



Discussienotitie 'Opsporings- en vervolgingstekort' ten behoeve van het Bestuurlijk Ketenberaad van 22 december 2016

Verantwoording

Voor het schrijven van deze notitie zijn aan OM-zijde de recherche-officiërs bevestigd. Aan politiezijde is zowel de recherche- als de informatie-organisatie bevestigd. De inhoud is voor een belangrijk deel gebaseerd op hun input. Andere bronnen zijn de Veiligheidsmonitor 2015, Criminaliteit & Rechtshandhaving 2015 en gegevens uit BOSZ. De analyse van de trechter in paragraaf 4 is opgebouwd op basis van werkaanbod geregistreerd in 2015, verbonden aan de afloopstatus per ultimo oktober 2016. Deze analyse is specifiek gemaakt voor deze notitie, gericht op het krijgen van inzicht van het verloop van binnengekomen registraties in een specifiek jaar, en richt zich niet (zoals in andere rapportages) op de totale werklast per kalenderjaar – zoals in de Strafrechtketenmonitor (SKM) en de Criminaliteit en Rechtshandhaving.

1 Inleiding

In het BKB van 13 oktober 2016 is de duidingsvraag aan de orde geweest naar de daling van de criminaliteit en de implicaties daarvan voor de strafrechtketen. Centrale vragen waren onder andere:

- Wat is de (ontwikkeling van de) omvang en aard van de "onzichtbare" cq. niet geregistreerde criminaliteit en cybercrime.
- In hoeverre sluit de capaciteit en kwaliteit van de opsporingsdiensten en het OM voldoende aan op (de ontwikkeling van) de omvang en aard van de "onzichtbare" cq. niet geregistreerde criminaliteit en cybercrime?
- Is binnen de al langer onmiskenbaar dalende trend mogelijk sprake van een deeleffect sinds de reorganisatie van de politie, met als effect een tijdelijke relatief hogere dip of is de relatieve hogere daling in de recente jaren van het aantal geregistreerde verdachten structureel?
- Wat zou een verhoogde instroom dan betekenen voor OM en ZM in termen van vervolgings- en zittingsrendement?

In het overleg is door Albert van Wijk namens het OM en Ruud Bik namens de politie toegezegd dat op 22 december 2016 eerst een gezamenlijk beeld wordt geschetst van Politie en OM over dit vraagstuk, waarna in BKB-verband eventuele vervolgafspraken gemaakt kunnen worden.

In deze notitie wordt op een aantal manieren inzichtelijk gemaakt dat een aanzienlijk verschil bestaat tussen de *totaal gepleegde criminaliteit* en *het aandeel dat daadwerkelijk wordt aangepakt* door de politie en het Openbaar Ministerie, hetzij in de context van een integrale of probleemgerichte aanpak, hetzij met een primair strafrechtelijke insteek. Dit verschil wordt hier aangeduid als het opsporings- en vervolgingstekort. Dat verschil is niet per se zorgwekkend. In ons opsporingsapparaat speelt het maken van keuzes een belangrijke rol. Het is niet ingericht om alle plegers van alle delicten op te sporen. Naast het eenvoudigweg ontbreken van opsporingsindicatie of bewijsmiddelen, speelt

prioritering altijd een rol. Dat wil zeggen een afweging op basis van (maatschappelijke of individuele) impact en beschikbare capaciteit.

In de praktijk komt het echter steeds vaker voor dat noodzakelijke keuzes onder druk staan of niet gemaakt kunnen worden vanwege een tekort aan capaciteit in kwantitatieve of in kwalitatieve zin. Dat is wel reden voor zorg. In deze notitie laten we zien dat te veel criminaliteit zich buiten het beeld van politie en OM afspeelt. En dat een deel van de criminaliteit die wel zichtbaar is, niet kan worden aangepakt o.a. doordat er onvoldoende of onvoldoende gekwalificeerde opsporingsmedewerkers zijn.

In dit hoofdstuk zoomen we daar nader op in. En onderscheiden daarbij een aantal aspecten:

- De veranderende aard van criminaliteit (paragraaf 2)
- Een groot aantal delicten is niet bij de politie bekend omdat burgers en bedrijven geen melding of aangifte doen (paragraaf 3);
- Van de delicten waarvan wel aangifte of melding wordt gedaan wordt een groot deel niet opgepakt; de trechterwerking (paragraaf 4)
- Een deel van de haalcriminaliteit blijft buiten beeld van politie en OM (paragraaf 5)
- Van de haalcriminaliteit die wél in beeld is kan een groot deel niet of onvoldoende worden aangepakt (paragraaf 6).
- Indicaties van lange doorlooptijden in de vervolgingsfase (paragraaf 7)

2 Veranderende aard van criminaliteit

Ontwikkelingen in de criminaliteit spelen een belangrijke rol bij aard en achtergrond van het opsporingstekort. Veel vormen van criminaliteit worden steeds complexer en hardnekkiger van aard. Frequent is daarbij sprake van excessief geweld, ingewikkelde financiële constructies en verwevenheid met legale structuren. Misschien wel het meest ingrijpend van alles, drukken de accelererende digitalisering en de ontwikkelingen in de cyberomgeving een grote stempel op de aard van vrijwel alle criminaliteit: van veelvoorkomende delicten als phishing en internetoplichting tot en met ondermijning en georganiseerde criminaliteit. Bij die laatste spelen ingewikkelde financiële constructies vrijwel altijd een rol. En dat alles in een internationale context. Er is vrijwel geen ondermijningsonderzoek zonder internationale dimensie. Dat maakt het werk complexer en tijdrovender, bijvoorbeeld het traceren van crimineel vermogen. Al met al staan de opsporing en de informatie-organisatie voor grote nieuwe uitdagingen. In plaats van daar in iedere paragraaf afzonderlijk bij stil te staan, gaan wij er hier wat uitgebreider op in.

Digitale middelen worden ingezet als middel/ instrument om criminele activiteiten te faciliteren of om buiten het bereik van de opsporing te blijven. Op het verborgen deel van het internet, het zgn. Darkweb, wordt handel gedreven in wapens, kinderporno, drugs en wordt crimineel geld uitgewisseld. Waar een paar jaar geleden Bitcoins nog iets bijzonders waren, waar alleen het Team Hightech Crime mee in aanraking kwam, zijn ze nu ook aan de orde van de dag in onderzoeken die in basisteams, door de districtsrecherche en regionale recherche worden uitgevoerd.

