Inspectie Justitie en Veiligheid
Ministerie van Justitie en Veiligheid

Selectie en toewijzing in de opsporing

Inhoudsopgave

	Voorwoord	**3**
	Samenvatting, conclusies en aanbevelingen	**4**
1.1	Samenvatting	4
1.2	Conclusies	11
1.3	Aanbevelingen	13
2	**Inleiding**	**14**
2.1	Aanleiding	14
2.2	Vraagstelling	14
2.3	Afbakening	16
2.4	Onderzoeksverantwoording	17
2.5	Leeswijzer	18
3	**Selectie van zaken**	**19**
3.1	Selectieproces	19
3.2	Selectie door de casescreener	21
3.3	Selectie door de dossiermanager	24
3.4	Selectie van stuurploegzaken	28
4	**Toewijzing van zaken**	**35**
4.1	Toewijzingsproces	35
4.2	Toewijzing door de casescreener	36
4.3	Toewijzing door de dossiermanager	38
4.4	Toewijzing van stuurploegzaken	41
	Bijlagen	
I	**Tabel Wederhoor**	**46**
II	**Afkortingen**	**49**

Voorwoord

De capaciteit voor de opsporing van strafbare feiten is per definitie ontoereikend om alle problemen op te lossen. Het is daarom van belang voor de samenleving dat de meest relevante en kansrijke zaken worden opgepakt. Uit dit onderzoek komt echter naar voren dat dit niet helemaal lukt. De Inspectie wijt dit in hoofdzaak aan een gebrek aan zicht en samenhang in de sturing op het selectie- en toewijzingsproces.

Uit het onderzoek komt een grote verscheidenheid naar voren in inrichting en werkwijzen. Politie en OM zijn bezig met een zoektocht naar effectieve vormen. Dat geldt zeker voor de opgave om naast de afhandeling van vele incidenten inhoud te geven aan de meer projectmatige en integrale aanpak van problemen. Zolang dit nog niet goed van de grond komt, blijft onder meer de aanpak van ondermijning beperkt.

Er is op alle niveaus een voortdurende worsteling met de schaarse capaciteit. Door betere sturing kan die effectiever worden ingezet. In dit rapport reikt mijn Inspectie daarvoor aanknopingspunten aan. Hierbij past wel de kanttekening dat schaarste per definitie is gerelateerd aan de gegeven opdracht.

J.G. Bos
Inspecteur-generaal Inspectie Justitie en Veiligheid

Samenvatting, conclusies en aanbevelingen

1.1 Samenvatting

A. Onderzoek

De Inspectie heeft zich in 2018 gericht op de opsporing. In dit kader heeft zij onder meer onderzocht hoe de politie (in samenwerking met het Openbaar Ministerie) zaken voor de opsporing selecteert en toewijst. De recherchecapaciteit is beperkt. De politie moet daarom alleen de belangrijkste zaken aanpakken en de opsporingscapaciteit daarvoor efficiënt inzetten. De Inspectie heeft onderzocht in hoeverre dit in de praktijk daadwerkelijk gebeurt.

De Inspectie wilde weten in hoeverre de politie zaken selecteert die er echt toe doen. Daarvoor heeft de Inspectie onderzocht of de politie in het selectieproces de maatschappelijke meerwaarde van zaken betrekt bij de afweging. Hierbij speelt mee of de opsporing van een zaak daadwerkelijk bijdraagt aan het oplossen van veiligheidsproblemen. Ook is van belang of de zaak strafrechtelijk kansrijk is. De Inspectie wilde daarnaast nagaan of de politie de zaken toewijst aan organisatieonderdelen en medewerkers die daarvoor de juiste expertise en voldoende gelegenheid hebben. Ten slotte wilde de Inspectie in kaart brengen in hoeverre de sturing van de politie is gericht op deze wijze van selecteren en toewijzen. De rol van het Openbaar Ministerie (OM) in het selectie- en toewijzingsproces is hierbij betrokken.

Hiervoor heeft de Inspectie interviews gehouden met 35 medewerkers van de politie in vijf regionale eenheden en met zes medewerkers van het OM in drie arrondissementen. Daarnaast heeft de Inspectie een afsluitende bijeenkomst gehouden met twintig vertegenwoordigers uit de verschillende betrokken geledingen uit het hele land. Hiermee heeft de Inspectie het proces van selecteren en toewijzen onderzocht ten aanzien van het basisteam, de districtsrecherche en de dienst regionale recherche. De focus lag daarbij op de casescreener, de dossiermanager en de stuurploeg.

Het onderzoek is kwalitatief. Het heeft een beeld opgeleverd van de verschillende manieren waarop de processen plaatselijk zijn ingericht en de gehanteerde werkwijzen. Het resultaat geeft inzicht in de mate waarin de politie er volgens de betrokkenen in samenwerking met het OM op is gericht de meest relevante en/of

kansrijke zaken in aanmerking te brengen voor opsporing en met welke dilemma's en kwetsbaarheden zij daarbij te maken heeft.

De centrale vraag van het onderzoek is in hoeverre het proces van selectie en toewijzing bijdraagt aan de opsporing. Hiervoor hanteert de Inspectie drie deelvragen:[1]

- Hoe selecteert de politie zaken voor (verdere) opsporing?
- Hoe wijst de politie zaken toe voor opsporing aan organisatieonderdelen en medewerkers?
- Hoe stuurt de politie op het selectie- en toewijzingsproces?

Hierna worden de bevindingen van het onderzoek samengevat ten aanzien van de drie deelvragen.

B. Bevindingen

Selectie

Selectie van zaken door de casescreener

Het grootste deel van de zaken komt bij de politie binnen in de vorm van aangiften. Medewerkers in de rol van casescreener selecteren welke aangiften in aanmerking komen voor opsporing. De Inspectie heeft onderzocht of de casescreeners de maatschappelijk meest relevante en/of kansrijke zaken selecteren.

De casescreeners selecteren in beginsel relevante en/of kansrijke zaken

Belangrijke richtlijnen voor de casescreening zijn opgenomen in de Aanwijzing voor de opsporing van het OM. Hierin staat dat bepaalde delicten die een grote impact hebben op burger en samenleving altijd moeten worden opgespoord. Voor de overige soorten delicten bevat de Aanwijzing de richtlijn dat zaken zonder opsporingsindicaties niet in aanmerking komen voor opsporing. Daarnaast moeten de casescreeners rekening houden met de prioriteiten die zijn gesteld door het bevoegd gezag (burgemeester en officier van justitie) en politieleiding.

Uit het onderzoek blijkt dat de casescreeners erop zijn gericht om deze richtlijnen te volgen en daarmee maatschappelijk relevante en/of kansrijke zaken te kiezen.

Zij staan wel onder druk om te anticiperen op capaciteitsgebrek

Daarnaast blijkt uit het onderzoek dat de casescreeners onder druk staan om zaken met opsporingsindicaties toch niet te selecteren. Wanneer voorzienbaar is dat er teveel zaken zijn voor de beschikbare capaciteit, kunnen zij de politieorganisatie veel werk besparen door daarop anticiperend de meer complexe of arbeidsintensieve zaken, of zaken met relatief minder impact, meteen uit te selecteren. Bezwaar hiertegen is wel dat deze zaken dan uit het zicht blijven van OM en politieleiding. In de praktijk verschillen de meningen of de rol van de casescreener "zuiver" moet zijn of meer pragmatisch.

[1] In het Plan van Aanpak voor dit onderzoek waren nog twee deelvragen opgenomen: "welke informatie is beschikbaar en wordt gebruikt bij het selecteren en toewijzen van zaken?"; "hoe ervaren recherche en OM het resultaat van selectie en toewijzing?". Voor een inzichtelijke presentatie van de resultaten van het onderzoek zijn deze vragen in dit rapport geïntegreerd in de drie genoemde deelvragen.

Gebrek aan expertise en sturing beïnvloedt de kwaliteit van de screening
Ook is naar voren gekomen dat de rol van casescreener door verschillende functionarissen wordt uitgevoerd, onder wie ook medewerkers die de rol ad hoc combineren met andere rollen. Mede daarom kennen niet alle casescreeners de richtlijnen[2] goed. De richtlijnen laten noodzakelijkerwijs ook veel ruimte voor interpretatie omdat niet elk geval kan worden voorzien. Daarom is structureel overleg nodig, evenals aansturing door leiding en OM. De aansturing is wisselend: er zijn basisteams en districten waar sturing op het proces ontbreekt waardoor de casescreeners weinig houvast hebben.

Selectie van zaken door de dossiermanager

Ingescreende zaken komen terecht bij een medewerker in de rol van dossiermanager. Deze heeft de taak om de zaken uit te zetten bij medewerkers. Omdat het aantal ingescreende zaken doorgaans de beschikbare capaciteit overtreft, moeten ook de dossiermanagers kiezen welke zaken zij in onderzoek geven en houden. De Inspectie heeft onderzocht of dat de meest relevante en/of kansrijke zaken zijn.

De dossiermanagers selecteren in beginsel relevante en/of kansrijke zaken
Uit het onderzoek komt naar voren dat de dossiermanagers voor deze selectie criteria hanteren die zijn gerelateerd aan het maatschappelijk belang, zoals doelstellingen van het bevoegd gezag, maatschappelijke context, politieke urgentie en impact op slachtoffer of samenleving. Ook streven zij ernaar om zaken in behandeling te houden zolang er voldoende perspectief in zit.

Zij wijzen echter ook relevante en/of kansrijke zaken af
Om capaciteitsredenen wijzen dossiermanagers echter ook zaken af die op zichzelf wel relevant zijn en opsporingskansen bieden. Dat doen ze vooral met zaken die relatief minder impact hebben, of wanneer zaken veel capaciteit vergen of waarvoor de expertise bij de medewerkers ontbreekt. Wanneer zaken bij de dossiermanager of bij de behandelaar blijven liggen, neemt de kans toe dat zij worden verdrongen door nieuwe zaken. Dan worden deze zaken uiteindelijk ook beëindigd.

Zaken blijven lang in de opsporing
Dit wordt versterkt doordat het de dossiermanagers niet altijd lukt om zaken efficiënt te laten behandelen. Voor vervolging kan een klein aantal bewijzen vaak voldoende zijn. Ook kan een alternatieve behandeling, zoals bemiddeling door een wijkagent, een meer effectieve oplossing voor een probleem zijn. Rechercheurs en zaaksofficieren zijn echter vaak gericht op een sterke zaak, met zoveel mogelijk bewijs. Ook lukt het vaak niet om, als er zaken moeten afvallen, in samenspraak met het OM in een vroeg stadium te kiezen welke zaken dat moeten zijn. De opvatting van de dossiermanagers over hun rol verschilt bovendien: moeten zij de zaken zo vroeg mogelijk beëindigen of juist zo lang mogelijk proberen toch te laten behandelen? In het eerste geval wordt daarmee alsnog onnodig werk voorkomen, weet de betrokken burger snel waar die aan toe is en worden de zaken meer integraal tegen elkaar afgewogen. In het tweede geval wordt voorkomen dat de politie lastige zaken te gemakkelijk opgeeft en de burger of het bedrijf in de kou laat staan.

[2] Waaronder de Aanwijzing voor de opsporing van het Openbaar Ministerie.

Er wordt weinig ruimte gevonden voor probleemgerichte opsporing
De politie heeft de ambitie om niet alleen de aangedragen zaken te behandelen (de "incidenten"), maar ook capaciteit in te zetten op meer probleemgerichte opsporing waarmee de oorzaken van problemen worden aangepakt en niet alleen de gevolgen. In de praktijk is het voor de dossiermanagers echter heel moeilijk om hiervoor de ruimte te vinden bij de medewerkers. Het lukt al niet om alle incidenten af te handelen. Bovendien hebben zaken waarin verdachten zijn aangehouden altijd voorrang.

Selectie van stuurploegzaken

Zwaardere zaken die veel capaciteit vergen komen op de agenda van een stuurploeg. Het kan gaan om de aangifte van een ernstig delict, om een ernstig incident zonder aangifte zoals een liquidatie, of om een voorstel tot projectmatig onderzoek naar een specifiek veiligheidsprobleem, bijvoorbeeld als sprake is van georganiseerde criminaliteit. De stuurploegen hebben een rol in de besluitvorming over de inzet van de recherchecapaciteit. Alleen al de incidenten leggen daar een groot beslag op. Daarnaast is het aantal veiligheidsproblemen dat zou kunnen worden aangepakt veel groter dan mogelijk is met de beschikbare capaciteit. Dit betekent dat ook op het niveau van de stuurploegzaken selectie onvermijdelijk is. De Inspectie heeft onderzocht of dit leidt tot het opsporen van de meest relevante en/of kansrijke zaken.

In het selectieproces van stuurploegzaken staat relevantie voorop
Van stuurploegzaken staat de relevantie eigenlijk nooit ter discussie. Bij de incidenten is de maatschappelijke impact van de delicten doorgaans evident. Bij voorstellen tot projectmatig onderzoek gaat het doorgaans om problemen van groot lokaal, regionaal of landelijk belang.

Niet alle incidenten worden geprioriteerd
De agenda van de stuurploegen wordt meestal voor een groot deel gevuld met incidenten. Vanwege de grote maatschappelijke impact worden die zo mogelijk allemaal in onderzoek gegeven. Toch wordt een deel daarvan om capaciteitsredenen niet voortgezet. Dat kan gaan om zaken waarvan de opbrengst tegenvalt of waarvan de urgentie is afgenomen. Er worden echter ook incidentzaken waarvoor dat niet opgaat ingeperkt, vertraagd, tijdelijk stilgelegd, overgeheveld naar een lager niveau, of beëindigd. Twee tegenstrijdige tendensen bemoeilijken rationele prioritering van incidentzaken. Enerzijds is er de reflex nieuwe incidenten te prioriteren boven lopende zaken, onafhankelijk van de relatieve ernst. Anderzijds laten stuurploegen ook wel minder succesvolle zaken lang doorlopen.

Er is weinig ruimte voor projectmatig onderzoek
Anders dan bij de "brengzaken" (met een aangifte) is er bij de "haalzaken" alleen een zaak wanneer een probleem wordt vertaald naar een project. Voor de uitvoering van projectmatig onderzoek wordt echter weinig ruimte gevonden, omdat de incidenten de capaciteit opslokken. Dit wordt voorkomen door capaciteit voor projectmatig onderzoek te oormerken, maar vooral op districtsniveau lukt dit niet goed. Dit betekent ook dat een basisteam met een probleem dat de eigen spankracht te boven gaat, de zaak vaak niet kwijt kan aan de districtelijke stuurploeg. Hetzelfde geldt voor de DR en de regionale stuurploeg.

De aanpak van de georganiseerde criminaliteit is beperkt
Het voorgaande betekent ook dat slechts een klein deel van de georganiseerde criminaliteit kan worden aangepakt. Wanneer een aantal actieve criminele samenwerkingsverbanden (CSV's) is geïdentificeerd, kan de aandacht slechts op een klein deel daarvan worden gericht. Bovendien is de aanpak vaak ook niet structureel gericht op het ontmantelen van CSV's, maar bestaat de aanpak eerder uit doelgerichte acties om bepaalde criminele activiteiten te verstoren of crimineel verkregen vermogen af te pakken.

Integrale samenwerking komt moeilijk van de grond
De aanpak van georganiseerde criminaliteit vergt samenwerking van politie en OM met gemeentebestuur en andere partners. Een deel van de stuurploegen is dan ook integraal van opzet. De werking van integrale stuurploegen is echter nog beperkt door gebrekkige uitwisseling van informatie en geringe bereidheid capaciteit ter beschikking te stellen voor gebieds-overstijgende acties. Het is lastig om geschikte projecten en een effectieve rol van de stuurploeg te vinden voor een integrale aanpak. De verschillende targets van samenwerkende partners belemmeren een effectieve integrale aanpak.

Toewijzing

Toewijzing van zaken door de casescreener
De casescreener wijst de zaken die hij heeft ingescreend ter behandeling toe aan onderdelen van de politieorganisatie. Dit zijn met name het basisteam (BT) en de districtsrecherche (DR), soms ook de dienst regionale recherche (DRR) of een gespecialiseerd team, zoals een woninginbrakenteam. De Inspectie heeft onderzocht of de casescreeners zaken toewijzen aan onderdelen die daarvoor zijn toegerust.

