



bijlage

Voortgang ontwikkelagenda opsporing

Datum
21 juni 2019

Ons kenmerk
2634853

Bijlage nummer 4
Horend bij Halfjaarbericht politie

Ontwikkelingen in de opsporing

De doorontwikkeling van de opsporing en vervolging is een veelzijdige opgave die de politie en het OM oppakken naast de constante druk van het niet geringe en complexe dagelijkse werk dat op deze organisaties afkomt. De keuze om de doorontwikkeling dicht bij de werkvloer te organiseren vergroot de impact van en het draagvlak voor de verandering, maar dit vraagt meer van de coördinatie om tempo en richting te behouden. In deze bijlage schets ik de belangrijkste ontwikkelingen van het laatste half jaar.

1. Op orde brengen van de basiskwaliteit en kernprocessen binnen de opsporing

Bij een zeer groot deel van de zaken in de opsporing gaat het om veel voorkomende criminaliteit (VVC). Het percentage fluctueert maar dit betreft zo'n 80 tot 85% van de binnenkomende zaken. Deze zaken worden merendeels afgehandeld in de basisteams. Politie en OM streven naar verbetering van de afhandeling van VVC via verschillende maatregelen: de introductie van een vrijgestelde (kwaliteits)hulpofficier van justitie als bewaker van de kwaliteit van het opsporingsproces in het basisteam (ter voorkoming van het zogenaamde 'rework', of te wel herstelwerk), het verhogen van de start- en vakbekwaamheid, de voltooiing van enkele ingezette ICT-maatregelen en de doorontwikkeling van het ZSM-werkproces.

Deze vrijgestelde hulpofficier van justitie moet toezien op de kwaliteit van de processen-verbaal en de opsporingswerkzaamheden van de medewerkers in de basisteams. Van de structurele reeks van € 28,9 mln. is vanaf 2025 structureel € 16,3 mln. beschikbaar voor formatie-uitbreiding van de operationele sterkte door heel Nederland. In het Landelijk Overleg Veiligheid en Politie (LOVP) is afgesproken dat deze formatie-uitbreiding in principe gebruikt wordt voor de basisteams ter (gedeeltelijke) compensatie voor het vrijstellen van een hulpofficier van justitie in die basisteams. Tenzij door de lokale driehoek wordt vastgesteld dat deze functie binnen een bepaald basisteam niet nodig is en besluit de formatie-uitbreiding voor andere doeleinden in te zetten. Daarbij wordt ook gekeken of ervaringen uit de pilot kwaliteitscoach kunnen worden meegenomen en hoe de invoering van een dergelijke hulpofficier zich verhoudt tot de zogenaamde kwaliteitsduo's en 'Bureaus ketensamenwerking politie-OM.

De politie en het openbaar ministerie (OM) zijn ook dit jaar verder gegaan met het terugdringen van het percentage herstelwerk bij VVC-zaken, het verhogen

van de kwaliteit van de aanvragen voor de inzet van bijzondere opsporingsbevoegdheden door basisteams, het verbeteren van het aangifteproces en het verbeteren van het proces van selectie, toewijzing en screening van de aangiften. Dit zijn kernprocessen in de opsporing, waarbij van belang is dat vanaf het eerste begin zorgvuldig en goed gewerkt wordt, juist om overbodig herstelwerk te voorkomen.

Een verhoudingsgewijs kleiner deel van de opsporing houdt zich bezig met de aanpak van zwaardere criminaliteit. De aanpak hiervan is doorgaans complexer van aard, waardoor meer geleverd wordt van de generalistische en de specialistische opsporing en de intelligenceorganisatie, en ook van het interventiepalet. Ook wordt actief gezocht naar publiek private samenwerking. De uitdaging voor politie en openbaar ministerie is hierbij om succesvolle initiatieven te detecteren, breder te implementeren en daarbij beheersmatig de juiste keuzes te maken.