GPS-trackers worden ingezet om tegenstanders te volgen, hun handelspartijen te rippen en te liquideren. Steeds meer houden criminelen hun communicatie buiten het bereik van de politie; tot een paar jaar geleden wisselde men regelmatig van simkaart of gsm. Nu werken ze met smartphones voorzien van Pretty Good Privacy-techniek. Versleutelde communicatie is niet alleen gemeengoed in het criminele circuit maar komt ook steeds vaker voor bij verdachten en betrokkenen die onderwerp van onderzoek zijn bij rechercheurs in basisteams.

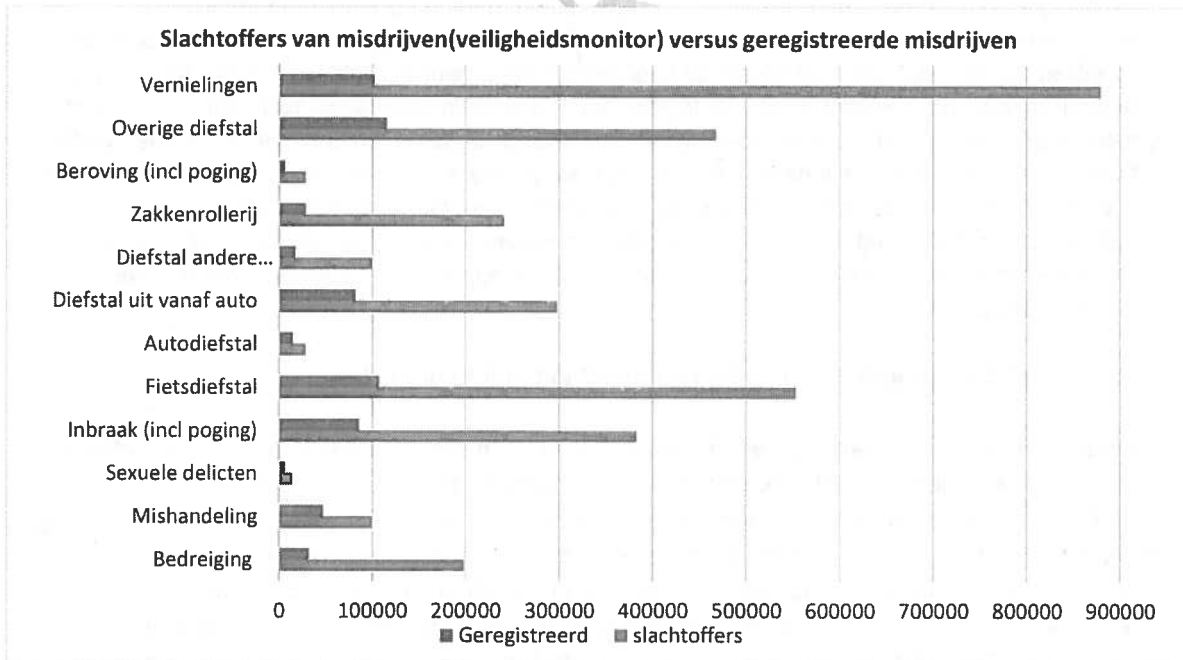
Cybercriminaliteit is een sterk groeiend fenomeen. Het gaat daarbij om vormen als hacken, ransomware, phishing, DDOS-aanvallen en misbruik van het Internet of Things. ID-fraude en

marktplaatsfraude worden vaak aangeduid als 'cybercriminaliteit' maar vallen onder de noemer digitale criminaliteit: 'gewone' criminaliteit in een digitale verschijningsvorm. Van aard en omvang is waarschijnlijk nog maar een zeer beperkt deel in beeld. Grenzen bestaan niet in deze digitale en virtuele criminele omgeving, maar voor opsporing en vervolging zijn de internationale (o.a. juridische en politieke) barrières legio.

3 Bij de politie onbekende delicten: de kloof tussen gemeten slachtofferschap en geregisteerde criminaliteit

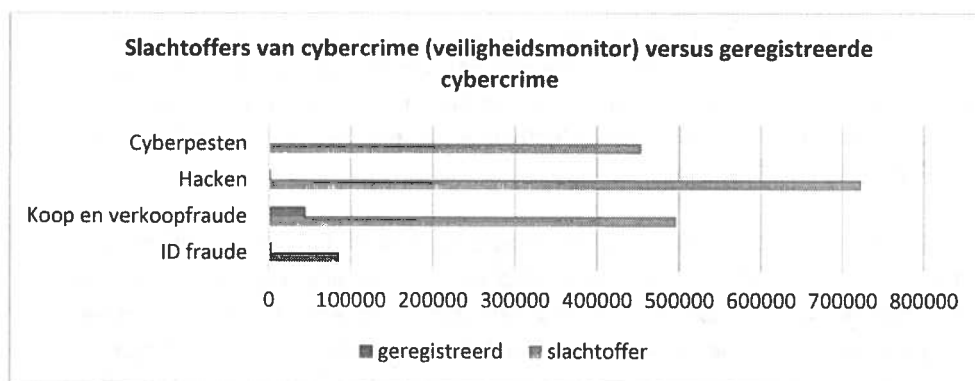
Jaarlijks worden 65.000 burgers van 15 jaar en ouder gevraagd of zij slachtoffer zijn geworden van criminaliteit. In 2015 rapporteerde 18 % van de bevolking ouder dan 15 jaar slachtoffer te zijn geworden van een misdrijf. Per 100 inwoners werden 34 misdrijven gerapporteerd. Extrapolatie van dat aantal naar de totale bevolking in de betreffende leeftijdsgroep leidt tot ongeveer 4,5 miljoen ondervonden misdrijven in 2015.

