

Naar een toekomstbestendige opsporing en vervolging

Koersdocument



"We leven niet in een tijdperk van verandering, maar in een verandering van tijdperken."

J. Rotmans, 2016

Inleiding

Politie en OM werken samen met lokaal bestuur en betrokken partners aan een veilige, rechtvaardige en integere samenleving. Vanuit deze missie beschrijft dit document een visie op de rol, positie en ambities die politie en OM hebben voor opsporing en vervolging in een snel veranderende wereld. Wij bouwen hierin voort op de “bouwstenen voor een toekomstbestendige visie op de opsporing” uit de contourennota. Opsporing (en vervolging) is, zoals ook in de contourennota al is opgemerkt, geen “rustig bezit” meer; dat geldt ook voor de visie daarop. De maatschappelijke en technologische ontwikkelingen vragen om permanent onderhoud, een doorontwikkeling en aanpassing aan gewijzigde omstandigheden om toekomstbestendig te worden en te blijven.

De afgelopen periode hebben politie en OM met veel interne en een aantal externe doelgroepen gesproken over toekomstbeelden, de huidige praktijk, de dromen en ambities voor de opsporing. Niemand heeft daarbij alle antwoorden, velen hebben wel een “Ahnung” en zien een richting in wat de volgende stap zou kunnen zijn: een idee, een actie, aansluiting zoekend bij de maatschappelijke bewegingen. Tevens is er een indrukwekkend potentieel aan energie aangeboord als het gaat om vernieuwingen. Ook is er een gedeeld beeld ontstaan over de urgentie. Niks doen is geen optie. Als we blijven doen wat we deden, dan krijgen we wat we eerder kregen: oplossingen uit het verleden passen niet meer bij de vragen en uitdagingen van de toekomst!

De eerste contouren dienen zich al aan: maatschappelijke ontwikkelingen die kunnen leiden tot verlies aan legitimiteit van het justitieel/strafrechtelijk handelen, onder andere door onvoldoende aansluiting bij zelfredzame (en dus zelf opsporende) burgers en bedrijven, (zware) criminaliteit die de opsporing in het gezicht uitlacht en professionals die de betekenisgeving in hun werk aan het verliezen zijn. Dit is een beweging met een Januskop. Enerzijds een verontrustende ontwikkeling die kan leiden tot het verregaand ondermijnen van de democratische rechtsstaat zoals we die nu kennen, maar anderzijds ontstaat er ook een geheel nieuwe dynamiek die kansen creëert, voor de maatschappij: voor bedrijven en burgers, maar ook voor de veiligheidsketen om tot hele nieuwe ordeningen, samenwerkingsverbanden en toegevoegde waarde te komen. Daar vloeien een aantal fundamentele en juridisch-ethische vragen uit voort: Hoe zien, in de veranderende verhoudingen tussen samenleving en overheid, politie en OM hun bijdrage in de aanpak van criminaliteit met behulp van het strafrechtelijke instrumentarium? Hoe ziet de oriëntatie op legaliteit en opportuniteit eruit ten behoeve van legitimiteit? Wat is de rol van het OM en de politie bij het bewaken van de beginselen van rechtsgelijkheid, rechtsstatelijkheid en rechtvaardigheid met behulp van het strafrecht?

Het besef dat we leven in een complexe periode, een overgang van de oude - vertrouwde - samenleving naar een nieuwe - deels onbekende - samenleving, kleurt dit document. We leven in een overgangsperiode waarbinnen de oude patronen van beheersbaarheid, voorspelbaarheid en centraal geleide maakbaarheidsambities aan waarde verliezen, verhoudingen tussen burgers, bedrijven en overheid op de kop staan en de ongekende impact van technologische en wetenschappelijke ontwikkelingen steeds verder tot ons doordringt. In deze kantelperiode is sprake van chaos. In deze nieuwe werkelijkheid en “integer improviserend”¹ zoeken vele bedrijven en organisaties naar nieuwe vormen van toegevoegde waarde omdat de oude (markt)posities zijn uitgewerkt.

Ook politie en OM staan voor een dergelijke opgave. Een heroriëntatie op de unieke betekenis van die opsporingsfunctie, het strafrecht en de strafrechtpleging, binnen de aanpak van criminaliteit, waarbij het opnieuw aanboren en bevestigen van waarden en leidende principes en een stevige inzet op professionaliteit en vakmanschap van wezenlijk belang is. Dat vraagt om het herformuleren van een visie op de betekenis van strafrechtelijk opsporen en vervolgen in die veranderende maatschappij. Daar horen ook ambities bij, en een klimaat voor de professionals binnen de opsporing en vervolging die bijdraagt aan de realisatie van die ambities. Van systeem uitgangspunten zullen we moeten gaan werken met gedeelde waarden, om van hieruit die nieuwe visie op opsporing en vervolging niet met, maar in de maatschappij te gaan hervinden.

¹ Naar Cees Zwart: ‘de toekomst van de dageraad’.

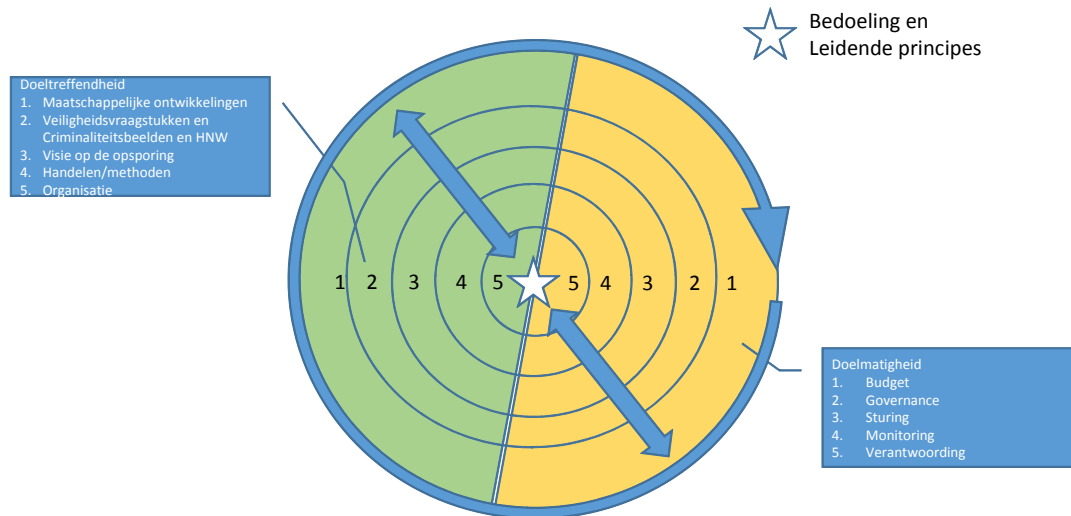
Dit document is een eerste aanzet om richting te geven aan een grondige transitie van de opsporing en vervolging. Niet op basis van een blauwdruk of een rotsvaste zekerheid over wat er nu op ons afkomt, maar vanuit het besef dat we voortdurend in beweging moeten zijn en continu de toekomst moeten blijven verkennen. Alleen dan lukt het om adaptief en gereed te zijn voor de uitdagingen die voor ons liggen.

Het document is een weergave van de status op dit moment: de uitdagingen die we zien, de leidende principes die we in de aanpak van criminaliteit door middel van het strafrecht hanteren, nieuwe manieren van werken waarmee we willen experimenteren en de 'game changers', de belangrijkste gebieden waarop geïnvesteerd dient te worden. De komende periode willen we het gesprek aangaan met alle partners – in en buiten de strafrechtketen – om de visie verder te toetsen en van betekenis te voorzien. We nodigen alle betrokken partijen en degenen die zich betrokken voelen uitdrukkelijk uit om mee te denken en met ons de visie op de opsporing en vervolging mede gestalte te geven vanuit gevoelde betrokkenheid en eigenaarschap.

Veel leesplezier en wees welkom om met ons op te trekken in deze transitie!

Leeswijzer

Dit koersdocument is opgebouwd aan de hand van het New Public Value model. In dit koersdocument is specifiek ingegaan op de doeltreffendheid: het lichtgroene gedeelte van bovenstaande cirkel (van buiten naar binnen).



Bron: Agora Amsterdam, van Dijk, Welten et al.

Figuur 1: het New Public Value model

In *bijlage 1* komt ring 1 aan de orde, een schets van de context: *de maatschappelijke ontwikkelingen* die we op ons af zien komen en die – in de toekomst – van belang kunnen zijn voor het veiligheidsdomein.

In *hoofdstuk 1* (ring 2) worden de externe ontwikkelingen (*veiligheidsvraagstukken en criminaliteitsbeelden*) en de in het rapport *Handelen naar Waarheid* geschetste problematiek beschreven, voor zover die op de korte- en middellange termijn relevant zijn voor de visie op een toekomstbestendige opsporing en vervolging.

Hoofdstuk 2 (ring 3) gaat over de *visie op de opsporing en vervolging*: we beginnen met een bredere visie dan langs de lijn van de klassieke (strafrechtelijke) opsporing en vervolging, en schetsen een komend perspectief waarbij de burger een dominantere rol heeft dan nu.

Daarna geven we aan wat de plaats/positie van de strafrechtelijke handhaving is en wat dat betekent voor interventies op verschillende vormen van criminaliteit. In dit hoofdstuk worden de bedoeling en leidende principes geformuleerd voor de opsporing, die de uitgangspunten vormen voor het verdere denken en handelen.

Hoofdstuk 3 (ring 4) gaat om *het handelen/de methoden*: Hoe werken we 'state of the art' als we voor de inzet van het strafrechtelijk instrumentarium kiezen? Welke werkvormen en 'game changers' kunnen worden ingezet om de opsporing en vervolging op de toekomst voor te bereiden?

Hoofdstuk 4 (ring 5) handelt over *de transitie strategie*: In dit hoofdstuk wordt langs vier lijnen aangegeven op welke wijze we de in de koers neergelegde visie in de organisaties en in het werk willen valideren en beproeven. Dit document fungeert ook als hefboom voor de noodzakelijke veranderingen.

Hoofdstuk 1. Veiligheidsvraagstukken en criminaliteitsbeelden uitgelicht

Bijlage 1 geeft een algemeen beeld van een aantal belangrijke mondiale ontwikkelingen nu en in de komende jaren. Een aantal specifieke veiligheidsvraagstukken en criminaliteitsbeelden voor de korte- en middellange-termijn worden hier uitgelicht omdat ze nu al consequenties hebben voor de veiligheid en criminaliteit in Nederland en de wijze waarop de opsporing daarop moet anticiperen. De hieronder beschreven vraagstukken bieden namelijk kansen, maar ook belangrijke uitdagingen bij de gezamenlijke aanpak van criminaliteit, de specifieke positie van het strafrechtelijk instrumentarium in die aanpak en de fundamentele consequenties voor de gevraagde kwaliteit van het proces van opsporen en de inrichting daarvan binnen de politieorganisatie.

1.1. Internationalisering en invloed van internationale geopolitieke ontwikkelingen op Nederland.

Informatietechnologie maakt het mogelijk om steeds sneller met elkaar te communiceren. Mensen reizen de hele wereld over en de economieën van landen raken steeds meer met elkaar verbonden en verweven. Geldstromen verplaatsen zich over de wereld met één druk op de knop, productie verplaatst zich naar de plaatsen met goedkope arbeid of de goedkope arbeid zoekt de productieplaatsen op. Grenzen dicht doen is een fictie: wellicht mogelijk voor mensen, maar informatiestromen, internationale (internet)handel en criminaliteit laten zich niet tegenhouden door landsgrenzen. Internationale ontwikkelingen zoals de “failed states” in Afrika en het Midden-Oosten hebben toenemende migratiestromen tot gevolg. De geopolitieke ontwikkelingen in onder meer Syrië en Irak hebben grote invloed op de veiligheidssituatie in Nederland en leiden tot strafrechtelijke onderzoeken in Nederland. Dit vraagt veel inspanningen, ook om de informatiepositie actueel te houden. Sinds enige jaren is de dreiging van aanslagen in Nederland aanhoudend (van het niveau) “substantieel”. Aanslagen zoals die in andere Europese landen plaatsvonden, kunnen zich ook bij ons voordoen. Bij de aanpak van terrorisme en radicalisering zien we een toenemende invloed van social media. Internet is het domein waar terroristen elkaar nu ontmoeten en waar illegale handel (via o.a. Darknet in vuurwapens, drugs en andere verboden goederen) plaatsvindt. Als gevolg van de aandacht voor terrorisme enerzijds en de liquidaties in de (internationale) ondermijnende criminaliteit anderzijds is de aanpak van (zware) vuurwapens prioriteit. Verder zijn de spanningen in – onder meer - Oost-Europa en Turkije en de consequenties van de Brexit mogelijk van invloed op de veiligheidssituatie in Nederland.

Wat betekent dat voor de aanpak van criminaliteit?

Er zal meer geïnvesteerd moeten worden in het volgen van internationale politieke en economische ontwikkelingen en hun consequenties voor het veiligheidsdomein en hoe ze zich manifesteren in criminaliteitspatronen en netwerken. De internationale samenwerking met andere opsporingsinstanties zal geïntensiveerd moeten worden, betere en snellere informatie-uitwisseling en het structureel beter uitvoeren van internationale rechtshulpverzoeken zijn daarbij essentieel. Op Europees niveau is de noodzaak en aanleiding voor verregaande samenwerking ook aanwezig. Belangrijke ontwikkelingen daarin zijn het Europees OM, Europees Onderzoeksbevel in strafzaken (EOB), de rol van Europol en de inzet van JIT teams bij de aanpak van grensoverschrijdende criminaliteit.

1.2. Wetenschap en technologische ontwikkelingen

De laatste 30 jaar heeft zich een zeer snelle technologische ontwikkeling voltrokken die zich de komende 10 jaar alleen maar exponentieel meer zal manifesteren. Naast ontwikkelingen in de biotechnologie, nanotechnologie, robotisering en de medische wetenschap is dit vooral merkbaar in de communicatie- en informatietechnologie. Het internet is niet meer weg te denken uit het dagelijks leven. Het verschuiven van de economische activiteit naar internet en de digitalisering van allerlei (industriële) productie- en werkprocessen brengt, naast veel gemak, ook grote maatschappelijke veranderingen met zich mee. De nieuwste technologische ontwikkelingen (zoals encryptie, virtual reality, mens-machine en machine-machine interactie op basis van kunstmatige intelligentie, zelfsturende voertuigen in land, water en lucht, 3D-printers, the Internet of Things, blockchains, big data analyses) bieden eindeloze mogelijkheden en economische kansen voor de samenleving.

Naast alle voordelen van internet wordt ook de internet gerelateerde criminaliteit steeds meer zichtbaar. Recent hebben grote incidenten plaatsgevonden: het hacken van IT systemen van overheidsorganisaties, grote

internationale fraude bij banken², diefstal van gevoelige informatie, DDoS-aanvallen op websites van Rijksoverheid, scholen, gemeenten en bedrijven. Die dreiging neemt de komende jaren alleen maar verder toe. Wanneer het doelwit van een cyberaanval onderdeel is van een vitale infrastructuur, zoals drinkwater- of elektriciteitsvoorziening, is er sprake van een verhoogd risico op gevolgschade, vooral wanneer de aanval leidt tot rechtstreekse fysieke schade. Die schade kan zodanig zijn dat nationale en/of economische belangen in gevaar komen. Criminelen maken met ransomware, phishing, cryptoware, identiteitsfraude en remote access tools een zeer grote inbreuk op de levenssfeer van soms wel honderden tot duizenden slachtoffers tegelijk. Criminaliteitsvormen die ook in het meest recente Cyber Security Beeld Nederland worden geduid als dreiging voor heel Nederland. De uitstekende infrastructuur van snel, goedkoop en stabiel internet in Nederland trekt wereldwijd cybercriminelen aan en maakt ons land tot één van de belangrijkste bronlanden van cybercriminaliteit.

