



Inspectie Openbare Orde en Veiligheid
Ministerie van Veiligheid en Justitie

Effectmeting verbeteracties bij het beheer van in beslag en in bewaring genomen vuurwapens en munitie

September 2011

Onze missie

Veiligheid... het toezichtdomein van de Inspectie Openbare Orde en Veiligheid (Inspectie OOV) is breed en divers. Het gaat bijvoorbeeld over overlast en verloedering, brand, criminaliteit, ongevallen, rampen en crises. De Inspectie OOV is de organisatie die, namens de minister, onafhankelijk toezicht houdt op de wijze waarop bestuur, hulpverleningsdiensten en instanties hun taak uitoefenen en wet- en regelgeving naleven met het oog op een veilige samenleving. Doen de organisaties wat ze moeten doen en doen ze het goed, dat is de kern.

Toezicht is gewenst, sterker nog, toezicht moet. Door het toezicht van de Inspectie OOV wordt duidelijk of regelgeving en beleid worden nageleefd en het beoogde effect hebben. Ook wordt inzichtelijk waar knelpunten zitten en verbeteringen nodig zijn. Transparant voor burger, samenleving, politiek en bestuur. Toezicht levert de minister informatie over mogelijke risico's en over de effecten van het beleid. Hierop kan de minister het beleid bepalen en bijsturen.

Toezicht helpt organisaties om de kwaliteit van hun werk te verbeteren. Niet alleen door de 'dwingende ogen'; de betrokken organisaties en besturen kunnen juist lering trekken uit de inspectierapporten.

De inspectierapporten geven inzicht in de prestaties van de betrokken organisaties. Het toezicht van de Inspectie levert daarmee een bijdrage aan de veiligheid in de samenleving.

Inspectie Openbare Orde en Veiligheid: toezicht voor een veiliger samenleving

Inhoud

1.	Inleiding	3
1.1	Belangrijkste IOOV-conclusies uit onderzoek 2008	3
1.2	Aanbevelingen IOOV uit onderzoek 2008.....	4
1.3	Reactie van de betrokken ketenpartners in 2008.....	4
1.4	Reactie van de ministers van BZK en van Justitie.....	5
2.	Onderzoekopzet effectmeting 2011	5
3.	Bevindingen en conclusies	5
3.1	Richting	5
3.2	Inrichting.....	6
3.3	Verrichting	6
3.4	Eindconclusie.....	7
4.	Aanbevelingen	8

1. Inleiding

In 2008 hebben de Inspectie Openbare Orde en Veiligheid (Inspectie OOV) en de toenmalige Auditdienst (AD) van het ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties (BZK) onderzocht of de wijze waarop de afhandeling van in beslag genomen en in bewaring genomen vuurwapens en munitie voldeed aan de daarvoor geldende normen.¹ Onder afhandeling verstaat de Inspectie OOV het totaal aan handelingen dat hierbij moeten worden uitgevoerd zoals het beheer (inclusief vervoer) en de vernietiging/teruggave. Het onderzoek vond plaats bij de korpsen, het Openbaar Ministerie (OM) en de toenmalige dienst Logistiek van het Korps landelijke politiediensten (nu de Unit Logistiek en Distributie). Het onderzoek had betrekking op vuurwapens en munitie afkomstig uit het opsporingsproces (strafrechtelijke vuurwapens; met parketnummer) en op die afkomstig uit het Wet wapens en munitie (WWM)-proces (bestuurlijke vuurwapens; zonder parketnummer). Onduidelijkheid over waar vuurwapens en munitie, die in beslag of in bewaring zijn genomen, zich bevinden en wat er met die vuurwapens en munitie verder is gebeurd, schaden het vertrouwen in de politie en het Openbaar Ministerie (OM). Signalen uit het veld halverwege 2010 waren voor de Inspectie OOV aanleiding om begin 2011 het effect te meten van het onderzoek uit 2008.

