



Inspectie Veiligheid en Justitie
Ministerie van Veiligheid en Justitie

Aangifte doen: de burger centraal?



Aangifte doen:
de burger centraal?

Inhoud

	Voorwoord	5
	Samenvatting, conclusies en aanbevelingen	7
1.	Inleiding	17
1.1	Aanleiding en recent onderzoek	17
1.2	Onderzoeksdoel	18
1.3	Onderzoeksvraag en deelvragen	19
1.4	Reikwijdte van het onderzoek	20
1.5	Onderzoeksopzet	21
1.6	Leeswijzer	21
2.	Organisatie	23
2.1	Opzet van het aangifteproces	23
2.2	Ingezet personeel	24
2.3	Weging	27
2.4	Opleiding	29
2.5	Kwaliteit en controle	31
2.6	Analyse	34
3.	Aangiftevoorzieningen	39
3.1	Het belang van de aangiftevoorzieningen voor de aangiftebereidheid	39
3.2	Gebruikte aangiftevoorzieningen	40
3.3	Verwachtingen van burgers van de aangiftevoorzieningen	41
3.4	Ervaringen korpsen met de aangiftevoorzieningen	43
3.5	Ervaringen van burgers met de aangiftevoorzieningen	51
3.6	Metten en monitoren	55
3.7	Analyse	56

4.	Bejegening	61
4.1	Het belang van een goede bejegening	61
4.2	Verwachtingen en ervaringen burgers met de bejegening door de politie	62
4.3	Bejegening vanuit het perspectief van de korpsen	64
4.4	Metingen burgertevredenheid	66
4.5	Doorverwijzing	66
4.6	Slachtofferhulp	67
4.7	Analyse	67
5.	Terugkoppeling	71
5.1	Het belang van terugkoppeling	71
5.2	Verwachtingen burgers van de terugkoppeling	72
5.3	Beleid, werkwijze en uitvoering door de korpsen ten aanzien van terugkoppeling	73
5.4	Aangifte Volg Service (AVS)	77
5.5	Ervaringen burgers met terugkoppeling	78
5.6	Analyse	79
6.	Aangiftebereidheid	83
6.1	Motieven om wel of geen aangifte te doen	83
6.2	Het beeld van de politie over de aangiftebereidheid	87
6.3	Analyse	88
	Bijlage	91
	Afkortingenlijst	91

Voorwoord

De politie staat midden in de samenleving. Burgers en politiefunctionarissen komen elkaar veelvuldig tegen. Voor veel goedwillende burgers is de aangifte het moment waarop hij of zij in contact treedt met de politie. Voor de politie is het belangrijk dat burgers aangifte doen. Aangiften vormen immers de start van menig opsporingsonderzoek en zijn onmisbaar voor de informatiepositie van de politie.

Uit het rapport dat voor u ligt blijkt dat er nog teveel onnodige barrières zijn voor de burger om aangifte te doen. Burgers oordelen hierdoor overwegend negatief over het aangifteproces en voelen zich niet altijd serieus genomen. Landelijke afspraken, ambities en inspanningen van de politie leveren vooralsnog niet het gewenste resultaat op. Verschillende barrières zijn in eerdere onderzoeken naar het aangifteproces en de aangiftedebat ook al geconstateerd. In dit licht is het zorgelijk dat het beeld vanuit het burgerperspectief op veel onderdelen de laatste jaren niet wezenlijk is veranderd.

Dit rapport toont dat zowel in de opzet van het aangifteproces als ten aanzien van de aangiftevoorzieningen, de bejegening en de terugkoppeling een kwaliteitsslag nodig is. De invoering van de nationale politie biedt opnieuw een kans om noodzakelijke verbeteringen door te voeren. Het uniformeren van het aangifteproces kan de burger duidelijkheid bieden. Dit rapport toont echter aan dat meer nodig is. Een goed werkend aangifteproces veronderstelt dat burgers en de politie elkaars behoeften en verwachtingen kennen. Het is daarom zaak dat de politie in haar taakuitvoering het burgerperspectief meer laat doorwerken. De burger en de politie hebben elkaar immers nodig voor een veiliger maatschappij.

J.G. Bos
Hoofd van de Inspectie Veiligheid en Justitie

Samenvatting, conclusies en aanbevelingen

Aanleiding

Meer dan 90 procent van alle aanhoudingen in Nederland vindt plaats op aanwijzing van een aangever of getuige. Daarom is het belangrijk dat burgers aangifte doen als zij slachtoffer zijn geworden van een strafbaar feit. Dit heeft een positief effect op de informatiepositie van de politie, waardoor de effectiviteit van de handhaving en de opsporing verbetert. Daarnaast is het doen van aangifte vaak hét moment waarop burgers met de politie in contact treden. De tevredenheid van de burger over het aangifteproces is cruciaal voor het vertrouwen in de politie. De aangiftebereidheid is voor dit vertrouwen een belangrijk ijkpunt.

Om deze redenen hebben de Tweede Kamer, de minister van Veiligheid en Justitie (VenJ) en de korpsen op verschillende momenten de ambitie uitgesproken om de aangiftebereidheid te vergroten en het aangifteproces te verbeteren. De inspanningen van de politie om aan deze ambitie te voldoen blijken echter niet het gewenste resultaat op te leveren. De aangiftebereidheid neemt volgens de Integrale Veiligheidsmonitor niet merkbaar toe en de ontevredenheid van burgers over het contact met de politie is groot. Om deze reden heeft de Inspectie Veiligheid en Justitie (Inspectie VenJ) besloten een onderzoek uit te voeren naar het aangifteproces.

Vraagstelling

De centrale vraagstelling van het onderzoek van de Inspectie VenJ is:

Op welke wijze sluiten de opzet en uitvoering van het aangifteproces van de politie aan op de behoeften, verwachtingen en ervaringen van de burger?

Centrale conclusie

De Inspectie concludeert op basis van een kwalitatief onderzoek onder vijf korpsen¹ dat er nog te grote verschillen zijn tussen de opzet en de uitvoering van het aangifteproces enerzijds en de behoeften, verwachtingen en ervaringen van de burger anderzijds. Hierdoor oordelen burgers overwegend negatief over het aangifteproces. In het aangifteproces ervaren burgers verscheidene barrières die hun bereidheid om aangifte te doen negatief beïnvloeden. Deze worden door politiefunctionarissen grotendeels onderkend.

Burgers hebben behoefte aan een partnerschap met de politie. Partnerschap impliceert wederkerigheid: partijen gaan een relatie met elkaar aan waarin ze gelijkwaardig behandeld willen worden. Deze behoefte wordt in beleidsstukken door de korpsen onderkend.

¹ De korpsen Fryslân, Gelderland-Zuid, Limburg-Noord, Rotterdam-Rijnmond en Utrecht.

Beide partijen zijn van mening dat ze elkaar nodig hebben om hetzelfde doel te realiseren: een veilige leefomgeving. Desondanks hebben burgers het gevoel dat de politie hun behoefte onvoldoende onderkent. De burger wil gehoord worden en ervaren dat de aangifte leidt tot zichtbare actie. Het onderzoek toont aan dat dit te vaak niet het geval is. De Inspectie VenJ concludeert dat de invulling van het partnerschap nog altijd in de kinderschoenen staat.

Uit het onderzoek blijkt verder dat er een kloof is tussen de verwachtingen van de burger en de wijze waarop de politie uitvoering geeft aan het aangifteproces. Dit komt in belangrijke mate doordat de korpsen de verwachtingen van burgers onvoldoende sturen. Door informatie te verstrekken die onduidelijk, niet eenduidig en soms zelfs tegenstrijdig is weet de burger niet wat hij of zij van de politie kan verwachten in het aangifteproces. De korpsen maken onvoldoende duidelijk *hoe* de burger aangifte kan doen, *wat* er vervolgens gebeurt en *waarom* dat zo is.

Verwachtingen worden gevoed door eerdere ervaringen van burgers, zowel eigen ervaringen als die in zijn of haar omgeving. Het is voor de politie essentieel om te beseffen dat negatieve ervaringen aanzienlijk zwaarder wegen dan positieve ervaringen. De norm die burgers stellen is dat elk contactmoment goed verloopt. De kans op een negatieve ervaring wordt nog vergroot doordat de burger en de politie elkaar onvoldoende kennen.

De Inspectie concludeert dat burgers negatieve ervaringen opdoen door de aanwezigheid van verschillende barrières in het aangifteproces. Deze barrières worden voor een deel veroorzaakt door de grote diversiteit in de opzet en de uitvoering van het aangifteproces in de onderzochte korpsen. Opvallend is dat deze diversiteit niet alleen tussen korpsen bestaat, maar ook *binnen* korpsen. Deze constatering is bepaald niet nieuw: zo werd al in 2002 over de aangiftevoorzieningen geconstateerd dat ‘*duizend bloemen bloeien*’². Sindsdien is op verschillende momenten door de politie – onder andere door de toenmalige Raad van Hoofdcommissarissen – uitgesproken dat verregaande standaardisatie op diverse onderdelen van het aangifteproces nodig is. De Inspectie VenJ concludeert dat deze ambitie in de praktijk niet is bereikt. De dienstverlening die korpsen bieden verschilt, waardoor burgers in het aangifteproces verschillend worden behandeld. De politie slaagt er onvoldoende in om de burger de onder andere in de Visie op Intake uit 2008³ beloofde voorspelbaarheid en betrouwbaarheid te bieden.

Onderzoeksbevindingen en aanbevelingen

Na de centrale conclusie volgt hieronder een weergave van de belangrijkste onderzoeksbevindingen. Deze hebben betrekking op de motieven om aangifte te doen, de opzet van het aangifteproces, de aangiftevoorzieningen, de bejegening en de terugkoppeling. De Inspectie VenJ heeft hierbij vooral aandacht voor de barrières in het aangifteproces, die de aangiftebereidheid van burgers negatief beïnvloeden.

² Eysink Smeets & Etman (2002), Inventarisatie aangiftevoorzieningen bij de Nederlandse politie, voorzieningen en ervaringen in beeld.

³ Twynstra Gudde (2008), Visie op Intake, bouwen aan vertrouwen. Vastgesteld door de Raad van Hoofdcommissarissen.

Aangiftebereidheid

Burgers hebben twee hoofdmotieven om aangifte te doen: ze willen een vergoeding van de verzekering en/of ze willen de omgeving veiliger maken. Deze laatste reden wordt door de politie maar in beperkte mate onderkend. Politiefunctionarissen gaan ervan uit dat de burger vooral voor zichzelf aangifte doet en niet om de politie te helpen in de uitoefening van haar taken. De Inspectie VenJ concludeert dat het onderkennen van dit laatste motief cruciaal is om daadwerkelijk invulling te kunnen geven aan het partnerschap tussen de politie en de burger. Het is een belangrijke voorwaarde om bijvoorbeeld de bejegening en de terugkoppeling effectief in te kunnen richten. Immers, partnerschap impliceert wederkerigheid. Hieraan geeft de politie nog onvoldoende invulling.

Aanbevelingen ten aanzien van de aangiftebereidheid

Aan de korpsen:

Laat de motieven van de burger om wel of niet aangifte te doen doorwerken in de inrichting van het aangifteproces.

Organisatie

De opzet van het aangifteproces in de vijf onderzochte korpsen wordt gekenmerkt door grote verschillen. Deze hebben betrekking op de organisatie van het aangifteproces, het personeel dat wordt ingezet, het opleidingsniveau van het personeel, de wijze waarop de kwaliteit van aangiften wordt gewaarborgd en de weging van de aangiften. Deze onderwerpen zijn randvoorwaardelijk voor de kwaliteit van de uitvoering van het aangifteproces en beïnvloeden de ervaringen van de burger.

In de organisatie van het aangifteproces is sprake van twee uitersten. Het opnemen van aangiften wordt ondergebracht bij een aparte afdeling waar administratief personeel dat een BOA-opleiding⁴ heeft doorlopen (intakemedewerkers) zich primair bezighoudt met het opnemen van aangiften, of het opnemen van aangiften vormt een integraal onderdeel van de dagelijkse werkzaamheden van iedere politiefunctionaris met een publiekstaak. Beide organisatievormen hebben voor- en nadelen. Het inrichten van een aparte afdeling leidt tot een efficiënte inzet van personeel en creëert gemotiveerde en ervaren ‘professionals’ op het terrein van het opnemen van aangiften. Tegelijkertijd werkt dit het zogenoemde ‘procesdenken’ in de hand: wanneer functionarissen uitsluitend gericht zijn op het eigen proces, is de betrokkenheid bij en kennis van de andere processen minder groot. Dit heeft gevolgen voor de kwaliteit van de processen-verbaal en daarmee voor het opsporingsonderzoek. Wanneer het opnemen van aangiften is geïntegreerd in de dagelijkse werkzaamheden is de betrokkenheid bij de andere processen vaak groter. Dit komt de kwaliteit van het aangifteproces ten goede. Een nadeel is echter dat de functionarissen minder ervaren zijn omdat ze minder aangiften opnemen en ze over het algemeen ook minder gemotiveerd zijn.

⁴ Een BOA is een Buitengewoon Opsporingsambtenaar.

In de zoektocht naar een evenwicht tussen beide varianten kiezen de korpsen voor verschillende tussenvormen.

Het verschilt per korps en soms ook per bureau welke functionaris welke aangifte opneemt. In sommige korpsen nemen intakemedewerkers vrijwel alle aangiften op (met uitzondering van zedendelicten en enkele specialismen). In andere korpsen nemen intakemedewerkers enkel eenvoudige aangiften op (bijvoorbeeld van fietsendiefstal) en wordt het gros van de aangiften opgenomen door de functionarissen van de basispolitiezorg (BPZ) en de noodhulp. Verscheidene onderzochte korpsen hebben beschreven welke functionaris welke aangifte op dient te nemen. In de praktijk wordt de beschreven verdeling echter niet consequent gevolgd. Dit heeft tot gevolg dat de opleiding en competenties van de politiefunctionaris niet altijd worden afgestemd op de zwaarte en complexiteit van het delict. Functionarissen die volgens de eigen richtlijnen van het korps bepaalde aangiften niet op mogen nemen omdat ze niet over de juiste competenties of kennis beschikken, doen dit in de praktijk toch. Hierdoor lopen korpsen het risico burgers geen adequate dienstverlening te bieden.

Functionarissen van de BPZ hebben de reguliere landelijke opleiding aan de Politieacademie gevolgd. Iedere intakemedewerker heeft ten minste de BOA-opleiding afgerond. Deze opleidingen sluiten echter onvoldoende aan op de werkzaamheden in het aangifteproces. Voor functionarissen van de BPZ heeft dit voornamelijk betrekking op de juridische kennis en schriftelijke vaardigheden. Voor de intakemedewerkers geldt dat de BOA-opleiding zeer algemeen is en niet nadrukkelijk ingaat op het opnemen van aangiften. Alle onderzochte korpsen bieden om deze redenen aanvullende (eigen) opleidingen en trainingen aan de intakemedewerkers aan. Hoewel de Raad van Hoofdcommissarissen al in 2008⁵ het gebrek aan een uniforme opleiding voor politiefunctionarissen ongewenst heeft genoemd, verschilt het opleidingsaanbod per korps en soms zelfs per bureau. Hierdoor zijn er verschillen in de competenties waarover de intakemedewerkers beschikken, wat gevolgen heeft voor de kwaliteit van het aangifteproces.

Onder andere door de tekortkomingen in de opleidingen behoeft de kwaliteit van de processen-verbaal van aangiften volgens de Inspectie VenJ verbetering. Vrijwel alle onderzochte korpsen hebben in de afgelopen jaren verbetertrajecten gestart om de kwaliteit te verbeteren. Deze leiden echter vaak maar tijdelijk tot verbetering. Zo zijn in alle onderzochte korpsen op regionaal of lokaal niveau checklists opgesteld, maar worden deze in de praktijk niet of niet consequent gebruikt. De kwaliteitscontrole wordt op verschillende manieren door verschillende functionarissen op verschillende momenten uitgevoerd. Het geven van feedback is hierbij niet structureel georganiseerd, waardoor het lerend vermogen binnen de korpsen te weinig wordt gestimuleerd. Het belang van kwalitatief goede aangiften is echter evident: ze bevatten meer en betere informatie voor de opsporing.

⁵ Twynstra Gudde (2008), Visie op Intake, bouwen aan vertrouwen. Vastgesteld door de Raad van Hoofdcommissarissen.

Ook de wijze waarop korpsen de aangiften wegen verschilt sterk. De Inspectie herkent het beeld dat de Algemene Rekenkamer in haar rapport 'Prestaties in de strafrechtketen' (2012) schetst over ongewenste uitstroom. De weging start in feite al voordat aangifte wordt gedaan: neemt de politie de aangifte op of kwalificeert zij het als een melding? Vervolgens wordt op verschillende momenten gewogen of een aangifte voldoende aanleiding geeft tot het starten van een opsporingsonderzoek. De betrokkenheid van het Openbaar Ministerie bij deze afweging varieert en is niet structureel gewaarborgd. In één korps vindt de weging al tijdens de aangifte plaats door intake medewerkers: aangiften die volgens een checklist geen opsporingsindicatie bevatten worden wel opgenomen maar vervolgens terzijde gelegd. Dit is opvallend, omdat verschillende respondenten menen dat deze medewerkers te weinig inzicht hebben in de informatiebehoefte van de opsporing.

Aanbevelingen ten aanzien van de organisatie

Aan de korpsen in overleg met het Openbaar Ministerie:

- Stel uniforme kwaliteitseisen op voor aangiften en hanteer deze bij de kwaliteitscontrole. Organiseer dat deze controle structureel leidt tot het actief geven van feedback. Hiermee wordt geïnvesteerd in de kwaliteit van de aangiften en het lerend vermogen van de organisatie.
- Maak uniforme afspraken over de weging van aangiften. Leg vast welk type functionaris dit doet en op welk moment dit gebeurt.
- Bezie periodiek of bijsturing van de gemaakte afspraken nodig is.

Aan de korpsen:

- Stel een functionaris aan die verantwoordelijk is voor het integrale aangifteproces om zo het 'procesdenken' te doorbreken en de kwaliteit en de doelmatigheid van de aangiften te waarborgen.
- Creëer een eenduidig opleidingspakket voor politiefunctionarissen die aangiften opnemen. Biedt dit zowel zittend als nieuw personeel aan zodat sprake is van uniformiteit.
- Stel voor (groepen van) delicten vast aan welke voorwaarden (competenties en kennis) politiefunctionarissen die de aangiften opnemen moeten voldoen.

Aangiftevoorzieningen

De politie biedt drie categorieën aangiftevoorzieningen aan:

- de burger komt naar de politie (met of zonder afspraak);
- de politie komt richting de burger (de aangifte op locatie, op straat of op een vooruitgeschoven politiepost);
- de aangifte op afstand (via internet, de telefoon of de webcam).

Korpsen willen bij het aanbieden van de aangiftevoorzieningen de efficiëntie binnen de eigen organisatie verhogen en de servicegerichtheid richting de burger vergroten. In dit spanningsveld maken zij verschillende keuzes. Hierdoor is er veel variatie in de aangeboden aangiftevoorzieningen, maar vooral in de wijze waarop deze worden aangeboden. Ook hier geldt dat de diversiteit niet alleen *tussen* maar ook *binnen* korpsen bestaat. De onduidelijkheid bij de burger die hierdoor ontstaat heeft een negatieve invloed op de aangiftebereidheid.

De onduidelijkheid bij burgers wordt vergroot door de gebrekkige informatie die de politie over de verschillende aangiftevoorzieningen verstrekt. Op de websites is niet duidelijk beschreven hoe de burger aangifte kan doen en de mondelinge toelichting door politiefunctionarissen is niet eenduidig. Dit geldt bijvoorbeeld voor het wel of niet moeten maken van een afspraak om aangifte op het politiebureau te doen en voor de delicten waarvan via internet aangifte kan worden gedaan. De korpsen maken het aangifteproces hierdoor voor de burger onnodig ingewikkeld.

Volgens de verschillende beleidsdocumenten van de politie staat de burger in het aangifteproces centraal. De burger kiest welke aangiftevoorziening hij of zij gebruikt. De korpsen geven hier op verschillende manieren invulling aan. De keuzevrijheid blijkt in de praktijk beperkt te zijn: niet alle voorzieningen worden aangeboden en/of korpsen sturen de burger dwingend naar één aangiftevoorziening. Vanuit het burgerperspectief is dit opmerkelijk: waarom moet de burger in het ene korps een afspraak maken, kan hij of zij in het andere zonder afspraak terecht en mag hij of zij in het derde korps dezelfde aangifte uitsluitend via internet doen?

Uit het onderzoek blijkt dat de voorkeuren van de politie en de burgers ten aanzien van de aangiftevoorzieningen niet altijd overeenkomen. Zo krijgt de aangifte op afstand een steeds prominentere plek in de door de politie aangeboden voorzieningen en daalt het aantal politiebureaus waar aangifte kan worden gedaan. Dit staat op gespannen voet met de constatering dat zowel burgers als politiefunctionarissen behoefte hebben aan persoonlijk contact bij het opnemen van de aangifte. De aangifte op afstand is voor hen geen substituut voor de aangifte op het bureau, maar een aanvulling hierop.

Korpsen meten het gebruik en het effect van de voorzieningen niet structureel. Hetzelfde geldt voor de burgers tevredenheid per aangiftevoorziening. Het structureel meten van dergelijke informatie is een belangrijke voorwaarde voor het bewust inzetten van aangiftevoorzieningen en het verbeteren ervan.

De Inspectie benoemt in dit rapport per aangiftevoorziening verschillende knelpunten. Hieronder volgen de belangrijkste:

- Burgers ervaren de aangifte op het bureau als tijdrovend. Dit geldt zowel voor het opnemen van de aangifte zelf als voor de wachttijd vooraf. In landelijk gebied wordt de reistijd naar het dichtstbijzijnde bureau steeds langer. Hoewel het sluiten van bureaus vanuit de optiek van efficiëntie goed is te verklaren, heeft het een negatief effect op de wijze waarop burgers de dienstverlening van de politie ervaren. Ook is de wachttijd op het bureau nog vaak te lang (zowel met als zonder afspraak). Hier is niet altijd begrip voor, omdat het soms wel lijkt alsof er voldoende capaciteit beschikbaar is omdat er wel politiefunctionarissen aanwezig zijn. Ten slotte vormt ook de wachttijd tussen het maken van een afspraak en de afspraak zelf een barrière. Deze kan hoog oplopen en leidt er soms toe dat burgers afzien van het doen van aangifte.

- De aangifte op locatie en de vooruitgeschoven politiepост worden slechts in beperkte mate aangeboden. Burgers worden nog te snel doorverwezen naar het politiebureau. Dit komt door de actiegerichtheid van de functionarissen van de BPZ, de werkdruk van de noodhulp en de gebrekkige voorzieningen om aangiften op andere locaties dan het bureau op te nemen.
- De internetaangifte wordt door een deel van de burgers en de politiefunctionarissen als toegankelijk en eenvoudig ervaren. Een ander deel vindt de internetaangifte echter ingewikkeld, ondervindt technische problemen en ervaart de onbekendheid met de voorziening als drempelverhogend. Een belangrijke oorzaak is de opzet van de aangifte-module, waarbij te veel van de behoefte van de politie is uitgegaan en te weinig van de – vaak beperkte – kennis die de burger heeft van het interne politieproces. Ook is de module te weinig sturend, waardoor de benodigde informatie niet of niet compleet wordt ingevuld. De ambitie van de minister van VenJ om de voorziening uit te breiden sluit onvoldoende aan op de constatering in dit onderzoek.

Aanbevelingen ten aanzien van de aangiftevoorzieningen

Aan de korpsen:

- Biedt de burger op uniforme wijze een landelijk pakket van aangiftevoorzieningen aan. Communiceer hierover op eenduidige wijze. Dit creëert duidelijkheid.
- Meet per aangiftevoorziening op structurele wijze het gebruik, het verdere verloop van de aangifte en de burgertevredenheid. Gebruik deze informatie om de effectiviteit van de aangeboden voorzieningen te verhogen.
- Verbeter de toegankelijkheid van de aangiftevoorzieningen door ze meer aan te laten sluiten op de behoeften en de belevingswereld van de burger. Denk hierbij bijvoorbeeld aan het vaker aanbieden van de aangifte op locatie en/of de aangifte bij een vooruitgeschoven politiepост en aan het gebruiksvriendelijker maken van de module voor de internetaangifte.

Bejegening

De bejegening van de burger is in hoge mate afhankelijk van de individuele politiefunctionaris. Omdat mensen nu eenmaal verschillen, zal dit altijd het geval zijn. Voor de voorspelbaarheid en betrouwbaarheid is het echter van belang dat de verschillen niet te groot zijn. Om deze reden stellen de onderzochte korpsen bejegeningprofielen op of investeren ze in bewustwording. De Inspectie VenJ is van mening dat beide werkwijzen waardevol zijn, maar dat deze dan vooral in onderlinge samenhang moeten worden uitgevoerd. Volgens de respondenten is de bejegening in de laatste jaren verbeterd. Uit het onderzoek blijkt echter dat de wijze waarop de aangever in de praktijk wordt bejegend desondanks nog te veel afhangt van de individuele politiefunctionaris en regelmatig niet aansluit op de behoeften van de burger.

Er zijn verschillen tussen intakemedewerkers en functionarissen van de BPZ. Zij zijn geselecteerd op basis van verschillende competenties. Voor een intakemedewerker ligt de primaire focus op de servicegerichtheid, terwijl de overige politiefunctionarissen eerder bestand moeten zijn tegen de dynamiek van de straat. Verschillende respondenten wijzen in dit

verband op het risico van beroepsdeformatie. Politiefunctionarissen die veel aangiften opnemen of in hun dagelijkse werkzaamheden veelvuldig met (relatief) zware zaken worden geconfronteerd, kunnen zich niet altijd meer goed inleven in een burger die voor het eerst bestolen is. Het uitgangspunt dat elke aangever gelijk bejegend wordt staat hierdoor onder druk.

De Inspectie meent dat de politie een beweging moet inzetten van *'onbekend maakt onbemind'* naar *'bekend maakt bemind'*. Niet door de oren te laten hangen naar de burger als klant, maar door duidelijk te communiceren met de burger als partner. De burger wil serieus genomen worden en ervaren dat de politie tot actie overgaat of hiertoe in ieder geval bereid is. Opvallend is dat het belang van partnerschap in het beleid van de korpsen wordt onderkend, maar dat daarnaast toch nog veelvuldig wordt gesproken over de burger als 'klant'. Dit impliceert een wezenlijk andere relatie.

Het is van belang dat korpsen inzicht hebben in de bejegening van de burger door politiefunctionarissen. Omdat de bejegening plaatsheeft in een afgesloten ruimte hebben leidinggevenden hier weinig zicht op. De korpsen gebruiken momenteel de resultaten van de Integrale Veiligheidsmonitor om de kwaliteit van de bejegening te meten. Volgens de Inspectie is het echter belangrijk dat de politie daarnaast regelmatig met de burger het gesprek aangaat over de wereld achter de cijfers. Zo krijgt de politie beter inzicht in de wijze waarop zij overkomt en de verwachtingen van de burger. Een bijkomend voordeel is dat de burger ook de politie beter leert kennen. Dit heeft een positief effect op de aangiftebereidheid.

Aanbevelingen ten aanzien van de bejegening

Aan de korpsen:

- Beschouw de burger in het aangifteproces als een partner. Hanteer hiertoe een uniform bejegeningprofiel en investeer daarnaast in bewustwording. Doe niet het een of het ander.
- Meet de bejegening binnen het aangifteproces op kwalitatieve wijze door regelmatig het gesprek aan te gaan met de burger over zijn of haar ervaringen.