Door de toenemende digitalisering verandert het criminaliteitsbeeld. Niet alleen neemt de impact en omvang van cyberincidenten toe, maar ook traditionele vormen van criminaliteit kennen vaak een digitale variant (oplichting via internet, fraude, stalking, belediging, bedreiging) of laten voornamelijk digitale sporen achter. Ook het gebruik van social media kan schijnbaar voor onverwachte dynamiek zorgen, zoals blijkt uit de treitervloggers en eerder de Project-X bijeenkomsten. Cybercrime wordt bovendien steeds vaker aangeboden als dienst of service. Op alle terreinen binnen de misdaad (liquidaties, motorbendes, drugscriminaliteit) maken criminelen, die hun identiteit op internet makkelijk kunnen afschermen, in toenemende mate gebruik van digitale (versleutelings)technieken, diensten en tools om de opsporing te bemoeilijken. De verwevenheid tussen cybercrime en georganiseerde misdaad neemt daarmee toe. De verwachting is dat over vijf jaar een belangrijk deel van de criminaliteit uit gedigitaliseerde criminaliteit³ bestaat⁴.

Een belangrijk fenomeen dat door deze ontwikkelingen wordt gevoed is misleiding. Het wordt steeds makkelijker om de integriteit van sporen of gegevens (zowel digitaal als in het fysieke domein) te ondermijnen. Het kan gaan om manipulatie van medische patiëntgegevens in ziekenhuizen, configuratiegegevens in industriële systemen of biometrische profielen van daders en/of slachtoffers.

Wat betekent dat voor de aanpak van criminaliteit?

Informatie is de grondstof van het politiebureau. Het verzamelen, veredelen, analyseren en verspreiden van informatie is de kerntaak van de intelligence organisatie binnen de politie. In de opsporing zal in toenemende mate gebruik worden gemaakt van big data analyse. Daarbij is het van belang dat we de kwaliteit van de data en daarmee de kwaliteit van de antwoorden kunnen duiden.

De verzameling en analyse van data⁵ kan veel nuttige informatie opleveren, waarbij de privacyregelgeving in acht moet worden genomen. Informatieverzameling en –analyse (intelligence) wordt steeds vaker integraal onderdeel van de aanpak van criminaliteit. De beschikbare informatie kan een wezenlijke bijdrage leveren aan een proactief en actiegericht optreden tegen criminaliteit. Opsporing, handhaven en intelligence gaan hand in hand en richten zich steeds meer op het voorkomen, bestrijden en opsporen van criminaliteit. Daarbij is samenwerking met publieke en private (netwerk)partners essentieel. Enerzijds omdat veel kennis, informatie en capaciteit buiten de opsporing aanwezig is, anderzijds omdat ook de interventiemogelijkheden niet beperkt zijn tot het strafrechtelijk sanctiestelsel.

Toepassing van informatietechnologie vereist specialistische kennis op dat gebied (o.a. datascience) om in de toenemende hoeveelheid data op te kunnen sporen. Onder invloed van technologische ontwikkelingen zal ook de aard van het researchewerk veranderen, bijvoorbeeld het digitaal volgen van personen in plaats van het fysiek volgen.

Ten aanzien van cybercrime zal de weerbaarheid van het digitale domein, dat cruciaal is voor de Nederlandse economie, moeten worden versterkt. Samen met relevante ketenpartners zal er eerst focus op verhoging van

² <http://nu.nl/internet/4354301/hackers-voeren-cyberaanvallen-geldautomaten-in-nederland.html>

³ Naast cybercrime in enge zin (criminaliteit die niet bestaat zonder internet en/of informatie technologie) ook de klassieke delicten die gemakkelijker gepleegd kunnen worden met behulp van internet of informatie technologie).

⁴ 'Over vijf jaar helft misdaad door cybercriminelen'. Procureur-generaal G. van der Burg in Nieuwsuur 15-06-2016.

⁵ Dit kunnen biometrische, biologische, geografische of transactionele gegevens zijn, deels door betrokkenen zelf geleverd, deels afkomstig van sensoren (Internet of Things);

de cybersecurity moeten komen. ICT-dienstverleners hebben een zorgplicht en van ICT-gebruikers mag een zekere basis cyberhygiëne worden verwacht. Samenwerking met burgers, publieke- en private partners in binnen- en buitenland is essentieel in de aanpak.

1.3. Burgers en bedrijven sporen zelf op

Samenhangend met een gemakkelijker toegang tot informatie is een belangrijke ontwikkeling dat de verhouding tussen overheid en burger in het opsporingsproces duidelijk aan het veranderen is. De burger is niet alleen slachtoffer of dader, maar ook participant en wellicht regisseur in de realisatie van de eigen veiligheid. Dat uit zich ook in toenemende belangstelling voor- en verminderde tolerantie voor (High Impact Crime; HIC) criminaliteit. Burgers worden steeds meer betrokken deelnemers in criminaliteitsbestrijding en rechtshandhaving. Burgers hebben een mening over criminaliteits(bestrijding) en uiten die op social media. Er wordt kritisch gekeken naar de resultaten van opsporingsonderzoek en soms onderzoeken burgers zelf (parallel of volgend op opsporingsonderzoek) de toedracht van (al dan niet strafbare) feiten of gebeurtenissen en/of traceren mogelijk betrokken personen. Burgers dragen daarbij (gefilmd) bewijs aan, traceren zelf gestolen goederen (via Marktplaats, "Find-my-Iphone" en andere Track-and-Trace-technologie), leveren zelf expertise of nemen zelf maatregelen om criminaliteit tegen te gaan (buurtpreventie). Die toenemende betrokkenheid van burgers en bedrijven bij de aanpak van criminaliteit en de opsporing van strafbare feiten zal ook leiden tot claims op medezeggenschap bij de keuzes die worden gemaakt op de inzet van (opsporings)capaciteit.

Wat betekent dat voor de aanpak van criminaliteit?

Samenwerken met partners buiten de strafrechtketen, natuurlijk enerzijds met het lokaal bestuur⁶ maar ook met burgers en bedrijven is een nieuwe belangrijke ontwikkeling die veel potentie biedt, in combinatie met nieuwe technologische ontwikkelingen.⁷ Opsporing zal, zeker in de basispolitiezorg waar 80% van de criminaliteit wordt opgepakt, steeds meer plaatsvinden vanuit burgerperspectief. Burgers en bedrijven zullen in toenemende mate in buurt en wijk invloed willen hebben op de prioriteiten in de aanpak van criminaliteit en onveiligheid in de wijk. Strafrechtelijke handhaving is daarbij een middel om de wijk veiliger en weerbaarder te maken, ongewenste criminele activiteiten⁸ te weren en criminelen die zich onaantastbaar wanen aan te pakken.

Een ontwikkeling is dat burgers zelf (parallel, voorafgaand of opvolgend aan opsporing door de politie) aan 'opsporing' zullen gaan doen. Burgers, soms tijdelijke groepjes, kunnen door brede en decentrale beschikbaarheid van kennis, technologie (big data analyse vanuit huis)⁹ en gebruik van social media een belangrijke bijdrage leveren aan de aanpak van criminaliteit, zowel op probleemniveau als in een concrete strafzaak¹⁰. Dit toedrachtsonderzoek kan in bepaalde gevallen een waardevolle aanvulling zijn op het onderzoek door de politie. Bedrijven en burgers zullen in de toekomst ook een belangrijke bijdrage leveren aan preventieve maatregelen (ophangen van camera's, cybersecurity, Whatsapp-groepen, buurtpreventie, leveren van informatie over criminaliteit in de buurt). De politie zal ook meer burgers bij opsporing kunnen betrekken.

⁶ Dit wordt onder andere ten uitvoer gebracht in de lokale en regionale veiligheidsplannen die in de wet verankerd zijn.

⁷ Track en Trace technologie (o.a. in auto's maar ook in E-bikes) zal er toe kunnen leiden dat de schade door diefstal substantieel afneemt. (<https://www.elektrischefietsen.com/2016/duizenden-e-bikes-krijgen-chip-tegen-diefstal>). Hierdoor verwacht men de helft van de gestolen fietsen te kunnen terugvinden. Dit heeft tot gevolg dat veel fietseigenaren zullen verwachten dat de politie hun fiets bij de steler of (al dan niet bewuste) heler gaat ophalen. Nog los van de sanctiëring zou dat heel veel extra werk betekenen met een (onrealistisch) beslag op de opsporingscapaciteit. Verzekeraars beseffen dat fietsbezitters geen verzekering willen, maar een mobiliteitsgarantie (Über-principe). Als de helft van de gestolen e-bikes wordt teruggevonden zal de premie flink omlaag kunnen. Wanneer blijkt dat de politie in het ophalen van fietsen geen prioriteit ziet, zal er alsnog aan het afdoen van aanrijdingen met alleen blikshade een andere oplossing worden gevonden. BOA's kunnen in de toekomst wellicht dit fiets-ophaalwerk doen, aangestuurd door een dedicated (parallelle) meldkamer om dit af te handelen. Voordeel: het levert banen op en een forse reductie in de schade door diefstal. Belangrijke vraag daarbij is hoe dit zich verhoudt tot de politietaken van risico- en geweldsbeheersing en opsporing: daar moet een oplossing voor worden gevonden. Grootschalige tagging is ook voorzien in andere (duurzame) gebruiksgoederen zoals bouw machines en zwaar bouw gereedschap, niet alleen vanwege diefstalpreventie maar ook voor logistieke Tracking & Tracing.

⁸ Bijvoorbeeld aanpak hennepkwekerijen.

⁹ Zie MH 17 onderzoek en de bijdrage van het Bellingcat-collectief dat op internet informatie heeft verzameld en geanalyseerd.

¹⁰ Voorbeelden zijn de wijze waarop opsporingsbeelden via social media snel worden verspreid en het gebruik van door particulier beschikbaar gestelde camerabeelden voor opsporingsonderzoek.

Gedacht kan worden aan vrijwilligers¹¹ die hun specifieke kennis en vaardigheden inbrengen bij het oplossen van problemen. Op een aantal gebieden zal de inbreng van burgers dominant worden en zal er eerder sprake zijn van politieparticipatie in burgeropsporing dan andersom. De opsporing zal open moeten staan voor nieuwe modaliteiten en sturing om legitimiteit van handelen te houden. Hoe dit eruit komt te zien? Dat wordt nog een hele ontdekkingstocht. Tegelijkertijd ligt hier een juridisch-ethische vraag aan ten grondslag waarover het debat gevoerd dient te gaan worden. Politie en burgers zullen bijvoorbeeld zelf – gegeven de wettelijke kaders en de afspraken die in de driehoek gemaakt zijn - invulling gaan geven aan hoe en waar er opgespoord wordt. Als instituties geen legitimiteit meer vinden in de samenleving zullen wij als politie en OM ons op een andere manier moeten gaan verhouden tot deze vraagstelling. Dat geeft nieuwe invullingen voor het vakmanschap in de opsporing. We zullen dat niet als bedreiging moeten zien maar als uitdrukkelijke kans. Het zal ons, gezien het vorige, op wat voor manier dan ook gaan overkomen. De consequentie van deze selectiviteitsvraag hebben we nog onvoldoende op het netvlies en zal onderzocht moeten worden vanuit de verantwoordelijkheid voor de rechtshandhaving.

1.4. Impact van ondermijnende criminaliteit op de bovenwereld

Ondermijnende criminaliteit heeft een ernstige impact op de maatschappij. Het levert risico's op voor vitale en democratische instituties als het openbaar bestuur en de strafrechtspleging. Dit is bijvoorbeeld zichtbaar bij de bedreiging van burgemeesters en andere bestuurders. Ondermijnende criminaliteit is complex en hardnekkig en voltrekt zich vaak in het verborgene. Deze vorm van criminaliteit, waarbij het financiële gewin voorop staat, beïnvloedt een brede maatschappelijke en economische omgeving (bedrijfstakken, ondernemers) die er ook regelmatig (bewust of onbewust) van profiteert. Bij de aanpak van deze vorm van criminaliteit wordt nu al samengewerkt met zowel het lokaal bestuur en andere overheidsorganisaties, als met burgers en bedrijven. Dit zorgt ervoor dat er een steeds beter zicht komt op de dreigingen en kwetsbaarheden die ondermijnende criminaliteit met zich meebrengt.

Met ondermijnende criminaliteit wordt veel geld verdiend, denk aan drugshandel, mensenhandel en wapenhandel. In een orde-grootte schatting¹² is er in Nederland ongeveer 18,5 miljard aan crimineel vermogen aanwezig. Dit geld wordt deels weer geïnvesteerd in de bovenwereld. Internationalisering en het gemak waarmee geld kan worden weggesluisd en rondgepompt met behulp van de nieuwe informatietechnologie maken het moeilijker de sporen van het geld te volgen. Grote hoeveelheden geld kunnen worden ingezet om de bovenwereld te corrumperen en chantabel te maken. Eenmaal ingenesteld in de bovenwereld is de herkomst van het geld (en de bezitters daarvan) moeilijk op te sporen. Criminele organisaties werken steeds meer in netwerkverband: los en fluïde georganiseerd wordt expertise benut die in het concrete geval vereist is. Hiërarchie is minder vanzelfsprekend, ieder heeft zijn taak in het netwerk. De ondermijnende criminaliteit is ook een sociaal maatschappelijk probleem, dat vergroeid is met alle lagen van de samenleving en zich uit in verschillende vormen: ernstige (HIC) misdrijven in de persoonlijke sfeer zoals afpersing en liquidaties, ernstige zedendelicten, innesteling in de bovenwereld doordat bedrijven en personen zich opstellen als facilitators of bijvoorbeeld in woonwijken, met "no go area's" waar iedereen "in de hennep zit" tot gevolg.

Wat betekent dat voor de aanpak van criminaliteit?

De georganiseerde ondermijnende criminaliteit kan niet worden bestreden door middel van het strafrecht alleen, maar zal in samenwerking met andere overheidsorganisaties, waaronder het openbaar bestuur, met andere brancheorganisaties, ondernemers en het maatschappelijk middenveld moeten worden aangepakt. Brancheorganisatie hebben een eigen verantwoordelijkheid, zeker wat betreft de aanpak van facilitators van ondermijnende criminaliteit, en mogen daarop gewezen worden. De maatschappij moet weerbaar worden gemaakt en burgers en bedrijven moeten worden geïnformeerd over hun kwetsbaarheid. Opsporing, handhaving op straat, bestuurlijke- en fiscale handhaving en zorg dienen hand in hand te gaan, in verbinding met de samenleving en maatschappelijke netwerken.

¹¹ Inschakeling van vrijwilligers op dezelfde wijze als in de basispolitiezorg gebeurt maar dan in de opsporing: te denken valt aan burgers met bepaalde kennis/vaardigheden (financieel, IT, juridische kennis etc.) en wellicht ook gepensioneerden (al dan niet werkzaam geweest in de strafrechtketen) die nog een maatschappelijke bijdrage willen leveren.

¹² Er zijn verschillende schattingen over de aard en omvang.