De casescreener wijst zaken in beginsel toe aan onderdelen op het juiste niveau
De politie heeft voor de toewijzing het zogenoemde Toewijzingskader opgesteld om te kunnen bepalen op welk niveau (BT, DR of DRR) een zaak moet worden behandeld. De betrokken onderdelen zijn in beginsel ook ingericht voor de behandeling van de desbetreffende delictssoorten. Uit het onderzoek blijkt dat de casescreeners dit kader in de praktijk zo veel mogelijk toepassen. In zoverre wijzen zij zaken toe aan de daartoe toegeruste onderdelen binnen de organisatie.

Er zijn echter drempels
De plaats binnen de organisatie waar een casescreener is ondergebracht verschilt. Wanneer de casescreener is geplaatst in een BT, komt het voor dat de DR (of de DRR) zaken die daar wel thuishoren volgens het Toewijzingskader om capaciteitsredenen niet wil aannemen. De casescreener wijst die zaken dan maar toe aan het BT. Dit heeft een negatieve invloed op de kwaliteit van de behandeling van deze zaken, omdat de medewerkers hiervoor niet goed zijn toegerust. Ook komt de behandeling van de eigen zaken daardoor in de knel.

Toewijzing van zaken door de dossiermanager
De dossiermanager heeft tot taak om de toegewezen zaken binnen een team uit te zetten en de voortgang van de behandeling ervan te bewaken. De Inspectie heeft onderzocht of de dossiermanager zaken toewijst aan medewerkers die daarvoor zijn toegerust.

In grote lijn gaan zaken naar medewerkers met het juiste niveau
Wanneer zaken aan het juiste organisatieonderdeel zijn toegewezen, dan hebben de medewerkers aan wie de dossiermanager de zaken kan toewijzen daarvoor in beginsel het juiste niveau.

Het kader voor toewijzing is echter beperkt
De dossiermanagers zoeken vervolgens zoveel mogelijk naar passende expertise, maar zij zijn daarbij in de praktijk voornamelijk aangewezen op de medewerkers van hun eigen team. Het speelveldconcept (medewerkers worden gekozen op expertise, niet op hun plaats in de organisatie) kan daarom maar beperkt worden toegepast. Daarnaast is de aanwezigheid van de medewerkers bepalend. Beschikbaarheid van medewerkers gaat in de praktijk boven geschiktheid. Zaken worden veelvuldig overgedragen.

Weinig zicht en sturing op voortgang van toegewezen zaken
De dossiermanagers moeten de zaken monitoren op basis van registraties door dossiereigenaren in BOSZ (het zaakvolgsysteem van politie en OM), maar de dossiereigenaren registreren niet altijd goed. Dossiermanagers voeren zelf de voortgangsbewaking niet altijd strak uit. Soms worden zij ondersteund door de casescreeners vanuit hun overzicht in BOSZ. Er vindt weinig sturing plaats op de toewijzing van zaken aan medewerkers. De dossiermanagers moeten de zaakverdeling uitvoeren vanuit hun beperkte overzicht van de beschikbare capaciteit.

Toewijzing van stuurploegzaken

In en rond de stuurploeg heeft de besluitvorming over toewijzingen vooral betrekking op het overplaatsen van zaken.

Tendens om zaken over te plaatsen naar een lager niveau
Dit gebeurt vooral langs de lijn DRR-DR-BT. Wanneer de werkdruk van de DRR te hoog is, stromen zaken naar de DR. Hetzelfde geldt voor DR naar BT. In de andere richting is de stroom veel kleiner. Wanneer de DR zaken bij de DRR aanbiedt, is daar vaak geen ruimte om deze op te pakken. Gevaar dreigt dan dat deze zaken tussen wal en schip vallen.

Dit houdt risico's in voor de behandeling
Overheveling naar het onderliggende niveau houdt risico's in voor de kwaliteit en volledigheid van de behandeling omdat op dat niveau de nodige expertise en ervaring ontbreekt.

Horizontale overplaatsing van zaken is lastig
Verplaatsing van zaken of capaciteit tussen teams op het zelfde niveau is in de praktijk lastig te realiseren vanwege de eigen targets en belangen van de betrokken teams.

Sturing

Voor selectie van relevante zaken en toewijzen aan geschikte onderdelen en medewerkers is nodig dat de inrichting van het proces en de sturing op het proces daarop zijn gericht. De Inspectie heeft onderzocht in hoeverre dat het geval is.

Inrichting en werkwijze kennen een grote verscheidenheid
Voor dit onderzoek is gesproken met medewerkers in vijf eenheden. Hieruit is een grote verscheidenheid in inrichting en werkwijze naar voren gekomen. Zo zijn er ten aanzien van de casescreener grote verschillen wat betreft de plaats in de organisatie, de functionaris die de rol uitvoert en de rolopvatting van waaruit wordt gewerkt. Bij de stuurploegen zijn er per eenheid onder meer verschillen in het aantal (1 of meer) en niveau (alleen regionaal of ook districtelijk), de aard (integraal of mono), de samenstelling (met of zonder leidinggevenden, OM, burgemeesters) en de taken (al dan niet selecteren van nieuwe zaken, voortgangsbewaking, beëindigen van zaken, doelbewaking, toedeling, inzet Team Grootschalig Onderzoek (TGO), prioritering incidentzaken, prioritering projecten).

Er is een veelheid aan sturingsgremia
Binnen een eenheid kunnen meerdere overlegvormen naast elkaar functioneren die een rol hebben in het toekennen van capaciteit voor opsporingsonderzoek. Naast het reguliere driehoeksoverleg en de stuurploegen op de verschillende niveaus gaat het om overleggen zoals informatiepleinen, ondermijningstafels, of regiekamers. Daarnaast is er een veelheid aan vooroverleg waarin de eigenlijke besluitvorming over selectie en toewijzing plaatsvindt (waarvan in de stuurploeg op een later moment formele bevestiging plaatsvindt). Dit betreft onder meer het bilateraal overleg tussen Sectorhoofd DRR en Rechercheofficier, diverse overleggen van recherchechefs (onderling, met de informatieorganisatie en het OM), en een veelheid aan daaraan weer voorafgaande overlegvormen.

Zoektocht naar effectieve werkwijzen
De verscheidenheid in inrichting en werkwijze en de veelvormige overlegstructuur zijn te verklaren doordat politie en OM zoeken naar optimale werkwijzen om met schaarse middelen toch effect te bereiken in de maatschappij. Daarbij spelen vragen als: hoever kunnen casescreeners en dossiermanagers gaan in het al direct "aan de voorkant" afwijzen van zaken, teneinde "aan de achterkant" werk te besparen? Op welke wijze komen de meest relevante zaken op de agenda van de stuurploeg en in welke rol komt de stuurploeg tot optimale benutting van de capaciteit? Hoe kan integrale samenwerking van de grond komen? Op welke wijze kan capaciteit worden vrijgespeeld om naast alle incidenten ook projectmatige opsporing te verrichten?

De sturing van de politie op de inzet van capaciteit mist samenhang
De veelheid en verscheidenheid zijn ook te verklaren door een gebrek aan samenhang in de sturing. Het wordt aan de casescreener en de dossiermanager overgelaten om vanuit hun beperkte overzicht keuzen te maken. Ieder houdt zich bezig op het eigen niveau, met de eigen delictssoort in het eigen onderdeel. Dat zaken wel van boven naar beneden verhuizen en niet andersom, dat horizontale bijstand moeilijk ligt en dat er sprake is van een stapeling van overleggremia, is het gevolg van een vrij krachtenspel waarin ieder strijdt om de schaarse capaciteit. Er is weinig sturing op het geheel.

Het OM kampt met een gebrek aan informatie
Het OM geeft aan in het kader van het selectie-en toewijzingsproces niet altijd over voldoende informatie te beschikken. In de gesprekken met politie en OM zijn in dit verband de volgende omstandigheden genoemd: beperkte controle van het OM op de screening en de vroegtijdige beëindigingen; als gevolg hiervan weinig zicht op de zaken die afvallen; beperkte gelegenheid om bijeenkomsten van stuurploegen bij te wonen; terughoudendheid aan de kant van de politie om informatie over de beschikbare capaciteit te verstrekken. Hierdoor is het OM niet altijd in staat om

vanuit de verantwoordelijkheid voor het opsporingsproces selectie- en toewijzingsbesluiten goed te toetsen.

1.2 Conclusies

Hoofdconclusie:

De Inspectie concludeert dat de politie zich inzet om maatschappelijk relevante en/of kansrijke zaken te selecteren voor opsporing en toe te wijzen aan onderdelen en medewerkers die daarvoor voldoende expertise en gelegenheid hebben.

De Inspectie concludeert echter ook dat de politie een deel van de relevante zaken niet (goed) oppakt omdat er niet goed wordt gestuurd op het selectie- en toewijzingsproces en de behandelcapaciteit schaars is.

Deelconclusies:

Selectie

De Inspectie concludeert dat de politie erop is gericht om, in samenwerking met het OM, zo veel mogelijk de zaken met maatschappelijke meerwaarde in aanmerking te brengen voor opsporing.

De Inspectie concludeert echter ook dat de politie:

- Om capaciteitsoverwegingen ook relevante en/of kansrijke zaken laat afvallen.
- Onvoldoende zicht heeft op zaken die niet worden geselecteerd bij de casescreening, vroegtijdig worden beëindigd of stil komen te liggen. Hierdoor is voor politie en OM niet goed zichtbaar of hiervan zaken die wel relevant en/of kansrijk zijn, niet worden opgespoord.
- Zaken al dan niet in overleg met het OM lang laat doorlopen, onnodig intensief behandelt of niet op alternatieve wijze behandelt; dit beperkt de ruimte voor het opsporen van relevante en/of kansrijke zaken.
- De beschikbare capaciteit grotendeels gebruikt voor de afhandeling van incidenten en daarom weinig ruimte overhoudt voor projectmatige opsporing; dit beperkt de mogelijkheden voor relevant probleemgericht opsporingsonderzoek en voor de aanpak van ondermijning.

Toewijzing

Uit het onderzoek komt naar voren dat de politie erop is gericht om de geselecteerde zaken zoveel mogelijk toe te wijzen aan onderdelen en medewerkers die daarvoor de juiste expertise en voldoende gelegenheid hebben.

De Inspectie concludeert echter ook dat de politie:

- Om capaciteitsoverwegingen ook zaken toewijst aan onderdelen op een te laag niveau; deze onderdelen hebben niet altijd de juiste expertise.
- Zaken toewijst aan medewerkers met beperkte expertise en gelegenheid om de zaak te behandelen.

Sturing

Wat betreft de sturing van de politie (in overeenstemming met het bevoegd gezag) op het proces van selectie en toewijzing concludeert de Inspectie dat:

- Het selectie- en toewijzingsproces een grote verscheidenheid kent wat betreft inrichting en werkwijze en nog niet is uitgekristalliseerd; er lijkt nog sprake van een zoektocht naar werkzame vormen.
- Het selectieproces van stuurploegzaken op vele fronten plaatsvindt; hierdoor is het selectieproces ondoorzichtig en verbrokkeld.
- De sturing op de verdeling van zaken over de onderdelen samenhang mist; hierdoor wordt de beperkte capaciteit niet optimaal ingezet.
- Ook de ontwikkeling van integrale samenwerking, nodig voor effectieve bestrijding van georganiseerde criminaliteit, nog in het teken staat van het zoeken naar werkzame vormen; targetsturing per organisatie vormt een belemmering voor die ontwikkeling.

1.3 Aanbevelingen

De Inspectie beveelt de politie aan om (in samenspraak met het OM):

- **Met veiligheidspartners te streven naar het definiëren van gemeenschappelijke targets.**
- **Door betere sturing samenhang te brengen in de aanpak op alle niveaus en daardoor de maatschappelijke waarde van de opsporing te vergroten.**
- **De taken, bevoegdheden en verantwoordelijkheden van de casescreener, de dossiermanager en de stuurploeg in overeenstemming te brengen met het Inrichtingsplan en de landelijke werkingsdocumenten.**
- **Het zicht te verbeteren op uitgescreende, vroegtijdig beëindigde en stilliggende zaken.**

2 Inleiding

2.1 Aanleiding

De Inspectie Justitie en Veiligheid houdt onder meer toezicht op de kwaliteit van de taakuitvoering van de politie. In 2018 concentreert dit toezicht zich op de kwaliteit van de *opsporing* door de politie.[3]

De kwaliteit van de opsporing hangt niet alleen af van de wijze waarop rechercheurs hun werk uitvoeren, maar ook van allerlei randvoorwaarden. Dit begint al bij de keuze welke zaken moeten worden opgespoord (selectie), en door wie (toewijzing). Niet alle zaken zijn geschikt voor opsporing en het aanbod van zaken is structureel groter dan wat met de beschikbare capaciteit kan worden behandeld. Er moet dus een selectie worden gemaakt. De samenleving is erbij gebaat als politiecapaciteit wordt ingezet voor opsporing in zaken die er het meest toe doen, door medewerkers die voldoende ruimte en expertise hebben om de zaken tot een goed einde te brengen. De Inspectie is nagegaan in hoeverre dat in de praktijk daadwerkelijk gebeurt. Daarom onderzocht de Inspectie het proces van selectie en toewijzing van zaken voor de opsporing.

2.2 Vraagstelling

Centrale vraag

- **Welke bijdrage levert het proces van selectie en toewijzing van zaken aan de opsporing?**

Begripsuitwerking

Bijdragen aan de opsporing
Selectie en toewijzing dragen bij aan de opsporing naarmate de politie daardoor "de goede zaken opspoort" (omdat zij zaken selecteert die er echt toe doen) en "de zaken goed opspoort" (omdat zij zaken toewijst aan de daarvoor goed toegeruste

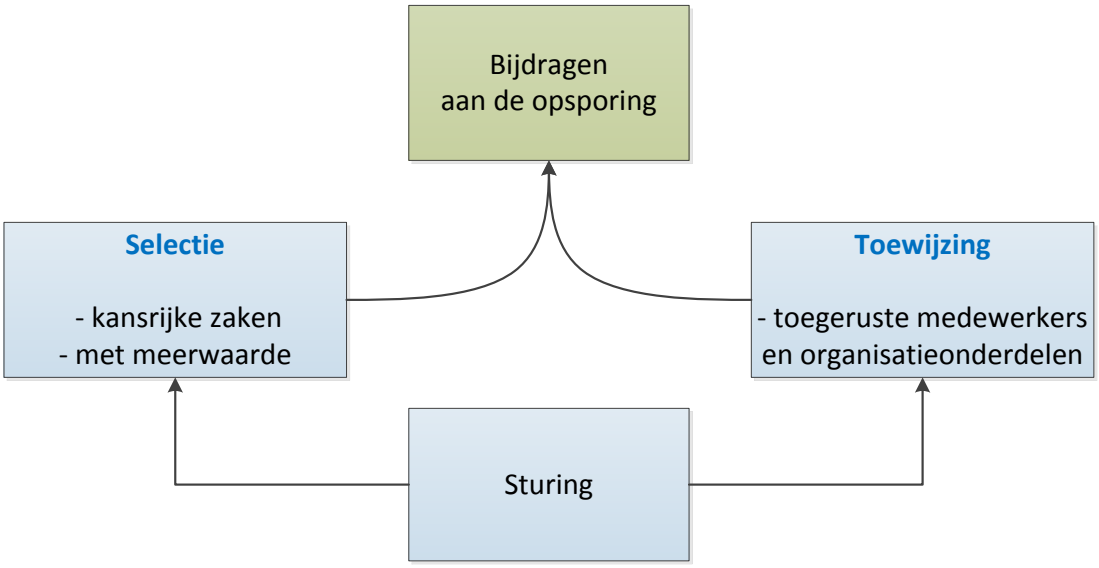
[3] Behalve dit deelonderzoek doet de Inspectie ook onderzoek naar de Intelligence in de Opsporing en de Sturing in de opsporing. Daarnaast besteedt de Inspectie in het toezicht op het Politieonderwijs dit jaar aandacht aan de opleidingen voor de Opsporing.

organisatieonderdelen en medewerkers).[4] In hoeverre dit het geval is, beoordeelt de Inspectie aan de hand van haar kwaliteitsmodel voor de beoordeling van politieoptreden. Dit model heeft drie perspectieven: maatschappelijke meerwaarde, professionaliteit en governance. Voor dit onderzoek heeft de Inspectie deze perspectieven op de volgende wijze vertaald:

Maatschappelijke meerwaarde
Bij selectie en toewijzing is de politie gericht op het effect in de samenleving. Bij de te maken keuzen wordt de maatschappelijke meerwaarde meegewogen. Hierbij speelt mee of de opsporing van een zaak daadwerkelijk bijdraagt aan de oplossing van veiligheidsproblemen. Ook speelt mee of de zaak strafrechtelijk kansrijk is.

