beoordeeld. Ook heeft de commissie documentatie verstrekt en de onderzoekers geïntroduceerd bij diverse relevante procespartijen. Op verschillende momenten in het onderzoeksproces is nauw met de (voorzitter) van de commissie afgestemd over inhoudelijke keuzes en planningsaspecten. De commissie bestond uit de volgende leden:

- ☉ Dhr. Drs. A.J. (Arnout) Pullen, DVOM/PPO, voorzitter begeleidingscommissie
- ☉ Mevr. Drs. M.N. (Manon) Nooteboom, PaG Den Haag
- ☉ Dhr. Drs. A.W.M. (Toon) van der Heijden, PaG Den Haag

2.3 Reikwijdte en beperkingen

Het onderzoek kent een aantal beperkingen dat van invloed is op de reikwijdte van de resultaten. In de eerste plaats heeft de evaluatie plaatsgevonden in de opstartfase van de pilot. Inherent aan iedere opstartfase – ook deze – is dat met bepaalde werkprocedures weinig routine is opgebouwd. Bovendien

doen zich vaak onvoorziene situaties voor die aanpassingen vragen in het werkproces. Dergelijke omstandigheden zorgen ervoor dat ervaringen die tijdens het onderzoek naar voren worden gebracht, naderhand – wanneer wel routine is opgebouwd – bijgesteld worden (vaak in positieve zin). Ook voor deze rapportage valt niet uit te sluiten dat bepaalde zienswijzen en standpunten anders zouden zijn wanneer het onderzoek later zou zijn uitgevoerd.

Een tweede beperking van het onderzoek betreft de cijfermatige analyse van de tijdsinvestering die gemoeid is met de dossierverrijking en zittingsaanwezigheid. Zoals hiervoor vermeld, is het aantal meetinstrumenten dat kon worden ingevuld lager dan werd beoogd. Bovendien doet zich daarbij nog een aantal andere problemen voor. Ten eerste wordt in de drie pilotarrondissementen niet op identieke wijze gewerkt. Dit betekent dat 'dé pilotwerkwijze' niet bestaat, maar veeleer is er sprake van drie varianten. Het berekende cijfer betreft een gemiddelde van deze drie varianten. Ten tweede is niet alleen het aantal meetinstrumenten klein, maar lopen de gemeten waardes ook sterk uiteen (heterogene spreiding). Dit maakt dat de resultaten minder nauwkeurig zijn. Tot slot is achteraf gebleken dat in de parketten niet alleen anders gewerkt wordt, maar ook iets anders omgegaan is met tijdschrijven in het meetinstrument. Daardoor werden in Oost-Nederland bepaalde activiteiten wel als tijd gerekend terwijl deze posten in Midden-Nederland en Rotterdam buiten beschouwing bleven. De kosten-baten analyse in termen van tijd en geld moet tegen deze achtergrond als indicatief worden beschouwd (zie verder tekstkader 5.2 op pagina 46).

3 Beleidscontext pilot

De pilot in de drie arrondissementen maakt onderdeel uit van het deelproject BOPZ dat wordt uitgevoerd binnen het Verbeterprogramma Maatschappelijke Veiligheid van het OM. In dit hoofdstuk wordt kort ingegaan op deze context.

3.1 Verbeterprogramma Maatschappelijke Veiligheid

Naar aanleiding van vragen over de rol van het OM in de zaak Bart van U. laat de voorzitter van het college van procureurs-generaal begin 2015 onderzoek doen door de commissie Hoekstra. Op 25 juni 2015 komt de commissie met haar eindrapport. Het onderzoek toont verschillende kwetsbaarheden in het handelen van het OM, zoals het proces ter tenuitvoerlegging van het bevel gevangenneming, het proces ter uitvoering van de Wet DNA-V, de informatievoorziening binnen het OM enerzijds en tussen het OM en de politie en overige ketenpartners anderzijds, en de vakinhoudelijke verantwoordelijkheid van de officier van justitie en advocaat-generaal. Meer in het algemeen laat het onderzoek zien hoezeer maatregelen voor verwarde personen bij de GGZ, de reclassering, de politie, de gemeente, de rechtspraak en het OM nadrukkelijk in samenhang dienen te worden gerealiseerd. De voorzitter van het college van procureurs-generaal geeft bij het in ontvangst nemen van het rapport aan dat het college de aanbevelingen uit het rapport van de commissie Hoekstra overneemt. Het college pakt de opdracht breed op en stelt voor een aantal onderling samenhangende onderdelen van het advies van de commissie Hoekstra in het Verbeterprogramma Maatschappelijke Veiligheid uit te werken. Het verbeterprogramma kent de volgende onderdelen:

- ② maatregelen DNA;
- ② maatregelen t. a. v. Uitvoering gerechtelijke bevelen tot voorlopige hechtenis en Gevoelige zaken;
- ② maatregelen Executie van vrijheidsstraffen;
- ② maatregelen BOPZ;
- ② Maatregelen IT-verbeteragenda;
- ② overige maatregelen.

3.2 Deelproject BOPZ

Het deelproject BOPZ heeft als doel de korte termijn en langere termijn maatregelen rond de BOPZ uit het verbeterprogramma te realiseren. In het project zijn verschillende maatregelen opgenomen die eraan bijdragen dat het OM zijn rol actiever gaat invullen. Zo is er een nieuwe "Werkinstructie BOPZ, handleiding voor BOPZ-medewerkers" opgesteld die ook als basis dient voor in-company BOPZ-trainingen die alle ZSM- en weekenddienst-officieren verplicht gaan volgen. Verder hebben deze maatregelen hoofdzakelijk betrekking op het toevoegen van relevante informatie aan het dossier voor de rechter, de verschijningsplicht ter zitting en het versterken van de ketensamenwerking.

Het project BOPZ is niet los te zien van nieuwe wetgeving (Wvggz, Wz&d en Wfz) en van de activiteiten van het Schakelteam Personen met Verward gedrag. De Wvggz (Wet Verplichte geestelijke gezondheidszorg) speelt daarbij de meest prominente rol. Naar aanleiding van de commissie Hoekstra is een tweede nota van wijziging van het wetsvoorstel Wvggz ingediend. Met deze nota wordt de verzoekersrol in de Wvggz een essentiële taak voor het OM, ongeacht of het voorliggende zorgmachtigingstraject zijn oorsprong vindt in (dreigend) strafbaar gedrag van de betrokkene. Dit betekent dat het aantal officieren van justitie dat met de gedwongen zorg-portefeuille wordt belast, mogelijk zal moeten uitbreiden en dat het OM dient te investeren in het opbouwen van expertise en in een relevant netwerk binnen de gedwongen zorg. De totstandkoming van de wetgeving en de implementatie van de nieuwe wetgeving vergen overigens nog de nodige tijd en daarom is de van kracht worden niet eerder dan medio 2018 te verwachten.

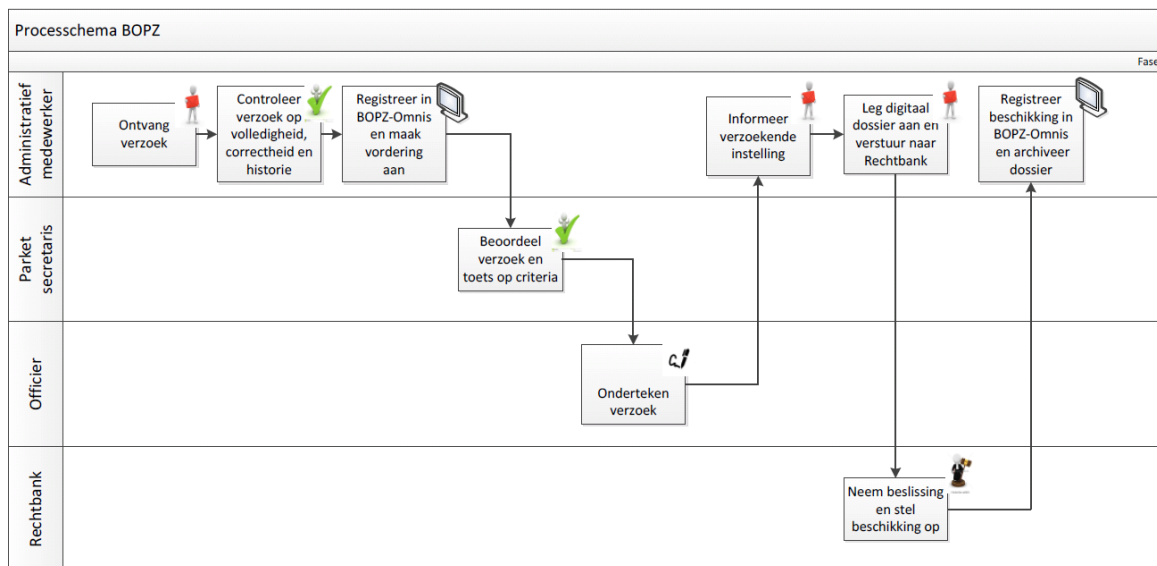
4 Pilotregio's

Binnen de drie arrondissementen Midden-Nederland, Rotterdam en Oost-Nederland wordt binnen BOPZ-zaken gewerkt volgens de nieuwe werkwijze die is ontwikkeld binnen het verbeterprogramma. In dit hoofdstuk wordt stilgestaan bij de uitvoeringspraktijk van de pilot. Eerst geven we kort op hoofdlijnen de landelijke procesbeschrijving weer van de verzoekersrol van het OM in BOPZ-zaken. En geven we aan in welk opzicht in de pilot wordt afgeweken van de landelijke procedures. Vervolgens gaan we na wat de ervaringen in de pilot zijn ten aanzien van verrijken van het BOPZ-dossier en de aanwezigheid van de officier op zitting.

4.1 Procesbeschrijving Pilot

Het BOPZ-proces kent een aantal voorgeschreven stappen, zoals ook weergegeven in onderstaand figuur 4.1. Tussen de pilot en de landelijke werkwijze bestaat ten aanzien van deze hoofdstappen geen verschil. Eerst wordt een aanvraag ingediend bij het arrondissement voor een rechterlijke machtiging. Dit verzoek kan afkomstig zijn van verschillende partijen, zoals de instelling waar de betrokkene verblijft, de burgemeester, de echtgenoot, ouders of voogd. Ook kan de officier ambtshalve een verzoek indienen.

Figuur 4.1 Processtappen aanvraag BOPZ-machtiging door het OM



Bron: Werkinstructie Bopz; Handleiding voor de Bopz-medewerkers (23 maart 2016)

De aanvraag bevat altijd een geneeskundige verklaring en - afhankelijk van het type rechterlijke machtiging - aanvullende gegevens. Bij de aanvullende gegevens gaat het onder meer om zaken als behandelplan, wettelijke aantekeningen, aantekeningen behandeling en ziekteverloop van de inrichting, of een extract vonnis/arrest. Deze gegevens moeten worden aangeleverd door de aanvrager.

Na ontvangst van de aanvraag wordt door de administratie van het OM gecontroleerd of de voor de betreffende machtiging aangeleverde stukken volledigheid en correct zijn. Vervolgens wordt in deze fase van het BOPZ-traject voor aanvragen die betrekking hebben op voortzetting inbewaringstelling (IBS) of voorlopige machtiging (VM) en waarin de betrokkene volgens het verzoek (ook) gevaar veroorzaakt voor anderen en/of de maatschappij, politiemutaties en justitiële documentatie toegevoegd door de administratie.¹ Het dossier wordt geregistreerd in BOPZ-OMNIS en een vordering wordt aangemaakt en opgeslagen in het digitale OM-dossier.

De BOPZ-administratie legt het verzoek (inclusief bijlagen) ter beoordeling voor aan de BOPZ-secretaris. De BOPZ-secretaris beoordeelt het verzoek, toetst of aan de BOPZ-criteria is voldaan en of alle relevante informatie is bijgevoegd, in het bijzonder in gevallen waarin betrokkene volgens het verzoek (ook) gevaar veroorzaakt voor anderen en/of de maatschappij (dus niet alleen gevaar voor zichzelf, zoals in het geval van dementerenden of mensen die zichzelf verwaarlozen). Zo niet, dan draagt de BOPZ-secretaris er zorg voor dat alle relevante informatie wordt toegevoegd. De officier van justitie ondertekent het verzoek. Daarna brengt de administratie de verzoekende instelling op de hoogte van de machtigingsaanvraag en wordt het verzoek naar de rechtbank gestuurd (digitaal, op papier of per fax). Vervolgens vindt de zitting plaats, thuis, in een zorginstelling, op de rechtbank of elders. De rechter neemt een beslissing en stelt een beschikking op. De beschikking wordt naar de administratie van het OM gestuurd en geregistreerd in het OM-systeem BOPZ-OMNIS (zie bijlage 1 voor een gedetailleerde procesbeschrijving voor de verschillende varianten van de rechterlijke machtiging).

Pilotwerkwijze

In aanvulling op de landelijke werkwijze worden in de drie pilotarrondissementen nog twee extra stappen gezet. Ten eerste betreft dat het verrijken van het BOPZ-dossier. Voor die zaken waar het verzoek betrekking heeft op de voortzetting inbewaringstelling (IBS) of een voorlopige machtiging (VM) en waarin betrokkene volgens het verzoek (ook) gevaar veroorzaakt voor anderen en/of de maatschappij wordt extra informatie toegevoegd aan het dossier. Het gaat daarbij om:

- ② meest recente pro Justitia rapportages;
- ② informatie van de reclassering;
- ② informatie uit de sociale omgeving van de persoon, zoals familie, indien en voor zover deze bekend is;
- ② informatie uit de registratiesystemen van de veiligheidshuizen, indien betrokkene daar al in een casusoverleg is besproken.

Naast het verrijken van de dossiers bezoekt de officier van justitie binnen de pilots de BOPZ-zitting om diens verzoek mondeling toe te lichten, wanneer voldaan wordt aan één of meer van de volgende criteria:

¹ Het verrijken van het BOPZ-dossier met politiemutaties en justitiële documentatie is sinds mei 2016 een landelijke werkwijze geworden. Voor die datum gebeurde dat niet standaard.

- ③ De officier van justitie heeft voorlopige hechtenis gevorderd en deze zal door de rechter worden opgeheven of geschorst (na een oordeel van de rechter-commissaris of raadkamer dat het BOPZ-traject verkend moet worden) of de voorlopige hechtenis loopt af en de officier van justitie meent, vanuit de persoon van de verdachte en de bescherming van de maatschappij, dat een BOPZ-vordering moet worden ingediend.
- ③ In het kader van de strafvervolging is wel sprake van signalen van gevaar voor de samenleving, maar verdachte weigert mee te werken aan NIFP- of PBC- rapportage en dientengevolge kan geen forensisch zorgkader en/of maatregelen en/of lange vrijheidsstraf volgen. Het OM (of de penitentiaire Inrichting waar verdachte op dat moment verblijft) kan dan via het NIFP een beoordeling door een onafhankelijke psychiater entameren ten behoeve van de eventuele aanvraag voor een rechterlijke machtiging of IBS bij de rechtbank.
- ③ Er heeft zich geen strafbaar feit voorgedaan, maar uit het casusoverleg waaraan het OM heeft deelgenomen of uit andere signalen die bij het OM bekend zijn, is naar voren gekomen dat de aanwezigheid van de officier op de zitting gewenst is, gezien de kans op ernstig gevaar voor de samenleving.
- ③ De rechter acht het nodig dat de officier aanwezig is.
- ③ De officier acht het nodig dat hij/zij aanwezig is.

4.2 Aantallen aanvragen rechterlijke machtigingen

Voordat in paragraaf 4.3 ingegaan wordt op de uitvoeringspraktijk van de pilot, wordt in deze paragraaf kort stilgestaan bij de aantallen en soorten aanvragen van rechtelijke machtigingen. Deze achtergrondinformatie is van belang om de gerealiseerde aantallen zaken binnen de pilot in perspectief te plaatsen en later, in paragraaf 5.3, de kosten voor een landelijke implementatie van de pilotwerkwijze te prognosticeren. In onderstaande tabellen 4.1 en 4.2 wordt het aantal rechterlijke machtigingen dat het OM aanvraag in de periode 2011-2016 weergegeven. Dit betreft alle aanvragen van alle parketten tezamen. Uit de overzichten wordt duidelijk dat het totale aantal aanvragen dat het OM doet op jaarbasis in de afgelopen zes jaar met bijna 25% is gestegen tot bijna 28.000. De rechterlijke machtiging 'voortzetting IBS' neemt ongeveer een derde in op het totaal aantal aanvragen. Bij de voorlopige machtiging gaat het om ongeveer een kwart van het totaal. De voorwaardelijke machtiging is ongeveer een vijfde van het totaal.

Tabel 4.1 Totaal aantal aanvragen rechterlijke machtiging inclusief intrekkingen, uitgesplitst naar type rechterlijke machtiging en voor de periode 2011-2016 (aantallen)

Type rechterlijke machtiging	2011	2012	2013	2014	2015	2016
Niet van toepassing	7	14	21	14	10	11
inbewaringstelling	8.381	8.306	8.979	8.917	9.123	9.512
klaagverzoek behandelingsplan	48	57	83	80	81	96
machtiging op eigen verzoek betrokkene	90	96	65	50	50	58
machtiging tot voortgezet verblijf	3.718	3.835	4.097	4.117	4.139	4.380
ontslag op eigen verzoek betrokkene	86	83	73	103	63	87
overige BOPZ	62	60	73	89	95	99
schadevergoeding	32	31	47	42	40	45
voorlopige machtiging	6.193	6.298	6.546	6.552	6.889	7.046
voorwaardelijke machtiging	3.805	4.329	4.836	5.332	5.704	6.417
zelfbindingsmachtiging	5	1	13	4	6	8
Totaal aantal rechterlijke machtigingen	22.427	23.110	24.833	25.300	26.200	27.759

Bron: Raad voor de rechtspraak

Tabel 4.2 Totaal aantal aanvragen rechterlijke machtiging inclusief intrekkingen, uitgesplitst naar type rechterlijke machtiging en voor de periode 2011-2016 (percentage)

Type aanvraag rechterlijke machtiging	2011	2012	2013	2014	2015	2016
Niet van toepassing	0,0%	0,1%	0,1%	0,1%	0,0%	0,0%
Voortzetting inbewaringstelling (IBS)	37,4%	35,9%	36,2%	35,2%	34,8%	34,3%
klaagverzoek behandelingsplan	0,2%	0,2%	0,3%	0,3%	0,3%	0,3%
machtiging op eigen verzoek betrokkene	0,4%	0,4%	0,3%	0,2%	0,2%	0,2%
machtiging tot voortgezet verblijf	16,6%	16,6%	16,5%	16,3%	15,8%	15,8%
ontslag op eigen verzoek betrokkene	0,4%	0,4%	0,3%	0,4%	0,2%	0,3%
overige BOPZ	0,3%	0,3%	0,3%	0,4%	0,4%	0,4%
Schadevergoeding	0,1%	0,1%	0,2%	0,2%	0,2%	0,2%
voorlopige machtiging	27,6%	27,3%	26,4%	25,9%	26,3%	25,4%
voorwaardelijke machtiging	17,0%	18,7%	19,5%	21,1%	21,8%	23,1%
zelfbindingsmachtiging	0,0%	0,0%	0,1%	0,0%	0,0%	0,0%
Totaal aantal rechterlijke machtigingen	100,0%	100,0%	100,0%	100,0%	100,0%	100,0%

Bron: Raad voor de rechtspraak

In tabel 4.3 wordt het aantal aanvragen voor de drie pilotarrondissementen gegeven. De arrondissementen volgen het landelijk beeld in de zin dat ook hier de machtiging voortzetting inbewaringstelling (IBS) ongeveer een derde van het totaal uitmaakt, gevolgd door de voorlopige machtiging en de voorwaardelijke machtiging. Merk overigens op dat het arrondissement Oost-Nederland zowel de rechtbank Gelderland als Overijssel omvat en qua werkgebied én geografische oppervlakte het grootste is van Nederland.

Tabel 4.3 Totaal aantal aanvragen rechterlijke machtiging inclusief intrekkingen 2016 uitgesplitst naar type rechterlijke machtiging

Type aanvraag rechterlijke machtiging	Midden-Nederland	Rotterdam	Oost-Nederland
Voortzetting inbewaringstelling (IBS)	1.099	1.231	1.444
klaagverzoek behandelingsplan	13	9	9
machtiging op eigen verzoek betrokkene	3	8	13
machtiging tot voortgezet verblijf	476	536	716
Niet van toepassing	1	2	29
ontslag op eigen verzoek betrokkene	6	4	17
overige BOPZ	6	16	9
Schadevergoeding	4	52	11
voorlopige machtiging	763	915	1.102
voorwaardelijke machtiging	943	1002	737
Zelfbindingsmachtiging	0	0	1
Totaal aantal rechterlijke machtigingen	3.314	3.775	4.088

Bron: Raad voor de rechtspraak

4.3 Uitvoeringspraktijk

In deze paragraaf wordt de uitvoeringspraktijk van de pilot beschreven. Een beoordeling daarvan in termen van kosten en baten volgt in het volgende hoofdstuk. Eerst gaan we in op het verrijken van het BOPZ dossier. Daarna volgt een beschrijving van de ervaringen met de officieren van justitie op de BOPZ zitting.