Voorwaarde is dat er prioriteit komt bij het aanpakken van “onaantastbaren” en er een halt wordt toegeroepen aan het kunnen etaleren van crimineel verkregen vermogen en het in stand houden van een web van angst in de eigen sociale omgeving. Gemeenten hebben hierin een belangrijke rol; onderwijs en werk (en toezicht daarop) moeten voldoende toegankelijk zijn om mensen - op het hellend vlak - alternatieven te bieden. Daar staat tegenover dat burgemeesters in hun individuele optreden minder kwetsbaar worden gemaakt. Er moet kritisch worden gekeken naar het bestaande instrumentarium om wederrechtelijk verkregen vermogen af te kunnen nemen. Personen die zijn veroordeeld en waarbij het nog niet of moeilijk lukt om vermogen waarvan is bepaald dat dat wederrechtelijk is verkregen te achterhalen en te ontnemen, zouden financieel “onder toezicht” moeten worden gesteld totdat er feitelijk is ontnomen. Lokaal bestuur, OM, politie en ketenpartners zullen steeds vaker samen de afweging maken wat de beste manier van aanpakken van deze vorm van criminaliteit is.

1.5. Relatie tussen zorg en strafrecht

Een andere belangrijke ontwikkeling is de toename van het aantal verdachten met psychische, emotionele of verstandelijke problematiek of personen die anderszins verward zijn. Dit aandeel groeit, al dan niet als gevolg van veranderingen in de organisatie en werkwijze van de geestelijke gezondheidszorg. Dit speelt in het bijzonder op de terreinen jeugd, huiselijk geweld, zeden en geweld in het publieke domein. Ook een groot deel van de Top-X-lijsten bij de traditionele High Impact Crimes valt onder deze doelgroep en vraagt om een gecombineerde inzet vanuit strafrecht, zorg, scholen, huisvesting, etc. Zowel daders als slachtoffers in een strafzaak bevinden zich vaak in een kwetsbare en afhankelijke positie.

Wat betekent dit voor de aanpak van criminaliteit?

De aanpak van deze toenemende problematiek vraagt om een multidisciplinaire en systeemgerichte benadering waarbij strafrechtelijke en andersoortige interventies (forensische zorg, bestuurs- of civielrechtelijke trajecten, etc.) elkaar versterken en op elkaar ingrijpen. Incidenten en onderzoeken laten keer op keer zien dat er nog veel verkokert en langs elkaar heen gewerkt wordt. Indien er sprake is van gepleegde strafbare feiten, dan is “triage aan de voorkant” van groot belang. Reclassering, Raad voor de Kinderbescherming en Slachtofferhulp Nederland zullen het OM moeten adviseren over de te nemen afdoeningsbeslissing. Recent zijn drie grote decentralisaties in dit sociale domein doorgevoerd waarbij gemeenten de verantwoordelijkheid voor de “zorg” hebben gekregen. Kort gezegd komt het er op neer dat er gewerkt wordt vanuit het paradigma “de gemeenten hebben de regie en samenwerking moet lokaal worden vormgegeven”. Die veelbelovende aanpak is ook voor de strafrechtssketen van groot belang en Politie en OM zijn in deze samenwerking belangrijke partners; dat vraagt ook een herdefiniëring van de rol van opsporing in de aanpak van de problematiek inclusief voornoemde aansluiting van betrokken partijen.

1.6. Stand van zaken en verwachtingen over een aantal criminaliteitsfenomenen¹³

Het voorspellen van relevante criminaliteitsontwikkelingen voor de komende tien jaar is niet eenvoudig. En hoewel eerdere trends geen definitieve voorspellers zijn voor toekomstige ontwikkelingen, kunnen deze ontwikkelingen wel een indicatie geven voor de richting waarin een criminaliteitsfenomeen zich zal ontwikkelen. Vast staat dat er op alle vormen van criminaliteit, dus ook in het VVC domein, sprake is van een groeiende internationalisering en verschuiving van het fysieke naar het digitale domein.

Binnen de opsporing is er de afgelopen jaren veel aandacht besteed aan onder meer high impact crimes, geweld, verdovende middelen, terrorisme, witwassen, kinderporno, fraude en milieu. In onderstaande subparagrafen zal eerst voor een aantal criminaliteitsvormen een beeld worden gegeven van de informatie die beschikbaar is. Daarbij wordt ook een aantal zaken benoemd waar we (te) weinig zicht op hebben. Vervolgens wordt per thema getracht om vanuit de huidige situatie verwachtingen te formuleren voor ontwikkelingen in de toekomst.

¹³ De beschikbare informatie is hieronder weergegeven en dient voor sturingsdoeleinden veel diepgaander te worden uitgewerkt en aangevuld met andere bronnen over fenomenen die hier onvoldoende aan bod komen (cybercrime, financieel-economische criminaliteit etc.).

Veel Voorkomende Criminaliteit (VVC-zaken)

Het is niet eenvoudig goed zicht te krijgen op de aantallen en ontwikkelingen van Veel Voorkomende Criminaliteit (zoals fietsendiefstal en winkeldiefstal). Er wordt bij deze vormen van criminaliteit lang niet altijd aangifte gedaan. Volgens de Stichting Aanpak Voertuigcriminaliteit (AVC) ligt het totaal aantal aangiftes van fietsendiefstal rond de 100.000 per jaar. Geschat wordt dat 30 procent van de fietsendiefstallen wordt aangegeven. Dit betekent dat het werkelijke aantal gestolen fietsen per jaar in Nederland op ongeveer 330.000 ligt.

Het aantal geregistreerde winkeldiefstallen bij de politie lag in 2015 op ruim 40.000. Dit aantal is in de afgelopen periode (2009-2015) ongeveer gelijk gebleven. De verwachting is dat ongeveer 9 procent van de winkeldiefstallen bij de politie wordt gemeld. Voor zowel fietsendiefstal als winkeldiefstal is de aangiftebereidheid dus laag. Slachtoffers doen geen aangifte omdat zij verwachten dat het weinig zin heeft (de politie pakt het niet op en/of lost het niet op). Er is dus sprake van een behoorlijke discrepantie tussen het aantal aangiftes en de werkelijke aantallen diefstallen.

De meeste successen worden geboekt met de traditionele aanpak van lokale daders. De opsporing van deze veel voorkomende criminaliteit is vooral lokaal georganiseerd en gericht op lokale daders. Feit is dat de politie minder grip lijkt te hebben op professionele meer georganiseerde, landelijk/internationaal opererende dader(s) van VVC (mobiel banditisme).

Verwachtingen

Als de aanpak van VVC ook de komende jaren voornamelijk lokaal vorm krijgt, wordt verwacht dat de Nederlandse opsporingsdiensten onverminderd veel last blijven houden van professionele georganiseerde, mobiele bendes die (internationaal) actief zijn op dit terrein.

High Impact Crimes (HIC-zaken)

Het aantal HIC-delicten is de afgelopen jaren enorm afgenomen, zo blijkt uit de politieregistraties. Het aantal woninginbraken is de afgelopen jaren fors gedaald: van 91.716 in 2012 naar 64.560 in 2015, een daling van 30 procent. Ook het aantal overvallen is fors afgenomen over dezelfde periode: van 1982 naar 1239 per jaar. En sinds 2012 is het aantal straatroven met 40 procent gedaald: van 7771 straatroven in 2012 naar 4717 berovingen in 2015. Niet alleen in Nederland zien we deze trend. In alle omringende EU landen zien we een daling van het aantal HIC-delicten.

De HIC-aanpak van de politie is eveneens voornamelijk lokaal georiënteerd. Aangenomen wordt dat de daling van het aantal HIC-delicten dan ook voornamelijk toegeschreven kan worden aan het tegenhouden van de lokaal opererende dader. Daders die eenheid-overschrijdend of internationaal te werk gaan of netwerken, kunnen zich relatief eenvoudig onttrekken aan het zicht van de politie. Datzelfde geldt voor mobiele bendes.

Verwachtingen

Er zijn de afgelopen jaren veel inspanningen verricht op het HIC-domein. Bij een afname van die inzet door verschuiving naar andere prioriteiten komt er mogelijk een stagnatie in de afname van het aantal HIC-delicten in de toekomst. Ondanks de reorganisatie naar één nationale politie verloopt de samenwerking tussen de eenheden nog niet altijd vlekkeloos en is de aanpak van HIC-delicten, net als bij VVC voornamelijk lokaal en/of binnen de eenheid georganiseerd en georiënteerd. Dit schept mogelijkheden voor de meer professionele, eenheidsgrensoverschrijdende dadergroepen waar de opsporing tot nu toe weinig grip op heeft.

Excessief geweld

In 2015 is 2,2 procent van de Nederlanders slachtoffer geworden van een vorm van geweld. Dit is vergelijkbaar met 2013 en 2014, maar lager dan in 2012 toen het slachtofferpercentage 2,6 procent bedroeg. Bijna

anderhalf procent van de bevolking werd in 2015 slachtoffer van bedreiging, 1 procent werd dit van mishandeling. Van seksueel geweld werd 0,1 procent van de Nederlandse bevolking slachtoffer.¹⁴

De ernstigste vorm van geweld betreft moord en doodslag. Sinds ongeveer het begin van dit millennium daalt het aantal slachtoffers hiervan gestaag. Gemiddeld werden in de jaren '90 nog 250 mensen gedood of vermoord, in 2015 waren dat 120 personen¹⁵. De daling wordt vooral veroorzaakt door de afname van het aantal moorden en doodslagen in de relatiesfeer. Het aantal liquidaties in het criminele milieu ligt in de afgelopen tien jaar tussen de vijftientig en dertig per jaar. Dit aantal is min of meer stabiel met in 2014 een uitzonderlijke piek. Het aantal mislukte liquidaties ligt overigens ongeveer even hoog als het aantal geslaagde. Vrijwel alle liquidaties zijn terug te voeren op conflicten bij de handel in verdovende middelen. Afgelopen jaren zijn er liquidaties bij daglicht, op de openbare weg, nabij scholen en in het bijzijn van vrouw en kinderen gepleegd. Regelmatig zijn daarbij zware automatische vuurwapens gebruikt. Deze liquidaties leiden tot grote maatschappelijke onrust.

Deze onderzoeken kosten extreem veel capaciteit, bovendien is de opsporing niet altijd voldoende in staat gebleken om in deze vaak complexe zaken snelle en doeltreffende interventies te plegen.

Verwachtingen

Ook komende jaren zal Nederland geconfronteerd worden met excessief geweld. Het is nauwelijks mogelijk om een betrouwbare inschatting te maken over de omvang daarvan. Vrijwel alle liquidaties in Nederland zijn gerelateerd aan de handel in verdovende middelen. Wanneer we aannemen dat deze relatie in stand blijft de komende jaren, kunnen aan de ene kant factoren worden geïdentificeerd die wijzen op een toename van geweld, bijvoorbeeld de grote financiële belangen of criminele conflicten. Aan de andere kant kan er ook sprake zijn van een afname, bijvoorbeeld als gevolg van de ontwikkeling van (ver)koop van drugs via het Darkweb, die de invloed van criminele samenwerkingsverbanden verkleint.

Terrorisme

Het NCTV vat mede op basis van informatie die de politie verstrekt, het dreigingsbeeld als volgt samen:¹⁶

“De jihadistische dreiging blijft voorlopig de voornaamste dreiging. Aanslagen en ernstige ideologisch geïnspireerde geweldsincidenten zoals er de afgelopen twee jaar plaatsvonden in Europa, kunnen ook in Nederland voorkomen. De internationale terroristische netwerken van ISIS en al Qa’ida strekken zich ook uit over Nederland. Vooral een door ISIS aangestuurde, gestimuleerde of geïnspireerde aanslag is daarbij voorstelbaar. ISIS is vastbesloten om met name West-Europa met nieuwe aanslagen te treffen, zeker nu de groepering onder militaire druk staat in het Midden-Oosten en Noord-Afrika. Nog steeds bevinden zich mogelijk tientallen ISIS-operatives (door ISIS aangestuurde aanslagplegers en hun handlangers) in Europa. Naast de dreiging die uitgaat van ISIS-netwerken, blijft de dreiging bestaan van grootschalige aanslagen in Europa door al Qa’ida.

Een reeks aanslagen in 2016 in onder meer Duitsland en Frankrijk bevestigt de dreiging die uitgaat van individuele aanslagplegers. Een aantal van deze aanslagplegers handelde alleen maar kreeg wel coaching (een vorm van aansturing) van ISIS. De aanslag-coaches van ISIS richten zich daarbij ook op kwetsbare, beïnvloedbare mensen, die niet in beeld zijn bij de veiligheidsautoriteiten. Bij enkeleaders speelden psychische en sociale problemen vermoedelijk mee bij het overgaan tot geweld.

Daarnaast bleek opnieuw dat ook rechts-extremistische ideologie als inspiratie kan dienen. De terrorist die in München 9 mensen doodde, handelde naar voorbeeld van de Noorse extreemrechtse terrorist Anders Breivik.

In het huidige gepolariseerde klimaat rond de thema’s islam, asiel, integratie, Europa en Turkije bestaat er daarnaast een kans op gewelddadige incidenten van extreemrechts en extreemlinks.

¹⁴ Centraal Bureau voor de Statistiek (2016a), Veiligheidsmonitor 2015, Centraal Bureau voor de Statistiek, Den Haag/Heerlen/Bonaire.

¹⁵ Centraal Bureau voor de Statistiek (2016a), CBS Statline, geraadpleegd 5 december 2016.

¹⁶ Ontleend aan Dreigingsbeeld Terrorisme Nederland (DTN), nummer 43, van november 2016.

In de aanloop naar de Tweede Kamerverkiezingen in maart 2017 is hogere polarisatie voorstelbaar in Nederland. In campagnetijd is er ook meer dan anders het risico van een mogelijke gewelddaad door een eenling.”

Het is niet in te schatten in hoeverre er voldoende parate kracht aanwezig is.

Verwachtingen

De komende jaren zal terrorisme vermoedelijk een dreiging blijven. Op het gebied van terrorismebestrijding is het belangrijkste doel voor de politie en haar partners het voorkomen van aanslagen. Kern van de politieke aanpak is daarom het tijdig verkrijgen van informatie over radicalisering of voorbereidingshandelingen. De inbedding van basispolitiezorg in de wijken is in dit verband een onontbeerlijke bron van informatie: vanuit gemeenschappen kan informatie komen over radicalisering, terugkeerders uit strijdgebieden en over ontspoorde eenlingen. Om dit in de toekomst zo goed mogelijk te kunnen (blijven) doen, dient de recherche, behalve over traditionele middelen, te beschikken over up-to-date digitale hardware, software en vaardigheden om subjecten te volgen op sociale media (en dan ook de diepere lagen daarvan), specialistische kennis te hebben van talen, culturen en gedragsmechanismen die bij verschillende vormen van radicaliseren aan de orde zijn, en snel informatie uit te kunnen wisselen met inlichtingendiensten en buitenlandse partners.

Verdovende middelen

Nederland speelt een voorname rol in de productie en distributie van verdovende middelen. Er is geen exact zicht op de omvang van de productie, consumptie en handel in drugs. De gegeven cijfers zijn schattingen met daardoor soms een flinke marge.

Voor heroïne en cocaïne geldt dat de hoeveelheid jaarlijks in Nederland in beslag genomen drugs (de afgelopen jaren gemiddeld respectievelijk ongeveer 8 ton en 10 ton) de in Nederland geschatte consumptiehoeveelheid (respectievelijk geschat op 1,6 en 3,6 ton per jaar) ruimschoots overtreft. De consumptie van cannabis in Nederland wordt geschat tussen 28 en 119 ton (WODC). De productie ligt tussen 171 en 965 ton. Nederland speelt waarschijnlijk een belangrijke rol in de export, al is er weinig Nederlands opsporingsonderzoek waaruit dat blijkt. Nederland is daarnaast een belangrijk productieland voor synthetische drugs. De indicatoren voor de omvang wijzen op een toename de afgelopen jaren. Het aantal aangetroffen drugslaboratoria en opslaglocaties, onderschepte partijen pre-precursoren en dumpingen nam toe. De ecstasyproductie werd voor 2015 geschat op 50-117 miljoen pillen, de geproduceerde amfetamine tussen de 22 en 51 ton.

