

Een methodologische verantwoording

Bijlage behorende bij de publicatie Focus op 'kansrijke' aangiften bij de politie

Wat is een Focus-onderzoek?

Een Focus-onderzoek is een nieuw type onderzoek van de Algemene Rekenkamer dat zich onderscheidt van reguliere onderzoeken door een aanzienlijk kortere doorlooptijd (ca. 13 weken), aansluiting bij de 'actualiteit' en een scherpe en afgebakende vraagstelling. Een Focus-onderzoek moet leiden tot een heldere, bondige publicatie zonder aanbevelingen. De feitelijke bevindingen zijn afgestemd met de Nederlandse politie en het Ministerie van Justitie en Veiligheid.

Vraagstelling

De politie vervult diverse taken die variëren van de opsporing van terrorisme tot het handhaven van de openbare orde. In deze Focus hebben we ervoor gekozen de aangifte van een misdrijf centraal te stellen. Dat is verreweg de meest gebruikte manier van de burger om een beroep te doen op de politie – als slachtoffer of als getuige van een misdrijf. Een burger kan de politie ook een 'melding' doen. Uit eerste gesprekken met de politie bleek dit echter om een moeilijk te definiëren categorie te gaan met bovendien veel kleinere aantallen. Verder was uit eerder onderzoek¹ al bekend dat zogenaamde *casescreeners* grofweg de helft van aangiften – bijvoorbeeld fietsendiefstal - terzijde schuiven omdat het niet om een zogeheten *High Impact Crime* (HIC) gaat, geen verdachte in beeld is en de opsporingskansen minimaal zijn. Deze eerste schifting – die binnen drie dagen plaats moet vinden - is een interessante politie-activiteit om nader onderzoek naar te doen.

Wij hebben ons hier gericht op zaken die de casescreener wél het opsporingsproces in brengt. Dat zijn dus HIC-zaken, zaken met een verdachte of zaken die de casescreener met hulp van landelijke – en soms regionale of lokale – richtlijnen zijn voorzien van een 'opsporingsindicatie'. Zaken dus die vanwege hun ernst door moeten of waarvan de opsporing op zichzelf kansrijk geacht wordt. Van die zaken wilden wij weten hoe lang het duurt voordat ze ook daadwerkelijk door de politie worden opgepakt. Wat de kwaliteit is van die opsporing, of die succesvol wordt afgerond en wat het Openbaar Ministerie daarmee doet, vormden niet het onderwerp van dit onderzoek.

Bovenstaande overwegingen brachten ons tot de volgende onderzoeksvragen:

Hoofdvraag

- Blijven aangiften met opsporingsindicatie liggen en hoe lang duurt dat?

Subvragen

1. Wat is het landelijke gemiddelde beeld?
2. Zijn hierin verschillen waar te nemen tussen een basisteam in de grote stad en op het platteland?

3. Zijn hierin verschillen waar te nemen tussen reguliere maanden en de vakantieperiode?
4. Zijn hierin verschillen waar te nemen tussen types misdrijf?

Aanpak

Na een aantal oriënterende gesprekken vroegen we de politie een data-analyse uit te voeren op basis van gegevens uit het systeem BOSZ, Betere Opsporing door Sturing op Zaken. Dat is in 2012 ingevoerd om zaken te kunnen volgen. Volgens dataspecialisten van de politie is BOSZ het enige systeem op basis waarvan gevraagde analyses gedaan kunnen worden en is het in grote lijnen voldoende betrouwbaar om kwantitatieve uitspraken te doen. Voor ons betekende deze aanpak dat we in lijn met de doelstelling van het onderzoek veel sneller de beschikking over te analyseren data hadden, dan als we zelf diverse koppelingen tussen bronbestanden hadden moeten maken. Het nadeel van deze werkwijze was dat we niet de beschikking hebben gehad over alle onderliggende registraties. Dat betekent dat wij de betrouwbaarheid van BOSZ niet tot in detail hebben kunnen verifiëren. Op basis van eigen analyse en gesprekken met politiefunctionarissen maken wij op onderdelen wel relativerende opmerkingen over de data die het systeem oplevert.