De door de politie geregisteerde criminaliteit is echter substantieel lager. De politie registreerde in 2015 960.000 misdrijven, het grootste deel naar aanleiding van een aangifte. Een verschil van circa 3,5 miljoen met het aantal delicten dat door slachtoffers werd gerapporteerd. De kloof tussen het slachtofferschap en geregisteerde of aangegeven criminaliteit varieert per delict. Vernielingen, fietsendiefstal en diverse lichte vormen van braak en diefstal kennen de grootste kloof. Dat lijkt ook maatschappelijk geaccepteerd; burgers verwachten niet in alle gevallen een strafrechtelijk vervolg. Maar opvallend genoeg bestaat het verschil ook voor ernstiger delicten zoals bedreiging, beroving mishandeling en seksuele delicten. Ook slachtoffers van ernstig(er) delicten wenden zich niet altijd tot politie of OM.



Er blijven echter nog meer delicten buiten het zicht van politie en OM, en daarmee dus buiten de geregisteerde criminaliteit. De veiligheidsmonitor richt zich primair op een meting van de traditionele criminaliteitsvormen. In het digitale tijdperk vormt cybercriminaliteit een groeiend maatschappelijk probleem. Vanaf 2012 wordt ook in de Veiligheidsmonitor aandacht besteed aan digitale en cybercriminaliteit. Opvallend is het gegeven dat de meldings- en aangiftebereidheid van slachtoffers

van digitale en cybercriminaliteit (identiteitsfraude, fraude met internethandel of hacken) een stuk lager ligt dan bij "klassieke" misdrijven. De aangiftebereidheid bij de klassieke criminaliteitsvormen schommelt rond 29%. Hacken is met 5% slachtoffers een relatief veelvoorkomende vorm, maar slechts 2% van de slachtoffers deed aangifte. Een extrapolatie leidt tot het beeld dat in 2014 circa 650.000 inwoners van Nederland van 15 jaar of ouder slachtoffer werden van het delict hacken, maar dat 13.000 mensen aangifte deden. Van koop- en verkoopfraude geeft 3,5% aan slachtoffer te zijn geworden (455.000); waarvan 21% (ofwel 95.500 slachtoffers) aangifte deed. Van identiteitsfraude deed 13% van de 130.000 slachtoffers aangifte.



Daarnaast moeten we constateren dat niet alle vormen van digitale -en cybercriminaliteit worden afgedekt door de vragenlijst van de Veiligheidsmonitor. Zo wordt niet gevraagd naar het slachtofferschap van steeds frequenter voorkomende vormen van cybercrime, zoals infectie met ransomware en cryptoware, het uitvoeren van een DDOS-aanval of (spear)Phishing. Kortom, de herkenning en registratie van cybercrime-delicten is slecht geïncorporeerd in de traditionele meetsystemen van criminaliteit en komt onvoldoende voor in de huidige cijfers van geregistreerde criminaliteit¹. Daarnaast blijkt dat de aangiftebereidheid maar zeer beperkt is bij deze slachtoffers, waardoor deze criminaliteitsvorm slechts in zeer geringe mate in beeld komt bij Politie en OM. Dat is gezien de prioriteit om cybercrime te bestrijden een belangrijk aandachtspunt. Het is in ieder geval aan te bevelen te onderzoeken wat de redenen zijn dat slachtoffers van cybercrime zich niet wenden tot politie of OM, om vervolgens te bepalen of geïnvesteerd moet worden op een verhoging van de aangiftebereidheid. Een verhoging van de aangiftebereidheid naar het gemiddelde niveau bij meer traditionele criminaliteitsvormen, zou een substantiële verhoging van het aantal te behandelen zaken met zich meebrengen.

4 Groot deel aangifte- en meldingscriminaliteit niet opgepakt

Op basis van ingeboekte aangiften en meldingen zijn in 2015 circa 960.000 delicten bij de politie ter kennis gekomen. Hiervan werd 57% niet in behandeling genomen door keuzes in de beoordelingsstappen aan het begin van het opsporingsproces. In deze stappen vormt de 'aanwijzing opsporing' de basis voor deze eerste beoordeling. Veel zaken die worden afgewezen zijn het gevolg van het ontbreken van opsporingsindicatie. Een groot deel (circa 70%) van deze zaken zijn internetaangiften². Deze worden door het ontbreken van mee te geven opsporingsindicaties direct uitgescreend. Circa 412.000 dossiers zijn wel in behandeling genomen waarvan 177.000 dossiers

¹ In dat licht is het initiatief van belang dat het "Office of National Statistics" in 2015 is gestart om de meting van de criminaliteit in de UK te verbeteren, juist vanwege zorgen dat de snelle daling van de criminaliteit mede wordt ingegeven door een verschuiving naar cybercriminaliteit, die niet in de metingen voorkomt. Eerste proefmetingen wijzen op een toename van de gemeten criminaliteit met 5,1 miljoen incidenten!

² Inkomende internetaangiften bevatten geen verdachte- of andere opsporingsindicaties. Wanneer daar wel sprake van is wordt de aangever geleid naar een andere wijze van aangeven (telefonisch, aan een bureau, e.d.) om tot een goed opvolgbare aangifte te komen.

werden afgerond zonder dat een verdachte in beeld is gekomen. In totaal zijn 225.000 dossiers afgerond en ingezonden aan het OM of op andere wijze afgedaan. Van de aan het OM ingezonden dossiers werden 37.000 (waarin circa 47.000 verdachten) direct beoordeeld met een sepot, de overige dossiers werden in het vervolgingsproces ingebracht. Van de totaal geregistreerde criminaliteit over 2015 leidde dus uiteindelijk 18% tot instroom in het vervolgingsproces of werd alternatief afgedaan. Dit verschijnsel wordt ook wel aangeduid als de trechterwerking.

Een opvallende categorie is fraude. In de laatste 4 jaar is het aantal geregistreerde fraudedelicten gestegen van 31.000 naar 72.000. Een toename van 230%. De toename is onder andere te herleiden tot het toegenomen aantal slachtoffers dat via het Landelijk Meldpunt Internet Oplichting (LMIO) aangifte doet van fraude/ oplichting met online handel. Kijken we naar het vervolg, dan is zichtbaar dat 70% van de fraudezaken direct wordt afgewezen (fraude/ oplichting met online handel zelfs in 96%), 4% wordt voortijdig beëindigd en 15% van de zaken wordt afgerond zonder een verdachte: een uitval van 88%. In 12% van de gevallen wordt de zaak afgerond met een verdachte. Dat is opvallend omdat in de meeste gevallen een bankrekeningnummer of IP-adres bekend is, maar ook omdat horizontale fraude als één van de prioriteiten in de veiligheidsagenda is benoemd.