Verwachtingen

In de komende jaren blijft de rol van Nederlandse criminelen in de internationale distributie en productie van drugs onverminderd groot. De gevolgen van drugscriminaliteit zijn ernstig. Er is sprake van negatieve gevolgen voor de volksgezondheid. Daarnaast is er financiële schade. Met crimineel geld worden investeringen in de Nederlandse economie gedaan (vastgoed, bedrijven). Er is sprake van verweving tussen onder- en bovenwereld (misbruik van rechtspersonen). Daarnaast zijn er voorbeelden van intimidatie en omkoping van bestuurders of medewerkers in de Rotterdamse haven. Tot slot gaat de drugscriminaliteit met veel en toenemend geweld gepaard en levert de productie eveneens gevaar en risico's op. De dumping van chemicaliën gebruikt bij de productie van synthetische drugs levert schade op voor het milieu.

De opsporing is op dit moment niet in staat om op eigen kracht, zonder de bijdrage van (externe) partners, met de huidige inzet en middelen een einde aan deze problematiek te maken.

1.7. Handelen naar Waarheid

Ook 'Handelen naar Waarheid, de analyse van de sterkte- en zwakte van de opsporing'¹⁷ geeft de urgentie weer om de opsporing op een hoger niveau te brengen. Het rapport levert conclusies en aanbevelingen op die

¹⁷ <https://www.tweedekamer.nl/kamerstukken/detail?id=2016D20378&did=2016D20378> publicatie datum 19 mei 2016,

richting geven aan een transitie naar een andere en betere opsporing. Aanbevelingen waarmee de politie zelf aan de slag gaat en die vooral zien op de verbetering van de kwaliteit van het vakmanschap, eigenaarschap binnen de opsporing, andere vormen van sturing en leiderschap, de cultuur (houding, gedrag en verandervermogen), de plaats en inrichting van de opsporing binnen de politie, betere ondersteuning van de opsporing door IV middelen en een modern toekomstgericht HRM instrumentarium. In Hoofdstuk 3 zijn de actievelen benoemd (in figuur 4) waarbinnen die aanbevelingen moeten worden opgepakt als onderdeel van de transitiestrategie.

1.8. Conclusie

De ontwikkelingen die in dit hoofdstuk en in bijlage 1 zijn beschreven staan niet op zichzelf, maar versterken elkaar. Enige onzekerheid over de juistheid en concreetheid van de verwachte ontwikkelingen en de betekenis voor het veiligheidsdomein is inherent aan de materie. De betekenis die we in hoofdstuk 2 hebben gegeven aan een aantal externe ontwikkelingen op de korte- en middellange termijn zijn niet helemaal zeker, maar ook bedoeld als context bij het gesprek dat gevoerd moet worden met partners in en buiten de strafrechtketen. Daarnaast leveren de conclusies uit *Handelen naar Waarheid* voldoende aanknopingspunten en urgentie op om in hoofdstuk 3 aanzetten te doen voor een nieuwe visie op opsporing en vervolging.

In 2017 en verder zal - in de verdere uitbouw van deze koers - ook nadrukkelijk gewerkt worden aan verdere concretisering. Uiteindelijk zal dat ons beeld op de nabije toekomst scherper maken. Het tempo waarmee onze omgeving, maatschappelijke structuren en technologische ontwikkelingen aan het veranderen zijn gaat veel harder dan we tot nu toe voor mogelijk hielden. Omdat deze ontwikkelingen elkaar nog versterken is het aannemelijk dat deze veranderingen exponentieel¹⁸ verlopen. Waar ontwikkelingen nu nog één à twee jaar duren, zal dat over een paar jaar wellicht een kwestie zijn van maanden en weken. Dat geeft zowel kansen als bedreigingen. De opsporing en vervolging kan niet anders dan daarin meegaan. Dat kan geen ambitie meer zijn. Dat is noodzaak: het is 'up or out'.

Zeker is dat vele uitgangspunten en zekerheden die individuele burgers, bedrijven en de maatschappij gebruiken om zich te ontwikkelen en te manifesteren, langzamerhand onderuit worden gehaald. Deze disrupties zorgen ervoor dat burgers anders tegen elkaar en anders tegen de overheid gaan aankijken. Hiërarchische constructies staan ter discussie en maken plaats voor een netwerksamenleving. Naast vele nieuwe kansen brengt het verdwijnen van die zekerheden voor een groot aantal burgers een gevoel van onzekerheid en onveiligheid met zich mee. Voor de overheid is het daarbij van belang steeds meer op te treden als één overheid: politie, OM, lokaal bestuur en ketenpartners moeten samen optrekken om de problemen in de maatschappij aan te pakken.

¹⁸ https://nl.wikipedia.org/wiki/Technologische_singulariteit

Hoofdstuk 2. Naar een toekomstbestendige opsporing en vervolging

2.1. Leidende principes

De in bijlage 1 en hoofdstuk 1 beschreven veranderingen maken het voor OM en politie noodzakelijk om, samen met de partners in en buiten de strafrechtketen, kritisch en met een fundamenteel andere blik opnieuw de koers te bepalen en te kijken naar het *belang*, de *rol* en de *veranderende positie* van de strafrechtelijke handhaving van de rechtsorde en de aanpak van criminaliteit.

Bij die koersbepaling staat centraal dat politie en OM werken aan een veilige, rechtvaardige en integere samenleving en daarbij een aantal *leidende principes* hanteren, namelijk dat:

- slachtoffers zich veilig voelen, worden gehoord en geholpen,
- op een verdachte wordt geacteerd, al dan niet strafrechtelijk, maar dat er in ieder geval grenzen worden gesteld,
- een aangifte, melding of incident telt, dat betekent dat er op enigerlei wijze opvolging plaats vindt,
- politie en OM midden in de samenleving staan,
- het effect van de interventie op slachtoffer, burger, bedrijfsleven, maatschappij en verdachte centraal staat,
- OM en politie hun rol vervullen vanuit beginselen van rechtsgelijkheid¹⁹, rechtsstatelijkheid²⁰ en rechtvaardigheid²¹.

Vanuit die inzet voor een veilige, rechtvaardige en integere samenleving en de daarin gehanteerde leidende principes wordt de opsporing ingericht en de criminaliteit aangepakt, wordt de bijzondere positie van het strafrecht duidelijk en wordt door de politie en het OM de belangen van de burgers bewaakt. Dat betekent, zoals in de Contourennota wordt gezegd, dat: “de interventies om criminaliteit te bestrijden en te sanctioneren daadwerkelijk effectief zijn en betekenis hebben voor slachtoffer, verdachte en maatschappij”. Slachtoffers, daders en maatschappij worden zo goed mogelijk ‘verder geholpen’ met inachtneming van de regels van de rechtstaat.

Hieronder wordt het belang, de rol en de (veranderende) positie van de strafrechtelijke handhaving verder uitgewerkt: naast zijn klassieke functie heeft de strafrechtelijke aanpak de afgelopen jaren ook zijn plek gevonden als onderdeel van een effectieve interventiestrategie en is de strafrechtelijke aanpak daar dienstbaar aan. Politie en OM leveren hun bijdrage aan het voorkomen en bestrijden van criminaliteit primair vanuit hun kerntaak, de strafrechtelijke handhaving van de rechtsorde daarin steeds zoekende naar de verbinding omdat strafrecht en openbare ordehandhaving steeds meer samengaan.

2.2. Belang van de strafrechtelijke handhaving

De strafrechtspleging staat voor opsporing, vervolging en berechting van strafbare feiten en de tenuitvoerlegging van opgelegde straffen en maatregelen. Zij levert daarmee een elementaire bijdrage aan de maatschappelijke ordening, met als belangrijke doelen het beschermen van burgers en rechtspersonen, het voorkomen van eigenrichting en het beschermen van de rechtsstaat. De belangen in het strafrecht zijn groot. Criminaliteit kan ingrijpende gevolgen hebben voor burgers en de samenleving als geheel, wat vraagt om een effectieve bestrijding. De overheid beschikt daarbij over ingrijpende bevoegdheden, waaronder het toepassen van geweld, de inzet van dwangmiddelen waaronder het benemen van de vrijheid van personen. Dit vraagt om waarborgen ter bescherming van fundamentele rechten, waaronder het recht op een eerlijk, openbaar en voortvarend proces, berechting door een onafhankelijke en onpartijdige rechter en het recht op adequate

¹⁹ Mondige en hoogopgeleide burgers weten hun belangen wellicht beter te bewaken dan andere burgers. Dat mag niet leiden tot verkeerde of eenzijdige prioritering.

²⁰ een opsporingsonderzoek door de politie vindt alleen plaats op een wijze zoals bij wet is geregeld: OM en politie waken voor schending van grondrechten, zoals het recht op privacy en voorkomen eigenrichting.

²¹ Rechtvaardigheid (justice) hangt samen met een bredere oriëntatie dan alleen op de strafrechtelijke handhaving. In veel gevallen kan juist een andere interventie ‘rechtvaardig’ zijn.

rechtsbijstand. Deze belangen dienen met elkaar in balans te zijn. De bestrijding van criminaliteit dient plaats te vinden op een wijze die past bij de waarden van onze beschaving: de democratische rechtsstaat.

De legitimiteit van de strafrechtspleging is erin gelegen dat burgers erop mogen vertrouwen dat criminaliteit niet baat en dat op crimineel gedrag een eerlijke, effectieve en tijdige reactie volgt.

“Cops must be seen to outsmart criminals on a regular basis to maintain the public’s belief in a just society”. Het (straf)recht heeft niet alleen een feitelijke maar ook een symbolische en demonstratie functie. Mensen hebben vertrouwen in de opsporing als er veel belangrijke zaken op een integere en doelmatige manier worden opgelost. Dat levert genoegdoening op: herstel van aangedaan leed en opgelopen schade voor zover mogelijk, de verzekering dat misdaad niet onbestraft blijft en dat vragen met betrekking tot toedracht en schuld worden beantwoord. De publieke functie van de opsporing is belangrijk: *“justice must be seen to be done”*. Hieruit volgt dat de opsporing en de vervolging zichtbaar, transparant, robuust en kwantitatief op goed niveau moeten presteren, in belangrijke zaken maar ook in zaken die in wijk en buurt leven.

De relatieve betekenis van strafrechtelijke handhaving in het gehele palet van mogelijke interventies is dus veel groter dan haar kwantitatieve aandeel doet vermoeden. Dit hangt samen met haar functie als sluitpost in het gehele stelsel: als alles faalt, moet men op het strafrecht kunnen vertrouwen. Bovendien gaat van het openbare strafrechtelijke overheidsoptreden een generaal preventieve, zichtbaar sanctionerende, normbevestigende en rechtshandhavende werking uit. De rechter en de toeleverende strafrechtshetaren belichamen daarmee de rechtvaardigheid in de samenleving. De overtuiging dat op correcte en effectieve manier recht wordt gesproken en dat het recht voor allen geldt, met inbegrip van de overheid, bevordert de acceptatie van de maatschappelijke orde en daarmee de continuïteit van de democratische rechtsstaat.

Strafrechtspleging is daarbij niet alleen reactief maar ook repressief van aard. Normstelling via het strafrecht dient ter bescherming van de gemeenschappelijke waarden in de samenleving. Die waarden behoren aan de normstelling vooraf te gaan. Het strafrecht is geen effectief middel om tot gedeelde waarden te komen. Inzet van het strafrecht is daarmee vooral geëigend in het kader van de aanpak van wetsovertreders/criminaliteit en minder als oplossing van andere maatschappelijke problemen. Een te ruime inzet van het strafrecht kan leiden tot afnemend draagvlak (“ga boeven vangen”). Een selectieve inzet van het strafrecht is dan ook op zijn beurt een randvoorwaarde voor een goed functionerende strafrechtshetaren. Dit noodzaakt in het algemeen tot terughoudendheid in het strafbaar stellen van gedragingen (ultimum remedium).

Een goede toepassing van het strafrecht vergt een investering in kwaliteit, bij zowel OM als politie²². Vanuit een eigentijdse opvatting over de positie als bevoegd gezag wordt door het OM leiding gegeven aan opsporingsonderzoeken. De kwaliteit van de opsporing en vervolging en de daarin werkzame professional staat centraal. De relatie tussen de (professional aan) OM- en politiezijde in de opsporing en vervolging wordt gekenmerkt door diepe (strafvorderlijke en maatschappelijke) kennis, respect, samenwerking en tegenspraak.

Zaken van hoge juridische kwaliteit, betekenisvol afdoen en met merkbare, herkenbare en zichtbare interventies optreden in de samenleving voor slachtoffers en verdachten is voor elke zaak een vereiste. De geschetste relatie tussen OM en politie is daarbij randvoorwaardelijk. OM en politie werken aan onderzoeken waarmee een zo groot mogelijk maatschappelijk effect bereikt kan worden. Het OM maakt - samen met de politie - duidelijke en slimme keuzes over de start van opsporingsonderzoeken en het OM en de politie sturen op een zorgvuldige, efficiënte en effectieve uitvoering daarvan. Intensieve samenwerking vraagt om een eenduidige rolopvatting over taken en verantwoordelijkheden. Het gaat immers om gedeelde waarden die tot uiting komen in een gewenste houding, gewenst gedrag en benodigde competenties. Het OM en de politie zetten vakbekwame professionals in die ieder vanuit de eigen expertise en gedrevenheid werken aan een veilige en rechtvaardige samenleving.

²² Kwaliteitsverbetering is onderdeel van OM2020 en Strafvordering 2020 bij het OM en van het gezamenlijke Kwaliteitsplan OM - politie en de 17 maatregelen uit de contourennota (basis op orde).

2.3. De rol van de strafrechtelijke handhaving in de aanpak van criminaliteit

De inzet van het strafrecht dient onderdeel te zijn van een bredere strategie die gericht is op de integrale aanpak van criminaliteit, zowel op zaaksniveau als op probleemniveau. Een strafrechtelijke interventie is bij die integrale aanpak vaak noodzakelijk, maar kan ook één van de mogelijke interventies zijn, naast preventieve maatregelen, tegenhouden of verstoren van criminele intenties, afpakken van vermogen, civielrechtelijke, bestuurlijke- en fiscale maatregelen of hulpverlening. Ook kan er - aanvullend- worden gedacht aan tuchtrechtelijke maatregelen bij beroepsgroepen waarvan individuen de georganiseerde misdaad faciliteren²³. Het strafrecht is dus meer dan sluitstuk van de keten, maar wordt precies daar ingezet waar het optimaal effect heeft.

Het strafrecht wordt ingezet waar dit het meeste effect voor de burger²⁴ sorteert, maar is daarnaast ook een instrument om maatschappelijke problematiek te identificeren en politiek-bestuurlijk te agenderen en/of (keten)partners in de gelegenheid te stellen om op probleemniveau te interveniëren. Om ook op bestuurlijk niveau veiligheidsvraagstukken en criminaliteit aan te kunnen pakken, is nauwe samenwerking tussen politie en het gezag (OM en lokaal bestuur) en met andere relevante partijen in- en buiten de strafrechtketen noodzakelijk. Het OM zal zich nadrukkelijker - met gebruikmaking van de wettelijke instrumenten - positioneren aan de voorkant: als gezag over de opsporing, waarbij opsporing niet alleen of alleen maar ten dienste staat van een strafrechtelijke afdoening en als partner in de criminaliteitsbestrijding. Uitgangspunt daarbij is wel dat het handelen van OM en politie – gelet op de mogelijke inbreuk op grondrechten – rechterlijk getoetst moet kunnen worden.