Tot slot hebben de korpsleiding en het College van Procureurs-Generaal de eenheden en parketten verzocht om gezamenlijk regionale plannen op te stellen voor het vernieuwen van de opsporing op een concreet lokaal veiligheidsprobleem, waarbij de focus ligt op de (vernieuwende) aanpak van de zware georganiseerde (ondermijnende) criminaliteit. Eenheden gaan de komende tijd aan de slag met een nieuwe aanpak gericht op (onder meer) excessief geweld, wapenhandel, drugscriminaliteit en het afpakken van wederrechtelijke verkregen vermogen. Na de zomer start de uitvoeringsfase van goedgekeurde projecten met de looptijd van ongeveer een jaar. Daarbij wordt ook aandacht besteed aan het meten van de beoogde resultaten en effecten van de vernieuwende werkwijzen.

2. Veranderingen op de meer specialistische niveaus van de opsporing

De maatschappij verandert snel (technologisering, digitalisering, globalisering) en dat heeft consequenties voor de politie. Forensische opsporing, waarbij het zowel gaat om fysieke als digitale sporen, wordt van steeds groter belang voor het oplossen van misdrijven. Daarnaast is het vroegtijdig kijken vanuit financieel-economisch perspectief naar criminaliteitsvraagstukken van belang¹ en moeten medewerkers van de politie en het OM steeds meer verstand hebben van internationale rechtshulp (zie hiervoor ook mijn brief over internationale politieverwerking).

Dit vraagt om een beweging in de verhoudingen tussen tactische opsporing, specialistische opsporing en intelligence. Een deel van de kennis die vroeger specialistisch was moet nu tot de basiskennis van een rechercheur behoren. Daarnaast is het van belang dat inzichten op basis van specialistische kennis vroeg in het onderzoek bekend worden, zodat deze mede leidend kunnen zijn voor de te maken tactische keuzes. Zo kunnen de uitkomsten van forensisch onderzoek zoals DNA, vingerafdrukken en digitale sporen optimaal worden benut voor het vervolg van de opsporing.

¹ Zie mijn brief van 4 april jl. over finec, Kamerstukken II 2018/2019 28684, nr. 555 en mijn brief van 13 maart jl. over de strategie voor het afpakken van crimineel vermogen, Kamerstukken II 2018/2019 29911 nr. 221 en de Veiligheidsagenda.

Dit vraagt van de politie de organisatie zo in te richten dat de mensen met de juiste kennis, capaciteiten en middelen op het juiste moment kunnen worden ingezet. Dit vergt ook een lerende en wendbare organisatie, die kan inspelen op de snelle ontwikkelingen in de hedendaagse maatschappij.

2.1 Forensische opsporing

De politie herkent en erkent de uitdagingen waarvoor ze gesteld is op het terrein van de forensische opsporing. Hierom is forensische opsporing ook aangemerkt als een van de belangrijke lijnen in de ontwikkelagenda. De werving van 200 nieuwe mensen voor de forensische opsporing om de uitstroom op te vangen is op gang gekomen. Hieronder worden ook hoger opgeleiden geworven, die de in de organisatie beschikbare en noodzakelijke ervaringskennis versterken. Hoewel de formatie van de forensische opsporing naar verwachting de komende jaren volledig bezet zal zijn, is er tijdelijk sprake van een lagere inzetbaarheid. Dat komt doordat nieuwe medewerkers twee tot drie jaar moeten worden opgeleid om startbekwaam te worden. Politie werkt daarnaast toe naar een aantal verbeteringen, te beproeven in pilots, waarmee forensische rechercheurs effectiever kunnen opereren op locatie, bijvoorbeeld door al op locatie resultaten te kunnen invoeren in een laptop.

Op 24 juni jl. heb ik uw Kamer een brief² doen toekomen waarin is aangegeven dat voor de innovatie in de forensische opsporing, specifiek in de digitaal forensische opsporing, incidenteel € 7,4 mln. wordt toegevoegd aan de politiebegroting. Hiermee kan de implementatie van een dataplatform dat momenteel door het NFI wordt gebruikt worden voltooid. Daarnaast wordt er ten behoeve van innovatie in de forensische opsporing incidenteel € 2,0 mln. aangewend voor de realisatie van de doorontwikkeling van forensisch onderzoek.