In BOSZ worden in principe alle aangebrachte zaken geregistreerd en qua status bijgehouden. Een casescreener geeft een zaak die hij of zij niet afwijst de status intake. Een 'dossiermanager' wijst een zaak uit de intake vervolgens toe aan een specifieke rechercheur of agent, waarna de status verandert in 'toegewezen'. Op het moment dat die politiemedewerker de zaak accepteert krijgt die de status 'in behandeling'.

Operationalisering onderzoeksvragen

Om gelet op de hoofdvraag te onderzoeken of zaken met opsporingsindicatie 'blijven liggen', keken we hoe lang deze zaken de status 'intake' en hoe lang ze de status 'toegewezen' hebben. (hoofdvraag)

- We vroegen daarom op hoeveel zaken binnen 3, binnen 10, binnen 30 en binnen 60 dagen zijn 'toegewezen' aan een dossiereigenaar (start status intake tot start status toegewezen).
- We vroegen daarom op hoeveel zaken binnen 3, binnen 10, binnen 30 en binnen 60 dagen 'in behandeling' zijn genomen door een dossiereigenaar (start status toegewezen tot start status in behandeling).
- We vroegen de duur op van deze twee fases tezamen (start status intake tot start status in behandeling).
- We vroegen de omvang op van de uitval van zaken gedurende de status 'intake', en gedurende de status 'toegewezen': zaken die de status 'voortijdig beëindigd' kregen zonder dat ze in behandeling zijn genomen.
- Voor iedere categorie vroegen we bovendien een 'top-vijf' van de meest voorkomende typen misdrijven in betreffende categorie. Hierbij kozen we voor het bij de politie zelf gehanteerde INP-model, het Informatiemodel Nederlandse Politie. (subvraag 4)

De politie sloeg op peildatum 30 september 2017 alle in BOSZ geregistreerde aangiften op om op basis daarvan de analyse uit te voeren. Die peildatum maakte het mogelijk ook voor de laatste aangiften uit juli potentieel een doorlooptijd van 60 dagen of meer (de volledige maanden augustus en september) te meten.

Of er na de acceptatie van de zaak en ingang van de status 'in behandeling' ook daadwerkelijk meteen opsporingshandelingen plaatsvinden is in BOSZ niet na te gaan. Volgens medewerkers van de politie is dat alleen op dossierniveau zelf te controleren. Voor kwantitatief onderzoek, was dat geen begaanbare weg. Wel konden we op basis van gesprekken met de 'werkvloer' een beeld vormen in hoeverre er onmiddellijk acties volgen na het in behandeling nemen van een zaak.

In totaal vroegen we de politie om 28 tabellen met cijferopstellingen:

- De landelijke totalen (subvraag 1)
- Totalen van drie categoriën: casusselectie van basisteams in de grote stad, op het platteland en in suburbaan gebied. Zie voor details van de selectie verderop.
- Totalen van drie individuele basisteams uit de grote stad, op het platteland en in suburbaan gebied. Zie voor details van de selectie verderop.
- Om seizoensinvloeden te bekijken, vroegen we in alle bovenstaande gevallen ook om een uitsplitsing van aangiften in maart, mei en juli 2017. (subvraag 3).

Selectie van maanden

We keken in dit onderzoek specifiek naar de looptijd van aangiften die gedaan zijn in de maand juli. Die vormen, zo denken we, een redelijk beeld van de opvolging van aangiften in de zomerperiode. Die aangiften worden immers veelal in juli en augustus (of voor een klein deel in september) opgepakt. Daarmee bestrijken deze looptijden de periode van schoolvakanties in de zomer. Ter vergelijking kozen we vervolgens voor de maanden maart en mei, maanden die als regulier zijn te beschouwen en net als juli 31 dagen bevatten.

Selectie van basisteams

Voor de selectie van de 30 basisteams in drie categorieën (platteland, suburbaan gebied en grote stad) is het oppervlak van het werkgebied van basisteams als uitgangspunt genomen. Basisteams op het platteland bestrijken de grootste gebieden, basisteams in de grote steden de kleinste. Het aantal inwoners is geen bruikbare maatstaf. Zo heeft het basisteam in de Amsterdamse binnenstad te maken met evenveel inwoners als een team op het Friese platteland. Het hoofdbureau van politie heeft ons de kengetallen verschaft van alle 168 basisteams, waarna wij hebben gesorteerd op oppervlakte.