4.3.1 Verrijking BOPZ dossier

Het standaard verrijken van het BOPZ dossier met politiemutaties en justitiële documentatie en het aanvullend verrijken met extra informatie gebeurt in alle drie de pilotgebieden op vergelijkbare wijze. Het startpunt voor het besluit tot het al dan niet verrijken is in alle drie de arrondissementen de geneeskundige verklaring. Op het standaardformat van de verklaring moet worden ingevuld waaruit het gevaar van de betrokkene bestaat. Voor zover één of meer redenen zijn aangevinkt uit de categorie 1 tot en met 3 (zie figuur 4.2) wordt door de parketadministratie geen politiemutaties of justitiële documentatie opgevraagd. Voor zover het gevaar valt in één of meer van de categorieën 4 tot en met 8 gebeurt dat standaard wel.²

² Aangaande het gevaarscriterium noemt het Besluit Administratieve Bepalingen BOPZ acht redenen voor (gedwongen) opname. De acht gevaarscriteria die in de geneeskundige verklaring aangevinkt kunnen worden, zijn hieruit overgenomen.

Figuur 4.2 Onderdeel 5 van de geneeskundige verklaring

5 gevaar							
a. op grond van welke gedragingen van betrokkene oordeelt u dat de stoornis van de geestvermogens een gevaar oplevert voor betrokkene zelf, voor anderen of voor de algemene veiligheid van personen of goederen?							
b. waarin bestaat dat gevaar?							
graag aankruisen in welke van de navolgende categorieën u het gevaar zou indelen:							
code	omschrijving						
<input type="checkbox"/> 1	gevaar dat betrokkene zich van het leven zal beroven of zichzelf ernstig lichamelijk letsel zal toebrengen						
<input type="checkbox"/> 2	gevaar dat betrokkene maatschappelijk ten onder gaat						
<input type="checkbox"/> 3	gevaar dat betrokkene zichzelf ernstig zal verwaarlozen						
<input type="checkbox"/> 4	gevaar dat betrokkene, door zijn hinderlijk gedrag, agressie van anderen tegen zichzelf zal oproepen						
<input type="checkbox"/> 5	gevaar dat betrokkene een ander van het leven zal beroven of hem ernstig letsel zal toebrengen						
<input type="checkbox"/> 6	gevaar voor de psychische gezondheid van een ander						
<input type="checkbox"/> 7	gevaar dat betrokkene een ander die aan zijn zorg is toevertrouwd, zal verwaarlozen						
<input type="checkbox"/> 8	gevaar voor de algemene veiligheid van personen of goederen						
<i>indien meer dan één mogelijkheid is aangekruist, hieronder de code van de belangrijkste aankruisen:</i>							
<input type="checkbox"/> 1	<input type="checkbox"/> 2	<input type="checkbox"/> 3	<input type="checkbox"/> 4	<input type="checkbox"/> 5	<input type="checkbox"/> 6	<input type="checkbox"/> 7	<input type="checkbox"/> 8
c. hebben zich reeds feiten voorgedaan die een aanwijzing vormen voor het te verwachten gevaar? zo ja, welke?		<input type="checkbox"/> ja	<input type="checkbox"/> neen				
d. welke gedragingen en feiten zoals genoemd in vraag 5a, 5b en 5c zijn niet door uzelf waargenomen maar door anderen aan u meegedeeld?							
zie volgende pagina		3					

De justitiële documentatie kan direct door de parketmedewerker worden ingezien in JD online. De politiemutaties worden bij de politie opgevraagd. Ieder parket heeft een vast contactpunt binnen de politie (regionale informatieknooppunt, RIK) waar het informatieverzoek wordt neergelegd.

De politie hanteert bij het bevragen van de BVH een standaard werkmethode (die beschreven is in de BOPZ-werkinstructie van de Nationale Politie).³ In geval sprake is van een IBS, dan levert de politie dezelfde dag de gevraagde gegevens. In geval van een andere rechterlijke machtiging vindt de afhandeling binnen twee werkdagen plaats. De aanvragen van het weekend worden door de politie op maandag in behandeling genomen. Bij overige rechterlijke machtigingen wordt standaard drie maanden teruggekeken, tenzij er redenen zijn om langer terug te kijken (zie hierna).⁴

Binnen de BVH wordt door de politie in alle rapportages (landelijk) gezocht op relevante informatie. Dit betreft mutaties over de persoon en/of diens adres, die betrekking hebben op diens psychische staat en/of die informatie bevatten waaruit blijkt dat deze persoon een gevaar veroorzaakt (conflictdreiging). Het RIK bepaalt welke informatie wel en niet relevant is. Daarbij kijkt het RIK met behulp van een checklist naar

³ Parallel aan de pilot van het OM ontwikkelt de Nationale Politie een landelijk eenduidige werkwijze t.a.v. de informatieverstrekking in het kader van de BOPZ. Deze werkwijze ligt ter besluitvorming voor en wordt de komende maanden in de eenheden geïmplementeerd. Ondertussen wordt er lokaal tussen de politie-eenheden en het OM al samengewerkt rond verstrekking van informatie in het kader van de BOPZ.

⁴ Tot medio april 2017 gold dat voor IBS slechts zeven dagen terug werd gekeken. Tegenwoordig wordt ook voor IBS drie maanden als zoektermijn aangehouden.

afwijkend gedrag en indicaties voor gevaar, zoals wapens, dreigend gedrag en middelengebruik (alcohol, drugs, medicijn) etc. (zie bijlage 2 voor de checklist).

De relevante informatie wordt eerst geanonimiseerd. Behalve de persoonsgegevens van de betrokkene bevat de informatie daardoor geen gegevens meer van bijvoorbeeld een eventuele melder. Ook informatie met een ander afbreukrisico wordt verwijderd. De opgeschoonde gegevens worden per e-mail aan het OM verstuurd. Steeds vaker wordt hiervoor een standaard format (format BOPZ-verzoek) gebruikt, zo wordt van de zijde van de BOPZ-administraties en parketsecretarissen verteld. Er wordt door de politie geen verdere duiding gegeven aan het feitenmateriaal.

Binnen de RIK's is een vaste poule medewerkers belast met het aanleveren van de mutaties aan de BOPZ-administratie van het OM. Dit heeft als voordeel dat routine is opgebouwd en steeds uniformer wordt gewerkt, zo wordt van de zijde van de 'Landelijk Programmaleider "Personen met verward gedrag" van de Nationale Politie' verteld.

Uit de interviews met de administratiemedewerkers en parketsecretarissen blijkt dat de politie steeds vaker in staat is om binnen de gestelde termijn de gevraagde informatie te leveren. Soms ontstaat echter toch vertraging. In het parket Midden-Nederland wordt verteld dat ze de politie af en toe rappelleren. In Rotterdam wordt van de zijde van de BOPZ-administratie verteld:

"Bij aanvragen politiemutaties ontstaat bij politie soms achterstand. Onlangs ontvingen wij mutaties over een periode van 1 week in één keer. Kennelijk was onvoldoende menskracht beschikbaar bij politie."

Een enkele keer leidt dat er toe dat de mutaties pas ontvangen worden als het BOPZ-dossier al aan de rechtbank is verzonden. In dat geval vindt een nazending plaats. Bij de parketten bestaat de indruk dat de politie veel tijd kwijt is met de informatieverzoeken. Dit beeld wordt van de zijde van de politie bevestigd.⁵

Uit de interviews met de parketsecretarissen blijkt verder dat politiemutaties en justitiële documentatie soms ook worden aangevraagd voor zaken die vallen buiten de landelijke criteria (te weten: IBS of VM in combinatie met een gevaarstelling). Als uit de geneeskundige verklaring die betrekking heeft op een

⁵ In een conceptnotitie aan de Teamchefs RIK, gedateerd 13 februari 2017, afkomstig van de werkgroep 'BOPZ-informatie verstrekking' o.l.v. de Landelijk programmaleider personen met verward gedrag, valt te lezen: "In de afgelopen periode is het aantal BOPZ-aanvragen en de tijd die hiermee gemoeid is gemonitord door de aan de werkgroep deelnemende eenheden. Gebleken is dat een informatieverzoek gemiddeld een half uur kost. Het zoeken, selecteren, anonimiseren en opstellen van het rapport is arbeidsintensief en wordt deels geautomatiseerd en deels handmatig uitgevoerd. De vier eenheden kregen gemiddeld respectievelijk Oost-Nederland 139 (5 maanden), Midden-Nederland 116 (2 maanden), Rotterdam 83 (11 maanden), en Amsterdam 71 (11 maanden) informatieverzoeken per maand. Op basis van meting in deze eenheden krijgt een eenheid momenteel gemiddeld 1224 BOPZ-informatieverzoeken per jaar. Gemeten in enkele van bovengenoemde eenheden kost de behandeling van een informatieverzoek gemiddeld een half uur per verzoek. Uitgaande van een dienstverband van 1836 uur (fulltime, 36 uur per week) – 30% (ziekte, verlof, opleiding) = 1285 uur als 1 fte. Over het gemiddelde van 1224 informatieverzoek à een half uur per verzoek, kan dus gesteld worden dat globaal 0,5 fte per eenheid fulltime bezig is met BOPZ-verzoeken. Er zijn vanuit het verbeterprogramma in het kader van de commissie Hoekstra geen middelen beschikbaar gesteld voor extra capaciteit bij de Nationale Politie.

andersoortige machtiging bijvoorbeeld blijkt dat sprake is van agressie-incidenten, kan dat aanleiding zijn om toch ook in die zaak de politiemutaties te betrekken. Deze parketsecretaris neemt hierover het besluit. Een geïnterviewde secretaris vertelt:

“Toevallig zagen we in de geneeskundige verklaring bij een verzoek tot machtiging voortgezet verblijf dat verwezen werd naar een agressie-incident. Hoewel we voor een dergelijke aanvraag niet hoeven te kijken, raadpleegden we toch de justitiële documentatie. Daaruit bleek dat betrokkene veroordeeld was voor een eerdere poging tot moord. Deze info hebben we aan het dossier toegevoegd ”

Een ander voorbeeld dat door een medewerker van de BOPZ-administratie werd aangehaald, is van gelijke strekking:

Het bleek om een ex-tbs-er te gaan en daarom vond de secretaris het nodig verder te kijken, ook omdat er in de geneeskundige verklaring stond dat betrokkene voor de lol met een bijl over de afdeling loopt.

Ook als van de betrokkene bekend is dat hij strafbare feiten heeft gepleegd, worden vaak politiemutaties en het strafblad toegevoegd. Nadat de BOPZ-administratie de politiemutaties heeft ontvangen, wordt de zaak geregistreerd in BOPZ-OMNIS en wordt de conceptvordering (aanvraag rechterlijke machtiging) opgemaakt. Deze wordt voorgelegd aan de parketsecretaris. Deze beoordeelt vervolgens of het dossier (verder) verrijkt moet worden en of de zaak aanleiding geeft om de officier van justitie naar zitting te laten gaan (zie hierna).

Wat betreft het besluit over en de feitelijke invulling van het verrijken, bestaan er geen grote verschillen tussen de drie pilot-arrondissementen. Van de zijde van alle drie de parketten wordt verteld dat er alleen aanvullende documentatie wordt toegevoegd wanneer deze relevant is. Wat 'relevant' is, kan in algemene zin niet exact worden omschreven, maar hangt volgens de geïnterviewde parketsecretarissen en medewerkers van de BOPZ-administratie nauw samen met het risicoprofiel van de betrokkene (en niet met het type rechterlijke machtiging wat wordt aangevraagd). Situaties die genoemd worden als aanleiding voor verrijking, zijn:

- 🕒 Als schorsende voorwaarde voor een voorlopige hechtenis is reclasseringstoezicht opgelegd. Betrokkene blijkt niet mee te werken aan het toezicht. In dat geval wordt de reclassering gevraagd een rapport te leveren waarin het verloop van het huidige toezicht wordt beschreven.
- 🕒 Betrokkene staat binnen het Veiligheidshuis / EPA-overleg bekend als een notoire overlastgever. De informatie uit overleggen van voornoemde gremia worden toegevoegd.

- ③ Betrokkene is – ex artikel 37Sr - in het verleden een maatregel plaatsing psychiatrisch ziekenhuis opgelegd. In dat geval wordt het oude bijbehorende strafvonnis, bijbehorende pro Justitia rapportages en reclasseringsrapportages toegevoegd aan het dossier.
- ③ Betrokkene veroorzaakt hardnekkige overlast in zijn omgeving en in de buurt is veel angst voor escalatie. Eerdere aanvragen voor een rechterlijke machtiging zijn echter afgewezen.
- ③ De rechterlijke machtiging is aangevraagd omdat betrokkene nooit eerder is gediagnosticeerd vanwege het feit dat deze zorg mijdt. Als nu uit eerder pro justitie onderzoek blijkt dat betrokkene in het verleden geen medewerking verleende aan het NIFP onderzoek dan onderbouwt het pro justitia rapport de motivering voor de rechterlijke machtiging en wordt deze bijgevoegd.
- ③ Wanneer betrokkene thuiswonende kinderen heeft, wordt – in het arrondissement Rotterdam - vanuit het parket een kindcheck gedaan bij Veilig Thuis. Vervolgens vindt bijna altijd contact plaats met instelling alwaar patiënt(e) op dat moment verblijft, dit om de kliniek te wijzen op de mogelijkheid tot het doen van een melding bij Veilig Thuis als daartoe aanleiding is.

Binnen de pilot werd voor in totaal 59 BOPZ-dossiers nagegaan met welke stukken daadwerkelijk was verrijkt (zie tabel 4.4).⁶ De analyse van deze dossiers bevestigt grotendeels het beeld van de interviews. In de eerste blijkt dat ook voor andere rechterlijke machtigingen dan de IBS en de VM verrijking plaatsvindt. Vooral bij machtigingen voortgezet verblijf is verrijking regelmatig aan de orde: 10 van de 59 verrijkte dossiers hadden betrekking op deze categorie aanvraag.⁷ Verder wordt duidelijk dat het niet veel uitmaakt welk type rechterlijke machtiging wordt aangevraagd voor met welke informatie het dossier wordt verrijkt. Alleen de machtigingsaanvraag IBS onderscheidt zich van de overige categorieën aanvragen in de zin dat voor deze rechterlijke machtiging naar verhouding minder uitgebreid verrijkt wordt. Dat heeft vermoedelijk alles te maken met de geringe tijd die beschikbaar is om stukken op te vragen. Tabel 4.5 laat verder zien dat 17% van het totale aantal dossiers ook verrijkt is met informatie uit de sociale omgeving, terwijl in de interviews verteld werd dat dit praktisch niet gebeurde. Maar liefst 34% van het totaal aantal verrijkte BOPZ-dossiers werd verrijkt met overige informatie. Tot deze categorie behoren diverse informatiebronnen zoals dreigingsinschattingen door de politie, uitingen van betrokkene op *social media*, processen verbaal van bevindingen, strafvonnissen, brieven van het college van B&W of stukken uit de lopende strafzaak.

⁶ Het aantal dossiers dat gedurende de pilot verrijkt werd, ligt vermoedelijk hoger. Op basis van de projectadministratie van de BOPZ-administratie viel echter niet na te gaan hoe veel hoger. Alleen voor 59 dossiers werd het meetinstrument ingevuld (zie hoofdstuk 2 voor de onderzoeksaanpak).

⁷ De 5 dossiers in de categorie 'anders' hebben betrekking op zaken waarbinnen naast een primair gevorderde machtiging tevens een secundair gevorderde machtiging werd aangevraagd. Bijvoorbeeld IBS, subsidiair VM.

Tabel 4.4 Tijdens de pilot toegevoegde informatie aan het BOPZ-dossiers uitgesplitst naar type aangevraagde rechterlijke machtiging (percentage).⁸

Informatie waarmee dossiers verrijkt zijn	Machtiging voortzetting IBS	Voorlopige machtiging (VM)	Machtiging voortgezet verblijf (MVV)	Voorwaardelijke en nieuwe voorwaardelijke machtiging (Vw.M)	Anders	Totaal/Gemiddeld
Totaal aantal dossiers in berekening (n)	13	28	10	3	5	59
De meest recente Pro Justitia rapportages.	23%	46%	60%	67%	40%	44%
De meest recente reclasseringsrapportages, eventueel aangevuld met recente informatie van de reclasseringswerker.	15%	71%	70%	67%	60%	58%
Informatie uit de sociale omgeving van de betrokkene, zoals de familie, indien en voor zover deze bekend is.	8%	21%	20%	33%	0%	17%
Informatie uit de registratiesystemen van de veiligheidshuizen,	31%	32%	60%	0%	40%	36%
Politiemutaties (landelijk) van de afgelopen drie maanden.	92%	71%	30%	100%	60%	69%
Justitiële documentatie.	100%	86%	90%	100%	100%	92%
Overige informatie	23%	36%	50%	33%	20%	34%

Bron: meetinstrument evaluatie BOPZ-pilot

Uit de interviews met de parketsecretarissen blijkt dat er geen afspraken zijn over hoe lang in de tijd teruggekeken moet worden voor de aanvullende informatie. Geïnterviewde parketsecretarissen geven aan dat dit geen probleem is en afhangt van de aard van de feiten. Een veroordeling voor poging tot moord blijft langer relevant dan het feit dat de betrokkene in het verleden geen medewerking verleende aan reclasseringstoezicht. Bij lopende strafzaken wordt vaak – maar niet standaard – overleg gevoerd met de zaakofficier in de betreffende zaak, zo wordt door de officieren tijdens de interviews verteld. Voor zover deze bekend zijn bij de parketsecretaris worden de lopende strafzaken vermeld in het BOPZ-dossier.

De NIFP- en reclasseringsrapportages (persoonlijkheidsonderzoeken) kunnen gewoon via JD online worden gedownload en geprint. Ook hebben de BOPZ-administraties - in ieder geval voor wat Rotterdam en Midden-Nederland betreft - toegang tot de registratiesystemen van de Veiligheidshuizen/EPA-overleg (vPGA-systeem). Soms moet aanvullend op de geregistreerde documentatie bij de reclassering om een voortgangsverslag van het huidige toezicht worden gevraagd. Dat wordt niet altijd tijdig verstrekt. Zeker in geval sprake is van spoedzittingen lukt het niet altijd. Dat hangt volgens een geïnterviewde officier samen met het feit dat er nog niet in alle parketten heldere afspraken zijn met de reclassering over op welke wijze en binnen welke termijn de benodigde informatie moet worden aangeleverd.

Uit het onderzoek blijkt dat er in de arrondissementen verschillend wordt geoordeeld over de vraag of NIFP-rapportages - gelet op de privacy van de betrokkene - wel mogen worden toegevoegd aan het BOPZ-dossier. Ook ten aanzien van informatie uit het veiligheidshuis wordt deze vraag opgeworpen. Om de discussie te vermijden, wordt informatie uit het Veiligheidshuis vaak samengevat en ontdaan van tot personen herleidbare informatie.

⁸ Let op: de kolommen tellen niet op tot 100%. De reden is dat een dossier verrijkt kan worden met meerdere informatiebronnen. Wordt bijvoorbeeld gekeken naar de IBS, dan blijkt dat in 100% van de gevallen is verrijkt met justitiële documentatie en politiemutaties en in 21% van de gevallen met informatie van de veiligheidshuizen.

Op alle drie de parketten wordt verteld dat het verrijken van het dossier een arbeidsintensieve aangelegenheid is die verergerd wordt door de ICT-infrastructuur van het OM en haar ketenpartner de rechtbank. In de eerste plaats wordt geklaagd over het BOPZ-OMNIS. Dit systeem kan niet op een efficiënte wijze worden ontsloten voor de BOPZ-dossiers. Net als bij de politie moet de BOPZ-administratie daarom veel knippen en plakken. En bovendien treden er regelmatig storingen op die ervoor zorgen dat het systeem tijdelijk niet toegankelijk is. In Rotterdam wordt verder verteld dat het parket over onvoldoende fysieke ruimte beschikt om de dossiers binnen de afdeling op te slaan. Zeker met de verrijkte dossiers – die vaak dubbel zo dik zijn – speelt ruimtegebrek de BOPZ-administratie parten. Dit probleem is het rechtstreekse gevolg van het feit dat nog lang niet overal digitaal gewerkt kan worden binnen het OM en de rechtbanken. In Oost-Nederland en Rotterdam bijvoorbeeld heeft het parket nog geen geschikt netwerk voor het veilig archiveren van de dossiers.

