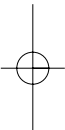
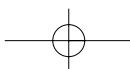
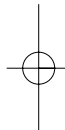


Tussen aangifte en zaak



Tussen aangifte en zaak

Een referentiekader voor het aangifteproces

Drs. W. Landman
Drs. L.A.J. Schoenmakers
Drs. F. van der Laan

2007

Twynstra Gudde

ADVISEURS EN MANAGERS



In opdracht van:
Programma Politie en Wetenschap

Omslagfoto: Klaas Fopma/Hollandse Hoogte

Opmaak en redactie:
Vantilt-producties & Martien Frijns

ISBN: 978 90 3524 155 8
NUR: 800, 624

Realisatie:
Elsevier Overheid, Den Haag

© 2007, Politie & Wetenschap, Apeldoorn & Twynstra Gudde, adviseurs en managers

Alle rechten voorbehouden. Niets uit deze uitgave mag worden verveelvoudigd, opgeslagen in een geautomatiseerd gegevensbestand, of openbaar gemaakt, in enige vorm of op enige wijze, hetzij elektronisch, mechanisch, door fotokopieën, opname of enige andere manier, zonder voorafgaande schriftelijke toestemming van de uitgever.

Voor zover het maken van kopieën uit deze uitgave is toegestaan op grond van artikel 16b Auteurswet 1912 juncto het Besluit van 20 juni 1974, Stb. 351, zoals gewijzigd bij Besluit van 23 augustus 1985, Stb. 471 en artikel 17 Auteurswet 1912, dient men de daarvoor wettelijk verschuldigde vergoedingen te voldoen aan de Publicatie- en Reproductierechten Organisatie (Postbus 3060, 2130 KB Hoofddorp). Voor het overnemen van (een) gedeelte(n) uit deze uitgave in bloemlezingen, readers en andere compilatiewerken (artikel 16 Auteurswet 1912) dient men zich tot de uitgever te wenden.

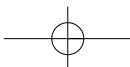
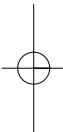
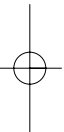
No part of this publication may be reproduced in any form, by print, photo print or other means without written permission from the authors.

Inhoud

Voorwoord	9
1 Investeren in aangifte	11
1.1 Afnemende tevredenheid over het contact met de politie bij aangifte	11
1.2 Noodzaak van een balans tussen ‘buiten’ en ‘binnen’	13
1.3 Definieren van een referentiekader voor het aangifteproces	14
1.4 Documentenstudie en interviews als voornaamste onderzoeksmethoden	14
1.5 Leeswijzer	15
2 Tussen verwachtingen, ervaringen en dienstverlening	17
2.1 De rechtvaardige wereld en de rechtsstaat	17
2.1.1 De symbolische functie van het aangifteproces	17
2.1.2 De rechtsstatelijke functie van het aangifteproces	18
2.1.3 Vertrouwen als overkoepelende doelstelling	19
2.2 Het informatiegenererende karakter van het aangifteproces	20
2.2.1 Denken en werken in processen	20
2.2.2 Tussen intake, opsporing en analyse	22
2.3 Theorie over klanttevredenheid als basis voor een aanpak	24
2.3.1 Klanten als bruikbare metafoor	24
2.3.2 Een beroep op de dienstenmarketing	25
2.4 Een aanpak van ‘buiten’ naar ‘binnen’	27
2.4.1 Verwachtingen als aangrijpingspunt voor dienstverlening	27
2.4.2 Van verwachtingen naar referentiekader	28
3 Neem burgers serieus	31
3.1 Inspelen op kanaalvoorkeuren	31
3.1.1 Inleiding: tussen face to face en digitaal	31
3.1.2 Wensen en verwachtingen: op basis van beweegredenen een kanaal kiezen	33
3.2 Bereikbaar en aanspreekbaar zijn	35

