

De onvindbaren

De onvindbaren

Op zoek naar voortvluchtige veroordeelden in Nederland

Y. Schoenmakers
I. de Groot
J. van Zanten
A. van Rooyen
J. Baars

In opdracht van:
Programma Politie & Wetenschap

Foto omslag: Yvette Schoenmakers

Ontwerp:
Mediaeval Tekst en Vorm & Martien Frijns

ISBN: 978 90 352 0015 9
NUR: 130

Realisatie:
Vakmedianet, Deventer

© 2017 Politie & Wetenschap, Apeldoorn; Yvette Schoenmakers onderzoek & advies,
Amsterdam

Alle rechten voorbehouden. Niets uit deze uitgave mag worden verveelvoudigd, opgeslagen in een geautomatiseerd gegevensbestand, of openbaar gemaakt, in enige vorm of op enige wijze, hetzij elektronisch, mechanisch, door fotokopieën, opname of enige andere manier, zonder voorafgaande schriftelijke toestemming van de uitgever.

Voor zover het maken van kopieën uit deze uitgave is toegestaan op grond van artikel 16b Auteurswet 1912 juncto het Besluit van 20 juni 1974, Stb. 351, zoals gewijzigd bij Besluit van 23 augustus 1985, Stb. 471 en artikel 17 Auteurswet 1912, dient men de daarvoor wettelijk verschuldigde vergoedingen te voldoen aan de Publicatie- en Reproductierechten Organisatie (Postbus 3060, 2130 KB Hoofddorp). Voor het overnemen van (een) gedeelte(n) uit deze uitgave in bloemlezingen, readers en andere compilatiewerken (artikel 16 Auteurswet 1912) dient men zich tot de uitgever te wenden.

No part of this publication may be reproduced in any form, by print, photo print or other means without written permission from the authors.

‘Ik wist dat ik gezocht werd, ik moet nog een half jaar zitten of zo. Ik vond het wel best zo, zolang ik vrij was, was ik vrij. De politie zou me vanzelf wel een keer komen halen.’

(interview met voortvluchtige nr. 27, team EVA)

Samenvatting

1 Aanleiding van het onderzoek

Wanneer iemand volgens de rechter een vrijheidsstraf moet ondergaan en zich onttrekt aan de tenuitvoerlegging daarvan, is hij of zij ‘voortvluchtig’. In 2015 waren er in Nederland ruim 11.000 voortvluchtigen ter opsporing gesignaleerd voor een door de rechter onherroepelijk opgelegde vrijheidsbenemende straf. Dit betekent dat zij zich buiten het reguliere proces van tenuitvoerlegging aan deze detentie onttrekken en dat zij daarvoor landelijk ter opsporing zijn gesignaleerd in het landelijke opsporingsregister OPS. Al enkele jaren zijn de voortvluchtigen onderwerp van politiek debat, maar er is weinig zicht op wie deze personen zijn. Tegelijkertijd bevinden we ons in een periode waarin diverse beleidsmaatregelen op het gebied van executie worden uitgerold. Kennis van de voortvluchtigenpopulatie is daarbij een waardevol bezit.

Om het inzicht in de kenmerken en achtergronden van tot een vrijheidsstraf veroordeelde voortvluchtigen te vergoten, is onderzoek uitgevoerd, waarvan in dit boek verslag wordt gedaan. De verkregen inzichten hebben tot doel politie en ketenpartners te ondersteunen bij het prioriteren, lokaliseren en opsporen van veroordeelde voortvluchtigen. Naast een kwantitatieve analyse van de kenmerken van de totale groep gesignaleerden in het opsporingssysteem, is kwalitatief verdiepend onderzoek gedaan naar de wijze waarop een bijzondere populatie aangehouden voortvluchtigen in twee politie-eenheden de gesignaleerde periode doorbrengt, en naar het opsporen van voortvluchtigen door politie en ketenpartners. De belangrijkste bevindingen worden hierna samengevat.

2 Kenmerken en criminele carrière voortvluchtigen (OPS)

Van de 11.167 ter opsporing gesignaleerde personen in OPS (peildatum 19 juli 2015) zijn algemene persoonskenmerken, kenmerken van de criminele carrière en kenmerken van de signalering geanalyseerd. Daartoe zijn gegevens uit drie databronnen gekoppeld: het landelijke OPS, de justitiële documentatie (JDS)

over deze personen en registraties uit het politiesysteem HKS. Alle drie deze databronnen kennen beperkingen; we benadrukken dat uitspraken over de populatie OPS-voortvluchtigen worden gedaan op basis van de gegevens zoals deze bij het CJIB, justitie en politie zijn geregistreerd. De haken en ogen bij deze registraties en de door de onderzoekers gemaakte keuzes worden in hoofdstuk 1 en bij de betreffende resultaten toegelicht. In dit onderzoek beschrijven we de kenmerken van de in OPS gesignaleerde voortvluchtigen op de peildatum; dit onderzoek geeft geen inzicht in de instroom en uitstroom (succesvolle strafexecutie) van OPS.

Achtergrondkenmerken

De voortvluchtigen zijn meestal (87%) van het mannelijk geslacht. Op de peildatum zijn ze gemiddeld 39 jaar oud en ten tijde van het delict waarvoor zij voor detentie gesignaleerd staan zijn ze gemiddeld 31 jaar. In de meeste gevallen (62%) is geen 'laatst bekend adres' in OPS aangemerkt. Bijna een kwart (24%) heeft een 'laatst bekend adres' in het buitenland, met name Frankrijk, Duitsland of Polen. Deze landen treffen we ook aan in de top tien van geboortelanden van de voortvluchtigen. Daarnaast zijn de gesignaleerden relatief vaak in een Midden- of Oost-Europees land geboren.

Criminele carrière en kenmerken van de signalering

De voortvluchtigen zijn vooral bij justitie bekend inzake vermogensdelicten zonder geweld, zowel als indexdelict (waarvoor ze gesignaleerd staan) als in het verleden. De helft van de voortvluchtigen heeft justitiële antecedenten vóór het indexdelict, die in de meeste gevallen tot een strafoplegging hebben geleid (78%). Bij de indexdelicten, waarvoor zij tot onherroepelijke vrijheidsstraf zijn veroordeeld en waaraan zij zich hebben onttrokken, staan drugsmisdrijven samen met vernieling/openbare ordedelicten op de tweede plaats (beide 14%). Een klein deel heeft gewelddadige delicten als indexdelict (geweld tegen personen (5%), vermogensdelict met geweld (1%) of een zedenmisdrijf (1%)).

Het type indexdelict wordt weerspiegeld in de openstaande strafduur (netto strafduur). Gemiddeld is deze 80 dagen, maar het merendeel van de voortvluchtigen (ruim driekwart) heeft een openstaande straf van minder dan 60 dagen. Ruim een vijfde (22%) van de OPS-gesignaleerden heeft een openstaan-

de straf van meer dan 60 dagen. Bijna een tiende (9,2%) heeft een openstaande straf van 120 dagen of meer; deze gesignaleerden komen in aanmerking voor landelijke opsporing door FASTNL.

Bijna de helft van de voortvluchtigen in OPS (5138 personen) staat al vijf jaar of langer gesignaleerd. Van 30 procent van deze groep verjaart de vrijheidsstraf binnen een jaar.

Criminele activiteit tijdens signalering

Een klein aantal voortvluchtigen (1,4%, n=158) wordt gedurende de OPS-signalering wegens nieuwe strafbare feiten (pleegdatum tijdens de signalering) als verdachte aangemerkt bij justitie. Driekwart van die feiten eindigt in een strafoplegging, terwijl de signalering voor de openstaande detentie van kracht blijft. Dit is een kleine maar bijzondere groep, aangezien bij het merendeel van de voortvluchtigen dat justitieel recidiveert naar verwachting alsnog executie van de openstaande straf volgt en de signalering wordt beëindigd (deze 'uitstroom' uit OPS wordt in dit onderzoek niet inzichtelijk). Mogelijk komen de 'niet-geëxecuteerde' personen bij een nieuwe verdenking niet fysiek met justitie in contact (bijvoorbeeld administratief af te handelen overtredingen of bij verstek veroordelingen), of worden zij in de keten niet als gesignaleerd herkend. Dit is onduidelijk.

De 158 'crimineel actieve voortvluchtigen' lijken een representatieve afspiegeling van de totale groep te zijn, met uitzondering van enkele kleine verschillen, waaronder een iets langere duur van de voortvluchtige periode. Een deel (19%) van de 'crimineel actieve' voortvluchtigen zou volgens een 'laatst bekend adres' in het buitenland verblijven en een deel (15%) in Nederland. Voor de overigen is die informatie er niet. Enkel op basis van de lengte van hun netto straf (met gemiddeld 44 dagen relatief kort) komen de 'crimineel actieven' niet in aanmerking voor landelijke (actieve) opsporing door FASTNL.

3 Voortvluchtig zijn

Van 29 voortvluchtigen die gedurende de looptijd van het onderzoek zijn aangehouden door de recherche in Amsterdam of Den Haag zijn persoonsdossiers bestudeerd. Ook hebben de rechercheurs die de aanhouding verrichtten de voortvluchtigen enkele vragen gesteld over de voortvluchtige periode, waarvan

de antwoorden in de dossiers gemuteerd zijn.¹ Deze voortvluchtigen zijn in verschillende fasen van de executie uit beeld verdwenen. Er zijn volledig openstaande principale straffen (n=10), zachte onttrekkingen (n=6), tenuitvoerlegging na het overschrijden van voorwaarden (n=11) en omgezette taakstraffen naar detentie (n=2).

Deze aangehouden voortvluchtigen vormen een bijzondere groep die niet te vergelijken is met de populatie OPS-gesignaleerden. Allereerst omdat zij als voortvluchtigen gericht door de recherche zijn opgespoord én aangehouden. In andere politie-eenheden volgt voor deze gesignaleerden meestal ‘ongerichte executie’, wat betekent dat zij niet actief opgespoord worden. Ten tweede stond ongeveer de helft (n=15) van de aangehouden personen regionaal gesignaleerd in het politiesysteem PAPOS.² Deze personen onttrokken zich aan de reguliere tenuitvoerlegging van de opgelegde detentie (en wij beschouwen hen daarom als voortvluchtig), maar vielen nog binnen de zogenaamde ‘werkvoorraad’ van de politiebasisteams.³

Kenmerken aangehouden voortvluchtigen

Ook het merendeel van de 29 aangehouden voortvluchtigen is man; de gemiddelde leeftijd is 33 jaar. De twee vrouwen en de zachte onttrekkers zijn relatief iets ouder. 19 van de 29 personen staan ingeschreven op een gemeentelijk adres (BRP) en nog eens vijf personen op een postadres.

Bijna de helft van de voortvluchtigen (12 van 29) is veroordeeld voor een vermogensdelict zonder geweld. Opvallend is hier dat geweldsdelicten op de tweede plaats komen (8 van de 29). Het gaat bovendien om ernstige geweldsmisdrijven, waaronder vijf keer (poging tot) doodslag of zware mishandeling. Wanneer vermogen met geweld wordt meegerekend, komen gewelddadige delicten zelfs even vaak voor als vermogensdelicten. Drugsdelicten komen op

-
- 1 De aangehouden voortvluchtigen staan in OPS gesignaleerd of in het regionale PAPOS-systeem, wat betekent dat zij nog binnen de werkvoorraad van drie maanden vallen. De recherche heeft het dossier dan in behandeling genomen in verband met de ernst van het delict, de gevaarstelling of vluchtgevaar.
 - 2 Dit was de situatie ten tijde van het onderzoek. Het regionale politiesysteem PAPOS en het landelijke OPS gaan samen over in het landelijk te raadplegen Executie & Signaleringen.
 - 3 Omdat zij nog binnen die ‘werkvoorraad’ van de politiebasisteams vallen, worden zij beleidsmatig niet gezien als voortvluchtig. Een deel van de personen die nog niet ter opsporing in OPS gesignaleerd staan, onttrekt zich echter wel aan de opgelegde detentie (bijvoorbeeld door niet te reageren op een zelfmeldprocedure of door niet terug te keren van verlof).

de derde plaats (3/29) en geschieden in combinatie met een overtreding van de Wet wapens en munitie. De openstaande strafduur is gemiddeld 220 dagen (ongeveer 7 maanden).

Criminele activiteit tijdens signalering

De voortvluchtige periode van de aangehouden voortvluchtigen duurde gemiddeld 56 dagen (variërend van 3 tot 515 dagen). Een deel van de arrestanten is tijdens hun signalering volgens registraties in politiesysteem HKS crimineel actief geweest. Nadat de signalering inging, is ongeveer een derde (10/29) door de politie verdacht van nieuwe delicten. Ruim de helft (16 van de 29) is na de datum van hun onherroepelijke vonnis door de politie in HKS als verdachte aangemerkt voor een nieuw delict. Samen worden zij van 33 nieuwe delicten verdacht. In lijn met de indexdelicten gaat het vooral om vermogensmisdrijven (14/33), gevolgd door geweld tegen personen (6/33) en openbareordedelicten en vernieling (6/33). Een kanttekening is dat niet alle door de politie opgemaakte processen-verbaal in HKS worden geregistreerd.

Motieven en sociale problematiek

Van 25 voortvluchtigen zijn gegevens beschikbaar die inzicht geven in motieven voor het onttrekken aan de detentie. Vier voortvluchtigen geven aan niet te weten dat zij gesignaleerd stonden; het betreft in alle vier de gevallen een tenuitvoerlegging wegens het overtreden van voorwaarden. De overige voortvluchtigen waren zich wel bewust van hun openstaande detentie. In vijf gevallen gaat het om zachte onttrekkingen uit een (half-)open detentieregime (waaronder niet terugkeren van verlof). De voortvluchtigen geven verschillende redenen waarom zij zich aan de detentie onttrokken hebben: niet weten wanneer de straf precies ingaat, de straf in verband met persoonlijke omstandigheden op een ander moment willen uitzitten, onwil, laksheid, angst voor de detentie en familieredenen. De redenen kunnen elkaar overlappen en/of na elkaar spelen.

Daarnaast hebben de voortvluchtigen een sociale problematiek. Op basis van de summiere informatie in de dossiers zien we dat enkele voortvluchtigen in contact staan met hulpverlening en/of schulden hebben. Uit de interviews met professionals blijkt dat bijna alle voortvluchtigen wel met bepaalde sociale pro-

blemen kampen, waaronder schulden, middelenverslaving, veroorzaken van overlast en het niet adequaat kunnen omgaan met problemen. Het feit dat zij zich aan de straf onttrekken, is een van de uitingen daarvan.

Doorbrengen voortvluchtige periode

De meeste voortvluchtigen worden aangehouden op een voor hen belangrijke locatie, te weten hun eigen woning/verlofadres (n=8), de woning van hun partner of een familielid (n=17), hun werk (n=1) of bij een vriendin (n=1). Enkele gesignaleerden verblijven niet op hun woonadres, maar worden daar wel aangehouden. Twee personen die moeilijker vindbaar waren, hadden een relatief lange openstaande straf.

Wat betreft inkomsten bieden de politiedossiers een minimale indruk. Niet van alle personen is de nodige informatie voorhanden. In ieder geval hebben drie personen werk tijdens hun signalering. 8 van de 29 ontvangen op basis van wat bij de politie bekend is een uitkering, 5 van hen staan in OPS gesignaleerd. Negen voortvluchtigen hebben vermeende inkomsten uit criminele activiteiten (vier van hen ontvangen daarnaast een uitkering). Het sociale netwerk blijkt belangrijk voor ze. Familieleden, partners en andere significante personen verlenen onderdak, financiële steun en andere hulp om buiten beeld te blijven. Dit is een bevestiging van bevindingen uit eerder (internationaal) onderzoek. Er zijn wisselende indrukken over hoe de voortvluchtigen de periode van de signalering zelf beleven. Een deel realiseert zich niet echt dat er een probleem is of gaat heel laks om met de openstaande straf, maakt zich er niet druk om. Voor een andere groep is de signalering een zeer stressvolle periode.

Contact met instanties

Opvallend is dat volgens het dossieronderzoek, de interviews met aangehouden voortvluchtigen (n=29) en de interviews met professionals een onbekende groep gesignaleerden gedurende de signalering in contact staat met verschillende overheidsinstanties. Zo blijkt uit meerdere bronnen dat (een onbekend aantal) voortvluchtigen tijdens hun signalering contact heeft met de reclasering. Ook weten we van de 29 aangehouden voortvluchtigen dat zij bekend zijn bij het UWV en/of de DWI. Vijf OPS-gesignaleerden uit het dossieronderzoek genieten een uitkering, terwijl dit volgens de wet niet toegestaan is. Twee aan-

gehouden voortvluchtigen hebben tijdens hun signalering (PAPOS en OPS) met succes een paspoort aangevraagd bij gemeente of consulaat. Meerdere aangehouden voortvluchtigen geven aan contact te hebben gehad met hun advocaat. Dat laatste biedt voor de keten weinig aanknopingspunten, gezien de vertrouwensrelatie tussen de advocaat en zijn cliënt.

4 Categorieën voortvluchtigen

Op basis van de eerder verkregen onderzoeksgegevens, is geprobeerd de voortvluchtigen verder te typeren. Aan de hand van verschillende onderscheidende variabelen komen we tot een aantal nadere indelingen. Een aantal indelingen is gebaseerd op de totale populatie OPS-gesignaleerden; andere indelingen zijn kwalitatief (gebaseerd op interviews met professionals en dossiers van de 29 aangehouden voortvluchtigen).

Indelingen op basis van de OPS-populatie (n=11.167)

Mannen versus vrouwen. Mannelijke (87%) en vrouwelijke (13%) voortvluchtigen uit OPS komen op een groot aantal kenmerken overeen. De mannen hebben conform verwachting gemiddeld een wat langer strafblad met relatief meer misdrijven. De vrouwen staan gemiddeld ruim een jaar langer in OPS gesignaleerd.

Korte (120-) versus lange openstaande straffen (120+). De OPS-gesignaleerden met korte openstaande straffen moeten gemiddeld nog 37 dagen detentie uitzitten, voor relatief veel vermogensdelicten zonder geweld (70%). Bij hen zijn Roemenië en Polen sterk vertegenwoordigd als geboorteland (21%), gevolgd door Nederland en Frankrijk. De meerderheid bevindt zich, voor zover bekend, in het buitenland. De gesignaleerden met lange openstaande straffen moeten gemiddeld nog één jaar en twee maanden 'zitten', voor relatief veel drugsmisdrijven (28%), geweld tegen personen (8%) en vermogen met geweld (3%). Zij hebben een langer strafblad met significant meer misdrijven dan gesignaleerden met korte openstaande straffen. Nederland,⁴ de voormalige Nederlandse Antillen en Aruba zijn de meestvoorkomende geboortelands (21%), gevolgd door Turkije en Suriname. Meestal is geen laatst bekend adres voorhanden. Wanneer dit er wel

4 Personen met geboorteland Nederland kunnen ook tweede- of derdegeneratieallochtonen zijn.

is, bevindt de meerderheid zich in het buitenland, het vaakst in Duitsland, daarna België, Frankrijk, Suriname en Venezuela. Dit wijkt af van de geboortelanden.

Jeugdigen. In OPS staan 54 personen die een vrijheidsbenemende straf moeten uitzitten in een justitiële jeugdinrichting. Ondanks hun jonge leeftijd hebben zij als groep net zo'n lang strafblad als de totale populatie. De indexdelicten wijken in de hoofdlijnen niet af van de totale groep, maar jeugdigen plegen relatief iets meer gewelddadige vermogensdelicten (6% tegenover 1,1%). Ze zijn ten tijde van hun eerste justitiecontact significant jonger dan de totale populatie. Tot slot zijn onder de jeugdigen relatief veel meisjes (bijna een derde).

Kwalitatieve indelingen

Langgestraften: 'criminelen' en 'zware (beroeps)criminelen'. Bij de lange openstaande straffen (120+ dagen) kan op basis van de interviews met professionals nog een kwalitatief onderscheid gemaakt worden tussen een middencategorie 'criminelen' (ruwweg tot 300 dagen openstaande straf) en een groep 'beroepscriminelen' (300+). De eerste bestaat uit geroutineerde criminelen die delicten plegen als drugsmisdrijven, overvallen en diefstallen met geweld, die nog wel in beeld zijn bij officiële instanties of zich eerder bevinden in een land waarmee sociale binding bestaat. De geharde beroepscriminelen, herkend als een groep waar FASTNL zich op richt, begeven zich met name in de georganiseerde criminaliteit en verdwijnen (bewust) onder de radar, zowel in Nederland (instanties) als in het buitenland (ander land dan land van herkomst).

Gedeeltelijke versus totale onttrekkers. Binnen de bijzondere subgroep aangehouden PAPOS- en OPS-gesignaleerde voortvluchtigen (n=29) is een mogelijk relevant onderscheid te maken tussen een categorie gedeeltelijke onttrekkers (n=17) en een categorie totale onttrekkers (n=12). Gedeeltelijke onttrekkers hebben reeds een deel van hun vrijheidsstraf uitgezeten. Zij onttrekken zich aan een tenuitvoerlegging van voorwaardelijke gevangenisstraf na het overtreden van voorwaarden (die bij voorwaardelijke invrijheidstelling zijn opgelegd) of worden signaleerd inzake een zachte onttrekking. Zij lijken een gewelddadiger profiel te hebben dan de totale onttrekkers. De totale onttrekkers (n=12), die zich onttrekken aan de voorkant van een detentie, hebben meestal een niet-gewelddadig delict als indexdelict, maar zijn volgens de politie vaker crimineel actief tijdens de signalering. De aantallen zijn te klein om harde uitspraken te doen. *Bewust versus onbewust.* Vooral de gesignaleerden inzake tenuitvoerleggingen lijken

zich onbewust van hun openstaande straf (n=4). Daarnaast zijn er gesignaleerden die wel weten dat zij een vrijheidsstraf moeten uitzitten, maar die zich er niet bewust van zijn dat die straf al had moeten ingaan. Van de bewust voortvluchtigen die zich willens en wetens aan hun straf onttrekken, wordt door de professionals een rationeel en een irrationeel motief voor het zich onttrekken gezien. De gesignaleerden die niet beschikken over de capaciteit om problemen op een adequate manier op te lossen en zich vanuit een impuls onttrekken, zijn mogelijk beïnvloedbaar door de instanties. Hoewel de bevindingen over de bewust/onbewust voortvluchtigen berusten op een kleine, selectieve groep van aangehouden voortvluchtigen (n=29), zijn deze bevindingen aangevuld met interviewbevindingen en hebben ze mogelijk interessante beleidsimplicaties.

Overige typen. Tot slot worden in de praktijk nog twee typen voortvluchtigen herkend, namelijk ‘veelplegers’ met multiproblematiek en ‘drugstoeristen’. De ervaringsdeskundigen herkennen in de praktijk zogenoemde ‘zielepoten’ en veelplegers, als een subgroep voortvluchtigen bij wie een opeenstapeling van problemen speelt en die zich ook niet altijd bewust zijn van de (consequenties van de) openstaande signalering. Tot slot worden drugstoeristen genoemd, waarmee wordt bedoeld op personen die vanuit nabijgelegen landen naar Nederland komen en bij justitie onder de aandacht komen vanwege drugscriminaliteit. Beleidsmatig zou deze groep tussen wal en schip vallen, vanwege hun woonachtigheid in het buitenland. Gesignaleerden die in het buitenland verblijven worden alleen actief opgespoord als ze een straf van meer dan 300 dagen open hebben staan.

5 Het opsporen van voortvluchtigen

De start van een signalering en aanpak politieke basisteams

Zodra een strafrechtelijk vonnis tot een vrijheidsstraf onherroepelijk wordt, volgt de tenuitvoerlegging. Ofwel de veroordeelde meldt zichzelf bij een PI (zelfmeldtraject), ofwel de politie gaat de gesignaleerde arresteren (arrestatiebevel). Het basisteam hanteert een inspanningsverplichting voor deze tenuitvoerlegging waarbij het binnen drie maanden doorlooptijd drie keer langsgaat bij het BRP (Basisregistratie Personen)-adres van de gesignaleerde.⁵ De verschillende

⁵ Formeel is deze richtlijn in de *Aanwijzing Executie* sinds maart 2013 komen te vervallen, maar in de praktijk wordt ze door de politie nog gehandhaafd. In de toekomst zullen er bij de politie nieuwe afspraken over worden gemaakt. Zie ook §5.5.

basisteams gaan niet allemaal hetzelfde te werk. In sommige basisteams wordt het traceren van de voortvluchtige bij het betreffende wijkteam ondergebracht en in andere basisteams pakt de reguliere uniformdienst het op. Ook investeren sommige basisteams meer tijd en middelen in het opsporen dan andere.

De opsporing

Als het basisteam de gesignaleerde niet kan oppakken (of als er geen woonadres bekend is), signaleert het CJIB de zaak landelijk in OPS. Bij de politie-eenheden vindt dan voornamelijk ongerichte executie plaats: de gesignaleerde wordt aangehouden als hij per toeval tegen de lamp loopt. In sommige eenheden bekommeren bepaalde rechercheurs en/of executieofficiërs zich actief om de OPS-signaleringsen en wordt gericht opgespoord. Daarnaast waren er ten tijde van dit onderzoek in twee politie-eenheden specialistische researchteams voor de opsporing van voortvluchtigen, waarvan er eind 2016 nog één operationeel is (EVA-team in Den Haag). Verder is er een gespecialiseerd researchteam bij de landelijke eenheid: FASTNL. FASTNL spoort voortvluchtigen op met meer dan 120 openstaande detentiedagen, onbekende woon- of verblijfplaats of vermoedelijk verblijf in het buitenland. In eerste instantie verrichten zij enkele basisopsporingshandelingen, waaronder een Europees Aanhoudingsbevel (EAB) en een rijbewijs- en paspoortsignalerings. Vanaf 300 detentiedagen wordt geprioriteerd naar actieve opsporing. FASTNL werkt daarvoor soms samen met de specialisten in de eenheden. De gespecialiseerde researchteams zijn zeer bevlogen in hun werk en zien veel (onbenutte) mogelijkheden voor de opsporing van voortvluchtigen.

Ketensamenwerking

Binnen de executieketen zijn de volgende partners betrokken: OM, CJIB, Dienst Justitiële Inrichtingen (DJI), politie, reclassering en gemeentelijke instellingen. Verscheidene aspecten binnen de keten behoeven aandacht. Zo is het BRP-adres bepalend voor het type signalering dat het CJIB uitzet. Bij een bekend BRP-adres volgt regionale signalering bij een basisteam; bij een onbekend adres wordt er direct een landelijke opsporingssignalerings aangemaakt en volgt vaak ongerichte executie. In de praktijk blijkt dat bij verschillende instanties (politie, gemeente, CJIB) afwijkende adressen bekend kunnen zijn en dat het CJIB niet altijd over het actuele adres van een gesignaleerde beschikt. Hierdoor kunnen

op zich vindbare gesignaleerden in de ongerichte executie verdwijnen. Daarnaast zijn signaleringen tot op heden niet altijd (standaard) zichtbaar in de systemen van ketenpartners en betrokkenen, zoals gemeenten, het UWV en de reclassering. Hierdoor kunnen onwenselijke situaties ontstaan, bijvoorbeeld gesignaleerden die een uitkering ontvangen of die een nieuw rijbewijs of paspoort aanvragen. Ook blijkt de ketensamenwerking niet altijd soepel te verlopen vanwege onvoldoende op elkaar afgestemde systemen en een focus van veel instanties op zaaksniveau in plaats van een (actueel) persoonsdossier. Er wordt momenteel geïnvesteerd in het verbeteren van de ketensamenwerking om deze en andere aandachtspunten het hoofd te bieden.

Toekomstige ontwikkelingen

In het kader van het nieuwe ketendesign USB is het werkproces van de executieketen volop in beweging om tot snellere en efficiëntere tenuitvoerlegging van straffen te komen. Een grote verandering is de komst van het Administratie en Informatie Centrum voor de Executieketen (AICE) bij het CJIB. Dit wordt het informatieknoppunt in de keten waar alle informatie over een gesignaleerd persoon centraal raadpleegbaar wordt. Bij de politie worden Coördinatie Executie Teams (CET's) opgericht, die de verantwoordelijkheid voor het uitzetten van executieopdrachten krijgen. Het doel hiervan is dat er geen signaleringen meer tussen wal en schip vallen. Daarnaast krijgt zowel het CJIB als de politie nieuwe softwaresystemen, die aan elkaar en aan de BRP-server gekoppeld zijn. De politie gaat gebruikmaken van één landelijk systeem Executie & Signalering, dat direct gekoppeld is aan de database van het CJIB en dat de administratieve wijze van afmelden van veroordeelden moet verbeteren. Van belang is dan wel dat de adressen in de BRP op orde zijn. Momenteel komt het AICE steeds meer in beeld als 'de verkeerstoren' van de tenuitvoerlegging. Signaleringen zullen vanuit het AICE (CJIB) worden aangeleverd bij de CET's, die vervolgens de executieopdrachten uitzetten bij collega's binnen de politie-eenheden. Een grote verandering is dat ook zaken waarbij geen actueel BRP-adres bekend is, op basis van andere informatie (bijvoorbeeld pleegplaats) kunnen worden uitgezet binnen een politiebasisteam. Indien nodig kan worden opgeschaald naar de recherche; daarvoor zijn nog geen expliciete indicatiecriteria. Bij de politie wordt per eenheid nog nagedacht over de inrichting van de CET's.

Aandachtspunten

Uit de bespreking van de werkwijze van het opsporen van gesignaleerden volgen verschillende aandachtspunten.

Een eerste aandachtspunt is de huidige *politiële werkwijze*; met name bij de werkvoorraad aan de voorkant is winst te behalen. In de huidige situatie komt een deel van de PAPOS-signaleringen in OPS terecht, terwijl er voor de politie-basisteams aanknopingspunten blijken te zijn. In sommige gevallen komt dit doordat op basis van de verkeerde gegevens wordt gehandeld; in andere gevallen blijken de ogenschijnlijk ‘onvindbare’ personen toch gevonden te kunnen worden door op de juiste momenten slim te handelen. Vooral aan de ‘voorkant’ kan snel handelen door de politie veel winst opleveren. De verwachting van de ketenpartners is dat het softwaresysteem E&S dit in de toekomst deels zal ondervangen.

Ten tweede wordt de *opsporing van gesignaleerden als specialisme* ervaren. De opsporing van gesignaleerden is volgens ervaringsdeskundigen vooral effectief wanneer het de hoofdtak van een researchteam is, of in ieder geval een gerichte taak. Het betreft een andere methodiek dan reguliere opsporing en behoeft constante aandacht door specialisten. Er wordt gevreesd voor het voortbestaan van het specialisme binnen de hernieuwde inrichting van het executiewerkproces.

In het verlengde daarvan, ten derde, is *bewustwording* nodig om een correcte tenuitvoerlegging van straffen te bewerkstelligen. Voor de politie en het OM geldt dat men gevoelsmatig meer affiniteit heeft met de opsporing van verdachten dan met de opsporing van veroordeelden. Volgens de insiders is bewustwording en een gedeeld probleembesef nodig om meer openstaande signaleringen aan te pakken.

Ten vierde is de *ketensamenwerking* een punt van aandacht, dat ook als zodanig door de keten wordt opgemerkt en opgepakt. Er zijn meerdere ‘stroperige’ aspecten in de ketensamenwerking, die deels weggenomen kunnen worden door de huidige verbeteringen in de executieketen. Een van die aandachtspunten betreft gebrekkige registratie op persoonsniveau waaronder niet-actuele adressen in de BRP (en daardoor in andere executiesystemen) en een gebrek aan automatische signaleringsmogelijkheden door andere overheidsinstanties.

6 Tot slot

Het onderzoek bevestigt het belang om gericht aandacht te besteden aan tot detentie veroordeelde voortvluchtigen. Voortvluchtigen die soms al lang in OPS staan, hebben samen veel delicten gepleegd en van enkele weten we dat ze daarmee doorgaan. Gelukkig blijkt uit het onderzoek ook dat een deel van de voortvluchtigen niet onvindbaar is. Uit ervaringen van zowel bijzondere politieacties, de gerichte werkwijze van de speciale rechercheteams en van sommige basisteams blijkt dat een deel door efficiënte inspanning van de politie-eenheden aangehouden kan worden. Door het ontbreken van een persoonsgerichte aanpak en een gezamenlijk urgentiegevoel gebeurt dit volgens de betrokkenen momenteel nog onvoldoende. Hoewel een deel van de veroordeelde voortvluchtigen succesvol aangehouden wordt, zijn zij als onderwerp op de werkvloer, met alle andere lopende zaken die aandacht vragen, wellicht te veel genegeerd geweest. Door een gebrek aan alertheid kunnen ze op alle momenten in de keten door de mazen van het net glippen.

Opsporing die resulteert in een onherroepelijke veroordeling tot een vrijheidsstraf is pas succesvol als de straf daadwerkelijk wordt uitgezeten. Iedereen in de keten dient hiervan doordrongen te zijn en het belang van strafexecutie uit te dragen. Wanneer de bestaande specialistische kennis en het enthousiasme over de (deels onbenutte) mogelijkheden en waarde van het opsporen van voortvluchtigen breder binnen de politie worden verspreid, kan veel winst behaald worden.

Inhoud

Samenvatting	7
Dankwoord	25
1 Inleiding	27
1.1 Voortvluchtigen in Nederland	27
1.2 Het beginsel van strafzekerheid	29
1.3 De ketenaanpak van het voortvluchtigenprobleem	30
1.3.1 Aanwijzing executie	31
1.3.2 Tracering ter executie gesignaleerde veroordeelden door politiebasisteams	31
1.3.3 Opsporing van 'onvindbare' voortvluchtigen	32
1.4 Kenmerken van voortvluchtigen	34
1.5 Onderzoeksopzet	35
1.5.1 Onderzoeksvragen	35
1.5.2 Terminologie en afbakening	37
1.6 Onderzoeksmethoden	39
1.6.1 Bestandsanalyse	39
1.6.2 Interviews professionals (n=17)	44
1.6.3 Dossierstudie aangehouden voortvluchtigen (n=29)	45
1.6.4 Expertessie (n=10)	48
1.7 Leeswijzer	49

2 Kenmerken en criminele carrière voortvluchtigen 51

2.1	Beschrijving onderzoekspopulatie	51
2.2	Achtergrondkenmerken	52
2.2.1	Geslacht	52
2.2.2	Leeftijd	53
2.2.3	Geboorteland (herkomstgroepering)	54
2.2.4	Verblijfplaats: laatst bekende adres	56
2.2.5	Resumé	57
2.3	Criminele carrière	58
2.3.1	Totale criminele carrière	59
2.3.2	Antecedenten, strafbare feiten voorafgaand aan het indexdelict	59
2.3.3	Aanvang criminele carrière	62
2.3.4	De OPS-signalering: indexdelicten, strafduur en lengte voortvluchtige periode	65
2.3.5	Resumé	69
2.4	Criminaliteit tijdens de voortvluchtige periode	69
2.4.1	Nieuwe verdenkingen tijdens de voortvluchtige periode (HKS)	70
2.4.2	Strafbare feiten tijdens de voortvluchtige periode (JDS)	73
2.4.3	Kenmerken van de crimineel actieve voortvluchtigen	75
2.4.4	Kanttekeningen bij de criminele activiteit tijdens OPS-signalering	77
2.4.5	Resumé	78

3 Voortvluchtig zijn 79

3.1	Nadere typering van de populatie aangehouden voortvluchtigen (n=29)	80
3.1.1	PAPOS- versus OPS-signaleringen	80
3.1.2	Type onttrekkingen	82
3.1.3	Algemene persoonskenmerken	83
3.1.4	Resumé	84
3.2	Indexdelict en openstaande strafduur (n=29)	85
3.2.1	Type indexdelict	85
3.2.2	Openstaande strafduur	87
3.2.3	Resumé	87
3.3	Criminele activiteit tijdens voortvluchtige periode	88
3.3.1	Resumé	90
3.4	Motieven voor ontvluchten en sociale problematiek	90
3.4.1	Besef openstaande straf (n=25)	90
3.4.2	Drijfveren voortvluchtigen (n=20)	92

3.4.3	Sociale problematiek	97
3.4.4	Resumé	99
3.5	Doorbrennen voortvluchtige periode	99
3.5.1	Verblijfplaats	100
3.5.2	Inkomsten	104
3.5.3	Hulp vanuit de omgeving	105
3.5.4	Emotionele beleving voortvluchtigen	106
3.5.5	Resumé	108
3.6	Contact met overheidsinstanties	108
3.6.1	Resumé	111
4	Categorieën voortvluchtigen	113
4.1	Mannelijke en vrouwelijke voortvluchtigen	114
4.2	Korte (120-) versus lange openstaande straffen (120+)	115
4.3	Jeugddetentie versus reguliere (volwassen) detentie	118
4.4	Tweedeling in de groep met lange openstaande straffen (120+)	119
4.5	'Totale onttrekkers' versus 'gedeeltelijke onttrekkers'	121
4.6	'Bewust' versus 'onbewust' voortvluchtig	123
4.7	Overige typen voortvluchtigen in de praktijk	125
4.8	Resumé	126
5	Het opsporen van voortvluchtigen	129
5.1	De start van een signalering	129
5.1.1	Resumé	131
5.2	Aanpak basisteams	131
5.2.1	Resumé	135
5.3	De opsporing	136
5.3.1	Generieke opsporing	137
5.3.2	Gespecialiseerde researcheteams in de eenheden: EVA en ROG	139
5.3.3	Gespecialiseerd team van de landelijke eenheid: FASTNL	141
5.3.4	Opsporingsmiddelen en -mogelijkheden	143
5.3.5	Samenwerking met andere afdelingen en eenheden in de opsporing	145
5.3.6	Tenuitvoerlegging van de openstaande detentie	146
5.3.7	Resumé	147
5.4	Ketensamenwerking	148
5.4.1	Type signalering	148

5.4.2	Zichtbaarheid signaleringen bij ketenpartners	150
5.4.3	Informatie-uitwisseling op zaaksniveau	152
5.4.4	Resumé	153
5.5	Toekomstige ontwikkelingen in de executieketen	154
5.5.1	Aansturing executieopdrachten	157
5.5.2	Resumé	158
5.6	Aandachtspunten	158
5.6.1	Bewustwording en verantwoordelijkheid	158
5.6.2	Huidige politieke werkwijze	161
5.6.3	De opsporing van gesignaleerden als specialisme	163
5.6.4	Ketensamenwerking	164
5.6.5	Resumé	165
6	Conclusie	167
6.1	Achtergrondkenmerken voortvluchtigen	167
6.2	Gedrag in voortvluchtige periode	169
6.3	Categorieën voortvluchtigen	173
6.4	Implicaties voor werkproces politie & ketenpartners	174
7	Aandachtspunten	179
7.1	Optimalisering van het werkproces	179
7.2	Aandachtspunten opsporing	182
7.3	Overkoepelende aandachtspunten	185
	Literatuur	189
	Bijlagen	195
1	Afkortingen en verklarende begrippenlijst	195
2	Interviewrespondenten	199
3	Deelnemers expertsessie	200
4	Tabellen	201

Dankwoord

Veel mensen hebben hun tijd, expertise en denkracht aan ons beschikbaar gesteld gedurende de looptijd van het onderzoek. Daar willen we graag even bijilstaan.

Op deze plaats danken wij allereerst de leden van onze begeleidingscommissie voor het meedenken en adviseren tijdens het onderzoek, het meelesen van het eindrapport en voor hun constructieve feedback:

Dhr. H. (Henk) Brouwer, Centraal Justitieel Incasso Bureau

Mw. I. (Isabelle) Cornelis, ministerie van Veiligheid en Justitie

Mw. A. (Anja) Dirkzwager, Nederlands Studiecentrum Criminaliteit en
Rechtshandhaving

Mw. M. (Marta) Dozy, programma Politie en Wetenschap

Dhr. P. (Peter) Homminga, Politie Rotterdam

Dhr. C. (Kees) Loef, programma Politie en Wetenschap

Mw. A. (Annemieke) Ribberink, ministerie van Veiligheid en Justitie

Dhr. H. (Herman) de Wit, Politie Landelijke Eenheid

Het team ROG van Politie Amsterdam en het team EVA van Politie Den Haag hebben een bijzondere bijdrage geleverd aan dit onderzoek. Zij waren bereid om ons een paar maanden te laten meekijken bij de aanhouding van opgespoorde voortvluchtigen. Daarvoor bedanken wij in het bijzonder Alex Bruijnzeel en Jeroen Nieuwenhuizen (Politie Amsterdam), Wim van der Heijden en Rob Viergever (Politie Den Haag) en alle betrokken rechercheurs.

Het verkrijgen van de juiste onderzoeksgegevens van CJIB, politie en justitie bleek een complexe en tijdrovende aangelegenheid, evenals het koppelen van de verkregen databestanden. Hier hebben het Centraal Justitieel Incassobureau (CJIB), Politie Rotterdam en de Justitiële Informatiedienst (Justid) de nodige tijd en moeite in gestoken. In het bijzonder bedanken wij Danny Brand (CJIB), Rob van Dijk (Politie Rotterdam) en Jan Reitsma (Bureau Significant) voor hun expertise bij het verkrijgen van de juiste gegevens en het interpreteren van bepaalde variabelen en resultaten.

Wij zijn Hans Teunissen (Politie Oost-Nederland) en Evelien Boeije (ministerie van Veiligheid en Justitie) erkentelijk voor hun ondersteuning en advies in de voorfase van het onderzoek.

Tot slot willen wij alle interviewrespondenten en de leden van de expertsessie hartelijk bedanken voor het delen van hun kennis en ervaring.

De onderzoekers,

Yvette Schoenmakers, Ilse de Groot, Judith van Zanten, Annemarie van Rooyen
en Jessica Baars

Inleiding

‘In de namiddag van 16 maart 2016 werd in een Turks café in de Schildersbuurt te Den Haag een voortvluchtige Turkse man aangehouden door het rechercheteam EVA.⁶ De man was 10 jaar eerder (2006) onherroepelijk veroordeeld tot 730 dagen gevangenisstraf inzake het invoeren van harddrugs (art. 2.10 Opiumwet) en daarvoor nog steeds voortvluchtig. Hoewel de man op papier geëmigreerd was, kon het EVA-team de veroordeelde in het betreffende café traceren en in samenwerking met de politiecollega’s van Bureau de Heemstraat aanhouden. De voortvluchtige was tevens ongewenst vreemdeling en bleek in het bezit van een vervalst Bulgaars paspoort en rijbewijs.’ (Intern politiebericht Team EVA, Politie-eenheid Den Haag, 16 maart 2016)

1.1 Voortvluchtigen in Nederland

Wanneer een onherroepelijk strafrechtelijk veroordeelde zich onttrekt aan een opgelegde vrijheidsstraf, is deze persoon voortvluchtig.⁷ In 2015 stonden er in Nederland ruim 11.000 personen ter opsporing gesignaleerd voor een door de rechter (onherroepelijk) opgelegde vrijheidsbenemende straf, zo blijkt uit ons onderzoek. In dit onderzoek beschouwen wij personen als voortvluchtig wanneer zij zich buiten het ‘reguliere proces van tenuitvoerlegging’ aan een opgelegde vrijheidsstraf onttrekken. Een deel van deze personen onttrekt zich (al dan niet bewust) aan de voorkant aan hun vrijheidsstraf, door zichzelf niet te melden bij de penitentiare inrichting (PI) of doordat ze naar aanleiding van een arrestatiebevel niet aangehouden kunnen worden.⁸ Een ander deel onttrekt zich

6 Executie Vonnissen Afgestraften.

7 Een verdachte die niet komt opdagen bij het onderzoek ter terechtzitting, kan wel bij verstek worden veroordeeld. Hij is dan een veroordeelde voortvluchtige.

8 Een zelfmeldtraject houdt in dat deze persoon zich na een daartoe ontvangen oproep moet melden bij de PI of de politie voor het ondergaan van de opgelegde vrijheidsstraf. Wanneer een veroordeelde niet in aanmerking komt voor het zelfmeldtraject, is het de taak van de politie om deze persoon aan te houden (arrestatiebevel). Zie ook hoofdstuk 5.

gedurende de tenuitvoerlegging door te ontsnappen, niet terug te keren van verlof of de voorwaarden na invrijheidstelling te schenden, waardoor de voorwaardelijke invrijheidstelling wordt omgezet in detentie.

Al enige jaren spreken de staatssecretaris en de minister van Veiligheid en Justitie hun zorg uit over de grote groep voortvluchtigen in Nederland en wordt binnen de strafrechtketen de aandacht gevestigd op het terugdringen van dit probleem.⁹ Dit lijkt haar vruchten af te werpen, aangezien het aantal personen met een openstaande vrijheidsstraf in vijf jaar tijd van ongeveer 20.000 daalde naar 12.000, zo blijkt uit een kamerbrief uit 2014.¹⁰ Een groep waar met name zorg over bestaat, zijn voortvluchtigen die al enige tijd in het landelijke opsporingssysteem (OPS) gesignaleerd staan, die zijn veroordeeld voor een maatschappelijk ingrijpend delict en die een straf open hebben staan van 90 dagen of meer.¹¹ Tegelijkertijd blijkt er weinig zicht te zijn op de kenmerken van deze grote groep voortvluchtigen en lijkt de politie problemen te ondervinden bij het prioriteren en traceren van deze groep. In 2013 stond ruim 80 procent van alle openstaande vrijheidsstraffen ter opsporing gesignaleerd in OPS. Het resterende deel, de ‘werkvoorraad’ genoemd, bestaat uit lopende reguliere tenuitvoerleggingstrajecten, maar ook mislukte zelfmeldprocedures en zachte onttrekkingen.¹²

Om meer zicht te krijgen op de kenmerken van tot een vrijheidsstraf veroordeelde voortvluchtigen en op de mogelijkheden om deze groep effectiever te traceren, is het onderhavige onderzoek uitgevoerd. Voordat we de opzet van het

9 Zie Kamerstukken II 2012/13, 33400 VI, 90; Kamerstukken II 2013/14, 29279, 203; Kamerstukken II 2014/15, 29279, 271. Er waren in februari 2013 nog ongeveer 14.450 personen gesignaleerd en in april 2014 12.296 personen (Kamerstukken II, 2012/13, 33400 VI, 90; Kamerstukken II 2013/14, 29279, 203).

10 Het gaat hier zowel om ter opsporing gesignaleerde voortvluchtigen als openstaande straffen in de ‘werkvoorraad’. Kamerstukken II 2013/14, 29279, 203. Daarmee wordt niet alleen de ‘werkvoorraad van de politie’ bedoeld, maar ook de openstaande vrijheidsstraffen die nog binnen de reguliere tenuitvoerlegging vallen (zoals lopende zelfmeldprocedures).

11 Kamerstukken II, 2012/13, 33400 VI, 90.

12 Op basis van cijfers van de Tweede Kamer uit 2013 valt ongeveer 18 procent van alle openstaande onherroepelijke vrijheidsstraffen binnen de ‘werkvoorraad’ (niet te verwarren met de werkvoorraad van de politiebasisteams, zie §1.3.2): ‘Van de 15.696 zaken vallen 2.760 zaken onder het reguliere proces van tenuitvoerlegging, oftewel het betreft hier de werkvoorraad. Concreet gaat het hier bijvoorbeeld om arrestatiebevelen die openstaan of personen die in een zelfmeldtraject zitten. Dit is inclusief 140 zachte onttrekkers. Dit zijn personen die bijvoorbeeld niet zijn terugkomen naar de penitentiaire inrichting na hun periode van verlof’ (Kamerstukken II 2012/13, 33400 VI, 90, p.2).

onderzoek (§1.5) en de gebruikte methoden (§1.6) toelichten, belichten we eerst de achtergrond van het bestudeerde probleem voor politie en ketenpartners (§1.2 en §1.3) en wat er bekend is over wie de voortvluchtigen zijn (§1.4). In de volgende hoofdstukken presenteren we de resultaten van het uitgevoerde onderzoek.

1.2 Het beginsel van strafzekerheid

De laatste jaren is er zoals gezegd toenemende aandacht voor de tenuitvoerlegging van opgelegde straffen.¹³ In september 2012 werden Kamervragen gesteld over de op dat moment 15.000 veroordeelden die vrij rond zouden lopen. De Algemene Rekenkamer (2012) concludeerde dat de tenuitvoerlegging (executie) van straffen in 2012 ‘onder de maat’ was. Tegelijkertijd werden PI’s gesloten, omdat cellen leegstaan (Beyens, Dirkzwager & Korf, 2014; Schoenmakers, 2016).¹⁴ In een Tweede Kamerdebat in september 2013 over het bericht dat vele veroordeelde criminelen hun vrijheidsstraf ontlopen, uitten de woordvoerders van de politieke partijen hun zorgen.¹⁵

‘We weten dat de pakkans in ons land klein is. Zeker als veel politiemensen, rechercheurs, maar ook het Openbaar Ministerie zich inspannen om die pakkans groter te maken, om criminelen op te pakken en te veroordelen, is het niet uit te leggen aan de samenleving als deze criminelen dan hun straf niet ook moeten gaan uitzitten.’ (Handelingen II, 2012/13, 105, item 13)

Maatschappelijk is het van belang dat voortvluchtige veroordeelden hun opgelegde detentie uitzitten. Uit onderzoek naar de preventieve werking van het strafrecht blijkt dat niet zozeer de zwaarte van de straf van belang is, maar juist een grote zekerheid dat straf volgt na het plegen van een delict. Dit heeft een algemeen preventieve werking (afschrikkend effect voor iedere burger) en er zijn aanwijzingen dat strafzekerheid ook een ‘speciale’ preventieve werking

13 Aanhangsel Handelingen II 2012/13, 82; Kamerstukken II 2012/13, 33400 VI, 90; Kamerstukken II 2013/14, 29279, 203; Kamerstukken II 2014/15, 29279, 271.

14 Het is overigens bewust beleid van de minister van Veiligheid en Justitie om cellen in Nederland te sluiten door bijvoorbeeld de invoering van de elektronische detentie. Een ontwikkeling die in België al langer gaande is (Beyens e.a., 2014).

15 Handelingen II, 2012/13, 105, item 13.

heeft, namelijk dat de dader in de toekomst minder snel in herhaling zal vallen (Bosker, 1997).¹⁶ Zekerheid van straffen is dan ook een belangrijk uitgangspunt van het Nederlandse executiebeleid. ‘Wanneer de rechter iemand een vrijheidsbenemende straf oplegt, moet alles erop zijn gericht dat de straf daadwerkelijk wordt uitgevoerd.’¹⁷

1.3 De ketenaanpak van het voortvluchtigenprobleem

In een kamerbrief van februari 2013 benoemden de minister en de staatssecretaris van Veiligheid en Justitie hun plannen om te bevorderen dat meer personen daadwerkelijk hun straf uitzitten.¹⁸ Bij deze plannen is de gehele executieketen betrokken. Om de tenuitvoerlegging van vonnissen te verbeteren, is in 2011 het project Uitvoeringsketen Strafrechtelijke Beslissingen (USB) van start gegaan.¹⁹ De organisaties in de uitvoeringsketen werken samen aan het sneller en beter uitvoeren van straffen en het goed informeren van slachtoffers, nabestaanden en gemeenten. De ketenpartners in het programma USB zijn het Openbaar Ministerie (OM), de politie, het Centraal Justitieel Incassobureau (CJIB), de Dienst Justitiële Inrichtingen (DJI), de reclasseringsorganisaties, de Justitiële Informatiedienst (Justid), de zittende magistratuur, het bestuursdepartement van het ministerie van Veiligheid en Justitie en het lokaal bestuur. Door het verbeteren van werkprocessen moet het aantal voortvluchtigen afnemen (Ministerie van Veiligheid en Justitie, 2014).²⁰

Op verschillende gebieden worden de werkprocessen aangepakt. Een belangrijke component van het programma USB is het ‘wetsvoorstel herziening tenuitvoerlegging strafrechtelijke beslissingen’.²¹ Dit wetsvoorstel beoogt de tenuitvoerlegging van straffen te versnellen en alle betrokken partners beter te informeren. Op 4 oktober 2016 stemde de Tweede Kamer in met het wetsvoorstel. Momenteel (januari 2017) ligt het wetsvoorstel bij de Eerste Kamer. Gestoeld op dit wetsvoorstel is een nieuw ketendesign dat de benodigde veran-

16 Naar het effect van de snelheid van straffen is nog maar weinig empirisch onderzoek gedaan, mede omdat dit lastig te onderzoeken is. In het weinige onderzoek dat er is, wordt geen preventieve werking gevonden (Bosker, 1997).

17 Kamerstukken II, 2012/13, 33400 VI, 90, p. 1.

18 Kamerstukken II, 2012/13, 33400 VI, 90.

19 Kamerstukken II 2011/12, 29279, 147 en Kamerstukken II 2012/13, 29 279, 156 en 165.

20 Zie ook Kamerstukken II 2011/12, 29279, 147.

21 Kamerstukken II 2014/15, 34086, 1; Kamerstukken II 2014/15, 34086, 3.

deringen voor de optimalisatie van de executieketen in kaart brengt. Nieuw in het design is het overdragen van de verantwoordelijkheid voor het uitvoeren van strafrechtelijke beslissingen van het OM naar de minister van Veiligheid en Justitie. Voor de coördinatie en feitelijke uitvoering hiervan heeft de minister het Administratie en Informatie Centrum voor de Executieketen (AICE) ingericht bij het CJIB. De bedoeling is dat het AICE als informatieknooppunt binnen de executieketen gaan fungeren. Op termijn zou het AICE op persoonsniveau overzicht moeten hebben van alle openstaande sancties (Ministerie van Veiligheid en Justitie, 2014).²²

Voor een verdere beschrijving van de huidige en toekomstige ketensamenwerking, verwijzen wij naar hoofdstuk 5.

1.3.1 Aanwijzing executie

Het juridisch kader voor de beslissingen rondom de tenuitvoerlegging van vrijheidsbenemende straffen is de *Aanwijzing executie*. In de aanwijzing is aangegeven welke ketenpartner op welk moment welke taken heeft voor de correcte uitvoering van de executietaak. Zo is de politie in eerste instantie verantwoordelijk voor het ‘ophalen’ van een veroordeelde die zijn straf nog moet uitzitten. Ook is afgesproken wat er gedaan wordt wanneer de politie een veroordeelde niet kan vinden (Openbaar Ministerie, 2015; 2016a).

Binnen de politie zijn de afspraken omtrent de executietaak onlangs vastgelegd in een nieuw werkproces, waarvan de implementatie loopt. Dit start in navolging van de inrichting van de Nationale Politie. Onderdeel hiervan is onder andere de inrichting van Coördinatie Executie Teams (CET's) (Koopman, 2015). In hoofdstuk 5 gaan we verder in op deze plannen.

1.3.2 Tracering ter executie gesignaleerde veroordeelden door politiebasisteams

Personen die door de rechter zijn veroordeeld tot een vrijheidsbenemende straf moeten zichzelf daarvoor melden bij een PI (zelfmeldtraject, zie verder hoofdstuk 5) of zij moeten daartoe gearresteerd worden (arrestatiebevel). Wanneer deze veroordeelden zich onttrekken aan hun straf, worden zij in de huidige situatie regionaal gesignaleerd ter executie en zijn de basisteams van de politie

²² Zie ook Kamerstukken II 2014/15, 34086, 3.

in eerste instantie belast met het ‘binnenhalen’ van deze personen.²³ De basisteams hanteren daarvoor in de praktijk een doorlooptermijn (voorheen inspanningsverplichting) van drie maanden (Openbaar Ministerie, 2015). Een deel van de voortvluchtigen tegen wie een arrestatiebevel loopt, is binnen de gehanteerde doorlooptermijn terecht. Volgens de voormalig voorzitter van de expertgroep arrestantentaken voldoet het in de meeste ‘vlottende’ zaken om de persoon te belen met de mededeling dat deze zich moet komen melden of ‘staat de voortvluchtige al met een tasje achter de deur klaar’ wanneer de wijkagent aan de deur komt. Soms melden zij zichzelf weer bij de politie. Voor deze zaken, het gaat hier om de werkvoorraad, voldoet in veel gevallen dan ook een aanpak door de basisteams.²⁴

1.3.3 Opsporing van ‘onvindbare’ voortvluchtigen

Wanneer het de basisteams niet lukt om de voortvluchtige binnen de daartoe gestelde doorlooptijd aan te houden, wordt de zaak via het CJIB gesignaleerd in het nationale opsporingsregister van de politie (OPS).²⁵ Op de peildatum van ons onderzoek (juli 2015) betrof dit 11.167 personen. Vooral deze groep voortvluchtigen vormt een hardnekkig probleem. Het betreft een grote groep personen die zich (bewust) onvindbaar hebben gemaakt voor de politie, zo stelt de minister.²⁶ Een voortvluchtig-signalering in OPS kan ook verjaren; afhankelijk

23 Ten tijde van dit onderzoek kende elke politie-eenheid een eigen systeem (PAPOS) waarin voortvluchtigen regionaal ter executie werden gesignaleerd (werkvoorraad van de basisteams). Daarnaast bestaat het landelijke opsporingsstelsel (OPS). In de toekomst verdwijnt het onderscheid tussen het regionale PAPOS en het landelijke OPS en komt er één landelijk stelsel Executie & Signalering (zie verder §3.1.1). Een zaak uit de overkoepelende ‘werkvoorraad’ van openstaande vrijheidsstraffen komt niet overeen met de ‘werkvoorraad’ van de politiebasissteams. Personen met een zelfmeldtraject (reguliere tenuitvoerlegging) worden pas ter executie gesignaleerd als het zelfmeldtraject mislukt; in dat geval koppelt DJI terug aan het CJIB dat de persoon zich niet heeft gemeld en zal het CJIB de persoon bij de politie signaleren. Daarnaast bevat de werkvoorraad van de politiebasissteams gesignaleerden vanwege openstaande arrestatiebevelen, tenuitvoerleggingen na het overtreden van voorwaarden, zachte onttrekkingen (bijv. niet terugkeren bij de inrichting na verlof) en naar detentie omgezette taakstraffen. Personen die zich aan de reguliere tenuitvoerlegging van hun vrijheidsstraf onttrekken, beschouwen wij als ‘voortvluchtig’ (zie §1.5).

24 Bron: voorzitter expertgroep arrestantentaken, telefonisch gesprek, 29 augustus 2014.

25 OPS is een landelijk opsporingsregister waarin personen met een openstaande vrijheidsstraf worden gesignaleerd. De signalering kan verschillende aanleidingen hebben, waaronder gedetineerden die niet terugkeren na verlof, personen die onder voorwaarden in vrijheid worden gesteld en deze voorwaarden overschrijden, maar ook vreemdelingen die, nadat ze twee derde van hun straf hebben uitgezeten, het land zijn uitgezet. Zij staan ‘preventief’ in het stelsel, omdat ze bij eventuele terugkeer het resterende strafdeel moeten uitzitten.

van de strafzwaarte verloopt de signalering na een bepaalde periode (zie verder §2.3.4).²⁷ Daarnaast kan een deel van de in het buitenland verblijvende voortvluchtigen wel getraceerd worden, maar niet worden uitgeleverd aan Nederland. Zij zijn niet zozeer onvindbaar, maar eerder ‘niet-executeerbaar’.

Wanneer er sprake is van een openstaande vrijheidsstraf van 120 dagen of meer, geen bekend verblijfadres en/of aanwijzingen dat de voortvluchtige in het buitenland zit, wordt de signalering een zaak voor het landelijke opsporingsteam FASTNL (Fugitive Active Search Team Netherlands).²⁸ De politie-aanpak met betrekking tot OPS-gesignaleerde voortvluchtigen die niet in aanmerking komen voor landelijke opsporing door FASTNL, wordt in de meeste politie-eenheden momenteel (2016) niet gericht georganiseerd.²⁹

Tijdens de voorverkenning van ons onderzoek vernemen we van een contactpersoon van de politie die zich bezighoudt met de executietaak, dat door het huidige beleid een deel van de OPS-gesignaleerde voortvluchtigen in de praktijk tussen wal en schip belandt. Het gaat hier om de zaken met een strafvonnis van minder dan 120 dagen, waarbij de gesignaleerde zich (vermoedelijk) in de regio bevindt. Er is weinig zicht op de manier waarop de opsporing van deze voortvluchtigen in de praktijk verloopt. Officieel is er sprake van ongerichte executie binnen de reguliere opsporing, wat ‘toevallige aanhouding door de politie’ behelst.³⁰ Bij de ongerichte executie is er geen aparte capaciteit voor de opsporing van deze voortvluchtigen. Vanwege capaciteitsgebrek in de generieke opsporing blijft het traceren van voortvluchtigen in veel eenheden vaak bij de basisteams.

