

Plan van aanpak

Vijfde voortgangsonderzoek naar de vorming van de nationale politie; het opsporingsproces in de basisteams en de districtsrecherche

Inhoud

| | |
|---|----|
| 1. Inleiding en aanleiding | 3 |
| 1.1 Toezicht op de vorming van de nationale politie..... | 3 |
| 1.2 Thema 2015: Het verder in werking brengen van de basisteams en districtsrecherche | 3 |
| 1.3 Onderwerp vijfde ronde: Het opsporingsproces in basisteams en districtsrecherche..... | 3 |
| 2. Afbakening | 4 |
| 3. Doelstelling | 5 |
| 4. Onderzoeksvragen | 5 |
| 5. Onderzoeksaanpak..... | 5 |
| 6. Samenhang en afstemming met overige onderzoeken..... | 6 |
| Bijlage 1: De opsporing binnen de basisteams en de districtsrecherche | 8 |
| Bijlage 2 Opzet van het onderzoek | 12 |

1. Inleiding en aanleiding

1.1 Toezicht op de vorming van de nationale politie

De Inspectie Veiligheid en Justitie houdt gedurende de looptijd van de reorganisatie van de politie, van 1 januari 2013 tot eind 2017, toezicht op de vorming van de nationale politie. In dit kader rapporteert zij elk half jaar aan de minister over de voortgang, zodat deze de resultaten kan meezenden met zijn voortgangsrapportage aan de Tweede Kamer. Tot nu toe heeft dit vier maal plaatsgevonden. Dit Plan van Aanpak betreft de vijfde ronde. De Inspectie sluit haar onderzoek aan op de actuele stand van zaken in de veranderagenda van de politie, en richt het toezicht jaarlijks in rond een verbindend thema.

Op verzoek van de minister kijkt de Inspectie vanaf de derde ronde van haar toezicht op de vorming van de nationale politie vooral vooruit naar mogelijke risico's. Hiermee hebben de voortgangsonderzoeken een bijzonder karakter. De Inspectie onderzoekt geen staande situatie maar een proces in uitvoering in een omgeving waarin veel onzeker is. Het zijn onderzoeken waarin de uiteindelijk gewenste situatie vaak nog enkele jaren in de toekomst ligt. Het zijn exploratieve onderzoeken waarbij wordt gekeken of de ambities die de nationale politie heeft in de praktijk al zichtbaar worden.

1.2 Thema 2015: Het verder in werking brengen van de basisteams en districtsrecherche

Per 1 januari 2015 zijn in het kader van de mijlpaal 'Dag 2 Gereed' de basisteams en de districtsrecherche van start gegaan. In de derde ronde van het toezicht heeft de Inspectie de risico's onderzocht zoals die zich ten aanzien van de basisteams voordeden op de weg daarheen. In 2015 moeten de basisteams en de districtsrecherche als belangrijke pijlers van de nieuwe organisatie verder in werking worden gebracht. Ongeacht de resultaten van de lopende herijking van de veranderagenda van de politie, blijft dit van centraal belang. De nieuwe teams moeten in het nieuwe bestel een groot deel van de politietaken uitvoeren. De Inspectie richt haar toezicht daarom ook in de toezichtrondes van dit jaar op de vorming van basisteams en districtsrecherche. Het gaat daarbij vooral om het feitelijk in werking brengen daarvan: de vraag in hoeverre de teams de hun toegedachte taken kunnen gaan uitvoeren, op de beoogde wijze. In de vierde ronde heeft de Inspectie de gebiedsgebonden politiezorg door de basisteams onderzocht. In deze vijfde ronde komt het basisteam terug en wordt de districtsrecherche toegevoegd om de stand van zaken van een ander primair proces te onderzoeken: De opsporing.

1.3 Onderwerp vijfde ronde: Het opsporingsproces in basisteams en districtsrecherche

In zijn brief van 30 juli 2015 geeft de minister aan wat hij in het vijfde ronde onderzoek aan onderwerpen graag onderzocht wil zien:

'Ik kan mij voorstellen dat een onderzoek naar de uitvoering van het werkproces van de basisteams en de districtsrecherche betreffende veel voorkomende criminaliteit (VVC) en High Impact Crimes (HIC) waardevolle resultaten en inzicht in mogelijke risico's oplevert. Deze resultaten kunnen input vormen voor de op te stellen teamplannen.