Bij het verrijken van het dossier speelt de parketsecretaris een cruciale rol, zo blijkt uit de interviews met de officieren van justitie en andere parketmedewerkers. De parketsecretaris schift de relevante informatie, vraagt stukken op en schrijft – in het geval van Rotterdam – volgens een vast format een oplegger bij het dossier. In dit zogenaamde ‘Voorbewerkingsformulier BOPZ-zitting’ wordt over een vast aantal onderwerpen voor het betreffende BOPZ-dossier informatie samengevat.⁹ In Oost- en Midden-Nederland wordt niet met een standaardformulier gewerkt, maar wel een vorm van voorbereken en samenvatten toegepast. In alle drie de arrondissementen wordt verteld dat soms ook de tijd ontbreekt om de informatie waarmee het dossier is verrijkt nog na te lopen op overbodige informatie:

“Soms zit er informatie in die er niet toe doet en die moet je er weer uit filteren. Niet aan iedereen hoeft deze informatie beschikbaar gesteld te worden. Als er tijd is probeer ik dit wel goed te doen, maar soms is er gewoon geen tijd voor die schifting.”

Nadat het dossier is voorbereid wordt het – tezamen met de conceptaanvraag van de rechterlijke machtiging en de geneeskundige verklaring – voorgelegd aan de officier van justitie. Als deze de aanvraag heeft getekend, wordt het aan de rechtbank verzonden. De wijze waarop dat gebeurt, verschilt per rechtbank. In Midden-Nederland worden de stukken digitaal aan de rechtbank Utrecht verstuurd (en wordt naderhand nog een papieren dossier nagezonden). Bij de rechtbank Lelystad mag daarentegen alleen de IBS digitaal, maar moet bijvoorbeeld de voorlopige machtiging weer per post. Wel accepteert de rechtbank Lelystad dat de *extra* aan het dossier toegevoegde stukken digitaal worden geleverd. Deze gang van zaken

⁹ In het format wordt de samenvatting voor de volgende onderwerpen gemaakt: Naam en geboortedatum patiënt; Datum zitting; Woonplek; Thuis, kliniek; Aanvrager RM; Door OM toegevoegde stukken; Stooris; Gevaar; Ultimum remedium; Gelet op geneeskundige verklaring; Blijk van bereidheid tot opname en verblijf in psychiatrisch ziekenhuis, Is er sprake van een lopende BOPZ-machtiging? BOPZ-historie; Printscreen BOPZ-OMNIS bijvoegen en evt. bijzonderheden hier vermelden, zoals vaak afgewezen verzoeken, of conversies, verband met DOC (bv als opgenomen in BOPZ dan geen strafbare feiten); Bijgevoegde documenten en eventuele bijzonderheden, zoals openstaande zaken, of er in het verleden bijzondere voorwaarden zijn opgelegd, een reclasseringstoezicht of 37 maatregel heeft gelopen, type delicten etc. etc., hier vermelden; Info uit Veiligheidshuis; Is patiënt aangemerkt als EPA, HG of veelpleger?; Relevante info uit Vpga vermelden; Is er momenteel sprake van een parallel lopend strafrechtelijk traject?; Reden BOPZ-aanvraag; Reden officier op zitting; Bijzonderheden.

vergt enige interne afstemming op het parket omdat de parketsecretaris aan de eigen BOPZ-administratie moet laten weten welke aanvullende stukken per e-mail aan de rechtbank moeten worden verzonden.

In het arrondissement Rotterdam wordt weer anders gewerkt. De rechtbanklocatie Dordrecht is al over op een digitaal systeem en ontvangt zodoende het BOPZ-dossier digitaal. De rechtbanklocatie Rotterdam werkt daarentegen nog van papier. Dit betekent dat de dossiers vaak fysiek worden overgedragen (rechtbank en parket zitten in hetzelfde gebouw), soms per fax. Nadeel van deze handelingswijze is dat het dossier niet op adequate wijze door de rechtbank verder kan worden verspreid. Sommige instellingen beschikken namelijk niet meer over een fax. Dit leidt er in de praktijk toe dat het voorkomt dat ten tijde van de BOPZ-zitting betrokkene en diens advocaat niet over (alle) stukken beschikken uit het dossier.¹⁰ Een officier van justitie vertelt:

“Tijdens de zitting bleek dat de advocaat en de kliniek niet over de door het OM extra bij het verzoek gevoegde stukken beschikten. De advocaat had slechts een gedeelte van de stukken, de kliniek had helemaal niets ontvangen. De stukken zijn ter zitting nog gekopieerd en verspreid.”

Maar omgekeerd gebeurt ook: dat de instellingen zelf geen informatie per e-mail aangereikt willen krijgen. Vooral bij instellingen die relatief weinig te maken hebben met de rechterlijke machtigingen – zoals verpleeghuizen – blijkt veel onwennigheid met de digitale overdracht van het BOPZ-dossier. Daar wordt dan ook soms gevraagd het dossier op papier aan te leveren.

In Oost-Nederland wordt het BOPZ-dossier ingescand en gemaild naar de rechtbank. Het dossier wordt ook geprint en het fysieke dossier wordt per post nagezonden. Net als in Rotterdam wordt er in Oost-Nederland nog niet gewerkt met een digitaal BOPZ-dossier en vindt archivering zodoende met hard copies plaats.

Van de zijde van de parketsecretarissen en medewerkers BOPZ-administratie wordt verteld dat de terugkoppeling vanuit de rechtbanken over het uiteindelijk besluit voor verbetering vatbaar is. De ontvangst van de formele beschikking kan dagen op zich laten wachten. Dit is bijzonder onwenselijk wanneer door het OM geanticipeerd moet worden op de terugkeer van de betrokkene of wanneer nog een strafzaak loopt. Om problemen voor te zijn, wordt daarom door de parketsecretaris of de BOPZ administratie vaak rechtstreeks telefonisch contact gezocht met de administratie van de rechtbank om te horen wat het besluit is geweest over de aanvraag voor de rechterlijke machtiging.

¹⁰ Nota bene: In Rotterdam hebben de zorginstellingen de Rechtbank verzocht om de bijlagen bij de BOPZ-verzoekschriften ook naar hen toe te sturen. Deze afspraak is er alleen in Rotterdam. Dit probleem speelt daarom niet in de twee andere pilotarrondissementen.

4.3.2 Officier op zitting

Binnen de pilot is ervaring opgedaan met de aanwezigheid van de officier van justitie op zitting. Zoals beschreven in paragraaf 4.1 kan de officier binnen de drie pilotarrondissementen de zitting bijwonen wanneer deze voldoet aan één of meer van de binnen de pilot gestelde criteria. Tijdens de loop van de pilot is de officier 44 keer op zitting geweest. De parketsecretarissen bepaalden op grond van de criteria welke zaken in aanmerking kwamen voor een bezoek van de officier. In overleg met de officier die het verzoek tekende werd vervolgens bepaald of de zitting daadwerkelijk werd bezocht.

Tabel 4.5 Aantal keer dat de officier van justitie een BOPZ-zitting bijwoonde uitgesplitst naar pilotarrondissement

sparket	Arrondissement	aantal	%
Midden Nederland		15	34%
Rotterdam		16	36%
Oost Nederland		13	30%
Totaal		44	100%

Bron: meetinstrument evaluatie BOPZ-pilot

Het aantal van 44 is lager dan het aantal zaken dat voldeed aan de pilotcriteria, blijkt uit de interviews met de officieren van justitie en de resultaten van de analyse van de afgenomen meetinstrumenten. De reden om niet naar zitting te gaan, was in het overgrote deel van de onderzochte zaken agenda-technisch van aard. Dat wil zeggen dat het parket geen officier vrij kon maken voor de zittingsdatum of tijdstip van de zitting. Een officier van justitie vertelt:

“Kijkend naar de criteria, waren er meer zaken die daaraan voldeden. We hadden dus vaker naar zitting gekund maar in 2016 liet onze agenda dat niet toe. Vanaf januari 2017 zijn er meer mogelijkheden. We zijn in januari op het arrondissementsparket gestart met BOPZ-diensten voor officieren van justitie. Acht officieren worden bij toerbeurt wekelijks ingeroosterd voor diensten op dinsdag of donderdag.”

Soms was dat ook omdat de rechtbank kort van te voren een mutatie in het zittingsrooster doorvoerde of de locatie wijzigde (naar een verafgelegen bestemming). Een keer ging de zitting niet door omdat de IBS werd ingetrokken. En andere keer werd de betrokkene overgeplaatst naar een instelling buiten het arrondissement en een keer wilde de rechter het niet.

Om te beoordelen hoe vaak welke pilotcriteria van toepassing zijn geweest, is binnen het onderzoek gekeken naar de 59 zaken waarvan de parketten aangaven dat de officier naar zitting had kunnen gaan.¹¹ Uit tabel 4.6 blijkt dat 80% van de zaken waar de officier naar zitting had kunnen gaan (en 44 keer daadwerkelijk ging) voldeed aan het vangnet criterium 'dat de officier diens aanwezig nodig achtte'. In

¹¹ Het totale aantal zaken dat gedurende de onderzoeksperiode voldeed aan de pilotcriteria is vermoedelijk groter. Hoe veel groter valt niet zonder aanvullend onderzoek betrouwbaar vast te stellen. (zie hoofdstuk 2, methodische verantwoording).

ongeveer de helft van de gevallen was sprake van signalen uit het casusoverleg en in ongeveer een derde van de zaken werd de voorlopige hechtenis geschorst. Het weigeren aan een onderzoek pro justitia en het feit dat de rechter de aanwezigheid van de officier nodig achtte was bij relatief weinig zaken aan de orde. Merk op dat meerdere criteria van toepassing kunnen zijn op één zaak en de percentages dus niet tot 100% optellen.

Tabel 4.6 Aantal zaken dat voldoet aan de pilotcriteria uitgesplitst naar criteria

Criteria	Van toepassing zijnde aanwezigheidscriteria	Percentage
Er is VH gevorderd en deze zal door de rechter worden opgeheven of geschorst (BOPZ-traject moet verkend), dan wel VH loopt af en officier meent (op basis strafdossier) dat een BOPZ-verzoek moet worden ingediend.	18	32%
Bij strafvervolgning zijn er signalen gevaar voor samenleving, maar verdachte weigert mee te werken aan NIFP-/PBC- rapportage.	8	14%
Er is geen strafbaar feit, maar uit casusoverleg OM of uit andere bronnen zijn er signalen van gevaar voor samenleving.	27	46%
De officier acht het nodig dat hij/zij aanwezig is.	47	80%
De rechter acht het nodig dat de officier aanwezig is.	2	3%
Totaal aantal zaken waarvoor bekeken is aan welke criteria voldaan wordt	59	n.v.t.

Bron: meetinstrument evaluatie BOPZ-pilot

Uit de interviews met de officier van justitie blijkt dat tussen de criteria de nodige overlap zit. Dat wil zeggen dat de categorie 'de officier acht het nodig' in de praktijk overlapt met de andere criteria. Zo betekent automatisch dat als in het casusoverleg signalen voor gevaar voor de samenleving blijken (criterium 3) en besloten wordt tot aanwezigheid van de officier, de officier gelijktijdig diens aanwezigheid ook nodig vindt (criterium 4).

Verder wordt verteld dat de directe aanleiding bijna altijd zorgen vanuit het veiligheidshuis zijn geweest. Het gaat bijvoorbeeld om zogenaamde EPA-toppers (Rotterdam) of top-X (Midden-Nederland) die daar in beeld zijn. Verder blijkt er in de zaken dat de officier op zitting kwam (dan wel had kunnen komen) veelal sprake is van een parallel strafrechtelijk traject. Een parallel strafrechtelijk traject betekent overigens niet automatisch dat de officier aanwezig is, zo wordt van de zijde van de officieren verteld. Op grond van de beschikbare informatie moet duidelijk ingeschat worden dat het met betrokkene - zonder een gedwongen zorgkader – niet goed zal gaan. De rechterlijke machtiging is in dat geval dus een *vangnetconstructie* voor de zorgen die in het strafrechtelijke kader (of binnen het veiligheidshuis) zijn gesignaleerd.

In Midden-Nederland vormde - in tegenstelling tot beide andere pilotarrondissementen - criterium 1 (dreigende schorsing voorlopige hechtenis) geen aanleiding tot aanwezigheid van de officier. De reden is dat binnen het arrondissement geen Penitentiair Psychiatrisch Centrum (PPC) aanwezig is en personen met verward gedrag die in voorlopige hechtenis worden genomen, overgebracht worden naar inrichtingen buiten het arrondissement.

Aanvrager en locatie

Uit de analyse van de pilotzaken blijkt dat de overgrote meerderheid van de verzoeken is aangevraagd door de instelling waar de betrokkene verblijft of behandeld wordt. Vaak zijn het GGZ instellingen. Een enkele keer is het een forensische psychiatrische instelling. In een kleine minderheid van de gevallen is het de officier van justitie zelf die het initiatief neemt – op grond van signalen vanuit het veiligheidshuis. Uit tabel 4.7 blijkt dat de meeste zittingen waar de officier aanwezig was, plaatsvonden op de instelling gevolgd door de penitentiaire inrichting. In de categorie 'elders' wordt als locatie vooral genoemd 'forensische zorginstelling' en 'begeleid wonen'. Zittingen thuis vonden gedurende de pilot in Oost-Nederland niet plaats. Naar aanleiding van een eerder incident was daartoe besloten door de rechtbank. In Midden-Nederland vonden geen zittingen plaats in een penitentiaire inrichting. Zoals hiervoor vermeld, komt dat omdat er in dat arrondissement geen PPI is.

Tabel 4.7 Locatie van de BOPZ-zitting waar de officier aanwezig was, uitgesplitst naar arrondissement

Locatie	Midden-Nederland	Rotterdam	Oost-Nederland	Totaal
Thuis	6%	7%	0%	5%
Zorginstelling	81%	27%	55%	55%
Rechtbank	13%	0%	9%	7%
Penitentiaire inrichting	0%	40%	27%	21%
Elders	0%	27%	9%	12%
Totaal	100%	100%	100%	100%
Aantal dossiers	16	15	11	42

Bron: meetinstrument evaluatie BOPZ-pilot

Tijdens een BOPZ-zitting is een aantal partijen standaard aanwezig, zo blijkt uit de interviews met de rechters, officieren en advocaten. Het gaat om de rechter en de griffier, de betrokkene en diens advocaat. Daarnaast is de behandelende psychiater en/of de (psychiatrische) verpleegkundige aanwezig. In geval van thuissituaties kunnen ook familieleden aanwezig zijn en medewerkers van het sociaal wijkteam en/of het maatschappelijk werk. In uitzonderlijke gevallen kan ook de zaakofficier aanwezig zijn die verantwoordelijk is voor de lopende strafzaak of een politiefunctaris. De geneesheer-directeur is vrijwel nooit op zitting. Dat geldt ook voor de persoon die de geneeskundige verklaring heeft opgesteld. Al met al kan het aantal aanwezigen echter flink oplopen. Tijdens de interviews werd er van de zijde van de zittende magistratuur gerefereerd aan een recente zaak waar in totaal 11 personen op zitting aanwezig waren (in die zaak waren naast voornoemde functies ook nog twee artsen in opleiding als observant aanwezig.).

Ingebracht informatie

Uit de interviews binnen de pilot met de officieren van justitie en de rechters blijkt dat verschillende soorten informatie door de officier worden ingebracht. In de meeste gevallen werd een toelichting gegeven op een lopend strafproces en aangegeven welke consequenties het al dan niet opleggen van een rechterlijke machtiging zou kunnen hebben voor de situatie van de betrokkene. De toelichting had in die zaken vooral tot doel een goede aansluiting te laten plaatsvinden tussen het strafrechtelijke en civielrechtelijke (zorg)kader. In die situaties wordt vaak ingegaan op de duur van de problematiek en wordt toegelicht wat er

geprobeerd is in het kader van vrijwillige interventies. Daarnaast wordt de aanwezigheid van de officier regelmatig gebruikt om de gevaarzetting nader toe te lichten. Een geïnterviewde officier vertelt:

“Betrokkene was LVB en had voornemens kenbaar gemaakt iemand te willen vermoorden. Bovendien had hij de confrontatie gezocht met de voorzitter van een motorbende en bedreigde hij de zoon van de voorzitter. Ik heb deze situatie mondeling toegelicht.”

Ook wordt door de officier soms gebruik gemaakt van de gelegenheid om de haalbaarheid van een vrijwillig traject in twijfel te trekken. In aangehaald voorbeeld gaf de betrokkene op zitting aan bereid te zijn zich onder behandeling te laten stellen. Deze coöperatieve houding zou de kans op een rechterlijke machtiging ernstig verkleinen. En dat was volgens de geïnterviewde officier niet wenselijk gelet op de gevaarzetting. Op basis van informatie uit het strafdossier kon aannemelijk worden gemaakt dat de coöperatieve houding vermoedelijk geveinsd was. Eerdere ervaringen binnen de forensische zorg toonden namelijk aan dat betrokkene een reputatie had op het terrein van het weigeren van medewerking aan behandelingen. Tijdens de zitting kwam bovendien naar voren – als bijvangst - dat betrokkene formeel ook weer in voorlopige hechtenis genomen had kunnen worden. De patiënt was voorwaardelijk geschorst maar had, zo bleek tijdens de zitting, in de tussentijd een van zijn behandelaars ernstig bedreigd. Had de kliniek aangifte gedaan, dan was de betrokkene weer in voorlopige hechtenis genomen.

5 Meerwaarde nieuwe werkwijze

In dit hoofdstuk wordt ingegaan op de meerwaarde en de daarbij behorende kosten-baten analyse. Bij deze beoordeling worden zowel de kwalitatieve als de cijfermatige aspecten belicht. Maar voordat we de beoordeling uitvoeren, staan we in de volgende paragraaf kort stil bij wat meerwaarde in de context van de pilot betekent.

5.1 Beoogde meerwaarde versus onbedoelde effecten

Bij het beoordelen van de kosten en baten is het belangrijk stil te staan bij wat het (achterliggende) doel is van het verrijken van het dossier en het op zitting laten verschijnen van de officier van justitie. Worden deze doelen met de pilot bereikt, dan is daarmee sprake van effectieve maatregelen. Met andere woorden: de beoogde meerwaarde is dan gerealiseerd. Daarnaast kan de werkwijze tot niet beoogde meerwaarde leiden. In dat geval kan de nieuwe werkwijze ook nuttig zijn als de beoogde effecten niet gerealiseerd worden, maar dan is de pilot niet effectief gebleken.

De maatregelen zijn getroffen in het kader van het Verbeterprogramma Maatschappelijke Veiligheid en hebben tot doel bij te dragen aan het vergroten van de maatschappelijke veiligheid (zie hoofdstuk 3). Hoewel nergens in het verbeterprogramma expliciet uitgelegd wordt hoe beide maatregelen dan precies bij moeten dragen aan dat effect, valt uit de context van het verbeterprogramma wel af te leiden dat de maatregelen tot doel hebben de rechter beter te informeren over de gevaarzetting bij de betrokkene en – voor zover aan de orde – een betere afstemming mogelijk te maken tussen het op passende zorg gerichte civielrechtelijke en het strafrechtelijke traject.

De betere informatiepositie moet er toe leiden dat de rechter vaker dan in het verleden bereid is tot het inwilligen van een aanvraag voor een rechterlijke machtiging. De veronderstelling daarbij is dat betrokkenen met een hoge gevaarzetting als gevolg van de hogere toekenningsratio van de aanvragen, minder kans hebben gevaarlijk gedrag in de maatschappij te manifesteren. Hierdoor neemt de kans op veiligheidsincidenten af en wordt de maatschappelijke veiligheid vergroot. (Bij de effectgrootte van deze doelstelling moet een kanttekening worden gemaakt: zie tekstkader 5.1).

Achterliggend doel van het beter laten aansluiten van het strafrechtelijke op het civielrechtelijke traject is vergelijkbaar. Hier is de gedachte dat als de zorg aan een betrokkene met een hoog risico vanuit het strafrechtelijke kader gecontinueerd kan worden in het civielrechtelijke kader (of omgekeerd), dat de betrokkene niet onnodig (lang) terugkeert in de maatschappij. Noch de maatschappij noch de betrokkene (die zorg behoeft) zelf worden daardoor blootgesteld aan onnodige risico's op incidenten. Met de zorgcontinuïteit wordt zodoende bijgedragen aan het vergroten van de maatschappelijke veiligheid.

Tekstkader 5.1: 'Ja' heb je al, en 'nee' wil je niet krijgen

Het valt te bezien of het eerste beoogde effect van de pilotwerkwijze - het vergroten van de honoreringsratio voor rechterlijke machtiging - groot zal zijn. Uit landelijke cijfers blijkt namelijk dat in 90% van de aanvragen de rechter de rechterlijke machtiging oplegt.¹² Dat wil zeggen dat in feite de geneigdheid van de rechter mee te gaan met de aanvraag ook nu al erg groot is. De 10% die theoretisch gezien nog te winnen valt met de pilotwerkwijze zal bovendien in de praktijk nooit helemaal gerealiseerd kunnen worden, zo blijkt uit analyse van de jurisprudentie, analyse van de dossiers binnen de pilot en de interviews met rechters. Soms is de grond tot weigering van de aanvraag inhoudelijk van aard, bijvoorbeeld omdat de rechter meent dat het gedrag van de betrokkene geen aanleiding geeft te veronderstellen dat niet op vrijwillige basis medewerking aan de behandeling zal worden verleend. Maar vaak wordt het niet opleggen van de machtiging formeel-technisch gemotiveerd. De aanvraag wordt bijvoorbeeld ingetrokken, of de betrokkene is overgeplaatst naar een instelling buiten het arrondissement of in een forensisch kader opgenomen. Met andere woorden: 'ja' heb je al (de rechter gaat praktisch altijd mee met de aanvraag) en 'nee' wil je niet krijgen. Dus de vraag is of vanuit het oogmerk de honoreringsratio te vergroten, de officier wel naar zitting moet gaan.