3.2.1	Inleiding: spanning tussen openingstijden, efficiëntie en dienstverlening	35
3.2.2	Wensen en verwachtingen: direct terechtkunnen en geholpen worden	36
3.3	Aansluiten bij de werkelijkheid van de aangever	38
3.3.1	Inleiding: op zoek naar actieve wederkerigheid	38
3.3.2	Wensen en verwachtingen: laat zien dat het niet zinloos is	38
3.4	Voorzien in relevante informatie tijdens en na aangifte	40
3.4.1	Inleiding: gebrek aan terugkoppeling als bron van ontevredenheid	40
3.4.2	Wensen en verwachtingen: persoonlijk informeren tijdens en na aangifte	41
3.5	Tot slot: gebrek aan gedifferentieerd inzicht in wensen en verwachtingen	42
4	Aandacht voor de interne kwaliteit	43
4.1	Aansluiting op opsporing: op zoek naar de zeven gouden W's	43
4.1.1	Inleiding: tussen aangifte en zaak	43
4.1.2	Wensen en verwachtingen: realiseren van een optimale informatiepositie	45
4.2	Aansluiting op analyse: bijdragen aan slimmer politiewerk	52
4.2.1	Inleiding: informatiesturing als opgave voor de komende jaren	52
4.2.2	Wensen en verwachtingen: beschikbaarheid van gegevens	53
5	Referentiekader voor het aangifteproces	55
5.1	Referenties en indicatoren voor het aangifteproces	55
5.2	Van proces naar organisatie: over proces, structuur en mensenwerk	60
5.3	Inbedding in de politieorganisatie: over werk maken van service	63
5.3.1	Strategie: multichanneling en sturen op externe en interne waarden	63
5.3.2	Structuur: nadruk op de serviceorganisatie	66
5.3.3	Managementstijl: op gedrag gerichte sturing	71
5.3.4	Systemen: gebruikmaken van de mogelijkheden van ICT	72

5.3.5	Personeel: competenties op het gebied van service, strafrecht en opsporing	75
5.3.6	Cultuur: dienstverlening als centrale focus	78
6	Reflectie op de toekomst	81
6.1	Reflectie van buiten naar binnen: verfijning van diensten en kanalen	81
6.2	Reflectie van binnen naar buiten: van klant naar coproducent	86
	Literatuur	89
	Bijlagen	97
1	Lijst van gebruikte symbolen	97
2	Procesbeschrijving aangifte conform referentiekader	98



Voorwoord

Vooral sinds de *Visie op Dienstverlening* van de (toenmalige) Board Dienstverlening van de Raad van Hoofdcommissarissen uit 2003 is het begrip ‘vertrouwen’ een steeds grotere rol gaan spelen als indicator voor het functioneren van de politie in de samenleving. Uit verschillende onderzoeken komt naar voren dat het directe contact tussen de politie en burgers veel invloed heeft op het vertrouwen dat burgers in de politie hebben. De Nederlandse politie heeft daarom in de afgelopen jaren, meer dan daarvoor, geïnvesteerd in het verbeteren van het contact tussen burgers en de politie. Dit proces moet en zal de komende jaren worden voortgezet.

Het onderzoek van Twynstra Gudde biedt een handvat om gericht te bouwen aan vertrouwen. De onderzoekers laten zien dat het aangifteproces een essentiële hefboom is om het contact met burgers te verbeteren en daarmee meer vertrouwen in de politie te genereren. Het contact in het kader van aangifte of melding vormt bijna tweederde van het totaal aantal contacten tussen burgers en politie. Uit het onderzoek blijkt dat van de veronderstelde spanning tussen de wensen en verwachtingen van burgers en die van het opsporingsproces minder sprake is dan altijd werd gedacht. Het gaat er in de kern met name om dat burgers in het contact met de politie de overtuiging hebben dat de politie hen ondersteunt. Alleen dan zijn burgers tevreden over hun contact met de politie én bereid alle informatie te geven die voor een effectief opsporingsproces van belang is.

Investeren in het aangifteproces vraagt om een balans tussen mens en technieken. We moeten beseffen dat de kwaliteit van het politiewerk in de eerste plaats door individuele politiemensen wordt bepaald. De ondersteunende en symbolische rol van de politie is niet te vinden in bedrijfsmatige concepten. Dit betekent overigens niet dat ik tegen bedrijfsmatig werken ben, want burgers hebben recht op een efficiënte en gestroomlijnde organisatie. Deze bedrijfsmatige invalshoek betreft echter vooral de binnenkant van de organisatie en hier moeten burgers zo min mogelijk van merken. De buitenkant van de organisatie wordt vooral bepaald door het gezicht en de houding van onze mensen, en ik ben van mening dat investeren in het aangifteproces daarom begint met het investeren in deze mensen.