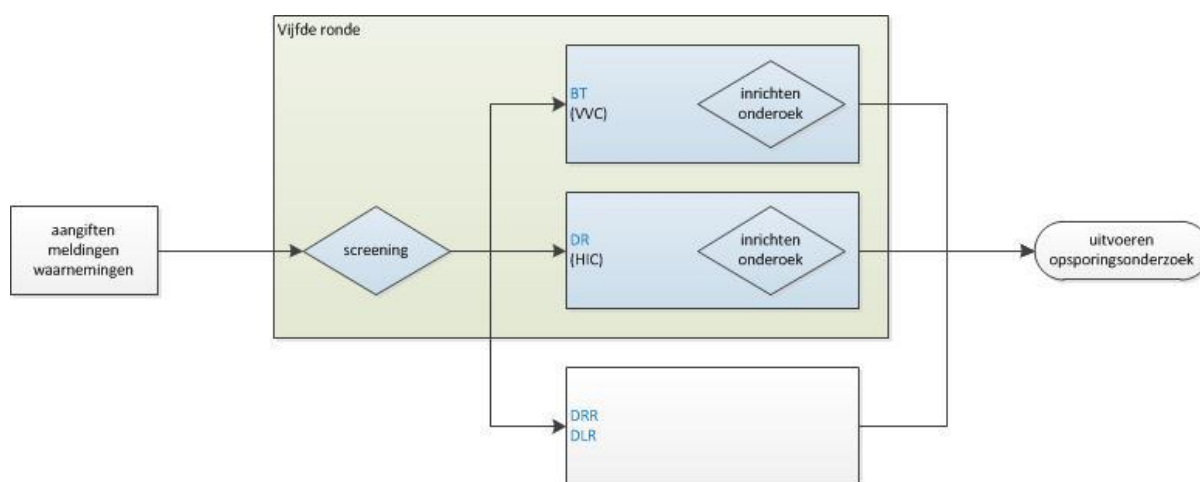
Het is van belang dat de uitvoering van het werkproces van de basisteams en de districtsrecherche op deze thema's, en de mogelijke risico's hierbij, als kader voor het onderzoek wordt genomen. De teams kunnen hun teamplannen hierop, waar nodig, dan nog aanpassen. Ook de werking van de koppeling tussen het basisteam en de districtsrecherche is van belang om te onderzoeken, gezien de samenwerking tussen het basisteam en de districtsrecherche in de aanpak van VVC en HIC.

Daarbij zijn voor mij relevante vragen om te onderzoeken:

- Wat zijn gezien de vastgestelde concepten in het inrichtingsplan, realisatieplan en de werkingsdocumenten de belangrijkste risico's bij het functioneren van de basisteams en de districtsrecherche?
- Wat zijn de risico's bij de aanpak van HIC en VVC door de basisteams en districtsrecherche gezien de afspraken die in de werkingsdocumenten gemaakt zijn over de werkprocessen?

2. Afbakening

Op basis van dit verzoek van de minister richt het vijfde onderzoek zich op de organisatie van het werkproces in de basisteams en de districtsrecherche. Daarbij wordt in kaart gebracht hoe de onderdelen van het proces functioneren; hoe de screening van aangiften plaatsvindt, hoe de weging en toedeling van zaken is georganiseerd, en hoe het opsporingsonderzoek wordt ingericht, zie onderstaand figuur. Dit beslaat slechts een klein deel (de start) van de opsporing. De Inspectie zal in 2016 het onderzoek naar de opsporing verder uitbreiden. Zie hiervoor verder bladzijde 6 (samenhang en afstemming met verder inspectie-onderzoek).



