Tussen aangifte en opsporing

Een pilotstudie naar de haalbaarheid van een instrument om het gat in de opsporing te bepalen

Henk Ferwerda
Ilse van Leiden
Edo de Vries Robbé

Advies- en Onderzoeksgroep Beke

Tussen aangifte en opsporing

Een pilotstudie naar de haalbaarheid van een instrument om het gat in de opsporing te bepalen

Henk Ferwerda
Ilse van Leiden
Edo de Vries Robbé

Advies- en Onderzoeksgroep **Beke**

In opdracht van
Ministerie van Justitie,
Wetenschappelijk Onderzoek- en Documentatiecentrum
Extern Wetenschappelijke Betrekkingen

Omslagontwerp
Marcel Grotens

Henk Ferwerda, Ilse van Leiden en Edo de Vries Robbé

Tussen aangifte en opsporing

Een pilotstudie naar de haalbaarheid van een instrument om het gat in de opsporing te bepalen

Advies- en Onderzoeksgroep Beke

ISBN-10: 90-75116-28-4
ISBN-13: 978-90-75116-28-1

© 2006 – WODC, Ministerie van Justitie, Den Haag & Advies- en Onderzoeksgroep Beke, Arnhem

Niets uit deze uitgave mag worden vermenigvuldigd en/of openbaar gemaakt door middel van druk, fotokopie, microfilm of welke andere wijze dan ook, zonder voorafgaande schriftelijke toestemming van de auteurs.
No part of this publication may be reproduced in any form by print, photoprint or other means without written permission from the authors.

I n h o u d s o p g a v e

Vooraf		1
Samenvatting		3
1.	**Van aangifte naar opsporing**	5
1.1	Aanwijzing voor de opsporing	6
2.	**Een onderzoek naar 'het gat in de opsporing'**	9
2.1	Probleemstelling en onderzoeksvragen	9
2.2	Beslismomenten voorafgaand aan de dataverzameling	10
2.2.1	De bestaande registratiesystemen als bron	10
2.2.2	Een pilotstudie in drie politieregio's	10
2.2.3	Straatroof en woninginbraak als input voor het onderzoek	11
2.3	Wijze van onderzoek	11
2.3.1	Korpsverkenning en interviews	12
2.3.2	Casuïstiekonderzoek	12
2.3.3	Intervisiebijeenkomst	13
2.4	Kanttekeningen bij het onderzoeksdesign	13
3.	**De resultaten gepresenteerd**	15
3.1	Van aangifte naar opsporing in de praktijk	15
3.1.1	BPS (Gelderland-Midden)	15
3.1.2	Genesys (Haaglanden)	16
3.1.3	Xpol (Amsterdam-Amstelland)	17
3.1.4	Het proces samengevat: het belang van de menselijke factor	19
3.2	Het casusonderzoek	20
3.2.1	Opsporingsindicaties	21
3.2.2	Vindplaats in de systemen van opsporingsactiviteiten	24
3.2.3	Daadwerkelijke opsporingsactiviteiten	25
3.2.4	Het vaststellen van het opsporingsgat	26
3.2.5	Experiment: techniek versus mens	28
3.2.6	Overige bevindingen	29

4. De balans opgemaakt 31

Geraadpleegde bronnen 37

Bijlagen

Bijlage 1 – Aanwijzing voor de opsporing 41
Bijlage 2 – Brief aan de korpschefs 45
Bijlage 3 – Brief van het WODC 47
Bijlage 4 – Brief van het College van procureurs-generaal 49
Bijlage 5 – Wetsartikelen 51
Bijlage 6 – Scoreformulier 53
Bijlage 7 – Berekening van het opsporingsgat 55

Vooraf

Voor u ligt de rapportage van een onderzoek waarin nagegaan is of het mogelijk is om op basis van bedrijfsprocessensystemen van de regiopolitie vast te stellen in hoeverre er bij misdrijven waarbij sprake is van een opsporingsindicatie ook daadwerkelijk is overgegaan tot het uitvoeren van opsporingsactiviteiten.
Het onderzoek vloeit voort uit de 'Aanwijzing voor de opsporing' waarmee is beoogd om het 'gat in de opsporing' c.q. het niet-uitvoeren van opsporingsactiviteiten bij ernstige misdrijven met opsporingsindicatie tot een minimum te beperken. De bevindingen uit onderhavig onderzoek kunnen wellicht ook gebruikt worden bij een eventuele revisie van de 'Aanwijzing voor de opsporing'.
Omdat de Nederlandse politie drie verschillende bedrijfsprocessensysteem kent, zijn er in het kader van dit onderzoek drie pilotregio's benaderd met verschillende systemen. Het betreft Gelderland-Midden met BPS, Haaglanden met Genesys en Amsterdam-Amstelland met Xpol. Niet de korpsen, maar de mogelijkheden en onmogelijkheden van hun systemen zijn onderwerp van onderzoek geweest.

Voor de uitvoering van het onderzoek zijn we als onderzoeksteam veel mensen dank verschuldigd. Allereerst zijn dat de korpschefs van Haaglanden, Gelderland-Midden en Amsterdam-Amstelland die toestemming hebben verleend voor de pilotstudie in hun korps. Verder zijn we voor de uiteindelijke uitvoering van het onderzoek veel dank verschuldigd aan Lieuwe Luinenburg en Marlon Muilwijk (Amsterdam-Amstelland), Arie Vink en Hans Lubbers (Gelderland-Midden) en Pascal Derksen, Klaas Groen en Gerard Middendorp (Haaglanden).

Ons laatste woord van dank gaat uit naar de leden van de begeleidingscommissie die ons in de diverse fasen van het onderzoek hebben ondersteund. We zijn mr. dr. J. Simmelink (Universiteit van Tilburg) erkentelijk voor zijn voorzitterschap van de commissie, alsmede de leden W. Bres (Ministerie van BZK), dr. ir. R. Choenni (Ministerie van Justitie, WODC), R. Maas (Politie Hollands-Midden), dr. R. Teijl (Parket-Generaal), dr. H. van der Veen (Ministerie van Justitie, WODC) en dr. H. Vreugdenhil (Ministerie van Justitie).

Arnhem, 2006

Het projectteam
Henk Ferwerda, Ilse van Leiden en Edo de Vries Robbé

Samenvatting

Jaarlijks worden er landelijk meer dan één miljoen misdrijven in de politieregistratiesystemen geregistreerd. Met het oog op een effectieve en efficiënte opsporing moet de politie uit de grote hoeveelheid aan strafbare feiten gerichte keuzes maken met betrekking tot welke daarvan zij opsporingsinzet levert en welke niet. Om de politie in haar keuzen te ondersteunen, is in 2003 de 'Aanwijzing voor de opsporing' opgesteld. In de aanwijzing zijn richtlijnen opgenomen op basis waarvan de keuze voor het wel of niet overgaan tot opsporingsstappen gemaakt kunnen worden. De twee hoofdcriteria die doorslaggevend zijn om altijd over te gaan tot opsporing zijn ten eerste dat het een ernstig delict betreft en ten tweede dat er een reële kans aanwezig is dat de zaak opgehelderd kan worden. In het laatste geval gaat het om de aanwezigheid van opsporingsindicaties zoals sporen of getuigen. Er is sprake van een 'gat in de opsporing' wanneer er een discrepantie bestaat tussen het aantal strafbare feiten waarvoor op basis van de 'Aanwijzing voor de opsporing' een opsporingsverplichting geldt en het aantal strafbare feiten met opsporingsverplichting waarop ook daadwerkelijk opsporingshandelingen volgen.

Een onderzoek naar het gat in de opsporing

Een aantal jaren nadat de 'Aanwijzing voor de opsporing' in werking is getreden, rijst de vraag wat de omvang van het gat in de opsporing is. Advies- en Onderzoeksgroep Beke heeft in opdracht van het Wetenschappelijk Onderzoek- en Documentatiecentrum (Extern Wetenschappelijke Betrekkingen) van het ministerie van Justitie een 'haalbaarheidsstudie' uitgevoerd naar de (on)mogelijkheid om het gat in de opsporing op basis van de bestaande politieregistratiesystemen te berekenen. De – tweeledige – centrale onderzoeksvraag luidt: 'In hoeverre is het mogelijk om op basis van de bestaande politieregistraties (bedrijfsprocessensystemen) inzicht te krijgen in de omvang van het gat in de opsporing? Indien dit mogelijk is, hoe dient het instrument waarmee de omvang van het gat in de opsporing kan worden bepaald dan te worden vormgegeven?'

Om antwoord te kunnen geven op de vraagstelling is een pilotstudie verricht naar de mogelijkheden en onmogelijkheden van de drie bestaande bedrijfsprocessensystemen waarmee de politie in ons land werkt: BPS, Xpol en Genesys. In de pilot zijn daartoe drie politieregio's betrokken die elk met een van de systemen werken: Amsterdam-Amstelland (Xpol), Gelderland-Midden (BPS) en Haaglanden (Genesys). Op basis van systeemverkenningen, korpsbezoeken, interviews en casuïstiekonderzoek kunnen uitspraken worden gedaan over de (on)mogelijkheden om op basis van de bedrijfsprocessensystemen tot een betrouwbare bepaling op het opsporingsgat te komen. Goed om te vermelden, is dat er op basis van deze pilotstudie uitspraken gedaan kunnen worden over de technische mogelijkheden van de bedrijfsprocessensystemen

in ons land, maar dat de kwalitatieve resultaten in de pilotregio's op voorhand niet voor alle regio's opgeld hoeven te doen.

De onderzoeksresultaten

Uit de studie komt allereerst naar voren dat de pilotkorpsen de 'Aanwijzing voor de opsporing' in het opsporingsproces hebben geïntegreerd en zich inzetten voor een efficiënte en effectieve opsporing. In alle drie de regio's wordt met zogenoemde case-screeners gewerkt: functionarissen die zaken beoordelen en wegen om te bepalen welke aangiften in aanmerking komen voor een opsporingsonderzoek.

De systeemverkenningen en het casuïstiekonderzoek wijzen er eensluidend op dat het onverstandig is om op basis van de huidige bedrijfsprocessensystemen enkel via geautomatiseerde weg een bepaling van het opsporingsgat te maken. De beperkte systeemmogelijkheden in combinatie met de onvoldoende kwaliteit van de benodigde informatie voor de bepaling van het gat in de opsporing zijn hier debet aan.

Om het opsporingsgat op een betrouwbare wijze te bepalen, is het noodzakelijk om zicht te hebben op de aanwezigheid van opsporingsindicaties in een zaak en op al dan niet uitgevoerde opsporingsactiviteiten. Uit het onderzoek blijkt dat deze gegevens (grotendeels) aanwezig zijn in de systemen, maar dat gegevens niet in alle gevallen volledig, eenduidig en betrouwbaar zijn; de basisinformatie is met andere woorden kwalitatief onvoldoende voor een bepaling van het opsporingsgat. Daarnaast wordt een automatische ontsluiting van data voor de berekening van het opsporingsgat bemoeilijkt doordat de relatief goed toegankelijke, vaste velden of activiteitenoverzichten minder informatierijk zijn dan de minder toegankelijke vrije tekstvelden. Voor alle drie bedrijfsprocessensystemen geldt dat het raadplegen van de vrije tekstvelden dan wel dat het maken van een interpretatie van informatie uit het systeem de meest betrouwbare basis is om zicht te krijgen op opsporingsindicaties en eventueel uitgevoerde opsporingsactiviteiten. De menselijke factor is met andere woorden cruciaal en onmisbaar in het wegen en interpreteren van informatie.

Naar de toekomst kijkend, zou een verbetering van de kwaliteit van de broninformatie (menselijke factor) samen met ruimere mogelijkheden van de datasystemen meer betrouwbare mogelijkheden bieden om nader zicht te krijgen op het opsporingsgat.

1| Van aangifte naar opsporing

'Nederland moet veiliger'. Met deze slogan is het kabinet het Veiligheidsprogramma 2002 gestart. Tientallen concrete maatregelen moeten ertoe leiden dat het veiliger wordt in ons land. Een van de campagnes ('Doe altijd aangifte') had als doel de burger meer te stimuleren om aangifte van een strafbaar feit te doen onder het mom 'zonder aangifte geen opsporing'. Om daadwerkelijk tot opsporing over te kunnen gaan, moet er in een zaak wel sprake zijn van zogenaamde opsporingsindicaties, zoals een dader-indicatie, een kenteken of vingerafdrukken. Aangiften van strafbare feiten leiden niet alleen tot meer mogelijkheden tot opsporing van de daders maar meer aangiften betekenen ook meer inzicht in de aard en omvang van de criminaliteit in ons land.
Het aantal opgemaakte processen verbaal bij de politie geeft een beeld van het aantal misdrijven dat gepleegd wordt. Let wel: het gaat hier om geregistreerde misdrijven (alle misdrijven die ter kennis van de politie zijn gekomen), er is natuurlijk ook sprake van een *dark number*. [1] Het aantal geregistreerde misdrijven in ons land ligt in 2004 op ruim 1.3 miljoen. Dit aantal is sinds 2000 min of meer gelijk gebleven met een lichte piek in 2002. Daarentegen is het aantal zaken dat opgehelderd is, toegenomen. Sinds het jaar 2000 is een blijvende stijging van het percentage opgehelderde misdrijven zichtbaar. Werd in 2000 nog ongeveer één op de zeven misdrijven opgelost, in 2004 is dit gestegen naar ongeveer één op de vijf zaken. Dit betekent dat het ophelderingspercentage over de afgelopen vijf jaar met bijna 46% is toegenomen. In onderstaande tabel wordt deze tendens weergegeven.

Tabel 1.1 – geregistreerde criminaliteit in Nederland (bron: cbs)

jaar	aantal misdrijven	aantal opgehelderde misdrijven	percentage opgehelderd
2004	1.324.608	279.258	21.1%
2003	1.383.875	276.358	20.0%
2002	1.422.863	253.916	17.8%
2001	1.357.617	215.424	15.9%
2000	1.305.635	191.242	14.6%

Uit het bovenstaande blijkt dat de politie er in de afgelopen jaren in toenemende mate in is geslaagd meer misdrijven op te lossen. Hoewel het ophelderingspercentage een indicator is voor het succes van de opsporing door de politie wordt de betrouwbaarheid en bruikbaarheid van het ophelderingspercentage als indicator voor de effectiviteit en efficiëntie van de opsporing betwist. Verschillen in registratiewijzen en in kwaliteit van

1. De geregistreerde misdrijven hebben betrekking op misdrijven die ter kennis komen van de politie door aangifte door het publiek of door eigen opsporing en waar een proces verbaal van is opgemaakt.

registratie bij de politieregio's zijn hier debet aan. Zo hanteren de korpsen bijvoorbeeld geen unanieme criteria om een misdrijf als opgehelderd te beschouwen. [2]

Een maatstaf voor de omvang van de opsporing door de politie kan worden gevonden in het aantal zaken dat de korpsen aan het Openbaar Ministerie leveren. Jaarlijks geven slachtoffers circa 1,1 miljoen misdrijven bij de politie aan waarin nader onderzoek nodig is. Zo'n 70% van deze zaken biedt echter geen aanknopingspunten voor nader onderzoek. Aangenomen werd – en dit mag daarom niet als een vaststaand gegeven worden gezien - dat circa een kwart (ongeveer 80.000 zaken) van de resterende aangiften waarbij wel sprake is van opsporingsindicaties (kansrijke zaken) verwordt tot zogenaamde plankzaken. Dit zijn zaken waar om verschillende redenen - denk aan capaciteitsgebrek en prioriteitstelling bij politie en/of Openbaar Ministerie - geen opsporingsactiviteiten op volgen. [3] Vanzelfsprekend zouden de ophelderingspercentages omhoog gaan wanneer de politie in staat is om ook opsporingscapaciteit op deze plankzaken in te zetten. Naar aanleiding hiervan is in de prestatiecontracten die begin 2003 zijn opgesteld, opgenomen dat de politie in 2006 40.000 zaken meer bij het Openbaar Ministerie zou moeten aanleveren. Terwijl tot 2002 het aantal aangeleverde zaken min of meer gelijk is gebleven, is er vanaf 2002 – dus al voorafgaand aan het prestatiecontract - tot 2004 een sterke toename in de opsporingsomvang te constateren (22.000 zaken meer). Daarbij blijkt de zwaarte van de aangeleverde zaken nagenoeg gelijk te zijn gebleven. De intensivering van de opsporing is dus niet – zoals als negatief neveneffect van het prestatiecontract verwacht werd – bewust gericht geweest op 'lichtere' zaken. Bovendien blijkt de toename van de opsporingsomvang bereikt te zijn met een vrijwel gelijk gebleven sterkte binnen de politie. Het resultaat kan daarom toegeschreven worden aan extra opsporingsinspanningen van de politie, zo blijkt uit het onderzoek van Smit et al. (2003). Een andere belangrijke ontwikkeling die daarbij genoemd moet worden, is dat er de laatste jaren steeds meer aandacht wordt besteed aan kwaliteitsverbetering van het politiële opsporingsapparaat. De activiteiten die ontwikkeld worden in het kader van het Verbeterprogramma 'Versterking opsporing en vervolging' geven daar nog een extra impuls aan. [4]

1.1 Aanwijzing voor de opsporing

Ondanks de recente positieve ontwikkelingen ten aanzien van de opsporingsinzet door de politie, zoals hiervoor beschreven, blijven de meeste misdrijven onopgehelderd. In de afgelopen jaren werd aangenomen dat van alle misdrijven circa tachtig procent niet zou worden opgelost. Te veel aangiften van misdrijven waarop gerechercheerd kan worden, zouden blijven liggen. Het is in alle redelijkheid – in elk geval in de huidige situatie – ook onmogelijk voor de politie om aan elk strafbaar feit dat bekend is ge-

2. Criteria kunnen zijn dat de identiteit van een verdachte bekend is of dat er een proces verbaal tegen de verdachte is opgemaakt. Zie o.a. Smit et al. (2003).
3. Zie: Projectgroep Opsporing-2 (2003) en Wiebrens et al. (2004).
4. Openbaar Ministerie, Politie en NFI, 2005.

worden opsporingsactiviteiten te verbinden. De capaciteit van het opsporingsapparaat - zowel politie als Openbaar Ministerie - is daarvoor eenvoudigweg niet toereikend. Met het oog op een effectieve en efficiënte opsporing moet de politie daarom uit de grote hoeveelheid aan strafbare feiten gerichte keuzes maken met betrekking tot welke daarvan zij opsporingsinzet levert en tot welke niet. Zowel voor de politie, de burger als het Openbaar Ministerie is het van belang dat er duidelijkheid bestaat rondom de beslissing van de politie om wel of niet (substantieel) te reageren op (aangiften van) misdrijven. In dit kader zijn ruim twee jaar geleden - uit hoofde van het College voor procureurs-generaal - richtlijnen voor misdrijven met een opsporingsindicatie opgesteld. Deze richtlijnen zijn opgenomen in de 'Aanwijzing voor de opsporing' die per 1 maart 2003 in werking is getreden. [5]

In lijn met de doelstelling van de prestatieafspraken om 40.000 zaken meer aan te leveren in 2006, beoogt het Openbaar Ministerie met de aanwijzing een grotere opsporingsinspanning door de politie te realiseren ten aanzien van met name misdrijven waarvan burgers aangifte hebben gedaan.