Er zal steeds meer - in wisselende samenwerkingsverbanden en coalities - gebruik worden gemaakt van de betrokkenheid van participerende burgers, bedrijven en maatschappelijke organisaties in het voorkomen en aanpakken van criminaliteit.

2.4. Veranderende positie in een veranderende maatschappij

De strafrechtelijke handhaving ontleent haar legitimiteit primair aan haar in de wet geregelde bevoegdheden en taken. Deze legitimiteit erodeert als de respons van het strafrecht op criminaliteit niet voldoet aan de verwachtingen van burger en maatschappij, zeker op lokaal niveau. Het strafrecht plaatst zich buiten de werkelijkheid en de behoefte van burgers en maatschappij als de prioriteiten en de aanpak op regionaal, landelijk en internationaal niveau niet in verbinding staan met de behoeften van de burger, er sprake is van een handhavingstekort en de vervolging en berechting van verdachten (te) lang duurt.

Het risico is aanwezig dat die burger dan het vertrouwen verliest in de aanpak van criminaliteit door politie en OM en daarbij het verlies van vertrouwen in de strafrechtelijke handhaving. Burgers begrijpen ook niet goed waarom bepaalde vormen van witteboordencriminaliteit (denk aan horizontale fraude, financieel-economische criminaliteit, faillissementsfraude waar meestal grote bedragen mee gemoeid zijn) door gebrek aan kennis en capaciteit nauwelijks effectief wordt aangepakt. De indruk kan dan ontstaan dat alleen die groep burgers wordt gecorrigeerd die onderaan de maatschappelijke ladder staan. Het strafrechtelijk instrumentarium en het sanctiestelsel schieten tekort om het 'verdienmodel' van de 'georganiseerde' crimineel aan te pakken en/of wederrechtelijk verkregen vermogen daadwerkelijk af te pakken. Er moeten aanvullende wettelijke mogelijkheden worden ontwikkeld om het "verdienmodel" van criminelen aan te pakken, immers misdaad mag niet lonen²⁵.

Één van de conclusies uit de voorgaande hoofdstukken is dat de verhouding tussen overheid, maatschappij en de zelfredzame, mondige burger sterk verandert. Ook in het veiligheidsdomein. Daarbij is er duidelijk sprake

²³ denk aan notariaat, makelaardij, advocatuur en financiële dienstverleners.

²⁴ In een aantal gevallen kunnen strafrechtelijke bevoegdheden 'als service' worden ingezet op verzoek van de burger of bedrijf. Als er gezamenlijk wordt opgetrokken, dan komt het strafrechtelijk instrumentarium bijvoorbeeld in beeld als strafvorderlijke bevoegdheden moeten worden ingezet of het strafrechtelijk sanctiestelsel als interventie noodzakelijk is.

²⁵ Te denken valt aan een vorm van 'financiële onderbewindstelling' bij veroordeelden bij wie het niet lukt een ontnemingsmaatregel te executeren en mogelijk wel aanwezige vermogensbestanddelen onbereikbaar zijn.

van een spanningsveld tussen een vergaande mondialisering van criminaliteit²⁶ enerzijds en een onbehagen en onveiligheidsgevoel van de burger anderzijds. Veel verschijningsvormen van die mondiale criminaliteit manifesteren zich namelijk bij uitstek op lokaal- en buurtniveau en in de beleavingswereld van de individuele burger²⁷.

Dat geldt voor de wijze waarop de overheid en de burgers (en bedrijven) zich tot elkaar verhouden in de aanpak van criminaliteit en voor de verwachtingen die er bij de burgers leven over de aanpak van criminaliteit. Overheid en burgers verschuiven van positie in relatie tot de opsporing. Burgers, bedrijven, maatschappelijke organisaties en belangengroeperingen pakken in toenemende mate hun rol in de aanpak van criminaliteit op. Soms omdat ze daartoe beter zijn toegerust door technologische middelen, het voorhanden hebben van informatie of het benodigde netwerk en/of expertise. Soms tegen wil en dank omdat men ontevreden is over de afloop van een strafrechtelijk opsporingsonderzoek, de aanpak van problematiek in zijn algemeen of omdat de strafrechtelijke handhaving tegen de grenzen van de capaciteit aanloopt. Er is sprake van een handhavingstekort²⁸ en vervolgingstekort: het aanbod van zaken zal, zeker bij veel voorkomende criminaliteit²⁹, veel groter zijn dan kan worden opgepakt en de berechting laat vaak (te) lang op zich wachten, terwijl de burgers van politie en OM verwachten dat men wordt geholpen. Die (steeds grotere) rol in het voorkomen, tegenhouden en aanpakken van criminaliteit door burgers en bedrijven brengt ook medezeggenschap met zich mee over de prioritering in de aanpak door politie en OM. En wellicht, afhankelijk van de soort criminaliteit en de concrete gebeurtenis, ook een leidende rol in de aanpak in een concrete strafzaak³⁰. Tegelijkertijd ligt hier een juridisch-ethische vraag aan ten grondslag. Tot hoever gaat burgerparticipatie, hoe voorkom je dat de mondige hoog opgeleide burger zelf initiatief neemt en richting geeft aan de politie waar de sociaal zwakkere burger dit niet kan en achter het net vist.,

De legitimiteit van de strafrechtelijke handhaving wordt hersteld als we aantoonbaar beter voldoen aan de verwachtingen en behoeften van de burger en maatschappij. Politie en OM zullen in de toekomst, steeds meer in coalitie met burgers en maatschappij samen optrekken in de aanpak van criminaliteit, vanuit een bredere oriëntatie op de aanpak van criminaliteit en de rol van het strafrecht daarin. Dat betekent dat politie en OM niet altijd alleen in de 'lead' zijn, niet altijd de regie hebben op de aanpak, maar wel vanuit hun positie en de hen opgedragen wettelijke taken en daarbij passende strafvorderlijke bevoegdheden, vanuit de verwachtingen en behoeften van de burgers, de plaats en inzet van het strafrecht en de strafrechtelijke handhaving bepalen. Zowel in een probleemgerichte aanpak als in de concrete strafzaak wordt samenwerking gezocht binnen en buiten de strafrechtketen. De strafrechtelijke handhaving moet in de aanpak waarde toevoegen naast de andere mogelijke interventies.

Dat kan ook betekenen dat de grotere rol van de burger tot uiting komt in de 'trage aan de voorkant': In het keuzeprocess welke zaken en/of problemen worden opgepakt, op welke wijze en wat het beoogde effect is, zullen partners medezeggenschap hebben over de uiteindelijke keuze, waarbij het OM als bevoegd gezag over de politie bij het opsporen van strafbare feiten, waakt voor een juiste toepassing van strafvorderlijke bevoegdheden en bescherming van burgers, zowel tegen criminaliteit als tegen een (te makkelijke) inbreuk op grondrechten.

Deze ontwikkeling roept een aantal vragen op. Ten eerste dienen we te ontdekken welke ontwikkelingen dominant zullen worden. De overheid zal die vraag zeker niet meer in haar eentje kunnen beantwoorden. Daarin kan zij ook verrast worden door de opkomst van nieuwe technologie. Low-tech de opkomst van

²⁶ Denk daarbij aan ondermijnende (internationale) criminaliteit, mensenhandel, cybercrime, internationale fraude en witwassen van crimineel geld via het buitenland.

²⁷ Denk aan liquidaties, ripdeals, hennepkwekerijen en labs voor synthetische drugs in woonwijken of op industrieterreinen, storting van giftig (lab)afval in de natuur, drugshandel met bijbehorende overlast, mobiel banditisme door criminele bendes van (deels) buitenlandse oorsprong, transportcriminaliteit, etc.

²⁸ De respons die burgers verwachten van politie en OM staat in contrast met de prioritering (selectiviteit in omvang en aard) die wordt gehanteerd bij de aanpak van criminaliteit.

²⁹ Door de digitalisering verschuift de vermogenscriminaliteit voor een deel naar internet: denk aan marktplaatsfraude, phishing, malware etc, waarbij één dader gemakkelijk honderden burgers kan dupeeren. Samenwerking met andere partijen in voorlichting, preventie en beveiliging levert dan een belangrijke bijdrage aan de aanpak van deze vorm van criminaliteit.

³⁰ Als de burger zelf zijn gestolen goed traceert via Track & Trace technologie en de politie vraagt om het goed bij dief of heler in beslag te nemen: wie is dan leider onderzoek? Hoe adaptief en actief reageren de politie en het OM hier dan op?

Whatsapp-groepen in buurten, waarbij de wijkagent in de Whatsapp-groep participeert, high-tech door de mogelijkheden van het gebruik van open bronnen en data mining, immers door de komst van internet heeft iedereen toegang tot onbeperkte informatie en waarbij alles vindbaar wordt. Een tweede vraag is de juridisch-ethische vraag die hieruit voortvloeit. Wie gaat er over de opsporing en wat zijn de daarin te maken keuzes? Wat is daarbij een gerechtvaardigde verwachting van maatschappij en burgers?

De overheid maar ook de politiek, nationaal of lokaal, hebben hierin veel maar niet (meer) per definitie alles te zeggen. Directe betrokkenheid van burgers betekent ook (directe) zeggenschap. Hierover zal de komende jaren het debat actief gevoerd moeten worden. Daarbij zal het beproeven van nieuwe manieren van opsporen, in samenwerking met anderen, ons verder helpen om de koers te bepalen. De toekomst wordt immers niet bedacht maar gemaakt.

2.5. Opsporing en handhaving aan elkaar verbonden.

Binnen de politie moet samenwerking tussen “blauw” en “grijs” uitgangspunt zijn, de scheiding hiertussen in de uitvoering lijkt onnatuurlijk. De min of meer klassieke tegenstelling tussen openbare orde en opsporing is achterhaald: opsporing is juist nodig om een fatsoenlijke orde in de samenleving te bewaken³¹. Andersom draagt versterking van het gebiedsgebonden politiewerk, zowel in kwalitatieve als kwantitatieve zin, bij aan de kwaliteit van de opsporing. Ook de basisteams zorgen voor strafzaken die bij het OM worden geregistreerd. Daarnaast weten de medewerkers in de basisteams, de wijkagenten in het bijzonder, wat er in de buurt speelt, wat de “hotspots” in de wijken en buurten zijn en wie aandacht behoeven. Een goede informatie positie begint bij handhaving en bij de basispolitiezorg. Deze is ook de intermediair tussen de burger en de opsporing, zij kennen de burger en de problematiek in de buurt. Dat werkt twee kanten op: burgers denken mee en doen mee in de aanpak van criminaliteit en verwachten van de politie adaptievermogen en actiesnelheid als daarom wordt gevraagd. In het opbouwen van een informatiepositie, het nemen van preventieve-, bestuurlijke of civielrechtelijke maatregelen, het tegenhouden en aanpakken van criminaliteit en het doen van opsporingsonderzoek is samenwerking in- en buiten de keten essentieel. Het openbaar bestuur, maatschappelijke organisaties, andere overheidsinstanties en de private sector partners leveren daaraan een essentiële bijdrage: zij signaleren problematiek, leveren een bijdrage aan de aanpak en moeten kunnen rekenen op politie en OM als het strafrechtelijk instrumentarium een bijdrage dient te leveren.

Belangrijk is dat daarbij de posities in de driehoek aan verandering onderhevig zijn: naast de oorspronkelijke taakverdeling (burgemeester voor de handhaving van de openbare orde en de hulpverlening, het OM voor de opsporing van strafbare feiten en de politiechef die verantwoordelijk is voor de uitvoering) verschuift de focus daarnaast steeds meer naar ‘samen kijken wat nodig is’ bij de aanpak van criminaliteit en veiligheidsproblematiek.

2.6. De inzet van het strafrecht is afhankelijk van de soort criminaliteit.

Het strafrecht kan bij de aanpak van criminaliteit op verschillende manieren worden ingezet, dit is onder meer afhankelijk van de aard van de criminaliteit:

- Als ultimum remedium: als alleen de inzet van het strafrecht met de daarmee samenhangende strafvorderlijke bevoegdheden resteert om resultaat te verkrijgen.
- Als unicum remedium: als het strafrecht bij uitstek de meest betekenisvolle interventie oplevert op de strafbare gedraging of de aanpak van problematiek.
- Als optimum remedium: het strafrecht kan in verbinding met andere interventies een bijdrage leveren aan het resultaat.

Politie en OM maken een onderscheid in vier verschillende vormen van criminaliteit met ieder hun specifieke kenmerken en interventie strategie. In de onderverdeling wordt VVC (veel voorkomende criminaliteit) gesplitst in veel voorkomende criminaliteit in de fysieke wereld, die -naast vermogensschade - ook vaak invloed heeft

³¹ Zie P.W. Tops, P van Os en E van der Torre: *Sleuren en Sturen in 2017: De ontwikkelingen van de relatie tussen de politie en het lokaal bestuur*. VNG najaar 2016.

op de persoonlijke levenssfeer en in veel voorkomende criminaliteit die gepleegd wordt met behulp van internet, zoals internetoplichting, stalking, bedreiging en belediging, waarbij het volume aan slachtoffers bij één dader vaak groot is. De indeling is niet strikt, elke zaak staat op zich. Ondermijnende criminaliteit kan bijvoorbeeld gepaard gaan met veelvoorkomende criminaliteit (VVC) en met High Impact Crimes (HIC), maar deze indeling in ernst, haal en/of brengzaken en complexiteit biedt een mogelijkheid om de verschillende interventiestrategieën te beschrijven. Een interventiestrategie bestaat uit een mix van verschillende mogelijke interventies zoals afgebeeld in Figuur 2.



Figuur 2 Mogelijke interventies

A. De veel voorkomende criminaliteit (VVC zaken) in het fysieke domein

Hoewel bij deze vorm van criminaliteit de aanpak vaak start bij het (te bewijzen) strafbare feit, is in een groot deel van de gevallen een strafrechtelijke interventie alleen niet effectief. Zowel in de persoon van de verdachte als in de omstandigheden waaronder het feit is gepleegd, zijn vaak indicaties aanwezig om de zaak (mede) op een andere wijze af te doen. Deze vorm van criminaliteit (70-80 % van de strafzaken die bij het OM instroomt) wordt voor het grootste deel via de ZSM-werkwijze behandeld. OM en politie bespreken dan samen met andere partners (Slachtofferhulp Nederland, Reclassering en Raad voor de Kinderbescherming) wat in het concrete geval de meest betekenisvolle interventie is. Dat is in een groot aantal van de gevallen een strafrechtelijke reactie, maar daarnaast of in plaats daarvan, kan dat ook een aanbod tot hulp of begeleiding zijn. Selectiviteit aan de voorkant is daarbij een belangrijk speerpunt: alleen die zaken worden door politie en OM opgepakt waarbij het strafrecht een meerwaarde heeft voor aangever of verdachte. Indien andere interventies in die zaken meer effect sorteren kan daar voor gekozen worden. Bovendien wordt alleen opsporingsonderzoek gedaan in zaken waarbij er een reële kans is op een succesvolle vervolging. Dat betekent in de andere gevallen niet dat met die aangifte niets wordt gedaan: per geval wordt bekeken of een andere interventie aangewezen en mogelijk is. Bij de eerste melding wordt bekeken of er aangifte moet volgen of dat de betrokkene beter kan worden doorverwezen naar hulpverlening, gemeente, woningbouwinstancies etc. De burger die aangifte doet, kan erop rekenen dat de aangifte serieus genomen wordt en dat er een zorgvuldige terugkoppeling plaatsvindt van de wijze waarop met de melding of aangifte is omgegaan. Een geïdentificeerde verdachte kan zo mogelijk op een interventie rekenen, ook als die niet in het strafrecht ligt. De burger mag erop vertrouwen dat de aanpak van (overlast gevende) criminaliteit serieus wordt opgepakt, bij

voorkeur in samenspraak met burgers en betrokken organisaties, zoals gemeente, zorginstellingen, woningbouwcorporaties³² etc.