Binnen de evaluatie is geen *systematisch* onderzoek gedaan naar de rol van het afgeven van de geneeskundige verklaring en de invloed daarvan op de maatschappelijke veiligheid. Verschillende geïnterviewden wezen er echter op dat wanneer beoogd wordt de maatschappelijke veiligheid te vergroten door het afgeven van meer rechterlijke machtigingen, mogelijk meer winst geboekt wordt door het proces van het afgeven van de geneeskundige verklaring te verbeteren. Uit de jurisprudentie vloeit voort dat de aanwezigheid van een geestesstoornis gebaseerd moet zijn op 'objective medical expertise'.

In BOPZ-zaken betekent dit dat het onderzoek dat ten grondslag ligt aan de geneeskundige verklaring moet zijn uitgevoerd door een hooggekwalificeerde (en onafhankelijke) arts die betrokkene voorafgaand aan het opstellen van de verklaring persoonlijk heeft onderzocht. Binnen de evaluatie werd de vraag gesteld of deze 'medical experts' in de praktijk wel voldoende oog hebben voor de reële gevaarstelling. Ze kunnen tenslotte doorgaans niet beschikken over relevante politiemutaties of justitiële documentatie. Soms zouden daardoor geen geneeskundige verklaringen worden afgegeven. Bovendien wordt er van de zijde van de advocatuur op gewezen dat een instelling die bekend is met de slechte reputatie van een bepaalde patiënt, een de-incentive heeft om een medische verklaring af te geven omdat de instelling daardoor zelf de betreffende (onhandelbare) patiënt moet opnemen.

Maar zoals gezegd: in hoeverre deze voornoemde signalen juist zijn en hoe breed deze problemen zouden spelen, is niet onderzocht binnen deze evaluatie.

5.2 Verrijkt dossier

In deze paragraaf geven we een beoordeling van het verrijkte dossier. Dat doen we door eerst stil te staan bij de meerwaarde van de verrijking. Vervolgens gaan we in op de nadelen en de kosten.

5.2.1 Meerwaarde verrijkt dossier

Zoals uit paragraaf 4.2.2 blijkt, wordt binnen pilotarrondissementen het BOPZ-dossier door het OM met verschillende informatie verrijkt. In de eerste plaats zijn dat natuurlijk de politiemutaties en de justitiële

¹² <http://www.zorgatlas.nl/zorg/geestelijke-gezondheidszorg/gebruik/toegekende-rechterlijke-machtiging-per-gemeente/>

documentatie. Daarin zijn de drie arrondissementen an sich niet uniek. Ook in de andere arrondissementen wordt deze informatie in principe toegevoegd aan aanvragen IBS of VM wanneer sprake is van een gevaar voor andere(n). De overgrote meerderheid van de geïnterviewde rechters en officieren van justitie geven aan dat politiemutaties regelmatig toegevoegde waarde hebben. En dat deze toegevoegde waarde groot is. Wel wordt daarbij aangetekend dat de toegevoegde informatie vooral nuttig is als de aanvraag een twijfelgeval is. Een rechter vertelt tijdens het onderzoek:

“Als stoornis en gevaar klip en klaar blijken, is al die aanvullende informatie niet nodig voor het besluit. Maar bij discussie over het voldoen aan het gevaarscriterium geeft die feitelijke informatie wel de doorslag. En je krijgt een beter beeld van de situatie van betrokkene en diens omgeving.”

Ook in zogenaamde nieuwe zaken waarbij nog weinig bekend is van de betrokkene leveren de politiemutaties en het strafblad (justitiële documentatie) nuttige informatie over de gevaarstelling. Verteld wordt dat op grond van deze stukken een beeld kan worden gekregen van hoe de betrokkene in verleden gereageerd heeft op waanbeelden. Ook vinden rechters het nuttig om te weten of de persoon zich eerder schuldig heeft gemaakt aan 'psychische delicten' zoals brandstichting. Voor politiemutaties wordt over het algemeen geoordeeld dat 3 tot 6 maanden terug in de tijd afdoende is. Justitiële documentatie mag veel verder teruggekeken worden zo is de consensus.

“Je kunt nu veel beter de gevaarstelling beoordelen. Voor de geestestoestand zijn de stukken minder relevant. Dat is een momentopname en wat vroeger gebeurde kun je niet zonder meer op heden plakken. Maar je kunt wel zien hoe betrokkene op een bepaalde situatie gereageerd heeft en of dat gevaarlijk was.”

Weer een andere rechter vertelt:

“Ik vind informatie over gepleegde strafbare feiten in alle zaken nuttig. Dit omdat er in iedere BOPZ-zaak getoetst moet worden of er sprake is van gevaar. De justitiële documentatie is dus zeer gewenst. Zeker als daaruit blijkt dat strafzaken geseponeerd zijn in verband met de gezondheidssituatie van betrokkene of indien er ontslag van rechtsvervolging heeft plaatsgevonden in verband met de geestestoestand van betrokkene.

Voorheen hadden we alleen de geneeskundige verklaring waarin iets stond over politie, maar dan ontkende de patiënt dit vaak, nu hebben we de ondersteuning vanuit de mutaties.”

Naast politiemutaties en justitiële documentatie werd binnen de pilot het BOPZ-dossier ook verrijkt met rapportages van persoonlijkheidsonderzoeken (pro Justitia rapportages en reclasseringsrapportages). Het oordeel over de meerwaarde van de verrijking met deze stukken van het BOPZ-dossier was beduidend minder positief. Veel rechters en advocaten vragen zich af of deze rapportages überhaupt wel gebruikt mogen worden in een BOPZ-zaak. Ook wordt erop gewezen - tevens door geïnterviewde officieren- dat de betreffende persoonlijkheidsonderzoeken destijds opgesteld zijn met een specifiek doel (bijvoorbeeld relatie aantonen tussen strafbaar feit en de stoornis) binnen een specifieke strafzaak. Is daarmee dan niet sprake van oneigenlijk gebruik? Bovendien zijn dergelijke rapporten vaak erg dik. Het volledig lezen van dergelijke stukken vergt te veel tijd, en die is er niet. Merk op dat een rechter doorgaans de middag voorafgaand aan de zitting de dossiers krijgt aangeleverd en dat op een zitting meerdere zaken worden behandeld. Dat betekent dat de leestijd per dossier beperkt is. Een rechter vat het als volgt samen:

“Er is sprake van overbodige informatie. Een goede geneeskundige verklaring is de kern van het dossier. Een reclasseringsrapport kan nuttige informatie opleveren over problemen in het lopende toezicht. Maar een NIFP- rapport wordt problematisch. Het onderzoek is destijds opgemaakt in het kader van het strafrecht en betrokkene kan er belang bij hebben gehad om niet aan dat onderzoek mee te werken. Bovendien doet de vraag zich voor of een dergelijk rapport dat specifiek is opgemaakt ten behoeve van de strafzaak gebruikt mag worden voor andere doeleinden”

Een enkeling laat weten, onder het mom van baat het niet dan schaadt het niet, geen moeite te hebben met pro Justitia rapportages. Ook over informatie uit het veiligheidshuis wordt in de regel niet positief geoordeeld. In de praktijk wordt de informatie van deze bron door het OM samengevat en ontdaan van kwetsbare informatie. Als gevolg daarvan oordelen rechters dat ze het lastig vinden deze informatie te wegen. Wat zijn nu feiten en wat zijn nu meningen? Als regel geldt: hoe feitelijker, hoe beter de informatie bevonden wordt door rechters. In dat kader wordt een verslag van de reclassering over het verloop van een toezichttraject in de regel weer wel positief beoordeeld door rechters.

Probleem daarbij is echter dat het nog ontbreekt aan werkafspraken met de reclassering over welke actuele informatie binnen welke termijn geleverd mag worden. Een officier vertelt:

“De info van de reclassering kon helaas niet in papier worden bijgevoegd, omdat er geen recent voortgangsrapport beschikbaar was. Bij de voorbereiding van de zaak moest daarom de betrokken reclasseerder worden gebeld en werd de info mondeling verkregen. Hierdoor kon ik op de BOPZ-zitting de rechter goed

informer en bleek mij dat de kliniek niet op de hoogte was van dit parallel lopende traject.”

Een officier die wel tijdig kon beschikken over een actueel voortgangsrapport laat tijdens het onderzoek optekenen:

“In een voortgangsrapport lichtte de reclassering toe dat meneer niet wilde tekenen voor een overgang naar een andere begeleide woonvorm. Dit rapport zat bij de BOPZ-stukken. Tijdens de zitting kon ik hiermee de ambivalentie van patiënt onderbouwen ten aanzien van het naleven van voorwaarden, ook dus bij een voorwaardelijke machtiging. Tijdens de zitting gaf patiënt aan juist wel te willen tekenen voor de strafrechtelijke voorwaarden.”

In tabel 5.1 wordt het gemiddelde rapportcijfer berekend dat rechters gaven voor het verrijkte BOPZ-dossier. Waarbij met verrijkt niet de politiemutaties en justitiële documentatie werd bedoeld maar de aanvullende informatie (pro Justitia rapportage, informatie van de reclassering, informatie uit de sociale omgeving, informatie van de veiligheidshuizen en/of andere informatie). Bij de berekening van het gemiddelde rapportcijfer is een onderscheid gemaakt tussen de rechters die binnen de pilotarrondissementen werden bevraagd (en dus in de praktijk enige ervaring hebben met deze vorm van verrijken) en de rechters die werkzaam zijn in de andere arrondissementen. Voor laatstgenoemde categorie rechters betrof het dus een grotendeels hypothetische vraag in de zin van dat hen gevraagd werd of zij meerwaarde zouden verwachten wanneer ook bij hen het BOPZ-dossier met deze stukken zou worden verrijkt. De cijfers moeten voorzichtig worden geïnterpreteerd omdat de aantallen waarop ze gebaseerd zijn – zeker voor wat betreft de pilot (n=11) – erg gering zijn. Wat opvalt, is dat gemiddeld genomen door rechters een voldoende wordt gegeven aan de verrijkte dossiers en dat er geen significante verschillen bestaan tussen wel of niet pilot.

Tabel 5.1 Gemiddeld rapportcijfer gegeven door rechters voor het verrijkt dossier, uitgesplitst naar pilot en niet-pilot arrondissementen

	Pilot (n=11)	NIET-pilot (n=49)
Gemiddeld rapportcijfer voor het verrijkte dossier?	6,2	6,0
<i>Een '1' betekent dat de toegevoegde informatie geen enkele waarde had, een '10' betekent dat de toegevoegde informatie van cruciale betekenis was voor uw oordeelsvorming en het uiteindelijke besluit</i>		

Bron: enquête onder rechters

De kleine voldoende die aan het verrijken van het BOPZ wordt toegekend, hangt samen met het voornoemde punt dat het nogal uitmaakt met welke informatie het dossier aanvullend verrijkt wordt. In de toelichting die de rechters gaven aan het rapportcijfer wordt duidelijk dat verrijking zo feitelijk mogelijk moet zijn. Een geënquêteerde rechter verwoordt het als volgt:

“Uitgebreide pagina-dikke oude rapporten voegen niets toe. De OvJ moet filteren en een inzichtelijk beeld verschaffen over de voorgeschiedenis en dit niet te zeer aan de psychiater overlaten die de geneeskundige verklaring opstelt. Rapporten van veiligheidshuizen zijn doorgaans warrig en onleesbaar (gebrekkig onderscheid tussen feiten, meningen, standpunten, veronderstellingen). De OvJ moet dus vertaalslag maken van bronnen (reclassering etc.) naar wat daaruit relevant is voor de beoordeling van de BOPZ-aanvraag. Nu worden te vaak dikke rapporten zonder context en duiding in het BOPZ-dossier gevoegd.”

Zowel binnen de interviews als in de enquête is rechters gevraagd of zij ten aanzien van het BOPZ-dossier nog bepaalde informatie missen. De volgende punten werden (meerdere keren) genoemd:

- 🕒 Informatie over eerdere rechtelijke machtigingen, de GGZ-voorgeschiedenis en/of informatie over behandelingen die niet in het eigen arrondissement hebben plaatsgehad (soms lijkt een betrokkene voor het eerst een BOPZ-maatregel te krijgen (IBS met weinig info) maar blijkt diegene naderhand al lang bekend te zijn buiten het eigen arrondissement).
- 🕒 Ingeval sprake is van een IBS: omschrijving hoe betrokkene in de instelling terecht is gekomen.
- 🕒 Een inschatting van het actuele gevaar voor de aanwezigen op zitting, vooral bij een thuisverhoor.
- 🕒 Informatie over familie en burens.
- 🕒 Informatie over curatele/mentorschap/bewind.
- 🕒 Informatie over de voortgang van de behandeling en het toekomstperspectief van een betrokkene.
- 🕒 Informatie van het fact-team bij IBS zaken.

5.2.2 Kosten verrijken dossier

De kosten van het verrijken van het dossier zijn voor het OM uit te drukken in termen van tijd en geld. Binnen de evaluatie is op basis van tijdschrijfregistratie voor 58 BOPZ-zaken waarin het dossier verrijkt is, nagegaan hoe veel tijd het op orde maken van het dossier vergt. In tabel 5.2 tot en met 5.7 wordt becijferd wat de gemiddelde tijdsinvestering in minuten per dossier is, uitgesplitst naar arrondissement.

Tekstkader 5.2: betrouwbaarheid van de tijdschrijfcijfers

In deze paragraaf en paragraaf 5.3.2 worden enkele berekeningen gemaakt over de tijdsinvestering die gemoeid is met het verrijken van het dossier en de zittingsaanwezigheid. Zoals zal blijken uit de gepresenteerde cijfers bestaan er grote verschillen tussen de arrondissementen in de tijd die zij besteden aan de verschillende processtappen van de pilotwerkwijze. Dat roept de vraag op hoe deze verschillen te verklaren zijn. Een aantal hypothesen ligt voor de hand:

- **Verskil in werkwijze.** In de eerste plaats is het denkbaar dat de parketten de werkprocessen anders inrichten. Niet alleen wat betreft de taakverdeling tussen parketsecretaris en administratieve medewerker, maar ook qua uitgebreidheid waarmee bepaalde verrichtingen worden uitgevoerd.
- **Statistische bezwaren.** In de tweede plaats kunnen geringe aantallen in combinatie met grote spreiding van

waarden er voor zorgen dat de gemiddelden uiteen gaan lopen.

- **Validiteit.** In de derde plaats kan de validiteit van het meetinstrument de resultaten parten spelen. Dat wil zeggen, de invullers van de meetinstrumenten hebben bij het registreren van gewerkte minuten niet dezelfde systematiek aangehouden.

We onderwerpen de drie hypothesen aan nader onderzoek.

Verskil in werkwijze

Deze hypothese wordt bevestigd door het onderzoek. Dat wil zeggen in het ene parket doet de parketsecretaris meer dan in het andere parket, ten gunste van de medewerker van de BOPZ-administratie. Bovendien was in Oost-Nederland in 5 van de 17 zaken het dossier verrijkt in een periode dat er geen parketsecretaris aanwezig was. Hoewel dat voor de kwaliteit van de verrijking mogelijk van invloed is geweest, zijn in deze zaken zijn dus geen minuten voor deze functie geregistreerd die anders wel zouden hebben geteld. Daarnaast speelt dat in Oost Nederland als gevolg van de geografische uitgestrektheid van het werkgebied de reistijden aanzienlijk langer zijn dan in bijvoorbeeld Midden Nederland.

Statistische bezwaren

Het tijdschrijfonderzoek is voor het deel 'verrijken BOPZ-dossier' gebaseerd op 75 zaken. Voor het onderdeel 'zittingsaanwezigheid officier' op 42 zaken (tijdens de pilot werden 44 zittingen bezocht, maar van 2 zittingen werd geen meetinstrument deel B ingevuld). Per parket gaat het zodoende om relatief geringe aantallen, zie onderstaand overzicht.

Arrondissementsparket	Aantal dossiers zittingsaanwezigheid	Aantal dossiers verrijking
MNL	16	27
RR	15	25
ONL	11	23
Total	42	75

Dergelijke aantallen zijn vanuit statistisch perspectief ongunstig. Dat wil zeggen dat gemiddelden die gebaseerd worden op aantallen van 27, 25 en 23 in algemene zin al hele grote onbetrouwbaarheidsmarges kennen (rond de 20%). Deze onbetrouwbaarheidsmarges worden verder vergroot als de spreiding van de waarden van de metingen binnen de parketten zelf ook sterk uiteenlopen. En daarvan blijkt inderdaad sprake. Kijken we bijvoorbeeld naar de voorbereidingstijd per dossier van de parketsecretaris, dan zien we daar grote uitbijters. Daar waar het gemiddelde aantal minuten voor deze processtap 56 minuten bedraagt, kost in Midden-Nederland de voorbereiding minimaal 5 en maximaal 30 minuten. In Rotterdam ligt de tijdsinvestering voor de voorbereiding tussen minimaal 10¹³ en maximaal 270 minuten! En in Oost-Nederland gaat het om minimaal 15 versus maximaal 150 minuten. Wat hierbij vermoedelijk ook een rol speelt, is dat deze werkprocedures nieuw zijn en dat pas in de loop van de pilot enige routine is opgebouwd. Het is aannemelijk dat als langer met deze nieuwe werkwijze ervaring wordt opgebouwd, de verschillen – ook binnen de parketten zelf – afnemen.

¹³ De 10 minuten zaak betreft een zaak die een week daarvoor werd aangehouden. Voor praktisch hetzelfde verzoek zijn dus twee zittingen geweest waarbij de tweede uiteraard nauwelijks meer voorbereiding nodig had (10 minuten). Wordt deze zaak buiten beschouwing gelaten, dan is het minimum van Rotterdam 120 minuten.

Validiteit

De derde hypothese is aannemelijk als kan worden aangetoond dat in de parketten niet op dezelfde manier tijd wordt geregistreerd omdat verschillend is omgegaan met de vraag welke minuten wel en welke niet meegeteld moeten worden. Voor deze hypothese worden enkele indicaties gevonden. Navraag bij de drie parketten over wat nu de meeste tijd kost en hoe dat wordt geregistreerd, levert het volgende op:

- Voor Rotterdam gaat het leeuwendeel van de tijd zitten in het vullen van het voorbereidingsformulier. Strafdossier samenvatten en zaken als geneeskundige verklaring in 'hapklare brokken' voor de officier klaarzetten kost veel tijd. Logistieke zaken (afspraken regelen met externen) kosten minder tijd en worden in de tijdbesteding NIET meegerekend.
- In Oost-Nederland, gaat volgens de parketsecretaris juist de meeste tijd zitten in de afstemming en overleg met externe partijen, meer dan in het samenstellen van het dossier voor de officier. Deze logistieke kwesties worden (ten dele) wel meegeteld.
- In Midden-Nederland wordt de voorbereiding per e-mail met de officier gecommuniceerd. Dat kost niet heel veel tijd. Ook wordt logistiek niet meegeteld.

Ergo: voor zover überhaupt onderling betrouwbaar kan worden vergeleken (zie hypothese 2 over statistische bezwaren), dan lijken de verschillen ook beïnvloed te worden door een afwijkende manier van minuten tellen. Hoe groot de invloed van de afwijkende manier van registreren is, valt moeilijk te becijferen. Feit blijft echter dat ondanks het feit dat Rotterdam dergelijke logistieke activiteiten niet telt, Rotterdam gemiddeld toch de meeste netto minuten spendeert aan dossier verrijken. Had Oost-Nederland de logistieke minuten niet geteld, dan was het onderlinge verschil tussen Oost-Nederland en Rotterdam alleen maar verder toegenomen.

Conclusie

Op basis van de voorgaande beschouwing moet geconcludeerd worden dat de cijfers over de tijdsbesteding van de pilotwerkwijze met de nodige voorzichtigheid gelezen moeten worden. In de eerste plaats omdat geen sprake lijkt te zijn van één pilotwerkwijze, maar van drie lokale varianten. In de tweede plaats omdat de aantallen in de berekening klein zijn en grote uitbijters kennen. Tot slot omdat de gewerkte minuten niet altijd op uniforme wijze geregistreerd zijn.