1.1 Belangrijkste IOOV-conclusies uit onderzoek 2008

Het onderzoek in 2008 wees niet uit dat er vuurwapens in verkeerde handen waren gevallen. Het tegendeel kon echter ook niet worden bewezen. Dat het wel voor kan komen, blijkt bijvoorbeeld uit een artikel uit de Volkskrant van 20 april 2011. Een brigadier, werkzaam bij de afdeling Bijzondere Wetten, is in het najaar van 2010 veroordeeld tot een straf. De rechtbank achtte bewezen dat hij in april 2008 een geweer 'in zijn ambtelijke hoedanigheid' had verduisterd en doorverkocht aan een relatie. Het geweer was de week ervoor door een jager ingeleverd bij de politie. Naast de mogelijkheid dat er wapens weg konden zijn, kon ook het verkrijgen van informatie afkomstig van een vuurwapen aanzienlijk worden verbeterd. Het inzichtelijk krijgen van de illegale wapenstromen is een internationale verplichting waar Nederland toen niet aan kon voldoen. Informatie over wapenstromen en trends is van groot belang om bijvoorbeeld op basis van een dreigingsanalyse strategische keuzes te kunnen maken.

Bij de ketenpartners ontbrak het aan een gedeeld beeld van de wijze waarop het proces van de wapenstromen verloopt. Ieder van de ketenpartners spande zich in het algemeen in om de eigen (interne) processtap naar behoren uit te voeren. Ondanks deze inspanning was er bij een aantal van de partners zeker ruimte voor verbetering.

Ieder richtte zich op het eigen traject en bemoeienis met de opvolgende schakel beperkte zich vaak tot één of andere vorm van bewijs van overdracht (zoals een ontvangstbewijs).

De uitvoering van zowel de korpsen als de parketten verschilde onderling in de praktijk sterk van elkaar.

De ketenpartners werkten met hun eigen registratiesystemen die niet op elkaar aansloten. Er waren geen afspraken over een gezamenlijk registratiesysteem of -nummer. Ook waren de afzonderlijke registraties bij de verschillende ketenpartners niet volledig. Bij het OM werden soms onterecht zaken gesloten. Bij de korpsen werden bestuurlijke vuurwapens niet altijd geregistreerd of alleen in het eigen goederensysteem. Het Vuurwapen Data Systeem werd niet goed gevuld. De dienst Logistiek registreerde de gerechtelijke en bestuurlijke vuurwapens gescheiden, zodat geen verband tussen beide te leggen viel.

Niemand van de ketenpartners voelde zich verantwoordelijk voor het gehele proces, dat wil zeggen voor de organisatie van de wapenstromen en de condities waaronder deze moeten plaatsvinden. Hier waren ook geen afspraken over gemaakt. De afspraken die er waren, hadden betrekking op de verantwoordelijkheid voor slechts een deel van het proces.

Dit alles leidde tot problemen, meestal bij de laatste schakel. Dit bleek bijvoorbeeld uit het verschil tussen wat in opdracht van het OM door de dienst Logistiek vernietigd moest worden en wat er feitelijk door de korpsen werd aangeboden.

¹ *Vuurwapens weg? Een onderzoek naar de afhandeling van vuurwapens en munitie door de politie en het OM*, Kamerstukken II, Vergaderjaar 2008-2009, 28684, nr. 240.

1.2 Aanbevelingen IOOV uit onderzoek 2008

Het beheer van vuurwapens is gebaat bij ketenregie om het schaden of veronachtzamen van strafvorderlijke en/of veiligheidsbelangen te voorkomen. In een ketenproces is naast de eigen doelen van de samenwerkende partijen een gemeenschappelijk doel voorwaarde voor het juiste verloop van de opeenvolgende activiteiten. Het gerechtelijke en het bestuurlijke proces koersen uiteindelijk in belangrijke mate op hetzelfde doel: vernietiging van het wapen, en in sommige situaties, teruggave aan de rechthebbende. Om deze doelen te bereiken is afstemming van en regie op de opeenvolgende schakels binnen en tussen de processen noodzakelijk.

In het rapport deden de Inspectie OOV en de AD de volgende aanbevelingen aan:

De ministers van Justitie en van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties (BZK)

- Maak een regeling waarin zowel de verantwoordelijkheid voor het hele proces als de wijze waarop het proces van de wapenstromen moet verlopen een plaats krijgt.

Het Openbaar Ministerie

- Leg samen met de korpsen op korte termijn ieders verantwoordelijkheid voor het algehele functioneren van de keten vast totdat de hierboven genoemde regeling tot stand is gekomen.