In de 'Aanwijzing voor de opsporing' zijn twee criteria opgenomen op basis waarvan de keuze voor het wel of niet overgaan tot opsporingsstappen gemaakt kan worden: de (daadwerkelijke) ernst van het feit en de kans om tot opheldering van de zaak te komen (aanwezigheid van opsporingsaanwijzingen). De aanwijzing biedt een kader waaraan de politie op lokaal niveau – in samenhang met de beleidsbepalingen binnen de regiopolitie – nadere invulling kan geven met inachtneming van de benedengrenzen van het kader. Het kader waarbinnen de regiopolitie bij strafbare feiten dient te handelen – zoals opgetekend in de aanwijzing - behelst drie hoofdregels die doorslaggevend behoren te zijn bij de keuze door de politie om tot gerichte actie (vervolging/opsporing) over te gaan. Hierna wordt de kern van deze regels in het kort weergegeven. [6]

Regel 1 - Op strafbare feiten waarbij de verdachte direct bekend is of met weinig inspanning bekend kan worden, dienen altijd opsporingshandelingen te volgen. Voorbeeld: het op heterdaad betrappen van een autodief.

Regel 2 - Bij ingrijpende strafbare feiten moet gericht en meer dan oppervlakkig gezocht worden naar aanknopingspunten voor een succesvolle opsporing en vervolging. Voorbeeld: een verkrachting of een woninginbraak.

Regel 3 - Bij zeer schokkende strafbare feiten waarmee grote beroering is veroorzaakt en gesproken kan worden van een geschokte rechtsorde dient gerichte actie te worden ondernomen om tot een succesvolle opsporing en vervolging te komen. Voorbeeld: een moord of verkrachting van een kind.

5. In: Staatscourant 27 februari 2003, nr. 41, pp. 10. Zie bijlage 1 voor de volledige tekst.
6. Bij elke regel zijn in de aanwijzing 'subregels' en uitzonderingen opgenomen.

Met deze richtlijnen wordt de politie ondersteund in haar keuze om wel of geen (substantiële) opsporingsactiviteiten te laten volgen op een strafbaar feit; strafbare feiten kunnen gescreend worden op de aanwezigheid van opsporingsindicaties. Hiermee wordt door het Openbaar Ministerie beoogd helderheid te verschaffen over wat er redelijkerwijs van de politie mag worden gevraagd.

In concreto wordt van de politie verwacht dat zij opsporingsinzet levert op die strafbare feiten waarvoor – op basis van de opgestelde richtlijnen – een opsporingsindicatie bestaat. Het zal voor de politie echter vrijwel onmogelijk zijn om op álle feiten waarvoor een opsporingsindicatie geldt ook daadwerkelijk capaciteit in te zetten; de capaciteit voor opsporing bij de politie is immers eindig.

Het verschil tussen het aantal misdrijven met een opsporingsindicatie en het aantal misdrijven waarvoor de politie ook opsporingsactiviteiten uitvoert, geeft de omvang van het 'gat in de opsporing' weer. Vanzelfsprekend is het van belang dat het opsporingsgat zo klein mogelijk is en de 'Aanwijzing voor de opsporing' kan hier een belangrijke rol in spelen. Daartoe is het uiteraard van belang dat de opsporingsfunctionarissen binnen de korpsen voldoende bekend zijn met de inhoud van de 'Aanwijzing voor de opsporing' en dat de aanwijzing ook nageleefd wordt. Recent onderzoek laat zien dat de overgrote meerderheid van de korpsen (80%) aangeeft dat dit het geval is. Bij het overige deel van de korpsen is de aanwijzing echter beperkter of minder 'algemeen' bekend. [7]

Uit hetzelfde onderzoek is bekend dat de wijze van implementatie van de aanwijzing in de korpsen op veel verschillende manieren heeft plaatsgevonden. Bij zeven korpsen is de aanwijzing verwerkt in een zogenaamd casescreeningsproces en bij twee korpsen is het opgenomen in een geautomatiseerd systeem. Deze vormen bieden een goede waarborg tot naleving van de aanwijzing. [8] Casescreening is in relatie tot de 'Aanwijzing voor de opsporing' en het 'gat in de opsporing' een belangrijk proces. Het is een hulpmiddel bij het selecteren van zaken voor opsporingsonderzoek waarbij gelet wordt op kans op succes (opsporingsindicaties) en beleidskeuzes. Driekwart van de korpsen (negentien korpsen) blijkt gebruik te maken van casescreening, zij het dat het op verschillende wijzen wordt toegepast in relatie tot de wijze waarop het in het proces gestructureerd is. Zo maakt casescreening in het merendeel van de deze korpsen (twaalf korpsen) een vast onderdeel uit van het (opsporings)proces en worden alle aangiften gescreend. In de overige korpsen (zeven korpsen) worden niet alle zaken gescreend; weliswaar in overeenstemming met de criteria in de 'Aanwijzing voor de opsporing' vallen zeer ernstige zaken ('Zwacri') en zaken waarbij het evident is dat er geen opsporingsindicaties zijn buiten de screening. [9]

7. Beumer, et al., 2006.

8. Bij de overige korpsen is de aanwijzing schriftelijk verspreid of besproken in overleggen (zeven korpsen), verwerkt in (jaar)plannen (drie korpsen), gepubliceerd op intranet (drie korpsen) of is de wijze van implementatie onbekend (drie korpsen) (Beumer et al., 2006).

9. Beumer, et al., 2006.

2| Een onderzoek naar 'het gat in de opsporing'

Een aantal jaren nadat de 'Aanwijzing voor de opsporing' in werking is getreden, rijst de vraag in hoeverre de politie op strafbare feiten met een opsporingsindicatie ook daadwerkelijk opsporingshandelingen laat volgen. De vraag luidt met andere woorden: wat is nu de omvang van het gat in de opsporing? Daarbij gaat het er in de kern om in hoeverre door de politie opsporingsinzet wordt gepleegd na aangifte van middelzware strafbare feiten waarvoor een opsporingsverplichting geldt. In dit hoofdstuk gaan we in op de probleemstelling, de onderzoeksvragen en de wijze waarop het onderzoek is uitgevoerd.

2.1 Probleemstelling en onderzoeksvragen

Voor het onderzoek is de volgende – tweeledige - probleemstelling geformuleerd: 'In hoeverre is het mogelijk om op basis van de bestaande politieregistraties inzicht te krijgen in de omvang van het gat in de opsporing? Indien dit mogelijk is, hoe dient het instrument waarmee de omvang van het gat in de opsporing kan worden bepaald dan te worden vormgegeven? [10],

Op basis van deze probleemstelling is een tweetal onderzoeksvragen geformuleerd welke elk uiteenvallen in een aantal subvragen:

1. In hoeverre zijn de benodigde gegevens [11] aanwezig in de politieregistratiesystemen?
   - In hoeverre zijn de benodigde gegevens beschikbaar?
   - In hoeverre zijn de benodigde gegevens compleet?
   - Wat is de kwaliteit van de gegevens?
   - Welke eventuele andere gegevens zijn beschikbaar en bruikbaar voor een betrouwbare bepaling van het opsporingsgat?

2. Kunnen deze gegevens ontsloten worden door queries en koppeling van databestanden?
   - Kan er een instrument worden ontwikkeld voor een automatische gegevensontsluiting?
   - Hoe kan dit instrument worden vormgegeven?
   - In hoeverre kan er met een te ontwikkelen instrument een betrouwbaar zicht verkregen worden op het gat in de opsporing?
   - Op welke eventuele andere wijze kan een betrouwbaar inzicht verkregen worden in het gat in de opsporing?

Belangrijk om aan te geven, is dat het onderzoek er niet op is gericht het gat in de opsporing daadwerkelijk vast te stellen, maar om te onderzoeken of het *mogelijk* is het gat in de opsporing op basis van de bedrijfsprocessensystemen vast te stellen.

10. Met een instrument wordt een rekenmodel of formule bedoeld waarmee binnen datasystemen op automatische wijze gegevens ontsloten kunnen worden.
11. Benodigde gegevens zijn: aangiften (BPS, Xpol, Genesys), zaken met verdachte dader, uitgevoerde opsporingsactiviteiten.

2.2 Beslismomenten voorafgaand aan de dataverzameling

Om antwoord te kunnen geven op de gestelde onderzoeksvragen is in overleg met de leden van de begeleidingscommissie voorafgaand aan de dataverzameling een drietal beslissingen genomen. We zullen deze drie punten eerst noemen om ze vervolgens uitgebreider toe te lichten.

1. Het onderzoek richt zich op het bestaande politieregistratiesysteem;
2. Het onderzoek is uitgevoerd in drie van de vijfentwintig politieregio's die gebruik maken van verschillende bedrijfsprocessensystemen;
3. Het onderzoek heeft zich toegespitst op een selectie van twee misdrijfcategorieën: woninginbraak en straatroof.

2.2.1 De bestaande registratiesystemen als bron

De bestaande politieregistratiesystemen zijn binnen het onderzoek als bron gebruikt. In Nederland worden binnen de vijfentwintig politieregio's drie verschillende bedrijfsprocessensystemen gebruikt, te weten: BPS, Xpol en Genesys. Een aantal kanttekeningen is op z'n plaats. Het bestaan van verschillen in registratiesystemen (BPS, Xpol en Genesys) en in registratiewijzen bij de vijfentwintig korpsen bemoeilijkt het komen tot een unanieme bepaling van de omvang van het opsporingsgat. Daarnaast is er binnen de registratiesystemen sprake van vervuiling en omissies van relevante gegevens, bijvoorbeeld door invoerachterstanden en niet-regiodekkende registraties of zelf ontwikkelde systemen. [12] Hiermee rijst de vraag of en op welke wijze er op basis van de politieregistratiesystemen voldoende betrouwbare uitspraken gedaan kunnen worden over de omvang van het gat in de opsporing. Nader inzicht in de mogelijkheden om op basis van politieregistratiesystemen tot een betrouwbaar zicht op het opsporingsgat te komen, vormt daarmee de kern van het onderzoek.

2.2.2 Een pilotstudie in drie politieregio's

Rekening houdend met voornoemde problemen met betrekking tot de politieregistratiesystemen is in overleg met de begeleidingscommissie het onderzoek naar de mogelijkheden en de onmogelijkheden in de wijze van bepaling van het gat in de opsporing uitgevoerd als een pilotstudie. Om de (on)mogelijkheden van de politieregistratiesystemen in kaart te brengen, is ervoor gekozen om een drietal politieregio's te benaderen die verschillende bedrijfsprocessensystemen gebruiken. [13]
Aangezien alleen de politieregio Haaglanden met Genesys werkt, was de keuze voor de eerste politieregio snel gemaakt. De overige regio's die werden benaderd, zijn Amsterdam-Amstelland (Xpol) en Gelderland-Midden (BPS). De opdrachtgever gaf er de

12. Zie hierover Vlek et al. (2004).
13. Uit een landelijk onderzoek naar de aard en omvang van huiselijk geweld waarin op basis van een GIDS-module (instrument) een extractie gemaakt is uit Xpol, BPS en Genesys weten we dat de systemen onderling verschillen. Dit heeft consequenties voor de vormgeving van het uiteindelijke instrument (zie Ferwerda, 2004).

voorkeur aan dat er ook een grote randstedelijke regio in het onderzoek vertegenwoordigd zou zijn en met de keuze voor Haaglanden en Amsterdam-Amstelland is aan die wens ruimschoots tegemoet gekomen.
De genoemde drie politieregio's zijn benaderd om deel te nemen aan het onderzoek. Hiertoe hebben de drie korpschefs een brief van het onderzoeksteam ontvangen met daarin het verzoek om medewerking aan het onderzoek te verlenen. Deze brief ging vergezeld met een aanbevelingsbrief namens het WODC en een toestemmingsverklaring van het College van procureurs-generaal om systemen en persoonsgegevens te mogen inzien. [14] Uiteindelijk hebben de drie benaderde korpschefs hun medewerking aan de pilotstudie verleend.

2.2.3 Straatroof en woninginbraak als input voor het onderzoek

Voor het onderzoek is gebruik gemaakt van een selectie van misdrijven. Het gaat daarbij om misdrijven waarvan aangifte is gedaan en waarvoor op basis van de 'Aanwijzing voor de opsporing' een opsporingsverplichting geldt. Door het WODC is voorgesteld om de pilot te beperken tot de aangiften van één misdrijfcategorie namelijk de middelzware delictcategorie diefstal waarvoor een strafdreiging geldt van vier tot acht jaar. Deze delictcategorie komt overeen met artikel 310 t/m 312 uit het wetboek van strafrecht. [15] Omdat deze artikelen zeer breed zijn, is in de begeleidingscommissie afgesproken om ons in de pilot – binnen de categorie diefstal - te richten op een 'objectmisdrijf' en een 'persoonmisdrijf' waarvoor opsporingsindicaties gelden. Reden hiervoor is dat er bij beide typen misdrijven andere opsporingsmiddelen worden toegepast. Te denken valt aan de inzet van de technische recherche bij een woninginbraak en aan een getuigenverhoor bij een straatroof. Hieruit voortvloeiend, is besloten om het onderzoek te richten op aangiften van (voltooide) straatroof en woninginbraak (eventueel in combinatie met andere misdrijven zoals bedreiging). Woninginbraak betreft de artikelen 310 en 311, lid 1 en straatroof artikel 310 en 312, lid 1.
De selectie is door de politieregio's aan de hand van deze wetsartikelen binnen de bedrijfsprocessensystemen op code of maatschappelijke klasse uitgevoerd. [16]

2.3 Wijze van onderzoek

Het hoofddoel van het onderzoek is inzicht te krijgen in de (on-)mogelijkheden om op basis van bestaande politieregistratiesystemen tot een betrouwbare bepaling van de omvang van het gat in de opsporing te komen. De volledigheid en daarmee de betrouwbaarheid en zuiverheid van de gegevens in de politieregistratiesystemen van de

14. De brieven zijn opgenomen in de bijlagen 2, 3 en 4.
15. Zie bijlage 5.
16. Binnen BPS is op incidentcode geselecteerd: voor straatroof '242-beroving/tasjesroof' en voor woninginbraak '221-diefstal uit woning'. In Genesys is voor woninginbraak een selectie gemaakt binnen de maatschappelijke classificatie 'diefstal/verduistering uit woning' en voor straatroof binnen 'overige straatroof'. In Xpol gaat het om de maatschappelijke klassen 'B70-straatroof' en 'A20-inbraak woning'.

korpsen zijn hiervoor bepalend. Ter beantwoording van de eerder geformuleerde onderzoeksvragen zijn de hiernavolgende onderzoeksactiviteiten uitgevoerd

2.3.1 Korpsverkenning en interviews

Per geselecteerd korps is een verkenning gemaakt. Het doel van de verkenning was het verkrijgen van inzicht in de wijze waarop aangiften van misdrijven en vervolgactiviteiten worden geregistreerd. Daartoe is ingegaan op de kwantitatieve en kwalitatieve waarde van de informatie; de volledigheid, zuiverheid en betrouwbaarheid van informatie. Ook diende de verkenning om inzicht te krijgen in de manier waarop de vervolgstappen bij aangiften van misdrijven binnen de afzonderlijke selectieregio's verlopen. In hoeverre wordt er op uniforme wijze geregistreerd en gehandeld? De wijze waarop keuzes worden gemaakt om al dan geen opsporingsactiviteiten te verbinden aan aangiften vormen daarbij een belangrijk aspect. In deze fase zijn de hiernavolgende activiteiten uitgevoerd.