Platteland

Voor de selectie van tien basisteams begonnen we bij het basisteam met de grootste oppervlakte en liepen we de lijst af. Daarbij hanteerden we als uitgangspunt dat een tweede basisteam in hetzelfde district moest afvallen. Dit om te zorgen voor goede spreiding over het land. Dit leverde tien basisteams op het platteland op. Voor drie van die basisteams bleek de oppervlakte echter voor een aanmerkelijk deel (circa de helft) uit

water te bestaan. Daarvoor hebben we gecorrigeerd. In die gevallen kozen we voor het volgende basisteam uit hetzelfde district.

Grote stad

Voor de selectie van basisteams uit de grote stad deden we het omgekeerde. We liepen de lijst af vanaf het basisteam met het kleinste werkgebied. Om een goede spreiding te bereiken, pasten we als correctie toe dat voor de vier grootste Nederlandse steden (Amsterdam, Rotterdam, Den Haag en Utrecht) ieder twee basisteams zouden moeten volstaan. Het aflopen van de rangorde leidde inderdaad tot acht basisteams uit die steden en tot het basisteam van het centrum van Groningen en van het centrum van Tilburg.

Suburbaan

Voor het tussengebied (bedoeld om de bevindingen te controleren) kozen we precies het midden van de rangorde naar oppervlakte. We selecteerden de eerste vijf teams daarboven en de eerste vijf5 teams daar beneden. Hier pasten we geen correcties toe.

Tabel van 30 basisteams

| Platteland | District | Team | Oppervlakte (NP) km ² | Inwoners (CBS) aantal |
|----------------------|------------------------------------|-----------------------------------|-------------------------------------|--------------------------|
| Noord-Nederland | District Fryslân | Team Sneek | 1528,2 | 147.040 |
| Zeeland-West-Brabant | District Zeeland | Team Oosterscheldebekken | 1194,4 | 135.300 |
| Midden-Nederland | District Flevoland | Team Dronten Noord-oostpolder Urk | 1125,0 | 106.220 |
| Noord-Nederland | District Drenthe | Team Zuidwest-Drenthe | 1037,2 | 163.355 |
| Noord-Holland | District Noord-holland-Noord | Team Heerhugowaard | 810,1 | 150.185 |
| Oost-Nederland | District IJsselland | Team IJsselland-Noord | 704,5 | 132.935 |
| Noord-Nederland | District Groningen | Team Ommelanden- Oost | 694,1 | 96.165 |
| Oost-Nederland | District Gelderland-Zuid | Team De Waarden | 668,6 | 218.625 |
| Oost-Nederland | District Noord- en Oost-Gelderland | Team Achterhoek-West | 608,5 | 167.835 |
| Oost-Brabant | District 's-Hertogenbosch | Team Maas en Leijgraaf | 601,6 | 191.850 |

| Suburbaan | district | Team | Oppervlakte (NP km2) | Inwoners (CBS) aantal |
|------------------|-------------------------------------|----------------------------|----------------------|-----------------------|
| Limburg | District Zuidwest-Limburg | Team Westelijke Mijnstreek | 148,0 | 148.235 |
| Noord-Holland | District aanstreek-Waterland | Team Zaanstad | 143,8 | 175.500 |
| Limburg | District Parkstad/ Limburg | Team Brunssum / Landgraaf | 143,5 | 113.355 |
| Oost-Nederland | District Twente | Team Enschede | 142,2 | 158.575 |
| Den Haag | District Westland - Delft | Team Westland | 139,5 | 121.675 |
| Noord-Holland | District Kennemerland | Team IJmond | 137,0 | 159.610 |
| Den Haag | District Alphen aan de Rijn - Gouda | Team Alphen aan de Rijn | 132,0 | 106.770 |
| Midden-Nederland | District West-Utrecht | Team Lekpoort | 126,6 | 129.020 |
| Oost-Nederland | District Gelderland-Midden | Team IJsselwaarden | 124,8 | 56.575 |
| Midden-Nederland | District Gooi en Vechtstreek | Team GV Zuid | 122,4 | 109.600 |