Als voorzitter van de Strategische Beleidsgroep (SBG) Intake zal ik de resultaten van het onderzoek gaan gebruiken als input voor het te ontwikkelen referentiekader voor het intakeproces. De uitkomsten van het onderzoek zijn dermate concreet en relevant, dat het lezen van het boek al bijna tot actie dwingt. Ik wens u dan ook veel leesplezier!

Wim van Vemde EMPM,
Korpschef Gooi-Vechtstreek
Voorzitter van de Strategische Beleidsgroep Intake

Investeren in aangifte

Ruim 30% van de bevolking heeft jaarlijks direct contact met de politie en ongeveer tweederde hiervan heeft contact vanwege aangifte of melding van een misdrijf.¹ In absolute zin schommelt het aantal aangiften jaarlijks rond de 1,3 miljoen.² Het doen van aangifte is voor burgers in Nederland de hoofdreden voor contact met de politie en vormt een belangrijk aangrijpingspunt om de tevredenheid van burgers over het optreden van de politie te verhogen. Het is van belang hier gebruik van te maken: investeren in aangifte!

1.1 Afnemende tevredenheid over het contact met de politie bij aangifte

Hoewel het aangiftecontact een hefboom is om de tevredenheid van burgers met het politieoptreden te verhogen, kan worden geconstateerd dat van deze hefboom momenteel onvoldoende gebruik wordt gemaakt. Dit heeft te maken met de afnemende aangiftebereidheid onder burgers en de afnemende tevredenheid van burgers met het politieoptreden bij aangifte.³ Beide hangen ook samen: op het moment dat een aangever bij het doen van aangifte ontevreden is over het politieoptreden, neemt zijn bereidheid om in het vervolg weer aangifte te doen af. Het omgekeerde is ook waar.⁴

Bij het bepalen van de huidige aangiftebereidheid,⁵ stuit men op verschillen tussen de uitkomsten van de Politiemonitor Bevolking (PMB) en de Veiligheidsmonitor Rijk (VMR).⁶ Op basis van een vergelijking tussen beide, kan

¹ Intomart (2005).

² Wittebrood (2006).

³ Intomart (2005); CBS (2006).

⁴ De samenhang tussen de tevredenheid van burgers over het politieoptreden bij aangifte en de aangiftebereidheid komt uit een groot aantal onderzoeken naar voren. Zie o.a. Eysink Smeets & Etman (2003a); Bouman (2004); Van den Berg & Soffer (2005).

⁵ De aangiftebereidheid wordt hier benaderd als de verhouding tussen het aantal ondervonden delicten (slachtofferonderzoek) en delicten waarvan een aangifte is opgenomen.

⁶ Intomart (2005); CBS (2006).

worden vastgesteld dat de aangiftebereidheid schommelt tussen de 25% en 30%. Dit betekent dat ongeveer een kwart van alle personen die slachtoffer is geworden van een delict bij de politie een proces-verbaal laat opmaken. Blijkbaar hebben slachtoffers, al dan niet vanwege een gebrek aan geloof in de zin en/of het effect ervan, niet altijd de behoefte een beroep te doen op het strafrecht.⁷ Van de burgers die wel aangifte doen, is in 2005 iets meer dan de helft tevreden over het optreden van de politie. Er doen zich hierbij verschillen voor tussen politieregio's, maar het landelijke beeld laat volgens de PMB sinds 1999 een significant dalende trend zien.⁸ Uit de VMR van 2006 blijkt dat 38% van de aangevers (zeer) tevreden is over het politieoptreden bij het doen van aangifte.⁹ Zonder hier uitgebreid in te gaan op verklaringen over de verschillen tussen de beide monitoren, kan worden gesteld dat de tevredenheid van de burgers over het 'aangiftecontact' schommelt tussen de 35% en 50%.

