

Onderwerp: Handhavingstekort op snijvlak van opsporing en openbare orde
Datum: 29 april 2010

Aanleiding:

De afgelopen jaren is de politiecapaciteit uitgebreid van 51.516 fte in 2002 tot 53.322 fte in 2009¹. Onderdeel van deze groei vormt o.a. een toename van het aantal wijkagenten en forensisch assistenten. Daarnaast is geïnvesteerd in de kwaliteit van de politie, onder andere op het gebied van de opsporing via het Programma Versterking Opsporing. Hierdoor zijn de prestaties van de politie verbeterd en heeft de aanpak van criminaliteit een stevige impuls gekregen. Tot 2008 lieten de algemene politiecijfers een positieve ontwikkeling zien op een aantal fronten, onder andere ten aanzien van het aantal aangiftes en de veiligheidsbeleving van burgers. Recent zijn de meest actuele veiligheidscijfers beschikbaar gekomen²: deze laten voor het eerst weer een significante stijging zien van criminaliteit. Daarnaast stabiliseert, na een periode van daling, de onveiligheidsgevoelens bij burgers. Er is met andere woorden sprake van een ongewenste kentering.

De politie, het Openbaar Ministerie en het Openbaar Bestuur ontvingen in 2009 ook steeds meer signalen dat de ontwikkeling van criminaliteit minder positief is dan deze algemene cijfers doen denken.

Tegen de achtergrond hiervan hebben politie en OM een analyse gemaakt van het werk dat zij - vanwege een gebrek aan de benodigde mensen en middelen - moeten laten liggen, aangeduid als het zogenaamde handhavingstekort³. Uit deze analyse blijkt dat er een aanzienlijk structureel tekort aan politiecapaciteit is bij de handhaving van de zware haalcriminaliteit op prioritaire thema's zoals mensenhandel, harddrugs en witwassen. Er blijkt dat het versterken van de informatiepositie, het werken met innovatieve opsporingsmethoden en het programmatisch samenwerken met andere partners tot een vollediger beeld van de zware haalcriminaliteit leidt maar ook tot een scherper beeld van wat blijft liggen. Uit de beschikbare gegevens kan worden afgeleid dat op de prioritaire thema's heroïne, cocaïne, synthetische drugs, mensenhandel en mensensmokkel grofweg tussen 10% en 50% van de actieve criminele samenwerkingsverbanden (csv's) daadwerkelijk rechercheonderzoeken worden gestart. Voor de thema's hennep en witwassen (w.o. vastgoed) ligt het percentage onderzoeken lager dan het gemiddelde, al kan het niveau niet goed worden aangegeven. Alles bijeen genomen kan – met de nodige slagen om de arm - worden geconcludeerd dat politie en OM momenteel in staat zijn om jaarlijks één op de vier à vijf criminele groepen die zich bezighouden met geprioriteerde vormen van zware haalcriminaliteit aan te pakken. Bij de niet prioritaire vormen van zware haalcriminaliteit ligt het aandeel lager; mogelijk komt het niet boven de 10%.

Buiten de zware haalcriminaliteit is er daarnaast nog een veelheid aan andere prioriteiten waarvoor onvoldoende capaciteit beschikbaar is. Het gaat hierbij om het handhavingstekort dat ligt op het snijvlak van de verantwoordelijkheden van het openbaar bestuur en het Openbaar Ministerie en om criminaliteit die een bedreiging vormt voor de veiligheid en leefbaarheid. Denk daarbij aan jeugdcriminaliteit, woninginbraken, overvallen en aandachtsgebieden zoals veelplegers. Dit is in deze notitie nader in kaart gebracht. Daarnaast is ook aandacht besteed aan de vraag of er werk blijft liggen bij de politie in de noodhulpverlening aan de burger. Tenslotte is de impact van het evenementenbeleid op beschikbare capaciteit onderzocht. In dit onderzoek is ingezoomd op een

¹ Bron: brieven van de minister van BZK aan de Tweede Kamer d.d. 17 juni 2004 (EA2004/67807) en d.d.

² Veiligheidsmonitor 2009

³ Handhavingstekort in de opsporing 2009

beperkt deel van de taken van de politie. Nader en breder onderzoek zou nodig zijn om het gehele probleem in kaart te brengen.