Toen wij met ons onderzoek aanvingen, waren er in twee politie-eenheden, Amsterdam en Den Haag, speciale rechteamten die zich gericht bezighielden met het opsporen van voortvluchtigen.³¹ Soms probeerden parketofficiëren

26 Kamerstukken II 2012/13, 33400 VI, 90.

27 Na het verstrijken van de executieverjaringstermijn is het Openbaar Ministerie niet langer bevoegd om de opgelegde straf of maatregel ten uitvoer te brengen. De verjaringstermijn voor de executie is steeds een derde langer dan de verjaringstermijn die geldt voor de vervolging. Bij sommige misdrijven is er geen verjaring (zie §2.3.4).

28 Voorheen het landelijke Team Executie Strafvonnissen (TES) en de Groep Opsporing Onttrekkingen (GOO), die samen zijn opgegaan in FASTNL.

29 Uitzondering hierop vormen personen die niet terugkeren van verlof (zachte onttrekkingen); daarvoor wordt door het CJIB gerichte executie bij de politie uitgezet.

30 Kamerstukken II 2012/13, 33400 VI, 90, p.3.

31 Respectievelijk het team ROG (Regionale Opsporing Gesignaleerden), per 1 januari 2015 opgeheven, en het EVA-team (Executie Vonnissen Afgestraften).

van andere eenheden de opsporing van voortvluchtigen onder te brengen bij deze speciale opsporingsteams. Momenteel, met de reorganisatie van de Nationale Politie, worden de werkprocessen rondom het traceren van gesignaleerden meer eenduidig georganiseerd. In die ontwikkeling zou de opsporing van voortvluchtigen onderdeel worden van de reguliere opsporing (zie verder hoofdstuk 5).

1.4 Kenmerken van voortvluchtigen

Zoals gesteld, is er weinig zicht op de samenstelling van de voortvluchtigenpopulatie in Nederland. In 2014 is in de politie-eenheid Amsterdam een verkennend onderzoek uitgevoerd naar een bijzondere subcategorie voortvluchtigen, namelijk onherroepelijk veroordeelde gesignaleerden naar wie in de politie-eenheid Amsterdam actieve opsporing plaatsvond (Van Rooyen, 2014). Dit waren personen die zich zowel regionaal ter executie (basisteams) als landelijk ter opsporing (OPS) gesignaleerd stonden. Van 49 voortvluchtigen werd dossierinformatie bestudeerd en er werden 12 door de recherche aangehouden voortvluchtigen geïnterviewd. De onderzochte voortvluchtigen bleken een heterogene groep te vormen. Hoewel het slechts een kleine en specifieke populatie betreft, geeft het onderzoek aanwijzingen dat een deel van de groep voortvluchtigen een gewelddadig antecedentenprofiel heeft. De aangehouden voortvluchtigen vertelden dat zij de periode waarin zij voortvluchtig waren als zeer stressvol hebben ervaren. In de periode waarin zij voortvluchtig waren, hadden de gesignaleerden zowel contact met familieleden als met overheidsinstanties (Van Rooyen, 2014).

In het buitenland is enig wetenschappelijk onderzoek gedaan naar kenmerken van voortvluchtigen. Uit onderzoek van Schwaner (1997) naar kenmerken van Amerikaanse *parole violators*, blijkt dat vluchtgevaarlijke veroordeelden een langere en sterkere criminele levensstijl hebben dan niet-vluchtgevaarlijke veroordeelden, maar dat ze niet gewelddadiger zijn. In een daaropvolgend onderzoek naar voortvluchtigen die de voorwaarden van hun invrijheidstelling overschrijden, benadrukken Schwaner en collega's (1998) het belang van een afgestemde aanpak voor verschillende typen voortvluchtigen. Zo zijn identiteit, de levensstijl en het type persoon van belang bij het opstellen en bepalen van persoonlijke reclasseringsmaatregelen. Goffman (2009) vond dat voortvluchtigen in achterstandswijken van Philadelphia een specifieke levensstijl hebben die in het teken staat van het voortvluchtig zijn en het vermijden van detentie.

Uit Europees onderzoek van McSweeney en collega's (2011) is onder meer af te leiden dat de vluchtbestemming mede afhankelijk is van het contact dat de voortvluchtigen kunnen blijven onderhouden met familie en vrienden. Kanttekening is dat de internationale onderzoeken soms gebaseerd zijn op kleine populaties (bijvoorbeeld McSweeney e.a., 2011) en specifieke subpopulaties (bijvoorbeeld Schwaner, 1997). Het is onduidelijk in hoeverre de bevindingen raakvlakken hebben met de Nederlandse praktijk.

1.5 Onderzoeksopzet

Uit het voorgaande blijkt dat rondom de tenuitvoerlegging van straffen momenteel de nodige ontwikkelingen gaande zijn bij politie en ketenpartners. Zowel bij het traceren en opsporen van tot een vrijheidsstraf veroordeelde voortvluchtigen als bij het eenduidiger organiseren van de ketenaanpak, is kennis over de voortvluchtigenpopulatie een waardevol bezit. Om het inzicht in kenmerken en achtergronden van de totale groep voortvluchtigen in OPS te vergroten, is dit onderzoek uitgevoerd. Het doel van dit onderzoek is om inzicht te krijgen in de kenmerken van de veroordeelde voortvluchtigen, om daarmee de mogelijkheden van de politie en ketenpartners voor het traceren van de gesignaleerden te vergroten.³²

1.5.1 Onderzoeksvragen

De centrale vraagstelling bij dit onderzoek is:

Wat zijn de achtergrondkenmerken van gesignaleerde voortvluchtigen in Nederland, hoe ontvluchten zij hun straf en hoe kan de politie het traceren van deze personen optimaliseren?

Deze vraagstelling valt uiteen in de volgende onderzoeksvragen, onderverdeeld naar vier thema's:

³² Met het traceren van de voortvluchtige wordt zowel de handhavingstaak als de opsporing bedoeld.

Achtergrondkenmerken voortvluchtigen

- 1 Wat is het geslacht van de voortvluchtigen?
- 2 Wat is hun leeftijd ten tijde van het indexdelict?³³
- 3 Wat is hun afkomst (land van herkomst)?
- 4 Hoe ziet hun criminele carrière eruit?³⁴
- 5 Voor welke delicten staan de voortvluchtigen gesignaleerd en wat is de aard van de openstaande vrijheidsstraf?³⁵

Gedrag in voortvluchtige periode

- 6 Hoe lang zijn zij voortvluchtig?³⁶
- 7 Welke nieuwe delicten of overtredingen plegen zij terwijl zij gesignaleerd worden?
- 8 Om welke reden onttrekken zij zich aan hun vrijheidsbenemende straf?
- 9 In hoeverre is er sprake van sociale problematiek?
- 10 Hoe ontvluchten ze hun straf?³⁷
- 11 In hoeverre komen zij in deze periode met officiële instanties in aanraking?³⁸

Categorieën voortvluchtigen

- 12 Welke categorieën voortvluchtigen zijn op basis van de bestudeerde kenmerken te onderscheiden?³⁹

Implicaties voor werkproces politie en ketenpartners

- 13 Hoe verloopt de politieke aanpak van veroordeelde voortvluchtigen in samenwerking met de ketenpartners?
- 14 Welke knelpunten worden daarbij ervaren?
- 15 Wat zijn *good practices* uit de bestaande werkprocessen?

33 Het indexdelict is het delict in relatie tot welke voortvluchtigen in OPS gesignaleerd staan.

34 Antecedentenprofiel (leeftijd eerste delict, aantal en type delicten op het strafblad).

35 De kenmerken van de openstaande vrijheidsstraf zoals in OPS geregistreerd.

36 Lengte van de periode vanaf de signalering tot de peildatum in OPS.

37 Waar verblijven de voortvluchtigen, door wie worden zij daarbij geholpen, hoe ervaren zij de voortvluchtige periode?

38 Zijnde politie en justitie, maar ook andere overheidsinstanties, zoals gemeente, uitkeringsinstanties en hulpverleningsinstanties.

39 Categorisering vindt in eerste instantie plaats op basis van uit het onderzoek naar voren gekomen onderscheidende kenmerken.

1.5.2 Terminologie en afbakening

Personen kunnen voortvluchtig zijn als verdachte (zij zijn gedurende het strafproces verdwenen) of als veroordeelde (zij onttrekken zich aan het strafvonnis). Wanneer we in dit onderzoek spreken over voortvluchtigen, dan doelen wij op personen die zich buiten het reguliere tenuitvoerleggingsproces onttrekken aan een onherroepelijke (OH) opgelegde vrijheidsstraf. Deze onttrekkers kunnen ter executie gesignaleerd staan voor de politiebasisteams en ter opsporing gesignaleerd staan in het nationale opsporingssysteem OPS.

Dit onderzoek richt zich in de kern op veroordeelde voortvluchtigen, die ter opsporing gesignaleerd staan in OPS. Dit zijn de personen die zichzelf niet binnen de gestelde doorlooptijd melden en/of die niet binnen een periode van drie maanden door de politiële basisteams gearresteerd kunnen worden, als gevolg waarvan zij in OPS gesignaleerd worden. De voortvluchtigen die zich onttrekken aan de reguliere tenuitvoerlegging en tot de ‘werkvoorraad’ van de basisteams behoren (waarvan de doorlooptijd nog niet verstreken is), blijven in de kwantitatieve analyses (hoofdstuk 2) buiten beschouwing omdat zij nog niet in het landelijke OPS staan.⁴⁰ In sommige gevallen verricht de recherche wel actieve opsporing naar deze groep (bijvoorbeeld vanwege de zwaarte van de straf, het antecedentenprofiel of vanwege een gerichte executieopdracht om een andere reden). Deze gevallen worden in het kwalitatieve deel van dit onderzoek meegenomen, wanneer we kijken naar de profielen en ervaringen van deze aangehouden voortvluchtigen binnen twee politie-eenheden (hoofdstukken 3 en 4).

In het rapport gebruiken we regelmatig de term ‘indexdelict’. Het *indexdelict* betreft het delict waarvoor gesignaleerden door de rechter onherroepelijk zijn veroordeeld tot een vrijheidsstraf, waaraan zij zich voorafgaande of gedurende de tenuitvoerlegging onttrekken.

Wat betreft het moment van zich onttrekken aan de gevangenisstraf onderscheiden we onttrekkingen aan de voorkant van de straf (totale onttrekkingen), zachte onttrekkingen en harde onttrekkingen. Bij een *totale onttrekking* meldt de

⁴⁰ In dat laatste geval werden zij ten tijde van het onderzoek gesignaleerd in de regionale systemen PAPOS (onlangs overgegaan in het landelijk raadpleegbare systeem Executie & Signalering). In de nabije toekomst zullen zowel de personen uit de lopende werkvoorraad (minder dan drie maanden gesignaleerd) als de personen die in het landelijke OPS gesignaleerd staan in één dekkend systeem gesignaleerd worden (E&S). Het onderscheid is dan niet meer van toepassing.

veroordeelde zichzelf niet bij de betreffende PI om de straf uit te zitten of kan de veroordeelde niet door de politie worden aangehouden nadat het vonnis onherroepelijk geworden is. Deze voortvluchtigen onttrekken zich dus in het geheel aan de gevangenisstraf.

Bij een *zachte onttrekking* gaat een gedetineerde ervandoor vanuit een beperkt beveiligde inrichting of een zeer beperkt beveiligde inrichting, tijdens verlof zonder begeleiding, verblijf in een instelling of deelname aan een programma buiten de inrichting (Openbaar Ministerie, 2015).⁴¹ Bij een *harde onttrekking* weet een gedetineerde te ontluchten tijdens detentie in een gemiddeld of zwaar-beveiligd regime of tijdens begeleid verlof. Harde onttrekkingen komen slechts enkele keren per jaar voor.

Daarnaast zijn er nog *tenuitvoerleggingen* (vervangende hechtenis inzake het overtreden van voorwaarden bijvoorbeeld bij voorwaardelijke invrijheidstelling) en taakstraffen die worden omgezet in detentie.

Wanneer we spreken over de *openstaande strafduur*, dan bedoelen we de lengte van de openstaande onherroepelijk opgelegde vrijheidsstraf. De ketenpartners baseren beleidsbeslissingen op die openstaande strafduur. In eerste instantie zouden we willen kijken naar de openstaande vrijheidsstraf die nog resteert (*restant nettostraf*); een deel van de voortvluchtigen heeft namelijk al een deel van de detentie uitgezeten, wanneer ze zich aan de rest van de straf onttrekken. In de praktijk worden door de ketenpartners in de systemen alleen de *bruto strafduur* (totale door de rechter opgelegde strafduur) en de *netto strafduur* (bruto strafduur min aantal dagen voorwaardelijk en aantal dagen uitgezeten tijd in voorarrest) geregistreerd. Op basis van OPS wordt in de keten de netto strafduur als openstaande strafduur gehanteerd. Hiermee nemen de instanties dus beslissingen op basis van de oorspronkelijke strafzwaarte min dagen voorwaardelijk en in voorarrest, en niet op basis van hoe lang de voortvluchtige in de toekomst nog moet ‘zitten’.⁴² Omdat de *restant nettostraf* niet inzichtelijk is, nemen we de *netto strafduur* als definitie van openstaande strafduur over.

41 De definitie van een ‘zachte onttrekking’ is ontleend aan de *Aanwijzing executie* die nu geldt (vanaf 1 januari 2015). De definitie blijkt in verschillende bronnen niet gelijk. Voor de Tweede Kamer (Kamerstukken II 2012/2013, 33400 IV, 90) gaat het bij zachte onttrekkingen ‘bijvoorbeeld om personen die zich tijdens een voorwaardelijke straf onttrekken aan de gestelde voorwaarden of personen die na een verlofperiode niet terugkomen naar de penitentiaire inrichting’ (p. 1). In andere bronnen wordt verondersteld dat bij een zachte onttrekking geen geweld of vernieling is toegepast om zich te onttrekken (www.dji.nl). Wettelijk is het onderscheid gebaseerd op het beveiligingsniveau van het regime waaruit de persoon zich onttrekt (ongeoorloofde afwezigheid).

Politie en ketenpartners

Het onderzoek is uitgevoerd voor de politie en richt zich voor een groot gedeelte op de opsporing van voortvluchtigen. De bevindingen betreffen echter ook de werkprocessen van de ketenpartners. Waar relevant, worden de werkprocessen van de ketenpartners beschreven. Ook de uitkomsten van het onderzoek zijn relevant voor de hele keten.

Voor overige terminologie en gebruikte afkortingen verwijzen wij naar bijlage 1.

1.6 Onderzoeksmethoden

Om de hiervoor genoemde onderzoeksvragen te beantwoorden, passen we diverse methoden van onderzoek toe. Het onderzoek bestaat uit een combinatie van kwantitatieve en kwalitatieve methoden. Gefaseerd is eerst een kwantitatieve systeemanalyse uitgevoerd, gevolgd door dossierstudies onder aangehouden voortvluchtigen en interviews met professionals. In de laatste fase van het onderzoek is een expertmeeting georganiseerd met deelnemers die vanuit de keten betrokken zijn bij de opsporing van veroordeelde voortvluchtigen. Hierina lichten we de verschillende methoden toe.

1.6.1 Bestandsanalyse

Om de vragen 1 tot en met 7 te beantwoorden, hebben we extracties uit diverse databestanden geanalyseerd. We beschrijven eerst hoe we het databestand hebben samengesteld en welke keuzes we daar, soms noodgedwongen, in hebben gemaakt. Daarna beschrijven we de wijze waarop de analyse heeft plaatsgevonden en de manier waarop de resultaten verwerkt zijn in het rapport.

42 In het geval van tenuitvoerleggingen, zachte of harde onttrekkingen zal de resterende strafduur afwijken van de netto strafduur. Afhankelijk van welk uitgangspunt men in politieel of ketenbeleid wil hanteren, strafwaarde of de feitelijk resterende openstaande straf, verdient het aanbeveling om ofwel de bruto strafduur te gebruiken (strafwaarde) ofwel de werkelijke resterende detentieduur (netto strafduur min dagen uitgezeten detentie) te gaan hanteren.

Samenstelling van het databestand

Met de systeemanalyse wordt een eerste, kwantitatief beeld gegeven van de totale populatie voortvluchtigen in Nederland op een bepaalde peildatum. Het databestand is een samenstelling van drie bronnen: het landelijke register van het CJIB (Levita), vermeldingen als verdachte in het politieke Herkenningsdienststelsel (HKS) en het strafblad, zoals geregistreerd in het Justitieel Documentatie Stelsel (JDS) van Justid. Voor het gebruik van de data uit deze systemen is toestemming verleend door het ministerie van Veiligheid en Justitie.

Het CJIB coördineert de tenuitvoerlegging van strafrechtelijke sancties in Nederland en beheert de nationale OPS-lijst in het stelsel Levita. Het krijgt de zaken met het strafvonnis aangeleverd door het OM en zet vervolgens opdrachten uit voor de executie van de straf. Indien een persoon onherroepelijk is veroordeeld tot een vrijheidsbenemende straf en zich niet heeft gemeld in het zelfmeldtraject en/of niet gevonden kan worden door de politiebasisteams, verplaatst het CJIB de zaak naar de OPS-lijst (zie ook het stroomschema, figuur 5.2). Omdat wij onderzoek verrichten naar een onderzoekspopulatie uit OPS op de peildatum, wordt geen inzicht verkregen in instroom en uitstroom van OPS in een bepaalde periode.

OPS (kenmerken signaleerden)

Op de peildatum 19 juli 2015 ontvingen we van het CJIB een geanonimiseerde extractie uit Levita, bestaande uit 11.999 openstaande vrijheidsstraffen in OPS. Aan deze zaken konden 11.167 unieke personen gekoppeld worden.⁴³ Als een persoon meerdere malen op de OPS-lijst staat, hebben we de oudste openstaande zaak geselecteerd als uitgangspunt voor de analyses.⁴⁴ Het gekoppelde en geschoonde persoonsbestand op basis van de CJIB-gegevens is gebruikt als basis voor de bestandsanalyse.

43 Een persoon kan voor meerdere zaken tegelijk in OPS signaleerd staan. We komen hier in de volgende hoofdstukken nog op terug. De koppeling vond plaats op basis van het strafrechtsketennummer (SKN). Van vier unieke personen bleek dit nummer in het bestand te ontbreken; deze personen zijn op basis van een handmatig toegevoegd nummer geanonimiseerd en gekoppeld.

44 In het CJIB-bestand zijn de openstaande signaleringen te zien als 'huidige OPS-signalering'. We hebben gekozen voor de oudste openstaande zaak, omdat we daarmee een beeld krijgen van de lengte van de periode dat de persoon voortvluchtig is. Met deze keuze gaat er weinig tot geen informatie verloren.

HKS (eerdere verdenkingen)

Het verkregen OPS-bestand hebben we op persoonsniveau aangevuld met registraties in het politiesysteem HKS. De politie heeft de HKS-registraties van de voortvluchtige personen geanonimiseerd aangeleverd.⁴⁵ De HKS-registraties geven inzicht in de (eerdere) momenten waarop de gesignaleerden door de politie als verdachte zijn aangemerkt en van welk type delict zij verdacht werden.

De verwachting was dat HKS een overrepresentatie aan delicten zou geven: niet alle verdenkingen monden immers uit in een justitiële afdoening. Van de 11.167 personen werden er echter maar 84 procent in HKS aangetroffen.⁴⁶ Ook van de personen die we wel in HKS tegenkomen, ontbreken processen-verbaal. Door de kanttekeningen bij de HKS-gegevens, hebben we zo veel mogelijk gebruikgemaakt van gegevens van Justid. Verder plaatsen we in hoofdstuk 2 waar nodig kanttekeningen bij de resultaten.

JDS (type indexdelict en eerdere strafbare feiten)

Naast de politieke HKS-verdenkingen zijn de justitiële veroordelingen van de personen opgevraagd bij Justid.⁴⁷ In JDS worden op persoonsniveau strafbare feiten geregistreerd met datum en type delict, waarvan men verdacht is geweest en die door het OM of de rechter zijn afgedaan. Hieruit kunnen we afleiden voor wat voor soort misdrijven de voortvluchtigen in OPS zijn gesignaleerd (type indexdelicten). Bij de indexdelicten kan de uitspraak van de rechter (tot onherroepelijke vrijheidsstraf) gelden voor meerdere samengevoegde misdrijven, waarbij elk misdrijf weer kan zijn opgebouwd uit meerdere strafbepalingen.⁴⁸ Daarnaast maken de JDS-feiten inzichtelijk in hoeverre de voortvluchtigen voorafgaand aan het indexdelict vanwege een misdrijf of overtreding in

45 Op basis van het KENO-nummer. De ervaring leert dat KENO-nummers soms kunnen afwijken door verschillende schrijfwijze van persoonsnamen in de systemen; hierdoor kunnen personen mogelijk niet worden teruggevonden in HKS.

46 Mogelijk kon een deel niet worden teruggevonden vanwege afwijkende KENO-nummers, en mogelijk staat een deel van de verdachten niet in HKS, omdat de betreffende processen-verbaal daar door politie of ander opsporingsdiensten niet in zijn aangeleverd. Buiten de politie kunnen ook andere bijzondere opsporingsdiensten zoals de FIOD-ECD of douane (KMar) proces-verbaal opgemaakt hebben t.a.v. een OPS-gesignaleerde met openstaande vrijheidsstraf. Volgens het CBS zijn hun gegevens vaak niet opgenomen in HKS; zie: [jeugdmonitor.cbs.nl/nl-nl/inlichtingen/onderzoeksbeschrijvingen/herkenningsdienst-systeem-\(hks\)/](http://jeugdmonitor.cbs.nl/nl-nl/inlichtingen/onderzoeksbeschrijvingen/herkenningsdienst-systeem-(hks)/).

47 Van 240 personen is geen strafblad aangeleverd door Justid. Mogelijk konden deze personen niet worden teruggevonden in JDS vanwege gevoeligheden in spelling, invoerfouten in datum, naam, geboorteplaats of andere variabelen, zo blijkt uit telefonisch overleg met de contactpersonen van de verschillende diensten. Een andere kanttekening is dat zaken van voor 1996 niet gedigitaliseerd zijn. Deze 240 personen zijn in de analyses over de criminele carrières buiten beschouwing gelaten.

aanraking zijn geweest met justitie (JDS-antecedenten).⁴⁹ Ook de gegevens in JDS bleken niet voor alle personen en feiten compleet of voldoende gedetailleerd. In hoofdstuk 2 wordt bij de individuele resultaten aangegeven waarop de analyse gebaseerd is.

Totaalbestand en analyse

De gegevens uit JDS zijn op basis van unieke geanonimiseerde persoonsnummers gekoppeld aan de OPS-data van het CJIB. Uiteindelijk levert de koppeling van deze gegevens een totaalbestand op met daarin alle personen (11.167) die onherroepelijk tot een vrijheidsstraf zijn veroordeeld en die deze straf op de peildatum nog (deels) moeten uitzitten. Daarnaast bevat het bestand kenmerken van deze personen, kenmerken van de openstaande straf, informatie over de criminele carrières (JDS-feiten) en de indexdelicten waarvoor zij veroordeeld zijn.

Het databestand hebben we geanalyseerd met het programma SPSS. De analyses zijn steeds uitgevoerd voor de groep personen voor wie de benodigde gegevens over die kenmerken compleet zijn. Met de statistische bewerkingen beschrijven we de kenmerken van de voortvluchtigen, hun delicten en openstaande straffen in aantallen en gemiddelden. Daarnaast hebben we gekeken of er sprake is van statistisch significante verbanden of verschillen; bijvoorbeeld of bepaalde groepen significant van elkaar verschillen op bepaalde kenmerken.⁵⁰

Enkele groepen gesignaleerden worden door het CJIB op andere wijze geregistreerd en zijn uitgesloten van het ons aangeleverde bestand en vallen buiten dit onderzoek:

- Vreemdelingen die na uitzitten van twee derde deel van hun straf zijn uitgezet (SOB-gesignaleerd; strafonderbreking), staan ter signalering in OPS zodat zij in hechtenis worden genomen, mochten zij terugkeren in Nederland.

48 In JDS kan één misdrijf zijn opgebouwd uit meerdere strafbare feiten (primaire, secundaire enzovoort ten laste gelegd) met dezelfde pleegdatum welke in JDS apart zijn geregistreerd. Daarnaast kan de rechter meerdere misdrijven met verschillende pleegdata tegelijkertijd hebben afgedaan. Hierdoor kunnen de indexdelicten bestaan uit meerdere samengevoegde strafbare feiten. Het was niet mogelijk om betrouwbaar te selecteren op primaire ten laste gelegde feiten, daarom zijn zowel primaire als secundaire feiten in de analyse betrokken.

49 Samengevat bevat JDS alle misdrijven, een aantal specifiek aangegeven overtredingen (er wordt niet benoemd welke) waarvan het dossier door het OM is behandeld en alle overtredingen waarvoor een taakstraf, vrijheidsstraf of boete van meer dan €100 is opgelegd; zie www.justid.nl/Index/index/registratie/.

50 'Statistisch significant' betekent dat de kans dat een berekend verschil op toeval berust kleiner is dan 5%.

- Personen die zich tijdens detentie in een minder zwaar beveiligd regime onttrekken aan hun straf, zijn niet meegenomen in de data-uitvraag. Zij worden door het CJIB met een aparte vermelding in het systeem opgeslagen. Voor deze personen verstrekt het CJIB direct een arrestatiebevel aan de politie. Op de peildatum stonden bij het CJIB 114 van deze ‘zachte onttrekkers’ geregistreerd.
- De registratie van harde onttrekkingen gaat buiten het CJIB om.⁵¹

Kanttekeningen

De beschrijving van de voortvluchtigenpopulatie in dit onderzoek is gebaseerd op kenmerken van de populatie op de peildatum, zoals geregistreerd in OPS, JDS en HKS. Hiermee zijn we afhankelijk van de gegevens die in deze systemen worden bijgehouden en aan ons zijn aangeleverd. Een aantal geconstateerde beperkingen en onze keuzes hoe we hiermee zijn omgegaan is van invloed op de resultaten.

Zo bleek dat gelijksoortige informatie uit de verschillende systemen niet altijd overeenkomt en zijn andere onzorgvuldigheden in de invoering van gegevens waargenomen.

Wat betreft de persoonskenmerken hebben we de gegevens zoals ze zijn ingevoerd bij het CJIB als uitgangspunt genomen. Persoonsgegevens, zoals geboortelanden en geboortedata, komen in JDS en bij het CJIB niet altijd overeen. Verder bleek bij het CJIB wel de geboorteplaats genoteerd, maar niet het bijbehorende land. Deze missende informatie is, waar mogelijk, handmatig gecorrigeerd door het bijbehorende land bij de plaats te zoeken. Data die overduidelijk niet correct waren, zijn als *missing value* beschouwd. Een andere beperking was dat het CJIB geen inzicht heeft in het type indexdelict behorend bij de zaak op de OPS-lijst. Informatie over het type indexdelict is daarom apart opgevraagd bij Justid.

Ook de politieke en justitiële documentatie kent beperkingen. Zoals eerder gesteld, worden in HKS niet alle delicten geregistreerd. Het komt vaker voor dat ten laste gelegde feiten uit JDS niet worden teruggevonden in HKS. Het samenstellen van het bestand (query) bij Justid bleek een complexe aangelegenheid, waarbij gegevens slechts tot een bepaald detailniveau zijn in te zien. Het uiteindelijk verkregen bestand geeft op uniek persoonsnummer een overzicht van ten

51 Het gaat hierbij om enkele gevallen per jaar (zie bijlage 1 voor een uitgebreide definitie).

laste gelegde strafbare feiten (misdrijven en overtredingen) die op enige wijze door OM of rechter zijn afgedaan, ongeacht het type afdoening. Wat betreft de criminele carrières kunnen we daarmee aangeven in hoeverre de voortvluchtigen eerder (antecedenten), én terwijl zij gesignaleerd stonden (criminele activiteit tijdens voortvluchtige periode), bij justitie als verdachte zijn aangemerkt.⁵² Voor de JDS-registraties behorende bij de indexdelicten is vastgesteld dat de afdoening een onherroepelijke veroordeling tot een vrijheidsbenemende straf is. Echter, niet voor elke OPS-gesignaleerde (CJIB-systeem) waren in het Justid-bestand de benodigde gegevens terug te vinden.⁵³ De analyses over de indexdelicten gelden hierdoor voor 9869 personen (88,4% van de totale OPS-populatie). Een andere beperking is dat in JDS ieder ten laste gelegd feit als een apart feit wordt geregistreerd. We spreken daarom over JDS-feiten, JDS-registraties of strafbare feiten, maar niet over afzonderlijke delicten. Hiermee moet rekening worden gehouden bij het interpreteren van de aantallen. Ter nuancering geven we in de resultaten soms aan om hoeveel strafzaken (parketnummers) het bij het totaal aan JDS-feiten gaat. Tot slot kent JDS geen categorisering van strafbare feiten naar maatschappelijke delictcategorie; daarom zijn de JDS-feiten handmatig gecategoriseerd naar de typen delicten die gehanteerd worden in HKS.⁵⁴ In hoofdstuk 5 wordt nog een aantal knelpunten in de werkprocessen beschreven, die mede van invloed (kunnen) zijn op de geconstateerde beperkingen in de officiële registraties.

1.6.2 Interviews professionals (n=17)

Om meer inzicht te krijgen in kenmerken van voortvluchtigen en in het huidige werkproces, zijn zeventien professionals in semigestructureerde interviews bevraagd. De respondenten zijn afkomstig van politie, OM, reclassering, DJI,

52 Alleen gekeken naar antecedenten en recidive bij de totale populatie, heeft op ongeveer een vijfde (22%) van de ten laste gelegde feiten geen strafoplegging gevolgd, maar vrijspraak, sepot of ontslag van alle rechtsvervolgning (OVAR).

53 Zo ontbreekt bijvoorbeeld in bijna een tiende (9,7%) van alle JDS-registraties een pleegdatum. De reden voor het ontbreken is onbekend.

54 Van Justid hebben wij de wetsartikelen ontvangen waarvoor de gesignaleerden veroordeeld zijn. Deze wetsartikelen hebben wij ondergebracht bij de betreffende algemene delictcategorieën, zoals die ook door de politie worden gehanteerd. Ook hier ontbraken soms gegevens, of konden feiten niet gecategoriseerd worden vanwege onduidelijke of onvolledige delictomschrijvingen.

CJIB en advocatuur (zie bijlage 2).⁵⁵ Wij spraken face to face met zes professionals van de politie (zijnde drie rechercheurs betrokken bij de opsporing van veroordeelde voortvluchtigen, twee medewerkers CET en een business controller), twee professionals van het landelijk parket, twee medewerkers van het CJIB, één advocaat en één medewerker van de DJI. Telefonisch spraken wij met een medewerker van de reclassering en met vier (basis)teamchefs van de politie.

Wat betreft de persoons- en vluchtkenmerken van de gesignaleerden was de verwachting dat de respondenten van de verschillende ketenpartners daar een redelijke indruk van konden geven, aangezien zij op regelmatige basis met deze groep te maken hebben. Dit bleek voor een groot deel van de professionals echter niet het geval. Veel professionals blijken het onderwerp vanuit het perspectief van het ketenproces te bekijken en hebben minder grip op de kenmerken van de gesignaleerden die zich door dit ketenproces heen bewegen. Als gevolg hiervan hebben de interviews slechts summier gegevens opgeleverd voor de onderzoeksvragen over de achtergrondkenmerken en de voortvluchtige periode. De interviews leverden daarentegen rijke informatie op over het werkproces, eventuele verbeterpunten en huidige good practices in de ketensamenwerking en opsporing van veroordeelde voortvluchtigen (onderzoeksvragen 13 tot en met 15).

De interviews zijn afgenomen aan de hand van een topic list op basis van de onderzoeksvragen over de achtergrondkenmerken, voortvluchtige periode en het werkproces. Afhankelijk van het type respondent is meer of minder aandacht besteed aan de verschillende vragen bij de thema's. De interviews duurden gemiddeld anderhalf uur en zijn met toestemming van de respondent auditief opgenomen. Na uitwerking zijn de audiobestanden vernietigd. De uitgewerkte interviews zijn alle ter akkoord voorgelegd aan de respondenten. De bevindingen zijn geanalyseerd aan de hand van de topics en gecombineerd met de bevindingen uit de overige bronnen en methoden.

1.6.3 Dossierstudie aangehouden voortvluchtigen (n=29)

Om onderzoeksvragen 8 tot en met 11 te beantwoorden, hebben wij een dossierstudie uitgevoerd van een populatie van 29 aangehouden veroordeelde voortvluchtigen. Gedurende de periode van maart tot en met december 2015 hebben rechercheurs van de specialistische teams ROG en EVA (respectievelijk eenheid Amsterdam en eenheid Den Haag) tijdens de aanhoudingen van in

⁵⁵ Alle respondenten hebben toestemming gegeven voor de vermelding van hun naam in deze rapportage.

totaal 31 gesignaleerden de arrestanten enkele vragen gesteld om meer zicht te krijgen op hun beleving van de periode waarin zij gesignaleerd waren. In eerste instantie is het team ROG van de eenheid Amsterdam gevraagd om aan het onderzoek mee te werken. Dit team had al ervaring met het verzamelen van sociale informatie over voortvluchtigen. In de zomer van 2015 is het EVA-team van de eenheid Den Haag aan het onderzoek toegevoegd.⁵⁶

De verzamelde informatie is door de rechercheurs als sociale informatie aan de politiedossiers van de gesignaleerden toegevoegd. Naast deze sociale informatie is politieke systeem-informatie over deze voortvluchtigen bestudeerd. In totaal zijn 29 politiedossiers in het onderzoek betrokken (zie verder op bij dossierselectie). Hierna worden de onderzoeksactiviteiten toegelicht.

Bevraging aangehouden voortvluchtigen

Er is besloten de rechercheurs te laten werken met vijf korte vragen, gericht op de beleving van de voortvluchtigen. Deze vragen werden direct na de aanhouding door de rechercheurs aan de voortvluchtigen gesteld, tijdens het overbrengen van de arrestant naar het cellencomplex:

- 1 Wist je dat de politie naar je op zoek was?
- 2 Waarom heb je je niet gemeld voor het uitzitten van je straf?
- 3 Waar en bij wie heb je gewoond?
- 4 Hoe was het voor je dat je nog een openstaande straf had (beleving)?
- 5 Heb je contact gehad met bepaalde instanties (hulpverleners, reclassering, politie, gemeente)?

De onderzoeksopzet is vooraf met het hele researchteam besproken en er is een try-out gedaan met een aangehouden voortvluchtige. De methode bleek goed werkbaar en is verder uitgerold. Een van de onderzoekers, werkzaam als recherchekundige bij de eenheid Amsterdam, heeft de dataverzameling in Amsterdam en Den Haag gedurende de rest van de onderzoeksperiode gecoördineerd. Om elke rechercheur van het team in staat te stellen het gesprek met de voortvluchtige te kunnen voeren, lagen de korte vragenlijsten standaard in de

⁵⁶ In de loop van 2015 werd het team ROG van de eenheid Amsterdam opgeheven en werden de werkzaamheden overgedragen aan de Quick Response Unit (QRU) van de eenheid. Omdat het ROG-team van Amsterdam sneller dan verwacht ophield te bestaan en we de voortgang van de dataverzameling niet in gevaar wilden brengen, is het EVA-team gevraagd om aan het onderzoek mee te werken.

politievoertuigen. De interviewantwoorden zijn door de rechercheurs direct na de gesprekken als sociale informatie aan het politieke onderzoeksdossier toegevoegd.

Dossiersselectie en dossierstudie

De onderzoekers hebben van het ministerie van Veiligheid en Justitie toestemming gekregen om de onderzoeksdossiers (bestaande uit politieke systeem-informatie en sociale mutaties) in te zien ten behoeve van het onderzoek. Van de 31 aangehouden voortvluchtigen bleken 29 dossiers voldoende gegevens te bevatten om in het onderzoek te worden betrokken; 17 dossiers van de eenheid Amsterdam en 12 dossiers van de eenheid Den Haag. Allereerst is een analyse uitgevoerd over de systeem-informatie over de signalering (pleegdatum en aard delict, datum signalering, type onttrekking, aantal dagen onherroepelijke straf, strafduur vonnis, datum van de aanhouding),⁵⁷ enkele kenmerken van de gesignaleerden (sekse, leeftijd, officiële woonadres), hun antecedentenprofiel (HKS) en criminele activiteiten tijdens de voortvluchtige periode. Daarnaast zijn de sociale mutaties uit de dossiers op basis van de door de rechercheurs gestelde vragen kwalitatief geanalyseerd. De resultaten van de dossierstudie van de 29 voortvluchtigen worden besproken in hoofdstuk 3.

Een kanttekening bij het dossieronderzoek is dat de teams ROG en EVA een subcategorie voortvluchtigen aanhouden. Het researcheteam ROG hield zich sinds 2008 bezig met de opsporing van voornamelijk voortvluchtigen met een strafvonnis van minimaal 90 dagen en van wie er een indicatie is dat zij zich in Amsterdam bevinden.⁵⁸ Het EVA-team in Den Haag richt zich op voortvluchtigen met een openstaande straf van 60 dagen of meer.⁵⁹ Daarnaast bevat de

57 De geraadpleegde politiesystemen zijn HKS (antecedenten), PAPOS (gegevens signalering), Bluespot (criminele activiteiten voortvluchtig) en JD online (antecedenten, persoonsinformatie). De woonadressen zijn gebaseerd op de gemeentelijke Basisregistratie Personen.

58 In het geval van voortvluchtigen met een vrijheidsstraf van minder dan 90 dagen worden over het algemeen geen speciale opsporingsmiddelen ingezet. Vanuit de Landelijke Eenheid richt FASTNL zich op de opsporing van voortvluchtigen met een minimaal strafvonnis van 120 dagen en van personen van wie aanwijzingen bestaan dat ze in het buitenland verblijven. Daarnaast richt FASTNL zich op voortvluchtige tbs'ers en de zogenoemde 'harde onttrekkingen', de ontsnapte personen. Zie voor meer informatie hierover hoofdstuk 5.

59 EVA 'stapelt' daarbij delicten, als het tezamen minimaal 60 openstaande dagen zijn, komt de voortvluchtige in aanmerking (respondent team EVA).

onderzoeksgroep zowel ter executie gesignaleerden in PAPOS (n=15)⁶⁰ als ter opsporing gesignaleerden in OPS (n=14). Alle gesignaleerden (PAPOS en OPS) zijn te typeren als voortvluchtigen in de zin dat zij zich aan de reguliere tenuitvoerlegging van hun detentie onttrekken. Bovendien wordt een beeld verkregen van de voortvluchtigen uit deze groep die daadwerkelijk kunnen worden aangehouden. Het is goed denkbaar dat deze groep zich van de totale groep onvindbaren onderscheidt. Hiermee wordt rekening gehouden bij de interpretatie van de bevindingen in de volgende hoofdstukken.

1.6.4 Expertsessie (n=10)

In de eindfase van het onderzoek is een expertmeeting georganiseerd met deelnemers van politie en ketenpartners (zie bijlage 3). Een belangrijk doel van de expertmeeting was het toetsen van de bevindingen die via de andere onderzoeksmethoden verkregen zijn. In het eerste deel van de sessie zijn daartoe de voorlopige bevindingen aan de deelnemers gepresenteerd. Aan de deelnemers is gevraagd of het gepresenteerde beeld aansluit bij wat zij in de praktijk zien en meemaken. Ook zijn enkele onduidelijke of tegenstrijdige bevindingen aan de deelnemers voorgelegd. Vervolgens is op een aantal vooraf geselecteerde onderwerpen een verdieping gezocht door middel van verschillende werkvormen. In het tweede deel van de expertmeeting is met de deelnemers besproken wat de implicaties van de bevindingen voor het werkveld zijn. Daarnaast zijn de deelnemers uitgenodigd om de voor hen belangrijkste aandachtspunten met ons te delen.

Gedurende de expertsessie zijn de plenaire discussies door een notulist geregistreerd. Daarnaast is de feedback uit de verschillende werkvormen schriftelijk gerapporteerd. Deze schriftelijke stukken zijn door de onderzoekers als onderzoeksdata verwerkt in de verschillende hoofdstukken. Op basis van de input van de deelnemers zijn de onderzoeksresultaten aangevuld, genuanceerd, en geïnterpreteerd.

60 Dit zijn personen die zich onttrekken doordat zij zich niet gemeld hebben conform procedure (n=4), personen die worden gezocht inzake een tenuitvoerlegging (overtreden van voorwaarden na voorwaardelijke invrijheidstelling, n=7), zachte onttrekkingen (n=1) en taakstraffen die zijn omgezet naar detentie (n=2). Bij één persoon was het onduidelijk.

1.7 Leeswijzer

In hoofdstuk 2 bespreken we de achtergrondkenmerken en criminele carrière, waaronder antecedenten, indexdelict en eventuele criminele activiteit tijdens de periode van de signalering, van de 11.167 gesignaleerden in OPS. In hoofdstuk 3 gaan we dieper in op de voortvluchtige periode vanuit het perspectief van de gesignaleerden. Daarbij komt onder meer aan bod op welke wijze zij zich weten te onttrekken, met welke motieven zij dit doen en in hoeverre zij tijdens de voortvluchtige periode bij officiële instanties in beeld blijven. In hoofdstuk 4 proberen we de voortvluchtigen op basis van de eerdere bevindingen in te delen in verschillende categorieën, die mede relevant zijn voor opsporing en beleid. Daarna bespreken we in hoofdstuk 5 gedetailleerd hoe het werkproces vanaf de signalering precies verloopt bij basisteams, opsporing en ketenpartners. Ook bespreken we belangrijke aandachtspunten in dit werkproces, mede in het licht van de huidige en toekomstige ontwikkelingen. We sluiten het boek af met een conclusie (hoofdstuk 6), waarin we antwoord geven op de onderzoeksvragen, en een overzicht van de belangrijkste aandachtspunten voor politie en ketenpartners die uit het onderzoek voortvloeien (hoofdstuk 7).

Kenmerken en criminele carrière gesignaleerden

In dit hoofdstuk beschrijven we de resultaten van de systeemanalyse. We behandelen daarbij eerst welke systemen ten grondslag liggen aan deze analyse en welke groep we precies bestudeerd hebben (§2.1). Vervolgens gaan we in paragraaf 2.2 in op de achtergrondkenmerken van de OPS-gesignaleerden: geslacht, leeftijd, geboorteland en laatst bekende verblijfplaats. In paragraaf 2.3 en 2.4 behandelen we de criminele carrière van de gesignaleerden, waaronder antecedenten, indexdelict en nieuwe strafbare feiten tijdens de periode van de signalering. Hoofdstuk 3 gaat dieper in op de voortvluchtige periode van een bijzondere subpopulatie.

2.1 Beschrijving onderzoekspopulatie

Zoals beschreven in hoofdstuk 1 ligt de basis van de systeemanalyse bij de extractie uit het opsporingssysteem (OPS) die het CJIB ons aanleverde. Op de peildatum 19 juli 2015 staan er in totaal 11.999 openstaande vrijheidsstraffen in dit systeem. Aan deze zaken zijn 11.167 unieke personen verbonden. De voortvluchtige personen in OPS zijn onherroepelijk veroordeeld tot een vrijheidsbenemende straf en worden sindsdien gezocht omdat zij (een deel van) die straf nog moeten uitzitten.

648 personen staan voor meerdere zaken in OPS (6%). Om op individueel zaaksniveau te kunnen analyseren, is de oudste openstaande signalering geselecteerd.⁶¹ Dit betekent dat als personen momenteel voor meerdere zaken gesignaleerd staan, de oudste zaak is geselecteerd voor verdere analyse. Dit geeft een indicatie van de lengte van de periode dat deze persoon gesignaleerd is. De verdere analyses vinden plaats op basis van een bestand van 11.167 personen en de aan hen te koppelen persoonskenmerken en zaken.

61 In OPS is voor deze analyse de volgende variabele gebruikt: 'datum huidige OPS-signalering'. Deze variabele indiceert dat de zaak nog openstaat in OPS: de persoon staat gesignaleerd.

Bij de onderzoekspopulatie in OPS zijn voornamelijk personen betrokken die zich geheel onttrokken hebben aan een gevangenisstraf. Dit betreft overwegend *principaal opgelegde straffen*:⁶² 92,7 procent van het door ons bestudeerde bestand betreft een onttrekking aan een principaal opgelegde straf. Daarnaast staan er personen in ons bestand die de voorwaarden van een door de rechter opgelegde *voorwaardelijke* gevangenisstraf, eventueel ter vervanging van een geldboete of taakstraf, overschreden hebben.⁶³ 7,3 procent van de zaken betreft een dergelijke ‘tenuitvoerlegging’.

2.2 Achtergrondkenmerken

Van de 11.167 personen die binnen de onderzoeksgroep vallen, gaan we in deze paragraaf achtereenvolgens in op hun geslacht, leeftijd, geboorteland en laatst bekende verblijfplaats.

2.2.1 Geslacht

Op basis van eerder onderzoek weten we: de geregistreerde criminaliteit is een mannenzaak (zie bijvoorbeeld Kalidien & De Heer-de Lange, 2015). Dit zien we bevestigd in ons bestand van voortvluchtigen. Van de totale groep personen die voortvluchtig zijn, is 87,2 procent van het mannelijk geslacht (n=9737) en 12,8 procent is vrouw (n=1430). Deze verdeling komt overeen met de cijfers van het CBS van het aantal verdachten dat is berecht in eerste aanleg tot een schuldigverklaring met straf. In 2014 was van deze groep 87 procent man en 13 procent vrouw.⁶⁴

In hoofdstuk 4, waar we dieper ingaan op de verschillen tussen categorieën voortvluchtigen, gaan we na of mannelijke en vrouwelijke gesignaleerden zich op een bepaalde manier van elkaar onderscheiden.

62 De door de rechter opgelegde ‘reguliere’ vrijheidsstraf die moet worden uitgezet. Dit in tegenstelling tot de tenuitvoerlegging van een voorwaardelijke straf of een ‘vervangende hechtenis’, wanneer een principaal opgelegde taakstraf of voorwaardelijke straf wordt omgezet in detentie omdat de veroordeelde zich niet aan de door de rechter gestelde voorwaarden heeft gehouden.

63 Een tenuitvoerlegging houdt in dat een voorwaardelijke straf ten uitvoer wordt gelegd, omdat de veroordeelde zich niet aan de voorwaarden heeft gehouden die door de rechter zijn gesteld.

64 CBS Statline, Centraal Bureau voor de Statistiek. statline.cbs.nl, geraadpleegd op 10 januari 2016.

2.2.2 Leeftijd

Naast het geslacht hebben we de leeftijd van de gesignaleerden bekeken. Van 79 personen is geen geboortedatum bekend in OPS (0,7%), van deze personen hebben we dan ook geen leeftijd kunnen berekenen. Van de overige 11.088 personen hebben we zowel de leeftijd op de peildatum berekend, de huidige leeftijd dus, als de leeftijd ten tijde van het indexdelict.

Leeftijd op peildatum

Om een beeld te krijgen van hoe oud de gesignaleerden momenteel zijn, is de leeftijd op de peildatum berekend (bron: CJIB). De gesignaleerden zijn gemiddeld 38,5 jaar ($SD=9,98$). De jongste voortvluchtige persoon is 16 jaar en de oudste is 87 jaar. Deze laatste persoon staat op de peildatum bijna elf jaar gesignaleerd.

Leeftijd ten tijde van indexdelict

Naast in de huidige leeftijd, waren we geïnteresseerd in de leeftijd van de gesignaleerden toen zij het delict pleegden waarvoor zij worden gezocht, het indexdelict. Omdat de pleegdatum niet in het CJIB-bestand is opgenomen, is deze berekend met behulp van de gegevens van Justid. In JDS konden voor 9869 personen de indexdelicten geselecteerd worden (zie verder §2.3.5).⁶⁵ Door onvolledige of incorrecte registratie van de pleegdatum of geboortedatum in JDS, kon voor 9607 personen de leeftijd ten tijde van het indexdelict berekend worden.⁶⁶

65 De 'datum onherroepelijk' (waarop de rechter de vrijheidsstraf uitsprak, waarvoor vervolgens OPS-signalering is uitgegaan) uit OPS is gebruikt om de indexdelicten te selecteren in JDS. Gelijk aan de OPS-'datum onherroepelijk' staan in JDS 14.461 feiten geregistreerd met uitspraak tot een vrijheidsbenemende straf, gepleegd door 9869 personen. Personen kunnen inzake het indexdelict in JDS meerdere feiten hebben op verschillende datums, in verband met het samenvoegen van feiten in een strafzaak. Hierdoor staan er meer strafbare feiten als indexdelict in JDS dan personen.

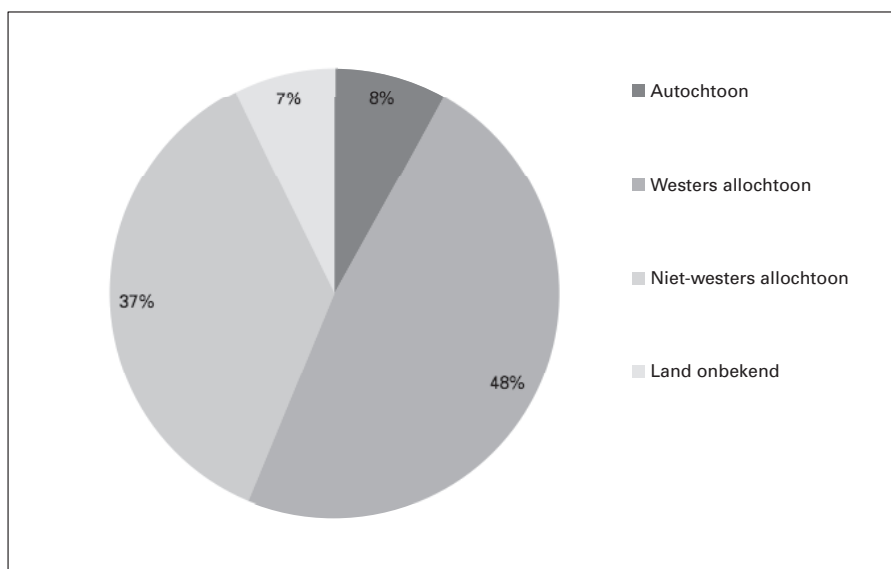
66 Om de leeftijd ten tijde van het indexdelict te berekenen, is per persoon het eerst gepleegde feit (oudste pleegdatum) geselecteerd behorende bij het indexdelict (samengevoegde feiten waarvoor de rechter vrijheidsstraf uitsprak en OPS-signalering uitging). Niet van alle indexdelicten is een pleegdatum bekend. Aangezien samengevoegde feiten in een strafzaak meestal binnen hetzelfde jaar gepleegd zijn, zullen eventuele vertekeningen van de uitkomst verwaarloosbaar klein zijn.

Gemiddeld zijn de voortvluchtigen 31 jaar (30,6 jaar, SD=8,97) ten tijde van het indexdelict; 25 jaar is de meest voorkomende leeftijd (modus). De pleegleeftijden variëren van 12 tot en met 74 jaar (n=9607). Op de peildatum is er dus gemiddeld acht jaar verstreken sinds het plegen van het indexdelict. Zoals we in paragraaf 2.3 zullen zien, betekent dit niet dat de voortvluchtigen gemiddeld ook acht jaar gesignaleerd staan. De periode van signalering is gemiddeld minder lang. De reden daarvoor is dat er een aantal jaar tussen het plegen van het delict, de onherroepelijke veroordeling en de signalering zit.

2.2.3 Geboorteland (herkomstgroepering)

Het volgende achtergrondkenmerk dat we bekeken hebben, is het geboorteland van de gesignaleerden. Zij blijken van zeer diverse afkomst. De 11.167 gezochte personen zijn in 152 verschillende landen geboren.⁶⁷

We hebben de geboortelanden hierna allereerst ingedeeld volgens de categorieën die het CBS hanteert: autochtoon, westers allochtoon,⁶⁸ niet-westers



Figuur 2.1: Geboorteland volgens CBS-categorieën naar percentage personen (n=11.167, 100%)

⁶⁷ Dat is in 78% van het totaal aantal landen op de wereld (n=195), zie nl.wikipedia.org/wiki/Lijst_van_landen_in_2015.

⁶⁸ Westers allochtoon: allochtoon met als herkomstgroepering een van de landen in Europa (exclusief Turkije), Noord-Amerika en Oceanië, of Indonesië of Japan (www.cbs.nl, geraadpleegd op 10 januari 2016).

allochtoon⁶⁹ en land onbekend. De verdeling is te vinden in figuur 2.1. In deze figuur zien we dat de grootste groep van de voortvluchtigen van westers-allochtone afkomst is (48,1%), gevolgd door niet-westers allochtoon (36,5%) en autochtoon (8,1%).

Vervolgens zijn de geboortelanden geordend naar frequentie, met als resultaat een top tien van geboortelanden (tabel 2.1). Dit zijn de meestvoorkomende geboortelanden in de totale groep gesignaleerden.

Tabel 2.1: Top tien geboortelanden naar aantal personen (n=5553)

	Geboorteland	N	%
1	Roemenië	1157	10,4
2	Polen	1044	9,3
3	Nederland	909	8,1
4	Frankrijk	453	4,1
5	Marokko	396	3,5
6	Litouwen	374	3,3
7	Voormalige Nederlandse Antillen en Aruba	21	2,9
8	Turkije	312	2,8
9	Suriname	302	2,7
10	Duitsland	285	2,6
	Totaal	5553	49,7

In tabel 2.1 zien we dat een relatief groot deel van de gesignaleerden geboren is in Roemenië, op de voet gevolgd door Polen. Op de derde plaats treffen we Nederland aan als geboorteland. Van 7,3 procent van de gesignaleerden (n=814) is het geboorteland onbekend.

Vergeleken met de populatie verdachten van misdrijven, zoals geregistreerd door het CBS (peiljaar 2014), is het aantal personen met Nederland als geboorteland in ons onderzoek relatief gezien heel klein. Ruim de helft (52%) van het aantal verdachten in de CBS-registratie is autochtoon.⁷⁰

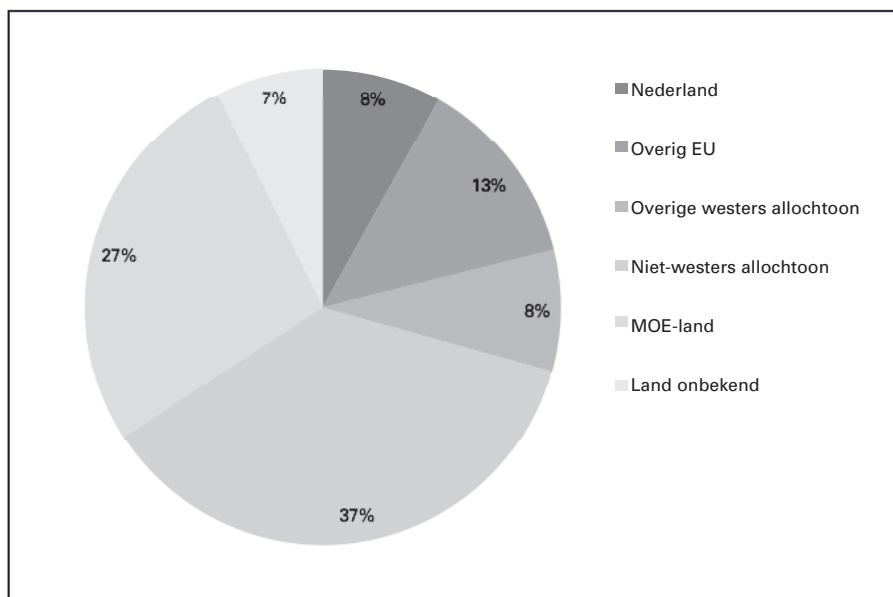
In de top tien valt een oververtegenwoordiging van Midden- en Oost-Europese landen op (MOE-landen; 26,9%).⁷¹ Naar aanleiding daarvan hebben we de

69 Niet-westers allochtoon: allochtoon met als herkomstsgroepering een van de landen in de werelddelen Afrika, Latijns-Amerika en Azië (exclusief Indonesië en Japan), en Turkije (www.cbs.nl, geraadpleegd op 10 januari 2016).

70 Statline.cbs.nl, geraadpleegd op 18 april 2016. Het CBS verstaat onder 'autochtone personen' personen van wie beide ouders in Nederland geboren zijn. Helaas geeft het CBS geen indeling naar herkomstland weer van de populatie personen die door een rechter zijn veroordeeld tot een straf.

71 Polen, Hongarije, Tsjechië, Slowakije, Slovenië, Estland, Letland, Litouwen, Roemenië en Bulgarije (www.CBS.nl, 2016).

geboortelanden ingedeeld in alternatieve categorieën, waarvan ‘MOE-landen’ er één is. Figuur 2.2 geeft een specifiekere verdeling van geboorteregio's weer.



Figuur 2.2: Geboortelanden volgens alternatieve categorieën naar percentage personen (n=11.167)

Met de categorisering in figuur 2.2 verandert de verdeling van de westers-allochtone gesignaleerden. De overige percentages zijn gelijk gebleven. In deze figuur zien we dat van de westers-allochtonen het merendeel in een MOE-land geboren is (27%). 13 procent is geboren in een ander Europees land en 8 procent in een niet-Europees westers land.

2.2.4 Verblijfplaats: laatst bekende adres

Naast het geboorteland is het interessant om te bekijken waar de gesignaleerden zich mogelijk bevinden. Op basis van de geleverde gegevens is de woonplaats of het land van verblijf ten tijde van het indexdelict niet te achterhalen (onderzoeksvraag 3). Wel is iets te zeggen over het ‘laatst bekende adres’. In hoofdstuk 3 wordt voor een subpopulatie voortvluchtigen een nadere specificatie gegeven van het type locatie waar zij verblijven (thuis, verlofadres, bij familie, vrienden enzovoort). Hier behandelen we het laatst bekende verblijfsland.

Het CJIB heeft in het systeem een landindicatie opgenomen op basis van het laatst bekende adres in de Basisregistratie Personen (BRP).⁷² Die geeft aan of het laatst bekende adres in Nederland, in het buitenland of onbekend is. Voor een groot deel van de gesignaleerden is er geen laatst bekend adres beschikbaar (61,5%). Van 14,7 procent (n=1646) is het laatst bekende adres in Nederland. 23,8 procent (n=2654) heeft een landindicatie buitenland. De top vijf van laatst bekende verblijflanden buiten Nederland is weergegeven in tabel 2.2.

Tabel 2.2: Top vijf laatst bekende verblijflanden buiten Nederland naar aantal personen (n=2654)

	Laatst bekende verblijfland	N	%	cum %
1	Frankrijk	408	15,4	15,4
2	Duitsland	367	13,8	29,2
3	Polen	365	13,8	43,0
4	België	309	11,6	54,6
5	Roemenië	165	6,2	60,8
	Overige landen	1040	39,2	100
	Totaal	2654	100	

Opvallend is dat deze landen allemaal binnen de grenzen van de EU liggen. Daarnaast valt op dat de meeste landen in deze top vijf ook in de top tien van geboortelanden staan.