- Interviews met politiefunctionarissen per regio. Het betreft diverse typen functionarissen, namelijk recherchecoördinatoren, projectleiders, medewerker bedrijfsbureau, casescreeners en functionarissen uit de korpsleiding;
- Analyse van documenten en presentaties met betrekking tot het proces van aangifte naar opsporing;
- Technische verkenning van de bedrijfsprocessensystemen (Xpol, Genesys en BPS) alsmede van Bosz en Awacs; [17]
- Volgen van een (opfris-)cursus voor casescreeners en dossiermanagers met onder andere de onderwerpen 'procesmatig verloop van zaken in de keten' en 'de 'Aanwijzing voor de opsporing' in de praktijk'.

2.3.2 Casuïstiekonderzoek

In vervolg op de korpsverkenning en de interviews zijn per politieregio aselect 20 aangiften van woninginbraak en 20 aangiften van straatroof geselecteerd. [18] Aselect omdat telkens gevraagd is om vanaf de eerste van een bepaalde maand de eerste twintig aangiften woninginbraak c.q. straatroof te selecteren.
In totaal zijn er dus binnen het casusonderzoek 61 aangiften straatroof en 61 aangiften woninginbraak geanalyseerd. Voor een deel is dit gebeurd op basis van de papieren uitdraaien van de zaken en voor een ander deel is er een analyse gemaakt binnen het bedrijfsprocessensysteem zelf.

17. Bosz en Awacs zijn systemen die bedrijfsprocessensystemen als bronsystemen gebruiken en waarin gevolgd kan worden hoe het proces na aangifte verloopt en welke stappen daarin worden genomen. Bosz staat voor Betere Opsporing door Sturing op Zaken en wordt gebruikt in Amsterdam-Amstelland. Awacs staat voor Aangifte Weging Administratie en Controle Systeem en wordt toegepast in Haaglanden.
18. In Haaglanden zijn in beide gevallen 21 aangiften geselecteerd en vervolgens ook geanalyseerd.

Per casus is het feitelijke proces van het moment van aangifte tot het afhandelen van de zaak in kaart gebracht. Daarbij gaat het ondermeer om vast te stellen op basis van welke criteria en argumenten er op welke wijze en door wie besloten is of er al dan geen opsporingsvervolg aan de zaak is gegeven. Hiertoe is het dossier van de zaak bestudeerd en is aan de hand van een scoreformulier nagegaan in welke mate er sprake is van opsporingsindicaties (in lijn met de 'Aanwijzing voor de opsporing') en in hoeverre er daadwerkelijk opsporingsactiviteiten zijn ontplooid. [19] Daarnaast is nagegaan op welke wijze de verschillende kenmerken, beslissingen en acties ten aanzien van de zaak zijn geregistreerd en in hoeverre er sprake is van een volledige, zorgvuldige en betrouwbare registratie. Op basis van dit casuïstiekonderzoek is inzichtelijk gemaakt hoe de feitelijke afhandeling (proces en registratie) van een specifiek misdrijf verloopt.
De resultaten van de handmatige dossieranalyses zijn – waar mogelijk - vergeleken met de resultaten van een automatische ontsluiting van de gegevens over deze zaken uit de registratiesystemen. Op basis hiervan kan voor de selectieregio's getoetst worden in hoeverre het mogelijk, volledig én zuiver is om via de techniek de omvang van het gat in de opsporing op basis van de bestaande registratiesystemen te bepalen. Tegelijkertijd zou daarmee duidelijk worden welke velden binnen de verschillende registratiesystemen onderdeel van een (mogelijk te ontwikkelen) instrument moeten worden.

2.3.3 Intervisiebijeenkomst

Met de drie pilotregio's is in de laatste fase van het onderzoek een intervisiebijeenkomst gehouden. Het doel van deze bijeenkomst was om de gevonden onderzoeksresultaten te toetsen en aan te vullen om tot een slotbeschouwing te komen over de mogelijkheden en onmogelijkheden om op basis van de bestaande politieregistratiesystemen op betrouwbare wijze de omvang van het gat in de opsporing te bepalen. Is het met andere woorden mogelijk om een instrument vorm te geven waarmee dit zou kunnen? De input voor de bijeenkomsten werd gevormd door de bevindingen uit de verkenning, de interviews en het casuïstiekonderzoek uit de voorgaande fasen. In de bijeenkomst zijn tevens alternatieve mogelijkheden besproken. Alle drie de pilotregio's waren in de intervisiebijeenkomst vertegenwoordigd door recherchecoördinatoren, projectleiders en functionarissen uit de korpsleiding.

2.4 Kanttekeningen bij het onderzoeksdesign

De wijze waarop het onderzoek is uitgevoerd, leidt tot een goed inzicht in de mogelijkheden en onmogelijkheden van een automatische bepaling van het gat in de opsporing op basis van de drie verschillende bedrijfsprocessensystemen waar de Nederlandse politie mee werkt. Bij het onderzoeksmodel is echter een aantal kanttekeningen op zijn plaats.

19. Zie bijlage 6 voor het scoreformulier.

Allereerst berust de keuze voor een pilotstudie in drie regio's op het feit dat de systeemmogelijkheden onderwerp van onderzoek zijn en minder direct de processen van de korpsen die er mee werken. De resultaten die we bij de verschillende systemen vinden, bieden zicht op de praktische mogelijkheden en onmogelijkheden die BPS, Xpol en Genesys in zich hebben om een (betrouwbare) berekening van het opsporingsgat te maken. Hier gaat het om feitelijkheden met betrekking tot de techniek die gelden voor alle regio's die met een van de bedrijfsprocessensystemen werken.
Het casuïstiekonderzoek leidt - in relatie tot de haalbaarheid van een eventueel rekenmodel voor het opsporingsgat - tot een beoordeling van de aard en kwaliteit van de informatie uit de drie verschillende systemen. Deze aspecten worden bij de drie pilotregio's op basis van een relatief kleine steekproef van casus uit twee misdrijfcategorieën onderzocht. Omdat de broninformatie – in tegenstelling tot systeemmogelijkheden – kwalitatief sterk kan verschillen tussen de verschillende korpsen - maar ook tussen districten c.q. bureaugebieden en tussen politiefunctionarissen binnen de regio's - geven de resultaten van de pilotstudie niet meer dan een indicatie van de betrouwbaarheid van de broninformatie. Met andere woorden; het is in de praktijk mogelijk dat de broninformatie in het bedrijfsprocessensysteem in politieregio A kwalitatief beter (betrouwbaarder en volledíger) is dan de broninformatie in politieregio B.
Van belang om daarom op te merken, is dat generalisatie met betrekking tot de kwaliteit van informatie in de systemen op basis van onderhavig onderzoek niet mogelijk is. Het gekozen onderzoeksmodel biedt los daarvan voldoende basis om de onderzoeksvragen te kunnen beantwoorden.

3| De resultaten gepresenteerd

In dit hoofdstuk presenteren we de bevindingen uit de diverse uitgevoerde onderzoeksactiviteiten. Allereerst geven we een beschrijving van het verloop van het proces van aangifte naar eventuele opsporing inzake woninginbraak en straatroof in de drie regio's én van de technische mogelijkheden om op basis van bedrijfsprocessensystemen het gat in de opsporing vast te stellen. In het tweede deel van dit hoofdstuk presenteren we de bevindingen uit het casusonderzoek. In deze paragraaf wordt ook ingegaan op het resultaat van een technische versus een handmatige bepaling van het gat in de opsporing. Vooraf willen we op twee belangrijke zaken wijzen:

- Het bedrijfsprocessensysteem is een productiesysteem van de politie, waarin incidenten worden geregistreerd. In de drie verschillende systemen waar de politie mee werkt, verschilt de mate van detail waarmee informatie vastgelegd kan worden. Behalve de feiten staan er in de systemen ook zaken als aandachtsvestiging en de rol van de betrokkenen. [20] In de systemen worden alle zaken rond overtredingen en misdrijven vastgelegd. Het zijn systemen die worden gebruikt voor het verwerken van aangiften. Bedrijfsprocessensystemen van de politie zijn primair dus niet gebouwd om analyses uit te voeren. Voor analyses moet er dan ook regelmatig creatief gebruik gemaakt worden van de beperkte mogelijkheden die de systemen hebben;
- Uit de interviews in de drie pilotregio's en één andere regio is gebleken dat regio's ernaar streven om te werken volgens de landelijke richtlijnen. Dit neemt niet weg dat binnen regio's lokale – en zelfs 'individuele' - richtlijnen een belangrijke bepalende factor kunnen spelen bij het al dan geen vervolg geven aan een aangifte van een misdrijf.

3.1 Van aangifte naar opsporing in de praktijk

Op basis van de interviews en documentenanalyse geven we per regio een schets van de werkwijze binnen het korps.

3.1.1 BPS (Gelderland-Midden)

Binnen deze regio kent men op dit moment geen aparte straatroof- of woninginbraakteams. Wel geldt de afspraak dat er bij een woninginbraak altijd een technisch onderzoek ingesteld dient te worden.

Naast het feit dat de regio bekend is met de 'Aanwijzing voor de opsporing' en dat deze naar eer en geweten wordt toegepast, is er met het Openbaar Ministerie afgesproken om het aantal OM-sepots zoveel mogelijk terug te dringen. Het gaat om een verbetering van de kwaliteit waarbij de gedachte is dat politie en justitie hun tijd beter kunnen besteden aan kansrijke zaken. Om hier invulling aan te geven, wordt voor een vastgestelde lijst van misdrijven telkens gescreend of de zaak kansrijk is. [21]

20. Bij aandachtsvestiging is (persoons)informatie over bijvoorbeeld een verdachte of problematische situatie vastgelegd.

21. Woninginbraak en straatroof staan op deze lijst.

Dit screenen gebeurt decentraal door screeners (dagcoördinator/hulpofficier van justitie). Door deze werkwijze is het aantal OM-sepots afgenomen en is er logischerwijs sprake van een toename van het aantal politiesepots.
Aangegeven wordt dat binnen het proces van screening de kwaliteit van de aangiften soms te wensen over laat, waardoor het moeilijk te bepalen is of een zaak kansrijk is of niet en of er al dan niet opsporingsactiviteiten worden uitgevoerd: *'…er staat wel in de aangifte dat er €500,- is gestolen, maar het is niet bekend waar en hoe het geld gestolen is'.*
In tegenstelling tot de hierna te bespreken bedrijfsprocessensystemen Xpol en Genesys kent BPS een zogeheten 'behandelingenbestand'. Alle activiteiten die op een zaak worden uitgevoerd, krijgen hier normaliter een code. Te denken valt aan A03 voor een aangifte. Ook opsporingsactiviteiten hebben een code en indien er in het behandelingenbestand een dergelijke code voorkomt, zou dat dus moeten duiden op een opsporingsactiviteit. In §3.2 zullen we de resultaten van een technische analyse op basis van de codes vergelijken met een 'handmatig' uitgevoerde analyse.

3.1.2 Genesys (Haaglanden)

In Haaglanden is de 'Aanwijzing voor de opsporing' een belangrijk document met betrekking tot de te nemen vervolgstappen inzake misdrijven. Ook hier werkt men op decentraal niveau met functionarissen die zaken 'beoordelen en wegen' om te bepalen welke aangiften in aanmerking komen voor een opsporingsonderzoek; casescreeners genoemd. Men tracht de regels in de 'Aanwijzing voor de opsporing' zoveel mogelijk te volgen. Er is echter één belangrijke kritische succesfactor en dat is capaciteit: *'het kunnen oppakken van een zaak staat of valt met de capaciteit'.* Op dit punt komt binnen de regio Haaglanden met achttien bureaugebieden ook de *couleur locale* naar voren. In de landelijk gelegen gebieden wordt bijvoorbeeld bij een woninginbraak – alleen al vanwege de lokale impact van het misdrijf - altijd een technisch onderzoek ingesteld. [22] Naast de stad Den Haag zijn er echter ook bureaugebieden waar dit vanwege een gebrek aan capaciteit niet altijd te realiseren is.
Op basis van de informatie met betrekking tot een aangifte die in Genesys wordt vastgelegd, wordt door middel van casescreening bepaald of er opsporing op de aangifte zal volgen. De vervolgprocessen worden echter niet altijd in Genesys vastgelegd. [23] Het is dan ook niet mogelijk om betrouwbaar en automatisch vervolgactiviteiten (opsporingshandelingen) uit Genesys te ontsluiten.
Hoewel er binnen de politieregio Haaglanden aan alle bureaus wordt gescreend, blijken het gebruikte model, de hulpmiddelen en de toepassing ervan niet eenduidig te zijn. Om tot een eenduidige casescreening te komen, wordt binnen de regio Haaglanden sinds enige tijd het Awacs-systeem gebruikt, zij het dat het werkproces nog niet overal

22. Sinds de komst van wat lager opgeleide technische rechercheurs die alleen onderzoek doen naar dacty en dna zijn de mogelijkheden hiertoe verruimd.
23. Vaak wordt deze informatie in andere bestaande systemen vastgelegd waaronder ook 'zelfontwikkelde databases' zoals excelbestanden.

geïmplementeerd is. Awacs staat voor Aangifte Weging Administratie en Controle Systeem. Met dit casescreeningsmodel worden zaken gewogen aan de hand van vastgestelde criteria. Daartoe wordt rekening gehouden met regionale beleidsprioriteiten (beleidsindicatoren), impact op de omgeving (omgevingsindicatoren) en de haalbaarheid van het oplossen van een zaak (opsporingsindicatoren). Deze indicatoren vormen twee niveaus van prioritering; het eerste niveau wordt bepaald door de beleidsindicatoren en daarbinnen wordt gewogen op de opsporingsindicatoren. Awacs heeft de volgende kenmerken:

- Vastgestelde criteria t.b.v. prioriteitsstelling recherchezaken;
- methode om prioriteiten toe te kennen aan recherchezaken;
- Interface met Genesys voor een zakenoverzicht op basis van prioriteiten, zodat men een beter zicht heeft op het lopend recherchewerk en men een evenwichtigere werkverdeling verkrijgt.

Alvorens aan een aangifte opsporingscapaciteit wordt toebedeeld, worden alle incidenten in de 'casescreenbak' van Awacs gewogen door de recherchecoördinator. Hierbij wordt bepaald of er voldoende aanknopingspunten zijn. Verder zal er een prioriteit worden toegekend op basis van het vergrijp. Dit heeft als doel om te na te gaan of het mogelijk is de dader(s) op te sporen en vervolgens te kunnen vervolgen. De recherchecoördinator voert de weging uit op basis van de beleidsprioriteiten uit het werkplan van het bureau. Uit de prioritering volgt een werkvoorraad van waaruit de rechercheco̲ördinator zorg draagt voor het vervolgproces.
Awacs gebruikt Genesys als bronbestand en het is de bedoeling dat het verdere proces van een zaak (wat gebeurt er na de aangifte) in Awacs gevolgd kan worden. Tijdens de korpsverkenning is ons gebleken (kleine steekproef van zaken) dat dit niet in alle gevallen mogelijk is. Sinds kort zijn er in Haaglanden controleurs aangesteld die zich bezighouden met de kwaliteitscontrole waarbij zij toezien op volledigheid en betrouwbaarheid van gegevens in systemen.

3.1.3 Xpol (Amsterdam-Amstelland)

Sinds 2005 is er op het gebied van het opsporingproces in de regio Amsterdam-Amstelland veel in ontwikkeling. Centraal in die ontwikkeling staan het beter kunnen monitoren van het proces en het streven naar uniformiteit. Hiertoe heeft men een systeem ontwikkeld (Bosz – Betere Opsporing door Sturing op Zaken) waarbinnen de selectie van misdrijven, de casescreening, de afhandeling van dossiers door de politie en de afhandeling van zaken door justitie worden geïntegreerd.
De belangrijkste reden om Bosz op te zetten, is dat Xpol als systeem deze mogelijkheid niet biedt en daarnaast de ervaring dat casescreening in Amsterdam van voor 2005 niet voldeed aan de verwachtingen. *'…als er al aan casescreening werd gedaan, werden beslissingen niet vastgelegd en was het niet duidelijk wie en waarom een be-*

slissing had genomen.' Het nieuwe systeem diende aan deze gebreken tegemoet te komen. De werkwijze in Amsterdam is als volgt. Bosz is gebaseerd op het bronbestand Xpol en filtert daar de zaken uit die geëvalueerd moeten worden voor nadere opsporingsdoeleinden. Het is als het ware een breed, elektronisch vangnet voor zaken die binnen de criteria vallen voor opsporingswaardige zaken. De criteria van dit 'fijne zeefje' zijn gerelateerd aan de beleidsindicaties en aan de opsporingsindicaties zoals deze op basis van de 'Aanwijzing voor de opsporing' bestaan. De selectie vindt dagelijks automatisch op basis van zoektermen plaats binnen Xpol. De casescreeners krijgen op decentraal niveau een overzicht van de resultaten van de selectie waarna zij de zaken beoordelen en al dan niet toewijzen aan een dossiermanager. [24] Vervolgens beslist de dossiermanager over de verdere afhandeling van de zaak (intake en beoordeling). '*We gaan daarbij uit van de vakkundigheid van de beoordelaar maar wel met controle*'. De dossiermanager wijst zaken voor nader onderzoek toe aan dossierbeheerders. Het Openbaar Ministerie kan op een later moment een check doen op de casescreening en een zaak eventueel vooraan in het proces opnieuw inbrengen. Het Bosz heeft de volgende kenmerken:

- Er is – op papier - sprake van functiescheiding in het proces en terugkoppeling; [25]
- Xpol wordt altijd als bronsysteem aangehouden;
- Bosz haalt ook (later) nog zaken uit het systeem (Xpol) waar op een later moment een opsporingsindicatie bij is gekomen (heroverweging);
- in Bosz is het gehele proces goed te volgen;
- er is sprake van borging in de keten: via *feedbackloops* is er ingebouwde controle; [26]
- het systeem is onafhankelijk gemaakt van individuen;
- uit het proces is lering te trekken voor de casescreeners in relatie tot de 'Aanwijzing voor de opsporing' (denk aan verwijtbare/onverwijtbare technische sepots).