De Nederlandse Politie Bond heeft op 12 juni jl. specifiek aandacht gevraagd voor de forensische opsporing bij de politie. Zoals uit het bovenstaande blijkt, worden de ook door hun leden ervaren uitdagingen opgepakt binnen de politie. Dit is echter werk van de lange adem. In de komende periode blijf ik hierover in gesprek met politie, het NFI en het OM.

2.2 Finec

De politie en het OM hebben voor het finec-domein vastgesteld dat door het financieel-economisch perspectief meer centraal te stellen en aandacht te hebben voor het verdienmodel van de crimineel, meer inzicht wordt verkregen in financiële stromen en systemen. Dit is niet alleen van belang voor het afpakken van crimineel vermogen, maar ook voor de bewijsvoering in niet-financieel gedreven criminaliteit en het toepassen van slachtofferbeslag. Het financiële onderzoek kan bovendien signalen opleveren op grond waarvan derden, zoals toezichthouders, de wetgever of private partijen zoals een financiële dienstverlener, andersoortige interventies kunnen uitvoeren.

De politie is in het kader van afpakken samen met andere partijen, waaronder bijzondere opsporingsdiensten gezamenlijke acties aan het uitwerken om het financieel economisch perspectief eerder en effectiever in het intelligence- en opsporingsproces te betrekken. Ook is de politie betrokken bij het binnenkort op te leveren actieprogramma tegen witwassen. Daarnaast zet de politie IV-

² Kamerstukken II 2018/2019, 29628, nr. 886

capaciteit in voor het realiseren van een goede aansluiting op het Verwijzingsportaal bankgegevens. De politie is bezig om de strategische visie voor het finec-domein te vertalen naar de praktijk. Te denken valt daarbij aan verbeterde werkprocessen, opleiding, personeel en IV.

Voor het brede domein van finec is bij mij de overtuiging gegroeid dat er behoefte is aan een meer gemeenschappelijke visie en daadkracht binnen de strafrechtketen en het netwerk hieromheen. De bijzondere opsporingsdiensten, in het bijzonder de FIOD, hebben ook een belangrijke rol op het domein van financieel rechercheren en het bestrijden van witwassen. Hiertoe zal ik partijen bijeen brengen.

2.3 Cyber

Over de integrale aanpak van cybercrime informeerde ik uw Kamer met mijn brief van 12 juni jl.³ Ik heb daarin inzicht gegeven over de realisatie van de landelijke beleidsdoelstellingen, de capacitaire versterkingen bij politie, preventie via voorlichtingscampagnes en over de versterking van het juridisch instrumentarium onder andere via de inwerkingtreding van de wet Computercriminaliteit III. Korthedshalve verwijs ik naar deze brief. Ondanks deze (politiële) inspanningen is niet te verwachten dat cybercrime zal afnemen. De politie en het Openbaar Ministerie verwachten dat de dreiging van beroepscriminelen onverminderd hoog blijft of zal toenemen.

3. Beheersmatige randvoorwaarden voor verbetering van de opsporing

De kwaliteit van de taakuitvoering is in belangrijke mate afhankelijk van het realiseren van de juiste randvoorwaarden en een nauwe verbinding tussen de randvoorwaarden en de taakuitoefening. Goed onderwijs, de ontwikkeling van het vakmanschap, het binnenhalen en behouden van de juiste mensen en het creëren van een optimale IV-structuur zijn cruciaal. De omvang van de politieorganisatie maakt dat deze verbinding een voortdurende uitdaging vormt. Op het gebied van onderwijs heb ik u hierover geïnformeerd bij brief van 24 juni 2019.⁴ De Inspectie constateert dat de behoeftestelling in 2018 nog niet op orde was. Inmiddels is het proces van de behoeftestelling verbeterd voor 2019. Er wordt in gezamenlijkheid gewerkt aan de herijking van het vakspecialistische opsporingsonderwijs.