De Raad van Hoofdcommissarissen (nu: de Raad van Korpschefs in oprichting)

- Ontwikkel een inzichtelijk wapenvolgsysteem waarbij ieder vuurwapen wordt geregistreerd onder een uniek registratienummer.
- Stel adequate minimum veiligheidseisen aan het vervoer en de opslag van wapens en munitie en zorg ervoor dat alle korpsen zich daaraan houden.

De politiekorpsen

- Neem maatregelen om de kwaliteit van de kennisgeving van inbeslagname te verhogen.

De dienst Logistiek van het KLPD (nu: de Unit Logistiek en Distributie)

- Draag zorg voor een functiescheiding bij de afhandeling van vuurwapens. Op de in- en uitgaande wapens uit het magazijn dient toezicht en registratie plaats te vinden.
- Richt toezicht en controle in voor het intern vernietigen van wapens en de externe vernietiging van munitie.

1.3 Reactie van de betrokken ketenpartners in 2009

Het Korpsbeheerdersberaad (KBB), de toenmalige Raad van Hoofdcommissarissen (RHC) en het College van procureurs-generaal onderschreven de analyse van de problematiek zoals die in het rapport werd beschreven. Op de belangrijkste constatering uit het onderzoek, dat de processen bij elk van de ketenpartners onvoldoende op elkaar aansloten, deden de KBB, de RHC en het OM het voorstel de verantwoordelijkheid voor het proces van afhandeling van vuurwapens bij het OM te leggen. Om die verantwoordelijkheid te kunnen dragen moesten voor elk van de ketenpartners voorts uitgewerkte voorstellen voor verbetering van de processen en de afstemming daartussen worden gedaan².

² Die voorstellen kwamen in het kort op het volgende neer.

- de registratie én beschrijving van vuurwapens wordt verbeterd. Elk wapen wordt bewaard door het Regionaal Bureau Wapens en Munitie alwaar expertise op het gebied van vuurwapens aanwezig is;
- het wapen wordt bij het Regionaal Bureau Vuurwapens en Munitie voorzien van een identificerend nummer, waarmee het wapen in de keten kan worden gevolgd;
- de OM neemt beheersbeslissingen met betrekking tot vuurwapens alleen nog op locatie, te weten bij het Regionaal Bureau Vuurwapens en Munitie, zodat geen onduidelijkheid kan bestaan welk wapen wordt vernietigd;
- de Unit Logistiek en Distributie komt periodiek de te vernietigen wapens ophalen bij het Regionaal Bureau Vuurwapens en Munitie;
- de nieuwe werkwijze wordt neergelegd in een Aanwijzing van het College van procureurs-generaal.

1.4 Reactie van de ministers van BZK en van Justitie

Op 2 september 2009, toen het rapport 'Vuurwapens Weg?' werd gepubliceerd, schreven de toenmalige ministers van BZK en van Justitie aan de Tweede Kamer dat de ketenpartners de analyse van de problematiek in het rapport onderschreven en verbetermaatregelen hadden getroffen.

2. Onderzoekopzet effectmeting 2011

Alle korpsen zijn in het tweede kwartaal van 2011 schriftelijk bevraagd over de voortgang van de verbeteracties. Op basis van de bevindingen van deze bevraging heeft de Inspectie OOV besloten om verdiepende interviews te houden bij een representatief aantal korpsen³. Deze korpsen zijn geselecteerd op basis van expertinschattingen van personen die dagelijks bezig zijn met het beheer van vuurwapens en daarnaast aan de hand de volgende kenmerken: omvang (groot, middelgroot en klein), de mate van verstedelijking (stedelijk of landelijk), de verdeling over Nederland en recent wel of niet bezocht door de Inspectie OOV in het kader van een ander onderzoek.

3. Bevindingen en conclusies

De bevindingen en conclusies zijn onderverdeeld in drie paragrafen, te weten richting (3.1), inrichting (3.2) en verrichting (3.3). Richting gaat over de strategische ambities en keuzes. Inrichting betreft keuzes en maatregelen voor organisatievorm, mensen, middelen en leiderschap. Verrichting heeft betrekking op de daadwerkelijke uitvoering van de diverse stappen in het proces van het beheer van in beslag en in bewaring genomen vuurwapens en munitie. In de laatste paragraaf (3.4) staat de eindconclusie.