B. De veel voorkomende criminaliteit (VVC zaken) in het digitale domein

Bij de tweede vorm van veel voorkomende criminaliteit, namelijk (vermogens)criminaliteit (zoals oplichting via een internet-handelsplaats, phishing, ransomware, malware, virussen, etc.) is er vaak sprake van grote aantallen gedupeerden. Er is een grote groei van de internet gerelateerde criminaliteit, die niet wordt gecompenseerd door een gelijke afname van criminaliteit in de fysieke wereld. Bij dergelijke criminaliteit vallen plaats delict, plaats slachtoffer, plaats dader en tijdstip plegen feit, niet of lang niet altijd samen. In de buurt en wijk blijft fysieke criminaliteit als vanouds prominent aanwezig. De digitalisering zorgt dus niet alleen voor verschuiving maar ook voor expansie van criminaliteit. Per aangever is het benadelingsbedrag vaak klein, maar door de grote aantallen slachtoffers kan het schadebedrag fors oplopen. Opsporingsonderzoek en strafrechtelijk sanctioneren van de dader is vaak, gelet op de geringe schade per slachtoffer, pas aan de orde als er sprake is van stelselmatig en frequent benadelen van grote aantallen slachtoffers. Bijkomende complexiteit is dat plaats van het plegen van het feit, verblijfplaats dader en verblijfplaats slachtoffer in veel gevallen niet gelijk is. Daders kunnen ook in het buitenland verblijven. In veel gevallen is voorlichting aan potentiële kopers op internet³³ en het nemen van beveiligingsmaatregelen door burger en bedrijf de meest aangewezen en effectiefste maatregel.

C. De High Impact Crimes (HIC-zaken)

HIC-zaken hebben een grote impact op het slachtoffer en op het veiligheidsgevoel van de burger. Bij deze vorm van criminaliteit is er vaak sprake van een ernstige inbreuk op de lichamelijke integriteit of andere belangrijke grondrechten (recht op privacy, woonrecht etc). De opsporing speelt in de aanpak de belangrijkste rol. De strafvorderlijke bevoegdheden zijn vaak onmisbaar om dergelijke zaken tot klaarheid te brengen. De aard en de ernst van de feiten maken dat een strafrechtelijke reactie eerst aangewezen is, het corrigerende en punitieve karakter van de interventie is hierbij van groot belang. De strafrechtelijke aanpak is in dergelijke zaken leidend, de opsporing dient hierbij aan hoge eisen te voldoen, dus “state of the art” te zijn. Er wordt in de opsporing gebruik gemaakt van de nieuwste inzichten en (forensische) technieken bij het opsporen van de daders. Er dient in het concrete geval ook aandacht te zijn voor andersoortige interventies: goede slachtofferhulp is daarbij een belangrijk element, het slachtoffer moet zich gesteund, gehoord en geholpen voelen. Bij veroordeelden voor HIC-zaken kan het (mede) om behandeling, resocialisatie en/of zorgverlening gaan.

Als de concrete zaak onderdeel is van veelomvattender problematiek (zoals een serie woninginbraken) dan liggen de probleemgerichte interventies ook in de preventieve en/of bestuurlijke en/of civielrechtelijke sfeer en zijn ook andere organisaties aan zet zoals gemeenten en woningbouwcorporaties.

D. Georganiseerde ondermijnende criminaliteit

Winstbejag is een gemeenschappelijk kenmerk van deze vorm van criminaliteit. Recent is er ook sprake van ideologisch gedreven criminaliteit (terrorisme) waarbij winstbejag niet de drijfveer is. Beide vormen van georganiseerde criminaliteit vormen wel een bedreiging voor de economische, sociale en politieke structuren in een rechtsstaat. Samenwerking met partners in en buiten de strafrechtketen, vooral met het (lokaal) openbaar bestuur, is een wezenlijk onderdeel van de aanpak in de concrete zaak. Bij deze vorm van criminaliteit is niet alleen sprake van individueel slachtofferschap. Ondermijning raakt aan de leefbaarheid van wijk en buurt. Daarnaast ligt bij bepaalde vormen van georganiseerde criminaliteit (denk aan mensenhandel en uitbuiting) de focus mede op de onderliggende oorzaken/problemen en op oplossingen buiten het strafrecht.

³² Voorbeeld van maatregelen: overlast gevende huurders aanspreken, preventieve maatregelen om woninginbraken te voorkomen, organiseren van buurtpreventie teams door de gemeenten etc.

³³ Private partijen (zoals Marktplaats) hebben samen met de politie het landelijk meldpunt Internet oplichting (LMIO) opgericht, gericht op het melden van oplichting, maar ook bedoeld om de private partijen zelf actie te laten ondernemen tegen malafide verkopers/personen. Dit meldpunt levert ook relevante informatie over malafide personen aan de politie als start voor een opsporingsonderzoek.

Invloedrijk overheidsoptreden is bij de aanpak van ondermijning van groot belang. Omdat het probleem, met de achterliggende oorzaken, ook een morele en maatschappelijke dimensie heeft, zal opsporing en strafrechtelijke vervolging een belangrijk element zijn in een langjarige integrale aanpak van ondermijning. Daarnaast zorgt de signaleringsfunctie dat andere partijen zoals burgemeesters, de belastingdienst en brancheorganisaties geïnformeerd raken en de urgentie onderkennen om het probleem in samenwerking aan te pakken. De opsporing fungeert hierbij als een fundamenteel kompas waarop alle partners de koers van hun integrale samenwerking kunnen bepalen. Het gaat hierbij om zowel beter en meer integraal werken én daarbinnen meer en effectiever opsporen en vervolgen. Binnen deze integrale aanpak is het van belang om probleemgerichte, actuele, integrale en operationaliseerbare ondermijningsbeelden op te stellen en met elkaar te delen. Het opstellen van ondermijningsbeelden en deze praktisch hanteerbaar maken, is dan ook een thema dat komende jaren een hoge prioriteit moet krijgen in de geïntegreerde aanpak van ondermijning.

Zowel de exponentiële groei van data³⁴ als de toenemende versleuteling en het verdwijnen van geografische grenzen stelt de opsporing voor grote uitdagingen. Dit vergt een meer flexibele opstelling als het gaat om de ontwikkeling en inzet van analysetools en een sneller meebewegende wetgeving. Een effectieve opsporing in de integrale aanpak betekent o.a. focus op de aanpak van facilitators en een snellere vervolging dan nu vaak het geval is. Daarmee kunnen posities worden ontmanteld die van fundamenteel belang zijn bij het organiseren van misdaad. Dit heeft tevens een belangrijke uitstraling naar de maatschappij en criminelen. De opsporing (en OM en lokaal bestuur) moet daarbij niet alleen kijken naar de werkgebieden (buurten, gemeentegrenzen, districtsgrenzen, eenheidsgrenzen) maar ook actief inzetten en eigenaarschap tonen op overstijgende problematiek. Het vormen van maatschappelijke coalities en daarmee bedrijven, de maatschappij en individuen weerbaar maken, is een belangrijke focus. De opsporing kan hier ook een effectieve rol in spelen.

Na het opsporingsonderzoek kan er gekozen worden voor een strafrechtelijke vervolging. Daarnaast kunnen de bevindingen uit het opsporingsonderzoek ook de grondslag vormen voor bestuurlijke en/of fiscale sancties of leiden tot het opmaken van een bestuurlijk signaal³⁵. Ook het aanpakken van zogenaamde facilitators is een onderdeel van de integrale aanpak. Daarnaast is het van belang de problematiek die samenhangt met de ondermijnende criminaliteit ook op de politiek-bestuurlijke agenda te plaatsen. Bij deze vorm van criminaliteit is ook het weerbaarder maken van burger en maatschappij essentieel: maatregelen zoals het mobiliseren van burgers, bedrijven en maatschappelijke organisaties door voorlichting, het nemen van preventieve maatregelen en pro-actief tegenhouden, kunnen een belangrijke bijdrage leveren aan het tegengaan en aanpakken van ondermijnende criminaliteit. Bij de aanpak van ondermijnende criminaliteit dient de ontneming van wederrechtelijk verkregen vermogen centraal te staan.

³⁴ Deze ontwikkeling is niet exclusief voor ondermijning, zij is - met andere impact- ook van toepassing op alle andere vormen van criminaliteit.

³⁵ Veelal in samenwerking met het RIEC (regionaal informatie- en expertise centrum).

Hoofdstuk 3. Naar een nieuwe opsporing: werkvormen en game changers

3.1. Inleiding

We constateren dat met de snel veranderende omgeving ook de verhouding tussen overheid, maatschappij en burgers sterk verandert. Daarmee verandert ook de inzet van het strafrechtelijk instrumentarium: naast de mogelijkheid van strafrechtelijke interventies komen allerlei andere interventies en vormen van samenwerking sterker in beeld: de bestuurlijke, civielrechtelijke, bestuursrechtelijke- en fiscale interventie(s) en de inzet van burgers, maatschappelijke organisaties en bedrijven in de aanpak van criminaliteit. In het handelen van alle partijen staat de betekenis voor de maatschappij en burger (slachtoffer) centraal.

Als wordt gekozen voor de inzet van de opsporing en dus het strafvorderlijk instrumentarium, dan is de noodzaak dat die opsporing *“state of the art”* is. Dat betekent dat die opsporing:

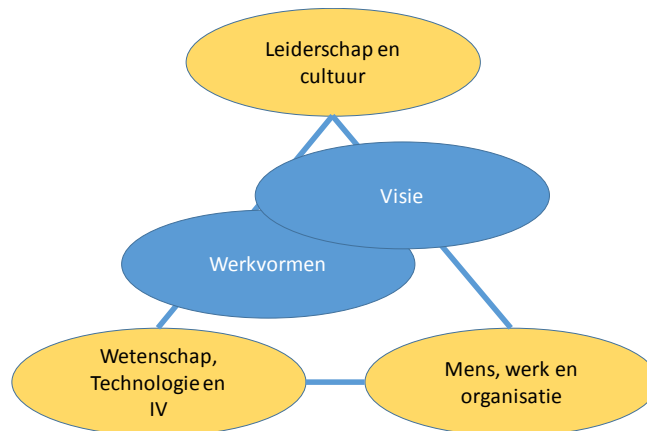
1. maatschappelijk legitiem en effectgericht is en in verbinding met de maatschappij staat, steeds zoekend naar de juiste partners in het netwerk om zo effectief mogelijk op te kunnen treden.
2. in de organisatie wendbaar, adaptief, actiegericht en lerend is.
3. in het vakmanschap streetwise, cyberwise en forensic wise is.

Om de strafrechtelijke aanpak van criminaliteit meer wendbaar, responsief en toekomstbestendig te maken, en de strafrechtketen tot grotere effectiviteit te brengen, is diversificatie en innovatie nodig. Maar misschien ook meer. Politie en OM willen met partners zoeken naar nieuwe arrangementen die leiden tot een meer effectieve en efficiënte, maar ook zeker kwalitatief hoogwaardige opsporing. Dat betekent disruptie: ontwrichting van mensen en systemen.

Bij disruptieve ontwikkelingen als Über en AirBnB is het onderliggende mechanisme gebaseerd op een verbondenheid van mensen, informatie en actie. Het effect zit in het verbindend mechanisme en het bedienen van de klantbehoefte met zoveel mogelijke vermindering van overhead. Wie de vervoer- of onderdakfunctie concurrerend kan leveren is een disruptieve marktpartij. Ook in het veiligheidsdomein, de “markt” waarin de traditionele strafrechtelijke handhaving zich beweegt, wil de burger een snelle, veilige, effectieve en goedkope oplossing voor veiligheidsproblemen. Meestal een mix van waarheidsvinding, genoegdoening, vergelding en het voorkomen van herhaling. De strafrechtketen claimt hiervoor de beste papieren te hebben, maar in het leveren van de kerndiensten in het veiligheidsdomein zien we nu meerdere spelers. Denk aan de inzet van forensisch accountants bij een vermoeden van fraude, of technisch onderzoek door externe specialisten in gehackte bedrijfssystemen. Privatisering of public / private partnerships zijn inmiddels aan de orde van de dag, ook in de opsporing.

3.2. Nieuw inzicht vraagt een andere inzet: werkvormen en game changers

Een strafrechtelijke aanpak die er toe doet en dat blijft doen vergt een andere kijk op de verhouding overheid



Figuur 3: de werkvormen en game changers

en maatschappij. En dat vergt ook een andere verhouding tussen sturing op het effect en het resultaat. Het vergt andere sturingsparadigma's. In het vorige hoofdstuk hebben we al laten zien dat er verschillende interventies mogelijk zijn. Elk daarvan vergt een andere inzet van mensen en middelen.

Het inzicht wat succesvol wordt, zal zelden meer ontstaan uit lineaire ontwikkeling maar dient verkregen te worden door het introduceren van nieuwe *werkvormen*. Het introduceren en tot wasdom brengen van die nieuwe werkvormen is een kwetsbaar proces. Als je van A naar B wilt met de leidende principes van B dan komen automatisch allerlei conserverende krachten in werking. Als disruptie het middel is om een nieuwe opsporing te realiseren, zullen de nieuwe werkvormen de facto tot schuring leiden. In de aansturing zullen de werkvormen geacommodeerd dienen te worden, bijvoorbeeld door preventieve of flankerende maatregelen zoals het opstellen van een specifiek mandaat of het uitvoeren van de werkvorm buiten de huidige structuren. Voorts dienen de werkvormen met "strengheid" gemonitord en beoordeeld te worden vanuit de toepassing van de principes en de rechtsstatelijkheid, het gerealiseerde effect en de betekenis van de interventie. Ook onderweg stoppen is een optie als we nieuwe wegen willen onderzoeken en het meest effectieve pad daar naartoe willen vinden.

Naast de ontwikkeling van de nieuwe werkvormen, liggen er in de transitie naar een nieuwe opsporing verschillende *game changers*. Vanuit een negatieve connotatie zijn dit barrières waar we elke dag tegenaan lopen en die ons weghouden van de verandering. Vanuit een positieve connotatie kunnen we ze ook zien als de plekken waar de beste randvoorwaarden gecreëerd worden om continu duurzame doorbraken te maken. In de afgelopen tijd hebben we gezien dat deze game changers binnen drie gebieden zijn geconcentreerd: *Mens, Werk en Organisatie* (HRM), *Leiderschap en Cultuur en Wetenschap, Technologie en IV* (integrale veiligheid).

De eerste maatregelen op deze gebieden zijn het afgelopen jaar al in uitvoering gegaan of zullen in de loop van 2017 in gang worden gezet. Hieronder worden de belangrijkste maatregelen weergegeven.

Op het terrein van HRM is de meest dominante beweging de instroom van hoger opgeleiden, de versterking van de vakbekwaamheid en de ontwikkeling van 21st century skills. Tegelijkertijd vragen de kortere life-cycle van kennis en de zeer specifieke bekwaamheden die noodzakelijk zijn voor nieuwe opsporingsmethoden om een andere kijk op de arbeidsmarkt en andere arrangementen in de verhouding tussen werkgever en werknemer. De jongere generatie kenniswerkers ambieert andere aanstellingsmotieven dan de oudere generatie. Flexibiliteit en kennisopbouw worden hoger gewaardeerd dan stabiliteit. De aanpak van (bijvoorbeeld) financieel-economische criminaliteit of cybercrime vraagt om de slimme (en soms tijdelijke) inzet van specifieke expertise. Dat kan dan ook gaan om tijdelijk ingehuurd kennis of samenwerking met andere organisaties.

