

drs. A.C. Berghuis
J.J.A. Essers



wetenschappelijk



onderzoek- en



documentatie



centrum

Het toekennen van prioriteiten bij de tenuitvoerlegging van voorlopige hechtenis

101972

drs. A.C. Berghuis
J.J.A. Essers

Deze reeks omvat de rapporten van door het WODC verricht onderzoek. Opname in de reeks betekent niet dat de inhoud van de rapporten het standpunt van de Minister van Justitie weergeeft.



wetenschappelijk



onderzoek- en



documentatie



centrum

Het toekennen van prioriteiten bij de tenuitvoerlegging van voorlopige hechtenis

Onderzoeksrapport

101972

U.S. Department of Justice
National Institute of Justice

This document has been reproduced exactly as received from the person or organization originating it. Points of view or opinions stated in this document are those of the authors and do not necessarily represent the official position or policies of the National Institute of Justice.

Permission to reproduce this copyrighted material has been granted by

Ministerie van Justitie

The NETHERLANDS

to the National Criminal Justice Reference Service (NCJRS).

Further reproduction outside of the NCJRS system requires permission of the copyright owner.

Ministerie van
Justitie
1985



Staatsuitgeverij
's-Gravenhage

57

Inhoudsopgave

NCJRS

JUN 3 1985

ACQUISITIONS

	Samenvatting en conclusies	1
1	Inleiding	7
1.1	Achtergrond	7
1.2	De prioriteitenlijst	7
1.3	Het onderzoek	8
2	Zaken uit de eerste helft van 1984	11
2.1	Aard van de registratie, aantallen zaken per arrondissement	11
2.2	Verdeling van de zaken over de prioriteitscategorien	11
2.3	Heenzendingen	13
2.4	Gronden voor toekenning van de A-prioriteit	16
2.5	Analyse van de verschillen tussen arrondissementen in de mate waarin de A-prioriteit toegekend is	18
3	Het toekennen van prioriteiten: de dossierstudie	21
3.1	Inleiding: de opzet van de studie	21
3.2	Enige algemene kenmerken van de onderzochte zaken	22
3.3	De grond: 'strafbedreiging 12 jaar of meer'	25
3.4	De grond: 'Opiumwet: vlucht en/of collusiegevaar'	29
3.5	Het criterium 'Opiumwet: meer dan 6 jaar strafbedreiging'	31
3.6	Het criterium 'ernst van de feiten'	31
3.7	Het criterium 'Overige misdrijven: strafrechtelijk verleden'	34
3.8	Het criterium: 'overige misdrijven: vlucht- en/of collusiegevaar'	35
3.9	Slotbeschouwing met betrekking tot de dossierstudie	36
4	Het bestand aan voorlopig gehechten, verblijf op het politiebureau	39
4.1	Het bestand aan voorlopig gehechten naar prioriteitsgroep	39
4.2	Gebruik van capaciteit op politiebureaus	41
5	Ervaringen met en meningen over de nieuwe werkwijze	43
5.1	Inleiding	43
5.2	Officieren van Justitie	43
5.2.1	Aantallen	43
5.2.2	Een prioriteitenlijst in het algemeen	44
5.2.3	De huidige prioriteitenlijst: het gebruik	44
5.2.4	De prioriteitenlijst inhoudelijk	45
5.2.5	Procedure rond de plaatsing van verdachten	48
5.2.6	Diverse onderwerpen	51
5.3	Preventievenadministraties parketten	54
5.4	Penitentiair consulenten	55
5.5	Gedetineerdenadministraties hbv's	57
5.6	Samenvatting	57
	Bijlage 1: Samenstelling van de Evaluatiecommissie Voorlopige Hechtenis	61
	Bijlage 2: Aantallen zaken per onderzoeksgroep en arrondissement in de dossierstudie	63

Samenvatting en conclusies

Vanaf 1 januari 1984 wordt een nieuwe werkwijze gevolgd bij de tenuitvoerlegging van de voorlopige hechtenis. Daarbij wordt aan iedere zaak een insluitingsprioriteit toegekend, waarmee, bij gebrek aan mogelijkheden tot plaatsing, bepaald kan worden welke verdachte wel en welke niet op vrije voeten wordt gesteld.

Met verscheidene methoden is getracht inzicht te verwerven in het functioneren van deze nieuwe werkwijze. Voordat de bevindingen op hoofdlijnen worden besproken zij er op gewezen, dat de nieuwe werkwijze alleen betrekking heeft op strafrechtelijk meerderjarige, mannelijke verdachten. Overigens is van vele officieren van justitie (OvJ's) vernomen, dat vooral bij vrouwelijke verdachten, maar ook bij strafrechtelijk minderjarigen, de plaatsingsproblemen net zo ernstig of zelfs ernstiger zouden zijn dan bij de categorie waarop de nieuwe werkwijze betrekking heeft.

a. De prioriteitenlijst: uitwerking

Met de ingevoerde prioriteitenlijst is beoogd, dat in iedere zaak waarin de rechter een bevel tot inbewaringstelling geeft de relatieve noodzaak tot insluiting wordt bepaald. Daarmee zou duidelijk worden in welke zaken de grootste noodzaak tot insluiting bestaat (A-prioriteit) en in welke een minder grote (B- of C-prioriteit), waarbij in geval van plaatsgebrek desnoods heenzending plaats kan vinden.

Het blijkt, dat er nauwelijks zaken voorkomen met de laagste insluitingsprioriteit (C). Hieraan kan mede ten grondslag liggen, dat in veel gevallen waarin van tevoren al duidelijk is dat de verdachte wegens plaatsgebrek niet kan worden ingesloten, al geen voorgeleiding en vordering tot inbewaringstelling meer plaats vindt. Daarmee ontstaat een verborgen behoefte aan plaatsruimte.

Bijna 40% van de zaken krijgt de B-prioriteit. Overeenkomstig de bedoeling van de nieuwe werkwijze wordt, zo heenzending wegens plaatsgebrek noodzakelijk is, juist in zaken met B- en (C-)prioriteit de verdachte op vrije voeten gesteld: dat gebeurt landelijk in 1 op de 3 à 4 gevallen. In het bijzonder vinden zulke heenzendingen in deze categorie van zaken plaats in het arrondissement Amsterdam: daar wordt meer dan de helft van de verdachten in zaken met B- en C-prioriteit heengezonden. Omdat ook het aanbod aan zaken met een dergelijke prioriteit in Amsterdam vrij groot is, is Amsterdam (met Breda) koploper met een algemeen heenzendpercentage van bijna 30, dat wil zeggen dat in 1 op de 3 à 4 zaken de verdachte op vrije voeten wordt gesteld vanwege plaatsgebrek.

Landelijk krijgt 60% van de zaken de hoogste insluitingsprioriteit (A). Dat varieert van minder dan 50% (Assen, Den Bosch) tot meer dan 90% (Rotterdam, Middelburg). Omdat in deze zaken zelden wordt heengezonden wegens plaatsgebrek en de insluiting relatief lang duurt, bestaat gemiddeld 80% van de ingesloten verdachten uit preventieven met A-prioriteit; in de laatste maanden van 1984 loopt dit zelfs op tot 85%. Vooral in het ressort Den Haag (met

name Rotterdam en Middelburg, de laatste tijd ook Den Haag) ligt dit percentage hoog (op 94%). Relatief weinig verdachten in zaken met de A-prioriteit zitten in het ressort Den Bosch (60%).

Deze verschillen houden mede verband met het uiteenlopen van de mogelijkheden verdachten op politiebureaus onder te brengen: waar weinig op het politiebureau kan worden geplaatst, kunnen ook weinig relatief lichte gevallen worden ingesloten. Daarbij speelt dat de politie niet overal even genegen is preventieven te herbergen, speciaal als het om verdachten gaat die op enigerlei wijze bijzondere zorg behoeven (zoals verslaafden, maar ook zieken bv.).

Het grote aandeel van verdachten in zaken met de hoogste insluitingsprioriteit in politiecellen en in huizen van bewaring (hvb's) veroorzaakt dat, vooral in enkele arrondissementen, geen heenzendend van een reeds ingesloten verdachte met lagere insluitingsprioriteit kan plaatsvinden ten behoeve van de insluiting in een zwaardere zaak (de zg. 'uitwisseling'). Deze mogelijkheid wordt verder beperkt, doordat op politiebureaus geplaatste preventieven nogal eens niet 'uitwisselbaar' zijn (vanwege de daarbij komende administratieve rompslomp, soms geringe bereidheid van politie andere dan 'eigen' verdachten te herbergen). Ook uitwisseling tegen een verdachte in een hvb ontmoet soms problemen: als het hvb een gedifferentieerd regiem heeft (noodzaak van interne doorschuiving), of vanwege problemen om verdachten tijdig ter plekke te krijgen (beslissingen kunnen pas laat op de dag worden genomen).

In de gevallen waarin uitwisseling niet mogelijk is, dreigt de situatie te ontstaan dat een verdachte met de hoogste insluitingsprioriteit moet worden heengezonden. Hetzelfde doet zich gelden als bij afloop van de door de rechter gestelde limiet aan het verblijf op het politiebureau geen plaats kan worden gevonden in een hvb. Dan is een procedure voorzien, dat contact wordt opgenomen met een ander parket in het eigen ressort teneinde te bezien of zich aldaar mogelijkheden tot uitwisseling voordoen, en, als dat niet slaagt, met een parket uit een ander ressort. Op die wijze zou plaatsing van de zwaarste gevallen gegarandeerd kunnen worden. Soms is plaatsing via een ander parket inderdaad gerealiseerd, in andere gevallen echter niet. Daarbij lijken enkele factoren een rol te spelen. Ten eerste is (met name in ressort Den Haag) plaatsing via een ander parket in het eigen ressort nogal eens moeilijk, als zich daar ook vrijwel uitsluitend zware gevallen bevinden. Ten tweede speelt het transportprobleem in versterkte mate, als alleen plaatsing ver weg verwezenlijkt kan worden. (De parketpolitie zou, vooral 's avonds, te kampen hebben met gebrek aan mankracht, mede verband houdend met beperkingen qua overuren, en benzineregelingen.)

Tenslotte zou op andere parketten niet altijd een even grote bereidheid bestaan te helpen bij het oplossen van de moeilijkheden.

Door dit alles lijkt de neiging te zijn ontstaan de problemen in eigen huis te willen oplossen, met als consequentie dat dan soms ook verdachten in zaken met hoge insluitingsprioriteit moeten worden heengezonden. Daarbij wordt gezocht naar die gevallen, die, binnen de A-categorie, als minder ernstig zijn aan te merken, of zaken waarin de insluiting vanwege het wijken van het collusiegevaar minder geïndiceerd is.

Vastgesteld is dat het aandeel van verdachten in zaken met de hoogste insluitingsprioriteit hoog ligt. De vraag komt op of de huidige lijst nog wel voldoende discriminerend vermogen heeft. Te zien valt, dat de beoogde driedeling in feite een tweedeling is geworden; in de A- en B-prioriteit. Vanuit het OM is vernomen (uit de enquête) dat OvJ's soms een nader onderscheid maken tussen 'lichte' en 'zware' A's (of A-plus en A-min). Of een nadere prioriteitsindeling mogelijk is, valt pas te bezien als de prioriteitenlijst inhoudelijk besproken wordt.

b. De prioriteitenlijst inhoudelijk

Hoewel de situatie dat verdachten die op last van de rechter dienen te worden ingesloten, wegens plaatsgebrek moeten worden losgelaten als beslist ongewenst beoordeeld wordt, meent een grote meerderheid van de geënquêteerde OvJ's (82%) dat het gegeven de omstandigheden zinvol is om met een prioriteitlijst een selectie te maken van gevallen waarin tenuitvoerlegging van de voorlopige hechtenis als eerste is geïndiceerd. Over de ingevoerde lijst liggen de meningen meer verdeeld: de helft meent dat deze goed hanteerbaar is, anderen zien deze als min of meer hanteerbaar.

De kanttekeningen bij de prioriteitenlijst betreffen diverse aspecten, die verderop aan bod komen. Hier verdient één aspect bijzondere aandacht, nl. de verscheidene meningen aangetroffen opinie, dat soms te snel een zaak de hoogste insluitingsprioriteit kan krijgen. Dit zou vooral bij sommige gewelds- en Opiumwetmisdrijven gelden. Daardoor zouden soms 'lichte' of 'formele' A's worden gekweekt, naast 'zware' en 'materiële'. Dat houdt in, dat de A-prioriteit wordt toegekend aan zaken die voldoen aan de in de lijst opgenomen criteria, ook als er materieel gesproken geen bijzonder grote noodzaak tot insluiting bestaat. Desgevraagd zeggen de meeste OvJ's, dat doorgaans inderdaad de A-prioriteit wordt toegekend als aan de criteria is voldaan. Dit is strijdig met de bedoeling, dat als voldaan is aan de criteria weliswaar de A-prioriteit kan worden toegekend, doch dat zulks niet persé behoeft te geschieden. Verderop zal worden getracht de delictsvormen nader te identificeren waar mogelijk meer dan incidenteel van 'formele' A's sprake is.

Getracht is de criteria voor toekenning van de prioriteiten zodanig te formuleren, dat betrekkelijk eenduidig is vast te stellen of een zaak daar al dan niet aan voldoet. Er blijft echter ruimte voor interpretatieverschillen. Dat roept het gevaar op, dat systematische verschillen in interpretatie leiden tot een uiteenlopend kaliber van de A-zaken in de diverse arrondissementen, hetgeen in strijd zou zijn met het uitgangspunt van de nieuwe werkwijze. Gepoogd wordt immers te vermijden dat in het ene arrondissement hoge insluitingsprioriteit wordt gegeven aan zaken, die elders lager gewaardeerd worden. Uit het dossieronderzoek blijkt evenwel, dat er geen aanwijzingen zijn dat dergelijke interpretatieverschillen bestaan; er blijkt dus geen systematisch verschil te bestaan in het kaliber van de A-zaken in de onderscheiden arrondissementen. Dat betekent ook, dat de gegevens die onder a) zijn vermeld, over het aandeel van A-zaken, een reëel beeld geven van de arrondissementelijke en ressortelijke verschillen in dat opzicht.

In het algemeen valt echter wel wat te zeggen over de gehanteerde criteria. Bij enkele criteria is gezocht naar 'objectieve' formuleringen in aantallen (gepleegde feiten, eerdere processen-verbaal wegens misdrijf) en bedragen (meer dan f 100.000,— aan schadebedrag). Door sommige OvJ's wordt opgemerkt, dat dit 'schijnobjectiviteit' is, die niet werkt noch bevredigt. Het dossieronderzoek ondersteunt deze beoordeling. Juist bij deze criteria blijkt, afgaande op de bescheiden in het strafdossier, dat veelvuldig formeel niet aan de criteria is voldaan. Kennelijk spelen subjectieve schattingen omtrent de ernst van de gepleegde feiten en het gewicht van het strafrechtelijk verleden van de verdachte nogal eens een rol.

Duidelijke weerstand bestaat er tegen de eis van 'lopende proeftijd van een voorwaardelijke veroordeling' (naast 10 of meer eerdere processen-verbaal wegens misdrijf). Omdat bij 'zwaardere jongens' zelden nog een proeftijd wordt opgelegd, wordt het toekennen van een hoge insluitingsprioriteit juist bij hen extra moeilijk.

In vele gevallen wordt de A-prioriteit toegekend omdat voldaan is aan het criterium dat op het delict 12 jaar of meer aan strafbedreiging staat (in ruim 1 op de 3 zaken met A-prioriteit). Het betreft dan zware geweldsdelicten (met name pogingen tot doodslag), brandstichtingen, verkrachtingen, diefstal met geweld en afpersing. Bij enkele delictsvormen is sprake van een niet onaanzienlijk aantal snel beëindigde voorlopige hechtenissen (binnen 12 dagen) en

van betrekkelijk korte onvoorwaardelijke vrijheidsstraffen (minder dan 6 maanden). Dat geldt met name geweldpleging in de openbare sfeer (café- en discoruzies) en straatroof (tasjesroof, roof onder dreiging met mes). Het is denkbaar dat, meer dan bij andere delictsvormen, het hierbij gaat om relatief 'lichte' A's. Door OvJ's wordt, in de enquête, ook op dit soort van zaken gewezen, waarin soms te snel een A zou worden toegekend: diefstal met geweld en afpersing (zonder wapens), pogingen tot doodslag.

In bijna 1 op de 3 gevallen betreft een zaak in de A-categorie een misdrijf uit de Opiumwet. Een fors aantal daarvan is kleinhandel in harddrugs, vaak door verslaafden teneinde de eigen verslaving te kunnen financieren. In dit type zaken, maar ook in een niet gering aantal zaken van import van softdrugs, wordt de tenuitvoerlegging van de voorlopige hechtenis vaak snel beëindigd en worden relatief korte onvoorwaardelijke vrijheidsstraffen opgelegd (in tegenstelling tot groothandel, import en fabricage van harddrugs). In aansluiting hierop: door verscheidene OvJ's wordt opgemerkt dat soms ook te snel een A kan worden toegekend bij kleinhandel in harddrugs, in besloten kring, voor financiering eigen gebruik. Ook hier zou sprake kunnen zijn van 'lichte' A's.

Bij de overige misdrijven, waarbij aan twee van de drie in de prioriteitenlijst gestelde criteria moet zijn voldaan wil een A kunnen worden toegekend, gaat het om een diversiteit aan delicten. Daarbij overheersen de vermogensdelicten sterk: gekwalificeerde diefstal, valsheidsdelicten (valsheid in geschriften, oplichting, bedrieglijke bankbreuk). Bij enkele delictsvormen wordt de voorlopige hechtenis nogal eens snel beëindigd (al dan niet door heenzending), en worden relatief vaak korte onvoorwaardelijke vrijheidsstraffen opgelegd. Met name geldt dit (series van) inbraken en diefstallen, autokraken en valsheidsdelicten.

Hierboven zijn een aantal specifieke delictsvormen geïdentificeerd waarbij sprake zou kunnen zijn van, binnen het geheel van zaken met hoge insluitingsprioriteit, relatief lichte gevallen. Daarmee is niet gezegd dat insluiting niet beslist geïndiceerd was. Wel lijkt te hoog te zijn gewaardeerd als het gaat om zaken die formeel wel doch materieel niet tot de A-categorie behoren. Maar ook zal spelen, dat in qua ernst minder zware zaken een korte voorlopige hechtenis beslist noodzakelijk is, vanwege vluchtgevaar of in belang van het onderzoek. Daarmee is wel gewezen op het belang van een snelle verlaging van de insluitingsprioriteit als de insluiting mede op grond van collusiegevaar is bevolen, en invrijheidstelling als dat de enige grond was.

De mogelijkheid is gegeven om in zaken die volgens de gestelde criteria geen hoge insluitingsprioriteit verdienen op te waarderen, als sprake is van bijzondere gevallen of omstandigheden. Daarvan is niet overmatig gebruik gemaakt: in 1 op de 20 zaken waarin de A-prioriteit is toegekend, berust dit op opwaardering. Vooral is tot opwaardering overgegaan als er sprake is van een bijzondere gevaarstelling indien de verdachte op vrije voeten zou worden gesteld.

Uit de enquête komen vooral twee typen van zaken naar voren, waarop de prioriteitenlijst minder goed zou zijn toegesneden: fraudezaken en ernstige zedendelicten anders dan verkrachting. Dan zou het, als daar wel aanleiding toe is, moeilijk zijn om met de bestaande criteria tot toekenning van de hoogste insluitingsprioriteit te komen.

De gehanteerde prioriteitenlijst houdt met sommige aspecten van de zaak wel rekening, met andere niet. Uit de enquête komen enkele factoren die volgens vele OvJ's mede bij de prioriteitstelling zouden moeten worden betrokken. Ten eerste is dat 'eerdere heenzending wegens plaatsgebrek': als een verdachte opnieuw van misdrijf wordt verdacht nadat hij eerder (kortgeleden) eens of meermalen wegens plaatstekort is heengezonden. Weer heenzenden zou afbreuk doen aan de geloofwaardigheid van justitie. Dat is ook het geval als geen insluiting zou plaatsvinden als een schorsing van de voorlopige hechtenis wordt opgeheven. Voorts zou het voornemen de zaak af te doen

middels snelrecht dienen te leiden tot een hogere insluitingsprioriteit. Tenslotte meent een aantal OvJ's dat insluiting extra geïndiceerd is als tijdens de voorlopige hechtenis een klinisch psychiatrisch onderzoek moet worden verricht.

c. Slotconclusie

In grote lijnen functioneert de nieuwe werkwijze als beoogd (selectie van gevallen die desnoods als eerste voor heenzending in aanmerking komen), in duidelijke meerderheid wordt de werkwijze ook geaccepteerd binnen het OM, de interpretatie van de prioriteitenlijst kan uniform worden genoemd. Op een aantal punten functioneert de nieuwe werkwijze minder goed: anders dan bedoeld kan oplossing van bijzondere noodsituaties met behulp van andere parketten niet (steeds) worden gerealiseerd, de prioriteitenlijst en de hantering daarvan is voor verbetering vatbaar. Een bijzonder probleem is het grote aandeel van zaken met de hoogste prioriteit. Hieraan zou kunnen worden tegemoet gekomen door a) een nieuwe verdeling van celcapaciteit ten gunste van de arrondissementen of ressorten met de grootste capaciteitsnood, en b) herziening van de prioriteitenlijst om een beter discriminerend vermogen te bereiken, eventueel met speciale voorzieningen voor zaken met collusiegevaar.

1 Inleiding

1.1 Achtergrond

Sinds 1 januari 1984 wordt een nieuwe werkwijze gevolgd bij de toewijzing van plaatsruimte bij de tenuitvoerlegging van de voorlopige hechtenis. Dit is geschied op advies van de Evaluatiecommissie Voorlopige Hechtenis ¹⁾, op grond waarvan de vergadering van Procureurs-Generaal tot de beslissing kwam de voorgestelde werkwijze voorshands gedurende een jaar (1984) in te voeren.

De achtergrond van de nieuwe werkwijze ligt in de capaciteitsnood van het gevangeniswezen. Het beschikbare aantal cellen in hvb's is ontoereikend om tot tenuitvoerlegging van alle bevelen tot voorlopige hechtenis te komen. Het nieuwe systeem heeft als centrale gedachte dat, bij schaarste aan celruimte, de verdachten in zeer zware zaken dienen te worden ingesloten en verdachten in wat minder zware zaken desnoods op vrije voeten gesteld moeten worden. Dit systeem lost de capaciteitsproblemen dus niet op, doch gepoogd wordt tot een rationeel beleid te komen waarmee de negatieve effecten van de capaciteitsproblemen niet weggenomen maar beperkt worden.

Het nieuwe systeem voorziet in het toekennen van insluitingsprioriteit aan iedere strafzaak waarin voorlopige hechtenis wordt bevolen. Daarbij wordt een 'prioriteitenlijst' gehanteerd (zie 1.2) waarmee op grond van een aantal zo objectief mogelijk geformuleerde, algemene factoren een hoge, middelmatige of lage insluitingsprioriteit kan worden toegekend. Daarnaast is omschreven welke procedures gelden bij plaatsingsproblemen, en is de capaciteit van hvb's ressortelijk (her)verdeeld. Voor een beschrijving hiervan zij verwezen naar het genoemde Advies en Nader Advies.

De Evaluatiecommissie Voorlopige Hechtenis heeft op zich genomen bij het experiment met de nieuwe werkwijze een begeleidende taak te vervullen. In dat kader is het wenselijk geacht ook systematisch informatie over — de uitwerking van — het nieuwe systeem te verzamelen. Het WODC heeft die onderzoekstaak, onder begeleiding van de Evaluatiecommissie, op zich genomen ²⁾. Dit verslag behelst de resultaten van de verrichte onderzoeken; in paragraaf 1.3 zal nader worden ingegaan op de aard daarvan.

1.2 De prioriteitenlijst

Vanaf 1 januari 1984 is landelijk gewerkt met de prioriteitenlijst in zaken waarin voorlopige hechtenis is gevorderd en bevolen, welke is weergegeven op de volgende bladzijde. Dit leidt tot een toekenning van de A-prioriteit (hoogste insluitingsprioriteit), B-prioriteit (middelmatige insluitingsprioriteit) of de C-prioriteit (relatief lage insluitingsprioriteit).