Het onderzoek in deze vijfde toezichtsronde heeft betrekking op de organisatie van het opsporingsproces in basisteams en districtsrecherche. Dit brengt mee dat het opsporingsproces in andere organisatieonderdelen buiten beschouwing blijft. Verbindingen van basisteams en districtsrecherche met andere onderdelen, zoals de organisatie van de overdracht van zaken of bijstandsverlening, komen wel aan de orde indien van toepassing. Het gaat in deze ronde, op basis van de vraag van de minister, om de voorbereiding op het proces van de opsporing; de inhoud van het proces als zodanig en de kwaliteit daarvan komen nog niet aan bod. De wijze van intake van aangiften en meldingen, de inrichting van onderzoek op regionaal en landelijk niveau (de toekomstige DRR en DLR), en het uitvoeren van het onderzoek blijven buiten beschouwing. Ook de processen waaruit de input voor de opsporing voortkomt, zoals het opnemen van aangiften of het informatieproces van RIEC en DRIO, blijven buiten de scope.

Het onderzoek van de Inspectie richt zich derhalve op de hierboven aangeduide fasen van de werkstromen voor de incidentgerichte (basisteam) en probleemgerichte (districtsrecherche) opsporing, behoudens de **input** aan de voorkant en het **uitvoeren, monitoren en afronden** aan de achterkant.

In Bijlage 1 wordt beschreven wat precies in de verschillende werkstromen onder deze begrippen wordt verstaan en welke stappen relevant zijn voor dit vijfde onderzoek.

3. Doelstelling

Dit vijfde onderzoek naar de vorming van de nationale politie inventariseert de mogelijke risico's voor het verder in werking brengen van de opsporing in de basisteams en de districtsrecherche op de wijze zoals met de vorming van de nationale politie is beoogd. Door hierover te rapporteren worden minister en korpschef in de gelegenheid gesteld om zo nodig tijdig en gericht te interveniëren.

Met de doelstelling correspondeert de volgende probleemstelling

Zijn er mogelijke risico's voor het verder in werking brengen van het proces van sturing en weging binnen de opsporing in de basisteams en de districtsrecherche op de wijze zoals met de vorming van de nationale politie is beoogd¹, en zo ja welke?

4. Onderzoeksvragen

1. Wat is het landelijke theoretische kader² voor de inrichting van het proces van sturing en weging van opsporingsonderzoeken in basisteams en districtsrecherches? (SOLL)
2. Wat is de huidige stand van zaken in de organisatie van het proces van sturing en weging van opsporingsonderzoeken in basisteams en districtsrecherches? (IST)
3. Welke plannen zijn er voor de basisteams en districtsrecherches in de verschillende eenheden voor de vormgeving van dit proces (IST -> SOLL)?
4. Welke mogelijke risico's zijn te onderscheiden in de vormgeving van het proces van sturing en weging in basisteams en districtsrecherches volgens het landelijke kader?

5. Onderzoeksaanpak

Om bovenstaande onderzoeksvragen te beantwoorden, zal de Inspectie de hierna volgende onderzoekshandelingen verrichten.³

1. Onderzoek naar het landelijke kader (SOLL)

De Inspectie doet onderzoek naar het landelijke theoretische kader om inzichtelijk te krijgen hoe het sturen en wegen in het opsporingsproces volgens de plannen in de toekomst behoort te verlopen en hoe de taken en verantwoordelijkheden zijn verdeeld. Hiervoor analyseert zij de volgende documenten: Landelijk werkingsdocument opsporing – onder andere het toewijzingskader – Scherp sturingsconcept en Aanwijzing voor de opsporing. Tot slot maakt de Inspectie een analyse van de sturing via BOSZ (Betere Opsporing door Sturing op zaken), een politiesysteem dat een betere sturing van de werkvoorraad en de kwaliteit van dossiers tot doel heeft.

2. Onderzoek naar de huidige stand van zaken (IST)

¹ Zie bijlage 1.

² Het theoretisch kader wordt gevormd door: het Landelijk werkingsdocument opsporing, het document Scherp sturingsconcept, de Aanwijzing voor de opsporing en BOSZ (Betere Opsporing door Sturing op Zaken) .

³ In bijlage 2 is een uitgebreide onderzoeksopzet opgenomen.