Een vernieuwde, toekomstbestendige opsporing vraagt om ander leiderschap. Traditioneel was de recherche uit het blauwe vak bekwaam in mensenkennis en goed in waarnemen. De nieuwe opsporing wordt versterkt met mensen die geen roots hebben en/of hoeven te krijgen in het politievak. De traditionele waarden van leiderschap zullen aangevuld moeten worden met die waarden waaronder de nieuwe werkvormen met oude en nieuwe professionals het best zullen presteren.

In de cultuur is het centrale thema de vrijblijvendheid. De vrijblijvendheid die op vele vlakken is geconstateerd, en die samengaat met de behoefte om op een lager niveau meer zelfstandigheid en verantwoordelijkheid neer te leggen. We zullen moeten bevorderen dat op lager niveau de verantwoordelijkheid goed wordt opgepakt en dat men de verantwoordelijkheid aankan. Alleen een kwestie van vertrouwen is dan niet genoeg. Het vergt leiderschap om elkaar vrij te kunnen aanspreken op persoonlijke resultaten, persoonlijk gedrag en de eigen vakbekwaamheid, en te controleren zonder daarbij elkaar voor de voeten te lopen. Sturen op persoonlijke resultaten en behaalde effecten horen daar bij. De leidende principes zijn daarbij het handvat.

Zonder een sterke organisatorische en technologische positie op intelligence is een adequate aanpak van bijvoorbeeld terreur onmogelijk. Snelle toegang tot een groot arsenaal aan gegevens van de straat, van het internet en van de PD zijn noodzakelijkheden die tot het standaard arsenaal dienen te behoren van iedere politiemedewerker.

Wetenschap en technologie zijn randvoorwaardelijk om betere en slimmere manieren te vinden om de opsporing vorm te geven. Dit komt tot uitdrukking in zowel de praktische uitvoering van het vak (methodes / tactieken), als in de manier waarop het opsporingsproces wordt ondersteund. De ontwikkelingen op cybercrime en financieel-economische criminaliteit leiden er zonder gewijzigd beleid toe dat de 'inequality of arms' onoverbrugbaar wordt. Op een bepaald punt gaat er van de opsporing geen afschrikwekkend effect meer uit. Samenwerking in de opsporing - intern, maar ook extern - is noodzakelijk om succesvol te zijn. Dit geldt zeker voor de inzet van wetenschap en technologie als integraal onderdeel van opsporing. De opsporing werkt informatie gestuurd en weet daarbij haar tactieken, technieken en interventiemethodes aan te passen aan de veranderingen en proactief te reageren. Om dit te realiseren is de opsporing een moderne, hoogwaardige functie, gestoeld op vakmanschap, wetenschap en het gebruik van de nieuwste technologie. Op het gebied van informatietechnologie en intelligence liggen grote kansen door kennis van buiten naar binnen te halen of met behulp van publiek-private samenwerkingen flexibel en snel te ontsluiten.

Het canvas waarop al deze game changers komen te staan is alvast voorzichtig ingekleurd door de eerste maatregelen in de Contourennota. Op elk van deze gebieden zullen - als uitvloeisel van de ingezette koers - telkens nieuwe maatregelen geformuleerd en uitgevoerd dienen te worden. Hierbij geldt als belangrijk uitgangspunt dat het tempo erop dient worden gehouden. Beproefde concepten worden opgeschaald, onbekende of onzekere concepten worden beproefd met een werkvorm. Wat niet of onvoldoende blijkt te werken, wordt niet eindeloos gerekt maar gestopt. Ook in de uitvoering wordt het disruptief. De opsporing blijft in beweging.

Hoofdstuk 4. Koersen als continu proces.

Met het lanceren van de koers naar een toekomstbestendige opsporing en vervolging begint een continu proces van verandering. Deze verandering laat zich duiden als een transitie; een beweging weg van het oude, zoekend naar doorbraken, ontwikkelingsgericht en intensief interacterend zowel in de binnenwereld als met partijen buiten de politie en OM. Zoals gezegd is er gekozen voor een koers omdat nu nog niet met zekerheid gezegd kan worden hoe die toekomst eruit ziet. De koers is richtinggevend, fungeert als hefboom in de transitie maar zal de komende tijd ook getoetst, aangescherpt, van verdere betekenis worden voorzien en in de praktijk beproefd worden.

Een transitie gaat over het opnieuw uitvinden van de organisatie van opsporen en vervolgen. Het is een fundamentele verandering van de wijze waarop de organisaties haar werkzaamheden invullen. Transities gaan samen met veranderingen in de structuur (het regime). Een transitie vraagt een fundamentele herbezinning van de organisatiestrategie. In denken over de taak; in leiderschap; in samenwerking met partners, in de structuur van de organisatie. Belangrijk is om hier op te merken dat een transitie een of meerdere generaties kan beslaan. Kenmerkend is dat een bestaande organisatie (systeem) de bestaande praktijken faciliteert en afwijkende praktijken ontmoedigt. Het huidige systeem heeft in zichzelf een conserverende werking ten opzichte van radicale vernieuwing (de transitie). Hoogstens wordt vernieuwing binnen het systeem gedoogd. Dit vereist veel van het huidige strategisch leiderschap die de noodzakelijke veranderopgave zal moeten faciliteren. Dat de politie deze transitie serieus lijkt te nemen mag blijken uit het feit dat in het Realisatieplan beschreven staat: “De vorming van de Nationale Politie is een complexe transitie van ongekennde omvang.” Ook het OM beschrijft haar behoefte om de benodigde transitie door te maken. Daarbij is er ook voorzien in extra training en coaching van leidinggevendenden in transitie management.

Langs vier lijnen gaan we aan de slag: Ten eerste fungeert de koers als hefboom bij het veranderen van de organisaties. Ten tweede vindt de inhoudelijke toetsing van de koers plaats in gesprekken op strategisch- en werkvloerniveau, zowel in als buiten de strafrecht keten. Ten derde wordt in proeftuinen de koers op praktische werkbaarheid en validiteit beproefd. Tot slot wordt in de interne- en externe communicatie aangesloten op de koers.

Veranderingen in de interne organisatie

De lastigste opgave zal het nieuwe gedrag zijn. De politie en het OM worden gekenmerkt door langdurige arbeidscontracten. Kort gezegd: veel ervaring maar ook veel tunnels. Binnen de organisatie is ook de wens om meer faciliterend leiderschap ten dienste te laten staan van de operatie. Om hier ruimte in te creëren zal veel lucht gegeven dienen te worden aan de nieuwe manieren van denken.

Bij de transitie wordt gebruik gemaakt van de ‘game changers’ uit Handelen naar Waarheid en dit Koersdocument en die ook een element zijn in de in te richten proeftuinen:

- Mens, Werk en Organisatie (HRM),
- Leiderschap en Cultuur,
- Wetenschap, Technologie en IV.

In de transitie gaat het om kracht in plaats van macht. Het gaat om het verbinden van de verschillende culturen. Nieuwsgierigheid naar elkaars werk. Het onderzoek Politiecultuur in beweging³⁶ laat zien dat de politie een familiecultuur kent die sterk incident gedreven is. Het onderzoek geeft ook aan dat: *Er zijn dus grenzen aan de mogelijkheid van cultuurverandering. De ontwikkelsuggesties spelen zich dan ook af binnen deze beperkingen en laten zich samenvatten als ‘kleine stapjes waar nuttig en mogelijk’.*

Het laatste verhoudt zich slecht met een transitie. De ontwikkelsnelheid hiervan is hoog en de behoefte om kleine stappen te maken is groot. Dit vraagt een zorgvuldige begeleiding van de transitie.

De transitie zal rollen en taken van medewerkers en doelen van de organisatie zoals we haar nu kennen veranderen. De knelpunten die nu zichtbaar zijn binnen de organisatie zijn geen gegeven maar vormen een uitdaging voor het nieuwe. Als disruptie het middel is om een nieuwe opsporing te realiseren, zullen de

³⁶ Politiecultuur in beweging; Actiegericht onderzoek naar de cultuur van de Nationale Politie; 2016 WODC, ministerie van Veiligheid en Justitie

nieuwe werkvormen de facto tot schuring leiden. Als voorbeeld kan het leidend principe “elke aangifte telt” worden genomen. Dat betekent niet dat we in alle aangiften een opsporingsonderzoek kunnen doen, maar kijken naar in- en externe mogelijkheden om op een of andere manier de aangifte aan te pakken, ook al leidt dat niet altijd tot een strafrechtelijk onderzoek en/of – interventie.

Het professionele gesprek

Het gesprek met de strategische top van partners in en buiten de strafrechtketen³⁷, maar ook op operationeel niveau, moet meer en beter inzicht opleveren over de ingezette koers en daarnaast de leidende principes bij de aanpak van criminaliteit van verdere inhoud en betekenis voorzien. Juist die principes vormen de kaders voor de gewenste aanpak en de variatie in de inrichting van de opsporing. Aandachtspunten daarbij zijn de mogelijke consequenties voor de strafrechtketen, andere wijze van (maatschappelijk) effectmeting en verantwoorden van resultaten, de optimale aanpak in termen van interventie strategieën en de betekenis van maatschappelijke ontwikkelingen voor het werk. De gesprekken moeten inzichten opleveren die helpen bij het inrichten en in werking brengen van de proeftuinen.

De proeftuinen

Bedoeling is dat in die proeftuinen de bedoeling en leidende principes in de praktijk worden getoetst. De analyses van de buitenwereld zoals beschreven in bijlage 1 en hoofdstuk 1 worden in de proeftuinen verder uitgewerkt. In de proeftuinen staat een concreet veiligheidsprobleem of casus centraal. In de praktijk wordt gekeken met welke interventie strategie een betekenisvolle bijdrage geleverd kan worden aan vergroten van het maatschappelijk effect van de opsporing en vervolging in de aanpak van criminaliteit. Daarnaast zullen de conclusies en aanbevelingen uit ‘Handelen naar Waarheid’ een belangrijke “game changer” moeten zijn door te experimenteren met een andere inrichting en organisatie van het werk, inbreng van andere (ook externe) expertise, verbinding op tactisch niveau van opsporing met intelligence en forensische expertise.

Daarnaast is het belangrijk meer structureel inzicht te krijgen in het effect van het professioneel handelen. Binnen politie en OM zien we de eerste bewegingen in het inzichtelijk maken van deze effecten. Voorbeelden zijn de rapportages op aanpak ondermijning, de rapportage op de leerateliers ZSM en de zoektocht naar het benoemen van de effecten van Vernieuwend Werken in de basisteams.

De proeftuinen zullen gedegen worden gemonitord en geëvalueerd, uiteindelijk moeten die leiden tot best practices voor het hele land op verschillende deelgebieden en professionele standaarden voor functies in de opsporing en vervolging.

De communicatie strategie.

De veranderstrategie stelt ook eisen aan de (interne en externe) communicatie.

Voor politie en OM bestaat er een grote urgentie om hard te blijven werken aan vertrouwen en legitimiteit voor het werk vanuit de samenleving. Uit eigen media- en opinieonderzoek blijkt dat ‘de kwaliteit van de opsporing’ een langjarig thema is waarover een actief maatschappelijk en politiek-bestuurlijk discours gaande is. Continuïteit in de communicatie ontstaat er door planmatig ‘het verhaal’ te vertellen en te voeden.

Verhaallijnen vormen het hart van de communicatiestrategie. Een verhaallijn vertelt, door de tijd heen, over een bepaald facet van de koers. Dat leidt tot goed getimede en effectief verspreide boodschappen door de juiste boegbeelden, waarbij sprake is van dialoog en wederkerigheid, zowel binnen onze organisaties als met stakeholders in de buitenwereld. De verhaallijnen komen tot stand op basis van concrete gebeurtenissen vanuit de praktijk, concrete aanknopingspunten voor de verhaallijnen komen o.a. uit de ‘17 maatregelen’, de proeftuinen of bruikbare/illustratieve casuïstiek in de opsporing en vervolging. Naar gelang het doel en doelgroep wordt gebruik gemaakt van internet/intranet/social content, ‘face to face’ bijeenkomsten, infographics of video.

De effecten van de communicatie strategie op het sentiment in de buitenwereld op dit onderwerp worden maandelijks gemeten. Voor het volgen van het interne sentiment is op dit moment nog geen instrument beschikbaar.

³⁷ Naast de bijdragen vanuit politie en OM wordt nadrukkelijk ook inbreng gevraagd van andere stakeholders zoals (regio)burgemeesters, V&J, BOD'en, wetenschap, kennisinstituten, bedrijven en maatschappelijke organisaties etc.

Tot slot

Met de publicatie van dit Koersdocument begint een nieuwe fase: van tekentafel naar de praktijk. De komende periode zullen OM en politie gezamenlijk, steeds in verbinding met alle partners in- en buiten de strafrechtketen, de toekomst van opsporing en vervolging verder inhoud en vorm gaan geven. Over de voortgang en resultaten zal periodiek worden gerapporteerd.

Bijlage 1. Een wereld in transitie.

In de Contourennota wordt het volgende geschreven: *“Van politie en OM wordt een fundamentele herbezinning op de opsporing gevraagd; zowel op de positie van de opsporing binnen de criminaliteitsaanpak als op de effectiviteit van de opsporing en de wijze waarop het opsporingsproces is georganiseerd.”* Die fundamentele herbezinning vindt zijn oorsprong in een aantal hieronder beschreven maatschappelijke- en technologische ontwikkelingen die elkaar in een steeds sneller tempo opvolgen. Veel van die ontwikkelingen vinden parallel plaats, zijn complex en onvoorspelbaar en lijken op elkaar in te werken en elkaar te versterken, waardoor veel zekerheden en uitgangspunten in onze huidige maatschappij onder druk komen te staan. Deze ontwikkelingen zorgen voor uitdagingen en kansen. Ze komen hier aan de orde voor zover ze mogelijk effect hebben op het veiligheidsdomein, in het bijzonder op de aanpak van criminaliteit en de rol en positie van de opsporing daarin. Maar hoe die ontwikkelingen op korte termijn vorm krijgen is nog onzeker. Wel is duidelijk dat het permanent volgen van dergelijke ontwikkelingen van essentieel belang is om te kunnen anticiperen op de mogelijke gevolgen hiervan voor de veiligheid in Nederland. En tevens voor de opsporing en de strafrechtketen, als onderdeel van een samenhangende integrale aanpak van criminaliteit.