2.2.5 Resumé

Uit de analyse van de achtergrondkenmerken van de 11.167 gesignaleerden blijkt dat zij grotendeels van het mannelijk geslacht zijn, op dit moment gemiddeld rond de 39 jaar oud zijn en rond de 31 jaar waren ten tijde van het indexdelict (n=9491). Kijkend naar de geboortelanden valt een oververtegenwoordiging van Midden- en Oost-Europese landen op. In hoofdstuk 4, waar we ingaan op een aantal subgroepen voortvluchtigen, gaan we nader in op de geboortelanden. Daar zullen we zien dat de geboortelanden verschillen per categorie.

Van de meerderheid van de gesignaleerden is geen laatste adres bekend. Van de groep van wie we deze gegevens wel hebben, verblijven de meesten in het buitenland, vooral in Frankrijk, Duitsland of Polen. Waarschijnlijk is dat het land waar zij geboren en woonachtig zijn. Dit zijn namelijk ook landen die we aantreffen in de top tien van geboortelanden.

⁷² Tot 2014 was deze registratie bekend als de Gemeentelijke Basisadministratie (GBA).

2.3 Criminele carrière

In deze paragraaf behandelen we de criminele carrière van de groep gesignaleerden die wij bestudeerd hebben. Onder ‘criminele carrière’ verstaan we de strafbare feiten voorafgaand aan het indexdelict (antecedenten), het indexdelict en eventuele nieuwe strafbare feiten in de voortvluchtige periode. Wanneer we in deze paragraaf spreken over ‘delicten’ of ‘strafbare feiten’, bedoelen we het geheel aan misdrijven en overtredingen. Wanneer we de overtredingen buiten beschouwing laten, refereren we specifiek aan ‘misdrijven’.

Op basis van de gegevens uit JDS en HKS zijn de criminele carrières in kaart gebracht. Van 10.927 personen (98% van het totale aantal van 11.167 personen) hebben we op basis van de gegevens van het indexdelict de strafbladgegevens kunnen terugvinden in JDS zoals aangeleverd door Justid.⁷³ Deze JDS-feiten geven weer dat iemand als verdachte bij justitie is aangemerkt en dat de zaak door OM of rechter is afgedaan.⁷⁴ Daarnaast heeft de politie de HKS-gegevens aangeleverd van 9389 unieke personen (84% van het totaal). De HKS-gegevens geven weer dat iemand door de politie als verdachte is aangemerkt in een proces-verbaal. Het is gebleken dat de gegevens in deze systemen niet op alle variabelen betrouwbaar zijn geregistreerd en dat ook bij de koppeling van data gegevens verloren gaan (zie §1.6.1). Waar nodig plaatsen we in dit hoofdstuk kanttekeningen bij de bevindingen.

In de volgende deelparagrafen behandelen we eerst het totaalaantal JDS-feiten van de onderzoeksgroep, gevolgd door de strafbare feiten die vóór het indexdelict plaatsvonden en de leeftijd waarop de gesignaleerden volgens de JDS-registratie hun eerste delict pleegden. Daarna gaan we in op het indexdelict en de strafbare feiten die plaatsvonden in de voortvluchtige periode. Daarbij kijken we steeds naar de aantallen en typen feiten. Waar we spreken over ‘type delict’, hebben we de delicten ingedeeld naar de categorieën het HKS hanteert:

- vermogensdelicten zonder geweld;
- geweldsmisdrijven tegen personen;

73 Op basis van de ‘datum onherroepelijk’ in OPS heeft koppeling plaatsgevonden van de JDS-gegevens. Bij 240 gesignaleerden konden in JDS op die manier geen gegevens over het indexdelict worden teruggevonden.

74 Daarbij kan een strafoplegging door het OM (strafbeschikking) of door de rechter gevolgd zijn of een sepot, vrijspraak of ontslag van alle rechtsvervolgning.

- vermogensdelicten met geweld;
- drugsmisdrijven;
- gewelddadige seksuele misdrijven;
- overige seksuele misdrijven;
- vernieling, openbare orde/gezag;
- verkeersmisdrijven;
- overige misdrijven;
- overtredingen.

In bijlage 4 (tabel B4.1) is een nadere specificatie van deze delictcategorieën te vinden.

2.3.1 Totale criminele carrière

De voortvluchtigen ($n=10.927$) zijn in totaal voor 93.491 strafbare feiten als verdachte bij justitie aangemerkt, inclusief strafbare feiten gerelateerd aan het indexdelict en recidive. Het betreft hier alle ten laste gelegde feiten die op enige wijze door OM of rechter zijn afgedaan. Het gemiddelde ‘strafblad’ van deze groep telt negen JDS-feiten.⁷⁵ Dit is een combinatie van misdrijven en overtredingen. Gemiddeld staan de gesignaleerden in JDS geregistreerd voor zes ten laste gelegde misdrijven ($SD=10,07$, $n=10.836$), met een minimum van 1 en een maximum van 142 misdrijven.

2.3.2 Antecedenten, strafbare feiten voorafgaand aan het indexdelict

Een van de deelvragen is welke delicten de voortvluchtigen hebben gepleegd voorafgaand aan het indexdelict waarvoor zij gezocht worden. Om deze vraag te beantwoorden, hebben we in de JDS-gegevens gekeken voor welke feiten de gesignaleerden geregistreerd staan vóór de pleegdatum van het indexdelict.⁷⁶ Voor de gesignaleerden van wie in JDS de indexdelicten met pleegdatum bekend zijn ($n=9607$), is nagegaan hoeveel en welke overige JDS-feiten vóór

⁷⁵ Gemiddelde = 8,56, $SD=14,97$.

⁷⁶ Indien het indexdelict bestond uit meerdere strafbare feiten (samengevoegd in één strafzaak), is het indexfeit met de oudste pleegdatum geselecteerd.

de indexdelicten voorkwamen.⁷⁷ Wanneer geen pleegdatum van de overige strafbare feiten in JDS teruggevonden werd, zijn ze buiten de analyse gebleven; in ongeveer tien procent van alle JDS-registraties ontbreekt de pleegdatum.⁷⁸ De antecedenten geven aan dat de gesignaleerden eerder door justitie als verdachte zijn aangemerkt; de JDS-feiten betreffen alle soorten afdoeningen.⁷⁹

Aantal voortvluchtigen met antecedenten

Van 4786 gesignaleerden (49,8%) is in JDS alleen het indexdelict bekend. Dit zijn voor justitie zogenaamde *first offenders*; zij zijn voorafgaand aan het indexdelict niet bekend bij justitie. Daarmee sluiten we niet uit dat zij niet eerder delicten gepleegd hebben; niet alle gepleegde delicten komen in beeld bij politie en vervolgens worden niet alle bij de politie verdachte delicten justitieel afgedaan.⁸⁰

Een bijna even grote groep, 44 procent (44,1%, n=4234) van de 9.607 voortvluchtigen, is volgens de JDS-registraties (waarvan pleegdata bekend) eerder inzake een of meerdere strafbare feiten bij justitie bekend. Anders gezegd: 44 procent van de gesignaleerden heeft justitiële antecedenten.

Een kleine groep voortvluchtigen (6,1%, n=587) heeft geen JDS-antecedenten maar wel JDS-registraties na (pleegdatum van) het indexdelict.⁸¹ Deze nieuwe JDS-feiten kunnen voor en na het ingaan van de signalering hebben plaatsgevonden (zie verder §2.4).

77 Daarbij wordt aangemerkt dat JDS pas vanaf 1996 gedigitaliseerd is; antecedenten van voor 1996 zullen niet in het systeem worden teruggevonden.

78 9088 (9,7%) van 93.491 JDS-registraties in het totale bestand zijn geen pleegdatum. We hebben van deze groep wel gegevens over het totale aantal gepleegde delicten, maar weten niet in hoeverre het om antecedenten gaat (voorafgaande aan het indexdelict) of om recidive (na het indexdelict, tijdens de signalering). De percentages zijn afgerond.

79 Op ongeveer een vijfde (22%) van deze feiten is geen strafoplegging gevolgd, maar vrijspraak, sepot of ontslag van alle rechtsvervolgung (OVAR).

80 Uit aanvullende gegevens van Justid leiden we af dat op 22% (n=20.616) van de antecedenten en recidivefeiten geen strafoplegging is gevolgd, de indexdelicten buiten beschouwing gelaten. Voor deze feiten heeft vrijspraak, sepot of ontslag van alle rechtsvervolgung (OVAR) plaatsgevonden.

81 Gerekend vanaf de pleegdatum van het meest recente indexfeit, indien meerdere JDS-feiten tot het indexdelict behoren (samengevoegde zaken).

Tabel 2.3: Aantal JDS-antecedenten naar aantal personen (n=4234)

Aantal antecedenten	N	%	cum. %
1-5	2266	53,5	53,5
6-10	695	16,4	69,9
Meer dan 10	1273	30,1	100
Totaal	4234	100	

Type antecedenten

Vervolgens is nagegaan wat voor type antecedenten de gesignaleerden hebben. De 4234 personen met justitiële antecedenten hebben samen 43.517 JDS-feiten (ten laste gelegde strafbare feiten) voorafgaande aan hun indexdelicten. Tabel 2.4 geeft een overzicht van de verdeling naar delictcategorieën van de 43.517 JDS-feiten waarvoor de 4234 personen voorafgaand aan het indexdelict een justitiële afdoening kregen. Het gaat zoals gezegd om alle type afdoeningen. De tabel is geordend van meest- naar minstvoorkomend.

In de tabel zien we dat de meeste JDS-feiten voorafgaand aan het indexdelict vermogensdelicten zonder geweld zijn (38,4%), gevolgd door overtredingen (33,1%) en vernieling/openbareordedelicten (9,2%). Op de vierde plaats volgt geweld tegen personen (6,2%).

Tabel 2.4: Type JDS-antecedenten naar aantal feiten (n=43.517)

Type delicten voor indexdelict	N	%
Vermogen zonder geweld	16.718	38,4
Overtredingen	14.392	33,1
Vernieling, openbare orde/gezag	4.008	9,2
Geweld tegen personen	2.679	6,2
Verkeersmisdrijven	2.096	4,8
Drugsmisdrijven	1.300	3,0
Onbekend	786	1,8
Overige misdrijven	704	1,6
Vermogen met geweld	636	1,5
Gewelddadige seksuele misdrijven	141	0,3
Overige seksuele misdrijven	57	0,1
Totaal	43.517	100

2.3.3 Aanvang criminele carrière

In deze paragraaf bekijken we hoe de gesignaleerden hun criminele carrière begonnen zijn. Daarbij kijken we naar de leeftijd ten tijde van de eerste vermelding als verdachte bij de politie (HKS), de leeftijd ten tijde van het eerste JDS-feit en wat voor type strafbaar feit dat was. In paragraaf 2.3.4 gaan we in op het indexdelict en de bijbehorende strafduur.

Eerste politiecontact

Op basis van de HKS-gegevens is voor de groep voortvluchtigen bekeken wanneer zij voor het eerst als verdachte met de politie in aanraking kwamen en voor welk type delict dat was. Zoals eerder beschreven, kunnen niet alle voortvluchtigen worden teruggevonden in HKS. Van de onderzoeksgroep met strafbladgegevens ($n=11.072$) hebben we van 84,7 procent ($n=9386$) gegevens uit HKS. Een grote beperking van deze data is dat voor 47,2 procent ($n=4431$) van de registraties als verdachte in HKS de pleegdatum van het delict ontbreekt. Hierdoor kan de leeftijd van het eerste politiecontact slechts worden berekend voor 44,7 procent ($n=4955$) van de totale groep met strafbladgegevens.

De gemiddelde leeftijd van deze groep ten tijde van de eerste vermelding als verdachte in HKS is 28 jaar ($SD=9,34$). De leeftijd varieert van 10 tot 71 jaar. De gemiddelde leeftijd van de eerste verdenking bij de politie sluit aan bij het *Landelijk Verdachtenbeeld* (Politie, 2010)⁸²: de gemiddelde leeftijd van de totale verdachtenpopulatie is namelijk 27,4 jaar.

In tabel 2.5 is de verdeling over de leeftijdsgroepen ten tijde van de eerste vermelding als verdachte te zien. Daarbij valt op dat de meeste voortvluchtigen voor het eerst als verdachte met de politie in aanraking komen als zij tussen de 20 en 24 jaar oud zijn. De modus, de meestvoorkomende leeftijd van de eerste verdenking, is 22 jaar. In het *Landelijk Verdachtenbeeld* is de meestvoorkomende leeftijd van de eerste verdenking veel lager, namelijk 15 jaar. De voortvluchtigen zouden op basis van deze bevindingen relatief late starters zijn. We wijzen nogmaals op de wetenschappelijke onbetrouwbaarheid van het HKS-bestand bij het duiden van deze bevinding.

82 Het laatst gepubliceerde *Landelijk Verdachtenbeeld*, dat een overzicht geeft van verdachten in Nederland op basis van HKS, stamt uit 2009. De gemiddelde leeftijden van verdachten in die publicatie zijn over de laatste vijf jaar stabiel, waardoor het ook nu nog een redelijk betrouwbare indruk geeft.

Tabel 2.5: Leeftijdscategorieën eerste verdenking in HKS naar aantal personen (n=4955)

Leeftijdscategorie	N	%
10-14 jaar	172	3,5
15-19 jaar	643	13,0
20-24 jaar	1173	23,7
25-29 jaar	1042	21,0
30-34 jaar	807	16,3
35-39 jaar	510	10,3
40-44 jaar	303	6,1
45-49 jaar	166	3,4
50-54 jaar	77	1,6
55-59 jaar	36	0,7
60-64 jaar	21	0,4
65 jaar en ouder	5	0,1
Totaal	4955	100

Leeftijd ten tijde van het eerste JDS-feit

De leeftijd ten tijde van het eerste delict waarvoor de groep voortvluchtigen een justitiële afdoening heeft gekregen, is berekend aan de hand van het verschil in aantal jaren tussen de pleegdatum van dit eerste JDS-feit en de geboortedatum. Voor 10.763 voortvluchtigen waren deze gegevens beschikbaar en hebben we de leeftijd ten tijde van het eerste JDS-feit kunnen berekenen. Deze leeftijd varieert van 9 tot en met 70 jaar. De gemiddelde leeftijd ten tijde van de pleegdatum van het eerste JDS-feit, is 28 jaar ($SD=8,86$). De modus (meestvoorkomende leeftijd) is 24 jaar, iets hoger dan de meestvoorkomende leeftijd ten tijde van de pleegdatum van de eerste politieverdenking.

In tabel 2.6 is te zien hoe de onderzoeksgroep verdeeld is over de verschillende leeftijdscategorieën ten tijde van het eerste JDS-feit. Hierbij is steeds uitgegaan van de leeftijd op de pleegdatum van het strafbare feit.⁸³ In deze verdeling valt op dat de meeste gesignaleerden (25%) zich dan in de leeftijd tussen de 20 en 24 jaar bevinden.

83 Van 413 personen (3,7%) was geen geboortedatum bekend. Van hen hebben we de leeftijd niet kunnen berekenen.

Tabel 2.6: Leeftijdscategorie eerste JDS-feit naar aantal personen (n=10.763)

Leeftijdscategorie	N	%
Jonger dan 15 jaar	228	2,1
15-19 jaar	1.330	12,4
20-24 jaar	2.677	24,9
25-29 jaar	2.416	22,4
30-34 jaar	1.788	16,6
35-39 jaar	1.118	10,4
40-44 jaar	616	5,7
45-49 jaar	328	3,0
50-54 jaar	155	1,4
55-59 jaar	68	0,6
60-64 jaar	30	0,3
65 jaar en ouder	9	0,1
Totaal	10.763	100

Type delict eerste JDS-feit

Naast de leeftijd ten tijde van het eerste JDS-delict, is gekeken wat voor type delict de eerste JDS-registratie was. Dit konden we voor 10.835 personen berekenen. Deze verdeling is te zien in tabel 2.7. We zien dat ruim de helft (55,6%, n=6026) van de voortvluchtigen voor het eerst bij justitie in beeld kwam voor ‘vermogen zonder geweld’. Een kleiner deel (12%, n=1305) komt voor het eerst met justitie in aanraking inzake een drugsmisdrijf, gevolgd door overtreddingen (10,8%, n=1170).

Tabel 2.7: Type delict eerste JDS-feit naar aantal personen (n=10.835)

Delictcategorie	N	%
Vermogen zonder geweld	6.026	55,6
Drugs misdrijven	1.305	12,0
Overtredingen	1.170	10,8
Vernieling, openbare orde/gezag	1.047	9,7
Geweld tegen personen	472	4,4
Verkeersmisdrijven	270	2,5
Overige misdrijven	213	2,0
Onbekend	141	1,3
Vermogen met geweld	118	1,1
Gewelddadige seksuele misdrijven	49	0,5
Overige seksuele misdrijven	24	0,2
Totaal	10.835	100

2.3.4 De OPS-signalering: indexdelicten, strafduur en lengte voortvluchtige periode

In deze paragraaf gaan we in op de kenmerken van de signalering. Daarbij behandelen we allereerst de indexdelicten. Dit zijn de delicten waarvoor de gesignaleerden veroordeeld zijn tot een vrijheidsstraf, maar waarvan ze de detentie niet uit-zitten: de delicten die ten grondslag liggen aan de reden dat zij op de OPS-lijst staan. Vervolgens gaan we in op de hoogte van de straf die zij nog uit moeten zitten. Tot slot behandelen we hoelang de gesignaleerden op de OPS-lijst staan.

Type indexdelicten

De hiernavolgende beschrijving van de indexdelicten is gebaseerd op de gegevens uit JDS van Justid. Op basis van deze gegevens is een inventarisatie gemaakt van de verschillende indexdelicten waarvoor de gesignaleerden worden gezocht. Met behulp van de ‘datum onherroepelijk’ in OPS (van de uitspraak tot de vrijheidsbenemende straf) zijn de indexdelicten geselecteerd in JDS. Deze koppeling kon worden uitgevoerd voor 9.869 personen; daarmee hebben we van 88,4 procent van de totale OPS-populatie (11.167 personen) gegevens over de indexdelicten teruggevonden. Bij hun indexdelicten horen in totaal 14.461 ten laste gelegde strafbare feiten.⁸⁴

De gegevens uit JDS zijn aangeleverd met het wetsartikel; deze zijn handmatig ingedeeld naar categorieën van type delicten. Omdat we een koppeling maken met politieke HKS-gegevens hebben we er bij de indeling van de categorieën voor gekozen om aan te sluiten bij de indeling in hoofd- en subcategorieën die de politie in HKS hanteert (zie tabel B4.1 in bijlage 4).

De verdeling van de indexdelicten over de delictcategorieën is weergegeven in tabel 2.8 (zie volgende pagina).

In de tabel is te zien dat de meestvoorkomende indexdelicten vallen in de categorie ‘vermogen zonder geweld’ (57,6%, n=8324). Dit zijn misdrijven zoals diefstal, inbraak of fraude. Op de tweede en derde plaats staan de categorieën ‘vernietiging, openbare orde/gezag’ (12,4%, n=1800) en de categorie drugsmisdrijven, met strafbare feiten volgens de Opiumwet (12,4%, n=1799). De overtredingen komen op de vierde plaats (6,3%, n=914), gevolgd door de

84 Personen kunnen inzake het indexdelict in JDS meerdere strafbare feiten hebben op verschillende datums, in verband met het samenvoegen van feiten in een strafzaak. Tevens zijn zowel primaire als secundair ten laste gelegde feiten in de analyse betrokken. Hierdoor staan er meer strafbare feiten (als indexdelict) in JDS dan personen.

Tabel 2.8: Type indexdelicten in JDS (n=14.461)

Type indexdelict	N	%
Vermogen zonder geweld	8.324	57,6
Vernieling, openbare orde/gezag	1.800	12,4
Drugsmisdrijven	1.799	12,4
Overtreding	914	6,3
Geweld tegen personen	719	5,0
Overige misdrijven	318	2,2
Verkeersmisdrijven	248	1,7
Vermogen met geweld	159	1,1
Gewelddadige seksuele misdrijven	78	0,6
Onbekend	56	0,4
Overige seksuele misdrijven	46	0,3
Totaal	14.461	100

categorie ‘geweld tegen personen’, met 5,0 procent van de indexdelicten (n=719). Vergeleken met de antecedenten zien we dat het aandeel overtredingen onder de indexdelicten aanzienlijk lager is; dit is te verwachten aangezien voor de indexdelicten een onherroepelijke vrijheidsbenemende straf is opgelegd. Het aandeel vermogensdelicten zonder geweld is onder de indexdelicten hoger (bij de antecedenten komen deze eveneens het meest voor, maar met een lager aandeel van 38%).

Openstaande strafduur

In deze paragraaf beschrijven we hoeveel dagen detentie de voortvluchtigen open hebben staan volgens het OPS-bestand. In OPS wordt daarbij uitgegaan van de netto strafduur.⁸⁵ Dat is de strafduur die de rechter heeft opgelegd (brutostraf) minus de al uitgezeten straf in voorarrest en/of het aantal dagen voorwaardelijke straf.⁸⁶

De openstaande straf (netto strafduur) varieert in de totale groep van 1 tot 7564 dagen (20,7 jaar). Het gemiddelde is 79,92 dagen (SD=238,31), onge-

85 Wij sluiten hiermee aan bij de wijze waarop de betrokken organisaties de openstaande straf benaderen (aldus respondenten CJIB, FASTNL en politie). Hierbij merken de respondenten op dat er geen rekening gehouden is met mogelijke strafonderbrekingen of gesignaleerd staan wegens het niet nakomen van voorwaarden tijdens v.i. (tenuitvoerlegging). De hier gepresenteerde strafduur kan daarmee een overschatting zijn van de daadwerkelijk *resterende* strafduur (respondenten CJIB, FASTNL en politie), zie ook hoofdstuk 1. Bij de OPS-populatie op de peildatum gaat het in 7,3% van de gevallen om tenuitvoerleggingen.

86 Zes procent van de gesignaleerden staat meerdere keren op de OPS-lijst, met verschillende hoogtes van opgelegde en openstaande straffen. Voor dit onderzoek is de oudste openstaande OPS-zaak geselecteerd als ‘indexzaak’.

Tabel 2.9: Openstaande strafduur naar aantal personen (n=11.167)

Openstaande strafduur	N	%	cum. %
0-30 dagen	5.703	51,1	51,1
1-2 maanden	3.055	27,4	78,5
2-3 maanden	994	8,9	87,4
3-4 maanden	384	3,4	90,8
4-5 maanden	144	1,3	92,1
5 maanden-1 jaar	515	4,6	96,7
1-2 jaar	195	1,7	98,4
2-3 jaar	77	0,7	99,1
3 jaar of meer	100	0,9	100
Totaal	11.167	100	

veer 2,7 maanden. In tabel 2.9 is te zien hoe de gesignaleerden verdeeld zijn over verschillende categorieën van openstaande straffen.

In de tabel zien we dat de onderzoeksgroep volgens het OPS grotendeels relatief korte openstaande straffen heeft. De helft van de personen (51,1%) heeft een openstaande straf van minder dan 30 dagen. Ruim een kwart (27,4%) heeft een openstaande straf van een tot twee maanden en bijna een tiende (8,9%) een straf tussen de twee en drie maanden. Bijna een tiende (9,2%) heeft een openstaande straf van 120 dagen (4 maanden) of meer; 12,6 procent moet een straf uitzitten van meer dan 3 maanden. Slechts in 34 gevallen (0,3%) gaat het om een openstaande strafduur van 5 jaar of meer, daarvan hebben 7 personen een strafduur van meer dan 10 jaar.

Lengte van de voortvluchtige periode

In het opsporingssysteem staat de datum vermeld waarop de zaak in het systeem is gezet (datum huidige OPS-signalering). Dit geeft een indicatie van de lengte van de periode dat de personen voortvluchtig zijn.

De ouderdom van de OPS-signalering varieert op de peildatum van 1 dag tot 5471 dagen (15 jaar). Dit betreft het aantal dagen dat is verstreken sinds de eerste signalering in het OPS. De zaken staan gemiddeld 5,8 jaar open.⁸⁷

In tabel 2.10 is te zien hoelang de zaken in OPS staan. Daarbij valt op dat een overgroot deel van de zaken al lange tijd open staat. 46 procent van de gezochte personen staat al 5 jaar of langer gesignaleerd (n=5138). Hieruit is een aantal hypothesen af te leiden. Deze personen zijn wellicht slecht vindbaar. Daarnaast

87 M=1998,53, SD=1644,75.

is mogelijk dat er weinig tot geen opsporingsinspanning op deze groep heeft plaatsgevonden. Een derde mogelijke verklaring voor deze bevinding is dat personen wellicht wel aangehouden zijn maar dit niet in het systeem verwerkt is. In hoofdstuk 5 gaan we nader in op deze mogelijke verklaringen.

Tabel 2.10: Ouderdom OPS-signalering naar aantal personen (n=11.167)

Aantal dagen in OPS	N	%	cum. %
0-30 dagen	279	2,5	2,5
1-3 maanden	432	3,9	6,4
3-5 maanden	377	3,4	9,8
5 maanden-1 jaar	1.036	9,3	19,1
1-2 jaar	1.144	10,2	29,3
2-3 jaar	1.349	12,1	41,4
3-4 jaar	794	7,1	48,5
4-5 jaar	618	5,5	54
5 jaar of meer	5.138	46,0	100
Totaal	11.167	100	

Hoe dan ook, het is relevant om te bekijken wanneer de executie van de opgelegde straffen verjaart.⁸⁸ Dit geeft aan hoeveel tijd er (nog) is om de gesignaleerden alsnog op te sporen, zodat de executie van de straf nog kan plaatsvinden. In tabel 2.11 is te zien hoe de straffen verdeeld zijn over verschillende verjaringstermijnen. Uit de tabel is af te lezen dat van 1690 gesignaleerden (15,1%) de openstaande vrijheidsstraf binnen een jaar verjaart. Van 4200 personen (37,6%) verjaart de straf pas na meer dan 10 jaar of nooit.⁸⁹

Als we specifiek kijken naar de groep die al langer dan 5 jaar in OPS staat, valt op dat van 30 procent van die groep de executie binnen een jaar verjaart. De kans is daarmee groot dat deze personen volledig aan hun opgelegde straf ontkomen.

88 De verjaring van de executie van straffen en maatregelen is geregeld in artikel 76 en 76a Sr. Na het verstrijken van de executieverjaringstermijn is het OM niet langer bevoegd om de opgelegde straf of maatregel ten uitvoer te leggen.

89 De verjaringstermijn hangt af van het type strafbaar feit en is een derde langer dan de termijn van verjaring van het recht tot strafvordering. Het recht tot vervolging blijft in de regel drie jaar bestaan voor overtredingen, zes jaar voor misdrijven waarvoor een boete, hechtenis of gevangenisstraf van maximaal drie jaar geldt, twaalf jaar voor misdrijven met een gevangenisstraf van meer dan drie jaar en twintig jaar voor misdrijven met een gevangenisstraf van meer dan acht jaar. Zeer ernstige misdrijven kunnen niet verjaren, zoals moord, doodslag, verkrachting, mensensmokkel en zedenmisdrijven tegen kinderen. Ook het recht op executie hiervan verjaart niet.

Tabel 2.11: Verjaringstermijn naar aantal personen (n=11.167)

Verjaringstermijn executie	N	%
Minder dan een jaar	1.690	15,1
1 tot 5 jaar	3.124	28,0
5 tot 10 jaar	2.153	19,3
Meer dan 10 jaar of nooit	4.200	37,6
Totaal	11.167	100

2.3.5 Resumé

Ook als we kijken naar de criminele carrière zijn de gesignaleerden geen homogene groep. Er zijn gesignaleerden die al voor hun puberteit door politie en justitie als verdachte aangemerkt worden, maar ook 'late starters'. De meesten pleegden volgens politie en justitie hun eerste strafbare feiten tussen de 20 en 24 jaar. Voor de helft (50%) was dit tevens het eerste delict; zij hebben geen eerdere JDS-feiten en zijn voor justitie first offenders. Een aanzienlijk deel (44%) heeft wel justitiële antecedenten. Dit zijn meestal vermogensdelicten zonder geweld (38%) en overtredingen (33%), gevolgd door vernieling/openbare-ordedelicten (9%) en geweld tegen personen (6%).

Daarnaast valt op dat het merendeel zich volgens politie en justitie schuldig heeft gemaakt aan vermogensdelicten zonder geweld, zowel als indexdelict als in het verleden, al bevatten de antecedenten relatief meer overtredingen en de indexdelicten relatief meer drugsmisdriven. Bij de antecedenten eindigde 78 procent in een strafoplegging. Voor de indexdelicten legde de rechter een onherroepelijke vrijheidsstraf op, waaraan de voortvluchtigen zich onttrokken. Driekwart heeft een openstaande straf van minder dan 60 dagen. Bijna een tiende (9%) heeft een openstaande straf van 120 dagen of meer.

Een kleiner, maar bij elkaar opgeteld niet te verwaarlozen deel van de totale groep heeft zwaardere, gewelddadige delicten als indexdelict. Deze personen moeten dan ook relatief gezien een langere straf uitzitten. Bijna de helft van alle voortvluchtigen staat langer dan vijf jaar gesignaleerd. Voor 30 procent van hen nadert de verjaringstermijn.

2.4 Criminaliteit tijdens de voortvluchtige periode

Een van de onderzoeksvragen is in hoeverre de voortvluchtigen bekend zijn bij politie en justitie inzake een nieuw strafbaar feit dat (vermeend) is gepleegd tij-

dens de voortvluchtige periode.⁹⁰ Met behulp van de geleverde gegevens van politie en justitie krijgen we hier inzicht in. Hiertoe hebben we voor iedere voortvluchtige alle delicten in HKS en JDS geselecteerd met een pleegdatum na de startdatum van de huidige OPS-signalering. Conform onze onderzoeksvraag meten wij de ‘recidive’⁹¹ pas vanaf de datum dat de signalering ingaat in OPS. We merken op dat er aanzienlijke tijd kan verstrijken tussen de pleegdatum van een delict, de justitiële afdoening, de tenuitvoerlegging en de uiteindelijke signalering. In die periode kunnen tevens delicten gepleegd worden, welke wij niet tot onze definitie van recidive (‘tijdens de signalering’) rekenen.

Op basis van de aangeleverde gegevens blijkt dat een aantal voortvluchtigen gedurende de signalering als verdachte is aangemerkt door de politie of een andere opsporingsinstantie en dat tevens een aantal een justitiële afdoening heeft gehad voor strafbare feiten die plaatsvonden in die periode. Daarbij merken we op dat niet alle gepleegde delicten worden opgemerkt door politie en afgedaan door justitie, waardoor de werkelijke recidive hoger kan zijn.

Hierna gaan we eerst in op de nieuwe verdenkingen in de gesignaleerde periode, vervolgens op de justitiële afdoeningen. Tot slot bekijken we of en hoe de recidivisten afwijken van de totale groep gesignaleerden en wat mogelijke verklaringen zijn voor de recidive tijdens de voortvluchtige periode.

2.4.1 Nieuwe verdenkingen tijdens de voortvluchtige periode (HKS)

Om te bepalen of de voortvluchtigen als verdachte in contact zijn geweest met de politie, zijn de gegevens uit HKS vergeleken met het OPS-bestand.⁹² Eerder in dit rapport is al beschreven dat er kanttekeningen moeten worden geplaatst bij het HKS-bestand. Ook voor deze analyse blijkt het bestand onvolledig. Van een groot deel (46,1%) van de geregistreerde verdenkingen ontbreekt de pleegdatum. Met de gegevens die wel volledig zijn, is bekeken

90 ‘Bekend’ hoeft niet te betekenen dat er fysiek contact is geweest tussen politie of justitie en verdachte.

91 Wij onderzoeken enkel het aandeel OPS-gesignaleerden dat recidiveert en waarna de openstaande signalering op de peildatum *niet* beëindigd is. Het ligt in de lijn der verwachtingen dat bij een grote groep OPS-gesignaleerden die justitieel recidiveren, executie volgt van de openstaande detentie. Omdat deze groep buiten onze onderzoekspopulatie (op de peildatum voortvluchtigen) valt, hebben we geen inzicht in deze groep geëxecuteerde recidivisten.

92 De peildatum van het OPS-bestand van het CJIB was 19-07-2015. De gegevens uit HKS zijn geregistreerd als antecedent tot en met 27 maart 2015; de meest recent geregistreerde delictdatum in HKS voor deze groep voortvluchtigen is 6 februari 2015.

of gesignaleerden in HKS als verdachte geregistreerd zijn ten tijde van de OPS-signalering.

Een belangrijke nuancering is dat uit de HKS-gegevens niet kan worden afgeleid of er daadwerkelijk contact is geweest tussen verdachte en politie. Iemand kan verdacht worden van een strafbaar feit op basis van bijvoorbeeld camerabeelden, verklaringen van slachtoffers of getuigen. We kunnen uit het voorgaande dus niet concluderen dat de politie de voortvluchtigen daadwerkelijk heeft gezien of aangehouden toen zij verdacht werden van een strafbaar feit tijdens de signalering. Een andere nuancering is dat de politie in de regel niet alle strafbare feiten waarneemt, en politiegegevens in het algemeen een onderschatting zijn van het werkelijk aantal gepleegde delicten.

Uit de HKS-gegevens met bekende pleegdatum blijkt dat er 93 verdenkingen geregistreerd zijn terwijl een verdachte in OPS gesignaleerd stond. De 93 HKS-vermeldingen zijn verspreid over de jaren; de eerste verdenking is geregistreerd op 9 oktober 2002, de laatste op 16 december 2014. Het aantal dagen verschil tussen de delictdatum en de datum van de huidige OPS-signalering is gemiddeld 640 dagen, oftewel 1 jaar en 9 maanden.⁹³

Voor deze 93 nieuwe verdenkingen gaat het om 47 unieke personen die eenmalig of meerdere malen als verdachte zijn aangemerkt door de politie.⁹⁴ Dit lijkt slechts een klein deel (0,7%) van de geanalyseerde groep.

We hebben ook bekeken hoe vaak de personen als verdachte zijn aangemerkt tijdens hun voortvluchtigheid. Gemiddeld is dat bijna twee keer per persoon. Met een minimum van één en een maximum van acht keer. In tabel 2.12 is te zien waar deze personen van verdacht zijn geweest tijdens de voortvluchtige periode.

Tabel 2.12: Type HKS-antecedenten tijdens voortvluchtige periode

Type delict	N	%
Vermogen zonder geweld	70	75,3
Geweld tegen personen	7	7,5
Vernieling, openbare orde/gezag	5	5,4
Drugsmisdrijven	4	4,3
Verkeersmisdrijven	4	4,3
Overige misdrijven	2	2,2
Vermogen met geweld	1	1,1
Totaal	93	100

⁹³ SD=724,09, minimaal 5, maximaal 3079 dagen.

⁹⁴ Het gaat om 40 mannen (85%) en 7 vrouwen (15%).

In de tabel zien we dat de voortvluchtigen 70 keer aangemerkt zijn als verdachte voor een vermogensdelict zonder geweld, 7 keer ging het om geweld tegen personen. Het percentage geweldsdelicten is in deze verdeling wat hoger dan bij de antecedenten en indexdelicten. Mogelijk heeft dit te maken met de gebruikte bron. Wellicht worden geweldsdelicten sneller ingevoerd in HKS in verband met prioritering van dergelijke delicten.

De volgende casus is een voorbeeld van recidive die we zien tijdens de gesignaleerde periode. De persoon in de geschetste casus is in de periode dat hij gesignaleerd stond verdacht geweest van diverse delicten.

Casusvoorbeeld 1 bestandsanalyse: recidive tijdens signalering

Een gesignaleerde van Nederlandse afkomst is veroordeeld voor 'diefstal door twee of meer verenigde personen, waarbij hij zich de toegang tot de plaats van het misdrijf heeft verschaft door middel van braak'. Op 25 september 2010 is zijn vonnis onherroepelijk geworden. Vanaf 28 oktober 2010 staat hij gesignaleerd in het OPS en wordt hij gezocht voor een openstaande detentie van 28 dagen. Momenteel staat in het OPS dat zijn laatste bekende adres in Duitsland is.

Tijdens de OPS-signalering is hij door de politie zes keer in HKS aangemerkt als verdachte voor een nieuw delict. Op 15 juni 2011 wordt hij voor het eerst als verdachte aangemerkt, voor bedrog (vermogen zonder geweld), terwijl hij gesignaleerd staat als voortvluchtig. Op 9 oktober 2011 merkt de politie hem opnieuw aan als verdachte, ditmaal voor een antecedent 'mishandeling, geweld tegen personen'. Op 7 mei 2012 staat hij geregistreerd voor diefstal door middel van braak. Op 20 oktober 2012 wordt hij verdacht van twee feiten: bedreiging en minachting van het openbaar gezag. De persoon staat nu al bijna twee jaar gesignaleerd als voortvluchtige. Op 13 december 2014 komt hij opnieuw in contact met de politie, voor de zesde keer, voor een strafbaar feit in verband met de Wet wapens en munitie.

Bron: OPS (CJIB) en HKS (politie), peildata 19 juli 2015 en 27 maart 2015.

2.4.2 Strafbare feiten tijdens de voortvluchtige periode (JDS)

Met de gegevens uit JDS hebben we bekeken in hoeverre de gesignaleerden als verdachte zijn aangebracht bij justitie voor een strafbaar feit dat is gepleegd gedurende hun OPS-signalering. De eventuele nieuwe strafbare feiten betreffen alle JDS-feiten met bekende pleegdatum, na ingangsdatum van de signalering in OPS. We missen strafbare feiten doordat niet van alle feiten in JDS een pleegdatum bekend is.

Uit JDS blijkt dat 158 voortvluchtigen een justitiële afdoening hebben gekregen voor minimaal één ten laste gelegd strafbaar feit dat zou zijn gepleegd tijdens de signalering. Dit is 1,4 procent van de gesignaleerden van wie we JDS-gegevens hebben ($n=10.928$), een klein maar bijzonder subgroepje. In totaal werden zij verdacht van 324 nieuwe strafbare feiten, verdeeld over 255 strafzaken. Het gemiddeld aantal nieuwe JDS-feiten per persoon is twee (gemiddeld 1,6 strafzaken).⁹⁵ Van de 158 personen zijn 101 personen voor één nieuw strafbaar feit bij justitie bekend; de overige 57 personen hebben twee of meer nieuwe JDS-feiten op hun naam staan. Voor driekwart van de nieuwe ten laste gelegde feiten (74,7%, $n=242$) is een straf of maatregel opgelegd (inclusief strafbeschikkingen door het OM).⁹⁶ De volgende casus is een uitzonderlijk voorbeeld van een veroordeelde OPS-gesignaleerde, die betrokken is bij zes nieuwe strafzaken.

Casusvoorbeeld 2 bestandsanalyse: voortvluchtige met zes nieuwe strafbare feiten (JDS)

Een 27-jarige man van Algerijnse afkomst wordt op 19 oktober 1999 onherroepelijk door de rechter veroordeeld voor een woninginbraak die hij enkele maanden eerder pleegde, in juli datzelfde jaar. De rechter legt een gevangenisstraf op van 10 weken in combinatie met een geldboete van 230 euro. De man onttrekt zich aan deze gevangenisstraf en wordt als gevolg op 26 juli 2000 gesignaleerd in het landelijke OPS. Hij moet nog 69 dagen uitzitten. De veroordeelde weet op vrije voeten te blijven, maar blijft volgens de gegevens van justitie niet op het rechte pad. Tussen februari 2001 en juni 2004 volgen zes nieuwe strafzaken, waarbij vijftien strafbare feiten worden afgedaan door de rechter. Inzake zes strafbare feiten legt

⁹⁵ $SD=2,80$, $n=158$. De aantallen variëren van één tot 26 ten laste gelegde feiten per persoon.

⁹⁶ De uitspraak is nog niet onherroepelijk.

de rechter opnieuw vrijheidsstraffen op. Het gaat daarbij om vermogensdelicten zonder geweld, een vernieling c.q openbareordedelict en een overtreding. In één geval volgt een geldboete en voor de overige feiten wordt de man vrijgesproken. Het is onbekend of de man ter zitting is verschenen. Volgens de laatst bekende adresgegevens van het CJIB zou de man zich in Nederland moeten bevinden.

Bron: OPS (CJIB), JDS (Justid), peildatum 19 juli 2015

Type JDS-feiten tijdens voortvluchtige periode

De strafbare feiten waarvan de 158 voortvluchtigen tijdens hun signalering door justitie verdacht worden (n=324), verschillen van aard. Tabel 2.13 geeft de verdeling van de ten laste gelegde feiten over de typen delicten weer. Ook hier zien we weer dat het in de meeste gevallen (30,2%, n=98) gaat om een vermogensdelict zonder geweld, gevolgd door overtredingen (28,4%, n=92). Een relatief groot aantal (24,7%, n=80) nieuwe strafbare feiten kan niet gecategoriseerd worden, vanwege onduidelijke of ontbrekende gegevens in JDS. Het hoge aantal 'missings' levert een vertekening op van de percentages bij de overige delictcategorieën.

Tabel 2.13: Type JDS-feiten tijdens signalering (n=324)

Delict	N	%
Vermogen zonder geweld	98	30,2
Overtreding	92	28,4
Onbekend	80	24,7
Vernieling, openbare orde/gezag	22	6,8
Geweld tegen personen	11	3,4
Drugsmisdrijven	10	3,1
Overige misdrijven	5	1,5
Verkeersmisdrijven	5	1,5
Vermogen met geweld	1	0,3
Totaal	324	100

2.4.3 Kenmerken van de crimineel actieve voortvluchtigen

In deze paragraaf beschrijven we de kenmerken van de personen die tijdens de signalering voor nieuwe delicten aangebracht worden bij justitie. Voor de volledigheid herhalen we dat dit een bijzonder subgroupje recidivisten is, waarbij recidive (nog) niet heeft geleid tot executie van de openstaande detentie en beëindiging van de signalering. De recidiverende voortvluchtigen bij wie dit wel gebeurt, vallen buiten de definitie van onze onderzoekspopulatie. Als we kijken naar de achtergrondkenmerken en criminele carrière van de crimineel actieve voortvluchtigen die op peildatum nog gesignaleerd staan, blijkt het een bijna representatieve afspiegeling van de hele groep voortvluchtigen te zijn, op enkele kleine verschillen na. Wanneer de verschillen significant zijn, is dit in de tekst aangegeven.

Het type indexdelict kon in kaart worden gebracht voor 140 personen; in totaal staan 215 strafbare feiten op hun naam in JDS die aan de eerdere onherroepelijke vrijheidsstraf bijgedragen hebben.⁹⁷ De meestvoorkomende indexdelicten vallen bij de recidiverende voortvluchtigen conform de totale populatie in de categorie vermogen zonder geweld (54,9%). Daarna komen de drugsmisdrijven (11,6%) op een gedeelde tweede plaats met overtredingen (11,6%). Het totale overzicht is opgenomen in bijlage 4 (tabel B4.2).

De openstaande straffen (netto strafduur) variëren van 1 tot 441 dagen (1 jaar en 2 maanden); gemiddeld betreft het een openstaande detentie van 44 dagen.⁹⁸ De groep recidiverende voortvluchtigen heeft een significant kortere straf openstaan dan de groep voortvluchtigen die niet opnieuw bij justitie in beeld komt (gemiddeld 73 dagen).⁹⁹ Daarbij betreft het in de meeste gevallen onttrekking aan een principale straf (88%, $n=139$), in een klein deel gaat het om onttrekking aan tenuitvoerleggingen (12%, $n=19$). In tabel 2.14 is te zien hoe de 158 recidiverende voortvluchtigen verdeeld zijn over de categorieën openstaande straffen (netto strafduur). Daarin zien we dat 58 procent ($n=91$ personen) een straf van minder dan 30 dagen open heeft staan, en dat van het totaal aantal recidivisten 80 procent ($n=125$) minder dan 60 dagen openstaan-

97 Van 18 'recidivisten' kon het indexdelict op basis van de datum 'onherroepelijk' in OPS niet worden teruggevonden in JDS.

98 $SD=52,00$.

99 Significantie na t-toets is: $p<.001$ ($F=6,98$, $p<.001$, $t(267,26)=-7,72$, $p<.001$).

de straf heeft. Zestien procent (n=25) valt in de middenmoot van 60-120 dagen strafduur. Een klein groepje van 3,8 procent (6 personen) heeft een openstaande straf van meer dan 120 dagen. Deze categorie (120+ dagen) valt onder de verantwoordelijkheid van het FASTNL.¹⁰⁰ Daarmee komt het grootste gedeelte van de recidivisten op basis van de netto strafduur niet in aanmerking voor landelijke opsporing (zie verder hoofdstuk 5).

De crimineel actieve voortvluchtigen staan gemiddeld iets langer gesignaleerd dan de personen die niet door justitie worden verdacht van tijdens de signalering gepleegde delicten. Gemiddeld zijn de 158 'recidivisten' 2306 dagen, ofwel 6 jaar en 4 maanden voortvluchtig (versus 5,8 jaar in de totale populatie). De duur van de voortvluchtige periode varieert daarbij van 3 dagen tot 15 jaar. Ruim een vijfde (21,5%, n=34) wordt korter dan 1 jaar gesignaleerd; twaalf personen (6,9%) staan korter dan 3 maanden in OPS. Ruim de helft (51,9%, n=82) wordt langer dan 5 jaar gesignaleerd.¹⁰¹

Van 34 procent is een 'laatst bekende adres' in OPS geregistreerd. Van 19 procent (30 personen) bevindt het laatst bekende adres zich in het buitenland. Van een klein groepje (15%, n=23) is een Nederlands adres bekend. Wat betreft het geboorteland zijn de recidivisten vaker in Nederland geboren (26,6% versus 8,1% van de totale populatie).¹⁰²

Tabel 2.14: Openstaande strafduur voortvluchtige recidivisten (n=158)

Openstaande strafduur	N	%	cum. %
0-30 dagen	91	57,6	57,6
1-2 maanden	36	22,8	80,4
2-3 maanden	19	12,0	92,4
3-4 maanden	6	3,8	96,2
4-5 maanden	2	1,3	97,5
5 maanden-1 jaar	3	1,9	99,4
1-2 jaar	1	0,6	100
Totaal	158	100	

100 Gezocht voor een straf van meer dan 120 dagen door middel van lichte opsporingshandelingen; vanaf 300 dagen volgt actieve opsporing.

101 Een middengroep van 27 personen (17,1%) staat 1-3 jaar gesignaleerd en nog eens 15 personen (9,5%) staan 3-5 jaar gesignaleerd.

102 Chi-kwadraat en fisher/s exact laten geen significant verschil zien, $p > .05$.

103 Niet alle processen-verbaal worden in HKS geregistreerd en mogelijk hebben we niet alle gesignaleerden teruggevonden door afwijkende KENO-codes. We weten niet hoe groot deze vertekeningen zijn.

2.4.4 Kanttekeningen bij de criminele activiteit tijdens OPS-signalering

In de voorlaatste paragraaf van dit hoofdstuk plaatsen we enkele kanttekeningen bij de besproken criminele activiteit tijdens de OPS-signalering. De kanttekeningen en verklaringen zijn gebaseerd op de expertsessie (zie §1.6.4) en informatie uit de interviews.

Ten eerste zien we een opvallende discrepantie tussen het aantal nieuwe verdachten zoals geregistreerd in HKS van de politie (47 verdachten, verantwoordelijk gehouden voor 93 strafbare feiten) en het aantal justitiële feiten zoals geregistreerd in JDS, dat ruim drie keer zo hoog is (158 justitiabelen en 324 strafbare feiten in 255 strafzaken). Niet alle personen die door de politie verdacht worden van een strafbaar feit, worden daadwerkelijk voor dit feit vervolgd. In werkelijkheid zou het aantal politieke verdenkingen (HKS) dus eerder hoger zijn dan het aantal justitiële feiten (JDS). Deels lijken de feitelijke bevindingen te wijten aan een slechte registratie in HKS,¹⁰³ deels ontbraken pleegdata in beide systemen waardoor niet van alle strafbare feiten kon worden vastgesteld of deze voor of na de indexdelicten plaatsvonden. Beide feiten wijzen op een waarschijnlijke onderschatting van het werkelijk aantal strafbare feiten.

Ten tweede is het lastig te duiden dat justitiële afdoeningen (in 75% een strafoplegging) voor nieuw gepleegde feiten volgen, maar de signalering voor de nog openstaande detentie blijft voortduren. Nader onderzoek zou moeten uitwijzen waardoor strafexecutie en beëindiging van de openstaande signalering in deze gevallen worden belemmerd. Onze respondenten geven enkele mogelijke verklaringen, zoals invoerfouten of doorvoerfouten in de systemen, waaronder de mogelijkheid dat voortvluchtigen wel degelijk zijn aangehouden en de straf geëxecuteerd is, maar niet van de OPS-lijst af zijn gehaald. Daarnaast zou een deel van deze personen 'bij verstek' veroordeeld kunnen zijn en als gevolg niet in hechtenis genomen. Een andere mogelijkheid is volgens onze respondenten dat de signalering op cruciale momenten in de keten gemist wordt. Zo wordt aangegeven dat de systemen soms te weinig geraadpleegd worden door de politie, en het OM heeft geen toegang tot OPS. In hoeverre en in welke verhouding dergelijke situaties voorkomen, verdient nader onderzoek.

Ten derde krijgen we in dit onderzoek alleen zicht op recidivisten die na ingang van hun signalering van nieuw gepleegde strafbare feiten verdacht worden en die op de peildatum in OPS gesignaleerd staan. Dit is een klein, specifiek subgroepje. In dit onderzoek kunnen geen uitspraken gedaan worden over de aantallen en kenmerken van recidivisten die worden aangehouden en waarbij

alsnog succesvolle strafexecutie en beëindiging van de signalering volgen; zij vallen buiten onze onderzoekspopulatie.

2.4.5 Resumé

Samenvattend blijkt dat een aantal gesignaleerden in de voortvluchtige periode van nieuwe strafbare feiten verdacht wordt door de politie (0,7%, n=47) en zelfs een justitiële afdoening heeft gehad (1,4%, n=158), maar dat van hen de openstaande detentie op de peildatum niet is geëxecuteerd. Dit is ten aanzien van de totale populatie voortvluchtigen een kleine groep. Zij lijken een representatieve afspiegeling van de totale groep voortvluchtigen te zijn, met uitzondering van enkele kleine verschillen, waaronder de langere duur van de voortvluchtige periode. Op basis van een 'laatst bekend adres' bij het CJIB, zouden zij zich iets vaker in het buitenland (19%) dan in Nederland (15%) bevinden. Nader onderzoek zou moeten uitwijzen waardoor executie van de openstaande vrijheidsstraf bij dit bijzondere groepje 'recidivisten' wordt belemmerd of niet in het OPS-systeem verwerkt is.

In het volgende hoofdstuk voeren we een kwalitatieve verdieping uit wat betreft de wijze waarop een bijzondere subpopulatie voortvluchtigen de periode van signalering doorkomt en zelf ervaart. Vervolgens behandelen we in hoofdstuk 4 welke categorieën van voortvluchtigen we op basis van de onderzoeksbevindingen in de hoofdstukken 2 en 3 kunnen onderscheiden. In hoofdstuk 5 beschrijven we het huidige werkproces van politie en ketenpartners en de verwachte ontwikkelingen.

Voortvluchtig zijn

In dit hoofdstuk gaan we dieper in op de voortvluchtige periode, voornamelijk vanuit het perspectief van de gesignaleerde. In de periode van maart tot en met december 2015 hebben rechercheurs van de teams ROG en EVA (respectievelijk politie-eenheid Amsterdam en Den Haag) 31 aanhoudingen verricht van gesignaleerde personen. Tijdens de aanhoudingen hebben zij de arrestanten enkele vragen gesteld over hun openstaande vrijheidsstraf en de antwoorden van de arrestanten in hun dossier gemuteerd. Van 29 (unieke) personen zijn vervolgens de politiedossiers bestudeerd om zicht te krijgen op onder meer het type signalering (soort delict en strafduur), de duur van de signalering, in hoeverre de gesignaleerden tijdens de voortvluchtige periode strafbare feiten pleegden, de wijze waarop zij hun voortvluchtige periode beleefden en in hoeverre zij met andere instanties in aanraking kwamen (zie ook §1.6.3).

Dit hoofdstuk doet verslag van een specifieke subgroep, namelijk voortvluchtigen die formeel onder ‘ongerichte executie’ vallen maar in twee politie-eenheden door specialistische teams wel gericht worden opgespoord. We krijgen daarmee een kwalitatief beeld van een groep voortvluchtigen die formeel tussen wal en schip kan vallen wanneer ongerichte executie plaatsvindt. Binnen de aangehouden groep gesignaleerden bevinden zich personen die landelijk ter opsporing gesignaleerd stonden ($n=14$) en personen die voor de politiebasisteams ter executie gesignaleerd stonden in de regionale politiesystemen PAPOS ($n=15$).¹⁰⁴ Zij zijn vanwege de ernst van de zaak of omwille van andere criteria direct in opsporing genomen (zie §3.1.1). Het gaat in alle gevallen om personen die zich onttrekken aan de openstaande vrijheidsstraf, maar de groep aangehouden gesignaleerden in dit hoofdstuk wijkt daarmee af van de populatie voortvluchtigen in OPS uit hoofdstuk 2. De bevindingen uit dit hoofdstuk kun-

104 Omdat zij nog binnen die ‘werkvoorraad’ van de politiebasisteams vallen, worden zij beleidsmatig niet gezien als voortvluchtig. Binnen de definitie van ons onderzoek zijn personen voortvluchtig wanneer zij zich hebben onttrokken aan de reguliere tenuitvoerlegging van hun straf (bijvoorbeeld, door niet te reageren op een zelfmeldprocedure of door niet terug te keren van verlof). Deze definitie is van toepassing op de vijftien aangehouden voortvluchtigen die in PAPOS gesignaleerd stonden.

nen dan ook niet gegeneraliseerd worden naar die totale populatie OPS-voortvluchtigen. De resultaten uit het dossieronderzoek zijn waar mogelijk aangevuld met bevindingen uit de interviews met de professionals.

In de eerste paragraaf wordt een nadere typering gegeven van de onderzoeksgroep aan de hand van het type signalering, het soort onttrekking en enkele algemene persoonskenmerken. In paragraaf 3.2 worden kenmerken van het indexdelict en de openstaande straf weergegeven. In paragraaf 3.3 wordt nagegaan in hoeverre de 29 aangehouden voortvluchtigen crimineel actief zijn geweest tijdens hun signalering. In paragraaf 3.4 gaan we in op mogelijke motieven voor het zich onttrekken aan de straf en de sociale problematiek die op de achtergrond speelt. In paragraaf 3.5 wordt beschreven hoe de gearresteerde personen hun voortvluchtige periode hebben doorgebracht, met aandacht voor hun verblijfplaats, bron van inkomsten, hulp vanuit omgeving en hun eigen emotionele beleving. In paragraaf 3.6 gaan we tot slot na in hoeverre de voortvluchtigen contact hebben gehad met overheidsinstanties tijdens hun signalering.

3.1 Nadere typering van de populatie aangehouden voortvluchtigen (n=29)

In deze paragraaf geven we eerst een nadere typering van het soort signaleringen dat de rechteamteams EVA en ROG in de eenheden oppakken en waaruit onze populatie bestaat. Daarbij kunnen zaken opgepakt worden uit zowel de regionale systemen (PAPOS) als het landelijke OPS (§3.1.1). Vervolgens beschrijven we de verschillende soorten onttrekkingen die in onze onderzoeksgroep terug te vinden zijn (§3.1.2). Als laatste beschrijven we enkele demografische kenmerken van de gearresteerde voortvluchtigen (§3.1.3).

3.1.1 PAPOS- versus OPS-signaleringen

Voortvluchtigen voor een openstaande vrijheidsstraf worden in twee verschillende systemen geregistreerd. Tot op heden is er voor iedere eenheid een apart systeem (PAPOS) waar personen regionaal in worden geregistreerd die in eerste instantie door de basisteams moeten worden aangehouden (werkvoorraad politiebasteams). In die werkvoorraad van de politie zitten onder meer mislukte zelfmeldprocedures, openstaande arrestatiebevelen, tenuitvoerleggingen na overtreden voorwaarden en zachte onttrekkingen. Daarnaast is er het lande-

lijke OPS.¹⁰⁵ In het toekomstige werkproces wordt er binnen één landelijk systeem E&S geen onderscheid meer gemaakt in PAPOS en OPS. Alle gesignaleerden worden ondergebracht in één centraal systeem dat raadpleegbaar is door verschillende ketenpartners. Deze nieuwe manier van registreren wordt naar verwachting vanaf eind 2016 geïmplementeerd bij de eenheden (zie verder §5.5).¹⁰⁶ In de praktijk sporen de researchteams van Amsterdam en Den Haag zowel personen op die in het PAPOS-systeem gesignaleerd staan als personen die in OPS gesignaleerd worden (zie ook §5.3.2). Wat dat betreft wijkt deze groep af van de populatie OPS-gesignaleerden uit het vorige hoofdstuk.

Voor de 29 voortvluchtigen die in deze analyse zijn meegenomen geldt dat zij in OPS gesignaleerd staan of dat zij nog binnen de doorlooptijd van drie maanden vallen (PAPOS), maar dat de recherche het dossier in behandeling heeft genomen in verband met de ernst van het delict, de gevaarstelling of vluchtgevaar.¹⁰⁷

De onderzoeksgroep (n=29) bestaat uit 15 PAPOS-signaleringsen en 14 OPS-signaleringsen. De PAPOS-signaleringsen betreffen personen die zich onttrekken doordat zij zich niet gemeld hebben conform zelfmeldprocedure (n=4), personen die worden gezocht inzake een tenuitvoerlegging (overtreden van voorwaarden na voorwaardelijke invrijheidstelling, n=7), zachte onttrekkingen (n=1) en taakstraffen die zijn omgezet naar detentie (n=2).¹⁰⁸ Het aantal openstaande detentiedagen en/of de ernst van het delict zijn de voornaamste criteria voor opsporing van ter executie gesignaleerden door de twee teams.¹⁰⁹ Het ROG-team van Amsterdam hield zich vooral bezig met signalering van vanaf 90 dagen openstaande vrijheidsstraf.¹¹⁰ Team EVA spoort gesignaleer-

105 De politie-eenheden hebben in de situatie ten tijde van het onderzoek alleen inzicht in hun eigen regionale PAPOS-systeem. De basisteams zullen eerst proberen deze personen te bereiken op hun woon- of verblijfsadres en proberen hen binnen de reguliere termijn aan te houden voor hun openstaande signalering. Als dit niet lukt, zet het CJIB de zaak in OPS. Momenteel bevinden we ons in een overgangperiode waarin PAPOS en OPS samen over zullen gaan in het landelijke systeem E&S (zie ook §5.5).

106 Per april 2016 zijn de PAPOS-signaleringsen al landelijk inzichtelijk voor alle medewerkers van politie Nederland.

107 Officieel vallen deze personen nog binnen de reguliere werkvoorraad van de basisteams; vanwege de ernst van de zaak worden deze signaleringen in sommige gevallen direct doorgezet naar of geselecteerd door de researchteams EVA en ROG.

108 Zoals aangegeven door het CJIB. Bij één persoon was het onduidelijk; deze persoon bleek toch OPS-gesignaleerd te moeten worden, gegeven het feit dat het adres een hulpverleningsinstantie was.

109 Verder kunnen zaken aangebracht worden door de executieofficier, andere zaakofficieren, andere politiecollega's die met lopende onderzoeken bezig zijn, zoals de TCI of het IRC (Centrum voor Internationale Rechtshulpverzoeken), of FASTNL, dat lopende zaken overdraagt aan de regionale teams. Tot slot worden door het team zelf zaken geselecteerd. Zachte onttrekkers worden rechtstreeks aangebracht door het CJIB.

den op met openstaande detentie vanaf 60 dagen.¹¹¹ De kortste openstaande strafduur in de 29 dossiers is 80 dagen. De langste openstaande strafduur van de aangehouden voortvluchtigen is 84 maanden. Hieronder volgt een willekeurig voorbeeld van een zaak die door het EVA-team wordt opgepakt.

