Inspectie Veiligheid en Justitie
Ministerie van Veiligheid en Justitie

Betrouwbaarheid van de verantwoordingscijfers over woninginbraken, overvallen en straatroof

Datum	7 juni 2016
Status	Definitief

Inhoud

Voorwoord 5

Samenvatting, conclusies en aanbevelingen 6

1 Inleiding 13
1.1 Aanleiding 13
1.2 Onderzoeksopzet 13
1.3 Onderzoeksaanpak 14
1.3.1 Methode van onderzoek 14
1.3.2 Begripsbepaling 15
1.3.3 Uitvoering van het onderzoek 16
1.4 Leeswijzer 17

2 Aantal Misdrijven 19
2.1 Inleiding 19
2.2 Aggregatie 19
2.3 Registratie 19
2.3.1 Registratie aangifte in BVH 20
2.3.2 Maatschappelijke klasse 20
2.4 Steekproef: woninginbraak ‘wegschrijven’ als inbraak in schuur? 24
2.5 Oordeel 25

3 Ophelderingspercentages 27
3.1 Inleiding 27
3.2 Definitie ophelderingspercentage 27
3.3 Aggregatie 29
3.4 Registratie 30
3.4.1 Opgelost ‘Ja’, ‘Deels’ of ‘Nee’ 30
3.4.2 Datum van oplossing 33
3.4.3 Doorwerking in feitelijke cijfers 33
3.4.4 Oordeel 34

Voorwoord

De bestrijding van woninginbraak, overvallen en straatroof heeft in ons land prioriteit omdat deze misdrijven een grote impact hebben op slachtoffers en samenleving. De politie moet in beginsel elke zaak aanpakken en slachtoffers informeren over het resultaat daarvan. Ook politiek en samenleving moeten adequaat worden geïnformeerd over de effecten van de bestrijding van deze High Impact Crime (HIC)-misdrijven. Daarvoor is betrouwbare informatie nodig. Toen in de Tweede Kamer vragen rezen over de verantwoordingscijfers betreffende de HIC-misdrijven, heeft de minister van Veiligheid en Justitie mijn Inspectie verzocht hiernaar een onderzoek in te stellen. Voor u ligt het resultaat van dit onderzoek.

De verantwoordingscijfers betreffen de aantallen HIC-misdrijven en de ophelderingspercentages daarvan. Mijn Inspectie constateert op basis van het onderzoek dat de aantallen en de percentages goeddeels betrouwbaar zijn. De gang van zaken bij het registreren en vervolgens tellen van de misdrijven voldoet aan belangrijke kritische voorwaarden. De betrouwbaarheid van de HIC-cijfers is ingegeven door de hoge prioriteit die op dit moment aan de HIC-misdrijven wordt gegeven. Het onderzoek laat zien dat daarom veel aandacht wordt geschonken aan de kwaliteit en de controle van de registratie van deze delicten. Het is van belang in het oog te houden dat dit voor niet-geprioriteerde delicten, ook gelet op eerder onderzoek van de Inspectie naar de betrouwbaarheid van politiecijfers, anders kan liggen.

Voorts wijst het onderzoek uit dat het gehanteerde begrip opgehelderde misdrijven zonder nadere definiëring gemakkelijk tot misverstanden kan leiden. Om dit te voorkomen is het van belang eenduidig begrip te hanteren en de precieze betekenis daarvan goed te expliciteren.

Samenvatting, conclusies en aanbevelingen

Inleiding

Woninginbraak, overvallen en straatroof zijn misdrijven met een grote impact en worden daarom aangeduid als High Impact Crime (HIC). De aanpak van HIC is één van de landelijke prioriteiten in de Veiligheidsagenda 2015 – 2018. In de Veiligheidsagenda zijn ambities opgenomen ten aanzien van aantallen HIC-misdrijven en de opheldering spercentages daarvan. Om te kunnen bepalen of deze ambities worden gehaald, zijn betrouwbare cijfers nodig. In de Tweede Kamer zijn vragen gerezen over de betrouwbaarheid van de woninginbraakcijfers. Naar aanleiding daarvan heeft de minister van Veiligheid en Justitie aan de Inspectie Veiligheid en Justitie (Inspectie VenJ) verzocht om een onderzoek in te stellen naar de HIC-cijfers.

De doelstelling van dit onderzoek is derhalve een oordeel te geven over de betrouwbaarheid van de cijfers die gebruikt worden voor de verantwoording in het kader van de aanpak van HIC-misdrijven. Om de betrouwbaarheid van deze cijfers te kunnen vaststellen heeft de Inspectie VenJ het proces van de totstandkoming ervan onderzocht. Bij het onderzoek heeft de Inspectie zich gebaseerd op de cijfers en de werkwijzen van het jaar 2015.

Aantal misdrijven

Aggregatie aantal HIC-misdrijven

Om te bepalen welke aspecten van de registratie van een misdrijf relevant zijn voor het onderzoek, bekijkt de Inspectie eerst hoe de aantallen van misdrijven worden opgeteld of met andere woorden geaggregeerd.

De politie aggregeert het aantal misdrijven door centraal met behulp van BVI aangiften van een HIC-misdrijf in de BVH-systemen van de regionale politie-eenheden op te tellen.
Alle incidenten worden in BVH volgens landelijke definities ingedeeld in rubrieken, de zogenoemde maatschappelijke klassen. Ook heeft de politie landelijk vastgelegd welke maatschappelijke klassen behoren bij een soort misdrijf.

In de onderstaande tabel is de indeling van de maatschappelijke klassen woninginbraak, overval en straatroof naar soorten misdrijf weergegeven.

Tabel 1.

Soort misdrijf	Maatschappelijke klasse
Woninginbraak	inbraak woning diefstal in/uit woning (geen braak) inbraak woning gevolgd door geweld diefstal in/uit woning gevolgd door geweld (geen braak)
Overval	overval in woning overval op overige objecten overval op geldinstelling/-loper
Straatroof	straatroof

Voor de aggregatie naar de aantallen woninginbraken, overvallen en straatroven telt de politie de aangiften die zijn geregistreerd onder deze afgesproken maatschappelijke klassen.

Uit het voorgaande blijkt dat voor de juistheid van de aantallen HIC-misdrijven van belang is dat de politie de aangiften registreert in het juiste systeem, BVH, en onder de juiste maatschappelijke klasse.

Registratie aantal misdrijven

Registratie aangifte in BVH

De politie neemt altijd een aangifte op indien er sprake is van een strafbaar feit. De meeste aangiften van een HIC-misdrijf worden opgenomen door medewerkers Basispolitiezorg (BPZ) of medewerkers Intake & Service (I&S). Omdat deze medewerkers alleen in BVH werken, worden de door hen opgenomen aangiften altijd geregistreerd in BVH. Van overvallen en ernstige of seriematige straatroven nemen soms rechercheurs de aangifte op. Rechercheurs voeren onderzoeken niet in BVH uit; niettemin blijkt uit het onderzoek dat in navolging van een landelijke afspraak ook deze aangiften in BVH worden geregistreerd.

Registratie van de maatschappelijke klasse

De medewerkers kiezen handmatig de maatschappelijke klasse in BVH. Alle medewerkers zijn goed bekend met de landelijke definities ervan. In de meeste gevallen is het duidelijk welke maatschappelijke klasse van toepassing is. Er zijn wel gevallen die moeilijker te interpreteren zijn. Bij twijfel overleggen verbalisanten doorgaans met collega's of een leidinggevende. De medewerkers zijn in het algemeen gemotiveerd om correct te registreren.

Vanwege de hoge prioriteit is er veel aandacht voor correcte registratie van aangiften van HIC-misdrijven. Alle eenheden hanteren algemene of speciaal op HIC gerichte controleroutines. In het kader van de reorganisatie is de algemene controle overgedragen van het gegevensbeheer aan de basisteams en aan de teams Kwaliteit van Informatie. Om die redenen functioneert de algemene controle op registraties bij de eenheden nog niet volledig. De speciaal op HIC gerichte controle is belegd bij specialistische HIC-teams en wordt uitgevoerd door verschillende medewerkers zoals taakaccenthouders, coördinatoren, analisten en leidinggevenden. Dankzij deze controle worden de meeste van de onjuiste HIC-registraties uiteindelijk gecorrigeerd. Zo nodig kan de maatschappelijke klasse in BVH eenvoudig worden gewijzigd.

Steekproef: woninginbraak "wegschrijven" als inbraak in schuur?

Uit overleggen met de Tweede Kamer[1] is gebleken dat er twijfel bestaat over de werkelijke (mate van) daling van het aantal woninginbraken. Dit vanwege de veronderstelling dat sommige woninginbraken door de politie als diefstal uit schuur geregistreerd zouden worden. Daarom heeft de Inspectie besloten om een steekproef te nemen uit de door de politie geregistreerde diefstallen uit box, garage, schuur. In deze proef heeft de Inspectie geen registraties aangetroffen van aangiften van diefstal uit schuur, garage of box die hadden moeten worden geregistreerd als woninginbraak.

Betrouwbaarheid aantal HIC-misdrijven

[1] O.a. wetgevingsoverleg 17 november 2014.

Gelet op de uniformiteit van de gehanteerde systemen, procedures en definities, de bekendheid van medewerkers met de definities, de houding van medewerkers tegenover registratie en de controle op de registraties beoordeelt de Inspectie de aantallen woninginbraken, straatroven en overvallen als betrouwbaar. De uitkomsten van de steekproef ondersteunen deze conclusie.

Ophelderingspercentage

Het ophelderingspercentage wordt berekend door het aantal opgehelderde misdrijven te delen door het aantal misdrijven en te vermenigvuldigen met 100. Daarvoor is dus naast het aantal misdrijven ook het aantal opgehelderde misdrijven nodig.

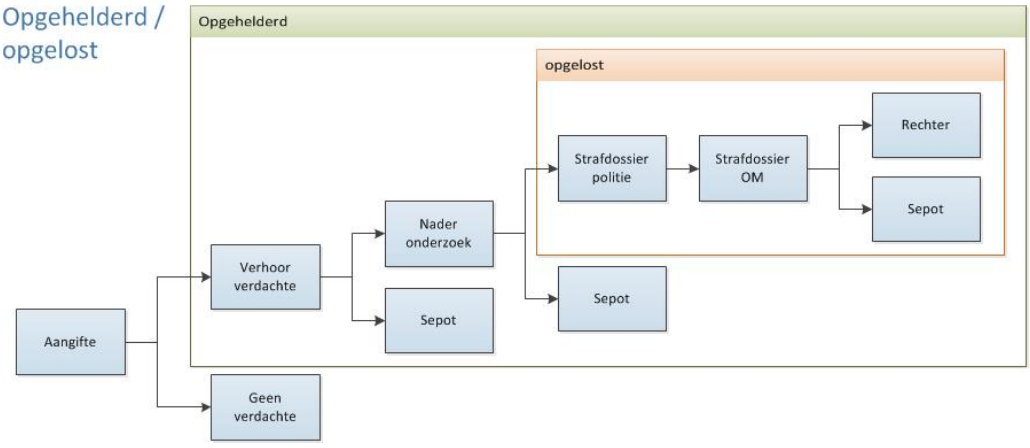
Voor een goed begrip van de totstandkoming van de cijfers over de ophelderingspercentages moet eerst worden aangeduid wat onder deze term wordt verstaan.

De term ophelderingspercentage is geïntroduceerd in de Veiligheidsagenda 2015-2018 als verantwoordingscijfer. Hierbij is geen definitie gegeven van een opgehelderd misdrijf noch een uitleg over de keuze van deze indicator. Vóór de introductie van het ophelderinsgpercentage werden andere indicatoren gehanteerd, zoals de verdachtenratio.

Tijdens het onderzoek bleek dat naast ‘opgehelderde misdrijven’ ook wordt gesproken van ‘opgeloste misdrijven’. In de volksmond, in de pers, maar ook door de politie en in berichten van verschillende overheidsinstanties worden deze begrippen door elkaar gebruikt. In feite verschillen ze echter aanzienlijk van elkaar. Een misdrijf wordt beschouwd als opgelost wanneer een verdachte samen met het strafdossier aan het OM is aangeleverd ter vervolging. Een misdrijf is opgehelderd wanneer een verdachte is gehoord. Niet alle gehoorde verdachten worden vervolgens ook aangeleverd aan het OM. Het tellen van opgehelderde misdrijven levert dan ook hogere aantallen op dan telling van opgeloste misdrijven.

In de onderstaande figuur is het verschil tussen de twee begrippen schematisch weergegeven.