De Unit Logistiek en Distributie (ULD)⁴ geeft aan dat er van 1 januari tot 1 juni 2011 519 bestuurlijke wapens zijn vernietigd en 4483 strafrechtelijke. Daarnaast zijn er nog 1420 strafrechtelijke wapens gedeponneerd. Dit laatste houdt in dat de ULD deze wapens voor de korpsen bewaart.

3.1 Richting

Het OM heeft, zoals aanbevolen door de Inspectie OOV, in 2010 met een richtlijn de verantwoordelijkheid genomen voor alle vuurwapens die door de politie worden bewaard en vernietigd, dus zowel voor de strafrechtelijke als voor de bestuurlijke vuurwapens. Dit is een belangrijke stap om te komen tot een sluitend proces van afhandeling van vuurwapens en munitie en daarmee tegen te gaan dat vuurwapens en munitie gedurende de afhandeling 'kwijt' kunnen raken. De politie en het OM hadden beide de indruk dat administratieve onvolkomenheden gemakkelijk konden worden weggewerkt. Daarnaast wordt zo voorkomen dat mogelijk bewijs van een strafbaar feit door de politie onbewust wordt vernietigd.

In november 2010 hebben de portefeuillehouder Vuurwapens en de portefeuillehouder Beslag van de Raad van Korpschefs i.o. (RKC i.o.) een brief gestuurd naar alle korpsen. Hierin gaven ze aan dat de implementatie van de verbetermaatregelen nog niet in alle korpsen was opgepakt met daarbij het dringende verzoek om deze alsnog zo snel mogelijk door te voeren.

Naar aanleiding van het rapport van de Inspectie OOV over de afhandeling van in beslag genomen drugs van februari van dit jaar heeft het totale proces van in beslagname meer prioriteit gekregen binnen de politie. De Inspectie OOV constateert dat met een uniform landelijk protocol van 27 mei 2011 voor de afhandeling van (strafrechtelijke) vuurwapens en munitie de portefeuillehouder Beslag van de RKC i.o. aan een belangrijke aanbeveling uit het rapport van 2008 heeft voldaan. Actieve sturing vanuit het ministerie van Veiligheid en Justitie heeft hier een belangrijke bijdrage

³ De korpsen Kennemerland, Amsterdam-Amstelland, Brabant Noord, Limburg-Noord, Groningen en IJsselland.

⁴ Dit is de opvolger van de Dienst Logistiek van het Korps landelijke politiediensten.

aan geleverd. Het is nu echter nog te vroeg om het effect hiervan in de dagelijkse praktijk te kunnen zien.

Uit de effectmeting blijkt echter ook dat bijna de helft van de korpsen de richtlijn van het OM uit 2010 voor wat betreft de bestuurlijke vuurwapens naast zich neerlegt. Hierin worden deze korpsen gesteund door de portefeuillehouder Bijzondere Wetten van de RKC i.o.

Vanuit het besef dat de korpsen in de praktijk verschillend omgaan met de uitvoering van de bewaarregeling aangaande de bestuurlijke wapens, heeft de Expertgroep Bijzondere Wetten van de portefeuillehouder Bijzondere Wetten van de RKC i.o. er voor gekozen hiervoor een eenduidig landelijk beleidskader te ontwikkelen. In dit beleidskader blijft de zelfstandige rol van de politie bij bestuurlijke wapens bestaan maar vindt de vernietiging plaats onder verantwoordelijkheid van het OM. De Expertgroep Bijzondere Wetten heeft dit landelijk beleidskader ontwikkeld zodat vanuit de ketenregie wordt aangesloten op het vernietigingsproces bij de ULD. Het beleidskader is nog niet geformaliseerd.

De portefeuillehouder Bijzondere Wetten binnen de RKC i.o. ziet tot slot een rol voor de Rijksrecherche bij het toezicht op de dienstwapens. Dit is de derde stroom vuurwapens die door de ULD wordt vernietigd.