Uit onderzoek komt naar voren dat de afnemende tevredenheid over het aangiftecontact een belangrijke oorzaak is voor de daling van het percentage burgers dat tevreden is over het laatste contact met de politie.¹⁰ Het doen en laten van de politie tijdens het doen van aangifte beïnvloedt het beeld dat burgers over het directe contact met de politie hebben dus relatief sterk.¹¹ De tevredenheid over het contact met de politie hangt op haar beurt weer samen met het vertrouwen dat burgers in de politie hebben.¹² Negatieve ervaringen met het contact met de politie leiden tot minder vertrouwen in de politie. Op basis van de voorgaande redenering kan worden vastgesteld dat door het verbeteren van het 'aangiftecontact' de tevredenheid van burgers over het contact met de politie toeneemt. Dit heeft een positief effect op het vertrouwen in de politie. Indirect wordt hiermee ook een bijdrage geleverd aan de legitimiteit van de politie, aangezien vertrouwen als een belangrijke bron van legitimiteit wordt gezien.¹³

⁷ Zie ook Van der Vijver (1993).

⁸ Intomart (2005).

⁹ CBS (2006).

¹⁰ Lammers (2004); Van Boxtel & Dijkshoorn (2006).

¹¹ Wij laten hier de discussie over validiteit van de meting van de 'tevredenheid laatste politiecontact' (TLPC) als indicator voor de performance van de politie even buiten beschouwing (zie Huizing, 2006). In hoofdstuk 5 wordt wel teruggekomen op de indicatoren voor het aangifteproces.

¹² Flight e.a. (2006).

¹³ Zie Van der Vijver (2006) voor de relatie tussen vertrouwen en legitimiteit.

1.2 Noodzaak van een balans tussen 'buiten' en 'binnen'

Het aangifteproces is bij uitstek een proces waar 'buiten' en 'binnen' samenkomen: burgers¹⁴ hebben wensen en verwachtingen ten aanzien van het doen van aangifte, maar het aangifteproces is ook het startpunt voor de opsporing en levert input voor analyseactiviteiten in het kader van Informatiegestuurde Politie (IGP). Met andere woorden: bij de inrichting van het proces spelen zowel de wensen van burgers als organisatiemotieven een rol. In de *Visie op dienstverlening door de politie* van de (toenmalige) board Dienstverlening van de Raad van Hoofddcommissarissen (RHC) is aangegeven dat organisatiemotieven meer bepalend zijn voor de inrichting van het proces dan de behoeften van de aangever. Dit zou de voornaamste reden zijn voor ontevredenheid van burgers, zo wordt in het visiedocument geconstateerd. Deze constatering impliceert dat 'binnen' dominant is ten opzichte van 'buiten'. Het verbeteren van de tevredenheid van burgers over het contact met de politie in het kader van aangifte begint daarom met het realiseren van een betere balans tussen beide.

Over de wensen van burgers met betrekking tot het doen van aangifte is relatief veel bekend. Er is in de afgelopen jaren geregeld onderzoek verricht naar verschillende aspecten hiervan (denk aan aangiftebereidheid, kanaalkeuze, enzovoort). De vertaling van deze wensen naar de (in)richting van het aangifteproces heeft echter nog onvoldoende plaatsgevonden. Daarnaast is tot op heden nauwelijks aandacht besteed aan de koppeling van de wensen van burgers aan de wensen die vanuit de interne organisatie van belang zijn. In dit onderzoek wordt daarom in beeld gebracht wat de wensen en verwachtingen van burgers zijn, hoe deze zich verhouden tot de 'interne' wensen en verwachtingen en wat dit in termen van organisatieontwikkeling betekent voor de inrichting van het aangifteproces en de inbedding hiervan in de politieorganisatie. Hiermee wordt beoogd een betere balans te realiseren tussen de wensen van de omgeving en de eisen vanuit de interne organisatie, zodat de tevredenheid met het politieoptreden bij aangifte wordt verhoogd en de aangiftebereidheid toeneemt. Verwacht mag worden dat dit ook positieve invloed heeft op het vertrouwen in de politie.

¹⁴ Met het begrip 'burger' wordt niet alleen bedoeld op alle natuurlijke personen in een bepaalde staat of gemeente, maar ook op alle rechtspersonen, zoals bedrijven, instellingen, verenigingen en organisaties.

1.3 Definieren van een referentiekader voor het aangifteproces

Het onderzoek heeft een sterk praktijkgericht karakter gehad. Dit is reden geweest een opdrachtformulering in plaats van een vraagstelling te hanteren.

Ontwikkel een referentiekader voor het aangifteproces, dat zowel rekening houdt met de wensen en verwachtingen van burgers als met die van de interne organisatie, en beschrijf op welke wijze het referentiekader kan worden ingebed in 'de' politieorganisatie.