1) Evaluatiecommissie Voorlopige Hechtenis. Advies over een nieuwe werkwijze bij de toewijzing van plaatsruimte ten behoeve van de tenuitvoerlegging van de voorlopige hechtenis, juni 1983. En: Nader advies over een nieuwe werkwijze bij de toewijzing van plaatsruimte ten behoeve van de tenuitvoerlegging van de voorlopige hechtenis, november 1983.

2) De samenstelling van de Evaluatiecommissie Voorlopige Hechtenis is te vinden in Bijlage 1.

Door deze toekenning kan worden gesproken van een 'A-zaak', een 'A-verdachte', de 'A-categorie', etc., aanduidingen voor de prioriteitscategorie waarin de zaak (en verdachte) is geplaatst.

- I. Misdrijven met een maximum strafbedreiging van 12 jaar en meer (incl. poging, deelneming) A
- II. Misdrijven *Opiumwet*:
 - 1. Ernstig gevaar voor vlucht en/of collusie A
 - 2. Géén ernstig gevaar voor vlucht of collusie:
 - a. strafbedreiging 6 jaar en hoger A
 - b. strafbedreiging lager dan 6 jaar C
- III. *Andere misdrijven*:
 - 1. Als aan tenminste *twéé* van de volgende drie criteria is voldaan (*gaarne aankruisen criteria*) A
 - a. meer dan vijf feiten gepleegd en/of schadebedrag hoger dan f 100.000,— en/of zwaar letsel toegebracht
 - b. tien of meer eerdere processen-verbaal wegens misdrijf *èn* lopende proeftijd van een voorwaardelijke veroordeling
 - c. ernstig gevaar voor vlucht en/of collusie
 - 2. Als aan *álle* onderstaande criteria is voldaan C
 - a. minder dan vijf feiten gepleegd
 - b. eventueel schadebedrag lager dan f 1.000,—
 - c. geen of licht letsel toegebracht
 - d. drie of minder eerdere processen-verbaal wegens misdrijf
 - e. geen lopende proeftijd voorwaardelijke veroordeling
 - f. geen ernstig gevaar voor vlucht of collusie
 - 3. Als A noch C B

Bijzonderheid die tot hogere waardering noodzaakt of tot lagere waardering aanleiding geeft:

- opwaardering naar groep _____, vanwege: _____
- lagere waardering, naar groep _____

1.3 Het onderzoek

Het geheel aan verricht onderzoek kan worden onderscheiden in vier onderdelen:

- a. een periodieke peiling naar het bestand aan voorlopig gehechten per arrondissement — aantallen en de onderverdeling naar insluitingsprioriteit;
- b. een registratie per zaak waarin voorlopige hechtenis is bevolen over de prioriteitstoekenning en enkele gegevens over de tenuitvoerlegging van de voorlopige hechtenis;
- c. een dossierstudie;
- d. een enquête onder o.a. OvJ's naar de ervaringen met de nieuwe werkwijze.

De *periodieke peiling naar het bestand aan voorlopig gehechten* per arrondissement behelst een opgave iedere 14 dagen naar het totaal aantal op titel van voorlopige hechtenis ingesloten en hun verdeling over de prioriteitscategorieën. Dit geeft een beeld van de mate waarin (slechts) zware gevallen kunnen worden ingesloten per ressort — een gegeven dat van belang is voor eventuele herverdeling van capaciteit over de ressorten. De bevindingen staan in hoofdstuk 4.

De *registratie per voorlopige hechteniszaak* levert gegevens over de gronden voor toekenning van een hoge respectievelijk lagere insluitingsprioriteit en over de mate waarin verdachten vanwege plaatsgebrek worden heengezonden (zie hoofdstuk 2). Het middels deze registratie verkregen bestand vormt bovendien het steekproefkader voor de dossierstudie.

De *dossierstudie* is gericht op de gevallen waarin een hoge insluitingsprioriteit is toegekend. Het systeem beoogt dat in zware zaken hoge insluitingsprioriteit wordt toegekend en in lichtere zaken een lagere. Door de factoren die bij de prioriteitstoekenning in acht dienen te worden genomen zo objectief mogelijk te formuleren is getracht dit uitgangspunt te verwerke-

lijken. Het is echter denkbaar, en tot op zekere hoogte ook onvermijdelijk, dat subjectieve momenten bij de prioriteitstoekenning een rol spelen. Dat is niet erg wanneer zich dat 'uitmiddelt' over de arrondissementen en ressorten. Problematisch is het echter wanneer zich dienaangaande systematische verschillen voordoen: dan wordt een zaak in het ene arrondissement de hoogste inluitingsprioriteit toegekend, waar die elders een lagere prioriteit aangemeten zou krijgen. Daarmee wordt het uitgangspunt van de nieuwe werkwijze aangefast. In de dossierstudie wordt getracht na te gaan of zich zulke systematische verschillen voordoen (zie hoofdstuk 3).

Tenslotte de *enquête* over de ervaringen met het nieuwe systeem. De Evaluatiecommissie zal over het experiment met de nieuwe werkwijze verslag uitbrengen aan de vergadering van Procureurs-Generaal, en zich ook uitspreken over de wenselijkheid van voortzetting, eventueel in aangepaste vorm, van de werkwijze. In dat kader is getracht de meningen van de meest betrokken functionarissen over deze werkwijze te peilen (zie hoofdstuk 5).

2 Zaken uit de eerste helft van 1984

2.1 Aard van de registratie, aantallen zaken per arrondissement

Van alle zaken waarin de OvJ na 1 januari 1984 een vordering tot inbewaringstelling indiende, is een formulier opgemaakt. Dit formulier behelst gegevens over de prioriteitstoekenning en over de tenuitvoerlegging van de voorlopige hechtenis. Omdat het nieuwe systeem ter verdeling van de schaarse plaatsruimte in hvb's de tenuitvoerlegging van de voorlopige hechtenis betreft (en de onmogelijkheid daartoe) zijn de formulieren vernietigd als de vordering van de OvJ niet werd toegewezen, of als de rechter-commissaris direct na het bevel tot inbewaringstelling de voorlopige hechtenis schorste om andere redenen dan plaatsingsproblemen. Het bestand bevat derhalve zaken waarin een bevel tot inbewaringstelling is verleend en waarin tenuitvoerlegging daarvan geboden is.

Het bestand betreft alleen zaken met een *strafrechtelijke meerderjarige mannelijke verdachte*; ook het nieuwe systeem beperkte zich tot die categorie.

Het formulier werd, na completering door de parketadministratie, opgezonden niet later dan (kort na) de datum waarop de terechtzitting een aanvang nam; en eerder wanneer de tenuitvoerlegging van de voorlopige hechtenis voor die datum beëindigd werd. Dat houdt in, dat een volledig overzicht van de zaken waarin het bevel tot inbewaringstelling in de eerste helft van 1984 is verleend, pas ruim 3 maanden na 1 juli verkregen kon worden (max. 2 x 6 dagen bewaring plus 3 x 30 dagen gevangenhouding = 102 dagen). Om deze redenen zijn, teneinde een volledig overzicht van de eerste helft van 1984 te verkrijgen, alle zaken genomen die per half oktober binnengekomen waren (en uiteraard: waarin het bevel voor 1 juli was gegeven).

In totaal werden 4056 formulieren ontvangen uit de eerste helft van 1984. Tabel 1 toont de verdeling over de arrondissementen.

2.2 Verdeling van de zaken over de prioriteitscategoriën

Het nieuwe systeem voorziet in een drietal prioriteiten:

- prioriteitscategorie A: de zaken in deze categorie hebben de hoogste insluitingsprioriteit;
- prioriteitscategorie B: qua insluitingsprioriteit komen de zaken in deze categorie op de tweede plaats;
- prioriteitscategorie C: laagste insluitingsprioriteit.

Voordat het systeem in werking trad werd geschat dat 45-50% van de zaken de A-prioriteit toegekend zou krijgen, 30-35% de B-prioriteit en 20-25% de C-prioriteit 1). Tabel 2 laat zien hoe de verdeling over de prioriteitscategoriën feitelijk is komen te liggen.

1) Zie: Evaluatiecommissie voorlopige hechtenis. Advies over een nieuwe werkwijze bij de toekenning van plaatsruimte ten behoeve van de tenuitvoerlegging van de voorlopige hechtenis, juli 1982, p.17.

Tabel 1: Aantal zaken per arrondissement (eerste helft 1984)

	aantal	percentage
's-Hertogenbosch	324	8
Breda	289	8
Maastricht	197	5
Roermond	86	2
Arnhem	151	4
Zutphen	113	3
Zwolle	108	3
Almelo	186	5
Den Haag	271	7
Rotterdam	379	10
Dordrecht	92	2
Middelburg	49	1
Amsterdam	966	24
Alkmaar	67	2
Haarlem	193	5
Utrecht	308	8
Leeuwarden	99	2
Groningen	122	3
Assen	56	1
Totaal	4056	100%

Tabel 2: Aantal zaken per prioriteitscategorie (eerste helft 1984) (onbekend: 8)

	aantal	percentage
A-categorie	2420	60
B-categorie	1533	38
C-categorie	95	2
Totaal	4048	100

Het blijkt dat zaken met de C-prioriteit nauwelijks voorkomen. Het aandeel van zaken met de hoogste insluitingsprioriteit ligt hoger dan verwacht.

De cijfers in tabel 2 tonen het landelijke beeld; tabel 3 geeft de verdeling per arrondissement.

Tabel 3: De verdeling over de prioriteitscategorieën per arrondissement (eerste helft 1984)

	percentage zaken in de					
	A-categorie		B-categorie		C-categorie	
	N	%	N	%	N	%
's-Hertogenbosch	159	49	150	46	15	5
Breda	168	58	118	41	3	1
Maastricht	110	56	87	44	0	0
Roermond	51	59	35	41	0	0
Arnhem	94	62	56	37	1	1
Zutphen	76	67	36	32	1	1
Zwolle	57	54	49	46	0	0
Almelo	98	53	76	41	12	6
Den Haag	207	73	62	23	2	1
Rotterdam	321	86	53	14	1	0
Dordrecht	44	48	47	51	1	1
Middelburg	41	84	8	16	0	0
Amsterdam	504	52	415	43	46	5
Alkmaar	39	58	28	42	0	0
Haarlem	133	69	57	30	2	1
Utrecht	157	51	143	46	8	3
Leeuwarden	50	51	48	48	1	1
Groningen	87	71	33	27	2	2
Assen	24	43	32	57	0	0
Totaal	2420	60	1533	38	95	2

Middelburg en Rotterdam springen er uit met relatief hoge percentages A-zaken.

Bovendien valt op dat, waar in een groot aantal arrondissementen in het geheel geen C-zaken voorkwamen, in Almelo, Den Bosch en Amsterdam 1 op de 14-20 zaken deze prioriteit kreeg.

2.3 Heenzendingen

Onder het begrip 'heenzending' wordt verstaan dat een verdachte vanwege capaciteitsnood niet (verder) onderworpen wordt aan vrijheidsbeneming in het kader van de voorlopige hechtenis. Daarbij zijn twee modaliteiten te onderscheiden: de eerste is dat een verdachte direct (d.w.z. op dezelfde dag) wordt vrijgelaten nadat het bevel tot bewaring is verleend — '*directe heenzending*'. De tweede modaliteit betreft de vrijlating van een verdachte die zich reeds enige tijd in voorlopige hechtenis bevond: '*latere heenzending*'. Zulk een heenzending kan geschieden omdat plaats ingeruimd moet worden voor een verdachte met hogere insluitingsprioriteit ('uitwisseling') of omdat de verdachte op het politiebureau verblijft en geen plaats in een hvb kan worden gevonden.

Tabel 4 geeft het aantal heenzendingen.

Tabel 4: Aantal heenzendigen (ontbrekend: 6)

	aantal	percentage
<i>geen heenzending:</i>		
tot zitting in voorlopige hechtenis	2056	51
vóór zitting in vrijheid gesteld om andere redenen dan plaatsgebrek	1433	35
<i>wel heenzending:</i>		
directe heenzending	238	6
latere heenzending	323	8
totaal	4050	100

In het eerste halfjaar van 1984 werd in 561 gevallen de verdachte heengezonden vanwege plaatsgebrek, dat is 14% van alle gevallen waarin inbewaaringstelling was bevolen.

Voor 238 verdachten (6%) was direct al geen plaats te vinden. 323 verdachten hebben enige tijd in voorlopige hechtenis doorgebracht; gemiddeld bedroeg dat 18 dagen, variërend van gemiddeld 9 dagen (Maastricht, Zutphen, Utrecht) tot gemiddeld 45 dagen (Den Bosch, Arnhem).

Met de nieuwe werkwijze werd beoogd, dat, zo er heenzending moest geschieden, dat vooral zou gebeuren in gevallen met een lage insluitingsprioriteit.

Tabel 5 toont het aantal heenzendingen per prioriteitscategorie.

Tabel 5: Aantal heenzendingen per prioriteitscategorie (ontbrekend: 6)

	A-prioriteit		B-prioriteit		C-prioriteit	
	N	%	N	%	N	%
<i>geen heenzending</i>						
tot zitting in voorlopige hechtenis	1480	62	536	35	39	41
vóór zitting vrijgelaten anders dan om plaatsgebrek	794	33	610	40	23	24
<i>wel heenzending</i>						
direct	40	2	178	12	19	20
later	103	4	207	14	13	14
totaal	2417	100	1531	100	94	100

Heenzendingen vinden vooral plaats bij zaken in de *B-categorie* (26%) en de *C-categorie* (34%). Toch worden nog veel verdachten in zaken met de B- en C-prioriteit ingesloten. 14% wordt ingesloten om na enige tijd toch vanwege plaatsgebrek losgelaten te worden: dit kan gebeuren door 'uitwisseling', waarbij de vrijgekomen plaats nodig is om een verdachte uit de A-categorie onder te brengen, of doordat na verblijf op het politiebureau geen plaats in een hvb kan worden gevonden. 35 à 40% van de verdachten in de B- en C-categorie blijft *tot de zitting* in voorlopige hechtenis; dit zijn voor een belangrijk deel snelrecht-zaken: gemiddeld vindt de zitting binnen 14 dagen na insluiting plaats (bij de C-zaken).

Bij veel zaken uit de B-categorie en C-categorie (resp. 40 en 24%) wordt de verdachte vóór de zitting in vrijheid gesteld, al dan niet door schorsing van de voorlopige hechtenis. Gemiddeld duurde de voorlopige hechtenis in deze gevallen 10-15 dagen.

Nu de heenzending in de zaken met de A-prioriteit: in 6% van de gevallen vindt heenzending plaats. Voor 40 verdachten kan geheel geen plaats gevonden worden. 103 verdachten worden heengezonden nadat ze enige tijd ingesloten waren (gemiddeld na 21 dagen).

Op het eerste gezicht kan het bevreemding wekken dat ook heenzending plaatsvond in zaken met de hoogste insluitingsprioriteit: voor zulke gevallen zou immers plaatsing 'gegarandeerd' moeten zijn. De nieuwe werkwijze voorziet in dergelijke gevallen, in eerste instantie binnen het eigen arrondissement en ressort en in tweede instantie daarbuiten, in de mogelijkheid een plaats te claimen ten koste (of ten bate?) van een verdachte in een zaak met lagere prioriteit.

Mogelijk is een verklaring van deze bevinding, dat een aantal zaken ten tijde van het bevel tot inbewaringstelling de A-prioriteit krijgt toegewezen, doch dat later de noodzaak van insluiting vermindert. Met name geldt dit als *het gevaar voor collusie na enige tijd verdwenen is* vanwege de voortgang van het onderzoek. Deze verklaring kan niet opgaan voor de directe heenzending in zaken met de A-prioriteit. Dus voor 40 van de 143 heenzendingen (zie tabel 5) voldoet deze verklaring niet, mogelijk wel voor de overige 103. De op het formulier vermelde gegevens maken het mogelijk, zij het beperkt en indirect, na te gaan of het 'geweken collusiegevaar' een factor van betekenis is. Het blijkt dat er geen indicatie is dat in een aantal gevallen in verband met het 'geweken collusiegevaar' de aanvankelijk toegekende hoge insluitingsprioriteit wordt verlaagd, waarna heenzending volgt om plaats te maken voor een verdachte in de zaak met hoge insluitingsprioriteit. Heenzending gebeurt althans niet vaker dan in de zaken met een hoge insluitingsprioriteit waarin geen collusiegevaar speelt ²⁾.

De voorlopige conclusie lijkt gewettigd dat, ondanks de beoogde werking van het systeem, soms toch zonder meer in zaken met een hoge insluitingsprioriteit de verdachte wordt heengezonden. En dat terwijl, landelijk bezien, op ieder moment zich nog verdachten met een lagere prioriteit ingesloten zijn.³⁾

Kennelijk werkt het voorgestelde systeem, dat elders aangeklopt kan worden bij onmogelijkheid tot plaatsing van zware gevallen, niet altijd. Mogelijk speelt hierbij dat in een geheel ressort (Den Haag) een grote capaciteitsnood heerst, zodat vrij snel daarbuiten gezocht moet worden. En voorts, dat men de

2) In totaal zijn er 693 zaken betreffende misdrijven Opluwwet met prioriteit A, 383 zonder vlucht- en/of collusiegevaar, 307 met. Van de opluwwet-zaken zonder vlucht/collusiegevaar werd 5% 'later' heengezonden, van die met vlucht/collusiegevaar 7%. In de groep 'overige misdrijven' (722 zaken met A-prioriteit) bevinden zich 237 zaken zonder vlucht- en/of collusiegevaar, 5% daarvan wordt 'later' heengezonden; 440 zaken met vlucht/collusiegevaar, 5% daarvan wordt 'later' heengezonden.

3) Daarbij dient bedacht te worden dat niet alle verdachten met een lagere prioriteit 'uitgewisseld' kunnen worden — vooral speelt dit bij verdachten die op het politiebureau zijn ingesloten.

neiging heeft de kwestie in het eigen arrondissement op te lossen, ook als dat leidt tot heenzenzing in relatief zware gevallen, omdat er weerstand is om bij collegae in een ander arrondissement (en nog meer in een ander ressort) 'in te breken', nog afgezien van praktische problemen die ontstaan omdat pas vrij laat op de dag geheel duidelijk is hoe de situatie ligt (probleem rond het opnemen van contact, transportproblemen) 4).

Daarnaast kan ook meespelen, dat 'de ene A de andere niet is'; d.w.z.: mogelijk zijn er ook zaken die de A-prioriteit krijgen aangemeten, maar waar gezien de materiële ernst toch sprake is van een relatief licht geval, reden om tot heenzenzing over te gaan bij plaatsgebrek (dus geen 'uitwisseling', geen beroep op ander parket). Deze mogelijkheid is niet vergezocht: zie de resultaten van de enquête (paragraaf 5.2.4). In tabel 5 valt te lezen, dat in veel A-zaken (33%) de voorlopige hechtenis voor de zitting wordt beëindigd of geschorst. Dat geschiedde na gemiddeld 23 dagen voorlopige hechtenis. Deze gegevens wijzen er op dat in een niet onaanzienlijk aantal gevallen in de A-categorie niet de noodzaak werd gevoeld de voorlopige hechtenis langdurig te doen zijn.

Tabel 6 toont per arrondissement de mate waarin, in de onderscheiden prioriteitscategorieën, tot heenzenzing is overgegaan.

Tabel 6: Heenzendingen per arrondissement en prioriteitscategorie

	totaal		A-categorie		B-categorie		C-categorie	
	N	%	N	%	N	%	N	%
Den Bosch	324	2	159	0	150	3	15	7
Breda	289	29	168	21	118	39	3	67
Maastricht	197	3	110	2	87	3	0	
Roermond	86	5	51	0	35	12	0	
Arnhem	151	2	94	0	56	5	1	0
Zutphen	113	16	76	12	36	25	1	0
Zwolle	108	3	57	0	49	6	0	
Almelo	186	3	98	0	76	5	12	17
Den Haag	271	14	207	7	62	36	2	0
Rotterdam	379	11	321	6	53	43	1	0
Dordrecht	92	23	44	7	47	38	1	0
Middelburg	49	25	41	24	8	25	0	
Amsterdam	966	28	504	4	415	53	46	54
Alkmaar	67	18	39	21	28	14	0	0
Haarlem	193	11	133	12	57	26	2	0
Utrecht	308	2	157	1	143	1	8	25
Leeuwarden	99	0						
Groningen	122	1	87	0	33	3	2	0
Assen	56	7	24	8	32	6	0	
totaal	4056	14	2420	3	1533	26	95	34

Het percentage heenzenzingen ligt zeer hoog in Breda, Amsterdam, Middelburg en Dordrecht: rond de 1 op de 4 preventieven wordt wegens plaatsgebrek heengezonden. In Alkmaar, Zutphen, Den Haag, Haarlem en Rotterdam wordt 1 op de 6 tot 9 verdachten heengezonden; elders ligt het percentage heenzenzingen (duidelijk) onder de 10, alleen vanuit Leeuwarden wordt gemeld dat nog nooit heenzenzing plaatsvond.

De algemene tendens is, dat heenzenzingen vooral in de B- en C-categorie plaatsvinden, hetgeen nogal eens massale vormen aanneemt. Zo wordt in een zestal arrondissementen 40 à 50% van de B-preventieven heengezonden.

Er bestaan echter ook arrondissementen (Middelburg, Breda, Alkmaar, Zutphen en Haarlem) waarin vaker dan incidenteel een verdachte in een zaak met A-prioriteit wordt heengezonden (% heenzenzingen varieert van 12 tot 25).

4) Zie daarvoor ook de resultaten van de gehouden enquête.

2.4 Gronden voor toekenning van de A-prioriteit

Aan een zaak kan op uiteenlopende gronden de hoogste insluitingsprioriteit worden toegekend (zie de prioriteitenlijst in 1.2). Deze gronden zijn in tabel 7 aangeduid, met daarbij de frequentie waarmee deze zijn toegepast.

Tabel 1: Gronden voor toekenning van de A-prioriteit

	aantal	percentage
I Misdrijven met strafbedreiging van 12 jaar of meer	885	37
II Misdrijven Opiumwet:		
a. vlucht/collusiegevaar	307	13
b. geen vlucht/collusiegevaar, strafbedr. meer dan 6 jaar	383	16
III Overige misdrijven:		
a. 'ernst felt(en)' + 'strafrechterl.verleden'	237	10
b. 'ernst felt(en)' + 'vlucht/collusiegevaar'	324	13
c. 'strafr.verleden' + 'vlucht/collusiegevaar'	73	3
d. 'ernst' + 'sta.fr.verl.' + 'vlucht/collusiegevaar'	43	2
e. criteria onbekend/onduidelijk	45	2
Opwaardering van lagere prioriteit naar 'A'	123	5
Totaal	2420	100%

Voordat het systeem werd ingevoerd, werd verwacht dat van de zaken met de A-prioriteit 29% misdrijven met 12 jaar of meer aan strafbedreiging zou betreffen, 26% misdrijven van de opiumwet, en 46% 'overige misdrijven'⁵⁾. Dit komt redelijk goed overeen met de aangetroffen verdeling, alleen is de maximale strafbedreiging van 12 jaar of hoger wat frequenter aanwezig dan gedacht.

Alle misdrijven met een strafbedreiging van 12 jaar of meer kunnen in beginsel de hoogste insluitingsprioriteit krijgen. Dit geldt niet de *misdrijven Opiumwet*: als er geen sprake is van vlucht en collusiegevaar, en als op het misdrijf minder dan 6 jaar aan maximale vrijheidsstraf is gesteld ('handel in softdrugs' en 'bezit van harddrugs') krijgt de zaak de C-prioriteit. In totaal zijn 51 van dergelijke zaken aangetroffen.⁶⁾ Dit betekent dat 91% van de misdrijven Opiumwet waarvoor een bevel tot bewaring is gegeven terechtkomt in de A-categorie (vooraf kon dit op 79% worden geschat), 2% in de B-categorie en 7% in de C-categorie.