Zoals in tekstkader 5.2 vermeld, moeten de cijfers met de nodige voorzichtigheid worden gelezen. Uit tabel 5.2 blijkt dat het op orde maken van een regulier BOPZ-dossier in totaal ongeveer 15 minuten kost. Het gaat hier dus om de handelingen die standaard moeten worden verricht, ook buiten de pilotarrondissementen. Opvallend is dat de verschillen tussen de arrondissementen aanzienlijk zijn. In Oost-Nederland kost het op orde maken van dit onderdeel van het dossier ruim twee keer zo veel tijd als in Utrecht. Ook valt op dat in Rotterdam de rol van de parketsecretaris in absolute en relatieve zin veel minder groot is dan in de beide andere arrondissementen. De cijfers suggereren daarmee dat de werkverdeling tussen BOPZ-administratie en parketsecretaris per arrondissement verschillend is ingeregeld.

Tabel 5.2 Tijdsinvestering op orde maken regulier deel van het BOPZ-dossier in minuten, uitgesplitst naar functie en arrondissement.¹⁴

Arrondissementsparket	BOPZ Secretaris	BOPZ administratie	Aantal dossiers waarop de berekening gebaseerd is
MNL	5	4	27
RR	1	10	25
ONL	8	15	23
Gemiddeld/totaal	5	10	75

Bron: analyse meetinstrument

Het verrijken van de dossiers met *extra* informatie vergt meer tijd dan de reguliere activiteiten die nodig zijn om het BOPZ-dossier op orde te maken. Uit tabel 5.3 blijkt dat het verrijken gemiddeld genomen ongeveer een half uur per dossier kost.¹⁵ De parketsecretaris verricht het overgrote deel van de verrijkingswerkzaamheden. Tussen de parketten onderling bestaan enkele verschillen. In Oost-Nederland en Midden-Nederland speelt de BOPZ-administratie nog een flinke rol bij het verrijken van het BOPZ-dossier. In Rotterdam doet de parketsecretaris het werk alleen.

Tabel 5.3 Tijdsinvestering verrijken dossier met extra informatie.¹⁶

Arrondissementsparket	BOPZ-secretaris	BOPZ-administratie	Aantal dossiers waarop de berekening gebaseerd is
MNL	13	9	27
RR	34	-	25
ONL	20	14	23
Gemiddeld/totaal	22	8	75

Bron: analyse meetinstrument

In tabel 5.4 is de gemiddelde tijdsinvesteringen omgerekend naar euro's. Daarvoor zijn de zogenaamde middensommen 2017 gehanteerd die door het OM worden gebruikt.¹⁷ Uit het overzicht blijkt dat de kosten voor het extra verrijken van het dossier gemiddeld €32 euro bedragen.

Tabel 5.4 Totale kosten verrijken dossier, uitgesplitst naar arrondissementsparket

Arrondissementsparket	Bopz secretaris	administratie	Totaal per verrijkt dossier
MNL	€ 15	€ 9	€ 24
RR	€ 38	€ -	€ 38
ONL	€ 23	€ 13	€ 35
Totaal	€ 25	€ 7	€ 32

Bron: analyse meetinstrument

¹⁴ In de tijdschrijfregistratie werd dit item als volgt omschreven: "Hoeveel werktijd kost het controleren en op orde maken van het reguliere BOPZ-dossier van de betrokkene ongeveer. Het gaat om de tijd die het parket kwijt is. Dit is exclusief het verzamelen van de extra informatie bij het BOPZ-verzoek ten behoeve van de pilot. Het gaat hier om o.a.: checken en invullen V&J basisregister, checken en invullen BOPZ-OMNIS, regelen ondertekend verzoekschrift, overleggen vereiste stukken aan rechtbank."

¹⁵ Merk daarbij op dat het opvragen van de politiemutaties en de justitiële documentatie ook wordt meegeteld onder de noemer van dossier 'verrijken'. Op dit moment worden de politiemutaties en de justitiële documentatie bij IBS en VM ook al standaard bijgevoegd in de rest van Nederland. Zodoende is niet volledig sprake van 'extra informatie'.

¹⁶ In de tijdschrijfregistratie werd dit item als volgt omschreven: "Hoe veel werktijd heeft het opvragen van de extra informatie gekost?."

¹⁷ Oplegnota "Normbedragen personele kosten 2017 (incl. toedeling overhead voor personele uitbreidingen)" van het College van Procureurs generaal (31 maart 2017). Voor de BOPZ administratief medewerker bedraagt de middensom €77.500 per jaar/€ 56,24 per uur/€0,94 per minuut. Voor een parketsecretaris is de middensom 2017 becijferd op €93.500/€67,85 per uur/ €1,13 per minuut.

5.3 Zittingsaanwezigheid officier van justitie

In deze paragraaf wordt ingegaan op de meerwaarde en de kosten van de zittingsaanwezigheid van de officier van justitie.

5.3.1 Meerwaarde aanwezigheid officier van justitie

Zoals beschreven in hoofdstuk 4 is binnen de pilotarrondissementen de officier van justitie op zitting geweest om diens verzoek toe te lichten. In totaal gebeurde dat tijdens de loop van het onderzoek 44 keer. Binnen de evaluatie zijn zowel officieren als rechters gevraagd de meerwaarde van de aanwezigheid van de officier met een rapportcijfer uit te drukken. Bij het lezen van de cijfers moet voorzichtig te werk worden gegaan want de aantallen waarop de gemiddelde rapportcijfers werden berekend, zijn – zeker voor wat betreft die van de rechters – zeer beperkt.

Uit tabel 5.5 blijkt dat gemiddeld genomen officieren hun aanwezigheid met een kleine 7 beoordelen. Maar tussen de arrondissementen bestaan grote verschillen. Het minst positief wordt in Midden-Nederland geoordeeld over de aanwezigheid van de officier. Daar wordt gemiddeld genomen een onvoldoende toegekend aan de aanwezigheid.

Tabel 5.5 Kunt u met een cijfer aangeven wat volgens u de meerwaarde was van uw aanwezigheid op de zitting? (Officieren van Justitie)

Arrondissementsparket	Gemiddeld rapportcijfer	Aantal zaken waarop rapportcijfer is berekend
MNL	5,3	16
RR	8,3	15
ONL	7,4	11
Gemiddeld/totaal	7,0	42

Bron: analyse meetinstrument

Ook de rechters in de pilotarrondissementen is gevraagd een rapportcijfer te geven voor de aanwezigheid van de officier. Het gemiddelde rapportcijfer (gebaseerd op 9 rechters die de vraag beantwoordden) is een 4,9. In de overige arrondissementen waar nog geen of nauwelijks ervaring is opgedaan met de officier op zitting is dezelfde vraag gesteld. Zij het dat daar de vraag hypothetisch geformuleerd was in de zin dat gevraagd werd: "Kunt u met een cijfer aangeven wat volgens u in het algemeen de meerwaarde is of *zou zijn* van de aanwezigheid van de officier op zitting?" Het gemiddeld rapportcijfer van deze arrondissementen (gebaseerd op 50 rechters die daar de vraag invulden) was een 3,7. Kennelijk leidt het hebben van concrete ervaring met de aanwezigheid van de officier tot een betere beoordeling, zij het dat in het algemeen ook dan nog geen voldoende wordt gegeven.

Aan de negen rechters die ervaring hadden met de aanwezigheid van de officier werd gevraagd bij welk percentage van de zittingen de aanwezigheid van positieve betekenis is geweest voor de oordeelsvorming en de besluitvorming in de betreffende zaak. Uit de enquête blijkt dat in ongeveer 50% van de zaken de

aanwezigheid van de officier positief bijdroeg aan de oordeelsvorming. Eén van de negen bevroegde rechters gaf aan dat de aanwezigheid van de officier er toe leidde dat de rechter tot een ander besluit kwam. (Het ging, zo valt uit de toelichting op te maken, om een zaak waarin afstemming heeft plaatsgevonden tussen het forensische en civielrechtelijke zorgkader). De percentages zijn echter een zeer grove schatting omdat het aantal rechters dat de enquête invulde slechts negen bedraagt.

In de enquête met de rechters (zowel binnen als buiten de pilot) en de interviews met officieren, rechters en advocaten is uitvoerig stilgestaan bij de vraag waaruit de eventuele meerwaarde van de officier kan blijken. Onder de bevroegde partijen blijkt brede consensus over dat de aanwezigheid van de officier alleen in specifieke gevallen toegevoegde waarde heeft. In weinig complexe zaken waar uit de verstrekte stukken zonneklaar blijkt dat aan het gevaarcriterium wordt voldaan, heeft de aanwezigheid van de officier weinig toegevoegde waarde. Een rechter werkzaam buiten de pilotarrondissementen laat optekenen:

“Aanwezigheid heeft zeker geen meerwaarde bij dementerende ouderen, mensen uit de VG-sector of mensen die reeds gedurende een reeks van jaren zijn opgenomen met een BOPZ-machtiging.”

Toegevoegde waarde wordt wel gezien in vier specifieke gevallen. In de eerste plaats betreft dat BOPZ-zaken waar gelijktijdig een strafrechtelijk traject loopt. Bij rechters kan in een dergelijke situatie de behoefte bestaan om geïnformeerd te worden over het lopende straftraject. Een rechter vertelt:

“De actuele informatie over ontslagdatum en gang van zaken in straftraject was alleen duidelijk door info officier op zitting. In eerdere zaak was er geen officier en misten we cruciale informatie.”

Een strafzaak hoeft overigens niet per se te betekenen dat betrokkene in die zaak ook verdachte is. Een rechter vertelt dat het ook relevant is om te weten of bij betrokkene sprake is van loverboyproblematiek / mensenhandel. Dergelijke informatie uit het strafrecht onderstreept de kwetsbaarheid van de betrokkene en geeft een extra argument om over te gaan tot gedwongen opname wanneer dat bijdraagt aan het vergroten van de veiligheid van de betrokkene.

Belangrijker nog dan een toelichting op het lopende straftraject wordt de afstemming door de officier van justitie tussen het forensische en civielrechtelijke zorgkader gevonden. Over de volle breedte wordt dit punt als de belangrijkste meerwaarde van de aanwezigheid aangemerkt. Voor zover sprake is van een parallel strafproces blijken betrokkenen daar vaak ook al in beeld als zorgvrager. Het forensische zorgkader biedt echter niet altijd datgene wat nodig is. Bijvoorbeeld omdat de strafbare feiten te gering zijn om er een strafrechtelijke maatregel van enige duur aan te verbinden, of omdat het zorgaanbod niet specifiek genoeg

is. De meerwaarde zit er dan in dat de officier aan de rechter informatie verstrekt over hoe het strafrechtelijke traject is verlopen, waar de betrokkene op dit moment staat in het strafproces, en wat al geprobeerd is in het kader van zorgverlening. In overleg met de rechter kunnen dan alternatieven voor de gewenste zorg worden gewogen en worden beoordeeld wat de beste manier is om zorgcontinuïteit te bewerkstelligen. Door het forensische verhaal bij de BOPZ rechter uit te leggen en te motiveren waarom in het strafrecht het gewenste zorgkader niet kan worden geboden, kan een rechterlijke machtiging (naast het strafrechtelijke traject) een haalbare kaart worden. Een geïnterviewde rechter vertelt:

“De betrokkene werd verdacht van een strafbaar feit, maar de kans was groot dat daarvoor onvoldoende bewijs was en hij binnen afzienbare tijd weer op straat zou zijn. De officier toonde aan dat de persoon gevaarlijk was en gedreigd had het appartementencomplex waar hij woonde in brand te steken. De buurt had al een petitie getekend. Voor deze zaak was afstemming tussen straf en BOPZ erg belangrijk. De officier wist uiteindelijk 14 dagen verlenging van de Voorlopige Hechtenis te bewerkstelligen bij de strafrechter. Daarmee werd tijd verkregen om via de BOPZ rechter een voorlopige machtiging te krijgen en meneer op de juiste plek in zorg te krijgen.”

Een officier van justitie beschrijft vanuit zijn perspectief de ervaring van deze schakelfunctie tussen het strafrechtelijke- en civielrechtelijke zorgkader:

“Ik was als BOPZ officier van justitie bij de zitting omdat de aanvraag voor de BOPZ maatregel was geïnitieerd vanuit het EPA overleg. Er waren zorgen rondom betrokkene omdat hij veel overlast veroorzaakt door criminele activiteiten (19 pagina's JD, vrijwel uitsluitend autokraken). Vanuit het strafrecht was al meerdere keren een reactie gevolgd om hem uit de vicieuze cirkel te trekken van criminaliteit en drugsgebruik: 2x ISD (2013 en 2009); 4x bijzondere voorwaarden opname in kliniek met reclasseringstoezicht (3x FVK en 1x FPA, 2x2012 en 2x 2013). Een forensisch kader heeft echter niet mogen baten. Gezien de overduidelijke overlap met het strafrecht kon ik als officier van justitie echt een rol van betekenis innemen op de zitting. De rechter bevestigde dit na afloop ook aan mij.”

In het onderzoek werden ook andere geslaagde voorbeelden aangehaald waarbij de rechter en de officier tot een passend zorgaanbod kwamen door het slim combineren van taken en bevoegdheden. In een zaak waar het lopende reclasseringstoezicht niet effectief bleek, werd in gemeenschappelijk overleg tot de inzet

van een FACT-team¹⁸ besloten. De officier zegde in dat kader toe het reclasseringstoezicht op te schorten. Enkele geïnterviewde rechters wijzen er wel op dat deze vorm van meerwaarde alleen gerealiseerd kan worden als de officier van justitie in de positie is om voorzieningen te kunnen treffen in het strafproces en goed kan aangeven welke consequenties het al dan niet afgeven van de rechterlijke machtiging zal hebben op het strafproces. Dat vereist dus dat de BOPZ officier van te voren duidelijk moet hebben afgestemd met de zaaksofficier en van hem/haar ook het mandaat heeft om besluiten te nemen over de verdere invulling van het strafproces, bijvoorbeeld het schorsen van de voorlopige hechtenis. Succes dat de afstemming tussen rechter en officier slaagt, is echter niet gegarandeerd. Een officier vertelt:

“Deze patiënt is verslaafd en heeft adhd en een antisociale persoonlijkheid stoornis. De crisisopname hield alleen verband met haar psychose ten gevolge van drugsgebruik. Ten tijde van de zitting was de psychose afwezig en bestond er volgens de psychiater geen juridische mogelijkheid voor een gedwongen opname. Haar antisociale persoonlijkheid stoornis, waar familie, burens, politie etc. onder te lijden hebben, was hiermee niet opgelost. Ik miste een aansluiting op andere zorgverleners dan deze crisisdienst. Er was geen enkel contact onderling en daar kon ik als ovj op dat moment ook niet voor zorgen.”

Een tweede situatie waarin de aanwezigheid van de officier volgens de bevroegde partijen duidelijk meerwaarde kan hebben, is in zogenaamde ‘wankele zaken’. Dat wil zeggen: aanvragen waarvan op voorhand de uitkomst ongewis is. Dat kan zijn omdat niet helder uit de stukken blijkt dat voldaan wordt aan de gevaarcriteria of dat betrokkene zich bereidwillig toont medewerking te verlenen aan een behandeling. Wat het gevaarcriterium betreft, wordt verteld dat de geneeskundige verklaring het gevaar soms onvoldoende onderbouwt. Een BOPZ-advocaat legt uit:

“Gevaarcriteria zijn makkelijk op een verklaring in te vullen, maar lastig te toetsen. Zeker waar een cliënt anders zegt kan dat doorgaans niet worden onderbouwd en daarmee ook lastig worden weersproken. Als advocaat kan dan niet worden getoetst waar informatie vandaan komt en hoe deze wordt geïnterpreteerd. De OvJ ter zitting legt daarbij ook gewicht in de zaak.”

Een aanvraag IBS kan eveneens wankel zijn. Daar gaat het tenslotte om het aantonen van het acute gevaar. Artsen kunnen dit juridisch niet toelichten en bij niet evidente feiten kan een officier toegevoegde waarde hebben, brengt een rechter tijdens het onderzoek naar voren. Ook kan het zijn dat vanwege spoed de

¹⁸ FACT is een afkorting voor 'Flexible Assertive Community Treatment'. Het is een werkwijze waarbij er vanuit een team van hulpverleners wijkgerichte ambulante behandeling en begeleiding worden geboden, dat wil zeggen zoveel mogelijk in uw eigen omgeving.

politiemutaties en justitiële documentatie niet beschikbaar zijn. Ook in die gevallen heeft de officier van justitie volgens verschillende geïnterviewde rechters toegevoegde waarde. Een officier legt uit

“Voor de zitting was er een geweldsincident geweest bij GGZ-centraal. Patiënt was daarom overgeplaatst naar Oostvaarderskliniek. Daarom ben ik naar zitting gegaan, omdat zij een verpleegkundige bij de keel had gepakt en deze dichtgeknepen. Deze info is mondeling gewisseld op zitting.”

Ook een geveinsde coöperatieve houding kan door de officier van justitie worden doorgeprikt wanneer deze op basis van het forensische behandelverleden het tegendeel kan aantonen. In het vorige hoofdstuk werd deze situatie al als praktijkvoorbeeld aangehaald (zie paragraaf 4.2.3). Een rechter vat de meerwaarde van de aanwezigheid in wankele zaken als volgt samen:

“Het gaat om de zaken waar je op basis van de feiten tot de inschatting komt dat het niet eenvoudig wordt een RM af te geven. In die gevallen kan de aanwezigheid van de officier net dat beetje extra betekenen.”

Een derde vaker genoemde situatie waarin de aanwezigheid van de officier meerwaarde heeft, betreft zaken waarop door de officier een toelichting wordt gegeven op juridische aspecten van een dossier en de te maken keuzes. Het gaat dan vooral om complexe zaken. Een toelichting door een geïnterviewde officier van justitie illustreert dit punt:

“Meerwaarde zat vooral in de uitleg over het belang van de rechterlijke machtiging naast de klinische plaatsing in een kliniek in het kader van bijzondere voorwaarde bij een voorwaardelijke veroordeling en in dit kader het verzoek om de uitspraak à la minute op schrift te stellen (opdat betrokkene direct zou kunnen worden overgebracht vanuit de PI naar de kliniek). Advocaat achtte het OM niet ontvankelijk in verband met niet volgens de wettelijke vereisten opgestelde geneeskundige verklaring, nu niet duidelijk zou zijn dat deze zou zijn opgesteld door een psychiater. Ik kon ambtshalve verklaren dat de psychiater die de geneeskundige verklaring had opgesteld wel degelijk psychiater is en verwees ter verificatie op het op de in geneeskundige verklaring gestelde telefoonnummer van deze psychiater. De rechter heeft inderdaad het telnummer gebeld, kreeg de voicemail van de psychiater X.” [Waarmee de discussie in het voordeel van het OM kon worden beslecht].

Onbedoelde positieve neveneffecten

Naast meerwaarde die in het verlengde gezien kan worden van de doelstelling van het Verbeterprogramma Maatschappelijke Veiligheid werd ook meerwaarde ervaren bij de aanwezigheid van de officier in twee situaties die niet specifiek beoogd werden met de pilot. In de eerste plaats betreft dit de rol van de officier als deskundige op het gebied van stoornissen. Binnen het onderzoek werden enkele keren voorbeelden aangehaald waarin de officier van justitie nadere toelichting gaf op de stoornis van de betrokkene en de daarmee samenhangende noodzaak tot een rechterlijke machtiging aantoonde. De rechters ervoeren de rol van de officier van justitie in die specifieke zaken 'zeer onverwacht' als positief (maar in algemene zin wordt deze rol niet als positief gezien, zie paragraaf 5.3.2 hierna). Een toelichting van een officier op waarin dit speelde illustreert de situatie:

“Volgens de psychiater die aanwezig was op zitting was er geen sprake van een stoornis, hetgeen ik zeer opmerkelijk vond. Op mijn doorvragen beaamde ze dat die er wel was, maar door medicatie was gestabiliseerd. Ook benoemde ze dat er een stoornis was die niet was aangekruist in de medische verklaring. Volgens de psychiater was er geen sprake van onmiddellijk dreigend gevaar. Ik heb kunnen toelichten waarom dat er volgens het OM wel was.”

In de tweede plaats levert volgens verschillende geïnterviewde en geënquêteerde rechters en officieren de aanwezigheid een positieve bijdrage aan behandelrelatie. Althans met de aanwezigheid van de officier wordt voorkomen dat de relatie tussen betrokkene en behandelaar verslechtert. Een rechter vat het als volgt samen:

“[de aanwezigheid] helpt denk ik niet voor de beslissing maar kan wel helpen voor de behandelingsrelatie tussen psychiater en patiënt omdat beter zichtbaar is wie verzoeker is. OvJ is dan 'bliksemafleider.’”

Tijdens het onderzoek werden diverse voorbeelden aangehaald waarbij de betrokkene zijn woede op het OM richtte in plaats van op de behandelaar of de rechter. Het volgende voorbeeld is wat dat betreft exemplarisch.

“Er was sprake van een zeer dreigende houding van patiënt in de richting van de behandelaren. Eén dag voor de beoordeling was de psychiater nog bedreigd. Ik was nu een beetje een 'bliksemafleider'. Patiënt noemde mij ook de 'hoofdschuldige’.”