HRM

Eveneens is duidelijk dat het HRM-beleid knelpunten oplevert. De politie is op dit moment dan ook bezig met een ontwikkellijke HR voor de opsporing. De bedoeling is het personeelsbeleid zodanig te wijzigen dat de politie een lerende en meer adaptieve en wendbare organisatie wordt. Daarbij wordt onder meer gekeken naar de verwachte grote uitstroom en wat voor soort medewerkers de politie in de toekomst denkt nodig te hebben (vereiste competenties; opleidingsniveau etc.).

De politie en de vakbonden hebben daarnaast procesafspraken gemaakt over het verhogen van de start- en vakbekwaamheid met het oog op het verder terugdringen van herstelwerk dat onnodig capaciteit kost. Dit conform de afspraken die daarover zijn gemaakt in de bijlage 'Samen werken aan een betere politieorganisatie' bij het arbeidsvoorwaardenakkoord sector politie 2018-2020.

³ Kamerstukken II 2018/2019 28684, nr. 564.

⁴ Kamerstukken II 2018/2019 29628, nr. 887.

Administratieve lasten

De politie heeft de administratieve lasten in de opsporing onderzocht in het rapport 'Effectieve tijd voor de opsporing'. De 10 belangrijkste 'irritaties' van de bevroegde politiemensen uit de opsporing, voor zover deze door politie zelf beïnvloed kunnen worden, worden op dit moment opgepakt⁵. In dit kader heeft de politie de commissie Zuurmond verzocht een aantal thema's te betrekken in haar onderzoek naar administratieve lasten.⁶ De administratieve lastendruk zal verder worden verminderd door het terugdringen van het hoge percentage aan 'herstelwerk' in processen-verbaal van de basisteams. In de bijlage bij de cao is verder opgenomen dat de administratieve ondersteuning in de opsporing wordt versterkt door gerichte inzet van extra capaciteit vanuit de mogelijkheden die de Participatiewet biedt. Binnenkort zal een eerste voorstel van de politie gereed zijn.

4. Burgerhandhaving en burgeropsporing en de uitvoering van de motie Van Dam/Den Boer (Kamerstukken 35000 VI, nr. 44)

Vorig jaar november is in uw Kamer bovengenoemde motie aangenomen. De motie verzoekt de regering, in nauwe samenwerking met vertegenwoordigers van buurtpreventie- en WhatsApp-groepen en deskundigen op het gebied van burgeropsporing de waarde van een landelijke politierichtlijn voor de burgerhandhaving en -opsporing, met inachtneming van rechtsstatelijke waarborgen, te onderzoeken en de Kamer hierover te informeren. De Kamer heeft mij tevens verzocht het onderzoek "Politie en actief burgerschap: een veilig verbond?" te betrekken bij de uitvoering van de motie.⁷ Tot slot is in april jl. nog een onderzoek verschenen naar buurtpreventie, "De burger kijkt mee", dat ik ook betrek bij de uitvoering van de motie.⁸ De motie spreekt zowel van burgeropsporing als van burgerhandhaving. Hoewel er raakvlakken zijn tussen beide fenomenen, is het zinvol om deze wel te onderscheiden om begripsverwarring te voorkomen. In het onderstaande ga ik in op hoe ik beide elementen van de motie en recente ontwikkelingen in deze fenomenen recht wil doen. Burgerhandhaving maakt strikt genomen geen deel uit van de ontwikkelagenda.

Burgerhandhaving

Burgerhandhaving kan het beste worden omschreven als het geheel aan handelingen die de burger verricht als bijdrage aan de handhaving van de openbare orde en ter preventie van strafbare feiten die raakt aan de openbare orde, door vroegtijdige signalering van onveilige situaties. Wanneer de politie hierbij samenwerkt met burgers, werkt de politie onder gezag van de burgemeester. Vanwege het sterk lokale karakter van dit fenomeen zien ook gemeenten in toenemende mate een rol voor zichzelf weggelegd op dit domein.