Hoewel er altijd sprake zal zijn van een trechterwerking, is het aannemelijk dat binnen het aandeel niet in behandeling genomen zaken zich een potentieel aan opsporings- en vervolgingswaardige zaken bevindt dat nu niet of niet voldoende wordt opgepakt of opgevolgd vanwege onvoldoende capaciteit. De omvang van dat potentieel is globaal te ramen. Door meerdere eenheden en parketten (Oost-Nederland, Den Haag, Limburg) is een ketensamenwerking gestart waarbij deelonderzoeken en – waarnemingen op het opsporings- en vervolgingsproces zijn gedaan. Oost-Nederland lijkt hierin een voortrekkersrol te vervullen. Analyse van de daar aanwezige informatie en signalen geeft een indicatie van het potentieel aan zaken dat opgepakt had kunnen worden:

- In de eerste beoordelingsstappen wordt tussen 3,5 en 4,5% aan dossiers niet in behandeling genomen terwijl daarbij wel sprake is van aanwezige verdachte- of opsporingsindicatie of van delicten welke volgens afspraak altijd in behandeling behoren te worden genomen. Voor 2015 betreft dit ongeveer 15.000 - 20.000 zaken
- Dossieronderzoek in Oost-Nederland heeft aanwijzingen gegeven dat de beslissing van het OM tot een sepot in een substantieel aandeel van de door de politie aangeleverde dossiers mogelijk onterecht was. In circa 13% van de gevallen waren weliswaar aanvullende opsporingshandelingen nodig om tot een "ronde zaak" te komen, in 14% van de gevallen lijkt sprake van een vervolgingswaardige zaak. Dit impliceert een potentieel van circa 15.000 zaken.

Al met al bestaan op basis van de analyse over 2015 en de beelden uit de eenheden en arrondissementen dat zich nog een potentieel aan opsporings- en vervolgingswaardige dossiers van 30.000 à 40.000 dossiers bevindt in de thans geregistreerde criminaliteit. Omdat er geen één op één relatie is met aangeleverde politiedossiers en de instroom bij het OM, zal het gaan om circa 15.000 à 25.000 extra strafzaken bij het OM.

Uit de deelonderzoeken en waarnemingen ontstaat een gemengd beeld van de oorzaken voor het niet in behandeling nemen of onvoldoende opvolgen van in behandeling genomen zaken. Voor een deel is er sprake van een bewuste keuze tot 'voorfiltering' waarbij vanwege onvoldoende beschikbare capaciteit of prioriteit de keuze wordt gemaakt om een zaak niet (verder) te behandelen. Daarnaast blijkt ook sprake te zijn van een (wisselend) beeld van onvoldoende sturing op het opsporingsproces en een ineffectieve invulling van een aantal belangrijke rollen. Zo wordt bijvoorbeeld bij het screenen de aangifte of het pv van bevindingen beoordeeld op opsporingsindicaties. Screening is een vak, waarbij de screener, bij voorkeur samen met een dossiermanager, de zaak inhoudelijk beoordeeld.

Hiervoor is gedegen kennis nodig van regelgeving en het opsporingsvak. Opvallend in dat kader is het verschil in keuzes die politie-eenheden, districten en teams maken. Zo kan het voorkomen dat in één district 220 autorisaties voor casescreener zijn verstrekt en in een ander district slechts 8 casescreeners actief zijn. In de districten waar een beperkt aantal goed opgeleide casescreeners actief zijn is een meer evenwichtig en consistent uitscreeningsbeeld zichtbaar.

Om zicht te krijgen op het verloop van het opsporings- en vervolgingsproces is het workflow systeem BOSZ geïmplementeerd bij de politie en het OM. Ondanks de intentie om BOSZ op een uniforme wijze te implementeren, wordt BOSZ in de praktijk op een zeer gevarieerde wijze gebruikt. Om een echt scherp beeld te krijgen van het potentieel aan zaken dat om "onterechte" redenen uitvalt is (steekproefsgewijs) onderzoek van dossiers nodig³. Op de werking en uniforme toepassing van BOSZ is in 2016 een verbeterprogramma gestart onder gezamenlijke opdracht van Politie en OM.

5 Haalcriminaliteit die niet in beeld is

Een groot deel van de criminele activiteiten komt niet ter kennis van de politie via aangiften, omdat geen sprake is van directe slachtoffers of juist van slachtoffers die er geen belang bij hebben om zich bij de politie te melden. Het gaat voor een belangrijk deel om ondermijnende criminaliteit zoals handel in drugs, mensen en wapens, milieucriminaliteit, fraude en corruptie. Uit het onderzoek 'wijkenaanpak en ondermijnende criminaliteit' van de universiteit van Tilburg blijkt dat georganiseerde misdaad een groot en reëel maatschappelijk probleem is met name in kwetsbare wijken. Er wordt zeer veel crimineel geld omgezet: honderden miljoenen op jaarbasis, waarschijnlijk meer. In sommige wijken of buurten is waarschijnlijk meer crimineel geld dan legaal geld aanwezig⁴.

Ook kan het gaan om gewelds- en/of vermogenscriminaliteit die in serie en in georganiseerd verband gepleegd wordt, maar waarvan door aangiften enkel de afzonderlijke incidenten in beeld komen en niet het onderling verband tussen die feiten. Het betreft 'haalcriminaliteit', d.w.z. het is criminaliteit waarnaar gezocht moet worden. Deze criminaliteit is m.n. het domein van de districtsrecherche, de regionale recherche, de landelijke recherche en de informatie-organisatie.