3.2 Inrichting

De implementatie van de verbetermaatregelen die de ministers van BZK en van Justitie in 2009 hadden aangekondigd, heeft nog onvoldoende resultaat opgeleverd. Met name de doorvertaling naar de concrete situatie binnen elk team en/of vestiging bij zowel de politie als bij de parketsecretarissen van het OM, de aansturing en de borging tot op dat niveau zijn cruciaal. Het valt de Inspectie OOV op dat er de afgelopen drie jaar weinig voortgang is geboekt, terwijl het hier gaat om goederen met een hoog afbreukrisico die de politie onder zich heeft. De bescherming van de integriteit die door een transparant en integer traject wordt geboden aan de politiemensen die wapens in beslag nemen of onder zich krijgen, heeft hierdoor onnodig vertraging opgelopen.

Meer algemeen heeft de Inspectie OOV geconstateerd dat, net als in 2008, ondanks de afspraak hierover nog steeds bijna de helft van de regiokorpsen geen centraal Regionaal Bureau Vuurwapens en Munitie of soortgelijke dienst heeft. Mede hierdoor ontbreekt vaak het totaaloverzicht van alle vuurwapens die het korps op dat moment onder zich heeft en kan nog steeds het proces van strafvordering worden misbruikt om fouten en missers in de bestuurlijke afhandeling te verdoezelen of vice versa waardoor vuurwapens kunnen 'verdampen'.

De hierboven geschetste diversiteit laat zien dat er nog teveel vrijblijvendheid is in de sturing. Het gaat daarnaast ook om vertrouwen. Vertrouwen van de partners van de politie, het bestuur, de politiek en uiteindelijk de maatschappij in het nakomen van de gemaakte afspraken, toezeggingen et cetera. Als regelmatig verbeteracties verzenden, gaat dat, naast de effectiviteit en de kwaliteit, ook ten koste van het vertrouwen in de politie. En dat leidt vervolgens snel weer tot meer bureaucratie en toezichtlast.

3.3 Verrichting

Behalve vuurwapens van sportschutters of verzamelaars trekt de politie nu ook de 'gevonden' wapens (bijvoorbeeld aangetroffen na het overlijden van een familielid)⁵, voordat ze worden vernietigd. Hiermee wordt voorkomen dat mogelijk bewijs van een strafbaar feit door de politie onbewust wordt vernietigd. De verschillen tussen de korpsen bij de afhandeling van het beslag zijn in essentie niet groot. De Inspectie OOV heeft tijdens haar bezoeken aan de diverse korpsen bovendien geconstateerd dat een zorgvuldig uitgevoerd beslag zeer wel mogelijk is zonder extreme investeringen. Behalve voor de korpsen zelf ligt hier ook een stimulerende taak voor het OM. Dit kan het OM onder andere doen door maandelijks ter plaatse toezicht te houden op het beheer van in beslag en in bewaring genomen vuurwapens en munitie.

⁵ IBIS (Integrated Ballistics Identification System) is het systeem waarmee sporen op patroonhulzen worden opgeslagen en vergeleken.

Maar in de praktijk zijn de in 2008 gesignaleerde risico's niet weggenomen. Concrete misstanden komen nog steeds voor. Korpsen bieden bijvoorbeeld grote partijen vuurwapens bij de ULD ter vernietiging aan die niet zijn gedocumenteerd en waarvan de herkomst onduidelijk is. Ook vond de Inspectie OOV in een enkel geval bij een korps vuurwapens die op papier al geruime tijd waren vernietigd en wapens waarvan het korps de herkomst niet (meer) kon vaststellen. In de opslag bevond zich overigens ook een aantal open verpakkingen met daarin enige kilo's hard- en softdrugs. In deze concrete situatie heeft de Inspectie OOV de leidinggevende binnen het korps en de leiding van het parket geïnformeerd. Deze hebben toegezegd de ongewenste situatie aan te pakken en te zorgen dat dit niet meer voor zal komen.

Opvallend is het door de Inspectie OOV geconstateerde gebrek aan effectieve sturing in de korpsen door het strategische maar met name ook door het tactische niveau richting de Regionaal Bureau Vuurwapens en Munitie en de vuurwapenexperts. De ene keer is een directeur Opsporing verantwoordelijk, de andere keer een parketsecretaris. Bijna alle geïnterviewden gaven echter aan feitelijk aan niets of niemand verantwoording te hoeven afleggen en naar eigen inzicht te handelen.