Bij de *'overige misdrijven'* moet de zaak aan tenminste twee van de drie gestelde criteria voldoen om de A-prioriteit te krijgen, zo niet, dan wordt dit de B-prioriteit of C-prioriteit (voldoen aan vijftal criteria). De verdeling bij deze categorie is als volgt: 32% A, 66% B, 2% C. Vooraf werd dit geschat op respectievelijk 32%, 41% en 27%.

Van de mogelijkheid tot *opwaardering* vanwege bijzondere omstandigheden is beslist niet overmatig gebruik gemaakt: in totaal in 137 gevallen⁷⁾. Op het formulier is gevraagd aan te geven om welke reden werd opgewaardeerd.

De *reden* voor opwaardering zijn in een vijftal groepen onder te brengen:

- er zou, als de verdachte niet zou worden ingesloten, een groot gevaar bestaan dat (opnieuw) een misdrijf zou worden gepleegd;
- opgewaardeerd wordt vanwege de bijzondere aard van het (de) delict(en);
- tot opwaardering wordt overgegaan in het licht van bijzondere, procedurele overwegingen;
- opgewaardeerd wordt vanwege maatschappelijke onrust naar aanleiding van het delict.

5) Zie het 'Advies', p. 17, met inachtneming van de voorgestelde, en later doorgevoerde wijziging betreffende misdrijven Opiumwet, zie p. 21, 22.

6) Eigenlijk 62 zaken, doch een aantal van deze is opgewaardeerd naar de B- of A-categorie.

7) Dit betreft meestal opwaarderingen naar de A-categorie (123 gevallen). Tevens is de mogelijkheid gegeven om *lager* te waarden; in totaal geschiedde dit in 42 gevallen.

a. gevaar voor recidive

In 48 gevallen is een hogere prioriteit toegekend vanwege het gevaar dat opnieuw een misdrijf wordt gepleegd (dat is 1% van alle bevelen tot bewaring).

De vrees voor misdrijf is daarbij soms gebaseerd op de drugsverslaving van de verdachte (11 gevallen). Daarbij toont men zich pessimistisch in de vooruitzichten: 'ook volkomen vastgelopen thuissituatie', 'grote serie diefstallen, inbraken en oplichtingen in korte tijd', 'zet ook anderen aan tot misdrijf', 'bij voortdurende inbraken in zelfde buurt'.

In andere gevallen (20 maal aangetroffen) is er een bijzondere gevaarzetting, gelegen in de 'gevaarlijke psychische toestand' van de verdachte, of vanwege 'latente gevaarlijkheid', gezien de uitdrukkelijke delictvoorbereiding (aanschaf complete overvaluitrusting, wapens en munitie), vrees voor represailles of uitvoeren van geuite bedreigingen, of voortbestaan zeer gevaarlijke situatie.

Tenslotte bestaat in een aantal gevallen (18) ook gevaar voor misdrijf, vanwege de hardnekkige en frequente recidive, deelname aan georganiseerde vermogenscriminaliteit, in proeftijd of kort na vrijlating opnieuw misdrijven gepleegd, of omdat omstandigheden verdachte ('dakloos, niemand om op terug te vallen') het plegen van een misdrijf bevordert.

b. bijzondere aard delict(en)

Het ernstige en bovendien georganiseerde karakter van het delict is in 15 gevallen reden voor opwaardering: roofoverval met gebruik van vuurwapens, grote valse-munterskwestie, aflevering op grote schaal van vuurwapens welke bij misdrijven kunnen worden gebruikt, groot belang in verband met onderzoek naar onderwereldaffaire (ontvoering, bedreiging, mishandeling), inbraken in georganiseerd verband. Daarnaast speelt ook (15 gevallen), dat er sprake is van ernstige geweldsmisdrijven met levensbedreigend of zelfs fataal letsel, café-terreur, of toebrengen ernstig psychisch letsel bij vrouwenhandel. Of is, in het kader van andere strafzaken, wraakneming gepleegd. Tenslotte zijn er een aantal delicten, waarbij bezit van zodanige grote hoeveelheden heroïne aangetoond is, dat waarschijnlijk van handel sprake is (15 gevallen), daarom opwaardering van C naar B of A.

c. bijzondere, procedurele overwegingen

In enkele (10) gevallen is opnieuw een misdrijf gepleegd, nadat de verdachte recent in vrijheid was gesteld vanwege plaatsstekort.

In 3 gevallen van geweldpleging wordt opgewaardeerd met het oog op een snelrechtprocedure. Daarnaast is soms tot opwaardering overgegaan, omdat de verdachte weer feiten pleegt na recente invrijheidstelling of voorgeleiding; of omdat verdachte de voorwaarden voor de schorsing van de voorlopige hechtenis overtrad (7x). 2 keer is sprake van een ontvluchte gedetineerde. Tenslotte zijn er nog enkele redenen die zeer specifiek zijn, zoals: geval van incest, tijdens voorlopige hechtenis moeten vrouw en kinderen ondergebracht worden in overleg met kinderrechtser en Raad voor Kinderbescherming.

d. maatschappelijke onrust

In 12 gevallen wordt opgewaardeerd gezien de ernstige maatschappelijke verontrusting, de maatschappelijke onaanvaardbaarheid van het gepleegde feit, de ernstig geschokte rechtsorde. Dat kan een ernstig geval van aanranding betreffen, maar ook meer dan 100 inbraken in woningen binnen een

kleine plaats of in één buurt gedurende drie jaar ('in plaatselijke verhoudingen ernstig geschokte rechtsorde').

Daarnaast is er het geval waarin ten opzichte van de politie voortdurende onrust wordt veroorzaakt en het geval waarin het slachtoffer verontrust is door geuite bedreigingen.

De meeste zaken in deze categorie (8) kennen een schorsing van de voorlopige hechtenis voor de terechtzetting.

Omdat in de regel weinig opwaarderingen voorkomen, is er ten aanzien van de meeste arrondissementen ook geen trend te onderkennen. Slechts enkele gegevens springen eruit.

Zo komt in Amsterdam relatief veelvuldig voor dat wordt opgewaardeerd in Opiumwetzaken, wanneer grote hoeveelheden drugbezit wordt geconstateerd en handel wordt vermoed.

In Rotterdam is relatief vaak opgewaardeerd wegens eerdere heenzending(en), en vanwege het georganiseerde karakter van het misdrijf.

Tenslotte, in Den Bosch en Breda wordt wat vaker dan elders tot opwaardering overgegaan in verband met 'maatschappelijke onrust', de ernstige aard van de feiten en algemeen recidivegevaar.

2.5 Analyse van de verschillen tussen arrondissementen in de mate waarin de A-prioriteit toegekend is

In paragraaf 2.2 (tabel 3) is per arrondissement weergegeven welk aandeel de zaken met de hoogste insluitingsprioriteit hebben in het totaal aan zaken uit de eerst helft van 1984. De, soms aanzienlijke, verschillen in dat opzicht kunnen veroorzaakt worden doordat in het ene arrondissement een bepaalde toekenningsgrond voor de A-categorie veel vaker gehanteerd wordt dan in een ander arrondissement. Op dit moment gaat het er niet om hoe dat zou komen (uiteenlopend zaakaanbod dan wel andere interpretatie bij globaal gelijk zaakaanbod) — daar is de dossierstudie op gericht. Hier gaat het enkel om de vraag waardoor de verschillen in percentages A-zaken in eerste instantie veroorzaakt worden: bv. het vaker dan wel minder vaak voorkomen van de grond 'misdrijf met 12 jaar of meer aan strafbedreiging'.

Ten behoeve van de analyse zijn in tabel 8 een aantal gegevens op een rij gezet: het aantal zaken per arrondissement, het percentage A-zaken, en het percentage zaken waarin de diverse gronden voor toekenning van de A-prioriteit van toepassing waren.

Tabel 8 laat zien, dat er duidelijke verschillen bestaan tussen de arrondissementen in de mate waarin de diverse criteria voor toekenning van de A-prioriteit zijn gehanteerd. Zo is in Leeuwarden bij 12% van de bevelen tot bewaring een 'A' toegekend omdat 12 jaar of meer op is misdrijf is gesteld, terwijl dat in Den Haag ruim 3 maal zo hoog ligt.

Worden de extrema geanalyseerd, dan kan eerst gekeken worden naar de arrondissementen met de hoogste percentages A-zaken: Rotterdam en Middelburg. Het hoge percentage voor Rotterdam komt vooral voort uit het relatief veelvuldig toekennen van een 'A' op grond van de grote ernst van de feiten in combinatie met een zwaar strafrechtelijk verleden; daarnaast op grond van '12 jaar of meer' strafdreiging.

Middelburg komt tot zijn hoge A-percentage vooral door de vele gevallen van Opiumwetdelicten waarin vlucht- of collusiegevaar speelt.

Assen, Dordrecht en Den Bosch kennen lage percentages A-zaken. In Assen en Den Bosch ligt dat aan het weinig aanwezig achten van vlucht- of collusiegevaar (al dan niet in Opiumwetzaken); hetzelfde geldt Dordrecht, maar daar zijn ook weinig zaken met grote ernst en weinig verdachten met een zwaar strafrechtelijk verleden.

Tabel 8: Aantal zaken, percentage A-zaken en het percentage zaken waarin de diverse gronden voor toekenning van de A-prioriteit van toepassing zijn.

	aantal zaken	percentage A-zaken	Gronden voor toepassing 'A':						Opwaardering naar 'A'
			Misdr. ≥ 12 jaar	Opiumwet		Overige misdrijven			
				vl/coll. gevaar	> 6 jaar	(ook) 'ernst'	(ook) 'strafv. verleden'	(ook) 'vl/coll. gevaar'	
Den Bosch	324	49	20	6	5	11	6	7	3
Breda	289	58	20	4	3	24	9	21	4
Maastricht	197	56	13	1	23	16	10	10	1
Roermond	86	59	20	6	9	21	7	15	4
Arnhem	151	62	24	4	9	21	14	15	2
Zutphen	113	67	15	9	14	19	14	15	4
Zwolle	108	54	23	6	6	17	7	13	2
Almelo	186	53	16	1	11	19	12	19	2
Den Haag	271	76	38	14	1	17	8	17	3
Rotterdam	379	86	30	9	9	26	21	15	6
Dordrecht	92	48	21	4	9	7	2	4	8
Middelburg	49	84	16	33	12	16	0	16	6
Amsterdam	966	52	21	8	14	6	2	5	3
Alkmaar	67	58	27	2	8	15	10	5	8
Haarlem	193	69	19	35	0	10	5	10	2
Utrecht	308	51	19	1	10	16	13	9	1
Leeuwarden	99	51	12	9	13	16	6	10	0
Groningen	122	71	26	1	11	24	18	11	3
Assen	56	43	18	2	11	11	5	5	2

In een meer algemene analyse gaat het om het ontdekken waarom de arrondissementen met een hoger percentage aan A-zaken zich in het algemeen onderscheiden van die met een lager percentage A-zaken: is dat bv. de mate waarin van de mogelijkheid tot opwaardering gebruik is gemaakt, of heeft dat slechts marginale betekenis?

Het relatieve belang van de onderscheiden gronden is uit te drukken in een maat: de rangordecorrelatie. De volgorde van de arrondissementen naar hun percentage A-zaken is daarbij telkens vergeleken met de volgorde van de arrondissementen waarin de diverse gronden voor toekenning van de A-prioriteit zijn gehanteerd.⁸⁾

De volgende rangordecorrelaties werden berekend:

- 12 jaar en meer aan strafbedreiging: 0,34
- Opiumwet: vlucht/collusiegevaar: 0,45
- Opiumwet: geen vlucht/collusiegevaar, meer dan 6 jaar strafbedreiging: -0,15
- Overige misdrijven: 'ernst feit(en)': 0,58
- Overige misdrijven: 'strafrechtelijk verleden': 0,39
- Overige misdrijven: 'vlucht/collusiegevaar': 0,64
- Opwaardering naar de A-categorie: 0,36

Dit moet zó begrepen worden: de belangrijkste reden waarom arrondissementen uiteenlopen in hun aandeel van A-zaken ligt in het verschil in de mate waarin de grond 'vlucht- en collusiegevaar' is gehanteerd (al dan niet bij misdrijven Opiumwet), alsmede in de mate waarin het criterium 'ernst feit(en)' is gebruikt.

Daarentegen vormt de mate waarin het criterium 'Opiumwet: meer dan 6 jaar strafbedreiging' een rol speelt veel minder een verklaring voor het uiteenlopen van de arrondissementen in hun percentage A-zaken.

8) Gebruikt is de Spearman-rho formule. De rangordecorrelatie is 1 als de volgordes volledig overeenstemmen, 0 als er geen enkel verband is, en -1 als de volgordes volledig tegengesteld zijn.

3 Het toekennen van prioriteiten: de dossierstudie

3.1 Inleiding: de opzet van de studie

De dossierstudie is bedoeld voor het verkrijgen van inzicht in de toekenning van prioriteiten in concrete strafzaken. Enerzijds kan dan worden beoordeeld of inderdaad alleen in die zaken een hoge insluitingsprioriteit wordt toegekend, die tot de zeer zware zijn te rekenen, anderzijds kan worden gezien of overal de prioriteitenlijst op eenzelfde wijze wordt gehanteerd en geïnterpreteerd.

De aandacht in de dossierstudie gaat vooral uit naar die gronden voor toekenning van de A-prioriteit, ten aanzien waarvan in de mate van hanteren een grote verscheidenheid tussen de arrondissementen bestaat. De keuze van zaken sluit daarom nauw aan bij de analyse zoals die in paragraaf 2.5 is weergegeven, zij het dat alleen zaken zijn genomen waarin de verdachte werd voorgeleid in de eerste drie maanden van 1984 ¹⁾. Er zijn 6 onderzoeksgroepen samengesteld, één voor ieder van de gronden of criteria voor toekenning van de A-prioriteit. Hieronder is aangegeven naar welke omvang van die groepen is gestreefd, en hoeveel dossiers uiteindelijk zijn bestudeerd ²⁾.

Tabel 9: Aantal zaken per onderzoekgroep; streefaantallen en gerealiseerde aantallen

onderzoekgroep	streefaantal	gerealiseerd aantal
t.a.v. de grond '12 jaar of meer aan strafbedreiging'	94	77
t.a.v. 'Opiumwet: vlucht/collusiegevaar'	72	47
t.a.v. 'Opiumwet: meer dan 6 jaar strafbedreiging'	32	32
t.a.v. 'ernst feit(en)'	84	61
t.a.v. 'strafrechtelijk verleden'	38	32
t.a.v. 'vlucht/collusiegevaar'	80	71
totaal	400	320

De dossiers zijn voor de helft betrokken uit (per onderzoekgroep) de arrondissementen waar de betreffende grond het veelvuldigst is gehanteerd, voor de andere helft uit de arrondissementen waar die grond weinig is gehanteerd ³⁾. Uit bovenstaand overzicht wordt duidelijk dat de nagestreefde aantallen hoger liggen dan het aantal feitelijk bekeken dossiers. Dit is te wijten aan de omstandigheid, dat is gepoogd vrij recente strafzaken te bestu-

- 1) Dat heeft een praktische reden; wilde de dossierstudie tijdig zijn afgerond, dan kon de selectie van zaken niet te laat plaatsvinden; bovendien was het ook de bedoeling — zoveel mogelijk — ook de afloop van de strafzaak in het onderzoek te betrekken, hetgeen een late selectie tegenhield.
- 2) Het aantal te onderzoeken dossiers is op 400 gesteld. De verdeling over de onderzoeksgroepen is evenredig met de rangdecorrelatie tussen de afzonderlijke gronden voor toekenning van de A-prioriteit enerzijds en anderzijds het percentage A-zaken per arrondissement, in de eerste drie maanden van 1984.
- 3) In bijlage 2 is weergegeven hoeveel dossiers uit de verscheidene arrondissementen zijn geselecteerd ten behoeve van welke onderzoekgroep.

deren: het dossier kan op uiteenlopende plaatsen (parket, strafgriffie, hofparket . .) aanwezig zijn, het dossier kan in behandeling zijn en daarom niet in te zien (bv. rouleert onder rechters). Ondanks herhaalde en uitvoerige pogingen konden niet alle geselecteerde dossiers tijdig worden bestudeerd. Een ander probleem is, dat de afloop van de strafzaak in eerste aanleg in het onderzoek is betrokken. In de gevallen van heenzending of schorsing van de voorlopige hechtenis vóór de terechtzitting is einde 1984 nog niet in alle gevallen vonnis geweest — de gegevens daaromtrent zijn dus niet geheel compleet 4). De geschetste opzet houdt in, dat ten aanzien van iedere grond voor toekenning van de A-prioriteit als het ware een apart onderzoekje is ingesteld. Dat impliceert dat telkens ook andere vragen relevant zijn. Om deze reden is een onderzoekformulier ontworpen, dat naast een algemeen gedeelte een bijzonder deel kent met afzonderlijke vragen voor ieder van de deelonderzoeken.

Zoals gezegd zijn de dossiers steeds (random) betrokken uit enerzijds de arrondissementen die een bepaalde grond voor toekenning van de A-prioriteit veelvuldig hanteerden, en anderzijds uit de arrondissementen waar dat relatief weinig gebeurde.

Hieronder staat vermeld om welke aantallen zaken het per onderzoeksgroep gaat, en welke aanduidingen voor de (deel)groepen worden gehanteerd.

Tabel 10: Aantal onderzochte zaken per deelgroep

gronden voor toekenning A-prioriteit	arrondissementen waarin grond relatief:	
	vaak is gehanteerd	weinig is gehanteerd
12 jaar of meer strafbedreiging	35 (groep 01)	42 (groep 02)
OW: vlucht/collusiegevaar	27 (groep 03)	20 (groep 04)
OW: meer dan 6 jaar strafbedreiging	15 (groep 05)	17 (groep 06)
Overig: 'ernst feit(en)'	29 (groep 07)	32 (groep 08)
Overig: 'strafrechtelijk verleden'	16 (groep 09)	16 (groep 10)
Overig: 'vlucht/collusiegevaar'	36 (groep 11)	35 (groep 12)
totaal	158	162

3.2 Enige algemene kenmerken van de onderzochte zaken

De 320 onderzochte zaken vormen geen representatieve steekproef uit het geheel aan zaken waarin (in de eerste drie maanden van 1984) de hoogste insluitingsprioriteit is toegekend. Er is immers niet een willekeurige steekproef getrokken uit het totaal aan zaken met A-prioriteit, doch verscheidene steekproeven ten aanzien van specifieke gronden, waarbij ten aanzien van die gronden uiteenlopende aantallen zijn geselecteerd. Het beschrijven van enkele algemene kenmerken van die groep dient dan ook alleen om te laten zien in hoeverre de zaken ten aanzien van een aantal aspecten variëren.

Tabel 11 geeft een overzicht van de delictsartikelen zoals aangetroffen op de vorderingen tot inbewaringstelling. (Bij meer dan één delictsartikel of bij 'c.q.' is het delictsartikel genomen waarin de zwaarste wettelijke strafbedreiging is vermeld).

Kwantitatief springen er uit de gekwalificeerde diefstallen, in mindere mate de ernstige geweldsmisdrijven tegen personen, de opiumwetmisdrijven en brandstichting.

In tabel 11 zijn de delicten weergegeven, zoals op de vorderingen tot inbewaringstelling zijn vermeld. Het is denkbaar, dat de verdachte voor een ander (mogelijk lichter) feit wordt veroordeeld, bv. ten tijde van de inbewa-

4) Indien de voorlopige hechtenis tot de zitting duurde, is doorgaans de afdoening (in eerste aanleg) bekend. Minder is dat het geval, wanneer de verdachte niet tot de zitting ingesloten was. Omdat in dergelijke gevallen ook relatief lichte straffen volgen, zijn de afdoeningen in dit hoofdstuk vertekend naar de 'zwarte kant'.

Tabel 11: Delicten volgens de vordering tot inbewaringstelling (bij 7 ontbrak de vordering in het dossier).

	aantallen	%
GEWELD TEGEN PERSONEN	36	12
art. 141 Sr.: openlijke geweldpleging	3	
art. 285 Sr.: bedreiging met geweld	3	
art. 287 Sr.: doodslag	3	
art. 287 Jo 45 Sr.: poging tot doodslag	15	
art. 289 Sr.: moord	4	
art. 289 Jo 45 Sr.: poging tot moord	5	
art. 302, 303 Sr.: zware mishandeling	3	
GEWELD TEGEN ZAKEN	15	5
art. 157 Sr.: brandstichting	15	
ZEDENMISDRIJVEN	10	3
art. 242 Sr.: verkrachting	4	
art. 242 Jo 45 Sr.: poging tot verkrachting	2	
art. 247, 249 Sr.: ontucht (minderjarigen)	4	
VERMOGENSMISDRIJVEN MET GEWELDSCOMPONENT	36	12
art. 312 Sr.: diefstal met geweld	31	
art. 317 Sr.: afpersing	5	
VERMOGENSMISDRIJVEN ZONDER GEWELDSCOMPONENT	139	44
art. 225 Sr.: valsheid in geschrifte	11	
art. 310 Sr.: eenvoudige diefstal	2	
art. 311 Sr.: gekwalificeerde diefstal	110	
art. 326 Sr.: oplichting	3	
art. 341 Sr.: bedrieglijke bankbreuk	6	
art. 416, 417 Sr.: helling	7	
MISDRIJVEN VUURWAPENWET	1	0
MISDRIJVEN OPIUMWET	76	24
totaal	313	100

ringstelling wordt 'poging tot doodslag' vermeld, en wordt de verdachte voor 'mishandeling' veroordeeld.

In tabel 12 worden de delictsartikelen op de vordering tot inbewaringstelling en de artikelen waarop veroordeeld is met elkaar vergeleken, uiteraard alleen voor de zaken waarvan de afdoening (in eerste aanleg) bekend is.

Daarbij blijven de misdrijven Opiumwet en Vuurwapenwet buiten beschouwing, daar de delictsaanvinding in die gevallen vaak een globaal karakter heeft, zodat niet zinvol kan worden vergeleken.

In de meeste gevallen is het delict waarvoor veroordeling volgt hetzelfde als het delict op grond waarvan de OvJ bewaring vorderde. In slechts 18 zaken is bij veroordeling sprake van een lichter feit, d.w.z. een feit waarop een lagere strafbedreiging staat (bv. doodslag in plaats van moord, poging tot doodslag wordt zware mishandeling).

Gezien dit geringe aantal, en ook het feit dat er een aantal zaken zijn waarin de veroordeling voor een zwaarder delict geschiedt, blijkt er geen sprake van te zijn dat veelvuldig en systematisch OvJ's bij de vordering tot inbewaringstelling een zwaarder delictsartikel aan de feiten hechten dan op de terechtzitting staande kan worden gehouden.

Tabel 13 geeft de afdoening in de onderzochte zaken weer, voor zover bekend.

De OvJ seponeert 22 zaken. Bijna de helft zijn technische sepots, de overige beleidssepots. In alle tien gevallen waarin een technisch sepot volgt, vindt de insluiting (mede) op grond van het onderzoekbelang plaats. Na 4 à 5 dagen (dus nog in de fase van de bewaring) wordt de tenuitvoerlegging van de voorlopige hechtenis beëindigd (9 zaken, in 1 zaak duurde de voorlopige hechtenis 30 dagen). Kennelijk gaat het om gevallen waarin snel blijkt of voldoende bewijs aanwezig is. Zo is er het geval van een moord, waarbij verdachte aanwezig was en in eerste instantie van medeplichtigheid werd verdacht. Alras blijkt echter zijn onschuld. Typischer zijn echter de zaken waarin (duidelijke) aanwijzingen voor schuld bestaan, doch het bewijs niet rond te krijgen is.