'*Politiesepots bestaan niet in Amsterdam; met elke zaak gebeurt iets en een vertegenwoordiger van het Openbaar Ministerie neemt altijd het besluit'*.

Ook is er in Amsterdam sprake van meer zaken dan de capaciteit toelaat. Zaken die op een bepaald moment niet kunnen worden opgepakt (capaciteit) of zaken waar op dat moment geen opsporingsindicatie aanwezig is en er daarmee geen reële kans op opheldering bestaat, blijven in de werkvoorraad. Zaken blijven in deze werkvoorraad totdat er betere mogelijkheden zijn de zaak wel op te pakken.

---

24. Binnen het korps worden cursussen voor casescreeners gegeven om binnen het korps uniformiteit na te streven en de 'de neuzen dezelfde kant op te krijgen'.
25. In de praktijk zijn er soms wel eens dubbelrollen (casescreener die ook dossiermanager is). In het systeem blijft zichtbaar wat de status van een aangifte in het opsporingsproces is en wie de zaak onder handen heeft.
26. Alle aspecten van het opsporingsproces tot aan de acties bij het Openbaar Ministerie worden met het systeem inzichtelijk gemaakt.

Tot slot is er evenals in Haaglanden in de systemen in Amsterdam geen veld dat wijst op de aanwezigheid van opsporingsindicaties. Ook hier is de menselijke factor de casescreener) onontbeerlijk voor het vaststellen van de kansrijkheid van een zaak.

3.1.4 Het proces samengevat: het belang van de menselijke factor

Ondanks het feit dat in de pilotregio's met verschillende systemen gewerkt wordt, is er – onafhankelijk van elkaar – een werkproces ontwikkeld om de opsporing te stroomlijnen. Dat de 'Aanwijzing voor de opsporing' deze ontwikkeling heeft bevorderd, wordt in alle drie de regio's aangegeven [27]. Kernbegrippen zijn daarbij kwaliteitsverbetering, monitoren van het proces en streven naar uniformiteit. '*…Je wordt gestimuleerd om beter inzichtelijk te maken welke inspanningen de politie levert'.*

De stappen in het proces die in de drie regio's overeenkomstig zijn, bestaan uit:

- Intake/aangifte
- Screening
- Eventueel opsporingsonderzoek

De menselijke factor in dit proces is in alle drie de regio's van cruciaal belang omdat er gescreend wordt op basis van meerdere criteria. [28] Allereerst gelden beleidsprioriteiten (jeugd of veelplegers) en vaak ook lokale (bureau-)prioriteiten (woninginbraak/straatroof). Deze criteria bestaan in elk korps naast de landelijke criteria die in de 'Aanwijzing voor de opsporing' zijn vastgelegd.

Het blijkt - uit de interviews en de opfriscursus voor casescreeners – dat de vertaling van de 'Aanwijzing voor de opsporing' naar de operationele politiepraktijk niet altijd even gemakkelijk is te maken. Dit heeft te maken met het ontbreken van opsporingsindicaties of het feit dat het geen schokkend delict betreft.

Soms – zoals in Amsterdam-Amstelland – is er nog een derde, overigens duidelijke reden, om zaken af te wijzen en dat is het feit dat er sprake is van expliciet beleid van het Openbaar Ministerie. In Amsterdam wijst men de volgende zaken op grond van deze reden af: tanken zonder betalen, overtreden winkelverbod, bezit van maximaal vijf wietplantjes, vijf XTC pillen, dertig gram softdrugs en een halve gram harddrugs. Zaken waarbij een verdachte is aangehouden, vormen hierop een uitzondering.

Naast de 'Aanwijzing voor de opsporing' die de casescreener tracht te volgen, laat hij zich gewild of ongewild leiden door capaciteitstekorten. In Amsterdam is expliciet afgesproken dat de casescreener in principe niet mag kijken naar capaciteit en kwaliteit. Gezien het feit dat er in de praktijk soms sprake is van een dubbelfunctie (casescreener en dossiermanager) is dat niet altijd te realiseren.

27. Het is overigens wel van belang om aan te geven dat op basis van onderhavig onderzoek er geen uitspraak gedaan kan worden over of andere politieregio's ook een aanvullend sturingssysteem hebben ontwikkeld.

28. De casescreener kan bij onvoldoende informatie in de aangifte ook altijd terug naar de bron en de verbalisant benaderen met het verzoek tot nadere informatie.

Waar we het hebben over de menselijke factor van een goede sturing van het opsporingsproces is het belangrijk ook aandacht te hebben voor datgene waar het allemaal om draait: de aangifte van een misdrijf. De kwaliteit van de informatievoorziening voor de casescreener is uiteraard cruciaal voor een goede weging. Zoals we al eerder aanhaalden, laat de kwaliteit van een proces verbaal van aangifte en de registratie in de bedrijfsprocessensystemen soms te wensen over. Juist deze informatie is relevant voor de verdere verwerking en bepaalt in belangrijke mate of het wel of niet zinvol is opsporingsactiviteiten op de aangifte te laten volgen. Zoals ook een van de geïnterviewden aangaf, worden in het proces verbaal van aangifte niet altijd 'de zeven Gouden W's' teruggevonden die van belang zijn om de informatie rondom een misdrijf zo volledig mogelijk in kaart te brengen. [29] Een verbalisant heeft niet altijd voldoende kennis om goed in te schatten welke informatie – zoals bijvoorbeeld met betrekking tot de opsporingsindicatie - relevant is voor de aangifte. Borging van betrouwbaarheid en volledigheid van gegevens binnen het primaire bedrijfsprocessensysteem is daarom van belang. Een positieve ontwikkeling is dat de relevantie van kwalitatief goede informatie in de pilotregio's onderkend blijkt te worden. Uit het recente onderzoek van de Inspectie Openbare Orde en Veiligheid blijkt dat vrijwel alle korpsen kwaliteitscontroles op de informatie uitvoeren. Vaak betreft het een combinatie van softwarematige controle (bijvoorbeeld True Blue) en handmatige steekproeven waarbij echter de softwarematige controle de boventoon voert [30].

3.2 Het casusonderzoek

Zoals aangegeven, hebben we in elke regio zowel voor straatroof als voor woninginbraak een aselecte steekproef van zaken nader geanalyseerd. In totaal zijn 122 zaken nader bekeken. De verdeling van de zaken over de regio's is weergegeven in tabel 3.1.

Tabel 3.1 - Aantal geanalyseerde zaken per type en per regio (in absolute aantallen)

	Amsterdam Amstelland	Haaglanden	Gelderland-Midden	Totaal
Straatroof	20	21	20	61
Woninginbraak	20	21	20	61
Totaal	40	42	40	122

Omdat we gekozen hebben voor zowel straatroven als woninginbraken is er vanuit de 'Aanwijzing voor de opsporing' sprake van misdrijven waarbij gericht en meer dan oppervlakkig gezocht moet worden naar aanknopingspunten voor een succesvolle op-

29. Wie, Wat, Waar, Wanneer, Waarmee, op welke Wijze en Waarom.
30. Beumer, et al., 2006.

sporing. Het verschil tussen het aantal misdrijven met een opsporingsindicatie en het aantal misdrijven waarvoor de politie ook daadwerkelijk opsporingsactiviteiten uitvoert, geeft de omvang van het 'gat in de opsporing' weer.
Per casus is het feitelijke proces van het moment van aangifte tot het afhandelen van de zaak in kaart gebracht. Hiertoe is het dossier van de zaak bestudeerd. Aan de hand van een scoreformulier is nagegaan in welke mate er sprake is van opsporingsindicaties - in lijn met de 'Aanwijzing voor de opsporing' - en in hoeverre er daadwerkelijk opsporingsactiviteiten zijn ontplooid. Daarnaast is nagegaan op welke wijze de verschillende kenmerken, beslissingen en acties ten aanzien van de zaak zijn geregistreerd en in hoeverre er sprake is van een volledige, zorgvuldige en betrouwbare registratie. Op basis van dit casuïstiekonderzoek hebben we getracht inzichtelijk te maken hoe de feitelijke afhandeling (proces en registratie) van een specifiek misdrijf verloopt. [31]
Voordat we de resultaten uit de analyses bespreken, wordt eerst een aantal gehanteerde begrippen toegelicht. Wanneer er gesproken wordt over activiteitenoverzicht of veld doelen we op het bestaan van een vaste direct zichtbare en gestandaardiseerde plaats in het systeem waar zichtbaar wordt welke stappen er in een zaak zijn gezet. De term vrije tekstruimte heeft betrekking op tekstvelden die niet gestandaardiseerd en niet direct zichtbaar zijn. De informatie in deze tekstvelden is van beschrijvende aard en moet gelezen en geanalyseerd worden.

3.2.1 Opsporingsindicaties

Essentieel bij het uitvoeren van opsporingsactiviteiten bij misdrijven is de vraag of er één of meerdere opsporingsindicaties in een zaak zijn. Het eerste probleem waartegen wij in de analyse zijn aangelopen, is dat het niet mogelijk is om op basis van een activiteitenoverzicht of een veld in het bedrijfsprocessensysteem in een zaak te kunnen vaststellen of er bruikbare opsporingsindicaties zijn. Wel kan terugredenerend geconcludeerd worden dat - indien er opsporingsactiviteiten zijn verricht - er kennelijk opsporingsindicaties zijn geweest. Om te bepalen of er bruikbare opsporingsindicaties zijn, is het nodig de vrije tekstruimte te analyseren. Hierin zijn immers verklaringen van slachtoffers en meldingen over aangetroffen sporen terug te vinden. Wanneer een beperkt signalement wordt gegeven en wanneer een slachtoffer aangeeft de '*...verdachte waarschijnlijk niet te zullen herkennen bij een fotoconfrontatie*', achten wij de opsporingsindicatie niet bruikbaar of hard.

31. Voor de Amsterdamse zaken konden we een klein betrouwbaarheidstestje doen op de volledigheid van onze informatie. Online via Bosz konden we namelijk nagaan in hoeverre de casescreener de zaken als afgesloten had benoemd. In 88% van de gevallen was de zaak afgesloten, in 8% van de zaken was deze nog in behandeling en in 4% van de gevallen was dit onbekend. Dit is een belangrijk resultaat omdat hieruit blijkt dat er in het overgrote deel van zaken sprake is van volledige informatie rondom een zaak waarop onze analyse zich heeft gericht. De kans dat er nog een aanvulling van informatie komt is dan klein omdat de zaak afgesloten is.

Conclusie 1: op basis van een activiteitenoverzicht of veld kan in alle drie de systemen hoogstens met terugwerkende kracht worden bepaald of er al dan niet bruikbare opsporingsindicaties zijn geweest. Om hierover meer te kunnen zeggen, is het nu nog nodig om de vrije tekstruimte nader te bekijken. Deze functie wordt in de dagelijkse praktijk van de drie pilotregio's uitgevoerd door een casescreener.

In het kader van de analyse van de casus hebben wij – op basis van het lezen van de tekst – een analyse gemaakt van de informatie in de vrije tekstruimte. Op basis daarvan is het mogelijk om met betrekking tot onze selectie van zaken een overzicht te geven van het aantal (en percentages) zaken waarin sprake is van opsporingsindicaties. Dit is weergegeven in tabel 3.2.

Tabel 3.2 - Zaken waarin sprake is van opsporingsindicatie per type en per regio (in absolute aantallen en percentages van het totale aantal onderzochte zaken)

	Amsterdam Amstelland	**Haaglanden**	**Gelderland-Midden**	**Totaal**
Straatroof	14 (70%)	17 (81%)	12 (60%)	43 (71%)
Woninginbraak	12 (60%)	14 (67%)	14 (70%)	40 (66%)

In de tabel is te zien dat er in onze steekproef van zaken bij straatroof in 71% van de casus sprake is van opsporingsindicaties en bij woninginbraak in 66% van de casus. Zoals te zien in de tabel zijn er tussen de regio's (kleine) verschillen. Een tweede vraag die beantwoord dient te worden, is of er sprake is van bruikbare opsporingsindicatie. Een signalement van een verdachte dat niet verder gaat dan '*donkere man in trainingspak*' is in dit kader een niet-bruikbare opsporingsindicatie. Ook het feit dat er sprake is van een getuige die verklaart '*niets te hebben gezien',* is vanzelfsprekend niet bruikbaar. Om dit te kunnen vaststellen, moesten we – zoals eerder aangegeven – de 'zaken in' en het opgetekende relaas in de vrije tekstruimte lezen en interpreteren. Het resultaat van deze analyse is weergegeven in tabel 3.3.

Tabel 3.3 - Zaken waarin sprake is van bruikbare opsporingsindicatie per type en per regio (in absolute aantallen en percentages van het totale aantal onderzochte zaken)

	Amsterdam Amstelland	**Haaglanden**	**Gelderland-Midden**	**Totaal**
Straatroof	9 (45%)	10 (48%)	10 (50%)	29 (48%)
Woninginbraak	11 (55%)	11 (52%)	7 (35%)	29 (48%)

In vergelijking met tabel 3.2 blijkt uit tabel 3.3. dat er bij de onderzochte zaken in minder dan 50% van de gevallen sprake is van een bruikbare opsporingsindicatie. Dit blijken overigens in de meeste gevallen sporen of een signalement van de verdachte te zijn.

Conclusie 2: op basis van het casusonderzoek blijkt dat bij de misdrijven woninginbraak en straatroof - misdrijven waarbij de politie in principe een opsporingsactiviteit zou moeten ontplooien - ongeveer de helft van de zaken afvalt voor een opsporingsactiviteit bij gebrek aan een bruikbare opsporingsindicatie.

Tot slot geven we in tabel 3.4 een overzicht van het aandeel van de bruikbare opsporingsindicaties in zaken waarin sprake is van opsporingsindicaties.

Tabel 3.4 – Aandeel van bruikbare opsporingsindicaties in zaken waar een opsporingsindicatie is per type en per regio

	Amsterdam Amstelland	Haaglanden	Gelderland-Midden	Totaal
Straatroof	64%	59%	80%	67%
Woninginbraak	92%	79%	50%	73%

In tabel 3.4 valt op dat bij tweederde van de straatroven en bij driekwart van de woninginbraken waarin de politie opsporingsindicaties heeft de sporen of signalementen bruikbaar blijken te zijn. [32]

Conclusie 3: indien er opsporingsindicaties in een zaak zijn, wil dit nog lang niet altijd zeggen dat deze ook daadwerkelijk bruikbaar zijn. Om het opsporingsgat te kunnen berekenen, moet duidelijk zijn welke eisen worden gesteld aan de opsporingsindicaties.

Op basis van het casusonderzoek is ook nader zicht gekregen op het soort opsporingsindicatie. Door het karakter van het misdrijf, is de opsporingsindicatie bij een straatroof in bijna alle gevallen een signalement. Bij een woninginbraak gaat het meestal om sporen of – indien er sprake is van een getuige – een signalement van de dader.

32. De percentages kunnen soms sterker van elkaar afwijken vanwege de relatief kleine aantallen in de afzonderlijke cellen.

3.2.2 Vindplaats in de systemen van opsporingsactiviteiten

Om het opsporingsgat te kunnen berekenen, is nagegaan in hoeverre er opsporingsactiviteiten zijn verricht. Om hierover een uitspraak te kunnen doen, hebben we voor alle 122 zaken bekeken in hoeverre hierover informatie is opgenomen in de vrije tekstruimten en de activiteitenoverzichten. In tabel 3.5 is voor alle regio's weergegeven wat in het systeem de vindplaats was van het feit en of er wel of geen opsporingsactiviteiten zijn verricht.

Tabel 3.5 – Vindplaats van al dan niet uitgevoerde opsporingsactiviteiten in de drie bedrijfsprocessensystemen samen per type (in absolute aantallen en percentages)

	Veld of activiteitenoverzicht	Vrije tekstruimte
Straatroof	41 (67%)	56 (92%)
Woninginbraak	40 (66%)	54 (89%)

Op basis van tabel 3.5 blijkt dat het activiteitenoverzicht of een veld binnen de bedrijfsprocessensystemen in ongeveer tweederde van de gevallen voldoende aanknopingspunten biedt om te concluderen of wel of geen opsporingsactiviteiten zijn verricht. De vrije tekstruimte geeft in ongeveer negen van de tien gevallen aanwijzingen over het al dan niet verricht zijn van opsporingsactiviteiten. Dit wil echter nog niet zeggen dat alle opsporingsactiviteiten ook daadwerkelijk in de vrije tekstruimte zijn opgenomen.