Professionaliteit
Selectie en toewijzing worden uitgevoerd door goed opgeleide medewerkers en leiden ertoe dat zaken worden toebedeeld aan organisatieonderdelen en medewerkers die zijn toegerust om die zaken op te sporen en daarvoor ook de gelegenheid hebben.

Governance
Er vindt sturing plaats op de hiervoor beschreven maatschappelijke meerwaarde en professionaliteit van selectie en toewijzing.



Figuur 1. Beoordelingskader

Deelvragen

Om te kunnen beoordelen in hoeverre kansrijke zaken met meerwaarde worden geselecteerd en zaken worden toebedeeld aan daarvoor toegeruste medewerkers en organisatieonderdelen, heeft de Inspectie informatie verzameld over de manier

[4] Dit alles binnen de kaders die het bevoegd gezag stelt. Het bevoegd gezag (burgemeester en officier van justitie) bepaalt in beginsel waar de politie op wordt ingezet. In zoverre is de politie een uitvoeringsorganisatie. Zij heeft echter ook een brede eigen verantwoordelijkheid als professionele organisatie.

waarop selectie en toewijzing plaatsvinden. Daarbij is de Inspectie nagegaan om welke redenen zaken in de praktijk worden geselecteerd en toegewezen.

De Inspectie heeft daarnaast de sturing op de wijze van selecteren en toewijzen onderzocht. Hierbij is bezien in hoeverre wordt gestuurd op maatschappelijke meerwaarde en professionaliteit.

Dit leidt tot de volgende deelvragen:

- **Hoe worden zaken geselecteerd voor (verdere) opsporing?**
- **Hoe worden zaken voor de opsporing toegewezen aan organisatieonderdelen en medewerkers?**
- **Hoe wordt gestuurd op het selectie- en toewijzingsproces?**

2.3 Afbakening

Er komt een voortdurende stroom zaken op de politie af, bijvoorbeeld in de vorm van aangiften en meldingen van burgers en bedrijven (brengzaken). Daarnaast doet de politie ook zelf waarnemingen en maakt zij analyses van veiligheidsproblemen (haalzaken). Het selecteren van zaken voor (verdere) opsporing en het toewijzen van die zaken aan organisatieonderdelen of medewerkers gebeurt op veel verschillende momenten door verschillende functionarissen of gremia. In dit onderzoek ligt de focus op de drie belangrijkste daarvan[5]:

- de casescreeners;
- de dossiermanagers;
- de stuurploegen (inclusief de verschillende vooroverleggen).

Het onderzoek is uitgevoerd op eenheidsniveau. Daarom heeft de Inspectie zich geconcentreerd op het basisteam (BT), de districtsrecherche (DR) en de dienst regionale recherche (DRR).

De politie opereert niet alleen. Het OM geeft leiding aan het opsporingsonderzoek en heeft daarmee een bepalende rol in het selectieproces. De Aanwijzing voor de opsporing van het OM[6] vormt een belangrijke leidraad bij het selecteren van zaken aan het begin van het proces. Ook kan de officier van justitie als deelnemer aan de stuurploegen en als lid van de driehoek mede bepalen waaraan de capaciteit van de politie wordt besteed. De Inspectie is daarom ook nagegaan welke invloed het OM in de praktijk op het selectieproces heeft.

[5] Er zijn ook andere keuzemomenten en –mechanismen. Zo moet in een zaak met een aangehoudenverdachte altijd enige behandeling plaatsvinden, hoe gering het feit waarvoor de verdachte is aangehouden ook is. Ook in de samenwerking tussen politie en OM bij de vroege behandeling van VVC-zaken in ZSM (zo snel, simpel, selectief enz. mogelijk) of WKM (wegen, kiezen, monitoren) vinden vormen van selectie plaats.

[6] Aanwijzing voor de opsporing, Openbaar Ministerie, 2013A020, geldend vanaf 1 januari 2014.

2.4 Onderzoeksverantwoording

Methoden

Schriftelijke informatie
De Inspectie heeft de korpsstaf en het OM verzocht om toezending van relevante actuele beleidsstukken.[7] Daarnaast heeft de Inspectie bij de politie informatie opgevraagd uit de Monitor Opsporing en Vervolging.[8] De documenten en de gegevens uit de monitor zijn in het onderzoek gebruikt om inzicht te krijgen in de inrichting van het proces van selectie en toewijzing, de richtlijnen die daarop van toepassing zijn en het verloop van de zaakstromen in het opsporingsproces.

Interviews
De kern van het onderzoek bestond uit interviews met 35 medewerkers die een rol hebben bij de selectie, de toewijzing en de sturing daarop. Het betrof medewerkers in de rol van Directeur Operatiën, sectorhoofd DRR, sectorhoofd district, teamchef Generiek van de DRR, teamchef DR, teamchef BT, teamleider TGO, teamleider DR, secretaris van een stuurploeg, dossiermanager of casescreener. Voor deze interviews is medewerking verleend door vijf politie-eenheden. Ook heeft de Inspectie gesprekken gevoerd met zes vertegenwoordigers van het OM in de rol van rechercheofficier, gebiedsofficier, zaaksofficier of interventie-officier. Hiervoor is medewerking verleend vanuit drie arrondissementsparketten van het OM. Aan de betrokkenen is gevraagd vanuit hun persoonlijke ervaring en informatiepositie aan te geven hoe zaken worden geselecteerd en toegewezen door casescreeners en dossiermanagers, hoe zaken worden aangedragen bij de stuurploeg, hoe de besluitvorming over deze zaken plaatsvindt, welke overwegingen daarbij een rol spelen en hoe er wordt gestuurd op het selectie- en toewijzingsproces. Hiermee heeft de Inspectie een beeld verkregen van de wijze waarop het proces van selectie en toewijzing bijdraagt aan de opsporing van relevante en/of kansrijke zaken.

Observaties
Ook heeft de Inspectie twee bijeenkomsten van een stuurploeg bijgewoond: een bijeenkomst van een integrale districtelijke stuurploeg en een bijeenkomst van een regionale stuurploeg. Met het bijwonen hiervan kreeg de Inspectie inzicht in de verschillende werkwijzen van stuurploegen.

Afsluitende bijeenkomst
Ten slotte heeft de Inspectie een afsluitende bijeenkomst gehouden met ongeveer twintig functionarissen uit het gehele land die een rol hebben bij de selectie, de toewijzing en de sturing daarop. Tijdens deze bijeenkomst heeft de Inspectie dilemma's voorgelegd die naar voren waren gekomen uit het onderzoek en de deelnemers verzocht daarop te reflecteren. Hiermee is de Inspectie nagegaan in hoeverre deze dilemma's landelijk worden herkend en de daaraan ten grondslag liggende bevindingen op hoofdlijnen worden onderschrijven.

Analyse
De verzamelde onderzoeksgegevens zijn systematisch geanalyseerd met een programma voor kwalitatieve analyse. Op grond van deze analyse zijn per

[7] Het ging hierbij onder meer om het Landelijk Werkingsdocument Opsporing, de Aanwijzing van de opsporing en de ontwikkelagenda Opsporing.
[8] De monitor is gebaseerd op de misdrijven die zijn geregistreerd in BOSZ, het zaakvolgsysteem van politie en OM.

onderzoeksvraag de belangrijkste rode draden en conclusies van het onderzoek tot stand gekomen. Een aantal citaten uit de interviews is in dit rapport ter illustratie opgenomen. De onderzoeksresultaten zijn kwalitatief van aard. Ze geven inzicht in de wijze waarop het proces van selecteren en toewijzen is vormgegeven. Ze geven daarnaast inzicht in de argumenten die worden gehanteerd bij de besluitvorming in dit proces.

2.5 Leeswijzer

In Hoofdstuk 2 staan de bevindingen over de selectie van zaken. Hoofdstuk 3 geeft de bevindingen weer ten aanzien van de toewijzing van zaken aan organisatieonderdelen en medewerkers.

De opbouw van beide hoofdstukken is gelijk:

- Een beschrijving van *het proces*, zoals aangegeven door de respondenten.
- Een beschrijving van *de werkwijze* van respectievelijk de casescreener, de dossiermanager en de stuurploeg, eveneens zoals aangegeven door de respondenten, en telkens gevolgd door een conclusie.

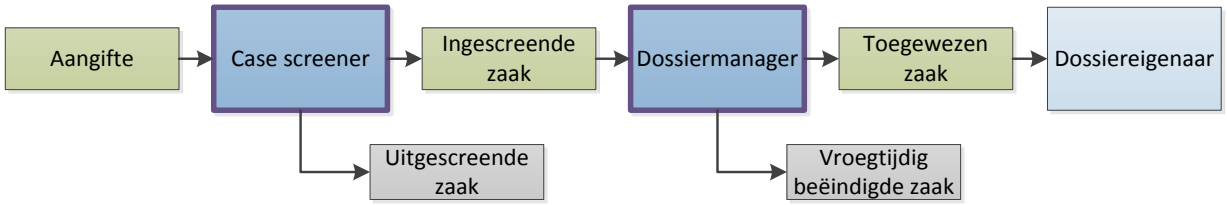
De hoofdstukken leveren de bouwstenen op voor de beantwoording van de vraag op welke wijze en om welke redenen de politie zaken selecteert en toewijst en hoe de sturing hierop plaatsvindt.

3 Selectie van zaken

3.1 Selectieproces

Selectieproces van zaken na aangifte

Elke dag komen er vele nieuwe zaken binnen bij de politie. Het overgrote deel daarvan heeft de vorm van aangiften van burgers en bedrijven. Uit de interviews komt de volgende werkwijze naar voren. De aangiften komen terecht bij een medewerker in de rol[9] van casescreener.[10] De screening leidt tot het selecteren van een deel van de zaken.[11] Dit deel komt vervolgens terecht bij een medewerker in de rol van dossiermanager.[12] De dossiermanager heeft de taak om de zaken ter behandeling uit te zetten bij de rechercheurs van de districtsrecherche of de VVC-medewerkers[13] van het basisteam (BT) waarin de dossiermanager werkzaam is (zie verder hoofdstuk 3, Toewijzing). De dossiermanager kan een ingescreende zaak ook vroegtijdig beëindigen in plaats van in behandeling te geven of te laten. Daarmee wordt een zaak alsnog niet (verder) in aanmerking gebracht voor opsporing. Als de dossiermanager de zaak wel toewijst aan een medewerker, krijgt die de rol van dossiereigenaar. In figuur 2. is deze gang van zaken schematisch weergegeven.



Figuur 2. Het selectieproces van zaken na aangifte

[9] De rollen zijn gedefinieerd in BOSZ, het registratiesysteem van politie en OM voor het volgen van opsporingsdossiers.
[10] Welke zaken precies bij de casescreener op tafel komen, hangt onder meer af van de lokale procedures en de werkwijze van de medewerkers van Intake en Service. Dit is in dit onderzoek niet onderzocht.
[11] Deze zaken worden in beginsel in aanmerking gebracht voor opsporing. Niet geselecteerde zaken worden niet verder behandeld.
[12] Afhankelijk van de lokale procedures kunnen zaken ook voor verdere selectie naar een afdeling Wegen, Kiezen, Monitoren (WKM) of een vergelijkbare afdeling. Dit is in dit onderzoek niet meegenomen.
[13] Medewerkers van het basisteam die veel voorkomende criminaliteit (VVC) behandelen.

Selectieproces van stuurploegzaken

Zwaardere opsporingszaken komen op tafel bij een stuurploeg.[14] Deze komen niet alleen binnen door aangiften van burgers en bedrijven. Het gaat ook om zaken of problemen die worden aangedragen vanuit de politieorganisatie of door partners waarmee de politie samenwerkt aan veiligheidsproblemen. Het kan ook gaan om zware incidenten, zoals de vondst van drugsafval of een liquidatie, of om andere levensdelicten of andere ernstige strafbare feiten, waarbij voor de opsporing veel capaciteit nodig is.

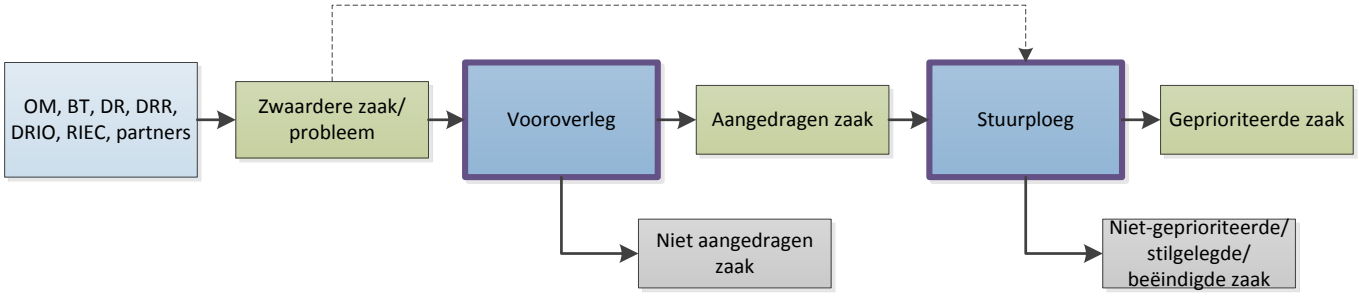
De stuurploegen kennen vele vormen en rollen (zie hierna onder paragraaf 2.4). Zij hebben gemeenschappelijk dat zij op districtsniveau en/of regionaal niveau een rol vervullen bij de afweging waaraan de recherchecapaciteit moet worden besteed. Een ander gemeenschappelijk kenmerk is dat de eigenlijke selectie van zaken meestal niet plaatsvindt in de stuurploeg als zodanig. Besluiten over het wel of niet oppakken van een zaak of een probleem worden genomen in allerlei vormen van (informeel) vooroverleg tussen de leden van de stuurploegen en andere betrokkenen. Dit zijn meestal vertegenwoordigers van het OM en leidinggevenden van betrokken politieonderdelen. Bij zogenoemde integrale stuurploegen gaat het daarnaast ook om burgemeesters en vertegenwoordigers van partnerorganisaties.

Wanneer zich een incident voordoet, is er meestal geen gelegenheid om te wachten op de eerstvolgende bijeenkomst van de stuurploeg, maar moet op ad hoc-basis worden beslist (of en) hoe de zaak wordt opgepakt. Op regionaal niveau vindt het beslissende overleg vaak plaats tussen het Sectorhoofd DRR en de Rechercheofficier, al dan niet na vooroverleg tussen de betrokken leidinggevenden. Incidenten waarvoor veel capaciteitsinzet nodig is, komen meestal alsnog op de agenda van de stuurploeg voor de verdere monitoring van de zaak.

Als het gaat om een meer structureel veiligheidsprobleem, wordt de keuze om dat naar de stuurploeg te brengen gemaakt door het betrokken politieonderdeel (al dan niet in samenspraak met het OM), zoals BT, DR, DRR of DRIO (Dienst Regionale Informatie Organisatie), of door veiligheidspartners. Dit gebeurt al dan niet via RIEC (Regionale Informatie- en Expertisecentrum) of DRIO of nog andere gremia zoals Weegploegen of Informatiepleinen.[15] Er is een grote variëteit in de manieren waarop een zaak naar de stuurploeg kan worden geleid.

De selectie van stuurploegzaken wordt derhalve enerzijds bepaald doordat zich incidenten voordoen en anderzijds door hetgeen door organisatieonderdelen en veiligheidspartners wordt aangedragen.[16] Op de agenda van de stuurploeg staat niet zo zeer het selecteren van nieuwe zaken, maar vooral de prioritering (voortgang en eventuele inperking van de capaciteit of beëindiging) van lopende zaken en het bewaken van gestelde doelen. In integrale stuurploegen gaat het ook over de vraag welke interventies door welke partners worden uitgevoerd.[17] In figuur. 3 is de gang van zaken schematisch weergegeven.

[14] De Aanwijzing voor de opsporing schrijft voor dat HIC-zaken (High Impact Crime) die door DR of DRR worden opgepakt, moeten worden besproken in de stuurploeg.
[15] Soms zijn initiatieven afkomstig van het driehoeksoverleg.
[16] Er zijn ook wel stuurploegen die zelf meer initiatief nemen.
[17] De rol van de opsporing is vaak dat de resultaten de overige partners handelingsmogelijkheden bieden.