Tabel 12: Vergelijking van de delictartikelen op vordering inbewaringstelling en bij veroordeling

delictart. vordering bewaring	delictart. zelfde als op vordering inbew. stelling	veroordeling anders dan op vordering, nl.:
141 Sr. openlijke geweldpleging	0	1 157 Sr.
285 Sr. bedreiging met geweld	1	0
287 Sr. doodslag	1	1 302 Sr.
287 jo 45 Sr. poging tot doodslag	3	2 285, 302 Sr.
289 Sr. moord	0	1 287 Sr.
289 jo 45 Sr. poging tot moord	0	5 302, 312, 287 jo 45 Sr. VWW (2x)
302 Sr. mishandeling	2	0
303 Sr. mishandeling	0	1 303 jo 45
157 Sr. brandstichting	10	3 157 jo 45 (2x) 147 Sr.
242 Sr. verkrachting	5	0
247 Sr. ontucht	0	0
249 Sr. ontucht	0	0
312 Sr. diefstal met geweld	21	4 317 Sr. 311 Sr. (2x) 312 (geen poging)
317 Sr. afpersing	3	1 311 Sr.
225 Sr. valsheid in geschrifte	2	1 311 Sr.
310 Sr. eenvoudige diefstal	1	0
311 Sr. gekwalificeerde diefstal	81	5 302, 416 (4x)
326 Sr. oplichting	0	2 416 Sr. (2x)
341 Sr. bedrieglijke bankbreuk	2	0
416 Sr. helling	0	2 326 Sr. (2x)
417 Sr. helling	2	0
totaal	134	29

Tabel 13: Afdoening van de zaken door de Ovj en de rechtbank in eerste aanleg

	N	%
<i>Afdoening door Ovj:</i>		
- seponering	22	8
<i>Afdoening door rechter:</i>		
- vrijspraak, ontslag rechtsvervolgning	5	2
- veroordeling, geen of alleen voorwaardelijke vrijheidsstraf	9	4
- vrijheidsstraf met een onvoorwaardelijk deel van:		
- minder dan 3 maanden	41	15
- 3 tot 6 maanden	41	15
- 6 tot 9 maanden	64	24
- 9 maanden tot 1 jaar	17	6
- 1 tot anderhalf jaar	27	10
- anderhalf jaar tot 3 jaar	30	11
- 3 jaar of meer	12	5
totaal	268	100

Voorbeeld is het geval waarin de verdachte jarenlang zijn stiefdochter misbruikt zou hebben. Deze legt daarover gedetailleerde verklaringen af, doch trekt dit in, waarschijnlijk uit angst voor gewelddadigheid van de verdachte. Of de moord op een heroïnedealer door een verslaafde nadat de eerste een andere dealer 'getipt' zou hebben.

Daarnaast zijn er 12 beleidssepot, op uiteenlopende gronden. Enkele malen worden vermogenszaken geseponeerd (inbraak, cheque-valsing) omdat de verdachte recent bestraft is, omdat verdachte reeds voldoende getroffen is (ondergeschikte rol bij invoer hashish), omdat verdachte onvindbaar is (hier wonende buitenlander die gepakt is voor bezit harddrugs), of omdat het feit zich in beperkte kring afspeelde (na ruzie poging tot wurging van dochter van vriendin). Voorts is in drie zaken voorwaardelijk geseponeerd op grond van 'reclasseringsbelang'. Steeds is daarbij sprake van ernstige geestelijke moei-

lijkheden die met het gepleegde feit in verband staan en waarin behandeling volgt (poging tot verkrachting: verdachte krijgt opwellingen, kan zich niet beheersen en valt dan vrouwen lastig; poging tot doodslag: slaat willekeurige vrouw met fietspomp op hoofd omdat iemand zijn band liet leeglopen; epilepticus die meermalen brand sticht).

Bij de beleidssepots wordt de tenuitvoerlegging van voorlopige hechtenis voor de zitting beëindigd, veelal binnen een maand.

In 14 gevallen komt de zaak voor de rechter maar wordt geen onvoorwaardelijke vrijheidsstraf opgelegd. In 4 daarvan wordt de verdachte vrijgesproken (zoals in de zaak waarin een koelwagen met vlees is gestolen, de chauffeur wordt verdacht van medeplichtigheid, mede op grond van verklaringen van een anonieme getuige, doch wordt vrijgesproken).

Drie keer komt voor dat de verdachte van rechtsvervolgning wordt ontslagen, en opname wordt bevolen in een KZ-inrichting (bv. bij een psychisch gestoorde verdachte die 12 maal tasjesroof op oude vrouwen pleegde).

Vier maal volgt dienstverlening, van 110 tot 250 uren, bij (kleinere) gekwalificeerde diefstallen.

Tenslotte drie zaken waarin alleen een voorwaardelijke vrijheidsstraf wordt opgelegd. Soms gaat het om een verdachte die niet als hoofddader is aan te merken (handlanger bij verkoop drugs, uitkijk bij inbraken door scholier), soms om een verdachte die onder CAD-toezicht van zijn verslaving af zal proberen te komen.

In het merendeel van de gevallen volgt wel een (deels) onvoorwaardelijke vrijheidsstraf. In een niet onaanzienlijk aantal bedraagt dit minder dan 6 maanden (82 zaken), bij een ongeveer even groot aantal ligt de opgelegde onvoorwaardelijke vrijheidsstraf tussen een half en een jaar (81 zaken) en in 69 zaken wordt de verdachte tot één jaar of meer veroordeeld.

3.3 De grond: 'strafbedreiging 12 jaar of meer'

Het ware te verwachten dat in veel van de gevallen waarin de grond '12 jaar of meer aan strafbedreiging' leidde tot toekenning van de hoogste insluitingsprioriteit, ook de vordering tot inbewaringstelling (mede) gegrond zou zijn op art. 67a lid 2 onder 2 Sv.: een ernstig geschokte rechtsorde in zaken waarin levenslang of 12 jaar of meer is gesteld. Bij 54 van de 75 zaken waar hierover gegevens zijn is dat inderdaad het geval (72%). Veelvuldig is de vordering (ook) gestoeld op 'herhalingsgevaar' (bij 76%), 'collusiegevaar' (bij 44%) of 'vluchtgevaar' (bij 9%).

De grond 'geschokte rechtsorde' is het meest gehanteerd bij brandstichtingen en verkrachtingen, minder bij geweldsdelicten en vermogensfeiten met geweldscomponent.

In de mate waarin de grond van de 'geschokte rechtsorde' alleen of mede tot vordering van de inbewaringstelling leidde, bestaan geen (statistisch) significante verschillen tussen onderzoeksgroep 01 (zaken uit arrondissementen waarin veelvuldig de A-prioriteit is toegekend in verband met hoge strafbedreiging) en groep 02 (zaken uit arrondissementen waar dit betrekkelijk weinig geschiedde). Het enige verschil is dat in groep 02 vaker dan in groep 01 de voorlopige hechtenis mede wordt gevorderd op grond van collusiegevaar (bij 24 van de 41 zaken, in groep 01 is dat in 9 van de 34 zaken)⁵⁾.

De delicten waarbij op grond van de hoge strafbedreiging de hoogste insluitingsprioriteit is toegekend, staan vermeld in tabel 14. Daarbij wordt onderscheid gemaakt naar de zaken uit de arrondissementen waar deze grond vaak is gebruikt (groep 01) en waar dit minder frequent gebeurde (groep 02).

5) Waar in dit hoofdstuk over het bestaan van wel of geen verschillen wordt gesproken, is dit getoetst middels de Chi-kwadraat-methode, of, als dat vanwege kleine aantallen niet kon, met Fisher's exact probability test (5% significantieniveau).

Tabel 14: Delicten

	groep 01	groep 02	totaal
GEWELD TEGEN PERSONEN			
- doodslag	2	1	3
- poging tot doodslag	6	9	15
- moord	3	1	4
- poging tot moord	1	2	3
- zware mishandeling met voorbedachte rade	—	1	1
BRANDSTICHTING	10	5	15
ZEDENMISDRIJVEN			
- verkrachting	2	3	5
- poging tot verkrachting	—	3	3
VERMOGENSMISDRIJVEN MET GEWELD			
- diefstal met geweld	7	16	23
- afpersing	4	1	5
totaal	35	42	77

Het accent valt sterk op pogingen tot doodslag, brandstichtingen en diefstal met geweldpleging. De verdeling over de categorieën van delicten is bij de twee groepen wel wat, doch niet (statistisch) significant verschillend.

Aan ieder van de vier onderscheiden delictstypen wordt een beschrijving gewijd.

a. Geweldsmisdrijven tegen personen

De geweldsmisdrijven tegen personen vallen uiteen in twee typen; geweldsgebruik tegen een betrekkelijk vreemde, in een openbare gelegenheid (openbare weg, maar vooral discotheken en café's), en geweld tegenover een bekende: echtgenote, vriendin of ex-vriendin, buurman.

Het geweld tegenover betrekkelijk *vreemden* zijn veelal uit de hand lopende café- en discoruzies; vechtpartijen ontstaan nogal eens om kleinigheden (als beledigingen die worden geuit) en escaleren mede doordat ruim alcohol is genuttigd. Soms wordt als wapen gehanteerd een voorwerp dat toevallig voorhanden is (biervlas, autokrik), in de meeste gevallen gebruikt de verdachte een mes (een enkele maal een vuurwapen) dat hij op zak heeft. Het letsel dat wordt toegebracht varieert van licht (5 gevallen), zwaar (8 gevallen) tot (bijna) dodelijk (6 gevallen). Van de 15 zaken waarvan de afloop bekend is eindigden 5 in een sepot, in 3 gevallen is alleen een voorwaardelijke vrijheidsstraf gegeven of een onvoorwaardelijke van minder dan 6 maanden. In de overige 7 zaken ligt de onvoorwaardelijke vrijheidsstraf op 6 maanden of meer (hoogste is 4 jaar).

In de mate waarin onvoorwaardelijke vrijheidsstraffen van 6 maanden of meer wordt gegeven, is er geen verschil tussen groep 01 en groep 02. Wel zijn er enige verschillen in kenmerken van de zaken (gebruik wapen, toegebracht letsel), doch deze verschillen liggen niet eenzijdig: in groep 01 is niet systematisch sprake van lichtere zaken dan in groep 02.

Het geweldgebruik ten opzichte van *bekenden* kent doorgaans een daaraan voorafgaande periode van (escalierend) conflict: tussen echtgenoten, tussen burens, verbreken van een relatie. Ook hier varieert de ernst van het letsel van geval tot geval, van licht tot dodelijk. Vrijwel steeds wordt een onvoorwaardelijke vrijheidsstraf gegeven van meer dan 6 maanden tot jaren (in 5 van de aangetroffen 7 zaken). Ook hierin bestaan geen verschillen tussen groep 01 en 02. Tabel 15 toont de verdeling van typen geweld tegen personen per onderzoekgroep.

Tabel 15: Typen van geweld tegen personen

	groep 01	groep 02	totaal
t.o.v. vreemden	8	11	18
t.o.v. bekenden	4	3	7
totaal	12	14	25

Qua verdeling over de typen delicten is geen verschil tussen de onderzoeksgroepen.

b. brandstichting

De aangetroffen 15 brandstichtingen kennen uiteenlopende achtergronden. In 6 gevallen was er ruzie tussen dader en slachtoffer ontstaan, waarbij of waarna de dader, impulsief onder invloed van alcohol, tot brandstichting overgaat. De schade is vaak aanzienlijk, meer dan een ton. In alle gevallen wordt een onvoorwaardelijke vrijheidsstraf opgelegd, variërend van 5 maanden tot anderhalf jaar (gemiddeld een jaar).

Eveneens in 6 gevallen heeft verdachte ernstige geestelijke problemen die tot brandstichting leiden, soms duidelijk voorbereid en gepland, soms uit acute nood impulsief gepleegd (waarbij ook drank nogal eens een rol speelt). De schade van de soms onbeholpen gepleegde feiten varieert van licht (nauwelijks schade toegebracht) tot aanzienlijk. De afdoening: één zaak wordt geseponeerd, in één geval wordt alleen een voorwaardelijke vrijheidsstraf opgelegd, in de overige volgt een onvoorwaardelijke vrijheidsstraf van anderhalf tot 4 jaar. Er zijn 2 gevallen van brandstichting om de verzekering op te lichten, met aanzienlijke schade. In beide volgt een onvoorwaardelijke vrijheidsstraf van (bijna) 2 jaar.

Resteert een geval waarin een inbreker ook brand sticht. Voor de gepleegde feiten wordt 7 maanden OVV opgelegd. Tabel 16 geeft een verdeling van de typen brandstichtingen over de twee doelgroepen.

Tabel 16: Typen van brandstichtingen

	groep 01	groep 02	totaal
<i>Brandstichting:</i>			
uit ruzie	6	0	6
uit psychische problemen	3	3	6
oplichten verzekering	1	1	2
bijprodukt inbraak	0	1	1
totaal	10	5	15

Opmerkelijk is het ontbreken van 'ruzie-brandstichtingen' in groep 02. Zulke brandstichtingen kunnen niet als licht worden gekwalificeerd, gezien de forse straftoemeting in dergelijke zaken. Het geconstateerde verschil tussen groep 01 en 02 zal dan voortkomen uit een uiteenlopend aanbod van zaken. Van de 15 aangetroffen brandstichtingen eindigen 12 in een OVV van 6 maanden of meer, 3 in een kortere OVV of sepot. Daarin zijn geen verschillen tussen groep 01 en 02.

c. zedenmisdrijven

Onder de 8 aangetroffen zedenmisdrijven bevinden zich een ontuchtzaak (incest), 5 verkrachtingen en 2 pogingen daartoe. In de ontuchtzaak en bij één der verkrachtingspogingen wordt de zaak geseponeerd, bij de overige 6 zaken volgt een onvoorwaardelijke vrijheidsstraf variërend van 6 maanden tot twee jaren.

Er bestaan, noch in de aard der zaken noch in de afdoening, verschillen tussen groep 01 en 02.

d. vermogensmisdrijven met geweldscomponent

In de aangetroffen 24 zaken zijn grofweg drie typen te onderscheiden. Allereerst 12 zaken waarin de dader (soms verslaafd aan harddrugs) met geweld

iets (bv. handtas) van het slachtoffer afpakt. De waarde van het gestolene is doorgaans niet erg hoog, het geweld veroorzaakt geen of hoogstens zeer licht lichamelijk letsel. Van 9 van deze zaken is de afloop bekend: 1 maal vrijspraak, 2 keer een OVV van minder dan 6 maanden, 6 maal een OVV van 6 maanden of hoger (max. 1 jaar en drie maanden).

Vervolgens 6 zaken waarin het slachtoffer onder dreiging met een mes gedwongen wordt geld en/of goederen af te geven. In deze gevallen blijft het bij dreiging, het mes wordt niet gebruikt. De waarde van het gestolene is betrekkelijk gering. Van 4 zaken is de afdoening bekend: een onvoorwaardelijke vrijheidsstraf van 1 tot 9 maanden. In drie gevallen ligt de OVV onder de 6 maanden, in één daarboven.

Tenslotte 10 zaken van roofoverval, waarin van vuurwapens gebruik wordt gemaakt. Meestal wordt alleen daarmee gedreigd, in één geval wordt geschoten (licht letsel veroorzakend). De buit is soms niet zo groot (onder de f 10.000,—), meestal echter aanzienlijk. Vaak is sprake van een professioneel opgezette en voorbereide zaak. Van 8 zaken is de afdoening bekend: steeds volgt een OVV van tenminste 6 maanden, doorgaans ligt dit op anderhalf tot twee jaren OVV. In tabel 17 is de verdeling van de zaken over de onderzoeksgroepen weergegeven.

Tabel 17: Typen van vermogensmisdrijven met geweldscomponent

	groep 01	groep 02	totaal
afpakken	4	8	12
dreiging met mes	5	1	6
roofoverval met vuurwapen	2	8	10
totaal	11	17	28

In groep 02 bevinden zich relatief veel van de zware zaken, de roofovervallen, in groep 01 verhoudingsgewijs meer van lichtere 'straatroof'. Hiermee wordt verklaard dat in de categorie van vermogensmisdrijven met geweldscomponent in groep 01 bijna de helft van de zaken leidt tot minder dan 6 maanden OVV, waar dat in groep 02 slechts in één op de vijf gevallen zo is.

Conclusie

In de beschrijvingen per delictstype is naar voren gekomen, dat er een verscheidenheid is aan zaken waarin de hoogste insluitingsprioriteit is toegekend op grond van de strafbedreiging van 12 jaar of meer die aan het delict is verbonden. En ook dat er diversiteit is in afdoeningen. Naast enkele zeer incidenteel aangetroffen delictstypen komt een zestal met enige regelmaat voor. Deze staan in tabel 18 weergegeven, met daarbij het percentage gevallen waarin 6 maanden of meer aan onvoorwaardelijke vrijheidsstraf is gegeven, en het aantal in groep 01 (zaken uit arrondissementen waar veelvuldig op grond van '12 jaar of meer' de hoogste insluitingsprioriteit is gegeven) en in groep 02 (zaken uit arrondissementen waar dat meer incidenteel geschiedde).

Vooraf bij geweldsmisdrijven ten opzichte van betrekkelijk vreemden (met name café- en discoruzies) en bij 'straatroof' (beroving op straat al dan niet onder dreiging met mes) komt nogal eens een afdoening voor waarbij geen of minder dan 6 maanden OVV wordt gegeven. Deze twee delictsvormen komen niet meer voor in groep 01 dan in groep 02. Ook het aantal gevallen waarin de afdoening minder dan 6 maanden OVV impliceert ligt in groep 01 niet hoger dan in groep 02: in 1 op de 3 gevallen is zulks het geval in ieder van de twee onderzoeksgroepen.

Hoewel er in de verdeling van zaken wel verschillen zijn tussen de arrondis-

sementen waarin relatief vaak op grond van de '12 jaar of meer aan strafbedreiging' de A-prioriteit wordt toegekend dan de andere arrondissementen, niet kan worden gesteld dat bij de eerste groep van arrondissementen meer 'lichte' zaken voorkomen.

Tabel 18: Verdelingen met betrekking tot enige meer dan incidenteel voorkomende typen van delicten

delicten	n	% zaken waarin 6 mnd of meer OVV	aantal in groep 01	aantal in groep 02
(POGING TOT) DOODSLAG EN MOORD:				
t.o. betrekkelijk vreemden	18	47%	7	11
t.o. bekenden (relatie)	7	71%	4	3
BRANDSTICHTING UIT RUZIE OF UIT GEESTELIJKE PROBLEMEN				
(POGING TOT) VERKRACHTING	7	86%	2	5
'STRAATROOF'	18	54%	9	9
GEWAPENDE ROOFOVERVAL	10	100%	2	8
totaal	72	67%	33	39

3.4 De grond: 'Opiumwet: vlucht en/of collusiegevaar'

In zaken betreffende de Opiumwet kan de hoogste insluitingsprioriteit worden gegeven indien vluchtgevaar en/of collusiegevaar aanwezig is. Bij de 47 onderzochte zaken speelt bij 12 alleen vluchtgevaar, bij 13 alleen collusiegevaar, bij 15 beide. In 3 zaken wordt de voorlopige hechtenis noch gevorderd op grond van vluchtgevaar noch vanwege collusiegevaar — aan deze zaken is ten onrechte, althans op grond van een verkeerde grond, de hoogste insluitingsprioriteit toegekend. (Bij 4 zaken ontbreekt de vordering tot bewaring in het dossier).

De onderzochte groep van zaken valt uiteen in drie typen: kleinhandel in drugs, groothandel en import/fabricage. De volgende tabel toont de verdeling per onderzoekgroep.

Tabel 19: typen van zaken

	groep 03	groep 04	totaal
kleinhandel	1	10	11
groothandel	1	3	4
import/fabricage	25	7	32
totaal	27	20	47

Er blijkt een duidelijk verschil tussen groep 03 en 04 in de aard van de zaken. In de arrondissementen waar veelvuldig op grond van het hier behandelde criterium van de A-prioriteit is gegeven (groep 03), gaat het doorgaans om gevallen van import (en fabricage) — niet verwonderlijk daar zaken uit Haarlem (Schiphol!) deze groep domineren.

a. Kleinhandel in drugs

Doorgaans gaat het om enkele grammen harddrugs die zijn aangetroffen: ten hoogste enkele tientallen grammen. Veelal wordt gehandeld om in de eigen behoefte aan drugs te kunnen voorzien. In 7 gevallen is de dader een Nederlander, in 4 gevallen niet: dan speelt het vluchtgevaar een belangrijke rol.

Van de 10 gevallen waarvan de afloop bekend is wordt één geseponeerd, 1 maal volgt geen OVV, in drie gevallen een OVV van minder dan 6 maanden, in vijf gevallen een OVV van 6 maanden tot 1 jaar en 8 maanden.

b. groothandel in drugs

In de aangetroffen 4 gevallen gaat het om handel in harddrugs, in grotere hoeveelheden (250 gram tot 1 kilo). In alle gevallen wordt inbewaringstelling gevorderd vanwege collusiegevaar (met name omdat getuigen nog moeten worden gehoord), in twee gevallen waarin de verdachte niet de Nederlandse nationaliteit heeft ook vanwege vluchtgevaar.

Alle gevallen eindigen in een voorwaardelijke vrijheidsstraf, van respectievelijk 2 maanden, 10 maanden, 1½ jaar en 6 jaren.

c. Import, fabricage

Bij de bekeken 32 zaken gaat het doorgaans om het importeren van drugs door een buitenlander, waarbij de importeur een uitvoerder is in een georganiseerd geheel (drugssyndicaat). In nogal wat gevallen (18 van de 32) worden softdrugs geïmporteerd, anderzijds (9 gevallen) betreft dit harddrugs (heroïne, soms cocaïne). Voorts zijn er enkele gevallen waarin drugs (amfetaminen) worden gefabriceerd.

Er blijkt een scherp verschil te bestaan in de afdoening tussen gevallen waarin het om softdrugs handelt, en waarin het om harddrugs gaat.

Bij de softdrugzaken (van 15 is de afloop bekend) wordt in slechts één geval een OVV van 6 maanden gegeven, in 11 gevallen volgt een OVV van minder dan 6 maanden (doorgaans 1-3 maanden), in drie gevallen is de zaak geseponeerd.

In de bekeken 14 harddrugzaken wordt doorgaans (in 13 gevallen) een OVV van 6 maanden of meer gegeven (gemiddeld 2 jaren, max. 7 jaren).

Conclusie

In enkele zaken (3) is de hoogste insluitingsprioriteit toegekend in Opiumwetzaken vanwege vlucht- of collusiegevaar, terwijl de vordering tot inbewaringstelling daar niet op is gegrond.

In vier typen van zaken is het criterium 'Opiumwet: vlucht- en/of collusiegevaar' gebruikt bij de toekenning van de hoogste insluitingsprioriteit. Deze zijn in onderstaande tabel vermeld, met daarbij enige gegevens over de afdoening en de verdeling over de onderzoeksgroepen.

Tabel 20: Verdelingen met betrekking tot vier typen van Opiumwetzaken

	n	% zaken waarin 6 mnd of meer OVV	aantal in groep 03	aantal in groep 04
kleinhandel harddrugs	11	50%	1	10
groothandel harddrugs	4	75%	1	3
import softdrugs	18	7%	15	3
import harddrugs, fabricage	14	93%	10	4
totaal	47	50%	27	20

Een duidelijk onderscheid ligt er tussen enerzijds de import en fabricage van harddrugs, waarbij nagenoeg altijd een fikse vrijheidsstraf volgt, en anderzijds de kleinhandel in harddrugs en de import van softdrugs, waar veelvuldig geen of een korte OVV volgt.

De verschillen tussen de arrondissementen waar dit criterium vaak gebruikt is (groep 03) en waar dat weinig geschiedde (groep 04) gaan terug op een uiteenlopend aanbod van zaken; niet op interpretatieverschillen.

3.5 Het criterium 'Opiumwet: meer dan 6 jaar strafbedreiging'

Onderzocht zijn 32 zaken, waarin de hoogste insluitingsprioriteit is toegekend bij misdrijven Opiumwet, waarop meer dan 6 jaar vrijheidsstraf staat. 15 daarvan zijn afkomstig uit arrondissementen waar dit criterium betrekkelijk veelvuldig is toegepast, 17 uit arrondissementen waar dat weinig gebeurde. Deze twee groepen van zaken worden aangeduid met groep 05 en groep 06.