Figuur 1.
Opgehelderd / opgelost



De politie-instructie voor de registratie in BVH bevat nog de termen ‘oplossingsindicatie’ en ‘opgeloste zaken’, terwijl het om opgehelderde zaken gaat.

Aggregatie aantal opgehelderde misdrijven
Wanneer een opsporingsonderzoek wordt afgerond, kan de BVH-registratie betreffende een misdrijf alleen worden afgesloten wanneer een zogenoemde oplossingsindicatie is ingevoerd. De mogelijke oplossingsindicaties zijn 'Ja' (opgelost), 'Deels' (deels opgelost) en 'Nee' (niet opgelost). De politie telt het aantal opgehelderde misdrijven door centraal met BVI na te gaan bij hoeveel misdrijven in de BVH-systemen van de regionale politie-eenheden de oplossingsindicatie 'Ja' of 'Deels' is ingevuld.

Registratie aantal opgehelderde misdrijven
Opgelost: 'Ja', 'Deels' of 'Nee'
Voor het invoeren van de oplossingsindicatie in BVH zijn drie situaties te onderscheiden.

1. Er is geen verdachte.
Volgens de definitie in de instructie ter zake is het misdrijf niet opgehelderd wanneer er geen verdachte is, en dient bij oplossingsindicatie 'Nee' te worden ingevuld.[2] In feite komt de oplossingsindicatie dan in BVH automatisch op 'Nee' te staan en is het technisch niet mogelijk om dit misdrijf te registreren als opgelost.

2. Verdachte is bekend maar niet gehoord.
Volgens de definitie is het misdrijf niet opgehelderd en dient bij oplossingsindicatie handmatig 'Nee' te worden ingevuld.

Het invoeren van de oplossingsindicatie bij HIC-zaken wordt bijna altijd uitgevoerd door administratieve medewerkers die de instructie ter zake kennen. Bovendien behoren dergelijke registraties tot hun kerntaken. De betreffende medewerkers vullen derhalve de oplossingsindicatie 'Nee' in wanneer de verdachte niet is gehoord.

3. Verdachte is gehoord.
Volgens de definitie is het misdrijf (deels) opgehelderd en bij de oplossingsindicatie dient 'Ja' of 'Deels' te worden ingevuld. Het is ook technisch niet mogelijk om in dit geval de oplossingsindicatie 'Nee' in te vullen.

Echter, wanneer een zaak vervolgens geseponeerd wordt omdat de verdachte 'ten onrechte als verdachte is vermeld'[3], is het misdrijf volgens de instructie niet opgehelderd. De oplossingsindicatie dient dan in 'Nee' te worden gewijzigd. Bovendien mag de gehoorde persoon niet als verdachte van het misdrijf geregistreerd blijven staan. Daarom moet ook de rol[4] 'verdachte' in BVH in dit geval gewijzigd worden. Tijdens het onderzoek (2015) werden beide wijzigingen handmatig doorgevoerd door administratieve medewerkers. Deze medewerkers kenden de instructie ter zake en voerden de wijzigingen vrijwel altijd correct uit..

De onderstaande tabel geeft de bovenbeschreven bevindingen weer.

Tabel 2. Registratie van de oplossingsindicatie

[2] Zie Bijlage 5 Instructie A02 'wanneer een strafbaar feit opgelost is.'
[3] Naast deze sepotgrond (01) geldt dit ook voor de sepotgronden 05; 06; 07; 09. Deze komen echter zelden voor.
[4] Afhankelijk van de functie van een persoon in het onderzoek krijgt deze een rol in BVH. De rollen kunnen zijn 'verdachte', 'getuige', 'slachtoffer' enzovoorts.

	1. Er is geen verdachte	2. Verdachte is niet gehoord	3. Verdachte is gehoord	
			OM dossier of sepot (m.u.v. sepot 01; 05; 06; 07; 09)	Sepotgronden 01, 05, 06, 07 en 09.
Instructie	Nee	Nee	Ja (Deels)	Nee
Mogelijkheden in BVH	Nee	Nee/Ja (Deels)	Ja (Deels)	Ja (Deels)/ met mogelijkheid tot handmatige wijziging in Nee
Praktijk	Nee	Nee	Ja (Deels)	Nee[5]

Vanaf 2016 is het wijzigen van de rol 'verdachte' bij de bovengenoemde sepotgrond in BVH geautomatiseerd. Dit geldt echter niet voor de oplossingsindicatie; die moet nog steeds handmatig worden gewijzigd. Dit vormt een aandachtspunt. In geval de automatisering van de rol van verdachte ertoe leidt dat de politie de oplossingsindicatie niet meer handmatig wijzigt, blijven de desbetreffende misdrijven dan ten onrechte als opgehelderd geregistreerd staan.

Datum van oplossing
Bij de registratie van de oplossingsindicatie dient de oplossingsdatum te worden geregistreerd. Dit gebeurt automatisch met de mogelijkheid tot een wijziging. Van deze wijzigingsmogelijkheid wordt nauwelijks gebruik gemaakt. Het komt voor dat de politie naar aanleiding van nieuwe informatie de oplossingsindicatie wijzigt van 'Deels' naar 'Ja'. In dit geval wordt een nieuwe datum van oplossing ingevuld. Wanneer dit in verschillende jaren gebeurt, kan dat leiden tot dubbeltellingen, omdat eenzelfde misdrijf in twee verschillende jaren wordt geteld als opgelost. Maar het gaat om kleine aantallen. Bovendien is uit het onderzoek niet gebleken dat van deze mogelijkheid gebruik wordt gemaakt om ophelderingspercentages te beïnvloeden.

Betrouwbaarheid
Gelet op de uniformiteit van de gehanteerde definities, de technische eigenschappen van het registratiesysteem (BVH) en de expertise van de medewerkers die de administratieve afhandeling van de registraties uitvoeren, beoordeelt de Inspectie de betrouwbaarheid van de aantallen van opgehelderde overvallenwoninginbraken, straatroven en overvallen als voldoende.
De politie moet nadere maatregelen nemen om na de automatisering in 2016 te waarborgen dat de oplossingsindicatie wordt gewijzigd in geval van sepot.

Conclusies en aanbevelingen

1. De aantallen woninginbraken, straatroven en overvallen zoals ze worden gebruikt in de Veiligheidsagenda 2015-2018 zijn betrouwbaar.
De betrouwbaarheid van deze cijfers is echter afhankelijk van het feit dat deze misdrijven hoge prioriteit hebben, waardoor de politie veel aandacht besteedt aan de deugdelijkheid van de registratie en aan controle.

Aanbeveling

[5] Mogelijk dat enkele misdrijven met de oplossingsindicatie Ja(Deels) worden geregistreerd.

- Richt het beheer en de controle van politiegegevens ook als het gaat om niet geprioriteerde misdrijven zo in dat ook deze gegevens betrouwbaar zijn.

2. De ophelderingspercentages van woninginbraken, straatroven en overvallen zoals ze worden gebruikt in de Veiligheidsagenda 2015-2018 voor het jaar 2015 zijn betrouwbaar. Vanaf 2016 worden zonder nadere maatregelen oplossingspercentages licht overschat.

Aanbeveling

- Neem maatregelen om de zuiverheid van de ophelderingspercentages vanaf 2016 te garanderen.

3. De definitie van een opgehelderd misdrijf is niet opgenomen in de presentatie van de indicatoren in de Veiligheidsagenda 2015-2018, hetgeen kan leiden tot verwarring over de betekenis van dit begrip voor de politieprestaties.

Aanbeveling

- Hanteer in het kader van de verantwoording begrippen met een eenduidige en expliciete betekenis.

1 Inleiding

1.1 Aanleiding

High Impact Crimes (HIC) zijn delicten met een grote impact op het slachtoffer, diens directe omgeving en het veiligheidsgevoel in de maatschappij. De “klassieke” HIC-delicten (betreffende gewelddadige vermogenscriminaliteit) zijn straatroof, woninginbraak en overvallen.[6] De aanpak van deze delicten was één van de landelijke prioriteiten in de periode 2011 – 2014[7] en is eveneens één van geprioriteerde veiligheidsthema’s in de Veiligheidsagenda 2015 – 2018. In de Veiligheidsagenda zijn voor de komende jaren ambities opgenomen ten aanzien van het terugdringen van de aantallen HIC-delicten en het verhogen van de ophelderingspercentages daarvan. Om te kunnen bepalen of deze ambities worden gehaald, zijn betrouwbare cijfers nodig. Cijfers die de werkelijke stand van zaken weergeven.

De Inspectie Veiligheid en Justitie (Inspectie) heeft in 2013 het rapport ‘Betrouwbaarheid van een aantal belangrijke cijfers van de politie’[8] aangeboden aan de Minister van Veiligheid en Justitie. In dit rapport is de betrouwbaarheid van enkele brongegevens[9] uit politiesystemen vastgesteld. Uit het onderzoek kwam naar voren dat een deel van de brongegevens onvoldoende betrouwbaar was. Het rapport bevat een aantal aanbevelingen ter verbetering van de betrouwbaarheid van de politiecijfers, waaronder het aantal aangiften en het ophelderingspercentage. De betrouwbaarheid van de cijfers betreffende HIC-delicten is in het kader van het bovengenoemde onderzoek niet specifiek onderzocht. In de beleidsreactie[10] op het genoemde onderzoek gaf de Minister van Veiligheid en Justitie aan dat hij de aanbevelingen van de Inspectie zou overnemen en benoemde hij een aantal maatregelen om de betrouwbaarheid van de politiecijfers te verbeteren.
Tijdens het wetgevingsoverleg van 17 november 2014 heeft de minister, naar aanleiding van vragen in de Tweede Kamer over de betrouwbaarheid van de woninginbraakcijfers, toegezegd om de Inspectie te vragen om te rapporteren over ‘de deugdelijkheid’ van HIC-cijfers.[11]

1.2 Onderzoeksopzet

Doelstelling van het onderzoek

Met het onderzoek geeft de Inspectie een oordeel over de betrouwbaarheid van de cijfers die gebruikt worden voor de verantwoording over de aanpak van de HIC-misdrijven: overvallen, woninginbraken en straatroven. Hiervoor heeft de Inspectie het proces van de totstandkoming van deze cijfers onderzocht.

---

[6] Ministerie van Veiligheid en Justitie. Veiligheidsagenda 2015-2018.

[7] Brief minister van Veiligheid en Justitie, 2 mei 2011. Kenmerk 29 628, nr. 256.

[8] Rapport “Betrouwbaarheid van een aantal belangrijke cijfers van de politie”, november 2013. Zie: http://www.rijksoverheid.nl/documenten-en-publicaties/kamerstukken/2013/12/18/onderzoek-betrouwbaarheid-van-een-aantal-belangrijke-cijfers-van-de-politie.html

[9] Brongegeven: aantal dat is verkregen door optelling van het aantal registraties van een bepaald kenmerk van politieoptreden.

[10] Beleidsreactie op uitkomsten onderzoek Inspectie Veiligheid en Justitie Betrouwbaarheid van een aantal belangrijke cijfers van de politie, 18 december 2013.

[11] Verslag van wetgevingsoverleg 17 november 2014. Kenmerk 29 628, nr. 490, p.61.

Daarbij zijn de indicatoren onderzocht die in de Veiligheidsagenda worden gebruikt: aantallen misdrijven en ophelderingspercentages.

Onderzoeksvraag
Dit leidt tot de volgende onderzoeksvraag:

Voldoet het proces van totstandkoming van aantallen overvallen, woninginbraken en straatroven en ophelderingspercentages aan de kritische voorwaarden die bepalend zijn voor de betrouwbaarheid voor deze gegevens?

Omdat tijdens overleggen met de Tweede Kamer verondersteld werd dat woninginbraken als diefstal uit schuur geregistreerd worden, heeft de Inspectie besloten om een steekproef te nemen uit de door de politie geregistreerde 'diefstallen uit box, garage, schuur' met het doel vast te stellen hoeveel woninginbraken mogelijk onder deze noemer worden weggeschreven.

Afbakening
Met de door de politie gerapporteerde cijfers bedoelt de Inspectie de cijfers, die in de Veiligheidsagenda 2015 –2018 worden gebruikt voor de verantwoording over het behalen van doelstellingen in het kader van de HIC-aanpak: het aantal misdrijven en het aantal opgehelderde misdrijven.

De Inspectie gebruikt de (technische) definities zoals ze worden gebruikt voor de verzameling van cijfers voor de Veiligheidsagenda.

De Inspectie beperkt zich in dit rapport bij de beschrijving van registratie- en aggregatieprocessen tot aspecten die relevant zijn voor de totstandkoming van de cijfers.

