



Inspectie Openbare Orde en Veiligheid
Ministerie van Binnenlandse Zaken en
Koninkrijksrelaties

Evenwichtige Opsporing?

Een onderzoek
naar Zicht op Zaken



Evenwichtige Opsporing?

Een onderzoek naar Zicht op Zaken



Inhoud

Samenvatting, conclusies en aanbevelingen	7
1 Zicht op Zaken in de context van IGP en NIM	17
1.1 Zicht op Zaken, onderwerp van dit onderzoek	17
1.2 Informatiegestuurde politie	18
1.3 Afbakening onderzoek	19
2 Doelstelling en uitvoering van het onderzoek	23
2.1 Doelstelling van het onderzoek	23
2.2 Uitvoering van het onderzoek	24
2.3 Opbouw rapport	26
3 De keuzemomenten en de betrokkenheid van het OM	29
3.1 Inleiding	29
3.2 De keuzemomenten in beeld	30
3.3 Herkenbare keuzemomenten?	31
3.4 Betrokkenheid OM bij de verschillende keuzemomenten	32
3.5 Conclusies	34
4 Toetsing aan ketencriteria	37
4.1 Ketencriteria	37
4.2 Doelconvergentie	38
4.3 Gedeelde probleemanalyse	39
4.4 Ketenregie	41
4.5 Informatiecoördinatie	42
4.6 Conclusies	44
5 Sturing op het opsporingsproces	47
5.1 Algemeen	47
5.2 Gezagsrelatie	48
5.3 Landelijke aanwijzingen College van PG's	52
5.4 Verbetervoorstellen voor de sturing door de politie	53
5.5 Verbetervoorstellen voor de sturing door het OM	54
5.6 Conclusies	55
6 Inrichting en uitvoering van het opsporingsproces	57
6.1 Inleiding	57
6.2 Opsporingsindicatie en casescreening	58
6.3 Kwaliteitscontrole en filtering	59
6.4 Overwegingen om een zaak wel of niet te stoppen	60
6.5 Plankzaken	63
6.6 Registratie bij politie en parket en informatieoverdracht	66
6.7 Conclusies	70
Bijlage	
I Afkortingen	75
II Korpsbeelden (op CD-Rom)	

Onze missie

De Inspectie OOV levert een bijdrage aan de veiligheid van de samenleving. Zij oefent daartoe toezicht uit op besturen en organisaties die verantwoordelijk zijn voor de openbare orde en veiligheid en stelt hen daarmee in staat de veiligheid te verbeteren.

De Inspectie OOV houdt, onder de verantwoordelijkheid van de ministers van BZK en van Justitie, toezicht op de kwaliteit van de taakuitvoering van zowel de verantwoordelijke bestuursorganen als de operationele diensten die op de verschillende onderdelen van het OOV-terrein actief zijn (politie, brandweer, GHOR).

De Inspectie laat zich leiden door enerzijds de inschatting van maatschappelijke veiligheidsrisico's en anderzijds door de vraag waar zij met haar toezicht maximaal kan bijdragen aan het realiseren van beoogde beleidseffecten. In haar werkplannen, jaarverslagen en rapportages worden de gemaakte keuzes en gevolgde werkwijzen verantwoord.

Het oordeel van de Inspectie OOV komt onafhankelijk tot stand.

De Inspectie OOV draagt haar bevindingen actief uit. Zij geeft daarmee de ministers en de onder toezicht staande organisaties inzicht in hun bijdragen aan de kwaliteit van het veiligheidsniveau en de praktische uitwerking van het gevoerde beleid. De Inspectie OOV beoogt daarmee bij betrokkenen een oriëntatie op permanente aandacht voor verbetering tot stand te brengen.

De Inspectie zoekt actief samenwerking met andere partijen van beleid, uitvoering en toezicht, zowel op het OOV-domein als op aanverwante terreinen.

De Inspectie OOV weet wat er leeft en toetst of het werkt.

Betreffende dit rapport

De Inspectie OOV bepaalt op basis van een brede risicoanalyse jaarlijks de thema's en onderwerpen die worden onderzocht.

De richtinggevende thema's voor de Inspectie OOV tot 2010 zijn:

- maatschappelijke oriëntatie van de korpsen;
- professie van het vak;
- informatiehuishouding;
- bestuurlijke verantwoordelijkheden (in het bijzonder ketensamenwerking).

Dit rapport 'Evenwichtige Opsporing?' maakt onderdeel uit van onderzoeken binnen de thema's *professie van het vak* en *informatiehuishouding*.

Samenvatting, conclusies en aanbevelingen

Inleiding

De samenleving verlangt van de overheid een effectieve aanpak van de onveiligheid. De inzet van politie en Openbaar Ministerie (OM) moet de burger het vertrouwen geven dat daarmee de veiligheidsproblemen ook daadwerkelijk worden verminderd. Omdat er meer aanbod van zaken is dan de politie aankan, moeten er keuzes worden gemaakt. Deze keuzes moeten leiden tot een effectieve en efficiënte inzet van mensen en middelen en tot een goed eindproduct (een zaak die voor de rechter kan worden gebracht).

Binnen de politie vindt daarom een ontwikkeling plaats naar informatiegestuurde politie (IGP). Kenmerk van IGP is de centrale rol van informatie bij de sturing op de politieprocessen. 'Geen beslissing zonder (stuur)informatie' is het adagium. De richting waarin de informatiehuishouding van de korpsen zich zal moeten ontwikkelen staat beschreven in het Nationaal Intelligence Model (NIM). Daarbij geldt dat de uiteindelijke effectiviteit van IGP en het NIM staat of valt met de kwaliteit van de sturing.

In dit onderzoek staat de kwaliteit van de sturing in het opsporingsproces centraal. Zicht op Zaken (ZoZ) heeft betrekking op de keuzemomenten (= stuurmomenten) in het opsporingsproces. Wanneer worden welke keuzes gemaakt en door wie, op basis waarvan, en welk effect heeft dat op de kwaliteit van de sturing? Het sturingsinstrument Zicht op Zaken is bedoeld om de kwaliteit van informatiegestuurde politie te verbeteren en te borgen.

Aanleiding en doelstelling

Sturing op het opsporingsproces is een taak van zowel de politie als het OM. Het College van procureurs-generaal (hierna: het College van PG's) gaf in 2007 het signaal dat een duidelijk inzicht in de stuurkeuzes die in de regio's worden gemaakt, ontbreekt. Hierdoor is er geen zicht op de potentie aan (haalbare en niet-haalbare) opsporingsonderzoeken en is er geen, of een te beperkte, invloed op de besluiten die daarin worden genomen. Dit leidt ertoe dat er niet goed kan worden gestuurd. Als er niet goed wordt gestuurd, worden mogelijk de problemen niet op de juiste en meest effectieve manier aangepakt. Dat tast het vertrouwen van de burger aan in de politie en justitie en in de herstellende werking van het strafrecht. Uitgaande van deze probleemstelling heeft de Inspectie Openbare Orde en Veiligheid

(hierna: de Inspectie) op verzoek van het College van PG's besloten een onderzoek in te stellen naar de invulling en werking van Zicht op Zaken in de praktijk, als onderdeel van het informatiegerichte sturen in de opsporing. Doel van dit onderzoek is inzicht te verkrijgen in de knelpunten in sturing op, en inrichting van, de keuzemomenten in het proces van opsporingszaken, en de registratie daarvan, zoals dat in de korpsen en in afstemming tussen korps en parket, plaatsvindt. Met de aanbevelingen uit dit onderzoek hoopt de Inspectie een bijdrage te leveren aan, en een versnelling te kunnen brengen in, de uiteindelijke kwaliteit en effectiviteit van het informatiegestuurd politiewerk.

Uitvoering

De Inspectie heeft zich in dit onderzoek gericht op de keuzeprocessen in de korpsen. Het betreft de keuzeprocessen vanaf het moment van opnemen van een aangifte of registreren van eigen waarnemingen, meldingen of intelligenceinformatie, tot en met de vervolgingsbeslissing van het OM. Het onderzoek is uitgevoerd in een algemene fase, waarin alle korpsen en alle parketten zijn geïnterviewd, en een verdiepende fase, uitgevoerd in acht regio's. In de algemene fase van het onderzoek heeft de Inspectie gekeken naar de praktische uitvoering van de sturing, binnen de korpsen en door het OM, en van de inrichting van de keuzemomenten. In de verdiepende fase van het onderzoek heeft de Inspectie gekeken naar de achterliggende visie en motieven van zowel politie als OM op sturing, en het gebruik van de instrumenten die daarbij worden ingezet. De registratie binnen de politie en het OM en het uitwisselen van gegevens (het informatieproces) zijn daarbij betrokken (beschrijvend deel van het onderzoek).

Het opsporingsproces is te beschouwen als een ketenproces, met de politie en het OM als ketenpartners. Omdat de aanwezigheid van relevante ketencriteria¹ als randvoorwaarde voor de inrichting en sturing van het ketenproces wordt beschouwd, is op de aanwezigheid van deze criteria getoetst (toetsend deel van het onderzoek). Hierna worden eerst de bevindingen uit het toetsende deel (ketencriteria) weergegeven, gevolgd door de bevindingen uit het beschrijvende deel. Achtereenvolgens komen daar aan de orde: de keuzemomenten en de betrokkenheid daarbij van het OM, het eerste keuzemoment en de kwaliteitsbewaking, de gehanteerde criteria bij de keuzes, zaken waarin (nog) geen vervolgkeuzes zijn gemaakt (plankzaken), de registratie van de keuzemomenten en de sturing op het opsporingsproces.

1 Om de samenwerking op het gebied van jeugdproblematiek te kunnen beoordelen zijn vijf inspecties een samenwerkingsverband aangegaan. Door dit samenwerkingsverband Integraal Toezicht Jeugdzaken (ITJ) zijn beoordelingsaspecten voor ketengerichtheid voor de aanpak van jeugdproblematiek ontwikkeld. Dit toetsingskader bestaat uit acht kwaliteitsaspecten, waarvan de Inspectie OOV de volgende vier als meest relevante voor de keten politie - OM heeft geselecteerd: doelconvergentie, gedeelde probleemanalyse, ketenregie, informatiecoördinatie.

Bevindingen

Toetsing aan ketencriteria

Het opsporingsproces is, als onderdeel van de bredere strafrechtsketen, te beschouwen als een ketenproces van politie en OM. Binnen dit ketenproces worden op verschillende momenten door verschillende functionarissen keuzes gemaakt (binnen de politie en van politie naar OM, en binnen het OM waar het betreft de vervolgingsbeslissing). De politie en het OM vormen daarmee, daar waar het gaat om de opsporingstaak, twee schakels in een keten. De kwaliteit en effectiviteit van de opsporing en vervolging worden in hoge mate bepaald door de wijze waarop deze schakels hun organisatie hebben ingericht en op elkaar laten aansluiten. Het ketenproces opsporing is daarom in dit onderzoek getoetst aan de ketencriteria doelconvergentie, gedeelde probleemanalyse, ketenregie en informatiecoördinatie². Aan deze ketencriteria moet worden voldaan om de inrichting en sturing van het proces tussen de twee ketenpartners zo goed mogelijk te laten verlopen.

De Inspectie stelt vast dat er in het opsporingsproces sprake is van ketenregie en over het algemeen is er ook sprake van doelconvergentie. Er is echter grotendeels geen sprake van een gedeelde probleemanalyse³ en slechts in beperkte mate van informatiecoördinatie tussen korps en parket.

De keuzemomenten en betrokkenheid OM

De informatie die de politie bereikt, doorloopt een keuzeproces: de informatie komt binnen, wordt gewogen en er wordt besloten om wel of niet iets met die informatie te doen. De informatie is te verdelen in brenginformatie (aangiftes, meldingen) en haal-informatie (eigen waarnemingen, intelligence, Criminele Inlichtingen Eenheid (CIE)-informatie). Over het algemeen doorloopt de informatie in de regio's de stappen instroom (casescreening/preweging), uitvoeren (onderzoek/projectvoorbereiding, weging, onderzoek) en overdracht (filtering, kwaliteitscontrole), waarbij binnen en tussen elke stap keuzes worden gemaakt.

Het OM is deels betrokken bij de keuzemomenten in het opsporingsproces. Uit het onderzoek blijkt dat de betrokkenheid van het OM aan de voorkant van het keuzeproces in *brenzaken* (meestal bulkzaken) niet groot is. Hoe verder in het keuzeproces, hoe groter de betrokkenheid. Daarnaast wordt geconstateerd dat de betrokkenheid van het OM in de keuzemomenten van *haalzaken* (grotere zaken) divers is. Hierbij is het opvallend dat bijna alle parketten zeggen betrokken te zijn bij (alle fasen van) het keuzeproces, terwijl meer

2 Doelconvergentie = 'de mate waarin overeenstemming bestaat tussen ketenpartners over het gezamenlijke doel van de keten'.

Gedeelde probleemanalyse = 'de mate waarin er voor de ketenpartners sprake is van een gedeelde probleem-analyse van het ketenproces'.

Ketenregie = 'iedere vorm van sturing en afstemming van de keten om het (aan het probleem gerelateerde) doel van de keten te behalen'.

Informatiecoördinatie = 'de vastlegging, afstemming en overdracht tussen ketenpartners van gegevens die nodig zijn om de keten naar behoren te laten functioneren'.

3 Het betreft hier dus een analyse van het probleem in het ketenproces, het betreft *niet* een veiligheidsprobleem.

dan een derde van de korpsen daar vaak anders over denkt. Daar waar er door de korpsen geen betrokkenheid van het OM wordt genoemd, betreft dat vaak de eerste fasen in het keuzeproces.

Het eerste keuzemoment (casescreening) en kwaliteitsbewaking

De eerste weging door de politie van ontvangen informatie is vaak de casescreening.

In de casescreening wordt gekeken of er voldoende opsporingsindicatie aanwezig is.

Alle aangiftes worden gescreend. Meestal worden ook de meldingen van burgers en eigen waarnemingen van de politie gescreend. De criteria die de opsporingsindicatie bepalen zijn voor het merendeel van de regio's voldoende helder en daarmee bruikbaar.

De casescreener vervult in het opsporingsproces een belangrijke sleutelfunctie. Hier vindt immers het eerste stuurmoment plaats. In een kwart van de regio's heeft de casescreener een rechercheachtergrond, in de overige regio's niet of niet altijd.

De bewaking door de politie van de kwaliteit van de aan het OM aan te leveren zaken is verschillend georganiseerd. Er zijn regio's die een centraal kwaliteitsbureau of een centrale registratie hebben ingericht, in andere regio's zijn de verantwoordelijkheden divers en op meerdere niveaus belegd. Er leven daarnaast tussen de regio's verschillende ideeën over de wenselijkheid of noodzaak van een vroegtijdige kwaliteitscontrole, via de constructie van een politieparketsecretaris (pps-er), door het OM.

Gehanteerde criteria bij de keuzes

Op meerdere momenten in het proces worden er keuzes gemaakt, op basis waarvan wordt besloten om een zaak te stoppen of om de zaak door te laten gaan. De hierbij gehanteerde overwegingen zijn divers en talrijk. Ook zijn de criteria vaak ruim geformuleerd, maar afwijking ervan komt toch regelmatig voor. De door korpsen en parketten meest genoemde criteria zijn: juridische haalbaarheid, beleidsprioriteiten, opsporingsindicatie en beschikbare capaciteit.

Zaken waarin (nog) geen vervolgkeuzes zijn gemaakt (plankzaken)

Ongeveer tweederde van de korpsen zegt zicht te hebben op alle zaken die als werkvoorraad⁴ op behandeling wachten, bijna tweederde van de parketten zegt dat zicht niet te hebben. Er zijn negen korpsen die aangeven geen totaaloverzicht te hebben op de zaken die als werkvoorraad op behandeling wachten. In zeven regio's geven zowel korps als parket aan wel zicht te hebben op die werkvoorraad.

Er zijn vrijwel altijd méér aangiftes die zich aandienen dan de politie aan kan. De Inspectie stelt vast dat korpsen verschillend omgaan met aangiftes die in de onderzoeksfase op voorraad (in de buffer) zitten. Vaak worden ze alsnog in onderzoek genomen, maar ze kunnen ook worden afgeboekt, als sepot worden geregistreerd of er wordt soms verder niets meer mee gedaan.

Daarnaast wordt geconstateerd dat in het overgrote deel van de regio's door capaciteits-

4 De Inspectie verstaat onder 'werkvoorraad': alle zaken die zijn voortgekomen uit informatie die al is verwerkt via preweging of casescreening, maar waarvan de behandeling tijdelijk stil ligt. Het betreft dus geen informatie die nog niet is verwerkt.

gebrek niet alle haalzaken die door de weging zijn gekomen kunnen worden opgepakt.

Registratie van de keuzemomenten

Bij elk keuze (=stuur)moment in het opsporingsproces kan worden besloten een zaak te stoppen. De stopmomenten worden vrijwel altijd, zowel in breng- als in haalzaken, (gedeeltelijk) geregistreerd, maar dan wel in meerdere systemen.

Het totale verloop (input, throughput, output) van de *brengzaken* is in alle korpsen in de registratie terug te vinden. Met betrekking tot het totale verloop van de *haalzaken* geven zeventien korpsen aan dat deze gegevens in de registratie zijn terug te vinden, bij negen korpsen niet of niet volledig. In veertien korpsen worden meerdere registratiesystemen voor zowel brengzaken als haalzaken naast elkaar gebruikt. De overige korpsen gebruiken voor zowel breng- als haalzaken één systeem. Ook de pps-ers gebruiken vaak meerdere registratiesystemen naast elkaar.

In slechts één regio (Amsterdam-Amstelland) is bij korps en parket een gezamenlijk registratiesysteem in gebruik dat wordt gevoed door gegevens van politie én OM.

Sturing op het opsporingsproces

De Inspectie constateert dat de persoonlijke verhoudingen tussen OM- en politievertegenwoordigers een belangrijke rol spelen bij een goede samenwerkingsrelatie tussen beide partijen. Er moet een goede band, een vertrouwensband, zijn tussen beide partners met inachtneming van elkaars rol en positie.

Onverminderd het feit dat OM en politie naar elkaar toegroeien, is en blijft er sprake van een gezagsrelatie. Over de reikwijdte van die gezagsrelatie wordt door en binnen politie en OM echter verschillend gedacht.

Uit de interviews is naar voren gekomen dat de politie zelf wil sturen op kwaliteit, capaciteit, voortgang en prioriteiten. Het OM wil sturen op kwaliteit van zaken, aantallen zaken en de thema's. Tussen de parketten bestaat er verschil van opvatting over de vraag of het OM zich met de capaciteitsinzet mag bemoeien.

Voor wat betreft brengzaken (bulkzaken) vinden korpsen en parketten dat het OM kaders moet aangeven, standaardafspraken moet maken met de politie. Het OM stuurt daar meer op afstand. Voor wat betreft haalzaken (grotere zaken) moet de (stuur) betrokkenheid van het OM veel directer zijn.

Volgens de geïnterviewden stuurt het OM in het politieproces door middel van deelname aan overleggen (districtelijk, regionaal) en besluitvormingsmomenten. Daarnaast wordt er gewerkt met overzichtslijsten van zaken. De landelijke Aanwijzingen van het College van PG's op het gebied van opsporing zijn voor de meeste korpsen duidelijk, tweederde vindt ze bruikbaar en tweederde past ze ook allemaal toe. Vaak is opgemerkt dat er wel steeds richtlijnen en daarmee prioriteiten bijkomen, maar dat er geen prioriteiten af gaan.

Volgens de korpsen in enkele regio's krijgt het OM – of kan het krijgen indien gewenst – via de overzichtslijsten alle informatie over de zaken die de politie in behandeling heeft genomen. Vaak worden voor brengzaken en voor haalzaken aparte lijsten gebruikt (Zicht op Zakenlijst, Zicht op Projectenlijst). Dit betreft ook informatie over de bufferzaken. Het OM denkt over de informatieverschaffing wat diverser. Sommige parketten vinden dat ze voldoende informatie van de politie krijgen, sommige vinden van niet.

De parketten in de acht regio's waar verdiepende interviews zijn gehouden, zijn, op een enkele uitzondering na, niet bewust bezig met het intern bepalen van het gezamenlijke kader voor sturing. Meer en beter sturen en een meer eenduidige processturing⁵ door het OM zijn zowel door de korpsen als door de parketten genoemde verbeterpunten. Ook is als verbeterpunt voor het OM genoemd het terugkoppelen aan politie op resultaat en kwaliteit.