Om een beeld te krijgen van de huidige stand van zaken in de eenheden verricht de Inspectie de volgende onderzoekshandelingen:

- interviews met de tien hoofden van de regionale regieteams op basis van gestandaardiseerde vragenlijsten om te vernemen hoe het opsporingsproces in de betreffende eenheid is geregeld;
- een analyse van de overzichten voor formatie en bezetting van de eenheden, met name wat betreft de voor het opsporingsproces belangrijke functionarissen, onder andere OPCO⁴, casescreener, senior tactische opsporing, operationeel expert en operationeel specialist;
- een analyse van de inrichting van het stuur- en weegproces (op districtsniveau).

3. Onderzoek naar de plannen om de gewenste situatie te bereiken (IST -> SOLL)

Ter beantwoording van de derde onderzoeksvraag zal de Inspectie in vier eenheden (Noord-Nederland, Midden-Nederland, Amsterdam en Limburg) een meer verdiepend onderzoek uitvoeren naar de plannen die er zijn om van de huidige naar de gewenste situatie te komen. Daarvoor zal zij de volgende onderzoekshandelingen verrichten:

- een analyse van de plannen per eenheid om na te gaan of de plannen afwijken van het landelijk kader en om te inventariseren op welke wijze de eenheid in de tijdelijkheid oplossingen vindt voor problemen die zich voordoen;
- interviews met de hoofden van de regionale regieteams (op basis van een gestandaardiseerde vragenlijst);
- interviews met een officier van justitie in elke eenheid (idem);
- een groepsessie (op basis van Group Decision Room-techniek) in elke eenheid met een aantal sleutelfunctionarissen, onder anderen teamchefs (basisteam en districtsrecherche), casescreeners, OPCO's, operationeel experts en operationeel specialisten;
- Een steekproef uit BOSZ (om een check te doen op de optimale werkwijze).

4. Risico-inventarisatie

De inspectie identificeert de risico's op basis van:

- de bevindingen op de eerste drie punten, waarbij IST en SOLL tegen elkaar zullen worden afgezet;
- de inschattingen van de risico's door de deelnemers aan de GDR-sessies;
- de inschattingen van de risico's door de vertegenwoordigers van het OM tijdens de interviews.

Bij aanvang van het vierde voortgangsonderzoek is besloten om de vorming van de nationale politie meer vanuit de omgeving te onderzoeken (van buiten naar binnen). Daarom worden vertegenwoordigers van het OM betrokken in het onderzoek.

6. Samenhang en afstemming met overige onderzoeken

In dit vijfde onderzoek naar de vorming van de nationale politie wordt vanuit het thema opsporing ook een verbinding gelegd met andere onderzoeken binnen het onderzoeksveld politie:

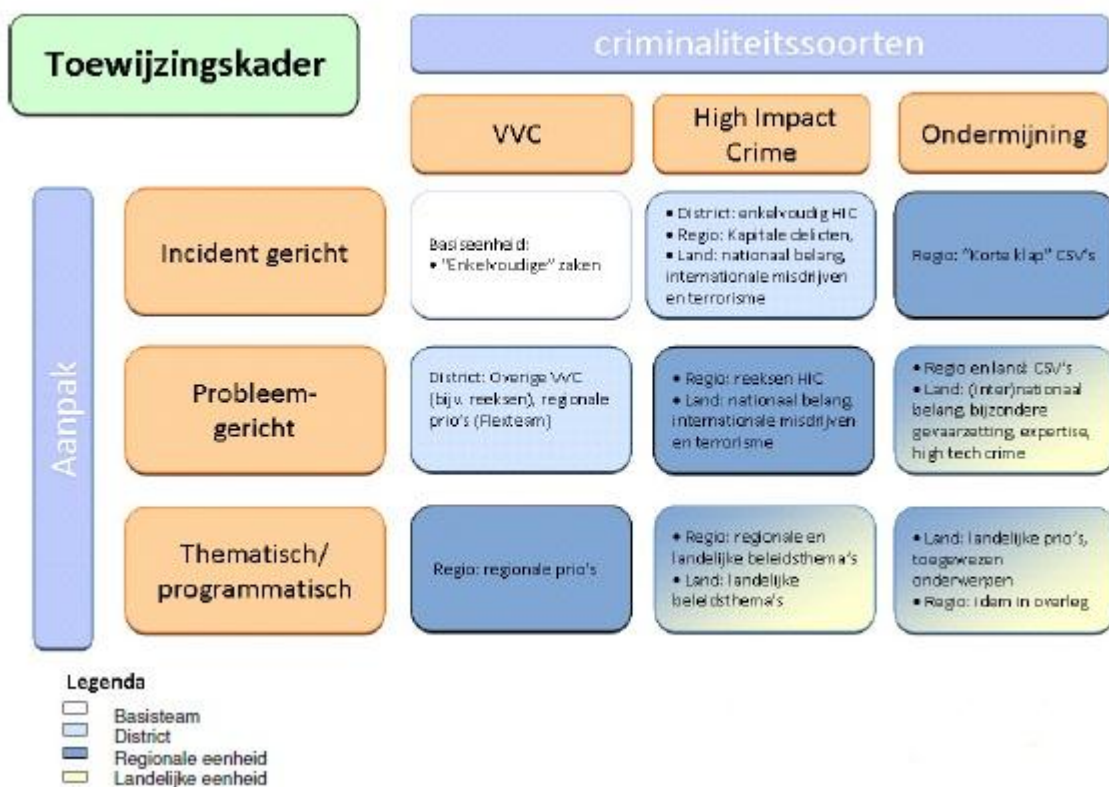
⁴ OPCO: operationeel coördinator

- het onderzoek naar het opleiden, onderbrengen en inzetten van recherche-medewerkers op hbo-niveau in de politieorganisatie, de beschikbaarheid en inzet van financiële specialisten en digitale experts en de stand van zaken wat betreft de basis-recherche-expertise;
- het onderzoek naar de Riec's en Liec's in het kader van de bestrijding van ondermijning;
- het onderzoek naar de korpscheftaken;
- het onderzoek naar de betrouwbaarheid van de HIC-cijfers.

Bijlage 1: De opsporing binnen de basisteams en de districtsrecherche

Toewijzingskader

De politie heeft ten behoeve van de inrichting van de opsporing in het nieuwe bestel een Landelijk Werkingsdocument Opsporing opgesteld. Hierin geeft de politie aan dat zij voor de opsporing een toewijzingskader hanteert. De behandeling van zaken is voornamelijk georganiseerd langs de lijn van de delictsoorten die de politie onderscheidt: in de basisteams vindt de opsporing plaats van de meeste veelvoorkomende criminaliteit (VVC) en de districtsrecherche is er voor de meer eenvoudige high impact crimes (HIC). Zwaardere, georganiseerde en bovenlokale criminaliteit wordt aangepakt door de dienst regionale recherche (DRR) of de dienst landelijke recherche (DLR). Deze nieuwe diensten zijn nog niet werking gebracht.



Identiteitskenmerken

In het werkingsdocument benoemt de politie zeven zogenoemde identiteitskenmerken of ambities die bepalend zijn voor de inrichting van de opsporing:

1. **Een vanuit "wijk en wereld" opgebouwd veiligheidsbeeld.** Opsporing draagt op alle niveaus bij aan de aanpak van veiligheidsproblemen. In het weeg- en keuzeprocess wegen de lokale impact en onveiligheid zwaar mee.
2. **Probleemgericht werken.** De problemen in een werkgebied systematisch analyseren, en breed aanpakken gericht op - uit evaluatie blijkend - duurzaam effect. Sturing in zaken. In alle zaken kiezen voor de meest effectieve interventie, binnen de mogelijkheden, waarbij niets doen geen optie is.