De Inspectie doet geen onderzoek naar de gegevensverzameling en definities van andere instanties, zoals het CBS. Evenmin doet de Inspectie onderzoek naar de aard en omvang van criminaliteit.

1.3 Onderzoeksaanpak

1.3.1 Methode van onderzoek

Bij de beantwoording van de onderzoeksvraag heeft de Inspectie VenJ een kwalitatieve methode toegepast. De uitspraken worden gedaan op grond van feiten die zijn vastgesteld uit de (technische) documentatie en de interviews met functionarissen die vanuit verschillende gezichtspunten betrokken zijn bij de registratie van de onderzochte brongegevens (gebruikers, controleurs en managers). Dit kwalitatieve onderzoek geeft inzicht in de betrouwbaarheid van het proces van totstandkoming van de cijfers. De betrouwbaarheid van de cijfers is beoordeeld op basis van kenmerken van dit proces. Gezien de uitkomsten daarvan was het niet nodig om de mate van onbetrouwbaarheid nader te onderzoeken met kwantitatief onderzoek.

De totstandkoming is het resultaat van twee processen: registratie in het bronsysteem en aggregatie door het aggregatiesysteem.

Registratie van overvallen, straatroven en woninginbraken vindt plaats in het registratiesysteem Basisvoorziening Handhaving (BVH) en de aggregatie van de

voor de verantwoording gebruikte cijfers vindt plaats in de Basisvoorziening Informatie (BVI).

De Inspectie beoordeelt de betrouwbaarheid van de cijfers aan de hand van de voorwaarden die kritisch zijn voor het proces van de totstandkoming van de betreffende cijfers. Voor een overzicht van de kritische voorwaarden zie bijlage 2.

Het voldoen aan (een noodzakelijke combinatie van) kritische voorwaarden betekent dat er bij de totstandkoming van het betreffende cijfer sprake is van betrouwbaarheidswaarborgen. Indien voldoende betrouwbaarheidswaarborgen zijn aangetroffen en deze aantoonbaar hebben gefunctioneerd, stelt de Inspectie dat ervan kan worden uitgegaan dat de gepresenteerde waarde van het cijfer overeenkomt met de werkelijke waarde hiervan.

In het onderhavige onderzoek wordt dezelfde lijst met kritische voorwaarden gebruikt als voor het onderzoek 'betrouwbaarheid van een aantal belangrijke cijfers van de politie'.

1.3.2 Begripsbepaling

Betrouwbaarheid	de mate waarin een organisatie zich kan verlaten op een informatievoorziening
Registratie	het proces van vastlegging van gegevens in een (bron)systeem.
Aggregatie	het proces van het optellen van relevante registraties uit het bronsysteem.
Woninginbraak	insluipingen, pogingen en voltooide delicten die zijn geregistreerd in BVH als •A20 GEKWAL. DIEFSTAL IN/UIT WONING[12] •A30 DIEFSTAL IN/UIT WONING (NIET GEKWAL.) •B20 GEKWAL. DIEFSTAL MET GEWELD IN/UIT WONING •B30 DIEFSTAL MET GEWELD IN/UIT WONING (NIET GEKWAL.)
Straatroof	Misdrijven die zijn geregistreerd in BVH als •B70 STRAATROOF
Overval	Misdrijven die zijn geregistreerd in BVH als •B72 OVERVAL IN WONING •B73 OVERVAL OP OVERIGE OBJECTEN •B74 OVERVAL OP GELD- EN WAARDETRANSPORT
Misdrijf	Incident dat als misdrijf in BVH wordt geregistreerd
Misdrijf opgehelderd	Misdrijf dat is geregistreerd als (deels) opgehelderd
Ophelderingspercentage	Aantal misdrijven dat in een periode is opgehelderd gedeeld door het aantal misdrijven dat ter kennis is

[12] Voor uitleg van de maatschappelijke klasse zie bijlage 3.

gekomen in dezelfde periode x 100%.

1.3.3 Uitvoering van het onderzoek

Documentenstudie
Om het proces van registreren en aggregeren van gegevens te onderzoeken heeft de Inspectie in de eerste plaats documenten bestudeerd over de werking van relevante registratie- en aggregatiesystemen: BVH, BVI en BOSZ (Betere opsporing door sturing op zaken).

Diepte-interviews met deskundigen
Daarnaast heeft de Inspectie interviews gehouden met:

- functionele beheerders van BVH, BVI en BOSZ op landelijk niveau;
- landelijke coördinatoren woninginbraken en overvallen;
- medewerkers van korpscontrol die verantwoordelijk zijn voor het leveren van politiecijfers ten behoeve van de Veiligheidsagenda.

Groepsgesprekken en interviews met individuele functionarissen
Verder heeft de Inspectie in de tien eenheden gesprekken gevoerd met:

- medewerkers die gegevens registreren en afhandelen: medewerkers basispolitiezorg (bpz) en rechercheurs (regionale recherche en verschillende HIC-teams);
- medewerkers die zich bezig houden met controle en beheer, zoals medewerkers van de afdelingen Kwaliteit van Informatie (KvI), Vakspecialist Procesondersteuners (VPO'er) of medewerkers Screening, Werkvoorbereiding, Kwaliteitszorg (SWK-er);
- leidinggevenden en portefeuillehouders: teamchefs en coördinatoren overvallen en woninginbraken.

Door deze interviews heeft de Inspectie inzicht verkregen in de wijze waarop delicten in de praktijk worden geregistreerd.

Verzamelen van kwantitatieve informatie
Om een beeld te verkrijgen van de aantallen HIC-delicten heeft de Inspectie ten aanzien van woninginbraken, overvallen en straatroven over de periode tussen 1 januari 2014 en 1 januari 2015 bij het Korps Nationale Politie de cijfers opgevraagd betreffende onder andere de aantallen misdrijven en ophelderingspercentages.

Daarnaast heeft de Inspectie kwantitatief gekeken of en in hoeverre woninginbraken onder de maatschappelijke klasse 'diefstal in/uit box/garage/schuur' geregistreerd worden.

Hiertoe heeft de Inspectie een aselecte steekproef getrokken uit alle 21.831 in 2014 geregistreerde aangiften ter zake van al dan niet gekwalificeerde diefstal 'in/uit box/garage/schuur'. Het totaal aantal aangiften in 2014 varieert per eenheid sterk. Om te voorkomen dat eenheden met een klein aantal aangiften net zo zwaar in de onderzoeksresultaten meetellen als eenheden met een groot aantal aangiften is de steekproef gestratificeerd uitgevoerd. Dat betekent dat een eenheid die bijvoorbeeld goed is voor 15% van het landelijk aantal aangiften, ook een aandeel van 15% in de steekproef heeft. Doordat de steekproef aselect en gestratificeerd getrokken is, is deze representatief voor de 21.831 in 2014 geregistreerde aangiften.

Validatie
De conceptverslagen van de interviews zijn ter verificatie voorgelegd aan de geïnterviewden en op feitelijke onjuistheden aangepast.

1.4 Leeswijzer

In Hoofdstuk 2 geeft de Inspectie de bevindingen van het onderzoek weer. Paragraaf 2.1 bevat de resultaten ten aanzien van de aantallen HIC-delicten, inclusief de resultaten van de steekproeftrekking naar registraties onder ‘diefstal in/uit box/garage/schuur’. Paragraaf 2.2. betreft de resultaten ten aanzien van de ophelderingspercentages. In hoofdstuk 3 komen de conclusies en aanbevelingen aan de orde.

2 Aantal Misdrijven

2.1 Inleiding

De Inspectie beschrijft en beoordeelt in dit hoofdstuk het proces van totstandkoming van aantallen van woninginbraken, straatroven en overvallen.

Eerst beschrijft de Inspectie de aggregatie van de betreffende aantallen, zodat de ter zake doende aspecten van registratie afgebakend worden. Vervolgens beschrijft de Inspectie het proces van de registratie aan de hand van de kritische voorwaarden[13] zo ver het relevant is voor het meetellen van een misdrijf bij de aggregatie. Vervolgens geeft de Inspectie een oordeel over de betrouwbaarheid van het cijfer ten aanzien van het aantal overvallen, straatroven en woninginbraken. Het hoofdstuk sluit af met de uitkomsten van een steekproef uit aangiften van inbraken in schuur/box/garage.

2.2 Aggregatie

De aggregatie van het aantal misdrijven vindt centraal plaats. Voor het leveren van cijfers ten behoeve van de Veiligheidsagenda 2015-2018 vragen medewerkers van het korps nationale politie de regionale BVH-systemen centraal uit met behulp van de Basisvoorziening Informatie (BVI). De BVH-systemen van de eenheden zijn op gelijke wijze ingericht. Het aantal misdrijven komt tot stand door alle aangiften van het betreffende misdrijf te aggregeren.[14]

Alle registraties in BVH worden ingedeeld in maatschappelijke klassen volgens het INP-model.[15] Er zijn landelijke afspraken over welke maatschappelijke klassen bij een soort misdrijf horen.[16]

Voor de aggregatie naar het soort misdrijven (woninginbraak, overval, straatroof) worden de misdrijven opgeteld uit afgesproken maatschappelijke klassen.

Bij een samenloop van meerdere misdrijven wordt door BVI het misdrijf met de zwaarste maatschappelijke klasse geteld. De zwaarte wordt bepaald aan de hand van een landelijk wegingsdocument. Als tijdens een overval bijvoorbeeld een moord wordt gepleegd, wordt het misdrijf niet als overval geteld maar als moord.

Voor het tellen van opgehelderde misdrijven in een bepaalde periode wordt de pleegdatum gebruikt.

2.3 Registratie

[13] Voor het overzicht van kritische voorwaarden zie bijlage 2.

[14] Voor HIC delicten geldt tevens dat als een BVH-registratie geen aangifte bevat deze ook wordt geteld als een verdachte of slachtoffer aan de betreffende incident is gekoppeld. Dit komt zelden voor.

[15] Het Informatie Model Nederlandse Politie (INP) wordt gebruikt voor een uniforme ordening van politiegegevens.

[16] Meer hierover zie paragraaf 2.3.2 onder Definities.

Bij de registratie van de betreffende misdrijven heeft de Inspectie onderzocht of de voor de aggregatie relevante registraties in BVH correct worden uitgevoerd, namelijk:

- of alle aangiften in BVH worden geregistreerd en;
- of ze onder de juiste maatschappelijke klasse worden geregistreerd.

2.3.1 Registratie aangifte in BVH

Meestal komen HIC-delicten ter kennis van de politie via een telefonische melding. De betreffende melding wordt afgehandeld door medewerkers BPZ in het kader van de uitvoering van noodhulp. Deze medewerkers nemen ook de aangifte op en registreren deze in BVH.

Omdat medewerkers BPZ alleen in BVH werken, worden de door hen opgenomen aangiften altijd geregistreerd in BVH.

Bij overvallen en ernstige of seriematige straatroven komt ook het overvallenteam of de Districtsrecherche (DR) op de plaats van het misdrijf. In dat geval kan het voorkomen dat de aangifte wordt opgenomen door een rechercheur in Summ-it[17]. Landelijk is afgesproken dat ook deze aangiften in BVH worden geregistreerd. Uit interviews blijkt dat de registratie op een wijze is georganiseerd waarbij deze afspraak wordt nageleefd en dat ook door rechercheurs opgenomen aangiften worden geregistreerd in BVH.[18]

In de eenheid Amsterdam wijkt de gang van zaken enigszins af. Hier wordt het grootste deel van aangiften van woninginbraak opgenomen door medewerkers van het team ‘Aangifte halen’ van Forensische Opsporing. Medewerkers van dit team werken alleen in BVH. Dus ook deze aangiften worden geregistreerd in BVH.

Bij straatroven gebeurt het regelmatig dat een burger rechtstreeks aangifte bij het politiebureau doet. In dat geval neemt een medewerker BPZ of een medewerker Intake & Service (I&S) de aangifte op. Ook medewerkers I&S registreren in BVH.

Via internet kan geen aangifte worden gedaan van een HIC-misdrijf. Wanneer een burger dat toch probeert te doen, verwijst het systeem de burger naar het bureau om aangifte te doen.

2.3.2 Maatschappelijke klasse

Techniek
Bij de registratie van een aangifte in het BVH verplicht het systeem om een maatschappelijke klasse in te voeren. Een verbalisant voert handmatig een maatschappelijke klasse in met behulp van een keuzemenu. BVH is niet zodanig sturend ingericht dat de medewerker als vanzelf naar een correcte invoer van de maatschappelijke klasse wordt geleid. Bij de invoer is het mogelijk dat een medewerker een HIC-delict vastlegt als een ander misdrijf, of een ander misdrijf als een HIC-delict. Er zijn in BVH slechts bepaalde beperkingen. Zo kan een woning als plaats delict voor een diefstal uit woning worden opgevoerd, maar niet voor een diefstal algemeen. De beperkingen zijn onvoldoende om een juiste registratie te kunnen garanderen.