Terugkoppeling

Zowel burgers als politiefunctionarissen onderschrijven het belang van terugkoppeling naar aanleiding van een aangifte. Het is belangrijk dat de burger hoort wat er met de aangifte is gebeurd. De burger verwacht deze terugkoppeling te krijgen en de korpsen spreken in de eigen beleidsdocumenten de ambitie uit in de terugkoppeling te zullen voorzien. In de praktijk blijken burgers echter te vaak niets te horen. Dit heeft een groot effect op de aangiftebereidheid. Burgers verliezen het vertrouwen in de politie en haken zelfs af, omdat ze door het gebrek aan terugkoppeling niet het gevoel hebben dat de politie de aangifte serieus neemt.

Als de politie informatie terugkoppelt, dan gebeurt dit op verschillende momenten en manieren. De meeste korpsen maken gebruik van standaardbrieven. Slechts één van de onderzochte korpsen geeft de voorkeur aan persoonlijk contact, volgens verscheidene onderzoeken de meest effectieve wijze van terugkoppelen. Dergelijke verschillen in de

terugkoppeling zijn al in 2008 door de Raad van Hoofdcommissarissen ongewenst verklaard, maar komen nog altijd voor. De Inspectie concludeert dat het voor de terugkoppeling daadwerkelijk uitmaakt waar een burger aangifte doet.

Als terugkoppeling plaatsvindt, betreft dit over het algemeen negatief nieuws. In de meeste gevallen wordt meegedeeld dat de aangifte geen vervolg krijgt. De korpsen koppelen te weinig actief terug wat wel gebeurt. De burger wil echter juist weten wat de politie met de door hem of haar gedeelde informatie heeft gedaan. De Inspectie vindt het daarnaast opmerkelijk dat de successen niet actief met de aangever worden gedeeld. Overigens geldt dit ook binnen de justitiële keten: verbalisanten horen vaak niet of een aangifte tot een onderzoek leidt en rechercheurs horen niet altijd of een dossier tot een veroordeling leidt.

Aanbevelingen ten aanzien van de terugkoppeling

Aan de korpsen:

- Koppel structureel terug aan aangevers wat er met de aangifte is gebeurd en doe dit landelijk op dezelfde wijze. Maak daarbij zoveel mogelijk gebruik van persoonlijk contact.
- Vertel de aangever wat de politie wel gedaan heeft. Deel successen.



Inleiding

1.1 Aanleiding en recent onderzoek

Volgens de minister van Veiligheid en Justitie (VenJ) zijn aangiften cruciaal voor het veiliger maken van Nederland⁶. Ze vormen niet alleen het startpunt voor verder onderzoek, maar zijn ook een essentieel contactmoment tussen burgers en politie en dus een belangrijk ijkpunt voor het vertrouwen in en de tevredenheid over de politie. Het opnemen, verwerken en terugkoppelen van aangiften vormt derhalve een belangrijk onderdeel van het politiewerk.

In 2002 is naar aanleiding van de wens van de Tweede Kamer om de aangiftebereidheid te verhogen een inventariserend onderzoek naar aangiftevoorzieningen verricht⁷. Dit onderzoek toonde aan dat ten aanzien van aangiftevoorzieningen grote regionale verschillen bestonden ('duizend bloemen bloeien'). De (regionale) toepassing, de voorbereidingen en de resultaten van deze aangiftevoorzieningen bleken uiteenlopend. Maar ook de toerusting van politie-medewerkers (inzet administratief personeel bij aangiften veelvoorkomende delicten), de terugkoppeling naar de burger na de aangifte (ondanks het verzoek te worden geïnformeerd) en het managen van de verwachtingen bij en/of de communicatie naar de burger lieten te wensen over. De vernieuwingen in de aangiftevoorzieningen werden vaak ingezet om zowel de efficiency als de klanttevredenheid te vergroten. Er werd echter weinig gemeten of dit ook echt werd gerealiseerd. Het verhogen van de aangiftebereidheid was zelden een expliciet hoofddoel en de effecten op dit vlak werden zelden in kaart gebracht. Ten slotte bleek dat er geen onderbouwd beeld was van de wensen en behoeften van aangevers ten aanzien van voorzieningen en bejegening. Uit de beleidsreactie op het onderzoek⁸ bleek dat verder onderzoek wenselijk was om de behoeften en ervaringen van burgers met het doen van aangifte in kaart te brengen.

In 2005 verscheen het rapport Actieve Wederkerigheid⁹. Dit onderzoek ging in op de reden waarom burgers ontevreden waren over het contact met de politie. Hierbij was speciale aandacht voor het doen en laten van de politie bij aangiften, omdat dit een belangrijke reden was voor de daling in de tevredenheid over de politie. In zijn algemeenheid ontbrak het volgens de onderzoekers met name aan 'actieve wederkerigheid': burgers willen gelijkwaardig worden behandeld en willen ervaren dat het contact met de politie tot zichtbare actie leidt.

⁶ Ministerie van Veiligheid en Justitie (2011), Aanvalsplan 'Minder regels, meer op straat'.

⁷ Eysink Smeets & Etman (2002), Inventarisatie aangiftevoorzieningen bij de Nederlandse politie, voorzieningen en ervaringen in beeld.

⁸ Brief aan Tweede Kamer, 17-02-2003, kenmerk EA2003/51164.

⁹ Regioplan/Intomart GfK (2005), Actieve Wederkerigheid. In opdracht van de afdeling Informatie, Kennisontwikkeling en Onderzoek (IKOO) van de directie Politie van het Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties.

In de Visie op Intake, in 2008 vastgesteld door de Raad van Hoofdcommissarissen, is beschreven hoe het intakeproces landelijk moet worden geüniformeerd als het gaat om een zestal elementen (beschikbare aangiftevoorzieningen, functieraster, opleidingsniveau, bejegeningprofiel, niveau van informatieverstrekking en afloopbericht). In het visiedocument werd nadrukkelijk de centrale rol van de burger in het intakeproces beschreven en aandacht besteed aan ‘actieve wederkerigheid’.

De aangiftebereidheid van burgers hangt nauw samen met vertrouwen in en tevredenheid over het handelen door de politie¹⁰. Omdat het doen van een melding of aangifte het voornaamste contactmoment is tussen de burger en de politie, is tevredenheid over dit proces cruciaal. Zoals uit het aanvalsplan ‘Minder regels, meer op straat’ (2011) van de minister van Veiligheid en Justitie blijkt is tevredenheid daarmee een belangrijke voorwaarde voor verder vertrouwen in de politie. Het is ook een wezenlijke factor in de bestrijding van overlast en criminaliteit en dus de effectiviteit van de politie-inzet. Immers, negentig procent van alle aanhoudingen in Nederland zijn een gevolg van een aangifte of melding door een burger. Aangiften zijn cruciaal voor de informatiepositie van de politie.

De Integrale Veiligheidsmonitor (IVM) van het Centraal Bureau voor de Statistiek (CBS) toont de afgelopen jaren geen significante toename in de bereidheid van burgers om meldingen en aangiften bij de politie te doen. Daarnaast neemt de tevredenheid van burgers over het aangifteproces af. Dit ondanks verschillende initiatieven van de politie om de bereidheid van burgers om meldingen en aangiften positief te beïnvloeden en het aangifteproces te verbeteren. De ambitie om te komen tot een hogere aangiftebereidheid lijkt (vooralsnog) niet gerealiseerd. Volgens de minister van VenJ moet het doen van aangifte sneller en eenvoudiger, met een betere terugkoppeling. Om deze reden heeft de Inspectie Veiligheid en Justitie (Inspectie VenJ) onderzoek gedaan naar het aangifteproces bij de politie in relatie tot de aangiftebereidheid bij burgers.

1.2 Onderzoeksdoel

Het onderzoek van de Inspectie VenJ biedt inzicht in de behoeften, verwachtingen en ervaringen van burgers ten aanzien van het doen van aangifte bij de politie. Deze worden afgezet tegen de werkwijze en ervaringen van de politie in het aangifteproces. Dit proces beslaat een aantal sleutelmomenten. De waardering van elk sleutelmoment heeft invloed op de algehele tevredenheid over het aangifteproces. In dit onderzoek worden de volgende momenten onderscheiden:

¹⁰ Vertrouwen in politie bestaat volgens het rapport ‘100%, onderzoek naar het vertrouwen van burgers in de politie’ (2007, Intromart) uit twee kernelementen: crimefighter (daadkracht, nemen van verantwoordelijkheid en rechtvaardigheid) en wederkerigheid (samenwerking politie en burger).

- de keuze om wel of niet aangifte te doen;
- het bepalen van de wijze waarop aangifte wordt gedaan (het kiezen van de voorziening);
- het eerste contactmoment met de politie (telefonisch, internet, op bureau of op locatie);
- het tweede contactmoment (indien het eerste contact het maken van een afspraak betreft);
- terugkoppeling van het proces;
- terugkoppeling van het eindresultaat.

De sleutelmomenten zijn te herleiden tot de volgende onderwerpen waar in dit rapport per hoofdstuk dieper op wordt ingegaan: de aangiftevoorzieningen, de bejegening, de terugkoppeling en de motieven van burgers om wel of geen aangifte te doen.

Ondanks de centrale rol van de burger in het beleid van de politie, ontbreekt het in de praktijk aan onderbouwd inzicht in de behoeften, verwachtingen en ervaringen van burgers ten aanzien van aangiften.

Dit kwalitatief onderzoek vanuit burgerperspectief biedt een breder inzicht in de motivatie van burgers om wel of niet aangifte te doen en de tevredenheid hierover. Het onderzoek brengt tevens in kaart of de wijze waarop het aangifteproces is vormgegeven aansluit bij de behoeften, verwachtingen en ervaringen van burgers ten aanzien van het doen van aangiften. Hiervoor wordt inzichtelijk gemaakt hoe de politie haar aangifteproces vormgeeft. Daarnaast worden in het onderzoek de succesfactoren en knelpunten op dit punt binnen de politieorganisatie benoemd. Het onderzoek voorziet de politie van handvatten om de inrichting van haar aangifteproces nadrukkelijk te koppelen aan de behoeften, verwachtingen en ervaringen van de burger. Dit kan door hier expliciet rekening mee te houden, maar ook door hier gemotiveerd van af te wijken.

Het uiteindelijke doel van het onderzoek is het leveren van een bijdrage aan het verhogen van de aangiftebereidheid, het vertrouwen in de politie te vergroten en daardoor te komen tot een effectievere bestrijding van criminaliteit en handhaving van veiligheid.

1.3 Onderzoeksvraag en deelvragen

De centrale onderzoeksvraag luidt als volgt:

Op welke wijze sluiten de opzet en uitvoering van het aangifteproces van de politie aan op de behoeften, verwachtingen en ervaringen van de burger?

Hieruit volgen *deelvragen*. Om de onderzoeksvraag te kunnen beantwoorden wordt in de deelvragen telkens de wijze waarop de politie onderdelen van het aangifteproces heeft georganiseerd afgezet tegen de behoeften, verwachtingen en ervaringen van burgers.

1. Op welke wijze geven de korpsen vorm aan het aangifteproces?
2. Wat zijn voor burgers overwegingen om wel of juist niet aangifte te doen?
3. Zijn deze overwegingen bij de politie bekend?
4. Wat zijn de bij de politie beschikbare voorzieningen om aangiften te doen, welke overwegingen liggen hieraan ten grondslag en wat zijn de ervaringen hiermee?
5. Wat zijn de behoeften, verwachtingen en ervaringen van de burger ten aanzien van de beschikbare voorzieningen?
6. Hoe gaat de politieorganisatie om met de bejegening van de burger bij het doen van aangiften en wat zijn de ervaringen hiermee?
7. Hoe ervaren burgers de bejegening door de politie?
8. Hoe is terugkoppeling vanuit de politie naar de burger geregeld en wat zijn de ervaringen ermee?
9. Wat zijn de behoeften, verwachtingen en ervaringen van burgers ten aanzien van het terugkoppelen vanuit de politie?

1.4 Reikwijdte van het onderzoek

Naast het onderzoeken van de politiepraktijk richt dit onderzoek zich op het in kaart brengen van de behoeften, verwachtingen en ervaringen van burgers. Het betrekken van het burgerperspectief sluit aan op de ambitie van de minister van Veiligheid en Justitie en de korpsen zoals weergegeven in de Visie op Intake, die de centrale rol van de burger in het aangifteproces benadrukken. De Inspectie VenJ richt zich op aangiften van veel voorkomende criminaliteit, omdat deze vorm van criminaliteit de burger het meest raakt. Om dezelfde reden kijkt de Inspectie VenJ nadrukkelijk niet naar bedrijven. Hierbij is immers sprake van andere actoren, belangen en omstandigheden.

De Inspectie VenJ streeft ernaar om een representatief beeld te schetsen van de politie en hierbij de toezichtlast zoveel mogelijk te beperken. Om deze reden is het onderzoek uitgevoerd in vijf politieregio's: Fryslân, Gelderland-Zuid, Limburg-Noord, Rotterdam-Rijnmond en Utrecht. Bij de selectie van de te onderzoeken regio's is rekening gehouden met de reorganisatie van de politiekorpsen en actuele ontwikkelingen op het gebied van aangiften¹¹.

¹¹ Een voorbeeld hiervan is het 3D-aangifteloket in de regio Rotterdam-Rijnmond.

1.5 Onderzoeksopzet

Type onderzoek en methodiek

Het onderzoek is deels beschrijvend, deels verdiepend. Om te komen tot een verdiepend onderzoek en daadwerkelijk inzicht in de aangiftebereidheid en ervaringen met aangiften van burgers en de politiepraktijk is kwalitatief onderzoek verricht. Hiermee kan de Inspectie VenJ een uitspraak doen over wat er leeft en waarom. Hiervoor is zowel een selectie gemaakt van politieregio's (ruraal/urbaan, spreiding, wel/geen actuele ontwikkelingen) als van burgers (slachtofferschap, wel/geen aangifte, type delict, gebruikte aangiftevoorziening).

Het onderzoek kent de volgende onderdelen:

1. Deskresearch (beleidsnotities, literatuur, media, internet);
2. Burgeronderzoek;
3. Interviews met politiefunctionarissen in vijf korpsen.

Uitvoering

Er is allereerst gebruik gemaakt van de beschikbare onderzoeksrapporten en beleidsstukken om zo (ontwikkelingen binnen) het aangifteproces in kaart te brengen. Bovendien zijn in de eerste fase van het onderzoek verschillende experts geraadpleegd.

Door middel van verdiepende interviews met burgers en betrokken politiefunctionarissen op operationeel, tactisch en strategisch niveau heeft de Inspectie VenJ vervolgens in kaart gebracht waarom burgers wel of niet aangifte doen en hoe zij het aangifteproces ervaren, maar ook wat 'good practices' en knelpunten zijn in het aangifteproces volgens politiefunctionarissen.

De verdiepende interviews met burgers zijn door TNS NIPO gehouden. Dit vanwege de benodigde expertise bij het samenstellen van de onderzoekspopulatie en ervaring met bevolkingsonderzoeken. Op basis van door de Inspectie VenJ aangedragen criteria is in overleg met TNS NIPO een voor een kwalitatief onderzoek representatieve hoeveelheid te interviewen burgers vastgesteld.

1.6 Leeswijzer

Dit rapport biedt inzicht in verschillende aspecten binnen het aangifteproces: de organisatie (hoofdstuk 2), de aangiftevoorzieningen (hoofdstuk 3), de bejegening (hoofdstuk 4), de terugkoppeling (hoofdstuk 5) en de aangiftebereidheid (hoofdstuk 6). In ieder hoofdstuk wordt allereerst ingegaan op het belang van het beschreven aspect. Vervolgens worden de resultaten van het onderzoek uiteengezet, en wordt in de analyse een nadere beschouwing gegeven van de onderzoeksresultaten. In de 'Samenvatting, conclusies en aanbevelingen' wordt antwoord gegeven op de centrale onderzoeksvraag. Ook zijn hier aanbevelingen opgenomen.

2

Organisatie

Dit onderzoek richt zich op het aangifteproces bij de politie, waarbij vooral wordt stilgestaan bij aangiftevoorzieningen, bejegening door de politie en terugkoppeling naar burgers. Deze drie aspecten vormen de bouwstenen voor een goed aangifteproces. Teneinde deze aspecten zo goed mogelijk te kunnen beoordelen, is het van belang het aangifteproces eerst in breder perspectief te plaatsen¹². De organisatie dient namelijk zo te zijn ingericht dat het opnemen, verwerken en terugkoppelen van aangiften ook goed *kan* verlopen. De organisatiestructuur heeft dus invloed op de aangiftevoorzieningen, bejegening en de terugkoppeling. Om deze reden wordt in dit hoofdstuk allereerst stilgestaan bij de plaats van het aangifteproces in de politieorganisatie. Vervolgens komen ook de ingezette personele capaciteit, de weging van de aangiften en de opleiding van de verbalisanten aan bod. Het hoofdstuk sluit af met een beschrijving van de kwaliteit van de processen-verbaal en de kwaliteitswaarborgen (richtlijnen en controle).

2.1 Opzet van het aangifteproces

Op zowel landelijk als regionaal niveau zijn verschillen geconstateerd in de manier waarop het aangifteproces is vormgegeven. Hierin zijn grofweg twee lijnen te ontdekken. Deze hoofdlijnen zijn uitersten; in de praktijk bestaan er tussenvormen in de organisatie van het aangifteproces.

Het aangifteproces kan allereerst een zelfstandige positie hebben binnen de organisatie. Het proces is daarbij als het ware 'losgetrokken' van de andere primaire processen (zoals noodhulp, handhaving en opsporing). In een apart ingerichte intakeafdeling houden hiervoor vrijgestelde functionarissen zich dagelijks fulltime bezig met het opnemen van aangiften. Hier doen zij uitgebreide ervaring en kennis op in het opnemen van aangiften. Er zit ook een keerzijde aan deze opzet van het aangifteproces. Intakemedewerkers van korpsen waar het aangifteproces op afstand staat van de andere processen, ervaren letterlijk en figuurlijk een afstand van collega's die werkzaam zijn bij andere organisatieonderdelen. De medewerkers nemen bijvoorbeeld niet deel aan gemeenschappelijk werkoverleg en hebben het gevoel 'er niet bij te horen'. Ook leidt het er volgens respondenten toe dat het niet meer voor iedere politiefunctionaris vanzelfsprekend is om aangiften op te nemen. Alle functionarissen zijn primair gericht op het eigen proces ('procesdenken'): de intakemedewerker is gefocust op het opstellen van de aangifte, functionarissen van de BPZ houden zich bezig met aanhoudingen en de opsporing richt zich op het opstellen en completeren van het dossier. Het denken in termen van processen vormt een risico voor de verbinding tussen de verschillende processen bij de politie en daarmee de

¹² Het intakeproces vormt één van de primaire processen van de politieorganisatie. Het opnemen, afhandelen en doorsturen van aangiften is hier een onderdeel van. Omdat slechts het aangifteproces onderdeel uitmaakt van dit onderzoek, wordt in dit hoofdstuk gerefereerd aan het aangifteproces. De Inspectie is zich bewust van het feit dat dit organisatorisch gezien een onderdeel vormt van het bredere intakeproces.

effectiviteit. Dit heeft gevolgen voor de werking en doelmatigheid van de gehele strafrechtketen. Zoals is beschreven in de Visie op Intake: *‘de toegevoegde waarde die in het intakeproces kan worden gecreëerd voor de prestaties van andere politieprocessen is echter groot en moet daarom in het intakeproces voortdurend op het netvlies van de mensen in de uitvoering staan.’*

Een belangrijk aandachtspunt in deze organisatielijijn is het aantal aangiften dat een medewerker op een dag opneemt. Dit vormt vooral voor de korpsen met een aparte intakeafdeling een risico. De respondenten waarschuwen ervoor dat het opnemen van aangiften geen *‘machinewerk’* moet worden en er voldoende rustmomenten moeten worden ingepland. Dit komt de kwaliteit van de aangifte ten goede en is daarmee zowel in het belang van de aangever als van de verbalisant. Dit geldt in hoge mate voor het korps waar actief gestuurd wordt op de inzet van de bestaande aangiftevoorzieningen. Hierdoor worden aan de balies vooral aangiften van ‘zware’ delicten opgenomen. Deze hebben meer impact op de medewerkers dan aangiften van bijvoorbeeld fietsendiefstal of een vermissing van een document.

De tweede organisatielijijn wordt gekenmerkt door de verwevenheid van het aangifteproces met de andere processen. Er is in dit geval geen sprake van een aparte intakeafdeling; het opnemen van aangiften kan voor alle functionarissen onderdeel van de dagelijkse werkzaamheden zijn. Hierdoor zijn ze actief betrokken bij meerdere politieprocessen, wat leidt tot een beter begrip van de strafrechtketen. Echter, de functionaris heeft in deze situatie te maken met een divers werkaanbod waarbinnen het opnemen van aangiften niet altijd prioritair is. Dit heeft niet alleen gevolgen voor de tijd die de functionaris besteedt of beschikbaar heeft voor het opnemen van een aangifte, maar ook voor de ervaring met en snelheid in het opnemen van aangiften. Deze zijn soms beperkt.

In vrijwel alle korpsen zijn verbetertrajecten opgestart om (de kwaliteit van) het aangifteproces te verbeteren. Hieruit blijkt dat de korpsen het belang van een goed aangifteproces onderschrijven, maar ook dat er ruimte is voor verbetering. De trajecten hebben vooral betrekking op (het uniformeren en completeren van) de opleiding van functionarissen, het uniformeren van werkwijzen, initiatieven om kennis en kunde te bevorderen (zoals themabijeenkomsten en campagnes) en/of het ondersteunen van de politiefunctionaris door middel van richtlijnen.

2.2 Ingezet personeel

Tegenwoordig geldt dat niet elk type aangifte door iedere politiefunctionaris wordt opgenomen. De verdeling van aangiften tussen de verschillende functionarissen blijkt in hoge mate afhankelijk van de gekozen opzet van het aangifteproces, de complexiteit van de aangifte, de volumes en de opleiding en/of competenties van de politiefunctionaris. Zo is al enige tijd een verschuiving waarneembaar in het type personeel dat wordt ingezet bij het opnemen van aangiften van veelvoorkomende delicten¹³. Dit is in een groot aantal gevallen een taak van speciaal hiervoor opgeleid administratief personeel met BOA-bevoegdheid (intake-

¹³ Eysink Smeets & Etman (2002), Inventarisatie aangiftevoorzieningen bij de Nederlandse politie, voorzieningen en ervaringen in beeld.

medewerkers). In deze paragraaf wordt nader ingegaan op de verdeling van aangiften over het beschikbare personeel. Welk beleid voeren de onderzochte korpsen en hoe wordt daar in de praktijk uitvoering aan gegeven?

Beleid korpsen

Vier van de vijf onderzochte korpsen hebben de wijze waarop aangiften verdeeld worden over de functionarissen in min of meerdere mate beschreven. Zo wordt door één van de onderzochte korpsen het uitgangspunt gehanteerd dat intake-medewerkers *alle* aangiften opnemen, met uitzondering van aangiften van zedendelicten en specialistische aangiften. In een volgend korps nemen functionarissen van de BPZ het gros van de aangiften op. Intakemedewerkers nemen hier alleen de zeer eenvoudige aangiften op van bijvoorbeeld vernieling en baldadigheid. In dit korps wordt in de grootste stad van de regio een ander beleid gevoerd. Hier nemen intake-medewerkers het merendeel van de aangiften op. In een derde korps neemt iedere bevoegde en ingewerkte medewerker aangiften op. Het opnemen van de thematische en/of complexe aangiften vereist aanvullende scholing. De functionaris moet dan ook voor bepaalde typen aangiften (zoals van huiselijk of eerge relateerd geweld, cybercrime en aangiften met een hoge impact op de aangever) speciaal zijn opgeleid.

Praktijk: wie neemt wat op?

Het onderzoek toont aan dat in de praktijk de werkwijze binnen de meeste onderzochte korpsen niet uniform is. Daarmee wijkt de werkwijze af van het door de korpsen beschreven beleid. Voor slechts één van de vijf onderzochte korpsen geldt dat de werkwijze in de praktijk overeenstemt met de eigen beschrijving.

Intakemedewerkers en functionarissen van de BPZ nemen in de praktijk vrijwel alle aangiften op, van eenvoudig tot complex. Vooral op het punt van de werkzaamheden van intake-medewerkers verschilt de werkelijke situatie van de beschreven situatie. Zo nemen intake-medewerkers in één korps aangiften op van huiselijk geweld, terwijl dit gezien de procesbeschrijving van het korps buiten het takenpakket van de medewerker valt als deze hiervoor geen aanvullende opleiding heeft gevolgd. Aangiften van huiselijk geweld worden gekenmerkt door gevoeligheden en aandachtspunten, waarvoor specifieke kennis en aanvullende scholing nodig is.

Uit het onderzoek blijkt dat het per korps en per bureau kan verschillen welke functionaris welk type aangifte opneemt. De beslissing over de verdeling wordt soms in het teamoverleg genomen, maar soms ook door de medewerker zelf. Enkele respondenten geven aan dat uniformering van de werkwijze wenselijk is en zou leiden tot minder grote verschillen in de kwaliteit en kennis van politiefunctarissen die aangiften opnemen. Eén van de onderzochte korpsen heeft in dit kader een verbetersteam ingesteld dat verschillen tussen bureaus en medewerkers moet opheffen.

In de meeste gevallen hebben intake-medewerkers een aanvullende opleiding of training gevolgd voor het opnemen van meer complexe aangiften. Toch is dit niet altijd zo. In één van de onderzochte regio's wordt aangegeven dat dit te maken heeft met de personele bezetting en

soms ook de ontwikkelwens en/of nieuwsgierigheid van de intake medewerker. *‘In principe zijn intake medewerkers aangenomen voor het opnemen van eenvoudige aangiftes, maar ze nemen liever ook zwaardere aangiftes op. Dit wordt gezien als een uitdaging, en als onderdeel van het groeiproces binnen de organisatie. Hiervoor worden in de organisatie veel mogelijkheden aangeboden.’*¹⁴ Ook ervaring en competenties spelen een rol in de beslissing om complexe aangiftes op te nemen.

In veel gevallen is het door capaciteitsproblemen noodzakelijk om functionarissen uit andere processen bij te laten springen in het opnemen van aangiftes. Hier zitten volgens intake medewerkers minpunten aan vast. Het is volgens hen lastig om de collega’s die bijspringen op de hoogte te brengen en te houden van veranderende afspraken binnen het aangifteproces.

In één van de onderzochte korpsen verschilt de werkwijze ook op het niveau van de basiseenheden, maar is volgens respondenten altijd ten minste een baliemedewerker en een functionaris van de BPZ beschikbaar voor het opnemen van aangiftes. De werkwijze in één van de basiseenheden wijkt hiervan af: te allen tijde zijn een BOA, een surveillant of student en een (hoofd)agent vrijgemaakt voor het opnemen van aangiftes. De zwaarte van de aangifte wordt afgestemd op de opleiding en competenties van de functionaris. De vrijstelling van de functionarissen zorgt volgens een betrokkene tot een goede verdeling van de werkdruk. De respondent is van mening: *‘basiseenheden moeten dit zonder dwingende regels van bovenaf zelf kunnen inrichten. De behoefte dient hier bepalend te zijn.’* Dit citaat is kenmerkend voor de vrijheid die basiseenheden willen hebben en soms ook (kunnen) nemen.