Sturing is noodzakelijk op alle betrokken niveaus, ook door het OM. Aan het voornemen van het OM om maandelijks ter plaatse (op de beslaglocatie) de beslagbeslissingen te nemen moet nog daadwerkelijk invulling worden gegeven. Dit gebeurt nu nog nagenoeg niet.

Bij het naleven van de afspraken is sprake van een gebrek aan resultaatsturing (er zorg voor dragen dat de beoogde verbetering en resultaten binnen de gestelde termijn wordt bereikt) inclusief voortgangscontrole. Zo heeft het OM bijvoorbeeld enige tijd geleden met de korpschefs afgesproken dat ieder aangetroffen illegaal vuurwapen binnen 24 uur door vuurwapenexperts binnen Forensische opsporing op informatie wordt onderzocht⁶. Momenteel geeft een vijfde van de regionale korpsen aan dat een vuurwapen binnen 24 uur bij het Regionaal Bureau Vuurwapens en Munitie is.

3.4 Eindconclusie

Een aantal belangrijke aanbevelingen uit het onderzoek uit 2008 is inmiddels opgevolgd. Het Openbaar Ministerie heeft de verantwoordelijkheid genomen voor alle vuurwapens die door de politie worden bewaard en vernietigd en met de vaststelling van een landelijke richtlijn is de weg ingeslagen naar een uniforme wijze waarop het proces van de wapenstromen moet verlopen. Daarnaast is er dit jaar een uniform landelijk protocol voor de afhandeling van (strafrechtelijke) vuurwapens en munitie vastgesteld door de politie.

Maar de afhandeling van (in beslag genomen) vuurwapens en munitie is nog niet op orde. Bijna de helft van de politiekorpsen houdt zich bewust niet aan de richtlijn van het OM en ook heeft bijna de helft van de korpsen nog geen Regionaal Bureau Vuurwapens en Munitie. In de praktijk vinden ook nog steeds concrete misstanden plaats. Het vastleggen van procedures en verantwoordelijkheid is geen garantie voor een goed lopend proces. De operationeel medewerkers moeten weten wat, waarom en hoe de afhandeling van vuurwapens en munitie moet verlopen en hierover daadwerkelijk tegenover iemand verantwoording afleggen. Wanneer de verantwoordelijkheid binnen een zaak wordt overgedragen, moet dit aan beide kanten bewust en zorgvuldig plaatsvinden met indien nodig een terugkoppeling na afloop. En sturing op het daadwerkelijk behalen van resultaten en het naleven van afspraken is essentieel.

⁶ Actieprogramma Ketenaanpak Overvalcriminaliteit, afspraak 10.

4. Aanbevelingen

Om de afhandeling van in beslag genomen vuurwapens en munitie op korte termijn te verbeteren, doet de Inspectie OOV de volgende aanbevelingen:

Aan het Openbaar Ministerie en de portefeuillehouder Beslag van de RKC i.o.

- Kom op korte termijn tot een schriftelijke overeenstemming over de verantwoordelijkheid voor het proces van bestuurlijke vuurwapens en draag dit actief uit. De Inspectie OOV raad hierbij aan het Openbaar Ministerie in ieder geval de verantwoordelijkheid te laten behouden voor de vernietiging van alle vuurwapens.
- Zorg voor een heldere en vooral voor de operationele medewerkers begrijpelijke en concrete uitvoeringsgerichte communicatie over hoe de afhandeling van vuurwapens en munitie binnen alle geledingen van de politie moet plaatsvinden.

Aan het Openbaar Ministerie

- Geef daadwerkelijk invulling aan het voornemen om maandelijks op de beslaglocaties de beslagbeslissingen te nemen.

De Inspectie OOV verwacht dat een vierde aanbeveling ter verbetering van het beslagproces pas over langere termijn uitgevoerd kan worden. Vooruitlopend op de vorming van de nationale politie en de daarbij behorende ministeriële verantwoordelijkheid, richt de Inspectie OOV daarom deze aanbeveling aan de minister van Veiligheid en Justitie.

Aan de minister van Veiligheid en Justitie

- Zorg er voor dat minimaal iedere (toekomstige) regionale politie-eenheid een Regionaal Bureau Vuurwapens en Munitie heeft met voldoende capaciteit en expertise.