5.3.2 Kosten aanwezigheid officier

In deze paragraaf gaan we in op de kosten die verbonden zijn met het naar zitting laten gaan van de officier van justitie. Daarbij wordt een onderscheid gemaakt tussen kosten in termen van 'nadelen' en kosten in termen van tijd en geld.

Nadelen aanwezigheid officier op zitting

Uit het onderzoek blijkt dat rechters, officieren en advocaten de nodige nadelen zien bij de aanwezigheid van de officier van justitie in algemene zin. Afgezien van voornoemde specifieke situaties waarin de officier meerwaarde heeft, wordt over de volle breedte geoordeeld dat als het BOPZ-dossier verrijkt is met politiemutaties, justitiële documentatie en eventuele andere relevante stukken zoals verslagen van lopend reclasseringstoezicht, de aanwezigheid van de officier geen toegevoegd waarde heeft. Of zoals een officier na afloop van een zitting liet weten:

“De psychiater kende de patiënt zeer goed en verwoordde uitstekend en gedetailleerd niet alleen de stoornis, maar ook het gevaar. Hier was mijn mondelinge informatie overbodig.”

Niet alleen wordt de aanwezigheid in reguliere zaken vaak als overbodig getypeerd, maar soms ook als ongewenst gekwalificeerd. Hiervoor wordt een aantal redenen genoemd:

- 1 In de eerste plaats wordt er van de zijde van de rechters op gewezen dat de officier tot onrust bij de betrokkene kan leiden en de zitting kan verstoren. Niet alleen is de officier weer een extra vreemd gezicht in het toch al vaak grote gezelschap, maar wordt de officier ook meestal geassocieerd met het strafrecht. Die associatie kan onbedoeld bijdragen aan het gevoel van de betrokkene dat deze zich op BOPZ-zitting moet verantwoorden voor strafbare feiten. Of dat betrokkene gefocust raakt op de officier.

“Mijn aanwezigheid als OvJ werkte escalierend. [naam patiënt] wordt in beslag genomen door zijn denken in complotten. Complotten van gezagsdragers, dus ook leden van OM. Hij wilde alleen praten met strafrechtelijke onderdelen. Toen rechter aangaf dat de zitting daar niet over zou gaan, wraakte patiënt hem.”

Van de zijde van de advocatuur en de rechters werden tijdens het onderzoek voorbeelden aangehaald van zaken waarbinnen de officier van justitie ook daadwerkelijk als een 'crime fighter' deelnam aan de zitting (het betrof in deze voorbeelden overigens niet de BOPZ officier, maar een invallend officier met weinig BOPZ ervaring). In die gevallen werd het karakter van de zitting onnodig in de strafrechtelijke hoek getrokken. Een advocaat vertelt tijdens het onderzoek:

“Aan de betrokkene wordt een BOPZ-zitting uitgelegd als een bijeenkomst waar in zijn belang besloten wordt over de beste maatregel. Maar als de officier de betrokkene gaat confronteren met strafrechtelijke feiten wordt er niet bijgedragen aan een open gesprek.”

- 2 Een tweede nadeel, dan wel risico dat door rechters en advocatuur werd gesignaleerd, is dat de officier op de stoel van de behandelaar gaat zitten (dit werd in de vorige paragraaf ook genoemd als onbedoelde meerwaarde). Het antwoord op de vraag of de stoornis tot gevaar leidt, is niet aan het OM zo wordt geoordeeld. Bij dit punt werd door een advocaat het voorbeeld aangehaald dat een psychiater aangaf dat een RM van 6 maanden niet proportioneel was omdat de behandeling al in een vergevorderd stadium verkeerde zodat kon worden volstaan met 6 weken verlenging. De aanwezige officier had daarover een andere opvatting en claimde de volle 6 maanden. Dat zou volgens de geïnterviewde advocaat ergernis hebben gewekt bij de psychiater en rechter.
- 3 Een derde nadeel dat specifiek door het OM wordt ervaren, is de veiligheid van haar medewerkers. Zoals hiervoor beschreven, wordt de officier vaak gezien als de brenger van het slechte nieuws en wanneer de betrokkene boos wordt richt diens woede zich daardoor doorgaans op de officier. Voor zover de zitting plaatsvindt in een veilige omgeving vatten de officieren deze situatie op als onderdeel van het werk, maar tegelijkertijd wordt door officieren en rechters verteld dat het niet altijd veilig voelt. Twee citaten illustreren dit punt:

“Het gezelschap van acht personen kon plaats nemen in een vrij kleine ruimte. Ikzelf zat nota bene pal naast betrokkene. De rechter handelde de zaak op een vrij rustige toon en ik heb haar hierin maar gevolgd. Een al te ferm uitgesproken standpunt mijnerzijds had me mogelijk kunnen opbreken. Ik voelde me al met al wel ongemakkelijk en bij een calamiteit amper een mogelijkheid tot bescherming/verwijdering.”

“In klinieken zijn geen beveiligers aanwezig op de zitting. Bij de zittingen thuis is er slechts één particuliere beveiligers aanwezig. Dat is niet voldoende als de situatie uit de hand loopt, bijvoorbeeld als betrokkene ineens een mes trekt of een wapen gebruikt. De zittingen zijn - zowel thuis als in de klinieken - meestal in kleine ongeschikte ruimtes, waardoor de vele aanwezigen dicht op elkaar zitten/staan.”

Over wie verantwoordelijk is voor de veiligheid op de zitting lopen de meningen uiteen. Een coördinerend rechter vertelt:

“Op basis van incidenten in het verleden wordt geprobeerd een inschatting te maken van de veiligheid voor zittingsaanwezigen. Er zijn protocollen over de beschikbaarheid van politie. Als het kan, wordt een zitting zonder politie gehouden, er is dan een veiligheidscheck gemaakt door betrokken zorgverlener/ambulante hulpverlening en soms wijkagent. Actieve coördinerende rol OM hierin gewenst.”

Tegelijkertijd wordt er van de zijde van het OM op gewezen dat zij weinig invloed heeft op de veiligheidssituatie ter plaatse en zich voor voldongen feiten geplaatst ziet. Overigens wordt niet alleen door het parket aandacht gevraagd voor het veiligheidsaspect. In een van de rechtbanken in Oost-Nederland loopt een pilot waarbinnen vanwege de veronderstelde veiligheidsrisico's geen thuisbezoeken meer worden gedaan.

Tijdsinvestering en financiële lasten zittingsaanwezigheid

Naast kosten in termen van nadelen (zie voorgaande subparagraaf) is binnen het onderzoek ook gekeken naar de kosten in termen van tijd en geld. Uit de analyse van de ingevulde meetinstrumenten blijkt dat het bijwonen van een BOPZ-zitting en de voorbereiding daarop de nodige tijd vergt. De tijd die de parketsecretarissen nodig hebben om de voorbereiding voor de zitting te doen is gemiddeld ongeveer één uur per zaak (zie tabel 5.6). Maar de verschillen tussen de arrondissementen zijn groot.

Voor het berekenen van de kosten van deze voorbereiding is opnieuw gebruik gemaakt van de middensommen voor 2017 (zie paragraaf 5.2.2). Uit onderstaande tabel blijkt dat dat kosten voor de voorbereiding sterk uiteenlopen van €14 euro per zaak in Midden Nederland tot €118 per zaak in Rotterdam. Deze verschillen hangen samen met de verschillen in werkwijzen tussen de parketten: in Rotterdam is de voorbereiding veel uitgebreider en systematischer dan in Midden Nederland.

Tabel 5.6 Tijdsinvestering voorbereiding van het verrijkte dossier door parketsecretaris¹⁹

Arrondissementsparket	Minuten van de BOPZ Secretaris	Kosten in € (middensom parketsecretaris € 1,13 p/minuut)
MNL	12	€ 14
RR	104	€ 118
ONL	56	€ 63
Totaal	56	€ 63

Bron: analyse meetinstrument

In tabel 5.7 wordt de tijdsinvestering en de daarmee gemoeide kosten berekend voor de zittingsaanwezigheid. Gemiddeld genomen gaat het om netto 144 minuten per zaak. Ook hier zijn de verschillen tussen de arrondissementen aanzienlijk.²⁰ Wordt de tijdsbesteding omgerekend naar euro's dan blijkt dat de zittingsaanwezigheid van de officier gemiddelde ca €250 per zaak bedraagt.²¹

¹⁹ In de tijdschrijfregistratie werd dit item als volgt omschreven: "Hoe veel werktijd heeft de voorbereiding van de zitting (hoofdpunten samenvatten voor officier e.d.) ongeveer gekost?"

²⁰ Door het parket Oost Nederland werd tijdens de pilot soms selectief te werk gegaan. Afhankelijk van de ruimte die de agenda van de betrokken officier bood en de voorziene reistijd werd besloten om al dan niet de zitting bij te wonen. Zittingen op verafgelegen locaties

Tabel 5.7 Tijdsbesteding en kosten zittingsaanwezigheid officier

parket	Tijdsbesteding inhoudelijke voorbereiding voor de zaak: minuten	Netto reistijd	Tijdsbesteding bijwonen van de BOPZ zitting (incl. wachttijd)	Netto tijd per zitting	Kosten in € (middensom officier € 1,76 p/minuut)
MNL	15	46	25	86	€ 151
RR	70	73	62	205	€ 361
ONL	38	90 ²²	40	168	€ 296
Total	41	60	43	144	€ 253

Bron: analyse meetinstrument

De totale kosten voor zittingsaanwezigheid – officier en voorbereiding door parketsecretaris - bedragen gemiddeld per zaak €316 euro (zie tabel 5.8). Maar de verschillen zijn groot. In Rotterdam worden de totale kosten geraamd op €475 euro terwijl in Midden Nederland deze kosten uitkomen op €165. Deze verschillen houden zowel verband met logistieke aspecten zoals reistijd als met verschil in werkwijze die in Rotterdam aanzienlijk meer tijd vergt dan in Midden Nederland.

Tabel 5.8 Totale kosten in euro's zittingsaanwezigheid officier (kosten officier + kosten secretaris)

parket	Kosten parketsecretaris	Kosten officier	totaal
MNL	€ 14	€ 151	€ 165
RR	€ 118	€ 361	€ 479
ONL	€ 63	€ 296	€ 359
Total	€ 63	€ 253	€ 316

Bron: analyse meetinstrument

De gemiddelde kosten per bijgewoonde zitting zeggen weinig over de totale kosten voor het OM. Cruciaal is namelijk het antwoord op de vraag hoe groot het aantal zittingen is dat bijgewoond zal gaan worden. Die vraag is op dit moment niet definitief te beantwoorden omdat het antwoord afhangt van politieke besluitvorming rond de Wvggz. De Wvggz schrijft voor dat de officier van justitie naar alle zittingen gaat "tenzij evident is dat een nadere toelichting of motivering van het verzoek door de Officier van Justitie niet nodig is" (art 6:1 lid 4 Wvggz). In welke gevallen het evident niet nodig is dat de toelichting of motivering wordt gegeven, wordt niet exact omschreven in de wet.²³

Binnen het onderzoek is daarom naar twee scenario's gekeken. Het eerste scenario is ontleend aan de cijfers uit het eindrapport 'Actualisatie kosten Wet verplichte GGZ' van Significant (2016). Daarin wordt het criterium 'Aanwezigheid, tenzij' zo uitgelegd dat het betrekking heeft op 65% van het totaal aantal BOPZ-zittingen. Dit percentage afgezet tegen het totaal aantal BOPZ zittingen in 2016 (27.759) levert een

– die in theorie veel reistijd zouden vergen – waren daardoor ondervetegenwoordigd. Naderhand is door het parket Oost Nederland becijferd wanneer ook de verafgelegen rechtbanken net zo vaak als de nabijgelegen rechtbanken zouden zijn bezocht de gemiddelde reistijd 90 minuten zou bedragen. Dat cijfer is in de berekening gebruikt. De gemiddelde reistijd op basis van het meetinstrument werd voor ONL op 61 minuten becijferd.

²¹ De middensom 2017 voor een (BOPZ-)officier van justitie bedraagt €145.800 per jaar / €105,81 per uur / €1,76 per minuut.

²² Naderhand is door het parket Oost Nederland becijferd dat wanneer ook de verafgelegen rechtbanken net zo vaak als de nabijgelegen rechtbanken zouden zijn bezocht de reistijd niet 61 minuten maar 90 minuten zou bedragen.

²³ In de tweede nota van wijziging wordt als voorbeeld, waarin evident afgezien kan worden van aanwezigheid, genoemd: indien betrokkene alleen een gevaar voor zichzelf vormt. En als voorbeeld waarbij de officier wel aanwezig is: als betrokkene een gevaar vormt voor anderen, mede gelet op de mogelijke gegevens die bij de Ovj aanwezig zijn die van belang zijn voor de beoordeling van het ernstige nadeel voor een ander, en de afweging die de officier van justitie ter zake heeft gemaakt.

theoretisch aantal bijgewoonde zittingen op van 18.043. Wordt dit aantal vermenigvuldigd met de gemiddelde kosten van het bijwonen door de officier per zitting van €316 dan betekent de aanwezigheid van de officier een extra kostenpost van **€ 5.701.699** op jaarbasis.

Het tweede scenario gaat uit van zittingsaanwezigheid uitsluitend in die gevallen dat volgens de ketenpartners sprake is van meerwaarde. Voor dit scenario is gekeken naar de parketten Midden Nederland en Rotterdam. In deze twee parketten is namelijk (voor een deel van de onderzoeksperiode) consequent een meetinstrument A ingevuld in die gevallen dat een zaak voldeed aan één of meer van de criteria voor zittingsaanwezigheid.²⁴ Worden deze aantallen afgezet tegen het totaal aantal RM zaken in dezelfde periode dan wordt een verhoudingsgetal verkregen dat kan worden gebruikt om de landelijke aantallen mee te schatten. Uit tabel 5.9 blijkt dat 1,4% van de RM zaken voldoet aan de criteria voor zittingsaanwezigheid.

Tabel 5.9 Percentage van totaal aantal zaken dat in de pilot voldeed aan criteria van zittingsaanwezigheid

Arrondissement	Aantal zaken dat voldeed aan criteria zittingsaanwezigheid	Totaal aantal RM verzoeken in dezelfde periode	% voldoet aan criteria zittingsaanwezigheid
Rotterdam (1 januari – 31 maart 2017)	14	997	1,4%
Midden Nederland (1 oktober 2016- 31 maart 2017)	24	1.657	1,4%

Bron: analyse meetinstrument en informatie BOPZ administraties parketten MNL en Rotterdam

In tabel 5.10 wordt op basis van het verkregen percentage berekend wat de jaarlijkse totale kosten voor het OM zijn wanneer artikel 6:1 lid 4 Wvggz zo wordt uitgelegd dat alleen naar zitting wordt gegaan wanneer een zaak voldoet aan de aanwezigheidscriteria die binnen de pilot golden. In de berekening wordt het onderscheid tussen Rotterdam en Utrecht aangehouden omdat feitelijk sprake is van verschillende werkwijzen die ieder een eigen tijdsinvestering vergen. Afhankelijk van welke werkwijze uiteindelijk zal worden toegepast, zullen de daarmee gemoeide kosten hoger of lager zijn.

Wordt gewerkt volgens de aanpak van Midden Nederland dan zouden de totale jaarlijkse kosten op minimaal **€64.000** uitkomen. Zou de aanpak van Rotterdam worden gevolgd dan zouden de jaarlijkse kosten voor de zittingsaanwezigheid neerkomen op minimaal **€185.000**.

Bij de kosten die binnen dit tweede scenario zijn berekend moeten twee kanttekeningen worden gemaakt. In de eerste plaats geldt hier - nog sterker dan bij de vorige berekeningen - dat de kleine aantallen waarop de cijfers gebaseerd zijn er toe leiden dat sprake is van een grove schatting. In de tweede plaats geeft deze schatting een ondergrens aan omdat de berekening gebaseerd is op gegevens uit twee arrondissementen waar geen Penitentiair Psychiatrisch Centrum (PPC) aanwezig zijn.²⁵ Het ligt in de rede te verwachten dat in arrondissementen die wel een PPC huisvesten het percentage zaken dat voldoet aan de criteria voor

²⁴ . In Midden Nederland geldt dat voor alle zaken van 1 oktober 2016 tot en met maart 2017. In Rotterdam gaat het om alle zaken vanaf 1 januari 2017 tot en met maart 2017. Voor Oost Nederland valt niet na te gaan of altijd een meetinstrument is ingevuld wanneer de betreffende zaak voldeed aan de criteria voor zittingsaanwezigheid.

²⁵ Nederland kent vier PPC's: PI Haaglanden (Scheveningen), PI Vught, Justitieel Complex Zaanstad en PI Zwolle

zittingsaanwezigheid hoger ligt dan in Rotterdam en Midden Nederland.²⁶ Hoeveel hoger is echter niet systematisch onderzocht maar een verhoging van de totale landelijke kosten met minimaal 25% ligt in de rede.²⁷

Tabel 5.10 Berekening totale jaarlijkse landelijke kosten zittingsaanwezigheid in het geval dat

Arrondissement	Rotterdam (1 januari – 31 maart 2017)	Midden Nederland (1 oktober 2016- 31 maart 2017)
Aantal zaken dat in de onderzochte periode voldeed aan criteria zittingsaanwezigheid	14	24
Totaal aantal RM verzoeken in dezelfde periode in het betreffende pilot gebied	997	1.657
% voldoet aan criteria zittingsaanwezigheid	1,4%	1,4%
Totaal aantal RM 2016	27.759	27.759
Aantal keer aanwezig (=totaal aantal RM * % voldoet aan criteria zittingsaanwezigheid)	389	389
kosten zittingsaanwezigheid	€ 475	€ 165
Totale landelijke kosten per jaar	€ 184.775	€ 64.123

Bron: analyse meetinstrument , informatie BOPZ administraties parketten MNL en Rotterdam en Raad voor de Rechtspraak

²⁶ De reden hiervoor is dat personen die in een PPC zijn ingesloten en voor wie een RM wordt aangevraagd uit de aard van het feit dat ze in een PPC zijn ingesloten gelijktijdig met het BOPZ traject een strafzaak hebben lopen. Hierdoor is de kans groter dan in een gemiddelde RM zaak dat behoefte ontstaat tot het afstemmen tussen het civielrechtelijke en forensische zorgkader. Hierdoor voldoet een dergelijke zaak eerder aan het aanwezigheids criterium.

²⁷ Navraag bij de BOPZ officier die RM zaken doet in het Justitieel Complex Zaanstad leert dat het in het afgelopen jaar ging om circa 20 zittingsbezoeken. Als de caseload van Justitieel Complex Zaanstad representatief is voor de andere drie PPC's dan gaat het dus om ca 80 zaken per jaar waar zittingsaanwezigheid aan de orde is. Dat betekent dat de geprognoseerde caseload van 332 respectievelijk 389 met

6 Conclusies

In de voorgaande hoofdstukken is de uitvoeringspraktijk van de pilot beschreven en is vastgesteld wat de kosten en baten van de nieuwe werkwijze zijn. In dit hoofdstuk worden aan de hand van de onderzoeksvragen de conclusies van de evaluaties getrokken. Daarbij wordt eerst gekeken naar vragen die betrekking hebben op de verrijkte BOPZ-dossiers en vervolgens naar de vragen die betrekking hebben op de zittingsaanwezigheid van de officier op de BOPZ-zitting.

6.1 Conclusies verrijkt BOPZ-dossier

Sinds 10 mei 2016 is landelijk voorgeschreven dat bij aanvraag van een machtiging voortzetting in bewaring stelling (IBS) of een Voorlopige machtiging (VM) het BOPZ-dossier verrijkt wordt met politiemutaties en justitiële documentatie (strafblad), voor zo verre ingeschat wordt dat de betrokkene (ook) een gevaar voor diens omgeving vormt. In de drie pilotarrondissementen Midden-Nederland, Rotterdam en Oost-Nederland wordt aanvullend op deze landelijke werkwijze het BOPZ-dossier verrijkt met informatie uit de strafrechtketen, de veiligheidshuizen en de sociale omgeving van de betrokkene.

1. Welke extra handelingen moet het OM verrichten om de extra informatie toe te voegen aan het dossier en welke inzet en kosten zijn hiermee gemoeid?

Binnen de parketten in de drie pilotarrondissementen worden – ten behoeve van het verrijken van het dossier - diverse aanvullende handelingen uitgevoerd door twee verschillende functies. Ten eerste worden door een medewerker van de BOPZ-administratie politiemutaties opgevraagd bij de Regionale Informatieknooppunten. Dit gebeurt in alle gevallen dat sprake is van een IBS of VM en de geneeskundige verklaring uitwijst dat sprake is van gevaar van een betrokkene voor diens omgeving. De mutaties moesten aanvankelijk gecontroleerd worden op de aanwezigheid van kwetsbare informatie. Thans levert de politie de mutaties bijna altijd zo aan dat op de juiste wijze geanonimiseerd is. Via JD online wordt daarnaast door de administratie de justitiële documentatie opgevraagd. De verrijking van het BOPZ-dossier met beide informatiebronnen is overigens niet voorbehouden aan de pilotregio's. Verschil is echter dat in de drie bedoelde arrondissementen vaker verrijking plaatsvindt met deze bronnen dan de landelijke richtlijnen voorschrijven. Om die reden is sprake van aanvullende werkzaamheden. De parketsecretaris bepaalt op basis van de geneeskundige verklaring of andere signalen die hem bekend zijn vanuit het veiligheidshuis, in welke aanvullende gevallen het BOPZ met deze informatiebronnen wordt verrijkt.