EVA-team houdt gedetineerde aan

Gouda, 13 juli 2015 – Het EVA-team van de politie-eenheid Den Haag hield donderdag 9 juli een 35-jarige gedetineerde aan nadat deze niet was teruggekeerd van verlof. De veroordeelde zit een gevangenisstraf uit van 30 maanden voor poging doodslag, maar keerde eind juni niet terug van zijn verlof. Daarop werd de man gesignaleerd, waarna het EVA-team een onderzoek startte naar zijn verblijfplaats. Hij werd donderdag 9 juli aangehouden in Gouda en is overgedragen aan de penitentiaire inrichting in Lelystad om de rest van zijn straf uit te zitten. Het zogenoemde EVA-team (Executie Vonnissen Afgestraften) richt zich op veroordeelden die nog een straf uit moeten zitten. Het team kijkt vooral naar de ‘grote vissen’, gesignaleerden die vermoedelijk hun geld verdienen in de criminaliteit. Bron: ‘EVA-team houdt gedetineerde aan’ (2015, 13 juli).

3.1.2 Type onttrekkingen

De 29 voortvluchtigen zijn in verschillende fasen van de vrijheidsbenemende straf uit beeld verdwenen. Er zijn zachte onttrekkingen (n=6), tenuitvoerleggingen na het overschrijden van voorwaarden (n=11), omgezette taakstraffen naar detentie (n=2) en volledig openstaande vonnissen (n=10) (zie §1.5.2 voor de definitie van de verschillende typen onttrekkingen).

Een zachte onttrekking was bij onze onderzoeksgroep zes keer aanleiding voor een aanhouding door de recherche. Deze groep bleef in het vorige hoofdstuk (deels) buiten beschouwing, omdat de onttrekkingen tijdens onbegeleid verlof niet in de OPS-dataset voorkomen.

Bij elf gesignaleerden is sprake van het overschrijden van bijzondere voorwaarden na voorwaardelijke invrijheidstelling (v.i.), waardoor sprake is van een

110 In drie dossiers ligt de netto strafduur net onder de 90 dagen (88, 87 en 80 dagen).

111 Bij voorkeur wordt geselecteerd op een principale hoofdstraf.

tenuitvoerlegging van de resterende gevangenisstraf. Dergelijke bijzondere voorwaarden zijn in onze populatie bijvoorbeeld het overtreden van een contactverbod of zich niet melden bij de reclassering, in één geval voor het dragen van een enkelband.

De volledig openstaande vonnissen (n=10) zijn personen die veroordeeld zijn en bij wie het reguliere meldingstraject van het CJIB en/of een huisbezoek van de uniformdienst niet heeft geleid tot detentie van de persoon. Zij moeten de gehele gevangenisstraf nog uitzitten.

Harde onttrekkingen vallen niet onder de taakstelling van de regionale politie-eenheden maar worden opgepakt door het landelijk werkende team FASTNL. Onder de 29 aangehouden gesignaleerden komen we dan ook geen harde onttrekkingen tegen.¹¹²

3.1.3 Algemene persoonskenmerken

Om een algemeen beeld te krijgen van de onderzoekspopulatie beschrijven we achtereenvolgens kort geslacht, leeftijd en kenmerken van de officiële verblijfplaats volgens de BRP.

Geslacht en leeftijd

De groep voortvluchtigen bestaat uit 27 mannen en 2 vrouwen. Hoewel de aantallen te klein zijn om vergelijkende analyse uit te voeren, worden er ten aanzien van de totale groep OPS-gesignaleerden uit hoofdstuk 2 relatief gezien minder vrouwen aangehouden dan in de populatie vertegenwoordigd zijn.

De gemiddelde leeftijd van de 29 aangehouden voortvluchtigen is 33 jaar, iets lager dan de gemiddelde leeftijd van de totale groep OPS-gesignaleerden beschreven in hoofdstuk 2 (38,5 jaar). De leeftijden variëren van 20 (jongste voortvluchtige) tot 56 jaar (oudste voortvluchtige). Vier personen zijn 50 jaar of ouder. De 2 vrouwen zijn relatief oud ten opzichte van de gemiddelde leef-

112 Er is sprake van een harde onttrekking wanneer iemand ontsnapt vanuit een normaal tot strenger beveiligde penitentiaire inrichting. In dat geval wordt de zaak opgepakt door het landelijke team FASTNL. Zie ook §1.5.2 en de verklarende begrippenlijst in bijlage 1.

tijd; zij zijn 34 en 41 jaar. Ook de zachte onttrekkers (n=6) zijn wat ouder dan het gemiddelde: zij zijn gemiddeld 38 jaar.

Inschrijving woonadres

Van de totale groep staan negentien personen ingeschreven op een woonadres in de BRP van de gemeente. Vijf personen staan nergens ingeschreven en vijf personen staan ingeschreven op een postadres. Een inschrijving op een woon- of postadres kan voor de gesignaleerde een bepaalde functie hebben (anders dan 'wonen'), zo blijkt ook uit de interviews. Dit is bijvoorbeeld een voorwaarde om in aanmerking te komen voor een uitkering, subsidie, hulpverlening of andere (overheids)regelingen. De gemeente heeft beleidsregels voor het mogen inschrijven op een postadres.¹¹³ Meestal is dit alleen mogelijk in combinatie met een hulpverleningstraject. 'In die groep zitten voor ons veel mensen die veroordeeld zijn (...) wij noemen dat oninbare adressen, waar je niet heen kunt gaan, bijvoorbeeld opvang, Leger des Heils, Riagg' (respondent politie). In paragraaf 3.5 wordt onderzocht waar de voortvluchtigen daadwerkelijk verbleven gedurende hun signalering.

3.1.4 Resumé

De voortvluchtigen zijn in verschillende fasen van de executie uit beeld verdwenen. Ongeveer de helft is PAPOS-gesignaleerd (regionaal), de andere helft is gesignaleerd in het landelijke OPS. Er zijn tien volledig openstaande principale straffen, zes zachte onttrekkingen, elf tenuitvoerleggingen na het overschrijden van voorwaarden en twee omgezette taakstraffen naar detentie. Het merendeel van de gesignaleerden is man en de gemiddelde leeftijd (33 jaar) is iets lager dan de totale OPS-populatie. De twee vrouwen en de zachte onttrekkers zijn relatief iets ouder. 19 van de 29 personen staan ingeschreven op een gemeentelijk adres (BRP) en nog eens 5 personen op een postadres.

113 De Wet basisregistratie personen is ingevoerd per 1 september 2015. Per gemeente worden beleidsregels vastgesteld met betrekking tot de voorwaarden wanneer iemand zich op een postadres mag inschrijven. Inschrijven op een postadres is volgens de Wet BRP mogelijk in drie situaties: als je geen woonadres hebt in Nederland, als je verblijft in een instelling (bijvoorbeeld een zorginstelling of een PI) of om veiligheidsredenen.

3.2 Indexdelict en openstaande strafduur (n=29)

In het voorgaande hoofdstuk hebben we voor de totale populatie OPS-gesignaleerden beschreven wat voor soort delicten zij gepleegd hebben. De voortvluchtigen die zijn aangehouden door de teams EVA en ROG vormen een bijzondere subpopulatie. Om meer zicht te krijgen op het type delinquent in deze groep, zijn we nagegaan wat voor soort indexdelict zij gepleegd hebben. Ook is nagegaan in hoeverre de aangehouden voortvluchtigen verdacht zijn geweest van nieuwe delicten tijdens hun signalering. Helaas waren er onvoldoende betrouwbare gegevens beschikbaar om uitspraken te kunnen doen over hun delictgeschiedenis (antecedenten) voorafgaand aan het indexdelict.

3.2.1 Type indexdelict

Van de 29 aangehouden gesignaleerden is in de dossiers nagegaan wat voor soort delict het indexdelict is (zie tabel 3.1). Voor dit delict zijn zij onherroepelijk veroordeeld tot een vrijheidsstraf, waaraan zij zich vervolgens hebben onttrokken.

Tabel 3.1: Type indexdelicten naar aantal personen (n=29)

Delictcategorieën	N
Vermogensdelicten	12
Gewelddelicten	8
Vermogen met geweld	4
Opiumwetdelicten	3
WWM	1
Openbareordedelicten	1
Zedendelicten	0
Totaal	29

Uit tabel 3.1 is af te lezen dat de meeste gesignaleerden zijn veroordeeld tot detentie voor een vermogensdelict (n=12). Het betreft vermogensmisdrijven als woninginbraak, auto-inbraak, diefstal met afpersing, diefstal in vereniging en winkeldiefstal, maar ook oplichting en verduistering in dienstbetrekking. In vier gevallen was er sprake van oplichting of verduistering, waaronder één oplichting in combinatie met deelname aan een criminele organisatie en overtreding van de Opiumwet. Onder de vermogensdelin-

quenten bevinden zich acht veelplegers (volgens de landelijke definitie van het WODC¹¹⁴).

Op de tweede plaats volgen de geweldsmisdrijven (n=8). Het gaat daarbij om ernstige geweldsmisdrijven, waaronder vijf keer (poging tot) doodslag en zware mishandeling. Wanneer vermogen met geweld (n=4, onder andere overvallen en straatroof) als geweldsdelict wordt opgevat, is het aantal geweldplegers hoger. Dan hebben in totaal twaalf personen een gewelddadig indexdelict.¹¹⁵

Na vermogensmisdrijven met geweld volgen Opiumwetdelicten (n=3). In alle drie de gevallen gaat het om drugshandel. Bij een van de voortvluchtigen, een vrouwelijke gesignaleerde, werden harddrugs, een vuurwapen en munitie aangetroffen in een loods die zij met haar partners huurde.

In tabel 3.1 is af te lezen dat één persoon een overtreding van de Wet wapens en munitie (WWM) als indexdelict heeft; het gaat om bezit van en handel in wapens en munitie. Echter, vijf andere personen hebben een delict gepleegd waarbij secundair de WWM overtreden wordt. Zo zijn alle veroordeelden voor drugshandel (primair Opiumwet) secundair veroordeeld voor bezit van en/of handel in wapens en munitie. Ook kunnen straatroof of diefstal met geweld in vereniging gepaard gaan met bezit van en/of handel in wapens en munitie (gewapende overvallen).

De rechter heeft voor alle indexdelicten bij elkaar genomen een totale bruto strafduur van 478 maanden opgelegd en één ISD-maatregel.¹¹⁶ De gemiddelde strafduur in het vonnis is zeventien maanden (de persoon met de ISD-maatregel is buiten beschouwing gelaten). De lichtste straf is 240 uur werkstraf voor verduistering in dienstverband. De zwaarste straf is 8,5 jaar (102 maanden) voor meerdere gewapende overvallen.

114 Landelijke definitie veelpleger uit de Monitor veelplegers van het WODC: een persoon van achttien jaar of ouder die in zijn/haar gehele criminele carrière meer dan tien processen-verbaal heeft gekregen, waarvan tenminste één in het peiljaar (Tollenaar & Van der Laan, 2013).

115 Daar moet tegenover worden gesteld dat in sommige classificaties vermogen met geweld wordt ingedeeld bij vermogensmisdrijven. In dit onderzoek hebben we de categorie apart benoemd, om inhoudelijk een nauwkeuriger beeld te krijgen van het type delictplegers.

116 Een ISD-maatregel is een maatregel om meerderjarige stelselmatige daders te plaatsen in een daartoe aangewezen inrichting.

3.2.2 Openstaande strafduur

Ook voor de aangehouden PAPOS- en OPS-gesignaleerden is in de systemen nagegaan hoeveel dagen openstaande strafduur zij hebben. De 29 dossiers zijn goed voor een totaal van 6.386 dagen aan openstaande detentie (netto strafduur). Omgerekend is dit een gemiddelde openstaande strafduur van 220 dagen per gesignaleerde (ongeveer 7 maanden). De kortste openstaande strafduur was 80 dagen; de langste was 31 maanden (918 dagen, voor doodslag).¹¹⁷

Hoewel we niet rechtstreeks met de OPS-populatie kunnen vergelijken, springen de geweldsmisdrijven er bij de bijzondere groep aangehouden voortvluchtigen uit en lijkt de openstaande strafduur hoog. Bij deze groep gaat het gemiddeld om 220 dagen openstaande straf (bij de OPS-populatie gemiddeld 80 dagen; de helft van de OPS-populatie had 60 dagen openstaande strafduur of minder). De reden voor deze afwijking kan waarschijnlijk worden gezocht in de prioritering van de rechteerteams EVA en ROG. Zoals gezegd, sporen deze teams alleen personen op die een straf open hebben staan van minimaal 60 (EVA) of 90 (ROG) dagen en richten zij zich ook op PAPOS-gesignaleerden die nog in de werkvoorraad van de politiebasisteams vallen, maar vanwege de ernst van het delict of andere redenen door deze rechteerteams opgepakt worden (zie verder paragraaf 5.3.2 voor het toewijzen van zaken). Ook zachte onttrekkingen kunnen met een arrestatiebevel aan deze teams toegeschreven worden.

3.2.3 Resumé

Het indexdelict van de gearresteerde voortvluchtigen is het vaakst een vermogensdelict zonder geweld. Gewelddelicten komen op de tweede plaats, waaronder (poging tot) doodslag en zware mishandeling. Inclusief vermogen met geweld komt een gewelddadig delict net zo vaak voor als een vermogensdelict. Drugsdelicten komen op de derde plaats, altijd in combinatie met een overtreding van de WWM. De gemiddelde openstaande strafduur van 220 dagen lijkt hoog.

¹¹⁷ Ook de politie heeft in de systemen toegang tot de netto strafduur (zoals verstrekt door het CJIB). Wanneer over de openstaande strafduur wordt gesproken, heeft dit dus geen betrekking op de nog resterende uit te zitten straf (restant netto strafduur).

3.3 Criminele activiteit tijdens voortvluchtige periode

Om inzicht te krijgen in de mate waarin deze groep voortvluchtigen nieuwe delicten pleegde tijdens de signalering (in dit geval in PAPOS of OPS), is nagegaan of de voortvluchtigen door de politie als verdachte zijn aangemerkt voor een delict in de periode dat zij gesignaleerd stonden. Daartoe is gekeken naar nieuwe registraties in HKS. Ook is nagegaan hoelang zij gesignaleerd stonden.

In totaal zijn 10 van de 29 personen als verdachte aangemerkt voor een of meer nieuwe delicten vanaf het moment dat zij gesignaleerd werden. Als wordt gerekend vanaf het moment dat de rechter het vonnis tot een vrijheidsstraf uitsprak (wat tot de signalering leidde), zijn zestien personen opnieuw verdachte bij de politie. Samen worden zij van minstens 33 nieuwe delicten verdacht.

Een minderheid van dertien personen komt niet opnieuw als verdachte in beeld tijdens de signalering. Twee van hen worden echter wel verdacht van nieuwe delicten die zijn gepleegd vlak voordat hun straf onherroepelijk werd (in het ene geval gaat het om een reeks woninginbraken en winkeldiefstallen, in het andere geval om huiselijk geweld).

Om wat voor soort delicten het gaat bij de zestien personen die na hun onherroepelijke vonnis opnieuw verdacht werden, is te zien in tabel 3.2.

Tabel 3.2: Type delicten in voortvluchtige periode naar incident (n=33)

Delictcategorie	Aantal incidenten	Aantal personen
Vermogen	14	6
Geweld	6	5
Vermogen met geweld	1	1
WWM	0	0
Opium	3	3
Zeden	0	0
Openbare orde, vernieling, APV	6	5
Overig (fraude, VVV)	3	3
Totaal ¹¹⁸	33	23

¹¹⁸ Het totaal aantal personen in de tabel (23) is niet gelijk aan het totaal aantal personen dat opnieuw verdacht wordt van een strafbaar feit bij de politie (16), doordat 4 personen delicten plegen in meerdere delictcategorieën.

Uit de tabel is af te lezen dat zes personen ervan worden verdacht vermogensdelicten te hebben gepleegd tijdens hun signalering. Het gaat daarbij om in totaal veertien vermogensdelicten. Meer specifiek betreft dit diefstal, diefstal uit woning en/of winkel en in één geval het voorbereiden van een inbraak. Daarnaast wordt één persoon verdacht van een straatroof (vermogen met geweld).

In totaal worden vijf personen verdacht van zes geweldsmisdrijven. Daarbij gaat het vier keer om (aangifte van) geweld in de relationele sfeer (huiselijk geweld, mishandeling vriendin), één keer om poging tot ontvoering en eenmaal om bedreiging. Een persoon wordt verdacht van zware mishandeling, namelijk een steekpartij.

Vijf personen zijn tijdens hun voortvluchtige periode in verband gebracht met zes openbareordedelicten, zoals verstoring van de openbare orde (overlast of geluidsoverlast), overtreding van een gebiedsverbod en vernieling. Verder is er drie keer sprake van andere delicten: rijden zonder rijbewijs, reizen zonder geldig vervoerbewijs en het gebruik van een valse identiteit.

Tot slot wordt een van de voortvluchtigen, die niet opnieuw als verdachte in beeld is gekomen, in de politiesystemen teruggevonden als slachtoffer bij een vechtpartij. Dit betreft vermoedelijk een uit de hand gelopen straatroof, waaraan hij een gebroken kaak overhoudt.

Dat de voortvluchtigen als verdachte aangemerkt zijn voor nieuwe delicten terwijl zij gesignaleerd stonden, hoeft niet te betekenen dat deze personen hiervoor ook zijn aangehouden, noch dat zij voor deze delicten zijn veroordeeld. Van één persoon is bekend dat de signalering is beëindigd doordat hij naar aanleiding van een overlastmelding werd aangehouden door de uniformdienst. De duur van de voortvluchtige periode varieert van 3 dagen tot 515 dagen; de gemiddelde duur van deze periode is 56 dagen.

In hoofdstuk 2 zagen we dat 1,4 procent van de OPS-gesignaleerden voor strafbare feiten gepleegd tijdens de voortvluchtige periode bij justitie als verdachte wordt aangebracht. Daarbij gaat het grotendeels om hetzelfde type delicten (vooral vermogen zonder geweld). In dit hoofdstuk baseren we ons op politiegegevens (HKS), waarbij we eerder hebben toegelicht dat we daarmee een onderschatting zien van zowel de werkelijk bij de politie ter kennis gekomen delicten als het werkelijk aantal gepleegde delicten.

3.3.1 *Resumé*

De aangehouden voortvluchtigen zijn tijdens de signalering crimineel actief geweest. Na het uitspreken van het onherroepelijke vonnis wordt ruim de helft tijdens de voortvluchtige periode (die gemiddeld 56 dagen duurt) door de politie als verdachte aangemerkt inzake een strafbaar feit. Dit zijn vooral vermogensmisdrijven, gevolgd door geweld tegen personen en openbareordedelicten en vernieling. Daarbij zullen de HKS-gegevens slechts een ondergrens aangeven.

3.4 *Motieven voor ontvluchten en sociale problematiek*

Er is geprobeerd om na te gaan waarom de gesignaleerden hun straf ontvluchten. Beseffen zij allereerst dat zij gezocht worden door de politie? En ten tweede, welke drijfveren hebben zij om hun straf te ontvluchten? Speelt er een bepaalde sociale problematiek bij de gesignaleerden die van invloed kan zijn? Met name de korte gesprekken die de rechercheurs voerden met de aangehouden voortvluchtigen geven meer zicht op de mate waarin de voortvluchtigen beseffen dat zij gezocht worden door de politie en de redenen die zij hebben om zich aan hun straf te onttrekken. De interviews met de professionals en de mutaties in de dossiers vullen dit beeld verder aan.

3.4.1 *Besef openstaande straf (n=25)*

Aan de aangehouden gesignaleerden is gevraagd of zij op de hoogte zijn van het feit dat zij nog een straf moeten uitzitten en dat zij daarvoor gesignaleerd staan. Hierover hebben 25 personen een voldoende duidelijke verklaring afgelegd. Uit die verklaringen ontstaat het beeld van een klein groepje ‘onbewust voortvluchtigen’ (n=4) en een grotere groep ‘bewust voortvluchtigen’ (n=21).

‘Onbewust voortvluchtig’

Vier gesignaleerden geven aan dat ze niet wisten dat zij door de politie gezocht werden om een straf uit te zitten. Een van hen is gesignaleerd wegens het niet nakomen van een taakstraf. De overige drie zijn in de veronderstelling dat zij hun straf al hebben uitgezeten. Dat blijkt ten dele zo te zijn; uit de dossiers blijkt dat zij

de voorwaarden na voorwaardelijke invrijheidstelling hebben overtreden, waardoor zij het resterende deel van de straf alsnog moeten uitzitten.

‘Gesignaleerde snapte niet dat hij gesignaleerd staat, omdat hij de straf al heeft uitgezeten. Een en ander uitgezocht en het blijkt te gaan om het overtreden van de voorwaarden en dat zijn tien maanden voorwaardelijk nu ten uitvoer worden gelegd. Hij heeft zich niet aan de afspraken met de reclassering gehouden.’ (rechercheur, dossier 25)

Ook de reclassering en de geïnterviewde advocaat herkennen dat niet iedere cliënt zich ervan bewust is dat er nog een straf openstaat wanneer dat het geval blijkt te zijn. Een respondent van een van de researchteams geeft echter aan dat zachte onttrekkers in zijn ervaring bewust wegblijven van verlof. ‘Als ze een zachte onttrekker pakken, zegt deze bijvoorbeeld: “Jullie zijn zeker van een speciaal team of zo”’ (respondent politie). Deze onttrekkers weten dat als je op het eind van je detentie wegblijft, er niet actief naar je gezocht wordt.

‘Bewust voortvluchtig’

Het merendeel van de gesignaleerden (n=21) verklaart bij aanhouding ervan op de hoogte te zijn dat er een straf openstaat, vijftien daarvan realiseren zich dat ze daarvoor door de politie gezocht worden. Bij negen personen is uit de dossiers op te maken dat zij bewust hun best doen om onvindbaar te blijven (zie ook §3.5.1 over de verblijfplaats). Enkele voorbeelden van wat de aangehouden gesignaleerden antwoorden op de vraag of ze weten dat ze een openstaande straf hebben:

‘Ik wist dat ik gezocht werd. Ik moet nog een half jaar zitten of zo.’
(gesignaleerde, dossier 27)

‘Ja, ik wist dat ik gesignaleerd stond. Ik heb volgens mij rond 15 maart 2015 een brief ontvangen waarin stond dat ik mij moest melden.’
(gesignaleerde, dossier 2)

‘Ik wist dat deze straf eraan zat te komen. Ik weet via via sinds drie weken dat ik gezocht werd. (...) Ik ben ongeveer twee maanden in Turkije geweest. Nadat ik terugkwam, hoorde ik van mijn zus dat de politie mij zocht.’ (gesignaleerde, dossier 24)

Bij 5 van de 21 bewust voortvluchtigen is sprake van onttrekking uit een half-open of open detentieregime (zachte onttrekkingen). Eén persoon is ontsnapt uit een gesloten kliniek door over een muurtje te klimmen, drie personen zijn niet teruggekeerd van verlof tijdens detentie en de laatste persoon heeft zijn enkelband doorgeknipt. De gesignaleerden die niet terugkeerden van verlof moesten respectievelijk nog 226 dagen, 80 dagen en 918 dagen uitzitten.

Casusvoorbeeld: Voortvluchtig voor 918 dagen detentie

De persoon die nog 918 dagen moet uitzitten, is veroordeeld voor doodslag (7 jaar gevangenisstraf). Hij blijkt zich tijdens zijn verlof niet te houden aan de voorwaarde zich dagelijks te melden bij de politie, waardoor hij gesignaleerd wordt. Tijdens zijn signalering blijkt uit taps dat hij zich gedurende de voortvluchtige periode bezighoudt met criminele activiteiten (dealen en diefstallen). Hij staat bekend als suïcidaal en middelenverslaafd (alcohol en harddrugs). In april 2015 wordt de gesignaleerde aangehouden. Opvallend genoeg blijkt uit de politiesystemen dat hij in oktober 2015 opnieuw is aangehouden inzake veroorzaken van overlast. Kennelijk is deze persoon na de aanhouding in april 2015 weer op vrije voeten geraakt.

Bron: dossier 14

3.4.2 Drijfveren voortvluchtigen (n=20)

Aan de aangehouden voortvluchtigen is tevens gevraagd waarom zij zich niet gemeld hebben om hun (resterende) straf te komen uitzitten. Van de 21 gesignaleerden die wisten dat zij nog een straf open hadden staan, hebben 20 personen meer inzicht gegeven in hun drijfveren. Zij noemen verschillende redenen waarom zij zich niet hebben gemeld:

- niet weten wanneer de straf ingaat;
- eigen planning (de straf op een ander moment willen uitzitten);
- onwil en/of laksheid;
- angst;
- familieredenen.

De drijfveren worden hierna toegelicht. Verschillende redenen kunnen gelijktijdig een rol spelen.¹¹⁹

Wist niet wanneer

Acht gesignaleerden geven als reden voor het niet melden aan dat zij niet wisten *wanneer* zij zich voor de straf moesten melden. Van een van hen weten we dat deze gesignaleerd staat na een mislukte zelfmeldprocedure. In enkele gevallen geven de gesignaleerden daarbij aan dat zij geen brief ontvangen hebben. Kennelijk verwachtten deze personen wel een zelfmeldbrief. Anderen geven aan dat hun advocaat ‘er nog mee bezig is’ en dat zij zich om die reden niet gemeld hebben. De volgende voorbeelden illustreren dit en wekken daarnaast de indruk dat deze gesignaleerden goed op de hoogte zijn van de geldende procedures. Een enkeling geeft aan dat zij wel wist dat er sprake was van een taakstraf, maar dat zij daar ‘nooit meer iets van gehoord had’. Het ‘niet weten wanneer’ speelt vooral bij de tenuitvoerleggingen v.i. en de omzetting van taakstraf naar detentie

‘Ik heb me niet gemeld, omdat ik geen brief ontvangen heb en niet getekend heb. Mijn advocaat en het OM zijn onderling aan het mailen geweest over mijn zaak. Ik heb hierover nog geen uitsluitel gekregen.’ (gesignaleerde, dossier 18)

‘Ik wist niet dat ik nu al gehaald zou worden. Normaal krijg je een brief, maar ik heb niets gekregen. Ik heb wel al geld opzijgezet voor mijn huur tijdens mijn detentie.’ (gesignaleerde, dossier 31)

Slechte timing

Bij zes gesignaleerden speelt timing van de straf een rol. Vijf gesignaleerden vertellen dat zij wel van plan waren om hun straf uit te gaan zitten, maar dat zij het op een *ander moment* wilden doen. Een voorbeeld is de gesignaleerde die bezig was met een tandartsafspraken, waarbij zijn twee voorstanders vervangen zouden worden door prothesen. Hij wilde dit afhandelen voordat hij zich ging melden bij de politie. Een andere voortvluchtige, die niet gereageerd heeft binnen een zelfmeldtraject, verklaarde dat zij haar kop in het zand gestoken had, omdat ze niet goed wist hoe ze haar zaken thuis moest regelen. Ze was naar eigen zeggen van plan om haar straf in de zomer uit te gaan zitten, wanneer haar zoon en haar man bij haar schoonvader konden verblijven en de schoonvader op haar

zoon kon passen wanneer haar man aan het werk was. De planning lijkt een reden voor deze voortvluchtigen om zich aan de straf te onttrekken; zij zijn op de hoogte van hun straf maar hebben zich hier aan de voorkant aan onttrokken. ‘Ik had me inderdaad moeten melden, dan was ik van dit gezeik af geweest, maar ik heb dat niet gedaan, ik wilde het na de zomer doen’ (gesignaleerde, dossier 20).

Een advocaat voegt nog toe dat het niet altijd privé-overwegingen zijn die ten grondslag liggen aan het willen uitstellen van de straf. Bij sommige veroordeelden die een straf moeten uitzitten, komt dat in hun criminele loopbaan niet goed uit. Een voorbeeld is dat de veroordeelde in het criminele circuit net met ‘iets groots’ bezig is: ‘Hier gaat het dan vaak om de deal, maar hij loopt ook een groot risico als hij zich zou melden, want dan wordt hij door de rest erop aangekeken dat hij de hele zaak laat klappen. Dus dan zit er ook nog druk van de andere kant op’ (respondent advocatuur). Een ander voorbeeld dat de advocaat uit zijn praktijk kent is dat het niet goed uitkomt om in detentie te gaan, omdat de persoon al een tijd had gezeten en een ‘financiële inhaalslag’ te maken had.

‘Die zei: “Ja ik heb zo lang gezeten, ik moet dat even financieel inhalen. Dus ik kan nu niet terug want ik moet nog een paar klappers maken.” Criminele klappers dan. Dat is natuurlijk wel grappig als iemand tegen een advocaat zegt: “Ik kan m’n straf niet uitzitten, want ik ben met strafbare feiten bezig.” Waarmee hij natuurlijk per direct ook de schorsingsvoorwaarden overtreedt.’ (respondent advocatuur)

Dezelfde advocaat geeft aan dat voortvluchtigen die hun straf op een ander moment willen uitzitten, zich lang niet altijd bewust zijn van de mogelijke consequenties van hun handelen. Hij vertelt over een andere cliënt die was ontsnapt uit een gesloten kliniek (zachte onttrekking) en uiteindelijk gearresteerd kon worden. Deze gesignaleerde maakt toevallig onderdeel uit van onze onderzoeksgroep: dit is de zesde gesignaleerde die ‘timing’ als een van de drijfveren noemde om zich te onttrekken.

‘Dus dat was wel echt iemand die zich aan zijn straf heeft onttrokken. Maar gewoon vanuit dommigheid en niet nadenken over welke risico’s je loopt en van plan zijn weer terug te komen. Want hij belde mij dus meteen: “Ik moet even naar Marokko en dan kom ik gewoon weer terug.” Toen zei ik: “Ja maar je gaat toch niet in Marokko wonen?” “Nee”, zei hij. Ik zei: “Weet je wel wat voor risico je loopt met die v.i.?”

want hij loopt dus het risico dat hij de v.i. van een jaar alsnog volledig moet gaan uitzitten. “Ja”, zei hij, “maar ik moet afscheid nemen van m’n oma. Ik kan niet anders. En daarna kom ik weer terug.” Nou ja... en die is ook gepakt.’ (respondent advocatuur)

Onwil en ‘laissez-faire’

Bij acht gesignaleerden lijkt er (ook) sprake te zijn van onwil of laksheid of de kop in het zand steken als reden voor het zich onttrekken aan de straf. Een van hen geeft bij aanhouding aan dat hij was gaan rennen als hij de kans had gekregen (dossier 3). Een andere gesignaleerde (dossier 13) vertelt dat hij ‘geen zin’ had om ‘terug te gaan’. Hij had verder geen plannen, hij zou ‘wel zien hoe het verder ging’. Hij was niet van plan geweest om zichzelf te melden. En in een ander geval: ‘Ik vond het wel best zo, zo lang ik vrij was, was ik vrij en de politie zou me vanzelf wel een keer komen halen’ (gesignaleerde, dossier 27).

Het ‘de kop in het zand steken’ wordt door een respondant van de reclasering in verband gebracht met een hoge mate aan impulsiviteit, het niet kunnen overzien van de gevolgen, het niet nadenken over de consequenties. Deze houding wordt ook sterk herkend door de advocaat. In zijn optiek zien deze personen de risico’s en de gevolgen van deze lakse houding niet in: ‘Wat vaak een misvatting is bij die mensen, is dat ze denken: ah, dat loopt allemaal wel los. Of: dat zien we dan wel. Ik kan natuurlijk niet zeggen “de crimineel”, maar heel vaak vind je bij criminele mensen het type dat echt bij de dag leeft. Dus niet denkt: o jee.’ Als advocaat probeert hij de juridische gevolgen van dergelijke beslissingen dan te laten doordringen bij zijn cliënten en zal hij ze adviseren om de voorwaardelijke invrijheidstelling niet in gevaar te brengen, wanneer hij dit in het beste belang van zijn cliënt acht. ‘Het geldt voor iedereen: het lost niks op. De zaak kan eigenlijk alleen maar slechter worden. Dat zeg ik ook tegen mijn cliënten. Je maakt je straf alleen maar langer. De tijd die je nu zit, schuift op, maar de tijd die je moet afwachten tot je misschien gepakt wordt, blijft.’ Hierbij merkt hij overigens op dat het irrationele *laissez-faire* versus een rationele beslissing om zich wel netjes te melden niet aan bepaalde vormen van criminaliteit of bepaalde typen criminelen te koppelen is.

‘De zware crimineel weet tegenwoordig ook dat als hij doorgaat met zijn activiteiten, hij het slachtoffer van een afrekening kan worden of door justitie kan worden gepakt. En toch doen ze het. Ik heb ook cliënten die

zijn helemaal *loaded* met geld en toch... Die lopen de grootst mogelijke risico's omdat ze denken: dat zien we dan wel weer. (...) En aan de andere kant heb je bij mensen die bijvoorbeeld heel gewelddadige delicten plegen er ook bij die gewoon heel rustig zeggen: "Natuurlijk ga ik me niet aan de schorsing onttrekken, want ik moet nog verder", en die wel heel rationeel denken.' (respondent advocatuur)

Angst

Twee gesignaleerden hebben zichzelf niet gemeld omdat zij bang waren. Een van hen legt uit dat hij bang is voor het uitzitten van zijn straf. Het betreft een suïcidale man die ten tijde van zijn signalering in de hulpverlening zit.

'Uit eerdere mutaties bleek dat gesignaleerde suïcidaal is en dat hij erg opziet tegen zijn resterende gevangenisstraf. Dit bleek ook uit tapgesprekken. Hij zat volop in de hulpverlening en het ging redelijk goed. Hij woonde niet op zijn GBA-adres [BRP] omdat hij dat niet durfde, maar hij kwam er wel om zijn vogels eten en de planten water te geven. Soms deed een vriendin dat voor hem.' (rechercheur, dossier 14)

In de context van deze angstbeleving wordt door de advocaat herkend dat sommige veroordeelden uit eigen ervaring weten dat ze niet 'binnen kunnen zitten'. Zij zullen vanuit deze emotie koste wat het kost zo lang mogelijk proberen zich aan de detentie te onttrekken.

'Er zijn ook figuren, ook grote jongens, die vanaf dag één alleen maar aan het huilen zijn. Die zijn zo kapot van het kwijt zijn van hun vrijheid. Dan vallen eigenlijk alle overwegingen weg, het voorkomen van zitten heeft dan zo'n prioriteit, dat ze zich zo lang mogelijk proberen te onttrekken. "Ik ga dus weg." Daar valt ook niks aan te redeneren, niks tegen in te brengen.' (respondent advocatuur)

Familie

Bij enkele voortvluchtigen komt, al dan niet in relatie tot 'timing', het aspect 'familie' naar voren als een reden om zich aan de straf te onttrekken. Onder de

drijfveer ‘timing’ is reeds het voorbeeld gegeven van de moeder die haar zaakjes thuis voor haar man en kind goed geregeld wilde hebben. Ook komt zijdelings in de verhalen naar voren dat iemand afscheid wil nemen van een familielid (oma) en zich daarom (naar eigen zeggen tijdelijk) onttrekt. De advocaat die wij spraken herkent dit ‘familiemotief’, niet alleen vanuit timing, maar ook vanuit de emotionele kant. Mannen die vast moeten zitten en hun vrouw en kinderen niet willen achterlaten en/of hen niet willen confronteren met de detentie. Hoewel wij dit slechts zijdelings uit de interviews met de voortvluchtigen halen, komt dit volgens de advocaat vaker voor: ‘Het komt toch redelijk vaak voor dat mensen die vastzitten zeggen: “Ik wil m’n kinderen hier niet zien, ik wil ze hier niet laten komen.”’

Combinatie van redenen

Uit de verhalen van de voortvluchtigen en uit voorgaande analyse blijkt ook dat meerdere redenen tegelijkertijd of na elkaar een rol kunnen spelen om zichzelf niet te melden. Een bijzonder voorbeeld is de gesignaleerde die is ontsnapt uit detentie. Hoewel zijn advocaat en andere personen in zijn sociale omgeving hem aanraden zichzelf te gaan melden, besluit hij dit niet te doen. Een arrestatieteam zet (tevergeefs) fors in om hem weer binnen te halen.

‘Ik snap niet dat er zo veel gedoe kwam over mij. Ik heb niets gedaan. Ik ben alleen maar weggelopen. Ik had er echt genoeg van en mijn hoofd zat vol. Ik wilde rust en na een paar weken wilde ik me weer melden. (...) Nu heb ik er echt spijt van en weet ik dat het stom is geweest. Ik heb het behoorlijk verpest. (...) Na twee of drie dagen zag ik in één keer mijn hoofd op televisie. Ik ben me rot geschrokken. (...) Na die actie van het arrestatieteam was ik echt bang geworden en durfde ik me niet meer te melden. Ik wilde weg uit Amsterdam want ik was bang.’ (gesignaleerde, dossier 17)

3.4.3 Sociale problematiek

Tot slot lijkt bij een deel van de voortvluchtigen een bepaalde sociale problematiek te spelen. Op basis van mutaties in de dossiers, aangevuld met de interviews met professionals, kunnen we hier een en ander over zeggen. We kijken

daarbij onder meer naar contact met hulpverlening, eventuele schulden, maar ook andersoortige problematiek, zoals naar voren gebracht door onze interviewrespondenten uit het werkveld.

Van 6 personen uit de groep van de 29 aangehouden voortvluchtigen is bekend dat zij gedurende hun signalering in contact stonden met hulpverlening. Het gaat bij deze groep met name om (verslaafde) veelplegers. Bij vier van hen ging het om hulpverlening in het kader van middelenverslaving (alcohol en/of harddrugs). Een van deze voortvluchtigen, een harddrugsgebruiker, wordt aangehouden nadat hij methadon heeft opgehaald bij de methadonverstrekking. De politie heeft telefonisch contact gehad met de hulpverlening, waaruit blijkt dat de voortvluchtige in kwestie op gezette tijden op dezelfde locatie methadon haalt. Hier heeft de politie hem aangehouden. Een andere gesignaleerde die kampt met verslavingsproblematiek is daarnaast suïcidaal.

De vijfde voortvluchtige, die tevens op de Amsterdamse TOP 600-lijst staat, heeft contact met een psycholoog, maar geeft aan daar geen vertrouwen meer in te hebben. Hij gedraagt zich zeer agressief en onberekenbaar tijdens zijn aanhouding. Een voorbeeld van de mutaties in zijn dossier:

Rechercheur: 'In afwachting van de afvoerauto begon GS [gesignaleerde] steeds harder te schreeuwen. Dit was voornamelijk in de richting van zijn vriendin en verwensingen naar de politie en externe partners. Tijdens het lopen in de richting van de afvoerauto was GS continu op en neer aan het springen en aangekomen bij de afvoerauto heeft GS ongeveer drie keer met zijn hoofd tegen de zijruit van de auto gebonkt.'

Gesignaleerde: 'Als ik straks vrijkom, ga ik helemaal los, echt waar joh. In de gevangenis spreek ik de echte grote jongens en daar worden de contacten gelegd en zaken besproken wanneer je weer vrijkomt. Echt, als ik straks vrijkom, ga ik mij ook bezighouden met liquidaties. Dan ga ik ook maaïen met die AK's.' (rechercheur en gesignaleerde, dossier 3)

Van de zesde voortvluchtige is in het dossier te vinden dat hij vanwege schuldenproblematiek onder curatele staat bij een curator. Twee personen geven zelf aan dat zij schulden hebben.

Tijdens de interviews met professionals geven meerdere respondenten van politie en ketenpartners aan dat veel voortvluchtigen met sociale problemen kampen. 'Bijna al die mensen die wij niet kunnen vinden, dat zijn bijna altijd de mensen die ook met sociale problemen zitten. En ook vaak voorkomen in onze

systemen, al is het maar voor overlast' (respondent politie). De respondenten geven aan dat het gaat om (huur)schulden, drank- en/of drugsgebruik, veroorzaken van (geluids)overlast en het niet adequaat kunnen omgaan met de problemen. In hoofdstuk 4 gaan we nader in op deze problematiek als kenmerk van een mogelijke subgroep binnen de populatie voortvluchtigen.

3.4.4 Resumé

Een klein deel van de voortvluchtigen lijkt zich onbewust van hun signalering inzake een tenuitvoerlegging. De rest weet dat ze een vrijheidsstraf open hebben staan. Ze geven verschillende (deels overlappende) redenen waarom zij zich hieraan onttrokken hebben, zoals niet weten wanneer de straf precies ingaat, de straf op een ander moment willen uitzitten, onwil, laksheid, angst voor de detentie en familieredenen. Daarnaast blijkt vaak een bepaalde sociale problematiek in de levens van de voortvluchtigen te spelen, waaronder middelenverslaving, psychische problematiek, schulden en een slecht probleemoplossend vermogen.

3.5 Doorbrengen voortvluchtige periode

Vervolgens hebben we geprobeerd om meer zicht te krijgen op de wijze waarop de voortvluchtigen de tijd tijdens hun 'voortvluchtige status' doorgebracht hebben. Daarbij komen vragen aan de orde als: waar verbleven zij tijdens de signalering? Hoe ervoeren zij het om gesignaleerd te staan? In hoeverre gaven zij hun leven anders vorm dan normaal? Wie heeft hen geholpen? En tegen welke problemen liepen zij aan in hun pogingen onvindbaar te zijn? Om antwoord te kunnen geven op deze vragen is gebruikgemaakt van de verklaringen van de aangehouden voortvluchtigen, hun dossierinformatie en de interviews die wij uitvoerden met professionals van politie, justitie, DJI, de advocatuur en reclasering. Achtereenvolgens wordt in deze paragraaf zicht gegeven op de verblijfplaats van de gesignaleerden, de manier waarop zij aan inkomsten kwamen, de mate van hulp die zij kregen uit hun omgeving en tot slot de emotionele ervaring van de status als gesignaleerde.

3.5.1 Verblijfplaats

Aan de hand van de dossiers kunnen we allereerst aangeven waar de voortvluchtigen zich bevonden ten tijde van de aanhouding. Ten tweede bieden de verklaringen van de voortvluchtigen houvast om hun verblijfplaats tijdens hun voortvluchtige periode verder te typeren. In bijna alle gevallen is er wel enige informatie voorhanden. We kunnen ruwweg aangaan of de gesignaleerden ‘gewoon thuis’ zaten, op een ‘vast’ ander adres of dat zij op meerdere adressen verbleven.

Locatie van aanhouding

Van alle voortvluchtigen (n=29) weten we op basis van de dossierinformatie waar zij zijn aangehouden. Wanneer een gesignaleerde net buiten een woning (thuis, van familie enzovoort) is aangehouden, is de woning als de locatie aangemerkt. De bevindingen zijn weergegeven in tabel 3.3 en worden onder de tabel toegelicht.

Tabel 3.3: Locatie van aanhouding (n=29)

Type locatie	Aantal	Totaal
Geregistreerd verblijfadres		8
Thuis	7	
Verlofadres	1	
Familielid of partner		11
Ouder(s)	4	
Vriendin (partner)	5	
Broer	1	
Oom	1	
Sociale netwerk (vriendin, niet relationeel)	1	1
Werk	1	1
Openbare weg	5	5
Politiebureau	1	1
Elders		2
Vakantiepark	1	
Buitenland	1	
Totaal		29

In de tabel is te zien dat acht voortvluchtigen op hun eigen huisadres ($n=7$) of op hun opgegeven verlofadres ($n=1$) zijn aangehouden.¹²⁰ Eén gesignaleerde kwam zichzelf aangeven op het politiebureau nadat hij in de gaten kreeg dat hij actief opgespoord werd.

De overige twintig voortvluchtigen zijn op een andere locatie dan hun officiële verblijfplaats aangehouden. De andere locatie betreft in de meeste gevallen ($n=11$) het huis van een familielid, zoals de ouders, een broer of oom ($n=6$), of het huis van de relationele partner ($n=5$). Daarnaast werd één persoon op zijn werk aangehouden en één persoon bij een vriendin (kennis).

Vijf personen werden aangehouden op de openbare weg. In een van die gevallen was het toeval dat de persoon werd aangehouden: hij werd aangehouden door de uniformdienst naar aanleiding van een overlastmelding. Tot slot zijn twee personen aangehouden op een andere locatie dan hiervoor genoemd, namelijk in een vakantiepark en in het buitenland (aanhouding bij douane). Deze twee personen hadden allebei een relatief lange openstaande strafduur (266 respectievelijk 477 dagen).

Uit het voorgaande valt af te leiden dat verreweg de meeste voortvluchtigen (uiteindelijk) worden aangehouden op een voor hen belangrijke locatie, zijnde hun eigen woning/verlofadres ($n=8$), de woning van hun partner of gezinslid ($n=11$), hun werk ($n=1$) of bij een vriendin ($n=1$). Van de zeven personen die op hun huisadres zijn aangehouden, woonden twee personen (tijdelijk) elders.

Verblijfplaats tijdens signalering

Los van de plaats van aanhouding is aan de gesignaleerden gevraagd waar ze verbleven tijdens de voortvluchtige periode. Logischerwijs is het voor de politie interessant om te achterhalen in hoeverre de voortvluchtige verblijft op de plaats waar hij staat ingeschreven. Iemand met een openstaande straf die niet gevonden wil worden, heeft reden genoeg om niet te verblijven op zijn officiële (bij de gemeente geregistreerde) woonadres. Van de 29 aangehouden gesignaleerden hebben 25 personen hierover verklaard. Deze voortvluchtigen verbleven gewoon thuis, op een 'vast' ander adres dan thuis of afwisselend op meerdere adressen.

Zes personen geven aan dat zij gewoon thuis woonden of op het door hen opgegeven verlofadres. Dit zijn personen die zich niet 'verstopt' lijken te heb-

120 Het betrof in zes gevallen PAPOS- en in twee gevallen OPS-signalerings.

ben. Enkel van hen gaven aan niet te weten dat zij gezocht werden, terwijl anderen meer laks waren.¹²¹ Dit zijn zaken die nog ter executie gesignaleerd stonden in de werkvoorraad van de politiebasisteams, maar direct door de recherche zijn opgepakt.¹²²

‘Ik was gewoon thuis. Ik woon al jaren op dit adres.’ (gesignaleerde, dossier 31)

‘Gewoon thuis waar jullie me hebben aangehouden.’ (gesignaleerde, dossier 19)

Van negen voortvluchtigen is bekend dat zij op een ander ‘vast’ adres verbleven dan hun eigen BRP-adres of verlofadres. Daarmee wordt bedoeld dat zij op een min of meer vaste plek verbleven, niet zijnde hun bij de instanties geregistreerde verblijfplaats. Dit is in drie gevallen het huis van een vriend of vriendin (sociaal netwerk), in drie gevallen de woning van de relationele partner, in twee gevallen het huis van de moeder en in het laatste geval een huisje in een vakantiepark. De reden van hun verblijf op een ander adres relateren zij zelf niet altijd aan hun signalering. Anders gezegd: het is niet altijd duidelijk of het verblijf op een ander adres het doel had om onvindbaar te blijven.

‘Ik verbleef bij mijn moeder, omdat er op mijn eigen adres heel veel kinderen zijn, waaronder een baby, waardoor ik altijd heel vroeg wakker zou worden in de ochtend. Daar had ik geen zin in.’ (gesignaleerde, dossier 18)

‘Ik bleef bij mijn vriendin in het huis waar jullie steeds op de deur hebben geklopt. Ik deed de deur niet open omdat het mijn huis niet was, je weet toch.’ (gesignaleerde, dossier 29)

De locaties waar deze gesignaleerden verbleven zijn niet altijd gelijk aan de locatie waar ze werden aangehouden. Twee personen zijn overigens wel op hun huisadres aangehouden, terwijl zij daar niet verbleven. Zij werden thuis aangehouden toen zij daar even waren. Een voorbeeld:

121 Alle zes werden zij ook thuis of onderweg naar huis (n=1, openbare weg) aangehouden.

122 Vijf PAPOS-signaleringsen en één zachte onttrekking.

‘Hij verbleef op een voor ons onbekend adres in Amsterdam. Een voormalige reclasseringsmedewerker van gesignaleerde bevestigde dat hij inderdaad op de X-sstraat verbleef. Volgens haar zou gesignaleerde een goede vriendin hebben die voor hem zorgt en ook zijn woning onderhoudt. Uit tapgesprekken bleek dat hij voor een afspraak met een dealer even naar zijn woning (BRP-adres) zou gaan. Hij kwam ook af en toe op zijn huisadres om zijn vogels te voeren en de planten water te geven. Soms deed een vriendin dat voor hem.’ (rechercheur, dossier 14)

Tien andere personen geven aan dat zij op wisselende plaatsen verbleven gedurende de voortvluchtige periode. Drie van hen hebben op enig moment in het buitenland gezeten. Van de tien blijkt bij zes personen ook uit het dossier (verklaringen van de gesignaleerden en/of mutaties) dat zij actief probeerden om onvindbaar te blijven. Enkele voorbeelden:

Rechercheur: ‘Waar verbleef je?’

Gesignaleerde: ‘Overal en nergens zodat jullie mij niet zouden vinden.’ (dossier 20)

‘Hij heeft de afgelopen week bij familie in Amsterdam en bij zijn vriendin in STAD1 gezeten. Gesignaleerde had als verlofadres opgegeven xxx te STAD2. Aldaar stonden twee vrouwen ingeschreven. Uit mutaties blijkt dat gesignaleerde geregeld verbleef bij zijn oom te STAD3. Die oom staat daar alleen ingeschreven. Tevens slaapt hij weleens bij zijn broer op het xxx te STAD4. Dit alles blijkt uit eerdere mutaties.’ (rechercheur, dossier 13)

‘Ik heb een taxi gepakt en ben naar de stad gegaan. Daar heb ik twee weken bij een vriend op zolder geslapen. Met diezelfde vriend ben ik naar Spanje gereisd om naar Marokko te gaan. Mijn broer H. was ook mee. Ik wilde een paar weken rust in Marokko en daarna wilde ik me weer melden. We reisden met de auto, twee dagen, en stopten alleen om wat te eten en te drinken. Ik had mijn eigen legitimatie bij me. Die vriend zei dat ik alleen in Nederland gesignaleerd zou staan en dat ik vast niet internationaal zou worden gezocht.’ (gesignaleerde, dossier 17)

Een respondent van de politie geeft aan dat enkele jaren geleden, tijdens een landelijke actie om openstaande vonnissen te executeren, ongeveer 60 procent van de 330 gesignaleerden (boven de 90 dagen) binnen zes maanden aange-

houden kon worden. De bevindingen van die dag maakten inzichtelijk dat het relatief eenvoudig is om onzichtbaar te blijven, maar dat het ook mogelijk is om een aanzienlijke groep van deze ‘onzichtbare’ voortvluchtigen boven water te krijgen.¹²³ Het merendeel van de aangehouden vrijheidsgestraften verbleef op een ander adres dan hun BRP-adres in Nederland.

‘We hadden een vent, die woonde dus gewoon al vier jaar bij zijn broer in huis. Ze maken dan geen aanspraak op voorzieningen en daarmee blijven ze voor de overheid onzichtbaar. Ook wel jongens met een bepaalde mate van boerenslimheid, want die maken echt geen gebruik van sociale media, betalen alles contant en hebben geen abonnementen op naam.’
(respondent politie)

3.5.2 Inkomsten

Hoe komen de voortvluchtigen aan financiële middelen tijdens hun signalering? Hebben zij gewoon werk, genieten zij een uitkering en/of komen zij op een andere manier aan geld? Ook dit is aan de gesignaleerden gevraagd toen zij werden aangehouden. Daarnaast is in de systemen nagegaan of zij op illegale wijze inkomsten hebben verkregen. In totaal hebben we van negentien voortvluchtigen enige informatie over mogelijke bronnen van legale inkomsten. Van tien personen hebben we helemaal geen gegevens.

Wat betreft deze variabele moet worden aangegeven dat de data die we hebben niet sluitend zijn. We hebben geen volledig overzicht verkregen van uitkeringsinstanties, de Belastingdienst of andere instanties en hebben derhalve geen volledig beeld van formele inkomsten kunnen verkrijgen.¹²⁴ Mogelijk hebben meer voortvluchtigen een uitkering of een baan, maar is dat niet bekend. Van één persoon is wel bekend dat hij contact had met de Dienst Werk en Inkomen (DWI), maar is onduidelijk of hij een inkomen had, vanwege tegengestelde verklaringen van hemzelf en zijn vriendin. Volgens de voortvluchtige verdiende hij geld door het werk dat via de DWI gefaciliteerd was; zijn vriendin verklaarde echter dat hij geen baan en geen inkomen had.

¹²³ Zie ook hoofdstuk 5.

¹²⁴ Van de Amsterdamse voortvluchtigen hebben we gegevens van de Dienst Werk en Inkomen (DWI); van de Haagse voortvluchtigen hebben we alleen gegevens uit de sociale mutaties.

Zeker acht gesignaleerden ontvingen een uitkering tijdens hun voortvluchtige periode; daarbij gaat het in vijf gevallen om OPS-gesignaleerden.¹²⁵ Drie voortvluchtigen hadden werk terwijl ze voortvluchtig waren; een van hen werd ook aangehouden op zijn werk. Een van de acht personen met een uitkering werkt daar (zwart) naast. Eén voortvluchtige verklaart dat hij geen werk heeft, maar dat hij geld krijgt van zijn familie om rond te komen. Tot slot geven twee personen aan dat zij schulden hebben. Hier is niet specifiek naar gevraagd, dus het werkelijke aantal voortvluchtigen dat schulden heeft is onbekend.

‘Ik ontvang een uitkering van €800 en moet hiervan onder andere mijn huur van €400 betalen. Verder heb ik nog wat schulden en hieraan moet ik ook nog maandelijks een bedrag betalen. Ik kan wel werk gaan zoeken, maar als ik meer ga verdienen moet ik ook meer aan mijn schuldeisers gaan betalen en houd ik dus net zo veel geld over om te besteden, maar moet dan ook nog werken.’ (gesignaleerde, dossier 2)

Negen voortvluchtigen hebben vermeende inkomsten uit criminele activiteiten, zoals blijkt uit processen-verbaal in de politiesystemen. Er is daarbij gekeken naar registraties van (verdenkingen van) vermogensdelicten, maar ook naar andere vormen van criminele inkomsten. Voorbeelden zijn verdenkingen van woninginbraken, inbraken uit winkels, winkeldiefstal, diefstal en straatroof, maar ook dealen (verdovende middelen). Eén voortvluchtige komt voor in een onderzoek naar diefstal en ‘phishing’. Vier van de voortvluchtigen die vermeende inkomsten derven uit criminele activiteiten hebben ook een uitkering.

3.5.3 Hulp vanuit de omgeving

Dat de voortvluchtigen hulp krijgen vanuit hun omgeving tijdens hun signalering, blijkt uit verschillende van de reeds beschreven variabelen. Zo weten we dat negentien voortvluchtigen tijdens hun signalering niet op het eigen BRP-adres woonden, maar bij hun partner, familie of vrienden verbleven. Zowel respondenten van politie als van reclassering geven aan dat het sociale netwerk belangrijk is voor de gesignaleerden. ‘Vaak vluchten ze naar iemand in hun netwerk’ (respondent reclassering).

¹²⁵ Wettelijk gezien zou dit niet mogelijk moeten zijn; zie ook §5.4.2.

In één geval gebeurt juist het tegenovergestelde: de broer van de voortvluchtige probeert de politie actief te helpen bij het aanhouden, omdat het gezin last ondervindt van de ‘jacht’ van de politie op de broer. Deze broer komt meermalen aan de balie om met de wijkagent te overleggen over de bejegening dan wel aanhouding van de verdachte.

‘Broer aan de balie om door te geven dat zijn ouders net uit Marokko terug zijn en dat zijn broer (verdachte) nog steeds in Marokko verblijft. Hij hoopt dat de politie zijn ouders niet gaat lastigvallen. Hij had het weer over een sleutel die hij bij de wijkagenten wil afgeven, zodat politie met een sleutel naar binnen kan zonder de deur eruit te klappen. Aan broer uitgelegd dat het misschien verstandig is om verdachte op het adres van zijn ouders te laten uitschrijven.’ (rechercheur, dossier 28)

Er zijn ook voorbeelden van andere vormen van hulp aan de voortvluchtigen, zoals ouders/familie die geld geven om rond te kunnen komen, een vriendin die bij de voortvluchtige thuis de planten water gaat geven en de dieren verzorgt en vrienden die met de voortvluchtige naar het buitenland gaan.

‘Het lijkt er toch op dat mensen die voortvluchtig zijn anderen nodig hebben om überhaupt te voorzien in hun levensonderhoud. Wat wij zien is dat de familieband eigenlijk intact blijft. Er wordt niet gezegd: “Jij bent onherroepelijk veroordeeld dus zoek het maar uit.” De familie blijft heel belangrijk. De mensen die eigenlijk voor die tijd belangrijk waren, blijven daarna ook belangrijk. Dat is natuurlijk ook mooi voor de opsporing.’ (respondent politie)

3.5.4 Emotionele beleving voortvluchtigen

Hoe is het voor de voortvluchtigen om gesignaleerd te staan? In hoeverre heeft dit invloed op hun emotionele gesteldheid en hun dagelijks functioneren?

We zagen in het voorgaande al dat een deel van de voortvluchtigen niet lijkt te beseffen dat ze gezocht worden door de politie. Dit wordt herkend door de advocaat die wij hebben geïnterviewd. Hij haalt het voorbeeld aan van een cliënt die nog een aantal jaren detentie moest uitzitten en onderdeel is van de populatie ‘hardnekkig onvindbaren’ in het opsporingsregister. Deze cliënt wordt eenvoudig niet bereikt door de oproepen om zijn straf uit te zitten.

‘Ik ben zelfs op televisie [talkshow] geweest met dit probleem. Het ging erover dat er zo veel mensen [voortvluchtigen] zijn. Toen kwam het moment dat ze zeiden: “We gaan nu echt actief opsporen, we gaan ze zoeken.” Ze kwamen met een lijst en die zou ook gepubliceerd worden. Die personen waren zo onvindbaar, daar moest de samenleving ook maar bij helpen. Daar stond een cliënt van mij op en die zat gewoon thuis! Die zat gewoon in Amsterdam, ja, niet op z’n GBA-adres [BRP], maar die leefde gewoon zijn leven, hij werkte ook en hij had er nooit meer wat van gehoord. Hij was ook niet in het buitenland geweest dus daarom ook niet bij de grens gepakt of zo. Die was dus strikt genomen op de vlucht maar feitelijk niet.’ (respondent advocatuur)

Een ander deel realiseert zich volgens onze respondenten wel dat ze voortvluchtig zijn, maar gaat daar op een lakse manier mee om. Voor hen lijkt de ‘voortvluchtige status’ niet zo veel om het lijf te hebben, ‘ze zien wel wat er gebeurt’.

Tot slot zagen we dat er onder de aangehouden voortvluchtigen een derde groep is van enkele personen die bang zijn voor de politie en/of bang zijn om naar de gevangenis te gaan. Daarnaast levert de signalering stress op door de onzekerheid of en wanneer de gesignaleerde kan worden aangehouden. Voor deze groep is de periode van voortvluchtigheid een stressvolle periode. Dit wordt in de interviews door professionals bevestigd. ‘Ze ervaren het als stressvol. Het is heel vervelend om niet te weten of ze je komen halen en wanneer. Of je dan wel opvang hebt geregeld voor je kinderen of je kleren hebt ingepakt.’ Daaraan wordt door een respondent van de reclassering toegevoegd dat de manier van arresteren voor iedereen traumatisch is: ‘’s Ochtends vroeg uit je bed gehaald worden, het hele gezin kan daardoor getraumatiseerd worden.’