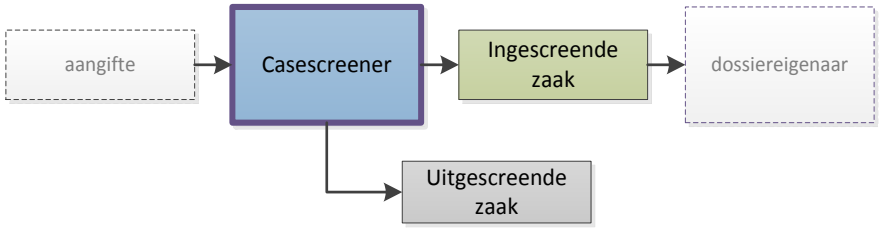


Figuur 3. Het selectieproces van stuurploegzaken

3.2 Selectie door de casescreener

De casescreeners screenen de overgrote meerderheid van de zaken die op de politie afkomen. Voor een indruk van de aantallen zaken waar het om gaat:
In het jaar 2018 zijn er landelijk

- 776.978 aangiften van misdrijven geregistreerd;
- 330036 daarvan zijn ingescreend en
- 433.942 zijn uitgescreend.[18]



Figuur 4. De casescreener

Gehanteerde selectiecriteria

De binnengekomen aangiften moeten worden gescreend volgens daarvoor opgestelde richtlijnen, waarvan de Aanwijzing voor de opsporing van het OM[19] de belangrijkste is. Hierin staat welke categorieën zaken altijd moeten worden opgepakt, zoals de HIC-delicten[20] , zedendelicten, geweldsdelicten met "meer dan gering" letsel en levensdelicten. Ook zaken waarbij de dader op heterdaad wordt betrapt of bij de aangever bekend is, moeten altijd worden opgepakt, tenzij er te veel zaken zijn of de aangever geen opsporing verlangt. Voor de overige zaken is de aanwezigheid van opsporingsindicaties het voornaamste selectiecriterium. De Aanwijzing is derhalve een uitwerking van de algemene norm dat zaken moeten worden geselecteerd die maatschappelijk relevant en/of kansrijk zijn. Uit het onderzoek komt naar voren dat de casescreeners er in het algemeen op zijn gericht om conform deze richtlijnen te screenen.

Verder is gebleken dat de casescreeners daarnaast conform de Aanwijzing ook wel aanvullende criteria toepassen voor het inscreenen van een zaak, zoals de

[18] Bron: Monitor Opsporing en Vervolging, tabblad Zaakslogistiek landelijk. De monitor is gebaseerd op de misdrijven die zijn geregistreerd in BOSZ, het zaakvolgsysteem van politie en OM.
[19] Aanwijzing voor de opsporing, Openbaar Ministerie, geldend vanaf 1 januari 2014, BWBR0034596.
[20] High Impact Crime, zoals woninginbraak, straatroof en overvallen

verwachtingen van het bevoegd gezag, lokale prioriteiten, een waargenomen patroon in een reeks zaken, gevaarzetting zoals bij een vermoeden van vuurwapenbezit of de verwachte maatschappelijke impact.

Kwetsbaarheden

Uit het onderzoek blijkt echter ook dat de casescreeners te maken hebben met een aantal complicerende omstandigheden.

Uitscreenen om capaciteitsredenen

De casescreener komt gemakkelijk onder druk te staan om zaken met opsporingsindicaties toch uit te selecteren. Dit gebeurt vooral wanneer wordt ingeschat dat de zaak uiteindelijk niet zal worden doorgezet om capaciteitsredenen. De screener bespaart de organisatie een heleboel werk als hij of zij lastige zaken of zaken met relatief minder impact direct "aan de voorkant" uitselecteert.[21] De zaken worden dan echter wel aan het zicht onttrokken omdat OM en teamleiding geen controle hebben op deze niet-geselecteerde zaken. Uit de interviews is gebleken dat casescreeners op dit punt verschillende opvattingen hebben over de meest wenselijke rol. Ook tijdens de afsluitende bijeenkomst bleken de meningen hierover verdeeld.

"Ik kan in mijn rol van casescreener de capaciteitskwestie niet helemaal buiten beschouwing laten. Dat loopt in elkaar over. Als ik een zaak zie, dan hou ik de capaciteit wel in het achterhoofd." (casescreener)

"Als er vanuit het basisteam wordt geprobeerd de beslissing te beïnvloeden vanwege een capaciteitsprobleem, dan ga ik daar niet in mee." (casescreener)

"De screeners denken vanuit het perspectief van de burger. Zij maken zich dan ook vaak heel boos als er niets met de zaken wordt gedaan. Zij vinden dat onfatsoenlijk." (operationeel expert werkvoorbereiding)

Plaats in de organisatie

Over de plaats in de organisatie waar de casescreener het beste kan worden ondergebracht, verschillen de meningen eveneens. De respondenten hebben hierover opgemerkt dat de casescreener die is ondergebracht in het basisteam meer inzicht heeft in de plaatselijke context. Dit vergroot de kans dat enerzijds relevante zaken worden geselecteerd en anderzijds zaken niet onnodig naar de opsporing worden geleid. Wanneer casescreeners (op districts- of regionaal niveau) bij elkaar zijn ondergebracht, kan gemakkelijker aan expertise-opbouw worden gedaan. Ook hebben zij dan minder last van druk vanuit het team om zaken om capaciteitsredenen niet te selecteren.

Dit laatste speelt nog sterker mee wanneer de casescreener in het basisteam ook een rol heeft in het managen van de capaciteit, bijvoorbeeld de rol van Opco[22] of van dossiermanager.[23] Uit het onderzoek is namelijk naar voren gekomen dat de rol van casescreener heel verschillend is belegd. Volgens het Landelijk Werkingsdocument Opsporing[24] wordt de rol van casescreener in beginsel vervuld

[21] In een van de onderzochte eenheden voeren de casescreeners naar eigen zeggen elk jaar ongeveer 600 zaken niet in hoewel die wel een indicatie hebben, om de collega's niet onnodig te belasten.
[22] Operationeel coördinator. De medewerker die de rol van Opco vervult is verantwoordelijk voor de dagelijkse operationele aansturing.
[23] In één van de onderzochte eenheden zijn de screeners geconcentreerd op districtsniveau, maar hebben zij ieder een eigen basisteam waarvan zij de zaken screenen en waarin zij ook vaak aanwezig zijn.
[24] Landelijk Werkingsdocument Opsporing, versie 4.0, Nationale politie, 31 maart 2017.

door een senior tactische opsporing. Uit onderstaand overzicht blijkt dat de rol in de praktijk wordt uitgevoerd door medewerkers in allerlei hoedanigheden.

Tijdens het onderzoek waargenomen varianten betreffende de uitvoerder van de rol van casescreener:

- Senioren tactische opsporing (STO's)
- STO's met bemoeienis van de operationeel coördinator (Opco)
- Medewerkers in de rol van Opco
- Medewerkers in de rol van dossiermanager
- Medewerkers in de rol van kwaliteitscoördinator (Kwaco)
- Medewerkers van het frontoffice van de districtsrecherche
- Medewerkers van Intake & Service, gevolgd door medewerkers van de districtsrecherche
- Een officier van justitie als extra slag (NB: alleen over de ingescreende zaken)

Dit kan meebrengen dat de screening nauw verbonden is met het capaciteitsmanagement. Het kan ook betekenen dat de screening wordt uitgevoerd in een ad hoc rol, naast of tegelijk met andere rollen. Dit kan van betekenis zijn voor het kennis- en ervaringsniveau, bijvoorbeeld ten aanzien van de Aanwijzing voor de opsporing.

Uit het onderzoek blijkt niet alleen dat de casescreening plaatselijk heel verschillend is vormgegeven, maar ook dat die op verschillende plaatsen recentelijk nog was gewijzigd of binnen afzienbare tijd zou wijzigen.

"In ieder district is de casescreening anders ingericht en wordt door andere mensen met andere functies en rangen gedaan." (casescreener)

Sturing op casescreening

De Aanwijzing voor de opsporing van het OM laat veel ruimte aan de politie voor interpretatie. Dat is op zichzelf ook nodig omdat in elke zaak een passende afweging moet worden gemaakt. Daarvoor is wel voorwaarde dat de casescreener wordt ondersteund door OM en leiding. Dit gebeurt echter zeer wisselend. Er kan sprake zijn van dagelijkse sturing door direct leidinggevenden, waarbij met enige regelmaat een formeel overleg plaatsvindt over het verloop van het selectie- en toewijzingsproces. Tegelijkertijd zijn er ook basisteams en districten waar deze sturing op het proces ontbreekt. Gevolg van deze ontbrekende sturing is dat dat de besluitvorming over de selectie en toewijzing van zaken meer informeel en ad hoc verloopt en zich beperkt tot de zaken waar de individuele casescreener zicht op heeft.

"Bij de screening zijn alleen de casescreeners betrokken; dus zonder dat anderen daar een rol bij spelen. Als wij twijfelen, dan overleggen we met elkaar. Soms wordt er wel met de recherche overlegd als er na de nacht of het weekeinde dingen zijn gedaan en je daar nog vragen over hebt. Maar overleg of afstemming met anderen hebben we niet." (casescreener)

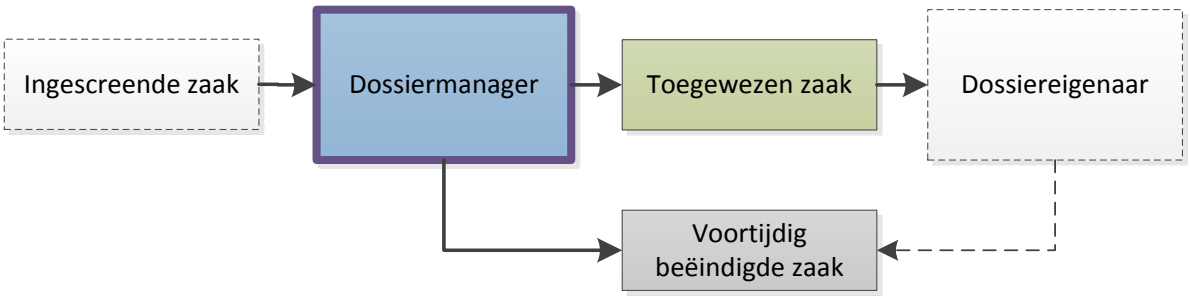
Tijdens het onderzoek is verder gebleken dat niet alle casescreeners de richtlijnen zoals de Aanwijzing voor de opsporing kennen en hun besluiten soms meer op gevoel nemen. Er kan ook reden tot sturing zijn om te voorkomen dat de focus bij

de screening op de aanwezigheid van opsporingsindicaties leidt tot een eenzijdige gerichtheid op de opsporing, terwijl andere oplossingen zoals bemiddeling maatschappelijk bezien beter zouden passen.

Conclusie

- De casescreeners zijn erop gericht te selecteren op indicaties en prioriteiten en brengen daarmee in beginsel de maatschappelijk relevante en/of kansrijke zaken in aanmerking voor de opsporing.
- Dit staat echter onder druk wanneer ook capaciteitsoverwegingen bij de screening worden betrokken en een tekort aan kennis en sturing leidt tot minder adequate toepassing van de richtlijnen.
- Er zijn veel lokale verschillen in rolopvatting, plaats binnen de organisatie en functionaris die de rol van casescreener uitvoert.
- Politieleiding en OM hebben weinig zicht op de wijze waarop zaken worden gescreend.

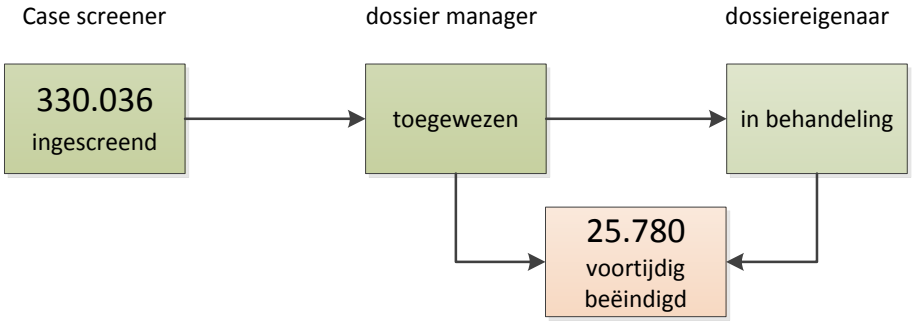
3.3 Selectie door de dossiermanager



Figuur 5. De dossiermanager

In het jaar 2018 zijn landelijk in BOSZ 330.036 zaken geregistreerd als ingescreend. De dossiermanagers hebben daarvan het grootste deel toegewezen aan dossiereigenaars en een klein deel direct voortijdig beëindigd. Ook later tijdens de behandeling zijn nog zaken voortijdig beëindigd. In totaal zijn er over de genoemde periode 25.780 zaken geregistreerd als voortijdig beëindigd[25] (dit aantal kan niet worden uitgesplitst naar direct voortijdig beëindigd en later voortijdig beëindigd).

[25] Bron: Monitor Opsporing en Vervolging, tabblad Zaakslogistiek landelijk.



Figuur 6. Toegewezen en voortijdig beëindigde zaken

Gehanteerde selectiecriteria

De door de casescreener ingescreende zaken komen terecht bij een dossiermanager. Deze heeft de taak de dossiers ter behandeling uit te zetten bij rechercheurs van de districtsrecherche of VVC-medewerkers van het BT. De dossiermanager bewaakt de voortgang en de kwaliteit van het opsporingsonderzoek. In een ideale situatie blijven de zaken in behandeling zolang er voldoende perspectief in zit. Ook hier zijn er echter beperkingen doordat het aanbod doorgaans groter is dan wat met de beschikbare capaciteit kan worden behandeld. De dossiermanager kan derhalve niet altijd vermijden ingescreende zaken waar nog wel perspectief in zit, toch om capaciteitsredenen vroegtijdig te beëindigen. In zoverre selecteert ook de dossiermanager zaken die in aanmerking komen of blijven voor opsporing.

Uit het onderzoek van de Inspectie komt naar voren dat de dossiermanagers voor deze selectie een scala aan criteria hanteren. Enerzijds betreft het criteria die zijn gerelateerd aan het maatschappelijk belang, zoals het behalen van doelstellingen van het bevoegd gezag, de maatschappelijke context, de politieke urgentie, of zaken die impact hebben op slachtoffer of samenleving. Anderzijds gaat het om contra-indicaties die meer zijn gerelateerd aan de eigen organisatie: gebrek aan expertise van medewerkers op bepaalde terreinen (bijvoorbeeld ten aanzien van vermogen-gerelateerde delicten zoals fraude en oplichting, of via sociale media gepleegde delicten) en meer in het algemeen zaken die relatief veel capaciteit vergen.[26]

Kwetsbaarheden

Doel-middelrationaliteit

Om zoveel mogelijk ingescreende zaken te kunnen draaien, proberen dossiermanagers de capaciteit doelgericht in te zetten door te bevorderen dat rechercheurs in een zaak geen onnodige handelingen verrichten.[27]

"Je bent al blij als je de waan van de dag kunt bijhouden.(…) We houden de zaken heel klein en beperkt. Handelingen die veel energie kosten, worden niet eens uitgelopen." (dossiermanager)

[26] Dit staat nog los van de omstandigheid dat zaken met een aangehouden verdachte altijd moeten worden behandeld. Dit vormt ook wel reden om in tijden van extra drukte zo mogelijk aanhoudingen te vermijden.

[27] Bij oplopende achterstanden proberen dossiermanagers ook wel de aangever te bewegen akkoord te gaan met niet-behandelen van de aangifte, dan wel om de zaak alsnog door de wijkagent te laten oplossen.

Ter zitting is een klein aantal bewijzen vaak voldoende voor een veroordeling. Extra onderzoek is dan niet nodig. Ook kan een andere afdoening, zoals bemiddeling, een meer effectieve of maatschappelijke relevantere oplossing van een probleem vormen. In het onderzoek is door politie en OM naar voren gebracht dat het OM hierin terughoudend is. Zaaksofficieren redeneren vanuit de opdracht een stevige zaak voor de rechter te brengen. Om deze reden kunnen zaakofficieren ook terughoudend zijn om in te stemmen met vroegtijdige beëindiging van zaken. Politiemedewerkers hebben aangegeven dat het OM niet per zaak, maar meer naar het totaal zou moeten kijken en al aan de voorkant zou moeten kiezen welke zaken worden onderzocht.[28]

Tijdens het onderzoek is nog opgemerkt dat er zeker initiatieven[29] zijn om zaken in overleg met het OM zo tijdig mogelijk te beëindigen. Daarbij is echter aangegeven dat er weinig draagvlak is voor de keuzen die daarvoor in de uitvoering moeten worden gemaakt.