Conclusies

Het toetsende deel van dit onderzoek laat zien dat de samenwerking tussen de ketenpartners politie en OM aan slechts twee van de vier criteria voor ketensamenwerking voldoet. Niet alle randvoorwaarden voor de inrichting en sturing van het ketenproces in de opsporing zijn dus aanwezig. Daardoor kan er onvoldoende kwaliteit aan de sturing worden gegeven, het sturingsinstrument Zicht op Zaken kan daarmee onvoldoende worden ingezet. Om de ketensamenwerking te optimaliseren is volgens de Inspectie daarom extra aandacht voor de criteria 'gedeelde probleemanalyse' en 'informatiecoördinatie' noodzakelijk.

Het OM is slechts deels betrokken bij de keuzemomenten in het opsporingsproces. Omdat, ten behoeve van de effectiviteit, de sturing door politie en OM samen en in samenhang dient te worden uitgevoerd, oordeelt de Inspectie dat de betrokkenheid van het OM vooral aan de voorkant van het keuzeprocess nog moet worden verbeterd. Dit aspect is ook aan de orde geweest in een auditrapportage van het OM uit 2005. Het is opvallend dat deze eerdere rapportage (nog) niet tot resultaten heeft geleid⁶.

Dát er in het opsporingsproces moet worden gestuurd is voor politie en OM geen discussiepunt. Bij de vragen waaróm moet worden gestuurd en waarmee, met welke informatie, concludeert de Inspectie dat de antwoorden een verschillend beeld geven.

5 Dit betreft een eenduidige invulling van de sturing in het proces, het betreft niet een eenduidigheid in keuzes in individuele zaken.

6 Tijdens de uitvoering van de eerste fase van dit onderzoek nam de Inspectie kennis van het bestaan van een auditrapport van de OM-auditgroep. Dit rapport 'rapportage audit casescreening en filtering' beschrijft een onderzoek (in 2003 uitgevoerd) onder een beperkt aantal parketten, naar de mate van betrokkenheid van het OM bij de keuzes in selectie van op te pakken zaken. Het rapport (verschenen begin 2005) beveelt onder andere aan:

- 1) De verantwoordelijkheid van het OM voor de casescreening en inzicht in het totale aanbod zaken wordt groter als het OM meer aan de voorkant van het proces van informatievergaring wordt gepositioneerd.
- 2) De cultuur van het OM en de huiver om de goede verhoudingen met de politie te verstoren is van essentiële betekenis gebleken in de beoordeling van de mate van betrokkenheid van het OM bij casescreening in brede zin. Een aantal vragen moet worden beantwoord: Waar liggen de grenzen wat betreft de uitoefening van het gezag over de politie? Willen we meer inzicht hebben in de aanwending van de capaciteit van de politie en daar vervolgens meer invloed op hebben?

Navraag door de Inspectie leerde dat het College van PG's deze aanbevelingen destijds wel heeft onderschreven, maar er verder geen actie op heeft ondernomen.

In dit verband wordt in verschillende regio's de discussie gevoerd over wie waarover gaat, de wat-vraag en de hoe-vraag. De Inspectie ziet het opsporingsproces echter als een ketenproces, waarin de beide partners (politie en OM) betrokken moeten zijn bij zowel de keuzes voor welke zaken wel en welke zaken niet worden opgepakt, als bij de vraag met welke capaciteit dit gebeurt. De eindverantwoordelijkheid voor de keuzes ligt uiteraard bij het OM als gezagsdrager. Het vraagstuk naar de verantwoordelijkheidsverdeling voor de hoe- en de wat-vraag zou volgens de Inspectie dus niet het discussiepunt moeten zijn, want het gaat om een gezamenlijke verantwoordelijkheid.

De Inspectie constateert dat het vaak niet duidelijk is welke stuurinformatie het OM nodig heeft. De politie maakt overzichtlijsten (Zicht op Zakenlijsten, Zicht op Projectenlijsten) maar de vraag is of het OM hiermee voldoende kan sturen. Om goed te kunnen sturen is het belangrijk dat de parketten duidelijk aangeven welke informatie ze van de politie willen hebben. Ook de politie zelf moet weten welke stuurinformatie ze nodig heeft. Dit betekent dat zowel de parketten als de korpsen eerst zelf goed moeten vaststellen waarop ze willen sturen en vervolgens moeten bepalen welke informatie ze daarvoor nodig hebben. Wil het OM bijvoorbeeld op alle zaken sturen, ook op de bulkzaken? Vanaf welke keuzemomenten wil het OM sturen? En welke informatie is daarvoor dan nodig?

Daarbij vraagt de Inspectie aan het OM aandacht voor het terugkoppelen aan de politie op resultaat en kwaliteit. Het terugkoppelen naar de politie helpt het lerend vermogen, en daarmee de kwaliteit van het politiewerk, te verhogen.

De Inspectie stelt vast dat de korpsen niet overal dezelfde functie-eisen stellen aan case-screeners. De vraag is of daardoor de huidige professionaliteit voldoende is gewaarborgd. Het is volgens de Inspectie raadzaam als landelijk wordt vastgesteld aan welke kwaliteits-eisen deze functionarissen moeten voldoen.

Geconcludeerd kan worden dat er door politie en OM met een diversiteit aan criteria wordt gewerkt om een zaak al dan niet door te laten gaan. De criteria die men hanteert zijn vaak ruim geformuleerd, maar afwijking ervan komt toch regelmatig voor. De Inspectie merkt hierbij op dat het niet verwonderlijk is dat hoe verder men zich in het keuzeproces bevindt, hoe minder vaak men zegt af te wijken van de gebruikelijke criteria. Het is immers dan al duidelijk of de zaak een beleidsprioriteit betreft, er is (vaak) al enige capaciteit in gestoken en het wordt steeds duidelijker of een zaak juridisch haalbaar is.

De Inspectie concludeert dat de registratie van de plankzaken in relatief veel regio's niet op orde is. De regio's die zelf aangeven geen zicht te hebben op alle plankzaken zouden volgens de Inspectie om dit te verbeteren te rade kunnen gaan bij die regio's die met de registratie wel goede ervaringen hebben.

Daarnaast concludeert de Inspectie dat de meeste korpsen de buffer niet ongecontroleerd laten vollopen, of bufferzaken uit beeld laten verdwijnen.

De Inspectie constateert dat het gebruik van verschillende registratiesystemen naast elkaar en het grotendeels ontbreken van een gezamenlijk registratiesysteem voor politie en OM, betrekking hebben op het ketencriterium 'informatiecoördinatie'. In het toetsende deel van dit onderzoek is al geconstateerd dat naar dit ketencriterium te weinig aandacht uitgaat. Door de registratie van gegevens in meerdere, los van elkaar staande systemen is er geen

samenhangend totaaloverzicht. Dit levert risico's op voor de volledigheid en betrouwbaarheid van de informatie.

De Inspectie constateert dat het mogelijk is (zie het voorbeeld van de regio Amsterdam-Amstelland) dat er tussen korps en parket overeenstemming bestaat over een gezamenlijk beeld van welke stuurinformatie nodig is, gecombineerd met een technische koppeling van de registratiesystemen. Het lijkt de Inspectie zeer wenselijk dat de mogelijkheden voor een verdere (mogelijk landelijke) ontwikkeling en implementatie van een zodanige voorziening worden verkend.

Het ketenproces overziend, concludeert de Inspectie dat de knelpunten in de sturing zich concentreren op het feit dat onduidelijk is waarop het OM en de politie precies willen sturen, en welke stuurinformatie daarvoor nodig is. Discussies over de verantwoordelijkheidsverdeling spelen hierbij een rol. De knelpunten in de inrichting en registratie betreffen vooral het ontbreken van een (ingevulde) rol voor het OM aan de voorkant van het keuzeproces, de onduidelijkheid over kwaliteitseisen voor betrokken functionarissen, de registratie in het algemeen en die van plankzaken in het bijzonder. Deze bevindingen worden bevestigd door de toetsing die de Inspectie heeft uitgevoerd van het ketenproces aan vier ketencriteria. Al met al is daarmee voor betrokkenen niet duidelijk aan welke (minimale) kwaliteitseisen de sturing, inrichting en uitvoering van het opsporingsproces moeten voldoen.

Aanbevelingen

Bij politie en OM bestaat een toenemende aandacht voor de sturing op de kwaliteit van de opsporing. Er ontbreekt daarbij nog voldoende (in)zicht op de stuurmomenten en de keuzes die daarin worden gemaakt. Er is nog geen of onvoldoende Zicht op Zaken. Aan de hand van de bevindingen uit dit onderzoek naar de sturing, inrichting en uitvoering van het keuzeproces in opsporingszaken, komt de Inspectie tot de volgende aanbevelingen:

De Inspectie beveelt de Raad van Hoofdcommissarissen en het College van procureurs-generaal aan om, in overleg met het Korpsbeheerdersberaad, de (minimale) kwaliteitseisen vast te stellen, en vervolgens in de korpsen in te voeren, voor de gezamenlijke sturing op het opsporingsproces.

Koppel daaraan ook de kwaliteitseisen voor de inrichting en uitvoering van het proces. De vragen die in ieder geval hiermee beantwoord moeten worden, zijn: waar willen politie en OM op sturen? Welke kwaliteitscriteria moeten daarvoor gelden?

De ketencriteria zijn randvoorwaarden om de kwaliteit van het proces en de kwaliteit van de sturing op dat proces te regelen. De criteria 'gedeelde probleemanalyse' en 'informatiecoördinatie' verdienen hierbij bijzondere aandacht.

De Inspectie beveelt hierbij aan om, wil het ketenproces kwalitatief op orde komen, in ieder geval over de volgende kwaliteitsaspecten van de sturing heldere afspraken te maken:

- De parketten en de korpsen moeten goed weten waarop ze willen sturen en ze moeten vervolgens bepalen welke informatie ze daarvoor nodig hebben. Dit betreft zowel informatie voor de sturing als informatie voor de onderlinge verantwoording van de sturing.
- Hanteer daarbij heldere en eenduidige definities.
- De betrokkenheid van het OM bij de eerste stuurmomenten in het proces moet (beter) zijn geborgd.
- Het vraagstuk tussen politie en OM naar de verantwoordelijkheidsverdeling voor de hoe- en de wat-vraag moet niet het discussiepunt zijn, want het gaat niet om een exclusieve taak voor een van de twee maar om een gezamenlijke taak.
- Besteed aandacht aan een eenduidige sturing door het OM op het proces.
- Besteed aandacht aan de terugkoppeling door OM aan politie op resultaat en kwaliteit.
- Bepaal ook de kwaliteitseisen van de besluitvormers, zoals casescreeners (competenties).
- De functie van pps-er⁷ is een goed voorbeeld van het in gezamenlijkheid de kwaliteit in het proces, en daarmee uiteindelijk de kwaliteit van het product, te bevorderen. Zolang de kwaliteit van de sturing door beide partners in het proces nog niet is geborgd, lijkt het raadzaam om een dergelijke functie (nog) niet af te schaffen.
- Bij een goede sturing is een kwalitatief goede informatie en registratie nodig:
 - Verbeter de registratie van opsporingszaken in het algemeen, en van plankzaken in het bijzonder, zodanig dat onvolledigheid en onbetrouwbaarheid van gegevens worden voorkomen.
 - Bekijk of een systeem waarmee de gewenste stuurinformatie wordt geleverd, gecombineerd met een technische koppeling tussen de twee registratiesystemen van politie en OM, (mogelijk landelijk) kan worden ontwikkeld en geïmplementeerd.

7 pps-er = politieparketsecretaris.



Zicht op Zaken in de context van IGP en NIM

1.1 Zicht op Zaken, onderwerp van dit onderzoek

De samenleving verlangt van de overheid een effectieve aanpak van de onveiligheid. De inzet van politie en Openbaar Ministerie (OM) moet de burger het vertrouwen geven dat daarmee de veiligheidsproblemen ook daadwerkelijk worden verminderd. Omdat er meer aanbod van zaken is dan de politie aankan, moeten er keuzes worden gemaakt. Deze keuzes moeten leiden tot een effectieve en efficiënte inzet van mensen en middelen en tot een goed eindproduct (een zaak die voor de rechter kan worden gebracht). Dit vereist dus een sturing op kwaliteit en kwantiteit. Zicht op Zaken gaat over de kwaliteit van het sturen.

Zicht op Zaken is een begrip dat op verschillende manieren wordt gebruikt. Al in de jaren negentig ontstond het begrip bij de ontwikkeling van rechteprocessen: vanuit de gedachte te komen tot een meer beleidsmatig gericht opsporingsproces zouden politie en OM meer zicht moeten krijgen op binnengekomen, in bewerking zijnde en afgehandelde zaken. Dit omvatte ook een beschrijving van de hiervoor benodigde bedrijfsprocessen. Voor het OM is van belang, om de juiste en voldoende juiste zaken te kunnen aanpakken, 'zicht op zaken' te hebben. Men moet weten welke onderzoeken zijn aangepakt en welke onderzoeken (nog) niet. Zicht op Zaken is in deze uitleg een *procesbenadering* gericht op de mogelijkheid voor politie en OM om sturing te geven aan het opsporingsproces. In meerdere regio's echter verstaat men onder Zicht op Zaken het lijstje waarop de gestarte en lopende zaken worden bijgehouden. Sommige korpsen gebruiken de naam voor hun registratiesysteem waarin de coördinatie van zaken wordt bijgehouden. Omdat het gaat om de kwaliteit van het sturen heeft men dus een *instrument* ontwikkeld dat de naam Zicht op Zaken heeft gekregen.

Het begrip is zo een containerbegrip geworden dat in de praktijk met deze verschillende duidingen door elkaar wordt gebruikt. In dit rapport staat de procesbenadering van Zicht op Zaken centraal.

1.2 Informatiegestuurde politie

Met het Veiligheidsprogramma 2002-2006 'Naar een veiliger samenleving' heeft de regering ingezet op het bevorderen van de veiligheid in de samenleving, waarbij de (versterkte) samenwerking tussen de veiligheidspartners nadrukkelijk als uitgangspunt werd genomen. Die samenwerking moet zich richten op het aanpakken van de (urgente) problemen in de samenleving. Ook de inzet van politie en OM moet meer nog dan voorheen gaan bijdragen aan een effectieve aanpak van de onveiligheid. Een overgang van een incidentgerichte aanpak naar een probleemgerichte aanpak was hiervoor nodig.

Binnen de politie heeft deze visie de ontwikkeling van informatiegestuurde opsporing (IGO), en ook de doorontwikkeling naar informatiegestuurde politie (IGP), richting gegeven. Kenmerk van IGP is de centrale rol van informatie bij de sturing op de politieprocessen. 'Geen beslissing zonder (stuur)informatie' is het adagium.

IGP betekent dat op basis van actuele en betrouwbare informatie en analyses, rationele keuzes worden gemaakt, waardoor mensen en middelen optimaal worden ingezet en de bedrijfsdoelen worden bereikt. Het gaat om 'doen we de juiste dingen en doen we de juiste dingen goed'. In het rapport van de Inspectie OOV 'Informatiegestuurde Politie'⁸ wordt vastgesteld dat alle korpsen het concept informatiegestuurde politie (IGP) kennen en werken aan de invoering ervan. Niettemin zijn er nog veel inspanningen nodig om IGP binnen de korpsen goed te laten werken.

De richting waarin de informatiehuishouding van de korpsen zich zal moeten ontwikkelen staat weergegeven in het Nationaal Intelligence Model⁹ (NIM), een strategische visie van de Raad van Hoofdcommissarissen (RHC). Het NIM geeft de wijze aan waarop het sturen met informatie is georganiseerd binnen de politie. Het belangrijkste aspect van het model is dus het sturingsaspect.

In het NIM wordt geconstateerd dat het takenpakket van de politie ruim is en de capaciteit schaars. 'Een samenhangende informatiehuishouding, gecombineerd met doorzettingskracht leidt ertoe dat de politie, binnen de kaders van het bevoegde gezag, beter in staat is om beslissingen te nemen over de inzet van capaciteit. Deze strategische, tactische en operationele beslissingen zijn waar mogelijk proactief in plaats van reactief. De beslissingen zijn dan ook gebaseerd op geanalyseerde, gewogen informatie. Het bevoegde gezag krijgt beter inzicht, kan zijn gezagsmatige positie beter waarmaken en helder sturen'¹⁰.

In het NIM staat dat uiterlijk eind 2012 alle korpsen informatiegestuurd moeten werken.

Met de afspraken in het NIM en de uitgangspunten van IGP (geen beslissing zonder informatie) willen politie en OM sturen op de kwaliteit van de opsporing en vervolging in Nederland. Politie en OM bouwen met gezamenlijke kwaliteitseisen aan het eindproduct (te weten een zaak die voor de rechter kan worden gebracht). Daarom is het noodzakelijk dat de sturing op de kwaliteit van de producten in de opsporingsfase ook samen en in samenhang wordt uitgevoerd.

8 'Informatiegestuurde Politie', rapport van de Inspectie OOV, februari 2009.

9 RHC, *Waakzaam tussen wijk en wereld*, Nationaal Intelligence Model, sturen op en met informatie, 2008.

10 Ibidem, pagina 3.

De concepten van IGP en het NIM zijn op landelijk niveau ontwikkeld, de implementatie ervan bij de korpsen is nog volop aan de gang (zie ook het eerder genoemde inspectierapport 'Informatiegestuurde Politie'¹¹). Gedurende dit implementatietraject is, vooral door het OM, geconstateerd dat, als onderdeel van deze ontwikkeling, een duidelijk inzicht in de stuurkeuzes die in de regio's worden gemaakt ontbreekt. Hiermee heeft men geen zicht op de potentie aan (haalbare en niet-haalbare) opsporingsonderzoeken bij de politie en geen invloed op de besluiten die daarin worden genomen. Dit leidt ertoe dat het OM zijn sturingsrol niet goed kan invullen.

Voor het College van procureurs-generaal (College van PG's) is dit aanleiding geweest om de Inspectie OOV te verzoeken een onderzoek te doen naar Zicht op Zaken. Uitgaande van de genoemde probleemstelling, die rechtstreeks raakt aan de kwaliteit van de opsporing, heeft de Inspectie ervoor gekozen om in dit onderzoek te kijken naar de invulling en werking van Zicht op Zaken in de praktijk, als onderdeel van het informatiegerichte sturen in de opsporing. Met welke handvatten wordt er sturing gegeven aan het opsporingsproces? Hoe is dat sturingsmodel ingericht en hoe wordt het uitgevoerd?

Het sturingsinstrument Zicht op Zaken heeft betrekking op de keuzemomenten (= stuurmomenten) in het opsporingsproces. Wanneer worden welke keuzes gemaakt en door wie, op basis waarvan, en welk effect heeft dat op de kwaliteit van de sturing? Voor de kwaliteit van de sturing heeft de Inspectie gekeken naar de volgende keuzemomenten in het opsporingsproces:

- Instroom: casescreefning/prewefing.
- Uitvoeren: onderzoek/projectvoorbereiding, weging, onderzoek.
- Overdracht: filtering, kwaliteitscontrole.

Alle informatie die de politie gebruikt voor het informatiegestuurde politiewerk wordt gewogen. Het eerste weegmoment vindt plaats bij de instroom. Veel aangiftes die als standaard-(bulk)zaak binnenkomen gaan door de casescreefning. Informatie waarvoor maatwerk¹² nodig is (intelligence/maatwerk-aangiftezaaken) gaat in de prewefing. Vervolgens wordt de informatie uitgezet voor onderzoek, er wordt een projectplan voorbereid. Doel is dat er zoveel informatie aan de oorspronkelijke informatie wordt toegevoegd, dat er een adequate afwefing kan worden gemaakt of vervolging mogelijk is. Als er uiteindelijk voldoende kwalitatieve informatie voorhanden en gekoppeld is, kan de zaak worden overgedragen aan het OM voor vervolging.

1.3 Afbakening onderzoek

Informatiegestuurd opsporen begint met het verzamelen van informatie. Na de eerste weging worden ook in de stappen die daarna worden gelopen (onderzoek, filtering, weging) steeds weer keuzes gemaakt om een zaak door te laten gaan of te stoppen.

¹¹ Uit dit rapport blijkt dat er een grote verscheidenheid is, tussen de korpsen maar ook binnen de korpsen, bij de invoering van IGP.