‘Ze hadden allemaal zoiets van: ja, weet je, dit hoort ook bij jouw werk en ik wist dat dit eraan zat te komen. En ook echt een stukje stress dat van mensen afvalt. Zo van: het hangt de hele tijd boven mijn hoofd en dat ben ik nu in ieder geval kwijt. Als een soort opluchting. Ja, dat vond ik wel opvallend, dat ze dat allemaal wel hadden. Het geeft gewoon heel veel stress. Echt, mensen die de raarste dingen doen, die heel bewust bezig zijn met niet in beeld komen. Die wachten tot het donker is voordat ze de post halen en rondjes lopen om het huis en als een politiewagen langskomt dat ze dan vol stress een portiek inschieten. En een persoon die van Purmerend naar Amsterdam gaat fietsen omdat hij niet met auto of trein durft. Of gek worden als er een helikopter overvliegt.’ (respondent politie)

3.5.5 Resumé

De meeste voortvluchtigen worden aangehouden op een voor hen belangrijke locatie, zoals thuis, bij hun partner, een familielid of op het werk. Ze verblijven daar niet altijd gedurende de voortvluchtige periode. Twee personen waren moeilijker te vinden. Zij hadden een langere openstaande strafduur. Ze komen op verschillende manieren aan geld; enkele personen werken, meerdere gesignaleerden ontvangen een uitkering (n=8) en een deel heeft vermoedelijk inkomsten uit criminele activiteiten (n=9). Personen in het sociale netwerk verlenen onderdak, financiële steun en andere hulp. Een deel van de voortvluchtigen realiseert zich niet echt dat er een probleem is of gaat heel laks om met de openstaande straf. Voor een andere groep is de signalering een zeer stressvolle periode.

3.6 Contact met overheidsinstanties

Tot slot blijkt uit de gesprekken met de voortvluchtigen, uit hun dossiers en uit interviews met professionals dat de voortvluchtigen in meer of mindere mate contact hebben met andere overheidsinstanties gedurende de periode dat zij gesignaleerd staan. Wat betreft het dossieronderzoek is deze variabele relatief niet valide, omdat de rechercheurs die de aanhouding verricht hebben, deze vraag niet steeds op dezelfde wijze gesteld hebben.¹²⁶ Veel voortvluchtigen hebben bovendien helemaal geen antwoord gegeven op deze vraag. De interviews met de professionals completeren de bevindingen.

Achtereenvolgens bespreken we hier wat er bekend is over contact tussen de voortvluchtigen en de politie, de reclassering, uitkeringsinstanties, de gemeente en, als onafhankelijke strafrechtelijke partij, de advocatuur. Een aandachtspunt is dat de sociale dienst, het Uitvoeringsinstituut Werknemersverzekeringen (UWV) en de Belastingdienst volgens interviewrespondenten vaak direct of indirect in contact staan met gesignaleerden, maar dat de informatie die zij hebben voor de politie niet altijd toegankelijk is. Daarop komen we terug in hoofdstuk 5.

¹²⁶ Soms is gevraagd of de voortvluchtigen 'contact hadden met de reclassering', soms is gevraagd: 'Met wie had je contact?' en soms is gevraagd: 'Had je contact met instanties?' Daarnaast wordt opgemerkt dat bij alle interviewvragen afgegaan moet worden op de verklaringen die de voortvluchtigen zelf geven en die niet in alle gevallen op een andere wijze getoetst kunnen worden, waardoor meerdere items een beperking kennen.

Politie

Van ongeveer de helft van de voortvluchtigen is bekend dat zij op enig moment na hun onherroepelijke vonnis in aanraking zijn gekomen met de politie. In paragraaf 3.3 is toegelicht voor welk type delicten dit was. In het vorige hoofdstuk werd al aangegeven dat dit niet betekent dat de politie deze gesignaleerden aangehouden heeft en vervolgens weer op vrije voeten gesteld heeft. Een respondent van de recherche licht toe dat er bijvoorbeeld aangifte is gedaan tegen deze verdachten of dat ze op basis van andere verklaringen of onderzoeksinformatie in beeld komen. Een voorbeeld zijn aangiften van huiselijk geweld, waarbij het slachtoffer aangifte komt doen op het bureau. Wanneer de verdachte ontboden wordt op het bureau, reageert deze niet.

Wel zijn op basis van de bestudeerde dossiers en de gesprekken met de recherche enkele gevallen bekend waarin een gesignaleerde is aangehouden en vervolgens weer is vrijgelaten (zonder dat de openstaande detentie geëxecuteerd is). Een van hen was gesignaleerd als gevolg van het doorknippen van zijn enkelband. In overleg met de officier van justitie is deze persoon alsnog in vrijheid gesteld.

Reclassering

Vijf voortvluchtigen geven aan contact te hebben met de reclassering tijdens hun signalering. Het kan echter ook zo zijn dat iemand uiteindelijk gesignaleerd wordt omdat hij de voorwaarden overschrijdt. Toch bevestigt ook een interviewrespondent van de reclassering dat het niet ongebruikelijk is dat zij contact hebben met voortvluchtige cliënten: 'Sommigen weten gewoon niet dat er een straf openstaat. Soms zijn ze er wel open over. Soms hebben mensen die actief op de vlucht zijn wel contact met de reclassering. Ze zijn dan vaak open over de locatie waar ze zich bevinden.'

Uitkeringsinstanties

Van negen personen is bekend dat zij contact hebben gehad met het UWV en/of de DWI tijdens hun voortvluchtige periode; van acht van hen werd geconstateerd dat zij een uitkering kregen. Het gaat zowel om PAPOS-gesignaleerden (n=3) als OPS-gesignaleerden (n=5). Dit impliceert dat zij in beeld komen bij

deze overheidsinstanties terwijl zij gezocht worden door de politie en dat zij bovendien een uitkering kunnen genieten. Voortvluchtige veroordeelden die in OPS gesignaleerd staan, zouden volgens de Wet werk en bijstand (1 januari 2011) geen recht meer hebben op een sociale uitkering. Eenzelfde regel geldt voor de Algemene ouderdomswet (AOW, Van Rooyen, 2014).¹²⁷ 'Voor de gewone burger is de overheid de overheid, dus is het eigenlijk onvoorstelbaar dat je een WW-uitkering kunt hebben als je voortvluchtig bent. Iedereen is zijn uiterste best aan het doen om dit beter voor elkaar te krijgen en dat lukt nog niet' (respondent politie).

Gemeente en consulaat

Van twee voortvluchtigen (één PAPOS en één OPS) is bekend dat zij tijdens hun signalering succesvol een paspoort hebben aangevraagd. Een van hen heeft dit bij het consulaat gedaan. Van de ander is onbekend waar hij het paspoort heeft aangevraagd.

Advocaat

Hoewel advocaten geen overheidsinstantie zijn, zijn ze wel een onderdeel van de strafrechtketen. Zes voortvluchtigen geven aan dat zij contact hebben gehad met hun advocaat gedurende de signalering. De advocaat wordt door een aantal voortvluchtigen genoemd als iemand met wie zij contact hebben, aangezien de advocaat ' bezig is met de zaak', wat mede de reden is dat zij zich niet gemeld hebben. In één geval geeft een voortvluchtige echter ook aan dat zijn advocaat hem geadviseerd had zichzelf te melden. 'Ik heb zelf mijn advocaat gebeld. Die adviseerde me om me te melden. Eigenlijk zei iedereen dat ik me moest melden. Na die inval op de X-sstraat was ook mijn vriend heel bang en wilde hij ook dat ik me ging melden' (gesignaleerde, dossier 17).

Andersom geeft onze respondent uit de advocatuur aan dat de advocaat lang niet altijd op de hoogte is van het feit dat een cliënt zich niet gemeld heeft voor een openstaande straf. 'Tenzij hij er zelf mee komt, word ik niet geïnformeerd. Ik merk het dus ook niet vaak. Het kan best zijn dat mijn cliënten zich aan detentie onttrekken of niet op komen dagen. Of zelfs vluchten.

127 Artikel 13: uitsluiting van bijstand van de Wet werk en bijstand.

Maar er gaat geen informatie naar mij vanuit justitie bijvoorbeeld' (respondent advocatuur).

Overigens geeft de advocaat aan in de regel niet op de hoogte te zijn van de verblijfplaats van voortvluchtige cliënten. Mocht een cliënt daar wat over willen gaan zeggen, dan zal de advocaat aangeven dat hij die informatie niet hoeft te hebben. Daarnaast mag hij deze informatie ook niet ontsluiten.

3.6.1 Resumé

Een deel van de gesignaleerden (n=29) blijkt gedurende de signalering in contact te staan met overheidsinstanties. Tijdens hun signalering kunnen de voortvluchtigen contact hebben met de politie, reclassering, uitkeringsinstanties en de gemeente. Acht personen zijn bekend bij het UWV en één persoon is bekend bij de DWI. Van hen weten we dat zij een uitkering kunnen genieten, terwijl dit wettelijk gezien niet mogelijk zou moeten zijn. Twee voortvluchtigen hebben met succes een paspoort aangevraagd. Meerdere voortvluchtigen hebben contact met hun advocaat.

Categorieën voortvluchtigen

Op basis van de in de vorige hoofdstukken besproken onderzoeksgegevens proberen we in dit hoofdstuk de populatie voortvluchtigen nader onder te verdelen in mogelijke categorieën en subcategorieën. Aan de hand van bepaalde persoons- of delictkenmerken uit de vorige hoofdstukken worden verschillende nadere indelingen van voortvluchtigen gepresenteerd. Sommige indelingen zijn gebaseerd op de populatie OPS-gesignaleerden en andere indelingen zijn kwalitatief; gebaseerd op interviews met professionals, dossiers van aangehouden voortvluchtigen en inzichten uit de expertsessie. De bronnen worden bij de bevindingen vermeld.

In het eerste deel van het hoofdstuk worden indelingen besproken die zijn gebaseerd op de OPS-populatie uit hoofdstuk 2. Daarbij worden cijfermatige verschillen tussen de subcategorieën beschreven. In paragraaf 4.1 kijken we naar eventuele verschillen tussen mannelijke en vrouwelijke gesignaleerden. Vervolgens gaan we in paragraaf 4.2 in op verschillende typen voortvluchtigen op basis van strafduur, waarbij we kijken naar kort- versus langgestraften. In de derde paragraaf (4.3) gaan we na in hoeverre veroordeelden tot jeugddetentie zich onderscheiden van de totale populatie voortvluchtigen.

In het tweede deel van het hoofdstuk bespreken we enkele kwalitatieve indelingen. In paragraaf 4.4 zoomen we in op twee typen langgestraften die in de praktijk worden herkend. In paragraaf 4.5 vergelijken we de kenmerken van volledige en gedeeltelijke onttrekkers en in 4.6 bespreken we het onderscheid tussen 'bewust' en 'onbewust' voortvluchtigen. De onderverdelingen in de paragrafen 4.5 en 4.6 hebben betrekking op de subpopulatie aangehouden voortvluchtigen door de teams ROG en EVA (PAPOS en OPS-gesignaleerden). Als laatste bespreken we in paragraaf 4.7 twee andere specifieke typen voortvluchtigen die in de praktijk worden herkend door de interviewrespondenten en de deelnemers aan de expertsessie.

4.1 Mannelijke en vrouwelijke gesignaleerden

De 9737 mannelijke (87,2%) en 1430 (12,8%) vrouwelijke gesignaleerden die op de peildatum in OPS staan, komen op een groot aantal kenmerken overeen. Toch zien we enkele (kleine) verschillen.

Zo hebben de mannen een wat langer strafblad (gemiddeld negen versus vier JDS-feiten) met relatief meer misdrijven (gemiddeld zes versus drie).¹²⁸ Zij hebben dan ook relatief gezien een langere straf openstaan dan de vrouwen (gemiddeld 83 dagen versus gemiddeld 61 dagen).

Vrouwen staan gemiddeld ruim een jaar langer in OPS. De vrouwen staan op de peildatum gemiddeld 6 jaar en 4 maanden op de lijst (n=1430), de mannen gemiddeld 5 jaar en 3 maanden (n=9737). Dit is mogelijk te verklaren door de verschillen in strafblad en openstaande straf tussen mannen en vrouwen. Mannen hebben een zwaardere delictgeschiedenis en hogere openstaande straf voor het indexdelict, wat kan resulteren in een hogere opsporingsprioritering. Een alternatieve verklaring kan zijn dat vrouwen zich 'actiever' onvindbaar maken. Zo kwam een van de vrouwelijke gedetineerden uit het dossieronderzoek zich niet melden vanwege de zorg voor haar gezin. Anders gezegd: vrouwen hebben mogelijk andere redenen om zich niet te komen melden, dan wel zich aan hun straf te onttrekken dan mannen, wat mede kan bijdragen aan dit verschil. Daaraan gerelateerd: mogelijk komen vrouwen vaker in aanmerking voor het zelfmeldtraject (minder antecedenten) en komen zij zich vervolgens niet melden.

In de bestudeerde dossiers treffen we twee vrouwelijke gesignaleerden die in de onderzoeksperiode zijn aangehouden. Wanneer we de profielen van deze vrouwen naast de profielen van de mannen leggen, zien we op basis van de criminele carrière een aantal verschillen. De vrouwen staan gesignaleerd voor relatief korte vrijheidsstraffen; respectievelijk 30 dagen met een taakstraf en 120 dagen (de gemiddelde strafduur van de 29 aangehouden voortvluchtigen is 220 dagen). Het indexdelict waarvoor zij gesignaleerd staan, betreft bij de eerste vrouw een verduistering in dienstbetrekking en bij de tweede vrouw een overtreding van de Opiumwet in combinatie van een overtreding van de Wet wapens en munitie. Hun criminele achtergrond wijkt sterk af van de rest van de

128 De berekeningen over het strafblad gelden over de totale populatie waarvan we JDS-gegevens hebben, n=10.927, waarvan n=9526 mannen en n=1401 vrouwen. Lengte strafblad verschilt significant $F=211,54$, $p<.001$, $t(14,55)=2818,41$, $p<.001$. Verschil in aantal misdrijven is significant: $F=218,52$, $p<.001$, $t(3182,18)=16,97$, $p<.001$. De mannen hebben voorafgaand aan het indexdelict gemiddeld vijf strafbare feiten in JDS staan, de vrouwen gemiddeld twee.

onderzoeksgroep. Eén vrouw had buiten het delict waarvoor ze werd gezocht geen antecedenten en de andere vrouw had één antecedent (oplichting/valsheid in geschrifte). Beiden zijn gedurende de voortvluchtige periode niet met de politie in aanraking gekomen. Ter vergelijking: van de 27 mannelijke voortvluchtigen zijn er 18 bij de politie geregistreerd inzake criminele activiteit tijdens de signalering. Vanwege de kleine aantallen zijn deze bevindingen niet generaliseerbaar.

4.2 Korte (120-) versus lange openstaande straffen (120+)

In de praktijk is het aantal dagen openstaande (netto) straf¹²⁹ het meest gehanteerde (beleidsmatige) onderscheid, waarbij de groep met minder dan 120 dagen openstaande straf anders bejegend wordt dan de groep met meer dan 120 dagen openstaande detentie. In die tweede groep is een openstaande straf van 300 dagen een belangrijke grens voor actieve opsporing door FASTNL (zie §5.3.3). Wanneer we korte en lange straffen naast elkaar zetten, zien we aan de hand van de onderzoeksdata het volgende onderscheid.

Allereerst wijken deze groepen logischerwijs af in het aantal dagen straf dat zij nog hebben openstaan, dat is immers het criterium voor deze groepsindeling. Gemiddeld heeft de groep personen met een straf van meer dan 120 dagen 453 dagen openstaan ($SD=623,83$, $n=1151$). Dit komt overeen met één jaar en twee maanden. Minimaal hebben personen in deze groep nog 120 dagen openstaan en maximaal 7564 dagen (20 jaar en 8 maanden). De groep met een straf van minder dan 120 dagen heeft gemiddeld 37 dagen detentie openstaan, dus iets meer dan een maand ($SD=27,45$, $n=10.016$).¹³⁰ Minimaal hebben personen in deze groep nog één dag openstaan en maximaal 119 dagen (bijna 4 maanden).

Dat de groepen daarnaast verschillen in indexdelicten is ook geen verrassing, aangezien de korte of lange straf hier mede op gebaseerd is. De groep met lange openstaande straffen onderscheidt zich door relatief minder vermogensdelicten zonder geweld (34,5%), relatief veel drugsmisdrijven (28,4%), meer

129 Zoals vermeld in hoofdstuk 2 gebruiken we de registratie van de netto strafduur in OPS (CJIB) als uitgangspunt voor de openstaande straf. Mogelijk is de werkelijke resterende strafduur in sommige gevallen korter vanwege evt. strafonderbrekingen of wanneer iemand gesignaleerd staat voor overtredingen van de voorwaarden tijdens v.i. (een deel van de detentie is reeds volbracht). In dat geval zou de openstaande (netto) straf in OPS, waar het executiebeleid op gebaseerd wordt, in enkele gevallen een overschatting van de werkelijke resterende strafduur betekenen.

130 Onafhankelijke t-toets is significant. $T(1151)=-22,65$, $p<.001$, $F=4045,66$, $p<.001$.

geweld tegen personen (8,4%) en meer vermogen met geweld (2,7%) onder de indexdelicten. De indexdelicten van de korte straffen zijn overwegend vermogensdelicten zonder geweld (60,9%). Vernieling, openbare orde en gezag volgen op de tweede plaats (12,7% gevolgd door drugsmisdrijven op de derde plaats (10,1%). Geweld tegen personen komt relatief weinig voor (4,5%), net als vermogen met geweld (0,9%). Zie verder tabellen 4.1a en 4.1b.¹³¹

Tabel 4.1a: Indexdelicten meer dan 120 dagen openstaande straf naar aantal JDS-feiten (n=1819)¹³²

Delictcategorie	N	%
Vermogen zonder geweld	628	34,5
Drugsmisdrijven	517	28,4
Vernieling, openbare orde/gezag	200	11,0
Geweld tegen personen	152	8,4
Overige misdrijven	114	6,3
Vermogen met geweld	50	2,7
Gewelddadige seksuele misdrijven	48	2,6
Overtreding	47	2,6
Overige seksuele misdrijven	29	1,6
Onbekend	20	1,1
Verkeersmisdrijven	14	0,8
Totaal	1819	100

Tabel 4.1b: Indexdelicten minder dan 120 dagen openstaande straf naar aantal JDS-feiten (n=12.642)¹³³

Delictcategorie	N	%
Vermogen zonder geweld	7.696	60,9
Vernieling, openbare orde/gezag	1.600	12,7
Drugsmisdrijven	1.282	10,1
Overtreding	867	6,9
Geweld tegen personen	567	4,5
Verkeersmisdrijven	234	1,9
Overige misdrijven	204	1,6
Vermogen met geweld	109	0,9
Onbekend	36	0,3
Gewelddadige seksuele misdrijven	30	0,2
Overige seksuele misdrijven	17	0,1
Totaal	12.642	100

¹³¹ Ook hier zijn de berekeningen uitgevoerd over het totaal aan JDS-feiten dat als indexdelict geclassificeerd kan worden op basis van de onherroepelijke uitspraak tot de vrijheidsstraf (OPS).

¹³² Berekend voor de 883 'langgestrafte personen' van wie het indexdelict bekend is.

¹³³ Berekend voor de 8986 'kortgestrafte personen' van wie het indexdelict bekend is.

Kijkend naar de criminele carrière valt verder op dat de groep voortvluchtigen met een openstaande straf van 120 dagen of meer een langer strafblad heeft dan de groep met kortere openstaande straffen (gemiddeld 10 versus 8 feiten). Verder hebben zij ook significant meer misdrijven op hun strafblad dan de groep met een kortere openstaande straf, gemiddeld zeven versus gemiddeld zes in de andere groep.¹³⁴

Vervolgens valt op dat de korte en lange straffen zich van elkaar onderscheiden in geboortelanden (herkomst). Bij de korte straffen zijn Roemenië en Polen sterk vertegenwoordigd (21%), gevolgd door Nederland en Frankrijk (top 4 samen 33%). De gesignaleerden met lange straffen hebben Nederland¹³⁵ en de voormalige Nederlandse Antillen en Aruba als meestvoorkomende landen van herkomst (21%), gevolgd door Turkije en Suriname (top 4 samen 33%). In bijlage 4 is de top tien van landen van herkomst per categorie terug te vinden (tabellen B4.3 en B4.4).

Een laatste verschil tussen deze groepen betreft het laatst bekende verblijf-land. Zoals eerder vermeld, is van het merendeel van de gesignaleerden (60,6%) het laatste adres onbekend. Op basis van de interviews betekent dat niet dat de gesignaleerden onvindbaar zijn. De respondenten van FASTNL geven aan dat minstens een kwart hiervan snel vindbaar is (zie §5.3.4). Bij de gesignaleerden van wie we wel een laatst bekende adres hebben, zien we dat van de groep met een openstaande straf van 120 dagen of meer het laatst bekende adres van 16 procent in Nederland is, van 24 procent is dat in het buitenland. In de groep met een kortere openstaande straf is deze verdeling ongeveer gelijk (15% Nederland, 24% buitenland).

FASTNL zal in het buitenland voornamelijk op zoek zijn in de volgende landen, daar bevindt zich het laatst bekende adres van de gesignaleerden in die groep: Duitsland (4,0%), België (3,0%), Frankrijk (2,6%), Suriname (1,7%) en Venezuela (1,2%). Opvallend daarbij is dat deze top vijf afwijkt van de top vijf van geboortelanden.

134 Onafhankelijke t-toets voor verschil in lengte strafblad, aantal vermeldingen in JDS is significant. $F=5,23$, $p<.05$, $t(1356,16)=-3,43$, $p<.001$. Ook voor het gemiddeld aantal misdrijven (7: $SD=10,49$ en 6: $SD=9,98$) geeft de t-toets een significant verschil aan. $F=9,84$, $p<.05$, $t(1350,46)=-3,84$, $p<.001$.

135 Personen met geboorteland Nederland kunnen ook tweede- of derdegeneratieallochtonen zijn.

4.3 Jeugddetentie versus reguliere (volwassen) detentie

In OPS staan op de peildatum 54 personen met een ‘indicatie jeugddetentie’. Dit betekent dat zij worden gezocht voor een straf die zij nog moeten uitzitten in een jeugdinrichting. Vanwege de jonge leeftijd waarop deze 54 personen gesignaleerd staan, hebben we deze groep nader bekeken ten opzichte van de totale populatie. We beschrijven de opvallendste kenmerken en verschillen met de totale groep. Daarbij wijzen we erop dat het om een relatief klein groepje personen gaat.¹³⁶

Logischerwijs zijn de gesignaleerden met een indicatie jeugddetentie gemiddeld jonger ten tijde van het indexdelict dan de gesignaleerden in de totale groep (16 jaar¹³⁷ versus 31 jaar in $n=10.927$). Daarnaast zien we een relatief groot deel vrouwen; 31,5 procent ($n=17$) versus 12,8 procent van de totale groep. De top tien van geboortelanden wijkt niet sterk af van de totale groep (zie tabel B4.5 in bijlage 4).

Wat betreft de criminele carrière valt een aantal zaken op. Ten eerste hebben de jongeren een relatief lang strafblad. Gemiddeld staan zij voor acht ten laste gelegde feiten in JDS.¹³⁸ Het aandeel misdrijven (gemiddeld zes misdrijven en twee overtredingen) is gelijk aan de totale populatie. De lengte van het strafblad wijkt nauwelijks af van de totale populatie ($n=10.927$), maar gezien de jeugdige leeftijd, is dit relatief veel.

Ten tweede is de groep jeugdige voortvluchtigen relatief jong wanneer zij voor het eerst bij justitie bekend zijn; de leeftijd ten tijde van de pleegdatum van het eerste strafbare feit is gemiddeld 15 jaar ($SD=1,86$) vergeleken met 28 in de totale populatie. De leeftijden voor de eerste justitiële afdoeningen variëren van negen tot zeventien jaar. Net als bij de totale groep betreft het eerste delict meestal een vermogensdelict zonder geweld (73,6%). Hoewel de aantallen klein zijn, zijn de eerste JDS-feiten relatief vaak een geweldsmisdrijf (9,4%, $n=5$ vergeleken met 4,3% in de reguliere populatie).

Ten derde zien we een klein verschil in type indexdelicten. Voor het merendeel van de jongeren van wie we deze gegevens hebben ($n=43$)¹³⁹, zijn de

136 Vanwege het kleine aantal van de groep jeugdigen vergelijken we met de totale groep voortvluchtigen.

137 $SD=1,60$, $n=43$. Van elf personen is geen geboortedatum of pleegdatum van het indexdelict bekend.

138 $SD=7,142$, met minimaal 1 en maximaal 25 JDS-feiten. Dit betreft gemiddeld drie overtredingen en elf misdrijven ($SD=2,41$, $SD=9,39$).

139 In totaal staan in JDS bij de indexdelicten van deze 43 personen 84 JDS-feiten geregistreerd. Zoals gezegd kan het gaan om samengevoegde zaken waarvoor de jeugddetentie is opgelegd.

strafbare feiten behorende bij het indexdelict een vermogensmisdrijf zonder geweld (64,3%, n=54). Daarna volgen vernieling en openbareordedelicten en overtredingen op een gedeelde tweede plaats (beide 7,1%, n=6), gevolgd door vermogen met geweld (6%, n=5). Drugsmisdrijven komen onder de indexdelicten niet voor. Het opvallendste verschil is dat zij relatief vaker een gewelddadig vermogensdelict als indexdelict hebben (6% versus 1,1%). Tot slot zit nog een ander verschil in de kleine aantallen. Er zijn drie gewelddadige seksuele misdrijven en één overig seksueel misdrijf onder de indexdelicten van de jeugdigen. Dit is relatief veel vergeleken met de totale populatie (4,8% versus 0,9%). Echter, hiervoor blijkt één jeugdige gesignaleerde verantwoordelijk. De vier feiten werden gepleegd op drie verschillende dagen en zijn samengevoegd in dezelfde strafzaak. Aan die strafzaak werd ook een vermogensdelict zonder geweld toegevoegd, gepleegd op een eerdere datum. Voor de zedendelicten en het vermogensdelict samen legde de rechter vijftien maanden jeugddetentie op, waarvan vijf maanden voorwaardelijk.

Op basis van het indexdelict hebben de jeugdigen (n=54) gemiddeld 39 dagen jeugddetentie openstaan (minimaal 3 dagen en maximaal ongeveer 1 jaar), wat korter is dan het gemiddelde van de totale groep (79 dagen; minimaal 1 en maximaal 21 jaar). Dit lijkt inherent aan de afwijkende maximumdetentieduur volgens het jeugdstrafrecht.¹⁴⁰ Daarnaast staan de jongeren op de peildatum korter in OPS dan de totale groep (drie jaar¹⁴¹ versus vijf jaar en negen maanden). Onder de jeugdigen bevindt zich één recidivist (JDS-registratie(s) na aanvang signalering).

In de volgende paragrafen volgt een aantal meer specifieke indelingen op basis van kwalitatieve onderzoeksdata. De gebruikte bronnen worden steeds benoemd. Hoewel onderstaande kwalitatieve typen niet te generaliseren zijn naar de totale populatie, kunnen ze wel een relevant beleidsperspectief bieden.

4.4 Tweedeling in de groep met lange openstaande straffen (120+)

Op basis van aanvullende kwalitatieve bevindingen, lijkt de groep zwaargestraften (120+) uit paragraaf 4.2 uit twee subgroepen te bestaan. Een 'middencategorie criminelen' en een categorie 'zwaardere criminelen'. Een aantal respon-

¹⁴⁰ <https://www.dji.nl/Onderwerpen/Jongeren-in-detentie/Straffen-en-maatregelen/#paragraaf6>.

¹⁴¹ M=1097,17 dagen, SD=1253,76 dagen.

denten maakt dit onderscheid en de dossierstudie ondersteunt dit. Om die reden behandelen we die categorieën in deze paragraaf.

‘Criminelen’, middencategorie (ruwweg 120-300)

Allereerst zien de respondenten van recherche en OM een subcategorie die te typeren is als relatief geroutineerde criminelen die relatief zware vergrijpen plegen. Hierbij denken zij aan drugsdelicten, overvallen en diefstal met geweld. Een respondent van het OM geeft aan dat het bij deze groep veelal delicten betreft met straffen tot een jaar, ‘de iets minder zware jongens’.

Volgens de respondenten maakt deze groep zich niet volledig onvindbaar. Zo zijn ze gemakkelijker vindbaar dan de hierna besproken ‘beroepscriminelen’. Deze personen hebben bijvoorbeeld nog contact met instanties voor het ontvangen van een uitkering. Wel schatten de respondenten in dat voortvluchtigen in deze groep meer besef hebben dat ze signaleerd staan dan bijvoorbeeld verslaafden. Deze groep zou dan ook vooral bestaan uit jonge jongens die ‘schijt hebben’, die denken: ik zie het wel. Zo beleven ze volgens de respondenten ook de voortvluchtige periode. Het hoort er voor hen een beetje bij, het is onderdeel van ‘het vak’, aldus een politierespondent.

Als deze groep zich in het buitenland bevindt, schatten de respondenten in dat ze over het algemeen vluchten naar een Europees land (zie eerdergenoemde top vijf) of een land waar ze sociale binding mee hebben.

‘Beroepscriminelen’ (ruwweg 300+, maar ook ‘de grote jongens’ bij de speciale recherche-teams)

De andere categorie die volgens de respondenten bij deze groep past, is de meer doorgewinterde ‘beroeps crimineel’. Hierbij denken de respondenten van recherche en OM vooral aan georganiseerde criminaliteit en daarbij passende delicten als smokkel van en handel in (hard)drugs en mensenhandel. Volgens de respondenten is dit een bijzondere subset criminelen, waarin zich ook de echt moeilijk vindbare groep bevindt waar FASTNL zich op richt.

‘De gehaaide ratten, die bewust en opzettelijk een feit hebben gepleegd dat ze net zo makkelijk nog een keer plegen, De groep die wij bij FASTNL zoeken, die zitten volgens mij allemaal in deze categorie:

gehaaide boeven die geen verantwoording willen afleggen voor hun daden en al helemaal niet die straf willen uitzitten.’ (respondent OM)

De respondenten benadrukken dat gesignaleerden in deze groep vaak lastiger vindbaar zijn dan voortvluchtigen in andere groepen. Gesignaleerden in deze groep maken volgens hen bewustere keuzes en zijn doorgaans wat ouder en slimmer. Ook hebben ze volgens de respondenten de middelen om uit beeld te blijven. Zij vragen daarom bewust geen uitkering aan en hebben geen ondersteuning van andere diensten nodig.

In de 300+-zaken waar FASTNL zich op richt, bevinden de gesignaleerden zich voor het overgrote deel elders in de wereld. Een respondent van het OM geeft aan: ‘Die hebben kennelijk hun schaapjes op het droge en die vind je in Thailand.’ Ongeveer driekwart zat volgens deze respondent bij de laatste tellingen in het buitenland. Samenvattend beschrijft de respondent van het OM:

‘Ze doen echt moeite om kwijt te zijn. Ook de familie die eromheen zit draagt een steentje bij. Die praten niet over de zaak aan de telefoon, die weten heel goed wanneer een zaak verjaart, die weten heel goed wat ze wel en niet kunnen zeggen, die weten heel goed waar een veroordeelde wel of niet naartoe kan gaan. We hebben een keer iemand gehad die zat in China en wilde naar Hongkong gaan; toen zei z’n moeder over de tap: “Nee, niet naar Hongkong gaan, daar heeft Nederland een uitleveringsverdrag mee, blijf maar in China zitten.”’

Een respondent van FASTNL noemt nog een andere subgroep binnen de categorie ‘zware criminelen’; de *incidentele zware criminelen*. Daarmee doelt deze respondent op personen die vanuit een bepaalde emotie één keer een strafbaar feit gepleegd hebben. Gedacht wordt aan bijvoorbeeld eerwraak of een zwaar delict in de relatiesfeer (‘crime passionnel’).

4.5 ‘Totale onttrekkers’ versus ‘gedeeltelijke onttrekkers’ (n=29)

Binnen de groep voortvluchtigen die gedurende de looptijd van het onderzoek zijn aangehouden door de teams EVA en ROG in respectievelijk Den Haag en Amsterdam (n=29, PAPOS en OPS), zien we op basis van de kwalitatieve dossiergegevens verschillen tussen ‘totale onttrekkers’ en ‘gedeeltelijke onttrekkers’. Deze indeling is gebaseerd op het moment waarop de onherroepelijk ver-

oordeelde zich onttrekt aan de opgelegde detentie. Van de groep aangehouden voortvluchtigen (n=29) gaan 12 signaleringen aan de voorkant van de detentie in; de voortvluchtige heeft zich niet gemeld voor de straf of kon niet gearresteerd worden en moet de hele detentie nog uitzitten (*totale onttrekkers*). Daarnaast zijn er zeventien signaleringen voor een onttrekking gedurende of na de detentie; de veroordeelde verdwijnt tijdens detentie (harde of zachte onttrekking) of overtreedt de voorwaarden van zijn vervroegde invrijheidsstelling (*gedeeltelijke ontrekkers*).

Op basis van de dossierdata lijken de twee groepen zich op een aantal kenmerken van elkaar te onderscheiden. Omdat het bij de aangehouden voortvluchtigen om zowel OPS- als PAPOS-gesignaleerden gaat, zijn de bevindingen niet generaliseerbaar naar de OPS-populatie voortvluchtigen. Daarnaast gaat het om zeer kleine groepen; de aangegeven verschillen zijn kwalitatief.

Totale ontrekkers (n=12)

De analyse van de groep gesignaleerden die zich aan de voorkant van de detentie onttrekt aan de vrijheidsstraf,¹⁴² geeft een volgend beeld. Het gaat om zeven PAPOS-signaleringen en vijf OPS-signaleringen. Bij de totale ontrekkers (n=12) heeft de overgrote meerderheid (n=10) een niet-gewelddadig indexdelict. Binnen deze groep zijn acht van de twaalf personen op basis van HKS crimineel actief geweest tijdens de voortvluchtige periode.¹⁴³ De voortvluchtige periode duurde gemiddeld 35 dagen en is korter dan bij de gedeeltelijke ontrekkers.¹⁴⁴

Gedeeltelijke ontrekkers (n=17)

Binnen de groep gedeeltelijke ontrekkers gaat het om acht PAPOS- en negen OPS-signaleringen en zien we een gewelddadiger achtergrond dan binnen de groep totale ontrekkers. Hier heeft een derde een gewelddadig indexdelict (n=6). Wanneer diefstal met geweld wordt meegerekend, gaat het om ruim de

142 Hier zijn de omzettingen taakstraf naar detentie (n=2) onder gerekend.

143 Dit betrof: diefstal, betrokkenheid bij een steekpartij, voorhanden hebben van inbrekerswerktuig, overlast/openbare orde, dealen, huiselijk geweld en vernieling plus geen geldig vervoersbewijs (HKS).

144 Dit is gebaseerd op zeven personen, omdat van vijf personen de datum van de signalering niet zichtbaar was.

helft van de personen (n=9). Bij de gewelddadige indexdelicten gaat het meestal om OPS-signalerings-¹⁴⁵

Wanneer gekeken wordt naar de voortvluchtige periode (gemiddelde duur: 66 dagen¹⁴⁶), blijkt dat ongeveer de helft (8 van de 17) gesignaleerden volgens de politie crimineel actief is geweest in deze periode.¹⁴⁷ Dit is relatief weinig, mede gezien de langere duur van de signalering dan bij de totale onttrekkers. Echter, er is 1 persoon die relatief zeer lang gesignaleerd staat (515 dagen); wanneer deze persoon buiten beschouwing gelaten wordt, is de gemiddelde duur van de signalering bij de gedeeltelijke onttrekkers 30 dagen. Hoe dan ook zijn de gedeeltelijke onttrekkers volgens de politie minder vaak crimineel actief gedurende de signalering dan de totale onttrekkers, maar zij hebben wel een gewelddadiger profiel.

Omdat het om zo kleine groepen gaat, kunnen individuele gevallen de resultaten meer beïnvloeden. Wel wijzen de bevindingen erop dat de meeste gewelddadige indexdelicten toe te schrijven zijn aan de gedeeltelijke onttrekkers en dat de totale onttrekkers vaker crimineel actief lijken tijdens de voortvluchtige periode.

4.6 ‘Bewust’ versus ‘onbewust voortvluchtig’ (n=29)

In hoofdstuk 3 is ingegaan op het besef van de aangehouden voortvluchtigen dat zij een vrijheidsstraf moeten uitzitten en op de vraag of zij weten dat zij daarvoor door de politie gezocht worden. Daarbij zagen we binnen de groep van de dossierstudie (n=29) een klein deel dat zich daar niet bewust van lijkt te zijn (n=4). De meerderheid (n=21) is zich er wel van bewust dat zij een vrijheidsstraf moeten uitzitten. Interessanter is wellicht dat maar liefst 10 van de 29 voortvluchtigen aangeven te weten dat zij een straf moeten uitzitten, maar dat ze niet weten dat zij daarvoor gezocht worden door de politie. Zij zijn ‘onbewust voortvluchtig’, naar eigen zeggen. Dit is relevant, omdat bij de groep onbewust voortvluchtigen op een andere (en wellicht minder kostbare

¹⁴⁵ Slechts één gewelddadig indexdelict betreft een PAPOS-signalering en één diefstal met geweld gaat om een PAPOS-zaak.

¹⁴⁶ Dit betekent dat het gemiddeld aantal dagen tussen signalerings- en aanhoudingsdatum ruim 66 dagen was. Dit is gebaseerd op veertien personen, omdat van drie personen de datum van de signalering niet kon worden achterhaald.

¹⁴⁷ Het gaat om bedreiging, vals ID-bewijs, diefstal (twee personen), bedreiging en overtreding Opiumwet en WWM.

en invasieve) manier geïntervenieerd kan worden. Ook een aantal respondenten uit het werkveld herkent dit onderscheid. Zo geeft de respondent van de reclassering aan een 'groot verschil' te zien tussen mensen 'die er actief van door gaan' en mensen 'die nog ergens een straf open hebben staan'. Daarom beschrijven we deze groepen hier wat meer in detail. Hierbij maken we de kanttekening dat de motieven in de praktijk in elkaar over vloeien en dat we ons ten dele baseren op verklaringen van de aangehouden voortvluchtigen zelf, aangevuld met verklaringen van professionals.

Onbewust voortvluchtigen

Onbewust voortvluchtigen kunnen zowel totale onttrekkers als gedeeltelijke onttrekkers zijn. Binnen deze groep is een tweedeling te maken.

Allereerst zijn er aangehouden voortvluchtigen die in het geheel niet lijken te weten dat zij een vrijheidsstraf moeten uitzitten ($n=4$). Deze personen staan gesignaleerd omdat zij bijzondere voorwaarden overtreden nadat zij voorwaardelijk vrijkomen (voorwaardelijke invrijheidstelling) of omdat zij een taakstraf niet nakomen, waardoor hun straf alsnog wordt omgezet in detentie. Zij lijken in de veronderstelling dat zij hun straf al hebben uitgezeten of dat het niet nakomen van hun taakstraf (of voorwaarden) verder geen consequenties heeft.

Daarnaast is een groep onbewust voortvluchtigen te ontwaren die wel weten dat zij in de (nabije) toekomst in detentie moeten, maar die niet op de hoogte zijn van het feit dat zij zich hiervoor al moesten melden en/of hiervan geen correspondentie lijken te hebben ontvangen ($n=10$).

Bewust voortvluchtigen

Bewust voortvluchtigen weten ten eerste dat zij een vrijheidsstraf moeten uitzitten en ten tweede dat zij hiervoor door de politie gezocht worden ($n=15$). Dit kunnen zowel gedeeltelijke als totale onttrekkers zijn. Binnen de groep bewust voortvluchtigen kunnen we nader onderscheid maken tussen een rationeel en een irrationeel motief voor het zich onttrekken.

De gesignaleerden met een *rationeel* motief weten wel dat ze nog een straf uit moeten zitten, maar geven aan dat ze niet duidelijk hebben wanneer, melden dat de advocaat er nog mee bezig is of dat ze het anders willen plannen. Gesig-

naleerden met een *irrationeel* (emotioneel) motief voor de onttrekking geven bijvoorbeeld aan geen zin te hebben, gewoonweg niet naar de gevangenis te willen of angst te hebben voor het ‘zitten’. De geïnterviewde strafrechtadvocaat noemt dit ‘bij de dag leven’: er wordt niet nagedacht over de consequenties van het zich onttrekken aan de straf. Volgens hem is dat gedrag niet aan bepaalde vormen van criminaliteit gebonden: ‘Dat kunnen hele zware doorgewinterde jongens zijn.’ Ook de respondent van de reclassering herkent deze groep. Zij geeft aan: ‘Sommigen zijn heel impulsief en kunnen niet adequaat hun problemen oplossen. Ze denken: als ik ervandoor ga, zijn alle problemen weg.’

4.7 Overige typen voortvluchtigen in de praktijk

In deze voorlaatste paragraaf besteden we kort aandacht aan twee typen voortvluchtigen die als zodanig door meerdere interviewrespondenten en deelnemers aan de expertsessie in de praktijk worden herkend. Hier en daar is overlap met de eerder in dit hoofdstuk beschreven indelingen. Net als bij de andere kwalitatieve indelingen is aanvullend onderzoek nodig om deze typen verder te onderbouwen en nader te duiden. Daarnaast weerspiegelen de typen slechts dat deel van de voortvluchtigen dat bij de betrokkenen ‘gezien’ wordt; een groot deel van de voortvluchtigen blijft bij de instanties buiten beeld, waarmee er zeer waarschijnlijk ook andere typen voorkomen.

De ‘zielepoot’ of ‘veelpleger’

Meerdere professionals beschrijven in de interviews een categorie ‘zielige personen’ of ‘veelplegers’, die tevens door de deelnemers van de expertsessie herkend wordt. De respondenten beschrijven daarbij een groep personen die vooral vermogens- en drugsdelicten plegen. Daarbij noemen ze meer specifiek delicten als autokraak, straatroof en het dealen van drugs. Maar ook openbare-ordedelicten, overtredingen van APV en meer ‘verslaafdelicten’. Soms gaat dat volgens hen gepaard met geweld en mishandelingen.

Bij deze groep speelt volgens de respondenten een opeenstapeling van problemen. Ze noemen in dat kader middelenverslaving, medicatiegebruik en schulden. De respondenten schetsen hiermee een beeld van gesignaleerden die moeite hebben met de organisatie van meerdere levensgebieden. Zoals een respondent aangeeft: ‘Het zijn wel vaak mensen waarbij iets mis gaat, nog iets mis gaat. Dat blijft

maar doorgaan. (...) deze mensen vinden het op allerlei vlakken in hun leven moeilijk om dingen goed te regelen' (respondent politie).

In relatie tot de vindbaarheid van deze groep geven de respondenten aan dat veelplegers en verslaafden er veelal vandoor gaan voordat de rechter het onherroepelijke vonnis uitspreekt, derhalve 'snel weer gesignaleerd staan', maar ook vaak weer opduiken. Ze moeten namelijk ergens geregistreerd staan om een uitkering te krijgen. Een respondent van het OM (FASTNL) geeft aan dat notoire veelplegers en zwervers conform afspraak niet bij FASTNL aangemeld worden, omdat ze vaak te vinden zijn 'in de regio'. Daarnaast geeft een respondent aan dat dit type voortvluchtige zich niet altijd bewust is van de signalering. Al met al geven de kenmerken van dit cluster een beeld van de typische 'draaideur-crimineel' die geen andere middelen heeft om in zijn levensonderhoud te voorzien dan het plegen van criminaliteit.

Europese drugstoerist

Tot slot wijzen de experts op een subgroepje voornamelijk relatief jonge mensen die naar Nederland komen om drugs te kopen en bij justitie in beeld komen vanwege drugscriminaliteit. Volgens de experts gaat het hierbij met name om jongeren uit Frankrijk en andere naburige landen. Beleidsmatig zou deze groep tussen wal en schip vallen, vanwege hun woonachtigheid in het buitenland. Gesignaleerden die in het buitenland verblijven worden namelijk alleen actief opgespoord als ze een straf van meer dan 300 dagen open hebben staan (zie hoofdstuk 5 voor meer informatie).

4.8 Resumé

Er zijn verschillende onderscheidende kenmerken aan de hand waarvan de voortvluchtigen nader getypeerd kunnen worden. Deze indelingen kunnen beleidsmatig relevant zijn. We onderscheiden indelingen op basis van het bestand OPS-voortvluchtigen en indelingen gebaseerd op kwalitatieve gegevens.

Op basis van het grote OPS-bestand zien we allereerst een klein verschil tussen mannen en vrouwen. Mannen hebben een wat langer strafblad, met relatief meer misdrijven, en een langer openstaande straf waarvoor ze gesignaleerd staan. De vrouwen staan gemiddeld een jaar langer gesignaleerd. Ten tweede zien we een groep met korte openstaande straffen (minder dan 120 dagen),

met een oververtegenwoordiging van Roemenen en Polen, die zich overwegend schuldig maken aan vermogensdelicten en daarnaast een groep met lange straffen (meer dan 120 dagen), van Nederlandse, Antilliaanse en Turkse afkomst, die relatief veel drugsmisdriven en gewelddadige delicten (tegen personen of vermogen) gepleegd hebben. In de derde plaats onderscheiden jeugdige OPS-gesignaleerden zich van de (totale, overwegend) volwassen groep. Onder de jeugdigen zijn relatief veel meisjes. Daarnaast starten de jeugdige voortvluchtigen vroeger met hun criminele carrière, hebben zij op de peildatum al een aanzienlijk strafblad, met relatief meer gewelddadige vermogensdelicten.

Daarnaast zien we enkele ‘typen’ in het kwalitatieve onderzoeksmateriaal. Allereerst worden binnen de groep langgestraften in de praktijk een categorie relatief geroutineerde ‘criminelen’ aangeduid die zwaardere delicten plegen, zoals drugsdelicten, overvallen en diefstal met geweld, maar niet geheel onvindbaar zijn, en een categorie ‘zware beroepscriminelen’, die goed onder de radar weten te blijven. Ten tweede is bij de aangehouden voortvluchtigen een kwalitatief onderscheid te maken tussen ‘gedeeltelijke onttrekkers’ en ‘totale onttrekkers’, waarbij de gedeeltelijke onttrekkers (tenuitvoerleggingen en zachte onttrekkingen) een gewelddadiger profiel hebben en het met name totale onttrekkers zijn die crimineel actief blijven en door de recherche op het woonadres worden aangehouden.

Ten derde zien we op basis van de dossiers van aangehouden voortvluchtigen en interviews met professionals en verschil tussen gesignaleerden die zich niet bewust lijken te zijn van hun signalering en gesignaleerden die zich bewust, wilens en wetens, aan hun vrijheidsstraf onttrekken. Bij die laatste groep is nog onderscheid te maken tussen een rationeel en irrationeel motief. Tot slot worden in de praktijk nog twee typen voortvluchtigen herkend, namelijk ‘veelplegers’ en ‘Europese drugstoeristen’.

In het volgende hoofdstuk gaan we in op de werkprocessen, we behandelen daarbij hoe de processen tot nu toe verlopen, wat de plannen voor de nabije toekomst zijn en welke verbeterpunten daarin meegenomen kunnen worden. Eventuele praktische implicaties van de verschillende categorieën voortvluchtigen die in dit hoofdstuk aan bod zijn gekomen, werken we uit in hoofdstuk 7.

Het opsporen van voortvluchtigen

In dit hoofdstuk beschrijven we hoe het traceren van de veroordeelde voortvluchtigen globaal verloopt. De werkprocessen met betrekking tot de tenuitvoerlegging van straffen zijn momenteel volop in beweging. Sinds de totstandkoming van de Uitvoeringsketen Strafrechtelijke Beslissingen (USB)¹⁴⁸ worden er steeds meer stappen gezet in het volledig uitrollen van het nieuwe ketendesign. In dit hoofdstuk maken we daarom onderscheid tussen de situatie ten tijde van het onderzoek (2015-2016) en de nabije toekomst, waarin wordt overgegaan naar de nieuwe inrichting van de politieke executietaak. Zoals gezegd kijken we in dit onderzoek alleen naar de executie van openstaande vonnissen betreffende een *vrijheidsbenemende straf* waaraan de veroordeelde zich onttrekt. De bevindingen zijn gebaseerd op analyse van verschillende bronnen: officiële documentatie, telefonische interviews en face-to-face-interviews.

De chronologie van een signalering is leidend voor de indeling van dit hoofdstuk. Verschillende momenten passeren de revue; van het moment dat de rechter een vonnis uitspreekt tot en met de (eventuele) aanhouding en de tenuitvoerlegging van de openstaande vrijheidsbenemende straf. Achtereenvolgens bespreken we de start van een signalering (§5.1), de werkwijze door de politieke basisteams (§5.2), de werkwijze binnen de opsporing (§5.3) en de ketensamenwerking gedurende het proces (§5.4). In deze eerste vier paragrafen gaan we uit van de huidige stand van zaken. In paragraaf 5.5 weiden we verder uit over de toekomstplannen en ontwikkelingen in het traceren van gesignaleerde personen.

5.1 De start van een signalering

Wanneer de strafrechter een vonnis uitspreekt, zijn er veertien dagen waarin de verdachte of het OM in hoger beroep kan gaan tegen dit vonnis. Na veertien

¹⁴⁸ Zie ook hoofdstuk 1.

dagen is het vonnis onherroepelijk (OH).¹⁴⁹ De rechtbank controleert het vonnis en dient dit door te geven aan het OM. Het OM (ressortsparket of landelijk parket) voert vervolgens zelf nog een controle uit van het onherroepelijke vonnis.

Het kan voorkomen dat een veroordeelde moet tekenen voor het ontvangen van het vonnis, bijvoorbeeld als hij bij verstek veroordeeld is en de dagvaarding niet persoonlijk in ontvangst heeft genomen.¹⁵⁰ In dit geval wordt het vonnis aan de veroordeelde uitgereikt en wordt hem gevraagd of hij wil tekenen, ook wel *betekening in persoon* (BETIP) genoemd. Indien er sprake is van BETIP, wordt een vonnis pas onherroepelijk als er getekend is (respondenten OM en politie). Nadat het vonnis officieel onherroepelijk is, geeft het OM dit door aan het CJIB.

Het CJIB is het orgaan dat de tenuitvoerlegging van de vrijheidsbenemende straf verzorgt.¹⁵¹ Het controleert het adres dat op het vonnis vermeld staat en het huidige BRP-adres. Het kan zijn dat iemand in de tussentijd is verhuisd of dat hij zich heeft uitgeschreven uit de BRP (respondent CJIB). Op basis van het adres bepaalt het CJIB, in opdracht van het OM, of een persoon in aanmerking komt voor de *zelfmeldprocedure*, aan de hand van vooraf opgestelde richtlijnen (Openbaar Ministerie, 2016b).

De zelfmeldprocedure houdt in dat een persoon die veroordeeld is tot een vrijheidsbenemende straf, zichzelf bij een PI kan melden voor zijn detentie. Wanneer een persoon in aanmerking komt voor de zelfmeldprocedure ontvangt hij op het BRP-adres een vooraankondiging met een verklaring die dient te worden geretourneerd. Vervolgens ontvangt de veroordeelde een oproep om zichzelf binnen 30 dagen te melden bij een bepaalde PI.¹⁵²

In 2014 is de zelfmeldprocedure aan de hand van een pilot gewijzigd, ten einde de uitvoer van straffen sneller te doen laten verlopen. De vooraankondi-

149 Als de verdachte of het OM wel in hoger beroep gaat, wordt de zaak door het gerechtshof behandeld. Na het vonnis van het hof kan eventueel nog in cassatie worden gegaan bij de Hoge Raad. Na een uitspraak van de Hoge Raad is het vonnis sowieso onherroepelijk (www.rechtspraak.nl/Hoe-werkt-het-recht/Hoger-beroep/Strafzaak).

150 Het belang van tekenen voor de dagvaarding of voor een vonnis is dat een persoon op de hoogte moet zijn van het feit dat hij tot een straf veroordeeld is, omdat het recht tot hoger beroep bestaat. Als iemand gedagvaard is en er is daarvoor getekend, gaat de rechter ervan uit dat deze persoon weet dat zijn zaak voorkomt. Als deze persoon niet aanwezig is bij de rechtszaak (bij verstek veroordeeld), mag verwacht worden dat hij er zelf zorg voor draagt dat hij op andere wijze van het vonnis op de hoogte wordt gesteld (bijvoorbeeld via een advocaat). Als de dagvaarding niet getekend is en de verdachte ook niet ter zitting verschijnt, is het vonnis niet onherroepelijk en wordt de persoon BETIP-gesignaleerd (respondenten OM, politie).

151 Binnen dit onderzoek vallen onder vrijheidsbenemende straffen zowel principale vrijheidsbenemende straffen als vervangende vrijheidsbenemende straffen. Zie ook hoofdstuk 1.

152 Geprobeerd wordt om de persoon in een PI dicht bij de woonplaats te plaatsen.

ging van het CJIB is komen te vervallen. De zaak komt hierdoor eerder bij het DJI, waardoor de zelfmeldprocedure eerder gestart kan worden (Kamerstukken II 2014/15, 29279, 271; Kamerstukken II 2015/16, 29279, 295).¹⁵³

Wanneer een veroordeelde niet in aanmerking komt voor de zelfmeldprocedure en/of wanneer de persoon zichzelf niet op tijd komt melden voor het uitzitten van de straf (en zich dus onttrekt aan de reguliere tenuitvoerlegging), geeft het CJIB aan de politie-eenheden door dat hij gearresteerd dient te worden (Openbaar Ministerie, 2016a). Vanaf dit moment is er sprake van een ‘signalering’. Afhankelijk van de status van de signalering wordt het traceren van de gesignaleerde de verantwoordelijkheid van verschillende politieafdelingen. Er wordt in de huidige situatie onderscheid gemaakt tussen een regionale ‘PAPOS-signalering’¹⁵⁴ en een landelijke signalering in OPS. De PAPOS-signalering komt bij het basisteam terecht (zie §5.2) en de OPS-signalering komt bij de opsporing terecht (zie §5.3 en figuur 5.1 aan het einde van die paragraaf).

5.1.1 Resumé

Wanneer een strafrechtelijk vonnis tot een vrijheidsbenemende straf onherroepelijk is geworden, dient het ten uitvoer gelegd te worden. Hiertoe wordt de veroordeelde regionaal gesignaleerd in het PAPOS-systeem. De tenuitvoerlegging kan op twee manieren gerealiseerd worden; of de veroordeelde komt zichzelf melden bij een PI in het kader van een zelfmeldtraject, of de politie krijgt de verantwoordelijkheid om de gesignaleerde veroordeelde te traceren.

5.2 Aanpak basisteams

In eerste instantie is de (PAPOS-)signalering een zaak voor de basisteams van de politie-eenheden. Het traceren van de gesignaleerde valt onder de executietaak van de basispolitiezorg.¹⁵⁵ De basisteams hadden tot en met 28 februari 2013 een wettelijke inspanningsverplichting om in een periode van drie maanden

¹⁵³ De tijd die zit tussen de oproep en het melden is hierdoor teruggebracht van 60 naar 30 dagen (Kamerstukken II 2014/2015, 29279, 271; Kamerstukken II 2015/2016, 29279, 295). Meer hierover in §5.6.3.

¹⁵⁴ PAPOS staat voor ParketPolitieSysteem en dankt zijn naam aan de tijd dat de Parketpolitie een rol speelde bij onder meer het uitreiken en betekenen van vonnissen en het innen van openstaande boetes (respondenten OM en politie).

drie keer langs te gaan op het BRP-adres van de gesignaleerde, waarvan eenmaal 's avonds, ten behoeve van de tenuitvoerlegging van de straf, in dit geval de openstaande detentie (Openbaar Ministerie, 2011). Sinds 1 maart 2013 wordt in de *Aanwijzing executie* gesproken over 'afgesproken opsporingsinspanningen' waaraan door de politie voldaan moet worden (Openbaar Ministerie, 2013; 2014; 2015; 2016a). In de praktijk wordt het drie keer langsgaan op het BRP-adres momenteel nog gehandhaafd door de politie. In sommige eenheden wordt aangestuurd op 'verder kijken dan drie keer aanbellen op het huisadres', bijvoorbeeld het raadplegen van open bronnen, waardoor een gesignaleerde opgehaald kan worden op een ander adres, zoals het werk of een sportclub.¹⁵⁶ Wanneer de politie de gesignaleerde treft, wordt de vrijheidsstraf ten uitvoer gelegd. Wanneer zij de gesignaleerde niet treft, zal de PAPOS-signalering worden omgezet in een OPS-signalering (zie §5.3).

Jaarlijks maakt het OM afspraken met de politie over de uitvoering van executieopdrachten. Er wordt afgesproken hoeveel procent van de openstaande vonnissen in welk tijdsbestek ten uitvoer gelegd moeten worden. Deze afspraken zijn uitgewerkt in prestatienormen. Voor 2016 is de prestatienorm voor openstaande vrijheidsstraffen bijvoorbeeld dat 80 procent van de vonnissen binnen 3 maanden ten uitvoer moet worden gelegd.¹⁵⁷

Bij de basisteams komt (twee)wekelijks een nieuwe lijst met PAPOS-gesignaleerden binnen. Het verschilt per eenheid wie hiermee aan de slag gaat, maar uiteindelijk wordt in elk basisteam bekeken welke zaken behoren tot welke wijk. Op basis van korte gesprekken met vier basisteams ontstaat de indruk dat het per eenheid verschilt welke stappen er vervolgens worden ondernomen. In het ene basisteam wordt erg wijkgericht gewerkt en wordt een nieuwe signale-

155 De executietaak behelst niet alleen de executie van vonnissen van vrijheidsbenemende straffen, maar bijvoorbeeld ook de executie van openstaande boetes of schadevergoedingsmaatregelen. Wanneer we het hier hebben over de executie, bedoelen we de executie van een openstaande vrijheidsbenemende straf.

156 Bron: programmamanager executie en arrestantentaken, persoonlijke communicatie 4 juli 2016.

157 In 2015 was de gestelde norm om 60 procent van de principale vrijheidsstraffen onder de 60 dagen binnen 3 maanden ten uitvoer te leggen en 80 procent van de principale vrijheidsstraffen boven de 60 dagen. Voor taakstraffen die zijn omgezet naar detentie was de norm ook 80 procent (ook binnen 3 maanden). In 2013 lagen al deze normen op 60 procent. Vanaf 2014 heeft er een aanscherping van de normen plaatsgevonden (College van procureurs-generaal, 2014; OPP-DROS, 2015). In de prestatienormen van 2016 wordt geen onderscheid meer gemaakt tussen straffen onder of boven de 60 dagen. Zowel voor (alle) principale vrijheidsstraffen als (alle) omgezette taakstraffen is de prestatienorm 80 procent binnen 3 maanden. Dit is dus opnieuw een kleine aanscherping (College van procureurs-generaal, 2016).

ring direct uitgezet bij een (wijk)agent die bekend is met de betreffende wijk en daarmee vaak ook al met de gesignaleerde. In andere basisteams lijkt minder wijkgericht gewerkt te worden en worden er werkopdrachten gemaakt en uitgezet naar bijvoorbeeld andere collega's van de uniformdienst. Er wordt beoogd de PAPOS-lijst 'schoon te houden', waarmee men doelt op het niet laten groeien en het liefst laten slinken van de lijst (respondenten politie).

Interpretatie van de inspanningsverplichting

In alle basisteams lijkt minstens te worden voldaan aan de informeel gehandhaafde inspanningsverplichting; in drie maanden tijd drie keer langsgaan op het BRP-adres van de gesignaleerde. Er bestaan echter wel verschillen in de interpretatie van deze inspanningsverplichting. Waar in het ene team na drie keer langsgaan de zaak meteen wordt 'teruggegeven' aan het CJIB,¹⁵⁸ worden in het andere team bij twee keer geen gehoor andere middelen ingezet, zoals buurtonderzoek, onderzoek op sociale media of uitgebreider onderzoek in verschillende systemen. Zo kan bijvoorbeeld ontdekt worden waar en wanneer iemand werkt en kan een beter moment gekozen worden om bij een gesignaleerde thuis langs te gaan.