[17] Summ-it: Opsporing Softwaresysteem dat het werkproces in recherche onderzoeken ondersteunt.
[18] Zie ook in dit kader paragraaf 2.3.2. onder Controle.

Bij de verdere behandeling van het incident kan blijken dat de aanvankelijk geregistreerde maatschappelijke klasse moet worden gewijzigd. Dit is in BVH technisch eenvoudig uit te voeren door handmatig een andere klasse te kiezen. De reeds ingevulde informatie gaat hierbij niet verloren indien de (oorspronkelijke en gewijzigde) maatschappelijke klassen incidenten betreffen die een strafbaar feit als grondslag hebben. Naast de eerste verbalisant kunnen ook andere medewerkers de maatschappelijke klasse aanpassen. Daarvoor is nodig dat zij zich als rapporteur aan de registratie toevoegen. Dit is voor iedere gebruiker mogelijk.

Definities
In alle eenheden gebruikt de politie de landelijke definities van de maatschappelijke klassen voor de drie categorieën HIC-delicten. Deze zijn vastgelegd in een landelijk document 'Definities Maatschappelijke Klassen'[19].

Woninginbraak
De politie hanteert het containerbegrip woninginbraak om verschillende vormen van diefstal uit woning te duiden. Het betreft een breed scala van diefstallen met pleegplaats woning. Dit kan gaan om diefstallen zonder (A30/B30) of met braak (A20, B20).

Om meegeteld te worden als woninginbraak dient een delict geregistreerd te worden onder één van de maatschappelijke klassen die zijn weergegeven in de onderstaande tabel.

Tabel 3. Aantal woninginbraken per maatschappelijke klasse in 2014.

Maatschappelijke klasse	Aantal	Percentage
A20 GEKWAL. DIEFSTAL IN/UIT WONING	58.944	82,9%
A30 DIEFSTAL IN/UIT WONING (GEEN BRAAK)	11.712	16,5%
B20 GEKWAL. DIEFSTAL MET GEWELD IN/UIT WONING	253	0,4%
B30 DIEFSTAL IN/UIT WONING MET GEWELD (GEEN BRAAK)	187	0,3%
Totaal	**71.096**	**100,0%**

Bron: BVI 06.10.2015

Uit de interviews blijkt dat de medewerkers van alle eenheden goed bekend zijn met de definities. Volgens de respondenten is minstens 90% van de woninginbraken een duidelijk geval, waarbij geen twijfel is over de juistheid van de constatering van het delict. Er is ook een aantal situaties genoemd die soms aanleiding vormen tot twijfel en/of tot onjuiste registraties. Soms is het voor medewerkers BPZ moeilijk om op het eerste gezicht vast te stellen of het om een poging tot inbraak gaat of om vernieling. Als er meerdere aangiften van vernieling (het ingooien van het raam) in korte tijd worden opgenomen, wordt er onderzocht of dit inderdaad vernielingen betreft of pogingen tot woninginbraak. Daarnaast is het soms moeilijk om vast te stellen of het wel om een woning gaat of niet. Bij een inbraak in een leeg pand (nieuwbouw) of uit een schuur wordt niet altijd onderkend dat in deze gevallen geen sprake is van een woning en dus van woninginbraak.[20]

Overval
Om geteld te worden als overval dient er sprake te zijn van één van de volgende drie situaties (maatschappelijke klassen): het met geweld of dreiging met geweld

[19] Voor de definities van de maatschappelijke klassen zie bijlage 3.
[20] Er moet sprake zijn van feitelijke bewoning. Zie bijlage 3.

wegnemen of afpersen van een goed van een persoon die zich bevindt in een woning (B72), een afgesloten pand (B73) of een waardetransport (B74). Kenmerkend voor een overval is dat de opzet van de dader erop is gericht om een goed te verkrijgen door middel van geweld of bedreiging. Dit is anders dan de opzet van de inbreker die niet uit is op een confrontatie met bewoners, maar bij betrapping wel geweld kan gebruiken.

De definitie van overval ligt dicht bij die van straatroof en diefstal met geweld. Uit interviews met verschillende respondenten blijkt dat het voor een medewerker BPZ of I&S vaak moeilijk is om de juiste maatschappelijke klasse te bepalen. Omdat het onderzoek naar een overval vrijwel direct wordt overgenomen door de districtsrecherche of een overvalteam, is dit in de praktijk geen probleem. Medewerkers recherche die deskundig zijn op dit gebied bepalen of het misdrijf valt onder de definitie van overval. Bij twijfel wordt vaak overlegd tussen betrokken rechercheurs en/of medewerkers van informatiediensten, analisten of de overvalcoördinator. Gezien de hoge prioriteit en de relatief kleine aantallen overvallen, wordt de beslissing over de maatschappelijke klasse in het algemeen goed afgewogen. In veel gevallen kan de definitieve maatschappelijke klasse pas na nader onderzoek worden bepaald. Dat is bijvoorbeeld het geval wanneer de opzet van de dader bepalend is. Zo nodig kan de maatschappelijke klasse gemakkelijk worden gewijzigd in BVH.

Straatroof
Onder straatroof wordt verstaan het op de openbare weg met geweld of bedreiging wegnemen of afpersen van een goed (B70). Hieronder vallen ook berovingen in een lift, galerij, binnenstraat, portiek of trapportaal.

Het verschil tussen een overval en straatroof kan genuanceerd liggen. Als bijvoorbeeld een persoon op straat van zijn persoonlijk geld wordt beroofd, valt dit onder een straatroof. Als het echter gaat om de kasopbrengst van het bedrijf, dan betreft het een overval.[21]

In vergelijking met de misdrijven overval en woninginbraak geeft de definitie van straatroof meer ruimte voor interpretatie. Tijdens het onderzoek hebben medewerkers BPZ aangegeven dat het toekennen van de juiste maatschappelijke klasse niet altijd gemakkelijk is aangezien de misdrijven in de casuïstiek dicht bij elkaar liggen. Volgens hen kan bijvoorbeeld het uit de hand grissen van een telefoon zowel onder diefstal als onder straatroof worden geregistreerd afhankelijk van bepaalde nuances van het geval. Bij straatroof bestaat volgens geïnterviewden in ca 80% van de gevallen geen twijfel of het om een straatroof gaat. In andere gevallen dient per casus goed naar alle omstandigheden van het geval gekeken te worden om te bepalen of inderdaad sprake is van een straatroof.

Hierbij dient opgemerkt te worden dat de geïnterviewden aangeven dat als er onjuist geregistreerd wordt, zowel HIC-misdrijven onder een andere maatschappelijke klassen geregistreerd kunnen worden, als andere ‘verwante’ misdrijven onder HIC-misdrijven. Dit zal een nivellerend effect hebben op de tellingen voor wat betreft het juist registreren van de maatschappelijke klasse.

Gedrag
Alle geïnterviewde medewerkers van de basisteams vinden het belangrijk om de juiste maatschappelijke klasse in te vullen bij het betreffende misdrijf (overval, straatroof of woninginbraak). Volgens hen hoort dat bij de deugdelijke uitvoering

[21] Voor de definities zie bijlage 3.

van hun werkzaamheden. Als ze twijfelen, overleggen ze met collega's en nemen dan een overwogen beslissing.

Medewerkers BPZ geven aan dat het belang van goede registraties wordt benadrukt tijdens de opleiding. Hoewel ze 'boeven vangen' zien als het hoofddoel van hun werk, doen ze hun best om gegevens juist te registreren. Ook als de registratie weinig relevant is voor het operationele werk, zoals de maatschappelijke klasse. Toch zijn de medewerkers zich niet altijd bewust van 'de wereld achter de cijfers'. Sommige medewerkers van de basisteams merken op dat het in wezen zou moeten gaan om (het oplossen van) de zaak zelf en niet om de statistiek.

Als een incident toch niet goed wordt geregistreerd komt dit volgens geïnterviewden niet zozeer door slordigheid van de verbalisant maar doordat sommige casussen moeilijk te interpreteren zijn, door meerdere registratiemogelijkheden in BVH (hotelkamer versus woning; diefstal met geweld versus straatroof), onbekendheid met de laatste afspraken of nieuwe fenomenen (Airbnb) waarvoor nog geen standaard werkwijze is ontwikkeld.

De registratie van de maatschappelijke klasse in BVH ervaren medewerkers BPZ als eenvoudige handeling die tot hun dagelijkse werkzaamheden behoort.

Controle
Registraties van overvallen, straatroven en woninginbraken worden gecontroleerd door zowel afdelingen en controleurs die de registratie van alle delicten controleren als door controleurs die een specifieke taak hebben om alleen deze HIC-delicten te controleren.

Algemene controle
Het gegevensbeheer zoals dat bestond voor de reorganisatie wordt ontmanteld en uiteindelijk opgeheven. De verantwoordelijkheid voor de kwaliteit van registraties wordt verplaatst naar degene die de aangifte opneemt en zijn leidinggevende.

In sommige eenheden voeren nog enkele medewerkers die in een voormalig regiokorps met gegevensbeheer belast waren werkzaamheden uit op het gebied van de kwaliteit van registraties. Dit betreft echter tijdelijke werkzaamheden. Wanneer de transitie is voltooid, worden deze functies opgeheven. De verwachting is dat de taken van deze medewerkers deels overgenomen worden door de teams Kwaliteit van Informatie (KvI), en deels door medewerkers bij operationele afdelingen. Tijdens het onderzoek waren de teams KvI in de meeste eenheden nog in oprichting.

Er is geen sprake van structurele controle op de juistheid van de maatschappelijke klasse door gegevensbeheer of teams KvI. Daar waar dit wel gebeurt, betreft deze controle met name HIC-delicten en andere (lokaal) geprioriteerde delicten, vaak steekproefsgewijs.

De (gegevens)controle bij de basisteams was ten tijde van het onderzoek in ontwikkeling. In de meeste eenheden worden bij basisteams afdelingen ingericht waar medewerkers bezig zijn met onder andere screening, werkvoorbereiding, verdeling van zaken en kwaliteitszorg. Vaak worden deze afdelingen COP genoemd (Coördinatiepunt Operationeel Politiewerk).[22] Deze afdelingen zullen worden bemenst met medewerkers zoals een Vakspecialist Procesondersteuner (VPO-er) of een medewerker Screening, Werkvoorbereiding, Kwaliteitszorg (SWK-er). Deze

[22] Soms zijn soortgelijke afdelingen op districtsniveau georganiseerd.

medewerkers voeren vaak meerdere van deze taken uit, waaronder ook de controle op de kwaliteit van registraties. Alle delict-gerelateerde registraties worden gecontroleerd. In het kader van kwaliteitscontrole kijken de medewerkers vooral naar de inhoudelijke kwaliteit van stukken. Al doende kunnen zij ook een onjuiste maatschappelijke klasse bij een registratie signaleren.

Specifieke controle op HIC-misdrijven
Overvallen, straatroven en woninginbraken behoren tot de landelijke prioriteiten. Daarom besteden alle eenheden veel aandacht aan de aanpak van deze misdrijven en de ontwikkeling van de cijfers. Dit gebeurt op meerdere niveaus in de organisatie. Nagenoeg alle basisteams hebben een coördinator woninginbraken. Deze functionaris controleert aangiften van woninginbraken, waaronder de maatschappelijke klasse. In de gebieden waar straatroven veel voorkomen controleert deze functionaris ook straatroven. Soms is er een aparte taakaccenthouder voor straatroven. Deze functionarissen volgen ook ontwikkelingen ten aanzien van de aantallen van deze misdrijven. De geïnterviewden geven aan dat de kwaliteit van deze controle verschilt per basisteam.

In de meeste eenheden zijn er specifieke teams, vaak op het districtsniveau maar soms ook op regionaal niveau, ingericht voor de opsporing/afhandeling van HIC-misdrijven. Er is een grote verscheidenheid in de organisatie van deze teams. In enkele eenheden/districten zijn deze teams opgeheven en zijn hun taken ondergebracht bij de districtsrecherche. Vaak is sprake van specialisatie per team voor deze delicten. Meestal zijn er aparte woninginbrakenteams en overvallenteams, die ook straatroven afhandelen.