Beschikbare en gewenste capaciteit

Uit de interviews blijkt dat verschillende respondenten een tekort aan capaciteit ervaren. Capaciteitsproblemen leiden in twee van de vijf onderzochte korpsen tot hoge werkdruk en een hoog ziekteverzuim onder intake medewerkers. Om tegemoet te komen aan het aanbod van aangiftes zetten de onderzochte korpsen, die een aparte intake afdeling hebben, structureel functionarissen vanuit ‘blauw’ in als achtervang in het aangifteproces. Gezien de kwetsbare bezetting en de werkdruk is deze ondersteuning volgens respondenten wenselijk.

Het beleid van de onderzochte korpsen is erop gericht de intake in het algemeen en het aangifteproces in het bijzonder zo efficiënt en doelmatig mogelijk in te richten. Capaciteitsmanagement wordt ingezet om pieken en dalen in het werk op te vangen. In hoeverre dit effectief is hangt onder meer af van de aangeboden aangiftevoorzieningen, zoals de aangifte op afspraak. De aangifte op afspraak zorgt voor een gedoseerd werkaanbod waardoor het eenvoudiger is passende personele capaciteit te organiseren. Bij ‘vrije inloop’ in het politiebureau is het werkaanbod onvoorspelbaar en kan minder goed worden ingeschat wanneer welke capaciteit nodig is.

¹⁴ Aldus een proceseigenaar Intake en Service.

*‘We zien dat de pijn van de bezuinigingen binnen de korpsen op verschillende plekken wordt gevoeld en dat korpsen daarmee verschillend omgaan’¹⁵. Ook bezuinigingen in het korps raken volgens respondenten het aangifteproces vaak direct. Dit is volgens hen opmerkelijk gezien het feit dat de aangifte de start betekent van menig opsporingsonderzoek en de aangifte van grote waarde is voor de informatiepositie van de politie. Een goed voorbeeld van het effect van bezuinigingen op het aangifteproces is de vergenvorderde reorganisatie van het aangifteproces binnen één van de onderzochte korpsen. De businesscase die tot de reorganisatie heeft geleid, voorspelde een aanzienlijke toename van het gebruik van de internetaangifte en de 3D-aangifte (in hoofdstuk 3 *Aangiftevoorzieningen* wordt verder ingegaan op de verschillende aangiftevoorzieningen). Hierdoor zou minder personeel nodig zijn om fysiek aangiften op te nemen. Echter, de personele uitstroom is sneller gegaan dan dat het gebruik van de internetaangifte en de 3D-aangifte is toegenomen. Dit heeft tot ontoereikende capaciteit geleid en tot gezondheidsklachten bij medewerkers. Ook dit korps is in hoge mate afhankelijk van ‘blauwe’ achtervang. Dit leidt volgens betrokkenen tot ‘schade bij blauw’. De korpsleiding heeft daarom maatregelen getroffen teneinde de ontstane situatie het hoofd te kunnen bieden.*

Uit interviews blijkt dat respondenten vraagtekens plaatsen bij de verwachting dat in de toekomst minder intakepersoneel nodig is om aangiften op te nemen door een toename van het gebruik van voorzieningen als de internetaangifte. Zowel respondenten van de politie als burgers geven aan dat er veel delicten zijn die niet anders dan op het bureau kunnen worden opgenomen en dat burgers behoefte hebben aan persoonlijk contact met de politie.

2.3 Weging

De Algemene Rekenkamer heeft de uitstroom van zaken in kaart gebracht in het rapport ‘Prestaties in de strafrechtketen’ (2012). Het rapport toont dat een groot aantal zaken uitstroomt waar een opsporingsindicatie voor aanwezig is. De politie beschikt namelijk niet over voldoende capaciteit om alle aangiften te onderzoeken. Door het grote aantal zaken met opsporingsindicatie en het gebrek aan personele capaciteit bij de politie moeten bij de politie keuzes worden gemaakt, vooral als het gaat om veelvoorkomende criminaliteit. Ieder korps maakt hierin andere keuzes. Dit heeft tot gevolg dat een deel van de aangiften met opsporingsindicatie leiden tot verdere opsporing, maar dat een ander deel uitstroomt. Volgens de Aanwijzing voor de opsporing van het Openbaar Ministerie (OM) zouden deze laatste aangiften wel door de politie verder in behandeling moeten worden genomen. Uit zowel het onderzoek van de Rekenkamer als het onderzoek van de Inspectie blijkt dat de betrokkenheid van het Openbaar Ministerie bij dit keuzemoment varieert, vooral als het gaat om aangiften van veelvoorkomende criminaliteit.

¹⁵ Politie en publiek: een onderzoek naar de communicatievormen tussen burgers en blauw, p. 120 (Politie & Wetenschap nr. 54, 2011).

De politie hanteert het uitgangspunt dat de burger altijd aangifte mag doen. Uit het onderzoek door de Inspectie VenJ blijkt dat de politie op verschillende momenten een keuze maakt of vervolg wordt gegeven aan de aangifte. Zo vindt tijdens het eerste contactmoment van de burger met de politiefunctionaris de eerste informele weging van informatie plaats. De functionaris kijkt allereerst of een zaak aangiftewaardig is. Het onderzoek toont dat de burger lang niet altijd bekend is met het onderscheid tussen een melding en een aangifte. Ook de politiefunctionaris is niet altijd voldoende bekend met het verschil. Wanneer bij aangifte op afspraak vooraf twijfel bestaat over de strafbaarheid van het feit, wordt in sommige gevallen door de verbalisant vooraf telefonisch aanvullende informatie gevraagd. Dit komt doordat diegene die de afspraak met de burger maakt volgens de uiteindelijke verbalisant niet altijd goed inschat of het een melding of een aangifte betreft. Volgens enkele respondenten van de politie nemen intakemedewerkers te snel een aangifte op, wat – onterecht – verwachtingen wekt bij de burger. Daarentegen geven intakemedewerkers juist aan dat zij in een aangiftesprek veel tijd besteden aan het verduidelijken van het onderscheid tussen een melding en een aangifte.

Tijdens het aangiftesprek vindt een tweede weging plaats van de informatie. De functionaris geeft op basis van de eigen professionele inschatting advies aan de burger over de slagingskans van de aangifte en draagt eventueel alternatieve oplossingen aan. Respondenten geven aan te kijken naar het doel van de burger: meestal is het doel niet de vervolging van de dader, maar wil de burger dat hun verhaal wordt gehoord of het probleem wordt opgelost.

In één van de onderzochte korpsen werken intakemedewerkers met een scorelijst aan de hand waarvan de opsporingsindicatie van de aangifte wordt bepaald. Deze scorelijst wordt tijdens het aangiftesprek ingevuld en bepaalt vervolgens welk organisatieonderdeel de aangifte in behandeling neemt. Als er geen opsporingsindicatie is, deelt de verbalisant mee aan de aangever dat deze niets meer zal horen. Het is opvallend dat dit eerste weegmoment wordt neergelegd bij medewerkers waarvan in de interviews wordt gesteld dat deze onvoldoende zicht hebben op het verdere verloop van de aangifte en de strafrechtketen. Overige korpsen hebben dit weegmoment niet nadrukkelijk neergelegd bij de intakemedewerker.

Nadat de aangifte is opgenomen vindt vaak een formeel weegmoment plaats (de *case-screening*¹⁶). Een daarvoor aangestelde functionaris kijkt of een aangifte voldoende aanknopingspunten bevat voor verdere opsporing. Voor de internetaangiften geldt dat deze in verschillende regio's worden beoordeeld door het Politie Service Centrum (PSC). Hier wordt het formele weegmoment ingevuld door de op het centrum aanwezige kwaliteitscontroleurs. Het formele weegmoment bepaalt waar de aangifte in de politieorganisatie wordt weggezet.

De Algemene Rekenkamer spreekt in haar rapport van een ongewenste uitstroom van politiesepots. Zij geeft daarbij aan dat de politie formeel niet de bevoegdheid heeft om zaken te seponeren. Wel kan de politie zaken als zodanig registreren. In enkele korpsen werken politieparketsecretarissen die namens het OM dossiers in een vroegtijdig stadium beoordelen.

¹⁶ Inspectie OOV (2009), *Evenwichtige Opsporing? Een onderzoek naar Zicht op Zaken*.

Uit het onderzoek van de Inspectie VenJ blijkt dat binnen de politieorganisatie onduidelijkheid bestaat over de werkwijze ten aanzien van politiesepots.

2.4 Opleiding

De kwaliteit van de politiefunctionaris bepaalt in hoge mate de effectiviteit van het aangifteproces. Een adequate toerusting van de functionaris in termen van opleiding en faciliteiten is van belang voor een goed werkend aangifteproces. De volgende paragrafen gaan in op de vraag welke opleidingen verplicht en optioneel voor het aangifteproces zijn gevolgd. Hoe wordt de kwaliteit van de scholing ervaren?

De Visie op Intake gaat in op de kwaliteit van de functionarissen binnen het aangifteproces: *'het verder professionaliseren van het intakeproces begint daarom met het investeren in de competenties van degenen die op uitvoerend niveau in het proces werkzaam zijn. De kwaliteit van deze politiemensen is wat burgers vooral ervaren.'* In dit kader is het volgens de Visie opvallend en onwenselijk dat er geen uniforme opleiding is voor functionarissen binnen het intakeproces. Dit beeld wordt bevestigd in de primaire uitgangspunten benoemd in de Multichannelaanpak¹⁷ (zie paragraaf 3.1).

Beleid korpsen

Slechts enkele onderzochte korpsen hebben beschreven welke opleidingen voor het aangifteproces verplicht zijn. Desalniettemin wordt in de beleidsdocumenten van de onderzochte korpsen vrijwel altijd aandacht besteed aan de scholing van functionarissen. Uit zowel de beleidsdocumenten als de interviews blijkt dat de huidige opleidingen niet voldoende aansluiten op de dagelijkse werkzaamheden binnen het aangifteproces. Dit probleem wordt door de korpsen erkend. In verschillende verbetertrajecten en -initiatieven hebben zij daarom beleid ontwikkeld om tegemoet te komen aan de geconstateerde gebreken.

Hieronder wordt verder ingegaan op de situatie omtrent de scholing. Hierin wordt onderscheid gemaakt tussen de opleiding van intakemedewerkers en de opleiding die wordt gevolgd door de overige politiefunctionarissen.

Opleiding intakemedewerkers

Intakemedewerkers hebben in alle onderzochte korpsen de verplichte BOA-opleiding doorlopen. Zij worden periodiek bijgeschoold en in ieder geval elke vijf jaar getoetst op kennis van wet- en regelgeving en de-escalierend optreden in conflictsituaties¹⁸.

De BOA-opleiding is echter niet specifiek gericht op het aangifteproces en biedt volgens respondenten bij de politie onvoldoende aansluiting op de dagelijkse werkzaamheden van de intakemedewerker. Uit de interviews blijkt dat de opleiding onvoldoende aandacht heeft voor

¹⁷ Nederlands Politie Instituut (2010), Multichannelaanpak Nederlandse politie. Opgesteld in opdracht van de Board Intake en Noodhulp.

¹⁸ In mei 2012 heeft de minister van Veiligheid en Justitie de permanente her- en bijscholing van BOA's ondergebracht bij Stichting Exth. Doel is om de kennis van de medewerkers te verdiepen.

juridische aspecten, de service- en slachtoffergerichtheid en het politiegevoel of de 'blauwe sensitiviteit' die van belang zijn voor het aangifteproces. Dit laatste komt vooral uit de interviews met functionarissen van de BPZ en rechercheurs naar voren. De blauwe sensitiviteit is volgens respondenten echter wel nodig voor een effectief vervolg op de aangifte. In enkele gevallen geven intakemedewerkers aan beter te willen worden opgeleid in het opnemen van (complexe) aangiften. Uit de interviews blijkt ook dat wanneer intakemedewerkers constateren dat hun kennis over een zaak tekort schiet, zij hiervoor voor of tijdens het aangiftegesprek advies vragen of hulp inschakelen.

Over het algemeen is onduidelijk of en welke (aanvullende) opleidingen verplicht zijn gesteld door de korpsen en bestaat er onduidelijkheid of de opleidingen door alle medewerkers zijn doorlopen. Omdat de BOA-opleiding niet afdoende is, start de Politieacademie vanaf 2013 een landelijk uniforme opleiding voor intakemedewerkers en receptionisten. Hierin is specifieke aandacht voor juridische kennis, maar ook voor elementen als vakmanschap, sociale omgang, rollenspellen en omgang met agressie. De Stichting Politie Vormingscentrum heeft recent voor verschillende korpsen die behoefte hadden aan maatwerk een duale opleiding gestart. De opleiding voor intakemedewerkers is ontwikkeld door de zes zuidelijke politieregio's en bestaat primair uit een BOA-opleiding en trainingen in het gebruik van relevante computersystemen. Ook is aandacht voor complexe aangiften, cybercrime en de integrale beroepsvaardigheid.

De onderzochte korpsen bieden allen aanvullende scholing aan om de kennis en vaardigheden van de intakemedewerker op gewenst peil te krijgen. Het verschilt per korps en soms zelfs per bureau hoe vaak en wat voor soort (aanvullende) opleidingen of bijscholing de medewerker volgt. De diversiteit aan opleidingen voor intake- en servicemedewerkers is groot. Dit heeft tot gevolg dat intakemedewerkers verschillend zijn opgeleid en de kwaliteit en/of het niveau van dienstverlening niet gelijk is.

Om het inzicht in de andere processen en de gehele politieorganisatie te verbeteren organiseren korpsen daarnaast themabijeenkomsten, waarin bijvoorbeeld wordt stilgestaan bij een specialistisch delict of een ketenpartner. Ook stages worden genoemd als middel om de blauwe sensitiviteit van de intakemedewerker te verhogen.

Uit de interviews blijkt dat intakemedewerkers naar hun gevoel steeds vaker onheus en zelfs agressief worden bejegend door burgers of aangevers. In de meeste korpsen worden vrijwel alle politiefunctionarissen getraind om te leren omgaan met agressie op het werk. Toch zijn er intakemedewerkers die een dergelijke weerbaarheidstraining niet hebben doorlopen, maar hier wel behoefte aan hebben.

Opleiding overige politiefunctionarissen

Het aangifteproces komt aan bod in de landelijke opleiding aan de Politieacademie. De kwaliteit van deze opleiding wordt in de interviews wisselend beoordeeld. Zo sluit de opleiding volgens respondenten onvoldoende aan op de dagelijkse werkzaamheden en is onvoldoende ruimte voor korps specifieke wensen. In de opleiding wordt veel tijd en aandacht besteed aan

de gesprekstechnieken, bejegening en maatschappelijk inzicht van de student. De aandacht voor juridische kennis en schriftelijke vaardigheden schiet juist tekort. Ook blijkt uit verschillende gesprekken dat het curriculum en de kwaliteit van het onderwijs sterk afhankelijk zijn van de docent. Zo leert de ene student pas op de basiseenheid om een goede aangifte op te nemen en oefent de andere student tijdens de opleiding juist erg veel in het opnemen van aangiften. Deze onderzoeksbevindingen zijn in lijn met eerdere rapporten van de Inspectie en de Politieonderwijsraad.

Zo constateerde de Inspectie VenJ in haar onderzoek uit 2009 enkele tekortkomingen in het politieonderwijs¹⁹. De door de ministers van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties en Veiligheid en Justitie vastgestelde competenties waren niet geborgd in de beschikbare politieopleiding. Studenten van het initiële politieonderwijs beschikten na het doorlopen van de opleiding niet altijd over alle vastgestelde competenties. Knelpunten zijn geconstateerd ten aanzien van het handelen conform wet- en regelgeving, het opmaken van het proces-verbaal van aangifte, de omgang met de eigen emoties en de emoties van slachtoffers en de schriftelijke rapportage.

Dit beeld wordt bevestigd in het rapport *Summatieve Evaluatie PO2002* van de Politieonderwijsraad (2011)²⁰. Uit de evaluatie komt naar voren dat het functioneren in de praktijk in het algemeen naar behoren is. Wel worden onvolkomenheden of 'relatieve zwaktes' geconstateerd. Er is vanuit het initiële onderwijs meer aandacht nodig voor gedragsaspecten, de parate juridische kennis, schriftelijke vaardigheden en het leggen/onderhouden van externe contacten. Analytisch vermogen, klantvriendelijkheid en geïnformeerd zijn over of affiniteit hebben met maatschappelijke discussies blijken in hoge mate afhankelijk van de persoon en niet of nauwelijks van de opleiding.

De onderzochte korpsen organiseren na de opleiding incidenteel 'opfriscursussen'. Dergelijke initiatieven hebben volgens het merendeel van de respondenten een tijdelijk positief effect op de aandacht voor en de kwaliteit van het aangifteproces.

2.5 Kwaliteit en controle

In de organisatie van het aangifteproces hebben de korpsen ook aandacht voor de kwaliteit van de processen-verbaal. Door kwaliteitseisen op te stellen of kwaliteitscontroleurs te benoemen trachten zij de kwaliteit te waarborgen of deze te verhogen.

Kwaliteitsrichtlijnen

In alle onderzochte korpsen zeggen verschillende respondenten dat er kwaliteitsrichtlijnen in de vorm van checklists beschikbaar zijn. Deze dienen ter ondersteuning bij het opstellen van de processen-verbaal van aangiften of bij de controle ervan. In enkele gevallen zijn deze

¹⁹ Inspectie Openbare Orde en Veiligheid (2009), Politieonderwijs, kwaliteit afgestudeerden geborgd?

²⁰ Politie Onderwijsraad (2011), Summatieve evaluatie PO2002. Opbrengsten van het politieonderwijs voor de beroepspraktijk.

checklists in overleg met de opsporing en/of het Openbaar Ministerie opgesteld. In alle korpsen blijken verschillende checklists naast elkaar te bestaan. Naast regionaal ontwikkelde checklists circuleren er lokale varianten en worden zowel oude als nieuwe regionale checklists door elkaar gebruikt. De aandachtspunten die in de checklists zijn genoemd wijken onderling af.

Naast de diversiteit in beschikbare checklists worden deze ook met een verschillende intensiteit gebruikt. In één van de onderzochte korpsen moet aan elke aangifte een checklist worden vastgeniet. Deze wordt ook gebruikt als weegdocument. In de andere onderzochte korpsen staat het de verbalisant vrij de checklist te gebruiken. Het gebruik ervan is volgens de respondenten een middel en geen doel op zich. Uit de interviews blijkt dat lang niet elke respondent de checklists gebruikt. Respondenten geven aan wel eigen kwaliteitseisen te hanteren. Ook deze wijken onderling af en komen niet altijd overeen met de eisen die bijvoorbeeld door het Openbaar Ministerie of vanwege de opsporing worden gesteld.

Controle

De korpsen controleren op verschillende manieren de kwaliteit van de aangiften. In twee van de onderzochte korpsen wordt elke aangifte aan de hand van een regionale checklist gecontroleerd. In de andere korpsen worden hiervoor geen regionale checklists gebruikt. Wel worden ook in deze korpsen in principe alle aangiften gecontroleerd. De controle blijkt in de praktijk soms niet zozeer betrekking te hebben op de kwaliteit van de aangiften, maar op de vraag of de aangifte voldoende opsporingsindicatie bevat. De controle is dan feitelijk een casescreening.

Naast het feit dat de controle aan de hand van verschillende richtlijnen plaatsvindt, wordt de controle van de aangiften ook door verschillende functionarissen uitgevoerd. Dit varieert van een hoofdmedewerker tot de dagcoördinator tot een kwaliteitscontroleur. De meeste van de onderzochte korpsen hanteren hiervoor geen uniforme werkwijze. Ook het moment waarop de aangifte wordt gecontroleerd verschilt. Op verschillende bureaus in verschillende korpsen vindt de controle al tijdens het doen van de aangifte plaats. De verbalisant laat in dit geval de aangifte controleren na het opstellen van het proces-verbaal en voor de ondertekening ervan door de aangever. Dit voorkomt volgens respondenten dat opnieuw contact moet worden opgenomen met een aangever om slordigheden of onvolkomenheden in de aangifte te corrigeren. In verreweg de meeste gevallen vindt de controle echter op een later moment plaats, namelijk na ondertekening door de aangever. Incidenteel vindt controle vanwege de hectiek niet plaats.

Als de aangifte tijdens de controle als kwalitatief onvoldoende wordt beoordeeld, moet het proces-verbaal worden gewijzigd of aangevuld. Meestal is de verbalisant hier zelf voor verantwoordelijk. Deze zal in sommige gevallen opnieuw contact met de aangever op moeten nemen. Volgens de respondenten is dit de juiste werkwijze, omdat de verbalisant hierdoor leert van de eigen fouten. Wanneer de wijzigingen eenvoudig zijn door te voeren, of er veel tijdsdruk is wordt de aangifte echter ook door de controleur aangepast.

De aangifte komt na de controle en de weging terecht bij functionarissen die de zaak gaan

onderzoeken. Volgens hen is de kwaliteitscontrole niet altijd effectief: ze treffen nog regelmatig aangiften aan die onvoldoende van kwaliteit zijn. Als zij ontevreden zijn, nemen zij soms contact op met de verbalisant. Vaak gebeurt dit echter ook niet. In dat geval nemen deze functionarissen zelf direct contact op met de aangever en wordt geen feedback gegeven aan de betreffende verbalisant. De respondenten die aangiften opnemen geven tijdens de interviews echter aan hier wel behoefte aan te hebben. De gekozen organisatievorm en de omvang van een bureau blijken bepalende factoren te zijn in de mate van feedback. Hoe korter de lijnen tussen verbalisanten en functionarissen die de onderzoeken uitvoeren, hoe meer aandacht er is voor feedback.

Uit de interviews blijkt dat de aangever nog kan worden gebeld nadat hij of zij de aangifte heeft gedaan. Dit is niet in overeenstemming met het streven van de politie dat een burger zijn of haar verhaal maar één keer hoeft te doen. In dat kader is het opvallend dat de respondenten opmerken dat aangevers juist blij zijn dat opnieuw contact met ze wordt opgenomen. Ze hebben hierdoor het gevoel dat de politie wat met de aangifte doet.

Kwaliteit aangiften

De Inspectie onderscheidt in de beschrijving van de kwaliteit de aangiften die worden opgenomen door politiefunctionarissen en de internetaangifte, die wordt ingevuld door de aangever zelf. De kwaliteit van de aangiften die door politiefunctionarissen worden opgenomen kan volgens de meeste respondenten aanzienlijk beter. De kwaliteit verschilt per verbalisant, maar soms ook per bureau. De meeste klachten hebben betrekking op de taalvaardigheid van de verbalisanten en de onvolledigheid van het proces-verbaal. Ten aanzien van de taalvaardigheid blijkt uit de interviews dat de schriftelijke beheersing van de Nederlandse taal van een laag niveau is. Er worden veel spelfouten gemaakt. Dit is vooral storend, maar heeft verder geen gevolgen voor de burger. Dit geldt wel voor de onvolledigheid van het proces-verbaal. Volgens respondenten missen in die gevallen vooral de redenen van wetenschap en de elementen van het strafbare feit, of zijn deze onvoldoende uitgewerkt. Maar het komt ook voor dat de contactgegevens van aangevers of getuigen missen, dat tijdstippen niet zijn opgenomen of dat de handtekening onder de aangifte ontbreekt. Respondenten geven aan dat deze onvolledigheden invloed kunnen hebben op het besluit of een aangifte wel of geen opsporingsindicatie bevat. Als de aangifte voldoende opsporingsindicatie bevat, worden de onvolledigheden gaandeweg het onderzoek nog ingevuld.

De soms beperkte kwaliteit van de aangiften is volgens sommige respondenten te wijten aan de kwaliteit van het personeel. De respondenten die werkzaam zijn bij de opsporing menen dat verbalisanten vaak de 'bril van de opsporing' missen. Er is te weinig oog voor de informatiebehoefte die nodig is om een opsporingsonderzoek uit te voeren. Dit geldt vooral wanneer de aangiften worden opgenomen door intake medewerkers, maar ook de aangiften van overige politiefunctionarissen voldoen volgens de respondenten niet altijd. Zij lijken zich soms nog te weinig bewust van het feit dat een aangifte het begin is van een onderzoek.

Wanneer een korps een aparte intakeafdeling heeft ingericht zijn respondenten van mening dat de medewerkers van deze afdeling over het algemeen kwalitatief betere aangiften opnemen

dan de overige politiefunctionarissen. Dit komt vooral door de ervaring die zij hebben. Ze nemen meerdere aangiften per dag op, terwijl de overige functionarissen dit aanzienlijk minder vaak doen. Ook zijn ze beter bekend met de bedrijfsprocessensystemen. Daarnaast is de breed gedeelde mening van de respondenten dat functionarissen van de BPZ minder gemotiveerd zijn om aangiften op te nemen, waardoor deze minder volledig worden opgesteld. Zij zijn gewend aan de actie op straat, maar ook aan de intensiteit hiervan. Hierdoor hebben zij moeite 'zich op te laden' voor het nauwkeurig opstellen van aangiften van veel voorkomende criminaliteit. De functionarissen die werkzaam zijn in de noodhulp hebben daarnaast te maken met werkdruk: ze moeten vaak weer door naar een andere melding.

Ten slotte heeft ook de kwaliteitscontrole invloed. Dit is al eerder in het rapport besproken. De controlesystemen zijn onvoldoende waterdicht, waardoor kwalitatief minder goede aangiften niet worden aangepast. Het lerend vermogen van de verbalisanten wordt hierdoor onvoldoende gestimuleerd.

Vrijwel alle respondenten geven aan dat de kwaliteit van de internetaangiften laag is. De aangiften zijn zowel juridisch als inhoudelijk regelmatig onvolledig. Het aangifteformulier helpt aangevers onvoldoende om de juiste informatie op de juiste plaats te krijgen. Dit wordt momenteel nog als een minder groot probleem ervaren dan de kwaliteit van de aangiften die aan de balie worden opgenomen, omdat de internetaangifte enkel gebruikt kan worden voor delicten zonder opsporingsindicatie. Mocht dit echter uitgebreid worden tot delicten met opsporingsindicatie, dan zal de kwaliteit van de aangiften een groot probleem worden.

2.6 Analyse

In grote lijnen blijkt het aangifteproces op twee manieren te zijn georganiseerd. Zo is het opnemen van aangiften in een aantal korpsen ondergebracht bij een separate afdeling met functionarissen die zich primair bezighouden met het opnemen van aangiften. In andere korpsen vormt het opnemen van aangiften onderdeel van de dagelijkse werkzaamheden van iedere politiefunctionaris met een publiekstaak. Ook is in enkele korpsen sprake van een tussenvorm in de opzet van het aangifteproces.

De opzet van het aangifteproces kan knelpunten en risico's opleveren in de verbinding tussen de politieprocessen. Korpsen waar het aangifteproces een autonome plek inneemt in de politieorganisatie en waar voornamelijk intakemedewerkers aangiften opnemen, lopen het risico dat de overige politiefunctionarissen zich minder betrokken voelen bij het aangifteproces. De intakemedewerker doet daarentegen veel ervaring op met het opnemen van aangiften, wat een positieve invloed heeft op de kwaliteit van de processen-verbaal van aangiften. Echter, doordat de intakemedewerker zich primair bezighoudt met het opnemen van aangiften heeft deze weinig kennis van en ervaring met de andere processen ('procesdenken'). Het gebrek aan inzicht in de overige processen en het ontbreken van structurele en georganiseerde feedback over de kwaliteit van aangiften vormen een risico voor de werking en doelmatigheid van de strafrechtketen. Het is zodoende van belang dat de

politiefunctionarissen de verbinding tussen de verschillende processen opzoeken om het aangifteproces (en het vervolg hierop) zo efficiënt en effectief mogelijk te laten verlopen.