Voorgaande dient gezien te worden in de context dat de politieorganisatie de laatste jaren steeds meer onder druk staat als gevolg van opeenvolgende bezuinigingen. Ook is de politie meerdere malen geconfronteerd met extra taken, kwaliteitseisen en prioriteiten. Korpschefs en korpsbeheerders constateerden al eerder gezamenlijk dat de betaalbaarheid van de huidige sterkte stevig onder druk staat; aanleiding om in het onderhandelingsakkoord van september 2009 met de minister een disclaimer op te nemen en afspraken te maken over een normkostenonderzoek. Uit dit onderzoek – uitgevoerd in opdracht van het ministerie van BZK en het Korpsbeheerdersberaad – blijkt dat met het budget van de politie de huidige sterkte op de korte en lange termijn **niet** betaalbaar is. De begrotingen van de korpsen bevestigen dat de financiële situatie bij de politie zorgwekkend is: er zijn de komende jaren structurele tekorten. Aanleiding voor het ministerie van BZK om 13 korpsen onder preventief toezicht te stellen.

Hieronder wordt nader ingezoomd op de geconstateerde handhavingstekorten.

Veiligheidscijfers: toename criminaliteit

De afgelopen jaren hebben een daling laten zien van burgers die in aanraking zijn gekomen met criminaliteit. De veiligheidsmonitor over het jaar 2009 laat echter voor het eerst weer een stijging van de criminaliteit zien. Daarnaast heeft het WODC in onderzoek eind 2009⁴ ramingen gemaakt waaruit blijkt dat de komende jaren het aantal delicten eerst zal toenemen waarna de criminaliteit nog maar heel licht zal gaan dalen. Het WODC is hierbij uitgegaan van gelijkblijvende politiesterkte en politiebudget.

De daling in de periode 2005-2008 was vooral toe te schrijven aan een daling van het percentage van de bevolking dat slachtoffer werd van een of meer vermogensdelicten zoals inbraak, fietsdiefstal en diefstal uit auto's. Over het jaar 2009 stijgen het aantal bedreigingen, autodiefstallen, inbraken en vandalisme. Daarnaast is door de Stichting "atlas voor gemeenten" onderzoek⁵ verricht naar de veiligheidsbeleving van bewoners in wijken. In dat onderzoek is een vergelijking gemaakt van de verwachte en werkelijk beleefde veiligheid in de eigen woonwijk. Daaruit blijkt dat er in Nederland 345 wijken zijn met in totaal 800.000 inwoners, waarin de wijkbewoner excessieve problemen op gebied van veiligheid en overlast ondervindt. Deze kwalificatie is pas toegekend als meer dan de helft van de wijkbewoners dit oordeel geeft. Als er daarnaast meer ingezoomd wordt op de specifieke criminaliteitsontwikkeling van de laatste jaren dan is de stijging van criminaliteit een trend die zich de laatste jaren op een aantal specifieke arbeidsintensieve terreinen op het snijvlak van criminaliteit en openbare orde al eerder voordeed.

Zware Vermogensmisdrijven

Het aantal zware vermogensmisdrijven neemt de laatste jaren fors toe. Het aantal ramkraken vertoont, na een daling in 2008, in 2009 een stijging van 26%. Het aantal ladingdiefstallen is in 2009 fors gegroeid en het aantal overvallen neemt na jaren van daling sinds 2007 weer toe. In 2009 zijn 2909 overvallen gepleegd, tegenover 2165 in 2007, een groei van 34 procent. De regionale verschillen in de omvang van de overvalcriminaliteit zijn groot. Van oudsher worden overvallen sterk geconcentreerd uitgevoerd in de Randstad. De laatste tien jaar zijn hier enkele zuidelijke regio's bijgekomen. De meeste overvallen vinden plaats in de detailhandel. Bijzondere aandacht vraagt de stijging van het

⁴ Capaciteitsbehoefte justitiële keten s t/m 2014 -WPDC

aantal overvallen op woningen. Ten opzicht van 2008 is het aantal woningovervallen in 2009 gestegen met 27 procent.

Geweld

De veiligheidsmonitor 2009 laat zien dat het aantal burgers dat aangeeft in 2009 slachtoffer te zijn van geweldsdelicten licht gestegen is van 5,4% van de bevolking in 2008 naar 5,7% in 2009. Significant is de stijging van bedreigingen binnen deze categorie geweldsdelicten.

Rechtshulpverzoeken

Het aantal rechtshulpverzoeken dat Nederland ontvangt kent een stijgende trend. In 2007 en 2008 ontving Nederland resp. 20.000 en 24.500 kleine justitiële rechtshulpverzoeken. In de afgelopen periode zijn door capaciteitsgebrek meerdere verzoeken tot rechtshulp niet opgepakt.