Overigens lijkt niet in elk basisteam een onderscheid tussen PAPOS en OPS gemaakt te worden: er wordt simpelweg gezocht naar 'gesignaleerden'. Dit heeft mede te maken met het feit dat OPS-signaleringsen in de eenheden als 'ongerichte executie' worden benaderd (zie verder §5.3.1). Als een zaak in OPS instroomt, kan dit alsnog betekenen dat een basisteam de gesignaleerde probeert te vinden (respondenten politie).¹⁵⁹

Prioritering

Over het geheel genomen lijkt er geen structurele prioritering aangebracht te worden in de PAPOS-zaken. Bij een zaak waarin veel detentiedagen openstaan en sprake is van een principale vrijheidsstraf, vindt incidenteel een vermelding plaats tijdens de dagelijkse briefing. Dit houdt in dat het hele basisteam wordt

¹⁵⁸ Het CJIB zet de signalering hierna door naar het landelijke OPS (zie §5.3).

¹⁵⁹ Over de OPS-signaleringsen en de werkwijze hieromtrent: zie de volgende paragraaf. Overigens beoogt het nieuwe softwaresysteem (Executie & Signalerings) dit probleem te verhelpen door de twee systemen samen te voegen (zie §5.5).

medegedeeld wie de gesignaleerde is en wat er bekend is over hem of haar. Het komt vaak voor dat de uniformdienst de betreffende persoon goed kent, waardoor de kans op het traceren en uiteindelijk ten uitvoer leggen van het vonnis vergroot wordt (respondent politie). Dit kan ook gebeuren als er sprake is van een ernstig (gewelds)delict of als er ‘van bovenaf’ een directe opdracht gegeven wordt. Na de ophef rondom de moord op Els Borst werd binnen veel basisteams bijvoorbeeld beleidsmatig prioriteit gegeven aan DNA-zaken,¹⁶⁰ die ook vallen onder de executietaak (respondenten politie).¹⁶¹

De verschillen in de werkwijzen van de basisteams lijken deels te ontstaan door de mate waarin er door de teamchef prioriteit wordt toegekend aan executie als taak. Executie in haar algemeenheid is ‘een van de honderd prioriteiten’ en ‘er zit nergens een stok achter de deur’ (respondent politie). Het traceren van gesignaleerden wordt daarmee binnen veel basisteams een bijzaak. In sommige teams wordt niemand speciaal ingepland om executietaken op zich te nemen. De executietaken worden in de vorm van werkopdrachten uitgezet naar de uniformdienst en opgepakt als daar tijd en gelegenheid voor is. Dit houdt in dat executietaken blijven liggen wanneer er veel andere werkzaamheden zijn. ‘Dit is een onderwerp waar niet iedereen mee bezig is, helaas’ (respondent politie).

In een van de basisteams waarmee gesproken is kent de teamchef hoge prioriteit toe aan executie en wordt dit proces scherp in de gaten gehouden. Er wordt bijvoorbeeld elk kwartaal een ‘PAPOS-dag’ gehouden, waarop louter executietaken betreffende PAPOS-gesignaleerden worden uitgevoerd (zie ook het kader hierna). Respondenten geven aan dat het langsgaan bij PAPOS-gesignaleerden niet een van de favoriete bezigheden is; veelal omdat gesignaleerden niet thuis aan worden getroffen.

Politie Cuijk: PAPOS-actie

Agenten van de politie Cuijk hebben dinsdagavond een zogenoemde PAPOS-actie gehouden. PAPOS staat voor ParketPolitieSysteem waarin openstaande boetes worden vastgelegd. Er werden zeven mensen bezocht met openstaande boetes. Zes personen wisten in totaal een bedrag van bijna €4000 te voldoen. Eén persoon werd meegenomen omdat die niet kon betalen.

¹⁶⁰ De verdachte in deze zaak stond namelijk DNA-gesignaleerd.

¹⁶¹ Sinds kort kan het basisteam DNA-gesignaleerden die voor hen ‘onvindbaar’ zijn doorgeven aan de recherche. Zij gaan dan verder met het onderzoek (respondent politie).

Heeft u nog boetes openstaan? Meld u dan vrijwillig op het politiebureau om deze te voldoen. Daarmee voorkomt u een bezoek van de politie of een vervangende vrijheidsstraf. De politie houdt vaker dit soort acties, gericht op het innen van openstaande boetes en het eventueel aanhouden van mensen die nog een gevangenisstraf moeten uitzitten. Agenten gaan bij een dergelijke actie persoonlijk langs de deuren van mensen van wie nog een vordering openstaat.

Bron: Maasland Radio, 25 september 2014.

In de PAPOS-fase wordt in de meeste eenheden geen recherche ingeschakeld; de executietaken betreffende de PAPOS-gesignaleerden liggen bij het basisteam en blijven daar. In paragraaf 5.5 wordt beschreven hoe dit in de toekomst mogelijk zal veranderen.

Van basisteam naar opsporing

Wanneer het basisteam de gesignaleerde met de openstaande vrijheidsstraf niet binnen drie maanden aantreft, wordt dit, zoals eerder aangegeven, via het PAPOS-softwarestelsel teruggekoppeld aan het CJIB. Het CJIB ontvangt het bericht dat de betreffende persoon (zeer waarschijnlijk) niet op het BRP-adres woont en verandert de regionale signalering naar een landelijke OPS-signalering (Openbaar Ministerie, 2016a; respondent CJIB). Wanneer het CJIB in eerste aanleg al geen bekend BRP-adres heeft, plaatst het een veroordeelde direct in het OPS.¹⁶² Respondent CJIB: ‘Wij kunnen niet een politieregio aansturen, als er geen woonadres bekend is.’¹⁶³

5.2.1 Resumé

Indien een veroordeelde niet in aanmerking komt voor een zelfmeldtraject, komt de verantwoordelijkheid voor de tenuitvoerlegging van het vonnis bij het basisteam van de politie terecht. De veroordeelde is nu regionaal PAPOS-gesig-

162 Een dergelijke situatie kan ontstaan doordat een persoon zich uitschrijft op het adres dat ten tijde van het vonnis bekend was en zich niet ergens anders opnieuw inschrijft (respondent CJIB).

163 Hierdoor hoeft niet elke OPS-signalering een PAPOS-signalering te zijn geweest.

naleerd. In de regel gaat het basisteam binnen een periode van drie maanden drie keer langs op het BRP-adres van de gesignaleerde. In sommige basisteams wordt dit bewust uitgezet bij de wijkagent en in andere basisteams komen de signaleringen voor rekening van de surveillance. Ook de middelen die worden ingezet om een persoon te vinden verschillen per basisteam. Wanneer de gesignaleerde bij herhaling niet wordt aangetroffen, wordt de signalering ‘teruggegeven’ aan het CJIB, dat de zaak vervolgens signaleert in het landelijke OPS.

5.3 De opsporing

Het CJIB zet OPS-signaleringen uit in de politie-eenheid waar de gesignaleerde zich mogelijk bevindt. Dit gebeurt op basis van het laatst bekende adres (Openbaar Ministerie, 2015; 2016a). Ook het aantal dagen openstaande strafduur speelt een rol bij de toekenning van de taak aan de opsporing.

Minder dan 120 dagen openstaande strafduur: generieke opsporing

Als de openstaande detentie minder dan 120 dagen betreft, komt een zaak in de meeste gevallen terecht bij de generieke opsporing in de eenheid (zie §5.3.1).

De regio Den Haag vormt momenteel een uitzondering: wanneer een zaak minimaal 60 openstaande detentiedagen betreft en geografische verbintenis heeft met Den Haag, komt een zaak terecht bij een gespecialiseerd rechercheteam in Den Haag, het team Executie Vonnissen Afgestraften (EVA-team, zie §5.3.2).

Meer dan 120 dagen openstaande strafduur: landelijke opsporing (FASTNL)

Wanneer het gaat om meer dan 120 openstaande detentiedagen, wordt de OPS-signalering doorgezet naar een (inter)nationaal gespecialiseerd team van de landelijke eenheid, FASTNL (zie §5.3.3).

In het voorgaande is steeds het scenario besproken waarbij een veroordeelde zich niet komt melden of niet gearresteerd kan worden voor het ondergaan van zijn detentie en dus de hele straf nog moet uitzitten. Naast deze zaken kan een veroordeelde zich gedurende de detentie hieraan onttrekken. We maken onderscheid tussen de ‘zachte onttrekkingen’ en de ‘harde onttrekkingen’.¹⁶⁴ In beide gevallen geeft de DJI aan het CJIB door dat iemand voortvluchtig is. In het geval

van zachte onttrekkingen wordt ofwel de recherche van de betreffende politie-eenheid, ofwel het EVA-team, ofwel FASTNL ingeschakeld voor de opsporing. In het geval van de harde onttrekkingen is dat altijd FASTNL.

5.3.1 Generieke oplossing

Wanneer de openstaande strafduur minder dan 120 dagen betreft, zet het CJIB de zaak op de OPS-lijst van een van de politie-eenheden, afhankelijk van het laatst bekende adres (Openbaar Ministerie, 2016a). Er wordt geen directe *executieopdracht* uitgezet naar een van de eenheden. Er wordt (twee)wekelijks een bestand met nieuwe OPS-signalerings naar de eenheid gestuurd. De eenheid dient deze zelf te raadplegen en over te brengen naar hun eigen systemen (respondenten politie en CJIB).

Ongerichte versus gerichte executie

Er bestaan geen formele doelen voor de opsporing van de groep OPS-gesignaleerden, zoals in de PAPOS-fase wel het geval is: 'Voor PAPOS wordt alles goed gestuurd, maar voor OPS niet' (respondenten politie). Uit documentatie en interviews met de politie, het CJIB en het OM blijkt dat er bij deze categorie voornamelijk 'ongerichte executie' plaatsvindt, enkele uitzonderingen daargelaten (zie §5.3.2 en §5.3.3).¹⁶⁵ Dit houdt in dat deze OPS-gesignaleerden alleen 'gepakt' kunnen worden wanneer zij ergens anders tegen de lamp lopen, bijvoorbeeld bij een verkeersboete, een andersoortige controle of een aangifte van wege een ander strafbaar feit (OPP-DROS, 2015; Lobbezoo & Litjens, 2015).

In sommige eenheden wordt wel(eens) gericht gezocht naar een veroordeelde voortvluchtige. Het lijkt afhankelijk van de leidinggevende in die eenheid of er iets gedaan wordt met de OPS-signalerings. Interviewrespondenten van de politie spreken over bepaalde eenheden waar 'hobbyisten' of 'fanatiekelingen' werken, die actief aan de slag gaan met de OPS-lijst, of waar dit anderszins een bewuste werkwijze is. Politierrespondenten van één eenheid vertellen dat zij dit ook doen. Iemand zoekt uit welke signaleringen bij welk district of basisteam horen en zet deze actief uit bij de districten. Dit lijkt eerder uitzondering dan regel. Zij vertel-

¹⁶⁴ Zie ook §1.5.2 en de verklarende begrippenlijst in bijlage 1.

¹⁶⁵ Dit is gebaseerd op de aanname dat eventuele 'gerichte executie' in de PAPOS-fase niets opleverde.

len over andere eenheden: ‘Zij krijgen ook een OPS-lijst, net zoals wij, maar daar blijft het bij (...) zodra een zaak in OPS komt, is de zaak eigenlijk kwijt.’

Er lijken dus verschillen in de werkwijze van de eenheden bij deze groep gesignaleerden met minder dan 120 dagen openstaande strafduur, maar over het algemeen wordt er binnen de generieke opsporing of de districtsrecherche weinig actief naar OPS-gesignaleerden gezocht. Dit beeld wordt bevestigd door de deelnemers aan de expertsessie.

Prioritering en probleembesef

Meerdere respondenten geven aan dat het doelbewust dan wel gericht oppakken van OPS-zaken (mede) afhangt van een bepaald urgentiebesef bij de leidinggevende ten aanzien van de executietaak en de overdracht van dit urgentiegevoel aan uitvoerend rechercheurs. Een bijzonder voorbeeld hiervan is het ontstaan van het EVA-team. Een respondent vertelt: ‘Er was toen een chef die vond dat er meer gedaan moest worden met de moeilijke klanten en ernstigere delicten.’ Doordat deze chef de urgentie voelde, rechercheurs wist te mobiliseren én te motiveren tot gerichte opsporing van gesignaleerden, ontstond het EVA-team.¹⁶⁶

Hier ligt mogelijk ook een rol voor de executieofficier binnen de eenheid. De executieofficier kan een directe opdracht aan de eenheid sturen wanneer hij wenst dat iemand opgespoord wordt. Dit blijkt in de praktijk niet tot nauwelijks te gebeuren wanneer het signaleringen van minder dan 120 openstaande detentiedagen betreft (respondenten OM).¹⁶⁷ Overigens valt dit formeel ook niet binnen de functie van de executieofficier; ‘Het is niet zo dat de executieofficier een actieve rol heeft bij het aansturen’, aldus een respondent van het OM. De executieofficier kan naar eigen inzicht een minder of meer actieve houding aannemen in het beleid van de ongerichte executie.

De interviewrespondenten die vanuit een zeker specialisme en ervaring betrokken zijn bij het opsporen van gesignaleerden spreken met toewijding over het belang ervan. Tegelijkertijd wordt erkend dat er vele andere prangende zaken aandacht vragen binnen de generieke opsporing. Zo geeft een politierespondent aan: ‘Het vergt langdurig onderzoek en daar ontbreekt het aan in de regio. Daar is geen capaciteit en geen tijd voor.’

166 Ook het voormalig ROG-team (Regionale Opsporing Gesignaleerden) ontstond op deze manier.

167 Dit gebeurt wel vaker wanneer er een gespecialiseerd team bestaat in de eenheid of wanneer de signalering onder de verantwoordelijkheid van FASTNL valt. Meer hierover in de volgende paragraaf.

Naast de generieke opsporing zijn er gedurende de looptijd van ons onderzoek drie researchteams in Nederland die zich specifiek bezighouden met de opsporing van veroordeelde voortvluchtigen, namelijk het EVA-team in Den Haag, het ROG-team in Amsterdam en FASTNL bij de landelijke eenheid. In de paragrafen 5.3.2 en 5.3.3 beschrijven we de werkwijze van deze drie teams. Daarna gaan we dieper in op de verschillende researchtechnieken en opsporingsmiddelen (§5.3.4) en de samenwerking met andere teams (§5.3.5).

5.3.2 Gespecialiseerde researchteams in de eenheden: EVA en ROG

Twee speciale teams zijn het EVA-team in Den Haag en het tot medio 2015 bestaande ROG-team in Amsterdam. Deze gespecialiseerde researchteams zijn volledig gericht op de actieve opsporing van veroordeelde voortvluchtigen in Nederland. Het ROG-team had als richtlijn een signalering van minstens 90 openstaande detentiedagen. Het EVA-team richt zich op signaleringen van zachte onttrekkers of vonnissen van meer dan 60 dagen openstaande strafduur, die in het arrondissement Den Haag uitgesproken zijn of waarvan het BRP-adres in (de buurt van) Den Haag is. Meer organisatorische informatie over de teams is te vinden in de volgende kaders. Momenteel is alleen het EVA-team nog operationeel als regionaal specialistisch researchteam voor de opsporing van voortvluchtigen.

Team ROG

In 2008 werd het ROG-team opgericht. Het team telde gedurende zijn bestaansperiode grofweg tien rechercheurs, van wie acht vaste teamleden en twee collega's uit andere teams die tijdelijk werden gedetacheerd bij het ROG. Het ROG ontstond onder leiding van een chef die zich doelbewust inzette voor het opsporen van veroordeelde voortvluchtigen en daartoe gedreven rechercheurs om zich heen verzamelde. Van april 2008 tot mei 2015 heeft het ROG 811 voortvluchtige personen aangehouden, die gezamenlijk ruim 700 jaren detentie open hadden staan. In 2015 wordt het team noodgedwongen opgeheven in het kader van de herinrichting van de nationale politie. Het opsporen van veroordeelde voortvluchtigen wordt vanaf juni 2015 binnen de generieke opsporing in reguliere researchteams ondergebracht, teneinde de beschikbare researchcapaciteit flexibeler te kunnen inzetten.

Bron: respondent politie.

Team EVA

Het EVA-team bestaat momenteel ruim vijf jaar. Dit team is op ongeveer dezelfde wijze ontstaan als het ROG. Bij de voornamelijk administratieve afdeling BETEX (afdeling executie) in Den Haag was een chef die vond dat er meer gedaan moest worden met ‘moeilijke klanten met ernstige delicten’. Er bleken ruim 500 detentiejaren ‘vrij rond te lopen’. Na veel overleg met het ROG en het Team Executie Strafvonnissen (TES)¹⁶⁸ ontstond uiteindelijk het EVA-team. Er waren niet veel middelen en materialen dus werd er voornamelijk gebruikgemaakt van tweedehands materialen. In de volgende jaren werden uiteindelijk elk jaar 65 detentiejaren ‘opgehaald’ en werd het rendement van het team steeds duidelijker. Het EVA-team bestaat ook uit ongeveer tien teamleden, van wie er enkele tijdelijk gedetacheerd zijn vanuit een ander team. Er bestaat een target van ongeveer 10 veroordeelde voortvluchtigen per maand en een totaal van 65 detentiejaren per jaar. Deze targets worden altijd behaald.

Bron: respondent politie.

Gerichte executie

In tegenstelling tot de generieke opsporing, voer(d)en het ROG- en het EVA-team altijd gerichte executie uit. De rechercheurs hebben als enige taak de opsporing van veroordeelde voortvluchtigen. De teams richten zich op de opsporing van zowel PAPOS- als OPS-gesignaleerde voortvluchtigen (zie ook hoofdstuk 3). De openstaande strafduur en/of de ernst van het delict zijn de belangrijkste criteria voor het oppakken van een zaak.¹⁶⁹ Ook kan een basisteam het EVA-team vragen het traceren van de gesignaleerde op zich te nemen.¹⁷⁰

Bij de gespecialiseerde teams komen wekelijks zaken uit verschillende hoe-

¹⁶⁸ Op 1 januari 2015 opgegaan in FASTNL.

¹⁶⁹ Zoals zojuist beschreven, ligt de verantwoordelijkheid voor de PAPOS-signalerings officieel bij de basisteams. Zaken kunnen echter bij een gespecialiseerd team terechtkomen wanneer het een PAPOS-signalering betreft met bijvoorbeeld een hoge gevangenisstraf, zoals 200/300 dagen. Er kan ook sprake zijn van ‘stapeldelicten’, wanneer er door meerdere signaleringen tezamen een minimale openstaande detentie van 60 dagen bestaat (deelnemer expertsessie).

¹⁷⁰ Tijdens een meeloopdag met het EVA-team werd duidelijk dat zij ook weleens ingeschakeld worden om verdachten op te halen. Het betrof deze dag een persoon waarvan verwacht werd dat hij niet op zitting zou verschijnen. Het EVA-team werd gevraagd hem op tijd af te leveren voor de zitting. Dit is opvallend, omdat de doelgroep van het EVA-team officieel alleen veroordeelden betreft.

ken binnen. Zaken kunnen worden ingebracht door de executieofficier, andere zaaksofficieren, andere politiecollega's die met lopende onderzoeken bezig zijn, zoals het Team Criminele Inlichtingen (TCI), het Internationaal Rechtshulp Centrum (IRC) of FASTNL, dat lopende zaken overdraagt aan de regionale teams. Tot slot worden door het team zelf zaken geselecteerd. Zachte onttrekkers worden rechtstreeks aangebracht door het CJIB (respondent politie).

5.3.3 Gespecialiseerd team van de landelijke eenheid: FASTNL

Wanneer een OPS-gesignaleerde meer dan 120 openstaande detentiedagen heeft en er geen woon- of verblijfplaats bekend is, of wanneer het vermoeden bestaat dat de voortvluchtige naar het buitenland is uitgeweken, zet het CJIB de zaak door naar FASTNL. Zij gaan middels actieve opsporing op zoek naar de signaleerde. Verder worden zij ingeschakeld bij harde onttrekkingen. In het volgende kader wordt meer informatie over FASTNL gegeven.

FASTNL

FASTNL is een gespecialiseerd rechteam van de Landelijke Eenheid (LE) dat is opgericht op 1 januari 2015. Het team dankt zijn naam aan zijn Europese partners, die samen het European Network of Fugitive Active Search Teams (ENFAST) vormen. FASTNL is een samenvoeging van het voormalige TES en Groep Opsporing Onttrekkingen (GOO).¹⁷¹ FASTNL bestaat uit 38 teamleden en werkt nauw samen met het Landelijk Parket. Het team spoort voortvluchtigen op met een openstaande gevangenisstraf van meer dan 300 dagen en voortvluchtigen die geen bekende woon- of verblijfplaats in Nederland hebben. Maar ook ontsnapte gedetineerden, tbs'ers en PIJ'ers, onder wie personen die niet zijn teruggekeerd van onbegeleid verlof. Ook vervult het team een rol in het opsporen en aanhouden van buitenlandse voortvluchtigen die zich in Nederland ophouden.

Bronnen: Hermans (2015); politie.nl (9 maart 2016); respondent politie.

171 Het TES was gespecialiseerd in de opsporing van voortvluchtigen met een minimaal strafvonnis van 120 dagen en van personen van wie aanwijzingen bestaan dat ze in het buitenland verblijven. Het GOO was het team dat zich richtte op voortvluchtige tbs'ers en de zogenoemde 'harde onttrekkingen', de ontsnapte personen.

Ook FASTNL ontvangt van het CJIB een OPS-lijst met daarop alle (nieuwe) signaleringen die tot hun doelgroep behoren. Uit de interviews met politierespondenten komt naar voren dat er bij FASTNL bij zaken met tussen de 120 en 300 openstaande detentiedagen voornamelijk ongerichte executie plaatsvindt. FASTNL zorgt bij deze zaken voor een soort 'basispakket', waardoor er een grotere pakkans is. Dit pakket houdt onder andere een paspoort- en rijbewijssignalering en een Europees Aanhoudingsbevel (EAB) in. FASTNL prioriteert gerichte executie vanaf 300 detentiedagen. Die prioritering hangt mede samen met de richtlijn voor het aantal detentiedagen waarvoor minstens een uitlevering kan plaatsvinden vanuit het buitenland (respondenten politie en OM). Voor gerichte opsporing hebben verder harde onttrekkingen (al dan niet door tbs'ers) prioriteit, gevolgd door hoge gevangenisstraffen voor moord, doodslag en zedenzaken (respondenten politie en OM).

FASTNL kan ook gerichte opdrachten ontvangen van de executieofficier. De officier vraagt dan direct aan FASTNL of zij de veroordeelde voortvluchtige willen opsporen en aanhouden. Het kan hierbij gaan om een openstaande straf van minder dan 120 detentiedagen. De maatschappelijke onrust of het belang van de slachtoffers geven voor de officier de doorslag om de executieopdracht bij FASTNL neer te leggen (respondenten politie en OM).

Voortvluchtige veroordeelde mensenhandelaar aangehouden

Zwolle, 9 maart 2016 – 'Het Fugitive Active Search Team (FASTNL) van de politie hield op maandagavond 7 maart een 44-jarige voortvluchtige en veroordeelde mensenhandelaar aan in Zwolle.

De man heeft zich gedurende een aantal jaren schuldig gemaakt aan mensenhandel door vrouwen met geweld en onder bedreiging te dwingen te werken in de prostitutie. De slachtoffers zijn door de man blootgesteld aan vernederingen, mishandelingen en bedreigingen. Hij is veroordeeld tot een gevangenisstraf van vier jaar en het betalen van een schadevergoeding van bijna €22.000. In juli 2013 is de man door het gerechtshof Arnhem-Leeuwarden voor deze feiten veroordeeld. Op het moment van de uitspraak was hij op vrije voeten. De Hoge Raad bepaalde uiteindelijk dat de man niet ontvankelijk was in zijn beroep. Het speciale politieteam FASTNL startte het onderzoek naar de veroordeelde en lokaliseerde hem. Na een bezoek aan een koffieshop in Zwolle hield FASTNL hem maandag aan. Hij is overgebracht naar een penitentiaire inrichting waar hij zijn straf uit moet zitten.'
Bron: www.politie.nl (9 maart 2016).

5.3.4 Opsporingsmiddelen en -mogelijkheden

Zoals gezegd, vindt er in de eenheden vrijwel geen gerichte executie plaats, behalve bij de gespecialiseerde rechteamten en enkele ‘pioniers’ in de andere eenheden. In deze paragraaf bespreken we de ervaringen van de gespecialiseerde rechteamten (ROG/EVA/FASTNL) met het opsporen van de gesignaleerden. Welke middelen hebben zij en wat zijn hun successen?

Zoals gezegd, zet FASTNL een ‘basispakket’ aan activiteiten in om de gesignaleerde te traceren voordat verdergaande opsporing ingezet wordt. Dit basispakket lijkt volgens de verschillende respondenten van FASTNL en het Landelijk Parket effectief:

‘(...) de zaken die bij ons aangemeld worden door het CJIB (onder andere gesignaleerden zonder BRP-adres), daar gaat eerst ons eigen politieteam (recherche, FASTNL) dertig dagen mee stoeien. Om te kijken of iemand misschien toch ergens een aanleiding/aanknopingspunt ziet. En binnen die maand is ruim een kwart getraceerd. Die doen niets meer of minder dan wat de basisteams ook kunnen.’ (respondenten politie en OM)

‘Er wordt aangenomen dat er geen bekende woon- of verblijfplaats is, staat niet in de BRP, men is aan de deur geweest op de laatste bekende verblijfplaats. Er zijn echt geen aanwijzingen dat hij zich in Nederland bevindt. Maar als je dan heel reëel kijkt, moet je constateren dat met enige geringe inspanning, dus het bevragen van systemen, de diepere dingen gaan doen, dat er dan wel wat uitkomt.’ (respondent politie)

Dergelijke ‘lichte opsporingswerkzaamheden’ worden ook door het ROG- en het EVA-team gedaan bij de start van een onderzoek. Er wordt eerst uitgebreid gezocht in alle systemen voordat er bijvoorbeeld zwaardere opsporingsmiddelen worden ingezet, waaronder BOB-middelen als een telefoontap. Het ROG- en het EVA-team starten hierna met actieve opsporing: de gerichte executie.

De middelen en methoden die tot deze gerichte executie behoren, zijn voor alle gespecialiseerde rechteamten hetzelfde. Rechercheurs kunnen gebruikmaken van de rechtermiddelen die vermeld staan in artikel 565 van het Wetboek van Strafvordering.¹⁷² Dit betreft onder andere het tappen van de telefoon,

¹⁷² Zie www.maxius.nl/wetboek-van-strafvordering/artikel565.

posten of binnentreden bij een mogelijke verblijfplaats. Voor veel van deze bijzondere opsporingsmiddelen hebben zij een bevel van de officier van justitie en/of de rechter-commissaris nodig. Voordat een dergelijke vordering wordt gevraagd, verrichten de rechercheurs al veel werk.

‘De opbouw is altijd hetzelfde, we beginnen met wat we zelf mogen en kunnen, tot aan de grens dat we zeggen: “Nou, we zouden nu wel een telefoontap willen hebben.” De officier en zijn parketsecretarissen controleren altijd: heb je dit gedaan, heb je dat gedaan. Want dan kom je pas daar. (...) Als wij een tapaanvraag maken, dan staat daar altijd al in wat we al gedaan hebben, bijvoorbeeld de moeder al gesproken enzovoort.’
(respondent politie)

Verder wordt een verscheidenheid aan informatiebronnen geraadpleegd, zoals informatie van banken, verzekeringen, scholen en sociale media. Een rechercheur: ‘Alle mensen die heel veel weten van mensen.’ Rechercheurs geven aan dat er altijd momenten zijn waarop een gesignaleerde toch ergens zichtbaar is. Aan de hand van uitgebreid researchewerk wordt getracht deze momenten boven water te krijgen. (respondenten politie) Zoals ook al bleek in paragraaf 3.5 lijkt familie een belangrijk aanknooppunt. Zelfs als personen zichzelf actief onvindbaar maken, door bijvoorbeeld niets op eigen naam te doen, geen abonnementen te nemen, geen sociale media te gebruiken, zijn er via familie (of bredere sociale kring) nog mogelijkheden.

Respondenten van het EVA-, ROG-team en FASTNL geven aan dat zij over het geheel genomen erg tevreden zijn over de mogelijkheden die zij hebben voor het opsporen van een gesignaleerde. Daarnaast biedt het opsporen van veroordeelde voortvluchtigen nog andere voordelen boven het reguliere researchewerk. Als een groot voordeel wordt gezien dat er weinig verslaglegging hoeft plaats te vinden.

‘Wij worden ontzettend verwend. Als politieman moet je altijd rapporten, stukken, pv’s en bevindingen schrijven. Wij hoeven helemaal niets (...) een aanvraag voor een telefoontap komt wel in een dossier te zitten, dus alles met handtekeningen enzovoort. Verder is er geen dossiervorming. Als je een verdachte hebt, dan wil je bewijzen dat hij iets gestolen heeft, onderzoek doen, dossiers, advocaten, verhoren enzovoort. (...) Het enige wat wij willen weten van een veroordeelde is: waar ben je? Meer niet.’ (respondent politie)

Als bijvoorbeeld een telefoontap wordt aangesloten binnen een opsporingsonderzoek naar een verdachte, moet het hele gesprek getranscribeerd worden. In het opsporingsonderzoek naar de veroordeelde hoeft dit niet; er hoeft alleen een notitie gemaakt te worden van de momenten waarop er gesproken wordt over een mogelijke verblijfplaats. Rechercheurs zijn hier erg blij mee omdat het de administratieve last enorm verlaagt: ‘Het is echt waanzinnig luxe!’ (respondent politie). In paragraaf 5.6.3 gaan we verder in op de succeservaringen van de gespecialiseerde rechteheteams.

Tot slot is FASTNL bij internationale samenwerking gebonden aan de uitleveringsregelingen die Nederland heeft met het betreffende land. Zo kan een deel van de door FASTNL op te sporen voortvluchtigen wel gelokaliseerd worden in het buitenland, maar bevinden zij zich in landen waarmee Nederland geen uitleveringsverdrag heeft, waardoor FASTNL verder geen actie kan ondernemen.

5.3.5 Samenwerking met andere afdelingen en eenheden in de opsporing

Het kan voorkomen dat het EVA-team en FASTNL betrokken zijn bij dezelfde zaak. Vaak wordt het opsporen van de gesignaleerde gedaan door een van beide teams en wordt het andere team benaderd voor bijvoorbeeld de arrestatie van de gesignaleerde. Dit scheelt tijd en capaciteit wanneer een voortvluchtige bijvoorbeeld aan de andere kant van het land verblijft. Er zijn geen specifieke richtlijnen voor deze samenwerking, maar de interviewrespondenten ervaren de samenwerking als vloeiend en bevredigend.

Rechercheurs die zich actief bezighouden met opsporing van veroordeelden lijken elkaar goed te kunnen vinden (respondenten politie). Het lijkt alsof er tussen beide teams een soort natuurlijke taakverdeling ontstaat. Zo zegt een rechercheur van een van deze teams: ‘Het is heel moeilijk om daarin grenzen aan te geven (...) maar in de praktijk werkt het perfect.’ Collega’s weten de gespecialiseerde teams te vinden en de gespecialiseerde teams elkaar. Vaak wordt hierin gebruikgemaakt van het eigen netwerk: ‘Wij doen gewoon één telefoontje’ (respondent politie). Er wordt gebruikgemaakt van het persoonlijke netwerk en officiële routes worden weleens omzeild om sneller en effectiever te kunnen werken. Andere eenheden worden voornamelijk ingeschakeld voor het ophalen van of langsgaan bij een gesignaleerde, om tijd en capaciteit te besparen. Zoals gezegd, weten de speciale teams en de ‘actievellingen’ in de eenheden precies wie ze van welke eenheid kunnen inschakelen voor assistentie. Zeker

vanuit de speciale teams (EVA, FASTNL) wordt alleen iets overgedragen als men echt zeker weet dat collega's 'capabel' zijn (respondenten politie).

Een politierespondent vertelt over een zaak aan de andere kant van het land waar hij en zijn collega's veel tijd en energie in hadden gestopt. Toen ze de gesignaleerde hadden gelokaliseerd, vroegen zij aan collega's in de betreffende regio om hem op te gaan halen. 'Die collega's belden aan de voorkant aan, aan de achterkant ging hij weg. Dat kregen we gewoon live mee, nou, dan word je niet goed hoor.' Een ander voorbeeld is dat er na veel investering van een speciaal team door andere collega's een groepje studenten gestuurd wordt om de gesignaleerde op te halen. 'En niets ten nadele van studenten hoor, maar dat risico wil ik niet lopen. Ik ga geen capaciteit verspillen' (respondenten politie).

Er wordt ook contact onderhouden met het arrestatieteam. Bijvoorbeeld wanneer dat wordt ingeschakeld bij de aanhouding van vuurwapengevaarlijke gesignaleerden. Verder wordt contact gezocht met bijvoorbeeld de wijkagent, omdat die vaak meer kan vertellen over de gesignaleerde, diens kennissen en familie of omdat hij andere belangrijke informatie heeft (respondenten politie). Ook de Koninklijke Marechaussee kan een rol spelen, bijvoorbeeld wanneer zij de gesignaleerde op Schiphol aanhoudt.

De gespecialiseerde teams worden door de respondenten gezien als een succes. In paragraaf 5.6, waar we een aantal aandachtspunten behandelen, gaan we dieper in op de zorg van veel respondenten dat dit specialisme in de toekomst wellicht verdwijnt. In de volgende paragraaf behandelen we hoe de tenuitvoerlegging van de straf verloopt. Daarna gaan we in op de manier waarop respondenten de samenwerking in de keten in bredere zin ervaren.

5.3.6 Tenuitvoerlegging van de openstaande detentie

Als de recherche (generieke opsporing, districtsrecherche of specialistische teams) een gesignaleerd persoon heeft gearresteerd, wordt de arrestant zo snel mogelijk vervoerd naar een PI. De betreffende rechercheur meldt het CJIB dat de gesignaleerde gearresteerd is (respondent CJIB).¹⁷³ Het CJIB haalt vervolgens de signalering uit OPS en geeft aan de DJI door dat een veroordeelde gearresteerd is. De straf kan nu ten uitvoer worden gelegd.

173 De communicatie met het CJIB loop dan via het PAPOS-systeem, ook wanneer het een OPS-signalerings betreft. De koppeling tussen de softwaresystemen zit momenteel zo in elkaar dat alleen in het PAPOS-systeem ingevoerd kan worden dat een gesignaleerde is gearresteerd (respondent CJIB). Ook de Koninklijke Marechaussee kan hierin een OPS-afmelding doen.

De DJI zorgt ervoor dat de veroordeelde bij het betreffende politiebureau wordt opgehaald door de Dienst Vervoer en Ondersteuning (DVO) en dat hij naar een PI wordt gebracht (respondent DJI). Sinds eind 2014 kan de DVO ook direct ingeschakeld worden door de politie.¹⁷⁴ De rechercheur die de veroordeelde heeft gearresteerd, stuurt een signaal naar DVO, die de arrestant komt halen en naar een PI brengt. Het voordeel van dit directe contact is dat veroordeelde voortvluchtigen ook buiten kantooruren van het CJIB kunnen worden overgebracht naar een PI (respondent DJI).¹⁷⁵

Als een signaleerd persoon niet gevonden wordt, blijft hij in OPS staan tot de verjaringstermijn verstreken is. Hierna haalt het CJIB de signalering uit OPS. De verjaringstermijn verschilt per delictsoort. Er zijn ook delictsoorten die niet verjaren, bijvoorbeeld delicten waarop een detentie van minimaal twaalf jaar staat.¹⁷⁶ Deze signaleringen blijven dus in OPS staan, totdat de betreffende persoon gevonden wordt (respondenten OM en politie).

5.3.7 Resumé

Wanneer het basisteam een gesignaleerde niet kan vinden, zorgt het CJIB voor een landelijke OPS-signalering. Afhankelijk van de openstaande strafduur en de (vermeende) woonplaats komt de signalering in aanmerking voor opsporing bij een bepaalde politie-eenheid of -afdeling. Binnen de eenheden vindt voornamelijk ongerichte executie plaats: alleen als de gesignaleerde zelf tegen de lamp loopt, zal deze worden aangehouden. Binnen enkele eenheden gaan ‘fanatiekelingen’ wel actief aan de slag met de signaleringen. Daarnaast zijn in twee eenheden specialistische researcheteams ingericht voor de opsporing van voortvluchtigen, waarvan er momenteel nog één operationeel is (EVA-team). Zij richten zich fulltime en specialistisch op het opsporen van voortvluchtigen. Wanneer een zaak meer dan 120 openstaande detentiedagen en een onbekende woon- of verblijfplaats betreft, komt die zaak in aanmerking voor opsporing door FASTNL, het gespecialiseerde researcheteam van de landelijke eenheid.

174 Om het vervoer en de plaatsing van arrestanten efficiënter te laten verlopen, is door het CJIB, de Nationale Politie en de DJI een pilot ingericht, die plaatsvond van oktober 2014 tot en met juni 2015. Deze pilot bleek succesvol en het vernieuwde beleid werd gecontinueerd (Bakker & Reitsma, 2015).

175 Dit is een tijdelijke ‘workaround’ totdat de bevolkingstaken van de DJI worden overgenomen door het AICE (CJIB), zie verder §5.5 (respondent CJIB).

176 Zie hoofdstuk 2 voor meer informatie over de verjaringstermijn van de verschillende delicten.

Tot 300 dagen openstaande straf wordt een aantal basishandelingen verricht, zoals een rijbewijs- en paspoortsignalerings. Vanaf 300 openstaande detentiedagen wordt er actief opgespoord. De gespecialiseerde rechteamten werken samen met FASTNL en zien veel mogelijkheden voor de opsporing van gesignaleerden. Vaak blijken voortvluchtigen die niet door het basisteam zijn aangehouden, makkelijk vindbaar aan de hand van lichte opsporingsmiddelen. Het hele proces van onherroepelijk vonnis naar signalering, aanpak door de basisteams, opsporing, tot en met tenuitvoerlegging wordt samengevat in het stroomschema (figuur 5.1).

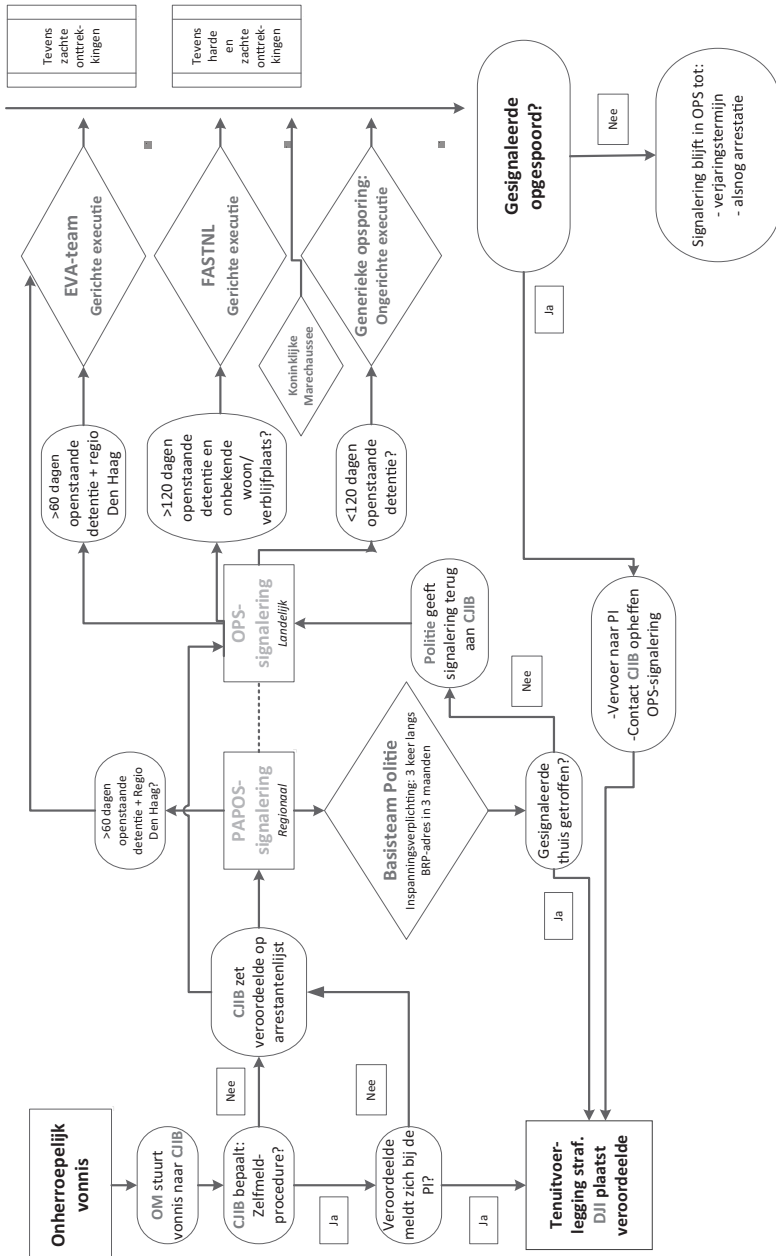
5.4 Ketensamenwerking

Binnen de executieketen zijn de volgende partners betrokken: OM, CJIB, DJI, reclassering en politie. Bij veroordeelde voortvluchtigen met een openstaande vrijheidsstraf spelen alle ketenpartners een rol. Naast deze ketenpartners worden door de politie instanties als de gemeente, de Belastingdienst, het UWV, de advocatuur en andere informatiebronnen geraadpleegd. In deze paragraaf gaan we na welke invloed de keten heeft op het type signalering (§5.4.1), de zichtbaarheid van de signalering in de keten (§5.4.2) en de uitwisseling op zaaksniveau binnen de keten (§5.4.3).

5.4.1 Type signalering

De eerste stap in de keten wordt gezet na het uitspreken van het vonnis. Zoals reeds vermeld, levert het OM het vonnis aan het CJIB. Uit de interviews blijkt dat vonnissen soms onduidelijk zijn, wat invloed heeft op de vervolgbeslissingen. Zo bestaat er soms onduidelijkheid over de totale strafduur en wat precies de reststraf behelst (respondent politie). Dit lijkt essentieel, aangezien het afhankelijk is van het aantal openstaande detentiedagen welke politieteams ingeschakeld kunnen worden.

Een belangrijk (knel)punt is het vaststellen van het BRP-adres. Dit adres is van invloed op het type signalering en zeer relevant voor het traceren van een gesignaleerde. In de executieketen is afgesproken dat het CJIB controleert of het adres op het vonnis overeenkomt met het BRP-adres of dat de betreffende persoon inmiddels is verhuisd. Het komt voor dat het adres op het vonnis niet overeenkomt of dat iemand zich volledig heeft uitgeschreven, waardoor er



Figuur 5.1: Stroomschema proces signaleringen onherroepelijke vrijheidsstraf ('oude situatie' begin 2016)¹⁷⁷

177 De inspanningsverplichting drie keer langsgaan in drie maanden tijd wordt momenteel informeel gehandhaafd.

geen BRP-adres meer bekend is. Wanneer het adres onbekend is, wordt de zaak door het CJIB direct in OPS gezet (respondent CJIB, zie ook §5.1). Wanneer het adres op het vonnis overeenkomt met het BRP-adres, wordt de executietaak neergelegd bij het politieke basisteam waaronder dat adres valt.

Van bekend naar onbekend adres

De volgende situatie zou in de praktijk kunnen voorkomen: een verdachte geeft bij de politie zijn werkelijke adres (niet zijnde het bij de gemeente bekende BRP) door, dat adres komt op het proces-verbaal en wordt overgenomen op het vonnis. Het vonnis gaat naar het CJIB. Het CJIB signaleert dat het adres niet overeenkomt met BRP en stuurt alle correspondentie alsnog naar het (onjuiste) BRP-adres. Ook het basisteam van de politie wordt inzake de PAPOS-signalering vervolgens naar het onjuiste BRP-adres gestuurd. Het toekomstige E&S wordt aangesloten op het BRP, waardoor het BRP-adres leidend blijft.

Bron: respondent CJIB.

5.4.2 Zichtbaarheid signaleringen bij ketenpartners

Uit de interviews blijkt dat een signalering niet altijd zichtbaar is voor alle ketenpartners of andere overheidsinstellingen die te maken krijgen met de gesignaleerde. We bespreken enkele voorbeelden.

Uitkeringsinstanties

Meerdere interviewrespondenten benoemen dat overheidsinstanties als het UWV en de sociale dienst in de praktijk niet altijd op de hoogte zijn wanneer een cliënt gesignaleerd staat. Mogelijk gaat er bij de gegevensuitwisseling tussen de ketenpartners wat mis. Dit levert soms bijzondere situaties op, waarin het UWV van de

178 Zie verder §5.6.3.

179 Van de negentien voortvluchtigen van wie we informatie over inkomsten hebben kunnen verzamelen, bleken er acht een uitkering te ontvangen ten tijde van hun arrestatie en dus gedurende de gesignaleerde periode. Het gaat zowel om OPS- als PAPOS-gesignaleerden.

politie moet horen dat iemand nog een openstaande straf heeft en waarin een uitkering pas na zes maanden signalering stop wordt gezet.¹⁷⁸ Ook in hoofdstuk 3 bleek dat meerdere OPS-voortvluchtigen een uitkering genoten.¹⁷⁹ Sinds 1 januari 2011 is in de Wet werk en bijstand bepaald dat ‘veroordeelde voortvluchtigen’ in OPS geen recht meer hebben op een sociale uitkering. Door de minister wordt zelfs aangegeven: ‘Registratie in OPS kan leiden tot paspoortsignalering en leidt altijd tot het intrekken van socialezekerheidsrechten. Hierdoor kunnen personen alsnog worden opgespoord.’¹⁸⁰ Eigenlijk zou het dus niet mogelijk moeten zijn dat iemand tegelijkertijd gesignaleerd staat en een uitkering ontvangt.¹⁸¹

Hierbij moet genoemd worden dat de politie in het kader van het opsporingsonderzoek een bevel van de officier en/of rechter-commissaris nodig heeft om informatie te kunnen opvragen bij het UWV. Pas in dat stadium wordt contact gelegd met het UWV. Een respondent van de politie verwondert zich over dergelijke situaties: ‘De koppeling van het BSN-nummer met “heeft iemand een uitkering”, dat moet toch landelijk op te vragen zijn’ (respondent politie).

Reclassering

Ook de reclassering wordt niet automatisch op de hoogte gesteld als een cliënt gesignaleerd staat. Ze kunnen bij het CJIB, de politie of officier van justitie wel om een overzicht of informatie vragen. Ook komt het voor dat een cliënt het zelf aangeeft bij de reclassering. Een signalering kan volgens de reclassering het reclasseringsproces verstoren: ‘Dan wordt er hard met een cliënt gewerkt aan begeleiding, trainingen en dergelijk en dan blijkt er opeens een signalering open te staan’ (respondent reclassering).

Gemeente

Soortgelijke geluiden zijn hoorbaar over een gemeentelijke afdeling als Burgerzaken. Het komt voor dat gesignaleerde personen een nieuw paspoort of rijbewijs aanvragen en dit ook ontvangen. Bij het dossieronderzoek in hoofdstuk 3

180 Kamerstukken II 2012/13, 33400 VI, 90. Dit geldt ook voor de AOW. Zie ook artikel 13 Uitsluiting van bijstand van de Wet werk en bijstand (2015) en Van Rooyen, 2014: 24.

181 Wettelijk gezien. Mogelijk spelen er bij het intrekken van de uitkering in de praktijk nog andere problemen, waar we in dit onderzoek geen zicht op krijgen.

bleek dit bij 2 van de 29 voortvluchtigen te spelen. Ook het opvragen van andere gemeentelijke documenten kan schijnbaar ‘zonder probleem’. Er bestaat wat onduidelijkheid over de mate waarin de gemeente zicht zou moeten hebben op openstaande signaleringen. Volgens het CJIB zou het bij de balie Burgerzaken zichtbaar moeten zijn wanneer de politie een paspoort- of rijbewijssignalering heeft afgegeven. Uit de interviews met politierespondenten komt naar voren dat medewerking van gemeenten bij aanhoudingen van veroordeelde voortvluchtigen wisselend is en dat onduidelijk is wie hiervoor verantwoordelijk is.

Registratiesystemen

Uit het interview met het CJIB blijkt dat de zichtbaarheid van de signalering bij ketenpartners ook op een andere manier kan haperen. De zichtbaarheid is mede afhankelijk van het correct invoeren van informatie in verschillende software-systemen. Als voorbeeld wordt de (twee)wekelijkse aanvulling van de OPS-lijst genoemd, die het CJIB aan de politie stuurt. Momenteel kan het voorkomen dat het (gecomprimeerde) bestand met de nieuwste signaleringen niet correct wordt ingeladen in het softwaresysteem van de politie. Als gevolg daarvan kan een persoon bij het CJIB OPS-gesignaleerd zijn, maar bij de politie onzichtbaar blijven. Op dat moment kan er geen executie plaatsvinden. In de toekomst moet dit probleem verholpen worden, doordat met een nieuw systeem gewerkt gaat worden (zie verder §5.5).

5.4.3 Informatie-uitwisseling op zaaksniveau

Niet alleen in de informatievoorziening, maar ook in de informatie-uitwisseling hebben overheidsorganisaties verschillende rollen en mogelijkheden. Zo heeft de reclassering geen wettelijke taak als het gaat om de opsporing van gesignaleerden. Zij speelt liever geen informatie over haar cliënten door aan de politie, teneinde de vertrouwensrelatie met de cliënt te beschermen. De politie kan wel informatie vorderen bij de reclassering. De reclassering raadpleegt de politie op haar beurt wel eens als referent om informatie in te winnen over een cliënt of in het kader van het toezicht op bijzondere voorwaarden (respondent reclassering).

Ook blijkt uit de interviews met politie, CJIB en DJI dat het lang kan duren voordat een vonnis bij het CJIB terechtkomt. De situatie kan dan ontstaan dat iemand ter terechtzitting of via de advocaat op de hoogte is gesteld van de

straf(duur), maar dat het erg lang duurt voordat hij/zij hier iets over hoort.¹⁸² Dergelijke situaties beschrijven de respondenten als kwalijk, omdat de kans bestaat dat een gesignaleerde zich in deze periode onvindbaar maakt.

Naast de hiervoor genoemde vertraging door de softwaresystemen blijkt uit de interviews een ander probleem. Bij veel ketenpartners wordt namelijk op *zaaksniveau* gewerkt, terwijl er bij het eindstation in de keten, de DJI en hierna eventueel de reclassering, op *persoonsniveau* wordt gewerkt. Politie en CJIB bekijken signaleringen per zaak en zien niet direct of iemand meerdere signaleringen heeft. Als iemand bij de DJI komt en naar een PI wordt gebracht, moeten alle signaleringen verzameld worden om zo goed mogelijk te berekenen hoe lang iemand nog moet zitten. Het berekenen van de openstaande detentie wordt momenteel nog gedaan door medewerkers van de PI (respondenten CJIB, politie en DJI). Ook de reclassering geeft aan dat het werken op *zaaksniveau* van politie, OM en CJIB en de *persoonsgerichte* aanpak van de reclassering niet altijd goed met elkaar rijmen. Hierdoor kan het voorkomen dat de reclassering er ‘opeens’ achter komt dat iemand die al ver in een hulpverleningstraject zit nog een straf moet uitzitten (respondent reclassering). In de paragraaf 5.5 bespreken we hoe hier in de toekomst verandering in zal komen.

5.4.4 Resumé

Binnen de executieketen werken OM, CJIB, DJI en politie samen voor een correcte tenuitvoerlegging van een vonnis. Andere actoren, zoals de reclassering en gemeentelijke instellingen, komen daarbij zijdelings in beeld. Verscheidene aspecten binnen de keten lijken niet optimaal te verlopen. Zo is het BRP-adres, zoals bekend bij het CJIB, van invloed op de manier waarop de signalering wordt opgepakt (basisteam of ongerichte executie bij generieke opsporing). Helaas blijkt de informatie over de werkelijke verblijfadressen tussen politie, gemeente en CJIB niet altijd te corresponderen, waardoor sommige zaken bij de ongerichte executie belanden, terwijl de gesignaleerde in werkelijkheid goed te traceren is.

¹⁸² Dit blijkt overigens ook een probleem wanneer iemand niet voortvluchtig is maar al in het huis van bewaring zit, blijkt uit een interview met de DJI. Iemand weet dan al hoeveel detentie hij heeft gekregen, maar kan het huis van bewaring pas verlaten als het vonnis officieel is doorgekomen. Dit kan soms weken duren, waarin de gedetineerde in een sober regime verblijft en er nog niet gewerkt kan worden aan een re-integratieplan.

Daarnaast blijken signaleringen niet altijd zichtbaar of raadpleegbaar voor actoren als de gemeente, het UWV en de reclassering. Hierdoor kunnen situaties ontstaan waarin gesignaleerden een uitkering ontvangen, een nieuw rijbewijs aanvragen of bekend zijn in een hulpverleningstraject. Naast problemen met (niet-gekoppelde) softwaresystemen wordt bij de politie en CJIB op zaaksniveau gewerkt, waardoor op persoonsniveau openstaande signaleringen of andere aandachtspunten gemist kunnen worden. Aan het einde van de keten, bij de DJI en de reclassering, wordt wel op persoonsniveau gewerkt.

5.5 Toekomstige ontwikkelingen in de executieketen

Met het wetsvoorstel *herziening ten uitvoerlegging strafrechtelijke beslissingen* (onderdeel van het programma USB) verandert er het een en ander binnen de executieketen.¹⁸³ Waar eerder het OM de verantwoordelijkheid voor de executie had, verplaatst die verantwoordelijkheid zich naar de minister van Veiligheid en Justitie. Het OM blijft medeverantwoordelijk en het bevoegd gezag voor de opsporing (Koopman, 2015). Hierna worden enkele belangrijke veranderingen voor de politie en de ketensamenwerking besproken

Administratie en Informatie Centrum voor de Executieketen (AICE)

Binnen het CJIB is het Administratie- en Informatie Centrum voor de Executieketen (AICE) opgericht ten behoeve van het efficiënter maken van de executieketen. Het AICE zal als informatieknooppunt een spilfunctie in de keten gaan vervullen. Het AICE beschikt over alle informatie van een gesignaleerde en zal deze informatie op de juiste momenten aan de verschillende ketenpartners doorgeven.

Het AICE zal de politie van executieopdrachten voorzien. Hiervoor is een nieuw softwaresysteem ontwikkeld, Centrale Voorziening Executieopdrachten (CVE), dat de communicatie met de politie zal vergemakkelijken. De recentste prognose is dat de nieuwe informatiesystemen voor de politie in 2017 gefaseerd in gebruik zal worden genomen (Koopman, 2015).¹⁸⁴ Het AICE bestaat

183 Zie ook paragraaf 1.3, Kamerstukken II 2014/15, 34086, 1; Kamerstukken II 2014/15, 34086, 3; Kamerstukken II 2012/13, 29279,

147. Het project USB is in 2011 van start gegaan; de vernieuwingen worden gefaseerd ingevoerd. In het vervolg van deze paragraaf beschrijven we welke onderdelen voor 2016/2017 op het programma staan.

sinds januari 2014 en vervult sindsdien steeds meer onderdelen van zijn toekomstige rol (Teeven, 2014). In de toekomst zal het meer taken gaan overnemen van onder andere de DJI (bijvoorbeeld het uitrekenen van een reststraf, wat nu nog in de PI gedaan wordt). Een grote verandering ten opzichte van het huidige systeem is dat er in de toekomst geheel op persoonsniveau gewerkt gaat worden, in plaats van op zaaksniveau. Dit geldt voor zowel het CJIB als voor de politie.¹⁸⁵ Alle ketenpartners benoemen dit als een zeer positieve verandering (respondenten politie, CJIB en DJI).

Executie & Signalering

In de plannen voor de tenuitvoerlegging van straffen vervallen de politieke PAPOS- en OPS-systemen. Beide softwaresystemen worden samengevoegd tot één landelijk toegankelijk politiesysteem: E&S (Executie & Signalering), dat direct gekoppeld is aan de database van het CJIB. Met E&S moet de vindbaarheid van veroordeelden en de administratieve wijze van afmelden van veroordeelden worden verbeterd.¹⁸⁶ Half 2016 zou het systeem volledig operationeel zijn, maar de planning is recent opgeschoven naar 2017 (Koopman, 2015).¹⁸⁷ De executieopdrachten zullen nog steeds vanuit het CJIB aangeleverd worden, via het CVE-systeem. De opdrachten worden voor elke politieke medewerker in het land zichtbaar in E&S, in plaats van alleen regionaal. ‘Als een agent in Alkmaar iemand uit Limburg staande houdt, hoeft hij of zij niet meer in Limburg een verzoek in te dienen om de opdracht daar dicht te zetten en hem nieuw op te voeren in Noord-Holland’, aldus Gijs Huizinga, projectleider E&S (‘Executie-taak efficiënter uitvoeren’, 2016).¹⁸⁸ Verder zijn de signaleringen in het nieuwe systeem persoonsgebonden en niet meer zaaksgebonden. Alle openstaande signaleringen van een bepaald persoon zullen dus direct zichtbaar zijn. Het nieu-

184 Kamerstukken II 2015/16, 29279, 295; Kamerstukken II 2015/16 29279, 345.

185 Zie ook §5.4.4. De reclassering en de DJI werken al op persoonsniveau en dit zorgt momenteel (nog) voor enkele knelpunten in de ketensamenwerking. De verwachting is dat deze knelpunten wegvallen wanneer de hele keten op persoonsniveau werkt.

186 Kamerstukken II 2014/15, 29279, 227.

187 Kamerstukken II 2015/16, 29279, 345. Sinds 31 december 2016 is E&S voor alle eenheden toegankelijk, maar zijn nog niet alle signaleringen zichtbaar; enkel de PAPOS-signaleringen zijn toegankelijk (persoonlijke communicatie respondent politie).

188 Momenteel worden er in het huidige PAPOS-systeem al stappen gezet richting de toekomst; sinds 26 april 2016 is PAPOS een landelijk systeem geworden, met de naam ‘DM-PAPOS’ – DataMart-Papos (‘OPP-DROS CET Signaleren’, persoonlijke communicatie). Het hiervoor beschreven probleem zal dan niet meer voorkomen.

we systeem kan bovendien mobiel (op straat) geraadpleegd worden.¹⁸⁹ Ook de verjaringstermijn wordt bijgehouden in E&S. Tot slot zal het E&S-systeem aangesloten worden op de BRP, waardoor actuele adres- en persoonsinformatie direct inzichtelijk moet zijn.¹⁹⁰

Coördinatie Executie Teams (CET's)

Naast de invoering van een nieuw softwaresysteem zullen er binnen de politie tien regionale Coördinatie Executie Teams (CET's) komen. Het CET is onderdeel van de afdeling arrestantentaken en overziet alle in de regionale eenheid en landelijk uitgezette executieopdrachten (Politie, 2012; Koopman, 2015). Het CET heeft als taak het 'coördineren, administreren en prioriteren van taken rond de executie van strafvonnissen' (Politie, 2012: 169; Koopman, 2015: 7). Daarmee wordt beoogd dat minder signaleringen 'tussen wal en schip' vallen. Hiermee wordt bedoeld op de huidige grote doorstroom van PAPOS naar OPS en op de OPS-zaken waarbij louter ongerichte executie plaatsvindt (Kamerstukken II 2014/2015, 29279, 227; Koopman, 2015; Lobbezoo & Litjens, 2015; respondenten politie).