Met betrekking tot de opdrachtformulering kunnen de volgende opmerkingen worden gemaakt.

Een referentiekader moet in dit verband worden begrepen als een stelsel van normen dat richting geeft aan het handelen van individuen binnen een organisatie. De normen die in het referentiekader voor het aangifteproces worden opgenomen, zijn van 'buiten naar binnen' totstandgekomen.

Het beschrijven van de 'inbedding' van het referentiekader in de politieorganisatie betekent onder andere dat een procesbeschrijving wordt opgesteld, de organisatiestructuur wordt gedefinieerd en de kenmerken van de gewenste cultuur worden getypeerd. In het volgende hoofdstuk wordt nader ingegaan op alle relevante elementen van een organisatie.

1.4 Documentenstudie en interviews als voornaamste onderzoeksmethoden

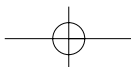
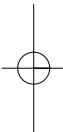
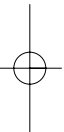
In de afgelopen jaren is een groot aantal onderzoeken uitgevoerd naar de ervaringen van burgers met het optreden van de politie. Aangifte is in deze onderzoeken veelal één van de aspecten, dat specifiek aandacht krijgt. De bevindingen uit deze onderzoeken zijn door ons vertaald in wensen en verwachtingen die burgers hebben ten aanzien van het doen van aangifte. Naast deze onderzoeken is gebruik gemaakt van algemene literatuur op het gebied van dienstverlening. In deze publicaties zijn nuttige aangrijpingspunten gevonden voor het definiëren van het referentiekader voor het aangifteproces.

Om aanvullende informatie te verzamelen en ideeën te toetsen, is gesproken met tweeëntwintig personen van binnen en buiten de politie. Er is in totaal

met zestien personen gesproken die daadwerkelijk in de politieregio's werkzaam zijn in of rondom het aangifteproces. Het betreft de politieregio's Rotterdam-Rijnmond, Utrecht, Noord-Holland Noord en Gelderland-Zuid. Ten aanzien van de functies gaat het om procescoördinatoren of -ondersteuners, leidinggevend van de intakeorganisatie, leidinggevend van de recherche en servicemedewerkers. Daarnaast is gesproken met betrokkenen van de Voorziening tot Samenwerking Nederlandse Politie (NPI, CIP). Tot slot hebben interviews plaatsgevonden met (keten)partners, zoals het Openbaar Ministerie (OM) en het Verbond van Verzekeraars.

1.5 Leeswijzer

Deze onderzoeksrapportage bestaat naast de inleiding uit vijf hoofdstukken. In hoofdstuk 2 wordt dieper ingegaan op de positie van het aangifteproces in de politieorganisatie en op de aanpak die is gevolgd bij het ontwikkelen van het referentiekader. Hoofdstuk 3 gaat in op de wensen en verwachtingen van burgers. Deze wensen en verwachtingen zijn voornamelijk gebaseerd op bestaand onderzoek naar tevredenheid van burgers, aangiftebereidheid, wensen ten aanzien van kanaalkeuze, enzovoort. Hoofdstuk 4 schetst de wensen en verwachtingen vanuit de interne politieorganisatie. Deze wensen en verwachtingen zijn voornamelijk gebaseerd op interviews, rapportages en overige literatuur die in dit kader relevant is gebleken. In hoofdstuk 5 worden de uitkomsten van de hoofdstukken 3 en 4 bij elkaar gebracht in een referentiekader voor het aangifteproces. In het tweede deel van dit hoofdstuk zijn deze referenties vertaald naar de inrichting van de politieorganisatie. Hoofdstuk 6 bevat een slotbeschouwing waarin op de toekomst van het aangifteproces wordt gereflecteerd.



Tussen verwachtingen, ervaringen en dienstverlening

Het aangifteproces staat op de grens van organisatie en omgeving, omdat het doen van aangifte voor burgers de voornaamste reden is voor contact met de politie én een belangrijk startpunt is voor andere processen. Het aangifteproces heeft in dat opzicht dus een belangrijke functie voor zowel burgers als de politieorganisatie. In dit hoofdstuk worden deze functies uitgewerkt en wordt tevens een theoretisch model beschreven, dat is gebruikt voor het ontwikkelen van het referentiekader.