Stilliggen
De dossiermanager kan ook besluiten een zaak wel in aanmerking te laten komen voor opsporing, maar niet direct toe te wijzen.[30] De dossiereigenaar komt ook niet altijd direct toe aan een wel toegewezen zaak. Deze zaken blijven dan liggen totdat er weer tijd is om ze op te pakken. De instroom van nieuwe zaken zorgt echter voor druk op de lopende zaken. Dit werkt het zogenoemde 'boekenplankeffect' in de hand. Zaken die stilliggen schuiven op en worden door de nieuwe zaken uiteindelijk verdrongen. Er is dan geen sprake van een echte prioritering tussen alle zaken. Nieuwe zaken worden individueel beoordeeld en winnen het als meer urgent al snel van de oudere.

"Als er gewoon geen mensen zijn om die zaak op te pakken dan laten we hem liggen, in afwachting van ruimte die vrijkomt. En als het uiteindelijk echt niet lukt, ja, dan zullen we hem een keer vroegtijdig beëindigen, op basis van capaciteit." (casescreener/dossiermanager)

Rolopvatting dossiermanager
Op dit punt heeft de Inspectie verschil van opvatting waargenomen over de rol van de dossiermanager: moet deze de zaken zo vroeg mogelijk beëindigen of juist zo lang mogelijk proberen toch te laten behandelen? In het eerste geval wordt daarmee alsnog onnodig werk voorkomen, weet de betrokken burger snel waar die aan toe is en worden de zaken meer integraal tegen elkaar afgewogen. In het tweede geval wordt voorkomen dat de politie lastige zaken te gemakkelijk opgeeft en de burger of het bedrijf in de kou laat staan. De deelnemers aan de afsluitende bijeenkomst waren in meerderheid voorstander van het zo vroeg mogelijk beëindigen van zaken, in overleg met het OM, maar onderkenden dat dit in het algemeen niet de praktijk is.

Vroegtijdige beëindiging voorleggen
Conform de Aanwijzing voor de opsporing mogen zaken waarin een verdachte is

[28] Uit een ander onderzoek komt overigens juist naar voren dat in geval van afstemming met het OM over het verder oppakken van zaken, minder zaken worden opgepakt dan zonder afstemming met het OM: "Die pakken we toch niet op", Twijnstra & Gudde in opdracht van Politie en Wetenschap, oktober 2015.
[29] In één van de onderzochte eenheden probeert de politie een consequente doel-middel benadering toe te passen, gericht op efficiency. Vanuit de stelregel dat één hoofdbewijs en één steunbewijs voldoende kan zijn voor een veroordeling, overlegt de politie met het OM over beperking van het onderzoek tot wat echt nodig is.
[30] Dit kan gaan om de zogenoemde plankzaken.

geïdentificeerd, niet worden beëindigd zonder toestemming van het OM. De politie legt deze gevallen echter niet altijd voor aan het OM. In zaken die zijn komen stil te liggen, staat de dossiereigenaar of de dossiermanager bovendien bloot aan de verleiding om de verdachte te schrappen uit lastige zaken die op de werklast drukken. Dit is mogelijk door in BOSZ[31] de status van verdachte te wijzigen. Zonder verdachte kan de zaak eenvoudig worden beëindigd. Het OM kan de vroegtijdige beëindiging van zaken controleren in BOSZ, maar doet dit hooguit met steekproeven.

"Wij controleren ook of er niet wordt gemanipuleerd met de rol van de verdachte. Incidenteel verwijdert een medewerker wel eens de rol verdachte, om het OZD[32] zo zelf af te kunnen handelen in plaats van de casus met de officier van justitie te bespreken en toestemming te verkrijgen het OZD vroegtijdig te beëindigen. We controleren hierop middels een Cognos-rapportage. De ZACO's[33] balen wel eens, vooral als we zaken teruggeven. Maar ja zo gaat dat." (casescreener)

"Sinds vijf jaar is er BOSZ, dat inzicht biedt over het voortijdig beëindigen van zaken. Op dit parket wordt het veel gebruikt. Zaken met een geïdentificeerde verdachte mogen niet worden beëindigd zonder toestemming van het OM. Het OM doet steekproeven met BOSZ. Recentelijk bleek bijvoorbeeld dat in een aantal zaken de rol van verdachte was gewijzigd in die van getuige. Manipulatie dus. Actief steekproeven houden vergt inspanning van het OM" (officier van justitie)

Probleemgerichte opsporing

De politie heeft de ambitie om niet alleen de aangedragen zaken te behandelen (de "incidenten"), maar ook capaciteit in te zetten op meer probleemgerichte opsporing waarmee de oorzaken van problemen worden aangepakt en niet alleen de gevolgen. In de praktijk is het voor de dossiermanagers echter heel moeilijk om hiervoor de ruimte te vinden bij de medewerkers, omdat het al niet lukt om alle incidenten af te handelen. In de afsluitende bijeenkomst is hierover onder meer opgemerkt dat dit alleen kans van slagen heeft wanneer er uitdrukkelijk op wordt gestuurd om capaciteit af te schermen voor projecten. Er werd naar voren gebracht dat projectmatig werken op VVC-niveau bijna niet mogelijk is omdat daar de dagelijkse stroom zaken allesoverheersend is en zaken waarin verdachten zijn aangehouden nu eenmaal altijd voorrang hebben.

"Er zijn zoveel incidenten dat er eigenlijk geen tijd is voor projectmatige zaken. Dan valt er ook weinig te sturen op de thema's. Hooguit dat een incident eens wat groter wordt opgepakt." (officier van justitie)

Volgens het landelijke werkingsdocument opsporing gaan complexe VVC-zaken voor projectmatig onderzoek naar de DR, maar in de afsluitende bijeenkomst is opgemerkt dat daarvoor bij de DR meestal ook geen ruimte is. Respondenten hebben verder nog naar voren gebracht dat projectmatige aanpak investering vergt in de organisatie, maar dat ook daarvoor door de waan van de dag geen ruimte wordt gevonden. Ten slotte is nog opgemerkt dat operationeel experts in de rol van dossiermanager[34] als onderdeel van de leiding van hun team ook zelf niet toekomen aan hun meer projectmatige taken.

[31] In het registratiesysteem BOSZ (Betere Opsporing door Sturen op Zaken) registreren politie en OM alle stappen in de behandeling van misdrijven.
[32] Onderzoeksdossier.
[33] Zaakscoördinator.
[34] Volgens het landelijke werkingsdocument wordt de rol van dossiermanager vervuld door de senior tactische opsporing, maar zo nodig ook door de operationeel expert.

"We hebben een teamplan. Het zit nog niet echt in ons systeem om ook echt te werken aan de doelen van het plan. We vinden de veranderingen nodig, maar ontkomen moeilijk aan de waan van de dag, het operationele. We worden geleefd. Wij als Operationeel Experts zouden de ruimte moeten vinden om te sturen op de doelen, maar we laten de zaken die zich aandienen altijd voorgaan." (dossiermanager)

Conclusie

- De dossiermanagers zijn erop gericht om maatschappelijk relevante en/of kansrijke zaken in behandeling te geven en te houden.
- Zij wijzen echter ook relevante en/of kansrijke zaken af om capaciteitsredenen.
- Om diezelfde reden beëindigen zij ook zaken vroegtijdig. Dit gaat vaak om zaken die lastig zijn en/of veel capaciteit vergen, of relatief minder impact hebben. Nieuwe zaken verdringen oude zaken.
- Dit wordt versterkt doordat het niet altijd lukt om zaken efficiënt te laten onderzoeken en ook niet om, als er zaken moeten afvallen, deze zo vroeg mogelijk te beëindigen.
- Er wordt door de veelheid aan incidenten weinig gelegenheid ervaren voor projectmatig onderzoek.

3.4 Selectie van stuurploegzaken

Zoals eerder vermeld, kunnen er zaken op de agenda van de stuurploeg terecht komen naar aanleiding van incidenten of in de vorm van voorstellen voor projectmatig onderzoek.

Gehanteerde criteria

Incidenten
Incidenten komen op de agenda van de stuurploeg wanneer ze een grote impact hebben en de opsporing ervan veel capaciteit vergt. Voor zaken van de DRR, zoals levensdelicten, is dat eigenlijk altijd het geval.[35] Wanneer een incident in de sfeer van een basisteam de spankracht van dit team te boven gaat, kan de zaak worden aangedragen bij de districtelijke stuurploeg. Hetzelfde geldt voor de DR en de regionale stuurploeg (zie ook Hoofdstuk 3 Toewijzing). Incidenten kunnen ook een patroon vormen of gerelateerd zijn aan georganiseerde criminaliteit en om die reden naar de regionale stuurploeg worden gebracht.[36] Ook kunnen incidenten passen bij de prioriteiten van het Veiligheidsplan of van de stuurploeg zelf.

[35] Dat wil zeggen: voor de zaken die thuishoren bij de afdeling Generiek. Voor de specialistische afdelingen, zoals Zeden, geldt dat niet. Deze afdelingen zijn buiten dit onderzoek gelaten.
[36] In één van de onderzochte eenheden bleek een reeks liquidatie gerelateerd te zijn aan een reeds lopend projectmatig onderzoek.

Van de zwaardere incidenten zoals bijvoorbeeld levensdelicten waaronder liquidaties is het maatschappelijk belang zo evident dat ze niet onbehandeld kunnen blijven.[37] Voor de opsporing van levensdelicten met onbekende dader wordt veelal een TGO[38] ingezet.

Vanwege het belang van deze zaken streeft de stuurploeg ernaar om in beginsel alle incidenten te blijven prioriteren. Wanneer het aantal incidenten de beschikbare capaciteit overstijgt, moet de stuurploeg niettemin keuzen maken. Dat kan door het onderzoek in omvang te beperken, te vertragen of tijdelijk stil te leggen, over te hevelen naar een ander (lager) niveau, of te beëindigen.

Uit het onderzoek blijkt dat stuurploegen daarvoor bij voorkeur zaken in aanmerking brengen waarin de verwachte opbrengst van het onderzoek langer uitblijft of minder goed past bij de gestelde prioriteiten. Andere genoemde redenen zijn een afgenomen politiek/bestuurlijke urgentie, verminderde maatschappelijke impact, gebleken geringe relatie met ondermijning of tegenvallende afpakkansen.[39]

Projectmatig onderzoek
In geval van het meer projectmatig onderzoek gaat het niet om "brengzaken" zoals bij een aangifte, of om incidenten zoals een liquidatie waar de politie niet omheen kan en waarvan de aantallen min of meer duidelijk zijn. Bij "haalzaken" is dit anders: er is alleen een zaak geval een probleem wordt vertaald naar een project.

Het bestrijden van georganiseerde criminaliteit vergt zo'n projectmatige aanpak. Criminele samenwerkingsverbanden (CSV's) en de problemen die zij in de maatschappij veroorzaken, moeten daarvoor in kaart worden gebracht en er moeten manieren worden gevonden om die aan te pakken. Vanuit maatschappelijk oogpunt zou het bestrijden van alle georganiseerde criminaliteit wenselijk zijn. In een situatie van schaarste moet het echter gaan om het zo effectief mogelijk inzetten van capaciteit en expertise voor de meest dringende problemen. Ook op dit punt moeten derhalve lastige keuzen worden gemaakt. In de praktijk komt dit vaak neer op het selecteren van CSV's[40] dan wel kopstukken of facilitators[41] daarvan.

Stuurploegen kijken hiervoor onder meer naar de impact van het CSV op de samenleving, de kansen op het afpakken van crimineel verkregen geld of de reeds beschikbare informatie over het CSV of de criminele kopstukken. Stuurploegen werken daarnaast met lokale veiligheidsplannen waarin prioriteiten zijn gesteld, zoals de bestrijding van de handel in bepaalde categorieën verdovende middelen waarvan plaatselijk de meeste overlast uitgaat.

Voor het districtsniveau geldt dat het veelal gaat om projectvoorstellen voor het aanpakken van lokaal gevoelde problematiek.

[37] Zie bijvoorbeeld de commotie die is ontstaan naar aanleiding van het bericht dat drie moordonderzoeken in Breda waren stilgezet om capaciteitsredenen.
[38] Team Grootschalig Onderzoek; deze teams zijn volgens een structuur opgezet met het oog op zowel effectief als zorgvuldig onderzoek met voldoende tegenspraak.
[39] Het afpakken van crimineel verkregen vermogen is landelijk een belangrijke prioriteit.
[40] Hoewel CSV's niet vast omlijnd zijn. Ze zijn vaak sterk wisselend van samenstelling en werkwijze en onderling verbonden.
[41] Personen of bedrijven die al dan niet bewust producten of diensten leveren voor de uitvoering van criminele activiteiten.

Kwetsbaarheden

Capaciteitsoverwegingen
Capaciteitsoverwegingen spelen ook in stuurploegzaken een grote rol. Daardoor wordt een deel van de incidentzaken, hoe relevant ook, toch niet geprioriteerd. Hierbij speelt weer het verschijnsel dat oudere zaken worden verdrongen door nieuwe. De keuze om een nieuwe zaak niet te behandelen valt zwaarder dan het stil leggen of beëindigen van een lopende zaak. Gebruikelijk patroon is dat voor een nieuwe zaak capaciteit wordt gevonden, desnoods door oudere zaken stil te leggen.

De behandeling van incidenten legt een groot beslag op de capaciteit van de recherche. Daarom worstelen de stuurploegen met de ambitie om de recherche ook in te zetten voor projectmatig onderzoek. Van een aantal regionale recherches is een substantieel deel van de capaciteit geoormerkt voor projectmatig onderzoek. Voor andere regionale recherches en vooral voor de districtsrecherches ligt dit veel moeilijker.

Er zijn regionale stuurploegen die ongeveer de volgende werkwijze kennen. Intelligence signaleert een crimineel subject of een probleem. Kansrijke gevallen worden door Werkvoorbereiding uitgewerkt met een aantal interventiestrategieën. De stuurploeg kiest een strategie en stelt een doelstelling, een tijdsplanning en een capaciteitsinzet vast. Vervolgens wordt de voortgang gemonitord en kunnen doelen, planning en inzet worden bijgesteld. Tussen dit projectmatig onderzoek komen incidentzaken met veel maatschappelijke impact op de agenda, of zaken die worden aangedragen vanuit de DR. Er zijn andere regionale stuurploegen waar het initiatief niet meer ligt bij Intelligence, en waar er nog maar weinig ruimte is voor projectmatig onderzoek. In deze stuurploegen bepalen in hoofdzaak de incidenten dan de agenda.

Aanpak van CSV's
Voor de aanpak van de georganiseerde criminaliteit door de DRR betekent dit dat ook wanneer in een regio een groot aantal CSV's is geïdentificeerd, er toch slechts ruimte is voor de aanpak van enkele daarvan. Een probleemgerichte aanpak van het ontstaan en het functioneren van de CSV's, is nauwelijks haalbaar.

"We hebben hier 150 clusters beroepscriminelen van het hoogste niveau, dat zijn er meer dan 500. Ik kan per jaar 2 à 3 strategische onderzoeken doen, dan pak ik per definitie 145 clusters al niet aan. Het is dus gewoon kiezen, dat is wat het is. Burgers wilt u meer? Dan moet u meer betalen. Je moet zorgen dat datgene waarvoor ze je betalen, je daar het maximale uithaalt. Je bent dus wel verplicht aan de buitenwereld om je recherche flexibeler te maken. Dus stuurploegen, laat het los. Het aandeel dat we kunnen pakken in die georganiseerde criminaliteit is maar een fractie. Je kiest de hele tijd de prioriteit van de prioriteit." (sectorhoofd DRR)

Stuurploegen wijken daarom wel uit naar een meer pragmatische aanpak met een beperkte inzet. Hierbij worden de activiteiten van CSV's of criminele kopstukken belemmerd wanneer de gelegenheid zich voordoet. Daarmee is op korte termijn succes te behalen, maar het is geen structurele aanpak.

Integrale aanpak
Bestrijding van georganiseerde criminaliteit kan winnen aan effectiviteit in een geïntegreerde aanpak waarin politie en OM samenwerken met bestuur en andere partners, die aanvullende bevoegdheden hebben. Een deel van de stuurploegen is

dan ook integraal van opzet doordat deze andere partijen erin participeren.[42] De werking van integrale stuurploegen is echter nog beperkt. De noodzakelijke uitwisseling van informatie tussen de deelnemers stuit op weerstand en juridische bezwaren. Het lokale bevoegd gezag is terughoudend met het ter beschikking stellen van capaciteit voor gebieds-overstijgende acties. De bestuurlijke partners hebben moeite met het vinden van een geschikte vorm voor het inbrengen van projecten en het blijkt lastig om zaken geschikt te maken voor een integrale aanpak. Op veel plaatsen zijn de betrokken leidinggevenden van politie en OM bovendien op zoek naar een passende rol van de stuurploegen. Uit de interviews blijkt dat er geëxperimenteerd wordt met de vormgeving van integrale stuurploegen op districtelijk en regionaal niveau.