| Grote stad | District | Team | Oppervlakte (NP) km2 | Inwoners (CBS) |
|----------------------|------------------------------------|--------------------------|----------------------|----------------|
| Zeeland-West-Brabant | District Hart van Brabant | Team Tilburg-Centrum | 17,0 | 80.290 |
| Midden-Nederland | District Stad-Utrecht | Team Utrecht-Noord | 12,9 | 75.605 |
| Midden-Nederland | District Stad-Utrecht | Team Utrecht-Centrum | 12,2 | 54.805 |
| Rotterdam | District Rotterdam Stad | Team Delfshaven | 7,3 | 74.595 |
| Rotterdam | District Rotterdam Stad | Team Centrum | 5,6 | 31.200 |
| Noord-Nederland | District Groningen | Team Groningen-Centrum | 4,1 | 18.695 |
| Amsterdam | District Amsterdam Centrum / Noord | Team Centrum/Jordaan | 2,7 | ? |
| Den Haag | District Den Haag Centrum | Team De Heemstraat | 2,0 | 20.785 |
| Den Haag | District Den Haag Centrum | Team Hoefkade | 1,7 | 42.040 |
| Amsterdam | District Amsterdam Centrum / Noord | Team Centrum/ Burgwallen | 1,7 | 86.010 |

| Afgevallen vanwege te groot water-oppervlakte | District | Team | Oppervlakte (NP) km2 | Inwoners (CBS) aantal |
|---|-----------------------------|------------------------|----------------------|-----------------------|
| Noord-Nederland | District Fryslân | Team Noordwest-Fryslân | 1840,3 | 85.495 |
| Noord-Nederland | District Groningen | Team Ommelanden- Noord | 949,1 | 71.360 |
| Noord-Holland | District Noordholland-Noord | Team Den Helder | 826,4 | 116.115 |

Selectie basisteams voor duiding

Uit iedere categorie selecteerden we drie basisteams om onderzoek te doen voor het interpreteren van de data. Als uitgangspunten hanteerden we dat de omvang van de te bezoeken basisteams niet te veel mocht afwijken van het gemiddelde in de categorie en dat de drie gekozen basisteams verspreid liggen door Nederland. Zo kwamen we tot de volgende basisteams:

- Platteland: Basisteam Zuidwest-Drenthe
- Grote stad: Basisteam Utrecht-Centrum
- Suburbaan gebied: Basisteam Westland

De resultaten van deze drie basisteams zijn afzonderlijk geanalyseerd.

In hoeverre de resultaten zijn te generaliseren

Onze analyses berusten niet op aselechte steekproeven van basisteams uit het platteland of de grote stad. Maar hét platteland of dé grote stad bestaat ook niet in de werkelijkheid. Er is geen gelimiteerde groep basisteams in Nederland die als plattelandsteams kunnen omschreven en waar een aselechte steekproef uit kan worden getrokken. We hebben te maken met een spectrum van 168 teams die vanwege de methode van sortering de ene kant op steeds meer plattelandstrekken gaan vertonen en de andere kant op steeds meer grootstedelijke eigenschappen. De teams die wij selecteerden bevinden zich aan de uitersten van dat spectrum (en ter controle precies in het midden). Met deze methodiek van most likely cases kunnen wij uitspraken doen over de vraag hoe basisteams op het platteland of in de grote stad functioneren. Overigens moeten we er wel op wijzen dat we in de selectie geen resultaten van individuele basisteams hebben kunnen analyseren. De casusselectie levert een resultaat op voor de teams gezamenlijk. Het is niet uitgesloten dat er binnen die groepen grote variaties tussen individuele teams bestaan.

Bezoeken en interviews

Ter kwalitatieve duiding van de kwantitatieve analyse bezochten we de drie geselecteerde basisteams. Daar interviewden we telkens:

- De teamchef
- Een functionaris belast met de casescreening
- Een functionaris belast met de toewijzing van zaken aan rechercheurs of agenten

- indien relevant en aanwezig: andere functionarissen die betrokken zijn bij het proces van opvolgen van aangiften of planning.
- Een aantal agenten of rechercheurs op de 'werkvloer'
- Een of meer officieren van justitie, als districtsofficier en/of gebiedsofficier betrokken bij de activiteiten van het basisteam
- De burgemeester van een van de gemeenten in het werkgebied van het basisteam (in het geval van Utrecht wegens afwezigheid van de burgemeester diens hoogste ambtenaren, verantwoordelijk voor het lokale veiligheidsbeleid)