Op het niveau van een rechercheteam worden aangiften gecontroleerd door verschillende functionarissen zoals een teamchef, coördinatoren, analisten of werkvoorbereiders. Deze controle en analyse van aangiften vindt in eerste instantie plaats ten behoeve van de juiste aanpak van misdrijven en de opsporing van dader(s), maar er wordt ook geverifieerd of de misdrijven onder de juiste maatschappelijke klasse zijn weggeschreven. Als deze medewerkers zien dat de klasse niet correct is, dan verzoeken ze aan de verbalisant of diens leidinggevende dat aan te (laten) passen. Er wordt niet alleen gekeken naar de maatschappelijke klassen die onder HIC-misdrijven vallen, maar ook naar verwante klassen. Hiervoor worden specifieke query's (zoekopdrachten) toegepast.

Iedere eenheid heeft een functionaris (overvallencoördinator) die al dan niet in samenwerking met onder andere de teamchef overvallenteam, analisten en het Districtelijk informatie Knooppunt (DIK) alle overvallen controleert. Omdat overvallen veel minder frequent gepleegd worden dan woninginbraken of straatroven is het mogelijk ieder misdrijf te controleren. Vaak is de functionaris ook belast met de controle van straatroven. Omdat het om grotere aantallen gaat, vindt de controle van straatroven minder secuur plaats. Bij de controle van de maatschappelijke klasse van overvallen wordt ook gekeken naar andere delicten zoals straatroof en diefstal met geweld.

2.4 Steekproef: woninginbraak 'wegschrijven' als inbraak in schuur?

Uit overleggen met de Tweede Kamer[23] is gebleken dat er twijfel bestaat over de werkelijke (mate van) daling van het aantal woninginbraken. Deze daling zou toegeschreven kunnen worden aan registratie-effecten, namelijk dat woninginbraken als diefstal uit schuur geregistreerd zouden worden. Voorts is uit

[23] O.a. wetgevingsoverleg 17 november 2014.

interviews met verschillende politiemedewerkers die werden gehouden in het kader van het kwalitatieve deel van het onderzoek gebleken dat de maatschappelijke klasse waarmee (gekwalificeerde) diefstal uit woning[24] verwisseld kan worden, (gekwalificeerde) diefstal 'in/uit box/garage/schuur'[25] betreft. Daarom heeft de Inspectie besloten om een steekproef te nemen uit de door de politie geregistreerde diefstallen uit box, garage, schuur met het doel vast te stellen hoeveel woninginbraken onder deze noemer worden weggeschreven.

De Inspectie heeft een aselecte steekproef getrokken uit alle in 2014 in BVH geregistreerde aangiften van de desbetreffende maatschappelijke klasse. Na de analyse van deze steekproef constateert de Inspectie het volgende.

Geen enkele van 378 de onderzochte aangiften van diefstal uit woning blijkt te zijn geregistreerd onder de maatschappelijke klasse 'diefstal in/uit box/garage/schuur'.

Bij enkele aangiften (minder dan 1 procent) was niet vast te stellen of men de betreffende garage of berging rechtstreeks vanuit de woning kon betreden. Deze aangiften werden gedaan via Internet waarbij de aangever de inbraak zelf heeft gecategoriseerd. De gestolen goederen bevonden zich in de berging of garage. Dit geldt ook voor enkele aangiften (minder dan 1 procent) van diefstal uit (in de winterperiode niet bewoonde) vakantiewoning.

2.5 Oordeel

Aggregatie
De aggregatie vindt centraal plaats door middel van een uniform systeem (BVI), volgens uniforme definities en uit hetzelfde registratie systeem BVH. De aggregatie van het aantal misdrijven (overvallen, straatroven, woninginbraken) wordt door de Inspectie beoordeeld als voldoende.

Registratie
Er is sprake van een landelijke afspraak dat alle aangiften opgenomen moeten worden in BVH. De meeste aangiften van HIC-misdrijven worden opgenomen door medewerkers die alleen in BVH werken. Indien (in enkele gevallen) een aangifte wordt opgenomen in Summ-it, wordt ervoor gezorgd dat deze ook wordt geregistreerd in BVH. Hierop is controle.

De Inspectie komt op basis van het onderzoek tot de conclusie dat alle aangiften van HIC-misdrijven worden geregistreerd in BVH.

Alle eenheden hanteren dezelfde landelijke definities van overvallen, straatroven en woninginbraken. De betrokken medewerkers zijn bekend met deze definities.

Het registeren of het wijzigen van maatschappelijke klasse in voorkomende gevallen is een eenvoudige procedure.

Voor het grootste deel van de incidenten is het voor de verbalisant duidelijk om welk misdrijf het gaat. Een beperkte mate van onzekerheid is echter inherent aan dit soort misdrijven. In twijfelgevallen is bij de bepaling van de maatschappelijke klasse meestal sprake van een bewuste keuze.

[24] Maatschappelijke klasse A20, A30, B20, B30.
[25] Maatschappelijke klasse A21, A34.

Vanwege de reorganisatie bevond het gehele stelsel van gegevensbeheer en –controle bij de eenheden zich tijdens het onderzoek in de ombouw van een oud systeem naar een nieuw systeem. Op het moment van onderzoek was er geen sprake van structurele algemene controle op de juistheid van de registratie van de maatschappelijke klasse. Verschillende functionarissen van diverse afdelingen controleren echter specifiek op de juistheid van de registratie van de maatschappelijke klasse bij overvallen, straatroven en woninginbraken. De wijze waarop en de mate waarin dit gebeurt verschilt per eenheid maar meestal is er sprake van dubbele controle (woninginbraken worden bijvoorbeeld gecontroleerd door een taakaccenthouder van het basisteam en door een coördinator van woninginbrakenteam). Daarom kan geconcludeerd worden dat de meeste onjuist geregistreerde misdrijven worden gecorrigeerd. Bij overvallen wordt ieder misdrijf gecontroleerd.

De Inspectie komt op basis van het onderzoek tot de conclusie dat het overgrote deel van de HIC-misdrijven onder de juiste maatschappelijke klasse geregistreerd worden.

Betrouwbaarheid
Vanwege de uniformiteit van systemen, procedures en definities, bekendheid met definities, houding van verbalisanten en controle op registraties beoordeelt de Inspectie de betrouwbaarheid van aantallen van woninginbraken, straatroven en overvallen als voldoende.

De uitkomsten van de steekproef ondersteunen deze conclusie.

3 Ophelderingspercentages

3.1 Inleiding

Het ophelderingspercentage wordt berekend door het aantal misdrijven dat in een periode is opgehelderd te delen door het aantal misdrijven dat ter kennis is gekomen in dezelfde periode, vermenigvuldigd met 100. Hierbij dient het volgende te worden opgemerkt. Voor het tellen van misdrijven wordt de pleegdatum gebruikt en voor het tellen van opgehelderde misdrijven de datum van oplossing. Dit kan tot de situatie leiden dat een misdrijf dat in 2014 als misdrijf wordt geteld, in 2015 wordt geteld als een opgehelderd misdrijf.

Het ophelderingspercentage is afhankelijk van twee gegevens: aantal misdrijven en aantal opgehelderde misdrijven[26]. In het vorige hoofdstuk is de betrouwbaarheid van het aantal misdrijven als voldoende beoordeeld. De betrouwbaarheid van ophelderingspercentages is dus afhankelijk van de betrouwbaarheid van het aantal opgehelderde misdrijven. Daarom wordt in deze paragraaf de betrouwbaarheid van het aantal opgehelderde misdrijven beoordeeld.

In het begin van dit hoofdstuk gaat de Inspectie in op de duiding van het begrip opgehelderde misdrijven. Vervolgens beschrijft en beoordeelt de Inspectie het proces van aggregatie en registratie. De registratie wordt beschreven aan de hand van de kritische voorwaarden[27] die ingedeeld zijn in techniek, procedure en gedrag. Het hoofdstuk sluit af met een oordeel over de betrouwbaarheid van ophelderingspercentages van overvallen, straatroven en woninginbraken.

In de Veiligheidsagenda 2015-2018 worden de termen ‘ophelderingspercentage’ en ‘misdrijf opgehelderd’ gebruikt. In haar instructie gebruikt de politie de term ‘opgelost’. In BVH wordt de term ‘oplossingsindicatie’ gebruikt. De Inspectie gebruikt in dit hoofdstuk de termen zoals deze worden toegepast door de politie.

3.2 Definitie ophelderingspercentage

Tijdens het onderzoek kwam de Inspectie twee begrippen tegen: ‘opgehelderde’ en ‘opgeloste’ strafbare feiten, die in de volksmond, in de pers en in berichten van verschillende instanties[28] door elkaar gebruikt worden, maar in feite aanzienlijk van elkaar verschillen. In de eigen instructie van de politie gaat het steeds om ‘oplossingsindicatie’ en ‘opgeloste zaken’.[29] Meestal wordt het begrip opgeloste misdrijven gebruikt terwijl cijfers eigenlijk over opgehelderde misdrijven worden gepresenteerd. Een gemiddelde burger ziet geen verschil tussen opgeloste en opgehelderde misdrijven. Daarom besteedt de Inspectie deze paragraaf aan de uitleg van het verschil in deze begrippen.

[26] Zie paragraaf 1.3.2

[27] Voor het overzicht van kritische voorwaarden zie bijlage 2.

[28] Bijvoorbeeld persbericht CBS 29 april 2015.

[29] Bijvoorbeeld ‘Door de oplossingsindicatie in te vullen, wordt voorkomen dat gerechercheerd wordt op reeds opgeloste zaken.’ Instructie A02, ‘wanneer een strafbaar feit opgelost is’. Zie bijlage 5.

De indicator opheldering spercentage is geïntroduceerd in de Veiligheidsagenda 2015-2018. [30] Hierbij is geen definitie gegeven van een opgehelderd misdrijf noch een uitleg over de keuze van deze indicator.

Om zaken te registreren die de politie als 'opgehelderd' telt gebruikt de politie de volgende definitie: 'een strafbaar feit is opgelost indien aan de volgende voorwaarden wordt voldaan:

- Bij een strafbaar feit moet minimaal één verdachte bekend zijn.
- De verbalisant heeft de juiste identiteit van de verdachte(n) vastgesteld.
- De verdachte(n) moet(en) voor de betreffende strafbare gedraging gehoord zijn.

Bij het tellen van een misdrijf als opgehelderd is doorslaggevend of de verbalisant van mening is dat een ter zake gehoorde verdachte dit misdrijf zou kunnen hebben gepleegd. Het opmaken van een proces-verbaal ten behoeve van vervolging door het OM is dus niet noodzakelijk. Ook hoeft de verdachte niet te bekennen. [31]

De politie beschouwt een misdrijf als 'opgelost' indien een verdachte is veroordeeld. In de literatuur wordt onder een opgelost misdrijf vaak een misdrijf begrepen waarbij een strafdossier aan het OM is overgedragen en daar ingeschreven.[32] Dit betekent ook dat minimaal één verdachte bij het OM is afgeleverd.[33]

Verschil tussen opgehelderd en opgelost
Uitgaande van het hiervoor genoemde betekent het verschil tussen een opgehelderd en een opgelost misdrijf het volgende. Indien een verdachte ter zake van een misdrijf is gehoord en op vrije voeten gesteld (niet aangeleverd aan het OM), is het misdrijf opgehelderd en niet opgelost.

In het kader van dit onderzoek beargumenteert de politie de keuze voor het gebruik van het begrip opgehelderd, en niet van het begrip opgelost, als volgt.
Volgens de politie doet het begrip opheldering meer recht aan de inspanningen van de politie.

Hierbij plaatst de Inspectie de volgende opmerkingen.

Ten eerste, zonder nadere uitleg wekt dit begrip de indruk dat het juist om een resultaat gaat (verdachte wordt vervolgd) maar niet om inspanningen die erop gericht zijn om de dader te vinden.

Ten tweede kan de politie meer inspanningen verrichten, zoals het horen van getuigen, buurtonderzoek of forensisch onderzoek, om het misdrijf op te helderen dan enkel het verhoren van een verdachte. Na deze inspanningen wordt een misdrijf als niet opgehelderd geteld indien geen verdachte is gehoord, terwijl een misdrijf met alleen een verhoorde verdachte wordt geteld als opgehelderd.

Een ander argument dat de politie gebruikt ter onderbouwing van het begrip van opheldering is dat het aan het OM of de rechter is om te bepalen of de zaak opgelost is.

---

[31] Instructie A02, 'wanneer een strafbaar feit opgelost is'. Zie bijlage 5.
[32] D. Berendsen. Rapport De bestrijding van woningovervallen door de politie. 2011.
[33] Zie wetgevingsoverleg 17 november 2014 p.60.