Voor het overgrote deel zijn de zaken te kenschetsen met 'kleinhandel' in harddrugs (28 van de 32 zaken). De overige zaken betreffen een poging tot export van een pond hashish door een Fransman (5 dagen voorlopige hechtenis, 5 dagen onvoorwaardelijke vrijheidsstraf), irvoer van 3 kilo hashish door een Nederlander (na 3 dagen voorlopige hechtenis geschorst, 9 maanden OVV opgelegd), invoer van 2 kilo heroïne door reeds bekende in drugswereld (voorlopige hechtenis tot zitting, 3½ jaar OVV), groothandel in harddrugs (voorlopige hechtenis tot zitting, 1 jaar OVV).

Opvallend is, dat in veel zaken niet alleen voorlopige hechtenis wordt gevorderd op grond van herhalingsgevaar, doch ook vaak vanwege collusiegevaar (16 gevallen) of vluchtgevaar (2 gevallen). Dat betekent, dat die gevallen ook tot de A-categorie gerekend zouden kunnen worden, enkel op grond van dat vlucht- of collusiegevaar.

Zoals gezegd betreffen de meeste zaken *kleinhandel* in harddrugs. Doorgaans is de handelaar zelf ook verslaafd; door de handel kan hij in zijn eigen behoefte aan drugs voorzien (23 gevallen). In bijna alle gevallen (24 van de 25 gevallen waarin de afdoening bekend is) wordt een (deels) onvoorwaardelijke vrijheidsstraf opgelegd, variërend van 18 dagen tot 15 maanden; in 22 zaken ligt de opgelegde onvoorwaardelijke vrijheidsstraf op 6 maanden of hoger. Er zijn wat dat aangaat geen verschillen tussen groep 05 en groep 06.

Conclusie

Het criterium 'Opiumwet: meer dan 6 jaar strafbedreiging' wordt voornamelijk gehanteerd bij kleinhandelaren in harddrugs, die daarmee hun eigen verslaving financieren. In dit soort zaken wordt nagenoeg altijd een onvoorwaardelijke vrijheidsstraf opgelegd van 3 maanden of meer, gemiddeld 7½ maand.

Er zijn ten aanzien van dit criterium geen verschillen in de aard van de zaken of de strafoplegging te constateren tussen enerzijds de arrondissementen waar dit criterium veelvuldig is gehanteerd bij de toekenning van de hoogste insluitingsprioriteit, en anderzijds waar dat in veel mindere mate gebeurde. Derhalve is er geen ruimte voor de conclusie dat verschillen in interpretatie een rol spelen die veroorzaken dat arrondissementen uiteenlopen in de mate waarin dit criterium zaken tot de A-categorie verheft.

3.6 Het criterium 'ernst van de feiten'

In de categorie 'overige misdrijven' (d.w.z. naast die waarop 12 jaar of meer is gesteld en naast de misdrijven Opiumwet) moet aan tenminste twee van de drie gestelde criteria zijn voldaan, waarvan één betrekking heeft op de ernst van de feiten. Dit criterium luidt als volgt: "meer dan 5 feiten gepleegd en/of schadebedrag boven de f 100.000,— en/of zwaar letsel toegebracht".

Allereerst een overzicht van de feiten zoals vermeld op de vordering tot inbewaringstelling.

Tabel 21: Delicten volgens vordering inbewaringstelling

	groep 07	groep 08	totaal
bedreiging met geweld	0	2	2
poging tot moord	0	1	1
zware mishandeling	0	1	1
brandstichting	0	1	1
ontucht (met minderjarigen)	0	1	1
diefstal met geweld	1	2	3
poging tot diefstal met geweld	0	1	1
eenvoudige diefstal	0	1	1
gekwalificeerde diefstal	23	19	42
heling	0	1	1
valsheid in geschrift	3	1	4
oplichting	0	1	1
bedrieglijke bankbreuk	2	0	2
totaal	29	32	61

De meerderheid wordt gevormd door 'gewone' vermogensdelicten. Daarnaast enige 'valsheidsdelicten' als valsheid in geschrift, oplichting en bedrieglijke bankbreuk. Opmerkelijk is de grote diversiteit aan delicten in groep 08 (zaken uit arrondissementen waar dit criteria weinig is toegepast).

Van 54 zaken is de afdoening bekend. Bij 25 volgt een veroordeling van 6 maanden OVV of meer; in 21 zaken een kortere OVV, en in 9 zaken geen OVV.

a. geweld tegen personen

Het betreft hier vier zaken (Alle uit groep 08, d.w.z. arrondissementen waar dit criterium betrekkelijk weinig is gehanteerd). Steeds gaat het om minder dan 5 (vermoedelijk) gepleegde feiten. In 2 van de 4 gevallen is geen letsel toegebracht, in de andere 2 een zwaar. Alleen die laatste 2 voldoen aan het gestelde criterium. De zaken kennen de volgende afloop: één zaak wordt geseponeerd, in de overige volgt een OVV van resp. 15 dagen, 2 maanden en 9 maanden.

b. Brandstichting

Slechts één zaak (uit groep 08), waarin de door de brandstichting veroorzaakte schade verwaarloosbaar klein is. Omdat het ook maar één feit betreft, voldoet ook deze zaak niet aan het gestelde criterium. De verdachte wordt veroordeeld tot 3 maanden OVV.

c. Ontucht

Ook hier één geval (uit groep 08). Het delict is meermalen, over een langere periode gepleegd, zodat op grond daarvan het criterium van toepassing is (afdoening van deze zaak is niet bekend).

d. Vermogensmisdrijven met geweldscomponent

Vier gevallen (1 uit groep 07, 3 uit 08). In al deze gevallen is de waarde van het gestolene gering (minder dan f 100,—), ook de eventueel toegebrachte schade is verwaarloosbaar, en geen of slechts licht letsel is toegebracht. In drie gevallen is ook het aantal feiten gering (minder dan 5), zodat dan niet is voldaan aan het gestelde criterium (alle uit groep 08). In één geval (uit groep 07) ligt het aantal feiten boven de 5, zodat dan wel is voldaan aan het crite-

rium. Van de drie zaken is de afloop bekend: een voorwaardelijke vrijheidsstraf, twee onvoorwaardelijke van resp. 7 maanden en 2 jaar.

e. Vermogensdelicten

Van de 51 aangetroffen zaken zijn er 7 te bestempelen als 'autokraken'. De waarde van het gestolene varieert van te verwaarlozen tot in totaal meer dan f 10.000,—. Het aantal feiten ligt bij 4 onder de vijf, bij de andere gaat het om meer dan vijf feiten. Conclusie is, dat slechts in drie van de 7 zaken aan het gestelde criterium is voldaan (1 van de vier uit groep 07, 2 van de 3 uit groep 08).

Van alle zaken is de afdoening bekend; steeds volgt een onvoorwaardelijke vrijheidsstraf, variërend van 21 dagen tot 1 jaar en 2 maanden. Bij 3 wordt minder dan 6 maanden gegeven.

Ook 7 zaken zijn als 'valsheidsmisdrijven' te betitelen. Alle gevallen voldoen aan het gestelde criterium, doordat het om meer dan f 100.000,— gaat en/of omdat vele feiten zijn gepleegd. Van slechts 4 is de afdoening bekend: steeds volgt een OVV van resp. 3 maanden, 8 maanden, 10 maanden en 2½ jaar.

De grootste groep wordt gevormd door *diefstallen en inbraken* (37 zaken). Bij 26 is het aantal (vermoedelijk) gepleegde feiten minder dan 5; bij slechts 4 ligt de waarde van het gestolene boven de ton. Bijeen genomen voldoen slechts 16 zaken aan het gestelde criterium van 'meer dan 5 feiten en/of schadebedrag boven de 100.000 gulden'. Nu kan de waarde van het gestolene alleen door schatting worden bepaald. Het is denkbaar dat in het onderzoek wat lage schattingen zijn gemaakt op grond van de processen-verbaal. Als echter die zaken meegeteld worden waarin de waarde van het gestolene geschat wordt op een bedrag tussen de 10.000 en 100.000 gulden, dan blijken 20 van de 37 zaken te voldoen aan het criterium: nog steeds komt een aanzienlijk aantal zaken daar lang niet aan toe. Mogelijk speelt mee het karakter van de zaken: een serie van inbraken en diefstallen, waarbij hetgeen in het proces-verbaal vermeld staat slechts een deel is van hetgeen vermoed wordt.

Slechts in enkele gevallen (4) is duidelijk sprake van een meer professionele opzet.

Over de afdoening het volgende. Van 35 zaken is de afdoening bekend: 3 septs, 3 keer alleen een voorwaardelijke vrijheidsstraf, 30 maal een (deels) onvoorwaardelijke. Bij 13 wordt minder dan 6 maanden aan OVV gegeven, in de overige zaken meestal 7-8 maanden (max. is 4½ jaar).

Noch in de mate waarin aan het gestelde criterium is voldaan, noch in de afdoening van de zaken zijn er verschillen tussen groep 07 en groep 08.

Conclusie

Het criterium 'ernst van de feiten' wordt gebruikt bij een diversiteit aan delicten bij de toekenning van de A-prioriteit. Over het algemeen blijkt, dat lang niet altijd voldaan is aan het gestelde criterium (meer dan 5 feiten gepleegd en/of schadebedrag meer dan f 100.000,— en/of zwaar letsel toegebracht): in 26 van de 61 zaken. Ook als het criterium wat ruimer wordt genomen dan het is gesteld blijkt een niet verwaarloosbaar aantal zaken (22) niet aan het criterium te voldoen.

Vooraf bij diefstallen en inbraken komt dit verschijnsel voor. Het is denkbaar, dat een kleiner aantal feiten dan vermoed wordt naar voren komt uit de processen-verbaal, en dat dit vermoeden tot hantering van het criterium tot 'grote ernst' leidt. Overigens zijn er aangaande de mate waarin aan het gestelde criterium is voldaan geen verschillen tussen de arrondissementen waar het ernstcriterium veelvuldig is gehanteerd en de arrondissementen waar dat niet frequent gebeurde. In tabel 22 zijn een aantal gegevens samengevat.

Tabel 22: Verdelingen met betrekking tot de onderscheiden delictstypen

	n	% zaken waarin 6 mnd OVV of meer	aantal in groep 07	aantal in groep 08
geweld tegen personen	4	25%	0	4
brandstichting	1	0	0	1
ontucht	1	—	0	1
vermogensdelict met geweld	4	67%	1	3
autokraak	7	57%	4	3
valsheidsdelict	7	75%	4	3
(serie van) diefstallen en inbraken	37	46%	19	18
totaal	61	48%	29	32

Er zijn wel enige, doch, gezien de soms geringe aantallen, geen betekenisvolle verschillen tussen groep 07 en groep 08 in de verdeling van de zaken.

Vooraf bij diefstallen en inbraken, alsook bij autokraaken en geweld tegen personen, wordt veelvuldig geen of slechts een korte vrijheidsstraf opgelegd. In de straftoemeting zijn er geen verschillen tussen groep 07 en 08. In allerlei opzichten blijkt, dat er geen verschillen bestaan tussen de arrondissementen waar dit ernstcriterium vaak en waar dat weinig wordt gehanteerd ter toekenning van de hoogste insluitingsprioriteit.

3.7 Het criterium 'Overige misdrijven: strafrechtelijk verleden'

Een zwaar strafrechtelijk verleden is één van de drie criteria op grond waarvan de A-prioriteit kan worden toegekend: er moet dan sprake zijn van '10 of meer eerdere processenverbaal wegens misdrijf en een lopende proeftijd van een voorwaardelijke veroordeling'. Onderzocht zijn 32 zaken: 16 uit arrondissementen waar dit criterium vaak is gehanteerd (groep 09), eveneens 16 uit arrondissementen waar dit relatief weinig geschiedde (groep 10).

Vrijwel alle onderzochte zaken betreffen vermogensdelicten: gekwalificeerde diefstal (art. 311 Sr) (31 zaken). Daarnaast 1 'openlijke geweldpleging'. Tabel 23 bevat informatie over het aantal eerder tegen de verdachten opge maakte processenverbaal, en over lopende proeftijden.

Tabel 23: Eerdere p.v.'s wegens misdrijf en proeftijd

	groep 09	groep 10	totaal
aantal eerdere p.v.'s wegens misdrijf:			
- minder dan 10	2	3	5
- 10 t/m 14	5	4	9
- 15 of meer	9	9	18
lopende proeftijd(en) voorwaardelijk veroordeling:			
- geen	6	0	6
- wel	10	16	26
10 of meer eerdere p.v.'s én lopende proeftijd(en)	10	13	23

Te zien valt, dat van de 32 bekeken zaken 23 wel voldoen aan het gestelde criterium, en 9 niet (in groep 09 6 van de 16, in groep 10 3 van de 16). Deze 9 zaken hebben de volgende kenmerken:

groep 09: 15 eerdere p.v.'s, geen proeftijd
 25 eerdere p.v.'s, geen proeftijd
 2 eerdere p.v.'s, geen proeftijd
 24 eerdere p.v.'s, geen proeftijd
 7 eerdere p.v.'s, geen proeftijd
 43 eerdere p.v.'s, geen proeftijd
 groep 10: 4 eerdere p.v.'s, wel proeftijd
 9 eerdere p.v.'s, wel proeftijd
 9 eerdere p.v.'s, wel proeftijd

De zaken in groep 09 voldoen soms op verscheidene manieren tegelijk niet aan het gestelde criterium.

Van alle zaken is de afdoening bekend. Van de 32 zaken eindigen er 21 in een onvoorwaardelijke vrijheidsstraf van 6 maanden of meer, 7 in 1 van onder de 6 maanden; daarnaast 1 sepot, 1 vrijspraak, 1 boete en 1 voorwaardelijke vrijheidsstraf. In dit opzicht zijn er geen verschillen tussen groep 09 en groep 10.

Conclusie

In een niet onaanzienlijk aantal gevallen (9 van de 32) is niet voldaan aan het gestelde criterium betreffende het strafrechtelijk verleden (10 of meer eerdere processen-verbaal en proeftijd). Dit lijkt wat vaker voor te komen in de arrondissementen waar dit criterium relatief vaak is gebruikt. Overigens zijn er geen verschillen tussen de twee groepen van arrondissementen in de wijze waarop de zaken zijn afgedaan: bij beide wordt in ongeveer 1 op de 3 gevallen minder dan 6 maanden OVV opgelegd.

3.8 Het criterium: 'overige misdrijven: vlucht- en/of collusiegevaar'

In de meeste van de 71 onderzochte zaken is dit criterium bij collusiegevaar aangewend (62). In 15 zaken speelde vluchtgevaar een rol (in 9 daarvan naast collusiegevaar). In enkele zaken (3) werd inbewaringstelling niet gevorderd op grond van vlucht- dan wel collusiegevaar; in die gevallen is dit criterium onjuist gehanteerd.

Collusiegevaar: uit de motivering bij de vordering tot inbewaringstelling komt naar voren dat vaak medeverdachten nog moeten worden aangehouden en/of verhoord. Minder frekwent dat het "onderzoek nog loopt" of dat getuigen nog moeten worden gehoord, dat de (precieze) rol van de verdachte nog niet duidelijk is, of dat het gevaar bestaat dat de verdachte documenten zal wegmaken of getuigen zal beïnvloeden.

Ten aanzien van het vluchtgevaar: in 9 van de betreffende 15 zaken gaat het om buitenlanders, in 6 om Nederlanders, die hier geen vaste woon- of verblijfplaats hebben (4 gevallen) of die eerder al eens zijn gevlucht (2 gevallen). In de volgende tabel is de aard van de zaken weergegeven, per onderzoeksgroep.

Tabel 24: Aard der zaken

	groep 11	groep 12	totaal
openlijke geweldpleging, bedreiging met geweld, poging tot moord, zware mishandeling	2	2	4
ontucht	0	2	2
diefstal met geweld	3	2	5
eenvoudige en gekwalificeerde diefstal	19	21	40
valsheid in geschrifte, oplichting, bedriegelijke bankbreuk	8	5	13
helling	4	1	5
misd. VWW	0	2	2
totaal	36	35	71

Tussen groep 11 (zaken uit arrondissementen waar dit criterium vaak van toepassing was) en 12 (zaken uit arrondissementen waar dat weinig het geval was) bestaan slechts marginale verschillen in de aard van de delicten.

In tabel 25 staat een overzicht van de afdoeningen.

Tabel 25: Afdoeningen

	geen OVV of OVV <6 mnd.		OVV 6 mnd. of meer		totaal	
	gr. 11	gr. 12	gr. 11	gr. 12	gr. 11	gr. 12
gewelds- en zedenmisdrijven	2	2	0	0	2	2
diefstal met geweld	0	0	3	1	3	1
diefstal	12	8	3	5	15	13
heling	2	1	2	0	4	1
valsheidsdelicten	1	1	1	1	2	2
VWW	0	0	0	1	0	1
totaal	17	12	9	8	26	20

Van de 46 zaken waarvan de afdoening bekend is eindigen er 17 in een OVV van 6 maanden of meer. Met name bij de (veelal gekwalificeerde) diefstallen is veelvuldig een korte vrijheidsstraf aangetroffen (in slechts 1 op de 3 à 4 gevallen volgt een OVV van 6 maanden of meer). In de mate waarin een straf van 6 maanden of meer OVV wordt opgelegd zijn er wel enige, maar niet (statistisch) significante verschillen tussen groep 11 en 12.

Conclusie

In enkele gevallen waarin mede op grond van vlucht- of collusiegevaar de hoogste insluitingsprioriteit is toegekend, is de vordering tot inbewaringstelling niet daarop gestoeld.

Noch in de aard der zaken, noch in de afdoening daarvan, zijn er verschillen tussen de arrondissementen waar dit criterium vaak is toegepast en waar dat minder frequent geschiedde. Ook hier blijkt niet van interpretatieverschillen, doch van uiteenlopend zaakaanbod.

3.9 Slotbeschouwing met betrekking tot de dossierstudie

Met de dossierstudie is beoogd meer in detail te bezien bij wat voor zaken de hoogste insluitingsprioriteit wordt toegekend, en om te onderzoeken of het uiteenlopen van arrondissementen in de mate waarin de A-prioriteit wordt toegekend terug te voeren is op een verschil in zaakaanbod, dan wel op interpretatieverschillen.

Om met het laatste te beginnen; eenduidig kan worden vastgesteld, dat niets van verschillen in interpretatie is gebleken. Het is niet zo, dat in de arrondissementen waar een bepaalde grond voor toekenning van de A-prioriteit vaak is gebruikt relatief veel minder zware zaken de A-prioriteit kregen. Ook met betrekking tot de afdoening (de mate waarin bij vergelijkbare zaken geen of slechts een korte onvoorwaardelijke vrijheidsstraf is opgelegd) zijn geen verschillen geconstateerd. Al deze bevindingen wijzen er op, dat verschillen in zaakaanbod (d.w.z. het uiteenlopen van het aanbod van — zware — zaken) leiden tot het divergeren van arrondissementen in het aandeel van gevallen waarin de hoogste insluitingsprioriteit is toegekend.

Onderzocht is of de zaken inderdaad voldoen aan het criterium dat is gebruikt bij de toekenning van de hoogste insluitingsprioriteit.

In de gevallen waarin de A-prioriteit is toegekend op grond van '12 jaar of meer strafbedreiging' (inclusief poging en deelnemingsvormen) is steeds aan dit criterium voldaan.

Bij de zaken waarin (mede) op grond van vlucht en/of collusiegevaar' (al dan niet bij Opiumwetzaken) de hoogste insluitingsprioriteit is gegeven, blijkt incidenteel de vordering tot inbewaringstelling niet te zijn gegrond op vlucht- of collusiegevaar (in 5% van de betreffende gevallen). In vele Opiumwetzaken, waarin de A-prioriteit niet is toegekend op grond van vlucht- of collusiegevaar,

blijkt toch zulk een gevaar aan de vordering tot inbewaringstelling ten grondslag te liggen (bij 18 van de 32 zaken).

Gepoogd is de criteria betreffende de ernst van de feiten en het strafrechtelijk verleden van de verdachte op objectieve wijze te formuleren. Het blijkt evenwel dat, uitgaande van de gegevens uit het proces-verbaal en het uittreksel uit het Algemeen Documentatieregister, in vele gevallen niet voldaan lijkt te zijn aan die criteria. Zo is in 1 op de 2 à 3 gevallen niet voldaan aan 'meer dan 5 feiten gepleegd en/of schadebedrag meer dan f 100.000,— en/of zwaar letsel toegebracht' en in 1 op de 3 à 4 gevallen niet aan '10 of meer eerdere processen-verbaal wegens misdrijf en lopende proeftijd voorwaardelijke veroordeling'. Kennelijk worden deze criteria anders geïnterpreteerd, globaler, dan de opzet was. Nu worden deze criteria voor het overgrote deel gehanteerd bij (series van) gekwalificeerde diefstallen, waarbij veelvuldig de verdachte duidelijk recidivist is in vermogenscriminaliteit. Het is voorstelbaar, dat in zulke gevallen ook het vermoeden meespeelt dat meer feiten zijn gepleegd dan naar voren komt uit het proces-verbaal (zodat in die interpretatie toch aan het criterium van de ernst is voldaan), en dat bij duidelijke recidive de neiging aanwezig is het criterium met betrekking tot het strafrechtelijk verleden van toepassing te achten, ook als er sprake is van minder dan 10 eerdere processen-verbaal en geen proeftijd loopt.

De zaken waarin de hoogste insluitingsprioriteit is toegekend vertonen grote diversiteit. Ook de afdoeningen lopen zeer uiteen: in 1 op de 7 onderzochte zaken wordt geen onvoorwaardelijke vrijheidsstraf opgelegd, in bijna 1 op de 6 zaken een OVV van minder dan 3 maanden, in 1 op de 3 zaken een OVV van minder dan 6 maanden. Nu geeft de afdoening slechts een beperkt beeld van de zwaarte van de strafzaken. Niet alleen speelt bij de afdoening naast de feiten de dader een wezenlijke rol, ook kan voorlopige hechtenis van korte duur nodig zijn bv. in verband met collusiegevaar, ook in zaken waarin naderhand geen forse OVV wordt opgelegd.

Gepoogd is na te gaan bij wat voor type van zaken relatief vaak een korte voorlopige hechtenis ten uitvoer wordt gelegd en waarbij betrekkelijk veel zaken eindigen in een vonnis van minder dan 6 maanden OVV (in eerste aanleg). Daarbij beperken we ons tot die typen van zaken, die meer dan incidenteel zijn aangetroffen.

In de volgende tabel zijn die typen van delicten weergegeven, waarbij het meest heenzendingen en beëindigingen van de voorlopige hechtenis binnen 12 dagen na inbewaringstelling zijn aangetroffen, en waarbij een relatief veel verdachten geen OVV dan wel een OVV van minder dan 6 maanden is opgelegd.

Tabel 26: Typen van zaken met relatief veel heenzendingen en beëindigingen van de voorlopige hechtenis binnen 12 dagen, en relatief veel opgelegde OVV's van minder dan 6 maanden

type delict	aantal	percentage gevallen waarin:	
		heenzending of beëindiging v.h. binnen 12 dagen	geen OVV of OVV van minder dan 6 maanden
valsheidsdelicten	20	65%	37%
straatroof (al dan niet onder dreiging met mes)	18	38%	46%
gekwalficeerde diefstal	72	36%	62%
import soft drugs	16	31%	93%
autokraken	7	29%	43%
gewelddelict t.o.v. vreemden	18	22%	53%
kleinhandel harddrugs	39	23%	36%

Minder dan bij andere delicten, waar zelden heenzending of snelle beëindiging van de tenuitvoerlegging van de voorlopige hechtenis voorkomt, en waarbij vaker lange onvoorwaardelijke vrijheidsstraffen worden gegeven, liggen deze zaken nogal eens op de grens waar een lagere insluitingsprioriteit ophoudt en de hoogste begint.