¹² Maatwerkzaaken = strafzaaken waarbij bijvoorbeeld sprake is van een voorgeleiding, een bijzondere opsporingsbevoegdheid of een specifieke dadercategorie. Standaardzaaken zijn de minder ingewikkelde zaaken.

De Inspectie heeft het keuze-/besluitvormingsproces bekeken vanaf het moment dat informatie in de casescreening/preweegfase gaat, dus naar input, naar throughput en output. Gekeken is naar de werking van het keuzeproces in de praktijk van de opsporing binnen de politieorganisatie, en van politie naar OM.

Met dit onderzoek naar de sturing, inrichting en uitvoering van het keuzeproces in opsporingszaken kan inzicht worden verkregen in de mogelijkheden en knelpunten daarvan. Aan de hand van de bevindingen uit dit onderzoek worden conclusies en aanbevelingen geformuleerd die kunnen bijdragen aan een verdere kwaliteitsverbetering van de sturing op, en inrichting van het opsporingsproces. De kwaliteit van de sturing draagt bij aan de uiteindelijke effectiviteit van IGP en het NIM. Het sturingsinstrument Zicht op Zaken is bedoeld om die kwaliteit te verbeteren en te borgen.



2

Doelstelling en uitvoering van het onderzoek

2.1 Doelstelling van het onderzoek

Het beoogde effect van dit onderzoek is dat er, door een verbeterde afstemming tussen politie en OM op het gebied van sturing van het proces in opsporingszaken, zowel op kwaliteit als op capaciteit beter kan worden gestuurd. De Inspectie wil dit bereiken door het verkrijgen van inzicht in de knelpunten in sturing op, en inrichting van, de keuzemomenten in het proces van opsporingszaken, en de registratie daarvan, zoals dat in de korpsen en in afstemming tussen korps en parket, plaatsvindt.

Zowel het OM als de politie worden steeds vaker aangesproken op (de kwaliteit van) hun prestaties. Daarbij komt dat korpsen meer (moeten) gaan werken met criminaliteitsbeeldanalyses (cba's). Ook is Zicht op Zaken opgenomen in de prestatiecontracten van de ministers van Binnenlandse Zaken en Koninkrijkrelaties en van Justitie met de korpsen (Landelijke prioriteiten politie 2008-2011)¹³. Besluiten over het werken met Zicht op Zaken worden overgelaten aan de regionale driehoek. Met dit onderzoek sluit de Inspectie aan bij het belang van Zicht op Zaken. Uit de aan dit onderzoek voorafgaande oriëntatie op dit onderwerp is gebleken dat in diverse regio's hiertoe al goed wordt samengewerkt door korps en parket. Niettemin zijn verbeterlagen mogelijk. Met de aanbevelingen uit dit onderzoek verwacht de Inspectie een bijdrage te leveren aan, en een versnelling te kunnen brengen in, de uiteindelijke effectiviteit van het informatiegestuurde politiewerk. Dit onderzoek levert daarmee tevens een bijdrage aan de versterking van de kwaliteit van de opsporing, zoals die met het onderzoek 'Opsporing bezocht'¹⁴ door de Inspectie al is ingezet.

2.2 Uitvoering van het onderzoek

Het onderzoek is uitgevoerd bij de regionale politiekorpsen en bij het Korps landelijke politiediensten (KLPD) (voor zover het de niet-bovenregionale of nationale zaken betreft), en bij de arrondissementsparketten. Het onderzoek heeft zich gericht op de keuzeprocessen in de afzonderlijke korpsen, dus niet op bovenregionaal niveau. Het betreft de keuzeprocessen vanaf het moment van opnemen van een aangifte of registreren van eigen waarnemingen, meldingen of intelligenceinformatie, tot en met de vervolgingsbeslissing van het OM. Het opsporingsproces is te beschouwen als een ketenproces, met de politie en het OM als ketenpartners. Omdat de aanwezigheid van relevante ketencriteria¹⁵ als randvoorwaarde voor de inrichting en sturing van het ketenproces wordt beschouwd, is op de aanwezigheid van deze criteria getoetst (toetsend deel).

¹³ De betreffende afspraak luidt: 'De korpsen dragen er gezamenlijk zorg voor dat het aantal OM-verdachten ligt op 250.909 per jaar. (...) Om te komen tot een meer intelligente wijze van sturing zal in de toekomst gestuurd worden op verdachtenratio's per delictsoort in plaats van aantallen verdachten OM. Bovendien hanteren de korpsen bij de aanpak van de criminaliteit criminaliteitsbeeldanalyses gericht op de landelijk en regionaal gestelde prioriteiten. In de regionale driehoek wordt een besluit genomen over het werken met zicht op zaken. In 2009 wordt gezien hoe het werken met verdachtenratio's en criminaliteitbeeldanalyses in de praktijk loopt en hoe een verdere impuls kan worden gegeven aan het intelligenter sturen. (...)'

¹⁴ 'Opsporing bezocht', rapportage over de eerste fase van het onderzoek naar de kwaliteit van de politieke opsporingstaak. Inspectie OOV, Den Haag, maart 2006.

¹⁵ Door het samenwerkingsverband Integraal Toezicht Jeugdzaken (IJ) zijn beoordelingsaspecten voor ketengerichtheid voor de aanpak van jeugdproblematiek ontwikkeld. Dit toetsingskader bestaat uit acht kwaliteitsaspecten, waarvan de Inspectie de volgende vier als meest relevante voor de keten politie - OM heeft geselecteerd: doelconvergentie, gedeelde probleemanalyse, ketenregie, informatiecoördinatie.

De centrale onderzoeksvraag luidt: Wat zijn de knelpunten in de inrichting van, en sturing op, de keuzemomenten in het proces in opsporingszaken, en de registratie daarvan, door politie en OM in de regio's en bij het KLPD?

De deelvragen die in dit onderzoek betrokken zijn luiden:

- Op welke momenten worden keuzes in het proces gemaakt?
- Bij welke keuzes is het OM betrokken?
- Voldoet de keten aan de relevante ketencriteria (doelconvergentie, gedeelde probleem-analyse, ketenregie, informatiecoördinatie)¹⁶?
- Welke instrumenten (zoals weeg- en stuurploegen) worden gebruikt door politie en OM?
- Op basis van welke overwegingen/criteria wordt er op de diverse momenten besloten?
- Worden de gemaakte keuzes geregistreerd?
- Worden ook zaken waaraan verder geen vervolg wordt gegeven (geseponeerde zaken, opgelegde zaken) geregistreerd?
- Is er zicht op de werkvoorraad?
- Welke overleg- en terugkoppelmomenten tussen politie en OM zijn er in het keuzeproces?

Alle korpsen en parketten zijn in de eerste fase van het onderzoek geïnterviewd. Bij de politie betrof dit bijvoorbeeld de proceseigenaar opsporing, een hoofd divisie centrale recherche of een districtschef. Bij het OM is gesproken met de rechercheofficiëren.

De verslagen van deze interviews zijn voor hoor en wederhoor voorgelegd aan de geïnterviewden, en ondertekend (bij de politie: ondertekening door de korpschef) geretourneerd. Deze interviews hebben plaats gevonden in de periode mei-juli 2008.

Daarbij zijn procesbeschrijvingen opsporing opgevraagd, van het korps zelf dan wel procesbeschrijvingen van korps en parket gezamenlijk.

De eerste fase van het onderzoek heeft een beeld opgeleverd van de praktische uitvoering van de sturing, binnen de korpsen en door het OM. De vragen richtten zich op twee hoofdprocessen binnen de opsporing, namelijk de processen van breng- en haalzaken. Aan de hand van de gegevens uit deze eerste fase zijn de korpsbeelden opgesteld, die als bijlage op CD-Rom bij dit rapport zijn gevoegd.

Het KLPD heeft, evenals de andere korpsen, een opsporingstaak. Daarbij is ook het OM betrokken. Omdat het KLPD echter een van de andere korpsen afwijkende opsporingstaak heeft, zijn in de weergave van de gegevens niet overal de KLPD-gegevens meegeteld. Soms betreffen de cijfers dus die van 26 korpsen, soms die van 25 korpsen.

Na analyse van alle interviewverslagen en toegezonden stukken, heeft de Inspectie in de tweede fase van het onderzoek verdiepende interviews afgenomen in een beperkt aantal regio's, met zowel korpsen als parketten. Dit betrof de volgende acht regio's: Drenthe,

¹⁶ Doelconvergentie = de mate waarin overeenstemming bestaat tussen ketenpartners over het gezamenlijke doel van de keten. Gedeelde probleemanalyse = is er sprake van een gedeelde analyse door ketenpartners van wat het probleem is waarop zij zich richten (en is de probleemanalyse toereikend voor het oplossen van het probleem)? Ketenregie = iedere vorm van sturing en afstemming van de keten om het aan het probleem gerelateerde doel van de keten te behalen. Informatiecoördinatie = de vastlegging, afstemming en overdracht tussen ketenpartners van gegevens die nodig zijn om de keten naar behoren te laten functioneren.

IJsselland, Noord- en Oost-Gelderland, Noord-Holland-Noord, Hollands Midden, Rotterdam-Rijnmond, Zuid-Holland-Zuid, Limburg-Zuid. De keuze voor deze regio's was gebaseerd op een aantal overwegingen, waarvan de mate van het hebben van zicht op de keuzeprocessen, sturingsgegevens, inrichting van het proces, landelijke spreiding en grootte van het korps de belangrijkste zijn.

In zowel de korpsen als de parketten is gesproken met opeenvolgend drie respondenten over sturing op, inrichting en uitvoering van het opsporingsproces. Ook aan deze geïnterviewden is het verslag ter verificatie voorgelegd. Deze gesprekken hebben plaatsgevonden in de periode oktober-december 2008.

In deze tweede fase van het onderzoek heeft de Inspectie gekeken naar de achterliggende visie en motieven van zowel politie als OM op sturing, en het gebruik van de instrumenten die daarbij worden ingezet. De registratie binnen de politie en het OM en het uitwisselen van gegevens (het informatieproces) zijn daarbij betrokken.

2.3 Opbouw rapport

Het eerste hoofdstuk positioneert het onderwerp Zicht op Zaken binnen de ontwikkelingen van informatiegestuurde politie en het Nationaal Intelligence Model. Daarbij wordt aangegeven wat de aanleiding voor dit onderzoek is geweest en hoe het onderzoek is afgebakend. In hoofdstuk twee worden vervolgens doelstelling en uitvoering van het onderzoek beschreven.

Hoofdstuk drie gaat in op de keuzemomenten in het opsporingsproces en de betrokkenheid daarbij van het OM. In het vierde hoofdstuk wordt het ketenproces getoetst aan vier ketencriteria. Deze criteria zijn te beschouwen als randvoorwaarden voor de ketengerichtheid van de aanpak in de opsporing.

Het vijfde hoofdstuk beschrijft de sturing in de praktijk van de opsporing. Dit betreft zowel de sturing door de politie als de sturing door het OM. Het laatste hoofdstuk gaat in op aspecten van de inrichting en uitvoering van het opsporingsproces, waaronder de registratie en informatieoverdracht.

Korpsbeelden

In bijlage II zijn de korpsbeelden opgenomen. Deze korpsbeelden zijn samengesteld aan de hand van de informatie uit de eerste fase van het onderzoek. Dit betreft dus informatie uit de periode mei-juli 2008. In deze korpsbeelden is per korps de situatie van het korps en die van het parket naast elkaar gezet.

3

De keuzemomenten en de betrokkenheid van het OM

3.1 Inleiding

Om inzicht te verkrijgen in de knelpunten in de sturing en inrichting van de keuzemomenten in het opsporingsproces, is het nodig om eerst helderheid te krijgen over die keuzemomenten. Opsporingsinformatie doorloopt vanaf het allereerste moment een proces waarin op meerdere momenten keuzes worden gemaakt. In dit hoofdstuk wordt geschetst om welke keuzemomenten het gaat en of deze herkenbaar zijn voor de korpsen en parketten. Tevens wordt ingegaan op de vraag bij welke keuzemomenten in het politietraject het OM is betrokken.

3.2 De keuzemomenten in beeld

Zicht op Zaken heeft betrekking op de keuzemomenten (= stuurmomenten) in het opsporingsproces. Wanneer worden welke keuzes gemaakt en door wie, op basis waarvan, en welk effect heeft dat op de kwaliteit van de sturing? Voor de kwaliteit van de sturing heeft de Inspectie gekeken naar de belangrijkste keuzemomenten in het opsporingsproces. De informatie die de politie bereikt heeft altijd te maken met een delict. Aan dat delict moeten een dader en een locatie worden gekoppeld. De informatie is te verdelen in brenginformatie (aangiftes, meldingen) en haalinformatie (eigen waarnemingen, intelligence, CIE-informatie¹⁷). De informatie wordt uiteindelijk verwerkt tot zaken die het strafproces ingaan.

De standaardzaken (bulkzaken) enerzijds en de maatwerkdaken¹⁸ anderzijds, doorlopen in principe een gelijkwaardig keuzeprocess. De informatie komt binnen, wordt gewogen en er wordt besloten om wel of niet iets met die informatie te doen. De uitvoering van het keuzeprocess ten aanzien van de soort zaken is wel enigszins verschillend te duiden.

De politie ontvangt een grote hoeveelheid aangiftes. Voor de standaardzaken (grotendeels bestaande uit aangiftes) is een casescreeningsmodule ontwikkeld. Met deze module wordt een eerste weging gemaakt (is er voldoende opsporingsindicatie?) of het zinvol is de zaak op te pakken. Alle overige informatie (zowel uit aangiftes als uit intelligence) gaat in het weeg- en stuurprocess (prewearing, projectvoorbereiding, weging).

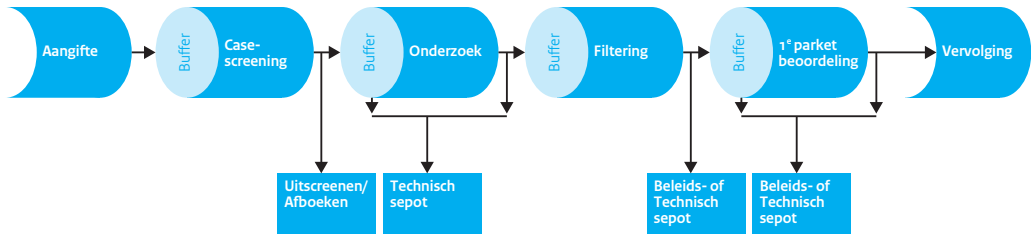
De Inspectie heeft ten behoeve van dit onderzoek een technisch onderscheid gehanteerd tussen de stroomschema's van brengzaken en van haalzaken. Dit onderscheid is slechts gebruikt als hulpmiddel om de keuzemomenten in beeld te brengen. Het is bijvoorbeeld dus niet zo dat alle aangiftes automatisch het casescreeningsmodel ingaan. Er is geen strikte scheiding aan te brengen welke informatie welk model ingaat. Steeds zal bij elke informatie waarover de politie beschikt een afwearing moeten worden gemaakt wat te doen met die informatie, afhankelijk van de geconstateerde problematiek (probleemgerichte aanpak). Moet informatie als losse zaak worden aangepakt, of moeten verschillende zaken in hun samenhang worden bekeken?

De stroomschema's die de Inspectie als hulpmiddel in dit onderzoek heeft gebruikt staan hieronder weergegeven. De bovenste rij geeft steeds de stappen weer die worden doorlopen, in de onderste rij (vierkantjes) staan de beslissingen om een zaak te stoppen (uitscreenen, seponeren, projectstop). Hiermee worden de generieke keuzemomenten (stuurmomenten) voor informatie die door de eerste weging komt, onderscheiden in brengzaken en haalzaken, in beeld gebracht.

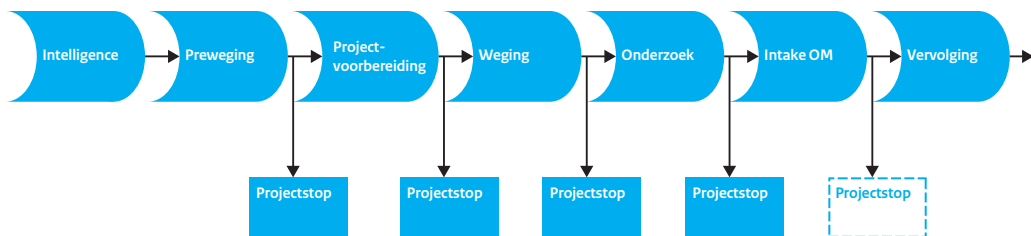
¹⁷ CIE = Criminele Inlichtingen Eenheid.

¹⁸ Maatwerkdaken = strafzaken waarbij bijvoorbeeld sprake is van een voorgeleiding, een bijzondere opsporingsbevoegdheid of een specifieke dadercategorie. Standaardzaken zijn de minder ingewikkelde zaken.

Generiek processchema brengzaken



Generiek processchema haalzaken



3.3 Herkenbare keuzemomenten?

Er zijn erg weinig regio's die beschikken over een eigen procesbeschrijving van het keuzeproces. De meeste korpsen en parketten herkennen zich wel in de door de Inspectie opgestelde generieke stroomschema's brengzaken en haalzaken. Daar waar soms sprake is van een afwijking hebben deze betrekking op een andere naamgeving voor een keuzemoment of stopbeslissing, het gemaakte onderscheid in en de volgtijdigheid van de fasen, het ontbreken van (stopmogelijkheden bij) bepaalde fasen, of een andere verdeling van activiteiten over de fasen. Over het algemeen dus doorloopt in de regio's de informatie het keuzeproces volgens deze stroomschema's.

Ook in de verdiepende interviews is met de (acht) korpsen en (acht) parketten gesproken over deze keuzemomenten. Enkele van de gegeven toelichtingen op de keuzemomenten: Met betrekking tot de casescreeing merkt het korps Noord- en Oost-Gelderland op: 'Als leidinggevende krijg je in de coördinatiemodule¹⁹ alleen de ingescreende zaken van je geografisch gebied aangeboden. Deze zaken komen op de zicht op zakenlijst te staan. De niet ingescreende zaken verdwijnen uit beeld, tenzij er nieuwe ontwikkelingen komen, dan kan een afgesloten niet ingescreende zaak worden heropend en worden toebedeeld aan iemand die feitelijk het onderzoek doet'. In het korps Noord-Holland-Noord vervult het regionale kwaliteitsbureau (RKB) een belangrijke functie bij de casescreeing.

¹⁹ De coördinatiemodule maakt onderdeel uit van het systeem BPS.

‘Zodra er een opsporingsindicatie is, gaat de zaak naar de groepschef opsporing. Het RKB fungeert als centraal aanspreekpunt voor het OM’.

Over de filtering wordt door het korps Noord- en Oost-Gelderland opgemerkt: ‘Er is momenteel geen politieparketsecretaris²⁰ meer die de politiedistricten bezoekt en zaken doorspreekt met de kwaliteitstoetsers, dit was in het verleden wel het geval. De hulpofficier moet nu binnen de politieorganisatie de controle uitoefenen’.

Het parket van de regio Zuid-Holland-Zuid herkent de keuzemomenten voor de haal- en brengzaken. ‘Zij het dat bij brengzaken een onderscheid wordt gemaakt tussen snelle en langzame zaken. In de ene soort zaken heb je de tijd om keuzes te maken, in de andere niet. Bij snelle zaken wordt de keuze om de zaak aan te pakken direct gemaakt vanwege de aard van de zaak. Het kan dan gaan om een heterdaad, een aanhouding, een buurtonderzoek direct na bijvoorbeeld een overval, enzovoort. De veredeling van deze zaken volgt dan later met besluiten over onder andere de zinvolheid van het voortzetten van het onderzoek en de daarvoor ter beschikking te stellen tijd. Bij langzame zaken hoeft niet direct sprake te zijn van een verdachte maar kan een aangifte op basis van eerst veredeling aangepakt worden’.

3.4 Betrokkenheid OM bij de verschillende keuzemomenten

De Inspectie is nagegaan bij welke keuzemomenten in het politietraject het OM is betrokken. In deze paragraaf wordt dit voor de keuzemomenten uit beide stroomschema's besproken.

Stroomschema brengzaken

In de fase van de *casescreening* is het parket vaker niet dan wel betrokken: in acht regio's is er sprake van betrokkenheid van het OM (32%).

Kijken we naar de fase van het *onderzoek* dan kunnen we vaststellen dat het OM vrijwel overal betrokken is (24 regio's).