"Veel zaken starten lokaal en komen in de districtelijke integrale stuurploegen. Sommige districtelijke integrale stuurploegen werken al, andere staan nog in de kinderschoenen. Het is zoeken naar de rol en naar wat wel en niet werkt." (secretaris regionale stuurploeg)

Sturen op output

Welke zaken integraal worden opgepakt en hoe politie, OM en partners deze aanpakken, hangt ook samen met de doelstellingen van deze organisaties. In de praktijk kunnen de outputnormen van betrokken organisaties de integrale aanpak in de weg staan. Bij de integrale aanpak is het van belang te bezien welke interventie het beste resultaat oplevert. Soms heeft levert het sluiten van een pand meer direct resultaat dan een langdurig strafrechtelijk traject. Samenwerking draagt niet noodzakelijk bij aan het behalen van de eigen doelstellingen. Alternatieve interventies zoals een belastingvordering of de sluiting van een pand zijn niet zichtbaar als resultaten van politie en OM.[43]

"Elke organisatie moet zelf afpakbedragen binnenhalen. Als een andere organisatie gemakkelijker of meer kan afpakken, moet je dat aan die organisatie overlaten. Je kan proberen inzichtelijk te maken wat de bijdrage daarbij is geweest, maar uiteindelijk wordt toch gekeken of je je eigen target haalt. De resultaatafspraken die elke organisatie afzonderlijk heeft, staan in de weg aan integrale samenwerking. We moeten toe naar afpakken als overheid." (hoofd operatiën)

"De samenleving wil geld afpakken en een eigen prikkel voor de politie helpt. Maar als we kiezen voor integraal werken, moeten de eigen belangen van de organisaties niet in de weg staan. De eigen belangen zijn verwoord in de doelstellingen voor die organisaties. Al die eigen targets belemmeren het integraal werken. Dit kan alleen op strategisch niveau worden opgelost door de doelstellingen op een andere manier uit te drukken in indicatoren." (sectorhoofd DRR)

Oormerken van capaciteit voor projecten

Tijdens het onderzoek hebben respondenten opgemerkt dat het vooral op DR-niveau niet goed lukt om een vast percentage van de recherchecapaciteit in te zetten voor projectmatig werken. Op DRR-niveau lukt dat wat beter, omdat daar meer wordt gewerkt met geoormerkte capaciteit voor projecten ten behoeve van probleemgericht onderzoek; sommige stuurploegen zijn er alleen om hiervoor capaciteit in te zetten. Toch wordt ook daar krapte ervaren.

[42] In de Aanwijzing voor de opsporing is opgenomen dat ten aanzien van ondermijnende criminaliteit de integrale aanpak het uitgangspunt is.

[43] Mogelijk is voor de sluiting van een pand informatie nodig die voor een succesvolle vervolging nog niet openbaar kan worden.

"Ik vind dat er nog relatief weinig ruimte is om projectmatig te werken. Je hebt natuurlijk TGO's, die moeten altijd opgepakt worden want dan is er gewoon een levensdelict met hoge impact, daar kun je niet omheen. Dan is er niks meer te sturen, dat moet gewoon heel hoog op de agenda. De rest moeten we dan gewoon verdelen. Dat is altijd te weinig." (officier van justitie)

Op districtsniveau is het nog lastiger. Voor de besluitvorming rond de districtelijke stuurploeg worden ook zaken aangedragen die een projectmatige aanpak vergen, bijvoorbeeld vanuit basisteams, gemeenten of de recherche zelf. Het lukt echter niet vaak om die geprioriteerd te krijgen.

"Om de zaak niet mooier voor te doen dan het is: in de meeste gevallen wordt ten aanzien van de zaken die ter tafel komen binnen de DSP[44] bijna nooit de keuze gemaakt om een zaak op te pakken." (teamchef DR)

"Voor hennepzaken geldt dat het aan de oppervlakte makkelijk is om een zolder leeg te halen en de auto van de betrokkene weg te slepen. Dan kan iedereen zien dat een dader is aangepakt. Maar dan ben je niet bij de organisatie daar achter. Dat vergt langere termijn-investering en is niet direct zichtbaar, maar op den duur heeft het effect. Dat is in het driehoeksoverleg niet makkelijk uit te leggen. Ook de politie heeft hierin weinig visie en koers, mede door de perverse werking van de versnipperde organisatie. Districten worden afgerekend op hun eigen prestaties, zodat bijstand verlenen tegen het belang ingaat." (officier van justitie)

Beëindigen van stuurploegzaken

Tijdens het onderzoek is herhaaldelijk naar voren gebracht dat aan de voorkant zorgvuldig wordt geselecteerd welke zaken worden opgepakt. Vervolgens wordt het in de praktijk heel lastig gevonden om die zaken ook weer te beëindigen als de resultaten tegenvallen.

"Wat mij opvalt vanuit de stuurgroep is dat we op voorhand best strakke keuzes maken in wat opgepakt moet worden, maar als een zaak eenmaal loopt wordt niet gezegd dat het genoeg is. Zaken komen 25 keer terug in de stuurploeg en steeds wordt besloten het nog een maandje aan te houden." (officier van justitie)

Inrichting

Hiervóór is al naar voren gebracht dat er een grote verscheidenheid is in de wijze waarop het vooroverleg en de agendering van onderwerpen voor de stuurploegen is georganiseerd. Deze verscheidenheid is ook gebleken ten aanzien van de stuurploegen zelf.

In een eenheid kan ofwel alleen een regionale stuurploeg zijn georganiseerd, ofwel daarnaast ook stuurploegen op districtsniveau. Er kan zowel op regionaal als op districtelijk niveau sprake zijn van alleen een integrale stuurploeg, alleen een gewone stuurploeg, of allebei. Een regionale stuurploeg kan ook substuurploegen kennen.

[44] Districtelijke stuurploeg.

Ook de bemensing kan uiteenlopen. De stuurploeg kan zijn samengesteld uit leidinggevenden of juist uit uitvoerenden. In integrale stuurploegen kunnen de burgemeesters wel of juist niet zijn vertegenwoordigd. Aan een stuurploeg neemt in beginsel altijd een officier van justitie deel, maar niet altijd.
Ook is er een grote variëteit in de taken van de stuurploegen, zie onderstaand kader.

Tijdens het onderzoek waargenomen varianten in de taken van de stuurploeg:

- Prioriteren van nieuwe zaken
- Voortgangsbewaking in lopende zaken
- Beëindiging van lopende zaken
- Beleidsmatige kwesties en afstemming
- Bewaken van (project)doelstellingen
- De inzet van ondersteunende diensten zoals forensische opsporing en observatie
- Alleen voor TGO's, mede voor TGO's of juist niet voor TGO's
- Wel of juist niet de inzet van capaciteit
- Alleen projectmatige zaken, of alleen incidentgerichte zaken, of allebei.

Ten slotte kunnen er in een regio naast de stuurploeg en het driehoeksoverleg nog één of meer andere sturingsgremia zijn ingericht, zoals het informatieplein, de ondermijningstafel en dergelijke. De grenzen tussen deze gremia zijn soms niet helder afgebakend. In combinatie met de vele informele overleggen, maakt dit de besluitvorming ondoorzichtig en verbrokkeld.

"Op het gebied van de integrale aanpak van ondermijning loopt de besluitvorming via de DSP[45]. Daarbuiten vindt echter ook op diverse niveaus sturing plaats. Je hebt het districtelijk informatieplein (zaken op tactisch niveau) en het politie-informatieplein (operationeel niveau). Het zijn eigenlijk drie gremia die naast elkaar functioneren, maar waar weinig cohesie in zit." (teamchef DR)

"We hebben de sturing op het "stelsel van stuurploegen" vastgelegd in een sturingsdocument, en we gaan dat nu weer aanpassen. Naast de genoemde stuurploegen hebben we daar nog de "echte" stuurploeg boven die eenmaal per twee maanden bijeenkomt om zaken af te stemmen en eventuele fricties tussen de substuurploegen op te lossen." (officier van justitie)

"Naast de weegploeg hebben we nu ook in twee districten een ondermijningstafel. Eén is net begonnen en de ander is in oprichting. We moeten nog uitzoeken hoe het moet wat betreft bezetting, frequentie en aanleveren van zaken. De gemeente heeft hier in een grote rol. Veel wordt onder de noemer van ondermijning gebracht. De verhouding met de klassieke weegploeg is nog niet duidelijk." (officier van justitie)

[45] Districtelijke stuurploeg.

Conclusie

- In het selectieproces van stuurploegzaken staan maatschappelijke relevantie en/of kansrijkheid van zaken zeker voorop.
- De agenda's van de districtelijke stuurploegen en een deel van de regionale stuurploegen worden voornamelijk bepaald door incidenten.
- Hoewel die incidenten doorgaans een grote maatschappelijke impact hebben, wordt een deel daarvan om capaciteitsredenen toch niet geprioriteerd.
- Twee tendensen bemoeilijken rationele prioritering van incidentzaken. Enerzijds de tendens om nieuwe incidenten voorrang te geven boven lopende zaken. Anderzijds de tendens om minder succesvolle zaken lang te laten doorlopen.
- Doordat incidenten capaciteit opslokken, is er weinig ruimte voor projectmatig onderzoek. Vooral op DR-niveau lukt het niet goed om capaciteit voor projectmatig onderzoek te oormerken.
- Slechts een klein deel van de georganiseerde criminaliteit kan worden aangepakt; de aanpak is ook niet altijd structureel maar bestaat eerder uit doelgerichte acties om criminele activiteiten te verstoren en crimineel verkregen vermogen af te pakken.
- Voor effectieve bestrijding van georganiseerde criminaliteit is integrale samenwerking nodig; de ontwikkeling daarvan staat nog in het teken van het zoeken naar werkzame vormen. Targetsturing per organisatie vormt een belemmering voor die ontwikkeling.
- Door de veelheid van overlegvormen rond de stuurploegzaken is de besluitvorming ondoorzichtig en verbrokkeld.

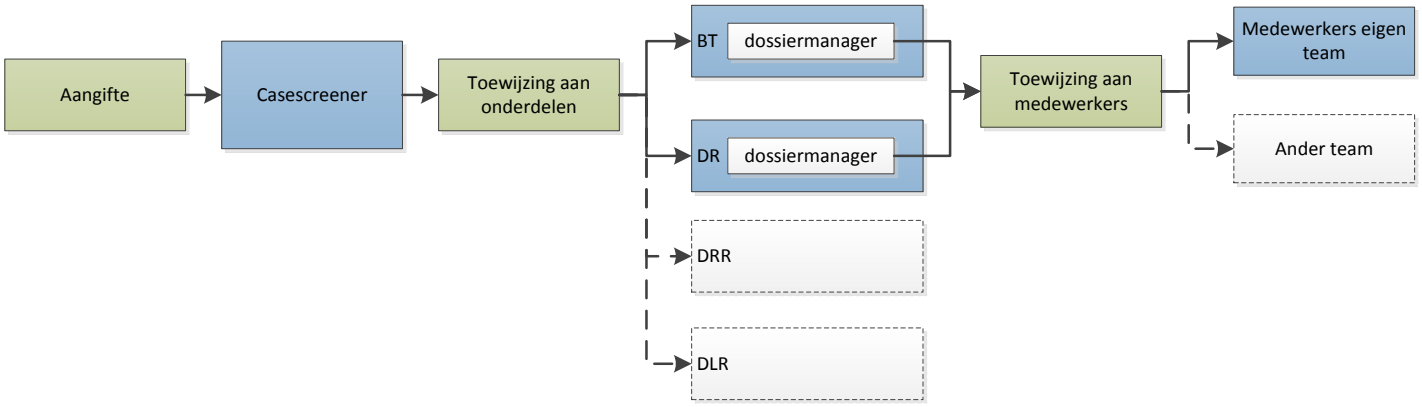
4 Toewijzing van zaken

4.1 Toewijzingsproces

Toewijzingsproces van zaken na aangifte

Nadat in het selectieproces de keuze gemaakt is welke zaken in aanmerking komen voor opsporing, wordt vervolgens bepaald wie de zaak verder oppakt: welk organisatieonderdeel en vervolgens welke medewerker(s) of welk team. De casescreener wijst de zaken die hij inscreent via BOSZ toe aan onderdelen van de politieorganisatie. Dit zijn met name het BT en de DR, of thematische opsporingsteams zoals een woninginbrakenteam of een digitaal team.[46] Bij uitzonderlijk zware zaken wijst de casescreener ook wel toe aan de DRR of de DLR, vaak met tussenkomst van een leidinggevende.

Wanneer de zaak is toegewezen aan BT of DR komt die terecht bij een dossiermanager. Deze wijst de zaken vervolgens ter behandeling toe aan specifieke medewerkers, die daarmee de dossiereigenaar worden. Dit zijn medewerkers van het eigen team of, in uitzonderingsgevallen, van een ander team. In onderstaande figuur is dit schematisch weergegeven.



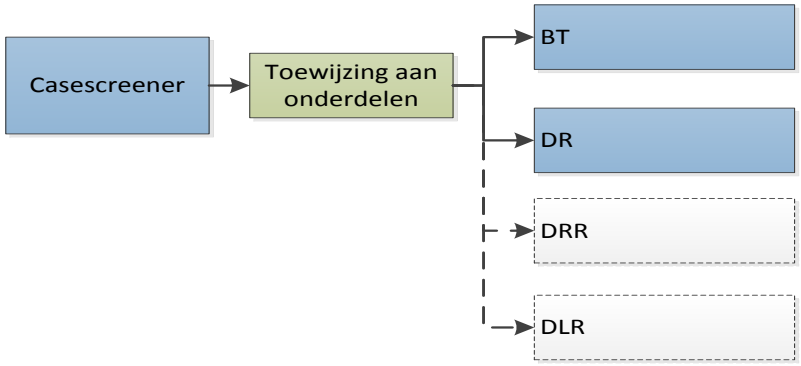
Figuur 8. Toewijzingsproces van zaken na aangifte

[46] De casescreener kan de zaak ook uitzetten zonder opsporingsdoel, bijvoorbeeld bij een wijkagent voor bemiddeling.

Toewijzingsproces van stuurploegzaken

Meer complexe zaken en zaken die niet binnenkomen via een aangifte, komen op tafel bij de districtelijke of regionale stuurploeg. Het toewijzen van zaken aan specifieke teams of medewerkers is geen expliciete taak van een stuurploeg.[47] In stuurploegverband kunnen wel bepaalde toewijzingsbesluiten worden genomen, bijvoorbeeld dat een zaak beter kan worden voorgedragen ter behandeling op een ander niveau. Het toewijzen aan onderdelen gebeurt voornamelijk in (voor)overleg tussen de deelnemende leidinggevenden van de politie en vertegenwoordigers van het OM. Toewijzing aan specifieke teams of medewerkers binnen DR of DRR gebeurt via de hiërarchische lijnen.

4.2 Toewijzing door de casescreener



Figuur 9. Toewijzing door de casescreener

Gehanteerde toewijzingscriteria

De politie gebruikt het zogeheten Toewijzingskader[48] om te bepalen waar in de organisatie de primaire verantwoordelijkheid ligt voor de aanpak van een probleem. Uitgangspunt daarbij is dat zaken terecht komen bij de organisatieonderdelen die daarvoor de vereiste expertise en ruimte hebben. Volgens het Toewijzingskader ligt de primaire verantwoordelijkheid van:

- Het Basisteam bij de aanpak van veel voorkomende criminaliteit (VVC), zoals inbraak, diefstal, vernieling, mishandeling en bedreiging.
- De Districtsrecherche (DR) bij incidentgerichte aanpak van High Impact Crime (HIC)[49] en de probleemgerichte aanpak van VVC.
- De Dienst Regionale Recherche (DRR) bij de aanpak van ondermijning[50] , de probleemgerichte aanpak van HIC en voor de aanpak van kapitale delicten (zoals moord en doodslag). Voor de opsporing van kapitale delicten kan een

[47] Het Landelijk Werkingsdocument voor de Opsporing zegt hierover: stuurploegen gaan over gelabelde/ aan hen toegewezen capaciteit en zijn alleen dan effectief als zij zicht hebben op mensen en hun competenties (speelveld). Stuurploegen houden zich niet bezig met het concreet toedelen van mens en middelen, maar met het nemen van besluiten over de interventie en het handelingsperspectief.
[48] Landelijk werkingsdocument opsporing versie 4.0, 31 maart 2017.
[49] HIC omvat misdrijven met een grote impact op zowel het slachtoffer als de omgeving, zoals huiselijk geweld, overval, straatroof, woninginbraak of afpersing.
[50] Ondermijning is aantasting of verzwakking van de legaliteit van de samenleving, door criminele activiteiten als mensenhandel, drugshandel, witwassen en cybercrime, die leidt tot verzwakking van de rechtsstaat en rechtsorde, verwevenheid tussen onder- en bovenwereld, en aantasting van het vertrouwen van burgers.