3. **Sturing in zaken.** Uitgangspunt is dat, door zowel de verschillende stuurploegen als door operationeel leidinggevenden en met inachtneming van door het bevoegd gezag vastgestelde beleidskaders (o.a. Aanwijzing voor de Opsporing) en de lokale en landelijke prioriteiten, in alle zaken en/of problemen wordt gekozen voor de meest effectieve interventie, binnen beperkingen van capaciteit en/of tijd. Daarmee wordt niets doen geen optie.
4. **Speelveldconcept.** De keuze van spelers en tactiek wordt bepaald door de aard van het probleem. Medewerkers worden naar werk gebracht, in plaats van werk naar medewerkers. Operatie is leidend, beheer ondersteunend. Het toewijzingskader benoemt de eerstverantwoordelijke, maar de te volgen denkwijze is die van het speelveld.
5. **Specialistische Ondersteuning werkt als partner ten behoeve van een effectieve opsporing.** De specialisten, bijvoorbeeld de forensische opsporing, worden zo snel mogelijk bij het werk betrokken, aan 'de voorkant', mede ten behoeve van de strategiebepaling. Ze fungeren daarmee als interne partner, in nevenschiktheid. Daarnaast kunnen ze als spelverdeler optreden door als liaison externe specialisten te betrekken.
6. **Alle opsporingsonderdelen zijn beschikbaar voor het Operationeel Centrum.** Om de heterdaadkracht van de politie te vergroten is het van belang dat ook opsporingsonderdelen beschikbaar zijn voor het Operationeel Centrum (DROC of DLOC). Dit betekent dat medewerkers van de opsporing zich aanmelden bij het OC (de meldkamer) zodra zij zich buiten politiegebouwen begeven gedurende de uitvoering van hun taak.
7. **Kwaliteitsontwikkeling.** Het leveren van kwaliteit, gezien en ervaren, hoort bij het politievak. Een belangrijke vraag is daarbij is hoe de politie met zo min mogelijk geld en moeite de kwaliteit zo snel mogelijk kan verhogen (eindcontrole, opleidingen, standaardisatie processen, etc.).

Sturing en weging

In het Landelijk Werkingsdocument geeft de politie ook aan hoe de sturing op de opsporing wordt ingericht. De politie maakt onderscheid tussen sturen op veiligheidsproblemen en op zaken. De sturing op veiligheidsproblemen vindt plaats in wisselende gremia met ketenpartners. De samenstelling wordt bepaald door de aard van de problematiek. Het lokale niveau (gemeente met een lokale driehoek en veiligheidsplannen) is leidend in de integrale aanpak van veiligheidsproblemen. Hogere bestuurniveaus zijn alleen richtinggevend en kaderstellend. Samenwerken aan veiligheidsproblemen houdt een integrale informatiefase en probleemanalyse in, maar ook een integrale werkvoorbereiding.

Sturen op zaken gebeurt op sturingsmomenten waarop gezamenlijk onder het gezag van het OM keuzes van en in zaken worden gemaakt waar opsporingscapaciteit wordt verdeeld en de voortgang van zaken wordt gemonitord en beoordeeld. Op basis van vooraf vastgestelde beoogde effecten worden de resultaten van opsporingsonderzoeken vastgelegd en teruggekoppeld in de gremia die sturen op veiligheidsproblemen. Stuurploegen gaan over aan hen toegewezen capaciteit en moeten zicht hebben op medewerkers en hun competenties (het speelveld). Stuurploegen houden zich niet bezig met het concreet toedelen van mensen en middelen, maar met het nemen van besluiten over de interventie en het handelingsperspectief. De weging is zo mogelijk multidisciplinair.

De aanpak van VVC wordt aangestuurd door de lijn. De aanpak van HIC wordt door de lijn en in afstemming met de zaakofficier aangestuurd (kiezen en wegen van HIC vindt plaats in de districtelijke stuurploeg). Bij complexe of seriematige criminaliteit worden keuzes in de districtelijke stuurploeg gemaakt. De sturing op districtsniveau vindt plaats binnen de kaders die eventueel door de regionale stuurploeg zijn gegeven. In de districtelijke stuurploeg hebben zowel het blauw als de recherche een plek. Binnen de stuurploeg moeten de belangen van de verschillende basisteams en gemeenten zijn vertegenwoordigd. Ideeën van onderaf moeten in de stuurploeg terecht kunnen komen en daar worden afgewogen en gerelateerd aan het algemene veiligheidsbelang in het district. In de districtelijke stuurploeg kan worden bepaald dat een integrale aanpak nodig is, waarna het probleem wordt geagendeerd voor de lokale driehoek.