Ook in de fase van de *filtering* (voordat de zaak wordt ingezonden aan het parket) is sprake van een grote mate van betrokkenheid van OM-zijde: bij 21 regio's is het OM in deze fase van het proces betrokken (84%).

De betrokkenheid in deze fases wordt ingevuld door de inzet van verschillende functionarissen zoals: parketsecretaris, zaakofficier, gebiedsofficier, pps-er/hopper, informatieofficier, weekdienstofficier, CIE-officier of rechercheofficier.

Dat het OM nauwelijks betrokken is bij het eerste keuzemoment is ook naar voren gekomen tijdens de verdiepende interviews. Het korps Limburg-Zuid heeft over de *casescreening* opgemerkt: ‘Casescreening vindt plaats aan de hand van twaalf punten; er wordt daarbij echter niet voldoende gekeken naar de speerpunten van het OM en van beleid. Bij de

²⁰ Een politieparketsecretaris (pps-er) is een hulpofficier die daarnaast ook parketsecretaris-bevoegdheden heeft, dan wel parketsecretaris is. Deze pps-ers hebben vaak eigenstandige bevoegdheden tot het afdoen van (lichte) zaken.

casescreening wordt ook onvoldoende rekening gehouden met de beschikbare tijd en capaciteit binnen de districten. Het gevolg is dat de districtsrecherche in feite het screeningsproces moet overdoen. De speerpunten van het OM en van beleid leiden dan tot een prioriteitsstelling die bepalend is voor de vraag of een zaak wordt opgepakt en of er capaciteit aan wordt toegekend. Er zijn meer zaken dan het district aan kan en geweld- en zedenzaken worden altijd opgepakt. De zaken die overblijven en het district even op een lijst zet, worden besproken met het OM: de districtsofficier komt daartoe periodiek naar het district. Dan valt ook de beslissing of er al dan niet verder aan een zaak wordt gewerkt'. In de regio Drenthe is het eerste moment dat het OM wordt betrokken de districtelijke stuurcommissie (DSC), een wekelijks overleg van politie met de rechercheofficier. 'Op het moment dat zaken worden ingescreend, worden zaken meteen opgepakt. Capaciteit wordt weggezet op basis van keuzes in de DSC'. Het parket in deze regio voegt hieraan toe: 'In de DSC wordt de ZoZ-lijst²¹ (bestaande uit aangiftezaken) besproken en kunnen zaken, op suggestie van de officier, doorschuiven naar de ZoP-lijst²². De politie stuurt aan de voorkant al en bepaalt – naar de waan van de dag – voor een groot deel welke informatie het parket krijgt'.

En het korps Noord- en Oost-Gelderland merkt op: 'Bij ieder operationeel overleg is het de bedoeling dat iemand van het OM aanwezig is. Er ontstaat zo in een vroeg stadium overeenstemming over de richting die in een zaak wordt opgegaan. Overigens is de praktijk vaak anders en is het OM niet aanwezig. Dit geldt in ieder geval voor de aangiftezaken'. Het korps IJsselland laat daarentegen weten: 'Bij de casescreening is het OM betrokken. Daar worden de beslispunten eruit gefilterd en die worden besproken met de parketsecretaris of de officier en de rechercheleiding. De zaak komt vervolgens afhankelijk van de besluitvorming terecht of bij de parketsecretaris, of een zaakofficier ofwel de politie voert de zaak zelf uit (als het een bulkzaak is)'.

Uit het onderzoek blijkt dus dat, met een enkele uitzondering, het OM vaak niet of onvoldoende betrokken is bij de eerste keuzemomenten in het proces van brengzaken. Het korps Limburg-Zuid heeft hierover een duidelijke opvatting: 'Het OM zou meer het gezag moeten nemen. Het zou actiever aanwezig moeten zijn bij de keuzemomenten. Wat dat betreft zou het OM meer bij politie-overleggen aanwezig kunnen zijn. Ook zou het OM aan de voorkant bij de keuzeprocessen betrokken moeten zijn; het OM ziet dan ook wat een keuze voor een zaak betekent voor de capaciteit bij de politie. De sturing kan dus worden verbeterd door een grotere rol voor het OM, een OM-betrokkenheid op een eerder moment in het proces, en door OM op locatie. Daarnaast moet het OM de stuur- en weegcriteria veel meer uitwerken en veel vroeger bij deze zaken worden betrokken'.

Stroomschema haalzaken

In veertien regio's (56%) hebben korps en parket dezelfde opvatting over de betrokkenheid van het OM in de fasen van het proces: volgens beide partners is het OM in die regio's in alle fasen (dus preweging, projectvoorbereiding, weging en onderzoek) betrokken.

²¹ ZoZ-lijst = Zicht op Zakenlijst.

²² ZoP-lijst = Zicht op Projectenlijst.

In de resterende elf regio's is er geen eenduidig beeld tussen korps en parket. In negen regio's geeft het parket aan wel te zijn betrokken in alle fasen, terwijl de bijbehorende korpsen aangeven dat het OM niet in alle fasen is betrokken (sommige fasen wel, andere deels en sommige fasen in het geheel niet). In de regio Drenthe geeft het korps aan dat het OM in alle fasen betrokken is; het bijbehorende parket echter geeft aan dat het OM niet is betrokken in de fase van de projectvoorbereiding. In de regio Limburg-Zuid is er ook verschil van opvatting tussen korps en parket: hier geeft het korps aan dat het OM niet is betrokken in de fasen van de prewering en de projectvoorbereiding, terwijl het parket aangeeft in deze fasen deels dan wel geheel te zijn betrokken.

Tijdens de verdiepende interviews merkt het parket Hollands Midden op: 'Bij haalzaken is het OM nadrukkelijker betrokken (dan bij brengzaken), maar ook niet helemaal aan de voorkant'. Het parket in de regio Limburg-Zuid geeft aan: 'Bij de c-zaken (intelligence) is het parket betrokken via de rechercheofficier (fasen weging en onderzoek). Het is nu nog zaak om de CIE-officier (of informatieofficier) goed te positioneren bij de fase van de prewering en projectvoorbereiding'. In de regio Noord- en Oost-Gelderland heeft elk district een preweeg-overleg. Volgens het korps 'kán de officier van justitie bij de weegmomenten aanwezig zijn; helaas blijkt dit in de praktijk niet altijd te lukken'. In de regio Zuid-Holland-Zuid is het OM in de regionale stuurploeg wél vanaf de prewering en de bespreking van het projectvoorstel bij de sturing betrokken.

Uit de bevindingen blijkt dat de betrokkenheid van het OM in het proces van haalzaken al groter is, al hoewel ook hierbij de betrokkenheid aan de voorkant van het proces niet overal is gerealiseerd. Het korps Noord- en Oost-Gelderland vindt: 'Hoe meer en hoe beter er aan de voorkant met het OM wordt samengewerkt, hoe groter de kwaliteitsverbetering zal worden. Het samenspel tussen het OM en de politie is essentieel'.

Overigens geven enkele korpsen zelf aan dat de preweeg-documenten en de fase van projectvoorbereiding nog moeten worden verbeterd.

3.5 Conclusies

De meeste korpsen en parketten herkennen zich in de door de Inspectie opgestelde generieke stroomschema's. Over het algemeen doorloopt dus de informatie in de regio's het keuzeprocess zoals de Inspectie dat ten behoeve van dit onderzoek in twee stroomschema's heeft weergegeven.

Het OM is deels betrokken bij de keuzemomenten in het opsporingsproces. Geconcludeerd kan worden dat de betrokkenheid van het OM aan de voorkant van het keuzeprocess in *brengezaken* niet groot is. Hoe verder in het keuzeprocess, hoe groter de betrokkenheid. Daarnaast kan worden geconcludeerd dat de betrokkenheid van het OM in de keuzemomenten van *haalzaken* divers is. Over het geheel genomen zeggen bijna alle parketten te zijn betrokken bij (alle fasen van) het keuzeprocess, terwijl de korpsen daar vaker anders over denken. Daar waar er geen betrokkenheid van het OM wordt genoemd, betreft dat vaak de eerste fasen in het keuzeprocess.

De Inspectie is van mening dat de sturing samen en in samenhang dient te worden uitgevoerd. De betrokkenheid van het OM vooral aan de voorkant van het keuzeproses zou daarom naar het oordeel van de Inspectie dienen te worden verbeterd.



4

Toetsing aan ketencriteria

4.1 Ketencriteria

De eindverantwoordelijkheid voor de opsporing ligt bij het OM. Daarbij is Zicht op Zaken voor het OM een middel om de kwaliteit van de sturing te verbeteren.

De opsporingsinformatie doorloopt vanaf het allereerste moment een proces waarin op meerdere momenten keuzes worden gemaakt. Het proces is te beschouwen als een ketenproces (binnen de politie en van politie naar OM, en binnen het OM waar het de vervolgingsbeslissing betreft) waarin op verschillende momenten door verschillende functionarissen keuzes worden gemaakt.

De politie en het OM vormen daarmee, daar waar het gaat om de opsporingstaak, twee schakels in een keten (de strafrechtsketen). De kwaliteit en effectiviteit van de opsporing en vervolging worden in hoge mate bepaald door de wijze waarop deze schakels hun organisatie hebben ingericht en op elkaar laten aansluiten. Om deze aspecten te kunnen beoordelen heeft de Inspectie in dit onderzoek vier beoordelingscriteria voor ketengerichtheid bekeken. Deze ketencriteria gelden als randvoorwaarden voor de inrichting en sturing van het ketenproces tussen de twee ketenpartners.

Hierna wordt de toetsing aan de ketencriteria doelconvergentie, gedeelde probleem-analyse, ketenregie en informatiecoördinatie besproken.

4.2 Doelconvergentie

Met doelconvergentie wordt bedoeld 'de mate waarin overeenstemming bestaat tussen ketenpartners over het gezamenlijke doel van de keten'.

De mate waarin er sprake is van doelconvergentie tussen de politie en het OM voor wat betreft het opsporingsproces kan zichtbaar worden gemaakt aan de hand van de volgende elementen:

- Is er sprake van gezamenlijke doelstellingen?
- Zijn deze gezamenlijke doelstellingen in een document vastgelegd?
- Is er een verschil van mening tussen korps en parket over het doel van de keten?

In 22 regio's geven beide partners aan dat er sprake is van algemene, gezamenlijke doelstellingen. In vier regio's hebben de partners een verschil van opvatting of er sprake is van algemene, gezamenlijke doelstellingen.

Als gezamenlijke doelstellingen worden bijvoorbeeld genoemd:

- afspraken zoals 'alle zaken worden aangepakt';
- het komen tot nieuwe werkprocessen;
- het inzetten van de capaciteit op de juiste zaken;
- een effectieve en efficiënte inzet van researchcapaciteit;
- procesafspraken over wat het parket wil hebben van de omgeving om de sturing goed te kunnen uitvoeren;
- afspraken over aantallen zaken, prioriteiten en soorten zaken;
- een effectieve en efficiënte inrichting van het proces;
- afspraken over de kwaliteitsverbetering van de processen.

Het parket Breda merkt hierbij op dat 'het vastleggen van specifieke doelstellingen niet zo relevant is; door capaciteitsgebrek komt men alleen maar toe aan de landelijke doelstellingen en is er weinig tot geen beleidsvrije ruimte'. Het parket in de regio Brabant-Zuid-Oost merkt op dat 'zolang het gaat om globale doelstellingen is er gezamenlijkheid. Over de inrichting van het proces en over individuele zaken denken korps en parket toch vaak anders. Het korps geeft aan hierbij geen bemoeienis van het OM te willen. Er is wel overeenstemming over het screenbeleid, en over het oppakken van de juiste zaken (maar discussie is wat de juiste zaken zijn)'.

Volgens de helft van de korpsen en volgens de meerderheid van de parketten zijn de gezamenlijke doelstellingen in een document vastgelegd. In dertien regio's verschillen korps en parket onderling van opvatting hierover.

Slechts één korps geeft aan dat er een verschil van mening is tussen korps en parket over het doel van de keten. Enkele parketten geven aan dat er geen verschil van mening is met het bijbehorende korps over de doelstellingen, maar wel soms over de capaciteitsinzet.

Concluderend kan worden gesteld dat er over het algemeen sprake is van doelconvergentie.

4.3 Gedeelde probleemanalyse

Met een gedeelde probleemanalyse wordt bedoeld 'de mate waarin er sprake is van een gedeelde analyse door ketenpartners van wat het probleem is waarop zij zich richten'.

De mate waarin er sprake is van een gedeelde probleemanalyse tussen de politie en het OM voor wat betreft het opsporingsproces kan zichtbaar worden gemaakt aan de hand van de volgende elementen:

- Hoe omschrijven en analyseren de ketenpartners het (proces)probleem?
- Is er sprake van een gedeeld probleem?
- Zijn er afspraken tussen korps en parket over ieders bijdrage aan de oplossing van (delen van) het probleem?

Volgens zestien korpsen is er sprake van een probleem in het ketenproces. Tien korpsen geven aan dat er geen probleem in het ketenproces politie – OM is. Volgens de parketten in negentien regio's is er sprake van een probleem. In zeven regio's is er volgens het parket geen probleem in het ketenproces.

De parketten spreken dus vaker van een probleem in het ketenproces politie – OM dan de korpsen zelf.

In vijf regio's (Zeeland, Midden- en West-Brabant, Twente, Zaanstreek-Waterland en IJsselland) verschillen korps en parket onderling van opvatting over de vraag óf er sprake is van een gedeeld procesprobleem. In de overige 20 regio's en bij het KLPD is er overeenstemming tussen politie en OM over het beeld of er een probleem is in het ketenproces. Hiervan geven in zes regio's zowel korps als parket aan dat er geen (gezamenlijke) procesproblemen zijn. Daar waar beide partners zeggen dat er wel een procesprobleem is, is dat volgens eigen zeggen ook een gedeeld probleem. Opvallend is echter dat vervolgens de omschrijving van dat gedeelde procesprobleem regelmatig onderling niet overeenkomt. Vaak benoemen korps en parket onderling dus een verschillend probleem als procesprobleem.

Als probleem in het ketenproces worden genoemd:

Met betrekking tot informatie:

- onvoldoende zicht op/geen zekerheid bij OM over de aangeleverde informatie;
- er is geen zicht op de plankzaken;
- het huidige ZoZ-systeem is niet stapelbaar en eenduidig;
- de politie is, in verband met de prestatieafspraken, afhankelijk van cijfers van het OM en die cijfers zijn niet altijd betrouwbaar;
- er is geen criminaliteitsbeeldanalyse (cba) en geen overzicht van criminele samenwerkingverbanden (csv);
- er is geen totaaloverzicht van de aantallen zaken en de benodigde capaciteit voor zaken;
- het is niet inzichtelijk welke beslismomenten er zijn geweest, wie beslissingen hebben genomen en waarom;
- er is onvoldoende zicht op veelvoorkomende criminaliteit (vc)-zaken.

Met betrekking tot registratie:

- een gebrekkige (politie) registratie/geen eenduidige registratie bij de politie;
- geen afstemming tussen de (registratie)systemen van het korps en het parket;
- het probleem dat zaken die zijn ingestuurd aan de parketsecretaris soms direct aan een politiemedewerker worden teruggestuurd om nog even wat informatie aan te vullen en daarmee tussen wal en schip raken. Deze zaken stonden bij de politie al als afgecoördineerd en ingestuurd aan het OM in het systeem en komen in de registratie van het OM ook niet voor. Als de politiemedewerker de betreffende zaak niet opnieuw registreert, of er gewoon niets meer mee doet, zijn deze zaken dus buiten beeld.

Met betrekking tot organisatie politie:

- de doorlooptijden van zaken binnen het korps;
- de kwaliteit van de processen-verbaal;
- capaciteitsprobleem;
- de politie doet dingen binnen het korps op verschillende manieren (versnipperd);
- er is onvoldoende kwaliteit en capaciteit om cba's op te maken;
- men haalt de inzendtermijnen niet;
- de districten hanteren verschillende prioriteiten.

Met betrekking tot organisatie OM:

- de doorlooptijden van zaken binnen het parket;
- de interne doorgeleiding van zaken binnen het OM (toedeling) geeft reden tot zorg en is niet transparant;
- een gebrek aan uniformiteit in aanpak van zaken door de officieren;
- het OM is niet altijd bereikbaar (betreft uren buiten kantoor tijd);
- de nieuwe werkwijze binnen het parket ten aanzien van vvc-zaken en midcri-zaken is niet afgestemd op de politie. Er zijn overzichtsproblemen, sturingsproblemen, capaciteitsproblemen en eisen vanuit het OM ten aanzien van het werkproces die het korps niet altijd kan implementeren.

Met betrekking tot sepot:

- het aantal sepot; een sepot is altijd verlies van energie;
- er is verschil van inzicht over politiese pot versus OM-sepot (beleids- of technisch sepot). Er is hierover veel gekissebis vanwege de prestatiedoelstellingen van de politie en de interventiedoelstellingen van het OM.

Dit overzicht geeft aan dat er een diversiteit aan problemen wordt genoemd als procesprobleem. Zoals gezegd komt vaak het door een korps genoemd probleem niet overeen met het door het bijbehorende parket genoemde probleem.

De volgende tabel geeft aan of er volgens de korpsen en parketten afspraken zijn over ieders bijdrage aan de oplossing van het probleem.

Tabel 1

Zijn er afspraken tussen korps en parket over ieders bijdrage aan de oplossing van het probleem?	Antwoorden korpsen	Antwoorden parketten
Ja	11	16
Nee	6	3
Niet van toepassing	9	7

Meer dan de helft van de parketten en bijna de helft van de korpsen van mening is dat er afspraken zijn gemaakt over ieders bijdrage aan de oplossing van het probleem. In zestien regio's komen de antwoorden van het korps en van het parket overeen.

Op basis van bovenstaande bevindingen kan worden geconcludeerd dat er grotendeels geen sprake is van een gedeelde probleemanalyse.

4.4 Ketenregie

Met ketenregie wordt bedoeld 'iedere vorm van sturing en afstemming van de keten om het aan het probleem gerelateerde doel van de keten te behalen'.

De mate waarin er sprake is van ketenregie tussen politie en OM voor wat betreft het opsporingsproces kan zichtbaar worden gemaakt aan de hand van de volgende elementen:

- Wordt er gestuurd om doelgericht het resultaat te behalen?
- Worden afstemming en samenwerking onderling bewaakt?

Zowel de kwaliteit van de aangeboden zaken als de voortgang van zaken zijn voor het OM, als eindverantwoordelijke voor de opsporing, van groot belang. Aan de korpsen en parketten is daarom gevraagd of er (gezamenlijk) wordt gestuurd op de juridische kwaliteit van zaken en op de voortgang van zaken.

Tabel 2

Wordt er door korps en OM gezamenlijk gestuurd?	Antwoorden korpsen: ja	Antwoorden parketten: ja
Op de juridische kwaliteit van zaken	22*	22
Op de voortgang van zaken	23*	22

*: waarvan 2 keer: wel op regionale zaken, niet op vvc/lec/bulkzaken.

Tabel 2 laat zien dat het merendeel van de korpsen en parketten van mening is dat er gezamenlijk wordt gestuurd op de juridische kwaliteit en op de voortgang van zaken. Het valt op dat in regio's waarin één van de partners aangeeft dat er niet gezamenlijk wordt gestuurd op de juridische kwaliteit of op de voortgang van zaken, de antwoorden van de korpsen en die van de parketten steeds niet overeen komen. In acht regio's verschillen parket en korps onderling over de vraag of er gezamenlijk wordt gestuurd op de juridische kwaliteit. In zeven regio's verschillen parket en korps onderling over de vraag of er

gezamenlijk wordt gestuurd op de voortgang.

Ook is gevraagd of er door de korpsen intern wordt gestuurd. In 23 regio's en het KLPD geeft het korps zelf aan dat er binnen het korps wordt gestuurd op de juridische kwaliteit van zaken. Twee regio's zijn van mening dat er binnen het eigen korps niet wordt gestuurd op de juridische kwaliteit van zaken.

In alle korpsen geeft het korps zelf aan dat er binnen het korps wordt gestuurd op de voortgang van zaken.

In onderstaande tabel wordt weergegeven of ook het parket *binnen het politietraject* sturing geeft.