Grootschalige ad hoc onderzoeken

Regelmatig moet capaciteit weggehaald worden uit andere werkprocessen voor ad hoc onderzoeken (TGO's – Teams grootschalig onderzoek). Bijvoorbeeld het onderzoek naar aanleiding van de aanslag op Koninginnedag van 30 april 2009 kostte de eerste twee dagen meer dan 200 rechercheurs. Uit interviews bij de korpsen blijkt dat het aantal TGO's de laatste jaren steeds verder toeneemt. Daarnaast zijn de bezettingseisen voor TGO's verzaamd en aangescherpt.

Werk dat blijft liggen – Handhaving

De politiekorpsen hebben de beschikbare politiecapaciteit verdeeld over de hoofdprocessen intake/noodhulp, handhaving en opsporing. Er is vanwege de afhandeling van noodhulpmeldingen, openstelling bureaus een basistoedeling van capaciteit voor het proces intake/noodhulp. De daarna resterende capaciteit wordt verdeeld over handhaving en opsporing. In de praktijk blijkt dat door capaciteitsproblemen er vaak tussen werkprocessen met capaciteit geschoven wordt, wat vaak ten koste gaat van het reguliere werkproces handhaving, het toezicht houden op straat.

Ook het toenemend aantal evenementen vraagt steeds meer inzet van politiecapaciteit. Evenementen kunnen in drie categorieën worden ingedeeld, oplopend van laag tot hoog risico. De omvang en de aard en samenstelling van de inzet loopt evenredig naar dat risicoprofiel op. De afgelopen drie jaar laten zien dat er 11% meer grootschalige evenementen zijn geweest en dat de inzet van ME, beredenen en aanhoudingseenheden vanwege een verhoogd risicoprofiel is toegenomen.. Op basis van de daadwerkelijk ingezette uren bij evenementen is de inzet in drie jaar tijd gegroeid met 100 fte. Er zijn dus als gevolg van inzet bij evenementen 100 fte extra onttrokken aan de reguliere werkzaamheden in het handhavingswerk in de wijk.

Werk dat blijft liggen - opsporing

Brengcriminaliteit

Om in beeld te brengen of er bij de politie werk blijft liggen in de opsporing is nader ingezoomd op de handhaving van veel voorkomende-, lokaal ernstige- en midden-criminaliteit. Deze zaken worden ook wel 'brengzaken' genoemd, omdat het onderzoek over het algemeen start met een aangifte van een burger.

Per jaar worden circa 1,2 miljoen misdrijven door de politie geregistreerd. Uit steekproeven bij een aantal korpsen blijkt dat van al deze misdrijven circa tweederde wordt uitgescreend (dat wil zeggen dat op basis van de casescreening-methode wordt besloten verdere opsporing stop te zetten). Toegepast op het aantal geregistreerde misdrijven betekent dit dat van 720.000 – 790.000 misdrijven per jaar geen onderzoek plaatsvindt omdat er onvoldoende dader- of opsporingsindicaties zijn of het misdrijf geen prioriteit heeft.

Ongeveer een derde van de zaken (410.000 – 480.000 zaken) wordt dus ‘ingescreend’; deze zaken hebben wel voldoende dader- en opsporingsindicatie. Een deel van deze zaken blijft echter liggen en leidt niet tot een onderzoek of het onderzoek wordt voortijdig afgebroken. Bij een aantal korpsen is dit dieper onderzocht. De gegevens van de steekproefkorpsen zijn geëxtrapoleerd naar landelijk niveau. Op basis hiervan kan de conclusie getrokken worden dat op landelijke niveau jaarlijks circa 150.000 – 180.000 zaken (12,5 – 15% van de geregistreerde misdrijven) blijven liggen vanwege capaciteitstekort. Van alle ingescreende zaken is dat ongeveer 30 - 45%. De rest van de ingescreende zaken (230.000 – 330.000) leidt wel tot een afgerond onderzoek, al dan niet met bekende dader en sluitend bewijs.

Uitgaande van 150.000 – 180.000 zaken die blijven liggen en een gemiddelde werklast per onderzoek van 20 uur, is de totale werklast van het werk dat blijft liggen vanwege capaciteitstekort 1.700 – 2.000 fte.

Haalcriminaliteit

Bij zware haalcriminaliteit gaat het om de in het Nationaal DreigingsBeeld beschreven ernstige vormen van criminaliteit die minder zichtbaar zijn en die niet via een aangifte ter kennis van de politie komen.