2.1 De rechtvaardige wereld en de rechtsstaat

2.1.1 De symbolische functie van het aangifteproces

In de literatuur over het functioneren van de politie in de samenleving komt één beeld duidelijk naar voren: burgers willen van de politie voor zichzelf iets anders dan voor 'anderen'.¹⁵ Waar het gaat om de eigen relatie met de politie past een (moreel) ondersteunende en symbolische rol van de politie, terwijl voor anderen de handhavende en instrumentele rol de boventoon voert. Het doen van aangifte is bij uitstek een voorbeeld van een contact waarbij het gaat om 'de' individuele burger en zijn wensen en verwachtingen. De symbolische functie van de politie bij het doen van aangifte is voor burgers dus van eminent belang. Bij deze functie gaat het de burgers om het beeld dat de politie hen niet in de steek laat, zich bekommert om normen en het 'goede' verdekt.¹⁶ De politie moet door haar optreden burgers het geloof bieden dat zij hen beschermt tegen het kwaad en streeft naar een rechtvaardige samenleving.¹⁷

¹⁵ Van der Vijver (1998); Van der Vijver (2006).

¹⁶ Terpstra & Trommel (2006).

¹⁷ Zie Van der Vijver (1998).

Op het moment dat burgers slachtoffer zijn geworden van een strafbaar feit, is het beeld dat men in een rechtvaardige wereld leeft veelal aangetast of verstoord. Men is als 'goed mens' iets overkomen wat onrechtvaardig is en de politie moet bij het doen van aangifte deze onrechtvaardigheid bevestigen en handelen op een manier die het beeld van een rechtvaardige wereld herstelt. Het karakter van het aangiftecontact is als gevolg hiervan niet te vergelijken met andere contacten tussen politie en burgers, zoals in geval van een overtreding of melding. Tijdens het doen van aangifte is het wellicht meer dan bij andere contacten van groot belang dat burgers zich serieus genomen voelen, omdat henzelf en niet 'de ander' iets is overkomen. De mate waarin burgers hun contact met de politie als rechtvaardig beleven, de zogenaamde *rechtvaardigheidsbeleving*, is bepalend voor het vertrouwen dat burgers in de politie hebben.¹⁸ De bejegening van burgers door de politie in het aangifteproces heeft daarom een kritieke functie bij het bouwen aan vertrouwen.¹⁹

2.1.2 De rechtsstatelijke functie van het aangifteproces

Naast het perspectief van de symbolische functie van de politie die ten dienste staat van individuele burgers, is er het perspectief van de *institutionele rol* van de politie binnen de kaders van de rechtsstaat. De politie is een uitvoeringsorganisatie binnen de rechtsstaat. Als uitvoeringsorganisatie van de overheid ontleent zij haar bestaansgrond aan de rechtsstaat en aan de waarden die aan die rechtsstaat ten grondslag liggen.²⁰ In de missie van de Nederlandse politie wordt dan ook benadrukt dat de politie waakzaam en dienstbaar voor de waarden van de rechtsstaat staat.²¹ Dit brengt enerzijds met zich mee dat de rechtsstaat waarborgt dat verdachten tegen de overheid worden beschermd: van politie en justitie wordt terughoudend en procedureel correct optreden verwacht. Anderzijds vereist de rechtsstaat dat de overheid ook naar burgers toe de strafrechtsuitvoering op een gepaste wijze vormgeeft. De overheid heeft een inspanningsverplichting op het gebied van de rechtsbescherming.²² Deze inspanningsverplichting gaat verder dan de hiervoor geschetste symbolische rol van de politie op het moment van het doen van aangifte door een burger.

¹⁸ Brenninkmeijer (2007).

¹⁹ Zie ook Flight e.a. (2006).

²⁰ Smits e.a. (2003).

²¹ Projectgroep Visie op de politiefunctie (2005).

²² WRR (2002).