TGO worden ingesteld.

- De Dienst Landelijke Recherche (DLR) bij ondermijnende criminaliteit langs de lijn van de geprioriteerde en landelijk toegewezen thema's en (inter)nationale misdrijven en terrorisme.

Voor de toewijzing is daarnaast een belangrijk criterium welke aanpak het meeste effect sorteert.[51]

Uit het onderzoek komt naar voren dat het Toewijzingskader voor de casescreeners in de praktijk een belangrijk hulpmiddel is dat zij in beginsel steeds toepassen. Daarmee komen de zaken in principe terecht bij de onderdelen die zijn ingericht voor de behandeling van de desbetreffende categorieën delicten.

Kwetsbaarheden

Beschikbare capaciteit
Casescreeners ervaren in de praktijk dat het onderdeel waaraan de zaak volgens het Toewijzingskader moet worden toegewezen, om capaciteitsredenen de zaak niet altijd in behandeling wil nemen. Dit kan voor de casescreener een drempel zijn om zaken aan het juiste niveau toe te wijzen.

"Er zit bij het toewijzingskader nog wel eens wat ruis op de lijn, met name door capaciteitsproblemen. Als ik bijvoorbeeld een zaak doorzet naar de districtsrecherche, geven ze aan dat ze het druk hebben en dat het basisteam dat wel kan doen. Maar het hoort wel bij hen volgens het toewijzingskader. De districtsrecherche moet dan maar naar de ZACO om het te 'slijten'. Het basisteam zou het kunnen doen, maar dan kunnen bepaalde VVC zaken weer niet worden opgepakt wegens capaciteitsproblemen in het basisteam. Dit zou dan aan de officier van justitie voorgelegd moeten worden. De mate waarin en de wijze waarop zaken heen en weer geschoven worden is persoonsafhankelijk. Uiteindelijk moet je elkaar ook helpen. Maar de casescreening moet hier buiten blijven." (casescreener)

Als gevolg van deze beperkt beschikbare capaciteit komen zaken bij onderdelen terecht waar deze volgens het Toewijzingskader niet thuishoren.

"Als we heel strak de toewijzingskaders erbij gaan pakken van 'wat hoort bij blauw en wat bij de DR' dan zijn wij (BT) een 'DR-light'. We hebben heel veel zaken die eigenlijk bij een recherche horen zoals openlijke geweldpleging. Dat moet eigenlijk allemaal naar de DR. Maar volgens mij ligt 99% van alle openlijke geweldpleging bij ons." (casescreener)

Als zaken die volgens het toewijzingskader thuishoren bij de DR (of de DRR), worden toegewezen aan het BT, kan dat ten koste gaan van de intensiteit en kwaliteit van de behandeling van de zaak, omdat BT-medewerkers de vereiste competenties of expertise niet hebben. Het brengt ook mee dat de wijkzorg in het gedrang kan komen.

[51] Landelijk werkingsdocument opsporing versie 4.0, 31 maart 2017, p. 20.

Positionering casescreener in de organisatie
Uit het onderzoek blijkt dat het verschil van plaats in de organisatie waar de casescreener is ondergebracht (zie Hoofdstuk 2) ook van invloed is op de toewijzing. Plaatsing hoger in de organisatie vergemakkelijkt de toewijzing aan 'lagere' organisatieonderdelen:

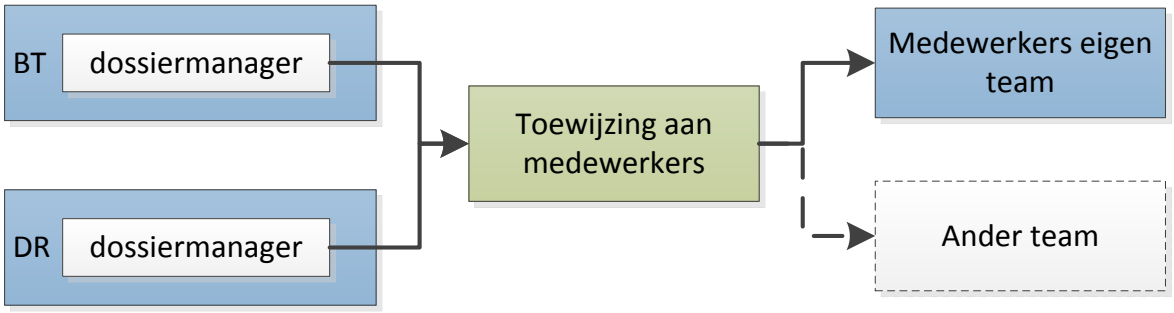
"*De plaatsing van de screening onder de DR was niet zo gelukkig. We waren liever rechtstreeks in de staf van het district of op eenheidsniveau geplaatst. Nu is het hoofd van de DR zowel baas van de screening als van de recherche. Aan de screeners moet hij zeggen dat ze zaken moeten toewijzen maar als baas van de recherche wil hij die zaken misschien niet ontvangen. Als je dat aan de districtsleiding overlaat, krijg je minder spanning over capaciteit en prioriteiten. Bij de politie loop je al snel tegen de hiërarchie op. Ik kan wel vragen aan een medewerker om iets mee te geven aan een teamchef, maar die trekt zich daar weinig van aan. Als je de screening wegzet op eenheidsniveau wordt er toch anders geluisterd.*" *(operationeel expert werkvoorbereiding)*

Conclusie

- Het Toewijzingskader wordt in de praktijk door de casescreeners gebruikt. Daardoor wijzen zij zaken toe aan de organisatieonderdelen die daarvoor in beginsel zijn toegerust.
- DR en DRR werpen voor zaken die worden gescreend in het basisteam echter wel eens een drempel op om capaciteitsredenen. Zaken kunnen als gevolg daarvan terechtkomen op een lager niveau, wat van invloed is op de intensiteit en kwaliteit van de behandeling. Dit probleem speelt niet wanneer de casescreening hoger in de organisatie is gepositioneerd.

4.3 Toewijzing door de dossiermanager

De dossiermanager zet de aan zijn team toegewezen zaken ter behandeling uit bij medewerkers van het team en bewaakt de voortgang ervan. Hierbij maakt de dossiermanager gebruik van BOSZ, waarin de dossiereigenaren de ontwikkelingen en processtappen in de zaak moeten registreren.



Figuur 10. Toewijzing door de dossiermanager

Gehanteerde toewijzingscriteria

Voor de toewijzing van opsporingszaken aan individuele medewerkers of teams hanteert de politie het zogenoemde speelveldconcept. Dit houdt in dat het probleem centraal staat en dat de keuze van "spelers" (medewerkers) en tactiek hierop wordt afgestemd. Medewerkers (zowel intern als extern) worden geselecteerd omdat hun competenties en expertise gezamenlijk de beste aanpak van het probleem vormen. De plaats van de medewerkers in de organisatie is daarbij niet doorslaggevend. De duur en de intensiteit van de inzet van de medewerkers is flexibel.

Wanneer de zaak volgens het toewijzingskader is toegewezen aan het beoogde organisatieonderdeel, zijn de dossiereigenaren wat betreft het algemene niveau in principe toegerust om de zaak te behandelen. Vervolgens moet de dossiermanager medewerkers zoeken die passen bij de specifieke kenmerken van de zaak.

Kwetsbaarheden

Beschikbaarheid en expertise

In de praktijk zijn de dossiermanagers voornamelijk aangewezen op de medewerkers van het eigen team. Met die beperking proberen dossiermanagers bij de toedeling van zaken de expertise en affiniteit van de medewerkers zoveel mogelijk mee te nemen. Maar zij moeten roeien met de riemen die ze hebben. De mogelijkheden om medewerkers met specifieke expertise van buiten het team in te zetten zijn beperkt, zeker als het medewerkers betreft die zijn ondergebracht op een ander niveau.

"Op papier heb je heel wat mensen, maar in de praktijk heb je veel minder capaciteit. Ik kan echt wel zeggen dat ik een tekort aan mensen heb en een tekort heb aan mensen die capabel zijn. Waar ik mij over verbaas is, dat je tijdens de politieopleiding een klein stukje opsporing krijgt, waarna je bij de Recherche kunt gaan. Maar je wordt daar later nooit meer op getoetst." (dossiermanager)

Daarbij proberen de dossiermanagers de zaken toe te delen aan medewerkers die langere tijd aan de zaak kunnen werken. Toch is in de praktijk niet te voorkomen dat dossiers van eigenaar wisselen. Dit gaat ten koste van de continuïteit in de zaak en brengt overdrachtsverliezen mee. Een zaak bij één medewerker laten gaat echter ten koste van de doorlooptijd. In de afsluitende bijeenkomst is hierover naar voren gebracht dat niet-overdragen de voorkeur heeft, maar dat dit in de praktijk niet realiseerbaar is.

"De zaken worden uitgegeven aan degenen die ruimte hebben en die het kunnen. En het liefst is die collega een paar dagen achter elkaar beschikbaar. De overdracht naar collega's is heel belangrijk. Daar is veel tijd mee gemoeid." (dossiermanager)

Monitoring en sturing

De dossiermanager is verantwoordelijk voor het monitoren van de uitgezette zaken.[52] Hij of zij wisselt zo nodig medewerkers en beoordeelt na afronding van het onderzoek het dossier. De dossiermanagers verliezen echter vaak het zicht op zaken die stil komen te liggen bij de dossiereigenaren. Het komt voor dat casescreeners de dossiermanagers hierop controleren en aanspreken, vanuit hun expertise van BOSZ.

[52] Landelijk Werkingsdocument Opsporing versie 4.0, p.57.

"Wij monitoren de voortgang van de zaken die zijn opgepakt. In januari 2018 is er een pilot van start gegaan met het basisteam(..). Ik heb tweewekelijks overleg met de operationeel expert en de ZACO's. In dit overleg hebben we alle zaken ouder dan 100 dagen doorgenomen en bekeken wat er mee moest gebeuren. Daarnaast hebben we de doelstelling bepaald, dat we geen zaken ouder dan100 dagen meer willen hebben. Daar zijn we strak op gaan sturen." (casescreeners)

Verdere sturing op de monitoring ontbreekt echter vaak.

"Via BOSZ kan ik sturen op de doorlooptijd. Het afgelopen jaar heb ik nauwelijks gemerkt dat een teamchef van een basisteam hierop stuurt." (dossiermanager)

Omdat BOSZ een belangrijk instrument is voor de monitoring van zaken, is essentieel dat de dossiereigenaren de stappen in de zaken goed registreren. Dit gebeurt in de praktijk echter niet altijd afdoende.

"In BOSZ wordt iedere processtap geregistreerd. De sturing op zaken door dossiermanagers verloopt op dit moment niet vlekkeloos. Medewerkers (dossiereigenaren) zien geen nut van dit systeem (BOSZ) en ervaren het als ballast." (teamchef DR)

Conclusie

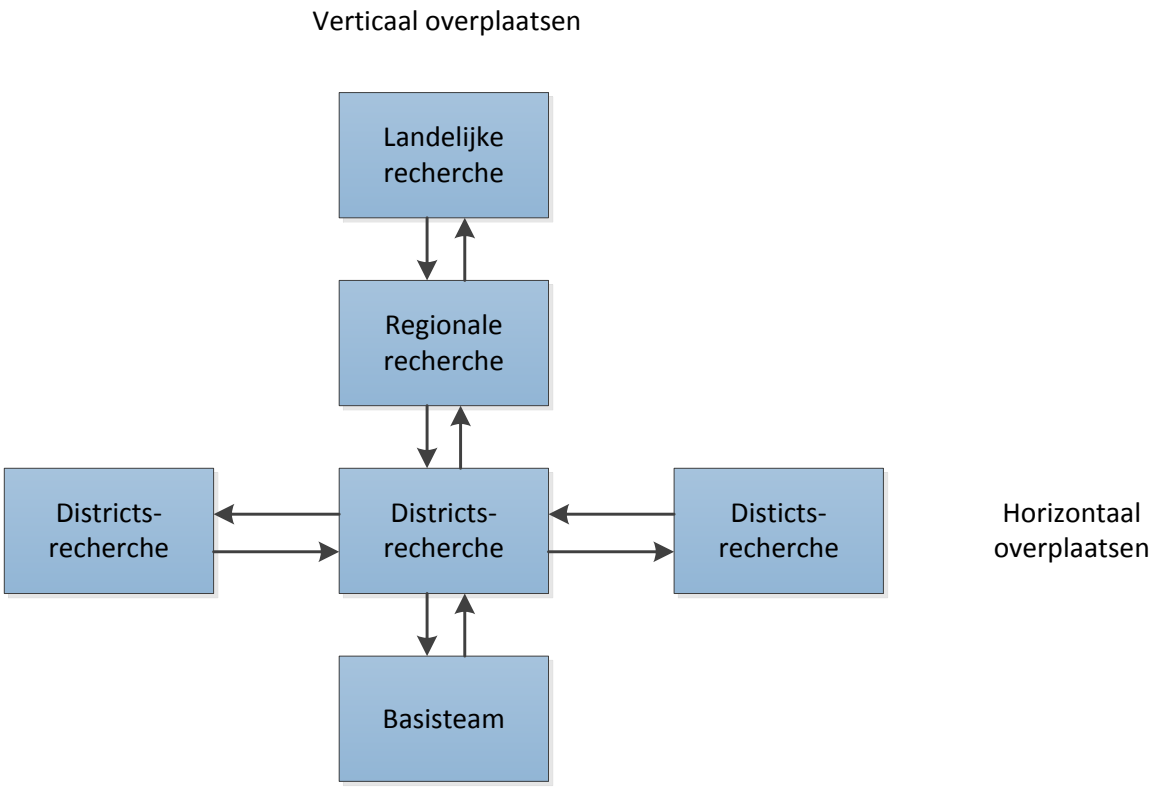
- Wanneer zaken zijn toegewezen volgens het toewijzingskader, dan hebben de medewerkers aan wie de dossiermanager de zaken kan toewijzen in beginsel ook het juiste niveau.
- De dossiermanagers zijn in de praktijk vooral aangewezen op de medewerkers van hun eigen team. Het speelveldconcept (medewerkers worden gekozen op expertise, niet op hun plaats in de organisatie) kan daarom in de praktijk niet goed worden toegepast: er zijn slechts beperkte mogelijkheden om medewerkers met specifieke expertise bij een zaak te betrekken.
- Beschikbaarheid van medewerkers gaat in de praktijk boven geschiktheid. Zaken worden binnen een team veelvuldig overgedragen.
- Voortgangscontrole door dossiermanagers op in onderzoek gegeven zaken wordt bemoeilijkt doordat dossiereigenaren processtappen niet altijd goed registreren in BOSZ.
- Politie en OM hebben weinig zicht op vroegtijdig beëindigde zaken, plankzaken en zaken die bij dossiermanager of dossiereigenaar zijn komen stil te liggen.

4.4 Toewijzing van stuurploegzaken

Stuurploegen beraadslagen in beginsel alleen over de inzet van capaciteit van het organisatieonderdeel waaraan zij zijn gelieerd (een regionale recherche of een districtsrecherche). Er zijn regionale stuurploegen die ook wel onderzoek uitzetten bij districtsrecherches of zaken overplaatsen van DR naar DRR of van DRR naar DLR, of andersom.

"Het komt voor dat we het in de stuurploeg hebben over het overplaatsen van zaken vanuit de DR naar DRR en andersom. In de stuurploeg zitten twee teamchefs van een DR met een mandaat van alle teamchefs. We hebben daarmee de bevoegdheid om zaken toe te wijzen aan een bepaalde DR. Soms gaat er wel een zaak naar de landelijke eenheid. Ook andersom komt wel voor dat landelijk wordt voorbereid een zaak te doen in een aantal eenheden. In tweede instantie komt dat in de stuurploeg." (sectorhoofd DRR)

In het informele overleg rond de stuurploegen vindt meer overleg plaats over het toewijzen en het overdragen van zaken, verticaal of horizontaal.