Tabel 3

Stuurt het parket binnen het politietraject op	Antwoorden korpsen: ja	Antwoorden parketten: ja
de juridische kwaliteit van zaken	18	23
de voortgang van zaken	21	24

De tabel laat zien dat vrijwel alle parketten van mening zijn dat ze sturen op de juridische kwaliteit en de voortgang van zaken in het politietraject. De korpsen denken daar iets genuanceerder over.

Het bewaken van de onderlinge afstemming en samenwerking vindt plaats door het regelmatig voeren van overleg daarover. Op de vraag of er periodiek overleg tussen politie en parket plaatsvindt over de sturing van het opsporingsproces antwoorden alle parketten bevestigend. Vrijwel alle korpsen delen deze mening. Eén korps geeft aan dat er wel overleg is, maar niet periodiek, en één korps geeft aan dat er geen periodiek overleg over de sturing is, omdat het sturingsmechanisme al vastligt.

Geconcludeerd kan worden dat er in het opsporingsproces sprake is van ketenregie.

4.5 Informatiecoördinatie

Met informatiecoördinatie wordt bedoeld 'de vastlegging, afstemming en overdracht tussen ketenpartners van gegevens die nodig zijn om de keten naar behoren te laten functioneren'. De mate waarin er sprake is van informatiecoördinatie tussen politie en OM voor wat betreft het opsporingsproces kan zichtbaar worden gemaakt aan de hand van de volgende elementen:

- Welke registratiesystemen worden binnen de keten gebruikt?
- Is er overeenstemming over de relevantie van informatie, de informatieoverdracht en het gebruik?
- Zijn er ICT-toepassingen om toegang en overdracht van informatie te regelen?

Om zicht te hebben op de input, throughput en output van zaken (zowel haal- als brengzaken) bij de politie is het belangrijk dat deze gegevens worden geregistreerd. Aan de korpsen is daarom gevraagd of in de registratie van zowel haal- als brengzaken is te zien de hoeveelheid en aard van de instroom, van de wachtstapel²³, van de 'in behandeling' zijnde zaken, van de (voortijdig) afgesloten zaken en van de zaken die zijn overgedragen aan het parket. Alle korpsen geven aan dat deze gegevens in de registratie van brengzaken zijn terug te vinden. Wel maken drie korpsen hierbij de opmerking dat de zaken die voortijdig worden afgesloten qua aard en aantal niet zichtbaar zijn. Hierbij merkt het korps Brabant-Zuid-Oost op dat de invoer in het systeem nog niet honderd procent is. Het korps Midden- en West-Brabant merkt op dat de hoeveelheid en aard van de wachtstapel niet volledig zichtbaar zijn. Volgens het korps Limburg-Noord zijn de gegevens niet te zien van wc-zaken, wel van de andere aangiftezaken. Het korps Twente laat weten dat er altijd wel een verschil is tussen het aantal zaken dat de politie aan het OM heeft gestuurd (registratie politie) en het aantal zaken dat het OM heeft ontvangen van de politie (registratie OM). Het korps Gooi en Vechtstreek is van mening dat in principe de genoemde informatie uit de coördinatie-module is te halen, maar deze wordt nog te weinig gebruikt. Daarnaast is ook volgens dit korps de registratie een continu aandachtspunt.

Voor de registratie van brengzaken wordt hiervoor in elf korpsen één registratiesysteem gebruikt, dit betreft vrijwel altijd (de coördinatie-module van) BPS. Amsterdam-Amstelland gebruikt het registratiesysteem BOSZ (= beter opsporen door sturing op zaken). In veertien korpsen worden meerdere registratiesystemen voor brengzaken naast elkaar gebruikt. Te denken valt aan X-pol, Awacs, Visr, Excel, BPS, GIDS en Access. De gebruikte Zicht op Zaken-lijsten zijn vaak Excelbestanden, soms zijn het afgeleiden van X-pol of BPS.

Voor wat betreft de registratie van haalzaken zijn bij zeventien korpsen de gevraagde gegevens in de registratie terug te vinden, bij negen korpsen niet of niet volledig. In elf korpsen wordt hiervoor één registratiesysteem gebruikt. Dit kan Access, Excel, Zicht op Zaken of Zicht op Projecten, BOSZ, RBS of BVO zijn. In veertien korpsen worden meerdere registratiesystemen voor haalzaken naast elkaar gebruikt. Te noemen zijn hier: een Zicht op Zakenlijst, BVO, X-pol, Visr, Excel, BPS, Octopus, Word, RBS of BPS.

In tweederde van de regio's zijn er geen afspraken gemaakt over samenwerking of afstemming tussen korps en parket met betrekking tot het opslaan van informatie over zaken. Vrijwel in geen enkele regio is er een gezamenlijk registratiesysteem in gebruik dat wordt gevoed door het bedrijfsprocessensysteem van de politie en Compas van het OM, ten behoeve van zicht op zaken. Alleen in Amsterdam-Amstelland werkt men met BOSZ. Het korps Rotterdam-Rijnmond is bezig met de implementatie van BOSZ. Een enkele keer wordt de landelijke applicatie GIDS genoemd als gezamenlijk registratiesysteem.

²³ Onder de wachtstapel wordt verstaan de zaken die op de plank liggen te wachten op behandeling (plankzaken).
Zie ook voetnoot 33 voor de definitie van plankzaken.

Op de vraag of het OM door de politie wordt geïnformeerd over zaken waaraan verder geen vervolg wordt gegeven (gestopte zaken) geven tien korpsen aan dat het OM niet wordt geïnformeerd over 'gestopte' brengzaken (geseponeerde of opgelegde zaken), waarbij twee regio's dat beperken tot de uitgescreende zaken en twee regio's tot de opgelegde zaken. Door vijftien korpsen wordt het OM wel over gestopte brengzaken geïnformeerd. In de meeste regio's (22) wordt het OM geïnformeerd over haalzaken waaraan verder geen gevolg wordt gegeven.

Uit bovenstaande gegevens kan worden geconcludeerd dat er slechts in beperkte mate sprake is van informatiecoördinatie tussen de korpsen en de parketten.

4.6 Conclusies

Het proces opsporing is in dit onderzoek getoetst aan de ketencriteria doelconvergentie, gedeelde probleemanalyse, ketenregie en informatiecoördinatie.

De Inspectie stelt vast dat er in het opsporingsproces sprake is van ketenregie en over het algemeen is er ook sprake van doelconvergentie. Er is echter grotendeels geen sprake van een gedeelde probleemanalyse²⁴ en slechts in beperkte mate van informatiecoördinatie tussen korps en parket.

De samenwerking tussen de ketenpartners politie en OM voldoet daarmee aan slechts twee van de vier ketencriteria. Niet alle randvoorwaarden voor de inrichting en sturing van het ketenproces in de opsporing zijn dus aanwezig. Daardoor kan het sturingsinstrument Zicht op Zaken onvoldoende worden ingezet. Om de ketensamenwerking te optimaliseren is daarom extra aandacht voor de criteria 'gedeelde probleemanalyse' en 'informatiecoördinatie' noodzakelijk.

²⁴ Het betreft hier een analyse van het probleem in het ketenproces; het betreft niet een veiligheidsprobleem.



5

Sturing op het opsporingsproces

5.1 Algemeen

In dit hoofdstuk komen de bevindingen aan de orde naar de reden waarom, de wijze waarop en de mate waarin er, zowel door politie als OM, in de praktijk wordt gestuurd op het opsporingsproces. Ook is een paragraaf gewijd aan de opvattingen over de landelijke aanwijzingen van het OM. Zowel voor de sturing door de politie als voor de sturing door het OM zijn door de geïnterviewden diverse verbetervoorstellen genoemd; deze staan in de twee laatste paragrafen.

5.2 Gezagsrelatie

Politie en OM zijn ketenpartners in het opsporingsproces. De Inspectie constateert dat op veel plaatsen de samenwerking tussen politie en OM goed van de grond komt. De betrokkenheid van het OM bij de politie wordt steeds groter, men groeit naar elkaar toe. In dit verband constateert de Inspectie dat de persoonlijke verhoudingen tussen OM- en politievertegenwoordigers een belangrijke rol spelen bij een goede samenwerkingsrelatie tussen beide partijen. Er moet een goede band, een vertrouwensband, zijn tussen beide partners met inachtneming van elkaars rol en positie. Daar waar die vertrouwensband ontbreekt of onvoldoende aanwezig is lijkt het de Inspectie raadzaam voor beide organisaties te investeren in de onderlinge relaties. Ook vanwege het feit dat functionarissen regelmatig wisselen van functies is het borgen van een meer dan subjectieve vertrouwensband belangrijk.

Onverminderd het feit dat OM en politie naar elkaar toegroeien, is en blijft er sprake van een gezagsrelatie. Over de reikwijdte van die gezagsrelatie wordt verschillend gedacht. In de interviews heeft de Inspectie verschillende keren de opmerking gehoord 'het OM gaat over de wat-vraag, de politie over de hoe-vraag', in de zin dat dit twee (strikt) van elkaar te onderscheiden verantwoordelijkheden zijn²⁵. Geconstateerd wordt dat hierover in een aantal regio's nog wel discussies plaatsvinden.

In de verdiepingsfase van het onderzoek is aan de acht betrokken korpsen en parketten een aantal vragen over de sturing op het opsporingsproces gesteld. De gezagsrelatie komt in dit verband aan de orde. De hierna beschreven opvattingen over waarom sturen, waarop sturen, mate van betrokkenheid in sturen, waarmee sturen en eenduidig sturen, zijn afkomstig van deze acht regio's.

Waarom sturen?

Uit de interviews is naar voren gekomen dat het sturen op het opsporingsproces belangrijk is om tot gedegen keuzes te komen. Met deze keuzes moet men maatschappelijke verantwoording kunnen afleggen. Omdat er meer werk is dan men aan kan moet men kiezen. Daartoe is goed zicht op zaken nodig en moet men, goed gemotiveerd, durven zeggen waarom men dingen niet doet. Vanuit een optimale informatievoorziening moeten, op basis van prioriteiten en capaciteit, de juiste keuzes kunnen worden gemaakt. Het gaat erom om van te voren, aan de hand van vastgestelde landelijke en lokale (beleid)prioriteiten en op basis van de ZoZ-lijsten, zicht te krijgen op alle zaken (wat is in behandeling, wat is gestopt, wat ligt op de plank) en vervolgens keuzes te maken. De sturing is er dus op gericht aan de voorkant zicht te krijgen op de zaken waardoor het opsporingsproces efficiënter kan worden georganiseerd. Bij de sturing in het opsporingsproces gaat het om het zoeken naar de juiste balans tussen de zwacri-/haalzaken enerzijds en de bulk-/brengezaken anderzijds. Het uiteindelijke doel is de samenleving veiliger te maken.

²⁵ Onder de wat-vraag wordt verstaan de keuzes die worden gemaakt, vanuit het kader dat de landelijke, regionale en lokale prioriteiten bieden, om de juiste zaken op te pakken. Hierbij worden allerlei factoren meegewogen (onder andere impact, maatschappelijke onrust). Onder de hoe-vraag wordt verstaan de wijze waarop en met welke capaciteit de zaken worden aangepakt/de uitvoering wordt ingevuld.

Het parket van de regio IJsselland merkt hierbij overigens op: 'je sturingsgebied is klein, want je bent aan allerlei landelijke keuzes gebonden. Je krijgt opdrachten en de capaciteit is beperkt. Sturen is veeleer schipperen met de weinige ruimte die je hebt'.

Waarop sturen?

De geïnterviewden geven aan dat de politie zelf wil sturen op kwaliteit, capaciteit, voortgang en op prioriteiten. Het OM wil sturen op kwaliteit van zaken, capaciteit, aantallen zaken en op thema's. Tussen de parketten bestaat er verschil van opvatting over de vraag of het OM zich met de capaciteitsinzet mag of moet bemoeien. Daar waar het ene parket van mening is dat het OM niet op voortgang en capaciteit moet sturen, want daarop moet vooral de politie zelf sturen, is een ander parket van mening: 'Het is een samenspel, politie doet de voorzet, politie en OM gaan samen over de capaciteitsinzet'.

Voor wat betreft aangiftezaken/bulkezaken/brengezaken vinden korpsen en parketten dat het OM kaders moet aangeven, standaardafspraken moet maken met de politie. Het OM stuurt daar meer op volumes, op afstand. Bij de vvc- en vvc+-zaken moet de betrokkenheid van het OM intensiever zijn. Voor wat betreft grotere zaken/zwacri-zaken/haalzaken is de (stuur) betrokkenheid van het OM nog veel directer.

Het korps Drenthe merkt in dit verband op: 'Waar de schoen nog wel eens kan wringen is de discussie over de hoe- en de wat-vraag. Het OM is leading bij de wat-vraag (welke zaken). De politie gaat over de hoe-vraag (hoe gaan we opsporen en met welke capaciteit). Sturing gaat over de kaders en niet over het beheer (politie gaat over haar eigen mensen)'.

Tot hoever betrokken in sturen?

Volgens de geïnterviewden stuurt het OM in het politieproces door middel van deelname aan overleggen (op districtelijk en op regionaal niveau) en besluitvormingsmomenten. Daarnaast wordt er gewerkt met overzichtslijsten van zaken.

Volgens het korps IJsselland is deelname aan alle overleggen door het OM echt niet nodig. 'Ze hoeven niet overal bij te zitten (nu wil het OM dat nog wel om controle te houden). Efficiëntie is hierbij het uitgangspunt. Ze moeten vertrouwen op de professionaliteit en het vakmanschap van de politie (laat je informeren)'. Het bijbehorende parket kan zich hierin wel vinden: 'Als je goed kunt sturen op basis van wat je krijgt aangeleverd, dan is het in orde. Je moet als OM in ieder geval bij de keuzemomenten en besluitvorming aanwezig zijn. Uiteraard speelt uiteindelijk de vraag of de politie alles aanlevert wat zou moeten worden aangeleverd. Je moet in dit verband kunnen vertrouwen op de kwaliteit en professionaliteit van de politie. Het OM moet daarbij wel de goede vragen stellen en soms ook rekening houden met andere belangen'.

Het parket van de regio Limburg-Zuid is van mening: 'De mate van betrokkenheid van het OM wordt ingevuld vanuit het adagium: 'samen opsporen met de politie' (en dus niet louter ter controle over de schouder heen kijken), met inachtneming van de gezagsverantwoordelijkheid van het OM'.

Waarmee sturen?

Volgens de korpsen krijgt het OM – of kan het krijgen indien gewenst – via de overzichtslijsten alle informatie over de zaken die de politie in behandeling heeft genomen. Vaak worden voor brengzaken en voor haalzaken aparte lijsten gebruikt (zicht op zakenlijst, zicht op projectenlijst). Dit betreft ook informatie over de bufferzaken (die worden gemonitord). Hierbij wordt door het korps Drenthe opgemerkt dat ‘zaken die niet op de lijst voorkomen, daar heeft het OM geen zicht op’. In het korps Noord- en Oost-Gelderland blijven de bulkzaken, in geval van geen vervolging, bij de politie. Het OM kan wel indien gewenst overzichten krijgen’.

De parketten in de betreffende regio’s denken over de informatieverzorging wat genuanceerder: sommige parketten vinden dat ze voldoende informatie van de politie krijgen, sommige vinden van niet. In de regio Drenthe zegt het parket niet alle benodigde informatie te krijgen, waardoor er onvoldoende zicht is op wat er werkelijk speelt. Het parket daar heeft ook geen zicht op de inhoud van de buffer. ‘In feite komt het erop neer dat de politie zelf de keuzes maakt’. In de regio Noord-Holland-Noord ontbreekt bij het parket het totaaloverzicht over de zaken die spelen bij de afdelingen. Ook op zaken die in de buffer zitten heeft het parket geen zicht. Op regioniveau is het zicht op zaken volgens eigen zeggen prima.

De parketten van de regio’s IJsselmeer en Noord- en Oost-Gelderland krijgen wel informatie over alle zaken, ook informatie over zaken op voorraad. In de regio Zuid-Holland-Zuid krijgt het OM zicht op de buffer aan aangifte-zaken als de buffer ‘volloopt’; er wordt dan op deze zaken door het OM een snelle inhaalslag gemaakt (actie Donderslag²⁶).

Voor de politie zelf voldoet de Zicht op Zakeninformatie grotendeels wel om daarmee te kunnen sturen. Hierbij wordt door enkele korpsen opgemerkt dat de kwaliteit van de cba’s voor de politie nog wel een verbeterpunt is.

Ook voor het OM voldoet volgens eigen zeggen de (stuur)informatie, geheel of gedeeltelijk. Het parket van de regio Rotterdam-Rijnmond geeft aan dat het OM de informatie krijgt die nodig is. Het parket van de regio Noord-Holland-Noord merkt op: ‘De informatiebehoefte van het OM sluit goed aan op wat men aan informatie van de politie ontvangt. Het betreft vooral informatie over feiten en over onderzoeksaspecten’. Enkele parketten maken wel de kanttekening dat niet bekend is welke informatie niet gegeven is of gewoonweg niet bekend is. ‘Wat de politie niet kent, ziet of wil zien blijven we dus wel missen’.

Het parket in de regio Zuid-Holland-Zuid merkt op: ‘Het OM krijgt niet alle zaken voorgelegd aangezien veel zaken direct door de politie worden afgehandeld en door capaciteitsgebrek van zowel politie als OM worden zaken ook niet in behandeling genomen. Je moet er dus op vertrouwen dat de politie je voldoende informatie geeft’. Het parket in de regio Limburg-Zuid zegt: ‘De vraag is of je moeten willen sturen op *alle* zaken. Ten aanzien van het gros van de aangifte-zaken heeft het OM geen sturingsbehoefte. Het OM moet vooral willen

²⁶ Bij deze actie worden extra zaken die nog bij de politie liggen, dus bovenop het reguliere aanbod, afgehandeld. Een officier en/of secretaris gaat een dag naar de politie en maakt dan een inhaalslag met betrekking tot de liggende zaken. Er wordt dan direct een beslissing genomen of een zaak al dan niet in behandeling moet worden genomen.

sturen op de keuzes die worden gemaakt. Tactische stuurinformatie komt goed beschikbaar en op de desbetreffende zaken kan dan ook goed worden gestuurd’.

Om te kunnen sturen is het belangrijk om ook de argumenten te kennen waarom zaken zijn gestopt of zijn doorgegaan. De argumenten zijn volgens de korpsen direct of indirect te vinden in of via de ZoZ-lijsten. De argumenten uit de stuurploegen staan in de verslagen van de stuurploegen.

De parketten geven aan de argumenten te willen kennen, het keuzeproces inzichtelijk te willen hebben. Hierbij geeft het parket van de regio Noord- en Oost-Gelderland aan ‘geen behoefte te hebben aan de informatie over niet-projectzaken (de ZoZ-lijst). Die gaan gewoon van de lijst af, dat wordt door de politie geregistreerd’. Het parket in de regio Zuid-Holland-Zuid wil alleen de argumenten zien in die gevallen waarin wordt afgeweken van gemaakte afspraken of waarbij een beslissing discutabel is.

Eenduidig sturen?

Vijf van de acht korpsen ervaren dat er door alle betrokkenen vanuit het parket eenduidig sturing wordt gegeven. Een van de korpsen die wel verschil merkt in de sturing zegt: ‘Het OM vindt het afdelingsoverleg opsporing niet altijd even belangrijk; de gebiedsofficier wel, de leiding van het OM in mindere mate. Het regionaal opsporingsoverleg wordt wel door alle OM-geledingen belangrijk gevonden’.

De parketten in de acht regio’s zijn, op een enkele uitzondering na, niet bewust bezig met het intern bepalen van het gezamenlijke kader voor sturing. Het parket van de regio Drenthe zegt: ‘De informatie en de kennis is wel aanwezig, maar zou wel wat meer aandacht mogen krijgen’. Het parket van de regio IJsselland zegt: ‘Hier zou meer aan kunnen en moeten gebeuren’. De meeste parketten hebben het idee dat er door de verschillende onderlinge interne overleggen er voldoende afstemming plaatsvindt.