Naast politiemutaties en justitiële documentatie wordt het dossier in voornoemde gevallen ook vaak verrijkt met andere stukken. Het gaat dan vooral om reclasseringsinformatie en - rapportages, pj-rapportages en informatie uit het veiligheidshuis. Waarbij laatstgenoemde informatiebron een vertaalslag vergt omdat de informatie van het veiligheidshuis doorgaans veel vertrouwelijke informatie bevat die niet een-op-een toegevoegd kan worden aan het BOPZ-dossier. De parketsecretaris neemt het voorlopig BOPZ-dossier door en besluit op basis van het risicoprofiel van de betrokkene over het al dan niet toevoegen van deze extra

informatie. De aanvullende informatie wordt - afhankelijk van het parket - door de administratie of de parketsecretaris zelf opgevraagd. Is het dossier eenmaal verrijkt, dan wordt de verzamelde informatie vaak – maar niet altijd – door de parketsecretaris samengevat in een oplegnotitie/e-mail.

Het verrijken van het dossier kost gemiddeld 30 minuten, waarvan 22 minuten gewerkt wordt door de BOPZ-secretaris en 8 minuten door de administratie. Worden de minuten per functie vermenigvuldigd met functietarieven, dan kost een verrijkt dossier gemiddeld €32. Merk echter op dat het onderzoek laat zien dat tussen de parketten grote verschillen bestaan, zowel qua benodigde tijd om de dossiers te verrijken, als de taakverdeling tussen parketsecretaris en medewerker BOPZ-administratie. In de ene regio doet een administratief medewerker aanzienlijk meer voor de dossierverrijking dan in de andere regio.

2. Hoe worden de verrijkte dossiers ervaren door de BOPZ-rechter? Welke informatie is relevant voor de beoordeling door de rechter en welke niet?

De politiemutaties en justitiële documentatie worden over de volle breedte van de zittende magistratuur positief beoordeeld. Met name het feitelijke karakter spreekt aan en is nuttig ter onderbouwing van de gevaarzetting. Ook voortgangsrapportages van lopend toezicht van de reclassering worden gewaardeerd. Beduidend minder positief wordt geoordeeld over persoonlijkheidsonderzoeken (pj-rapportages van het NIFP of reguliere reclasseringsrapportages). Dat oordeel valt nog negatiever uit wanneer deze rapportages oud (ouder dan een jaar) en dik zijn. Bovendien wordt de vraag gesteld of dergelijke rapportages überhaupt wel gebruikt mogen worden in het civielrechtelijke kader van een BOPZ-traject, gelet op het specifieke strafrechtelijke doel waarvoor ze destijds werden opgesteld. De informatie uit het veiligheidshuis wordt evenmin positief beoordeeld. Reden is dat vaak sprake is van een vorm van samenvatting van deze informatie en dat voor een rechter ten aanzien van deze informatie niet goed te onderscheiden valt wat nu feiten en wat nu meningen zijn.

3. Welke informatie wordt door de BOPZ-rechter gemist?

De volgende informatie wordt soms gemist:

- 🕒 Informatie over eerdere rechtelijke machtigingen, de GGZ-voorgeschiedenis en/of informatie over behandelingen die niet in het eigen arrondissement hebben plaatsgehad (soms lijkt een betrokkene voor het eerst een BOPZ-maatregel te krijgen (IBS met weinig info), maar blijkt naderhand dat diegene al lang bekend is buiten het eigen arrondissement).
- 🕒 Ingeval sprake is van een IBS: omschrijving hoe betrokkene in de instelling terecht is gekomen.
- 🕒 Een inschatting van het actuele gevaar voor de aanwezigen op de zitting, vooral bij een thuisverhoor.
- 🕒 Informatie over familie en burens.
- 🕒 Informatie over curatele/mentorschap/bewind.
- 🕒 Informatie over de voortgang van de behandeling en het toekomstperspectief van een betrokkene.
- 🕒 Informatie van het fact-team bij IBS zaken.

Merk op dat het OM slechts in beperkte mate in deze informatiebehoefte kan voorzien, omdat het vaak informatie betreft uit het patiëntdossier waartoe het OM in beginsel geen toegang heeft.

4. Heeft de kwaliteit van het BOPZ-dossier invloed op de behoefte van de bij de zitting betrokken partijen aan de aanwezigheid van de officier op zitting?

Over de volle breedte van de zittende magistratuur wordt geoordeeld dat in de meeste gevallen met politiemutaties, justitiële documentatie en aan schriftelijke toelichting op de gevaarstelling volstaan kan worden. In die zin maakt een adequaat verrijkt dossier de aanwezigheid van de officier van justitie in de meeste gevallen overbodig.

5. Heeft de kwaliteit van het BOPZ-dossier invloed op de doorlooptijd van de zaak?

Binnen het onderzoek werden geen signalen opgevangen dat de doorlooptijd beïnvloed werd door het verrijkte BOPZ-dossier. De zittingen worden door de rechtbank ingepland en het OM heeft zich naar die agenda te voegen. Met de politie zijn werkafspraken gemaakt die er toe leiden dat voor IBS-zaken binnen één dag en voor de overige rechtelijke machtigingen binnen twee dagen de mutaties worden aangeleverd.

6.2 Conclusies zittingsaanwezigheid

Naast het verrijken van de dossiers bezoekt de officier van justitie binnen de pilots in beginsel de BOPZ-zitting, wanneer voldaan wordt aan één of meer van de volgende criteria:

- ① De officier van justitie heeft voorlopige hechtenis gevorderd en deze zal door de rechter worden opgeheven of geschorst (na een oordeel van de rechter-commissaris of raadkamer dat het BOPZ-traject verkend moet worden) of de voorlopige hechtenis loopt af en de officier van justitie meent, vanuit de persoon van de verdachte en de bescherming van de maatschappij, dat een BOPZ-vordering moet worden ingediend.
- ② In het kader van de strafvervolging is wel sprake van signalen van gevaar voor de samenleving, maar verdachte weigert mee te werken aan NIFP- of PBC-rapportage en dientengevolge kan geen forensisch zorgkader en/of maatregelen en/of lange vrijheidsstraf volgen. Het OM (of de penitentiaire inrichting waar verdachte op dat moment verblijft) kan dan via het NIFP een beoordeling door een onafhankelijk psychiater entameren ten behoeve van de eventuele aanvraag voor een rechterlijke machtiging of IBS bij de rechtbank.
- ③ Er heeft zich geen strafbaar feit voorgedaan, maar uit het casusoverleg waaraan het OM heeft deelgenomen, of uit andere signalen die bij het OM bekend zijn, is naar voren gekomen dat de aanwezigheid van de officier op de zitting gewenst is, gezien de kans op ernstig gevaar voor de samenleving.
- ④ Daarnaast is de officier op de zitting aanwezig indien en voor zover de officier of de rechter dit nodig acht. De officier van justitie heeft hierin uiteindelijk de beslissende stem.

1. Hoe vaak geven de gestelde criteria aanleiding om een zitting te bezoeken en hoe is de verdeling procentueel gezien binnen de criteria?

Voor de periode november 2016 – maart 2017 kon worden aangetoond dat de voornoemde criteria in de piloteregio's aanleiding gaven tot het bijwonen van een zitting. Mogelijk ligt het aantal zaken hoger, maar

vanwege verschil in toepassing van de criteria per parket kan dit niet met zekerheid worden gesteld. Van de 52 die in aanmerking kwamen voor een bezoek werden er 42 daadwerkelijk bezocht. De reden om niet naar zitting te gaan, was in het overgrote deel van de onderzochte zaken agenda-technisch van aard. Dat wil zeggen dat het parket geen officier vrij kon maken voor de zittingsdatum of tijdstip van de zitting of dat de zitting werd afgelast of verschoven.

Op één zaak kunnen meerdere criteria van toepassing zijn. Uit de analyse van de 56 dossiers die voldeden aan de pilotcriteria, bleek dat in 80% van de gevallen de aanleiding was 'dat de officier het nodig achtte'. Bij ongeveer de helft vormden signalen uit het veiligheidshuis de reden tot zittingsaanwezigheid en in circa een derde van de zaken was sprake van een op handen zijnde schorsing van de voorlopige hechtenis. In de interviews wordt uitgelegd dat tussen de criteria overlap zit, en dat in de beleving van de officieren signalen uit het veiligheidshuis in veel gevallen de directe aanleiding zijn voor de aanwezigheid. In de meeste zaken waar de officier naar zitting ging of had kunnen gaan, was overigens sprake van een parallel strafrechtelijk traject. Hoe vaak kon echter niet exact worden bepaald.

2. Welke extra handelingen moet het OM verrichten om een officier op de zitting aanwezig te laten zijn en welke inzet en kosten zijn hiermee gemoeid?

De aanwezigheid op zitting vereist van de officier drie extra handelingen. Het betreft het inlezen op het dossier, reizen naar de zittingslocatie en het bijwonen van de zitting (inclusief wachten). Gemiddeld vergt dat ongeveer 2,5 uur per zaak. Daarnaast doet de parketsecretaris ter voorbereiding op de zittingsaanwezigheid nog de nodige voorbereiding, Gemiddeld kost dat ongeveer 1 uur per zaak. Worden de tijdsinvesteringen van de officier en de parketsecretaris omgerekend naar euro's dan kost de zittingsaanwezigheid per zaak gemiddeld €316. Vanwege verschil tussen de arrondissementen in werkwijzen en de reistafstanden tot de zittingslocaties lopen de kosten echter sterk uiteen. Daar waar de prijs van een zittingsaanwezigheid in Midden Nederland €165 bedraagt, zijn de kosten van een zittingsaanwezigheid in Rotterdam maar liefst €479.

3. Wat is de meerwaarde van de aanwezigheid van een officier op een zitting in de ogen van de betrokkenen (rechter, griffier, officier, advocaat en behandelaar) en bij welk type zaken is sprake van deze meerwaarde (en bij welk type zaken niet – uitgedrukt in aantallen en percentages)?

Uit de evaluatie blijkt dat door rechters in het algemeen weinig toegevoegde waarde wordt gezien bij de aanwezigheid van de officier van justitie. Uitzondering daarop zijn drie specifieke situaties:

- ① Ten eerste betreft dit de situatie dat betrokkene een rol speelt in een lopende strafzaak en dat geconstateerd wordt dat het forensische zorgkader daar onvoldoende aansluit op de (acute) zorgbehoefte van de betrokkene. Dan wel dat beëindiging dreigt van de forensische zorg, bijvoorbeeld omdat de betrokkene niet langer vastgehouden kan worden. In dat geval ontstaat de noodzaak tot nauwe afstemming tussen het civielrechtelijke en strafrechtelijke kader zodat zorgcontinuïteit wordt gewaarborgd. De officier van justitie vervult in dergelijke zaken een schakelfunctie doordat deze vanuit een beslissingsbevoegde positie gezamenlijk met de BOPZ-rechter de zorgalternatieven kan wegen.

- ③ Ten tweede betreft dit de situatie waarin de rechterlijke machtiging een wankel basis heeft en het van te voren onzeker is dat de rechter mee gaat in de aanvraag. Dat kan zijn omdat niet helder uit de stukken blijkt dat voldaan wordt aan de gevaarcriteria of dat betrokkene zich bereidwillig toont medewerking te verlenen aan een behandeling (wat de grond voor een gedwongen opname wegneemt) terwijl bekend is dat de persoon in het verleden juist weigerachtig is geweest. In dergelijke gevallen kan de officier op grond van een toelichting op het (dunne) dossier een bijdrage leveren aan een afgewogen beeldvorming. En daardoor soms net dat beetje extra informatie kan leveren dat de wijzer naar de andere kant doet uitslaan.
- ③ Tot slot wordt gewezen op de situatie dat de voorliggende BOPZ-zaak (juridisch) complex is en bijvoorbeeld in nauwe samenhang gezien moet worden met nog lopende maatregelen in het forensische kader.

Naast de meerwaarde die in lijn gezien kan worden met de doelstellingen van het Verbeterprogramma Maatschappelijke Veiligheid, werden ook nog twee situaties genoemd waarin sprake was van meerwaarde, maar in zekere zin oneigenlijk zijn:

- ③ Binnen de evaluatie werden enkele voorbeelden aangehaald van officieren die tijdens de zitting een toelichting konden geven op de stoornis en het daarmee samenhangende risicogedrag. Hoewel zij daarmee ten dele op de stoel van de geneeskundige terecht kwamen, werd deze bijdrage door de rechters wel als positief ervaren.
- ③ Daarnaast werd er enkele keren op gewezen dat de aanwezigheid van de officier van justitie bijdraagt in het behouden van een goede behandelrelatie. Daar waar zonder de officier doorgaans de instelling / de behandelaar door de betrokkene wordt gezien als degene die rechtelijke machtiging aanvraagt, krijgt op een zitting waar de officier aanwezig is, laatstgenoemde de zwarte piet toegespeeld. Daarmee fungeert de officier als bliksemafleider, wat gunstig is voor de relatie van de betrokkene met de behandelaar.

Bij de zittingsaanwezigheid van de officier werden ook enkele negatieve aspecten naar voren gebracht tijdens het onderzoek:

- ③ De aanwezigheid van de officier zorgt ervoor dat de zitting langer duurt.
- ③ De aanwezigheid van de officier zorgt voor een extra persoon in het gezelschap van zittingsaanwezigen. Dat draagt niet bij aan een veilige/intieme gespreksomgeving
- ③ De aanwezigheid van de officier zorgt voor het risico dat het gesprek te veel judiceert en over het hoofd van de betrokkene gaat in plaats van dat het gesprek met de betrokkene wordt gevoerd.
- ③ Wanneer de officier onvoldoende feeling heeft met het BOPZ-traject ontstaat het risico dat hij als aanklager of crime fighter deelneemt aan de zitting. De betrokkene kan dan het gevoel krijgen dat hij/zij ter verantwoording wordt geroepen voor diens strafbare feiten. Dit kan tot escalatie en onveiligheid voor de zittingsaanwezigen leiden.
- ③ Van de zijde van de officieren van justitie wordt verteld dat zij zich lang niet altijd veilig voelen, zeker gelet op het feit dat zij vaak de rol van bliksemafleider moeten spelen. Mocht een betrokkene in een

waan overgaan tot geweld, dan zijn onvoldoende voorzieningen aanwezig om letsel te voorkomen, zo is de inschatting.

4. Is de aanwezigheid van de officier van justitie van invloed op het al dan niet opleggen van een rechterlijke machtiging?

Deze vraag kan niet definitief worden beantwoord binnen het onderzoek, omdat geen cijfermatig onderzoek is verricht naar de gunningsratio's van machtingsaanvragen. Rechters zijn in grote meerderheid van mening dat de aanwezigheid van de officier niet van invloed is op het genomen besluit. De vraag is echter of de aanwezigheid van de officier van justitie in het geheel geen invloed op de uitkomst van de besluitvorming heeft. Zeker daar waar de officier in een schakelrol trad tussen het civielrechtelijke en forensische zorgkader, werden binnen het onderzoek verschillende voorbeelden aangedragen waarbij overduidelijk van beide kanten – in het belang van de betrokkene – bevoegdheden en instrumenten op elkaar werden afgestemd (bijvoorbeeld verlening van de voorlopige hechtenis zodat een nieuwe aanvraag kon worden ingediend voor een voorlopige machtiging).

5. Welke praktische voor- en nadelen (ook doorlooptijden) zijn verbonden met het bezoeken van een zitting door een officier (eventueel om te zetten in voorwaarden ten aanzien van zittingsaanwezigheid en criteria die worden gehanteerd om naar een zitting te gaan)?

Uit het onderzoek blijkt dat – mede vanwege het verrijkte dossier - de meerwaarde van de aanwezigheid van de officier op een zitting alleen blijkt in specifieke gevallen. De criteria die binnen de pilot zijn gebruikt om de zittingsaanwezigheid te rechtvaardigheden, zijn breed genoeg om de aanwezigheid in die gevallen mogelijk te maken. Sterker nog, ze zijn zo breed dat daarmee de officier te allen tijde aanwezig zou kunnen zijn. Dit gebeurt in de praktijk gelukkig niet, omdat de criteria niet voorschrijven dat wanneer aan één of meer van de criteria wordt voldaan de officier ook moet gaan. De vraag is echter hoe de nieuwe Wvvgz in de praktijk werkt. De huidige formulering van artikel 6:1 lid 4 stelt dat de officier van justitie aanwezig is op de zitting bij de rechter, tenzij evident is dat een nadere toelichting of motivering van het verzoek door de officier van justitie niet nodig is. Cruciaal is dus de vraag hoe de bepaling zal worden uitgelegd 'dat het evident niet nodig is'. Om dat aan te tonen, lijkt op voorhand geen sinecure. Op basis van de uitkomsten van deze evaluatie zou ook gepleit kunnen worden voor een omgekeerde formulering of uitleg van artikel 6:1. Namelijk dat de officier niet op zitting verschijnt tenzij sprake is van één of meer van de situaties waarvan dit onderzoek laat zien dat sprake is van evident toegevoegde waarde. In aanvulling op deze werkwijze zou dan wel gepleit moeten worden om, breder dan nu is voorgeschreven, BOPZ-dossiers te verrijken met politiemutaties en justitiële documentatie.

Bijlage 1: Nieuwe landelijk werkwijze

De pilot in de drie regio's is gestart kort nadat landelijk ook een aantal veranderingen in de werkwijze van de afhandeling van BOPZ-zaken is doorgevoerd. In deze bijlage geven we een samenvatting van de nieuwe landelijke werkwijze en vergelijken daarmee de werkwijze in de pilot. De beschrijving is gebaseerd op de 'Werkinstructie BOPZ'.²⁸

Uitbreiding BOPZ-taken

Vanaf 10 mei 2016 worden in alle arrondissementsparketten twee wijzigingen doorgevoerd in de BOPZ-taken. De arrondissementsparketten worden geacht zorg te dragen voor de volgende twee acties:

- ② bijvoegen van politiemutaties en justitiële documentatie;
- ② aanwezigheid van de officier op zitting.

Binnen drie pilot-arrondissementen wordt daarnaast ervaring opgedaan met een extra uitbreiding van diezelfde acties: het bijvoegen van meer informatie en aanwezigheid op zitting in meer situaties.

In onderstaand schema is precies aangegeven welke acties worden ingezet in alle arrondissementen, welke extra acties worden ingezet in de pilot-arrondissementen, en hoe de oude situatie er uit zag. We merken op dat de concrete invulling van de werkzaamheden en het eventuele (voor)overleg daarover met betrokken ketenpartners (zoals politie en rechtbank) aan arrondissementen wordt overgelaten en daarom onderling iets kan verschillen.