Een deel van deze criminaliteit blijft dus buiten beeld van politie en OM. Vanuit de praktijk van opsporing, intelligence en vervolging bestaat de indruk dat slechts een gering deel in beeld is. Een vermoed 'dark number' dus, bijvoorbeeld gebaseerd op het 'per ongeluk' aantreffen van grote hoeveelheden vuurwapens. Het betreft vooral de volgende, vaak in combinatie voorkomende, vormen van criminaliteit die voor een groot deel buiten beeld blijven:

- Fraude, zowel horizontale fraude als verticale fraude. Met name genoemd worden PGB-, faillissements- en sociale zekerheidsfraude en zorgfraude.
- Drugsgelateerde netwerken en –(internationale) handel.
- Corruptie in diverse vormen en op grote en kleine schaal, binnen- en buitenlands. Het gaat bijvoorbeeld om de aanwezigheid van facilitators en plegers van ambtsdelicten op nationaal en internationaal niveau (zoals bij grote infrastructurele werken) en onwettig gebruik van logistieke ketens (zoals mainhubs/mainports).
- Crimineel betalingsverkeer: witwassen, wegsluizen criminele winsten, criminele betalingen, criminele trustmaatschappijen. Dit is een belangrijke pijler onder de criminele 'industrie'.

³ Bij de introductie van de aanwijzing voor de opsporing bestond het voornemen dat het OM de uitgescreende prioritaire zaken via deelwaarneming zou beoordelen. Omdat dit in de praktijk onvoldoende vorm heeft gekregen, kunnen we niet steunen op deze inzichten.

⁴ Wijkenaanpak en ondermijnende criminaliteit – Tops en van der Torre.

VERTROUWELIJK

- Cybercrime
- Vuurwapenhandel
- Migratiecriminaliteit met name in verband met de internationale vluchtelingen- en migratiebeweging
- Afpersing
- Milieucriminaliteit
- Voertuigcriminaliteit

Het zicht op drugsnetwerken is gefragmenteerd. Voor wat betreft Zuid-Amerikaanse en zogenaamde Hollandse netwerken lijkt de informatiepositie beter dan voor netwerken die vrij recent in het gezichtsveld van de opsporing zijn geraakt, zoals de Italiaanse 'Ndrangheta.

Over milieucriminaliteit kan gesteld worden dat de aangedragen zaken ook daadwerkelijk worden opgepakt, hoewel het vaak lastig blijkt te zijn om voldoende researchcapaciteit op de been te brengen en deze ook te behouden. Tegelijkertijd lukt het niet om te voldoen aan basisafspraken, zoals over het aantal milieuagenten en het aantal informatiemedewerkers, waardoor de hoeveelheid aangebrachte milieumisdrijven ondermaats is en analyses niet worden uitgevoerd.

Voertuigcriminaliteit is een voorbeeld van een goudmijn die op dit moment onbenut blijft. Recherche- en informatieafdelingen hebben onvoldoende tot geen zicht op georganiseerde voertuigcriminaliteit. Hoewel er in diverse onderzoeken door het hele land informatie wordt binnengehaald over verdachten die (in georganiseerd verband) gebruik maken van gestolen voertuigen, is er geen capaciteit om deze informatie te bundelen.

Bij het verbeteren van de informatiepositie en het verkleinen van het dark number spelen de informatie-organisatie, de opsporing maar ook wijkagenten gezamenlijk een rol. Er zijn te weinig analisten om op elk thema een informatiebeeld op te bouwen en te onderhouden. De digitale en cyber-ontwikkelingen zoals eerder beschreven vormen hierbij een extra grote uitdaging. De informatie-organisatie is daarop nu zowel in sterkte als in kwaliteit onvoldoende toegerust.

Verder geldt dat diepgravend opsporingsonderzoek, dat dus verder kijkt dan incidenten, van groot belang is voor het krijgen van echt goed zicht op aard, omvang, patronen en netwerken. In het volgende hoofdstuk zal blijken dat zulk onderzoek in de praktijk te schaars is.

Verkeer is een wat vreemde eend in de bijt van de haalcriminaliteit. De meeste verkeersovertredingen kunnen enkel door middel van een staandehouding worden geconstateerd. Echter, het aantal staandehoudingen is de afgelopen jaren afgenomen. Het is met name de inzet in de basispolitiezorg waar sprake is van het weglopen van inzet op verkeer door een veelheid aan andere taken. De inzet van de 659 fte van de regionale teams verkeer staat onder druk, o.a. doordat ze steeds vaker worden ingezet voor andere taken. In combinatie met het toenemend aantal verkeersdoden, leidt dit tot de roep om de verkeershandhaving te intensiveren.

6 Haalcriminaliteit die wel in beeld is, maar te weinig wordt opgepakt

Deze criminaliteit is met name het domein van de districtsrecherche, de regionale recherche en de landelijke recherche. Bij de landelijke, regionale en districtsrecherche leidt kwalitatieve en kwantitatieve schaarste ertoe dat een substantieel deel (25-50%) van de onderzoeksvoorstellen in het keuzeproces afvalt en dus niet wordt uitgevoerd. Daarnaast worden in dat keuzeproces onderzoeken klein en behapbaar gehouden. Dat kan onderdeel van een strategie zijn, maar te vaak gebeurt het louter vanuit capaciteitsoverwegingen en ten koste van noodzakelijk doorrechercheren. Men gaat dan

voor de kans om met zo min mogelijk capaciteit te 'scoren', bijvoorbeeld door te kiezen voor een zaak waarin op één van de subjecten een concrete verdenking rust.

Verder is het een gegeven dat incidentgericht werk (moord, doodslag, calamiteiten) – noodgedwongen – boven het doorrechercheren gaat. De inrichting van een Team Grootschalige Opsporing (TGO) leidt doorgaans tot forse vertraging of soms tot het stilleggen van projectmatige onderzoeken naar ondermijning of HIC-feiten⁵.

Zolang er geen capaciteit is, zijn niet alle stuurgremia ontvankelijk voor nieuwe signalen. Dat ervaart bijvoorbeeld de analist die wel zeven signalen van ondermijning kan beschrijven maar dit niet doet omdat hij/zij weet dat ze toch niet allemaal worden opgepakt. Met andere woorden: de analisten passen zich aan het begin van het proces van werkvoorbereiding al aan, zodat het aantal onderzoeksvoorstellen dat wordt voorgelegd, en de aard ervan, worden afgestemd op de verwachte uitkomst van het keuzeprocess. Onderstaande ervaring van een collega van een districtsrecherche illustreert hoe dit werkt.