Conclusie 4: het activiteitenoverzicht biedt in tweederde van de gevallen aanknopingspunten voor het beantwoorden van de vraag of er al dan niet opsporingsactiviteiten zijn verricht. Op basis van de informatie die is teruggevonden in de vrije tekstruimte is veel beter vast te stellen of er al dan niet opsporingsactiviteiten zijn verricht [33].

Het is vanzelfsprekend ook van belang om na te gaan of de systemen onderling andere resultaten laten zien. Dit wordt weergegeven in tabel 3.6. [34]

33. De deelnemers aan de intervisiebijeenkomst geven aan dat men 'zich laat verleiden' tot het invullen van de vrije ruimte waarmee bedoeld wordt dat het praktisch gezien vaak gemakkelijker is de informatie in de vrije tekstruimte in te voeren dan per informatieaspect een apart veld te selecteren en in te vullen.

34. Gezien het feit dat het hier om de systeemvergelijking gaat, zijn straatroof en woninginbraak samengevoegd. Uit tabel 3.5 blijkt overigens dat tussen de misdrijven nauwelijks verschillen zijn.

Tabel 3.6 – Vindplaats van al dan niet uitgevoerde opsporingsactiviteiten per bedrijfsprocessensysteem (in absolute aantallen en percentages)

	Veld of activiteitenoverzicht	Vrije tekstruimte
BPS	31 (78%)	33 (83%)
Genesys	28 (67%)	38 (90%)
Xpol	22 (55%)	39 (98%)

Uit tabel 3.6 komt naar voren dat het veld of activiteitenoverzicht binnen BPS de rijkste informatie geeft en binnen Xpol het minst informatie geeft. Bij de vrije tekstruimte is dit precies omgekeerd, want daar blijkt Xpol de meeste informatie te geven. Genesys neemt - zoals te zien - op alle fronten een middenpositie in.
Uit de intervisiebijeenkomst komt naar voren dat de bevinding dat het activiteitenoverzicht het beste in BPS is gevuld wellicht te maken heeft met de stringentere regie die er binnen het BPS-systeem bestaat; '*BPS biedt de discipline die de andere systemen niet bieden*'.

Conclusie 5: het activiteitenoverzicht is binnen BPS het best gevuld, terwijl dit voor Xpol het minst goed is. Op basis hiervan zou men kunnen concluderen dat BPS een beter systeem zou kunnen zijn om op basis van de ingevulde velden geautomatiseerd het opsporingsgat te meten dan Xpol. Overigens biedt de vrije tekstruimte voor alle drie de systemen meer informatie over al dan niet uitgevoerde opsporingsactiviteiten dan het activiteitenoverzicht. Voor een automatische 'gemakkelijke' berekening van het opsporingsgat, biedt dit echter weinig voordelen.

3.2.3 Daadwerkelijke opsporingsactiviteiten

Binnen de volgende stap in de analyse is nagegaan in hoeverre op basis van het activiteitenoverzicht, de vrije tekstruimte en onze analyse is gebleken of er daadwerkelijk opsporingsactiviteiten zijn verricht. [35] Hieronder verstaan wij onder andere verhoor van een verdachte, verhoor van een getuige, verhoor van het slachtoffer, buurtonderzoek, sporenonderzoek, fotoconfrontaties en het bekijken van video-opnames.
Het overzicht is weergegeven in tabel 3.7.

35. Het gaat dan om het combineren en interpreteren van alle informatie uit het bedrijfsprocessensysteem.

Tabel 3.7 – Daadwerkelijk uitgevoerde opsporingsactiviteiten in de drie pilotregio's samen naar vindplaats en per type misdrijf (in absolute aantallen en percentages)

	Veld of activiteitenoverzicht	Vrije tekstruimte	Onze analyses
Straatroof	12 (20%)	23 (38%)	24 (39%)
Woninginbraak	21 (34%)	27 (44%)	32 (52%)
Totaal	33 (27%)	50 (41%)	56 (46%)

Tabel 3.7 laat een aantal opvallende zaken zien. Allereerst blijkt dat er in het geval van woninginbraak vaker daadwerkelijk opsporingsactiviteiten worden uitgevoerd dan in het geval van straatroof. Belangrijker is echter dat het bepalen of er opsporingsactiviteiten hebben plaatsgevonden op basis van een veld of activiteitenoverzicht alleen (een technische bepaling) een forse onderrapportage van de werkelijkheid betekent. Wanneer de vrije tekstruimte binnen de bedrijfsprocessensystemen wordt geraadpleegd en gelezen, blijkt er namelijk in werkelijkheid meer opsporingsactiviteit te zijn geweest dan de techniek laat zien.
Tot slot blijkt dat het combineren en interpreteren van verschillende gegevens uit het bedrijfsprocessensysteem (onze analyses) laat zien dat er zelfs nog iets meer opsporingsactiviteit is geweest. [36]

Conclusie 6: het bepalen of er daadwerkelijk opsporingsactiviteiten zijn uitgevoerd, wordt betrouwbaarder wanneer er gebruik gemaakt wordt van de informatie uit de vrije tekstruimte binnen bedrijfsprocessensystemen dan wel wanneer er een interpretatie van de informatie wordt gemaakt. De menselijke factor in deze is met andere woorden erg belangrijk.

3.2.4 Het vaststellen van het opsporingsgat

De volgende situatie geeft een goede weergave van het feit dat velden niet altijd even goed worden gevuld en dat het lastig en onbetrouwbaar is op basis van het activiteitenoverzicht of een veld het opsporingsgat te bepalen. In een bepaalde zaak geeft het slachtoffer aan *'…de dader waarschijnlijk wel te herkennen als ik hem nog eens zou zien'.* In een van de vrije tekstruimten staat de opmerking van een verbalisant*: '…er is een fotoconfrontatie gedaan met de bekende straatrovers. De uitkomst was negatief'.* In het activiteitenoverzicht wordt echter geen enkele melding gemaakt van de fotoconfrontatie.

36. Zowel in Haaglanden als Amsterdam-Amstelland is op basis van extra analyses gebleken dat sommige informatie met betrekking tot het opsporingsproces uiteindelijk niet terug te vinden is in het bedrijfsprocessensysteem. Zo bleek in een geval uit het Amsterdamse systeem Bosz dat er - in tegenstelling tot wat wij uit Xpol concludeerden - toch opsporingsactiviteiten waren verricht.

Gezien de bevindingen tot nu toe zullen we dan ook op basis van verschillende typen broninformatie een berekening maken van het gat in de opsporing om vervolgens te laten zien wat hiervan de consequenties zijn. Uitgangspunt daarbij is dat in elke berekeningswijze een aantal zaken (al dan niet met (bruikbare) opsporingsindicatie) gerelateerd wordt aan het aantal zaken waarin één of meerdere opsporingsactiviteiten zijn uitgevoerd. Vervolgens wordt een percentage berekend dat zicht geeft op de discrepantie tussen opsporingsindicatie en daadwerkelijke opsporingsactiviteiten.
De berekeningen zijn weergegeven in tabel 3.8 en 3.9, waarbij geen onderscheid gemaakt is tussen de onderscheiden politieregio's. [37]

Tabel 3.8 – Het opsporingsgat op verschillende wijzen berekend voor de drie pilotregio's voor straatroof uitgedrukt in een percentage

	Veld of activiteiten-overzicht	Vrije tekstruimte	Onze analyses
Alle zaken	80.4%	62.3%	60.7%
Zaken met opsporingsindicatie	74.4%	48.8%	46.5%
Zaken met bruikbare opsporingsindicatie	69.0%	34.5%	31.0%

Tabel 3.9 – Het opsporingsgat op verschillende wijzen berekend voor de drie pilotregio's voor woninginbraak uitgedrukt in een percentage

	Veld of activiteiten-overzicht	Vrije tekstruimte	Onze analyses
Alle zaken	65.6%	55.7%	47.5%
Zaken met opsporingsindicatie	50.0%	35.0%	25.0%
Zaken met bruikbare opsporingsindicatie	55.2%	38.0%	27.6%

In de tabellen 3.8 en 3.9 komt een interessant beeld naar voren. Wanneer we eerst tabel 3.8 beschouwen, blijkt dat het nogal uitmaakt of het gat in de opsporing berekend wordt aan de hand van velden, de vrije tekstruimte dan wel door het combineren en interpreteren van gegevens. Eerder zagen we al dat de betrouwbaarheid van de informatie toeneemt naarmate er meer informatie uit een zaak wordt gebruikt, gecombineerd en geanalyseerd. In algemene zin blijkt nu ook dat het 'gat' kleiner wordt naarmate er meer informatie wordt betrokken dan wel er meer analyse en interpretatie aan te pas komt. [38]

37. Voor de broninformatie en de berekeningswijze verwijzen we naar bijlage 7.
38. Uit de uitgevoerde analyse blijkt overigens dat in 12 van 122 zaken wel opsporingsactiviteiten werden verricht, terwijl de opsporingsindicaties niet bruikbaar waren. In 3 van de 122 zaken werden er wel opsporingsactiviteiten verricht terwijl er geen opsporingsindicaties waren. Dit verklaart ook waarom het gat in de opsporing in tabel 3.9 bij bruikbare indicaties groter is dan bij alle indicaties.

Wanneer de zaken met opsporingsindicatie beschouwd worden (de regel uit de 'Aanwijzing voor de opsporing'), blijkt het opsporingsgat op basis van velden of activiteitenoverzichten 74.4% te zijn, wat zoveel wil zeggen dat er in 74.4% van de straatroven geen opsporingsactiviteiten worden uitgevoerd. Wanneer het opsporingsgat evenwel berekend wordt op basis van de informatie in de vrije tekstruimte neemt deze sterk af tot 48.8% en wanneer we ons baseren op onze analyses (breed gebruik van alle informatie) loopt het gat nog iets verder terug tot 46.5%.
Een tweede opvallende conclusie die te trekken is, is dat het gat in de opsporing bij woninginbraak (voor bijna alle berekeningswijzen) kleiner is dan bij straatroof. Dit zou te maken kunnen hebben met het feit dat er bij woninginbraak relatief vaak sprake is van opsporingsactiviteiten door de mogelijkheid tot het inzetten van sporenonderzoek door de technische recherche. Voor een deel verklaart dit waarschijnlijk ook waarom zaken met opsporingsindicatie een kleiner opsporingsgat laten zien dan zaken met bruikbare opsporingsindicatie. Uitgaande van het gebruik van alle informatie worden er - zoals te zien is in tabel 3.9 - in 25% van de zaken met opsporingsindicatie geen opsporingsactiviteiten ontplooid.

Conclusies 7: het opsporingsgat kan op verschillende manieren worden berekend. In alle gevallen blijkt dat aanvullende analyse (op zijn minst in de vrije tekstruimte) noodzakelijk is om het opsporingsgat op een betrouwbare wijze te kunnen bepalen. Immers, door een extra analyse wordt het cijfer gemiddeld ongeveer 1,5 tot 2 maal zo betrouwbaar. Wanneer alleen naar het activiteitenoverzicht gekeken wordt, zal het opsporingsgat groter uitvallen dan het in werkelijkheid is.

3.2.5 Experiment – Techniek versus de mens

Binnen de pilotstudie lijkt BPS in vergelijking met Genesys en Xpol het meest geschikte systeem om geautomatiseerd (op basis van selectie van informatie die is vastgelegd in velden) te bepalen hoe groot het gat in de opsporing is. De datakwaliteit en de systeemmogelijkheden zijn hierbij bepalend. In samenwerking met het bedrijfsbureau van de politieregio Gelderland-Midden hebben we dit getoetst en beoordeeld in hoeverre een dergelijke technische analyse betrouwbaar is. Van 20 woninginbraken en van 20 straatroven is zowel via de techniek als later door analyse nagegaan in hoeverre er opsporingsactiviteiten zijn uitgevoerd. Allereerst geven we hierna een overzicht van de handelingen en de wijze waarop die uitgevoerd zijn.

- Selectie van 20 aangiften woninginbraak en 20 aangiften straatroof (automatisch)
- Bij alle aangiften de uitgevoerde activiteiten zoeken (automatisch)
- Bepalen welke formulieren duiden op een opsporingsactiviteit (edel handwerk [39])
- Per aangifte bepalen of er sprake is geweest van een opsporingsactiviteit (automatisch)
- Weergave in Excel

39. Dit is een eenmalige exercitie waarbij er wel discussie kan zijn over de vraag wat in de lange lijst van formulieren allemaal te benoemen is als opsporingsactiviteit.

De analyse levert na controle door onze eigen analyse van de zaken de volgende resultaten:

- Op basis van BPS is het grotendeels mogelijk om geautomatiseerd een overzicht te generen van opsporingsactiviteiten die zijn uitgevoerd na een misdrijf.
- Nadere analyse leert dat er op basis van de geautomatiseerde extractie bij de 20 woninginbraken 1 keer aangegeven wordt dat er opsporingsactiviteiten zijn geweest terwijl dit na analyse van de zaak niet zo blijkt te zijn en dat er in 2 gevallen – op basis van de systeemanalyse - geen opsporingsactiviteiten zijn geweest terwijl onze analyse leert dat dit wel het geval is. In 15% van de gevallen is er in deze steekproef met andere woorden sprake van een foute systeeminterpretatie (foutkans). Omdat het slechts 1 exercitie betreft, mogen hieraan echter geen vergaande conclusies worden verbonden.
- Bij straatroof blijkt dat de systeemanalyse bij de 20 zaken 2 keer geen melding maakt van opsporingsactiviteiten terwijl dit op basis van een diepgaandere analyse (lezen van de vrije tekstruimte) wel het geval blijkt te zijn. De foutkans bij straatroof is daarmee 10%. Ook hier geldt dat er geen harde conclusies aan deze bevinding verbonden mogen worden.
- Een belangrijk bezwaar bij de geautomatiseerde analyse is dat deze uitgevoerd wordt op alle zaken en niet alleen op die zaken waar sprake is van een opsporingsindicatie. Dit laatste is – ook in BPS - technisch lastig vast te stellen.

Het experiment dient ter illustratie van mogelijkheden maar ook de valkuilen en grenzen die er binnen het bedrijfsprocessensysteem aanwezig zijn als het gaat om een berekening van het opsporingsgat. Daarbij is van belang te benadrukken dat de resultaten betrekking hebben op een enkel experiment binnen één politieregio en op een beperkte selectie van aangiften en daarom niet zondermeer opgeld doen voor alle BPS-regio's.

3.2.6 Overige bevindingen

Dat systemen weerbarstig zijn, informatie soms onbetrouwbaar of onvolledig is en keuzes soms moeilijk te doorgronden zijn, blijkt uit de hiernavolgende bevindingen die we tijdens de analyses hebben opgetekend. [40]

In verschillende zaken waren er wat ons betreft voldoende aanknopingspunten voor vervolgonderzoek. Deze zaken behoren per definitie tot het opsporingsgat. In enkele zaken waren er zelfs uitstekende aanknopingspunten en verbaasde het de onderzoekers zeer dat er geen verdere opsporingsactiviteiten waren verricht. In een behoorlijk aantal gevallen zeggen slachtoffers bijvoorbeeld dat zij de dader zeker van een foto

40. De reden waarom er op aangiften wel of geen opsporingsactiviteiten volgen (denk aan capaciteit of kwaliteit) wordt namelijk bijna nooit gemuteerd.

zouden herkennen, maar is er – voor zover wij konden nagaan - nooit een fotoconfrontatie geweest.

In andere zaken was het voor de hand liggend dat er geen verdere opsporingsactiviteiten werden verricht. Zo was er een zaak waarin een toerist was beroofd. Deze toerist verbleef inmiddels al niet meer in Nederland en mogelijke camerabeelden waren waarschijnlijk al gewist. Op basis van deze informatie is besloten geen verdere opsporingsactiviteiten te verrichten. Het is de vraag in hoeverre een zaak als deze tot het opsporingsgat moet worden gerekend.

In verschillende zaken wordt wel melding gemaakt van een aanvraag voor een fotoconfrontatie of nader onderzoek door de technische recherche, maar ontbreekt de informatie of deze opsporingsactiviteiten daadwerkelijk zijn uitgevoerd. Het kan bijvoorbeeld zijn dat een slachtoffer niet op komt dagen. Wanneer wel melding wordt gemaakt van dergelijke opsporingsactiviteiten blijkt soms weer niet wat het resultaat was van deze activiteiten.

Alhoewel het buiten de scope van dit onderzoek ligt, is ook gekeken in welke mate zaken opgelost zijn in de zin dat er daadwerkelijk een verdachte is aangehouden. Het blijkt dat er in 16 zaken (ofwel 13.1% van alle geanalyseerde zaken) een verdachte is aangehouden. In de helft van de gevallen betrof dit een woninginbraak en in de andere helft een straatroof.