Criminele samenwerkingsverbanden (csv)

Uit onderzoek door Openbaar Ministerie en Politie blijkt dat op de prioritaire thema's heroïne, cocaïne, synthetische drugs, mensenhandel en mensensmokkel grofweg tussen 10% en 50% van de actieve csv's daadwerkelijk rechercheonderzoeken worden gestart. Voor de thema's hennep en witwassen (w.o. vastgoed) ligt het percentage onderzoeken lager dan het gemiddelde, al kan het niveau niet goed worden aangegeven. Alles bijeen genomen kan – met de nodige slagen om de arm - worden geconcludeerd dat politie en OM momenteel in staat zijn om jaarlijks één op de vier à vijf criminele groepen die zich bezighouden met geprioriteerde vormen van zware haalcriminaliteit aan te pakken. Bij de niet prioritaire vormen van zware haalcriminaliteit ligt het aandeel lager; mogelijk komt het niet boven de 10%.

Kinderporno

De werkvoorraad aan kinderporno zaken bij de politie groeit. De actuele voorraad in het 3^e kwartaal 2009 betreft 879 zaken. Een minderheid (41%) hiervan is daadwerkelijk in behandeling; voor de meeste zaken geldt evenwel dat die in voorbereiding is of 'op de plank' ligt. Door capaciteitsgebrek beperkt de bestrijding van kinderporno zich in de praktijk vrijwel tot het aantonen van bezit. Vanwege de grote werkvoorraad blijven vervaardigers en verspreiders veelal ongemoeid.

Financieel Economische criminaliteit

Uit een steekproef bij politie en OM blijkt dat minder dan 20% van de signalen van fraude (niet aangiften) leidt tot een strafrechtelijke aanpak. Financieel Economische criminaliteit omvat allerlei vormen van fraude. Ook bij het thema vastgoed gaat het om voor een groot deel om financieel-economische criminaliteit. Het betreft met name het investeren van crimineel vermogen in vastgoed en het vastgoed exploiteren voor allerlei criminele doeleinden, zoals hennepsteelt, prostitutie en huisvesting van illegalen.

Verreweg de meeste georganiseerde groepen die in ons land actief zijn doen op enigerlei wijze aan het witwassen van criminele winsten. Ten opzichte van de ruwe schatting dat in ons land 18 miljard euro crimineel geld wordt witgewassen, staat een incassoresultaat van maximaal 50 miljoen.

Werk dat blijft liggen – jeugdgroepen

In het najaar van 2009 waren er in totaal 1.760 problematische jeugdgroepen: 1.341 hinderlijke jeugdgroepen, 327 overlastgevendende jeugdgroepen en 92 criminele jeugdgroepen. Van deze groepen zijn er 27 te kwalificeren als straatbende en 10 als jeugdbende. In totaal 76 procent van alle bij de politie bekende problematische jeugdgroepen zijn hinderlijk.

De politie stelt in samenspraak met gemeenten prioriteiten in de aanpak van de bekende jeugdgroepen. Vanzelfsprekend ligt de hoogste prioriteit in de aanpak van de 419 overlastgevendende en criminele jeugdgroepen. De prioriteit stelling wordt vervolgens ook ingegeven door beschikbare capaciteit. Dat leidt ertoe dat ongeveer 100 van deze 400 groepen daadwerkelijk worden aangepakt. De aanpak van de overige jeugdgroepen blijft liggen.

Werk dat blijft liggen - Intake/Noodhulp

Ten aanzien van de werksoorten 'intake/noodhulp' is nader onderzoek gedaan naar de hulpverzoeken die in de vorm van meldingen bij de politie binnenkomen. Het overgrote deel van de meldingen komt binnen via de telefoonnummers 112 en 0900-8844 (naast meldingen in persoon aan de balie of op straat). De meeste telefonische hulpverzoeken kunnen direct worden afgedaan. De rest wordt als melding geregistreerd en, afhankelijk van de haast waarmee inzet geboden is en de werkwijze van het korps, uitgezet bij noodhulpeenheden, wijkteams of –secretariaten of andere organisatieonderdelen en personen.

Voor de belangrijkste noodhulpmeldingen, de zgn. prio-nu meldingen wordt in de praktijk een norm gehanteerd dat de politie in 90% binnen 15 minuten ter plaatse moet zijn. Uit onderzoek van de Inspectie Openbare Orde en Veiligheid uit 2008 blijkt dat 50% van de korpsen deze norm niet halen. Bij 6 korpsen waren er onvoldoende gegevens en 6 korpsen halen deze norm wel. Uit het onderzoek blijkt dat de prio-nu meldingen altijd worden uitgevoerd, maar dat capaciteitsgebrek in de noodhulp de oorzaak is van het niet halen van de norm. Er is uitgerekend wat er aan capaciteit nodig is om de norm wel te halen. In (rand)stedelijke gebieden vraagt iedere procentpunt verbetering een extra capaciteit van 2%. In landelijke gebieden vraagt iedere procentpunt verbetering 4% extra capaciteit. Landelijk vraagt het halen van de norm een extra capaciteitsinzet in de noodhulp van 700 fte..