Ervaring van een collega op een districtsrecherche

Ik heb afgelopen jaren diverse rapportages opgemaakt voor de aanpak van hennep. Vanuit de ontmantelde kwekerijen en verklaringen werd zicht verkregen op de hele organisatie, van opbouw t/m het vervoer van geld naar het buitenland. De zaak werd niet opgepakt i.v.m. opsporingstekort en geen prio. Ook een zaak waarin een vastgoedverhuurbedrijf een rol speelde werd om diezelfde reden niet opgepakt. Uiteindelijk ben ik maar gestopt met het opmaken van dit soort rapportages. Is water naar de zee dragen.

De aanpak van deze vormen van criminaliteit, ook als zij zich eenheidsoverstijgend voordoen zoals bij OMG's en de ram- en plofkraken, kenmerkt zich daardoor in een hogere mate dan gewenst als korteklappen aanpak, in plaats van dat sprake is van doorrechercheren op fenomenen, subjecten, netwerken en geldstromen in combinatie met gerichte 'hit-and-run'. Dat heeft als consequentie dat er in te hoge mate sprake is van symptoombestrijding, en te weinig van een daadwerkelijke aanpak van de problematiek, de beeldbepalende spelers daarin en het afpakken van door hen verdiend crimineel vermogen. Relatief beginnende spelers die ongemoeid gelaten worden kunnen in korte tijd uitgroeien tot grote spelers, die zich professioneel afschermen van politie en justitie. Dit speelt zowel bij de districts- als bij de regionale recherche. Een probleemgericht onderzoek is praktisch niet mogelijk, als gevolg van capaciteitstekort.

Bij de forensische opsporing blijven door capaciteitsgebrek zaken lang liggen of worden in het geheel niet opgepakt; het kan hier gaan om onderzoek naar verdachten die betrokken zijn bij een woningbraak of een gewelddadige overval.

De criminaliteitsvormen die door bovengenoemde oorzaken het minst worden aangepakt zijn de volgende:

- Druggerelateerde netwerken en handel
- (Complexe) witwaspraktijken en criminele financieringsstromen
- Vuurwapenhandel
- De aanpak van fraude, horizontaal en verticaal, en ook al is er sprake van een aangifte (specifiek genoemd 'aangiften van fraude', internetfraude, PGB-fraude, faillissementsfraude, zorgfraude)

⁵ We zien dat ook terug in de cijfers over projectmatige opsporingsonderzoeken naar de aanpak van georganiseerde misdaad. Een groeiend deel daarvan loopt al langer dan een jaar.

VERTROUWELIJK

- Cold cases
- Mensenhandel
- Milieu

Het betreft overigens vormen van criminaliteit die in de praktijk vaak hand in hand gaan. Opvallend is dat cybercrime in dit lijstje ontbreekt. De verklaring daarvoor is dat, behoudens het landelijke THTC dat succesvolle zaken doet, in de regio's het verwerven van zaken (bijv. DDOS-aanvallen of ransomware) en het vervolgens daadwerkelijk draaien ervan nog in de kinderschoenen staat. Anders gezegd: er zijn nog heel weinig concrete zaken om wel of niet op te pakken. Ten aanzien van drugshandel wordt aangegeven dat veel potentiële zaken blijven liggen. Hierbij wordt gewezen op de drugspostpakkettenhandel (via darkweb) waarbij sprake is van zowel invoer (coke) als uitvoer (synthetische drugs). Bovendien bevindt een groot deel van de aanbieders van darkweb-diensten zich in Nederland. Er is onvoldoende capaciteit om dit effectief aan te pakken.

Bij een integrale aanpak gaan strafrecht en bestuursrecht hand in hand. Vanuit de steden komt echter het signaal dat de politie zich steeds meer terugtrekt, met name op het terrein van de aanpak van hennepkwekerijen. De huidige aanpak is daardoor vooral bestuursrechtelijk, waardoor de criminele netwerken grotendeels buiten beeld en onaangepakt blijven.

Cold case teams worden vaak ingezet voor actuele zaken. Daardoor worden, indien bijv. forensische techniek of nieuwe informatie alsnog een opsporingsindicatie oplevert, die zaken slechts mondjesmaat opgepakt.

Ten aanzien van mensenhandel is er sprake van verlies aan expertise door de reorganisatie en is er sprake van 'concurrentie' met andere delictsvormen bij de toedeling van tijd en capaciteit. Tegelijkertijd hebben de afdelingen Vreemdelingen, Identificatie en Mensenhandel, m.n. door de vluchtelingenstroom, meer werk dan ze aan kunnen.

Gewaarschuwd wordt voor toenemende druk op de aanpak van kinderporno en kinderseksuïalisme. Dit heeft te maken met het overweldigend en sterk groeiend aanbod van meldingen van kinderporno en de toenemende aandacht voor kinderseksuïalisme. In beide gevallen betreft het tijdrovende onderzoeken naar criminaliteit waarvan kinderen het slachtoffer zijn.

Deze situatie waarbij criminaliteit die wel bekend is, maar niet kan worden opgepakt, is in de afgelopen twee jaar versterkt door een aantal grote maatschappelijke ontwikkelingen die hebben genoodzaakt tot een zeer forse en deels andersoortige inzet van politiecapaciteit, waardoor 'regulier' recherchewerk op het tweede plan kwam. Het betreft onbetwiste prioriteiten, die echter niet of nauwelijks gepaard zijn gegaan met het expliciet deprioriteren van andere thema's of werkterreinen. Het onderzoek naar de MH17 trok een grote wissel op de inzet van specialistische ondersteuning (met name op forensisch en digitaal vlak) en op de capaciteit van de landelijke eenheid. De verhoogde instroom van vluchtelingen leidde tot een verschuiving van inzet naar het identificatie- en registratieproces. De dreiging van jihadistische netwerken heeft geleid tot een grotere inzet op het vlak van intelligence en de uitvoering van tal van opsporingsonderzoeken. Bij Contra-terrorisme, extremisme en radicalisering (CTER)gerelateerde zaken waarbij opsporingsinzet dringend nodig is, moet een researcheteam soms letterlijk al het andere loslaten en deze met voorrang oppakken. Dit heeft vooral consequenties voor de districten, waar bv. diefstallen met ernstige vormen van geweld dan ongemoeid blijven.