4| De balans opgemaakt

Jaarlijks komen er ruim een miljoen misdrijven ter kennis van de regiopolitie. Ondanks alle inspanningen is het – gezien de capaciteit van het opsporingsapparaat - voor zowel de politie als het Openbaar Ministerie onmogelijk om in al deze gevallen tot opsporing over te gaan. Er moet dus gericht gekozen worden tussen misdrijven waarvoor opsporingsinzet wordt geleverd en voor misdrijven waarvoor dit niet het geval is. Duidelijkheid op dit punt is met name richting de burger van het grootste belang.
Om dit beslissingenmodel te ondersteunen en er richting aan te geven, is in 2003 vanuit het College voor procureurs-generaal de 'Aanwijzing voor de opsporing' verschenen. De aanwijzing kent twee criteria waarlangs bepaald kan worden of er opsporingsstappen na een aangifte van een misdrijf genomen dienen te worden: de ernst en de kansrijkheid van een zaak. Het gaat om ernstige misdrijven waarbij de kans – op basis van opsporingsindicaties – reëel is dat de zaak zal worden opgelost.
Met de 'Aanwijzing voor de opsporing' in de hand kan de politie genormeerd beslissen tot het al dan niet 'oppakken' van een aangifte. In die gevallen waar er sprake is van misdrijven met opsporingsindicatie waar de politie geen opsporingsactiviteiten op laat volgen, bestaat een discrepantie; ook wel het 'gat in de opsporing' genoemd. Vanzelfsprekend is het van belang dat dit gat zo klein mogelijk blijft.
In onderhavig onderzoek is nagegaan in hoeverre het mogelijk is om op basis van de bestaande politieregistraties inzicht te krijgen in de omvang van het gat in de opsporing. Indien dit mogelijk is, is het de vraag of er een instrument te ontwikkelen is waarmee het gat in de opsporing kan worden bepaald. In het vervolg van dit hoofdstuk gaan we kort in op de methode van onderzoek om vervolgens stil te staan bij de beantwoording van de onderzoeksvragen.

Bedrijfsprocessensystemen als bron van onderzoek
Het onderzoek is vormgegeven als een pilotstudie. Omdat er binnen de vijfentwintig regiopolitiekorpsen drie verschillende bedrijfsprocessensystemen worden gebruikt, zijn er voor het onderzoek drie regio's benaderd met elk een verschillend systeem. De regio's die benaderd zijn en ook hebben meegewerkt zijn: Amsterdam-Amstelland met Xpol, Gelderland-Midden met BPS en Haaglanden met Genesys. We hechten er aan om aan te geven dat niet de politieregio's maar de mogelijkheden van hun bedrijfsprocessensystemen onderwerp van onderzoek zijn geweest. Daarbij is het belangrijk om aan te geven dat, doordat de pilot zich beperkt tot één politieregio per type bedrijfsprocessensysteem, geen verdere uitspraken gedaan kunnen worden over de kwaliteit van de informatie in regio's die met hetzelfde bedrijfsprocessensysteem werken. Het vastleggen van informatie – afgezien van de mogelijkheden die de systemen hiervoor bieden - is immers een menselijke taak en de zorgvuldigheid waarmee informatie vast wordt gelegd, verschilt per individu en per regio.

Een selectie van misdrijven

Om de onderzoeksvragen te kunnen beantwoorden, is er vooraf een selectie van misdrijven gemaakt die als input voor het onderzoek gebruikt zijn. Gekozen is voor woninginbraak en straatroof omdat het misdrijven betreft waarvoor op basis van de 'Aanwijzing voor de opsporing' een opsporingsverplichting geldt. Daarnaast zijn het verschillende typen misdrijven (objectgericht en persoonsgericht) waarvoor andere opsporingsactiviteiten kunnen worden ingezet.

Het onderzoek in de praktijk

Om antwoorden op de onderzoeksvragen te kunnen geven, zijn diverse activiteiten uitgevoerd. In de eerste plaats zijn korpsverkenningen uitgevoerd. Binnen deze verkenningen zijn in de drie pilotkorpsen gesprekken met materiedeskundigen gevoerd, documenten en presentaties geanalyseerd, technische verkenningen van de bedrijfsprocessensystemen gemaakt en is er meegedraaid in een opleiding voor casescreeners.

In de tweede plaats is uitvoering gegeven aan een casuïstiekonderzoek. In totaal zijn verdeeld over de politieregio's aselect 61 aangiften van woninginbraak en 61 aangiften van straatroof geselecteerd en geanalyseerd. Per casus is het feitelijke proces van het moment van aangifte tot het afhandelen van de zaak in kaart gebracht. Telkens is nagegaan of er opsporingsindicaties waren en of dat geleid heeft tot opsporingsactiviteiten. Daarbij is vooral gekeken hoe de informatie (betrouwbaarheid, volledigheid) in de bedrijfsprocessensystemen is opgeslagen en te raadplegen is.

De laatste onderzoeksactiviteit bestaat uit een intervisiebijeenkomst met vertegenwoordigers uit de pilotregio's waaronder recherchecoördinatoren, projectleiders en functionarissen uit de korpsleiding.

Van belang om aan te geven, is dat de aard van het onderzoek – een pilotstudie en daarbinnen een beperkt casuïstiekonderzoek - weliswaar een voldoende geijkt antwoord geeft op de vraagstelling van het onderzoek maar generalisatie van deelresultaten niet zondermeer mogelijk maakt.

Regio's hebben gewerkt aan stroomlijning

Ondanks het feit dat er sprake is van drie politieregio's die gebruik maken van verschillende bedrijfsprocessensystemen met eigen kenmerken en mogelijkheden blijkt dat de regio's de afgelopen periode – na het verschijnen van de 'Aanwijzing voor de opsporing' – gewerkt hebben aan stroomlijning van het opsporingsproces. Kernbegrippen daarbij zijn kwaliteitsverbetering, monitoren van het proces en uniformiteit. In de drie regio's zijn op hoofdlijnen dan ook de volgende stappen in het opsporingsproces te onderscheiden. Het betreft intake/aangifte, screening en eventueel opsporingsonderzoek. Opvallend in het proces – en dit is een belangrijk onderzoeksresultaat – is dat de bedrijfsprocessensystemen in twee van de drie regio's als bronsystemen fungeren voor een ander en door de regio zelf ontwikkeld systeem om beter zicht op het opsporings-

proces te krijgen (een opsporingsmonitor). In Amsterdam-Amstelland gebruikt men naast Xpol het Bosz en in Haaglanden kent men naast Genesys het Awacs. Naast de drie verschillende bedrijfsprocessensystemen hebben wij in onze selectie van pilotkorpsen dus ook twee nieuwe en onderling van elkaar verschillende systemen in beeld gebracht waarmee het opsporingsproces gevolgd kan worden.
Een tweede belangrijke onderzoeksbevinding is dat uiteindelijk in alle drie de regio's door mensen in de vorm van casescreeners invulling aan de 'Aanwijzing voor de opsporing' wordt gegeven. De casescreener bekijkt per aangifte van een misdrijf of er voldoende opsporingsindicatie aanwezig is. Op basis daarvan worden opsporingsactiviteiten uitgevoerd waarbij capaciteit en aanwezige kwaliteit in het korps belangrijke randvoorwaarden zijn waardoor een kansrijke zaak soms toch niet vervolgd wordt. De zaak 'sneuvelt' dan ten koste van een andere, kansrijkere zaak met een hogere prioriteit.

Vaststellen opsporingsindicatie: geen druk op de knop verhaal

Essentieel voor het uiteindelijk bepalen van het gat in de opsporing is de vraag of er in een zaak opsporingsindicaties zijn. Uit het casusonderzoek blijkt op dit punt dat er in ongeveer tweederde van de onderzochte zaken sprake is van opsporingsindicaties en dat er in ongeveer de helft van de zaken (48%) sprake is van bruikbare opsporingsindicaties. Om het opsporingsgat te kunnen vaststellen, zal er ook een oordeel gegeven moeten worden over de (bruikbaarheids-)eisen die aan opsporingsindicaties gesteld worden. Indien er een nieuwe versie van de 'Aanwijzing voor de opsporing' komt, zou hier in overleg met praktijkfunctionarissen van politie en Openbaar Ministerie een vertaling van gemaakt kunnen worden.
Een tweede belangrijke bevinding is dat voor alle drie bedrijfsprocessensystemen geldt dat het hoogstens met terugwerkende kracht mogelijk is om te bepalen of er sprake is van bruikbare opsporingsindicaties. Om dit vast te stellen, kan niet volstaan worden met het raadplegen van een veld of activiteitenoverzicht in de systemen, maar zal de informatie in de vrije tekstruimte geraadpleegd dienen te worden. Een taak die in de praktijk van alle drie de regio's door een casescreener wordt uitgevoerd; de menselijke factor.

Uitgevoerde opsporingsactiviteiten veelal verborgen in de systemen

Het tweede belangrijke element om het opsporingsgat vast te kunnen stellen, is de vraag of er in een zaak opsporingsactiviteiten – zoals een getuigenverhoor, een buurtonderzoek of een technisch onderzoek - zijn uitgevoerd. Ook hier zien we in algemene zin dat vrije tekstruimten duidelijk meer informatie bieden dan activiteitenoverzichten. Per bedrijfsprocessensysteem zijn er op dit punt wel belangrijke verschillen. Voor de pilotregio's geldt dat het activiteitenoverzicht binnen BPS het meest informatierijk is, terwijl dit in Xpol het minst het geval is. Genesys neemt een middenpositie in. Voor alle systemen geldt overigens dat het raadplegen van de vrije tekstruimte dan wel dat

het maken van een interpretatie van informatie vanaf verschillende plaatsen in het systeem de beste basis is om zicht te krijgen op eventueel uitgevoerde opsporingsactiviteiten. Ook hier is de menselijke factor wederom cruciaal in het wegen en interpreteren van informatie.

Het bepalen van het opsporingsgat: meerdere wegen die naar Rome leiden

In het onderzoek is het opsporingsgat op verschillende manieren bepaald. Om het opsporingsgat op een betrouwbare manier te berekenen, moet er op z'n minst gebruik gemaakt worden van informatie (zowel opsporingsindicaties als –activiteiten) uit het bedrijfsprocessensysteem die her en der 'verstopt' is in de aangifte (vrije tekstruimte). Indien er alleen gekeken wordt naar de informatie die opslagen is in de activiteitenoverzichten dan valt het opsporingsgat onterecht hoger uit dan het in werkelijkheid (na nadere analyse) is.

Binnen de pilotregio's is van de drie bedrijfsprocessensystemen BPS het enige systeem dat geschikt lijkt om op een geautomatiseerde wijze te bepalen hoe groot het opsporingsgat is. Op basis van een uitgevoerd experiment blijkt dat geautomatiseerde bepaling mogelijk is maar dat er bij een kleine steekproef sprake was van een foutkans van 10-15%. Ook is het slechts mogelijk om het opsporingsgat geautomatiseerd te berekenen over alle misdrijven en niet alleen over de misdrijven waar sprake is van opsporingsindicaties. Dit laatste moet via 'edel handwerk' worden vastgesteld en lijkt toch een minimale vereiste voor het op een juiste manier bepalen van het opsporingsgat. Niet onbelangrijk is dat het casusonderzoek laat zien dat informatie in de systemen ook niet altijd volledig is. In een aantal gevallen was er behoefte aan aanvullende c.q. uitgebreidere informatie om te kunnen bepalen of er opsporingsindicaties dan wel opsporingsacties in een zaak waren.

Antwoorden op de onderzoeksvragen in een notendop

In het voorgaande zijn de resultaten die voortvloeien uit de onderzoeksvragen uitgebreid aan de orde geweest. Ter afsluiting willen we de onderzoeksvragen kernachtig van antwoorden voorzien.

In hoeverre zijn de benodigde gegevens aanwezig in politieregistratiesystemen?

Om het opsporingsgat te bepalen, is het noodzakelijk om zicht te hebben op de aanwezigheid van opsporingsindicaties in een zaak en op al dan niet uitgevoerde opsporingsactiviteiten. Uit het onderzoek blijkt dat de gegevens (grotendeels) aanwezig zijn in de systemen, maar dat gegevens niet in alle gevallen compleet, eenduidig en betrouwbaar zijn. De betrouwbaarheid en volledigheid van de kwaliteit van het bronmateriaal (het proces verbaal van aangifte) laten soms te wensen over, wat zijn weerslag heeft op het verdere proces. Als het gaat om een eventuele opsporingsindicatie in een zaak is het slechts mogelijk om gebruik te maken van de informatie uit het bedrijfsprocessensysteem dan wel het raadplegen van de verbalisant in de zaak.

Opsporingsactiviteiten zouden in het bedrijfsprocessensysteem moeten staan, maar ons is gebleken dat deze informatie soms in andere systemen terug te vinden kan zijn of zelfs helemaal niet, niet volledig of niet juist gemuteerd is. In twee van de drie pilotregio's werkt men ter monitoring van het opsporingsproces met aan het bedrijfsprocessensysteem gelieerde sturingssystemen. Deze sturingssystemen bleken overigens verschillend wat betreft mogelijkheden en opbouw.

Kunnen deze gegevens ontsloten worden door database queries en koppeling van databestanden?

Op basis van het uitgevoerde onderzoek lijkt het met de huidige systemen onverstandig om via geautomatiseerde weg op basis van bedrijfsprocessensystemen een bepaling van het opsporingsgat te maken. Het onderzoek wijst uit dat de kwaliteit van de broninformatie voor een dergelijke berekening over het algemeen onvoldoende is. De betrouwbaarheid en volledigheid van de informatie blijkt op alle punten echter aanzienlijk toe te nemen naarmate informatie uit de aangifte wordt geraadpleegd via de vrije tekstruimte en wordt gecombineerd met andere informatie uit de aangifte. Daarbij hoort een eerste randvoorwaarde dat de kwaliteit van de informatie in het procesverbaal van aangifte goed is. Vervolgens is de menselijke factor ook bij het bepalen van de aanwezigheid van opsporingsindicatie en uitgevoerde opsporingsactiviteiten onontbeerlijk en leidt tot een verhoging van de kwaliteit en volledigheid.
Het onderzoek heeft overigens ook laten zien dat slechts één van de drie bedrijfsprocessensystemen het in zich heeft om te komen tot een gedeeltelijke geautomatiseerde gegevensontsluiting. Ook bij dit systeem – zo blijkt – leidt handwerk en interpretatie van gegevens tot betere, volledige en betrouwbaarder resultaten. Daarbij moet opgemerkt worden dat het slechts een enkel experiment betreft binnen één regio.
Vanwege de kwalitatieve haken en ogen die de broninformatie blijkt te hebben, lijkt een eventuele automatische ontsluiting via intelligente tekstanalyse of teksretrievalsystemen evenmin een betrouwbare werkwijze. Los van de kwaliteit van de informatie leren ervaringen in de praktijk bovendien dat een systeem als *True Blue* nog steeds een aanzienlijke foutkans in zich heeft. *'…het verschil tussen geen en een is slechts één letter*', zoals één van de respondenten aangaf. Wij achten het met de huidige systemen dan ook niet zinvol om vorm te geven aan een instrument waarmee het opsporingsgat in alle politieregio's in het land op enkel technische wijze bepaald kan worden. Tekstretrievalsystemen kunnen wel de mens overigens wel ondersteunen bij het bepalen van het gat in de opsporing.

In de toekomst zou een verbetering van de kwaliteit van de broninformatie samen met ruimere mogelijkheden van de datasystemen meer betrouwbare mogelijkheden bieden om nader zicht te krijgen op het opsporingsgat. Met betrekking tot de kwaliteit van informatie betekent dit een investering in de voorkant van de politieorganisatie die tegelijkertijd de eerste schakel van het opsporingsproces is (opnemen van aangiften

door verbalisanten c.q. bureau intake). Aandacht voor de kwaliteit van de follow-up in het opsporingsproces is evenzo belangrijk omdat de uiteindelijke beslissing om een zaak al dan niet 'op te pakken' niet alleen gebaseerd is op de informatie uit de eerste schakel maar altijd een menselijke afweging zal blijven (in de persoon van de case-screener) al dan niet ondersteund door technische applicaties.
Sturing op degelijke processen is essentieel en gebeurt steeds beter via geautomatiseerde systemen. Zo blijkt het met het sturingsprogramma Bosz - dat op dit moment in de regio Amsterdam-Amstelland wordt gebruikt - mogelijk om ontwikkelingen in het gehele proces van aangifte bij de politie tot aan de afhandeling bij het Openbaar Ministerie te monitoren. Gezien het feit dat Xpol binnen afzienbare tijd als landelijk platform voor alle politieregio's zal gaan fungeren, lijkt Bosz dan ook een interessante aanvulling te bieden op de huidige bedrijfsprocessensystemen waarmee zaken gevolgd kunnen worden. Ook is het met een uniforme registratie beter mogelijk om regio's onderling met elkaar te vergelijken.

Tot slot willen we opmerken dat - ongeacht de verdere ontwikkelingen met betrekking tot automatisering van systemen en werkprocessen - de menselijke factor te allen tijde de belangrijkste kwaliteitsfactor zal blijven die dan ook om structureel onderhoud (deskundigheidsbevordering en opleiding) vraagt.

Geraadpleegde bronnen

Beumer, R., W. van Andel, A. van Erp, L. Koolen en A. van der Meer (2006) – Opsporing Bezocht: rapportage over de eerste fase van het onderzoek naar de kwaliteit van de politiële opsporingstaak. Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties, Inspectie Openbare Orde en Veiligheid, Den Haag.