Het verschilt per korps en zelfs per bureau of een intakemedewerker of een functionaris van de BPZ de aangifte opneemt. Hoewel verscheidene korpsen hebben beschreven welke functionaris welke aangifte op dient te nemen, blijkt hier in de praktijk nogal eens van te worden afgeweken. De Inspectie stelt op basis van het onderzoek dat het niet vanzelfsprekend is dat de opleiding en competenties van de politiefunctionaris in de praktijk zijn afgestemd op de zwaarte en complexiteit van de aangifte. Dit heeft te maken met capaciteit, beschikbare tijd, aandacht of voorkeur en de ontwikkelingswensen en ervaring van de functionaris. Hierdoor wordt het risico gelopen dat functionarissen die hier niet geschikt voor zijn, complexe aangiften opnemen. Hoewel in de meeste korpsen vrijwel altijd achtervang beschikbaar is, kan het zo zijn dat de burger geen adequate hulp wordt verleend. Dat de politie, gezien haar beperkte capaciteit, keuzes moet maken is evident. Hierbij is het echter wel van belang dat korpsen de risico's onderschrijven en hun organisatie zo hebben ingericht dat negatieve consequenties tot een minimum blijven beperkt.

Verskillende korpsen kampen met capaciteitsproblemen in het aangifteproces. Respondenten geven in diverse gevallen aan dat de huidige capaciteit binnen het proces ontoereikend is. Dit heeft soms te maken met de beschikbare aangiftevoorzieningen, waardoor het bijvoorbeeld moeilijk is om de beschikbare capaciteit af te stemmen op het werkaanbod (dat in geval van vrije inloop op het bureau onvoorspelbaar is). Ook bezuinigingen hebben volgens respondenten grote invloed op het aangifteproces. Capaciteitsproblemen leiden tot hoge werkdruk en ziekteverzuim. Dit heeft ook effect op de wijze waarop de politie de burger bejegt. Een negatieve ervaring rond het doen van aangifte heeft invloed op de tevredenheid over en het vertrouwen in de politie. Dit kan leiden tot een verminderde aangiftebereidheid van de burger, een belangrijke voorwaarde voor de informatiepositie van de politie.

Er bestaat veel diversiteit in de opleiding van functionarissen die betrokken zijn bij het aangifteproces. Daarnaast is de waardering voor de kwaliteit van de opleidingen wisselend. Hoewel iedere agent de landelijk vereiste opleiding aan de Politieacademie heeft gevolgd en iedere intakemedewerker een BOA-opleiding heeft doorlopen, blijken competenties van functionarissen na het doorlopen van de opleiding niet altijd aan te sluiten op de dagelijkse werkzaamheden. Ten eerste blijkt volgens betrokkenen dat de landelijke opleiding onvoldoende aandacht besteedt aan juridische kennis en schriftelijke vaardigheden. Dit is in lijn met eerdere bevindingen van de Inspectie en de Politieonderwijsraad. Ten tweede toont het onderzoek aan dat de BOA-opleiding erg algemeen is en niet aansluit op de dagelijkse praktijk waarmee de intakemedewerker wordt geconfronteerd. Vrijwel alle onderzochte korpsen bieden daarom aanvullende opleidingen en trainingen aan. Hoewel binnen enkele korpsen het opleidingsaanbod voor iedere medewerker gelijk is, blijkt in diverse korpsen dat de scholing per bureau of zelfs per medewerker verschilt. Dergelijke verschillen in opleiding leiden tot een ongewenst verschil in het competentieniveau van betrokken functionarissen. Dit, terwijl volgens landelijke visiedocumenten juist voorkomen moet worden dat een gedifferentieerd niveau van dienstverlening wordt aangeboden. Dit kan namelijk tot

verwarring en ontevredenheid bij burgers leiden. Het is volgens de Inspectie van belang dat de scholing ten minste *binnen* een korps op eenduidige wijze is georganiseerd. De ontwikkeling naar één nationale politie kan verder bijdragen aan uniformering van de organisatie van het aangifteproces.

Vrijwel alle korpsen hebben in de afgelopen jaren verbetertrajecten opgestart om (de kwaliteit van) het aangifteproces te verbeteren. Hier blijkt onder meer uit dat de korpsen het belang van een goed aangifteproces erkennen. Toch is er nog ruimte voor verbetering. Een blik op de kwaliteit van de aangiften enerzijds en de kwaliteitswaarborgen anderzijds bevestigen dit. Sturing op kwaliteit kan door aandacht te hebben voor toerusting, maar ook door te allen tijde aangiften te controleren en van feedback te voorzien. Het onderzoek toont aan dat medewerkers op het uitvoerende niveau over het algemeen weinig tot geen feedback ontvangen over de kwaliteit van hun processen-verbaal van aangifte, terwijl uit de interviews juist blijkt dat de kwaliteit van aangiften over het algemeen van onvoldoende niveau is. De kwaliteit van aangiften die zijn opgenomen door intake-medewerkers is volgens een meerderheid van de respondenten beter dan die van functionarissen van de BPZ en de noodhulp. Dit komt door de ervaring die de intake-medewerkers opdoen en de beperkte tijd en aandacht die de overige politiefunctionarissen door de aard van het werk aan aangiften besteden.

Het rapport van de Algemene Rekenkamer toont bovendien dat de uitstroom van aangiften met opsporingsindicatie groot is. Het is begrijpelijk dat door beperkte capaciteit bij de korpsen keuzes moeten worden gemaakt om een zaak wel of niet op te pakken. Ieder korps maakt hierbij een eigen afweging. Dit blijkt ook uit het onderzoek door de Inspectie. Opmerkelijk is wel de constatering dat de aangifte al in een vroegtijdig stadium wordt gewogen door functionarissen die hiervoor niet zijn opgeleid en niet altijd voldoende zicht hebben op het verdere verloop van de aangifte en de strafrechtketen. Het is in dit kader belangrijk dat de korpsen doordrongen blijven van het belang van de kwaliteitscontrole en georganiseerde (pro-actieve) feedback.

3

Aangiftevoorzieningen

3.1 Het belang van de aangiftevoorzieningen voor de aangiftebereidheid

De burger kan op verschillende manieren aangifte doen. De meest voorkomende varianten zijn het doen van aangifte aan de balie bij een politiebureau of via internet, maar korpsen bieden nog verschillende andere mogelijkheden aan. In een in 2002 uitgevoerd onderzoek naar aangiftevoorzieningen²¹ werden drie categorieën onderscheiden. Bij de eerste categorie gaat de aangever naar het politiebureau om aangifte te doen, al dan niet op basis van een afspraak. Bij de tweede categorie komt de politie juist (dichter) bij de aangever, door een 'vooruitgeschoven politiepост' of door de 'aangifte op locatie'. In de derde categorie doet de aangever aangifte op afstand, via telefoon of internet.

In het eerdere onderzoek kwam het beeld naar voren dat *'duizend bloemen bloeien'*. Er was sprake van nieuwe of vernieuwende aangiftevoorzieningen, met verschillen in schaal van toepassing, grondigheid van voorbereiding en succes. De vernieuwingen richtten zich vooral op de bulkzaken en werden ontwikkeld om zowel de efficiëntie als de klanttevredenheid te vergroten. Het verhogen van de aangiftebereidheid was zelden een expliciet hoofddoel. Van een duidelijke strategie en overkoepelende sturing op alle voorzieningen in een korps was zeer beperkt sprake. Wel was er een voorzichtige tendens zichtbaar naar het aanbieden van een 'keuzepakket' voor de aangever, waar deze zelf de meest geschikte variant uit kon kiezen. In het onderzoek werden ook de meningen gepeild over het idee van een 'landelijk voorzieningenpakket' voor het doen van aangifte. Een dergelijk pakket kon de uniformiteit – en dus voorspelbaarheid – voor de burger vergroten en de efficiëntie van de eigen werkprocessen verhogen.

Het vergroten van de uniformiteit en het verhogen van de efficiëntie bleven vanaf dat moment de ontwikkelingen bepalen. Zo werd in de Visie op Intake (2008) standaardisatie van de beschikbare aangiftevoorzieningen en de inzet ervan als een vereiste beschouwd. Meer landelijke eenheid was vanuit het oogpunt van voorspelbaarheid en betrouwbaarheid voor de burger noodzakelijk. De burger mocht in elke regio eenzelfde niveau van dienstverlening verwachten, ook ten aanzien van de aangiftevoorzieningen.

Uiteindelijk leidde dit tot de in november 2010 opgestelde Multichannelaanpak. Deze gaat uit van de bewuste inzet van verschillende aangiftevoorzieningen (de zogenoemde kanalen). De multichannelaanpak moest een hulpmiddel vormen voor het aanbrengen van meer landelijke eenheid, door op hoofdlijnen afspraken te maken over de inzet van kanalen en de communicatie hierover richting burgers. Binnen de landelijke kaders is vervolgens wel ruimte

²¹ Eysink Smeets & Etman (2002), Inventarisatie aangiftevoorzieningen bij de Nederlandse politie, voorzieningen en ervaringen in beeld.

voor een korps om in specifieke situaties afwijkende keuzes te maken (bijvoorbeeld bij de openingstijden van bureaus).

De multichannelaanpak

Volgens de multichannelaanpak vindt tijdens het eerste contact tussen de burger en de politie de zogenoemde pre-intake plaats. De burger vindt op internet of verneemt via de telefoon welke beschikbare aangiftevoorzieningen passen bij de situatie. Een eerste contact kan ook op locatie plaatsvinden, bijvoorbeeld wanneer de politie ter plaatse is bij een woninginbraak. In dat geval zorgt de agent ter plaatse voor de pre-intake (waarbij hij indien mogelijk direct de aangifte opneemt). Door deze pre-intake wil de politie de onvoorspelbare toestroom van burgers naar de balie beperken en reguleren. Deze toestroom leidde namelijk tot een inefficiënte inzet van capaciteit.

De politie probeert de burger na de pre-intake vervolgens naar het meest efficiënte kanaal te sturen. Dit is afhankelijk van de aard van de aangifte. Naarmate de aangifte en dus ook de dienstverlening complexer wordt, kan het preferente kanaal veranderen. De focus verschuift dan van onpersoonlijk naar persoonlijk, van kwantiteit naar kwaliteit en van goedkoop naar duur. De preferente volgorde van de kanalen is internet, telefonie, de balie en de aangifte op locatie. De verwachting van de politie is dat het zwaartepunt zal verschuiven van de balie naar het internet.

Volgens deze aanpak worden nieuwe kanalen eerst experimenteel ingezet in de vorm van een pilot in één of meer korpsen. Op basis van dergelijke pilots kan vervolgens besloten worden het kanaal landelijk in te zetten. Zo wordt de landelijke eenduidigheid in stand gehouden. Het aanbieden van specifieke diensten voor bepaalde doelgroepen kan eveneens onderdeel zijn van de kanalenstrategie. Door een nieuw kanaal open te stellen kan een specifieke doelgroep bediend worden.

Nederlands Politie Instituut (2010), Multichannelaanpak Nederlandse politie. Opgesteld in opdracht van de Board Intake en Noodhulp.

In dit hoofdstuk worden allereerst de aangiftevoorzieningen die de onderzochte korpsen aanbieden weergegeven. Vervolgens wordt ingegaan op de verwachtingen van burgers van de aangiftevoorzieningen. Ook beschrijft de Inspectie de ervaringen van de korpsen en de burgers met de verschillende aangiftevoorzieningen.

3.2 Gebruikte aangiftevoorzieningen

Alle vijf onderzochte korpsen geven in het onderzoek aan uit te gaan van de multichannelaanpak. Ze bieden conform deze aanpak verschillende aangiftevoorzieningen aan. De aangifte aan een balie (al dan niet op afspraak), via internet en op locatie worden door alle korpsen aangeboden. Eén van de korpsen biedt daarnaast de mogelijkheid om ook telefonisch, via de webcam en via een 3D-loket aangifte te doen.

In de meeste gevallen geven de korpsen aan een voorkeur te hebben voor de internetaangifte en de aangifte op afspraak. In het korps waar aangifte via een 3D-loket mogelijk is, geniet dit tevens de voorkeur. Deze voorkeuren zijn deels ingegeven door de wens om service te bieden aan de burger, maar ook en vooral door de efficiëntie van deze voorzieningen. Uit het onderzoek blijkt dat het aanbieden van de aangiftevoorzieningen plaatsvindt in het spanningsveld tussen efficiëntie en dienstverlening. In elk onderzocht korps moet wegens financiële druk efficiënter gewerkt worden. Sommige korpsen spreken de wens uit om dit te koppelen aan een betere dienstverlening en daarmee een stijgend vertrouwen van de burger ('meer met minder'). Andere korpsen hebben als uitgangspunt dat het niveau van de dienstverlening niet mag dalen ('hetzelfde met minder').

Het spanningsveld tussen efficiëntie en dienstverlening is ook zichtbaar in de wijze waarop de korpsen de verschillende aangiftevoorzieningen aanbieden. Eén van de vijf onderzochte korpsen hanteert een strikt onderscheid tussen de voorzieningen. Als de aangifte via internet kan worden gedaan, dan is het in principe niet mogelijk om deze aangifte op het bureau te doen. De andere korpsen zijn minder stringent en bieden de aangever meer keuzevrijheid. Hun uitgangspunt is dat de politie de aangever hierbij probeert te verleiden tot de geschikte voorziening.

3.3 Verwachtingen van burgers van de aangiftevoorzieningen

De respondenten in het burgeronderzoek blijken vooral bekend te zijn met de internet-aangifte, de aangifte aan het politiebureau en de telefonische aangifte. De overige voorzieningen zijn niet genoemd.

Internetaangifte

Van de internetaangifte hebben de meeste respondenten een hoge verwachting. Ze nemen aan dat dit weinig tijd kost en gemakkelijk is. Men verwacht dat het zeker in vergelijking met het doen van aangifte op het politiebureau minder lang duurt. Om die redenen is de drempel laag om er gebruik van te maken.

"De laatste keer dat ik aangifte ging doen, ben ik naar het bureau geweest. De agent was vriendelijk en ik kreeg koffie, maar ik was wel heel veel tijd kwijt. Je moet wachten en het duurt lang. Ik dacht: ik kan het ook via internet doen, dan is het snel geregeld."

"Ik dacht lekker makkelijk. Als ik hier naar het bureau moet, dan zit je eerst nog sowieso een paar uur te wachten. Zit je ook met je vinger in je neus, dus ik dacht die tijd kan ik wel beter besteden."

Toch hebben burgers ook minder positieve verwachtingen van de aangifte via internet. Een aantal respondenten acht zichzelf niet in staat om de aangifte via het internet te doen. Zij verwachten dat het ingewikkeld is of zij ervaren het aangifteproces via internet als een

drempel, omdat zij niet bekend zijn met de voorziening. De internetaangifte is niet voor iedereen even makkelijk en dus niet voor elke doelgroep geschikt.

“Ik dacht dat het via het internet wel ingewikkeld zou zijn. Wat een gedoe dacht ik. Internet is onbekend voor mij en onbekend maakt onbemind.”

“De politie vertelde me dat het via internet moest. Ik wist niet of ik dat wel kon hoor, ik ben niet zo bekend met computers namelijk. Ik heb m'n dochter maar gevraagd om het te doen.”

Aangifte via internet is niet voor alle delicten mogelijk. Voor veel mensen is niet precies bekend van welke delicten zij wel en niet via internet aangifte kunnen doen. Ze geven echter aan geen aangifte via internet te zullen doen als het delict voor hen *persoonlijk* emotioneel beladen is. Men heeft in dergelijke gevallen behoefte aan een luisterend oor en begrip. Het verschilt per persoon hoeveel impact een delict heeft. Een gestolen fiets kan bijvoorbeeld ook veel indruk maken.

“Als er écht iets is, dan wil je een persoon. Het is wel onpersoonlijk via internet. Ik kan me niet voorstellen dat als er écht iets is, dat je het dan zo zou doen. Het is veel prettiger om dan iemand te spreken.”

“Ik doe altijd alles liever persoonlijk dan via internet. Internet is wel anoniem. Persoonlijk vind ik fijner.”

“Als ik geëmotioneerd zou zijn, dan zou ik het nooit via internet doen. Dan wil je je verhaal kwijt. Je wilt steun en een luisterend oor.”

Aangifte op het politiebureau

De meeste respondenten hebben de verwachting kort na het delict aangifte te kunnen doen op het politiebureau. Dit kan echter lang niet altijd. Eenmaal op het politiebureau aangekomen, krijgen aangevers regelmatig te horen dat zij eerst een telefonische afspraak hadden moeten maken en later terug moeten komen. Dit leidt tot frustratie bij de burger, want hij snapt niet dat de politie hem niet kan helpen terwijl er wel politiefunctionarissen beschikbaar (lijken te) zijn.

“Ik ben meteen naar het politiebureau gefietst. Daar stond prachtig: u kunt altijd aangifte doen, dus loop maar naar binnen. Maar dat kon dus niet, want je moet een afspraak maken.”

“Ik ben gelijk naar het politiebureau gegaan. Toen zeiden ze dat ik voor een aangifte een afspraak moest maken. Dat heb ik toen maar gedaan, maar kon pas dagen later terecht.”

Telefonische aangifte

Niet in elke regio is het mogelijk om aangifte te doen via de telefoon. Burgers hebben regelmatig echter wel de verwachting dat dit mogelijk is. Ook komt het voor dat ze denken dat na een telefonisch contact al aangifte is gedaan, terwijl dit niet het geval is. Dit betekent dat er onduidelijkheid bestaat bij burgers of aangifte via de telefoon in hun regio wel of niet mogelijk is.

3.4 Ervaringen korpsen met de aangiftevoorzieningen

Hieronder volgt een overzicht van de verschillende beschikbare aangiftevoorzieningen en de ervaringen daarmee van politiefunctarissen. Ze zijn geordend aan de hand van de eerder genoemde indeling: de burger komt naar de politie, de politie gaat richting de burger en de aangifte op afstand.

3.4.1 De burger komt naar de politie

Aangifte aan de balie

Het doen van aangifte aan de balie in een politiebureau is de meest bekende wijze van aangifte doen. Deze aangiftevoorziening is in alle onderzochte korpsen beschikbaar. Er zijn twee mogelijkheden om aangifte aan de balie te doen: door ‘gewoon’ naar binnen te lopen en door een afspraak te maken. Ook is het in sommige korpsen mogelijk om op het bureau schriftelijk aangifte te doen bij een aangiftezuil.

Het ‘gewoon’ naar binnen lopen wordt in de praktijk steeds moeilijker voor de burger. Ook hier openbaart zich het spanningsveld tussen efficiëntie en dienstverlening. De trend is dat steeds meer bureaus sluiten, omdat het openhouden van (de publieksfunctie van) bureaus veel capaciteit kost en omdat deze capaciteit niet altijd efficiënt wordt ingezet. Door het ongestructureerde aanbod zijn er ‘loze’ periodes waarin er weinig aanloop van burgers is. Het toenemende gebruik van de internetaangifte leidt daarnaast tot een afname van de aanloop. Eén van de vijf onderzochte korpsen heeft in een bepaalde periode per bureau geturfd hoeveel aanloop er per bureau was. Mede op basis van dit overzicht zijn vervolgens bureaus gesloten en openingstijden aangepast. Andere korpsen zijn voor het openstellen en sluiten van bureaus uitgegaan van het aantal inwoners in een bepaald gebied.

Het sluiten van politiebureaus heeft – hoe rationeel de keuze ook is – een negatief effect op de wijze waarop de burger de dienstverlening door de politie ervaart. Zij zijn volgens de politiefunctarissen gewend aan het idee dat ze bij een politiebureau in de buurt kunnen binnenstappen. Dit wordt in landelijke gebieden echter steeds moeilijker, omdat de afstanden steeds groter worden. Hierdoor wordt aangifte doen er volgens de respondenten ‘niet leuker op’. Een ander aandachtspunt zijn de openingstijden van de bureaus. In sommige regio's zijn deze gestandaardiseerd, in andere regio's verschillen ze per bureau. Ook is er een tussenvorm, waarbij bureaus buiten de gestandaardiseerde openingstijden maatwerk mogen bieden door langer open te blijven. De communicatie over deze openingstijden verdient verbetering: op de

websites van de korpsen staat niet altijd de juiste informatie en ook het PSC is niet altijd op de hoogte.

Ook de soms lange wachttijd is een aandachtspunt. Dit geldt vooral voor bureaus in (het centrum van) de grote steden waar het mogelijk is om zonder afspraak aangifte te doen. De aanloop is hier ongestructureerd, maar van een grote omvang. De wachttijd leidt tot frustratie bij burgers.

Tijdens het opnemen van een aangifte heeft het beschikbare computersysteem BVH²² volgens respondenten in alle onderzochte korpsen een storende invloed. Hoewel het systeem volgens sommigen de laatste tijd op onderdelen is verbeterd, vindt de meerderheid van de respondenten het systeem nog altijd te traag en te weinig gebruiksvriendelijk. Ook treden er tijdens het opnemen van een aangifte regelmatig technische storingen op. Dit geeft geen goede indruk en kost niet alleen de politie, maar ook de burger tijd.

Aangifte op afspraak

Het is meer en meer gebruikelijk dat korpsen werken met de aangifte op afspraak. De belangrijkste redenen hiervoor zijn de mogelijkheid om personeel efficiënt in te plannen (omdat het werkaanbod meer voorspelbaar is) en het verbeteren van de dienstverlening (de burger hoeft niet langer op het bureau te wachten en er wordt bewust tijd voor hem of haar vrijgemaakt). Ook heeft het volgens respondenten een positief effect op de kwaliteit van de aangifte: zowel de aangever als de verbalisant is beter voorbereid.

Tussen de korpsen zijn er verschillen in de mate waarin de aangifte op afspraak de voorkeur verdient boven de 'vrije inloop'. In twee van de vijf onderzochte korpsen kan een burger zowel door gewoon binnen te lopen als door een afspraak te maken aangifte doen. Op lokaal niveau kan echter worden afgeweken, waardoor het per bureau kan verschillen. In de overige drie korpsen is het regionale beleid dat de aangifte in principe enkel op afspraak wordt opgenomen. Aangevers die geen afspraak hebben worden uitsluitend geholpen als er voldoende tijd en capaciteit beschikbaar is. De wachttijd kan hierbij hoog oplopen. Soms wordt aan de balie alsnog een afspraak voor een later tijdstip gemaakt. In de praktijk blijken er nog een aantal stelregels te zijn over aangiftes die zonder afspraak worden opgenomen. Deze variëren van 'veel emotioneel leed' tot 'de reisafstand van de aangever'. Omdat medewerkers aan deze stelregels een eigen invulling geven, is van eenduidigheid geen sprake.

De korpsen hebben de aangifte op afspraak op verschillende manieren georganiseerd. In twee van de vijf onderzochte korpsen vindt het maken van de afspraak op regionaal niveau plaats. De aangever moet telefonisch contact opnemen met het PSC, dat vervolgens de afspraak in de agenda van het betreffende bureau inplant. In twee andere korpsen is dit juist op lokaal niveau georganiseerd. De bureaus plannen zelf hun afspraken in. Het laatste korps biedt beide

²² BVH, ofwel de Basis Voorziening Handhaving, is het geautomatiseerde basissysteem voor alle kernprocessen van de politie en voor sturings-, informatie- en ondersteuningsdoeleinden.

mogelijkheden. Daarnaast blijkt het in alle korpsen bij verschillende bureaus mogelijk om niet alleen telefonisch, maar ook aan de balie een afspraak te maken.

Volgens de Inspectie zijn er vijf belangrijke aandachtspunten bij de aangifte op afspraak: de informatieverstrekking, de rol van het PSC, de tijdsparre tussen het maken van de afspraak en de afspraak zelf, het niet nakomen van de afspraak en de verhouding tussen efficiëntie en dienstverlening.

Ten eerste is de burger gebaat bij een goede informatieverstrekking door de politie. Het is belangrijk dat hij of zij op voorhand weet of eerst een afspraak moet worden gemaakt. Vier van de vijf korpsen scheppen hierin momenteel onvoldoende duidelijkheid. De informatie op de websites is onduidelijk, niet eenduidig en soms zelfs tegenstrijdig. De burger kan hierdoor eigenlijk niet weten waar hij of zij aan toe is, terwijl de verwachting van de burger is altijd terecht te kunnen.

Ten illustratie enkele citaten van de website van één van de korpsen. Dit korps neemt volgens het onderzoek de aangiften in principe op afspraak op. Eerst de algemene tekst:

“U kunt aangifte doen op het politiebureau. (...) Sommige mensen vinden het prettig om op het bureau aangifte te doen en persoonlijk contact te hebben met een politiemedewerker. Houd dan rekening met wachttijden. Soms wordt op het bureau een afspraak gemaakt om aangifte te doen op een ander tijdstip.”

Daarnaast beschikt elk bureau in dit korps op de website ook over een eigen internetpagina. Bij sommige bureaus staat niets vermeld over het maken van een afspraak. Bij andere bureaus staat een tekst waaruit blijkt dat in de gehele regio een afspraak gemaakt dient te worden om aangifte te kunnen doen:

“Als u in ... (of een andere basiseenheid) aangifte wilt doen van een strafbaar feit dan dient u eerst een afspraak daarvoor te maken zodat er ook voldoende tijd voor u wordt gereserveerd.”

Bij een derde bureau ten slotte verdient het enkel aanbeveling om een afspraak te maken:

“Het verdient aanbeveling om vóór een onderhoud met een politiemedewerker of voor het doen van aangifte eerst telefonisch een afspraak te maken met het nummer 0900-8844.”

Daarnaast de rol van het PSC. In drie van de vijf onderzochte korpsen plant het PSC de afspraken in. Dit gebeurt op basis van een (kort) telefonisch contact met de aangever. Volgens de respondenten maakt het PSC regelmatig een verkeerde inschatting. Hierdoor wordt te weinig tijd voor een aangifte ingepland of wordt een afspraak voor een aangifte gemaakt, terwijl er sprake is van een melding. Dit leidt tot teleurstelling bij de aangever of onnodige inzet van politiepersoneel. Veelgenoemde oorzaken zijn de wijze van sturing (deze is gebaseerd op targets, bijvoorbeeld voor wachttijden van bellers) en het gebrek aan ‘blauwe sensitiviteit’ bij de politiefunctionarissen die werkzaam zijn bij het PSC. De korpsen hebben verschillende initiatieven ontplooid om dit te verbeteren, maar het blijft een continu punt van aandacht.

Het is ten derde belangrijk dat de tijdspanne tussen het maken van de afspraak en het daadwerkelijk plaatsvinden ervan niet te groot is. Dit heeft gevolgen voor zowel de kwaliteit van de aangifte (kan de aangever zich alles nog wel herinneren?) als de betrokkenheid van de burger (waarom wil de politie mijn verhaal nog niet horen?). Deze tijdspanne – de wachttijd – is afhankelijk van de ernst van het delict, de agenda van de aangever en de agenda van de politie. Op de eerste twee factoren heeft de politie geen grip, op de derde uiteraard wel. In één korps zijn regionale afspraken gemaakt over de maximale wachttijd: binnen drie dagen moet er in de agenda een mogelijkheid zijn tot een afspraak. Dit wordt maandelijks gemonitord. In de andere korpsen zijn hier incidenteel op lokaal niveau afspraken over. In de meeste gevallen zijn er geen afspraken. In dat geval is de ambitie om *‘de afspraak zo spoedig mogelijk plaats te laten vinden’*. Hierbij kunnen er grote verschillen te zijn: zo kan een aangever bij het ene bureau binnen drie dagen terecht en bij het andere pas na veertien dagen. De respondenten van de korpsen menen dat dit op gespannen voet staat met de dienstbaarheid die de politie wil bieden. *‘Burgers hebben begrip voor het feit dat een afspraak gemaakt moet worden, maar ze hebben geen begrip voor de lange wachttijd’*. De Inspectie constateert dat de wachttijd korter is als het korps de aangifte op afspraak als voorkeurskanaal hanteert en de afspraken op regionaal niveau worden ingepland. In dat geval is het mogelijk de aangever alternatieven te bieden door ook in de agenda’s van andere bureaus naar ruimte te zoeken en kan het aanbod worden gereguleerd.