4 Het bestand aan voorlopig gehechten, verblijf op het politiebureau

De gedachte achter het ingevoerde systeem ter verdeling van de celcapaciteit is, dat de schaarse capaciteit vooral benut wordt voor de relatief zware gevallen. In dat kader heeft een (her)verdeling van de capaciteit van hvb's over de ressorten plaatsgevonden, zodanig dat ieder ressort beschikt over dat aandeel in de celcapaciteit, dat (globaal) overeenkomt met de behoefte aan plaatsruimte. Op basis van gegevens over de aantallen voorlopige hechtenissen en de duur daarvan per ressort is berekend hoe groot de relatieve ressortelijke behoefte aan plaatsen was. Dit gegeven werd vervolgens gebruikt bij de verdeling van de (gemiddeld) feitelijk voor preventieven beschikbare capaciteit van hvb's.¹⁾

De aldus toegewezen capaciteit is, daar het systeem van prioriteitstoekenning nog niet was ingevoerd, niet alleen gebaseerd op de behoefte aan plaatsruimte voor de zaken met hoge insluitingsprioriteit. Ook is geen rekening gehouden met eventuele verschillen tussen de ressorten in de mate waarin verdachten ook op het politiebureau kunnen worden geplaatst.

In dit hoofdstuk wordt behandeld hoe het bestand aan preventieven arrondissementelijk en ressortelijk is verdeeld over de prioriteitsgroepen, en ten tweede in hoeverre ook celruimte op politiebureaus kan worden benut.

4.1 Het bestand aan voorlopig gehechten naar prioriteitsgroep

Aan de arrondissementsparketten is verzocht iedere veertien dagen op te geven hoeveel voorlopig gehechten zijn ingesloten, en hoe de verdeling over de prioriteitsgroepen ligt. Dit, zo is gevraagd, hoefde alleen voor strafrechtelijke meerderjarige, mannelijke verdachten. Om praktische redenen is de opgave voorts beperkt tot die preventieven, in wier zaken geen hoger beroep is ingesteld. Uit de opgaven blijkt dat het aantal ingesloten verdachten in zaken met een lage insluitingsprioriteit (de C-categorie) steeds zeer laag ligt: landelijk ligt dit voortdurend onder de 10 verdachten. Om deze reden zal alleen worden besproken hoe groot het aandeel is van ingesloten preventieven in de A-categorie. Het restant bestaat dan immers vrijwel uitsluitend uit preventieven in de B-categorie.

Tabel 9 toont het maandelijkse percentage A-zaken op het totaal aan ingesloten voorlopig gehechten per arrondissement en ressort.²⁾ Landelijk bezien ligt het percentage A-zaken nagenoeg constant op 79-80. Meer variatie bestaat er tussen de ressorten. Ressort *Den Bosch* kent een (over de gehele periode van februari tot en met november 1984) gemiddeld percentage A-zaken van 60, met een maandelijkse variatie tussen de 50 en 69%. Binnen dit ressort springt alleen Breda er uit met een gemiddeld percentage van 72.

1) Zie het Nader Advies, blz. 18-21.

2) Vooral in de eerste maanden van 1984 zijn nog vele verdachten ingesloten zonder prioriteitsaanduiding, daar het bevel tot bewaring voor 1 januari 1984 is gegeven. Deze zijn in de berekeningen buiten beschouwing gelaten.

Het gemiddelde percentage A-zaken in het ressort *Arnhem* bedraagt 75, variërend van 65 tot 83. Koploper in het ressort is Zutphen, waar gemiddeld 87% van de ingesloten preventieven tot de A-categorie behoort.

Het ressort *Amsterdam* kent een gemiddeld percentage van A-preventieven van 81. Er is door de maanden een gestage toename te bespeuren van 70-75% in de eerste maanden van het jaar, tot rond de 85% in de latere maanden. Deze toename wordt vooral veroorzaakt door de ontwikkeling in Amsterdam.

Ressort *Leeuwarden* kent een nogal stabiel percentage A-zaken, schommelend rond de 70. Hier is Groningen aan kop, met gemiddeld 79% A-zaken.

Tenslotte het ressort *Den Haag*, waar gemiddeld het hoogste percentage A-zaken is aangetroffen, 94%. Vooral ligt dit aan de bijna voortdurende 100%-score in Rotterdam en Middelburg; daarnaast is in Den Haag een stijging waar te nemen.

Het algemene beeld is, dat de ressorten nogal uiteenlopen in de mate waarin het bestand aan preventieven bestaat uit verdachten in de A-categorie (van 60 tot 94%). Nog sterkere variatie bestaat tussen de afzonderlijke arrondissementen: dan loopt het gemiddelde percentage A-zaken van 54 (Maastricht) tot 97 (Rotterdam).

Tabel 27: Percentage A-gevallen op het totaal aan ingesloten preventieven per arrondissement en ressort (1984)

	febr.	maart	april	mei	juni	juli	aug.	sept.	okt.	nov.	gemidd.
Den Bosch	53	58	60	62	63	61	55	49	42	39	54
Breda	75	87	85	78	81	73	69	50	54	70	72
Maastricht	35	41	52	58	73	69	68	60	57	60	57
Roermond	62	57	54	69	76	71	66	60	69	78	66
Ressort Den Bosch	57	61	63	65	69	68	63	54	50	53	60
Arnhem	73	77	73	70	70	67	73	73	71	77	73
Zutphen	94	90	96	95	93	84	72	85	76	90	87
Zwolle	83	81	73	64	53	42	*)	76	*)	63	67
Almelo	82	83	78	82	74	66	75	71	69	79	76
Ressort Arnhem	83	82	80	76	72	65	71	73	71	77	75
Den Haag	83	90	87	91	90	91	93	93	99	99	91
Rotterdam	98	*)	*)	97	95	96	97	99	99	99	97
Dordrecht	82	85	80	57	78	36	67	73	72	92	79
Middelburg	97	100	100	74	94	100	95	100	100	100	96
Ressort Den Haag	91	94	92	91	92	94	94	96	98	99	94
Amsterdam	77	*)	84	87	91	*)	91	95	94	92	88
Alkmaar	76	89	85	81	93	92	92	82	90	73	86
Haarlem	65	75	80	79	77	79	80	78	77	73	77
Utrecht	*)	*)	*)	62	59	72	59	67	56	61	63
Ressort Amsterdam	71	76	80	81	83	78	85	89	86	83	81
Leeuwarden	54	60	51	49	56	60	57	53	66	68	57
Groningen	74	80	82	79	78	78	76	81	87	79	79
Assen	93	96	82	68	40	41	59	67	43	33	62
Ressort Leeuwarden	70	77	73	68	67	68	66	66	72	68	70
LANDELIJK	78	80	79	79	80	77	81	80	83	85	80

*) Gegevens ontbreken. Bij de bepaling van de ressortelijke percentages is, met behulp van de voorafgaande en nakomende opgaven, een schatting gemaakt waar een gegeven ontbrak.

Het aandeel van de A-zaken lijkt het grootst in het ressort Den Haag, relatief het kleinste in ressort Den Bosch. Dit uiteenlopen van de arrondissementen en ressorten kan mede zijn veroorzaakt door verschillen in mogelijkheden tot plaatsing op politiebureaus.

4.2 Gebruik van capaciteit op politiebureaus

De Directie Gevangeniswezen beschikt van dag tot dag over gegevens omtrent de aantallen op het politiebureau verblijvende voorlopig gehechten. Indien dezelfde peildata genomen worden als die gebruikt zijn bij de opgave van de parketten over het bestand aan preventieven (zoals gepresenteerd in 4.1), dan blijkt dat in de periode februari tot en met augustus 1984 gemiddeld 223 voorlopig gehechten op politiebureau's verbleven (schommelend tussen 160 en 250). Gemiddeld waren daar 11 vrouwen onder (variërend van 6 tot 17). Dus 212 mannelijke preventieven verbleven gemiddeld op politiebureaus. Deze waren als volgt over de ressorten verdeeld³⁾:

- ressort Den Bosch: 65
- ressort Arnhem: 34
- ressort Den Haag: 56
- ressort Amsterdam: 44
- ressort Leeuwarden: 13

Met behulp van deze gegevens en het in de vorige paragraaf behandelde voor wat betreft het totaal aantal preventieven op de betreffende peildata, valt aan te geven welk deel van het bestand aan preventieven op politiebureaus is geplaatst.⁴⁾

- Den Bosch: ongeveer 20% van de preventieven op politiebureau
- Arnhem: ongeveer 23%
- Den Haag: ongeveer 14%
- Amsterdam: ongeveer 9%
- Leeuwarden: ongeveer 15%

In de ressorten Amsterdam, Den Haag en Leeuwarden lijkt duidelijk minder op politiebureaus (of korter) te worden geplaatst dan in de ressorten Den Bosch en Arnhem.

Vooraf in de ressorten waar relatief veel verdachten op het politiebureau zijn ondergebracht, ligt het percentage ingesloten preventieven met een hoge prioriteit laag (zie 4.1).⁵⁾

Dit steunt de stelling, dat door het bestaan van relatief ruime mogelijkheden tot onderbrenging van preventieven op politiebureaus het in sommige ressorten nog mogelijk is om ook verdachten met een lagere insluitingsprioriteit in te sluiten. Waar echter die ruimte ontbreekt, zal een zodanig scherpe selectie gemaakt moeten worden van in te sluiten verdachten, dat nauwelijks de mogelijkheid meer bestaat om ook verdachten in de B-categorie te plaatsen, zelfs (dat geldt vooral voor ressort Den Haag) zullen een aantal A-gevallen moeten worden heengezonden.

3) Er zijn aanwijzingen dat vanuit het ressort Leeuwarden niet alle plaatsingen op het politiebureau worden doorgegeven. De cijfers over dat ressort liggen daarom waarschijnlijk te laag.

4) De schattingen liggen iets te hoog, daar de gegevens van de Directie Gevangeniswezen (in tegenstelling tot die van de 14-daagse peiling) ook betrekking hebben op strafrechtelijk minderjarigen.

5) De rangordecorrelatie tussen enerzijds het percentage verdachten op politiebureaus in de ressorten en anderzijds het percentage A's in het bestand aan preventieven in de ressorten bedraagt 0,80.

5 Ervaringen met en meningen over de nieuwe werkwijze

5.1 Inleiding

De nieuwe werkwijze is een experiment: bezien moet worden of na 1984 daarmee, eventueel in gewijzigde vorm, moet worden verder gegaan. Naast het verzamelen van objectieve gegevens over het functioneren van de nieuwe werkwijze, zoals die in de voorgaande hoofdstukken aan de orde kwamen, is het tevens voor de besluitvorming van gewicht te weten hoe degenen die daarmee in de praktijk dienen te werken, het systeem beoordelen.

Om deze reden heeft de commissie in 1983 een schriftelijke enquête in het vooruitzicht gesteld.¹⁾ Besloten is deze onder de meest betrokkenen te houden: Ovj's, penitentiair consultants, parketadministraties en gedetineerden-administraties van hvb's. Bovendien is getracht de enquête beknopt te houden. De enquêteformulieren zijn medio september 1984 verzonden, met het verzoek deze uiterlijk voor de tweede week van oktober terug te sturen.

Omdat de enquête voor de vier betrokken partijen sterk verschilt in inhoud, worden de resultaten afzonderlijk besproken. Steeds was er gelegenheid toelichting te geven op de antwoorden. Daar is soms wel, soms geen gebruik van gemaakt. Deze toelichtingen worden, niet steeds in detail, gebruikt om de gegeven antwoorden te illustreren.

5.2 Officieren van Justitie

5.2.1 Aantallen

De bedoeling was dat alle Ovj's die voorgeleidingen hadden in 1984 (dus in het tijdvak 1 januari tot medio september) naar hun ervaringen met en meningen over de nieuwe werkwijze zou worden gevraagd. Het is niet bekend hoeveel dat er precies zijn, zodat ook onduidelijk is of het totaal aantal verkregen en ingevulde formulieren volledig is. Er zijn 122 enquêteformulieren terugontvangen, als volgt verdeeld over de vijf hofressorten:

- Den Bosch: 30 formulieren
- Arnhem: 20
- Den Haag: 30
- Amsterdam: 33
- Leeuwarden: 11

Bij het weergeven van de resultaten zullen doorgaans alleen totaalstellingen gegeven worden, alleen soms wordt een uitsplitsing gemaakt naar hofressorten en arrondissementen.

1) Zie het 'Nader Advies', p. 26 en 27.

5.2.2 Een prioriteitenlijst in het algemeen

De nieuwe werkwijze, waarin de prioriteitenlijst een centrale rol vervult, is niet met gejuich begroet. Overheersend was de opinie dat het niet ten uitvoer kunnen leggen van rechterlijke bevelen vanwege celtekort principieel onjuist was. Het hanteren van prioriteiten bij de tenuitvoerlegging van de voorlopige hechtenis kon in die optiek dan hoogstens als een noodzakelijk kwaad worden gezien. Gegeven echter de situatie van capaciteitsnood behoeft een prioriteitenlijst echter niet het enige of minst slecht denkbare van alle beleidsmatige reacties te zijn. Zo zou de voorkeur kunnen uitgaan naar de situatie zoals die was voordat de nieuwe werkwijze werd ingevoerd. Aan de OvJ's is een vraag omtrent de *zinvolheid van een prioriteitenlijst* (niet noodzakelijk de huidige) voorgelegd²⁾. De reacties zijn de volgende:

- 100 OvJ's (82%) geven te kennen dat een prioriteitenlijst zinvol is;
- 22 OvJ's (18%) menen dat een prioriteitenlijst een weinig of niet zinvol instrument is.

Een duidelijke meerderheid acht, in deze omstandigheden, het gebruik van een prioriteitenlijst zinvol. Mits, zo voegen sommigen daaraan toe, zo'n lijst correct gebruikt wordt, overal eerlijk en uniform gehanteerd wordt, en onder erkenning van het gevaar van 'opwaardering van zaken', 'ongelijke beoordeling van criteria', hetgeen tot rechtsongelijkheid en willekeur zou leiden. Een enkele OvJ geeft te kennen dat hantering van een lijst wel zinvol is, zij het nadrukkelijk 'contre coeur', als tijdelijke maatregel het minste van twee kwaden; dan wel wordt het gevaar gesignaleerd dat het penitentiaire beleid het justitiële bepaalt, inplaats van andersom.

In vrijwel alle arrondissementen is iedere OvJ, of een duidelijke meerderheid van hen, van mening dat een prioriteitenlijst in beginsel zinvol is. In twee arrondissementen is dat niet het geval: Maastricht en Groningen. De afwijzing komt voort uit de principiële stellingname dat heenzending van verdachten tegen wie een bevel tot voorlopige hechtenis is gegeven, tegen de wet is. Deze opstelling is vooral uit één arrondissement vernomen, waar men stelt dat men al lang een zeer restrictief vorderingsbeleid voert: men kent slechts zeer zware gevallen, waar voorlopige hechtenis zeker geïndiceerd is. Door het werken met de lijst, zo wordt gesteld, betaalt men nu mee aan het ruime insluitingsbeleid elders, de lijst werkt versluisierend ten aanzien van het bestand van insluitingskandidaten, de administratieve overheid kan haar 'vuile was' binnenhouden en wordt niet gestimuleerd celruimte te verschaffen.

Ook elders wordt wel een lijst afgewezen omdat het basisprobleem, dat niet ligt in het vorderingsbeleid van de OvJ, er niet mee wordt opgelost, of omdat men het idee heeft de problemen van grote parketten ermee in huis te halen; of omdat een landelijke lijst onvoldoende recht doet aan regionaal noodzakelijke aanpak van bepaalde misdrijfsvormen.

5.2.3 De huidige prioriteitenlijst: het gebruik.

Over de in gebruik zijnde lijst is een reeks van vragen voorgelegd. De meeste betreffen de inhoud daarvan, enkele de wijze waarop deze gehanteerd wordt.

Allereerst is gevraagd of de lijst in het algemeen *hanteerbaar* is, d.w.z. of men daarmee in de dagelijkse praktijk uit de voeten kan. De helft (49%) meent dat de lijst goed hanteerbaar is, de anderen zeiden 'min of meer' (40%), en enkele OvJ's achten de lijst niet of slecht hanteerbaar (2%). De daarbij gegeven toelichting betreft steeds de inhoud van de lijst (zie 5.2.4).

2) Voor de exacte formulering van de vragen kan men terecht in bijlage 5. Telkens zijn er enkele officieren die een vraag onbeantwoord lieten. Daarom zijn de totalen niet steeds gelijk.

Vooraf in de arrondissementen Groningen, Zutphen, 's-Gravenhage en Amsterdam wordt de lijst vaak als minder goed hanteerbaar beoordeeld (door 3 op de 4 OvJ's) waar dat elders duidelijk lager ligt (2 op de 5).

Bij de invoering van de prioriteitenlijst is er met nadruk op gewezen dat, als een zaak voldoet aan de criteria voor toekenning van de hoogste insluitingsprioriteit (A), deze toegekend *kan* worden, maar dat hoeft niet persé, als de materiële kenmerken van de zaak daar geen aanleiding toe geven. Het gevaar schuilt er evenwel in, dat de prioriteitenlijst als *norm* gaat functioneren. De prioriteitenlijst werkt niet als norm, indien na het bekijken welke prioriteit volgens de criteria kan worden toegekend, apart nog gezien wordt of met een lagere prioriteit kan worden volstaan. Hieromtrent is een vraag geformuleerd, waarop de volgende verdeling van antwoorden bleek:

- 47 OvJ's (39%) geven aan dat voldoen aan de criteria voor de A-prioriteit steeds leidt tot toekenning van de A-prioriteit (met name wordt dit gemeld uit de arrondissementen Utrecht, Zwolle, Groningen en Amsterdam);
- 36 OvJ's (30%) zeggen dat alleen in (zeer) bijzondere gevallen wordt bekeken of met een lagere prioriteit volstaan kan worden;
- 38 OvJ's (31%) antwoorden dat steeds wordt gezien of volstaan kan worden met een lagere insluitingsprioriteit.

Het gevaar dat de lijst niet aangeeft wat kan, doch wat moet, lijkt zeker aanwezig. Ook verderop zal naar voren komen dat velen menen dat bepaalde typen van zaken makkelijk een te hoge prioriteit 'toegekend krijgen'.

Wel, zo blijkt uit enkele toelichtingen, acht men de vraag soms academisch, want men zegt alleen in zeer zware gevallen voorlopige hechtenis te vorderen (dus: alleen 'echte A's'). Ook wordt opgemerkt, dat bij plaatsingsproblemen de A's bekeken worden, teneinde te bepalen welke 'lichtere' A kan worden heen-zonden.

Daarnaast wordt gemeld dat men bij prioriteitstelling en heen-zending wel onderscheid maakt tussen een 'echte' A en een 'lichte'.

Voorts is gevraagd of bij de toekenning van de insluitingsprioriteit ook rekening gehouden wordt met de *te verwachten straftoemeting*. Een minderheid antwoordt 'ja, steeds' (22%). Daarbij verwijst men naar art. 67a lid 3 Sr., of merkt men op dat dit inherent is aan het toekennen van de A-prioriteit. De reden om dit alleen soms te doen (20%) of in het algemeen niet (58%) is doordat men sterker let op zaken als vluchtgevaar, het belang van het onderzoek; of omdat men daarop al let bij de beschikking tot voorgeleiding en vordering van voorlopige hechtenis.

Als een hoge prioriteit is gegeven mede op grond van *collusiegevaar* dan zou deze verlaagd kunnen worden indien dit gevaar is *geweken*. De vraag of daar in de praktijk rekening mee gehouden wordt is wat verwarrend. Veelvuldig wordt opgemerkt dat, zo het collusiegevaar de enige of de belangrijkste grond voor voorlopige hechtenis was, vanzelf al invrijheidsstelling bevorderd wordt. Bedoeld was echter of, zo er sprake is van de noodzaak tot heen-zending, op systematische wijze nagegaan wordt (eventueel met behulp van administratieve markering van de gevallen met collusiegevaar) of er A-gevallen zijn waarbij het belang van insluiting ten behoeve van het onderzoek is verminderd of verdwenen. Regelmatig komt naar voren dat bij plaatsgebrek de wegzend-OvJ, na overleg met de behandelend-OvJ, zulks bekijkt op ad hoc basis.

5.2.4 De prioriteitenlijst inhoudelijk.

a. Algemeen

Nogal eens wordt naar voren gebracht dat er teveel A-gevallen zijn: het onderscheidend vermogen van de lijst is dan te laag, zodat aanscherping van de criteria nodig is. (Soms werkt men al met 'kleine' en 'grote' A's).

Daarnaast wordt een enkele maal opgemerkt dat de lijst 'te schematisch is', dat er regelmatig situaties zijn die niet in de lijst gevangen kunnen worden en die tot ongewenste situaties leiden (ten aanzien van opheffing van de schorsing van de voorlopige hechtenis), dat de lijst onvoldoende beeld geeft van de zaak (zonder dossier). Een algemeen probleem zou zijn, dat de lijst niet aansluit bij de 'ervaringsinschatting' van de noodzaak tot voorlopige hechtenis, waarbij bv. de lokale rechtsorde speelt, zo merkt een OvJ op.

Voorts enkele bijzondere 'onevenwichtigheden':

- de eis van cumulatieve aanwezigheid van criteria is soms te zwaar, bv. bij ernstige vormen van vandalisme waarbij een snelle, kortdurende reactie het meest effectief is;
- ernstige vermogensmisdrijven soms onevenwichtig behandeld: bv. als een tasjesrover alleen opereert en niet voldoende verleden heeft krijgt hij B-prioriteit, terwijl hij, als hij met een mededader opereert (12 jaar) de A-prioriteit toegekend kan krijgen;
- gewerkt wordt met precieze aantallen (5 feiten, 10 processen-verbaal) en bedragen. Werkt noch bevredigt. Belangrijk is subjectieve schattingen van zwaar of licht (bv. bij 8 eerdere processen-verbaal kan toch het strafrechtelijk verleden als zwaar worden aangemerkt);
- in bepaalde gevallen kan te snel A-prioriteit worden toegekend (Opiumwet, misdrijven met 12 jaar of meer strafbedreiging) terwijl in andere zaken (minder dan 12 jaar strafbedreiging) moeilijk tot A te komen is, hoewel dit zaken kunnen zijn die veel tijd en aandacht van recherche en GM vergen. Suggestie: laat ook de voorgenomen eis een rol spelen (bv. 6 maanden of meer: A1, minder dan 6 maanden: A2);
- gemist worden indicaties voor opwaardering.

Deze, en dergelijke, algemene opmerkingen zijn aangetroffen bij een minderheid van de OvJ's. De meeste opmerkingen betreffen specifieke aspecten van de prioriteitenlijst.

b. Opmerkingen over elementen van de prioriteitenlijst

De grond van 'strafbedreiging van 12 jaar of meer' voor toekenning van de A-prioriteit ontmoet nogal eens kritiek (bij plusminus 1 op de 10 OvJ's). Deze komt voort uit de observatie dat deze grond wellicht wat al te vanzelfsprekend wordt toegepast, ongeacht de materiële ernst van de zaak. Daarmee worden 'formele' A's gekweekt. Vooral wordt daarbij gewezen op pogingen en deelnemingsvormen bij geweldsdelicten (als artt. 312, 317, 287 Sr), geweldsdelicten zonder wapens, of geweld na betrapting op heterdaad.

Eenzelfde bezwaar wordt veelvuldig (bij plusminus 1 op de 3 à 4 OvJ's) aangetroffen terzake van *misdrijven Opiumwet*. Te makkelijk en snel wordt (of: kan worden) een hoge prioriteit gegeven aan kleine drugshandelaren (in besloten kring, om te voorzien in eigen gebruik), kleine importeurs/koeriers van softdrugs en handelaren in softdrugs. Anderzijds menen sommigen dat ook het bezitten van grote hoeveelheden harddrugs zwaar ingeschaald dient te worden.

Ten aanzien van het criterium 'ernst van het delict' zijn er weinig problemen met het 'zware letsel': enkele menen dat daaronder ook 'zwaar geestelijk letsel' moet worden verstaan. Het bedrag van f 100.000,— of meer aan materiële schade wordt door verscheidene OvJ's van kanttekeningen voorzien (plusminus 1 op de 9), welke divergeren qua aard: 'moeilijk te bepalen vaak in vroeg stadium', 'willekeurig bedrag', 'te hoog gesteld', 'kan best wat zwaarder'.

Door zo expliciet een bedrag te nemen doet zich bij enkelen het probleem gevoelen dat, ook bij geringere schade, bijvoorbeeld bij inbraak in woningen, ook psychische schade ontstaat, onrust en mogelijk een tendens tot eigenrichting. Ook kan op andere manieren sprake zijn van schade in niet materiële zin: hoe bv. te handelen bij heling?