Ferwerda, H. (2004) – Huiselijk geweld: de voordeur op een kier. Omvang, aard en achtergronden in 2004 op basis van landelijke politiecijfers. Dordrecht.

Ministerie van Binnenlandse zaken en Koninkrijksrelaties (2004) – Jaarrapportage Veiligheid 2004.

Openbaar Ministerie, Politie en NFI (2005) – Versterking opsporing en vervolging: naar aanleiding van het evaluatierapport van de Schiedammer parkmoord.

Politiemonitor Bevolking (2004) – Landelijke Rapportage. Den Haag/Hilversum.

Raad van Hoofdcommissarissen, Projectgroep Opsporing-2 (2003) - Tegenhouden troef: van theorie naar praktijk.

Smit, P., F. van Tulder, R. Meijer en P. Groen (2003) – Het ophelderingspercentage nader beschouwd. Den Haag, Ministerie van Justitie, WODC, Onderzoek en beleid 213, Uitgeverij Boom, ISBN 9054544147.

Staatscourant (2003) – Aanwijzing voor de opsporing. Staatscourant nr. 41, pp. 10.

Vlek, F., K. Bangma, K. Loef en E. Muller (redactie) (2004) – Uit balans: politie en bestel in de knel. State of the art van kennis en inzichten. Uitgeverij Kerckebosch, Politie en Wetenschap, ISBN 90-6720-347-5.

Wiebrens, C., M. Mak en A. Slotboom (2004) – Plankzaken en prestatieafspraken. In: Openbaar Ministerie - Goed Beschouwd 2004. Den Haag: Openbaar Ministerie.

Wiebrens, C. (2005) – Verschillen, vergelijken, verbeteren. In: Openbaar Ministerie - Goed beschouwd 2005. Den Haag, Openbaar Ministerie.

Wetenschappelijk Onderzoek- en Documentatiecentrum (2005) – Criminaliteit en rechtshandhaving. Den Haag, Ministerie van Justitie, WODC.

BIJLAGEN

Bijlage 1 – Aanwijzing voor de opsporing

JU

Aanwijzing voor de opsporing

Categorie: Opsporing
Rechtskarakter: Aanwijzing i.d.z.v. artikel 130 lid 4 Wet RO (nieuw)
Afzender: College van procureurs-generaal
Adressaat: Hoofden van de parketten
Registratienummer: 2003A002
Datum vaststelling: 11-02-2003
Datum inwerkingtreding: 01-03-2003
Geldigheidsduur: 01-03-2007
Publikatie in Stcrt: 27 februari 2003
Vervallen:
Relevante beleidsregels:
Wetsbepalingen : artikel 148, van het Wetboek van Strafvordering
Jurisprudentie :
Bijlage(n) :

Achtergrond
De politie wordt geconfronteerd met een veelheid aan strafbare feiten. Burgers en bedrijven doen aangifte dat ze slachtoffer zijn geworden van diefstal of vernieling. Of burgers melden dat ze een inbraak hebben gezien. Of de politie ziet zelf dat er delicten worden gepleegd: bij controle op dronken rijden of op mensenhandel, of de agent ziet tijdens surveillance dat er verkeersovertredingen worden gepleegd. Duidelijk is dat het niet doenlijk is altijd en overal met veel politie-inzet te reageren. Dat kan ook niet verwacht worden van de politie: de capaciteit van de opsporing is immers eindig en er zullen keuzen moeten worden gemaakt. En voorts kan de politie niet tot het onmogelijke worden gehouden: als opsporingsactiviteiten uiteindelijk niets opleveren, dan zal dat op een zeker moment als een gegeven moeten worden aanvaard. In deze aanwijzing gaat het er om, dat helderheid wordt gegeven over wat in redelijkheid van de politie mag worden gevraagd.
Duidelijkheid daarover is belangrijk voor de burger, zodat deze weet waarop hij wel en waarop hij niet kan rekenen. En ook is het nuttig voor de politie als anker voor de keuzen die in de praktijk moeten worden gemaakt, en voor het OM en de rechter die eventuele klachten over beslissingen van de politie moeten beoordelen.

Samenvatting
In deze aanwijzing gaat het om de reactie op afzonderlijke strafbare feiten die ter kennis komen van de politie. Hiernaast staat de 'beleidsmatige' inzet van de opsporing op criminaliteitsverschijnselen: de beleidsmatig bepaalde inzet van de politie in termen van gerichte surveillance, controles, verkennende onderzoeken, waaromtrent in de driehoek van burgemeester, hoofdofficier van justitie en korpschef afspraken worden gemaakt. Dit valt buiten het kader van deze aanwijzing.

1. Algemene uitgangspunten
Bij het scheppen van de beoogde helderheid over wat er moet gebeuren bij (vermoedelijk) gepleegde strafbare feiten, zijn de volgende uitgangspunten gehanteerd.

1.1. Twee criteria
Er zijn twee criteria van belang bij het aangeven van wat in redelijkheid verwacht mag worden: de ernst van het strafbare feit, en de aanwezigheid van opsporingsaanwijzingen die kunnen leiden tot opheldering van de zaak (het vinden van verdachten en bewijs). De voor de hand liggende vuistregel is dat hoe ernstiger het feit, hoe meer moet worden gedaan om de zaak op te helderen zodat verdachten vervolgd en berecht kunnen worden. Deze aanwijzing vult dan deze vuistregel in.

1.2 Dynamisch perspectief
Soms zijn de contouren van een strafbaar feit direct al afdoende bekend: men rijdt x km/uur te hard, de portemonnee is gestolen, het slachtoffer is onmiddellijk overleden. Soms is dat evenwel onduidelijk: het slachtoffer lijkt wel gewond maar pas later zal blijken of dat ernstig uitwerkt, een klein geval van oplichting blijkt later onderdeel te zijn van een patroon van flessentrekkerij. Het heeft dan weinig zin om zeer gedetailleerd te zijn in ernstaanduidingen, beter is het om in orden van grootte te spreken onder de erkenning dat in de tijd de beoordeling nog zal kunnen verschuiven.

1.3 Globaal karakter
Het is niet zinvol om een gedetailleerd spoorboekje te maken waarin uitputtend staat wat gedaan moet worden in situatie A en wat onder omstandigheden B. Dat is alleen al daarom onmogelijk, omdat 'criminaliteit' een bonte verzameling vormt van qua aard zeer uiteenlopende kwesties. Daarom is voorzien in een globaal kader dat enerzijds zoveel als mogelijk aansluit bij de professionaliteit van de opsporingsambtenaar, maar anderzijds duidelijkheid schept over de criteria die doorslaggevend behoren te zijn bij de keuze om nog een opsporingsstap extra te zetten of om dat juist na te laten.

1.4 Geen lijstjes van delicten
Vaak wordt bij 'prioritering' gedacht aan een lijstje van strafbare feiten (mishandeling, bedreiging, inbraak, mensensmokkel, vernieling) waar extra aandacht voor moet zijn, ten koste van andere delicten (snelheidsovertreding, fietsdiefstal, hondenpoep). Dat is een weinig vruchtbare benadering. Ten eerste schuilen onder delictaanduidingen in ernst zeer uiteenlopende feiten. Bij 'mishandeling' kan het gaan om een droge klap zonder letsel, maar ook om zeer zwaar of zelfs blijvend letsel. De daadwerkelijke ernst van de feiten, en niet het 'formele etiket' dat daaraan hangt, moet daarom beslissend zijn. Ten tweede kan er aanleiding zijn om ook opsporingshandelingen te verrichten bij lichtere delicten, indien dat zonder veel moeite resultaat oplevert of als dat onderdeel vormt van afgesproken beleid.

1.5 Lokale accenten
Het voorgaande laat onverlet, dat op lokaal niveau een nadere invulling kan worden gemaakt waarin wel bepaalde delictvormen benoemd worden. Daarbij kunnen evenwel de benedengrenzen in deze aanwijzing niet terzijde worden gesteld (bijvoorbeeld door bij woninginbraken geen gericht onderzoek in te stellen naar sporen). Wel kan het méérdere worden geregeld, bijvoorbeeld door te

voorzien in extra opsporingsinspanningen in kwesties waar dat volgens de regels in deze aanwijzing niet strikt zou hoeven, maar waar lokale omstandigheden daar nadrukkelijk wel (eventueel tijdelijk) om vragen.

1.6 Capaciteit
In theorie zou het wenselijk zijn om aan ieder delict zoveel aandacht te geven als nodig is om tot opheldering te komen, of het om moord gaat of om fietsdiefstal. Het is evident dat dit niet realistisch is: er zal altijd sprake zijn van beperkte middelen. Deze schaarste aan middelen kan zodanige vormen aannemen, dat ook bij zwaarder wegende misdaden serieuze opsporingsinspanning achterwege blijft omdat die nodig is voor nóg ernstiger kwesties. In deze aanwijzing wordt een kader gegeven voor wat de samenleving tenminste, en in redelijkheid gegeven de niet oneindige capaciteit, mag verwachten.
De politie is dan 'gedekt' indien een zaak niet (verder) wordt opgepakt na toepassing van de regels in deze aanwijzing. Daarentegen zal de politiële keuze om niet aan deze regels te voldoen niet worden verdedigd, ook al voert men aan dat daarvoor de capaciteit ontbrak. Dat argument kan niet worden aangevoerd om de gewenste (minimale) prestatie achterwege te laten.

2. Het kader voor de reactie op (vermoedelijk) gepleegde strafbare feiten

2.1 Regel 1: Altijd een vervolg bij een bekende dader, tenzij ...
Indien een strafbaar feit is gepleegd en de verdachte direct daarbij bekend is, dienen altijd opsporinghandelingen te volgen (aanhouding, opmaken proces-verbaal). Dat is het geval bij betrapping op heterdaad, bij de gevallen waarin de identiteit van de verdachte door getuigen onmiddellijk bekend is, dan wel zodanige informatie voorhanden is dat de verdachte met weinig inspanning kan worden gevonden (bijv. als een kenteken bekend is). Is dat niet het geval, dan kan de zaak althans voorlopig terzijde worden gelegd, tenzij sprake is van een schokkend feit (zie regel 2).

Tenzij: bagatellen
In afwijking van de hoofdregel, kunnen opsporingshandelingen in geval van een bekende dader achterwege blijven indien aan alle van de volgende voorwaarden is voldaan:
– Het moet gaan om een feit dat geen schade of letsel veroorzaakt heeft, of dat puur een overtreding vormt van een 'ordenende' bepaling, en:
– Het feit moet ook geen daadwerkelijk gevaar hebben opgeleverd, en:
– Er is geen sprake van een vastgesteld beleid van het bevoegd gezag (= het OM na bespreking in de driehoek) om de desbetreffende feiten wel aan te pakken.
In deze gevallen is er dus ruimte voor de opsporingsambtenaar om naar bevind van zaken te handelen.

Tenzij: expliciet beleid
Hiernaast kunnen opsporingshandelingen bij een bekende dader uitblijven, indien dat expliciet geformuleerd landelijk beleid is van het OM. Er kan reden zijn om zulks te bepalen, indien andere zwaarwegende belangen daartoe nopen. Hierbij valt te denken aan de handhaving van onderdelen van de Opiumwet in verband met gezondheidszorgbelangen, of aan de aanpak van relationele agressie waarbij ruimte worden gegeven om in omschreven gevallen niét strafrechtelijk op te treden (maar om bijv. vrijwillige hulpverlening een kans te bieden).
Wezenlijk is hierbij, dat de beslissing om af te zien van (nader) optreden niét voorbehouden is aan de individuele opsporingsambtenaar.

2.2 Regel 2: Bij ingrijpende feiten gerichte opsporing
Bij strafbare feiten die verder ingrijpen mag meer worden verwacht dan alleen een optreden als er onmiddellijk een spoor naar de dader bekend is. Dan moet gericht en meer dan oppervlakkig worden gezocht naar aanknopingspunten voor een succesvolle opsporing en vervolging: naar eventuele getuigen, naar eventuele sporen (vingerafdruk, DNA). Pas als die inspanning geen succes heeft kan de opsporing worden afgesloten, maar slechts op een zodanige wijze dat als zich naderhand nieuwe informatie aandient deze tot hernieuwde actie kan leiden.

Materiële ernst
Bij het antwoord op de vraag wat 'schokkende feiten' zijn, is het eerste gezichtspunt de omvang van de aantasting van de belangen of het welzijn van individuen of van de samenleving als geheel. Hierbij gelden de volgende criteria:
– De lichamelijke integriteit is in aanzienlijke mate aangetast: iemand is overleden, of er is letsel toegebracht waarbij specialistische medische hulp moet worden ingeroepen (en niet dus alleen een droge klap, een bloedneus, een te hechten wond), er is verkracht.
– De inbreuk op de eigendom is aanzienlijk, de waarde van het vernielde of gestolene is eerder in tien- of honderdduizenden Euro's te meten, dan in honderden of duizenden.
– Het strafbare feit betekent een bedreiging van de algemene veiligheid van personen en goederen (zoals: gezondheidsdreiging door criminaliteit en voedselketen; terroristische bedreiging van infrastructuur), aantasting van de leefbaarheid van wijken (zoals door bijwerking van omvangrijke hennepteelt).
– Het feit vormt een algemeen risico voor het integer (normale, beoogde) functioneren van belangrijke maatschappelijke functies: de democratische orde, het openbaar bestuur, de rechterlijke macht, de financiële sector. Zoals het door corruptie of misbruik ten principale ondergraven van het vertrouwen in de aangegeven sectoren.
Hierbij gaat het dus steeds om een delict dat daadwerkelijk en in betekenisvolle mate belangrijke individuele en collectieve waarden in gevaar brengt.

Specifieke omstandigheden om toch meer te doen
De grenzen van de materiële ernst zoals aangegeven, zijn niet voldoende – ook bij een geringere materiële schade kan er een toch een dwingende reden zijn om een verder gaande opsporingsinspanning te verrichten. Er zijn drie van die redenen te onderscheiden:
– *Evidente inbreuk op persoonlijke integriteit (geestelijke schade, levenssfeer).* Sommige delicten kennen naast eventuele (lichte) materiële ook een forse aanslag op de geestelijke integriteit van burgers. Dat kan bijvoorbeeld bij vormen van discriminatie spelen, maar is altijd het geval van inbraak in de woning, bij ernstige aanranding, of bij zware discriminatie. Dus bijvoorbeeld: als ingebroken is in een woning, dan wordt verwacht dat de politie ter plekke sporen zoekt.

– *Extreme modus operandi.* Een bijzonder brutale, grove wijze van handelen (in wijze optreden, in willekeurige slachtofferkeuze, in feitelijk vuurwapengebruik …). Dus bijvoorbeeld: als een groep jongeren brutaal bij winkeliers diefstallen pleegt, wordt verwacht dat daar achteraan wordt gegaan.
– *Expliciet patroon.* Het strafbare feit staat niet op zich, maar vormt een onderdeel van een nadrukkelijk patróón van feiten van dezelfde dader(groep). Dus bijvoorbeeld: als het gaat niet om een enkel geval van ieder op zich niet zo zware vernielingen maar van een steeds weerkerende agressie, dan is actie geboden.

2.3 Regel 3: Bij zeer schokkende feiten apart regiem
Soms veroorzaakt het strafbare feit zeer grote beroering, waarmee de rechtsorde ernstig is geschokt. Het gaat hierbij om delicten als moord of terroristische aanslagen, kinderverkrachting. Bij dergelijke feiten wordt vanzelfsprekend al gerichte actie ondernomen: een recherchebijstandsteam wordt ingericht, uitvoerig technisch onderzoek wordt verricht, buurtonderzoek vindt plaats, soms zelfs DNA-onderzoek onder delen der bevolking. In dat soort van zaken geeft de officier van justitie leiding aan het opsporingsonderzoek. Dat onderzoek heeft plaats onder grote maatschappelijke, dus ook mediale en politieke, belangstelling. Wanneer onverhoopt resultaten uitblijven, komt de vraag op wanneer het opsporingsonderzoek althans voorlopig moet worden gestaakt. Omdat de officier van justitie inhoudelijk leiding geeft aan het onderzoek, dient deze de beslissing hiertoe te nemen. Het OM is dan ten volle aanspreekbaar op deze beslissing.
(Anders ligt dit bij de zaken die meer in marginale zin bijvoorbeeld in een wekelijks overleg aan de orde komen, of waar alleen telefonisch contact is tussen politie en OM. Wanneer in zulk een geval, waarin geen volledige inhoudelijke toetsing plaatsvindt, de zaak terzijde worden gelegd dient dat te worden gezien als een politiële beslissing.)

3. Informatieverschaffing
De burger kan het mogelijk oneens zijn met de beslissing om een strafbaar feit niet (verder) te onderzoeken nadat hij daarvan aangifte deed. Mede op verzoek van de Nationale Ombudsman, die met dit verschijnsel is geconfronteerd, wordt op deze plaats de te volgen procedure uiteengezet. Deze geldt alleen de zaken waarin formeel aangifte wordt gedaan, niet de kwesties die alleen 'gemeld' zijn bij de politie.