Volgens vrijwel alle respondenten komt het regelmatig voor dat burgers te laat of helemaal niet op komen dagen bij de afspraak. Eén korps heeft een onderzoek uitgevoerd naar het aantal aangevers dat de afspraak niet nakwam. Hieruit bleek dat dit minder vaak voorkwam dan het korps zelf dacht. De andere korpsen houden geen statistieken bij, waardoor niet is na te gaan in hoeveel van de gevallen de afspraak niet wordt nagekomen. De inschatting hoe vaak dit gebeurt varieert sterk. Sommige respondenten menen dat het in twintig tot dertig procent van de gevallen gebeurt, volgens anderen gebeurt het aanzienlijk minder vaak. De respondenten benoemen verschillende oorzaken waarom aangevers een afspraak niet nakomen. Ze zijn de afspraak vergeten, zijn ziek of hebben een andere afspraak. Ook de wachttijd speelt een rol. Burgers hebben hierdoor de gelegenheid om nog eens na te denken of een aangifte wel nodig is. Dit kan positief zijn, omdat aangevers soms in een opwelling bellen, maar zich vervolgens bedenken en besluiten dat er ook andere oplossingen zijn. Het heeft echter ook een schaduwzijde, bijvoorbeeld wanneer de aangever een (familie)relatie heeft met de verdachte en de verdachte de aangever onder druk zet.

Omdat voor een ingeplande afspraak capaciteit is vrijgemaakt, is het niet nakomen van de afspraak of het niet afbellen een probleem voor een effectieve inzet van het politiepersoneel. De korpsen wensen het aantal aangevers dat niet op komt dagen of niet afbelt dan ook terug te dringen. Hiertoe lopen enkele initiatieven. Sommige bureaus herinneren de aangever aan de afspraak door vooraf een sms te sturen of te bellen. Deze maatregelen hebben een positief effect. Een andere maatregel is om de aangever die niet op komt dagen te bellen. Dit gebeurt bij sommige bureaus structureel, bij andere in bepaalde ernstige gevallen (zoals huiselijk geweld) en bij weer andere niet. Het verschilt per bureau en per functionaris. Geen van deze maatregelen wordt momenteel op regionale schaal toegepast.

De politie komt de afspraken volgens de politiefunctionarissen zelf over het algemeen wel na. Toch lukt dit niet altijd, meestal omdat een zieke functionaris niet vervangen kan worden. Dit is vooral bij kleinere bureaus een probleem. Eén van de onderzochte korpsen kampte ten tijde van het onderzoek met een tekort aan personeel, waardoor de afwezigheid van tijdige vervanging bij alle bureaus een concreet risico was. In de meeste gevallen belt de politie de aangever tijdig af, maar incidenteel komt het voor dat de aangever voor een gesloten deur staat. Wanneer de aangever niet kan worden geholpen, wordt een nieuwe afspraak gemaakt. De aangever komt dan echter niet altijd meer opdagen. Hierdoor raakt de politie volgens de respondenten niet alleen de informatie van de aangever kwijt, maar soms ook zijn of haar vertrouwen.

Ten slotte de verhouding tussen efficiëntie en dienstverlening. Deze staan in de praktijk op gespannen voet met elkaar. Zo is het efficiënt om voor de afspraken standaardtijden per delict te hanteren. De korpsen hanteren hiervoor (onderling afwijkende) normtijden. De functionaris die de afspraak inplant schat in hoeveel tijd in de agenda moeten worden ingepland. De verbalisant moet vervolgens binnen deze tijd de aangifte opnemen. Uit de interviews blijkt dat de normtijden soms wel, maar soms ook niet voldoen. De respondenten geven aan dat op voorhand niet altijd duidelijk is hoe complex de aangifte zal zijn. De medewerkers die de afspraak hebben ingepland hebben onvoldoende doorgevraagd of de aangever heeft aanvankelijk maar een deel van het verhaal verteld. Ook taalbarrières en de emoties van de aangever leiden ertoe dat meer tijd nodig is dan gedacht. Als dan geen of onvoldoende tijd in de agenda beschikbaar is om de aangifte af te ronden – omdat de volgende aangifte moet worden opgenomen – staat de dienstverlening onder druk. De respondenten kiezen er daarom voor de normtijden vooral als richtlijn te hanteren en zoveel mogelijk ruimte te creëren voor maatwerk. Men probeert te voorkomen dat afspraken direct aansluitend op elkaar worden ingepland. Dit is moeilijker te organiseren wanneer de afspraken op regionaal niveau door het PSC worden ingepland dan wanneer bureaus dit zelf doen.

Aangifte via 3D

Eén van de vijf onderzochte korpsen biedt aangevers de mogelijkheid om via 3D aangifte te doen. Bij deze aangiftevoorziening gaat de aangever naar een politiebureau met een 3D-loket. De aangever heeft via een scherm met driedimensionaal beeld direct contact met een verbalisant die zich op een centrale locatie bevindt. De politiemedewerker neemt de aangifte vervolgens net zoals bij een 'normale' aangifte op het bureau op. Deze mogelijkheid wordt voor een select aantal delicten aangeboden²³. Het aantal 3D-loketten in deze regio wordt uitgebreid, waardoor het op steeds meer locaties mogelijk is. Het korps kiest voor deze aangiftevoorziening omdat het efficiënt is: het personeel bevindt zich op een centrale locatie en er hoeven minder bureaus met bemande balies te worden opgehouden.

De ervaringen met deze aangiftevoorziening zijn overwegend positief. Het wordt gezien als een waardevolle toevoeging. Toch waarschuwen enkele respondenten ervoor dat het 3D-loket geen vervanging is van de balie waar aangever en verbalisant elkaar fysiek ontmoeten. Zij vrezen dat

²³ Te weten: diefstal, inbraak, verlies ID, vernieling, fraude/oplichting en verlaten plaats ongeval (onbekende dader).

er door de toename van de 3D-loketten steeds meer bureaus zullen sluiten waar spontane aanloop mogelijk is. Hierdoor zal de informatiepositie van de politie verzwakken.

3.4.2 De politie gaat richting de burger

Aangifte op locatie of op straat

Bij deze aangiftevoorziening neemt de politie de aangifte op bij de aangever thuis of op straat. Een belangrijk voordeel is dat de verbalisant hierdoor meer inzicht heeft in de (leef)omgeving van de aangever en eigen waarnemingen kan doen op de plaats delict. Ook is het zeer servicegericht. Een nadeel is dat het veel tijd kost, omdat de aangifte in concept wordt opgenomen en op het bureau vervolgens verder wordt uitgewerkt. In de praktijk wordt een minderheid van de aangiften op locatie of op straat opgenomen. Het geldt vooral voor woninginbraken. Incidenteel worden ook aangiften aan huis opgenomen als aangevers niet in staat zijn om het huis te verlaten.

Verskillende politiefunctionarissen zijn van mening dat de burger te snel wordt doorverwezen naar het bureau. Voor functionarissen die werkzaam zijn in de noodhulp is dit deels te verklaren door de aard van het werk: ze moeten bij de volgende oproep immers weer door. Het blijkt echter ook afhankelijk te zijn van de motivatie van de individuele medewerker. Over het algemeen nemen politiefunctionarissen op locatie of op straat volgens de respondenten niet graag aangiften op en verwijzen ze de aangever liever door. Ook ontbreekt het aan goede voorzieningen, waardoor politiefunctionarissen niet altijd in staat zijn om op adequate wijze een aangifte op te nemen. Om deze reden lopen er onder andere experimenten waarin functionarissen worden toegerust met tablets en laptops.

Aangifte op een vooruitgeschoven politiepost

Een andere manier waarop de politie dichterbij de burger komt is door het mogelijk te maken om aangifte te doen op een andere locatie dan een politiebureau. De aangever heeft contact met een politiefunctionaris op bijvoorbeeld een gemeentehuis. Dit komt vooral in landelijke gebieden voor, waar er minder bureaus in de nabije omgeving van de burger zijn dan in stedelijk gebied. De technische voorzieningen vormen een barrière: zo is het vaak niet mogelijk om vanuit een vooruitgeschoven politiepost toegang tot BVH te hebben. Dit werkt dubbel werk in de hand. Er zijn geluiden dat het 3D-loket hiervoor een uitkomst kan bieden. Momenteel zijn hier echter nog geen voorbeelden van.

3.4.3 De aangifte op afstand

Internetaangifte

De internetaangifte heeft de laatste jaren een enorme ontwikkeling doorgemaakt. Tien jaar geleden experimenteerden er nog maar een beperkt aantal korpsen mee. Inmiddels biedt elk korps deze voorziening aan vanwege de efficiëntie en de laagdrempeligheid ervan. Het is de enige aangiftevoorziening die daadwerkelijk landelijk is gestandaardiseerd. Elk korps maakt gebruik van hetzelfde aangifteformulier. De burger vult deze via de website in. Het ingevulde formulier wordt na afronding verzonden naar het betreffende korps. Hier wordt de aangifte

door medewerkers van het PSC of door intakemedewerkers op de bureaus gecontroleerd en verwerkt. Als de aangifte is ingevoerd, ontvangt de aangever per e-mail of post een kopie van de aangifte.

Het gebruik van de internetaangifte is alleen mogelijk voor een specifiek aantal delicten (zoals diefstal en vernieling). Daarnaast kunnen burgers uitsluitend aangifte doen van delicten zonder opsporingsindicatie. Wanneer de dader bijvoorbeeld bekend is of er sporen zijn aangetroffen, moet de aangever op een andere wijze aangifte doen.

De internetaangifte leidt slechts bij hoge uitzondering tot een opsporingsonderzoek door de politie. Als dit gebeurt, is het in de meeste gevallen omdat de internetaangifte betrokken wordt bij een ander (lopend) onderzoek. De meerderheid van de respondenten van de politie beschouwt de internetaangifte als een *'digitaal archief'*, waar de plankzaken worden bewaard. Volgens hen doen burgers vooral aangifte via internet voor de verzekering en weten zij dat de aangifte over het algemeen niet tot een onderzoek zal leiden. Andere respondenten geven aan de internetaangifte als meer dan een archief te zien, en er daarom ook meer aandacht aan te besteden.

De Inspectie benoemt verschillende aandachtspunten ten aanzien van de internetaangifte. Ten eerste blijkt ook hier de informatieverstrekking door de politie een knelpunt te zijn. Verschillende respondenten constateren dat politiefunctionarissen aangevers onterecht doorverwijzen naar de internetaangifte, terwijl het delict hier niet voor in aanmerking komt. Dit kan leiden tot teleurstellingen en zelfs tot het afzien van het doen van aangifte. Ook menen de respondenten dat er nog te weinig aan verwachtingenmanagement wordt gedaan. Bij de burgers is volgens hen onvoldoende bekend dat internetaangiftes zelden tot een opsporingsonderzoek leiden. Ten slotte hebben burgers volgens de respondenten nog te weinig kennis van de internetaangifte. Zij weten regelmatig niet wanneer zij wel en wanneer zij niet aangifte via internet kunnen doen. Om te bekijken of zij dit wel kunnen weten heeft de Inspectie de websites van de verschillende korpsen bekeken. Opvallend is dat de beschrijving op de websites van de korpsen niet eenduidig is en in sommige gevallen zelfs afwijkt van de landelijk uniforme beschrijving bij het aangifteformulier. Zo kan de burger volgens de website van één van de onderzochte korpsen via internet aangifte doen van poging tot woninginbraak, maar komt deze mogelijkheid in het aangifteformulier niet terug. Een ander korps beschrijft dat de burger de internetaangifte kan gebruiken als het gaat om een eenvoudig delict, zoals diefstal van een fiets of van een portemonnee. In de landelijke beschrijving is dit echter niet als zodanig omschreven. Deze regionale afwijkingen zorgen volgens de Inspectie voor onnodige verwarring.

Ook de inrichting van de internetaangifte is een aandachtspunt. Aangevers kunnen de 'vrije velden' in het formulier naar eigen inzicht invullen. Hierdoor zijn veel aangiften onvolledig en zijn ze volgens de respondenten juridisch weinig bruikbaar (omdat bijvoorbeeld de vereiste 'redenen van wetenschap' missen). Ook gebruiken aangevers de vrije velden om – al dan niet bewust – toch aangifte te kunnen doen van delicten met opsporingsindicatie door informatie over (mogelijke) daders en andere aanknopingspunten in te voeren. Dit heeft niet alleen

gevolgen voor de kwaliteit van de aangiften, maar levert de korpsen ook meer werk op. Als blijkt dat de aangifte onvolledig is, wordt deze in verschillende korpsen in meer of mindere mate aangevuld. Dit kan door zelf informatie toe te voegen vanuit bijvoorbeeld de Gemeentelijke Basisadministratie, maar ook door de aangever op te bellen. Als blijkt dat ten onrechte aangifte via internet is gedaan, wordt eveneens contact opgenomen. De aangever wordt dan verzocht om alsnog aan de balie aangifte te doen. Om deze problemen te voorkomen pleiten verschillende respondenten voor meer sturing in het aangifteformulier, zodat de aangever wordt 'gedwongen' meer en kwalitatief betere informatie in te voeren. Ook is het aangifteformulier teveel met een 'politieblik' opgesteld. Hierdoor begrijpen aangevers niet altijd wat wordt gevraagd.

De verwerkingstijd is een derde aandachtspunt. De informatie uit de aangiftemodule moet handmatig worden verwerkt in BVH. In de onderzochte korpsen duurt het drie tot vijf dagen voordat een internetaangifte verwerkt en dus bruikbaar is. Dit is volgens de respondenten te lang. De delicten waarvoor aangifte wordt gedaan zijn juist gebaat bij een snelle verwerking. Als de beschikbare informatie direct kan worden gedeeld met lokale teams of de wijkagent, is er nog kans op het vinden van belangrijke aanknopingspunten. Nu komt de aangifte volgens respondenten te vaak als *'mosterd na de maaltijd'*. Een bijkomend probleem is dat de internetaangiften in BVH slecht vindbaar zijn. De korpsen waar recent het systeem BOSZ²⁴ is ingevoerd geven aan dat de internetaangiften in dit systeem beter toegankelijk zijn.

Een laatste aandachtspunt is dat het nog altijd niet mogelijk is de aangifte te voorzien van een digitale handtekening. Elke aangifte moet echter door de aangever worden ondertekend om juridisch van waarde te zijn. De korpsen lossen dit op door de aangever zijn of haar handtekening pas te laten zetten als de aangifte bij een onderzoek wordt betrokken.

Er wordt regelmatig gepleit voor het verder uitbreiden van het aantal delicten waarvan via internet aangifte kan worden gedaan. Een enkele respondent meent dat het ook mogelijk moet zijn om via internet aangifte te kunnen doen van delicten met opsporingsindicatie. Het grote merendeel van de respondenten ziet hier echter weinig in. Zij wijzen op de problemen met de volledigheid en kwaliteit van de internetaangifte, en menen dat deze eerst moeten worden opgelost. Ook denken de respondenten die aangiften opnemen dat de informatie die de verbalisant voorheen *'tussen de regels door hoorde'* verdwijnt. Om deze reden stellen twee proceseigenaren die verantwoordelijk zijn voor het intakeproces voor om de internetaangifte als een eerste stap in het aangifteproces te gaan beschouwen. De aangever geeft de politie informatie, en als het nodig is neemt de politie vervolgens zelf weer contact op om eventuele ontbrekende of aanvullende informatie te verkrijgen. Zo komt de aangever samen met de politie tot een complete aangifte.

²⁴ Beter Opsporing door Sturing op Zaken.

Telefonische aangifte

Op de landelijke website www.politie.nl staat vermeld dat het voor burgers mogelijk is om op het politiebureau, via internet of telefonisch aangifte te doen. De eerste twee aangiftevoorzieningen worden in elk van de onderzochte korpsen aangeboden. Voor de telefonische aangifte geldt dit echter niet. Slechts één van de onderzochte korpsen biedt aangevers deze mogelijkheid. Eén van de korpsen die deze aangiftevoorziening niet aanbiedt, heeft de landelijke tekst desondanks ook op de eigen website opgenomen.

Het korps dat telefonisch aangiften opneemt hanteert de volgende werkwijze. De aangever belt 0900-8844 en maakt een afspraak om later te worden teruggebeld. De aangever vertelt vervolgens zijn of haar verhaal en dit wordt door de verbalisant verwerkt in de aangifte. Momenteel is deze aangiftevoorziening nog beperkt tot een select aantal delicten: diefstal (met uitzondering van autodiefstal, diefstal van een motor en diefstal van identiteitsbewijzen) en vernieling.

De vier korpsen die deze voorziening nog niet aanbieden geven aan er wel interesse in te hebben. Eén korps is voornemens de telefonische aangifte per 1 september 2012 aan te bieden. In een enkel geval blijken aangiften van eenvoudige delicten in deze korpsen toch al telefonisch te worden opgenomen. Het is dan echter geen voorziening die standaard wordt aangeboden.

Enkele respondenten geven aan bedenkingen te hebben bij deze wijze van aangifte doen. Ze zijn bang dat het fraudegevoelig is, omdat de identiteit van de aangever niet te controleren zou zijn. Andere respondenten vrezen dat de aangiftevoorziening te populair wordt. Als burgers die voorheen via internet aangifte deden dit nu via de telefoon gaan doen, komt de bedrijfsvoering volgens hen onder druk te staan.

Aangifte via de webcam

Bij de aangifte via de webcam heeft de aangever thuis, via de eigen webcam, contact met een verbalisant in een virtuele aangifteruimte. Ook deze aangiftevoorziening wordt door één korps aangeboden.

3.5 Ervaringen van burgers met de aangiftevoorzieningen

Niet alle eerder beschreven aangiftevoorzieningen zijn door de geïnterviewde burgers gebruikt. Burgers doen voornamelijk aangifte via internet en op het politiebureau. Hieronder wordt de ervaring van de burger met deze aangiftevoorzieningen besproken.

Aangifte via internet

Een deel van de respondenten die aangifte via internet hebben gedaan is hier positief over. Ze ervaren het als gemakkelijk en snel en zien daarom veel voordelen ten opzichte van het doen van aangifte op het politiebureau. Dit wordt namelijk vaak als zeer tijdrovend ervaren.

"Ik had wel eens gehoord dat je aangifte via internet kon doen. Dan google je het even en dan spreekt het eigenlijk voor zich. Het was heel simpel, alles stond duidelijk aangegeven. Je volgt de stappen en je gaat door. Het was heel snel en praktisch."

"Ik kreeg gelijk een bevestigingsmail. En na drie dagen kreeg ik een mail toegestuurd met het proces-verbaal, dus dat was wel heel snel."

Toch zijn er ook respondenten die minder enthousiast zijn. Een aantal van hen heeft moeite gehad met de internetaangifte. Sommigen vonden de website zeer onduidelijk of konden deze in eerste instantie niet vinden. Daarnaast ondervond een aantal respondenten technische problemen. Hierdoor heeft de aangifte via internet voor sommigen zelfs langer geduurd dan wanneer zij aangifte op het politiebureau hadden gedaan.

'Het aangifteprogramma slaat echt nergens op. Ik kreeg hem eerst vijf keer niet open. De zesde keer wilde hij eindelijk en toen ging hij weer niet verder. (...) Er is ook geen uitleg bij. Ik heb gewoon alles gegoogeld en alle plaatjes opgezocht en dat was best omslachtig. Daardoor kan ik mij voorstellen dat veel mensen hierdoor afhaken.'

'Je kunt het op de site invullen. Ben geloof ik een halve dag bezig geweest om die site te vinden, dus daar baalde ik wel van.'

'Ik kwam op de landelijke website van de politie. En toen kon je kiezen welke gemeente of stad. Zo ver was ik dan wel. Ik val onder Rijnmond, toen Schiedam, en die lag er op de een of andere manier uit. Toen dacht ik, ik probeer het over vijf minuten en op de een of andere manier kwam ik er niet op. En toen moest ik 's avonds werken en heb ik het daar opnieuw geprobeerd. Dat ging vlekkeloos in eerste instantie. Ik had heel m'n verhaal getypt en toen moest ik heel even weg. En toen 'plop', viel 'ie uit. Daar gaan we weer. Moest ik alles weer opnieuw doen.'

Ook twijfelden sommige aangevers of zij het delict wel juist hadden omschreven. Een aantal respondenten is bang dat de internetaangifte tot miscommunicatie kan leiden als zij het verhaal niet helemaal goed opschrijven. Daarnaast noemt men dat internet geen goede aangiftevoorziening is als je nog vragen hebt aan de politie. Men is van mening dat de kans op miscommunicatie kleiner is als de aangever zijn of haar verhaal op het politiebureau doet.

"Ik twijfelde of ik niet beter naar het bureau kon gaan. Want als je online iets fout neerzet... ja, het staat wel gelijk zwart op wit. Als je met iemand praat, kan je het even toelichten. Je kan verkeerd overkomen op papier."

"De aangifte via internet ging goed, maar het is wel ingewikkeld als je zelf nog vragen hebt. Dan kan je die niet stellen."

Uit het burgeronderzoek blijkt ten slotte dat niet altijd duidelijk is wanneer men aangifte kan doen via internet en wanneer men aangifte moet doen op het politiebureau. Ook voor de politiefunctionarissen is dit volgens de respondenten soms onduidelijk. Deze verwarring leidt ertoe dat een aangever dubbel aangifte moet doen: eerst via internet en dan later toch op het politiebureau wanneer blijkt dat het delict niet geschikt is voor de internetaangifte. Op deze manier kost het aangifteproces veel tijd. Dat zorgt voor irritatie bij de burger en heeft gevolgen voor de aangiftebereidheid.

“Ik wilde op het bureau aangifte doen, maar ik had mijn paspoort niet bij me en toen kon het niet. Toen zei de agent dat ik het ook via internet kon doen. Dat heb ik die avond gelijk gedaan. Twee dagen later kreeg ik een telefoontje van de politie dat de internetaangifte niet kon en dat ik toch persoonlijk aangifte moest komen doen. (...) Toen ben ik naar het bureau gegaan en toen zei de agent dat een internetaangifte eigenlijk wel moest kunnen. Dus ik moest het even afwachten en anders een afspraak maken voor vrijdag. Uiteindelijk moest ik vrijdag terugkomen, want het kon toch weer niet. Intussen was er al een week verstreken voordat de aangifte kon worden opgenomen.”

Aangifte op het politiebureau

De burger ervaart de aangifte op het politiebureau in vergelijking met aangifte via het internet als persoonlijker. Wel ergeren veel mensen zich aan de tijd die het kost om op het politiebureau aangifte te doen. Voor sommigen kan de duur van aangifte doen een drempel zijn om het in de toekomst opnieuw te doen. Enkele burgers hebben om deze reden zelfs afgezien van het doen van aangifte.

“Voordat je het weet, zit je weer drie uur op het bureau. Het kost meer tijd dan dat het opbrengt.”

“Om aangifte te kunnen doen, moet ik benzine betalen en het kost veel tijd. Ik zit daar drie uur op het bureau en dan ook nog de lange reistijd. Daar heb ik geen zin meer in hoor.”

“Dan kom je op het politiebureau en dat is helemaal een drama. Echt een drama. Ik was de enige persoon die er zat en ik moest een uur en tien minuten wachten voordat ik aan de beurt was. Vervolgens duurde de aangifte zelf ook nog eens 50 tot 60 minuten.”

“Aangifte doen kost echt heel veel tijd. Dat is het lang niet altijd waard. Zeker niet als er niets mee wordt gedaan.”

Ook blijkt dat vooral in de landelijke plaatsen de beschikbaarheid van politiebureaus laag is. Politiebureaus zijn ver weg en als er een in de buurt is, is deze niet altijd open. Hierdoor moet de burger alsnog naar een politiebureau verder weg gaan of wachten totdat het dichtstbijzijnde bureau open is. De aangifte zelf duurt volgens de respondenten vaak al te lang, laat staan dat er ook nog een lange reistijd bij komt. Doordat er geen politiebureau in de buurt is voelen zij zich door het gebrek aan zichtbaarheid van de politie ook onveilig. Dit gevoel en de lange reistijd leiden tot irritatie bij de burger. Hoewel men toch vaak de moeite neemt om wel aangifte te doen, is er duidelijk behoefte aan politiebureaus in de buurt en aan langere openingstijden. De burger heeft nu niet het gevoel dat hij altijd bij de politie terecht kan.

“Aangifte doen duurt lang, maar dan heb je ook nog je reistijd erbij. Dik een uur moeten we rijden, want we zitten in een afgelegen dorp.”

“Het dichtstbijzijnde bureau is 40 kilometer verderop, dat is dus 80 kilometer voor een aangifte. Vroeger hadden we een dorpspolitie, maar die is opgeheven. Nu hier geen politie meer is, gebeurt er hier veel meer. Er is veel vaker diefstal.”

“Ik ging naar het politiebureau, het was halfvijf of zo. En toen werd ik weggestuurd, want ze gingen om vijf uur dicht. Ze hadden geen tijd meer voor mij. Nou, daar word je niet vrolijk van!”

De burger ervaart ook dat er niet altijd een functionaris beschikbaar is op het politiebureau. Er kunnen lange wachttijden zijn voordat aangifte kan worden gedaan. Ook kan een aangever niet altijd op dezelfde dag bij de politie terecht. De burger snapt dit niet, zeker niet als er wel voldoende capaciteit lijkt te zijn. De ontevredenheid van de aangever begint al bij de ontvangst. Soms is het onduidelijk wanneer iemand aan de beurt is om aangifte te doen. Vervolgens begrijpt de aangever niet dat zijn aangifte niet kan worden opgenomen, terwijl er wel politiefunctionarissen aanwezig zijn die niemand anders helpen. Dit leidt tot frustratie en onbegrip.

“Hoeveel mensen werken er op een politiebureau? Je hebt administratieve medewerkers, die kunnen de mensen toch goed opvangen? Je staat met twee of drie man op het politiebureau te wachten totdat je aan de beurt bent.”

“Ik wilde aangifte doen, maar dat kon niet want ik had geen afspraak gemaakt. Er zat daar gewoon een agent te niksken achter zijn bureau. Die kon mij toch gewoon helpen?! Wat een onzin!”

Aangifte op afspraak

In sommige korpsen en bureaus dient de aangever telefonisch een afspraak te maken voor het doen van aangifte op het politiebureau. Dat is niet voor iedereen bekend, maar uiteindelijk doen burgers dit vaak wel. Na het maken van een afspraak ondervindt de burger soms alsnog moeilijkheden. De politie houdt zich namelijk niet altijd even goed aan de afspraak. De burger begrijpt niet dat de afspraak niet gewoon kan worden nagekomen zonder ‘gedoe’, zoals de burger alsnog te laten wachten op het politiebureau. In een enkel geval is de burger al eerder op het bureau geweest, heeft toen gewacht en na een tijdje te horen gekregen dat hij eerst een afspraak had moeten maken. Vervolgens maakt de burger een afspraak en op het moment van de afspraak – meestal pas veel later – verloopt het aangifteproces niet soepel. Hierdoor ervaren aangevers het aangifteproces als omslachtig. Het kan er zelfs toe leiden dat de burger de politie als onprofessioneel bestempelt.