Buurtpreventie raakt steeds steviger verankerd in de Nederlandse samenleving, ook door nieuwe technologische mogelijkheden zoals WhatsApp-groepen. Buurtpreventie wordt op lokaal niveau over het algemeen beschouwd als een

⁵ Kamerstukken II 2018/2019 29628, nr. 891

⁶ Kamerstukken II 2018/2019 29628, nr. 816

⁷ Politie en actief burgerschap: een veilig verbond?, *Een onderzoek naar samenwerking, controle en (neven)effecten*, V. Lub, T. de Leeuw Politiewetenschap 108, 2019.

⁸ De burger kijkt mee, De groei van buurtpreventie en gemeentelijk veiligheidsbeleid, CCV, V. Lub, 2019.

welkom burgerinitiatief. Politie en gemeenten waarderen het als bewoners zich als extra ogen en oren inzetten voor hun leefomgeving. Ik deel deze positieve grondhouding. Tegelijkertijd kan buurtpreventie ook praktische en meer principiële vragen oproepen. De verwachtingen die leven bij burgers kunnen het vermogen van de politie om te reageren op alle informatie overtreffen. Meer principieel kan bij buurtpreventie sprake zijn van discriminatoir handelen of onrechtmatig optreden van burgers jegens medeburgers.

Zowel de praktische als de meer principiële aspecten van buurtpreventie vergen een adequate afstemming tussen de lokale gezagen, politie en vertegenwoordigers van burgergroepen. De concrete normstelling voor burgerhandhaving, behoudens ten aanzien van de strafrechtelijke grenzen die in het geding kunnen zijn bij de bovengenoemde excessen, ligt primair bij de lokale gezagen. Hierom ben ik in gesprek met de VNG, de politie en het LOVP om verder te verkennen of er behoefte is aan landelijke normering en, zo ja, in welke vorm. Samen met gemeenten en politie investeren wij al jaren in een professioneel platform, Burgernet dat ingezet wordt om deze samenwerking te bevorderen. Ik zal uw Kamer over de uitkomsten van deze gesprekken in het najaar nader informeren.

Burgeropsporing

De term burgeropsporing kan verwarring wekken, omdat 'opsporing' in het Wetboek van Strafvordering een specifieke connotatie heeft: onder opsporing wordt verstaan het onderzoek in verband met strafbare feiten onder gezag van de officier van justitie met als doel het nemen van strafvorderlijke beslissingen.⁹ Burgers kunnen onder deze formele definitie geen opsporingshandelingen verrichten, maar wel assistentie verlenen aan de opsporing en vervolging. Dit doen zij in de praktijk ook, uit eigen beweging of op verzoek. Van oudsher treden burgers op als slachtoffer of getuige van een strafbaar feit of houden een verdachte op heterdaad aan en dragen deze over aan het bevoegd gezag.¹⁰ Ook zijn burgers behulpzaam bij het vroegtijdig signaleren van 'verdachte gedragingen' die mogelijk duiden op een misdrijf en bij het aandragen van bewijs. Bij dit laatste spelen de sterk toegenomen digitale mogelijkheden een belangrijke rol, zoals het maken van foto's van verdachte situaties met een mobiele telefoon, het gebruiken van track-en-trace technologie om de verblijfplaats van gestolen voorwerpen te traceren of het achterhalen van de identiteit van een verdachte via internet.