Het CET zal licht administratieve opsporingswerkzaamheden verrichten voordat het een executieopdracht uitzet naar een specifiek team. De verschillende eenheden mogen zelf invulling geven aan hun CET; momenteel is het voor veel eenheden nog niet duidelijk hoe het CET eruit komt te zien. De kans bestaat dat deze inrichting per eenheid verschilt in capaciteit: of hiervoor een of enkele personen worden ingezet of een heel team wordt opgetuigd, is momenteel nog niet bekend.¹⁹¹

189 Sinds eind 2015 wordt er bij de politie gewerkt met nieuwe smartphones, met een MEOS-app ('mobiel effectief op straat') waarin een verscheidenheid aan persoonsinformatie direct opgevraagd kan worden, waaronder eventuele openstaande signaleringen. Deze ICT-vernieuwing zal bijdragen aan een versterking van de prestaties in de strafrechtketen (Kamerstukken II 2015/16, 29279, 295).

190 Ook de Koninklijke Marechaussee zal toegang krijgen tot E&S.

191 Zo lijkt er in de voorlopige plannen een groot verschil in capaciteit tussen Rotterdam en Amsterdam: waar in Rotterdam (nog) slechts 1 fte aangewezen is voor het CET, zijn dit er in Amsterdam al 31 (Lobbezoo & Litjens, 2015; respondent politie).

5.5.1 Aansturing executieopdrachten

Door de hiervoor genoemde veranderingen bij de ketenpartners ontstaan er in de toekomst op zaaks- en persoonsniveau verschillende werkwijzen bij openstaande signaleringen.

Nadat het OM het vonnis heeft aangeleverd bij het CJIB, kan het AICE (CJIB) de politie op verschillende manieren informatie leveren ten behoeve van een executieopdracht. Het merendeel van de opdrachten zal door de basisteams worden uitgevoerd.

Allereerst kan het AICE een opdracht via de CVE geautomatiseerd aanleveren in E&S; die wordt dan direct doorgezet naar het basisteam waaronder het BRP-adres valt. Wanneer er geen adres bekend is, kan het AICE andere geografische of relevante informatie doorspelen aan de politie, zoals pleegplaats, arrondissement van de veroordeling of BSN. De politie bepaalt op basis hiervan zelf welk CET verantwoordelijk wordt voor de executieopdracht. Dit kan bijvoorbeeld het CET zijn waaronder de pleegplaats valt. Bij het ontbreken van geografische informatie kan de executieopdracht toegewezen worden aan een willekeurig gekozen CET.¹⁹² Als dit CET vervolgens geen relevante geografische informatie kan vinden, zoekt het opnieuw contact met het AICE. Mogelijk kan de opdracht voor bepaalde tijd open blijven staan om te monitoren of er nieuwe relevante informatie binnenkomt. Deze nieuwe manier van toewijzen van executieopdrachten zou ervoor moeten zorgen dat er minder signaleringen zijn waar geen actie op wordt uitgevoerd (Koopman, 2015).

De opdracht voor het traceren van een gesignaleerde ligt in de toekomst dus primair bij de basisteams. Wanneer er een substantiële detentie openstaat, sprake is van een *high impact crime*,¹⁹³ een veelpleger of een ‘complexe executieopdracht’, zal vaker maatwerk toegepast worden.¹⁹⁴ Hierbij kan vanuit de basisteams opgeschaald worden naar bijvoorbeeld de districtsrecherche (DR), dienst regionale recherche (DRR) of FASTNL (Koopman, 2015). ‘Ook kan worden gekozen voor een intensievere opsporingsinzet, als de veroordeelde onvindbaar

192 Op basis van een nog te ontwikkelen verdeelsleutel.

193 Onder *high impact crimes* vallen: woninginbraak, straatroof, geweld en overvallen. Deze delicten hebben grote impact op slachtoffers, hun directe omgeving en veiligheidsgevoelens in de maatschappij (www.hetccv.nl/dossiers/high-impact-crimes/index).

194 In het document *Werkstroom Uitvoeren Executieopdracht* (Koopman, 2015) wordt niet verder gespecificeerd wat een ‘substantiële gevangenisstraf’ of een ‘complexe executieopdracht’ is, noch wordt toegelicht wie dergelijke beslissingen neemt. Voor de respondenten is nog onduidelijk welke rol de CET’s (hierin) gaan spelen.

en wellicht nog actief is' (Koopman, 2015: 3). De criteria voor het opschalen zijn (nog) niet uitgewerkt door de landelijke werkgroep.

5.5.2 Resumé

In het kader van het nieuwe ketendesign USB is het werkproces van de executieketen volop in beweging om tot een snellere en efficiëntere tenuitvoerlegging van straffen te komen. Een grote verandering is de komst van informatieknooppunt AICE bij het CJIB, waar alle openstaande signaleringen met persoonsinformatie centraal raadpleegbaar zijn. Bij de politie worden CET's ingericht, die de verantwoordelijkheid krijgen voor het uitzetten van alle executieopdrachten vanuit het AICE (ook met onbekend BRP-adres) in de eenheden, waardoor signaleringen niet meer tussen wal en schip vallen. Indien nodig kan worden opgeschaald naar de recherche. Verder gaan zowel het CJIB als de politie gebruikmaken van nieuwe softwaresystemen. Bij de politie zal gewerkt worden met E&S, dat alle signaleringen bevat (werkvoorraad én langer openstaande signaleringen) en aan de BRP gekoppeld wordt. Het AICE levert input voor E&S via het eigen softwaresysteem CVE. Doordat op persoonsniveau gewerkt wordt en niet meer op zaaksniveau, moet het aantal openstaande signaleringen afnemen. Momenteel komt het AICE steeds meer in beeld als 'de verkeerstoren' van de tenuitvoerlegging. Bij de politie wordt per eenheid nog nagedacht over de inrichting van de CET's.

5.6 Aandachtspunten

In deze paragraaf bespreken we aandachtspunten die volgen uit het beschreven werkproces, namelijk bewustwording en verantwoordelijkheid (§5.6.1), politieke werkwijze (§5.6.2), opsporing van gesignaleerden als specialisme (§5.6.3) en ketensamenwerking (§5.6.4). Voor ieder aandachtspunt wordt besproken hoe het zowel een *good practice* als een knelpunt kan zijn.

5.6.1 Bewustwording en verantwoordelijkheid

Zoals in paragraaf 5.3.1 beschreven, vindt voor OPS-signaleringen met minder dan 120 dagen openstaande strafduur ongerichte executie plaats. Dit draagt volgens de respondenten bij aan het eerste aandachtspunt: het ontbreken van ver-

antwoordelijkheidsgevoel en probleemeigenaarschap; bij een bepaalde groep voortvluchtigen pakt niemand binnen de keten de handschoen op: ‘executie is niet sexy’, ‘executie is niet hot’, ‘executie is een ondergeschoven kindje’, zo geven de respondenten aan.

‘De werkvloer wil over het algemeen wel, alleen het nut en de noodzaak van executie worden nog niet door alle gremia even zwaar ervaren. Terwijl als je het goed bekijkt, denk ik: ja, het is de laatste schakel van de keten en als je die niet gebruikt, is de keten niet rond.’ (respondent politie)

Daarbij wordt een bijzondere paradox beschreven: ‘Het is veel spannender om achter een actuele boef aan te rennen, als alles gedaan is, is het toch niet meer zo spannend (...) de politie is gewoon erg actiegericht. Die willen boeven vangen en de veroordeelden zijn niet interessant’ (respondent politie). Dergelijke opmerkingen komen in vrijwel alle interviews met respondenten van de politie terug. Dit is opvallend, omdat de ‘boef’ eigenlijk nog een verdachte is van wie nog bewezen dient te worden dat hij schuldig is. Terwijl de gesignaleerde al een bewezen, schuldig bevonden, ‘boef’ is, waarbij dit urgentiegevoel ontbreekt.

Ook bij het OM zou nog onvoldoende probleembesef bestaan: ‘Hun mindset zit ook niet op vonnissen, maar meer op het binnenhalen van boeven die nu wat dingen gedaan hebben’ (respondent politie). Dit blijkt ook uit het volgende verhaal, dat gepubliceerd werd in een interne memo van de politie, ten behoeve van het illustreren van de opsporing van voortvluchtigen:

‘Proosten op een veroordeelde die nog rondloopt’

‘Op woensdagmiddag werden we [gespecialiseerd rechteam, red.] gebeld door district 5: “Er dient vanmiddag een hogerberoepzaak, die vent gaat waarschijnlijk veroordeeld worden, maar hij zit niet binnen! Kunnen jullie wat doen, want wij hebben er geen tijd voor.” Dan laten wij alles vallen waar we mee bezig zijn, vragen telefoontaps aan. Dus ik bel ’s avonds met de OvJ en die staat net in de kroeg te klinken op de goede afloop. Die man had vijftien jaar gekregen voor een dubbele moord en zij gingen daarop proosten. Niet wetende dat hij niet vast zat! Hij liep gewoon buiten en er was niemand die naar hem ging zoeken.’

Bron: Politie (2014).

Al met al benoemen de respondenten dat er een verandering plaats dient te vinden in de ‘mindset’ van zowel de politie als van de andere ketenpartners. Een opvallende tegenstelling is de houding van de betrokkenen uit de specialistische teams. De agenten, rechercheurs en officieren van justitie die wij spraken, die actief zijn in het traceren van gesignaleerden, zijn erg positief over hun werk. Ze zien het maatschappelijk nut ervan in: daders moeten hun straf uitzitten, de rechtsorde moet hersteld worden, de maatschappij dient beveiligd te worden en regels gehandhaafd. De politierespondenten hebben plezier in hun werk en zien ook nog eens voordelen ten opzichte van regulier opsporingswerk. Het is een aansprekend onderwerp en een fijne ‘core business’ om je mee bezig te houden. Zowel bij het EVA- als bij het ROG-team werd duidelijk dat de tijdelijke plekken ook erg in trek zijn. Een oud-rechercheur van het ROG zegt: ‘Die mensen kregen dat vaak als cadeautje en vonden het geweldig!’ Dit lijkt binnen de politie in kleine stapjes bij te dragen aan de bewustwording en positieve ‘mindset’ wat betreft de opsporing van gesignaleerden.

‘Binnen de eenheid was bekend dat het een goed draaiend team was met goede resultaten en een fijne werksfeer. Mensen vroegen via hun chef een tijdelijke leerplek aan bij het ROG. Dit gaf mensen vanuit de uniformdienst een kans om in een goed lopende researchteam mee te draaien met veel “buitenwerk”. Observeren in burger en relatief veel aanhoudingen in teamverband. Het resultaat zien van je researchwerk werkt heel motiverend. Je eigen persoonsdossiers hebben en hiervoor verantwoordelijk zijn. Je merkte dat nieuwe collega’s al enthousiast binnenkwamen en steeds meer gedreven werden naarmate ze langer in het team meedraaiden en het werk in de vingers kregen.’ (respondent politie)

Een medewerker van het EVA-team die daar sinds enkele maanden gedetacheerd is, geeft dit ook aan: waar zij eerder de PAPOS-signalerings en het langsgaan op de BRP-adressen niet hoog op haar prioriteitenlijst had staan, beseft zij nu beter wat deze werkopdracht eigenlijk inhoudt. Nu zal ze altijd eerst gaan puzzelen en uitzoeken hoe onvindbaar iemand nou daadwerkelijk is (bron: meeloopdag EVA-team).

Volgens deze respondenten dient bewustwording en verantwoordelijkheidsgevoel breed binnen de cultuur van de politieorganisatie en de keten door te dringen, zodat de executie van de openstaande vrijheidsstraffen een hogere prioriteit krijgt.

5.6.2 Huidige politieke werkwijze

Interviewrespondenten van de politie die betrokken zijn bij gerichte executie geven allen aan dat er in de huidige werkwijze van de basisteams een probleem zit in de toegepaste strategie in de PAPOS-fase. Dit vormt een tweede aandachtspunt. Allereerst wordt er vaak overdag aangebeld, wanneer de kans groot is dat iemand afwezig is.¹⁹⁵ Ten tweede wordt er alleen aan de voordeur aangebeld.

‘Het basisteam gaat aan de voordeur aan de bel, maar heeft niet in de gaten dat er ook nog een achterdeur is waar de mensen net zo hard weer uitlopen. En dat is nou ons werk, wij zijn in het leven geroepen om én aan de voordeur én aan de achterdeur te staan.’ (respondent politie)

‘Over het algemeen is het zo van: “Nou we gaan ’s morgens met een handvol zaken op pad en we gaan er even langs.” Er wordt niet gepost! Er wordt aangebeld, alleen aan de voorkant, maar de achterkant is gewoon open hoor!’ (respondent politie)

Doordat er slechts drie keer aan de voordeur wordt langsgedaan, stromen zaken erg snel door naar OPS. Hierin staat dan dat iemand niet woonachtig is/likt op het BRP-adres, omdat het basisteam hem niet heeft kunnen vinden.

Het komt geregeld voor dat het EVA-team, FASTNL of andere enthousiaste agenten van het district, een persoon snel vinden met een beetje spoorwerk. Het zou in deze situaties om ‘onvindbare’ mensen gaan. Zoals in paragraaf 5.3.4 beschreven, is in een kwart tot een derde van de bij FASTNL aangemelde OPS-signaleringsen een persoon echter niet ‘onvindbaar’.¹⁹⁶ Veelal blijken deze personen gewoon in Nederland te verblijven, alleen niet op het (laatst bekende) BRP-adres, of blijkt de gesignaleerde bijvoorbeeld wel in het weekend op het adres te wonen, maar doordeweeks te verblijven op de werkplek.

Opmerkelijk is dat de eenvoudige opsporingshandelingen die de rechercheurs verrichten, vaak dezelfde lichte opsporingsmogelijkheden zijn die het basisteam heeft, wat betekent dat het basisteam deze persoon mogelijk had

195 Uit vrijwel alle interviews komt naar voren dat er in de PAPOS-fase te vaak alleen overdag wordt langsgedaan op het BRP-adres. Opvallend is dat de wettelijke inspanningsverplichting stelt dat er minstens één keer ’s avonds dient te worden langsgedaan op het adres (Openbaar Ministerie, 2013; 2015).

196 Overigens moet hierbij opgemerkt worden dat de gespecialiseerde researchteams meer bevoegdheden en middelen hebben voor de opsporing dan het basisteam.

kunnen vinden als er (in de PAPOS-fase) meer gedaan was dan drie keer langsgaan op het BRP-adres (respondenten OM en politie). De personen die in het OPS-register als 'onvindbaar' worden aangeduid, zijn wellicht helemaal niet zo onvindbaar. Deze bevinding biedt perspectief voor de OPS-signaleringsen waar nu alleen ongerichte executie op wordt uitgevoerd: waarschijnlijk zijn deze personen ook niet geheel 'onvindbaar' en zou gerichte opsporing positieve resultaten opleveren.¹⁹⁷ De 'onvindbaarheid' heeft mogelijk niets te maken met de verblijfplaats, maar meer met de politieke werkwijze: de gesignaleerden worden niet gevonden, omdat er niet goed genoeg gezocht wordt.

Dit knelpunt heeft betrekking op de huidige werkwijze voor PAPOS-signaleren en de snelle ‘doorstroom naar OPS’. Zoals in paragraaf 5.5 beschreven, zal het onderscheid tussen PAPOS- en OPS-signaleren niet meer bestaan in de toekomst, maar komt alles in het softwaresysteem E&S terecht. De aansturing voor het traceren van de gesignaleerde en de executie van het vonnis komt bij het CET te liggen. De verwachting is dat het zojuist beschreven knelpunt daarmee weggenomen wordt.¹⁹⁸

Op het politieke niveau komt verder naar voren dat onderzoekers die actief betrokken zijn bij de opsporing van gesignaleerden, tevreden zijn over de samenwerking met andere eenheden en collega's. Hierbij moet echter genoemd worden dat de soepelheid van de samenwerking afhankelijk lijkt van het eigen netwerk. Het is niet vanzelfsprekend om elke collega te benaderen voor assistentie bij een opsporingsactiviteit. Desalniettemin is het een goed teken dat de samenwerking tussen de betrokken teams en onderzoekers zo goed verloopt. De gedeelde noemer hierin lijkt de zojuist beschreven 'mindset' te zijn. De samenwerking tussen uniformdienst en recherche wordt nog wel als aandachtspunt gezien. Soms is er bij de recherche terughoudendheid om handelingen uit te besteden aan de uniformdienst, terwijl met gecombineerde acties en bijvoorbeeld met kennis van de wijkagent winst te behalen valt.

197 Zie ook §5.3.4.

198 Belangrijk is wel dat de basisteams en CET's met de recherche gaan samenwerken in het kader van de opschaling (zie ook \$5.5).

5.6.3 De opsporing van gesignaleerden als specialisme

Een derde aandachtspunt dat in de interviews naar voren komt, is het behoud of de verdere uitrol van de opsporing van gesignaleerden als specialisme. De rechercheurs die wij spraken, zijn bang dat de executietaak in de toekomst volledig opgenomen zal worden in het takenpakket van de generieke opsporing binnen de eenheid, waar bijvoorbeeld ook de grote TGO's onder vallen. Hier kleven volgens hen nadelen aan.

‘Als de opsporing een bijzaak van een eenheid is, zoals nu vaak het geval is, kan het zomaar zijn dat iemand met een zaak bezig is, maar opeens bij een calamiteit betrokken wordt en hierdoor weer een paar dagen van de zaak af is. De continuïteit en effectiviteit worden benadeeld.’ (respondenten politie)

De rechercheurs die wij spraken, geven allen aan dat het opsporen van veroordeelde voortvluchtigen eigenlijk een fulltimebaan is. Al deze rechercheurs opperen daarom om gespecialiseerde teams als het EVA-team te behouden en hier zelfs meerdere van te realiseren, verspreid over het land. Respondenten zijn van mening dat er dan effectief beleid gevoerd kan worden in de opsporing van de gesignaleerden, met als doel de tenuitvoerlegging van straffen.¹⁹⁹ Zij noemen het opsporen van gesignaleerden een specialisme (respondenten politie).

‘Je kracht haal je op een gegeven moment uit het vaak doen en uit het hebben van de goede contacten. En wil het efficiënt worden, dan moet je er wel met een paar mensen fulltime op kunnen werken, moet je taps kunnen aansluiten, dan moet je er bovenop zitten. En dan krijg je effect, dat zag je bij het ROG, daar haalden we twee gesignaleerden per week binnen. Maar die prioriteit wordt er nu niet meer aan gegeven. Als je dat ertussendoor moet doen, dan loopt dat weg, het vertraagt, of je loopt achter de feiten aan. Het is toch een andere manier van zoeken. (...) En ook het spelletje op straat, van observeren naar aanhouden, dat moet je echt met een aantal doen. Vooral bij de grotere boeven, het is natuurlijk wel mooi als je dat volgen en aanhouden gewoon met elkaar

¹⁹⁹ In het document *Werkstroom Uitvoeren Executieopdracht* (Koopman, 2015) staat hier niets over vermeld. De inrichting zal plaatsvinden aan de hand van de CET's.

kunt doen. Daarvoor moet je elkaar wel een beetje snappen en elkaars sterke punten weten, dan werkt het allemaal zo veel soepeler.’ (respondent politie)

De respondenten benoemen dat het opsporen van veroordeelde voortvluchtigen ‘een ander spelletje’ is dan de strafrechtelijke zaak jegens een verdachte. Ook het belang van de samenwerking in een hecht team, dat fulltime bezig is met de opsporing van gesignaleerden wordt vaak genoemd.

De vraag rijst of de opsporing van veroordeelden als specialisme behouden kan worden in de toekomstige situatie. Opmerkelijk is bijvoorbeeld dat er in de nieuwe inrichting voor het uitvoeren van executieopdrachten (Koopman, 2015) niet wordt gesproken over het EVA-team; er lijkt geen ruimte te zijn voor dergelijke gespecialiseerde teams. De toekomst zal leren hoe dit er in de praktijk uit zal gaan zien en in welke mate veroordeelde voortvluchtigen nog actief worden opgespoord.

5.6.4 Ketensamenwerking

Zoals we in dit hoofdstuk bespraken, hapert de communicatie tussen verschillende ketenpartners soms, onder andere door verouderde en slecht gekoppelde softwaresystemen. Een aandachtspunt is de (on)zichtbaarheid van een signalering bij andere overheidsinstellingen, zoals bij de sociale dienst of het UWV. Interviewrespondenten vinden dit ‘niet te verkopen aan de burger’ (respondenten DJI en politie). Respondenten van de politie uiten hun zorgen en frustratie: ‘De overheid zou één overheid moeten zijn, maar ondertussen kunnen gesignaleerde personen een uitkering krijgen’ (respondent politie).

Uit meerdere interviews komt naar voren dat de ketensamenwerking bemoeilijkt wordt doordat elke ketenpartner een ander doel dient (respondenten DJI en politie). Zo blijkt uit het interview met de reclassering dat zij hun vertrouwensrelatie met de cliënt liever niet op het spel zetten door informatie te verstrekken aan de politie. Hier komen de verschillende doelen naar voren: de reclassering heeft als doel het begeleiden van een cliënt, waarvoor een goede vertrouwensrelatie nodig is. De politie heeft (in deze keten) als doel de tenuitvoerlegging van de straf. Deze twee doelen botsen in zekere zin met elkaar.

Daarnaast komt naar voren dat er door de belangen van de verschillende partners en de complexe communicatie binnen de keten, geen algemene leiding of verantwoordelijke lijkt te zijn voor het traceren van de gesignaleerde

en het correct uitvoeren van de executieopdracht. ‘Er is geen baas van de tenuitvoerlegging’ (respondent DJI). Alle betrokken respondenten benadrukken dat de zojuist besproken mindset wat betreft executie dient te veranderen.

Op het niveau van de ketensamenwerking komt verder naar voren dat de afgelopen jaren al veel vooruitgang is geboekt in efficiëntie van de tenuitvoerlegging van straffen. Een voorbeeld hiervan is de zelfmeldprocedure. Deze procedure zorgt ervoor dat de politie minder capaciteit kwijt is aan het ophalen en opsporen van gesignaleerden. In 2014 is een pilot gestart om de zelfmeldprocedure nog efficiënter te laten verlopen (zie ook §5.1) en deze pilot lijkt haar vruchten af te werpen. De gesignaleerde heeft er baat bij zichzelf te komen melden: hij komt in een plusregime bij een PI in de buurt van de woonplaats terecht. Er lijkt daarmee een soort win-winsituatie te ontstaan. Sinds de pilot komt 40 procent van de zelfmelders zich daadwerkelijk melden. Eerder was dit 30 procent (Kamerstukken II 2014/2015, 29279, 271). De DJI is bezig met het herzien van de zelfmeldbrief en beoogt dit percentage verder te verhogen (respondent DJI).

Uit hoofdstuk 3 en uit interviews met professionals (reclassering) blijkt tot slot dat gesignaleerde personen vaak aangeven dat zij niet (geheel) op de hoogte waren van hun signalering en de tenuitvoerlegging van de straf. Het is lastig om in te schatten in hoeveel gevallen gesignaleerden zich daadwerkelijk niet bewust waren van het feit dat zij gezocht werden en in hoeveel gevallen zij dit zeggen om zich ‘ervan af te maken’. Hoe dan ook horen we in meerdere gevallen dat gesignaleerden onvoldoende op de hoogte zijn (bijvoorbeeld in het kader van een zelfmeldprocedure). Een aandachtspunt lijkt in die zin de communicatie met de gesignaleerde.

5.6.5 Resumé

In het bijzonder komen vier aandachtspunten naar voren. Allereerst lijken bewustwording en een gedeelde verantwoordelijkheid nodig om de executie van vrijheidsstraffen te waarborgen. Ten tweede is de huidige politieke werkwijze een aandachtspunt: met name bij de aanpak door de basisteams is met relatief eenvoudige opsporingshandelingen veel winst te behalen. Ten derde zien de ervaren professionals de opsporing van gesignaleerden als specialisme. De angst bestaat dat de opsporing van voortvluchtigen nog meer naar de achtergrond zal verdwijnen wanneer deze taak helemaal wordt opgeslokt door de generieke opsporing. Ten vierde zijn verschillende belangen en niet goed afgestemde

informatiesystemen in de ketensamenwerking een punt van aandacht. Aan dit aandachtspunt wordt de laatste jaren actief gewerkt binnen het project USB, maar ook in de toekomst dient men hier scherp op te blijven.

Conclusie

In dit onderzoek stond de volgende vraag centraal: wat zijn de achtergrondkenmerken van gesignaleerde voortvluchtigen in Nederland, hoe ontvluchten zij hun straf en hoe kan de politie het traceren van deze personen optimaliseren?

Om die vraag te beantwoorden zijn van 11.167 gesignaleerden de algemene persoonskenmerken, kenmerken van de criminele carrière en kenmerken van de signalering geanalyseerd. Daartoe zijn gegevens uit drie databronnen gekoppeld: het landelijke opsporingsregister OPS, de justitiële documentatie (JDS) over deze personen en registraties uit het politieke systeem HKS. De kwantitatieve analyse is aangevuld met interviews met professionals van politie, justitie en ketenpartners, een dossierstudie van 29 aangehouden voortvluchtigen in 2 politie-eenheden en bevindingen uit een door de onderzoekers georganiseerde expertsessie.

De voortvluchtigen die wij hebben bestudeerd, blijken uiteenlopende achtergrondkenmerken te hebben. Ook blijkt de wijze waarop zij hun straf ontvluchten te variëren. In dit concluderende hoofdstuk gaan we achtereenvolgens in op de achtergrondkenmerken (waaronder persoonskenmerken, criminele carrière, kenmerken van het indexdelict en de openstaande straf), het gedrag tijdens de voortvluchtige periode, verschillende nadere typering van voortvluchtigen en tot slot het werkproces van politie en ketenpartners. In hoofdstuk 7 presenteren we een aantal aandachtspunten voor politie en ketenpartners om het traceren van deze personen te optimaliseren.

6.1 Achtergrondkenmerken voortvluchtigen

Wat betreft de achtergrond van de voortvluchtigen zijn onderzoeksvragen beantwoord over hun demografische kenmerken (geslacht, leeftijd ten tijde van het indexdelict en afkomst), criminele carrière,²⁰⁰ het indexdelict²⁰¹ en de openstaan-

200 Antecedentenprofiel (leeftijd ten tijde eerste strafbare feit, aantal en type feiten op het strafblad) en eventuele recidive tijdens de signalering.

201 Het indexdelict bevat de strafbare feiten in relatie tot welke de voortvluchtigen in OPS gesignaleerd staan.

de vrijheidsstraf.²⁰² De bevindingen gelden voor de populatie 11.167 voortvluchtigen in OPS op de peildatum (juli 2015). Wat betreft criminele carrière en openstaande straf worden ook de bevindingen uit de subgroep van 29 aangehouden voortvluchtigen (OPS en PAPOS) weergegeven.

Demografische kenmerken

Het merendeel van de gesignaleerden in OPS (n=11.167) is van het mannelijk geslacht (87%) en de gesignaleerden zijn gemiddeld 31 jaar ten tijde van het indexdelict. Vergeleken met de totale verdachtenpopulatie, zoals bekend bij het CBS, is slechts een klein deel van de voortvluchtigen van Nederlandse afkomst (8% versus 52% in de totale verdachtenpopulatie). De grootste groep van de voortvluchtigen is van westers allochtone herkomst (48%): relatief veel gesignaleerden blijken geboren in een Midden- of Oost-Europees land (27%). Ruim een derde (36%) is niet-westers allochtoon. Binnen de categorie gesignaleerden die een straf van meer dan 120 dagen open hebben staan, treffen we meer autochtone Nederlanders en niet-westerse allochtonen (vooral de voormalige Nederlandse Antillen/Aruba en Turkije) aan. Binnen de categorie met een lage openstaande straf (minder dan 120 dagen) bevinden zich meer MOE-landers, met vooral Polen en Roemenië als geboorteland.

Criminele carrière, indexdelict en openstaande straf

De gesignaleerden uit de totale OPS-populatie plegen vooral vermogensdelicten zonder geweld, zowel als indexdelict als in het verleden: de helft heeft justitiële antecedenten. Bij de indexdelicten staan drugsmisdriven en vernieling/openbare orde op een gedeelde tweede plaats (beide 14%). De drugsmisdriven blijken vooral toe te schrijven aan gesignaleerden met een openstaande straf van 120 dagen of meer (28% van deze groep heeft een opiumwetdelict als indexdelict). Deze groep heeft relatief gezien ook meer geweldsmisdrijven tegen personen als indexdelict (8,4% versus 5%). Slechts een klein percentage van de totale groep staat gesignaleerd voor een vermogensdelict met geweld (1%) of een zedenmisdrif (1%).

Het type indexdelict wordt weerspiegeld in de openstaande vrijheidsstraf-

202 Openstaande strafduur wordt ontleend aan de netto strafduur zoals vermeld in OPS (zie hoofdstuk 1).

fen. Gemiddeld is de openstaande netto strafduur 80 dagen, maar het merendeel heeft een openstaande detentie van minder dan 60 dagen. Bijna een tiende heeft een openstaande straf van 120 dagen of meer; deze gesignaleerden komen in aanmerking voor landelijke opsporing door FASTNL.

De aangehouden gesignaleerden (n=29) in Amsterdam en Den Haag lijken een meer gewelddadige subgroep te zijn. De gemiddelde openstaande strafduur van 220 dagen is een stuk hoger dan bij de totale OPS-populatie. Na vermogensdelicten zonder geweld, komen geweldsdelicten op de tweede plaats als indexdelict. Met inbegrip van gewelddadige vermogensmisdrijven komt een gewelddadig delict zelfs even vaak voor. Het gaat bovendien om ernstige geweldsmisdrijven, waaronder (poging tot) doodslag en zware mishandeling. Tot slot is van deze groep vaker een laatste BRP-adres bekend, wat verklaard kan worden door het feit dat de helft PAPOS-signaleringsbetreft. Deze verschillen met de totale OPS-populatie (vaker laatst bekende adres, gewelddadiger, gemiddeld 220 dagen openstaande straf) kunnen mede van invloed zijn geweest op het actief opsporen door het rechte team.

6.2 Gedrag in de voortvluchtige periode

Over zowel de grote OPS-populatie als de bijzondere subgroep aangehouden voortvluchtigen in twee politie-eenheden (n=29), doen we uitspraken over de lengte van de voortvluchtige periode en eventueel crimineel gedrag daarin. De twee groepen zijn niet met elkaar te vergelijken.

Wat betreft het gedrag tijdens de voortvluchtige periode is voor de kleine subgroep voortvluchtigen (n=29) – gesignaleerden (OPS en PAPOS) die in twee eenheden zijn aangehouden door specialistische rechte teams – nagegaan om welke redenen zij zich aan hun straf onttrekken en in hoeverre er een bepaalde sociale problematiek in hun levens speelt. Ook is nagegaan op welke wijze zij hun straf ontvluchten²⁰³ en in hoeverre zij tijdens de signalering met officiële instanties²⁰⁴ in aanraking komen. De bevindingen uit de dossiers zijn aangevuld met bevindingen uit interviews met professionals.

203 Waar verblijven de voortvluchtigen, door wie worden zij daarbij geholpen, hoe ervaren zij de voortvluchtige periode?

204 Zijnde politie en justitie, maar ook andere overheidsinstanties, zoals gemeente, uitkerings- en hulpverleningsinstanties.

Lengte voortvluchtige periode

De duur van de voortvluchtige periode in OPS varieert van minimaal één dag tot maximaal vijftien jaar. Ruim 80 procent van de gesignaleerden staat langer dan 1 jaar in OPS; bijna de helft (5138 personen) staat al 5 jaar of langer gesignaleerd. Dit zou kunnen betekenen dat zij minder goed vindbaar zijn of dat aan deze groep om een andere reden onvoldoende aandacht wordt besteed. Van 30 procent van deze groep verjaart de vrijheidsstraf binnen 1 jaar.

De voortvluchtigen in Amsterdam en Den Haag staan relatief korter gesignaleerd: gemiddeld 57 dagen (variërend van 3 tot 515 dagen). Dit is te verklaren doordat bij deze personen gerichte executie heeft plaatsgevonden. Vijftien van hen stonden nog regionaal gesignaleerd (binnen de politieke werkvoorraad van drie maanden) en werden direct door een researchteam opgepakt.

Delicten tijdens voortvluchtige periode

Een klein deel (1,4%) van de OPS-gesignaleerden (n=158 in JDS) wordt ervan verdacht crimineel actief te zijn tijdens de voortvluchtige periode. Het gaat gemiddeld om twee ten laste gelegde strafbare feiten (en gemiddeld 1,6 strafzaken) met pleegdatum na aanvang van de signalering, ook hier in de meeste gevallen vermogensdelicten zonder geweld. Bij driekwart (75%, n=242) van deze nieuwe strafbare feiten volgt een strafoplegging. De signalering in OPS betreft bij dit bijzondere groepje voortvluchtigen meestal een principale straf. Zij hebben ten opzichte van de totale groep gesignaleerden relatief korter openstaande straffen en staan gemiddeld iets langer gesignaleerd. Van een derde is een 'laatst bekende adres' in OPS geregistreerd, dit is iets vaker in het buitenland (19%) dan in Nederland (15%). De geregistreerde BRP-adressen in OPS zijn echter niet actueel. Op basis van de lengte van hun openstaande nettostraf (met gemiddeld 44 dagen relatief kort) komen de crimineel actieve voortvluchtigen niet in aanmerking voor landelijke (actieve) opsporing door FASTNL. Het is onduidelijk waardoor bij deze voortvluchtigen geen executie van de openstaande straf gevolgd. Mogelijke verklaringen zijn dat de signalering voor de openstaande vrijheidsstraf in de keten wordt gemist,²⁰⁵ dat deze personen voor

205 Bijvoorbeeld doordat softwaresystemen onvoldoende op elkaar aansluiten: in de huidige situatie krijgt het CJIB via het OM de onherroepelijke vonnissen door en registreert de signalering in OPS, waarna het een gecomprimeerd bestand met de nieuwste OPS-signalerings naar de politie doorstuurt. De politie-eenheden dienen deze overzichten zelf te verwerken.

de nieuwe ten laste gelegde feiten niet fysiek in contact zijn geweest met justitie (bijvoorbeeld administratief af te handelen overtredingen of 'bij verstek' veroordelingen) of dat hun signalering onterecht nog in OPS actief is terwijl wel strafexecutie heeft plaatsgevonden. Dit zal nader onderzocht moeten worden. Daarnaast kunnen we het groepje 'recidiverende voortvluchtigen' op basis van onze onderzoeksgegevens niet afzetten tegen een onbekende populatie 'recidiverende ex-voortvluchtigen' die als gevolg van de recidive zijn aangehouden en uitgestroomd uit OPS.

In die zin vormen de door de recherche aangehouden voortvluchtigen in Amsterdam en Den Haag een bijzondere subpopulatie ($n=29$) in het onderzoek. Zij behoren tot de succesvol aangehouden voortvluchtigen, die deels in OPS gesignaleerd stonden ($n=14$), maar deels ook in PAPOS (normaliter onder de aandacht van de basisteams, $n=15$). Van deze aangehouden voortvluchtigen blijkt ongeveer de helft, na hun onherroepelijke veroordeling tot een vrijheidsstraf, volgens HKS te recidiveren (waarbij HKS een ondergrens aangeeft). Deze subgroep is een relatief gewelddadige groep (waarbij recidive extra risicovol is). De nieuwe strafbare feiten betreffen bij deze groep ongeveer even vaak vermogen zonder geweld en gewelddadige delicten (inclusief vermogen met geweld). Het feit dat zij crimineel actief zijn, in combinatie met het gewelddadige karakter, heeft mogelijk bijgedragen aan de actieve opsporing in de eenheden. Van deze voortvluchtigen zal de signalering beëindigd worden.

Motieven voor het zich onttrekken en sociale problematiek

Op basis van de verklaringen van de gearresteerde voortvluchtigen ($n=29$, PAPOS en OPS) en de interviews met professionals komen verschillende soorten drijfveren naar voren voor het zich onttrekken aan de detentie. Ongeveer een zesde van de aangehouden voortvluchtigen geeft aan zich niet bewust te zijn geweest van de signalering voor openstaande detentie: het gaat bij hen om een tenuitvoerlegging na overschrijden van voorwaarden. De overige voortvluchtigen waren zich wel bewust van de openstaande detentie. In vijf gevallen gaat het om zachte onttrekkingen. Deze 'bewuste' voortvluchtigen hebben verschillende (deels overlappende) motieven voor het zich onttrekken, zoals niet weten wanneer de straf precies ingaat, de straf in verband met persoonlijke omstandigheden op een ander moment willen uitzitten, pure onwil, laksheid ('het loopt wel los') en angst voor detentie.

Daarnaast blijkt uit de dossiers en interviews met professionals dat de voortvluchtigen met een bepaalde sociale problematiek kampen, zoals schulden, middelenverslaving, veroorzaken van overlast en psychische problematiek, waaronder het niet adequaat kunnen omgaan met problemen. Dat laatste draagt voor een groepje voortvluchtigen bij aan het ontwijken van de straf.

Hoe ontvluchten zij hun straf?

Van de gearresteerde voortvluchtigen (n=29, PAPOS en OPS) bleek het leeuwendeel niet ver te vluchten en weinig moeite te doen om de verblijfplaats te verhullen. Een aanzienlijk deel werd door de rechteerteams aangehouden op het huis- of verlofadres of op een ander betekenisvol adres (partner, ouders/broer, werk). Slechts twee gesignaleerden deden echt moeite om buiten beeld te blijven door zich te verstoppen. Ook blijkt uit de bevindingen dat de meeste gearresteerde voortvluchtigen contact onderhouden met, dan wel verblijven bij familie of partners. Dit aspect zagen we al in eerder (internationaal) onderzoek naar voren komen. Hoewel deze bevindingen niet generaliseerbaar zijn naar de totale OPS-populatie, biedt dit voor de politie wel aanknopingspunten. De gevonden voortvluchtigen blijken met name de 'totale onttrekkers' te zijn, die zich helemaal aan de voorkant aan de principale gevangenisstraf onttrekken. Zij blijken uiteindelijk niet 'onvindbaar', maar tot dusverre 'genegeerd': door inzet van relatief eenvoudige opsporingshandelingen blijken zij te traceren. Ook uit de ervaringen van FASTNL en landelijke executieacties blijkt dat een deel van de voortvluchtigen met relatief eenvoudige opsporingsinspanningen (die een basiseenheid ook kan doen) gevonden kan worden.

Contact met andere overheidsinstanties

Opvallend is dat een deel van de PAPOS- en OPS-gesignaleerden in de periode dat zij voortvluchtig zijn in contact komt met overheidsinstanties. Van acht personen van de bijzondere subpopulatie aangehouden voortvluchtigen (n=29) weten we dat ze een uitkering genieten tijdens de signalering. In vijf van die gevallen gaat het om gesignaleerden in OPS (de overige PAPOS). Volgens de wet hebben OPS-gesignaleerden geen recht op een uitkering. Twee personen hebben met succes een paspoort aangevraagd tijdens hun signalering. Tot slot kunnen de voortvluchtigen tijdens hun signalering contact hebben met hun reclasseringsambtenaar en hun advocaat.

6.3 Categorieën voortvluchtigen

Op basis van de verzamelde data is nagegaan welke mogelijke categorieën voortvluchtigen te onderscheiden zijn. Op basis van zowel de bestandsanalyse (OPS) als de kwalitatieve data (dossiers aangehouden voortvluchtigen, interviews professionals en expertsessie) zien we verschillende mogelijke indelingen van voortvluchtigen.

Subtypen uit de OPS-populatie

Mannen hebben een zwaarder strafblad (meer en ernstiger delicten), vrouwen staan gemiddeld een jaar langer gesignaleerd. Vrouwen hebben mogelijk een lagere opsporingsprioritering door minder zware indexdelicten. Ook is het denkbaar dat zij andere motieven hebben om uit beeld te blijven (bijvoorbeeld de zorg voor een gezin), waardoor zij zich actiever onttrekken. Er is nader onderzoek nodig om deze hypothesen te toetsen.

We zien een groep met een *korte openstaande straf* (minder dan 120 dagen) met veel Roemenen en Polen die overwegend vermogensdelicten gepleegd hebben en een groep met *lange openstaande straffen* (120 dagen of meer) geboren in Nederland, de voormalige Nederlandse Antillen en Turkije, die relatief veel drugsmis-drijven en geweldsdelicten gepleegd heeft, een zwaarder strafblad heeft en in het buitenland elders dan het geboorteland kan verblijven.

Verder lijkt er weinig aandacht te zijn voor de groep met een ‘indicatie jeugd-detentie’ (n=54). Onder deze *jeugdigen* zijn relatief veel meisjes ten opzichte van de totale, overwegend *volwassen*, populatie. Ondanks hun jonge leeftijd heeft deze groep een aanzienlijk strafblad met een aantal zware delicten. Ze beginnen al jong met criminele activiteiten en plegen ten opzichte van de totale populatie relatief meer gewelddadige vermogensdelicten.

Kwalitatieve typen

Binnen de groep met openstaande straffen van meer dan 120 dagen zien de professionals een groep *middelzware criminelen* die nog wel in contact staan met instanties of in het buitenland in landen zullen zitten waarmee zij een sociale binding hebben. Met name een subset *zware beroepscriminelen* in de georganiseerde misdaad verdwijnt in binnen- en buitenland onder de radar. Deze, ook door de

ervaringsdeskundigen genoemde, ‘beroepscrimineel’ valt veelal onder de verantwoordelijkheid van FASTNL.

Daarnaast lijkt er binnen de populatie aangehouden PAPOS- en OPS-gesignaleerden in de eenheden (n=29) een verschil te bestaan tussen *totale onttrekkers* (die zich helemaal aan de voorkant aan de straf onttrekken, n=12) en *gedeeltelijke ontrekkers* (tenuitvoerleggingen en zachte onttrekkingen, n=17). Hoewel de aantallen klein zijn, hebben de gedeeltelijke ontrekkers meer gewelddadige indexdelicten en lijken de totale ontrekkers op basis van politiegegevens vaker crimineel actief tijdens de voortvluchtige periode.

Onbewust van hun openstaande straf zijn vooral de PAPOS- en OPS-gesignaleerden inzake een tenuitvoerlegging. Daarnaast is bij ‘bewust’ voortvluchtigen, die zich willens en wetens aan hun detentie onttrekken, volgens de professionals nog een relevant onderscheid te maken tussen een rationeel en een irrationeel motief voor het zich onttrekken. De groep met het laatstgenoemde motief beschikt niet over de capaciteit om problemen op een adequate manier op te lossen en onttrekt zich impulsief. De ervaringsdeskundigen benoemen in deze context de ‘zielepoot’ of ‘veelpleger’, bij wie een opeenstapeling van problemen speelt en die zich ook niet altijd bewust is van de (consequenties van de) openstaande signalering.

6.4 Implicaties voor werkproces politie & ketenpartners

Tot slot is nagegaan hoe de politieke aanpak van veroordeelde voortvluchtigen in samenwerking met de ketenpartners verloopt en welke knelpunten en welke *good practices* daarbij worden ervaren. We bespreken de belangrijkste conclusies in samenhang met de betreffende onderdelen van het werkproces (start signalering en aanpak basisteams, opsporing, ketensamenwerking), enkele overkoepelende aandachtspunten en sluiten af met de toekomstige ontwikkelingen.

Het werkproces: basisteams en opsporing

Het basisteam van de politie heeft een informeel gehandhaafde inspanningsverplichting voor de tenuitvoerlegging: het dient binnen drie maanden tijd drie keer langs te gaan op het laatst bekende adres van de gesignaleerde. Sommige basisteams investeren meer tijd en middelen in het traceren dan andere. In veel gevallen wordt het ‘langsgaan’ in een ‘vrij half uurtje tussendoor’ gedaan.

Als het basisteam de gesignaleerde niet kan traceren, signaleert het CJIB de zaak landelijk in OPS. In de eenheden vindt dan voornamelijk ongerichte executie plaats. Hierbij blijkt een aanzienlijke groep tussen wal en schip te vallen, met openstaande straffen tot 120 dagen. Uit dossierstudie blijkt dat dit (deels) een gewelddadige groep is. Uit de bevindingen van de specialistische researcheteams (opsporing vanaf 60/90 dagen openstaande straf) en FASTNL (openstaande straf van 120 dagen of meer) blijkt dat deze groep somsodeloos uit beeld verdwijnt. De specialistische teams weten namelijk met relatief eenvoudige opsporingshandelingen een deel van de eerder 'vergeten' groep weer boven water te krijgen. De gespecialiseerde researcheteams zien dan ook veel onbenutte mogelijkheden voor de opsporing van voortvluchtigen.

Belangrijke constatering is dat het traceren door de basisteams aan de voorkant effectiever kan, onder meer vanwege het feit dat de voortvluchtigen toch vaak op een eigen adres of binnen het directe sociale netwerk te vinden zijn. Als gevolg zullen minder zaken doorstromen naar OPS en de ongerichte executie. Een beperking voor de basisteams is dat zij geen bijzondere opsporingsbevoegdheid hebben.

Ketensamenwerking

Een van de belangrijkste conclusies is dat informatie over de voortvluchtigen door de keten heen haar waarde kan verliezen. Een aanzienlijk probleem ontstaat wanneer de politie ontdekt dat de gesignaleerde op een ander adres verblijft dan het laatst bekende adres in de BRP, maar dit niet doorgegeven wordt aan de gemeente of dat de gemeente dit adres niet wijzigt. Het bij de politie bekende correcte adres zal op het vonnis overgenomen worden, maar het CJIB zal dit (volgens ketenafpraak) controleren aan de hand van de BRP en vervolgens een correctie uitvoeren. Dan wordt alsnog een 'vervuild' BRP-adres gehanteerd om de signalering 'weg te zetten' bij een basisteam of in OPS. Problemen met het raadplegen dan wel alert zijn op mogelijke signaleringen ontstaan ook doordat de ketenpartners gewend zijn zaaksgericht of op basis van incidenten te werken, terwijl de problematiek een persoonsgerichte aanpak vergt. Ook zijn er verbeterpunten in de ketenwerking gezien het feit dat een onbekend aantal PAPOS- en OPS-gesignaleerden van sociale voorzieningen gebruikmaakt bij uitkeringsinstanties en gemeente. Gemeenten verschaffen zichzelf in verschillende mate toegang tot de benodigde informatie over de signaleringen; hiervoor bestaat geen landelijke richtlijn. Kortom: er is een zekere mate van stroefheid in

de totale (overheids)keten met betrekking tot de zichtbaarheid van signaleringen; de overheid functioneert niet als één overheid. Alle respondenten zijn het erover eens dat dit moeilijk te ‘verkopen’ is aan de burger.

Mindset politie en ketenpartners

Uit het onderzoek blijkt dat executie, met uitzondering van de specialistische teams, weinig prioriteit krijgt, in de uitvoering niet als ‘sexy’ wordt ervaren en dat niemand zich verantwoordelijk voelt voor een bepaalde groep. Executie wordt in veel eenheden onvoldoende als onderdeel van het werk ervaren. Met alle incidenten die dagelijks op de politie afkomen en de vele zaken die zich ter opsporing aandienen, dreigen de voortvluchtigen op ‘de achterbank’ terecht te komen. Paradoxaal is dat de politie geneigd is om een verdachte als een boef te zien die ze wil opsporen, terwijl een veroordeelde – een door de rechter bevestigde ‘boef’ – niet als interessant voor de opsporing wordt ervaren. De mindset is niet gericht op het ‘opnieuw’ opsporen van veroordeelde daders. Deze bewustwording en dit probleembesef zijn echter wel hard nodig om binnen de gehele executieketen meer openstaande signaleringen effectief aan te pakken, juist nu de inspanningsverplichting door de basisteams zelf ingevuld mag worden en de specialistische rechteerteams dreigen te verdwijnen. Bij de specialistische teams bestaat dit probleembesef wel. Men is daar enthousiast over de mogelijkheden voor een rechteerteam bij de opsporing van veroordeelden en over het feit dat bekende lasten (dossiervorming) hier achterwege blijven. Grote boeven kunnen door creatief rechteerwerk met weinig papierwerk van de straat geplukt worden, en dat is leuk politiewerk.

Gericht opsporen van voortvluchtigen

Respondenten die vanuit een specialisme betrokken zijn bij de opsporing van gesignaleerden geven aan dat dit vooral effectief is omdat het rechteerteam hier volledig op gericht is. Bovendien betreft het een andere methodiek dan reguliere opsporing, en wordt deze idealiter in een hecht team gedaan. Gevreesd wordt voor het voortbestaan van het specialisme binnen de hernieuwde inrichting van de nationale politie en het executiewerkproces. De angst bestaat dat executie (nog meer) een ondergeschoven kindje wordt wanneer ze bij het takenpakket van de generieke opsporing komt, aangezien veel capaciteit gereserveerd

wordt voor geprioriteerde speerpunten en TGO's, terwijl een groot deel van de gesignaleerden met 'ongerichte executie' momenteel al 'onzichtbaar' blijft. De door de specialistische teams aangehouden voortvluchtigen vormen een subgroep die relatief veel geweldsmisdrijven pleegt en soms crimineel actief blijft. Deels is het zware karakter van deze groep te verklaren door de prioritering van de rechteercheteams op deze voortvluchtigen. Van belang is echter dat door gerichte opsporing kennelijk een belangrijke groep veroordeelden kan worden aangehouden die met het verdwijnen van de specialistische teams – of: zonder prioritering – buiten beeld kan raken.

Toekomst

Momenteel verandert er veel rondom het nieuwe ketendesign USB om tot snellere en efficiëntere tenuitvoerlegging van straffen te komen. Belangrijk is het Administratie en Informatie Centrum voor de Executieketen (AICE) bij het CJIB. Hier moet alle informatie over een gesignaleerd persoon, waaronder openstaande straffen, te vinden zijn. Zowel politie als CJIB gaan gebruikmaken van nieuwe softwaresystemen. Bij het CJIB gaat gewerkt worden met CVE, dat input geeft voor het politiesysteem E&S, waarin alle gesignaleerden opgenomen zijn. E&S gaat daarmee het huidige regionale PAPOS en landelijke OPS vervangen. Veel van de eerdergenoemde knelpunten in de ketensamenwerking die samenhangen met incompatibele software en onzichtbaarheid van signaleringen (bijvoorbeeld dat de PAPOS-signaleringen alleen regionaal in te zien zijn en dat OPS niet door politieambtenaren 'op straat' te raadplegen is), moeten met de komst van het nieuwe E&S opgelost worden. Bovendien werkt de politie sinds kort met smartphones met een MEOS-app (Mobiel Effectief op Straat), waarmee persoonsinformatie op straat raadpleegbaar is. Ook E&S zal via deze mobiele applicatie toegankelijk zijn.

Bij de politie worden Coördinatie Executie Teams (CET's) verantwoordelijk voor het uitzetten van executieopdrachten binnen de eenheden, zodat er geen signaleringen meer tussen wal en schip vallen. Ook zaken waarbij geen huidig BRP-adres bekend is, zullen direct worden uitgezet binnen een basisteam/eenheid. Indien nodig kan worden opgeschaald naar de recherche. Hiervoor zijn nog geen expliciete indicatiecriteria. Bij de politie wordt per eenheid nagedacht over de inrichting van de CET's. In hoofdstuk 7 presenteren wij een aantal aandachtspunten die zeer relevant zijn voor de inrichting van de CET's en onder andere het indiceren van gerichte opsporing.

Aandachtspunten

Zoals eerder beschreven, wordt er op dit moment veel veranderd en verbeterd aan het executieproces. Om die reden doen wij in dit hoofdstuk een aantal suggesties die aansluiten bij het lopende verbeterproces. Daarnaast benoemen we een aantal aandachtspunten die de opsporing in het algemeen kunnen bespoedigen. Deze aandachtspunten zijn onafhankelijk van de veranderingen in de werkprocessen en hebben vooral te maken met de beschreven achtergrondkenmerken en profielen van de gesignaleerden. Sommige aandachtspunten verdienen nader onderzoek. We sluiten af met een aantal overkoepelende aandachtspunten die aan de bredere maatschappelijke impact van het voortvluchtigenprobleem raken. De beschreven aandachtspunten in dit hoofdstuk komen voort uit de bestandsanalyse, de dossierstudie, de interviews en de expertsessie.

7.1 Optimalisering van het werkproces

Proces ‘aan de voorkant’

Uit de onderzoeksresultaten blijkt dat aan de voorkant van het opsporingsregister, bij de aanpak door de basisteams, winst te behalen valt.

- *Aandacht voor executietaak basisteams.* De eerder wettelijke inspanningsverplichting om drie keer langs te gaan is formeel komen te vervallen; informeel wordt deze nog gehandhaafd. Juist nu deze inspanningsverplichting zelf ingevuld mag worden, dient aandacht gevestigd te worden op de executie als vast onderdeel van het werk van de basisteams. Deze taak kan volgens de succesvolle ervaringen van enkele geraadpleegde basisteams breder opgevat worden dan een minimum aantal keer aanbellen bij een bekend adres.
- *Lichte opsporingshandelingen.* Het verrichten van lichte opsporingswerkzaamheden aan de voorkant kan al veel teweegbrengen. Dit is een aandachtspunt dat meegenomen dient te worden in de ontwikkeling en invulling van de CET's. Aan de voorkant kan een deel van de instroom naar OPS verkleind worden, wanneer er duidelijker gestuurd wordt op deze extra inspanning van de

basisteam. Een centrale sturing op de inrichting van de CET's zou dit mede kunnen waarborgen.

- *Andere significante adressen.* Uit de resultaten blijkt dat een deel van de PAPOS- en OPS-gesignaleerden door de recherche uiteindelijk wordt aangehouden op het thuisadres, maar ook op een ander significant adres, zoals dat van partner, familie of werk. Een aanbeveling voor de basisteam die ook in de interviews werd gedaan is dan ook om goed na te gaan of er een alternatief woonadres in de sociale kring is. Wanneer de gesignaleerde herhaaldelijk niet wordt aangetroffen op het BRP-adres, en het aannemelijk is dat hij bij een familielid of partner verblijft, kan het basisteam ook bij een dergelijk significant adres gaan kijken.
- *Tijd tussen vonnis en signalering.* Aangezien juist voor de politie veel slagkracht in de eerste maanden van de signalering te vinden is, dient binnen de keten te worden nagegaan of de soms lange periode tussen het uitspreken van het onherroepelijke vonnis, de (mislukte) strafexecutie en het ingaan van de signalering kan worden verkort.

Communicatie met onherroepelijk veroordeelden

Mogelijk is er winst te behalen wanneer door de ketenpartners geïnvesteerd wordt in de communicatie richting gesignaleerden (werkvoorraad en OPS) die zich niet (voldoende) bewust zijn van de consequenties van een tenuitvoerlegging, de ingang van de executie of die anderszins niet adequaat met hun (sociale) problematiek omgaan, waaronder de openstaande vrijheidsstraf. Deze aanbevelingen zijn gebaseerd op aandachtspunten uit de interviews met professionals en het dossieronderzoek (n=29).

- *Juiste adres.* Een deel van de veroordeelden kan bereikt worden wanneer extra handelingen door de ketenpartners worden verricht om ervoor te zorgen dat het juiste, actuele adres op een zelfmeldbrief staat, wanneer er sprake is van een zelfmeldtraject, of op een arrestatiebevel. Uit de onderzoeksresultaten blijkt dat het BRP-adres, zoals gehanteerd door het CJIB, het correspondentieadres op het vonnis en het bekende verblijfadres bij de politie niet altijd overeenkomen (zie ook 'Optimalisering Ketensamenwerking').
- *Aandacht voor sociale problematiek en 'planning'.* Wellicht kan het aantal onttrekkingen worden teruggedrongen wanneer er meer ruimte wordt gegeven aan overleg met dan wel informeren van de veroordeelden over het moment van melden. Soortgelijke aandacht dient te worden besteed aan de veroordeel-

den die kampen met een sociale problematiek, waaronder het onvermogen om op een adequate manier met problemen om te gaan. Zij handelen impulsief, zonder de consequenties van hun handelen te overzien. Mogelijk kan de reclassering hierin een rol vervullen.

- *Heldere communicatie.* In het algemeen is van belang dat er duidelijk(er) gecommuniceerd wordt wat er van de veroordeelde voortvluchtigen verwacht wordt en wat de signalering precies betekent. Hiertoe zijn al verbeterstappen ondernomen, door de communicatie in het zelfmeldtraject te verbeteren.
- *Melden aantrekkelijker maken.* Mogelijk realiseren veel gesignaleerden niet wat de consequenties zijn van het ontwijken van de straf en kan er duidelijker gecommuniceerd worden wat de voordelen zijn van het zelfmelden. Enkele voordelen zijn dat de veroordeelde minder lang in een sober regime en bij een PI in de regio geplaatst wordt. Deze pluspunten betekenen dat de gedetineerde meer controle heeft over zijn traject en in de buurt van zijn sociale netwerk geplaatst wordt.

Optimalisering (keten)samenwerking

Uit de bevindingen blijkt dat in de ketensamenwerking nog veel te verbeteren valt. Momenteel worden de investeringen vanuit het project USB al zichtbaar. De verbeteringen in de zelfmeldprocedure lijken effect te hebben: gesignaleerden worden sneller overgebracht naar de PI. Momenteel komen werkgroepen met verschillende ketenpartners bij elkaar, waardoor ook het ‘ketendenken’ steeds meer wordt toegepast. Maar toch noemen de respondenten de samenwerking stroperig en zien zij enkele cruciale verbeterpunten.

- *Samenwerking blauw-recherche.* De samenwerking tussen de recherche en de basisteams is een aandachtspunt. Er zou vanuit de recherche wantrouwen zijn om zaken uit te besteden en de uniformdienst aan de deur te laten gaan. De ervaringsdeskundigen geven aan dat met gecombineerde acties en gebruikmaken van elkaars expertise juist winst te behalen is. Bijvoorbeeld de recherche die gebruikmaakt van de kennis en voelsprietten van een wijkagent.
- *Uitkeringen.* Uit het onderzoek blijkt dat het in de praktijk voorkomt dat gesignaleerden een uitkering genieten, terwijl dit onwenselijk is (en in geval van OPS-signalering bij wet verboden). Omwille van deze onwenselijke situatie, maar ook vanwege de mogelijkheden die het biedt om gesignaleerden te traceren, dient het contact met UWV en gemeenten binnen de keten geïntensiveerd te worden.

- *Verschillende adressen in de keten.* Veel problemen lijken te spelen rondom onjuiste of afwijkende adressen bij de verschillende instanties (politie, OM, CJIB, gemeente). Het bekende verblijfsadres bij de politie en het correspondentieadres op het vonnis, wijken volgens betrokkenen nogal eens af van het gemeentelijk BRP-adres, wat het CJIB standaard gebruikt en ook in OPS gehanteerd wordt. Van belang is dat hier gezamenlijk actie op ondernomen wordt door de ketenpartners, anders zullen de nieuwe systemen onder hetzelfde probleem blijven lijden. Hier ligt ook een aanbeveling voor de gemeenten, namelijk te onderzoeken op welke wijze de actualiteit van de BRP-adressen en de informatie-uitwisseling met ketenpartners verbeterd kan worden.
- *Paspoortsignalering.* Een paspoortsignalering wordt alleen door FASTNL gedaan bij een openstaande strafduur vanaf 120 dagen. Er bestaat wetgeving over wanneer een paspoortsignalering mogelijk is. Wellicht kunnen de instanties nader uitzoeken of er juridische mogelijkheden zijn om hier meer gebruik van te maken. Verder zijn afspraken noodzakelijk over de samenwerking tussen politie en gemeente, aangezien gebleken is dat enkele gesignaleerden succesvol een paspoort hebben kunnen ophalen en hiermee naar het buitenland zijn vertrokken.²⁰⁶

7.2 Aandachtspunten opsporing

We bespreken eerst enkele algemene aandachtspunten voor de opsporing van voortvluchtigen. Meer specifieke punten ten aanzien van bepaalde doelgroepen of overkoepelende aspecten volgen verderop.