7 Indicaties van een vervolgingstekort

Er lijkt niet alleen sprake van een opsporingstekort, ook in de vervolgingsfase zijn er indicaties van ontoereikende capaciteit of wellicht van omissies in de ketenlogistiek. Oorzaken voor lange doorlooptijden in de vervolgingsfase kunnen liggen aan zowel de zijde van OM, ZM (zittingsconvenanten), advocatuur als politie. Hieronder worden enkele signalen genoemd die zijn opgehaald uit de inventarisatie die voor deze notitie is uitgevoerd.

- In 2013 heeft het OM, onder andere veroorzaakt door de fusies die voortkwamen uit de HGK, een voorraad strafzaken opgebouwd. De afgelopen jaren heeft het OM deze voorraad, met inzet van het Virtueel Parket, teruggebracht tot een gezondere proportie. Maar ook in 2017 bestaat het voornemen om de voorraad verder terug te brengen. Daarbij is het essentieel dat het OM voldoende beoordelingscapaciteit kan vrijmaken en vervolgens voldoende zittingscapaciteit beschikbaar is. Dat vraagt echter een actieve en gerichte sturing van de parketleiding. De mate van aandacht voor deze problematiek varieert echter per parket.
- Voldoende zittingscapaciteit is niet overal in dezelfde mate aanwezig, met het ultieme gevolg dat het OM in bepaalde gevallen moet vaststellen dat een zaak te oud is om deze voor de rechter te brengen. Het OM heeft hierover eerder zorgen geuit, omdat vanaf 2017 door het OM een krapte in de zittingscapaciteit wordt voorzien. Die krapte wordt versterkt door de professionele standaard van de rechtspraak waardoor de gemiddelde zittingsduur wordt ingekort en per zitting minder zaken kunnen worden behandeld.
- Het OM worstelt nog steeds met een deels oude voorraad verkeerszaken die vanwege capaciteitsgebrek niet tijdig behandeld zijn. Dat wordt vooral veroorzaakt door het feit dat een groot deel van deze zaken met een strafbeschikking is afgedaan. Die leveren – meer dan vooraf verwacht – een verzet of mislukte executie op en moeten alsnog aan de rechter worden voorgelegd. Het OM bracht in de afgelopen jaren daarom in plaats van minder juist meer zaken voor de rechter. Omdat het merendeel van de verkeerszaken een overtreding betreft is de termijn voor de vervolgbaarheid echter beperkt. In het afgelopen jaar heeft het OM noodgedwongen vele duizenden zaken moeten seponeren.
- Het wisselen van een zaaks-OvJ heeft ook nog wel eens tot gevolg dat het onderzoek onnodig lang duurt. Vooral bij langdurige onderzoeken waar al aardige dossieropbouw heeft plaatsgevonden is dit lastig, want hoe 'dikker' het opgebouwde dossier, hoe langer het duurt voordat een nieuwe zaaks-OvJ is ingeschoten. De zaaks-OvJ moet zich inlezen, moet meegenomen worden in de eerdere beslismomenten, waardoor de bereidwilligheid om snelle besluiten te nemen in de operationele actualiteit onvoldoende aanwezig is.
- Zowel bij de DR als de DRR is de ervaring dat de termijn dat een afgerond onderzoek bij de rechter op zitting verschijnt lang kan duren. Niet altijd is capaciteit beschikbaar bij het OM om de zaak op tijd op zitting te brengen. Als er dan ook nog extra onderzoeksvragen komen van advocatuur, of zelfs een hoger beroep, dan loopt het onderzoek in hun ogen weg. De controle en de betrokkenheid wordt minder, evenals de kwaliteit van het werk. Uit een inventarisatie van de doorlooptijden van door onderzoeksteams DLR bij het OM aangeleverde onderzoeksdossiers, blijkt dat de vervolgingsfase zich voor enkele tientallen zaken kenmerkt als het wachten op verdere vervolgingshandelingen. Soms zit de bottleneck in het aantal beschikbare MK- of Mega-uren dat de desbetreffende rechtbank met het parket heeft afgesproken. Dat probleem kan versterkt aanwezig zijn bij de zogenaamde concentratierechtbanken. Al met al leiden zeer lange termijnen tot teleurgestelde rechteerteams. Meerdere keren is voorgekomen dat verdachten strafvermindering krijgen of worden ontslagen van rechtsvervolgning vanwege het overschrijden van een redelijke termijn.

8 Concluderend

Over een lange reeks van jaren is de trend dat de geregistreeerde criminaliteit daalt. Deze trend doet zich voor in de meeste westerse landen en daar bestaan uiteenlopende verklaringen voor⁶. Gegeven de verhouding tussen beleefd slachtofferschap en de geregistreeerde criminaliteit kan echter de stelling dat het 'veiliger' wordt in Nederland onvoldoende op de ontwikkeling van de geregistreeerde criminaliteit gebaseerd worden. Over de niet geregistreeerde criminaliteit (het 'dark number') bestaat te weinig zicht op aard en omvang. Dat beeld is nodig om zicht te krijgen op de mate waarin daar aanpak op noodzakelijk is en wat dat van Politie en OM vraagt.

Ontwikkelen in de aard van de criminaliteit en de werkwijze van criminelen stellen politie en OM voor grote uitdagingen. Er ontstaan nieuwe vormen van cyber- en digitale criminaliteit en die komen ook op steeds grotere schaal voor. Criminelen gebruiken de nieuwste technieken om hun werk te doen en om buiten het bereik van de opsporing te blijven. Ondermijnende criminaliteit kent vrijwel per definitie een financiële en een internationale dimensie en steeds hardere vormen van geweld. We kunnen met zekerheid zeggen dat een aanzienlijk deel van de criminaliteit zich buiten het blikveld van OM en politie afspeelt. En met overtuiging dat dat deel te groot is en zeker niet groter moet worden.