Het parket in de regio Zuid-Holland-Zuid werkt in ieder geval wel bewust aan de eenduidigheid in de sturing. Daar wordt via intern overleg tussen de rechercheofficier, de drie districtsofficieren, het hoofd maatwerk en de plaatsvervangend hoofdofficier eens in de drie weken gesproken over één lijn in de sturing van zaken, over wat er leeft binnen de districten, over de werkwijzen binnen de verschillende districten en over hoe de beleid- en de uitvoeringskant van de behandeling van zaken (verwerving en verwerking) meer bij elkaar kunnen worden gebracht. Daarnaast is er ‘het afgelopen jaar in een tweedaagse met de officieren aan de hand van stellingen en casussen gesproken over hoe je omgaat met de omgeving en met de sturing op de politie. Verder is er wekelijks een lunch met alle aanwezige officieren waarin zaken worden besproken en zich voordoende problemen. Ook worden er verdiepingsavonden georganiseerd waarbij over een bepaald aspect van het vak wordt gesproken. In de laatste bijeenkomst stond de sturing op de politie centraal. Ten slotte is er periodiek juridisch overleg’.

Gezagsrelatie en weten wat je wilt

Uit bovenstaande overwegingen over het sturen blijkt dat het feit dát er in het opsporingsproces moet worden gestuurd voor politie en OM geen discussiepunt is. Bij de vragen waaróp moet worden gestuurd en waarmee, met welke informatie, blijkt het antwoord veel

diffuser te zijn. In dit verband wordt regelmatig in verschillende regio's de discussie gevoerd over de reikwijdte van de gezagsrelatie. Het korps IJsselland is hierover van mening: 'Een open dialoog is nodig tussen politie en OM: het durven en willen praten over de workload, wat doen we wel, wat doen we niet, durf te praten over de kwaliteit van het gewenste product (hoe goed is goed?)'. Het parket van die regio ziet dit ook zo: 'Je moet samen werken aan verbetering. Voorheen had de politie nogal eens de houding van 'kom niet aan ons'. Het OM vraagt de politie om kwalitatieve onderzoeken. Als de kwaliteit niet goed is gaat het OM zich bemoeien met de hoe-vraag. Politie en OM moeten zich als collectief verantwoordelijk voelen voor het eindproduct'. Ook in de regio Rotterdam-Rijnmond geeft het parket aan: 'Men probeert zoveel mogelijk gezamenlijk op te trekken (het samengaan van de hoe- en de wat-vraag)'.

Het is dus vaak niet duidelijk welke stuurinformatie het OM nodig heeft. De politie maakt overzichtlijsten (Zicht op Zaken-lijsten, Zicht op Projecten-lijsten) maar de vraag is of het OM hiermee voldoende kan sturen. Het parket van de regio Hollands Midden heeft in dit verband opgemerkt: 'Het OM moet de kennis en de ruimte hebben om er iets mee te kunnen. Kun je als OM keuzes maken? Kun je sturen of iets zeggen over wat de politie oppakt? Het OM moet iets met de informatie van de politie kunnen doen'.

Het parket in de regio Zuid-Holland-Zuid heeft hier al wel een beeld bij: 'Belangrijk is dat het OM aan de politie laat zien welke de verantwoordelijkheid is van het OM, namelijk het maken van keuzes en het nemen van de verantwoordelijkheid voor, en acceptatie door de politie van, de keuzes om bepaalde onderzoeken niet te doen. In het verleden overkwam het parket vaak de zaken die werden opgepakt, er was toen geen sturing. Nu wil het OM meer aan de voorkant zaken bekijken: welke problemen spelen er in een gebied? Welke zaken dienen het eerst te worden aangepakt? Daarmee wil het OM de verantwoordelijkheid nemen en waarmaken waar het voor staat. Er kan op deze manier ook beter worden gestuurd vanuit het OM, waardoor de wettelijke verhoudingen duidelijker worden. Het gevolg is dat het OM ook de verantwoordelijkheid moet nemen voor de negatieve kant hiervan: waarom worden bepaalde onderzoeken niet opgepakt of gestopt? Informatie van de kant van de politie over de zaken is daarvoor wel voorwaarde en noodzaak'.

5.3 Landelijke aanwijzingen College van PG's

Sturing vindt niet alleen in de regio plaats, maar ook vanaf landelijk niveau. Het College van procureurs-generaal bepaalt het landelijke opsporings- en vervolgingsbeleid van het OM. Hierbij maakt het College gebruik van aanwijzingen voor het stellen van beleidsregels over de uitoefening van taken en bevoegdheden van het OM; de aanwijzingen betreffen met name het opsporings-, vervolgings- en executiebeleid. Het College van PG's heeft voor de *opsporing* diverse landelijke aanwijzingen opgesteld.

Aan de korpsen zijn enkele vragen over de aanwijzingen gesteld. Hieruit blijkt dat de meeste korpsen (22) de aanwijzingen wel duidelijk vinden. In de regio Rotterdam-Rijnmond worden de aanwijzingen door het kwaliteitsbureau geoperationaliseerd en gecommuniceerd via de nieuwsbrief *Opsporing*, en vervolgens geborgd op de eigen intranetsite.

Tweederde van de korpsen vindt de aanwijzingen voldoende bruikbaar. Hierbij wordt wel opgemerkt dat een korps er vaak veel moeite voor moet doen om ze te kunnen implementeren. 'Soms vraagt het korps zich af of ze wel realiseerbaar zijn, zeker binnen de door het OM gestelde termijnen'. Een ander korps merkt op dat de afspraken en de praktijk ver uit elkaar liggen. Enkele korpsen zijn van mening dat er té veel aanwijzingen zijn waarin te veel prioriteiten worden gesteld. Daarbij wordt niet altijd rekening gehouden met de capaciteit binnen de korpsen. 'Er staat niet in wat er níet moet worden gedaan'. Het korps Twente geeft aan dat er ruimte moet blijven in de aanwijzingen voor lokale keuzes. Tevens tweederde van de korpsen geeft aan dat de OM-aanwijzingen ook allemaal worden toegepast. Hierbij wordt wel opgemerkt dat de korpsen proberen de aanwijzingen toe te passen, maar dat dat niet altijd te doen is. 'Er komen steeds meer aanwijzingen bij, er gaan er geen af'.

De parketten van zes regio's krijgen wel eens signalen vanuit de korpsen dat de aanwijzingen voor de politie niet duidelijk zijn. Dit levert volgens enkele parketten in de korpsen 'veel discussie over de toepassing van de richtlijnen'. 'Soms moet het parket herhaaldelijk brieven ter verheldering en uitleg opstellen'.

Volgens de meeste parketten (van 22 regio's) worden de landelijke OM-aanwijzingen door de politie allemaal toegepast. Evenals bij de korpsen wordt ook door meerdere parketten hierbij de kanttekening gemaakt dat het voor de politie 'door capaciteitsgebrek niet mogelijk is om alle aanwijzingen op te volgen'. 'Ze proberen het wel te doen, maar er moeten keuzes worden gemaakt'. Een parket merkt op dat het niet bekend is of het korps alle OM-aanwijzingen toepast; 'er zijn er zoveel, dat is niet te controleren'.

5.4 Verbetervoorstellen voor de sturing door de politie

Aan de korpsen en parketten is gevraagd wat er verbeterd kan of moet worden in de sturing door de politie. Hierbij zijn door korpsen en parketten vooral genoemd:

- Verbeteren van het zicht op zaken; werken met een centraal zicht op zaken-overzicht of een zicht op zaken-systeem (12 keer).
- Sturen op processen. In dit verband zijn genoemd: meer uniformiteit in de voorbereiding, besluitvorming en uitvoering van het proces, ieder team stuurt nu nog op een eigen manier, meer *structureel* sturen, verbeteren van het tactisch besturen, meer regionale uniformiteit (8 keer).
- Kwaliteit van de leidinggevende. Hierbij moet worden gedacht aan een betere invulling van de rol, nu wordt te weinig verantwoordelijkheid genomen in de lijnsturing, een beter toezien op de kwaliteit opsporing, een verbeterde dagelijkse aansturing (6 keer).
- Kwaliteit van de processen verbaal (5 keer).
- Overig: monitoren van zaken, verbeteren van de (kwaliteit van de) informatievoorziening, kwaliteit van de medewerkers, nakomen van afspraken en het toezien op het nakomen van afspraken.

Niet overal heeft men op- of aanmerkingen op de sturing door de politie. Zo zijn in de regio Zeeland zowel korps als parket van mening dat er momenteel geen verbeteringen nodig

zijn. De parketten Groningen en Almelo zijn tevreden met de sturing door de politie zoals die verloopt. Het korps Rotterdam-Rijnmond merkt op: 'er is goede sturing. Zoals het proces is ingericht zouden er geen zaken buiten de boot kunnen vallen'. Ook in de regio Brabant-Zuid-Oost vindt het korps dat met behulp van hun kwaliteitsbureau de stroom dossiers goed wordt gemonitord.

5.5 Verbetervoorstellen voor de sturing door het OM

Aan de korpsen en parketten is tevens gevraagd wat er kan of moet worden verbeterd in de sturing door het OM. Hierbij zijn door de korpsen en parketten vooral genoemd:

Aan de voorkant van het proces:

- Meer/betere sturing. Hierbij moet worden gedacht aan eerder sturen, een duidelijkere en frequentere aansturing, meer lef tonen bij het nemen van beslissingen, meer durven kiezen aan de voorkant van het proces, het dichter zitten op de kwaliteit van zaken die de politie aanlevert (9 keer).
- Overleg met de parketsecretaris/pps-er eerder in het proces is beter. Hiermee vang je problemen aan de voorkant op (2 keer).
- De eigen rol in de stuurgroep duidelijker oppakken, meer betrokkenheid tonen (1 keer).

Tijdens het proces:

- Meer eenduidigheid in de sturing door het OM/op één lijn zitten binnen het OM. In dit verband zijn genoemd: een afspraak met een bepaalde officier is niet per se een afspraak met het parket als geheel, uniformiteit in de aanpak van de officieren, transparantie van het OM-beleid, meer interne onderlinge afstemming van informatie/samenhang verbeteren, meer eenheid in opvattingen en optreden binnen het parket, interne communicatie tussen de officieren binnen het parket, meer eenduidigheid in standpuntbepaling (9 keer).
- Veel beter sturen op het traject van zicht op zaken (3 keer).
- Houden aan afspraken, afspraken nakomen (3 keer).

Achteraf:

- Terugkoppeling op resultaat en kwaliteit (4 keer).

Ook hierbij heeft men niet overal op- of aanmerkingen. De korpsen Zeeland, Noord-Holland-Noord en het parket Breda vinden dat de sturing door het OM goed verloopt. De parketten Groningen en Almelo zijn tevreden met de sturing en merken daarbij op dat het vooral om een gezamenlijke verantwoordelijkheid gaat. 'Het belangrijkste is dat korps en parket elkaar aanvullen en overleggen met elkaar'. Ook het parket Zwolle benoemt het belang van gezamenlijkheid: 'de informatiedeling en samenhang tussen parket en politiekorps moet beter. Men moet weten van elkaar wat men aan het doen is op alle niveaus van de organisatie'.

Tot slot merkt het korps Gelderland-Zuid op: 'het korps en het parket moeten het proces opsporing en vervolging gezamenlijk als één proces zien. Korps en parket moeten niet handelen vanuit tegengestelde belangen (wat voortkomt uit de afrekening op prestaties en cijfers)'.

5.6 Conclusies

Dát er in het opsporingsproces moet worden gestuurd is voor politie en OM geen discussiepunt. Bij de vragen waaróp moet worden gestuurd en waarmee, met welke informatie, blijkt het antwoord veel diffuser te zijn.

In dit verband wordt regelmatig in verschillende regio's de discussie gevoerd wie waarover gaat, de wat-vraag en de hoe-vraag. De Inspectie ziet het opsporingsproces als een ketenproces, waarin de beide partners politie en OM betrokken moeten zijn bij zowel de keuzes voor welke zaken wel en welke zaken niet worden opgepakt, als bij de vraag met welke capaciteit dit gebeurt. De eindverantwoordelijkheid voor de keuzes ligt uiteraard bij het OM. Het vraagstuk naar de verantwoordelijkheidsverdeling voor de hoe- en de wat-vraag zou volgens de Inspectie dus niet het discussiepunt moeten zijn, want het gaat om een gezamenlijke verantwoordelijkheid.

Uit de interviews blijkt dat het OM niet altijd zicht heeft op alle zaken. De Inspectie constateert in dit verband dat het vaak niet duidelijk is welke stuurinformatie het OM nodig heeft. De politie maakt overzichtslijsten (Zicht op Zaken-lijsten, Zicht op Projecten-lijsten) maar de vraag is of het OM hiermee voldoende kan sturen. De Inspectie vindt het belangrijk dat de parketten duidelijk aangeven welke informatie ze van de politie willen hebben. Dat betekent dat de parketten eerst zelf goed moeten weten waarop ze willen sturen en vervolgens moeten bepalen welke informatie ze daarvoor nodig hebben. Wil het OM bijvoorbeeld op álle zaken sturen, ook op de bulkzaken? Vanaf welke keuzemomenten wil het OM sturen?

De Inspectie heeft in interviews soms gehoord dat het OM álles wil weten, alle informatie moet willen hebben. De Inspectie vindt het van belang erop te wijzen dat de parketten dan ook iets met die informatie moeten doen. Als van de politie heel veel informatie wordt gevraagd, zonder dat duidelijk is wat het OM ermee doet of kan doen, leidt dat tot frustraties. Men moet ook daarom goed nadenken over de informatie die nodig is.

Beide partners zijn grotendeels van mening dat de sturing door enerzijds de politie, anderzijds door het OM, (nog) kan worden verbeterd. De verbetervoorstellen betreffen verschillende aspecten van de sturing. Meer en beter sturen en een meer eenduidige processturing²⁷ door het OM zijn zowel door de korpsen als door de parketten genoemde verbeterpunten. Ook is als verbeterpunt voor het OM genoemd het terugkoppelen aan politie op resultaat en kwaliteit. De Inspectie vindt dit een belangrijk aandachtspunt, want het terugkoppelen naar de politie helpt het lerend vermogen, en daarmee de kwaliteit van het politiewerk, te verhogen.

²⁷ Dit betreft een eenduidige invulling van de sturing in het proces, het betreft niet een eenduidigheid in keuzes in individuele zaken.

6

Inrichting en uitvoering van het opsporingsproces

6.1 Inleiding

In dit hoofdstuk komt een aantal aspecten van de inrichting en de uitvoering van het opsporingsproces aan bod. Dit betreffen allereerst de casescreening, de kwaliteitscontrole en de filtering.

Inzicht in de overwegingen die aan de keuzemomenten in de verschillende fasen van het opsporingsproces ten grondslag liggen is van groot belang voor de sturing. De Inspectie heeft daarom onderzocht op basis van welke overwegingen politie en parket besluiten om opsporingszaken (zowel breng- als haalzaken) te stoppen of voort te zetten. Daarnaast is gevraagd naar de mate waarin korpsen en parketten zicht hebben op plankzaken (dat zijn de zaken die als werkvoorraad op behandeling wachten)²⁸. De Inspectie heeft tot slot de korpsen en parketten gevraagd naar de in gebruik zijnde registratiesystemen en de informatie die wordt opgeslagen.

²⁸ Zie voor de definitie die de Inspectie hanteert voetnoot 33 van dit hoofdstuk.

6.2 Opsporingsindicatie en casescreeening

Zoals in hoofdstuk 3 is gemeld is voor de standaardzaken (grotendeels bestaande uit aangiftes) een casescreeeningmodule ontwikkeld. In de fase van de casescreeening wordt daarmee de opsporingsindicatie bepaald. Welke elementen bepalen nu of er in de voorhanden zijnde informatie voldoende opsporingsindicatie aanwezig is? De Inspectie heeft hierbij tevens onderzocht of er sprake is van een gedeeld beeld tussen korpsen en parketten.

In viervijfde van de regio's (20 van de 25) is in grote lijnen sprake van een gedeeld beeld tussen korps en parket over de criteria voor aanwezigheid van opsporingsindicatie. In de meeste gevallen gaat het om duidelijke criteria zoals 'bekende verdachte', 'getuigenverklaring', de criteria uit de richtlijn casescreeening of de aanwijzing opsporing, en de beleidsprioriteiten. Enkele criteria zijn vaag en onvoldoende concreet geformuleerd ('maatschappelijke impact', 'onderbuikgevoel', 'alles wat nodig is'). In een beperkt aantal regio's (vijf regio's) lijkt sprake van tussen korps en parket onderling afwijkende beelden; in twee van deze regio's wordt deze onderlinge afwijking onderkend en wordt aan stroomlijning gewerkt.

Tabel 4

Welke informatie wordt in de casescreeening gescreend?	Antwoorden korpsen: ja	Antwoorden parketten: ja
Aangiftes	26	25
Eigen waarneming van de politie	18	16
Meldingen van burgers	15	17

Tabel 4 laat zien dat in alle regio's alle aangiftes worden gescreend. In bijna tweederde van de regio's geven beide partners aan dat ook informatie op basis van eigen waarneming door de politie wordt gescreend. Ook voor wat betreft meldingen van burgers geeft nog steeds een meerderheid van de korpsen en parketten aan dat deze informatie in de casescreeening wordt gewogen.

De casescreeener vervult in het opsporingsproces een belangrijke sleutelfunctie. Hier vindt immers het eerste keuzemoment plaats: het inscreenen van aangiftes en mutaties of het uitscreenen/afboeken. De Inspectie heeft aan de korpsen gevraagd of de casescreeener een rechercheachtergrond heeft. Het merendeel van de korpsen geeft aan dat de casescreeener niet altijd een rechercheachtergrond heeft (het is geen functie-eis of het verschilt binnen het korps). Bij een kwart van de regio's heeft de casescreeener wel een rechercheachtergrond.

Uit de gegevens over casescreeening blijkt dat aangiftes altijd, meldingen en eigen waarnemingen meestal worden gescreend. De criteria voor de opsporingsindicatie zijn meestal helder. Het blijkt dat er verschillende functie-eisen worden gesteld aan casescreeeners.

6.3 Kwaliteitscontrole en filtering

Bij de korpsen en parketten is geïnformeerd naar de wijze waarop de kwaliteitscontrole en filtering is georganiseerd. Onder *kwaliteitscontrole* wordt in dit verband verstaan het nakijken van het dossier of alle relevante stukken aanwezig zijn. *Filtering* betreft het nakijken van de zaak op juridische haalbaarheid.

De bewaking bij de politie van de kwaliteit van de aan te leveren zaken is verschillend georganiseerd. Er zijn regio's die een centraal kwaliteitsbureau of een centrale registratie hebben ingericht, in andere regio's zijn de verantwoordelijkheden divers en op meerdere niveaus belegd.

Filtering gebeurt vaak door het parket, maar ook de korpsen kijken naar de juridische kwaliteit, voordat een zaak naar het parket wordt gezonden. In de verdiepende interviews is gevraagd of men verschil constateert tussen de criteria die de politie hanteert bij de filtering en de filtercriteria van het OM. Over het algemeen ervaren de betrokken korpsen en parketten hierin geen verschil. Het korps Limburg-Zuid ervaart wél verschil: 'Voordat een zaak naar het OM gaat vindt altijd een juridische kwaliteitstoets plaats. Bij het OM voeren de parketsecretarissen ook een kwaliteitscontrole uit. Het komt voor dat zaken dan terug naar de politie gaan hetzij vanwege fouten in de dossiers hetzij omdat het OM andere criteria gebruikt'. Het parket in de regio Hollands Midden merkt in dit verband op: 'Sommigen leggen de nadruk meer op de opsporingsfase en anderen meer op de vervolgingsfase, maar het blijft hetzelfde systeem dat men probeert te volgen. Soms is er geen sprake van een verschil van inzicht, maar wordt er een andere beslissing genomen'. Ook het parket in de regio Rotterdam-Rijnmond constateert niet zozeer echt sprake van een verschil. 'Het is gewoon een andere fase in het proces. Er spelen andere aspecten een rol. De criteria zijn wel hetzelfde maar de weging wordt anders'.

Pps-er

In het kader van de kwaliteitsbewaking is tevens gevraagd of er wordt gewerkt met de functie van politieparketsecretaris (pps-er)²⁹. In zeven regio's wordt gewerkt met deze functie, of met een soortgelijke functionaris (zoals een politiehopper). In de overige achttien regio's geeft men aan dat er niet of niet meer wordt gewerkt met de functie van pps-er³⁰. Als redenen worden opgevoerd dat men werkt met een secretaris op locatie (sol), met een kwaliteitscontroleur bij de politie of dat er structureel kwaliteitsoverleg is. Soms (in drie regio's) werkt men nog niet met een pps-er, maar is men wel voornemens dit te gaan doen. In een viertal regio's is daarentegen de functie van pps-er juist opgeheven. Waar wél wordt gewerkt met een pps-er heeft deze functionaris naast de controle/sepot-bevoegdheid ook de bevoegdheid tot het direct afdoen van zaken (via transactie, dagvaar-

29 Een pps-er is een hulpofficier van politie die daarnaast ook parketsecretaris-bevoegdheden heeft, dan wel parketsecretaris is. Deze pps-ers hebben vaak eigenstandige bevoegdheden tot het afdoen van (lichte) zaken.