Algemene recherchestrategieën

- *Zeer korte openstaande straffen (<60 dagen).* Er blijkt weinig aandacht te zijn voor gesignaleerden met relatief lage straffen (<60 dagen). Zowel beleidsmakers als degenen die in de praktijk belast zijn met de executietaak dienen deze groep niet te vergeten.
- *‘Gerichte klap’ met maximaal resultaat.* Een mogelijke aanbeveling die daaraan kan worden gekoppeld, is om landelijke executieacties structureel te blijven

²⁰⁶ Op basis van artikel 18 onder b lid 1 van de Paspoortwet, kan bij een vrijheidsstraf van vier maanden of meer overgegaan worden tot weigering of vervallenverklaring van een paspoort.

organiseren. Het is gebleken dat een aanzienlijk deel van de (ook kortgestrafte) gesignaleerden daarmee ‘binnengehaald’ wordt. Bovendien geeft dit een signaal af naar zowel delictplegers als de samenleving dat zich onttrekken aan een vrijheidsstraf niet geaccepteerd wordt. Meer specifiek kan gerichte aandacht besteed worden aan de ‘vindbare’ veelplegers. De ‘voorraad’ gesignaleerden kan daarmee teruggedrongen worden (zie ook het volgende item).

- *Sociale kring.* We weten op basis van de onderzoeksresultaten dat een deel van de gesignaleerden thuis of bij directe familie verblijft, of daar over de vloer komt. Ook volgens de interviewrespondenten onderhoudt een aanzienlijk deel van de voortvluchtigen contact met familie en andere personen in het sociale netwerk. Voor de opsporing, zowel door basisteams als recherche, biedt dit in de praktijk belangrijke aanknopingspunten. In de meeste gevallen levert het onderzoeken van de bredere sociale kring vroeger of later resultaat op.
- *Opsporingsbevoegdheden.* De recherche heeft meer opsporingsbevoegdheden en bijzondere middelen dan de basisteams en in sommige gevallen is het wenselijk dat een zaak uit de werkvoorraad direct wordt opgepakt door de recherche. Dit gebeurt in de praktijk in sommige eenheden ook gericht, zoals we in dit onderzoek zagen. De CET's kunnen dan ook specifiek rekening houden met dergelijke maatwerkbeslissingen.
- *Opsporingsvrijheden.* De administratieve last is bij de opsporing van een veroordeelde vele malen lager dan bij de opsporing van een verdachte. Dit betekent dat relatief minder capaciteit nodig is voor de opsporing van veroordeelde (en mogelijk recidiverende) voortvluchtigen dan voor de opsporing van verdachten van een nieuw feit. Dit is een interessante beleidsmatige overweging.

Aandachtspunten specifieke typen voortvluchtigen

Tijdens het onderzoek zijn verschillende subgroepen voortvluchtigen benoemd, die ieder hun eigen beleidsimplicaties en opsporingsbenadering zullen hebben. Enkele van deze subgroepen behoeven bijzondere aandacht en noemen we hier.

- *Jeugdigen.* Meer en gerichte aandacht voor OPS-gesignaleerden met indicatie jeugddetentie. Aansluiten bij veiligheidshuizen of ketenunits om te voorkomen dat deze jongeren verder afglijden?

- *Impulsieve plegers en veelplegers.* Een groep die volgens de professionals herkend wordt in de praktijk zijn voortvluchtigen met verslavings- en andere sociale problematiek, die vaak als veelpleger te classificeren zijn. Zij zijn volgens de professionals meestal wel vindbaar omdat zij in contact staan met (hulpverlenings)instanties en vaak opnieuw in beeld komen bij de politie. Echter, zij lijken hulp nodig te hebben inzake hun onvermogen om de consequenties van hun handelen te overzien en constructieve beslissingen te nemen. Hier is het van belang dat mogelijkheden verkend worden met reclassering en hulpverleningsinstanties om deze personen zelf het belang te doen inzien van de strafexecutie. Hoe dan ook hebben zij een andere (keten)aanpak nodig dan bijvoorbeeld de in de praktijk herkende zware (semi)beroeps-criminelen die rationeel handelen.
- *Langgestraften (120+ en 300+).* Binnen de groep langgestraften, de doelgroep van FASTNL, bevindt zich volgens de respondenten een subset geroutineerde criminelen die in Nederland en in het buitenland niet geheel onvindbaar zullen zijn (nog wel in beeld bij instanties en sociale binding met verblijfplaats), terwijl er ook een subset zware beroeps-criminelen is, die van de radar lijkt te verdwijnen. De groep van 120-300 dagen of meer openstaande straf is de groep die soms onder de generieke (ongerichte) opsporing binnen de eenheden valt en waar wel enige aanknopingspunten voor de opsporing beschikbaar zijn. Aan deze groep kan binnen de eenheden dan ook meer aandacht besteed worden.

Internationale opsporing

Er is een aanzienlijke groep voortvluchtigen die (vermoedelijk) in het buitenland verblijft. Een deel van de in het buitenland verblijvende voortvluchtigen kan door FASTNL wel getraceerd worden, maar kan niet worden uitgeleverd aan Nederland. Deze voortvluchtigen zijn niet executeerbaar. Daarnaast spoort FASTNL in de praktijk pas actief op bij openstaande straffen vanaf 300 dagen.

- *120+ dagen openstaande straf.* Voortvluchtigen uit de groep vanaf 120 dagen openstaande straf die in het buitenland verblijven, zouden ook actief bij FASTNL in opsporing genomen kunnen worden, mits daarvoor slagkracht gerealiseerd kan worden bij FASTNL.
- *Bilaterale afspraken.* Probeer te komen tot bilaterale afspraken met landen waarmee geen uitleveringsverdrag bestaat, zodat de straf bijvoorbeeld in het buitenland geëxecuteerd kan worden.

7.3 Overkoepelende aandachtspunten

Tot slot bespreken we enkele overkoepelende aandachts-, dan wel discussiepunten, die mede raken aan de kern van het probleem en mede te bezien zijn in de bredere maatschappelijke context van het voortvluchtigenprobleem.

Mindset ten aanzien van voortvluchtigen

Voor diverse van de hiervoor genoemde aandachtspunten geldt dat een gedeeld urgentiegevoel een voorwaarde voor verbetering is. Wanneer het probleem niet serieus genomen wordt en de urgentie ervan door degenen op beleidsniveau én op de werkvloer niet wordt gevoeld, is het lastig de meeste van de hiervoor genoemde aandachtspunten goed op te pakken. De verbeteringen in het proces aan de voorkant, binnen de generieke opsporing en binnen de bredere keten zijn mede afhankelijk van een gedeeld probleembesef. We noemen enkele aandachtspunten om dit te faciliteren.

- *Besmetting.* We zagen dat de huidige ‘mindset’ van politieambtenaren en officieren van justitie is, dat executie niet ‘spannend’ is. Bij de specialistische teams leeft een totaal andere mindset en is men enorm enthousiast en gedreven over de opsporing van voortvluchtigen. Deze mindset lijkt wel ‘besmettelijk’: mensen die tijdelijk gedetacheerd zijn geweest bij het ROG- of EVA-team worden ‘aangestoken’ en hebben bij terugkomst in het eigen team meer oog voor de opsporing van gesignaleerden.
- *Deel successen en geef voortvluchtigen een gezicht.* Ook blijkt dat velen in de praktijk geen duidelijk beeld hebben van ‘wie de voortvluchtigen zijn’. Hieruit vloeit voort: maak executie aantrekkelijker, door concrete succesverhalen van zowel basisteams als recherche te delen als ‘voortvluchtigencasus’. Benoem en laat zien welke personen met welk strafrechtelijk verleden, welk type indexdelict en eventuele omringende problematiek tijdens de voortvluchtige periode, door middel van welke slimme strategieën van straat gehaald zijn.
- *Voedt van bovenaf.* Zorg dat enthousiasme en verantwoordelijkheid nemen doorklinken vanuit de beleidsmakers en de teamchefs. Benoem het belang en maak werkafspraken zodat het ‘meer leeft’, het ‘vrijblijvende karakter’ verdwijnt en er een duidelijke probleemeigenaar is.
- *Iedereen verantwoordelijk.* De verantwoordelijkheid voor de executie ligt niet alleen bij politie, maar bij alle cruciale schakels in de keten. Op al deze plekken dient het probleembesef en urgentiegevoel ontwikkeld te worden.

Ketenprocessen en aanvullend onderzoek

- De prioritering en succesvolle afhandeling van zaken is afhankelijk van een accurate en actuele systeemregistratie en goede informatie-uitwisseling. Bij het registreren op zaaksniveau en het uitwisselen van gegevens gaat waardevolle informatie op persoonsniveau verloren. Probeer te komen tot een meer persoonsgerichte dataregistratie en -uitwisseling, waarbij actuele en gecorrigeerde gegevens voor alle partijen zichtbaar blijven.
- *Procesevaluatie, waaronder E&S.* Verricht nader onderzoek naar knelpunten in de ketensamenwerking met nadruk op de gebruikte systeem-informatie en informatie-uitwisseling. Evalueer het te implementeren E&S-systeem, zowel procedureel als inhoudelijk, met aandacht voor de in dit onderzoek aangemerkte knelpunten.
- Bij justitie komt een – weliswaar klein – aantal OPS-gesignaleerde voortvluchtigen (1,4%) tijdens de signalering opnieuw onder verdenking van een strafbaar feit. Hoewel de aantallen klein zijn, verdient dit aandacht. Daarbij moet benadrukt worden dat in dit onderzoek de kenmerken van een populatie voortvluchtigen in OPS op een bepaalde peildatum bestudeerd zijn. Het onderzoek verschaft geen inzicht in de jaarlijkse in- en uitstroom in OPS. We kunnen daardoor niet aangeven hoeveel voortvluchtigen in totaal recidiveren en hoeveel van hen aangehouden worden, alsnog strafexecutie ondergaan, en uit OPS uitstromen.
- *Criminele activiteit tijdens signalering.* Aan de ketenpartners wordt aanbevolen nader te onderzoeken wat veroorzaakt dat een klein aantal OPS-gesignaleerden bij justitie als verdachte van een strafbaar feit aangemerkt wordt, maar de signalering niet beëindigd wordt. Mogelijke vragen die daarbij gesteld kunnen worden zijn: gaat er technisch of procedureel iets mis? In welke gevallen kunnen gesignaleerden tijdens de voortvluchtige periode een afdoening krijgen voor nieuwe strafbare feiten? In hoeverre komt het voor dat personen als gevolg van procedurele of systeemfouten nog ten onrechte gesignaleerd staan?
- *Instroom en uitstroom.* Breng de jaarlijkse in- en uitstroom in OPS in kaart, en verricht nader onderzoek naar het effect van doorgevoerde beleidsmaatregelen op die in- en uitstroom. Hierbij kan in het bijzonder worden gekeken naar uitstroom na nieuwe delicten (recidive met daaropvolgende strafexecutie). Geef daarbij meer inhoudelijke duiding aan de uitstroom als gevolg van succesvolle strafexecutie.

Ongerichte of gerichte executie in de opsporing?

Gespecialiseerde rechteerteams als ROG, EVA en FASTNL lijken succesvol in het opsporen van voortvluchtigen. Ten eerste doordat zij ervoor zorgen dat een deels ‘gemiste’ groep bij de basisteams en ongerichte executie alsnog van de straat gehaald wordt om hun onherroepelijke vrijheidsstraf uit te zitten. En ten tweede aangezien zij het ‘laatste vangnet’ zijn voor een groep zware beroeps-criminelen die ogenschijnlijk gemakkelijk onder hun soms lange detentie uitkomen door onder de radar van de instanties te blijven. Uit de interviews komt naar voren dat juist vanwege het huidige ontbrekende urgentiegevoel, de specialistische initiatieven door aparte teams of door middel van gerichte politie-acties een sterke *good practice* zijn. In de huidige situatie worden ze zelfs als broodnodig beschouwd. Alle betrokkenen noemen het belang van een fulltime-focus en een persoonsgerichte benadering en vrezen voor zowel het verdampen van de executietaak in de generieke opsporing als het tussen wal en schip raken van een groep relatief zware veroordeelden. De vrees is dat daarmee de groep ‘onvindbaren’ alleen maar meer onzichtbaar wordt. Pas als de opsporing van voortvluchtigen beleidsmatig sterker geprioriteerd wordt en op de werkvloer als urgent beleefd wordt, zou afschaling van de specialistische opsporing verantwoord zijn. Een persoonsgerichte focus op het voortvluchtigenprobleem is onontbeerlijk bij het effectief kunnen prioriteren en afhandelen van zaken. Gekeken naar de effectiviteit van de specialistische rechteerteams in combinatie met de zwaarte van de doelgroep en het feit dat enkele voortvluchtigen gedurende de signalering crimineel actief blijven, lijkt het gerechtvaardigd om de opsporing van deze subgroep voortvluchtigen in ieder geval (deels) ‘gericht’ uit te voeren.

Tot slot

In het algemeen bevestigt het onderzoek de urgentie van het voortvluchtigenprobleem. Veel voortvluchtigen die soms al lang in OPS gesignaleerd staan vanwege een openstaande detentie, zijn samen verantwoordelijk voor veel delicten. De voortvluchtigen blijken gedurende hun signalering in beeld te komen bij verschillende overheidsinstanties; een klein deel komt zelfs opnieuw op de radar bij politie en justitie. Hoewel de meerderheid van de openstaande vrijheidsstraffen gelukkig succesvol geëxecuteerd wordt, is het vanuit maatschappelijk oogpunt en vanuit het beginsel van rechtszekerheid niet te verantwoor-

den dat een deel van de door de rechter opgelegde vrijheidsstraffen niet geëxecuteerd wordt, als dat wel mogelijk is.

Belangrijk en hoopgevend is dat een deel van de voortvluchtigen niet ‘onvindbaar’ blijkt te zijn. Een deel kan door inspanning van de politieke basisteams en/of de recherche ‘binnengehaald’ worden. Door efficiëntere ketensamenwerking en het slimmer inzetten van de schaarse politiecapaciteit op de juiste zaken is winst te behalen. Volgens de insiders gebeurt dit te weinig doordat de basisteams en recherche niet altijd ingesteld zijn op executie van openstaande vrijheidsstraffen van veroordeelde voortvluchtigen, het ontbreken van goede persoonsgerichte ketenregistratie en het ontbreken van urgentie- en verantwoordelijkheidsgevoel. De voortvluchtigen zijn niet onvindbaar, maar zijn lange tijd ‘genegeerd’ geweest: bij de blauwe surveillance op straat, bij de generieke opsporing, bij de officier van justitie tot en met de strafrechter. Door een gebrek aan alertheid kunnen de voortvluchtigen op alle momenten in de keten door de mazen van het net glippen.

Om de slagkracht te vergroten, moeten ketenbreed bewustwording en efficiëntere prioritering plaatsvinden. Opsporing die resulteert in een onherroepelijke veroordeling tot een vrijheidsstraf is pas succesvol als de straf daadwerkelijk wordt uitgezeten. Tot slot is winst te behalen in de aanpak van dit probleem als de bestaande specialistische kennis en het enthousiasme over de (deels onbenutte) mogelijkheden van het opsporen van voortvluchtigen breder binnen de politie worden verspreid.

Literatuur

- Algemene Rekenkamer (2012). Prestaties in de strafrechtsketen. Barneveld: Significant.
- Bakker, L. & Reitsma, J. (2015). *Evaluatie pilot arrestantenvervoer*. Barneveld: Significant.
- Beyens, K., Dirkzwager, A. & Korf, D. (2014). 'Detentie en gevolgen van detentie. Onderzoek in Nederland en België'. *Tijdschrift voor Criminologie*, 56: 3-30.
- Bosker, O.J. (1997). *Snelrecht. De generaal en speciaal preventieve effecten van sneller straffen*. Proefschrift ter verkrijging van het doctoraat in de Rechtsgeleerdheid aan de Rijksuniversiteit Groningen. Groningen: Rijksuniversiteit Groningen.
- CBS (2016). *Jeugdmonitor*. Geraadpleegd op 3 oktober 2016, van jeugdmonitor. [cbs.nl/nl-nl/inlichtingen/onderzoeksbeschrijvingen/herkenningsdienst-systeem-\(hks\)/](http://cbs.nl/nl-nl/inlichtingen/onderzoeksbeschrijvingen/herkenningsdienst-systeem-(hks)/).
- College van procureurs-generaal (2014, 6 januari). 'Normering executieprestaties Politie 2014', brief Openbaar Ministerie, college van procureurs-generaal, H.J. Bolhaar. Persoonlijke communicatie.
- College van procureurs-generaal (2016, 17 maart). 'Normering executieprestaties Politie 2016', brief Openbaar Ministerie, college van procureurs-generaal, A.H. van Wijk. Persoonlijke communicatie.
- DJI (2014). *Tenuitvoerlegging van een straf of maatregel in een Justitiële Jeugdinrichting*. Informatieblad j-22504. Den Haag: Ministerie van Veiligheid en Justitie.
- 'Executietaak efficiënter uitvoeren'. *Politieblad Blauw*, 1, 26 januari 2016. Geraadpleegd op 18 februari, van www.politievakblad-blauw.nl/Nieuws/Lists/Nieuws/Toon.aspx?id=256.
- Goffman, A. (2009). 'On the Run. Wanted men in a Philadelphia ghetto'. *American Sociological Review*, 74: 339-357.

- Hermans, D. (2015). *Het (on)bekende: kwalitatief onderzoek naar voortvluchtigen en de werkwijze van FASTNL*. Thesis Politiekundige Bachelor. Amsterdam: Politieacademie.
- Justid (2016). JDS. Geraadpleegd op 3 oktober 2016, van www.justid.nl/organisatie/JDS/Registratie.aspx.
- Kalidien, S.N. & Heer-de Lange, N.E. de (2015). *Criminaliteit en rechtshandhaving 2014*. Den Haag: WODC/CBS.
- Koopman, M. (2015). *Werkstroom Uitvoeren Executieopdracht*. Nationale Politie/projectteam E&S.
- Lobbezoo, R. & Litjens, K. (2015). *Van vonnis tot executie*. Thesis. 's-Hertogenbosch: Avans Hogeschool.
- McSweeney, T., Turnbull, P.J. & Bowling, B. (2011). *Fight or flight? Absconders, fugitives and European law enforcement responses*. Londen: Institute for Criminal Policy Research.
- Ministerie van Veiligheid en Justitie (2014). 'Het ketendesign USB in beeld'. *Ketenjournaal USB*, 2 (7): 9-13.
- Nobelen, D. van & Leest, W. van der (2010). *Landelijk Verdachtenbeeld 2009. Een analyse van verdachten op basis van gegevens uit HKS*. Zoetermeer: KLPD/Dienst IPOL.
- Openbaar Ministerie (2011). *Aanwijzing Executie 2011* (geldend tot en met 28 februari 2013). Geraadpleegd op 18 april 2016, van wetten.overheid.nl/BWBR0029169/2011-01-01.
- Openbaar Ministerie (2013). *Aanwijzing Executie 2013*. Geraadpleegd op 15 juni 2016, van wetten.overheid.nl/BWBR0032941/2013-03-01.
- Openbaar Ministerie (2014). *Aanwijzing Executie 2014*. Geraadpleegd op 15 juni 2016, van wetten.overheid.nl/BWBR0035475/2014-09-01.
- Openbaar Ministerie (2015). *Aanwijzing Executie 2015*. Geraadpleegd op 21 april 2016, van www.om.nl/organisatie/beleidsregels/overzicht-0/executie-afdoeining/@87532/aanwijzing-executie-1/.
- Openbaar Ministerie (2016a). *Aanwijzing Executie 2016*. Geraadpleegd op 10 juni 2016, van wetten.overheid.nl/BWBR0036027/2016-04-22.
- Openbaar Ministerie (2016b). 'Bijlage 1. Beleidsregels om met betrekking tot het zelfmeldbeleid'. *Aanwijzing Executie 2016*. Geraadpleegd op 13 juni 2016, van wetten.overheid.nl/BWBR0036027/2016-04-22#Bijlage1.

- OPP-DROS (2015). 'Signaleringen', interne presentatie, Politie Amsterdam. Persoonlijke communicatie.
- Politie (2010). *Landelijk verdachtenbeeld 2009*. Geraadpleegd op 15 april 2016, van www.politie.nl/themas/2010-landelijk-verdachtenbeeld-2009.html.
- Politie (2012). *Inrichtingsplan Nationale Politie*. Den Haag: Ministerie van Veiligheid en Justitie.
- Politie (2014). 'Verhalen opsporing voortvluchtigen'. Interne memo. Persoonlijke communicatie.
- Rooyen, A. van (2014). *Voortvluchtig. Onderzoek naar voortvluchtigen in Amsterdam*. MWO Thesis Recherchekunde. Apeldoorn: Politieacademie.
- Schoenmakers, Y. (2016). 'Het gevangeniswezen'. In: M. Bolhuis, Y. Schoenmakers & G. Beijers (red.), *Actoren in de strafrechtspleging*. Den Haag: Boom Criminologie: 75-92.
- Schwaner, S.L. (1997). 'They Can Run, but Can They Hide? A Profile of Parole Violators'. *Journal of Crime and Justice*, 20 (2): 19-32.
- Schwaner, S.L., McGaughey D. & Tewksbury, R. (1998). 'Situational Constraints and Absconding Behavior: Toward a Typology of Parole Fugitives'. *Journal of offender rehabilitation*, 27: 37-55.
- Tollenaar, N. & Laan, A.M. van der (2013). *Monitor veelplegers 2013. Trends in de populatie zeer actieve veelplegers uit de periode 2003-2013*. Den Haag: WODC.
- Wet Werk en Bijstand, Artikel 13. Uitsluiting van bijstand. Geraadpleegd op 30 november 2015, van wetten.overheid.nl/BWBR0015703/2015-02-01/1#Hoofdstuk2_Paragraaf2.2_Artikel13.
- WODC (2014). *Verdiepingsstudie monitor KPI; Projectnummer 2353A. Inzicht in prestatie-indicatoren van de Uitvoeringsketen Strafrechtelijke Beslissingen*. Den Haag: WODC.
- Zelfmeldprocedure en uitstel zelfmelden uitzitten gevangenisstraf*. Juridisch kennis portaal. Geraadpleegd op 28 januari 2016, van www.juridischkennisportaal.nl/wiki/strafrecht/tenuitvoerlegging-executie-o-a-cjib-en-lca/zelfmeldprocedure-en-uitstel-zelfmelden-uitzitten-gevangenisstraf.htm.

Kamerstukken

Aanhangsel Handelingen II 2012/13, 82 ('Kamervragen van het lid Helder (PVV) over het bericht dat 15.000 veroordeelden vrij rondlopen').

Handelingen II 2012/13, 105, item 13 (Plenair debat, 'Veroordeelde criminelen die hun vrijheidsstraf ontlopen').

Kamerstukken II 2011/12, 29279, 147 (kamerbrief, 'Versterking prestaties strafrechtketen').

Kamerstukken II 2012/13, 29279, 156 en 165 (kamerbrieven, 'Versterking prestaties strafrechtketen').

Kamerstukken II 2012/13, 33400 VI, 90 (kamerbrief, 'Openstaande vrijheidsstraffen').

Kamerstukken II 2013/14, 29279, 203 (kamerbrief, 'Aanpak openstaande vrijheidsstraffen').

Kamerstukken II 2014/15, 29279, 227 (kamerbrief, 'Landelijke executie-actie nationale politie').

Kamerstukken II 2014/15, 29279, 271 (kamerbrief, 'Stand van zaken openstaande vrijheidsstraffen').

Kamerstukken II 2014/15, 34086, 1 (wetsvoorstel, 'Wet herziening tenuitvoerlegging strafrechtelijke beslissingen').

Kamerstukken II 2014/15, 34086, 3 (memorie van toelichting, 'Wet herziening tenuitvoerlegging strafrechtelijke beslissingen').

Kamerstukken II 2015/16, 29279, 295 (kamerbrief en bijlage, 'Voortgang programma Versterking Prestaties Strafrechtketen').

Kamerstukken II 2015/16, 29279, 345 (kamerbrief, 'Aanpak tenuitvoerlegging sancties').

Mediaberichten

EVA-team houdt gedetineerde aan (2015, 13 juli). Geraadpleegd van www.politie.nl/nieuws/2015/juli/13/06-gouda-eva-team-houdt-gedetineerde-aan.html.

Politie Cuijk: PAPOS-actie (2014, 25 september). Geraadpleegd op 10 april 2016, van www.maaslandradio.nl/indexwp.php/politie-cuijk-papos-actie/.

Teeven (2014, 13 januari). Toespraak staatssecretaris Teeven bij opening Administratie- en Informatie Centrum voor de Executieketen (AICE). Geraadpleegd op 10 januari 2016, van www.rijksoverheid.nl/documenten/toespraken/2014/01/13/opening-aice.

Voortvluchtige veroordeelde mensenhandelaar aangehouden (2016, 9 maart). Geraadpleegd op 13 april 2016, van www.politie.nl/nieuws/2016/maart/9/11-voortvluchtige-veroordeelde-mensenhandelaar-aangehouden.html.

Bijlagen

1 Afkortingen en verklarende begrippenlijst

Afkortingen

AICE	Administratie en Informatie Centrum voor de Executieketen (onderdeel CJIB)
BRP	Basisregistratie Personen (vervanger van GBA)
CET	Coördinatie Executie Team
CJIB	Centraal Justitieel Incassobureau
CVE	Centrale Voorziening Executieopdrachten (softwaresysteem van het AICE)
DJI	Dienst Justitiële Inrichtingen
DLR	Dienst Landelijke Recherche
DR	Districtsrecherche
DRR	Dienst Regionale Recherche
E&S	Executie en Signaleringen (softwaresysteem ter vervanging van PAPOS en OPS)
EAB	Europees Aanhoudingsbevel
EVA	Executie Vonnissen Afgestraften (rechercheteam bij politie Den Haag)
FASTNL	Fugitive Active Search Team Netherlands (onderdeel van de DLR)
GBA	Gemeentelijke Basis Administratie (huidig: BRP)
GOO	Groep Opsporing Onttrekkingen (ondergebracht bij FASTNL)
HKS	Herkenningsdienstsysteem
IRC	Internationaal Rechtshulpcentrum
ISD	Inrichting voor Stelselmatige Daders
JDS	Justitieel Documentatie Systeem
Justid	Justitiële Informatie Dienst (beheert JDS)
MEOS	Mobiel Effectief Op Straat (smartphoneapplicatie)
NP	Nationale Politie
OH	Onherroepelijk (veroordeling)

OM	Openbaar Ministerie
OPS	Opsporingsregister
PAPOS	Parketpolitie-systeem
PI	Penitentiare Inrichting
ROG	Regionale Opsporing Gesignaleerden (voormalig rechteam bij politie Amsterdam)
SOB	strafonderbreking
tbs	Terbeschikkingstelling
TES	Team Executie Strafvonnissen (heden opgegaan in FAST-NL)
TGO	Team Grootschalige Opsporing
TUL	Tenuitvoerlegging (taakstraf die na niet uitvoeren is omgezet in een vrijheidsstraf of voorwaardelijke straf na overschrijden van voorwaarden)
v.i.	Voorwaardelijke invrijheidsstelling
WWM	Wet wapens en munitie

Verklarende begrippenlijst

Antecedenten	Alle delicten en overtredingen waarvoor de gesignaleerde voorafgaand aan het indexdelict veroordeeld is.
Bruto strafdur	Het onvoorwaardelijk deel van de vrijheidsstraf zonder aftrek van het eventueel ondergane voorarrest en vervroegde invrijheidstelling dan wel voorwaardelijke invrijheidstelling (<i>Aanwijzing executie</i> , 2015).
Gerichte executie	Er wordt gericht gestuurd op de opsporing van gesignaleerden.
Gesignaleerde	Persoon die ter executie voor de basisteams in PAPOS of ter opsporing in OPS wordt gesignaleerd wegens een vrijheidsbenemende straf. Het landelijk te raadplegen systeem Executie & Signaleringen (E&S) moet beide systemen gaan vervangen. De definitie is ten behoeve van dit onderzoek afgebakend tot onherroepelijk veroordeelden tot een vrijheidsbenemende straf, die zich bewust of onbewust aan het reguliere executieproces onttrekken. Dat wil zeggen dat wij in ons onderzoek PAPOS-gesignaleerden waarbij een eventuele zelfmeld-procedure of het uitvoeren van een regulier arrestatiebevel

Harde onttrekkingen	na het onherroepelijke vonnis mislukt is, ook beschouwen als voortvluchtigen. Zie ook het begrip ‘Voortvluchtige’.
Indexdelict	Gedetineerden die zich onttrekken tijdens detentie in een gemiddeld of zwaar beveiligd regime, of die zich onttrekken tijdens begeleid verlof (<i>Aanwijzing executie</i> , 2015).
JDS-feit	Het strafbare feit of de strafbare feiten waarvoor de gesignaleerde onherroepelijk veroordeeld is en zijn/haar vrijheidsbenemende straf niet uitzit. Het betreft soms meerdere ten laste gelegde feiten met verschillende pleegdata, die zijn samengevoegd en ter zitting gezamenlijk zijn afgedaan. Het indexdelict bestaat daardoor soms uit meerdere JDS-feiten.
Justitiële afdoening	Registratie in het Justitieel Documentatie Systeem van ten laste gelegde strafbare feiten waarvoor een justitiële afdoening heeft plaatsgevonden.
Netto strafduur	Alle soorten afdoeningen door OM of rechter (inclusief sepot, vrijspraak, ontslag van alle rechtsvervolging).
OH	Bruto strafduur minus de dagen voorwaardelijk en de reeds uitgezeten dagen in voorarrest. Dit wordt gehanteerd als ‘openstaande strafduur’.
Ongerichte executie	Onherroepelijk. Dit betekent dat tegen het vonnis/arrest geen gewoon rechtsmiddel meer openstaat (<i>Aanwijzing executie</i> , 2015).
Openstaande strafduur	De openstaande vrijheidsstraf wordt alsnog geëxecuteerd wanneer deze in de systemen zichtbaar wordt wanneer de gesignaleerde opnieuw in beeld komt naar aanleiding van bijvoorbeeld een verkeersboete, een andersoortige controle of een aangifte vanwege een ander strafbaar feit. Door het ministerie van Veiligheid en Justitie ook aangemerkt als ‘toevallige aanhouding door politie’. ²⁰⁷
	De openstaande strafduur wordt ontleend aan de netto strafduur zoals geregistreerd in OPS en zoals ook wordt gehanteerd door de verschillende ketenpartners bij beleidsmatige beslissingen omtrent de executie. ²⁰⁸

207 Kamerstukken II 2012/13, 33400 VI, 90, p.3.

208 Het restant van die netto strafduur is de feitelijke nog uit te zitten detentie. In dit onderzoek is geen zicht verkregen op deze restant nettostraf.

OPS	Opsporingsregister ter signalering van aan te houden personen of personen aan wie gerechtelijke stukken moeten worden betekend (<i>Aanwijzing executie</i> , 2015).
Principaal opgelegde straf	De opgelegde ‘reguliere’ gevangenisstraf die moet worden uitgezeten. Dit in tegenstelling tot de tenuitvoerlegging van een voorwaardelijke straf of een ‘vervangende hechtenis’, wanneer een principaal opgelegde taakstraf of voorwaardelijke straf wordt omgezet in detentie omdat de veroordeelde zich niet aan de door de rechter gestelde voorwaarden heeft gehouden.
Totale onttrekking	De onherroepelijk veroordeelde onttrekt zich aan de gevangenisstraf nog voordat deze is ingegaan. Wordt in het rapport afgezet tegen situaties van een ‘gedeeltelijke onttrekking’, zijnde zachte of harde onttrekkingen.
Vervangende hechtenis	Een (principaal) opgelegde voorwaardelijke straf, taakstraf of boete wordt omgezet in detentie omdat de veroordeelde zich niet aan de door de rechter gestelde voorwaarden heeft gehouden, dan wel de opgelegde taakstraf of boete niet heeft voldaan.
Voortvluchtige	Persoon die zich buiten het reguliere executieproces onttrekt (bewust of onbewust) aan een door de rechter opgelegde onherroepelijke vrijheidsbenemende straf. Zie ook ‘Gesignaleerde’.
Zachte onttrekkingen	Gedetineerden die zich hebben onttrokken vanuit een beperkt beveiligde inrichting of een zeer beperkt beveiligde inrichting, of die zich hebben onttrokken tijdens verlof zonder begeleiding of tijdens verblijf in een instelling of deelname aan een programma buiten de inrichting (<i>Aanwijzing executie</i> , 2015).
Zelfmeldtraject	De onherroepelijk veroordeelde ontvangt een oproep om zichzelf te melden bij de penitentiaire inrichting of de politie voor het ondergaan van de opgelegde vrijheidsstraf.

2 Interviewrespondenten

- Mevr. A. Aanstoot, hoofd Verblijf buiten de inrichting, Dienst Justitiële Inrichtingen (DJI), Divisie Individuele Zaken.
- Dhr. B. van Alphen, business controller, Politie Rotterdam, Stafdienst, Business Control.
- Dhr. K. Bezemer, operationeel expert, Politie Rotterdam, Basisteam Drechtsteden-Buiten.
- Dhr. R. Bosch, operationeel expert, Politie Oost-Nederland, IJsselland, Vechtdal.
- Dhr. A. Can, hoofdmedewerker Arrestantentaken, coördinator Executietaken (CET), Politie Rotterdam, DROS, Afdeling Centraal Executieteam.
- Mevr. E. Flikkema, hoofd arrestantentaken & (voormalig) voorzitter overleg CET, Politie Rotterdam.
- Dhr. D. Massaut, medewerker systeem en procesoptimalisatie, Centraal Justitieel Incassobureau (CJIB), Administratie en Informatie Centrum voor de Executieketen (AICE).
- Dhr. P. Plasman, advocaat, Plasman Advocaten.
- Dhr. J. Pouw, officier van justitie, OM, Landelijk Parket, FASTNL.
- Dhr. S. Regeling, (voormalig) teamleider FASTNL, Politie Landelijke Eenheid, Dienst Landelijke Recherche, Fugitive Active Search Team Netherlands.
- Mevr. M. Stoter, beleidsmedewerker, Reclassering Nederland.
- Mevr. A. Sweere-van Rooyen, rechercheur, Politie Amsterdam, (voormalig) Regionale Opsporing Gesignaleerden (ROG).
- Dhr. R. Viergever, senior rechercheur, Politie Den Haag, Afdeling CET, Team Executie Vonnissen Afgestraften (EVA).
- Dhr. G. Wieringa, teamleider, Politie Amsterdam, Amsterdam binnenstad & voormalig regionale incasso en opsporing.
- Mevr. A. de Wit, specialistisch beleidssecretaris. OM, Landelijk Parket, FASTNL.
- Dhr. J. Withaar, accountmanager, Centraal Justitieel Incassobureau (CJIB), Administratie en Informatie Centrum voor de Executieketen (AICE).
- Dhr. E. Zegstroom, projectleider, Politie Amsterdam, Amsterdam Zuidoost, Bijlmermeer.

Verkennde gesprekken

- Dhr. P. Homminga, chef divisie uitvoeringsondersteuning/programmamanager executie en arrestantentaken in opdracht van de portefeuillehouder, Politie Rotterdam.
- Dhr. H. Teunissen, voorzitter expertgroep arrestantentaken, Politie Oost-Nederland.

3 Deelnemers expertsessie

Dhr. R. Goudsmit, ministerie van Veiligheid en Justitie, beleidsadviseur, afdeling BD/DSenJ/BenD, Pf Boetes en Detentie.

Mevr. S. van Groeningen, Politie Den Haag, projectleider executie.

Dhr. W. van der Heijden, Politie Den Haag, coördinator Team EVA.

Dhr. R. Kusters, Openbaar Ministerie, beleidsadviseur, Parket-Generaal.

Dhr. M. Mol, Politie Amsterdam, teamleider, Generieke Opsporing/WVO/aandachtsgebied Voortvluchtigen.

Dhr. S. Pouw, Openbaar Ministerie, officier van justitie, Landelijk Parket, FASTNL.

Dhr. A. Sesselaar, Politie Rotterdam, adviseur Portefeuillehouder executie en arrestantentaken.

Dhr. R. Viergever, Politie Den Haag, onderzoeker, Team EVA.

Mevr. A. de Wit, Openbaar Ministerie, specialistisch beleidssecretaris, Landelijk Parket, FASTNL.

Dhr. J. Withaar, Centraal Justitieel Incasso Bureau, accountmanager AICE.

4 Tabellen

Tabel B4.1: Hoofd- en subcategorieën delicten (HKS)

Geweld tegen personen	Vermogen zonder geweld
Bedreiging	Eenvoudige diefstal
Dood en letsel door schuld	Diefstal door middel van braak
Mishandeling	Bedrog
Moord/doodslag voltooid e.d.	Witwassen
Poging moord/doodslag e.d.	Heling/schuldheiling
	Overige valsheidsmisdrijven
	Verduistering
Gewelddadige seksuele misdrijven	Vermogen met geweld
Aanranding der eerbaarheid	Afpersing
Verkrachting	Diefstal met geweld
Overige seksuele misdrijven	Drugsmisdrijven
Schennis der eerbaarheid	Middelenlijst 1 (harddrugs)
Ontucht met kind	Middelenlijst 2 (softdrugs)
Kinderpornografie	Opiumwet
Overige seksuele misdrijven	
Vernieling, openbare orde/gezag	Verkeersmisdrijven
Discriminatie	Dood/letsel door schuld
Gemeengevaarlijke misdrijven	Joyriding
Openbaar gezag	Besturen tijdens ontzegging
Openbare orde	Rijden onder invloed personenauto
Overige vernieling	Verlaten plaats ongeval
	Weigeren bloed- en ademproef
	Overige Wegenverkeerswet
Overige misdrijven	Overtredingen
Misdrijven andere wetten	APV
Overige milieuwetten	Leerplichtwet
Wet wapens en munitie (WWM)	enzovoort
Mensenhandel	

Tabel B4.2: Type indexdelicten van de recidivisten naar aantal strafbare feiten (n=215)

Delictcategorie	N	%
Vermogen zonder geweld	118	54,9
Drugsmisdrijven	25	11,6
Overtreding	25	11,6
Vernieling, openbare orde/gezag	18	8,4
Verkeersmisdrijven	12	5,6
Geweld tegen personen	10	4,7
Overige misdrijven	4	1,9
Vermogen met geweld	2	0,9
Onbekend	1	0,5
Totaal	215	100

Tabel B4.3: Top tien geboortelanden >120 dagen (n=1151)

	Land	N	%
1	Nederland	139	12,1
2	Nederlandse Antillen en Aruba	98	8,5
3	Turkije	89	7,7
4	Suriname	74	6,4
5	Marokko	42	3,6
6	Duitsland	41	3,6
7	Nigeria	36	3,1
8	Algerije	31	2,7
9	Frankrijk	30	2,6
10	Irak	30	2,6
	Totaal	610	52,9

Tabel B4.4: Top tien geboortelanden <120 dagen (n=10.016)

	Land	N	%
1	Roemenië	1132	11,3
2	Polen	1020	10,2
3	Nederland	770	7,7
4	Frankrijk	423	4,2
5	Litouwen	360	3,6
6	Marokko	354	3,5
7	Duitsland	244	2,4
8	Suriname	228	2,3
9	Bulgarije	225	2,2
10	Nederlandse Antillen en Aruba	223	2,2
	Totaal	4979	49,6

Tabel B4.5: Geboortelanden indicatie jeugddetentie

	Geboorteland	N	%
	Nederland	13	24,1
	Roemenië	8	14,8
	Frankrijk	5	9,3
	Litouwen	4	7,4
	Bulgarije	3	5,6
	Nederlandse Antillen en Aruba	2	3,7
	Turkije	2	3,7
	Afghanistan	1	1,9
	Bosnië en Herzegovina	1	1,9
	Congo	1	1,9
	Totaal	40	74,3

Leden Redactieraad Programma Politie & Wetenschap

Voorzitter prof. dr. H.G. van de Bunt
Hoogleraar Criminologie
Erasmus Universiteit Rotterdam

Leden mr. drs. C. Bangma
Politieacademie, Hoofd School voor Hogere Politiekunde

mr. W.M. de Jongste
Projectbegeleider Wetenschappelijk Onderzoek- en
Documentatiecentrum
Ministerie van Veiligheid en Justitie

prof. dr. P. van Reenen
Van Reenen-Russel Consultancy b.v.
Studie- en Informatiecentrum Mensenrechten (SIM)
Universiteit Utrecht

drs. J.W. Swaan EMPM
Politie, Eenheid Amsterdam

drs. M. van Tankeren
Operational auditor, onderzoeker Eenheid Den Haag

Secretariaat Programmabureau Politie & Wetenschap
Politieacademie
Arnhemseweg 348
7334 AC Apeldoorn

Postbus 834
7301 BB Apeldoorn
www.politieenwetenschap.nl

Uitgaven in de reeks Politiekunde

1. **Criminaliteit in de virtuele ruimte**
P. van Amersfoort, L. Smit & M. Rietveld, DSP-groep, Amsterdam/TNO-FEL, Den Haag, 2002
2. **Cameratoezicht. Goed bekeken?**
I. van Leiden & H.B. Ferwerda, Advies- en Onderzoeksgroep Beke, Arnhem, 2002
3. **De 10 stappen van Publiek-Private Samenwerking (PPS)**
J.C. Wever, A.A. van Pel & L. Smit, DSP-groep, Amsterdam/TNO-FEL, Den Haag, 2002
4. **De opbrengst van projecten. Een verkennend onderzoek naar de bijdrage van projecten aan diefstalbestrijding**
C.J.E. In 't Velt, e.a., NPA-Onderzoeksgroep, LSOP, Apeldoorn, 2003
5. **Cameratoezicht. De menselijke factor**
A. Weitenberg, E. Jansen, I. van Leiden, J. Kerstholt & H.B. Ferwerda, Advies- en Onderzoeksgroep Beke, Arnhem/TNO, Soesterberg, 2003
6. **Jeugdgroepen in beeld. Stappenplan en randvoorwaarden voor de shortlist-methodiek**
H.B. Ferwerda & A. Kloosterman, Advies- en Onderzoeksgroep Beke & Politieregio Gelderland-Midden, Arnhem, 2004 (vierde druk 2006)
7. **Hooligans in beeld. Van informatie naar aanpak**
H.B. Ferwerda & O. Adang, Advies- en Onderzoeksgroep Beke, Arnhem/Onderzoeksgroep Politieacademie Apeldoorn, 2005
8. **Richtlijnen auditieve confrontatie**
J.H. Kerstholt, A.G. van Amelsfoort, E.J.M. Jansen & A.P.A. Broeders, TNO Defensie en Veiligheid, Soesterberg/Politieacademie, Apeldoorn/NFI, Den Haag, 2005
9. **Niet verschenen**
10. **De opsporingsfunctie binnen de gebiedsgebonden politiezorg**
O. Zoomer, IPIT, Instituut voor maatschappelijke veiligheidsvraagstukken, Universiteit Twente, 2006
11. **Inzoomen en uitzoomen op Zaandam**
I. van Leiden & H.B. Ferwerda, Advies- en onderzoeksgroep Beke, Arnhem 2006
12. **Aansprakelijkheidsmanagement politie. Beschrijving, analyse en handreiking**
E.R. Muller, J.E.M. Polak, C.J.J.M. Stoker m.m.v. M.L. Diepenhorst & S.H.E. Janssen, COT, Instituut voor Veiligheids- en Crisismanagement, Den Haag/Faculteit der Rechtsgeleerdheid Universiteit Leiden, 2006

13. **Cold cases – een hot issue**
I. van Leiden & H.B. Ferwerda, Advies- en onderzoeksgroep Beke, Arnhem, 2006
14. **Adrenaline en reflectie. Hoe leren politiemensen op de werkplek?**
A. Beerepoot & G. Walraven e.a., DSP-groep BV, Amsterdam/Walraven onderzoek en advies, 2007
15. **Tussen aangifte en zaak. Een referentiekader voor het aangifteproces**
W. Landman, L.A.J. Schoenmakers & F. van der Laan, Twynstra Gudde, adviseurs en managers, Amersfoort, 2007
16. **Baat bij de politie. Een onderzoek naar de opbrengsten voor burgers van het optreden van de politie**
M. Goderie & B. Tierolf, m.m.v. H. Boutellier & F. Dekker, Verwey-Jonker Instituut, Utrecht, 2008
17. **Hoeveel wordt het vandaag? Een studie naar de kans op voetbalgeweld en het veiligheidsbeleid bij voetbalwedstrijden**
E.J. van der Torre, R.F.J. Spaaij & E.D. Cachet, COT, Instituut voor Veiligheids- en Crisismanagement, Den Haag, 2008
18. **Overbelast? De administratieve belasting van politiemensen bij de afhandeling van jeugdzaken**
G. Brummelkamp & M. Linssen, EIM, Zoetermeer, 2008
19. **Geografische daderprofilering. Een inventarisatie van randvoorwaarden en succesfactoren**
G. te Brake & A. Eikelboom, TNO Defensie en Veiligheid, Soesterberg, 2008
20. **Solosurveillance. Kosten en baten**
S.H. Esselink, J. Broekhuizen & F.M.H.M. Driessen, Bureau Driessen, 2009
21. **Onderzoek naar de mogelijke meerwaarde van AWARE voor de politie. Ervaringen met een nieuwe aanpak van belaging door ex-partners**
M.Y. Bruinsma, J. van Haaf, R. Römken & L. Balogh, IVA Beleidsonderzoek en Advies, i.s.m. INTERVICT/Universiteit van Tilburg, 2008
22. **Gebiedsscan criminaliteit en overlast. Een methodiekb beschrijving**
B. Beke, E. Klein Hofmeijer & P. Versteegh, Bureau Beke, Arnhem, 2008
23. **Informatiemanagement binnen de politie. Van praktijk tot normatief kader**
V. Bekkers, M. Thaens, G. van Straten & P. Siep; m.m.v. A. Dijkshoorn, Center for Public Innovation, Erasmus Universiteit Rotterdam, 2009
24. **Nodale praktijken. Empirisch onderzoek naar het nodale politieconcept**
H.B. Ferwerda, E.J. van der Torre & V. van Bolhuis, Bureau Beke, Arnhem/COT Instituut voor Veiligheids- en Crisismanagement, Den Haag, 2009

25. **Rellen om te rellen. Een studie naar grootschalige openbare-ordeverstoringen en notoire ordeverstoorders**
I. van Leiden, N. Arts & H.B. Ferwerda, Bureau Beke, Arnhem, 2009
- 26a. **Verbinden van politie- en veiligheidszorg. Politie en partners over signaleren & adviseren**
W. Landman, P. van Beers & F. van der Laan, Twynstra Gudde, Amersfoort, 2009
- 26b. **Politiepolitiek. Een empirisch onderzoek naar politieke signalering & advisering**
E.J.A. Bervoets, E.J. van der Torre & J. Dobbelaar m.m.v. N. Koeman, COT Instituut voor Veiligheids- en Crisismanagement, Den Haag, 2009
27. **De politie aan zet: de aanpak van veelplegers in Deventer**
I. Bakker & M. Krommendijk, IPIT, Enschede, 2009
28. **Boven de pet? Een onderzoek naar grootschalige ordehandhaving in Nederland**
O.M.J. Adang (redactie), S.E. Bierman, K. Jagernath-Vermeulen, A. Melsen, M.C.J. Nogarede & W.A.J. van Oorschot, Politieacademie, Apeldoorn, 2009
29. **Rellen in Ondiep. Ontstaan en afhandeling van grootschalige ordeverstoring in een Utrechtse achterstandswijk**
G.J.M. van den Brink, M.Y. Bruinsma (redactie), L.J. de Graaf, M.J. van Hulst, M.P.C.M. Jochoms, M. van de Klomp, S.R.F. Mali, H. Quint, M. Siesling, G.H. Vogel, Politieacademie, Apeldoorn, 2010
30. **Burgerparticipatie in de opsporing. Een onderzoek naar aard, werkwijzen en opbrengsten**
A. Cornelissens & H. Ferwerda (redactie), met medewerking van I. van Leiden, N. Arts & T. van Ham, Bureau Beke, Arnhem, 2010
31. **Poortwachters van de politie. Meldkamers in dagelijks perspectief**
J. Kuppens, E.J.A. Bervoets & H. Ferwerda, Bureau Beke, Arnhem & COT, Den Haag, 2010
32. **Het integriteitsbeleid van de Nederlandse politie: wat er is en wat ertoe doet**
M.H.M. van Tankeren, Onderzoeksgroep Integriteit van Bestuur, Vrije Universiteit Amsterdam, 2010
33. **Civiele politie op vredesmissie. Uitzendervaringen van Nederlandse politie-functionarissen**
H. Sollie, Universiteit Twente, Enschede, 2010
34. **Ten strijde tegen overlast. Jongerenoverlast op straat: is de Engelse aanpak geschikt voor Nederland?**
M.L. Koemans, Universiteit Leiden, 2010

35. **Het districtelijk opsporingsproces; de black box geopend**
R.M. Kouwenhoven, R.J. Morée & P. van Beers, Twynstra Gudde, Amersfoort, 2010
36. **Balanceren tussen alert maken en onrust voorkomen. Publiekscommunicatie over seriële schokkende incidenten (casestudy Lelystad)**
A.J.E. van Hoek, m.m.v. P.F. van Soomeren, M.D. Abraham & J. de Kleuver, DSP-groep, Amsterdam, 2011
37. **Sturing van blauw. Een onderzoek naar operationele sturing in de basispolitiezorg**
W. Landman, m.m.v. M. Malipaard, Twynstra Gudde, Amersfoort, 2011
38. **Onder het oppervlak. Een onderzoek naar ontwikkelingen en (a)select optreden rond preventief fouilleren**
J. Kuppens, B. Bremmers, E. van den Brink, K. Ammerlaan & H.B. Ferwerda, m.m.v. E.J. van der Torre, Bureau Beke, Arnhem/COT, Den Haag, 2011
39. **Naar eigen inzicht? Een onderzoek naar beoordelingsruimte van en grenzen aan de identiteitscontrole**
J. Kuppens, B. Bremmers, K. Ammerlaan & E. van den Brink, Bureau Beke, Arnhem/COT, Den Haag, 2011
40. **Toezicht op zedendelinquenten door de politie in samenwerking met de reclassering**
H.G. van de Bunt, N.L. Holvast & J. Plaisier, Erasmus Universiteit, Rotterdam/Impact R&D, Amsterdam, 2012
41. **Daders over cameratoezicht**
H.G.A. van Schijndel, A. Schreijenbergh, G.H.J. Homburg & S. Dekkers, Regioplan Beleidsonderzoek, Amsterdam, 2012
42. **Aanspreken op straat. Het werk van de straatcoach in al zijn verschijningsvormen**
L. Loef, K. Schaafsma & N. Hilhorst, DSP-groep, Amsterdam, 2012
43. **De organisatie van de opsporing van cybercrime door de Nederlandse politie**
N. Struiksma, C.N.J. de Vey Mestdagh & H.B. Winter, Pro Facto, Groningen/Kees de Vey Mestdagh, Groningen, 2012
44. **Politie in de netwerksamenleving. De opbrengst van de politieke netwerkfunctie voor de kerntaken opsporing en handhaving openbare orde en de sturing hierop in de gebiedsgebonden politiezorg**
I. Helsloot, J. Groenendaal & E.C. Warners, Crisislab, Renswoude, 2012
45. **Tegenspraak in de opsporing. Verslag van een onderzoek**
R. Salet & J.B. Terpstra, Radboud Universiteit Nijmegen, 2012

46. **Tunnelvisie op tunnelvisie? Een verkennend en experimenteel onderzoek naar de besluitvorming door VKL-teams met betrekking tot het onderkennen van tunnelvisie en andere procesaspecten**
I. Helsloot, J. Groenendaal & B. van 't Padje, Crisislab, Renswoude, 2012
47. **M.-waarde. Een onderzoek naar de bijdrage van Meld Misdaad Anoniem aan de politionele opsporing**
M.C. van Kuik, S. Boes, N. Kop, M. den Hengst-Bruggeling, T. van Ham & H. Ferwerda, Politieacademie, Apeldoorn/Bureau Beke, Arnhem, 2012
48. **Seriebrandstichters. Een verkennend onderzoek naar daderkenmerken en delictpatronen**
Y. Schoenmakers, A. van Wijk & T. van Ham, Bureau Beke, Arnhem, 2012
49. **Van wie is de straat? Methodiek en lessen voor de politie om ongrijpbare veiligheidsfenomenen grijpbaar te maken – op basis van vijf praktijkcasus**
H. Ferwerda, T. van Ham, B. Bremmers, K. Tijhof & M. Grotens, Bureau Beke, Arnhem, 2013
50. **Recherchesamenwerking in de Euregio Maas-Rijn. Knooppunten, knelpunten en kansen**
H. Nelen, M. Peters & M. Vanderhallen, Politieacademie, Apeldoorn/ Universiteit Maastricht, 2013
51. **De operationele politiebriefting onderzocht. Een onderzoek naar de effectiviteit van de operationele politiebriefting**
A. Scholtens, J. Groenendaal & I. Helsloot, Crisislab, Renswoude 2013
- 51a. **De operationele politiebriefting onderzocht (2). Een actie(vervolg)onderzoek om tot een effectievere politiebriefting te komen**
A. Scholtens, Crisislab, Renswoude 2015
52. **Sociale media: factor van invloed op onrustsituaties?**
R.H. Johannink, I. Gorissen & N.K. van As, Politieacademie Apeldoorn/ VDMMP, Houten, 2013
53. **De terugkeer van zedendelinquenten in de wijk**
C.E. Huls & J.G. Brouwer, Politieacademie, Apeldoorn/Rijksuniversiteit Groningen/Centrum voor Openbare Orde en Veiligheid, Groningen, 2013
54. **Van meld- naar aantoonplicht. Een onderzoek naar een systeem van digitale surveillance**
C. Veen & J.G. Brouwer, Politieacademie, Apeldoorn/Rijksuniversiteit Groningen, 2013

55. **Heterdaadkracht in twee Haagse pilotgebieden**
B. van Dijk, J.B. Terpstra & P. Hulshof, Politieacademie, Apeldoorn/DSP-groep, Amsterdam, 2013
56. **Inzet op Maat. Onderzoek naar kenmerken en mogelijkheden van duurzame inzetbaarheid van oudere medewerkers**
H. de Blouw, I.R. Kolkhuis Tanke & C.C. Sprenger, Politieacademie, Apeldoorn, 2013
57. **Interventies in de opsporing. Impulsen in kwaliteit en effectiviteit van het opsporingsproces**
R.M. Kouwenhoven, R.J. Morée & P. van Beers, Twynstra Gudde, Amersfoort, 2013
58. **De plaats delict in beeld. Fotografie in de dagelijkse en gesimuleerde praktijk**
G. Vanderveen & J. Roosma, Instituut voor Strafrecht & Criminologie, Universiteit Leiden, 2013
59. **Jeugdgroepen van toen. Een casusonderzoek naar de leden van drie criminele jeugdgroepen uit het einde van de vorige eeuw**
H. Ferwerda, B. Beke & E. Bervoets, Bureau Beke, Arnhem/Beke Advies, Arnhem/LokaleZaken, Rotterdam, 2013
60. **Tussen hei en hoofdbureau. Leiderschapsontwikkeling bij de politie**
W. Landman, M. Brussen & F. van der Laan, Twynstra Gudde, Amersfoort, 2013
61. **Gemeentelijk blauw. Het dagelijks werk van gemeentelijke handhavers in beeld**
E. Bervoets, J. Bik & M. de Groot, LokaleZaken, Rotterdam, 2013
62. **Excessief geweld op en om de voetbalvelden. Praktijkonderzoek naar omvang, ernst en aanpak van 'voetbalgeweld'**
P. Duijvestijn, B. van Dijk, P. van Egmond, M. de Groot, D. van Sommeren & A. Verwest, DSP-groep, Amsterdam, 2013
63. **Beeld van gezag bij de politie. Maatschappelijke verbeelding en de impact van gezagsbeelden op burgers**
H. de Mare, B. Mali, M. Bleecke & G. van den Brink, m.m.v. Motivation, Tilburg University, Stichting IVMV, Leiden, 2014
64. **Informatiegestuurde dienders. Informatiesturing tussen theorie en praktijk**
A. van Sluis, P. Siep, V. Bekkers, m.m.v. M. Thaens & G. Straten, Center for Public Innovation, Erasmus Universiteit, Rotterdam, 2014
65. **Hard op weg. Onderzoek aanpak verkeersveelplegers**
B. Bieleman, M. Boendermaker, R. Mennes & J. Snippe, INTRAVAL, Groningen/Rotterdam, 2014

66. **Tussen hulp en hype. De inzet van opsporingsberichtgeving in ontvoeringszaken**
Y.M.M. Schoenmakers, J.V.O.R. Doekhie & J.C. Knotter, Yvette Schoenmakers Onderzoek en advies, Weesp, 2014
67. **Nachtdienst bij de politie en verkeersveiligheid. Onderzoek naar ervaringen van politieagenten met verkeersonveiligheid in woon-werkverkeer na de nachtdienst**
P. Boekhoorn, BBSO, Nijmegen, 2014
68. **Buit van woninginbraak. Onderzoek onder inbrekers en helers**
J. Snippe, M. Sijstra, R. Mennes & B. Bieleman, INTRAVAl, Groningen/Rotterdam, 2014
69. **Privaat blauw. Portiers, evenementbeveiligers en voetbalstewards op risicovolle locaties en tijdens risicovolle momenten**
E. Bervoets & S. Eijgenraam, LokaleZaken, Rotterdam, 2014
70. **Met grof geschut. Reconstructie van een moordonderzoek binnen de criminele woonwagenwereld**
I. van Leiden, B. Bremmers & H. Ferwerda, Bureau Beke, Arnhem, 2014
71. **Met fluwelen handschoenen? Politie en de omgang met verwarde personen in Amsterdam**
J. Kuppens, T. Appelman, T. van Ham & A. van Wijk, Bureau Beke, Arnhem, 2015
- 72a. **Vermisten op de kaart. Aard en omvang van langdurige vermissingen**
I. van Leiden & M. Hardeman, Bureau Beke, Arnhem, 2015
73. **Van intel tot operatie. De impact van veiligheidsanalisten bij de aanpak van misdaad**
M. den Hengst, M. Bruinsma, Y. Schoenmakers, W. Niepce, Bureau Bruinsma, Tilburg, 2015
74. **De bestuurlijke rapportage. Gezamenlijke inspanning in de aanpak van (georganiseerde) criminaliteit en overlast**
I. Gorissen, m.m.v. R.H. Johannink, PBLQ, Den Haag, 2015
75. **De aangifte van delicten bij de multichannelstrategie van de politie**
P. Boekhoorn & J. Tolsma, Bureau Boekhoorn/Radboud Universiteit, Nijmegen, 2016
76. **Die pakken we toch niet op? Afstemming tussen politie en Openbaar Ministerie in zaken van veelvoorkomende aangiftecriminaliteit**
R. Kouwenhoven & L. Kleijer-Kool, Twynstra Gudde, Amersfoort, 2016

77. **Het real-time informeren van noodhulpeenheden. Een onderzoek naar de RTI-functie om frontlijnpolitiefunctionarissen snel te voorzien van relevante informatie**
A. Scholtens, M. den Hengst & R. Waterreus, Crisislab, Renswoude/Politieacademie, Apeldoorn, 2016
78. **Hoe lang kun je 'schijt hebben'? Dertien desisters uit criminele jeugdgroepen aan het woord**
C.E. Hoogeveen, A.E. van Burik & B.J. de Jong, m.m.v. E.M. Klooster, Bureau Alpha, 's-Hertogenbosch/VanMontfoort, Woerden, 2016
79. **Onbenutte kansen. Een onderzoek naar het gebruik van restinformatie in de opsporing**
L. Scholten & A. van Wijk, m.m.v. B. Bremmers, Bureau Beke, Arnhem, 2016
80. **Verbale leugendetectie-wizards**
G. Bogaard & E.H. Meijer, Maastricht University, 2016
81. **Mensenhandel in de prostitutie opsporen zonder aangifte? Een vervolgonderzoek om de doorzettingsmacht van de politie te verduidelijken**
M. Goderie, m.m.v. Renée Kool, Goderie Onderzoek, Klarenbeek, 2016