²⁸ Handleiding voor de BOPZ-medewerkers, Bernice de Ruijter, Jolien Ang, Rob Mathijssen (23 maart 2016)

Pilot regio's: arrondissementen Oost-Nederland, Midden-Nederland en Rotterdam	Niet pilot regio's: arrondissementen Amsterdam, Den Haag, Limburg, Noord-Holland, Noord-Nederland, Oost-Brabant, Zeeland-West-Brabant.	Oude situatie
Processtap 1: Bijvoegen politiemutaties en justitiële documentatie door BOPZ-administratie		
<p>Actie: Gegevens opvragen, toevoegen en opslaan in digitaal dossier. Het gaat om</p> <ul style="list-style-type: none"> • Justitiële documentatie via JD online. • Politie mutaties (landelijk) van de afgelopen drie maanden/ laatst aanwezige relevante.²⁹ • <i>Meest recente pro justitia rapportages via JD online.</i> • <i>Informatie van reclassering.</i> • <i>Informatie uit sociale omgeving van persoon, zoals familie, indien en voor zover deze bekend is.</i> • <i>Informatie uit registratiesystemen van veiligheidshuizen, indien betrokkene daar in casusoverleg is besproken.</i> <p>Wanneer: Bij machtigingsverzoeken voor voortzetting ibs en vm. in gevallen waarin betrokkene volgens het verzoek (ook) gevaar veroorzaakt voor anderen en/of de maatschappij.</p>	<p>Actie: Gegevens opvragen, toevoegen en opslaan in digitaal dossier. Het gaat om</p> <ul style="list-style-type: none"> • Justitiële documentatie via JD online. • Politie mutaties (landelijk) van de afgelopen drie maanden/ laatst aanwezige relevante. <p>Wanneer: Bij machtigingsverzoeken voor voortzetting ibs en vm. in gevallen waarin betrokkene volgens het verzoek (ook) gevaar veroorzaakt voor anderen en/of de maatschappij.</p>	<p>Verschildt sterk per parket. In principe werden geen politiemutaties en justitiële documentatie toegevoegd, m.u.v. Arrondissement Amsterdam.</p>
Aanwezigheid officier op zitting		
<p>Actie: Officier van Justitie is aanwezig op zitting. Wanneer:</p> <ul style="list-style-type: none"> • Criterium 1. Bij voorlopige hechtenis die door de rechter zal worden opgeheven of geschorst of de voorlopige hechtenis loopt af en de officier meent (blijkend uit het strafdossier) dat de persoon van de verdachte (die zorg nodig heeft) en de bescherming van de maatschappij met zich meebrengt dat een BOPZ-verzoek moet worden ingediend. • Criterium 2. Bij strafvervolgstrajecten waar sprake van signalen van gevaar voor de samenleving, maar verdachte werkt niet mee aan NIFP – of PBC – rapportage en er kan daarom geen forensisch zorgkader en/of maatregel en/of lange vrijheidsstraf volgen. Het OM (of de penitentiaire inrichting waar verdachte op dat moment verblijft) kan dan via het NIFP een beoordeling door een onafhankelijk psychiater entameren voor de eventuele aanvraag voor een rechterlijke machtiging of IBS bij de rechtbank. • Criterium 3. <i>Er is geen strafbaar feit gepleegd maar uit het casusoverleg is bij het OM bekend dat de aanwezigheid van het OM op zitting gewenst is (gezien de kans op ernstig gevaar voor de samenleving).</i> • Criterium 4. Indien en voor zover de officier of de rechter dit nodig acht. 	<p>Actie: Officier van Justitie is aanwezig op zitting. Wanneer:</p> <ul style="list-style-type: none"> • Criterium 1. Bij voorlopige hechtenis die door de rechter zal worden opgeheven of geschorst of de voorlopige hechtenis loopt af en de officier meent (blijkend uit het strafdossier) dat de persoon van de verdachte (die zorg nodig heeft) en de bescherming van de maatschappij met zich meebrengt dat een BOPZ-verzoek moet worden ingediend. • Criterium 2. Bij strafvervolgstrajecten waar sprake van signalen van gevaar voor de samenleving, maar verdachte werkt niet mee aan NIFP – of PBC – rapportage en er kan daarom geen forensisch zorgkader en/of maatregel en/of lange vrijheidsstraf volgen. Het OM (of de penitentiaire inrichting waar verdachte op dat moment verblijft) kan dan via het NIFP een beoordeling door een onafhankelijk psychiater entameren voor de eventuele aanvraag voor een rechterlijke machtiging of IBS bij de rechtbank. • Criterium 4. Indien en voor zover de officier of de rechter dit nodig acht. 	<p>Aanwezigheid op zitting gebeurde sporadisch.</p>

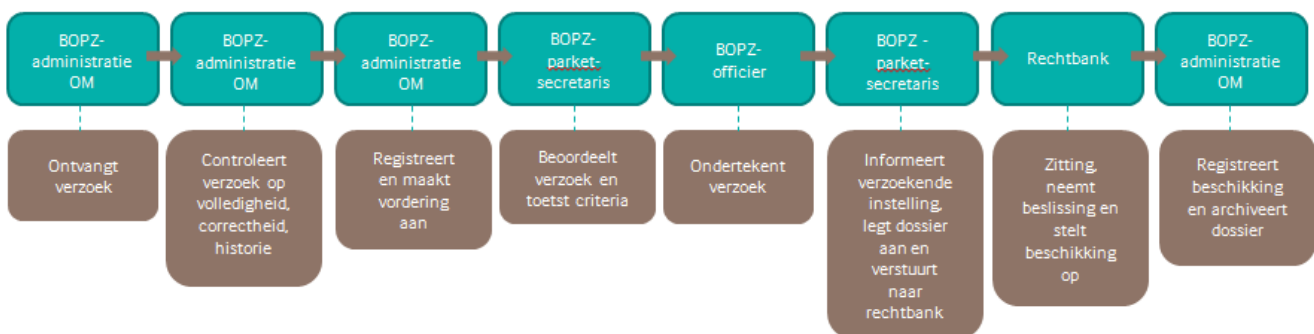
²⁹ Indien en voor zover er geen politiemutaties van de afgelopen drie maanden zijn, worden de laatst aanwezige relevante politiemutaties door de politie aan het OM verstrekt.

Vanuit het OM zijn de volgende personen actief: administratie, parketsecretaris, officier van justitie.

Procesbeschrijving

Op hoofdlijnen kent het BOPZ-proces vaste stappen, zoals ook weergegeven in onderstaand figuur. Eerst wordt een verzoek gedaan bij het arrondissement. Dit verzoek kan afkomstig zijn van verschillende partijen zoals de officier van justitie op eigen initiatief ('ambtshalve'), de instelling, de echtgenoot, ouders of voogd, curator of de mentor van betrokkene of de burgemeester.

Vervolgens wordt door de administratie van het OM het dossier van de aanvrager gecontroleerd op volledigheid, correctheid en historie. In deze stap worden ook de politiemutaties en justitiële documentatie toegevoegd. Het dossier wordt geregistreerd in BOPZ-OMNIS en een vordering wordt aangemaakt en opgeslagen in het digitaal OM-dossier. De parketsecretaris beoordeelt het verzoek en toetst het op criteria. De officier van justitie ondertekent het verzoek. Daarna verzorgt de administratie dat de verzoekende instelling op de hoogte wordt gebracht van de vordering en wordt het verzoek digitaal naar de rechtbank gestuurd. Dan vindt de zitting plaats, thuis, in een zorginstelling, op de rechtbank of elders. De rechter neemt een beslissing en stelt een beschikking op. De beschikking wordt naar de administratie van het OM gestuurd en geregistreerd in het OM-systeem en BOPZ-OMNIS.



Het BOPZ-proces kent verschillende varianten omdat er verschillende type zittingen zijn, te weten:

- ⦿ Machtiging voortzetting IBS : Verlenging Inbewaringstelling (art. 20 t/m 31 wet Bopz). Burgemeester beslist tot een IBS. Binnen 24u moet betrokkene zijn opgenomen. Rechter bekrachtigt binnen 3 werkdagen voor max. 3 weken.
- ⦿ Voorlopige machtiging (art. 2 t/m 14 wet Bopz). Rechter beslist z.s.m. Indien het verzoek betrekking heeft op een persoon die reeds in een psychiatrisch ziekenhuis verblijft, in ieder geval binnen 3 weken na indiening van het verzoekschrift. Na het verlenen van de VM moet opname binnen 2 weken plaatsvinden.
- ⦿ Machtiging voortgezet verblijf (art. 15 t/m 19 wet Bopz). Verzoek moet 5^e of 6^e week voor einde geldigheidsduur van lopende machtiging worden ingediend bij rechtbank. Rechter beslist binnen 4 weken na het indienen van het verzoekschrift.
- ⦿ Voorwaardelijke en nieuwe voorwaardelijke machtiging (art. 14a t/m 14g wet Bopz)

- ③ Rechterlijke machtiging op eigen verzoek (art. 32 t/m 34 wet Bopz)
- ③ Zelfbindingsmachtiging (art. 34a t/m 34p wet Bopz)
- ③ Verzoek rechterlijke beslissing ontslag/verlof (art. 45 t/m 49 wet Bopz)

Bijlage 2: Checklist politiemutaties

(niet openbaar)

Bijlage 3: Meetinstrument

Meetinstrument evaluatie BOPZ-pilot: deel A (secretaris)

Wij verzoeken u vriendelijk bij iedere vraag één vakje aan te kruisen (vervangen door **X**). Als u meer dan één antwoord kunt geven, dan wordt dit duidelijk vermeld met de opmerking 'Meerdere antwoorden mogelijk'.

Patiëntnummer:

Datum ontvangst verzoek:

 dd mm yy

Datum indienen verzoekschrift:

 dd mm yy

Datum BOPZ-zitting:

 dd mm yy

Datum beslissing rechtbank:

 dd mm yy

1. Wat is het type zitting?

- Machtiging voortzetting IBS
- Voorlopige machtiging (VM)
- Machtiging voortgezet verblijf (MVV)
- Voorwaardelijke en nieuwe voorwaardelijke machtiging (Vw.M)
- Anders, namelijk:

2. Op wiens verzoek vraagt het OM de machtiging aan?

- De GGZ-instelling waar de betrokkene verblijft
- De officier van justitie op eigen initiatief
- De echtgenoot/partner van de betrokkene
- De familie van de betrokkene: (groot)ouders, (klein)kinderen, broers/zussen
- De voogd, curator of mentor van de betrokkene: wet. vertegenwoordiger
- De betrokkene zelf
- Anders, namelijk:

3. Aan welke van de volgende criteria wordt voldaan?

meerdere antwoorden mogelijk

- Er is VH gevorderd en deze zal door de rechter worden opgeheven of geschorst (BOPZ-traject moet verkend), dan wel VH loopt af en officier meent (op basis straf dossier) dat een BOPZ-verzoek moet worden ingediend.
- Bij strafvervolgning zijn er signalen gevaar voor samenleving, maar verdachte weigert mee te werken aan NIFP-/PBC- rapportage.
- Er is geen strafbaar feit, maar uit casusoverleg OM of uit andere bronnen zijn er signalen van gevaar voor samenleving.
- De officier acht het nodig dat hij/zij aanwezig is.
- De rechter acht het nodig dat de officier aanwezig is.

4. Hoe veel werktijd kost het controleren en op orde maken van het reguliere BOPZ dossier van de betrokkene ongeveer. Het gaat om de tijd die het parket kwijt is. Dit is exclusief het

verzamelen van de extra informatie bij het BOPZ-verzoek ten behoeve van de pilot. Het gaat hier om o.a.: checken en invullen V&J basisregister, checken en invullen BOPZ Omnis, regelen ondertekend verzoekschrift, overleggen vereiste stukken aan rechtbank.

Minuten van de BOPZ Secretaris.

Minuten van de BOPZ administratie.

4a. Ruimte voor toelichting tijdsbesteding, indien bijzonderheden:

5. Welke informatie is ten behoeve van de aanvraag extra opgevraagd (anders dan door de verzoeker aangereikte informatie)? Het gaat hier om de informatie die ten behoeve van de pilot wordt verzameld.

meerdere antwoorden mogelijk

- De meest recente Pro Justitia rapportages.
- De meest recente reclasseringsrapportages, eventueel aangevuld met recente informatie van de reclasseringswerker.
- Informatie uit de sociale omgeving van de betrokkene, zoals de familie, indien en voor zover deze bekend is.
- Informatie uit de registratiesystemen van de veiligheidshuizen, indien de betrokkene reeds is

besproken in een casusoverleg.

Politie mutaties (landelijk) van de afgelopen drie maanden.

Justitiële documentatie

Anders, namelijk:

6. Hoe veel werktijd heeft het opvragen van de extra informatie gekost?

Minuten van de BOPZ Secretaris.

Minuten van de BOPZ administratie.

6. Hoe veel werktijd heeft de voorbereiding van de zitting (hoofdpunten samenvatten voor officier e.d.) ongeveer gekost?

Minuten van de BOPZ Secretaris.

7. Is de officier van justitie op de zitting geweest?

Ja

Nee

Indien de officier van justitie op de zitting is geweest, dient ook het tweede deel van de vragenlijst (deel B) te worden ingevuld. Noteer al vast het patiëntnummer op het formulier.

Meetinstrument evaluatie BOPZ-pilot: deel B (officier)

Wij verzoeken u vriendelijk bij iedere vraag één vakje aan te kruisen (vervangen door). Als u meer dan één antwoord kunt geven, dan wordt dit duidelijk vermeld met de opmerking 'Meerdere antwoorden mogelijk'.

Patiëntnummer (invullen secretaris):

1. Wat was de plaats van de BOPZ zitting?

- Thuis
- Zorginstelling
- Rechtbank
- Penitentiaire inrichting
- Elders, namelijk:

2. Wat was bij benadering uw inhoudelijke voorbereidingstijd voor de zaak?

Minuten.

3. Wat was bij benadering uw reistijd (retour) voor de zaak?

Minuten.

4. Hoe veel reistijd is bij benadering benut voor de voorbereiding?

Minuten.

5. Hoe veel tijd vergde bij benadering het bijwonen van de BOPZ zitting? (totaal, inclusief wachttijd)

Minuten.

6. Wordt het BOPZ verzoek toegewezen?

- Ja
- Nee
- Anders, namelijk:
(bv. aanhouding)

7. Kunt u met een cijfer aangeven wat volgens u de meerwaarde was van uw aanwezigheid op de zitting? Een '1' betekent dat uw aanwezigheid geen enkele toegevoegde waarde had, een '10'

betekent dat uw aanwezigheid van cruciale betekenis was voor het uiteindelijke besluit.

	1.	2.	3.	4.	5.	6.	7.	8.	9.	10.	n.v.t.
Algemeen oordeel	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>

8. Kunt u uw oordeel bij vraag 7 toelichten?

9. Hoe beoordeelt u de meerwaarde van de toegevoegde informatie in het verrijkte dossier? Een '1' betekent dat de toegevoegde informatie geen enkele waarde had, een '10' betekent dat de toegevoegde informatie van cruciale betekenis was voor het uiteindelijke besluit.

	1.	2.	3.	4.	5.	6.	7.	8.	9.	10.	n.v.t.
Info Pro Justitia	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
Info reclassering	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
Info sociale omgeving	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
Info veiligheidshuizen	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
Politiemutaties	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
Justitiële documentatie	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
Overige info, namelijk:	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>

11. Kunt u uw oordeel over de meerwaarde van de toegevoegde informatie toelichten?

12. Was er verder nog sprake van bijzonderheden in deze zaak?

Bijlage 4: Enquête rechters

Vragen aan rechters in pilot arrondissementen

Introductie

- 1 Hoeveel BOPZ-zittingen heeft u bij benadering de afgelopen zes maanden gedaan? (Als u het exacte aantal niet weet, wilt u dan schatten?)

//aantal

Aanwezigheid officier op zitting

- 2 Bij hoeveel van deze zittingen was een Officier op zitting aanwezig? (Als u het exacte aantal niet weet, wilt u dan schatten?)

//aantal

- 3 Bij welk percentage van de zittingen waar de officier van justitie aanwezig was, was diens aanwezigheid van positieve betekenis voor uw **OORDEELSVORMING** in de zaak?

(Als u het exacte percentage niet weet wilt u het dan schatten?)

- 4 Bij welk percentage van de zitting waarbij de officier aanwezig was heeft diens aanwezigheid invloed gehad op het uiteindelijk **GENOMEN BESLUIT** over de rechtelijke machtiging? (Met andere woorden: bij welk percentage had u anders beslist als de officier niet aanwezig zou zijn geweest)

(Als u het exacte percentage niet weet wilt u het dan schatten?)

- 5 **Kunt u met een cijfer aangeven wat volgens u in het algemeen de meerwaarde is van de aanwezigheid van de officier op zitting?** Een '1' betekent dat de aanwezigheid geen enkele toegevoegde waarde heeft, een '10' betekent dat de aanwezigheid van cruciale betekenis is voor het uiteindelijke besluit.

//cijfer

- 6 **Kunt u uw oordeel over (het ontbreken van) de meerwaarde van de aanwezigheid van de officier toelichten? (Bij welke type zaak of bij welk type betrokkene heeft het zin en wanneer niet?)**

//open antwoord

Uitgebreider BOPZ-dossier

Binnen de pilot wordt het BOPZ dossier zo veel mogelijk verrijkt met zaken als Pro Justitia Rapportage, Informatie van de reclassering (rapportages), info uit sociale omgeving, info veiligheidshuizen en/of andere informatie.

7 Hoe beoordeelt u over het algemeen de meerwaarde van de toegevoegde informatie in het verrijkte dossier? Een '1' betekent dat de toegevoegde informatie geen enkele waarde had, een '10' betekent dat de toegevoegde informatie van cruciale betekenis was voor uw oordeelsvorming en het uiteindelijke besluit.

//cijfer

8 Kunt u uw oordeel over de meerwaarde van de toegevoegde informatie toelichten? (In welke zaken en voor welke informatie vindt u dat het verrijkte dossier (wel) toegevoegde waarde heeft? En in welke zaken en/of welke informatie heeft geen toegevoegde waarde?)

//Open antwoord

9 In welk percentage van de zaken heeft u het gevoel dat u informatie over de betrokkene mist?

//percentage

10 Wat voor type informatie mist u?

//Open antwoord

11 Mist u naast de aanwezigheid van de officier en het verrijkte dossier nog bepaalde informatie op de BOPZ zitting?

//open antwoord

Slotvraag

12 Wilt u verder nog iets kwijt over de uitbreiding van de BOPZ-taken bij het OM?

//open antwoord

Vragen aan rechters in niet-pilot arrondissementen

Introductie

- 1 Hoeveel BOPZ-zittingen heeft u bij benadering de afgelopen zes maanden gedaan? (als u het exacte aantal niet weet, wilt u dan schatten?)

//aantal

Aanwezigheid officier op zitting

- 2 Bij hoeveel van deze zittingen was een Officier op zitting aanwezig? (Als u het exacte aantal niet weet, wilt u dan schatten?)

//aantal

- 3 **Kunt u met een cijfer aangeven wat volgens u in het algemeen de meerwaarde is of zou zijn van de aanwezigheid van de officier op zitting?** Een '1' betekent dat de aanwezigheid geen enkele toegevoegde waarde heeft, een '10' betekent dat de aanwezigheid van cruciale betekenis is voor het uiteindelijke besluit.

//cijfer

- 4 **Kunt u uw oordeel over de meerwaarde van de eventuele aanwezigheid van de officier toelichten? (In welke gevallen heeft het zin en in welke gevallen niet?)**

//open antwoord

Uitbreider BOPZ-dossier

In de arrondissementen Oost-Nederland, Midden Nederland en Rotterdam wordt het BOPZ dossier zo veel mogelijk verrijkt met zaken als Pro Justitia Rapportage(s), Informatie van de reclassering (rapportages), info uit sociale omgeving, info veiligheidshuizen en/of andere informatie.

- 5 **Kunt u met een cijfer aangeven of de verrijking van de dossiers meerwaarde heeft of zou kunnen hebben voor de BOPZ-zittingen?** Een '1' betekent dat de toegevoegde informatie geen enkele waarde had, een '10' betekent dat de toegevoegde informatie van cruciale betekenis was voor het uiteindelijke besluit.

//cijfer

- 6 **Kunt u uw oordeel over de meerwaarde van de toegevoegde informatie toelichten? (In welke zaken en voor welke informatie vindt u dat het verrijkte dossier (wel) toegevoegde waarde heeft? En in welke zaken en/of welke informatie heeft geen toegevoegde waarde?)**

//Open antwoord

- 7** Zou u naast de aanwezigheid van de officier en het verrijkte dossier nog bepaalde informatie op de BOPZ zitting missen?

//open antwoord

Slotvraag

- 8** Wilt u verder nog iets kwijt over de uitbreiding van de BOPZ-taken bij het OM?

DSP-groep BV
Van Diemenstraat 374
1013 CR Amsterdam
+31 (0)20 625 75 37

dsp@dsp-groep.nl
KvK 33176766
www.dsp-groep.nl

DSP-groep is een onafhankelijk bureau voor onderzoek, advies en management, gevestigd aan de IJ-oeveren in Amsterdam. Sinds de oprichting van het bureau in 1984 werken wij veelvuldig in opdracht van de overheid (ministeries, provincies en gemeenten), maar ook voor maatschappelijke organisaties op landelijk, regionaal of lokaal niveau. Het bureau bestaat uit 40 medewerkers en een groot aantal freelancers.

Dienstverlening

Onze inzet is vooral gericht op het ondersteunen van opdrachtgevers bij het aanpakken van complexe beleidsvraagstukken binnen de samenleving. We richten ons daarbij met name op de sociale, ruimtelijke of bestuurlijke kanten van zo'n vraagstuk. In dit kader kunnen we bijvoorbeeld een onderzoek doen, een registratie- of monitorsysteem ontwikkelen, een advies uitbrengen, een beleidsvisie voorbereiden, een plan toetsen of (tijdelijk) het management van een project of organisatie voeren.

Expertise

Onze focus richt zich met name op de sociale, ruimtelijke of bestuurlijke kanten van een vraagstuk. Wij hebben o.a. expertise op het gebied van transitie in het sociaal domein, kwetsbare groepen in de samenleving, openbare orde & veiligheid, wonen, jeugd, sport & cultuur.

Meer weten?

Neem vrijblijvend contact met ons op voor meer informatie of om een afspraak te maken. Bezoek onze website www.dsp-groep.nl voor onze projecten, publicaties en opdrachtgevers..



DSP-groep is ISO 9001:2008 (kwaliteitsmanagement) en 14001:2004 (duurzaamheid) gecertificeerd en aangesloten bij VBO en OOA.