30 In de afgelopen jaren heeft een discussie binnen het OM plaatsgevonden of het OM een rol moet spelen in de kwaliteitscontrole binnen de politie. Het Parket-Generaal is van mening dat de kwaliteitscontrole een taak van de politie is en niet van het OM.

ding of taakstraf). De pps-er is veelal gemandateerd voor het afdoen van de eenvoudige, lichte (breng)zaken, de zogenaamde standaardzaken.

In de regio's waarin wordt gewerkt met de functie van pps-er zijn de ervaringen goed. Zowel politie als OM ervaren dat er sprake is van een efficiënte en effectieve werkwijze, de lijnen tussen politie en OM zijn kort. In de regio Zuid-Holland-Zuid noemt men de functie van pps-er gemakkelijk bereikbaar, en het heeft als voordeel dat zaken snel kunnen worden afgehandeld³¹. Uit het verdiepende interview: 'De functie van pps-er wordt laagdrempelig ingevuld zodat vragen direct kunnen worden afgedaan en deze niet óf een belasting gaan vormen voor de officieren óf door onwetendheid leiden tot kwalitatief mindere oplossingen. Door de inzet van de pps-er wordt er op voorhand veel afgevangen zodat de (week)officier en/of de reguliere secretarissen niet onnodig worden belast en zich kunnen bezighouden met andere/grotere zaken. Zaken waarvoor verdachten zijn vastgezet, kunnen ook direct worden afgehandeld. Dit is van groot voordeel anders moet later op zoek worden gegaan naar de verdachten. Omdat veel zaken rechtstreeks door de pps-er worden afgedaan, bespaart dat veel werk voor het OM. Daarnaast zijn heel veel zaken via de pps-er geseponeerd en daarmee nooit bij het parket terecht gekomen'. De pps-er is volgens deze regio te beschouwen als de EHBO-post voor de politie.

Verder wordt door deze regio opgemerkt dat de interactie tussen de politie en de pps-er belangrijk is. 'De juridische kennis die aanwezig is bij de pps-ers is niet te verwachten van de politie. Niettemin zou het in het kader van het keuzeprocess ook goed zijn als de juridische kennis bij de politie wordt geoptimaliseerd. Dan zou de leidinggevende binnen de politie al eerder in het proces kunnen beslissen, in plaats van dat de pps-er dat al in het voorproces doet'.

Samengevat kan worden gesteld dat de kwaliteitscontrole in de korpsen verschillend is georganiseerd. In een beperkt aantal regio's is het OM hierbij, in de vorm van een pps-er, betrokken.

6.4 Overwegingen om een zaak wel of niet te stoppen

Criteria brengzaken

Het beeld van de in de regio's gehanteerde criteria voor het stoppen of doorgaan met een zaak is zeer divers. Toch zijn er enkele grote lijnen in te ontdekken. De top drie door de regio's meest genoemde criteria laat zich als volgt beschrijven.

1. Het criterium '*juridische haalbaarheid*' (waaronder begrepen juridische bewijsbaarheid, aanknopingspunten voor vervolging dan wel vervolgbaarheid).
2. Het criterium '*beleidsindicatoren*' (waaronder begrepen de landelijke-, regionale-, lokale

³¹ In de regio Zuid-Holland-Zuid wordt de functie van pps-er regelmatig geëvalueerd: zo is in 2007 een onderzoek gedaan naar welke vragen er zoal werden gesteld aan de pps-ers, anders dan in verband met zaken of juridische onderwerpen. Uiteindelijk bleek dat ongeveer 10% van de vragen niet bij de pps-ers (in dienst van de politie en gedetacheerd bij het OM) thuis hoorden. Omdat dit percentage acceptabel was, is de opzet van de pps-ers en de vraagbaakfunctie niet aangepast; wel zijn enkele administratieve taken gestopt.

beleidsprioriteiten, dan wel de korpsprioriteiten vastgelegd in kaderbrief en/of korpsdocumenten).

3. Het criterium: *'opsporingsindicatie'* (waaronder begrepen de mogelijkheid te komen tot een dader/daderindicatie).

Minder vaak, maar nog wel regelmatig, wordt als criterium genoemd:

'ernst feit/zwaarte incident' en *'beschikbare capaciteit in relatie tot slagingskans'*. Ook criteria als *'instructie sepotgronden'*, *'OM-aanwijzingen, landelijke aanwijzingen voor de opsporing'* en *'wegingsfactoren dan wel puntensysteem'* worden verder nog genoemd.

Vergelijken we de antwoorden van de korpsen met de antwoorden van de parketten dan zien we dat bij de korpsen de *'beleidsprioriteiten'* het meest genoemde criterium is, terwijl de parketten het vaakst het criterium *'juridische haalbaarheid'* vermelden. Opvallend, maar niet verwonderlijk, is voorts dat *'beschikbare capaciteit'* veel vaker wordt genoemd door de korpsen dan door de parketten.

Afwijken van criteria

Negentien van de vijfentwintig *korpsen* zeggen in de fase van de casescreening wel eens af te wijken van de te hanteren criteria; in de onderzoeksfase is dit al minder het geval (12 keer). Bij de filtering geven nog maar zeven korpsen aan wel eens af te wijken van de criteria. Het lijkt erop dat hoe verder men zich in het keuzeprocess bevindt, hoe minder vaak men afwijkt van de gebruikelijke criteria.

Als redenen waarom men het nodig vindt af te wijken van de criteria worden ondermeer genoemd: de ernst en maatschappelijke impact van een delict (dit schuift aspecten van efficiëntie terzijde), schrijnende gevallen, onderbuikgevoel of op grond van kosten-baten afwegingen. Het algemene beeld is dat het afwijken van de criteria nooit volledig is uit te sluiten.

Bij elf *parketten* zegt men in de fase van de filtering wel eens af te wijken van de criteria.

In vier gevallen geeft men aan niet af te wijken. Veel parketten geven aan dat echte afwijkingen eigenlijk niet voorkomen omdat de instructies voldoende ruimte laten.

Natuurlijk wordt er wel eens van afgeweken als men net iets meer wil doen in een zaak die sepotwaardig is, of dat op grond van feiten en omstandigheden in concrete zaken afwijking noodzakelijk is. Eén parket geeft aan dat bij BOS-polaris³² de criteria openbaar zijn en dat afwijkingen nadrukkelijk worden gemotiveerd. Een ander parket meldt dat in principe niet wordt afgeweken van de geformuleerde lijn; waar echter zaken blijven liggen vanwege capaciteitsproblemen moeten keuzes worden gemaakt.

Criteria haalzaken

Uit de door de regio's gegeven antwoorden is ook voor wat betreft de vraag naar de gehanteerde criteria voor het stoppen of doorgaan in haalzaken, een top drie van meeste genoemde antwoorden te destilleren.

³² Het Beslissing Ondersteunend Systeem (kortweg BOS) is een ondersteunend computerprogramma dat het OM sinds 1999 gebruikt bij de toepassing van de Polaris-richtlijnen voor strafvordering (ten aanzien van veel voorkomende criminaliteit).

1. Het criterium de (landelijke, regionale, districtelijke en lokale) *beleidsprioriteiten*, al dan niet mede bepaald op basis van cba's.
2. Het criterium '*beschikbare capaciteit (en kwaliteit beschikbare medewerkers)*'.
3. Het criterium '*(juridische) haalbaarheid/opspoorbaarheid/bewijsbaarheid*'.

Minder vaak, maar nog steeds relatief vaak worden als criteria genoemd: '*maatschappelijke impact/mate van overlast/last locale omgeving*', '*haalbaarheid (realiseren) onderzoeksdoelstelling in relatie tot capaciteitsbeslag*', '*ernst zaak/aard delict/gewicht van de zaak*'. Overige criteria die zijn vermeld zijn: '*duur onderzoek/verwachte doorlooptijd/gestelde termijnen/voortgang*', '*kans van slagen/snel succes*', '*de opsporingsindicatie/vinden van een dader*', '*nieuwe informatie/veranderende omstandigheden/andere keuzes/andere urgente onderzoeken/voorraad andere zaken*', en tot slot: '*boerenverstand/gezond verstand/intuïtie/inzicht en ervaring*'.

In sommige gevallen noemt men niet de gehanteerde criteria, maar verwijzen de korpsen en parketten naar het bij hen in gebruik zijnde hulpmiddel, namelijk '*het weegfactoren en puntensysteem/de weegploeg-criteria/de scoringslijst*'.

Ter zake van de zogenaamde top drie criteria bestaat ook een redelijk gedeeld beeld tussen korpsen en parketten; bij zestien regio's wordt het criterium 'beleidsprioriteiten' zowel door korps als parket genoemd; in tien regio's zeggen beide partners het criterium 'beschikbare capaciteit' te hanteren; Het criterium '(juridische) haalbaarheid' wordt in zes regio's door zowel politie als parket vermeld.

Afwijken van criteria

Twaalf van de vijftientig *korpsen* zeggen in de fase van de preweging wel eens af te wijken van de te hanteren criteria; in de fasen van de projectvoorbereiding en de weging is dit met elf gevallen bijna evenveel. In de onderzoeksfase zeggen negen korpsen wel eens af te wijken van de criteria.

Als redenen waarom men het nodig vindt af te wijken van de criteria worden ondermeer genoemd: 'naar bevind van zaken kan worden afgeweken', 'afwijkingen op grond van calamiteiten' en 'afwijkingen kunnen soms zijn ingegeven door politieke overwegingen'.

Bij de preweging, de projectvoorbereiding en de weging zeggen nagenoeg evenveel *parketten* (respectievelijk dertien keer, veertien keer en twaalf keer) wel eens af te wijken van de criteria. In de onderzoeksfase ligt dit aantal iets lager (negen keer).

Als toelichting op de antwoorden wordt door de parketten onder meer vermeld: 'de actualiteit vraagt daarom', 'soms wordt afgeweken in geval van een probleemaanpak of als gevolg van capaciteitsproblematiek', 'soms wordt afgeweken in noodsituaties of bij calamiteiten', 'vanwege het feit dat de criteria ruim zijn gesteld is afwijking niet nodig', 'factoren als ernst en urgentie van een zaak, aandacht in de media, of nieuwe informatie kunnen ook een rol spelen'. En tot slot 'er wordt niet afgeweken van de speerpunten: het probleem is eerder dat er zo veel speerpunten zijn en zo weinig capaciteit'.

Communicatie en helderheid over de criteria

In de verdiepende interviews in acht regio's is gevraagd op welke wijze het kader voor de besluitvorming (dus de criteria voor de stuurmomenten) binnen de politie wordt gecommuniceerd. Hierbij wordt meestal verwezen naar de beleidsprioriteiten en jaarplannen,

en naar overleggen tussen politie en OM. In een enkele regio wordt aangegeven dat het OM in deze communicatie geen rol speelt.

Voor de geïnterviewde *korpsen* uit de verdiepende fase is volgens eigen zeggen wel steeds helder waarom bepaalde zaken worden gestopt en andere zaken doorgaan. Hierbij wordt enerzijds verwezen naar de bovengenoemde criteria, anderzijds naar de verantwoordelijken voor de besluitvorming op de diverse stuurmomenten.

Bij de geïnterviewde *parketten* is dit beeld genuanceerder. Vier parketten zeggen wel zicht te hebben op de overwegingen die hebben bepaald of een zaak doorgaat of niet, twee parketten hebben dat zicht niet. Twee parketten hebben dat deels (niet bij brengzaken of op afdelingsniveau, wel bij haalzaken). Een van de parketten merkt hierover op: 'Voor wat betreft de brengzaken geldt dat je niet alles kan weten en ook niet alles moet willen weten. De politie is zelfstandig genoeg en heeft voldoende professionaliteit om zaken tot en met het moment van inzenden van een proces-verbaal te tackelen'.

Over het algemeen zijn er bij de betrokken korpsen en parketten geen signalen dat de criteria voor de politie niet duidelijk genoeg zouden zijn.

Uit bovenstaande gegevens blijkt dat er met een diversiteit aan criteria wordt gewerkt, de criteria ruim zijn geformuleerd en afwijking regelmatig voorkomt. Voor de parketten is niet altijd duidelijk welke criteria door de politie zijn gebruikt.

6.5 Plankzaken

In het totale opsporingsproces is het voor politie en OM van belang om zaken goed te kunnen volgen. Onderdeel hiervan is het zicht hebben op de zaken die deel uitmaken van de werkvoorraad³³, de zogenaamde plankzaken. De Inspectie heeft de korpsen en parketten gevraagd of zij zicht hebben op de werkvoorraad.

Tabel 5

Heeft uw korps respectievelijk uw parket zicht op <i>alle</i> zaken die als werkvoorraad op behandeling wachten?			
Antwoord korps		Antwoord parket	
Antwoord	Aantal korpsen	Antwoord	Aantal parketten
Ja	17	Ja	10
Nee	9	Nee	16

³³ De Inspectie verstaat onder 'werkvoorraad': alle zaken die zijn voortgekomen uit informatie die al is verwerkt via preweping of casescreeening, maar waarvan de behandeling tijdelijk stil ligt. Het betreft dus geen informatie die nog niet verwerkt is. De vraag is gesteld binnen de rubriek 'vragen met betrekking tot zowel aangifte- als intelligencezaken'. Bij het stellen van de vraag tijdens de interviews is geen definitieomschrijving van werkvoorraad gegeven. Hierdoor kan het zijn dat geïnterviewden de term breder hebben uitgelegd dan de Inspectie heeft bedoeld.

Zicht op alle zaken

Tabel 5 laat zien dat ongeveer tweederde van de korpsen zegt zicht te hebben op *alle* zaken die als werkvoorraad op behandeling wachten, bijna tweederde van de parketten zegt dat niet te hebben.

Negen *korpsen* geven aan geen totaaloverzicht te hebben op de zaken die als werkvoorraad op behandeling wachten³⁴. Dit wordt onder andere veroorzaakt door het feit dat niet van alle zaken de administratie goed wordt bijgehouden, soms is er wel zicht op de vvc-, lec, en zwacrizaken, maar niet op de midcrizaken. Soms is er wel op decentraal niveau zicht op de zaken (en niet op regionaal niveau), maar het wordt dan op verschillende manieren bijgehouden. Bij een ander korps ontbreekt juist het zicht op het afdelingsniveau. Doordat de verschillende districten niet op dezelfde wijze registreren is er in een ander korps beperkt zicht op vvc-zaken. Enkele korpsen geven aan dat er wel wordt geregistreerd, maar dat de verschillende registratiesystemen niet stapelbaar zijn.

Bijna tweederde van de *parketten* heeft geen of onvoldoende zicht op alle zaken die bij de politie als werkvoorraad op behandeling wachten³⁵. Dit wordt volgens het OM vaak veroorzaakt door een verscheidenheid aan kwaliteit en werkwijze van registreren. De parketten hebben meestal wel zicht op de zwaardere zaken of haalzaken, maar niet op de teamzaken, 6-uurszaken of bulkzaken. Opvallend is dat het parket in de regio Drenthe aangeeft wel zicht te hebben op de brengzaken, maar juist niet op de haalzaken.

Een ander parket ervaart verschil tussen de behoefte die het OM zou moeten hebben en de behoefte die men feitelijk uitspreekt. 'Het OM zou de behoefte moeten hebben om zicht te hebben op alle zaken (wettelijk gezien is het OM leider van het onderzoek), maar het OM heeft het al erg druk met de eigen werkprocessen (het is best wel een in zichzelf gekeerde organisatie)'.

Het inzicht bij het OM in de brengzaken dient overigens te verbeteren door de aanstelling van verwervingsofficieren.

In zeven regio's (Noord- en Oost-Gelderland, Kennemerland, Amsterdam-Amstelland, Hollands Midden, Zuid-Holland-Zuid, Midden- en West-Brabant en Flevoland) geven zowel korps als parket aan zicht te hebben op alle zaken die bij de politie als werkvoorraad op behandeling wachten.

Aangiftes in de onderzoeksfase in de buffer

Alle aangiftes worden door de politie gescreend. De aangiftes die niet zijn uitgescreend (of afgeboekt) worden vervolgens uitgegeven voor onderzoek. Vaak zijn dat veel meer zaken dan de politie daadwerkelijk in onderzoek kan nemen. Er ontstaat dus een buffer van te onderzoeken zaken. Aan de korpsen is gevraagd wat er met de aangiftes gebeurt die in de onderzoeksfase in de buffer zitten.

³⁴ Zie vorige voetnoot. Daar waar de korpsen zeggen wel zicht te hebben op alle zaken, betreft dat in ieder geval alle zaken die onder de werkvoorraad definitie van de Inspectie vallen. Daar waar men aangeeft geen totaalzicht te hebben, is de door respondenten opgevatte definitie niet bekend.

³⁵ Idem als de vorige voetnoot, maar dan voor de parketten.

Tabel 6

Wat gebeurt er met brengzaken die in de onderzoeksfase in de buffer zitten/op voorraad worden gehouden?	
Antwoord (meerdere antwoorden per korps mogelijk)	Aantal korpsen
Zaken gaan <i>altijd</i> uit de buffer en worden in onderzoek genomen.	16
Zaken worden administratief opgelegd (definitief afgeboekt).	15
Zaken worden na een afgesproken periode als technisch sepot geregistreerd.	8
Zaken blijven in de buffer en er wordt geen eindbeslissing op genomen.	5
Zaken worden uit de buffer gehaald, maar worden niet geregistreerd.	1
Anders	4

In zestien korpsen gaan zaken altijd uit de buffer en worden in onderzoek genomen. In vijftien korpsen kunnen zaken (daarnaast) administratief worden opgelegd/definitief afgeboekt. Ook worden in acht korpsen voorraadzaken, al dan niet na een afgesproken periode, als technisch sepot geregistreerd. Soms blijven zaken in de buffer en wordt er geen eindbeslissing op genomen, of worden ze wel uit de buffer gehaald maar niet geregistreerd. Het korps Rotterdam-Rijnmond geeft aan dat ‘alle bufferzaken worden onderzocht, ook al zijn ze vrij oud. Dat laatste voorkomt het korps steeds meer door de inzet van bijvoorbeeld taskforces. Er vindt geregeld overleg plaats met de districtsofficier over de bufferzaken en dat kan eventueel leiden tot het opleggen van zaken. Dat gebeurt niet veel, maar kán in uitzonderingsgevallen (door bijvoorbeeld tijdsverloop)’. Het korps Zaanstreek-Waterland laat weten ‘het komt voor dat zaken worden uitgezet, maar dat niet wordt gecheckt wat ermee gebeurt. Er zijn buffers in de regio’. In de regio Brabant-Zuid-Oost geldt ten aanzien van lec-zaken een afgesproken periode van 3 maanden. ‘Na 3 maanden vindt opnieuw screening plaats door het bedrijfsbureau. Zo blijft de buffer actueel. Er is daarbij nog geen sprake van een generieke werkwijze in de regio’.

Oppakken haalzaken die door de weging zijn gekomen

Het overgrote deel van de korpsen (23) en parketten (22) geeft aan dat door capaciteitsgebrek niet alle haalzaken die door de weging zijn gekomen kunnen worden opgepakt. De vvc- en midcrizaken slokken veel capaciteit op, er zijn veel TGO's³⁶. Of, zoals een korps opmerkt: ‘de districten worden geleefd door brengzaken’. Brengzaken krijgen eigenlijk altijd voorrang. Enkele korpsen geven aan dat wat door de weging is gekomen, in ieder geval wordt opgepakt. Er is dan capaciteit aan die zaken toegewezen. Wel worden de zaken dan weggezet in de tijd. In de onderzoeksfase kan echter alsnog capaciteit van een zaak worden afgehaald.