Figuur 11. Overplaatsing van zaken

Kwetsbaarheden

Verticaal overplaatsen
Er is een tendens om zaken "naar beneden" te verplaatsen: wanneer de werkdruk te hoog is, stromen zaken van de DRR naar de DR, en van DR naar BT.

"Het beeld is dat de DLR zaken over de schutting gooit naar de DRR, de DRR naar de DR en de DR naar de blauwe teams. (…) Het lukt heel moeilijk om zaken van de DR naar de DRR te krijgen. Het toewijzingskader is op zichzelf duidelijk genoeg. We houden ons er alleen niet genoeg aan." (operationeel expert DR)

In de andere richting is de stroom veel kleiner. Wanneer de DR zaken bij de DRR aanbiedt, is daar vaak geen ruimte om deze op te pakken. Gevaar dreigt dan dat deze zaken tussen wal en schip vallen.

"Soms merk ik dat de DR heel erg met HIC bezig is en eigenlijk niet aan het middensegment criminaliteit en projectmatig werk toekomt. Omdat er eigenlijk wel iets mee moet gebeuren, worden die zaken vervolgens aangeboden bij de DRR. Maar die hebben al die TGO's, plus een paar grote onderzoeken, plus terrorisme. Dus die zaken vallen een hele tijd tussen beide stuurploegen in en worden niet opgepakt. (…) en dan zie je later als het een keer eindigt in een liquidatie dat we vaststellen dat er vijf jaar geleden al ruzie was over hennep." (officier van justitie)

"*We proberen het toewijzingskader zo goed mogelijk uit te voeren, maar dat lukt niet helemaal. Bepaalde HIC-delicten zijn bijvoorbeeld voor de DRR, maar in de praktijk doen wij die als DR. Die heeft er de capaciteit niet voor, dan wel maakt daar geen tijd voor vrij. De scheidslijnen zijn troebel.*" (dossiermanager)

Overheveling naar het onderliggende niveau houdt, zoals hiervoor al is aangegeven, risico's in voor de kwaliteit en volledigheid van de behandeling omdat op dat niveau de nodige expertise en ervaring ontbreekt. De overheveling leidt ook tot verdringing van zaken op het onderliggende niveau. Dit vormt te meer een probleem omdat het vaak gaat om zaken die van het onderliggende niveau veel capaciteit vergen.

"Een levensdelict met dader is voor de districtsrecherche. Als die daar druk mee is, gaat dat ten koste van de HIC-zaken. Daar hebben de basisteams last van, dus die gaan de HIC zelf oppakken. Daardoor komt de VVC in de knel, waar productie op kan worden gedraaid en waarmee het OM zijn targets kan halen. Dit is duidelijk niet in overeenstemming met het toewijzingskader." (directeur operatiën)

Daarnaast draagt het overhevelen van zaken bij aan het vervagen van grenzen tussen de BT, DR en DRR, met de hiervoor genoemde risico's voor kwaliteit, volledigheid, verdringing en niet oppakken van een zaak van dien.

"De grens tussen VVC en DR-zaken wordt steeds vager. Het duurt niet lang meer of de schietpartijen vallen onder de VVC omdat ze veel voorkomen. Maar alles in goede afstemming tussen DR en VVC." (dossiermanager)

Horizontaal overplaatsen
Het horizontaal verplaatsen van zaken of capaciteit, bijvoorbeeld het verlenen van bijstand van een DR aan een andere DR, kan in de praktijk lastig zijn. Hoewel er verschillen zijn in ernst van de criminaliteit tussen districten, voelt elk onderdeel de druk van de schaarste en van de noodzaak de eigen targets te halen. De organisatie

onderdelen hebben elk een eigen aansturing. Niemand is beslissingsbevoegd om over die kolommen heen te beslissen.

"…… district X (is) relatief rustig, waardoor de DR niet wordt overspoeld met zaken. De zaken staan ook niet elke dag op de voorpagina van de Telegraaf. In andere districten is meer aan de hand, bijvoorbeeld in district Y. De districtsrecherche daar moet soms zaken laten liggen, ook zware zaken, omdat daarvoor een gebrek aan capaciteit wordt ervaren, terwijl in district X minder belangrijke zaken soms groot worden opgepakt. Het ligt dan voor de hand om capaciteit over te hevelen als dat binnen de eenheid nodig is. Dit zou ook passen in de gedachte van de nationale politie. Ik heb dit wel eens voorgesteld, maar kreeg toen van mijn eigen district het verwijt dat ik had verkondigd dat de recherche daar te weinig deed." (officier van justitie)

"De teams werken allemaal, de teams hebben allemaal succes, maar je claimt de medewerkers dusdanig dat je onvoldoende flexibel bent om ad hoc zaken op te pakken en in de vrije ruimte buiten de vastgestelde kaders of buiten de vastgestelde stuurploegmomenten." (sectorhoofd DRR)

"Het is mooi als het lukt om buiten de regels te denken en elkaar te vinden in het gemeenschappelijke doel. Soms is samenwerking absoluut nodig, bijvoorbeeld als er tijdens piket twee grote PD's[53] zijn. Dan hoef ik de DRR niet te bellen, hoewel die ook piketdienst hebben. Dat roept daar enorm veel weerstand op. Dus bel je maar naar een ander district. Dan hangt het af van wie je aan de lijn krijgt, en of er bijvoorbeeld nog oud zeer zit. Niet bij iedereen is de instelling vanzelfsprekend dat je samen met hetzelfde doel bezig bent." (dossiermanager)

Samenhang in sturing op capaciteit

Uit het onderzoek is naar voren gekomen dat er uiteindelijk geen integrale afweging plaatsvindt over de inzet van capaciteit. De besluitvorming daarover vindt eerder binnen kolommen plaats dan over de kolommen heen.

"De DR's en de DRR zijn nevengeschikt, zonder verbindende sturing. De rechercheofficier is in de eerste plaats verbonden met de DRR en overlegt met het sectorhoofd van de DRR. Deze is echter nevengeschikt aan de andere recherchechefs. Er is al met al niemand in een beslissende rol. Ook het Hoofd Operatiën vervult deze rol niet." (officier van justitie)

"Ik vind eigenlijk dat de politie één hoofd opsporing zou moeten hebben. Het hoofd DRR is nu de proceseigenaar van de opsporing, gaat dus over de processen, maar de capaciteitssturing is op acht plekken georganiseerd. Dat is voor het OM ook heel lastig. Met acht functionarissen moeten afstemmen leidt nooit tot snelle, ferme besluiten." (officier van justitie)

Er is sprake van een veelheid van sturingsgremia, die als het ware met elkaar concurreren om de schaarse capaciteit.

"Er wordt volop geëxperimenteerd. Er is schaarste aan uitvoeringscapaciteit. Iedereen wil daarop beslag leggen. Omdat het geen stuurploeg meer mag heten, komt er een coördinatietafel of een regietafel. Allemaal gremia die vanuit een bepaald belang proberen beslag te leggen op de uitvoeringscapaciteit. Die capaciteit

[53] PD: Plaats Delict.

is niet groot en verandert ook niet erg, maar daarboven is er dus van alles bezig." (sectorhoofd DRR)

Zicht op beschikbare capaciteit
Om capaciteit effectief in te zetten is het zowel voor de politie als het OM van belang om zicht te hebben op de capaciteit die voor de opsporing beschikbaar is. Uit het onderzoek blijkt dat daarover lang niet altijd goede informatie beschikbaar is of daarvoor wordt uitgewisseld. Zo ervaart het OM terughoudendheid bij de politie om informatie over de beschikbare capaciteit te verstrekken.

"Voor de stuurploeg ligt er informatie over het doel van het onderzoek, de strategie, wat er eerder is gebeurd, wat de verwachte resultaten zijn, de te plannen onderzoekshandelingen, de doorlooptijden en de ingezette capaciteit. Er is geen informatie over de beschikbare capaciteit in de teams; het delen daarvan ligt heel gevoelig. Dat wil men niet in de stuurploeg inzichtelijk maken. De teamchefs hebben zelf ongetwijfeld wel informatie over beschikbaarheid van capaciteit in de teams en over de inzet vanuit de teams in de onderzoeken. Maar dat ligt niet op tafel bij de stuurploeg. (…) De politie wil niet graag aan het OM laten zien hoeveel capaciteit is toegewezen." (secretaris regionale stuurploeg)

"Ik heb er wel behoefte aan om te weten hoeveel mensen er nou daadwerkelijk in een team zitten. Dat is heel schimmig. De politie schuift met capaciteit maar daar willen ze niks over zeggen." (officier van justitie)

"Er is geen voorziening voor het overzicht aan zaken in de (…) districten en de DRR, zoals bijvoorbeeld een dashboard." (officier van justitie)

Conclusie

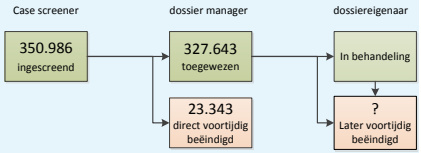
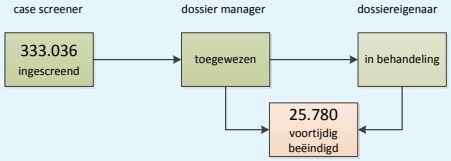
- Het overplaatsen van zaken gebeurt vooral langs de lijn DLR-DRR-DR-BT.
- Overplaatsing naar het onderliggende niveau heeft risico's voor de kwaliteit en volledigheid van de behandeling van de zaak en leidt tot verdringing van zaken op dat niveau.
- Overplaatsing van zaken of capaciteit tussen teams op het zelfde niveau is in de praktijk lastig te realiseren vanwege de eigen targets en belangen van de betrokken teams.
- Er vindt geen integrale sturing plaats op de inzet van capaciteit.
- Informatie over de beschikbare capaciteit is niet voldoende of wordt onvoldoende uitgewisseld.

Bijlage
Tabel Wederhoor

Tabel a. *Reacties op rapport*

Nr	Organisatie	Hst / para-graaf	Te corrigeren tekst	Toelichting	Reactie Inspectie
	Openbaar Ministerie		Geen opmerkingen		
1	Politie	Hs 1, p 21, 24, 28, 30, etc	Paragraaf *Uitscreenen om capaciteitsredenen* en vervolgteksten in deze lijn.	Het capaciteitsvraagstuk is misschien een te gemakkelijk antwoord op de hier geschetste problematiek – die zeker wordt herkend. Geadviseerd wordt om hier te wijzen op de onvolkomenheid van het systeem waarin wordt gewerkt en de hoge ambities die liggen bij voor de politie-opsporing. Een aanbeveling kan zijn deze ambities te heroverwegen zodat de casescreening meer zorgvuldig kan plaatsvinden.	Het punt dat de politie in het politiebestel als uitvoeringsorganisatie te maken heeft met de door het bevoegd gezag gestelde kaders vindt nadere uitwerking in het derde en laatste deelonderzoek binnen het project Opsporing 2018: Sturing in de opsporing.

2	Politie	Hs 1, p 22	"Tijdens het onderzoek is verder gebleken dat niet alle casescreeners de richtlijnen zoals de Aanwijzing voor de opsporing kennen en hun besluiten soms meer op gevoel nemen. Er kan ook reden tot sturing zijn om te voorkomen dat de focus bij de screening op de aanwezigheid van opsporingsindicaties leidt tot een eenzijdige gerichtheid op de opsporing, terwijl andere oplossingen zoals bemiddeling maatschappelijk bezien beter zouden passen."	Het sturingsvraagstuk in zijn algemeenheid wordt herkend. Een kanttekening hierbij: in de opvolging hebben politie en OM altijd de mogelijkheid te kiezen voor een niet-strafrechtelijk traject. Zoals aangegeven door respondenten zien we in praktijk dat veelal op aanwijzen van het OM gekozen wordt voor het strafrechtelijke traject waar politie ook anders adviseert. De sturing in deze ligt dus veelal bij het OM en minder bij de politie.	Dit punt wordt behandeld in de paragraaf *Doel-middelrationaliteit* op blz. 24 van het rapport.
3	Politie	Samen-vatting, p 11	"De Inspectie concludeert dat de politie een deel van de relevante en/of kansrijke zaken niet (goed) oppakt omdat niet goed wordt gestuurd op het selectie- en toewijzingsproces en de behandelcapaciteit schaars is."	De hoofdconclusie weerspiegelt niet de toon en inhoud van het rapport en haar deelconclusies. De suggestie die hierin (mede gezien bovenstaande) wordt gedaan: De politie is met overtuiging gericht op het doen van de goede zaken, maar pakt een deel van de relevante en/of kansrijke zaken niet (goed) op. Twee hoofdoorzaken: gebrek aan een realistische ambitie, en gebrek aan samenhang en sturing door politie en OM.	Mede naar aanleiding van de bestuurlijke bespreking van het rapport past de Inspectie de hoofdconclusie als volgt aan: "De Inspectie concludeert dat de politie zich inzet om maatschappelijk relevante en/of kansrijke zaken te selecteren voor opsporing en toe te wijzen aan onderdelen en medewerkers die daarvoor voldoende expertise en gelegenheid hebben. De Inspectie concludeert echter ook dat de politie een deel van de relevante zaken niet (goed) oppakt omdat er niet goed wordt gestuurd op het selectie- en toewijzingsproces en de behandelcapaciteit schaars is." De Inspectie ziet als belangrijkste oorzaak de wijze waarop wordt gestuurd op het proces van selectie

					en toewijzing in samenhang met de schaarste van de beschikbare behandelcapaciteit, waarbij schaarste per definitie is gerelateerd aan een gegeven opdracht.
4	Politie	Hs 2.3	Figuur 6: beëindigde zaken.  Pijltje moet van later voortijdig beëindigd terug naar direct voortijdig beëindigen. Direct voortijdig beëindigen vervangen door voortijdig beëindigen.	In het aantal van 23.343 zitten al de later voortijdig beëindigde zaken. Dit aantal geeft aan welke zaken de afgelopen 12 maanden (aug 2017 t/m jul 2018) de status voortijdig beëindigen hebben gekregen. Hierbij maakt het niet uit of zij direct (voor toewijzen aan een rechercheur) of later alsnog deze status hebben gekregen.	Gelet op de aangedragen informatie kan alleen het aantal ingescreende zaken en het totaal aantal als voortijdig beëindigd geregistreerde zaken worden vermeld (zie het aangepaste figuur hieronder, met de cijfers over het jaar 2018). 
5	Politie	Hs 2.2 conclu-sies	Politieleiding en OM hebben weinig zicht op de uitgescreende zaken.	De BVI BOSZ kubus geeft voldoende mogelijkheden om inzicht te geven in de samenstelling van de uitgescreende zaken.	De Inspectie wijzigt de tekst in: "Politieleiding en OM hebben weinig zicht op de wijze waarop zaken worden gescreend.

II Bijlage Afkortingen

Afkorting	Betekenis
BT	Basisteam
BOSZ	Betere Opsporing door Sturing op Zaken
CSV	Criminele samenwerkingsverbanden
DLR	Dienst Landelijke Recherche
DR	Districtsrecherche
DRIO	Dienst Regionale Informatie Organisatie
DRR	Dienst Regionale Recherche
HIC	High Impact Crime
Kwaco	Kwaliteitscoördinator
OM	Openbaar Ministerie
OPCO	Operationeel coördinator
OZD	Onderzoeksdossier
RIEC	Regionaal Informatie- en Expertisecentrum
STO	Senior tactische opsporing
TGO	Team Grootschalige Opsporing
VVC	Veel voorkomende criminaliteit
WKM	Wegen, Kiezen, Monitoren
ZACO	Zaakcoördinator

Missie Inspectie Justitie en Veiligheid

De Inspectie Justitie en Veiligheid houdt voor de samenleving, de ondertoezichtgestelden en de politiek en bestuurlijk verantwoordelijken toezicht op het terrein van justitie en veiligheid
om inzicht te geven in de kwaliteit van de taakuitvoering en de naleving van regels en normen,
om risico's te signaleren
en om organisaties aan te zetten tot verbetering.
Hiermee draagt de Inspectie bij aan een rechtvaardige en veilige samenleving.

Dit is een uitgave van:
Inspectie Justitie en Veiligheid
Ministerie van Justitie en Veiligheid
Turfmarkt 147 | 2511 DP Den Haag
Postbus 20301 | 2500 EH Den Haag
Contactformulier | www.inspectie-jenv.nl

Januari 2019

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