“Het was toen zaterdag en zodra ik thuis kwam, heb ik de politie gebeld. Die zei: wacht maar even af tot maandag en kom dan aangifte doen. Dus ik heb het hele weekend thuis gezeten en ben maandag naar het bureau gegaan. Daar zeiden ze dat ik telefonisch een afspraak moest maken. Dus ik legde uit dat ik zaterdag al had gebeld. Ja, maar je hebt er niet zo veel verstand van, zeiden ze toen. Dus ik heb vervolgens een afspraak voor woensdag gemaakt en ben woensdag weer naar het bureau gegaan. En toen vroeg de agent: wil je daar wel aangifte van doen? Dus ik had echt zoiets van: ik ben al eerder langs geweest, ik heb een afspraak gemaakt om aangifte te doen en nu vraag je of ik aangifte wil doen?!”

“Ik had telefonisch al een afspraak gemaakt en dan gaan ze tussendoor nog eventjes weg, want ze moeten iemand anders helpen en dan zit jij in dat kantoortje te wachten. Dat is een beetje vreemd. Je hebt al een afspraak gemaakt dat je langskomt.”

“Ik had een afspraak gemaakt, maar ik moest alsnog lang wachten totdat ik aan de beurt was. Je zou denken dat als je een afspraak hebt gemaakt, ze er dan voor je zijn. Ik vond het allemaal niet zo professioneel.”

3.6 Meten en monitoren

Korpsen geven aan de aangiftevoorzieningen conform de multichannel-benadering bewust in te zetten. In dat geval is het zinvol om te monitoren of en hoe vaak de verschillende aangiftevoorzieningen worden gebruikt. Meten is immers weten. Met behulp van deze informatie kan bewust worden geïnvesteerd in aangiftevoorzieningen, kunnen er aanpassingen worden gedaan of kan er juist van een voorziening worden afgezien.

Uit het onderzoek blijkt dat vier van de vijf korpsen het gebruik van de voorzieningen (deels) monitoren. Zij houden bij hoeveel aangiften in totaal worden opgenomen en hoeveel daarvan via internet. Het korps dat de telefonische aangifte en de aangifte via 3D aanbiedt monitort ook het gebruik van deze voorzieningen. De korpsen meten niet hoeveel aangiften op afspraak worden opgenomen en hoeveel zonder afspraak. Hetzelfde geldt voor de aangiften op locatie of op straat. Eén korps maakt niet inzichtelijk hoeveel aangiften per voorziening worden opgenomen.

Naast het meten van kwantitatieve gegevens (het gebruik) kan ook gekeken worden naar meer kwalitatieve informatie. Hoeveel aangiften bijvoorbeeld leiden per voorziening tot het aanhouden van een verdachte, het oplossen van een zaak of een sepot? Ook dit is waardevolle informatie, omdat het wat zegt over de kwaliteit en de bruikbaarheid van de aangiftevoorzieningen. Geen van de onderzochte korpsen beschikt over dergelijke informatie. Eén korps meet in samenwerking met een hogeschool structureel – namelijk tweejaarlijks – de tevredenheid van de aangevers over de verschillende aangiftevoorzieningen. De resultaten worden gebruikt om verbeteringen in het proces aan te brengen. De overige korpsen meten de tevredenheid over de aangiftevoorzieningen incidenteel en hebben hier dus geen structureel zicht op.

3.7 Analyse

De laatste tien jaar hebben de beleidsmatige ontwikkelingen van de korpsen ten aanzien van de aangiftevoorzieningen in het kader gestaan van het verhogen van de efficiëntie en het bereiken van (meer) landelijke uniformiteit. Dit streven naar uniformiteit wordt ingegeven door de behoefte om de burger meer voorspelbaarheid en betrouwbaarheid te bieden, en hierdoor meer servicegericht te zijn. Uiteindelijk hebben de ontwikkelingen geleid tot het opstellen van de multichannelaanpak. Korpsen bieden verschillende aangiftevoorzieningen aan en proberen de burger te sturen naar de meest efficiënte aangiftevoorziening.

De nadere invulling van het aanbieden van de voorzieningen speelt zich af in een spanningsveld tussen het verhogen van de efficiëntie en het vergroten van de servicegerichtheid. In dit spanningsveld maken de korpsen verschillende afwegingen. Dit leidt tot verscheidenheid in aangiftevoorzieningen en vooral in de wijze waarop deze worden aangeboden. Van landelijke uniformiteit is geen sprake. De verschillen tussen de korpsen zijn divers en talrijk. Ze hebben bijvoorbeeld betrekking op de mate waarin de burger dwingend naar een aangiftevoorziening wordt gestuurd, op de voorkeur voor de aangifte op afspraak boven de 'vrije inloop' en op de tijd die wordt ingepland voor een aangifte. Opvallend is dat er niet alleen verschillen zijn tussen korpsen, maar ook binnen korpsen. De Inspectie constateert dat de behoefte om meer voorspelbaarheid en betrouwbaarheid te bieden in onvoldoende mate is gerealiseerd. Uit het burgeronderzoek blijkt dat deze diversiteit bij de burger tot verwarring, onduidelijkheid en zelfs frustratie leidt.

Deze gevoelens worden versterkt door de informatieverstrekking door de politie. Het is bijvoorbeeld van belang dat burgers weten dat zij een afspraak moeten maken. Anders komt de aangever voor niets naar een bureau. Uit het onderzoek blijkt dat burgers hiervan onvoldoende op de hoogte zijn. De Inspectie constateert dat de informatie die de korpsen hierover verstrekken onduidelijk, niet eenduidig en zelfs tegenstrijdig is. Omdat in bepaalde regio's het per politiebureau verschilt of wel of niet een afspraak moet worden gemaakt, is het belang van duidelijke communicatie des te groter. Ook over de internetaangifte en de telefonische aangifte is de informatievoorziening op de websites van de korpsen niet eenduidig en soms tegenstrijdig. Dit werkt onnodig onduidelijkheid in de hand.

Barrières in de aangiftevoorzieningen

De Inspectie VenJ heeft diverse aandachtspunten geconstateerd die, volgens zowel politiefunctionarissen als burgers, barrières vormen om aangifte te doen.

Net zoals de korpsen streven burgers naar efficiëntie. Aangifte doen moet ze daarom niet teveel (onnodige) tijd kosten. In de praktijk ervaren burgers het doen van aangifte echter regelmatig als tijdrovend. Dit begint voor sommige burgers bij de reistijd. Omdat in landelijk gebied steeds minder bureaus open zijn, moeten burgers daar lang(er) reizen om aangifte te kunnen doen. Het sluiten van bureaus is vanuit de optiek van de bedrijfsvoering van de politie goed te verklaren, maar heeft een negatief effect op de wijze waarop de dienstverlening van de politie wordt ervaren. In sommige gevallen wordt een oplossing gevonden in de vooruitgeschoven

politiepost. Deze zijn echter nog beperkt in aantal en kampen met technische problemen. Ook de wachttijd tussen het maken van een afspraak en de afspraak zelf kan op sommige bureaus hoog oplopen. De wachttijd op het bureau wordt eveneens als te lang ervaren. Hier is niet altijd begrip voor, omdat het soms wel lijkt alsof er voldoende capaciteit beschikbaar is om de burger direct te helpen. De wachttijd op het bureau leidt zeker tot frustratie bij de burger als de aangever een afspraak heeft gemaakt. Door het systeem BVH tenslotte duurt het opnemen van een aangifte zelf ook onnodig lang.

De korpsen bieden ook aangiftevoorzieningen aan waarmee de politie richting de burger treedt. Het voordeel hiervan is dat het servicegericht is. Toch worden ze slechts in beperkte mate aangeboden. Burgers worden volgens de respondenten nog te snel doorverwezen naar het politiebureau. Dit wordt deels verklaard door de werkdruk, maar ook een gebrek aan motivatie bij politiefunctionarissen en de gebrekkige voorzieningen om op locatie aangiften op te nemen spelen een grote rol. Het is belangrijk dat ook hier de politie duidelijk communiceert: waarom kan de politie de aangifte niet opnemen en wat zijn alternatieven voor de burger?

Van de aangifte op afstand hebben de korpsen hoge verwachtingen. Dit geldt vooral voor de internetaangifte, hoewel de korpsen ook mogelijkheden zien in de telefonische aangifte. De internetaangifte is de enige aangiftevoorziening die landelijk is gestandaardiseerd. Volgens de korpsen is deze voorziening efficiënt en laagdrempelig. Opvallend is dat een deel van de burgers hier hetzelfde over denkt, maar een deel ook niet. Zij vinden de internetaangifte ingewikkeld, ondervinden technische problemen en ervaren de onbekendheid met de aangiftevoorziening als drempelverhogend. Ook politiefunctionarissen signaleren dat de internetaangifte voor burgers niet altijd eenvoudig is in het gebruik. Het aangifteformulier is teveel met een 'politieblik' opgesteld. Hierdoor weten burgers onvoldoende wat van ze wordt gevraagd en welke informatie ze in moeten vullen. Aangiften zijn hierdoor onvolledig en kwalitatief onder de maat.

Bij zowel politiefunctionarissen als burgers bestaat onduidelijkheid over de delicten waarvan via internet aangifte kan worden gedaan. Burgers denken dat ze ook van zwaardere delicten op internet aangifte kunnen doen. In sommige gevallen doen zij dit ook door – al dan niet bewust – toch aangifte te doen van delicten met opsporingsindicatie. Politiefunctionarissen verwijzen burgers soms onterecht naar internet door, terwijl het delict hier niet voor in aanmerking komt.

De hoge verwachtingen die de politie heeft van de internetaangifte leiden regelmatig tot pleidooien voor het verder uitbreiden van het aantal delicten waarvan op deze wijze aangifte kan worden gedaan. In een enkel geval wordt zelfs gesproken over delicten met opsporingsindicatie. Gezien de eerdere constatering over het gebruiksgemak, de kwaliteit en de volledigheid van de internetaangiften dienen volgens de Inspectie VenJ eerst de nodige verbeteringen te worden doorgevoerd voordat hiervan sprake kan zijn. Daarnaast geldt voor zowel politiefunctionarissen als burgers dat zij een voorkeur hebben voor persoonlijk contact. De internetaangifte is hiervoor geen substituut.

Metten en monitoren

Vier van de vijf korpsen monitoren het gebruik van (een deel van) de aangiftevoorzieningen. Dit geldt echter niet voor *alle* voorzieningen. Deze informatie is echter van belang om tot een bewuste inzet van de verschillende aangiftevoorzieningen te komen. Hetzelfde geldt voor het meten van meer kwalitatieve informatie over het verloop van de aangiften per voorziening. Geen van de korpsen houdt dergelijke informatie bij. Daarnaast meet slechts één van de vijf onderzochte korpsen structureel de klanttevredenheid per aangiftevoorziening. De Inspectie VenJ is van mening dat het structureel meten van dergelijke informatie een belangrijke bijdrage kan leveren aan het bewust inzetten van aangiftevoorzieningen en het verbeteren ervan. Het is hiervoor zelfs een belangrijke voorwaarde.

4

Bejegening

4.1 Het belang van een goede bejegening

Het eerste contact tussen de burger en de politie speelt een belangrijke rol in de burger tevredenheid en het vertrouwen van de burger in de politie. Dit eerste contact komt vaak tot stand wanneer een burger aangifte doet van een strafbaar feit. De bejegening van de burger door de politie in dat eerste contactmoment is een belangrijke randvoorwaarde voor een positieve ervaring van de burger met het aangifteproces²⁵.

Verschillende onderzoeken bevestigen dit beeld. In *Actieve Wederkerigheid* (2005) zijn de oorzaken beschreven van de ontevredenheid bij burgers over het contact met de politie. Uitgegaan wordt van het principe van actieve wederkerigheid, waarbij de burger en politie een gelijkwaardige relatie hebben. De burger neemt de tijd en moeite om informatie naar de politie te brengen. In reactie hierop, wil de burger ervaren dat de politie de burger serieus neemt. De politie dient hierbij voldoende tijd en aandacht te besteden aan de burger, deze vriendelijk en correct te bejegenen, het belang van de aangifte naar de aangever toe te benadrukken, ruimte te bieden voor emotie en actiebereidheid te tonen.

De *Visie op Intake* (2008) borduurt voort op het principe van actieve wederkerigheid. De burger en de politie hebben een gezamenlijk belang, namelijk de veiligheid. Burgers en politie zijn dus partners. Alleen wanneer *en* de burger *en* de politie zich hiervoor inzetten kan worden gewerkt aan een veiliger samenleving. Wanneer gesproken wordt over de relatie tussen burger en politie dient de term 'klant' te worden vermeden. De politie is immers de enige aanbieder van haar diensten en bovendien hebben politie en burger *elkaar* nodig om de veiligheid te bevorderen.

Verschillende onderzoeken onderschrijven het belang van (verdere) professionalisering. Beunders e.a. (2011)²⁶ stellen: *'een goede communicatie met de burger draagt bij aan een intake die voldoet aan vastgestelde kwaliteitseisen'*. Uniformering is van belang om een basisniveau in kwaliteit te garanderen: *'verschillen in en tussen korpsen bemoedigen de voorspelbaarheid en zouden daarom alleen in gevallen waarin het verschil functioneel is, mogen voortbestaan'*²⁷. Verschillen in de bejegening tussen verschillende verbalisanten moeten dus zoveel mogelijk worden beperkt. Juist omdat de bejegening afhankelijk is van het individu, is het belangrijk om kaders te scheppen waarmee

²⁵ Eysink Smeets & Etman (2002), Inventarisatie aangiftevoorzieningen bij de Nederlandse politie, voorzieningen en ervaringen in beeld.

²⁶ H.J.G. Beunders e.a. (2011), Politie en Publiek. Politie & Wetenschap nr. 54.

²⁷ (2005) concept Context Landelijk Bejegeningsprofiel Politie; Twynstra Gudde (2008), *Visie op Intake, bouwen aan vertrouwen*. Vastgesteld door de Raad van Hoofdcommissarissen.

kan worden gestuurd op een basisniveau van bejegening. Naast aandacht voor bejegening in de opleiding, kunnen ook bejegeningprofielen de politiefunctionarissen ondersteunen in het werk²⁸.

Kortom, een goede bejegening is een elementair onderdeel van de bevestiging van het partnerschap tussen burger en politie en leidt tot wederzijdse waardering en vertrouwen. In dit hoofdstuk wordt bekeken in hoeverre beleid is ontwikkeld over het bejegeningaspect binnen het aangifteproces. Daarbij richt de Inspectie zich op de vraag hoe dit beleid in de praktijk vorm krijgt en welke verwachtingen en ervaringen de burger heeft ten aanzien van de bejegening door de politie.

4.2 Verwachtingen en ervaringen burgers met de bejegening door de politie

Eerdere ervaringen zijn in hoge mate van invloed op de verwachtingen van de burger. Een ervaring met een goede bejegening door de politie stimuleert de burger om de volgende keer weer aangifte te doen, terwijl een slechte ervaring van de burger zelf of van iemand uit diens directe omgeving een burger ervan kan weerhouden nogmaals bij de politie aan te kloppen. Uit het burgeronderzoek blijkt dat de verwachtingen die burgers hebben van de bejegening door de politie in het aangifteproces regelmatig niet overeenkomen met hun ervaringen. Dit heeft invloed op de kwaliteit van het partnerschap tussen burger en politie en de bereidheid van de burger om aangifte te doen.

De burger wil zich gehoord en serieus genomen voelen en verwacht dit ook. De wens van de burger om te worden gehoord en serieus te worden genomen door de politie wordt belangrijker naarmate het delict een grotere impact heeft. De politie moet vriendelijk zijn, goed luisteren en begrip tonen. Burgers vinden het prettig wanneer de politie hun probleem erkent en zij 'correct' worden bejegend. Wel verwachten burgers dat de bejegening verschilt per politiefunctionaris.

Het burgeronderzoek toont aan dat het regelmatig voorkomt dat een burger zich niet serieus genomen voelt. Gezucht, gesteun of gelach heeft een negatief effect op de beleving van de burger.

²⁸ Regioplan/Intomart GfK (2005), Actieve Wederkerigheid. In opdracht van de afdeling Informatie, Kennisontwikkeling en Onderzoek (IKOO) van de directie Politie van het Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties.

“Ik had het gevoel dat die agent die mijn aangifte afnam meer achter de dader stond dan achter mij, dat was wel een gevoel.”

“Ik voel me niet serieus genomen. Ik deed aangifte van iets en midden in mijn verhaal komt er een andere agent binnen en die twee beginnen letterlijk over pizza's te praten.”

“Het wordt afgedaan alsof het niet belangrijk is. Heb je weer zo'n zeikerd, zo staan ze erbij. Ik voel me niet serieus genomen, er wordt toch niets mee gedaan.”

Ook komt het volgens de respondenten voor dat de politiefunctionaris onvoldoende meeleeft en weinig begrip toont. Bovendien straalt de politie uit dat het niet alle delicten even serieus neemt en niet altijd voldoende tijd neemt voor de aangifte.

“Mijn auto was vernield. Die hamer zal wel niet van u zijn, zei de agent. Daar begon het mee. Dat zijn van die acties die je niet moet doen als iemand slachtoffer is van een misdrijf.”

“Alle bewijsmateriaal is afgegeven bij de politie. Alles gedocumenteerd en gefotografeerd. Ze weten ervan. En de rechercheur zegt glashard: weet je wat je moet doen meneer XXX, een kistje nemen, schep mee en dan ben je er vanaf. Dat zijn letterlijk teksten van de politie. Het is echt heel erg. Ze willen zich niet verplaatsen in jou.”

“De agente zei: Ja we moeten hierna weer verder (...) en ze zei: wat is het nou, wat is het nou? Toen dacht ik ook: ja weet ik veel. En de agente: ja, ik moet het nu opschrijven.”

De communicatie vanuit de politie in het aangifteproces speelt hier een belangrijke rol: burgers ervaren dat de politie zaken soms onvoldoende uitlegt waardoor onduidelijkheden ontstaan.

“Ik heb de politie gesmeekt, met brieven, mondeling. Waarom gaan ze daar niet even langs? Dan krijg je een heel grote zucht, meneer dat gaat niet zomaar. Ze onderbouwen niet waarom dan.”

Burgers verwachten ten slotte dat de bejegening sterk afhangt van het individu van de politiefunctionaris waarbij zij aangifte doen. De ervaringen van de burgers komen overeen met die verwachtingen. Eén respondent formuleert het als volgt:

“De moeilijkheid van het aangifteproces ligt aan de dienst van de agent. Bij sommigen loopt het gewoon niet. Het ligt eraan of je een klik hebt met de agent en dat is lang niet altijd zo.”

4.3 Bejegening vanuit het perspectief van de korpsen

4.3.1 Beleid korpsen

Alle onderzochte korpsen hebben – op verschillende wijze – aandacht voor het aspect bejegening. Hierbij gaan zij allen uit van de centrale positie van de burger in het aangifteproces en het idee van actieve wederkerigheid en wederzijds respect.

In de meeste onderzochte korpsen zijn interne richtlijnen beschikbaar die specifiek zijn gericht op bejegening en het niveau van dienstverlening. De richtlijnen verschillen onderling. Het ene korps gaat uit van het bejegeningprofiel *Van Gedrag naar Gezag*, dat uitgaat van de kernwoorden ‘respect, aanspreekbaar en toegankelijk, rechtvaardig en integer, onafhankelijk en onpartijdig, gezag en autoriteit’. In een ander korps is op basis van het principe van actieve wederkerigheid een eigen profiel opgesteld. Het korps wil met behulp van dit profiel een hoogwaardige benadering van burgers realiseren, de intakeorganisatie uniformeren (waar het niet uitmaakt waar iemand zijn informatie haalt of aangifte doet, iedereen kan hetzelfde serviceniveau verwachten) en de bejegening door het publiek en de collega’s beïnvloeden. Een ander korps heeft recent een handboek verspreid waarin de servicenormen zijn beschreven die worden gehanteerd bij het opnemen van aangiften. In het handboek is in algemene termen beschreven hoe de burger moet worden bejegend. Zo moet de medewerker een luisterend oor bieden en de burger serieus nemen. De respondenten zijn bekend met het handboek. Ten tijde van het onderzoek is het handboek echter recent verschenen, waardoor de betrokken functionarissen het (nog) niet (allemaal) gebruiken.

Eén van de onderzochte korpsen heeft geen concrete afspraken gemaakt en vastgelegd over de bejegening. Dit korps geeft aan te sturen op intrinsieke waarden en de professionaliteit van de politiefunctionaris. Naar eigen zeggen verbetert men de kwaliteit van de bejegening door het opvangen, opleiden en coachen van het nieuwe personeel. Ook wordt geïnvesteerd in bewustwording door campagnes en het aanstellen van contactpersonen in de basiseenheden. Deze contactpersonen worden geïnformeerd wanneer werkwijzen veranderen en dienen de veranderingen verder te communiceren binnen de basiseenheid of het bureau.

4.3.2 Bejegening in de praktijk

Het onderzoek toont dat in alle korpsen de aandacht voor bejegening de laatste jaren is toegenomen. Via opleiding en training wordt hier nadrukkelijk aandacht aan besteed en in beleidsdocumenten wordt de bejegening benoemd. De bejegening is volgens de respondenten in de praktijk nog niet over de gehele linie op orde en verschilt nog altijd per functionaris, dienstonderdeel en bureau. Volgens alle respondenten is er ruimte voor verbetering.

De functionarissen hanteren in de praktijk geen concrete richtlijnen voor de bejegening en/of ze zijn hier niet mee bekend. De Inspectie heeft vastgesteld dat de invulling die door vrijwel alle betrokkenen wordt gegeven aan de bejegening is dat ‘de burger zich gehoord en begrepen moet voelen’. Deze invulling wordt door iedere functionaris op eigen wijze geïnterpreteerd.

Het merendeel van de respondenten ziet een goede bejegening als een set ongeschreven regels waar inlevingsvermogen, empathie en wederzijds respect centraal staan (zij behandelen de burger zoals ook zij behandeld willen worden). Ook geduld, flexibiliteit en stressbestendigheid zijn belangrijke genoemde elementen. In dit kader hoort de politiefunctionaris in eerste aanleg het verhaal van de burger aan. Daarna bekijkt de functionaris of sprake is van een strafbaar feit of het probleem van de burger op een andere manier kan worden opgelost (bijvoorbeeld door de hulp van een ketenpartner in te roepen).

Uit de interviews blijkt dat er in het algemeen een verschil bestaat in de bejegening door de intake medewerker en de functionaris van de BPZ. De eerste wordt voornamelijk geselecteerd op servicegerichtheid. Dit geldt in mindere mate voor de overige functionarissen. Zij zijn meer 'actiegericht' en 'willen liever op straat zijn'. Ook hebben ze te maken met een grotere mate van diversiteit en contrast in het werkaanbod. Volgens respondenten lijdt de bejegening nogal eens onder de tijdsdruk waaronder politiefunctionarissen werken. Ook speelt een verschil in beleving; waar het voor de burger een eerste beroving is die veel impact heeft op de burger, kan het voor de verbalisant al de zoveelste aangifte zijn van beroving die hij of zij die dag opneemt.

Dit kan volgens respondenten leiden tot beroepsdeformatie. Proceseigenaren geven daarom aan dat het van belang is te blijven investeren in gedrag en houding.

Problemen met de capaciteit binnen het aangifteproces hebben volgens betrokkenen in drie van de vijf onderzochte regio's een merkbare invloed op de bejegening van burgers door de politie. Enerzijds kan de functionaris minder aandacht besteden aan het horen van de burger. Anderzijds leidt het gebrek aan capaciteit volgens respondenten tot hoge werkdruk en een hoog ziekteverzuim.

Zoals ook blijkt uit de eerder beschreven onderzoeken is informatieverzorging tijdens en na de aangifte van belang. Landelijk is een aangiftemap ontwikkeld, die na de aangifte kan of moet worden meegegeven aan de aangever. De map voorziet de burger van informatie over het vervolg op de aangifte en contactgegevens van de politie en eventuele hulpinstanties. Het verschilt per regio en soms zelfs per functionaris of de informatiemap wordt meegegeven. Ook de inhoud verschilt. De noodzaak van een goede informatieverstrekking wordt niet altijd ingezien.

De servicegerichtheid van de politiefunctionaris wordt volgens het onderzoek ook beïnvloed door de manier waarop de burger de politiefunctionaris bejegent. Dit heeft invloed op het partnerschap en het vertrouwen tussen burger en politie. Volgens respondenten is een 'verharding' van de maatschappij waar te nemen. Dit uit zich in de wijze waarop de burger de politie bejegent. Daarbij komt het vooral in de grote steden regelmatig voor dat burgers onder invloed zijn, wat de bejegening in negatieve zin beïnvloedt. In de meeste korpsen kunnen intake medewerkers een IBT-training volgen en hebben de overige politiefunctionarissen deze gevolgd om conflictsituaties met burgers het hoofd te bieden. Ook zijn op de meeste bureaus in de korpsen noodknoppen aangebracht in de aangifteruimtes en/of de aangiftebalies. De

noodknop verbindt de verbalisant met de ‘blauwe achtervang’ wanneer een situatie escaleert. Dit systeem werkt volgens respondenten goed.

4.4 Metingen burgertevredenheid

De bejegening door de politie heeft in hoge mate invloed op de burgertevredenheid. Daarom is het van belang dat de politie in de bejegening aandacht heeft voor en inspeelt op de verwachtingen van burgers. Dit kan de politie alleen doen wanneer de verwachtingen van en ervaringen van burgers bekend zijn, bijvoorbeeld door de burgertevredenheid te meten en zo met de burger in gesprek te blijven.

Het CBS doet structureel onderzoek naar de burgertevredenheid. De meeste korpsen hanteren daarom de cijfers afkomstig uit de Integrale Veiligheidsmonitor als uitgangspunt voor de staat van burgertevredenheid in hun regio. De Inspectie constateert dat de onderzochte korpsen de burgertevredenheid soms wel, maar soms ook niet meten. Metingen vinden over het algemeen incidenteel plaats, bijvoorbeeld door ‘mystery guests’ in te zetten. Ook worden op lokaal niveau incidenteel initiatieven ontplooid om de tevredenheid onder burgers in kaart te brengen. In slechts één van de onderzochte korpsen is hier structureel aandacht voor.

De Inspectie constateert op basis van de gesprekken dat de onderzoeksresultaten die beschikbaar zijn niet altijd breed worden gedeeld met de functionarissen die belast zijn met het opnemen van aangiften. Respondenten vinden het jammer dat leerpunten uit onderzoek onbekend of onbenoemd blijven. Zij hebben juist behoefte aan (meer) feedback.

4.5 Doorverwijzing

Een onderdeel van de bejegening is dat burgers niet onnodig worden doorverwezen. In de multichannel-aanpak wordt als uitgangspunt gehanteerd dat burgers niet worden doorverwezen naar een ander korps: niet de locatie van het (strafbare) feit is leidend, maar de plek waar de burger zich wendt tot de politie. De Inspectie heeft onderzocht of dit gebeurt.