Eenzelfde type van opmerkingen maken enkelen over het criterium '5 of meer feiten' gepleegd: 'zou verhoogd kunnen worden', 'te algemeen en onbepaald', 'willekeurig', 'te kwantitatief: 5 inbraken of 5 winkeldiefstallen, dat maakt nogal wat uit'.

De meeste kanttekeningen (plusminus 1 op de 3) worden gemaakt over het criterium 'strafrechtelijk verleden', waarbij zowel het element '10 of meer eerdere processen-verbaal het moet ontgelden als 'lopende proeftijd'. Ook de koppeling (aan beide moet zijn voldaan) wordt bekritiseerd.

Vooraf is aan kritiek onderhevig de — koppeling met — *lopende proeftijd* van een voorwaardelijke veroordeling. Deze worden relatief veelvuldig opgelegd aan personen met een licht strafblad, dan wel voor een betrekkelijk gering feit. Door nu de proeftijd als wezenlijk element op te nemen waaraan voldaan moet worden in combinatie met een flink aantal eerdere processen-verbaal wegens misdrijf vallen de 'zwaardere jongens' sneller uit de boot voor wat betreft de toekenning van de A-prioriteit. In dezelfde lijn ligt de opmerking dat het element van 'proeftijd' niet relevant is wat is bepaald door wat eerder min of meer toevallig is opgelegd. Anderzijds zijn er enkele OvJ's die dit element zouden willen handhaven, doch dan meer toegespitst (proeftijd terzake van gelijk(soortig) delict), of zelfs zouden willen versterken (twee of meer lopende proeftijden als voldoende reden voor toekenning A, of 'lopende proeftijd(en)' als een apart criterium dat in combinatie met een ander criterium tot A zou moeten kunnen leiden).

Over het element '10 of meer eerdere processen-verbaal wegens misdrijf' worden uiteenlopende meningen aangetroffen: 'te willekeurig en te algemeen' (10 eerdere verkeersmisdrijven voldoende, 6 eerdere inbraken niet), periode veronachtzaamd (liever: 4 of meer eerdere processen-verbaal in laatste 5 jaar); liever 'feiten' meetellen dan processen-verbaal, liever (3 of meer) veroordelingen dan (10 of meer) processen-verbaal; 10 is te hoog.

Nauwelijks zijn er kanttekeningen bij het criterium '*vlucht- en/of collusiegevaar*' (plusminus 1 op 25). Een enkele OvJ meent dat het onderzoekbelang (soms) te weinig gewicht wordt toegekend: in omvangrijke zaken, of ook bij iets minder belangrijke zaken, zou dit op zich reeds voldoende reden moeten vormen voor — tijdelijk — voorlopige hechtenis. Ook wordt éénmaal opgemerkt dat het bij buitenlanders soms onverantwoord is om tot invrijheidstelling over te gaan: dan zou eerder de A-prioriteit toegekend moeten kunnen worden.

c. Zaken die systematisch een te lage prioriteit krijgen

Gevraagd is of er een type van zaken is die met de huidige prioriteitenlijst systematisch een te lage prioriteit krijgt, zodat vaak tot opwaardering moet worden overgegaan.

Het meest wordt hierbij genoemd '*fraudezaken*' (10x). Daarnaast worden ook *zedemisdrijven* aangemerkt (7x) waarop minder dan 12 jaar is gesteld: vooral denkt men aan ernstige aanranding (door first offender) of zedemisdrijven ten aanzien van (zeer) jonge kinderen. Voorts: ernstige bedreiging, openbare orde- en geweldsdelicten, door verslaafden gepleegde winkeldiefstallen, (woning)inbraken en autokraken (vanwege voortdurende karakter ervan), zakkenrollerij door buitenlanders op luchthaven en stations, afpersing.

d. Factoren die — mede — in aanmerking zouden kunnen worden genomen

Naar aanleiding van de indertijd geformuleerde voorstellen voor de momenteel gebruikte prioriteitenlijst zijn diverse suggesties gedaan om ook andere factoren mee te wegen bij de toekenning van insluitingsprioriteit. Deze factoren zijn in de enquête voorgelegd. Hieronder worden ze besproken, in volgorde

van de mate waarin ze als relevant zijn aangekruist. *Eerdere wegzending wegens plaatsgebrek* wordt vaak (70%) als een factor gezien die tot een hogere prioriteitstoekenning zou dienen te leiden. Enkeligen merken daarbij op dat dit zeker het geval is als al meermalen of recent heenzending plaatsvond. *Opheffing van de schorsing* van de voorlopige hechtenis in het algemeen (60%), of alleen bij schorsing onder (bepaalde) bijzondere voorwaarden (43%) is ook een relevante factor volgens velen. Dit geldt ook de *toepassing van snelrecht*, menen velen (52%). De achterliggende gedachte is steeds dat anders de geloofwaardigheid van de rechtshandhaving in het geding is, of de functie (van het snelrecht) uitgehold wordt. *Psychiatrisch onderzoek* in een kliniek (door 45%) of psychiatrisch onderzoek in het algemeen (door 16%) wordt ook nogal eens als gewichtige factor aangemerkt. Dat is minder het geval (bij 9%) bij de factor '*duur van de reeds ondergane voorlopige hechtenis*'; een enkele OvJ zou bij heenzending wel rekening willen houden met de omstandigheid dat de zitting zeer nabij is.

De mogelijkheid is geboden ook *andere relevant geachte factoren* te noemen. 1 op de 8 maakt daarvan gebruik:

- speciale lokale afspraken en prioriteitstellingen tot strafrechtelijke aanpak van criminaliteitsvormen;
- ernstige onrust en onlust in (plaatselijke) bevolking, het algemene rechtsgevoel;
- voortduren van zeer gevaarlijke situatie voor verdachte zelf of voor derden;
- niet hebben van vaste woon- of verblijfplaats, geen familiale, sociale of anderssoortige opvang;
- hard drugverslaving;
- als verdachte nog straf heeft uit te zitten en snel geplaatst kan worden;
- uitlevering.

5.2.5 Procedure rond de plaatsing van verdachten

In de procedure rond de plaatsing van verdachten zijn een aantal momenten te onderscheiden:

- het verzamelen van informatie over voorgeleidingen en hun verdeling over de prioriteitscategorieën, en het doorgeven daarvan aan de penitentiair consulent;
- het verkrijgen van informatie over het aantal beschikbare plaatsen in hvb's;
- het nemen van beslissingen over:
 - plaatsing in hvb of politiebureau;
 - heenzending van voorgeleide verdachten met B- of C-prioriteit;
 - uitwisseling van reeds vastzittende verdachten met lagere prioriteit tegen verdachten met A-prioriteit;
 - indlen verdachten met A-prioriteit dreigen te moeten worden heengezonden: contact opnemen met andere parketten, eerst binnen, daarna buiten het eigen ressort.

Het blijkt dat individuele OvJ's vaak niet goed op de hoogte zijn van allerlei procedurele kwesties; doorgaans is dit wel zo bij de wegzend-OvJ (zo aanwezig). Dit was reeds voorzien, reden waarom expliciet de mogelijkheid is gegeven 'onbekend' in te vullen. Gevolg is dat weergave van de opmerkingen weinig zin heeft als optellingen gemaakt worden van de aparte antwoorden. Daarom is per arrondissement bezien of bepaalde kenmerken aanwezig zijn en zich bepaalde problemen voordoen.

a. Verzamelen en doorgeven van informatie

In vrijwel alle arrondissementen bestaan geen problemen ten aanzien van

het (tijdig) bijeenbrengen van informatie over het aantal voorgeleidingen en de verdeling naar prioriteitscategorie, en het doorgeven daarvan aan de penitentiair consulent.

Problemen worden uit één arrondissement gemeld: coördinatie met collegae ontbreekt; onbekend is wat op hetzelfde moment een collega aanneemt aan gevallen; categorie-indeling nogal eens niet te bepalen daar documentatie ontbreekt; probleem in weekeinde als bv. op vrijdagavond voorgeleidingen op maandag besproken worden; of in het algemeen complicaties buiten kantooruren.

Elders wordt opgemerkt dat soms vrij laat gegevens over de voorgeleidingen bekend worden in verband met toedeling van verkregen plaatsen; dit parket geeft geen (detail)informatie aan de penitentiair consulent.

b. Toedeling plaatsruimte door penitentiair consulent

Uit veel arrondissementen (9) worden problemen gemeld rond de toedeling van plaatsruimte. Ten dele behelst dit het constante plaatsgebrek: slechts zelden kan de penitentiair consulent plaatsen in hvb's aanbieden. Dit geldt soms ook op het politiebureau geplaatsten die, vanwege de door de rechter gestelde termijn, naar een hvb zouden moeten worden overgebracht.

Ten dele behelzen de problemen ook dat geen hulp wordt ondervonden van de penitentiair consulent, die geen of niet tijdig informatie verschaft of kan verschaffen. De (wegzend-)OvJ staat dan alleen voor de problemen, en beschikt niet over informatie bv. over de beschikbare capaciteit, (verdelingen naar categorie van) het gedetineerdenbestand (ook van andere parketten), doorstromingsprognose, zodat de OvJ ten behoeve van (verlenging van de) voorlopige hechtenis geen zinnige informatie aan de rechter kan geven.

Tenslotte signaleren sommigen dat een evenwichtige behandeling van de parketten ontbreekt: verschillen in limieten betreffende verblijf op politiebureaus, leidend tot verschil in verzoeken om voorrang bij plaatsing in hvb's, of meer algemeen: 'wie het eerst komt, het eerst maait'.

c. Plaatsing op politiebureaus

In 7 arrondissementen wordt door de rechter geen limiet gesteld aan de maximale duur van het verblijf op het politiebureau, in 12 wel (N.B. het gaat hier niet om de inverzekeringstelling):

- in het hele ressort 's-Gravenhage geldt een limiet van 21 dagen, evenals in het arrondissement Breda; ook in Utrecht wordt doorgaans een limiet van 20-21 dagen gesteld;
- in Zutphen, Alkmaar en Assen geldt een maximale verblijfsduur van 10 dagen, in Arnhem van 10 tot 14 dagen;
- in Haarlem wordt (uitzonderlijke gevallen daargelaten) na de bewaring nog maximaal een week verblijf op het politiebureau tijdens de gevangenhouding toegestaan door de Raadkamer, in Amsterdam in het algemeen tot 1 dag na bevel tot gevangenhouding.

Uit vrijwel alle arrondissementen worden problemen gemeld met betrekking tot plaatsing op politiebureaus.

Over het algemeen en zeker ten aanzien van een deel der politiekorpsen, wordt een geringe bereidheid tot opname van preventievenesignaleerd. Het beeld dienaangaande is echter zeer heterogeen: soms wil men in het geheel niet opnemen, soms wenst men alleen bepaalde typen verdachten. Veelvuldig wordt opgemerkt dat politiekorpsen niet of nauwelijks bereid zijn op te nemen: drugsverslaafden, vrouwelijke verdachten, geestelijk gestoorden, agressieve figuren, suïcidale verdachten, verdachten die medische hulp behoeven (waaronder die met geslachtsziekten), alcoholverslaafden.

De gemeenschappelijke noemer lijkt te zijn dat men geen verdachten op wil nemen die bijzondere zorg behoeven, om welke reden dan ook. Daaraan ten grondslag ligt (zo blijkt uit de kanttekening van de OvJ's) dat de politiebureaus daartoe doorgaans niet geoutilleerd zijn, noch gebouwendijk, noch qua faciliteiten (verzorging, bejegening, bezoek . . .). Dit geldt in versterkte mate bij een langere verblijfsduur. Zo komt het meer dan incidenteel voor dat het onverantwoord geacht wordt (soms op advies GG en GD) een verdachte langer dan 5 tot 8 dagen in een politiecel te houden.

Ook speelt mee, en dat geldt vooral kleinere korpsen, dat er het praktische probleem is van een geringe bezetting van het bureau in de nacht en in het weekend. Bovendien bestaat er, als vele cellen door preventieven worden bezet, weinig ruimte voor nieuwe invezekeringsstellingen, hetgeen het aanhoudingsbeleid negatief beïnvloedt.

Vanuit deze achtergronden is het zeer verklaarbaar dat vele politiekorpsen in het geheel geen preventieven willen opnemen, en dat andere dat restrictief doen met betrekking tot verblijfsduur en categorieën verdachten. Soms wil men overigens wel 'eigen' verdachten houden en geen verdachten van andere korpsen plaatsen.

d. Plaatsing en heenzening verdachten met A-prioriteit

Gevraagd is of de situatie is voorgekomen, dat de beschikbare plaatsen op politiebureaus en hvb's onvoldoende waren om zelfs alleen de verdachten met de hoogste insluitingsprioriteit onder te brengen. Vanuit vier arrondissementen wordt gemeld dat zulk een situatie niet is voorgekomen (Den Bosch, Zwolle, Alkmaar, Leeuwarden). In de overige 14 wel, variërend van 'incidenteel' (10 arrondissementen) tot meer dan incidenteel (5 arrondissementen: Breda, Den Haag, Rotterdam, Amsterdam en Groningen).

Dit houdt in dat, in uiteenlopende mate, de problematiek actueel is geweest van eventuele uitwisseling met een reeds zittende verdachte, eventueel ook heenzening van verdachten met A-prioriteit.

In één arrondissement wordt (zie ook 5.2.2) prioriteitstelling principieel afgewezen. Dat impliceert ook dat uitwisseling met een reeds zittende verdachte onjuist geacht wordt. Ook neemt men, vanuit deze positie, geen contact op met een ander parket: immers, daar is ook schaarste en of daar nu (ook) 'lichtere' gevallen zitten is irrelevant: een rechterlijk bevel is gegeven en dient steeds te worden uitgevoerd. In de geschetste situatie van onvoldoende capaciteit om alle preventieven onder te brengen (met A-prioriteit: in het arrondissement, zo is gesteld, vordert men slechts in zeer zware gevallen) tracht men uit alle macht toch plaatsing op politiebureaus te verwezenlijken. Zo dat toch niet lukt volgt heenzening.

In de overige arrondissementen waar de geschetste situatie voorkwam is wel bekeken of uitwisseling mogelijk was met een reeds zittende eigen verdachte met lagere prioriteit. Dit resulteerde soms wel, maar soms ook niet in een 'oplossing'. Daaraan lijken vooral praktische problemen debet: tijdstip waarop het één en ander geregeld moet worden was vaak laat, tijdrovende en arbeidsintensieve kwestie, verdachte — mede ook door vervoersproblemen — niet tijdig in het hvb te krijgen (dit geldt à fortiori de verdachten die buiten het eigen arrondissement geplaatst zijn).

Een extra probleem ligt soms in de opzet van het regiem in het hvb (in-komstenring of -afdeling; scheiding tussen jeugd en ouderen; detox-afdeling) die uitwisseling bemoeilijkt.

In enkele arrondissementen (met name in ressort 's-Gravenhage) zijn er alleen verdachten in de hvb's met A-prioriteit. Uitwisseling kan dan wel worden gerealiseerd, doch dan alleen in het geval een 'zware' A geplaatst moet worden, en een 'lichtere' A in het hvb zit ('moordenaars voor massamoordenaars'), of door het heenzenen van een vervangend gehechte.

In dergelijke gevallen zou, zo is in de werkwijze voorzien, contact opgenomen kunnen worden met andere parketten om te bezien of daar geen verdachten met lichtere prioriteit zijn ingesloten. Dat is ook wel gedaan. Soms verloopt dat zonder problemen en wordt van collegiale bereidwilligheid gesproken. Ook ziet men wel daarvan af, om uiteenlopende redenen. Soms is bekend (of hoort men) dat elders evenmin B's zitten; er is soms geen tijd om plaatsing elders te realiseren. Eveneens komt voor dat men geen plaatsing via een ander parket nastreeft omdat sprake is van een betrekkelijk 'lichte' A. Maar tevens is nogal eens sprake van een indruk dat andere parketten niet (meer) of weinig bereid zijn een helpende hand toe te steken: er zou 'onwil' bestaan, men zou andere opvattingen hebben over indeling in de A-categorie (zodat men zegt geen B's te hebben). Na 10 vergeefse pogingen ziet men de 11de keer ervan af. Of de indruk van geringe bereidwilligheid juist is, is moeilijk te verifiëren daar elk zicht ontbreekt over wat elders zit.

e. Overige problemen en opmerkingen

Enkele Ovj's noteren opmerkingen en suggesties over de werkwijze als geheel. Zo wordt opgemerkt dat de werkwijze (teveel) extra werk met zich bracht voor Ovj en administratie. Gewezen wordt op de negatieve effecten van heenzending op de geloofwaardigheid van justitie in de ogen van daders en publiek. Gesuggereerd wordt om te denken aan twee gedetineerden op een cel. Totaaloverzicht in de voorhanden zijnde plaatsruimte ontbreekt, maar zou nodig zijn.

Opgemerkt wordt dat nu teveel kapiteins op één schip zitten: zowel OM als Gevangeniswezen. De laatste zit als het ware op de tribune, doch is verantwoordelijk voor 'volstoppen hvb's met afgestraften'. Oplossing: geef OM eigen capaciteit, verdeling door een landelijk of ressortelijk OM-bureau. Systeem geeft geen oplossingen doch spreidt armoede. Het systeem leidt tot de neiging om bij de beslissing tot voorgeleiding al met één oog te kijken naar de prioriteitscategorie. Dat is principieel onjuist: gevaar bestaat dat armoede aan plaatsen voorgeleidingen beïnvloedt, in plaats van dat aantal plaatsen afhankelijk is van aantal voorgeleidingen. Dus: voorgeleiden, desnoods heenzenden.

Gesignaleerd wordt het probleem van verschillen in maximering van de verblijfsduur op het politiebureau, en de daarmee samenhangende verschillen in de afdoening. Zo wordt, bij afloop van de maximaal gestelde termijn als geen plaats in hvb voorhanden is, op ene plaats in vrijheid gesteld, elders geschorst. Daarnaast: sommige rechtbanken en hoven sanctioneren niet dat een lichte A ingeruild wordt voor een zware.

De vraag wordt opgeworpen of het OM überhaupt verantwoordelijkheid moet nemen voor het cellentekort en/of wegzendbeleid.

Gewezen wordt op de neiging van rechter-commissaris om vorderingen tot invrijheidstelling af te wijzen als die alleen berusten op plaatsgebrek. Anderszijds wordt anticipatie door de rechter waargenomen. De rechter-commissaris en raadkamer zouden bij hun beslissing ook al rekening houden met de prioriteit.

5.2.6 Diverse onderwerpen

a. Strafrechtelijk minderjarigen

De meeste Ovj's hebben geen zicht op eventuele problemen die zich voordoen met betrekking tot — de plaatsing van — strafrechtelijk minderjarige verdachten. 1 op de 4 à 5 Ovj's meldt wel problemen. Dit betreft vooral het plaatsgebrek ook voor deze categorie in het algemeen, of voor bepaalde categorieën (verslaafden, 12-15-jarigen, vluchtgevaarlijken, melsjes) in opvangte-

huizen, tuchtscholen en hvb's. Daardoor legt de groep minderjarigen ook beslag op capaciteit van politiebureaus. Tegen een wat langere verblijfsduur op het politiebureau bestaan bezwaren, zowel bij OM als bij kinderrechtters. Dit leidt tot doorgaans korte verblijfsduur, en zo nodig heenzending, of tot neiging van de kinderrechter een bevel tot voorlopige hechtenis te geven.

b. *Vrouwelijke verdachten*

De meeste OvJ's (66%) zien duidelijk problemen met betrekking tot de plaatsing van vrouwelijke preventieven. Deze zouden 'even moeilijk' plaatsbaar zijn als mannen, of zelfs moeilijker: gesproken wordt van een 'noodtoestand', 'rampzalig tekort', 'praktisch vrijwel nooit te plaatsen', 'voorlopige hechtenis bij vrouwen meestal onmogelijk'. Dit geldt zeker de hvb's, waarvoor lange wachttijden zouden gelden, daarbij komen ook transportproblemen. Dit zou noodzaken tot veelvuldige en langdurige plaatsing op politiebureaus. Doch vaak willen de politiekorpsen geen vrouwen opnemen, zeker niet langdurig ('niet op ingericht'); soms geeft de rechter alleen de mogelijkheid van een kortdurende plaatsing. Hierdoor zou, zo stellen enige OvJ's, al veelvuldig van voorgeleiding van vrouwen worden afgezien (ook in zware gevallen), en vindt ook regelmatig heenzending plaats na verblijf op het politiebureau.

c. *Capaciteitsverdeling*

Met de nieuwe werkwijze is een *ressortelijke* capaciteit aan hvb-plaatsen vastgesteld.

Dat betekent, dat binnen de ressorten geen nadere vaststelling per arrondissement plaatsvond, met het gesignaleerde gevaar, dat sommige arrondissementen als het ware 'uit de markt' gedrukt zouden kunnen worden door andere (met name grote). De meeste OvJ's kunnen hierover geen oordeel geven. De overigen zijn verdeeld: de helft meent dat de arrondissementelijke belangen voldoende tot hun recht kunnen komen, de andere helft niet. De laatsten hebben het daarbij, zo blijkt uit de toelichtingen, veeleer niet zozeer over binnenressortelijke problemen, als wel over het afstaan van cellen in het 'eigen' hvb ten behoeve van een ander ressort, in het kader van de capaciteitsherverdeling.

De opmerkingen over de capaciteitsverdeling betreffen dus uiteenlopende aspecten.

Enkele OvJ's spreken over de verdeling *in het algemeen*. De problemen zouden, bij gelijk beleid, niet verminderd doch vermeerderd zijn sinds de (her)opening van het hvb in het eigen arrondissement; vanwege een duidelijke stijging van het aantal voorlopige hechtenissen in het arrondissement is hernieuwde verdeling noodzakelijk; voorshands is de capaciteit toereikend, doch vrees bestaat dat het 'westen' capaciteit zal gaan opslokken (daarom: ieder arrondissement eigen capaciteit in eigen hvb).

Daarnaast zijn er opmerkingen over de *aan een ander ressort toegewezen capaciteit* in de 'eigen' hvb's. Daardoor zou men niet meer uitkomen met de resterende plaatsen, waardoor ook zware gevallen niet in het 'eigen' hvb geplaatst kunnen worden. Dat voelt men aan als 'wegdrukken', hetgeen vooral (zo stellen sommigen) als schrijnend wordt ervaren, als het andere ressort relatief lichte gevallen laat insluiten in het betreffende hvb of meer algemeen: een minder restrictief hechtenisbeleid voert.

Een apart probleem, maar dan voor de arrondissementen die elders capaciteit kregen toegewezen, is gelegen in transportproblemen: hoewel er in principe wel plaatsingsmogelijkheden zijn moet dan soms toch worden heengezonden.

Tenslotte de *binnen-ressortelijke* situatie. Daarover worden verschillende geluiden gehoord, alle vanuit betrekkelijk kleine arrondissementen. Zo wordt

opgemerkt dat de aanvankelijke vrees voor 'opslokken' niet bewaarheid is geworden: er is voldoende ruimte in het algemeen (doch niet bij plotseling groot aanbod preventieven). Of de situatie zou zelfs verbeterd zijn, doordat men nu beter eigen A-gevallen kan plaatsen, eventueel ten koste van B-gevallen elders. Daartegenover is opgemerkt dat men wel wordt weggedrukt door een nabij gelegen groot arrondissement, bv. doordat een belangrijk deel van de capaciteit in het eigen hvb bezet wordt door gedetineerden (preventieven en afgestraften) van elders. Het sterkst wordt het weggedrukt gevoeld in een arrondissement waarin geen hvb is gelegen. Door de nauwe banden tussen parket en hvb's in de andere arrondissementen in het ressort hebben die een voor-sprong (zo zou ook zonder tussenkomst van de consulent direct in het hvb geplaatst worden), waardoor men vaak achter het net vist.

d. Vervoer

Uit vrijwel alle arrondissementen worden problemen gemeld die op het vervoer van verdachten betrekking hebben: door overbelasting van de parketpolitie, beperking van de overuren en benzineregelingen, ontregeling dienstroosters, ontstaan volgens zeggen duidelijke problemen. Verdachten kunnen niet tijdig, niet op dezelfde dag of pas na het weekeinde geplaatst worden (soms heen-zending met ernstige consequenties voor de afloop van de strafzaak). Verdachten komen niet of veel te laat bij raadkamer of meervoudige kamer: tijdschema's raken daardoor in de war. Dagvaardingen en andere stukken worden niet tijdig betekend.

e. Extra werkbelasting

Gevraagd is naar de eventuele extra werkbelasting die de nieuwe werkwijze met zich bracht; alleen een globale indicatie behoefde gegeven te worden. De hieronder vermelde gegevens dienen dan ook slechts als indicatie opgevat te worden, temeer daar niet makkelijk uit te maken valt in hoeverre de verscheidene taken ook zonder de nieuwe werkwijze tijd zouden hebben gevraagd.