Zeker waar het gaat om haalcriminaliteit is een tekort aan capaciteit in de informatie-organisatie hier debet aan. Ook zijn er grote nieuwe prioriteiten en werkerterreinen bijgekomen, zoals het onderzoek naar de MH17, de vluchtelingenstroom en CTER. In die context constateren we dat van de criminaliteit die we wél zien, een aanzienlijk deel te mager wordt opgepakt of geheel ongemoeid blijft. In het segment haalcriminaliteit wordt dat voor een groot deel veroorzaakt door een tekort aan capaciteit; zowel tactisch als specialistisch (financieel, digitaal en forensisch). Dat tekort heeft ook een effect op onze informatiepositie, die voor een belangrijk deel gevoed wordt vanuit onderzoeken. De inzet op verkeershandhaving is teruggelopen, evenals het aantal staande houdingen. Het aantal verkeersdoden neemt toe.

Ook in het segment meldings- en aangiftecriminaliteit speelt tekort aan capaciteit een rol; naar schatting zo'n 20.000 zaken per jaar worden niet opgepakt, terwijl daar wel aanknopingspunten voor waren. Er lijkt nog winst te halen door beter en bewuster te sturen en efficiënter te werken, en door het vakmanschap van de collega's te versterken zoals bijvoorbeeld bij casescreening. Maar niet alleen binnen de opsporing maar ook binnen de fase van vervolging zijn indicaties van tekorten. Lange wachttijden, sepotbeslissingen, het zijn signalen dat het OM niet alle aangeleverde dossiers op tijd kan behandelen en waar nodig voor de rechter kan brengen.

9 Gewenste vervolgacties

Gegeven het bovenstaande betoog en de daaruit voortkomende conclusies willen politie en OM voorstellen om in 2017 – in BKB-verband – een aantal met elkaar samenhangende activiteiten te ontplooiën.

- 1 *De aard en omvang van het 'dark number' is lastig te bepalen, maar een essentieel gegeven voor de strafrechtketen. De informatie uit deze notitie is gebaseerd op de ervaringen van de professionals bij politie en OM; de recherchechefs en rechercheofficiëren. Het beeld is eensluidend en bevestigend, maar vooral gestoeld op wat we incidenteel weten en zien. Het is volgens OM en Politie zeer waardevol als een onafhankelijke wetenschappelijke studie de aard en omvang van deze (niet bekende of geregistreeerde) criminaliteit in beeld brengt, en om dit aan de*

⁶ Zie voor een boeiende opsomming bijvoorbeeld: Daling van (geregistreeerde) criminaliteit: Trends en mogelijke verklaringen; Ministerie van Veiligheid en Justitie, Directie Rechtshandhaving en Criminaliteitsbestrijding, Jaap de Waard; 2015.

bestaande beelden te spiegelen. Dat geeft een stevig fundament voor het gesprek met politiek en bestuur. In die zin ondersteunen OM en Politie van harte het voorgestelde initiatief om in BKB-verband door het WODC onderzoek te laten verrichten of het gat tussen de geregistreerde criminaliteit en de niet bekende criminaliteit te kwantificeren en in te vullen is (met een bepaalde mate van onzekerheid).

- 2 De capaciteit in de keten is om meerdere redenen schaars, zo blijkt uit bovenstaand betoog. Het is daarom waardevol om te zorgen dat zowel de kwalitatieve als kwantitatieve capaciteit bij de diverse ketenpartners goed is afgestemd op elkaar, om te voorkomen dat inspanningen van de één verzanden door gebrek aan capaciteit bij de ander. Meer dan nu zullen OM, ZM en politie een gezamenlijke capaciteitsinschatting moeten maken die is gekoppeld aan (het volume van) de verschillende type zaakstromen, zowel landelijk als regionaal. Hierdoor kan -ook ketenbreed- beschikbare capaciteit doelmatig en evenwichtig worden ingezet en (bijvoorbeeld bij het afsluiten van het zittingsconvenant, producten 3RO en executieketen). De SKM, of tussen politie en OM en tussen OM en ZM ontwikkelde monitoringsinstrumenten kunnen deze ontwikkeling ondersteunen.*
- 3 Met betrekking tot selectiviteit ("doen we de goede zaken, doen we genoeg van de goede zaken en doen we de zaken goed?") wordt in de notitie van het BKB terecht de vraag gesteld in hoeverre de aanwijzing opsporing voldoende handvatten biedt om het cascreeningsproces te verbeteren. Gelet op de bevindingen in het rapport van Inspectie Veiligheid en Justitie en het rapport "Handelen naar waarheid" is het een gewenste en noodzakelijke stap om in elk geval tot een gezamenlijk cascreenings cq. selectiviteitskader te komen tussen OM en Politie.*
- 4 Expliciete aandacht moet gaan naar de wenselijkheid en implicaties van een hoger aandeel vervolgde zaken in het segment van internetfraude en cybercriminaliteit. Dat begint bij de vraag of en zo ja, hoe de aangiftebereidheid van het slachtoffer kan toenemen.*
- 5 Om een scherp beeld te krijgen van het potentieel aan zaken dat nu te vroeg of om "onterechte" redenen uitvalt is (steekproefsgewijs) onderzoek van dossiers nodig, zodat de eerder in dit document geschatte volumes een betere onderbouwing krijgen. Het is het voorstel van politie en OM om gezamenlijk (eventueel binnen het programma Kwaliteit Opsporing) een dergelijk onderzoek uit te voeren. De uitkomsten kunnen input vormen voor het bij te stellen selectiviteitskader. Op welke wijze het onderzoek vorm moet krijgen vraagt nog verdere uitwerking.*
- 6 Om concreet gehoor te geven aan de kritische en soms teleurgestelde geluiden vanuit de DR en DRR stellen OM en Politie voor om een kwantitatieve analyse te maken van deze specifieke zaakstroom, inclusief de LOGC-zaken, om vast te stellen in welke mate het vervolgingstekort de voortgang en het eindresultaat van deze zaken beïnvloedt. De uitkomsten worden allereerst gepresenteerd en besproken met recherchechefs en recherche-officieren en kunnen aanleiding zijn tot nadere afspraken of maatregelen.*

Activiteiten 1 en 2 worden bij voorkeur in het verband van het BKB georganiseerd en gefaciliteerd door DSK. Activiteiten 3 tot en met 6 zullen Politie en OM gezamenlijk oppakken. Uiteraard wordt het BKB periodiek geïnformeerd over de voortgang en resultaten.