1.1. Internationale, geopolitieke stabiliteit

‘Als klein land heeft Nederland veel buitenland’, wordt vaak gekcherend gezegd. Zeker is dat Nederland door zijn economische en sociale verwevenheid met het buitenland één van de meest internationaal georiënteerde landen is. Volgens de KOF *Index of Globalisation* is Nederland zelfs het meest gemonialiseerde land van de wereld.³⁸ Ontwikkelingen in dat buitenland hebben daardoor dus relatief grote consequenties voor Nederland. Een aantal grootschalige ontwikkelingen zijn in deze context vooral bepalend:

- Een verschuiving naar een **multipolair** systeem: in de transitie van een unipolair systeem (Verenigde Staten als dominante staat) naar een multipolair systeem ontstaan nieuwe regels voor het onderlinge gedrag van staten. Andere opvattingen over het internationale recht en waarden van opkomende spelers dragen onder meer bij aan cultuurveranderingen binnen internationale organisaties en een herprioritering van belangen, de behandelde onderwerpen en organisatie- en onderhandelingsprocessen. De tijdelijke afwezigheid van nieuwe regels en de onbruikbaarheid van de oude, vergroot de internationale instabiliteit.
- De herintrede van (statelijke) **soevereiniteit**. Soevereïnisme is een vorm van nationalisme die zich afzet tegen federalisering of supra nationalisme. Daarbij wordt gepleit voor herstel van soevereiniteit, zelfbeschikking en de terugkeer naar de natiestaat. Soevereïnisme is in heel Europa (en ook daarbuiten) zichtbaar en zet de Europese samenwerking stevig onder druk. Soevereïnisme is een reactie op de globalisering en de onvrede van grote bevolkingsgroepen over die ontwikkeling.
- **Assertiviteit** van opkomende staten: de opkomst van een multipolair systeem leidt tot een herschikking van de internationale verhoudingen waarbij opkomende landen en ook niet-statelijke actoren zich willen en kunnen laten gelden. De toegenomen assertiviteit komt goed tot uitdrukking in de stijgende lijn die defensie-uitgaven en wapendeals vertonen. Zo zijn sinds 2002 de wereldwijde uitgaven aan wapenhandel gestaag gestegen.
- Een belangrijke ontwikkeling is die van **hybride dreigingen**, ofwel de mogelijkheid om met een mix van middelen, partijen en intenties confrontaties te initiëren. Cyberoperations, economische sancties, verdeel- en-heersdiplomatie en (des)informatie operaties kunnen hier deel van uitmaken. Vooral open, democratische samenlevingen die een transparante en op democratische waarden gestoelde samenleving voorstaan, zijn kwetsbaar voor hybride dreigingen en conflicten.

Deze ontwikkelingen leiden in algemene zin tot grotere instabiliteit in de politieke en sociale omgeving en zijn daarmee een belangrijke factor in toegenomen migratiestromen en instabiele politieke systemen. Ook kunnen ze leiden tot spanningen in Nederland.

³⁸KOF Index of Globalization, ‘KOF Index of Globalization: Detailed Rankings 2016,’ April 2, 2016, http://globalization.kof.ethz.ch/media/filer_public/2016/03/03/rankings_2016.pdf.

1.2. Veranderde verhoudingen tussen burger, bedrijf en overheid

De verhoudingen tussen **burger, bedrijf en overheid** zijn sterk aan het veranderen. Daarmee veranderen ook de verwachtingen die deze partijen van elkaar hebben. Die veranderingen komen tot uiting op verschillende wijzen, waaronder:

- Grotere **individuele autonomie** van burgers³⁹.
Mensen kunnen autonomer handelen en levenskeuzes maken⁴⁰. Mensen zijn gemiddeld gezien beter opgeleid, hebben meer toegang tot informatie en zijn mondiger. Hun oplossend vermogen voor hun eigen ervaren problematiek neemt toe, terwijl dat van de overheid juist lijkt af te nemen. Hoe autonomer mensen zijn, des te minder accepteren zij het als hun regering niet in staat is om elementaire diensten te leveren zoals effectief bestuur, veiligheid, een goed economisch klimaat en het op een duurzame manier na streven van welzijn. Er is een grotere vraag naar transparantie. Corruptie wordt in een goed geïnformeerde samenleving steeds minder getolereerd. Tegelijkertijd kan de *empowered* burger de rol van de overheid ook steeds vaker als niet relevant beschouwen.
- **Responsabilisering van burger en bedrijf.**
Traditioneel gezien hebben burgers in een verzorgingsstaat de neiging om eerst naar de overheid te kijken in geval van ongelukken of calamiteiten. Niet zozeer omdat deze de eerst aangewezen is om met een oplossing te komen, maar ook omdat deze verantwoordelijkheid draagt voor wat gebeurt. Deze verantwoordelijkheid verschuift in toenemende mate naar (individuele) burgers, bedrijven en organisaties, zelfs als oude reflexen blijven bestaan. De rol van de overheid verandert van een roeiende rol - waarin zij een leidende rol heeft en zelf veiligheid probeert te waarborgen - naar een meer sturende, regisserende rol - waarin zij richting geeft en in toenemende mate veiligheid faciliteert. Burgers en bedrijven worden steeds meer zelfsturend en meesturend bij de aanpak van criminaliteit. Een voorbeeld hiervan zijn buurtbewoners die zelf initiatieven starten op straat- of wijkniveau, zoals (fysieke) buurtpatrouilles, Whatsapp groepen of burgeropsporing als men ontevreden is over (het uitblijven van) politieonderzoek. Dergelijke ontwikkelingen zijn eveneens terug te zien bij bedrijven en organisaties. Ook zij nemen hun maatschappelijke verantwoordelijkheid steeds vaker⁴¹.
- **Overheid bepaalt niet meer alleen waar de veiligheidstaak ligt.**
Het is niet meer vanzelfsprekend dat de overheid bepaalt waar die veiligheidstaak terecht komt. Het veiligheidsbelang gaat verder dan het dienen van het systeem. Burgers komen niet meer plots in beweging omdat de overheid wil dat zij zich meer om de veiligheid van zichzelf of om de veiligheid in de publieke ruimte bekommeren. Dat wordt niet bewust gestuurd maar door de *opportuniteit* gedreven. Uiteindelijk is het de politiek die de taken op het gebied van veiligheid verdeelt. Echter het vermogen daartoe is beperkt omdat markt en gemeenschap steeds meer hun eigen plan trekken⁴².
- **Opkomst ad-hoc protestbewegingen.**
Veel protestbewegingen hebben met elkaar gemeen dat ze streven naar een hervorming van bepaalde elementen van het economische en politieke "systeem". Ze verschillen echter aanzienlijk in hun organisatiegraad: van een losse structuur binnen de anti-globaliserings- bewegingen en de Arabische protestbewegingen tot aan een hiërarchische, niet-transparante structuur binnen extreemrechtse partijen. Op tactisch vlak kiezen de meeste protestbewegingen voor actie binnen de wettelijke mogelijkheden en slechts in beperkte mate voor burgerlijke ongehoorzaamheid. Er zijn echter ook voorbeelden van (al dan niet gecoördineerde) protestacties die verder gaan en leiden tot maatschappelijke ontwrichting. Een voorbeeld hiervan waren de protesten in Groot-Brittannië in 2011, die in vele gevallen gewelddadige trekken aannamen. De opkomst van protestbewegingen kan ook positieve gevolgen hebben. Zo kunnen transparantie en aansprakelijkheid toenemen en kan er meer ruimte voor vernieuwende ideeën ontstaan.
- **Polarisatie en verhard politiek klimaat.**
De tegenstellingen in de maatschappij, maar ook in de politiek nemen toe. Polarisatie zorgt voor toenemende aanhang van partijen die zich bewegen aan de uiterste zijden van het politieke spectrum: dat

³⁹ Vanwege leesbaarheid gebruiken we meestal alleen de term burger. Uitdrukkelijk wordt hierin ook de relatie met bedrijven bedoeld.

⁴⁰ W. Oosterveld et al., SI VIS PACEM, PARA UTIQUE PACEM: Individual Empowerment, Societal Resilience and the Armed Forces, vol. 1 (The Hague Centre for Strategic Studies, 2015), <http://bit.ly/29ZEDrw>

⁴¹ Ook de verschuivingen tussen het publieke en private domein zijn zeer significant: 'The Gates Foundation spends more money than the WHO' aldus dr. Gregory Treverton, chairman van het U.S. National Intelligence Council.

⁴² burgerparticipatie gaat een steeds belangrijkere rol spelen bij de opsporing. Denk ook aan het succes van Amber Alert en Burgernet e.d. Juist door burgers te betrekken (soms wordt hiervoor zelfs FB al ingezet) worden zaken sneller opgelost. Samen sta je (vaak) sterker.

zorgt voor impasses in politieke discussies, in het bijzonder in de Verenigde Staten en West-Europa en verminderde daadkracht door het ontbreken van consensus en wederzijds gebrek aan flexibiliteit op de ingenomen stellingen. Maatschappelijke discussies worden in dit klimaat gevoerd op basis van emoties en veel minder op basis van feiten. De mogelijkheden van de overheid om regie te nemen zijn daardoor beperkt.

- De rol van de overheid en de opsporing verandert door de groeiende **mediatisering** van de samenleving. In de huidige informatiesamenleving groeit de betekenis en positie van vooral de nieuwe (sociale) media. Slachtofferschap wordt uitvergroet in de media. Er ontstaat veel meer dan vroeger een emotie-cultuur. Als gevolg daarvan zal de overheid en dus ook de politie, zich niet alleen bezig moeten houden met de inhoudelijke aspecten van het werk, maar ook met de beeldvorming naar buiten. Dit leidt al gauw tot een meer incident-gedreven acteren in de politieke arena van organisaties, dan tot het innemen van een meer weloverwogen en geïnformeerde positie. Media-aandacht in combinatie met gevoelde bestuurlijke verantwoordelijkheid kan leiden tot een situatie waarin eenvoudige incidenten escaleren tot bestuurlijke crises. Daarmee heeft mediatisering van de samenleving politieke implicaties. Dit vergroot het afbreukrisico voor zowel het ministerie, de individuele bewindslieden en overheidsorganisaties, zoals de politie en het OM.

1.3. Economische ontwikkelingen

Op macro-, meso- en microniveau zorgen politieke-, sociale- en technologische ontwikkelingen voor een verandering in de economie. Opkomst van een middenklasse in vele delen van de wereld en het deels verdwijnen daarvan in sommige andere (ontwikkelde) landen, zorgt voor verschuivingen in consumptie en leefomstandigheden. Nieuwe, door technologie gevoede, bedrijfsmodellen leggen grotere nadruk op het belang van toegang tot middelen dan op het daadwerkelijke bezit daarvan (Über en AirBnB).

- In 2015 werd **inkomensongelijkheid** door het World Economic Forum benoemd als de grootste uitdaging van onze tijd. Ongelijkheid bestaat in verschillende vormen, maar inkomensongelijkheid, die tot uiting komt in een scherpe maatschappelijke tweedeling, is de meest zichtbare trend en heeft direct betrekking op de ongelijkheid aan kansen voor mensen. Inkomensongelijkheid is in de afgelopen 30 jaar sterk gestegen in vele delen van de wereld, zowel in rijke, opkomende - als ontwikkelingslanden. In de meeste Westerse landen krimpt de middenklasse en het aandeel in de totale inkomsten, terwijl er in de meeste opkomende landen juist een toename te zien is van de middenklasse.⁴³ Ongelijkheid in welvaartsniveau is - naast politieke instabiliteit - een belangrijke oorzaak voor de immigratiestromen vanuit Afrika. Economische mondialisering heeft enerzijds bijgedragen aan een sterke economische groei in veel ontwikkelingslanden, het verminderen van de ongelijkheid tussen de landen en armoede op nationaal niveau. Anderzijds heeft de liberalisatie van de handel een onevenredig effect op specifieke (lokale) industrieën en vergroot het de ongelijkheid tussen landen door oneerlijke concurrentie. Dit geldt zowel voor ontwikkelde als ontwikkelingslanden.
- **De vierde industriële revolutie** (Industrie 4.0) - of het equivalent *Smart Industry* - bestaat uit het samenvoegen van verschillende technologische ontwikkelingen en data-uitwisselingsmogelijkheden die leiden tot een verdere digitalisering van de (maak-)industrie. Daarbij speelt dat door die technologische ontwikkelingen en de globalisering er sprake is van een herschikking: bestaande grote bedrijven verdwijnen doordat ze zich moeilijker kunnen aanpassen aan de nieuwe economische werkelijkheid en bedrijfstakken fragmenteren. Er is sprake van een snelle groei van "start ups" die gebruik maken van netwerken en social media om hun producten of diensten af te zetten. Onder invloed van internet en de social media wordt de "vermaaksindustrie" een belangrijke economische factor. Technologieën die volop in ontwikkeling zijn, op elkaar inwerken en tot nieuwe business modellen en afhankelijkheden leiden. Kern van deze revolutie is het (zo veel mogelijk realtime) verzamelen en zichtbaar/toegankelijk maken van informatie. De enorme hoeveelheden (big) data die worden gegenereerd vormen een bron van nieuwe verdienmodellen. De analyse van grote hoeveelheden data wordt

⁴³H. Kharas, 'The Emerging Middle Class In Developing Countries,' OECD Development Centre Working Paper (OECD Publishing, Paris, 2010), http://www.ilo.org/brussels/press/press-releases/WCMS_455739/lang--en/index.htm.

eenvoudiger door innovatie in analyse technieken. Kennisondersteuning (mens-machine) zal naar verwachting taalbarrières slechten.

Een ander belangrijke ontwikkeling is het verdwijnen van chartaal geld. In toenemende mate wordt er betaald met giraal geld.

- **De mondiale economie kent structurele zwakheden en risico's** voortkomend uit onder meer excessieve nationale schuldenlasten, handelsbeperkingen en uitputting van grondstoffen. Verder staat de werkgelegenheid onder druk van concurrentie, robotisering en flexibilisering van arbeid. Economische instabiliteit is een belangrijke negatieve factor bij het bewerkstelligen van veiligheid en rechtvaardigheid, omdat daardoor de overheidsfinanciën onder druk komen te staan en er meer kans is op sociale onrust.

1.4. Verandering in demografische samenstelling

- De **vergrijzing van de samenleving** leidt tot een aantal belangrijke praktische problemen op de arbeidsmarkt, in het huidige pensioenstelsel en in de zorg. De extra vraag op het gebied van het pensioens- en zorgstelsel moet opgevangen worden door een minder talrijke jongere generatie. De economische crisis versterkte de druk op beide stelsels. De vergrijzing, maar ook de tweedeling tussen arm en rijk, roept belangrijke maatschappelijke en ethische vragen op over solidariteit tussen arm en rijk, ziek en gezond en oud en jong.
- Verdere **toename van de wereldbevolking**. De wereldbevolking zal zich door snelle bevolkingsgroei nog verder ontwikkelen tot ruim negen miljard aardbewoners waarna, als gevolg van toenemende welvaart, naar verwachting, een afnemende trend in zal zetten. Een steeds groter gedeelte van deze bevolking zal wonen in Azië en in Afrika, het continent waar de populatie het snelste zal groeien. Deze bevolkingsgroei zal, in samenhang met de toenemende welvaart en de klimaatverandering, een grote belasting vormen voor de bestaande natuurlijke hulpbronnen.
- De **samenstelling van de steden** verandert sterk: door onder meer migratie en segregatie ontstaan sociaaleconomisch en sociaal-cultureel eenzijdige wijken. Bovengemiddelde concentratie van sociale problemen in die wijken kan leiden tot een negatieve spiraal met sociale onrust, overlast en criminaliteit tot gevolg en uiteindelijk resulteren in een maatschappelijke tweedeling van kansarme, laagopgeleide en ongezond levende burgers tegenover een "elite" van kansrijke *global citizens*.
- In de samenleving zien we een proces van doorgaande **individualisering**. Mensen krijgen en claimen steeds meer keuzevrijheid. Gevolg daarvan is dat mensen zich minder verbonden voelen aan traditionele organisaties zoals kerken, politieke partijen en vakbonden. De individualisering in combinatie met de economische welvaart (ondanks de crisis) verandert ook werk- en leefpatronen. Er is een variëteit aan samenlevingsvormen en het aantal kleine huishoudens en alleenstaanden neemt sterk toe.
- Naast de individualisering zien we ook een tegenbeweging: de **participatiesamenleving**. Er ontstaan nieuwe vormen van **gemeenschapszin** en gezamenlijkheid. Mensen gaan zich opnieuw, maar anders verenigen. De bereidheid van mensen om een bijdrage te leveren aan de veiligheid in de samenleving wordt groter.