Tabel 28: Extra tijdbesteding nieuwe werkwijze

	aantal OvJ's dat zegt betrokken te zijn bij	gemiddeld tijdsbeslag *) per week	variatie
— vaststelling Insluitings- prioriteit in concrete zaken	80	10-15 minuten	'te verwaarlozen' - 2½ uur
— overleg met penitentiaal consulent	15	5-10 minuten	'incidenteel' - ½ uur
— plaatsing verdachten op politiebureau	44	15 minuten	'te verwaarlozen' - 5 uur
— heen-zending en uitwisseling preventieven	37	15 minuten	'te verwaarlozen' - 4 uur
— contact met andere parketten over plaatsing	18	5-10 minuten	'te verwaarlozen' - ½ uur
— overlig: overleg algemeen, bewaking bestand preventieven	5	30 minuten	2 minuten - 1 uur

*) Medlaan: 50% geeft aan een korter, 50% een langer tijdsbeslag per week.

Het vaststellen van de insluitingsprioriteit kost per zaak niet veel tijd; het totale extra tijdsbeslag loopt dan uiteen, afhankelijk van met name het aantal voorgeleidingen dat een OvJ heeft.

Het gehele plaatsings- en wegzendgebeuren is vooral op de grote parketten

als Amsterdam, Rotterdam en Den Haag een grote belasting; dat kost de (wegzend-)OvJ regelmatig 10 uur of meer per week.

f. Heenzending en informatie

Op het moment waarop over heenzending van verdachten beslist moet worden zal minimaal bekend zijn tot welke prioriteitscategorie de verdachten behoren. Doorgaans, zo valt op te maken uit hetgeen de 'heenzend'-OvJ's zeggen, is dat gegeven onvoldoende. Extra informatie is nodig, met name om binnen de groep van zaken met dezelfde insluitingsprioriteit nadere onderscheidingen aan te brengen (A's en super-A's, B's en super-B's). Deze extra informatie, veelal betrokken van de OvJ die de zaak onder behandeling heeft, betreft de zaak en de verdachte zelf (mate waarin maatschappelijke onrust is teweeg gebracht, achtergrond en aard feiten en verdachten), de recidivekansen, de stand van het onderzoek (in verband met collusiegevaar), alsmede soms ook de zittingsdatum.

5.3 Preventieadministraties parketten

Aan alle parketten is een vragenlijst ten behoeve van de preventieadministratie gezonden en terugontvangen.

Het *verwerken van de insluitingsprioriteit* in de registratie levert vrijwel nooit problemen op, noch het (tijdig) bijeenbrengen en doorgeven van informatie ten behoeve van de penitentiair consulent. Vanuit één parket wordt gemeld dat dit noodzaakt tot een dagelijkse bijwerking van het kaartstelsel, waarbij sommige OvJ's vergeetachtig zijn bij het tijdig inleveren van de bescheiden. Uit een ander parket wordt opgemerkt dat een hele schaduwadministratie gevoerd moet worden voor het makkelijk kunnen herkennen van de prioriteitsindeling.

Omtrent het verkrijgen van *informatie over toegekende plaatsen* door de penitentiair consulent worden ook weinig problemen naar voren gebracht; alleen dat geen informatie verkregen wordt als geen plaats beschikbaar is, of dat alleen op aanvraag informatie te verkrijgen is.

Nagenoeg alle parketadministraties (18) zijn betrokken bij *plaatsing op politiebureaus*. Van 6 administraties is vernomen dat zich daarbij geen bijzondere problemen voordoen, van 12 wel. Het kost vaak veel tijd en inspanning om verdachten op politiebureaus onder te brengen: er is slechts een gering aantal (geschikte) cellen beschikbaar, korpsen willen soms alleen 'eigen' verdachten terugnemen, sommige categorieën niet of nauwelijks plaatsbaar (vrouwen, verslaafden, zieken). Extra complicatie is dat het zoeken naar plaatsruimte meestal pas laat op de dag kan beginnen (pas dan is bekend tegen welke verdachten bevel tot inbewaringstelling is gegeven), hetgeen ook het transportprobleem actueel maakt (zie verderop). Voorts schuift de politie soms — noodgedwongen — met verdachten van het ene naar het andere bureau, met alle administratieve hinder van dien. Dit opschuiven houdt soms verband met maximale verblijfsduur die de politie stelt. Daarnaast wordt gewezen op de ongeschiktheid van politiebureaus voor het langdurig verblijf van preventieven (qua mankracht, aandacht, faciliteiten) en op de beperking van de mogelijkheden tot Inverzekeringstelling van nieuwe arrestanten. Specifiek voor een administratie is dat er werk verbonden is aan het verwerken en bijhouden van (over)plaatsingen met betrekking tot politiebureaus ten behoeve van de wegzendofficieren.

In vier parketten was nooit, en in 15 was wel eens of regelmatig de situatie voorgekomen dat er *te weinig plaats* was om alle verdachten met A-prioriteit onder te brengen, zodat de problematiek van de *'uitwisseling'* actueel werd.

Van 9 administraties werden hieromtrent geen problemen naar voren gebracht. De overige 6 signaleren wel problemen, die de moeizaamheid daarvan betreffen: uitgebreid en tijdovend overleg met de wegzend-OvJ is nodig, uitgezocht moet worden of de eventueel heen te zenden verdachten geen executiestrafpen hebben, vaak geen B's voorhanden dus A moet gewisseld worden tegen A, als plaatsing in ander arrondissement of ressort geïndiceerd is, vereist dat langdurig telefoneren en overreding om ander parket te bewegen mee te werken, en geeft dan transportproblemen.

Van negen parketadministraties worden problemen rond het vervoer van verdachten gemeld. Deze problemen betreffen, mede in verband met het late tijdstip waarvoor vervoer nodig is, de beperkte mogelijkheden van de parketpolitie (overuren, benzinereregeling, overbelasting) waardoor vervoer nogal eens niet op dezelfde dag kan plaatsvinden.

De moeilijkheden voor de parketpolitie kunnen niet duidelijker naar voren worden gebracht, dan door te citeren wat een commandant van een groep parketpolitie schrijft:

"De diensten van de leden van de parketpolitie zijn gepland van 8.30 tot 16.30 uur. Bij transporten laat op de dag duren deze langer dan de geplande dienst en vervalt de groep in overuren. Bij een zo kleine bezetting kunnen de overuren veelal niet worden teruggegeven. Vanuit de staf van het district van de Rijkspolitie wordt een maximum aan overuren per maand toegestaan. Hieruit kan voortvloeien dat eventuele transporten van de middag verschoven moeten worden naar de volgende dag".

Het schatten van de *extra werkbelasting* door de nieuwe werkwijze levert enige problemen op. Zo wordt opgemerkt dat het 'hele gebeuren rond de voorlopige hechtenis' een grote aanslag doet op de tijd en deskundigheid bij de administratie, doch dat dit niet specifiek toegeschreven kan worden aan de nieuwe werkwijze.

Zo men tracht tot een schatting te komen van het *extra* tijdsbeslag door de nieuwe werkwijze, is dat niet veel (enkele minuten per zaak, 'enige doch binnen redelijke perken', 15-45 minuten per week). Anderen geven hogere schattingen, variërend van 1 uur tot 20 uren (op een groot parket), waarbij de indruk bestaat dat dit slaat op de gehele administratieve betrokkenheid bij de plaatsingsproblematiek.

Een specifieke extra belasting, zo wordt vanuit een parket gemeld, wordt gevormd door een extra termijnbewaking, doordat de rechter-commissaris een 10-dagen termijn stelde aan het verblijf op het politiebureau. Daaraan verbonden is, bij het aflopen van de termijn, dat extra contact met de penitentiaire consulent nodig is, en dat zware druk moet worden uitgeoefend om toch plaatsing in een hvb te realiseren.

5.4 Penitentiair consulenten

De vragenlijst voor de penitentiair consulenten richt zich met name op de procedure rond de toedeling van vrijgekomen plaatsen in hvb's.

Het is daarbij nodig, dat de *parketten* iedere dag tijdig *informatie geven* over op het politiebureau verblijvende preventieven, alsmede over het aantal vorgeleidingen, onderscheiden naar insluitingsprioriteit. In de meeste gevallen blijkt dit geen problemen te geven. Soms worden echter wel moeilijkheden gemeld:

- een parket geeft (in verband met overbelasting parketadministratie) de indeling in categorieën niet door;
- een drietal parketten geeft niet tijdig informatie door over op het politiebureau geplaatsten, dan wel het verdwijnen van preventieven uit het politiebureau

Deze problemen, zoals gesignaleerd door de penitentiair consulent, concentreren zich in het rayon West.

Tevens is het noodzakelijk, dat de *hvb's* tijdig *melden* hoeveel plaatsen vrij komen. Slechts ten aanzien van een *hvb* bestaat het probleem dat dit (te) laat geschiedt.

De verkregen informatie is nodig voor het *toedelen van plaatsen*. De daarbij gehanteerde *criteria*, of hun gewicht, kunnen uiteenlopen.

Over het algemeen blijkt het belangrijkste criterium te zijn gelegen in de noodzaak van plaatsing van preventieven uit het politiebureau naar een *hvb*. Daarbij wordt rekening gehouden met de duur van het verblijf op het politiebureau, soms ook met de mate waarin een parket preventieven op politiebureaus heeft zitten, en eveneens met het bestaan van een medische of psychiatrische contra-indicatie voor verblijf op het politiebureau. Ten tweede speelt mee de insluitingsprioriteit, doch niet overal: in één ressort blijft de penitentiair consulent daarbuiten, want deze prioriteit wordt slechts door het parket gehanteerd.

Tenslotte speelt een rol, maar in minder belangrijke mate, dat plaatsen toegewezen worden aan het parket in de plaats waar ook het *hvb* is gevestigd.

De penitentiair consulent, zo kan worden opgemaakt uit de antwoorden, delen vooral plaatsen in *hvb's* toe aan op het politiebureau verblijvende verdachten. Pas in klemsituaties, en dan nog niet altijd, speelt daarbij de insluitingsprioriteit een rol van betekenis. En als het min of meer arbitrair is aan welk parket een plaats wordt toegewezen, geeft de vestigingsplaats van het *hvb* de doorslag. Er doen zich rond deze toedeling, zo wordt gemeld, geen problemen voor.

In de werkwijze is er in voorzien, dat de penitentiair consulent (achteraf) *geïnformeerd* wordt over plaatsingen op het politiebureau, over feitelijke benutting van plaatsruimte in *hvb's* en over eventuele uitwisseling van reeds zittende verdachten met nieuw in te sluiten preventieven. Hieromtrent doen zich geen problemen voor, alleen vanuit één arrondissement wordt geen informatie over 'uitwisselingen' ontvangen.

De *capaciteit van hvb's* is over de vijf hofressorten verdeeld, waarbij een deel van de capaciteit in *hvb's* die in het ene ressort is gelegen, is toegewezen aan een ander ressort. Dit levert geen problemen op, alleen houdt één *hvb* geen goede administratie bij over — de benutting van — aan een ander ressort toegewezen celruimte. Hierdoor kan slechts moeizaam informatie verkregen worden.

Door verdeling van capaciteit over de ressorten zou het moeilijker kunnen worden gedetineerden die een *bijzondere aanpak* vergen ergens anders dan in het eigen ressort onder te brengen. Dit speelt inderdaad, 'incidenteel' of zelfs 'regelmatig'. Vooral gaat het om het moeilijk kunnen plaatsen van 'collusiegevallen'.

Vervoersproblemen kunnen een praktische belemmering vormen voor plaatsing van gedetineerden. Door de penitentiair consulenten worden deze gesignaleerd. Gedetineerden worden soms erg laat op de dag gebracht (overwerk voor begeleider, inrichting, eventueel terugroepen personeel), soms welgert de parketpolitie te vervoeren, of vervoer vindt op andere dan bestemde dag plaats.

De antwoorden op de vraag of de nieuwe werkwijze *extra werklust* met zich meebrengt variëren van 'maakt niets uit' tot 'enigszins extra werkbelasting'.

De extra werkbelasting bestaat er dan uit dat door de indeling (voor wat de werkwijze betreft) naar ressorten in plaats van rayons (extra *hvb's* erbij voor sommigen), doordat de prioriteitscategorieën administratief overgenomen moeten worden, en doordat het OM geïnformeerd moet worden over categorieën van preventieven uit eigen of ander ressort ten behoeve van uitwisseling van verdachten.

Tot slot is gevraagd of zich, naast hetgeen reeds is vermeld, nog *andere belangrijke problemen* voordoen met de nieuwe werkwijze.

Onbillijkheden worden gemeld, omdat:

- er weinig bereidheid bestaat andere ressorten hulp te verlenen, ook niet bij ernstige moeilijkheden; bepaalde ressorten (en arrondissementen) nemen alleen 'eigen' gedetineerden op;
- in één ressort waar preventieven wekenlang op het politiebureau moeten verblijven, terwijl elders de verblijfsduur slechts enkele dagen bedraagt; in dat ressort worden wel preventieven in vrijheid gesteld om plaats te maken voor anderen uit een ander ressort, terwijl op het politiebureau wachtenden zijn met eenzelfde prioriteit, die eerder voor plaatsing in het hvb in aanmerking komen;
- uit het westen worden relatief veel kortgestraften aan de selectie-adviescommissie aangeboden; dit leidt tot snellere doorstroming in de hvb's aldaar, waardoor vermoedelijk niet die gedetineerden worden ingesloten voor wie de nieuwe regeling eigenlijk bedoeld is.

5.5 Gedetineerdenadministraties hvb's

Aan alle hvb's (21) zijn vragenformulieren uitgezonden, van 18 zijn ze ingevuld geretourneerd.

De hvb's geven dagelijks het aantal vrijkomende plaatsen door aan de *penitentiair consulent*. Dit kan ook specifiek betreffen de capaciteit die beschikbaar is voor een ander ressort dan dat waarin het hvb is gelegen. Vanuit geen enkel hvb worden hieromtrent problemen gemeld.

Van de 18 hvb's zijn er 7 nooit, 11 ooit geconfronteerd met de situatie dat een parket een in het hvb vastzittende verdachten wilde *uitwisselen* voor andere. Dit leverde bij 3 hvb's geen problemen op. Bij de overige wel: centraal staan de moeilijkheden die ontstaan doordat laat bekend wordt gemaakt welke gedetineerde heengezonden moet worden, en doordat de nieuwe preventief zeer laat gebracht wordt. Dat levert allerlei praktische problemen op: er is geen financiële afrekening meer mogelijk met de losgelaten gedetineerde (dus: zonder geld op straat, met name in weekeinde een probleem), er vindt werkverschuiving plaats (doch: overuren niet gehonoreerd), 's avonds is voor de nieuwe gedetineerde geen badmeester meer aanwezig, etc.

Een bijzonder probleem bestaat in de hvb's met een 'interne differentiatie', zoals in De Sprang, maar ook waar meer algemeen sprake is van een inkomstenafdeling of -toren (Demersluis). Dan is (vaak) geen simpele uitwisseling mogelijk, doch dit gaat gepaard met interne doorschuivingen en verplaatsingen. Dat is niet makkelijk te realiseren laat in de middag of 's avonds.

Tenslotte is enkele malen voorgekomen dat op het laatste moment wijzigingen geannuleerd worden, of dat nieuwe preventieven afgeleverd worden zonder dat bekend was dat anderen ontslagen moesten worden, laat staan wie.

Vanuit 7 inrichtingen worden *vervoersproblemen* gemeld. Door de beperkte mogelijkheden van de parketpolitie, met name in de avond, komen preventieven zeer laat (of de dag erop pas) in het hvb; bij acute overplaatsingen zijn vaak geen transportmogelijkheden.

5.6 Samenvatting

Uit het geheel aan enquêteresultaten zijn enkele hoofdlijnen te destilleren.

Onder de gegeven omstandigheden van capaciteitsgebrek wordt binnen het OM door een duidelijke meerderheid het hanteren van een systeem, waarmee insluitingsprioriteiten bepaald worden, zinvol geacht.

De huidige prioriteitenlijst wordt doorgaans hanteerbaar geacht, zij het dat velen kritische kanttekeningen maken. Deze kanttekeningen betreffen — typen van — gevallen die systematisch een te lage of juist te hoge prioriteit krijgen bij toepassing van de lijst. Vooral gaat het dan om het volgende:

- gevallen waarin de verdachte 'terugkomt' na kort daarvoor heengezonden te zijn wegens plaatsgebrek of waarbij de voorlopige hechtenis was ge-

- schorst, zouden op grond daarvan een hogere prioriteit verdienen;
- als snelrecht zal worden toegepast is dat een reden voor hogere insluitingsprioriteit;
- het opnemen van 'lopende proeftijd' als essentieel element in een criterium voor toekenning van hoge prioriteit wordt onjuist gevonden, omdat juist bij zware recidivisten insluiting bemoeilijkt wordt;
- enkele criteria zijn te ruim gesteld, waardoor relatief 'lichte' gevallen hoge insluitingsprioriteit krijgen; met name geldt dit het criterium '12 jaar of meer aan strafbedreiging' (dus ook: lichtere pogingen en deelnemingsvormen) en de criteria betreffende Opiumwetzaken (ook kleine handel en import softdrugs tot A-prioriteit verheven).

Het laatste betreft de ruimheid van enkele criteria. Nu was het de bedoeling, dat in zulke gevallen niet persé de A-prioriteit gegeven hoefde te worden. Het blijkt (ook uit een directe vraag daaromtrent) dat de lijst toch met een zeker automatisme door vele OvJ's wordt gehanteerd. Dat leidt tot een situatie waarin gesproken wordt van 'lichte' of 'formele' A-gevallen, in tegenstelling tot de 'zware' en 'materiële'. Juist omdat niet alle OvJ's even ruim zijn met het toekennen van het predikaat 'A' geeft dit onevenwichtigheid. Van daaruit is het ook verklaarbaar, dat elders 'andere inhoud wordt gegeven aan de criteria'. Dat steekt vooral, als vanuit een ander parket beroep wordt gedaan op medewerking om een (lichte?) A onder te brengen.

De procedure bij de plaatsing van preventieven verloopt niet altijd zoals bedoeld.

De vrijkomende plaatsen in hvb's zijn vrijwel uitsluitend bestemd voor preventieven die (al lang) op het politiebureau verblijven. Door het bestaan van *verschillen in limitering* van de verblijfsduur op het politiebureau door de rechter (in veel arrondissementen geen limitering, elders limieten van plusminus 10-21 dagen) ontstaat de situatie dat het ene parket voorrang moet eisen bij plaatsing in een hvb (omdat anders de limiet afloopt en invrijheidstelling dreigt), waardoor elders verdachten onevenredig lang op het politiebureau moeten blijven.

Onderbrenging van 'nieuwe' preventieven zal dan veelal eerst op het *politiebureau* geschieden (tenzij door 'uitwisseling' in een hvb). Pogingen tot plaatsing op politiebureaus is geen eenvoudige zaak. Veel korpsen weigeren opname van preventieven, mede doordat de bureaus niet toegerust zijn op een (langdurig) verblijf van verdachten, en bovendien veelvuldige opname beperkingen legt op de mogelijkheid tot inverzekeringstelling. De bereidheid tot opname is om deze redenen vaak beperkt: alleen voor korte tijd, alleen voor preventieven die geen bijzondere zorg behoeven (d.w.z.: geen verslaafden, vrouwen, zieken, gestoorden etc.), alleen voor 'elgen' verdachten.

Veelal, als er onvoldoende plaats is om de preventieven met de hoogste insluitingsprioriteit onder te brengen, wordt bezien of *uitwisseling* mogelijk is met een reeds in het hvb zittend 'lichter' geval. Dat 'lichtere' geval kan een verdachte met de B-prioriteit zijn, ofwel een 'lichte' A. Als besloten wordt tot uitwisseling kan dit niet altijd ook gerealiseerd worden door praktische problemen: de beslissing daartoe kan pas laat in de dag vallen, hetgeen problemen geeft ten aanzien van transport en voor het betreffende hvb.

Pogingen om, als men zelf geen mogelijkheid tot uitwisseling meer heeft, plaatsing *via een ander parket* te realiseren zijn soms wel succesvol, ook nogal eens niet; omdat men aldaar ook geen uit te wisselen verdachten met lage insluitingsprioriteit heeft, of omdat de bereidheid tot medewerking ontbreekt.

Een algemeen probleem is gelegen in de mogelijkheden van *vervoer* van verdachten, mede omdat de beslissingen die tot vervoer aanleiding geven vaak pas laat genomen (kunnen) worden. Deze praktische hinderpaal maakt dat verdachten pas zeer laat, pas de volgende dag of pas na het weekeinde ter bestemde plaatse arriveren, of zelfs dat tot heenzending overgegaan moet worden bij gebrek aan vervoer. Ook op andere momenten kunnen transport-

problemen tot moeilijkheden leiden, zoals (veel) te laat verschijnen van de verdachte voor raad- of strafkamer.

Ook bij strafrechtelijke minderjarigen, maar in nog heviger mate bestaan er capaciteitsproblemen bij *vrouwelijke* verdachten. In de hvb's te Amsterdam en Maastricht komen slechts mondjesmaat plaatsen vrij. Plaatsing van enige duur op politiebureaus is nauwelijks te realiseren, hetgeen leidt tot heen-zending en zelfs vaak tot de beslissing om niet eens meer voor te geleiden.

Bijlage 1

Samenstelling van de Evaluatiecommissie Voorlopige Hechtenis

mr. R.J.C. van Randwijck	Hoofdofficier van Justitie te 's-Gravenhage (voorzitter)
mr. M.L. de Haas	Advokaat-generaal te Arnhem
mr. P.L. Michels	Vice-president van de rechtbank te Amsterdam
mr. C.J. van Epenhuysen	Officier van Justitie te Groningen, opvolger van mr. E.F. Bueno
mr. R.B.M. Berger	Officier van Justitie te Amsterdam
mr. R.A. Schimmel	Officier van Justitie te 's-Gravenhage
mr. P.M. Roelse	Officier van Justitie te 's-Hertogenbosch
mr. J.J.M. van Dijk	Hoofd WODC
drs. A.C. Berghuis	Medewerker bij het WODC
mr. R.P.J.A. Vermeulen	Medewerker bij de Directie Gevangeniswezen
mr. G.P.A. Aler	Medewerker bij de Hoofdafdeling Staats- en Strafrecht (secretaris)

Bijlage 2

Aantallen zaken per onderzoekgroep en arrondissement in de dossierstudie

	streef- aantal	gereall- seerd	onderzoekgroep											
			01	02	03	04	05	06	07	08	09	10	11	12
Den Bosch	27	26				3		6		9		3		6
Breda	62	52		9				2	13			5	23	
Maastricht	8	8		2		1								5
Roermond	7	5		3								2		
Arnhem	2	2				2								
Zuthpen	13	13		3		1	6							3
Zwolle	4	7				1		4				2		
Almeïo	19	18		5									13	
Den Haag	17	10		5						4		1		
Rotterdam	87	60	27			1			16		16			
Dordrecht	13	13		4		2	3			2				2
Middelburg	13	10			6		3			1				
Amsterdam	59	39				7				15		2		15
Alkmaar	9	9	8											1
Haarlem	35	26		4	21							1		
Utrecht	13	11		5		1		5						
Leeuwarden	4	4		1				1						2
Groningen	1	1		1										
Assen	7	6				1	3			1				1
Totaal	400	320	35	42	27	20	15	17	29	32	16	16	36	35