Assistentie van de burgers bij de opsporing biedt kansen, immers de burger kan bijdragen aan het oplossen van misdrijven en daarmee de kans op vervolging en veroordeling vergroten. Dit kan ook bijdragen aan de tevredenheid van de burger over het contact met de politie. Er doen zich echter ook praktische en meer principiële dilemma's voor. Het is van groot belang dat burgers en politie over en weer de juiste verwachtingen hebben. Conform de aanwijzing voor de opsporing worden zogenaamde 'kant-en-klaar' zaken bijvoorbeeld in het licht van de wederkerigheid tussen burger en politie in beginsel altijd opgepakt. Om de beschikbare capaciteit voor vervolging en opsporing het meest effectief in te zetten ter bescherming van de rechtsorde kunnen er uitzonderingen worden gemaakt. Politie en OM zullen daarom altijd een eigen afweging moeten maken bij

⁹ Artikel 132a Wetboek van Strafvordering.

¹⁰ Artikel 53 Wetboek van Strafvordering.

opsporing en vervolging op basis van door burgers aangeleverde informatie. Dit vergt goede uitleg aan burgers, omdat de burger over het algemeen een bepaalde mate van wederkerigheid verwacht.

Een ander aandachtspunt is de vrees dat van burgers teveel verwacht wordt in geval van assistentie bij de opsporing. In reactie op vragen van het lid Van Nispen¹¹ heb ik al aangegeven dat van de burger nooit gevraagd zal worden om zelf opsporingshandelingen te verrichten, laat staan zich in gevaarzettende situaties te begeven. Tot slot kan de inzet van burgeropsporing rechtstatelijke vragen oproepen over onder andere de toelaatbaarheid van bewijs (betrouwbaarheid en rechtmatigheid), eigenrichting, uitlokking, horizontale privacy bij het verzamelen van informatie en mogelijke vooringenomenheid. Juist op deze punten is het van belang dat in de praktijk verder wordt verkend welke mogelijkheden er zijn en welke juridische grenzen zich daarbij voordoen.

De politie en het openbaar ministerie zijn bezig met het 'stap voor stap' opbouwen van leidende principes en kritische succesfactoren voor burgeropsporing. De politie en het openbaar ministerie hebben de afgelopen maanden op verschillende manieren gereflecteerd over burgeropsporing onder andere in de vorm van strategische reflectietafels. Daarnaast is de politie per 1 juni gestart met een proeftuin op verschillende locaties waarbij burgers de gelegenheid wordt geboden om via een app "Mijn onderzoek" informatie aan te leveren voor het opsporingsonderzoek, voor het delict diefstal. Iedere deelnemer ontvangt persoonlijke terugkoppeling van het proces. Mede op basis van de uitkomsten van deze pilot worden er in de loop van het najaar conclusies getrokken over de centrale vraag van de motie, de wenselijkheid van een landelijke richtlijn voor burgeropsporing.

5. Slot

De lastige uitdagingen op het terrein van de opsporing, waar de politieorganisatie voor staat zijn in de afgelopen jaren zeker niet minder geworden. De criminaliteit verandert net zo snel als de maatschappij en de criminaliteit wordt internationaler. Hierop ga ik in, in mijn brief over de Internationale politiesamenwerking dat gelijktijdig met dit halfjaarbericht is verzonden. Zeer velen binnen de organisatie werken hard en ook niet zonder succes om deze uitdagingen het hoofd te bieden. De Nederlandse opsporing functioneert op onderdelen zeer goed en behoort naar mijn overtuiging tot de absolute top. Laten we bij alle aandacht voor wat er nog beter moet, ook dit koesteren.

Tegelijkertijd blijven de coördinatie en sturing die noodzakelijk zijn om op bovengenoemde onderdelen verandering te bewerkstelligen een uitdaging. Het gesprek hierover met politie blijf ik aangaan. Als gezegd heb ik de Inspectie Justitie en Veiligheid verzocht de kwaliteit van de opsporing te onderzoeken. Haar bevindingen en aanbevelingen zal ik betrekken bij het volgende voortgangsbericht over de opsporing, dat ik u naar verwachting in het najaar zal sturen.

¹¹ Antwoorden Kamervragen het uitbreiden van burgeropsporing en het aanleveren van complete dossiers aan de politie en het openbaar ministerie door mensen, Aanhangsel van de Handelingen, 3015.