De Inspectie constateert tussen, maar ook binnen, de diverse korpsen verschillen in beleid over de doorverwijzing van burgers. Alle onderzochte korpsen nemen aangiften op van delicten die zijn gepleegd in een andere regio. Toch komt het voor dat een korps waarbij de burger aanklopt zich niet de ‘eigenaar’ voelt van de aangifte. Enkele politiefunctionarissen sturen de aangifte bij een meer complexe zaak bijvoorbeeld door naar de regio waar het feit zich heeft afgespeeld. Dit komt onder meer door de lange verwerking- en afhandelingstijd van zo’n aangifte. Dit leidt ertoe dat een burger in sommige gevallen nogmaals zijn verhaal moet doen en het gevoel heeft van het kastje naar de muur gestuurd te worden. Dit kan invloed hebben op de beleving en tevredenheid van de burger. Ook blijkt dat het doorsturen van aangiften tussen de korpsen lang duurt. De aangifte blijft bij de overdracht tussen korpsen ‘hangen’ en bevindt zich dientengevolge in ‘niemandsland’. Hierdoor wordt tijdelijk niets met de aangifte gedaan. De

deelbaarheid van aangiften tussen korpsen kost tijd en doet afbreuk aan de effectiviteit van het vervolg op de aangifte. Dit heeft te maken met het gebrek aan aansluiting tussen de BVH-systemen van de korpsen. Internetaangiften worden wel direct doorgezet naar het betreffende korps.

Doorverwijzing Meldpunt Internetoplichting

Het Meldpunt Internetoplichting is bereikbaar via www.mijnpolitie.nl en behandelt meldingen en aangiften van oplichting via Marktplaats. De werkwijze ten aanzien van aangiften van oplichting via het internet verschilt per functionaris. Zo worden aangiften van internetoplichting door sommige functionarissen standaard opgenomen aan het bureau, maar wordt de burger door andere functionarissen altijd doorverwezen naar het meldpunt. Er is geen eenduidigheid. Dit leidt tot onduidelijkheid bij de burger en een verminderde informatiepositie van het meldpunt.

4.6 Slachtofferhulp

In alle korpsen wordt slachtofferhulp aangeboden aan aangevers. Doorverwijzing voor slachtofferhulp is standaard opgenomen in het aangifteformulier in BVH. Uit het onderzoek van de Inspectie blijkt dat functionarissen vrijwel altijd slachtofferhulp aanbieden. De aangever wordt dan gevraagd of deze behoefte heeft aan hulp. Als blijkt dat deze geen behoefte heeft aan slachtofferhulp wordt het telefoonnummer van Slachtofferhulp Nederland meegegeven met de aangifte (staat vermeld op de aangiftemap). In de meeste gevallen maakt de verbalisant een eigen inschatting om de burger te doorverwijzen op basis van de zwaarte van het delict en de mate van impact die het delict op de aangever heeft gehad.

4.7 Analyse

De tevredenheid van burgers over de bejegening door de politie is in hoge mate afhankelijk van de mate van actieve wederkerigheid. De burger wil serieus worden genomen door de politie en ervaren dat de politie tot actie over gaat (of hiertoe in ieder geval bereid is). Ook verwacht de burger duidelijkheid en voorspelbaarheid van de politie over het aangifteproces. Om tegemoet te komen aan de verwachtingen van de burger enerzijds en de eisen die gesteld worden aan de politieorganisatie anderzijds, zijn twee aspecten van belang. De Inspectie acht het van belang dat korpsen kaders of richtlijnen op het gebied van bejegening opstellen en daarnaast inzetten op de bewustwording van functionarissen om een positieve beweging op de werkvloer in gang te zetten.

De onderzochte korpsen hebben allen aandacht voor de bejegening van de burger. Het beleid wordt door de korpsen verschillend ingevuld. Hoewel in de meeste korpsen concrete richtlijnen beschikbaar zijn voor de bejegening, stuurt een van de onderzochte korpsen op de bewustwording en intrinsieke waarden van de functionarissen. Uit de interviews blijkt echter dat richtlijnen niet altijd bekend zijn bij de functionarissen op het uitvoerende niveau. Het

beleid van de onderzochte korpsen onderschrijft het belang van een goede bejegening voor de burgers tevredenheid en het vertrouwen van de burger in de politie. Daarnaast zien de korpsen de waarde van een goede bejegening voor de doelmatigheid van het aangifteproces. De politie gaat dus uit van actieve wederkerigheid in de relatie tussen burger en politie: de politie en burger streven een gemeenschappelijk doel na (veiligheid) en hebben elkaar hiervoor nodig. In dit kader is het opmerkelijk dat in verschillende beleidsdocumenten en interviews regelmatig wordt gesproken over ‘klanten’ of ‘klantverzoeken’. Dit impliceert een andere relatie tussen burger en politie, aangezien het gebruik van de term ‘klant’ de illusie creëert van een soevereine consument die in de dienstverlenende relatie meer rechten heeft dan plichten (‘u vraagt, wij draaien’) zoals beschreven in de Visie op Intake. Dit sluit niet aan op de maatschappelijke positie van de politie en de gedachte van actieve wederkerigheid, zoals beschreven in de landelijke visiedocumenten en onderschreven door de onderzochte korpsen: in een partnerschap hebben burger en politie elkaar nodig. In een partnerschap werkt bejegening twee kanten uit.

Uit de interviews blijkt dat de aandacht voor de bejegening de afgelopen jaren sterk is toegenomen. Desondanks is de bejegening een weerspiegeling van de maatschappij en volgens zowel respondenten bij de politie als burgers sterk afhankelijk van het individu. Deze differentiatie in het niveau van dienstverlening wordt door alle betrokkenen als onwenselijk ervaren.

Verschillen in bejegening komen voort uit verschillen in het functieprofiel, de ervaring met het delict en capaciteitsproblemen. Uit de interviews blijkt dat afhankelijk van het type functionaris de burger verschillend wordt bejegend. Zo zijn volgens respondenten bij de politie intakemedewerkers meer servicegericht dan de overige politiefunctionarissen. Deze zijn volgens hen meer gericht op ‘actie’ en ze hebben een divers werkaanbod. Hierdoor kan het opnemen van een aangifte van bijvoorbeeld veelvoorkomende criminaliteit in schril contrast staan met ernstiger zaken waar de politiefunctionaris in het dagelijks werk mee te maken krijgt. Dit beïnvloedt de bejegening en kan tot gevolg hebben dat de burger zich niet serieus genomen voelt. Desalniettemin kan elk delict grote impact hebben op de burger en zou om die reden ieder delict gelijk moeten worden behandeld. Ten slotte beïnvloeden capaciteitsproblemen in enkele onderzochte korpsen merkbaar de bejegening van de burgers.

Als het gaat om het sturen op bejegening, geven respondenten aan dat dit lastig is door de aard van het aspect. Leidinggevendens zitten niet altijd bij het aangiftegesprek, waardoor in de meeste gevallen wordt vertrouwd op de professionaliteit en het vakmanschap van de politiefunctionaris. Wel geven respondenten aan dat op basis van klachten over het aangifteproces en de evaluatie van deze klachten een leermoment tot stand kan komen. Het sturen op de bewustwording van het belang van een goede bejegening vindt al in verschillende korpsen plaats.

Sturingsinformatie vanuit periodieke metingen naar burgers tevredenheid zou meer gerichte informatie kunnen opleveren om de bewustwording onder functionarissen te vergroten en de tevredenheid van burgers over het aangifteproces positief te beïnvloeden. Een slechte

bejegening leidt tot een negatieve ervaring bij de burger. Deze ervaring heeft impact op het vertrouwen van de burger in de politie en de aangiftebereidheid. Juist die aangiftebereidheid is van belang voor de politie om haar werk goed uit te voeren. De aangiftebereidheid bepaalt voor een groot deel de informatiepositie van de politie en draagt daarmee bij aan een veilige maatschappij. In het partnerschap tussen burger en politie is het van belang dat beide spelers elkaars ervaringen en verwachtingen (blijven) kennen. In dit kader meet de politie ten tijde van het onderzoek soms periodiek, maar vaker incidenteel de ervaringen en verwachtingen van de burger ten aanzien van het aangifteproces. Over het algemeen gaan korpsen in hun beeldvorming over burgers uit van cijfers over burgers tevredenheid uit de Integrale Veiligheidsmonitor van het CBS. Een kwalitatieve benadering bij het in kaart brengen van de ervaringen, behoeften en verwachtingen bij burgers blijkt vooralsnog geen gemeengoed. Dit terwijl juist kwalitatieve informatie 'kleur' zou kunnen geven aan de beeldvorming over de burger en zou kunnen bijdragen aan het partnerschap tussen politie en burger.

5

Terugkoppeling

5.1 Het belang van terugkoppeling

De terugkoppeling naar aanleiding van het contact tussen burgers en de politie vormt een belangrijk onderdeel van de relatie tussen beide partijen. De burger wil ervaren dat de politie in actie komt. Bijvoorbeeld door tijdens de aangifte te horen wat de politie met de gegeven informatie gaat doen, maar ook door na de aangifte informatie te ontvangen over de voortgang of het eindresultaat. De tevredenheid van burgers over het handelen door de politie blijkt aanzienlijk hoger te zijn als de politie een afloopbericht verzendt of de aangever informeert over de voortgang. De burger heeft dan een positiever beeld over onder andere de actiebereidheid van de politie, de mate waarin hij of zij serieus genomen wordt, de efficiëntie waarmee de politie optreedt, de mate van de correctheid in de omgang en de afloop van de kwestie²⁹.

Verschillende publicaties uit het verleden hebben laten zien dat er in de terugkoppeling nog veel ruimte voor verbetering was. In 2002 werd slechts een klein deel van de aangevers door de politie op de hoogte gehouden. Hierbij werd een onderscheid gemaakt tussen delicten met een bekende of een onbekende dader. De terugkoppeling bij aangiften van delicten met een onbekende dader verliep veelal geautomatiseerd door middel van een standaardbrief. De korpsen gingen verschillend om met de terugkoppeling bij delicten met een bekende dader, maar de opstellers concludeerden dat de terugkoppeling bij deze delicten niet structureel plaatsvond³⁰.

In het rapport Actieve wederkerigheid uit 2007 kreeg de politie een onvoldoende van burgers voor de mate waarin zij na afloop van een aangifte werden geïnformeerd. Een derde van de aangevers gaf hiervoor zelfs een zware onvoldoende. De opstellers adviseerden de politie om burgers informatie te geven over het verloop van de zaak en dit bij voorkeur niet met onpersoonlijke standaardbrieven te doen. Dit sluit aan op de wens van de burger dat de politie enige tijd nadat de aangifte is opgenomen persoonlijk aan de aangever de stand van zaken terugkoppelt³¹.

²⁹ Regioplan/Intomart GfK (2005), Actieve Wederkerigheid. In opdracht van de afdeling Informatie, Kennisontwikkeling en Onderzoek (IKOO) van de Directie Politie van het Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties.

³⁰ Eysink Smeets & Etman (2002), Inventarisatie aangiftevoorzieningen bij de Nederlandse politie, voorzieningen en ervaringen in beeld.

³¹ W. Landman e.a. (2007), Tussen aangifte en zaak. Een referentiekader voor het aangifteproces. Apeldoorn: Politie & Wetenschap/Twynstra Gudde.

De Inspectie heeft in 2007 eveneens aandacht besteed aan het belang van terugkoppelen. Zij deed dit in het kader van haar onderzoek naar de uitvoering van het meldingenproces³². De Inspectie merkt in dit rapport op dat burgers serieus willen worden behandeld. Wanneer zij informatie naar de politie brengen, verwachten ze dat er iets mee wordt gedaan. Als de politie de informatie in de ogen van de burger serieus oppakt, zou dat volgens de Inspectie op termijn een grotere meldingsbereidheid van de burger opleveren. Vanuit het oogpunt van actieve wederkerigheid vond de Inspectie dan ook dat de burger die een melding heeft gedaan, altijd geïnformeerd moet worden over wat er met de melding is gebeurd, tenzij de betrokkene heeft aangegeven daar geen prijs op te stellen of de aard van de zaak zich daartoe niet leent. De Inspectie meent dat deze constatering over het belang van terugkoppeling na een melding ook van toepassing zijn op het aangifteproces.

Volgens de Visie op Intake is het uitgangspunt 'eenheid in verscheidenheid' essentieel. *'Burgers moeten in essentie overal kunnen rekenen op een gelijk kwaliteitsniveau, maar moeten tegelijkertijd niet het gevoel hebben dat het intakeproces in beton is gegoten.'* Standaardisatie waar het moet, maatwerk waar het kan. Eén van de aspecten waar standaardisatie volgens de politie moet, is de mate waarin en de wijze waarop aan burgers een afloopbericht wordt gegeven. Er wordt niet ingegaan op het tussentijds verschaffen van informatie over de voortgang.

In dit hoofdstuk worden allereerst de verwachtingen van aangevers van de terugkoppeling beschreven. Vervolgens wordt ingegaan op de wijze waarop de onderzochte korpsen de terugkoppeling hebben vormgegeven. Ten slotte worden de ervaringen van de aangevers beschreven.

5.2 Verwachtingen burgers van de terugkoppeling

Uit het burgeronderzoek blijkt dat de meeste aangevers terugkoppeling als een integraal onderdeel van het aangifteproces zien. Door terug te koppelen weet de burger wat de stand van zaken is rondom zijn aangifte. Wordt er iets met de aangifte gedaan of niet? En zo ja, wát wordt er dan gedaan en wat kan de burger verwachten van de politie? Ook weet men zo wanneer het aangifteproces is afgesloten. Terugkoppeling zorgt voor duidelijkheid bij de burger en dat is nodig voor goed partnerschap. Slechte communicatie of geen terugkoppeling van de politie richting de burger zorgt voor verwarring en ontevredenheid bij de burger en een daling in het vertrouwen in de politie.

Wel terugkoppeling verwacht

De aangever verwacht in vrijwel alle gevallen terugkoppeling van de politie. Hij of zij verwacht op welke manier dan ook bericht van de politie te ontvangen over de voortgang van het aangifteproces. Men wil graag weten wat er met de aangifte is gebeurd. Heeft de aangifte bijvoorbeeld geleid tot het oppakken van de dader of tot het terugvinden van de

³² Inspectie Openbare Orde en Veiligheid (2007), Melden, niet voor niets.

gestolen fiets? Ook wanneer de aangifte tot niets heeft geleid, wil de burger dit graag bevestigd zien. Als dat niet gebeurt, is er geen sprake van wederkerigheid in de relatie tussen de burger en de politie. De burger voelt zich dan niet serieus genomen als partner van de politie in de strijd tegen onveiligheid. Wanneer eerder geen terugkoppeling is geweest van de politie, heeft de burger het gevoel dat er niets met de aangifte is gedaan en ervaart hij of zij het doen van aangifte als zinloos. Dit heeft invloed op de bereidheid om in de toekomst aangifte te doen.

“Ik heb helemaal niets meer gehoord van de politie. (...) Ik had wel verwacht dat ik iets zou horen. Achteraf hadden we ook een idee wie die dader was en dat hadden we ook graag bevestigd willen hebben.”

“Ik verwacht dat ze me op de hoogte houden van de stand van zaken. Ik dacht: ik krijg wel een terugkoppeling. Die fiets krijg ik niet meer terug, maar wat ze ermee doen verder ... dat vraag ik me af.”

“Ik had verwacht dat ik nog wel iets zou horen, maar ik heb niets meer gehoord. Echt helemaal niets. Wat is dan het nut?”

Geen terugkoppeling verwacht

Een deel van de ondervraagde burgers verwacht juist geen terugkoppeling. In deze gevallen is sprake van discrepantie tussen hoop en verwachting. De respondenten hopen namelijk wel op terugkoppeling, maar door eerdere ervaring(en) met aangifte doen of door verhalen van de omgeving verwachten ze het niet meer. Dit zouden zij het liefst anders willen zien. Ook volgens deze burgers zou terugkoppeling onderdeel moeten zijn van het aangifteproces.

“Nee, ik had niet verwacht dat ik er nog iets van zou horen. Je tekent het proces-verbaal en dan is het schluss.”

“Als ze iemand pakken of iets vinden, dan horen we het zeiden ze. Ja, dat is een standaardzinnetje denk ik.”

5.3 **Beleid, werkwijze en uitvoering door de korpsen ten aanzien van terugkoppeling**

5.3.1 **Beleid korpsen**

Alle bij het onderzoek betrokken korpsen gaan in de eigen beleidsdocumenten in op het belang van terugkoppeling. Zo beschrijft een korps dat: *‘iedereen het volstrekt normaal vindt dat je iets terug hoort van de politie als je aangifte hebt gedaan of een melding hebt doorgegeven. Laat de politie daarentegen niets meer van zich horen, leidt dat tot imagoschade.’* Terugkoppelen is geen ‘satisfier’, maar een ‘dissatisfier’. Burgers verwachten niets anders dan terugkoppeling te krijgen. Als ze niets horen voelen burgers zich niet serieus genomen en tonen ze zich minder bereid om in de toekomst informatie te delen met de politie. Een ander korps beschrijft dat de burger er altijd op mag rekenen dat hij of zij actief door de politie wordt geïnformeerd over wat er met de aangifte wordt gedaan en wat eventueel de voortgang van de opsporingsactiviteiten is. Een

derde korps meent dat aangevers actief op de hoogte moeten worden gehouden van de handelingen van de politie. *‘Dit betekent een omslag van ‘U kunt altijd bellen’ naar ‘Wij bellen u; hoe en wanneer bent u bereikbaar?’ (...)* *‘Heel fundamenteel is om afspraken met klanten daadwerkelijk na te komen en meer terug te koppelen over de activiteiten die al dan niet zijn of worden verricht’.* Kortom, de korpsen zijn – althans beleidsmatig – doordrongen van het belang van de terugkoppeling. De Inspectie heeft bekeken hoe de korpsen dit hebben vertaald naar de dagelijkse praktijk: wat is de werkwijze en hoe verloopt de uitvoering?

5.3.2 Werkwijze korpsen

Uit het onderzoek van de Inspectie blijkt dat de werkwijze ten aanzien van de terugkoppeling over zowel de voortgang als de afloop per korps sterk verschilt. In de beschrijving onderscheidt de Inspectie twee categorieën: de aangifte zonder opsporingsindicatie en de aangifte met opsporingsindicatie. De aangifte via internet wordt eveneens besproken, omdat deze een eigen wijze van terugkoppeling kent.

Aangiften zonder opsporingsindicatie

De politie beoordeelt alle aangiften om te bepalen of de aangifte wel of niet voldoende opsporingsindicatie bevat. Zoals in hoofdstuk 2 is beschreven vindt in één van de onderzochte korpsen de eerste beoordeling al tijdens de aangifte plaats. De verbalisanten bepalen aan de hand van een checklist of er enige opsporingsindicatie is. Als dit niet het geval is, wordt de aangever direct meegedeeld dat de aangifte geen vervolg krijgt en de aangever hierna dus ook niets meer van de politie zal horen. In de andere vier onderzochte regio's gebeurt dit niet. Wel proberen de verbalisanten aan verwachtingenmanagement te doen door te vertellen of de aangifte in de ogen van de verbalisant kansrijk is of niet.

Als de aangifte is opgenomen, wordt (soms wederom) beoordeeld of de aangifte voldoende opsporingsindicatie bevat. Als dit niet het geval is, dient in drie van de vijf korpsen een standaardbrief ('afloopbericht') te worden verstuurd. Deze worden automatisch bij het opstellen van de aangifte gegenereerd en enkele weken na de aangifte verzonden. Eén van de korpsen geeft de voorkeur aan persoonlijk contact en verstuurt daarom uitsluitend standaardbrieven als persoonlijk contact niet tot stand komt. De aangever wordt twee weken na de aangifte gebeld met de mededeling of de aangifte wel of niet een vervolg krijgt. Een onderzocht korps heeft geen duidelijke korpsrichtlijn voor de terugkoppeling. Volgens de proceseigenaar wordt geen contact opgenomen met de aangever om mee te delen dat de aangifte geen vervolg krijgt, omdat dit teveel capaciteit zou kosten.

Aangiften met opsporingsindicatie

Als bij de screening wordt geconstateerd dat er wel opsporingsindicatie is, wordt de aangifte in behandeling genomen door de opsporing of leden van 'blauwe opsporingsteams'³³. In drie korpsen is de richtlijn dat de behandelend functionaris contact opneemt met de aangever op het moment van overdracht en hem of haar op de hoogte houdt van elke stap die wordt

³³ Teams van de basispolitiezorg die onderzoeken naar bepaalde 'lichte' delicten uitvoeren.

ondernomen. Twee van deze drie maken daarnaast ook gebruik van standaardbrieven om de aangever te informeren over de afloop. De twee andere korpsen informeren de aangever in principe niet tussentijds over de voortgang. Zij sturen uitsluitend een afloopbericht.

De aangever wordt niet in elke regio door de politie geïnformeerd als een dossier aan het Openbaar Ministerie wordt overgedragen voor vervolging. Verschillende respondenten geven aan te verwachten dat het Openbaar Ministerie de aangever hierover informeert, maar zeggen niet zeker te weten of dit gebeurt.

Internetaangifte

Ten slotte de internetaangifte. In de regel ontvangen aangevers kort na de aangifte een kopie van de aangifte (via de e-mail of de post). Vervolgens horen zij uitsluitend iets van de politie wanneer de aangifte wordt betrokken bij een onderzoek. De aangever moet de aangifte in dat geval namelijk ondertekenen.

5.3.3 Uitvoering korpsen

De wijze waarop de korpsen aan de gekozen werkwijzen uitvoering geven kan in de meeste korpsen per bureau en zelfs per medewerker verschillen. Slechts één van de vijf onderzochte korpsen heeft een vastgestelde werkwijze die in de praktijk ook daadwerkelijk wordt gevolgd. In de andere korpsen hebben bureaus en functionarissen een grote mate van autonomie. Hierdoor wordt er op zeer uiteenlopende wijze omgegaan met de terugkoppeling. Er zijn verschillen in de wijze waarin en de momenten waarop het gebeurt. Ook vindt de terugkoppeling niet in alle gevallen plaats. Een groot deel van de respondenten geeft aan dat de terugkoppeling beter kan en moet.

Zo worden de verschillende afloopberichten niet structureel verstuurd. Enkele respondenten menen dat het versturen van een brief niet nodig is bij een aangifte die bij nadere beoordeling onvoldoende opsporingsindicatie blijkt te bevatten. De aangever wordt volgens hen bij de aangifte al geïnformeerd dat een aangifte bij onvoldoende aanknopingspunten wordt opgelegd. Ze verwijzen hierbij naar de volgende begeleidende tekst die de aangever na de aangifte ontvangt:

Wat gebeurt er met uw aangifte?

Met uw aangifte start het opsporingsonderzoek. Wanneer u bij uw aangifte heeft aangegeven dat u op de hoogte wilt worden gehouden, wordt u geïnformeerd over het verdere verloop van het onderzoek. Houdt u er rekening mee dat het enige tijd kan duren voordat er resultaten bekend zijn.

Als er onvoldoende aanknopingspunten zijn om een opsporingsonderzoek te starten, zal uw aangifte worden opgeslagen in de politieadministratie. Wanneer er nieuwe aanknopingspunten bekend worden, zal uw aangifte weer in behandeling genomen worden. Ook hierover wordt u geïnformeerd.

Deze tekst impliceert echter dat de politie de aangever – wanneer deze dat wil – altijd informeert, ook als er geen opsporingsindicatie is. Een andere veelgenoemde reden waarom de standaardbrieven niet worden verzonden is dat het systeem BVH deze mogelijkheid niet bood of in de weg stond. De Inspectie constateert echter dat dit voor andere korpsen niet of in mindere mate een belemmering is geweest om toch brieven te versturen of anderszins contact op te nemen met de aangever. Volgens de respondenten lost de invoering van het systeem BOSZ dit probleem overigens op.

Daarnaast nemen functionarissen niet altijd telefonisch contact op om de aangever te informeren over de voortgang, wanneer dit volgens de al dan niet formele richtlijnen van het eigen korps wel moet gebeuren. De respondenten merken op dat er steeds meer aandacht voor deze vorm van terugkoppeling is, maar dat het nog altijd onvoldoende gebeurt. Voor een succesvolle uitvoering blijken de motivatie van de individuele functionaris en de sturing door leidinggevenden cruciale succesfactoren te zijn. De motivatie verschilt echter van functionaris tot functionaris. In het algemeen wordt het terugkoppelen volgens de respondenten nog te vaak gezien als een extra taak, en niet als een integraal onderdeel van het politiewerk. Dit geldt vooral voor de rechercheurs en functionarissen van de BPZ. Daarnaast blijken functionarissen moeite te hebben met het terugkoppelen van slecht nieuws en de reactie van burgers hierop. Ze zien er daarom vanaf. Ook speelt volgens respondenten tijdgebrek een rol: het terugkoppelen heeft door de werkdruk onvoldoende prioriteit. Verschillende respondenten menen dat ook het in hoofdstuk 2 beschreven ‘procesdenken’ binnen de politie een negatieve invloed heeft op de terugkoppeling.

De respondenten signaleren verder dat het veel tijd en energie kost om succesvol te sturen op de terugkoppeling. Eén van de respondenten omschrijft de oorzaak als volgt: *‘politiemensen werken veel buiten het zicht van de leiding’*. De korpsen gaan hier op verschillende manieren mee om. Een deel van de korpsen stuurt voornamelijk op de intrinsieke motivatie van de medewerkers. Door te investeren in bewustwording verwachten zij dat de individuele functionaris zelf de motivatie vindt om contact met de aangever te zoeken. Zij menen dat het strikt sturen op registratie van de terugkoppeling de kwaliteit van de terugkoppeling niet ten goede komt en de motivatie zelfs blokkeert. Eén van de onderzochte korpsen stuurt juist wel actief op de registratie van het terugkoppelen. Dit korps koppelt op dit moment ook het meest actief terug. De Inspectie constateert daarnaast dat projecten waarbij wordt gestuurd op de terugkoppeling volgens respondenten wel tot verbetering leiden, maar dat dit positieve effect na afronding van het project weer afneemt. Beide vormen van sturing zijn gebaat bij een lange adem.

De Inspectie constateert daarnaast dat in de meeste onderzochte korpsen belangrijke voorwaarden om te kunnen sturen op de terugkoppeling ontbreken. Het integrale aangifteproces (van het opnemen van de aangifte tot het terugkoppelen over het eindresultaat) raakt alle primaire politieprocessen en overschrijdt daarmee de organisatiegrenzen. De eindverantwoordelijkheid voor de terugkoppeling is hierdoor niet belegd. In twee korpsen is wel beschreven welke functionaris de contactverantwoordelijke voor een aangifte is, in de andere korpsen is dit onvoldoende duidelijk. Vooral de momenten van overdracht tussen de verschillende politieprocessen vormen een afbreukrisico voor een goede terugkoppeling. Ook

is volgens de meeste respondenten nog onvoldoende inzichtelijk waar aangiften zich in het proces bevinden.

Verscheidende respondenten wijzen erop dat burgers ook zelf contact op kunnen nemen. Dit blijkt ook te gebeuren. Voor de burger is echter niet altijd duidelijk waar hij of zij terecht kan. Op de bijlage die de aangever na de aangifte ontvangt staat vermeld dat de aangever bij vragen over de stand van zaken contact op kan nemen met het Slachtofferloket³⁴. Enkele respondenten van de politie zeggen aangevers hiernaar te verwijzen. Andere respondenten verwijzen door naar de behandelend functionaris (als deze bekend is) of naar de verbalisant. Deze laatste is over het algemeen echter niet betrokken bij het opsporingsonderzoek en kan de aangever daarom niet direct helpen.