Om problemen te voorkomen wordt soms de preweging uitgesteld, of van tevoren wordt al bedacht om zaken niet in de weging te brengen, omdat er geen capaciteit is. Een zaak die op deze manier niet in de projectvoorbereiding komt, wordt dan niet als plankzaak bestempeld. Soms worden zaken die niet in behandeling komen, in de wachtrij gezet en later opnieuw in de prioritering meegewogen. Ook kunnen de zaken, in plaats van op districtsniveau, door een flexibel inzetbaar (regionaal) team worden opgepakt of door de

36 Teams Grootschalige Opsporing.

regionale recherche, maar ook daar tot een bepaalde capaciteitsgrens.

Uit de gegevens kan worden vastgesteld dat niet alle korpsen, en zeker niet alle parketten, zicht hebben op alle plankzaken. Volgens de korpsen worden de meeste aangiftezaken die in de buffer zitten alsnog in onderzoek genomen of er wordt geregistreerd dat de zaak geen vervolg krijgt. Het merendeel van de zaken verdwijnt dus niet uit beeld.

Door het grote aanbod aan brengzaken kunnen veel haalzaken niet worden opgepakt.

6.6 Registratie bij politie en parket en informatieoverdracht

Politie en OM vormen twee schakels in de strafrechtsketen. Hoewel beide partijen twee losse eenheden zijn, dient de aansluiting tussen de beide eenheden optimaal te zijn om maximaal te kunnen bijdragen aan het resultaat waar de gehele strafrechtsketen op is gericht, namelijk een veilige samenleving. Verbeteringen in de werkprocessen en registraties van korpsen en parketten, gericht op een betere onderlinge afstemming, een op elkaar afgestemde informatiehuishouding en onderlinge informatie-uitwisseling is hierbij een continu punt van aandacht. In deze paragraaf komen de bevindingen van de Inspectie aan de orde over de informatievoorziening en de registratie bij de korpsen en parketten. Leidende vraag hierbij is: ‘wat wordt, in welke fase van het proces, in welk(e) syste(m)en(en), en met welk doel geregistreerd?’

Registratie van input, throughput, output

Aan de korpsen is gevraagd of men op basis van de *registratie van brengzaken* zicht heeft op de hoeveelheid en aard van de instroom, van de wachtstapel³⁷, van de ‘in behandeling’ zijnde zaken, van de (voortijdig) afgesloten zaken en van de zaken die zijn overgedragen aan het parket.

In alle korpsen zijn deze gegevens in de registratie terug te vinden. Wel maken drie korpsen hierbij de opmerking dat de zaken die voortijdig worden afgesloten qua aard en aantal niet zichtbaar zijn. Hierbij merkt Brabant-Zuid-Oost op dat de invoer in het systeem nog niet honderd procent is. Midden- en West-Brabant merkt op dat de hoeveelheid en aard van de wachtstapel niet volledig zichtbaar is. Volgens Limburg-Noord zijn de gegevens niet te zien van vvc-zaken, wel van de andere brengzaken. Twente laat weten dat er altijd wel een verschil is tussen het aantal zaken dat de politie aan het OM heeft gestuurd (registratie politie) en het aantal zaken dat het OM heeft ontvangen van de politie (registratie OM). Het korps Gooi en Vechtstreek is van mening dat in principe de genoemde informatie uit de coördinatiemodule van BPS is te halen, maar deze wordt nog te weinig gebruikt. Daarnaast is ook volgens dit korps de registratie een continu aandachtspunt.

³⁷ Zie voetnoot 23.

Aan de korpsen is voorts gevraagd of deze zaaksgegevens met betrekking tot 'instroom', 'wachtstapel', 'in behandeling', '(voortijdig) afgesloten' en 'overgedragen aan het parket', in één of meerdere systemen staan, en welke dit dan zijn.

Elf korpsen geven aan dat hiervoor één registratiesysteem wordt gebruikt, dit betreft vrijwel altijd (de coördinatiemodule van) BPS. Amsterdam-Amstelland gebruikt het registratiesysteem BOSZ (= beter opsporen door sturing op zaken).

In 14 korpsen worden meerdere registratiesystemen voor brengzaken naast elkaar gebruikt. Te denken valt aan X-pol, Awacs, Visr, Excel, BPS, GIDS en Access. De gebruikte Zicht op Zaken lijsten zijn vaak Excelbestanden, soms zijn het afgeleiden van X-pol of BPS.

Slechts één regio geeft aan dat brengzaken waaraan verder geen gevolg wordt gegeven (geseponeerde of 'opgelegde' zaken), niet gemakkelijk in de registratie zijn terug te vinden. In 24 regio's zijn de 'gestopte' brengzaken wel gemakkelijk in de registratie terug te vinden. In tien regio's wordt het OM niet geïnformeerd over deze 'gestopte' brengzaken, waarbij twee regio's dat beperken tot de uitgescreende zaken en twee regio's tot de opgelegde zaken.

Met betrekking tot de vraag of de korpsen met behulp van de registratie zicht hebben op het verloop van de *haalzaken* (hoeveelheid en aard van de instroom, van de wachtstapel³⁸, van de 'in behandeling' zijnde zaken, van de (voortijdig) afgesloten zaken en van de zaken die zijn overgedragen aan het parket) geven zeventien korpsen (65%) aan dat deze gegevens in de registratie zijn terug te vinden, bij negen korpsen niet of niet volledig.

In elf korpsen wordt hiervoor één registratiesysteem gebruikt. Dit kan Access, Excel, Zicht op Zaken of Zicht op Projecten, BOSZ, RBS of BVO zijn. In veertien korpsen worden meerdere registratiesystemen voor haalzaken naast elkaar gebruikt. Te noemen zijn hier: een Zicht op Zakenlijst, BVO, X-pol, Visr, Excel, BPS, Octopus, Word, RBS of BPS.

In de meeste regio's (22) worden haalzaken waaraan verder geen gevolg wordt gegeven, geregistreerd. Het OM wordt daarover geïnformeerd. In drie regio's worden gestopte haalzaken niet geregistreerd, in één regio was het betrokkene niet bekend of dit wordt geregistreerd.

Registratie door de pps-er

In paragraaf 6.3 (kwaliteitscontrole en filtering) is aandacht besteed aan de functie van de pps-er. In zeven regio's wordt gewerkt met een pps-er of een soortgelijke functionaris (zoals een politiehopper). Aan de betreffende korpsen en parketten is gevraagd welk registratiesysteem de pps-er gebruikt.

In drie regio's (Rotterdam-Rijnmond, Gooi en Vechtstreek, Midden- en West-Brabant) worden de zaken deels in de politiestystemen (X-pol en BPS) en deels in Compas geregistreerd. In één regio (Amsterdam-Amstelland) worden de zaken geregistreerd in BOSZ en Compas. In de resterende regio's worden zaken geregistreerd hetzij in Compas, gecombineerd met een eigen Excel-database (Haaglanden), hetzij in een eigen Access-database (Hollands Midden), hetzij in een combinatie van een eigen Excel-database met het politiestysteem BPS (Brabant-Zuid-Oost).

³⁸ Zie voetnoot 23.

Registratie van de beslissingen om te stoppen

Bij elk keuzemoment uit het stroomschema (zie hoofdstuk 3) kan worden besloten een zaak te stoppen. De Inspectie heeft gevraagd of ook deze stopbeslissingen worden geregistreerd. Vrijwel alle regio's geven aan dat de stopbeslissingen in de casescreefingfase, de onderzoeksfase en de filteringfase worden geregistreerd. De registratie van deze stopbeslissingen vindt plaats op verschillende wijze. Bij de politie wordt vaak geregistreerd in BPS, maar ook worden andere systemen genoemd: Access, Xpol, BOSZ, een ZoZ-overzicht, Awacs, notulen of registratie van de stuurgroep, Excel, RBS.

Bij het OM vindt registratie van de stopbeslissing tijdens de filtering in Compas plaats. Voor wat betreft de haalzaken geven drie regio's aan de stopbeslissing in de preweegfase niet te registreren, de overige regio's registreren dat wel. Datzelfde geldt voor de registratie van de stopbeslissing in de fase van de projectvoorbereiding. Met een enkele uitzondering registreren alle regio's de stopbeslissing in de wegingsfase en in de onderzoeksfase. Ook de registratie van de stopbeslissing in haalzaken vindt op verschillende wijze plaats (in Access, Awacs, Word-verslagen/notulen, BVO, een ZoZ-overzicht, RBS).

Registratie bij het OM

Het OM registreert zaken in Compas. Bij het merendeel van de parketten zijn de administratieve units (12), al dan niet in combinatie met de parketsecretaris (8), belast met de registratie van zaken. Bij sommige parketten (3) is de registratie volledig in handen van de parketsecretaris. Bij het parket Arnhem is naast de parketsecretaris en de administratieve unit ook nog een administratief juridisch medewerker betrokken.

Zaken waaraan door het OM verder geen gevolg wordt gegeven (door het OM geseponeerde zaken) zijn volgens de parketten gemakkelijk terug te vinden in de registratie. Enkele parketten merken op dat zaken zonder parketnummer (bijvoorbeeld op geleidelijsten bij technische sepots) wel staan geregistreerd, maar niet altijd eenvoudig en gemakkelijk zijn terug te vinden.

Alle parketten registreren de OM-sepots (technisch en beleid) in Compas. Enkele parketten registreren ook technische en/of beleidssepots die in het politietraject zijn opgelegd; dit laatste betreft dan vaak registratie door de pps-er (soms in Compas, soms in een andere registratie).

In zestien regio's geven de parketten aan dat de politie over geseponeerde zaken wordt geïnformeerd. In negen regio's informeren de parketten de korpsen niet of slechts incidenteel over de sepots.

Alle parketten (op één na) geven aan dat er binnen het parket wordt gecontroleerd en gestuurd op de registratie van de aard van de sepots. Ook geven alle parketten (op één na) aan dat er binnen het parket wordt gecontroleerd en gestuurd op de registratie van de aantallen sepots.

Informatieoverdracht tussen politie en OM

Politie en OM hanteren ieder hun eigen registratiesysteem. De politie registreert op zaaksniveau, het OM registreert verdachten. De Inspectie heeft in de verdiepende interviews gevraagd of er hierdoor knelpunten zijn bij de overdracht van gegevens tussen politie en OM.

De meeste korpsen en parketten ervaren geen knelpunten in de overdracht van gegevens. Zoals in de regio IJsselland: 'BPS-nummers en parketnummers worden aangemaakt en met het parket uitgewisseld. Op het moment van aanvragen van een bobmiddel (= bijzondere opsporingsbevoegdheid) wordt er zelfs al een (tijdelijk) parketnummer aangemaakt'. Toch zijn enkele korpsen en parketten van mening dat er wel knelpunten zijn. Zo wordt door het korps Drenthe geconstateerd dat er verschillend wordt geregistreerd en dat er verschillende definities worden gehanteerd (onder andere de definitie van verdachte en de definitie van politiesept versus justitiesept). De politie werkt met zaken en een mutatie-nummer, het OM met verdachten en parketnummers. De verschillen in registratie veroorzaken onvergelykbare en niet-eenduidige cijfers (verdachten versus zaken). Het korps Noord- en Oost-Gelderland merkt in dit verband op: 'Het is nooit precies bekend hoeveel verdachten en hoeveel dossiers er zijn aangeleverd. Er bestaan wat dit betreft verschillen in de exacte cijfers van de politie en van het OM'. Het parket in de regio Drenthe spreekt uit dat 'op dit moment (nog) niet bekend is in hoeverre de invoering van het geïntegreerd processysteem strafrecht (GPS) (met het elektronische proces verbaal) deze knelpunten kan wegnemen'.

Aan de korpsen en parketten is tot slot gevraagd of er ten behoeve van het verkrijgen van 'zicht op zaken' een gezamenlijk registratiesysteem in gebruik is dat wordt gevoed door de bedrijfsprocessensystemen van de politie en door Compas van het OM. Uit het onderzoek blijkt dat er vrijwel in geen enkele regio wordt gewerkt met zo'n gezamenlijk registratiesysteem. Alleen in Amsterdam-Amstelland werkt men met BOSZ, dat naar tevredenheid van zowel korps als parket functioneert. Het korps Rotterdam-Rijnmond is voornemens in de toekomst met BOSZ te gaan werken³⁹. Een enkele keer wordt de landelijke applicatie GIDS genoemd als gezamenlijk registratiesysteem.

Uit de gegevens over de registratie blijkt samenvattend dat het totale verloop van de brengzaken in alle korpsen in de registratie is terug te vinden. Het totale verloop van de haalzaken is in ongeveer tweederde van de korpsen terug te vinden in de registratie. In meer dan de helft van het aantal korpsen worden meerdere registratiesystemen voor zowel brengzaken als haalzaken naast elkaar gebruikt. Ook de pps-ers gebruiken vaak meerdere registratiesystemen naast elkaar.

De beslissingen om te stoppen worden vrijwel altijd, zowel in breng- als in haalzaken (gedeeltelijk) geregistreerd, maar dan wel weer in meerdere systemen.

De informatieoverdracht tussen politie en OM levert over het algemeen geen knelpunten op, wel constateren enkele regio's dat er sprake is van niet-eenduidige cijfers binnen de regio. Slechts één regio werkt met een gezamenlijk registratiesysteem.

³⁹ In het korpsjaarplan 2009 van de regiopolitie Rotterdam-Rijnmond is aangekondigd dat het BOSZ-systeem in de toekomst in die regio zal worden uitgerold. In het verdiepende interview met het parket Rotterdam is een en ander ook bevestigd. Men ziet de toekomstige invoering van het BOSZ-systeem als een belangrijke randvoorwaarde voor succes in de informatie-uitwisseling tussen politie en OM.

6.7 Conclusies

De Inspectie heeft een aantal aspecten van de inrichting en uitvoering van het opsporingsproces bekeken. Op een aantal van deze aspecten, te weten de duidelijkheid over kwaliteitseisen voor casescreeners, de (verantwoordelijkheid voor de) kwaliteitscontrole aan de voorkant, de registratie in het algemeen en die van plankzaken in het bijzonder, zijn knelpunten te constateren.

De criteria die tijdens de casescreening de opsporingsindicatie bepalen zijn voor het merendeel voldoende helder en dus bruikbaar. De casescreener vervult in het opsporingsproces een belangrijke sleutelfunctie. Hier vindt immers het eerste stuurmoment plaats. De Inspectie stelt vast dat de korpsen niet overal dezelfde functie-eisen stellen aan casescreeners. De vraag is daardoor of de huidige professionaliteit voldoende is gewaarborgd. Het is volgens de Inspectie raadzaam dat landelijk wordt vastgesteld aan welke kwaliteitseisen deze functionarissen moeten voldoen.

Op meerdere momenten in het proces worden er keuzes gemaakt, op basis waarvan wordt besloten om een zaak te stoppen of om de zaak door te laten gaan. Geconcludeerd kan worden dat er door politie en OM met een diversiteit aan criteria wordt gewerkt om een zaak al dan niet door te laten gaan. De criteria die men hanteert zijn vaak ruim geformuleerd, maar afwijking ervan komt toch regelmatig voor. Het is niet verwonderlijk dat hoe verder men zich in het keuzeprocess bevindt, hoe minder vaak men zegt af te wijken van de gebruikelijke criteria. Het is immers dan al duidelijk of de zaak een beleidsprioriteit betreft, er is (vaak) al enige capaciteit in gestoken en het wordt steeds duidelijker of een zaak juridisch haalbaar is.

Er zijn vrijwel altijd méér aangiftes die zich aandienen dan de politie aan kan. De Inspectie stelt vast dat korpsen verschillend omgaan met aangiftes die in de onderzoeksfase in de buffer zitten. De Inspectie concludeert echter dat de meeste korpsen de buffer niet ongecontroleerd laten vollopen, of bufferzaken uit beeld laten verdwijnen. Daarnaast wordt geconstateerd dat in het overgrote deel van de regio's door capaciteitsgebrek niet alle haalzaken die door de weging zijn gekomen kunnen worden opgepakt.

Niet alle korpsen en parketten hebben zicht op alle zaken die als werkvoorraad op behandeling wachten. De Inspectie concludeert dat de registratie van de plankzaken in relatief veel regio's niet op orde is. De regio's die zelf aangeven geen zicht te hebben op alle plankzaken zouden volgens de Inspectie kennis kunnen halen bij die regio's die hiertoe wel in staat zijn.

De Inspectie constateert voorts dat het gebruik van verschillende registratiesystemen naast elkaar en het grotendeels ontbreken van een gezamenlijk registratiesysteem, betrekking heeft op het ketencriterium 'informatiecoördinatie' (de vastlegging, afstemming en overdracht tussen ketenpartners van gegevens die nodig zijn om de keten naar behoren te laten functioneren). Eerder in dit rapport is al geconstateerd dat naar dit ketencriterium te weinig aandacht uitgaat.

Door de registratie van gegevens in meerdere, los van elkaar staande systemen is er geen samenhangend totaaloverzicht. Dit levert risico's op voor de volledigheid en betrouwbaarheid van de informatie.

De Inspectie constateert dat het mogelijk is (zie het voorbeeld van de regio Amsterdam-Amstelland) dat er tussen korps en parket overeenstemming bestaat over een gezamenlijk beeld van de noodzakelijke stuurinformatie, gecombineerd met een technische koppeling van de registratiesystemen. De Inspectie beveelt aan dat de mogelijkheden voor een verdere (mogelijk landelijke) ontwikkeling en implementatie van een zodanige voorziening worden verkend⁴⁰.

40 In het rapport 'Opsporing bezocht' van de Inspectie OOV uit 2006 is een dergelijke aanbeveling overigens al eerder gedaan. De aanbeveling sluit goed aan bij het huidige streven naar een meer uniforme landelijke informatievoorziening en de invoering van de (drie) basisvoorzieningen binnen Politie Nederland, waaronder de landelijke invoering van de BVH. Volgens recente informatie van de vtsPN (Landelijk Projectmanager BVH, maart 2009) wordt BOSZ in 2009 bij twee korpsen in combinatie met de BVH ingezet, de overige korpsen zullen in de loop van 2010-2011 volgen. Onderhavig onderzoek onderstreept het belang van een voortvarende invoering.



Bijlagen

Bijlage I

Lijst met afkortingen

Awacs	Aangifte weging administratie en controle systeem
bob	bijzondere opsporingsbevoegdheid
BOS	Beslissing Ondersteunend Systeem
BOSZ	betere opsporing door sturing op zaken
BPS	Bedrijfsprocessensysteem
BVH	Basisvoorziening Handhaving
BVO	Basisvoorziening Opsporing
cba	criminaliteitsbeeldanalyse
CIE	Criminele Inlichtingen Eenheid
Compas	Communicatiesysteem Openbaar Ministerie – Parket administratiesysteem
csv	crimineel samenwerkingsverband
DSC	districtelijke stuurcommissie
GIDS	Geïntegreerde interactieve databank voor strategische bedrijfsinformatie
GPS	geïntegreerd processysteem strafrecht
IGO	informatiegestuurde opsporing
IGP	informatiegestuurde politie
Inspectie OOV	Inspectie Openbare Orde en Veiligheid
ITJ	Integraal Toezicht Jeugdzaken
KBB	Korpsbeheerdersberaad
KLPD	Korps landelijke politiediensten
lec	lokaal ernstige criminaliteit
midcri	middencriminaliteit
NIM	Nationaal Intelligence Model
OM	Openbaar Ministerie
PG's	procureurs-generaal
pps-er	politieparketsecretaris
pv	proces-verbaal
RBS	Recherche Basis Systeem
RHC	Raad van Hoofdcommissarissen
RKB	regionaal kwaliteitsbureau
sol	secretaris op locatie
TGO	Team Grootschalige Opsporing
Visr	Voortgangsinformatiesysteem recherche

vtsPN	voorziening tot samenwerking Politie Nederland
wc	veelvoorkomende criminaliteit
ZoP	Zicht op Projecten
ZoZ	Zicht op Zaken
zwacri	zware criminaliteit

Bijlage II (op CD-ROM)

Korpsbeelden

Colofon

Dit rapport is een uitgave van:

Inspectie Openbare Orde en Veiligheid
Juliana van Stolberglaan 148 | 2595 CL Den Haag
Postbus 20011 | 2500 AA Den Haag
T 070 426 7343
Telefax 070 426 6990
www.ioov.nl

Lay out: Grafisch Buro van Erkelens | Den Haag
Foto omslag: Edwin Winkels

© Inspectie Openbare Orde en Veiligheid | April 2009
ISBN 978-90-5414-180-8

Aan deze publicatie kunnen geen rechten worden ontleend. Vermenigvuldigen van informatie uit deze publicatie is toegestaan, mits deze uitgave als bron wordt vermeld.