Dit argument geldt alleen voor de misdrijven waarbij het strafdossier aan het OM aangeleverd is. In deze zaken kan de verdachte inderdaad worden vrijgesproken door de rechter. Bij de misdrijven waarbij geen strafdossier/verdachte aan het OM wordt aangeleverd, is bij voorbaat bekend dat er geen strafdossier bij het OM komt en dat dit niet wordt beoordeeld door de rechter. In deze gevallen zou de politie de misdrijven als niet opgehelderd kunnen tellen zonder risico dat een andere instantie anders oordeelt.

Een nadeel van deze definitie is ook dat volgens de politie instructie[34] op de zaken die als 'opgelost' geregistreerd staan niet door gerechercheerd hoeft te worden. Dit betekent dat de kans dat de betreffende verdachte ooit terecht zal staan bij 'opgehelderde' maar niet 'opgeloste' zaken, nihil is.

3.3 Aggregatie

Voor het registreren van een nieuw incident in BVH start een verbalisant een zogenoemde 'registratie'[35] in dit systeem. Onder deze registratie voert hij alle personen (onder overeenkomstige 'rollen'[36]) en de stukken betreffende een eventueel opsporingsonderzoek in. Op het moment dat een opsporingsonderzoek wordt afgerond dient een verbalisant de registratie af te sluiten en een oplossingsindicatie in te vullen. In het keuzemeneu 'oplossingsindicatie' kan hij kiezen voor 'Ja' (opgelost), 'Deels' (deels opgelost) en 'Nee' (niet opgelost).

Een misdrijf wordt geteld door BVI als opgehelderd indien de oplossingsindicatie als 'Ja' of 'Deels' is ingevuld.

Voor het meetellen van een opgehelderd misdrijf in een bepaalde periode is de datum van de oplossing bepalend.

Omdat misdrijven met oplossingsindicatie Ja of Deels als opgehelderd geteld worden en omdat voor Deels opgeloste misdrijven dezelfde voorwaarden gelden die relevant zijn voor aggregatie, wordt verder geen onderscheid gemaakt tussen misdrijven met oplossingsindicatie Ja en Deels .

Tot 2014 waren heeft de politie het Landelijke Overvallen en Ramkraken Systeem (LORS) gebruikt voor de cijfers betreffende overvallen. In dit systeem werd een overval geteld als opgehelderd indien ten minste één verdachte aan het OM werd aangeleverd. Dus het ging over 'opgeloste'[37] overvallen. De bevindingen van dit rapport gelden niet voor de voor 2014 gerapporteerde cijfers. In de onderstaande tabel worden ophelderingspercentages van woninginbraken straatroven en overvallen weergegeven.

Tabel 4. Ophelderingspercentage per delict in 2015.

	Woninginbraak	Straatroof	Overval
Totaal misdrijven	64.560,0	4.731,0	1.239,0
Opgehelderde misdrijven	6.091	1.346	615

[34] Instructie A02, 'wanneer een strafbaar feit opgelost is'.

[35] Een technisch term in BVH.

[36] Rol is een technisch term in BVH. Er is een limitatief aantal rollen, waaronder de rollen verdachte, aangever, getuige.

[37] Zie ook subparagraaf 3.2.

Ophelderingspercentage	9,4%	28,5%	49,6%

Bron: BVI-BVH, extractie 05.01.2016

3.4 Registratie

Om de bevindingen van deze subparagraaf in de juiste context te plaatsen is de volgende passage van belang.

Voor 2013 werd een onderscheid gemaakt tussen politiesepot en OM-sepot. Indien een beslissing werd genomen om een opsporingsonderzoek te beëindigen en geen proces-verbaal naar het OM te sturen voor vervolging was sprake van een politie sepot. Deze beslissing kon genomen worden zowel na een enkele opsporingshandeling, zoals een verhoor, als na meer langdurig opsporingsonderzoek. Bij deze beslissing was meestal een vertegenwoordiger van het OM betrokken namens de Officier van Justitie. Het OM-sepot werd genomen nadat het proces-verbaal naar het OM was verstuurd en daar geregistreerd in het registratiesysteem van het OM. Deze beslissing werd genomen door of namens de Officier van Justitie.

Sinds 2013 is het politiesepot afgeschaft[38], omdat de term niet bestaat in het Wetboek van Strafvordering. Thans worden alle sepotbeslissingen genomen door het OM.

3.4.1 Opgelost 'Ja', 'Deels' of 'Nee'

Technische voorzieningen
Bij afronding van een opsporingsonderzoek dient een verbalisant de registratie in BVH waaronder het onderzoek werd uitgevoerd af te sluiten. Het is technisch niet mogelijk om de registratie af te sluiten indien de oplossingsindicatie niet is ingevuld.

Voor het invullen van oplossingsindicatie gelden de in de paragraaf 2.2.1 weergegeven definities voor de opheldering en de volgende technische regels.

Het onderscheid wordt gemaakt voor de volgende situaties:

- Verdachte is onbekend;
- Verdachte is bekend maar niet verhoord;
- Verdachte is bekend en gehoord.

Verdachte onbekend
Indien een BVH-registratie geen verdachte bevat, komt de oplossingsindicatie automatisch op 'Nee' te staan. Het is ook technisch niet mogelijk om dit misdrijf te registreren als opgelost.

Verdachte bekend maar niet gehoord
Indien een persoon als verdachte bij de registratie is ingevoerd maar niet gehoord, kan het misdrijf de oplossingsindicatie 'Ja', 'Deels' als 'Nee' krijgen.

Verdachte gehoord
Indien een verdachte gehoord is (de registratie bevat een proces-verbaal verhoor verdachte), krijgt de registratie automatisch een indicatieve oplossingsindicatie 'J'.

[38] Met een uitzondering betreffende het aantreffen van kleine hoeveelheden drugs.

De registratie kan vervolgens alleen met de oplossingsindicatie ‘Ja’ of ‘Deels’ worden afgesloten. Dit geldt voor zowel gevallen waarbij de verdachte samen met het strafdossier aan het OM wordt aangeleverd, als voor gevallen waarbij de zaak in een vroeg stadium geseponeerd wordt, zonder aanlevering van verdachte aan het OM.

Bij dit laatste geval kan zich een uitzondering voordoen. Indien na het verhoor blijkt dat de persoon die aanvankelijk als verdachte werd aangemerkt en dusdanig geregistreerd, niet (meer) verdacht wordt van het betreffende strafbare feit, wordt het delict geseponeerd met de sepotgrond ‘ten onrechte als verdachte vermeld’. In dit geval dien de rol verdachte van deze persoon verwijderd te worden. Het bovengenoemde geldt ook voor de volgende sepotgronden.

Tabel 5.

SEPOT 01	TEN ONRECHTE ALS VERDACHTE VERMELD
SEPOT 05	FEIT NIET STRAFBAAR
SEPOT 06	DADER NIET STRAFBAAR
SEPOT 07	ONRECHTMATIG VERKREGEN BEWIJS
SEPOT 09	RECHTMATIGE GEWELDSAANWENDING (POLITIE)AMBTENAAR[39]

Bij de bovengenoemde sepotgronden is het misdrijf niet opgelost en de oplossingsindicatie dient aangepast te worden.

Hiervoor diende tot 2016 handmatig in BVH een handmatige handeling te worden verricht. Dit betrof het aanmaken van de zogenoemde I24 actie . Sinds 2016 wordt de rol verdachte in BVH automatisch verwijderd bij de invoering van de betreffende sepotgronden in BOSZ door het OM. De oplossingsindicatie wordt in dit geval echter niet aangepast. De betreffende misdrijven blijven daarom staan in BVH als opgelost.

Feitelijke uitvoering
Aangezien een correcte registratie van de oplossingsindicatie bij misdrijven met onbekende verdachte en gehoorde verdachte, met uitzondering van sepotgronden 01, 05, 06, 07 en 09, technisch gewaarborgd is, zijn processuele en gedragskundige aspecten van deze situaties niet relevant.

Daarom worden verder alleen de twee volgende situaties beschreven:

- verdachte is bekend maar niet gehoord;
- verdachte is gehoord maar het misdrijf moet worden geregistreerd als niet opgelost omdat de verdachte onterecht als verdachte is ingevoerd in BVH.

Er bestaat een landelijke Instructie A02 ‘wanneer een strafbaar feit opgelost is.’ Deze instructie beschrijft handelingen die een verbalisant in BVH moet verrichten om bij afsluiting van een registratie de oplossingsindicatie in te vullen. De instructie bevat tevens de definitie van opgeloste, niet opgeloste en deels opgeloste misdrijven.[40]

[39] Sepotgronden 05, 06, 07 en 09 komen zelden voor.
[40] Zie bijlage 5.

Deze instructie bepaalt onder andere:

- dat een strafbaar feit met oplossingsindicatie Ja of Deels geregistreerd kan worden als verdachte is gehoord en;
- indien bij een feit, dat geregistreerd staat als (deels) opgelost een zogenaamde I24 procedure wordt toegepast, dient de oplossingsindicatie aangepast te worden. Een incident zonder verdachte voldoet namelijk niet (meer) aan de definitie (deels) opgelost.

Geen van de geïnterviewde medewerkers BPZ kent de instructie A02. Dit geldt ook voor meeste geïnterviewde rechercheurs. Volgens hen dient een misdrijf met oplossingsindicatie 'Ja' afgesloten te worden als een verdachte aan het OM is aangeleverd. Naar hun mening is de zaak niet opgelost als ze tegen een al dan niet verhoorde verdachte geen proces-verbaal hoeven op te maken en naar het OM te sturen. Maar omdat het technisch niet mogelijk is om in dit geval de betreffende registratie met oplossingsindicatie 'Nee' af te sluiten, registreren ze het misdrijf als opgelost of deels opgelost. Ook als de identiteit van verdachte bekend is en deze als zodanig geregistreerd is in BVH maar niet gehoord is wordt het misdrijf geregistreerd als niet opgelost.

Zoals in hoofdstuk 2.1 is aangegeven worden HIC-misdrijven door rechercheafdelingen afgehandeld. Daar is het proces zo ingericht dat specifieke functionarissen belast zijn met het afsluiten van registraties en de controle van dossiers. Ook zijn zij belast met het verwerken van sepots en het wijzigen van de oplossingsindicatie. Daarom worden de meeste registraties betreffende HIC-misdrijven gecontroleerd en afgesloten door coördinatoren en/of (administratieve) medewerkers. De meeste (maar niet alle) medewerkers die daarmee bezig zijn, kennen de bovengenoemde instructie en registreren de oplossingsindicatie in overeenstemming daarmee. Dit geldt in grotere mate voor overvallen. Bijvoorbeeld, bij het Regionale overvallenteam (ROT) van de eenheid Rotterdam zijn vorig jaar in alle sepots waarbij sprake was van ten onrechte vermelde verdachten in de voorafgaande drie jaar alle verdachten verwijderd en is de oplossingsindicatie op 'Nee' gezet.

Tijdens het onderzoek zijn ook specifieke aspecten vastgesteld die alleen voor woninginbraken gelden. Indien een dader van een woninginbraak wordt aangehouden vanwege een enkele woninginbraak, wordt er vaak door gerechercheerd met als doel meer woninginbraken met dezelfde verdachte te kunnen bewijzen. Als enkele misdrijven zijn bewezen, stopt men meestal met het onderzoek. Het OM vervolgt de verdachte ter zake van deze bewezen woninginbraken. Geïnterviewde rechercheurs geven aan dat meestal nog meer zaken bewezen kunnen worden, maar dat vanuit efficiëntie/capaciteit overwegingen niet verder wordt gezocht naar bewijsmateriaal in deze zaken. Voor ieder misdrijf (woninginbraak) wordt een aparte registratie in BVH aangemaakt. Omdat een misdrijf zonder daaraan gekoppelde verdachte niet wordt geteld als opgehelderd, dient in iedere registratie de verdachte ingevoerd te zijn en gekoppeld aan het incident. Volgens respondenten deed men dit in het verleden zelden. Dit leidde tot een onderschatting van ophelderingspercentages. Tegenwoordig wordt er strakker gestuurd op de registratie van de oplossingsindicatie bij woninginbraken. Daarom worden de laatste tijd verdachten meestal ingevoerd en gekoppeld in alle registraties van de betreffende bewezen zaken. Woninginbraken waarbij betrokkenheid van een verdachte wordt vermoed maar niet is bewezen, worden soms als opgehelderd geregistreerd, soms niet. Dit verschilt per eenheid en zelfs per district. Dit komt doordat volgens de landelijke definitie, indien een verdachte gehoord is en de verbalisant van mening is dat hij het misdrijf heeft gepleegd, het

misdrijf als opgelost geregistreerd moet worden. Sommige rechercheurs zijn echter van mening dat alleen misdrijven die met een strafdossier afgerond zijn, als opgehelderd geregistreerd kunnen worden. Daarom koppelen ze verdachten niet aan deze zaken.