Situatie waarin de politie besloot geen (nader) opsporingsonderzoek in te stellen
1. Op verzoek van de aangever omtrent de stand van zaken in het opsporingsonderzoek informeert de politie hem of haar. Indien dat onderzoek niet heeft plaatsgevonden of niet wordt doorgezet, geeft de politie daarbij aan dat de aangever, voor het geval hij het daarmee niet eens is, zich kan wenden tot het Openbaar Ministerie. Zo de aangever aangeeft daartoe te willen overgaan, bevestigt de politie schriftelijk wat omtrent het opsporingsonderzoek is besloten.
2. Als de aangever zich vervolgens inderdaad wendt tot het OM, beoordeelt de officier van justitie de beslissing van de politie op basis van de in deze aanwijzing gegeven criteria. Indien de officier van justitie oordeelt dat deze beslissing daarmee niet spoort, geeft de officier van justitie de politie opdracht om (indien nog mogelijk) het opsporingsonderzoek weer op te vatten (zo nodig als een formele bijzondere aanwijzing). In dat geval informeert de politie de aangever over de voortgang.
3. Indien de officier van justitie van oordeel is dat de politie haar beslissing op juiste gronden nam, informeert hij de aangever hierover en wijst de aangever op de mogelijkheid van beklag bij het gerechtshof op grond van artikel 12 WvSv. De officier van justitie legt zijn oordeel vast in het dossier.

Situatie waarin de officier van justitie besloot geen (nader) opsporingsonderzoek in te stellen (zie eerder in deze aanwijzing):
De officier van justitie informeert de aangever of andere direct belanghebbende dat de zaak niet (verder) zal worden onderzocht. Hij wijst de aangever op de mogelijkheid van beklag bij het gerechtshof op grond van artikel 12 WvSv.

Overgangsrecht
De in deze aanwijzing vervatte beleidsregels hebben onmiddellijke gelding vanaf de datum van inwerkingtreding.

Bijlage 2 – Brief aan de korpschefs

Geachte heer,

In opdracht van het Wetenschappelijk Onderzoek- en Documentatiecentrum (WODC) van het ministerie van Justitie voeren wij het onderzoek *'Pilot Aanwijzing voor de opsporing, tussen aangifte en opsporing'* uit. Eerder (d.d. 4 januari 2006) heeft het WODC u middels een brief hiervan op de hoogte gesteld en om uw medewerking aan het onderzoek verzocht (kenmerk van de brief: 1300/5394785/05).

Het doel van het onderzoek is na te gaan of en op welke wijze het mogelijk is een instrument te ontwikkelen waarmee kan worden nagegaan in hoeverre er passende opsporingsactiviteiten volgen op aangiften. De informatie uit de politieregistratiesystemen vormt daarbij de basis voor het onderzoek. Omdat het in eerste aanleg een haalbaarheidsstudie betreft, is het onderzoek als een *pilot* opgezet.

Omdat een te ontwikkelen instrument – indien haalbaar – uiteindelijk van toepassing moet zijn op alle bestaande politieregistratiesystemen is bij de selectie van regio's in de *pilot* uitgegaan van een vertegenwoordiging van zowel een 'BPS regio', een 'Xpol regio' als de 'Genesys regio'. In samenspraak met het ministerie van Justitie zijn voor de *pilot* de politieregio's Amsterdam-Amstelland, Gelderland-Midden en Haaglanden geselecteerd. Wij vragen u als korpschef dan ook om uw medewerking aan het onderzoek.

In het kader van het onderzoek willen wij werkbezoeken brengen aan uw korps, informatie raadplegen uit de politieregistratiesystemen en dossieronderzoek uitvoeren. Daarnaast willen we politiefunctionarissen interviewen die ons inzicht kunnen verschaffen in de wijze waarop er na aangifte in opsporingszin gehandeld wordt. Tot slot zullen we de onderzoeksbevindingen voorleggen en toetsen in een intervisiebijeenkomst waarin relevante actoren uit uw politiekorps vertegenwoordigd zijn.
Concreet verzoeken wij u om op korte termijn **een contactpersoon** binnen uw regiokorps aan ons door te geven waarmee we nadere werkafspraken kunnen maken. We denken daarbij aan een functionaris die zicht heeft op het proces van aangifte van misdrijven, registratie in het bedrijfsprocessensysteem en de afweging om al dan niet over te gaan tot een opsporingsonderzoek. Mochten we binnen twee weken geen reactie van u hebben ontvangen dan zullen wij zelf contact met u opnemen.

We hopen op een spoedige reactie en vertrouwen op uw medewerking. Mocht u nog vragen hebben dan kunt u altijd contact met ons opnemen.

Tot slot kan ik u vermelden dat het College van procureurs-generaal toestemming heeft verleend om het onderzoek uit te voeren en inzage te hebben in dossiers en systemen ten behoeve van het onderzoek. Deze toestemmingsverklaring is bijgevoegd.

Hoogachtend,

Dr. H.B. Ferwerda
Directeur Advies -en Onderzoeksgroep Beke

Bijlage 3 – Brief van het WODC

Geachte heer,

In opdracht van het Wetenschappelijk Onderzoek- en Documentatiecentrum van het ministerie van Justitie voert Advies- en Onderzoeksgroep Beke een onderzoek uit met als titel 'Pilot Aanwijzing voor de opsporing, tussen aangifte en opsporing'. In het kader van dit onderzoek worden bij drie politieregio's interviews afgenomen en politieregistratiegegevens verzameld. Eén van de geselecteerde politieregio's is Amsterdam-Amstelland. Met deze brief, die ook is verzonden aan de korpsbeheerder en de hoofdofficier van justitie, vragen wij om uw medewerking aan het onderzoek.

De doelstelling van het project is de ontwikkeling van een instrument, waarmee kan worden nagegaan of passende opsporingsactiviteiten volgen op aangiften. De richtlijnen uit de 'Aanwijzing voor de opsporing' van het Openbaar Ministerie en de gegevens uit politieregistratiesystemen vormen hierbij de uitgangspunten. Om de haalbaarheid en betrouwbaarheid van een dergelijk instrument te bepalen, wordt het onderzoek als pilot uitgevoerd bij drie politieregio's die verschillende bedrijfsprocessensystemen gebruiken.
Het onderzoek heeft *niet* tot doel om voor de deelnemende politieregio's uitspraken te doen over eventuele opsporingstekorten.

Het onderzoek beoogt antwoord te geven op de volgende tweeledige probleemstelling:

- In hoeverre is het mogelijk om op basis van de bestaande politieregistraties na te gaan of op aangiften passende opsporingsactiviteiten volgen?
- Hoe dient een instrument te worden vormgegeven waarmee kan worden bepaald of er een passende opsporing volgt op aangiftedelicten?

Zoals vermeld, wordt het onderzoek uitgevoerd door Advies- en Onderzoeksgroep Beke. De betrokken onderzoekers zijn: dr. H. Ferwerda, drs. I. van Leiden, drs. N. Arts en drs. E. de Vries Robbé.
Indien in het kader van dit onderzoek persoonlijke gegevens worden verzameld, zullen deze anoniem worden verwerkt. Uitsluitend de onderzoekers hebben toegang tot deze gegevens. Deze gegevens worden niet verstrekt aan derden en worden na afloop van het onderzoek vernietigd. Advies- en Onderzoeksgroep Beke zal de onderzoeksresultaten presenteren in een rapport, waarin gegevens niet tot personen te herleiden zijn.

Uw medewerking aan het onderzoek is voor het slagen van het project van groot belang en wordt door ons zeer op prijs gesteld. Indien u nadere informatie over het onderzoek wenst, kunt u contact opnemen met dr. H.C.J. van der Veen, WODC, Afdeling Extern Wetenschappelijke Betrekkingen, telefoon: 070 - 370 6510, e-mail: h.c.j.van.der.veen@minjus.nl of dhr. W.J. Bres, Ministerie van Binnenlandse Zaken, Directie Politie, telefoon: 070 - 426 7578,
e-mail: wilko.bres@minbzk.nl.

Vertrouwend op uw medewerking,
Hoogachtend,

Prof.dr. Frans L. Leeuw
Directeur WODC

Bijlage 4 – Brief van het College van procureurs-generaal

Openbaar Ministerie

College van procureurs-generaal

Parket-Generaal

Postadres: Postbus 20305, 2500 EH Den Haag.

Advies- en Onderzoeksgroep Beke
t.a.v. mw. I. van Leiden
Rijnkade 84
6811 HD ARNHEM

Bezoekadres:
Prins Clauslaan 16
2595 AJ Den Haag
Telefoon +31 70 33 99 600
Telefax +31 70 33 99 851

Onderdeel	Bestuurlijke en Juridische zaken
Contactpersoon	mr. S.L. Jobse
Doorkiesnummer(s)	070 339 9624
Datum	15 december 2005
Ons kenmerk	PaG/BJZ/16668
Bijlage(n)	1
Onderwerp	verzoek inzage

Bij beantwoording de datum en ons kenmerk vermelden. Wilt u slechts één zaak in uw brief behandelen.

Geachte mevrouw,

Hierbij bevestig ik u de ontvangst van de door onderzoekers ingevulde en ondertekende verklaring en verleen ik namens de Minister van Justitie mijn definitieve toestemming tot inzage in Genesys en/of HKS en/of X-pol en/of BPS bij de regiopolitie Haaglanden, Gelderland-Midden en Amsterdam-Amstelland, ten behoeve van het onderzoek "tussen aangifte en opsporing".

U kunt zich met deze brief en de verklaring wenden tot de desbetreffende instantie. Voor zover u inzage is verleend bij één of meerdere regiokorpsen, kunt u zich wenden tot de privacy-adviseur van het betreffende korps.

Gezien het feit dat de voortgang van de dagelijkse werkzaamheden van de instantie(s) waar u de informatie gaat inzien niet mag worden belemmerd door activiteiten in het kader van uw onderzoek zal de korpsleiding van het desbetreffende politiekorps, met het oog op benodigde capaciteit voor de dagelijkse werkzaamheden, beoordelen in hoeverre en in welke vorm de uitvoering van het onderzoek in de praktijk gestalte kan krijgen.

De Minister van Justitie,
Namens de Minister,
het College van procureurs-generaal,
het Hoofd Bestuurlijke en Juridische Zaken,
voor deze,

G.M. Bos

Bijlage 5 – Wetsartikelen

Artikel 310 sr.

Hij die enig goed dat geheel of ten dele aan een ander toebehoort wegneemt, met het oogmerk om het zich wederrechtelijk toe te eigenen, wordt, als schuldig aan diefstal, gestraft met gevangenisstraf van ten hoogste vier jaren of geldboete van de vierde categorie.

Artikel 311 sr.

1. Met gevangenisstraf van ten hoogste zes jaren of geldboete van de vierde categorie wordt gestraft:
   1°. diefstal van vee uit de weide;
   2°. diefstal bij gelegenheid van brand, ontploffing, watersnood, schipbreuk, stranding, spoorwegongeval, oproer, muiterij of oorlogsnood;
   3°. diefstal gedurende de voor de nachtrust bestemde tijd, in een woning of op een besloten erf waarop een woning staat, door iemand die zich aldaar buiten weten of tegen de wil van de rechthebbende bevindt;
   4°. diefstal door twee of meer verenigde personen;
   5°. diefstal waarbij de schuldige zich de toegang tot de plaats van het misdrijf heeft verschaft of het weg te nemen goed onder zijn bereik heeft gebracht door middel van braak, verbreking of inklimming, van valse sleutels, van een valse order of een vals kostuum.
2. Indien de onder 3° omschreven diefstal vergezeld gaat van een der in onder 4° en 5° vermelde omstandigheden, wordt gevangenisstraf van ten hoogste negen jaren of geldboete van de vijfde categorie opgelegd.

Artikel 312 sr.

1. Met gevangenisstraf van ten hoogste negen jaren of geldboete van de vijfde categorie wordt gestraft diefstal, voorafgegaan, vergezeld of gevolgd van geweld of bedreiging met geweld tegen personen, gepleegd met het oogmerk om die diefstal voor te bereiden of gemakkelijk te maken, of om, bij betrapping op heter daad, aan zichzelf of andere deelnemers aan het misdrijf hetzij de vlucht mogelijk te maken, hetzij het bezit van het gestolene te verzekeren.
2. Gevangenisstraf van ten hoogste twaalf jaren of geldboete van de vijfde categorie wordt opgelegd:
   1°. indien het feit wordt gepleegd hetzij gedurende de voor de nachtrust bestemde tijd in een woning of op een besloten erf waarop een woning staat; hetzij op de openbare weg; hetzij in een spoortrein die in beweging is;
   2°. indien het feit wordt gepleegd door twee of meer verenigde personen;
   3°. indien de schuldige zich de toegang tot de plaats van het misdrijf heeft verschaft door middel van braak of inklimming, van valse sleutels, van een valse order of een vals kostuum;
   4°. indien het feit zwaar lichamelijk letsel ten gevolge heeft;
   5°. indien het feit wordt gepleegd met het oogmerk om een terroristisch misdrijf voor te bereiden of gemakkelijk te maken.
3. Gevangenisstraf van ten hoogste vijftien jaren of geldboete van de vijfde categorie wordt opgelegd, indien het feit de dood ten gevolge heeft.

Bijlage 6 – Scoreformulier

9474379621

Scoreformulier
"Gat in de Opsporing"

Politieregio

☐ Amsterdam Amstelland
Dossiernummer Amsterdam Amstelland *(10 cijfers)*

☐ Haaglanden
Dossiernummer Haaglanden *(12 cijfers)*

☐ Gelderland-Midden
Dossiernummer Gelderland-Midden (letter en 8 cijfers)

Misdrijf ☐ Straatroof ☐ Woninginbraak

Is er opsporingsindicatie? ☐ Ja ☐ Nee ☐ Onbekend

Indien ja:

welke is dat? ☐ Signalement verdachte ☐ Sporen

anders, nl:

Is deze indicatie bruikbaar/hard ☐ Ja ☐ Nee

Opmerkingen over (de kwaliteit van) signalement/sporen:

Eventuele overige op- en aanmerkingen:

Waar is deze informatie teruggevonden? ☐ Veld of activiteitenoverzicht ☐ Vrije mutatieruimte

Opmerkingen over vindplaats informatie:

Zijn er opsporingsactiviteiten uitgevoerd? ☐ Ja ☐ Nee ☐ Onbekend

Indien ja:

Welke opsporings-activiteiten? *(meerdere antwoordmogelijkheden)*

☐ Verhoor slachtoffer ☐ Sporenonderzoek
☐ Verhoor getuige ☐ Buurtonderzoek
☐ Verhoor dader/verdachte ☐ Fotoconfrontatie

anders, nl:

Is er een verdachte aangehouden? ☐ Ja ☐ Nee ☐ Onbekend

Gebruik de achterkant voor algemene opmerkingen, citaten, inconsequenties ...

Bijlage 7 – Berekening van het opsporingsgat

Het opsporingsgat is op basis van de data in onderstaande tabellen berekend. Daarbij zijn voor de berekening verschillende uitgangspunten gehanteerd: alle zaken, zaken met opsporingsindicatie en zaken met bruikbare opsporingsindicatie. Het opsporingsgat wordt uitgedrukt in een percentage en geeft weer in welk aandeel van de zaken (al dan niet met een (bruikbare) opsporingsindicatie) er geen opsporingsactiviteiten zijn uitgevoerd. Onder beide tabellen is ter voorbeeld de berekening voor een cel weergegeven.

Tabel 1 – Aantal straatroofzaken waarin opsporingsactiviteiten zijn verricht voor de drie politieregio's samen naar vindplaats uitgesplitst naar alle zaken (n=61), zaken met opsporingsindicatie (n=43) en zaken met bruikbare opsporingsindicatie (n=29)

	Veld of activiteiten-overzicht	Vrije tekstruimte	Onze analyses
Alle zaken	12	23	24
Zaken met opsporingsindicatie	11 *	22	23
Zaken met bruikbare opsporingsindicatie	9	19	20

* Het opsporingsgat in deze cel is als volgt berekend:
(((het aantal zaken met opsporingsindicatie (n=43) minus het aantal zaken met opsporingsindicatie waarin opsporingsactiviteiten zijn verricht (n=11)) / het aantal zaken met bruikbare opsporingsindicatie (n=43)) X 100 = 74.4% (opsporingsgat)

Tabel 2 – Aantal woninginbraakzaken waarin opsporingsactiviteiten zijn verricht voor de drie politieregio's samen naar vindplaats uitgesplitst naar alle zaken (n=61), zaken met opsporingsindicatie (n=40) en zaken met bruikbare opsporingsindicatie (n=29)

	Veld of activiteitenoverzicht	Vrije tekstruimte	Onze analyses
Alle zaken	21	27	32
Zaken met opsporingsindicatie	20	26	30
Zaken met bruikbare opsporingsindicatie	13	18	21 *

* Het opsporingsgat in deze cel is als volgt berekend:
(((het aantal zaken met bruikbare opsporingsindicatie (n=29) minus het aantal zaken met bruikbare opsporingsindicatie waarin opsporingsactiviteiten zijn verricht (n=21)) / het aantal zaken met bruikbare opsporingsindicatie (n=29)) X 100 = 27.6% (opsporingsgat)

ISBN-10: 90-75116-28-4
ISBN-13: 978-90-75116-28-1

Advies- en Onderzoeksgroep Beke ▌ Rijnkade 84 ▌ 6811 HD Arnhem ▌ T 026 443 86 19 ▌ F 026 442 28 12 ▌ info@beke.nl ▌ www.beke.nl