Interne terugkoppeling

De Inspectie heeft in de interviews ook gevraagd of binnen de korpsen zelf terugkoppeling plaatsvindt: wat hoort de verbalisant die de aangifte heeft opgenomen over het verdere verloop? In de vijf onderzochte regio's blijkt slechts bij hoge uitzondering terugkoppeling plaats te vinden. Volgens de respondenten is het afhankelijk van de individuele medewerker die zich met het onderzoek naar aanleiding van de aangifte bezighoudt, maar ook van het bureau en de gekozen organisatievorm. Hoe meer afstand er zowel fysiek als organisatorisch is tussen de medewerkers die aangiften opnemen en de functionarissen die met het onderzoek verder gaan, hoe minder aandacht er is voor interne terugkoppeling. De respondenten die aangiften opnemen geven echter aan wel behoefte te hebben aan terugkoppeling. Zij geven hier twee redenen voor: het heeft een positief effect op hun betrokkenheid en motivatie en het kan bijdragen aan hun eigen ontwikkeling.

5.4 Aangifte Volg Service (AVS)

De minister van Veiligheid en Justitie heeft toegezegd dat de politie tot landelijke invoering van de Aangifte Volg Service (AVS) overgaat. Met dit systeem kunnen burgers op elk moment via internet opzoeken wat er met hun aangifte gebeurt. Het systeem moet de burger attenderen wanneer een belangrijke vervolgstap wordt gezet in de afhandeling van de aangifte. Dit moet leiden tot een verbetering van de serviceverlening aan de burger, maar ook tot tijdswinst voor de politiefunctionaris doordat burgers geautomatiseerd worden geïnformeerd. De verwachting van de minister is dat het aantal vragen van de burger door de invoering van de AVS zal afnemen³⁵. Aanvankelijk zou de politie in 2012 op de AVS overgaan. Inmiddels staat de invoering gepland in de tweede helft van 2012 tot en met de eerste helft van 2013³⁶.

³⁴ In het Slachtofferloket werken de politie, het Openbaar Ministerie en Slachtofferhulp Nederland samen om slachtoffers van een strafbaar feit informatie, advies en ondersteuning te bieden gedurende het strafproces.

³⁵ Actieprogramma bureaucratie. Minder regels, meer op straat/Eerste voortgangsrapportage actieprogramma Minder regels, meer op straat (16-11-2011), 20112000556210.

³⁶ Beantwoording Kamervragen door de minister van Veiligheid en Justitie (05-07-2012), 2012266485

Ten tijde van het onderzoek gebruiken vier korpsen de AVS voor strafbare feiten die het korps zelf bepaalt (en dus per regio verschillen). Tegelijkertijd wordt nog gewerkt aan de ontwikkeling van de landelijke AVS. De vier korpsen blijven de huidige (regionale) AVS gebruiken totdat het landelijke systeem gereed is. Er vindt geen uitbreiding plaats van het huidige systeem. Het plan voor de realisatie van de landelijke AVS is ten tijde van het onderzoek nog niet gereed³⁷. Wel is de minister in het concept Inrichtingsplan Nationale Politie nader ingegaan op de terugkoppeling. Volgens dit plan zullen aangevers van High Impact Crimes³⁸ binnen maximaal twee weken na de aangifte een persoonlijke reactie van de politie ontvangen. Voor de overige delicten zal de terugkoppeling via de AVS verlopen.

Geen van de onderzochte korpsen beschikt ten tijde van het onderzoek over de AVS. Wel zijn ze bekend met deze in te voeren landelijke voorziening. Zij geven aan de ontwikkelingen af te wachten. Er is nog onbekendheid bij de respondenten over (de gedetailleerdheid van) de informatie die de AVS zal gaan verschaffen: gaat het om statuswijzigingen of wordt er meer inhoudelijke informatie teruggekoppeld? Ondanks de onbekendheid hebben de respondenten wel meningen over de AVS. Deze zijn tweeledig. Enerzijds verwacht men dat dit een deel van de hiervoor beschreven problematiek weg kan nemen, omdat de aangever altijd kan zien wat er met de aangifte gebeurt en waar deze zich bevindt. Anderzijds is men sceptisch: de AVS zal – zeker als het enkel om statuswijzigingen gaat – volgens hen vooral inzichtelijk maken dat er met veel aangiften weinig tot niets gebeurt of dat het vervolproces langzaam verloopt. En dat zal volgens de respondenten juist een negatief effect hebben op het vertrouwen van de burger in de politie.

5.5 Ervaringen burgers met terugkoppeling

Uit het burgeronderzoek blijkt dat burgers over de terugkoppeling zeer ontevreden zijn. De burger krijgt vaak geen terugkoppeling over de voortgang van het aangifteproces. Hij weet dan niet wat er van de aangifte terechtgekomen is en dat maakt hem onzeker. Ook snapt de aangever niet waarom hij aangifte heeft gedaan. Wanneer de aangever geen terugkoppeling krijgt, meent hij of zij dat er toch niets met de aangifte wordt gedaan.

³⁷ Beantwoording Kamervragen door de minister van Veiligheid en Justitie (21-05-2012), 2012Z07084

³⁸ Deze term is in het concept Inrichtingsplan Nationale Politie niet gedefinieerd.

‘Wat ik de politie heel erg kwalijk neem, is dat ze je niet begeleiden bij bepaalde dingen. Je komt een aangifte doen. That’s it. Je moet maar afwachten wat er uiteindelijk uit gaat komen. Je wordt weinig op de hoogte gebracht. Je krijgt een standaardbrief. Enigszins moeite is ver te zoeken.’

“De terugkoppeling is ontzettend beroerd.”

“Je hoort er echt letterlijk niets meer van.”

“Ik ben totaal niet op de hoogte gehouden van mijn aangifte. We bellen steeds via slachtofferhulp van de rechtbank of er al iets mee gedaan is. Wij zijn echt voor 100% het vertrouwen in de politie kwijt.”

Uit de gesprekken met burgers die wel een delict hebben meegemaakt, maar geen aangifte hebben gedaan blijkt dat hun ervaring is dat er in het verleden niet of nauwelijks sprake was van terugkoppeling. Voor hen vormt dit een te grote drempel.

“Nadat ik de ellenlange aangifte heb gedaan, heb ik niks meer gehoord! Dat doe ik dus nooit meer.”

“Ik heb voorheen al zes keer aangifte gedaan. Ik heb daar nooit of te nimmer meer iets van gehoord.”

5.6 Analyse

Het belang van terugkoppeling wordt door zowel de korpsen als door de burgers onderschreven. De burger ziet het als een integraal onderdeel van het aangifteproces en verwacht dan ook terugkoppeling te krijgen. De korpsen geven in hun beleidsdocumenten weer deze verwachting te kennen en spreken de ambitie uit hieraan ook te voldoen. Toch blijkt de aangever in de praktijk te vaak niets te horen. De korpsen zijn onvoldoende in staat om een sluitend systeem van terugkoppeling te organiseren. Waar er op beleidsniveau geen discussie bestaat over het belang van terugkoppeling, wordt aan de praktische uitvoering ervan nog te weinig prioriteit gegeven.

Uit verschillende onderzoeken blijkt dat de terugkoppeling bij voorkeur door persoonlijk contact plaats dient te vinden. Toch blijken de meeste korpsen de aangevers nog altijd met standaardbrieven te informeren. Opvallend is dat dit per korps verschilt. Dat geldt overigens voor het gehele proces van terugkoppelen. Het maakt daadwerkelijk uit waar je als aangever woont of aangifte doet. In het ene geval hoor je wel iets, in het andere geval niet. Je ontvangt een standaardbrief of je wordt telefonisch geïnformeerd. Dergelijke verschillen zijn in de Visie op Intake uit 2008 al door de Nederlandse politie ongewenst verklaard.

De Inspectie VenJ vindt het opvallend dat de politie – als zij terugkoppelt – vooral negatief nieuws terugkoppelt. Als de aangever iets hoort, is het meestal dat de aangifte geen vervolg krijgt. Juist het positieve nieuws dat een dossier wordt overgedragen aan het Openbaar

Ministerie voor verdere vervolging wordt in de meeste onderzochte regio's niet standaard teruggekoppeld. Daarnaast hebben burgers aangegeven behoefte te hebben aan inzicht in de handelingen die de politie *wel* uitvoert naar aanleiding van een aangifte. Dit wordt momenteel te weinig actief teruggekoppeld. Dat een aangifte van vernieling niet leidt tot het direct oppakken van de dader, betekent niet dat met de informatie verder niets wordt gedaan. Het kan bijvoorbeeld ook leiden tot een toename van surveillances in een bepaald gebied.

Net zoals uit eerdere onderzoeken blijkt uit het burgeronderzoek dat burgers in de relatie met de politie behoefte hebben aan partnerschap. Het besef bij de politie dat burgers behoefte hebben aan dergelijke wederkerigheid blijkt nog onvoldoende aanwezig te zijn. Het gevolg is dat burgers het vertrouwen in de politie verliezen en zelfs kunnen afhaken, omdat ze niet het gevoel hebben dat de politie de aangifte waardeert of serieus neemt. De invoering van de AVS zou hiervoor een oplossing moeten bieden. De Inspectie constateert echter dat er nog de nodige vraagtekens rond deze invoering zijn. Op het moment van onderzoek is nog niet helder wanneer de voorziening exact gerealiseerd zal worden en welke mogelijkheden de voorziening gaat bieden.

6

Aangiftebereidheid

Uit verschillende onderzoeken blijkt dat de aangiftevoorzieningen, bejegening en terugkoppeling invloed hebben op de aangiftebereidheid. Dit blijkt ook uit het burgeronderzoek dat de Inspectie VenJ heeft laten uitvoeren. Hierin is gevraagd wat motieven van burgers zijn om wel of juist geen aangifte te doen als zij slachtoffer zijn geworden van een delict. Hieronder worden de resultaten weergegeven. Ook heeft de Inspectie bekeken of de korpsen zicht hebben op deze motieven.

6.1 Motieven om wel of geen aangifte te doen

Volgens het burgeronderzoek hebben burgers twee hoofdmotieven om aangifte te doen: de vergoeding van de verzekering en het leveren van een bijdrage aan een veilige omgeving. Daarnaast zijn er verschillende beïnvloedende factoren. De sociale omgeving, de normen en waarden van de burger en eerdere ervaringen hebben grote invloed op de beslissing om wel of geen aangifte te doen.

Verzekering

Het eerste hoofdmotief raakt direct aan het eigen (financiële) belang van de aangever: de aangifte is nodig om een vergoeding van de verzekering te verkrijgen. Voor sommige respondenten is dit de enige reden om aangifte te doen. Als de verzekering geen vergoeding uitkeert, zullen zij geen aangifte doen. Ze vinden het dan niet zinvol of belangrijk.

“Voor de verzekering heb je dit soort dingen nodig, anders had ik het niet gedaan. Die braakschade moet natuurlijk gemaakt worden en als je geld wilt zien, dan moet de verzekering een proces-verbaal hebben.”

Een aantal van de respondenten die geen aangiften hebben gedaan bevestigen dit beeld. Zij deden geen aangifte, omdat het gestolen of beschadigde voorwerp niet is verzekerd en de verzekering dus niet uitbetaalt.

“De fiets van mijn vrouw was net nieuw en hadden we nog niet verzekerd, dus we hadden geen reden om aangifte te doen.”

Een veilige omgeving

Het tweede hoofdmotief om aangifte te doen is de wil om een bijdrage te leveren aan een veilige omgeving. Volgens burgers is het hiervoor nodig om met de politie samen te werken. De burgers hebben daarbij verschillende doelen. Een deel hoopt dat een aangifte leidt tot meer aandacht van de politie in de omgeving waar het delict is gepleegd. De burger meent dat een aangifte nodig is voordat de politie actie kan ondernemen.

“Je moet aangeven, het signaal afgeven dat dit soort dingen in de wijk gebeuren. Dit is een advies. Het moet in de statistieken voor de veiligheid. Als ze veel signalen krijgen, dan zal de politie er wel op inspelen.”

“Voor de politie is het ook handig als je aangeeft dat er is ingebroken. Als het bij de burens ook zo was geweest, dan weten zij ook dat er iets gebeurt in deze wijk. Wel handig om te weten. Je moet het laten weten, het is moeilijk uit te leggen, maar dat is ook een reden waarom we aangifte hebben gedaan.”

“Ik heb aangifte gedaan voor de politie, om hun te informeren, zodat ze het bijhouden. Er zijn hier meerdere misdrijven gepleegd en als ze het bijhouden in het systeem, zien ze hopelijk connecties en leggen ze linkjes. Dat was mijn doel, want ja, wat heb ik eraan? Eigenlijk niets, het was puur voor de politie zodat ze weten wat er gebeurt.”

Een ander doel is om anderen in de omgeving van de respondenten te beschermen tegen onveiligheid.

“Een reden om aangifte te doen, is dat hij het niet alleen bij mij doet, maar ook bij anderen. Het moet gestopt worden, hij mag niet ook anderen kapot maken.”

“De laatste tijd rommelt het hier een beetje in de buurt, dus we doen eigenlijk overal aangifte van. Om het winkelcentrum veiliger te maken.”

Ook heeft men de hoop dat de omgeving veiliger wordt doordat de aangifte direct leidt tot het oppakken van de dader of het terugvinden van een gestolen voorwerp. Deze hoop komt overigens vaak niet overeen met de verwachting. De meeste respondenten denken namelijk niet dat hun aangifte daadwerkelijk nut heeft en tot een aanhouding zal leiden. Zij doen aangiften onder het mom van ‘je weet maar nooit’.

“Ik was aan het denken of ik aangifte zou doen. Maar ja, waarom zou ik geen aangifte doen. Je weet het maar nooit. Wie weet krijg je hem terug, maar die kans is klein. Maar bij geen aangifte doen, is het sowieso geen fiets terugkrijgen.”

“Ik heb aangifte gedaan vanwege twee redenen. Voor de verzekering, want anders betalen ze moeilijk uit. Daarbij hoop ik dat ze die gasten pakken.”

Ten slotte hoopt een deel van de geïnterviewden niet alleen dat het doen van aangifte tot het oppakken van de dader leidt, maar ook dat meer aangiften voor een hogere straf voor de betreffende dader zorgen. Ook dit leidt volgens hen tot een veiliger omgeving.

“We moeten nu en dan ook aangifte doen omdat er een dossier opgebouwd moet worden, zodat ze zwaardere straffen krijgen als ze vaker dit soort delicten plegen.”

“Dan kunnen ze het in verband brengen, dat is het misschien ... Kunnen ze het ergens aan koppelen ... Als je beelden hebt van de dader, dan kan die op het matje worden geroepen. Of wanneer iemand meerdere daden heeft gepleegd. Dan krijgen ze meer straf.”

Sociale omgeving

In sommige gevallen is de burger in eerste instantie niet van plan om aangifte te doen. Een vriend of familielid heeft hem of haar echter gestimuleerd om het toch te doen. In die gevallen is het niet altijd nodig om de aangever actief te overtuigen, maar geeft de omgeving het laatste zetje in de rug.

“Ik twijfelde of ik aangifte zou doen, want daar komt toch niets uit. Maar die middag kwam mijn zoon langs en hij zei: pa, je moet het toch doen. Dus toen ben ik naar het bureau gegaan.”

“Zou ik nou wel aangifte doen, dacht ik. Maar mijn ouders zouden ook altijd aangifte doen. Mijn moeder zegt altijd: als je geen aangifte doet, dan heb je ook niets. Dus ik heb het toch maar gedaan.”

Dit werkt echter ook de andere kant op. De beslissing om geen aangifte te doen blijkt eveneens regelmatig gebaseerd te zijn op eerdere ervaringen met de politie. Dit zijn niet alleen eigen ervaringen, maar ook de ervaringen van vrienden, familieleden of bekenden. Voor de burgers die juist geen aangifte hebben gedaan, geldt dat deze ervaringen vaak negatief waren.

Eigen normen en waarden

Een klein deel van de respondenten ziet het doen van aangifte als een burgerplicht. Ze vinden het op basis van eigen normen en waarden een heel normale zaak om aangifte te doen, aangezien dit ‘van de burger wordt verlangd’. Deze burgers hebben deze houding vanuit huis meegekregen of willen het goede voorbeeld geven voor hun eigen kinderen.

Op basis van zijn eigen normen en waarden bepaalt de burger zelf wanneer iemand te ver is gegaan of niet en of hij aangifte wil doen of niet. Dit is een subjectieve beoordeling die raakt aan het rechtvaardigheidsgevoel van de burger. Bij de ene burger is de grens eerder overschreden dan bij de andere. Dit betekent dan ook dat de ene eerder aangifte zal doen dan de ander.

“Omdat het dus al de tweede keer was dat het bij ons gebeurd is, zei ik tegen mijn man dat ik wilde dat de politie het dit keer moest weten.”

Ik laat erg veel over me heen gaan, maar je moet ook bedenken wanneer is iets aangiftewaardig... het moet strafbaar zijn. Dan is het zelf aan ons de keuze om te bepalen dat ze te ver gaan.”

Eerdere ervaringen

Eerdere ervaringen met de politie hebben een grote invloed op de relatie tussen politie en burger en op de bereidheid om aangifte te doen. Daarom is het belangrijk dat alle contacten met de politie goed verlopen, ook contacten die niet binnen het aangifteproces vallen. Eerdere ervaringen kleuren immers de verwachtingen. Zoals eerder al is gebleken geldt dit ook voor de ervaringen uit de sociale omgeving van een burger.

De door burgers genoemde ervaringen hebben deels betrekking op de door de Inspectie onderzochte onderdelen van het aangifteproces: de terugkoppeling, de bejegening of de aangiftevoorzieningen. Deze komen eerder in het rapport aan bod. De ervaringen van burgers gaan echter ook over de afloop van een aangifte en het vertrouwen in de politie. Wanneer men in het verleden niet heeft meegemaakt dat een aangifte tot het aanpakken van de dader of het oplossen van het delict leidde, of als men het gevoel had dat er niets mee gebeurde, ziet men niet in waarom men weer aangifte zou doen. Deze burgers vinden aangifte doen niet langer zinvol. In hun beleving heeft het immers geen merkbaar effect gehad. De kosten wegen voor deze burgers niet op tegen de baten.

“Als ik aangifte doe, dan verwacht ik ook wel dat er iets mee gedaan wordt. Maar dat gebeurt niet.”

“Ik heb geen aangifte gedaan, dat is gegroeid uit het verleden en wat je hoort. Ik heb zoiets van nja, ik ga er geen tijd en moeite in stoppen.”

Burgers die besluiten geen aangifte te doen blijken over het algemeen weinig vertrouwen in de politie te hebben. Dit heeft betrekking op het brede functioneren van de politie en dus niet specifiek op het aangifteproces. Alle contacten tussen burgers en de politie hebben invloed op de relatie. Zo vindt men dat de politie de verkeerde prioriteiten stelt door een verkeersboete of een voetbalwedstrijd meer aandacht te geven dan de ‘echte’ delicten. Ook verwachten de respondenten bijvoorbeeld dat de politie bij een (poging tot) inbraak altijd ter plaatse gaat. Als dit niet gebeurt voelt hij of zij zich in de steek gelaten: hoe kan de politie delicten oplossen als ze ‘niet eens de moeite neemt’ om te kijken wat er aan de hand is?

"Ik heb ooit eens meegemaakt dat ik iemand in een auto zag inbreken. Op klaarlichte dag! Ik zag het gebeuren en belde de politie. Ze hadden geen tijd. Jullie kunnen nu komen, zei ik. Ze waren bezig met van alles. Ik zei: houd nou mijn nummer, ik kan de dader zo beschrijven! Nooit meer wat van gehoord. Hoe kan dat?! Op heterdaad iemand betrappen en dan nog geen actie."

"De politie zou beter hun prioriteiten moeten kiezen. Voor drie kilometer te hard rijden, weten ze je te vinden, maar bij echte delicten hoor je niets."

"Voor een voetbalwedstrijd wordt heel veel politie en zelfs ME ingeschakeld, met 'normale' zaken gebeurt niets. De verhoudingen zijn soms ver te zoeken. Betaal ik hier nu belastingcenten voor?!"

"Mijn auto had enorme schade, dus ik de politie gebeld. Daar komen we niet voor, krijg je dan te horen. Er zijn belangrijkere dingen."

"We werden om vier uur 's nachts gebeld door de alarmcentrale. We zijn de auto ingestapt en naar de winkel gereden. We kwamen bij de achterdeur aan en konden zo door het sleutelgat naar binnen kijken. Ze hadden het slot eruit gehaald. Ik kon niet naar binnen, want de sleutel paste er natuurlijk niet meer in. Gelijk de politie gebeld en nog een beetje rondgekeken om te kijken of er nog iets te zien was. De politie kwam en die heeft een beetje rondgekeken, ze wilden de deur niet openbreken. Maar wij verwachtten natuurlijk dat de politie met ons naar binnen zou gaan. Maar de politie ging weg."

"Ja, er zijn agenten gekomen en ze hebben een beetje rondgekeken. Maar toen kregen ze een andere melding en waren ze opeens weg. Dit vonden ze kennelijk niet spannend genoeg."

"Ik heb de politie gebeld voor mijn buurvrouw, er was ingebroken in haar auto. De politie zegt: daar komen we niet voor. Even later gaat de bel, staat de politie voor de deur. Dus wij kijken elkaar aan van ... En zeggen van ja, jullie zouden hiervoor toch niet komen? Ja nou ja, we moesten hier toch heen maar we snappen eigenlijk ook niet waarom, zeiden ze. Nou, dat kwam echt over van: we zijn ook maar gestuurd, maar doen er toch niks aan. Dus we komen toch even kijken, ook al kunnen we niks doen."

6.2 Het beeld van de politie over de aangiftebereidheid

De onderzochte korpsen gebruiken de IVM om zich een beeld te vormen van de aangiftebereidheid. Deze wordt gebruikt als benchmark: de resultaten worden vergeleken met andere korpsen of met de eigen resultaten uit het verleden. De IVM beschrijft echter niet waarom burgers geen aangifte doen³⁹. De korpsen hanteren ten tijde van het onderzoek ook geen eigen instrumenten om dit te meten.

³⁹ De IVM gaat wel in op redenen waarom burgers geen melding doen. De meest genoemde redenen waren dat het toch niet helpt, het niet zo belangrijk was, het geen zaak was voor de politie en de zaak al was opgelost.

Hoewel de korpsen de aangiftebereidheid als zodanig niet meten, hebben de individuele respondenten wel opvattingen over de motivatie van de burger om wel of geen aangifte te doen. De meest genoemde reden waarom burgers volgens de politiefunctionarissen wel aangifte doen is de verzekering. In mindere mate speelde volgens hen het gevoel van burgerplicht mee en de behoefte aan vergelding of strafvervolgning.

De respondenten noemen veel verschillende redenen waarom burgers afzien van het doen van aangifte. Zo hebben burgers volgens hen eerder slechte ervaringen gehad met het doen van aangifte, denken burgers dat de politie er toch niets mee doet of dat het geen zin heeft omdat er te weinig aanknopingspunten zijn. Ook denken respondenten dat lange wachttijden op zowel het bureau als voor een afspraak de burger afschrikken. Het sluiten van bureaus wordt ook veel genoemd. Hierdoor zijn er minder mogelijkheden voor persoonlijk contact en wordt de reistijd van aangevers langer. Opvallend is dat verschillende respondenten de parkeergelegenheid rondom een bureau als reden noemen: als burgers moeten betalen of er weinig parkeerplekken beschikbaar zijn, is er aanzienlijk minder aanloop. In mindere mate wordt genoemd dat burgers bang zijn voor represailles, het doen van aangifte niet belangrijk genoeg vinden of geen tijd hebben. De respondenten geven aan dat de aard van het delict zwaar meeweegt: hoe meer impact het delict heeft, hoe hoger de aangiftebereidheid.

Tijdens het onderzoek benadrukken verschillende respondenten de meldingbereidheid belangrijker te vinden dan de aangiftebereidheid. De aangifte kan een oplossing zijn voor een probleem dat de burger ervaart, maar er kunnen ook andere oplossingen zijn. Het feit dat de burger überhaupt contact zoekt met de politie is volgens hen een betere graadmeter om de (intensiteit van de) relatie tussen beide partijen en het vertrouwen van de burger in de politie te meten.

6.3 Analyse

Burgers hebben twee hoofdmotieven om aangifte te doen: ze willen een vergoeding van de verzekering en/of ze willen de omgeving veiliger maken. Er zijn verschillende factoren die invloed hebben op de beslissing van de burger om daadwerkelijk over te gaan tot het doen van aangifte. Het gaat dan om de sociale omgeving van een aangever, de eigen normen en waarden en eerdere ervaringen met de politie (ook buiten het aangifteproces). Uit het onderzoek blijkt dat het belang van eerdere ervaringen – zowel van de burger zelf als die van personen uit diens omgeving – zeer groot is. Hierbij geldt dat negatieve ervaringen zwaarder wegen dan positieve ervaringen. Positieve ervaringen zijn voor de burger de norm. Elke keer dat de politie hier niet aan voldoet en de burger dus een negatieve ervaring heeft, neemt zijn of haar aangiftebereidheid af. In dat kader is het zorgwekkend dat uit het burgeronderzoek blijkt dat het oordeel over zowel het aangifteproces als de politie over het algemeen overwegend negatief is.

De korpsen meten niet waarom burgers besluiten om geen aangifte te doen. Dit is opvallend. Als de politie de aangiftebereidheid wil verhogen, is juist deze informatie belangrijk. Dit is immers de groep die overtuigd moet worden. Als de motieven van de burger om wel of geen

aangifte te doen, worden afgezet tegen de opvattingen van de politiefunctionarissen hierover valt op dat deze in grote lijnen overeenkomen. Op één wezenlijk onderdeel wijken de opvattingen van politiefunctionarissen echter af: de behoefte van de burger om met behulp van een aangifte de omgeving veiliger te maken wordt maar in beperkte mate onderkend. Politiefunctionarissen verwachten dat de burger vooral voor zichzelf aangifte doet. De burger blijkt dit echter ook te doen om de politie te helpen in de uitoefening van haar taken. Dit bevestigt het beeld uit eerdere onderzoeken dat burgers uitgaan van partnerschap: ze willen als het ware een gezamenlijke strijd voeren tegen onveiligheid. Het onderkennen van dit motief is een belangrijke voorwaarde om andere onderdelen in het aangifteproces effectief in te richten. Het heeft bijvoorbeeld invloed op de wijze van bejegening en de mate van terugkoppeling.

Bijlage

Afkortingenlijst

AVS	Aangifte Volg Service
BOA	Buitengewoon Opsporingsambtenaar
BOSZ	Betere Opsporing door Sturing op Zaken
BPZ	Basis Politie Zorg
BVH	Basisvoorziening Handhaving
CBS	Centraal Bureau voor de Statistiek
GBA	Gemeentelijke Basis Administratie
IBT	Integrale Beroepsvaardigheidstrainingen
IVM	Integrale Veiligheid Monitor
NPI	Nederlands Politie Instituut
OM	Openbaar Ministerie
PSC	Politie Service Centrum
VenJ	Veiligheid en Justitie



Colofon

Dit rapport is een uitgave van:
Inspectie Veiligheid en Justitie
Ministerie van Veiligheid en Justitie
Lange Houtstraat 26 | 2511 CW Den Haag
Postbus 20301 | 2500 EH Den Haag
T 070 426 73 43
F 070 426 69 90
www.ivenj.nl

Layout: Ministerie van Veiligheid en Justitie
Fotografie: Nationale beeldbank

© Inspectie Veiligheid en Justitie | Augustus 2012 | J-15432

*Aan deze publicatie kunnen geen rechten worden ontleend.
Vermenigvuldigen van informatie uit deze publicatie is toegestaan,
mits deze uitgave als bron wordt vermeld.*