3.4.2 Datum van oplossing

Voor het tellen van opgehelderde misdrijven wordt de datum van oplossing gebruikt. Bij de registratie van de oplossingsindicatie voert het systeem de datum waarop de oplossingsdatum wordt geregistreerd in. Deze datum kan handmatig gewijzigd worden. Een verbalisant neemt bijna altijd de door het systeem ingevulde datum over.

Het kan gebeuren dat naar aanleiding van nieuwe informatie de oplossingsindicatie wordt gewijzigd van ‘Deels’ naar ‘Ja’. In dit geval vult het systeem een nieuwe datum van oplossing in. Indien dit binnen hetzelfde jaar plaats vindt heeft het geen invloed op de jaarlijkse tellingen. Als dit in verschillende jaren gebeurt dan kan het tot dubbeltellingen leiden, omdat eenzelfde misdrijf in twee verschillende jaren wordt geteld als opgelost, maar één keer wordt geteld als misdrijf.

De Inspectie heeft cijfers van de politie onderzocht betreffende aantallen opgehelderde misdrijven van overvallen, straatroven en woninginbraken per eenheid en per kwartaal. Uit analyse van deze cijfers is niet gebleken dat gebruik wordt gemaakt van de mogelijkheid om door het wijzigen van de oplossingsindicatie het ophelderingspercentage te beïnvloeden.

3.4.3 Doorwerking in feitelijke cijfers

Uit de analyse van het proces van registratie is gebleken dat vanaf 2016 misdrijven die geseponeerd worden met de sepotgrond ‘ten onrechte als verdachte vermeld’ als opgelost blijven staan in BVH, wat in strijd is met de geldende instructie. In de onderstaande tabel wordt weergegeven in hoeverre dit ophelderingspercentages zal beïnvloeden.

Tabel 6.

	woninginbraak	straatroof	overval
Totaal aantal misdrijven	64560	4731	1239
Aantal opgehelderde misdrijven	6.091	1.346	615
Aantal misdrijven met sepotgrond ‘ten onrechte als verdachte vermeld’	275	89	26

Ophelderingspercentage	9,4%	28,5%	49,6%
Ophelderingspercentage indien oplossingsindicatie bij misdrijven met sepotgrond 'ten onrechte als verdachte vermeld' niet wordt aangepast	9,9%	30,3%	51,7%
Verschil	**0,4%**	**1,9%**	**2,1%**

Bron: BVH, BOSZ-OM, 2015

Uit de analyse van sepotcijfers over 2015 blijkt dat de ophelderingspercentages voor woninginbraken, straatroven en overvallen respectievelijk 0,4%, 1,9% en 2,1% hoger zouden uitvallen indien geen maatregelen worden genomen om ook de oplossingsindicatie te wijzigen.

Deze percentages kunnen dienen als indicatie voor de situatie in 2016 indien geen maatregelen worden genomen ten einde de oplossingsindicatie bij onterecht als opgelost geregistreerde misdrijven in het geval van sepotgrond 'ten onrechte als verdachte vermeld' te wijzigen.

3.4.4 Oordeel

3.4.4.1 Aggregatie

De aggregatie vindt centraal plaats door middel van een uniform systeem (BVI), volgens uniforme definities en uit hetzelfde registratie systeem BVH. De aggregatie van het aantal opgehelderde misdrijven (overvallen, straatroven, woninginbraken) beoordeelt de Inspectie als voldoende.

3.4.4.2 Registratie

Er bestaan landelijke definities en instructies betreffende de registratie van de oplossingsindicatie.

Het registratiesysteem (BVH) is in alle eenheden uniform ingericht voor wat betreft de registratie van de oplossingsindicatie.

Het is technisch niet mogelijk om een misdrijf waarbij de verdachte niet bekend is geworden als opgelost te registreren. Ook is het niet mogelijk om een misdrijf als niet opgelost te registreren, als sprake is van een verhoorde verdachte.

Het bovengenoemde betekent dat dankzij de technische eigenschappen van BVH voor de misdrijven zonder verdachte en de misdrijven met verhoorde verdachte waarbij geen sprake is van een sepot 'ten onrechte als verdachte vermeld', is gewaarborgd dat de oplossingsindicatie correct wordt geregistreerd.

Alle overvallen en de meeste woninginbraken en straatroven met een al dan niet gehoorde verdachte worden afgehandeld door de districtelijke rechercheteams of specifieke HIC-teams. De administratieve afhandeling van deze registraties in BVH vindt plaats door specifieke medewerkers. Deze medewerkers beschikken over de nodige autorisatie en zijn in het algemeen goed bekend met procedures en definities.

Dit betekent dat als een verdachte van het misdrijf bekend is en geregistreerd in BVH, maar niet gehoord, het misdrijf volgens definitie als niet opgelost wordt geregistreerd. Bovendien worden bij nagenoeg alle overvallen en de meeste woninginbraken en straatroven oplossingsindicaties aangepast indien sprake is van de sepotgrond ‘ten onrechte als verdachte vermeld’.

Gezien technische wijzigingen in BVH betreffende de registratie van de sepotgrond ‘ten onrechte als verdachte vermeld’ vindt de correctie van de oplossingsindicatie bij deze sepots sinds 2016 niet meer plaats. Dit zal leiden tot een kleine toename van het ophelderingspercentage.

Er bestaat een mogelijkheid om de cijfers bewust te beïnvloeden door de oplossingsindicatie te wijzigen. Uit het onderzoek is geen aanwijzing naar voren gekomen dat deze situatie zich in de praktijk voordoet. Voor zover het zich incidenteel voordoet heeft dit geen invloed op de landelijke cijfers.

Betrouwbaarheid
Vanwege de uniformiteit van definities, de technische eigenschappen van het registratiesysteem (BVH) en de in de teams aanwezige specifieke medewerkers die de administratieve afhandeling van de registraties uitvoeren, beoordeelt de Inspectie de betrouwbaarheid van de aantallen van opgehelderde overvallenwoninginbraken, straatroven en overvallen als voldoende.

Vanaf 2016 worden zonder nadere maatregelen oplossingspercentages overschat. De overschatting zal een beperkte doorwerking op de feitelijke cijfers hebben.

Het beperkte aantal mogelijkheden om de oplossingsindicatie onjuist te registreren heeft nauwelijks doorwerking op de landelijke cijfers.

Bijlage 1 Afkortingen/begrippenlijst

BOSZ Betere opsporing door sturing op zaken (Een workflow systeem voor misdrijven en verdachten daarvan; haalt relevante informatie uit het bronsysteem BVH en voegt daar unieke informatie aan toe. Dit systeem geeft inzicht in de aantallen en soorten zaken en de beslissingen die hierover zijn genomen. Zo kan de capaciteit binnen de keten van politie en OM gericht worden ingezet).

BPS Bedrijfsprocessensysteem (BPS ondersteunde voorheen processen bij de politie vanaf de eerste melding bij de meldkamer tot en met het complete proces-verbaal. De opeenvolgende fasen werden in een logische volgorde aan elkaar geketend).

BPZ Basispolitiezorg

BVH Basisvoorziening handhaving (Een basisregistratiesysteem voor de Nederlandse Politie. Politiemedewerkers kunnen in dit systeem incidenten registreren, aangiftes opnemen en strafdossiers opmaken).

BVI Basisvoorziening Informatie (Een managementinformatiesysteem van de politie)

GMS Geïntegreerd meldkamersysteem (Met het GMS kunnen de centralisten op de meldkamer de hulpvraag van de burger aannemen, de inzet van hulpverleners bepalen en de inzet van hulpverleners coördineren).

GPS GPS staat voor Geïntegreerd Processysteem Strafrecht. (Een digitaal systeem ter ondersteuning van de administratie en behandeling van strafzaken voor het Openbaar Ministerie en de rechtspraak.

HIC High Impact Crime

Inspectie VenJ Inspectie veiligheid en justitie.

I&S Intake en Service

INP Informatie Model Nederlandse Politie

LORS Landelijke Overvallen Ramkraken Systeem. (Eind 2014 is het LORS vervangen door een overvallensysteem dat gebruik maakt van BVH en BVI.)

OM Openbaar Ministerie.

OPCO operationeel coördinator

Summ-I.T. Opsporing Softwaresysteem dat het werkproces in recherche onderzoeken ondersteunt

Bijlage 2 Kritische voorwaarden

		Kritische voorwaarde	Relevantie		
			volledigheid	juistheid	aggregatie
T	1	Een brongegeven wordt automatisch, zonder tussenkomst van mensen, in het bronsysteem geregistreerd;	X	X	
T	2	Tijdens handmatige registratie van het betreffende brongegeven is de vastlegging verplicht (kan niet worden overgeslagen) en het betreffende brongegeven kan niet vastgelegd worden in een andere rubriek	X		
T	3	Tijdens handmatige registratie van het betreffende brongegeven is de vastlegging verplicht (kan niet worden overgeslagen) en de betreffende rubriek kan alleen voor dat doeleinde worden gebruikt.		X	
T	4	Registratie van een brongegeven is in het betreffende informatiesysteem, bij iedere eenheid, technisch op dezelfde wijze ingericht.	X	X	
P	5	Vastlegging van het betreffende brongegeven is noodzakelijk voor de definitieve afhandeling/afsluiting van de registratie.	X	X	
P	6	Het betreffende brongegeven wordt alleen in het voorgeschreven bronsysteem geregistreerd.	X		
P	7	Eenheden hanteren dezelfde definitie van het betreffende brongegeven.		X	
P	8	Registratie van het betreffende brongegeven is een kerntaak van de gebruikers.	X	X	
G	9	De definitie van het betreffende brongegeven is duidelijk voor de gebruikers.		X	
G	10	Gebruikers ervaren de registratie van het betreffende brongegeven als een eenvoudige procedure.	X	X	
G	11	Er wordt gecontroleerd op		X	

		juistheid van de registratie van het betreffende brongegeven.			
G	12	Er wordt gestuurd op registratie van het betreffende brongegeven in het betreffende informatiesysteem.	X		
G	13	Gebruikers begrijpen de toegevoegde waarde van correcte registratie van het betreffende brongegeven.	X	X	
A	14	Consistentie	X	X	
Agg	15	Korpsen gebruiken uniforme aggregatiesystemen.			X

T = techniek
P = procedure
G = gedrag
A = aanvullend
Agg = aggregatie

Volledigheid van een brongegeven wordt beoordeeld als voldoende indien voldaan is aan één van de volgende combinaties: 1,4; 2,4; 4,5; 4,6,10; 4,8,12; 4,10,12,13.
Juistheid van een brongegeven wordt beoordeeld als voldoende indien voldaan is aan één van de volgende combinaties: 1,4; 3,4,7; 4,5,7; 4,7,8,11; 4,7,9, 10; 4,7,9,11,13.
Aggregatie van een brongegeven wordt beoordeeld als voldoende indien voldaan is aan de voorwaarde 15.

Bijlage 3 Definities Maatschappelijke Klassen

A20 GEKWAL. DIEFSTAL IN/UIT WONING
Diefstal d.m.v. braak, verbreking, inklimming, valse sleutel, valse order of vals kostuum in/uit een ruimte waar men woont alsmede de schuren, boxen, garages, bergingen, etc. die men rechtstreeks vanuit de woning kan betreden. Of een ruimte een woning is wordt niet zonder meer bepaald door uiterlijke kenmerken zoals de bouw en de aanwezigheid van een bed en ander huisraad, maar ook door de daaraan werkelijk gegeven bestemming. Met andere woorden de bewoningswil (dus de intentie van de gebruiker). De woning hoeft niet als huis gebouwd te zijn. Tal van woningen bevinden zich in woonwagens en woonschepen. Een schip of een tent, caravan, tuinhuis, keet of barak kan (gedeeltelijk) als woning zijn ingericht en de rechtstreeks bereikbare gedeelten gelden dan als deel van de woning (Zie Wet tot Binnentreden).

A21 GEKWAL. DIEFSTAL IN/UIT BOX/GARAGE/SCHUUR
Diefstal d.m.v. braak, verbreking, inklimming, valse sleutel, valse order of vals kostuum uit particuliere schuren/boxen/garages/tuinhuisjes die niet rechtstreeks verbonden zijn met een woning.