Werkstroom incidentgerichte opsporing

In het toewijzingsmodel wordt naast de criminaliteitssoort (VVC, HIC en ondermijning), ook onderscheid gemaakt tussen incidentgerichte opsporing, probleemgerichte opsporing en thematisch/programmatische opsporing. Voor deze drie typen opsporing (en voor de zogenoemde specialistische ondersteuning, die een belangrijke rol binnen de opsporing vervult) heeft de politie de werkstromen beschreven.

De incidentgerichte aanpak wordt volgens het werkingsdocument voornamelijk toegepast door de basisteams en de districtsrecherche bij de aanpak van VVC en HIC. In deze aanpak onderscheidt de politie een aantal fasen:

input: incident, aanhouding, aangifte, melding, rechtshulpverzoek, informatieverstrekking. Deze fase wordt niet in het toezicht betrokken, met uitzondering van de wijze waarop de resultaten van de input worden doorgeleid naar de casescreener.

beoordelen input: aan de hand van criteria besluiten tot afwijzen, veredelen of toewijzen van een zaak. In het geval van VVC zonder geïdentificeerde verdachte nemen casescreeners zelfstandig besluiten. Wanneer er sprake is van een geïdentificeerde verdachte is dit besluit voorbehouden aan het OM en leidt het afwijzen van een zaak tot een sepot. Een besluit kan ook inhouden dat een zaak eerst veredeld moet worden. Bijzondere gevallen van HIC en ondermijning worden bij de stuurploeg geagendeerd.

voorbereiden werk: Wanneer de casescreener niet direct een voorstel voor afdoening doet, wordt een plan van aanpak opgesteld (fysiek plan of mondelinge afspraak/opdracht). Daarbij worden ook interventies buiten het strafrecht overwogen. Deze fase kan ook leiden tot het besluit om de zaak toch niet op te pakken.

Uitvoeren, Monitoren en Afronden: Deze fase wordt niet in deze toezichtsrunde betrokken.

Werkstroom probleemgerichte opsporing

In een probleemgerichte aanpak vormt het strafrecht slechts een onderdeel van een scala aan interventies, en is de politie slechts één van de mogelijke partners. De opsporing is dan ingebed in een brede context. Ook binnen de opsporing kan een probleemgerichte aanpak worden nagestreefd. Conform het toewijzingskader wordt de probleemgerichte aanpak op het niveau van basisteams en districtsrecherche toegepast voor reeksen VVC en HIC, en voor regionale prioriteiten die voortkomen uit gebiedsscans en (integrale) veiligheidsoverleggen. Binnen de probleemgerichte aanpak wordt bepaald of incidenten, die zich binnen de veiligheidsproblematiek voordoen, incidentgericht

worden aangepakt. Ook voor de werkstroom van de probleemgerichte opsporing onderkent de politie een aantal fasen.

input: DRIO en RIEC verzamelen informatie en identificeren veiligheidsvraagstukken. Binnenkomende signalen worden afgewezen, opgepakt, overgedragen of door de informatieorganisatie opgevaardeerd tot een preweegdocument, dat wordt voorgelegd aan een stuurploeg. Deze fase wordt niet betrokken in de toezichtsrunde.

stuur- en keuzemoment: besluit om het preweegdocument te laten uitwerken tot projectvoorstel, of door de informatieorganisatie verder te laten versterken, of de zaak zonder werkvoorbereiding direct te laten uitvoeren.

beoordelen input: het team werkvoorbereiding analyseert, doet aanvullend onderzoek en stelt een projectvoorstel op.

stuur- en keuzemoment: besluit tot een interventiestrategie, coördinatie en capaciteit.

voorbereiden werk: conform het speelveldmodel wordt een team samengesteld. Het team Werkvoorbereiding draagt de zaak over. Het uitvoerende team stelt een operationeel plan van aanpak op.

stuur- en keuzemoment: als het operationeel plan van aanpak afwijkt van de kaders van de stuurploeg (interventiestrategie, coördinatie en capaciteit), moet het nog worden voorgelegd aan de stuurploeg.

uitvoeren, monitoren, afronden: Deze fase wordt niet in het toezicht betrokken.

Bijlage 2 Opzet van het onderzoek