Ten aanzien van de tweede categorie – de zgn prio "later" meldingen zijn de gegevens bij de korpsen te divers. Hierover zijn geen landelijke conclusies te trekken.

Extra werklast door verscherpte kwaliteitseisen en nieuwe wet- en regelgeving

De afgelopen jaren zijn er voor de politie diverse beleidsmaatregelen doorgevoerd met kwantitatieve gevolgen voor de politieorganisatie. Een belangrijk voorbeeld hiervan is het Programma Versterking Opsporing en Vervolging (PVOV). Doel van het programma is te komen tot een doorlopende bevordering van de professionaliteit van het optreden van politie en OM in strafzaken. Het programma richt zich primair op de kwaliteit van de waarheidsvinding in het proces van opsporing en vervolging. Naast de beoogde kwalitatieve verbeteringen heeft het programma ook (kwantitatieve) gevolgen voor de werklast van de politie. Het organiseren van tegenspraak, de introductie van audiovisuele verhoren, uitbreiding van de hoeveelheid mensen die bij een opsporingsonderzoek (TGO) wordt ingezet, het langer doorrechercheren, het uitwerken van meerdere scenario's om tunnelvisie te voorkomen en de hogere eisen aan opleiding betekenen dat er per onderzoek meer rechnercapaciteit moet worden ingezet. De totale extra netto werklast als gevolg van PVOV bedraagt 1.125 – 1.590 fte per jaar.

Andere voorbeelden van uitbreiding van werkzaamheden dan wel invoering van nieuwe werkzaamheden voor de politie zijn het toenemend aantal WOB verzoeken dat korpsen moet afhandelen, de invoering van de WPG, de gevolgen van het Salduz-arrest (verplichting advocaat bij politieverhoor), de wetgeving rond de handhaving van voetbalgeweld, de invoering van de zgn "kindcheck", de invoering van het ID-protocol, de uithuisplaatsing bij huiselijk geweld, de extra taken in het kader van slachtofferhulp, invoering van internetaangifte, de handhaving van de Alcoholmaatregelen en de handhaving van de Justitiële voorwaarden. Daarnaast is er de invloed van het onmiddellijkheidsbeginsel waardoor verhoren steeds vaker op zitting of bij de Rechter-Commissaris worden uitgevoerd en het verschijnsel dat er gedurende de vervolgingsfase in toenemende mate onderzoek plaatsvindt op verzoek van de verdediging. Gevolg is dat de politiecapaciteit aan de zaak gekoppeld blijft tot de zaak in hoger beroep is afgerond.

Conclusie

Na enkele jaren van daling van de algemene criminaliteitscijfers laat 2009 een stijging zien van criminaliteit. Nadere uitsplitsing laat zien dat op een aantal specifieke terreinen de stijging al eerder in is gezet. Onderzoek bij een aantal korpsen laat zien dat de politie zowel op het terrein van de handhaving van de zware criminaliteit als op het terrein van de handhaving van criminaliteit op het snijvlak met openbare orde en op gebied van de noodhulpverlening en handhaving als gevolg van capaciteitstekort zaken moet laten liggen, of afgesproken normen niet haalt. De toename van het aantal evenementen met een verhoogd risicoprofiel heeft nog eens extra capaciteit aan de handhaving en toezicht in de wijken onttrokken. De sterkte van de politie is de laatste jaren weliswaar uitgebreid, maar het aantal taken en eisen ook. Het gevolg is dat de politie onvoldoende capaciteit kan inzetten voor haar kerntaken: het opsporen en handhaven van de openbare orde. Burgers zetten veiligheid nog altijd op 1 voor wat betreft problemen die opgelost moeten worden. Er zijn 800.000 inwoners van 345 wijken, die hun eigen wijk als problematisch aanduiden. De analyses van het handhavingstekort in de opsporing en de openbare orde, alsmede de uitkomsten van het normkostenonderzoek betekenen dat er politieke keuzes moeten worden gemaakt: verdere uitbreiding van capaciteit en de bijbehorende middelen dan wel een heldere prioriteitstelling inclusief een expliciete keuze om bepaalde taken niet meer te beleggen bij de politie (kerntakendiscussie). Vooruitlopend hierop is het van belang dat met onmiddellijke ingang moet worden gestopt met het toebedelen van extra taken aan de politie zonder bijbehorende financiële middelen om daarmee te voorkomen dat het handhavingstekort nog verder oploopt.