A30 DIEFSTAL IN/UIT WONING (NIET GEKWAL.)
Diefstal zonder braak, verbreking, inklimming, valse sleutel, valse order of vals kostuum in/uit een ruimte waar men woont alsmede de schuren, boxen, garages, bergingen, etc. die men rechtstreeks vanuit de woning kan betreden. Of een ruimte een woning is wordt niet zonder meer bepaald door uiterlijke kenmerken zoals de bouw en de aanwezigheid van een bed en ander huisraad, maar ook door de daaraan werkelijk gegeven bestemming. Met andere woorden de bewoningswil (dus de intentie van de gebruiker). De woning hoeft niet als huis gebouwd te zijn. Tal van woningen bevinden zich in woonwagens en woonschepen. Een schip of een tent, caravan, tuinhuis, keet of barak kan (gedeeltelijk) als woning zijn ingericht en de rechtstreeks bereikbare gedeelten gelden dan als deel van de woning (Zie Wet tot Binnentreden).

DIEFSTAL IN/UIT BOX/GARAGE/SCHUUR/ERF (NIET GEKWAL.)
Diefstal zonder braak, verbreking, inklimming, valse sleutel, valse order of vals kostuum vanaf of uit vrijstaande particuliere schuren/boxen/garages/tuinhuisjes/erf.

B20 GEKWAL. DIEFSTAL MET GEWELD IN/UIT WONING
Diefstal d.m.v. braak, verbreking, inklimming, valse sleutel, valse order of vals kostuum voorafgegaan, vergezeld of gevolgd door (bedreiging met) geweld gericht tegen personen in/uit een ruimte waar men woont alsmede de schuren, boxen, garages, bergingen, etc. die men rechtstreeks vanuit de woning kan betreden. Of een ruimte een woning is wordt niet zonder meer bepaald door uiterlijke kenmerken zoals de bouw en de aanwezigheid van een bed en ander huisraad, maar ook door de daaraan werkelijk gegeven bestemming. Met andere woorden de bewoningswil (dus de intentie van de gebruiker). De woning hoeft niet als huis gebouwd te zijn. Tal van woningen bevinden zich in woonwagens en woonschepen. Een schip of een tent, caravan, tuinhuis, keet of barak kan (gedeeltelijk) als woning zijn ingericht en de rechtstreeks bereikbare gedeelten gelden dan als deel van de woning (Zie Wet tot Binnentreden).

B30 DIEFSTAL MET GEWELD IN/UIT WONING (NIET GEKWAL.)

Diefstal zonder braak, verbreking, inklimming, valse sleutel, valse order of vals kostuum voorafgegaan, vergezeld of gevolgd door (bedreiging met) geweld gericht tegen personen in/uit een ruimte waar men woont alsmede de schuren, boxen, garages, bergingen, etc. die men rechtstreeks vanuit de woning kan betreden. Of een ruimte een woning is wordt niet zonder meer bepaald door uiterlijke kenmerken zoals de bouw en de aanwezigheid van een bed en ander huisraad, maar ook door de daaraan werkelijk gegeven bestemming. Met andere woorden de bewoningswil (dus de intentie van de gebruiker). De woning hoeft niet als huis gebouwd te zijn. Tal van woningen bevinden zich in woonwagens en woonschepen. Een schip of een tent, caravan, tuinhuis, keet of barak kan (gedeeltelijk) als woning zijn ingericht en de rechtstreeks bereikbare gedeelten gelden dan als deel van de woning (Zie Wet tot Binnentreden).

B70 STRAATROOF
Het met geweld of onder bedreiging met geweld (voorafgegaan, vergezeld of gevolgd) wegnemen of afpersen van geld of goederen, gepleegd tegen een of meer personen op de openbare weg, m.u.v. geplande professionele/particuliere geld/waarde transporten. Hieronder vallen ook de berovingen gepleegd in een lift, galerij, binnenstraat, portiek of trapportaal. Een ondernemer, die geld van zijn bedrijf naar de bank brengt, de bezorgers van een electronicazaak, de winkeleigenaar die met de kasopbrengst naar huis gaat en onderweg beroofd wordt, vallen onder een gepland/georganiseerd waardetransport, en dan is er sprake van een overval. Ook de beroving van taxichauffeurs, buschauffeurs, ed die zich BEVINDEN in hun voertuig, vallen onder B73 overval.

B72 OVERVAL IN WONING
Het met geweld of onder bedreiging van geweld (voorafgegaan, vergezeld of gevolgd), wegnemen of afpersen van enig goed, gepleegd tegen personen die zich in een woning bevinden.

B73 OVERVAL OP OVERIGE OBJECTEN
Het met geweld of onder bedreiging van geweld (voorafgegaan, vergezeld of gevolgd), wegnemen of afpersen van enig goed, gepleegd tegen personen die zich in een besloten pand bevinden.

B74 OVERVAL OP GELD- EN WAARDETRANSPORT
Het met geweld of onder bedreiging van geweld (voorafgegaan, vergezeld of gevolgd), wegnemen of afpersen van enig goed, gepleegd tegen personen die zich in een besloten pand of een professionele- en particuliere geld- en/of waardentransporten bevinden of op een gepland/georganiseerd (waarde-) transport. Van een gepland of georganiseerd waardetransport is sprake wanneer het vervoeren van geld of andere waardevolle goederen op straat plaatsvindt en in verband kan worden gebracht met de uitoefening van een beroep.

Bijlage 4 Geraadpleegde bronnen

- Ministerie van Veiligheid en Justitie. Brief Landelijke prioriteiten met bijbehorende indicatoren, 2 mei 2011. Kenmerk 29 628, nr. 256.
- Ministerie van Veiligheid en Justitie. Veiligheidsagenda 2015-2018.
- Inspectie Veiligheid en Justitie. Rapport Betrouwbaarheid van een aantal belangrijke cijfers van de politie, november 2013.
- Ministerie van Veiligheid en Justitie. Beleidsreactie op uitkomsten onderzoek Inspectie Veiligheid en Justitie Betrouwbaarheid van een aantal belangrijke cijfers van de politie, 18 december 2013.
- Verslag van wetgevingsoverleg 17 november 2014. Kenmerk 29 628, nr. 490.
- Nationale Politie. BVH 'Instructie A02 Wanneer een strafbaar feit opgelost is'.
- Nationale Politie. Handboek voor gebruikers van BVH 2011-2014, afhandelen registraties.
- Nationale Politie. Lijst Definities Maatschappelijke Klassen.
- Nationale Politie. Landelijke definities o.b.v. de control-set. 01-01-2013 / versie 3.1.
- Nationale Politie. Bijlagen bij Landelijk Werkingsdocument Districten & Basisteams. 21 mei 2014.
- Nationale Politie. Handleiding BOSZ. Juni 2014.
- OM. Handleiding & werkinstructie BOSZ. 25 januari 2013.
- Nationale Politie. Lijst sepotgronden 2015.
- Nationale Politie. Zwaartelijst GIDS INP 2010.
- Nationale Politie. Misdrijf bepaling V0.5.
- Nationale Politie. BVI BVH Misdrijven (stuur).
- Nationale Politie. BVI BVH misdrijven opgehelderd.
- D. Berendsen. Rapport De bestrijding van woningovervallen door de politie. 2011.
- WODC, CBS, Raad voor de rechtspraak. Rapport Criminaliteit en rechtshandhaving 2014. 2015.

Bijlage 5 Instructie A02 ‘wanneer een strafbaar feit opgelost is’.

AFSPRAAK

Opgelost
Een strafbaar feit is opgelost indien aan de volgende voorwaarden wordt voldaan:
- Bij een strafbaar feit moet minimaal één verdachte bekend zijn.
- De verbalisant heeft de juiste identiteit van de verdachte(n) vastgesteld.
- De verdachte(n) moet(en) voor de betreffende strafbare gedraging gehoord zijn.

Een verdachte hoeft niet te bekennen.
(Het feit dat de verbalisant hem/haar na het verhoor als verdachte blijft aanmerken, betekent dat hij/zij naar de mening van de verbalisant terecht als verdachte is aangemerkt.)

Deels opgelost
Een strafbaar feit is deels opgelost indien aan de volgende voorwaarden wordt voldaan:
- Één of meer verdachten kunnen naar verwachting nog bekend worden en/of één of meer verdachten kunnen naar verwachting nog gehoord worden.
- Aan de overige voorwaarden onder ‘Opgelost’ dient voldaan te zijn.

Niet opgelost
Een strafbaar feit is niet opgelost indien aan de volgende voorwaarde wordt voldaan:
- Geen verdachte bekend cq aan het incident gekoppeld.

Opgelet

Indien bij een feit, wat geregistreerd staat als deels of geheel opgelost een zogenaamde I24 procedure wordt toegepast, dient mogelijk de oplossingsindicatie aangepast te worden. Een incident zonder gekoppelde verdachte voldoet namelijk niet (meer) aan de definitie (deels) opgelost.

TOELICHTING

Het registreren van de oplossing is bedoeld als een indicatie of een verdachte van een strafbaar feit bekend is geworden. De term ‘indicatie’ is gebruikt, omdat het in sommige situaties niet tot een veroordeling komt.

De oplossingsindicatie wordt ingevuld vanuit het politieproces en niet vanuit het OM-proces.

Het gebruik van de “D“ (deels opgelost) vraagt enige bekendheid met het psporingsproces. Niet altijd zijn alle verdachten bekend of gehoord, terwijl meerdere verdachten betrokken kunnen zijn.
Voor deels opgelost moet er wel een reële verwachting zijn dat de nog niet gehoorde verdachte ook over deze zaak gehoord gaat worden. Bijvoorbeeld bij een openstaande signalering.

Het veld Opl(ossingsindicatie) is beschikbaar, indien de Maatschappelijke Klasse van de registratie is gebaseerd op een strafbaar feit.

Zowel de oplossingsindicatie op “J” als op “D” worden in GIDS als opgelost geteld. Indien de oplossingsindicatie op “N” staat, wordt deze niet als opgelost geteld in GIDS.

WAAROM

De oplossingsindicatie wordt gebruikt voor:
- Analyseproces (o.a. misdaadanalisten);
- Managementinformatie cq prestatie-indicatoren (o.a. vergelijken met andere korpsen (na 1 januari 2013 andere Eenheden), oplossingspercentage);

 Functionaliteit (o.a. kwaliteitscontrole, informatie naar benadeelden).

Door de oplossingsindicatie in te vullen, wordt voorkomen dat gerechercheerd wordt op reeds opgeloste zaken.
Daarnaast krijgt de gebruiker informatie terug zodra de zaak opgelost is. De gebruiker kan ook zelf actief zoeken wat de stand van zaken is m.b.t. de door hem/haar ingevoerde zaak.

Bijlage 6 Steekproef

Verantwoording steekproeftrekking

De Inspectie heeft BVH-nummers opgevraagd van alle aangiften van inbraak/diefstal in/uit box/garage/schuur. Hierna volgt de berekening van de steekproef:

Foutenmarge 3% (e=3)
Betrouwbaarheidsniveau 95% (z=1,96)
Spreiding[41] 90% (p=90, q=10)
Onderzoekspopulatie 21831 (N=21831)

n=z2 x p x q/e2=384,16
n'=n/(1+n/N)=377,52
Grootte van de steekproef 378 aangiften

Het totaal aantal in 2014 geregistreerde aangiften varieert per eenheid sterk in aantal. Daarom is de steekproef gestratificeerd uitgevoerd.
Hieronder is de berekening van aantal aangiften per eenheid voor de steekproef.

	totaal aangiften	aandeel aangiften	aantal tbv steekproef
Eenheid1[42]	1336	6%	23
Eenheid 2	2272	10%	39
Eenheid 3	2502	11%	43
Eenheid 4	1704	8%	30
Eenheid 5	1527	7%	26
Eenheid 6	1881	9%	33
Eenheid 7	2330	11%	40
Eenheid 8	3548	16%	61
Eenheid 9	2439	11%	42
Eenheid 10	2292	10%	40
Totaal	21831	100%	378

De aangiften zijn aselectief gekozen per eenheid volgens de formule
N= 58 x n-(k-1)
N is het volgnummer in het totaal-bestand (van 1 t/m 21831). De aangiften in het bestand waren gerangschikt in de volgorde van hun BVH-nummers.
n is het volgnummer in de steekproef per eenheid (bijvoorbeeld voorde eenheid 1 van 1 t/m 23).
k is het nummer van de eenheid.

De aangiften met de overeenkomstige BVH-nummers zijn opgevraagd bij het Korps Nationale Politie. De inhoud hiervan is doorgelezen en vergeleken met de maatschappelijke klasse waaronder de aangifte is geregistreerd.

[41] De verwachting was dat ca 10% aangiften onjuist geregistreerd zin.
[42] Eenheden zijn willekeurig genummerd.