De inspanningsverplichting op het gebied van de rechtsbescherming heeft vooral betrekking op het werk van politie (opsporing) en justitie (vervolgging). Bij het invullen van deze verplichting hebben zij de nodige speelruimte. Het opportuniteitsbeginsel gaat uit van vervolging, voor zover het maatschappelijk belang hiermee is gediend. De keten van rechtsbescherming begint in veel gevallen op het moment van aangifte doen. Een proces-verbaal van aangifte is het startpunt van de reactieve opsporing. Op het moment dat de politie geen gevolg geeft aan aangiften, terwijl er wel aanknopingspunten voor de opsporing voorhanden (kunnen) zijn, ontstaat er zuiver rechtsstatelijk gezien een probleem. Voor het vertrouwen van burgers in de rechtsstaat, en het functioneren van de politie daarbinnen, is het geven van een goed vervolg aan een aangifte dus van essentieel belang.²³ De functie van het aangifteproces kan dus nooit beperkt blijven tot de symbolische en ondersteunende rol van de politie, maar moet ook worden gezien in rechtsstatelijke en daarmee in strafrechtelijke zin. Dit betekent dat het streven naar tevredenheid van burgers over het optreden van de politie bij het doen van aangifte niet de aandacht voor de opsporing naar de achtergrond moet laten verdwijnen. Het aangifteproces moet in dat opzicht niet alleen burgers, maar ook de opsporing bedienen. Dit betekent dat een zo optimaal mogelijke informatiepositie voor waarheidsvinding moet worden gerealiseerd. De harde 'waakzaamheid' en meer zachte 'dienstbaarheid' moeten met elkaar in balans zijn.

2.1.3 Vertrouwen als overkoepelende doelstelling

De beschreven functies van aangifte moeten allebei en altijd tot uiting komen in het aangifteproces. Wel moet worden erkend dat er een spanning tussen beide functies kan bestaan. Op het moment dat burgers bijvoorbeeld behoefte hebben aan het doen van aangifte via internet, kan er een tekort aan relevante informatie ontstaan voor het opsporingsproces. Vanuit de gedachte van de rechtsstaat kan alleen aangifte worden gedaan via internet wanneer 100% zeker is dat aanknopingspunten voor de opsporing ontbreken. De spanning tussen beide functies komt dan ook in discussies over internetaangifte tot uiting: het balanceren tussen de wensen van burgers en het belang van opsporing blijkt niet altijd een gemakkelijke opgave.

²³ WRR (2002).

Het bovenstaande maakt duidelijk dat een overkoepelende notie of doelstelling voor het aangifteproces nooit gebaseerd kan zijn op één van de functies. Wij zijn daarom van mening dat voor een overkoepelende doelstelling moet worden gekeken naar het begrip waarin beide functies hun grondslag vinden: *vertrouwen*. De symbolische en rechtsstatelijke functie van het aangifteproces komen in het begrip ‘vertrouwen’ samen, omdat het vertrouwen van burgers in de politie niet alleen is gebaseerd op de belevingswereld van individuen en de daarbij horende symbolische functie, maar zeker ook op het imago van de politie op de uitvoering van haar kerntaken binnen de kaders van de rechtsstaat.²⁴ Concluderend kan daarom worden gesteld dat *het aangifteproces gericht is op het leveren van een substantiële bijdrage aan het vertrouwen van burgers in de politie*. Door een bijdrage te leveren aan het vertrouwen in de politie wordt, zoals eerder is aangegeven, indirect ook een bijdrage geleverd aan de legitimiteit van de politie. Vertrouwen is een bron van legitimiteit.²⁵

2.2 Het informatiegenererende karakter van het aangifteproces

2.2.1 Denken en werken in processen

Het politiewerk is de afgelopen jaren in toenemende mate vanuit een procesperspectief bekeken. Een proces kan worden gezien als een aantal activiteiten in een logische volgorde, gericht op het doelbewust tot stand komen van een product of dienst voor een (interne) klant. Procesmanagement is het sturen of beheersen van een organisatie via processen. Onder invloed van het INK-model is vanaf het midden van de jaren negentig door de politie gewerkt aan het geleidelijk invoeren van procesmanagement als aanvulling op de hiërarchische sturing.²⁶ In de afgelopen jaren is het sturen van het politiewerk via processen echter in een stroomversnelling gekomen als onderdeel van een bredere tendens naar bedrijfsmatig werken. Prestatiesturing en Informatiegestuurde Politie (IGP) moeten ook als onderdeel van deze bredere bedrijfsmatige tendens binnen de Nederlandse politie worden gezien.²⁷ De politie wijkt in deze overigens

²⁴ Smits e.a. (2003).

²⁵ Van der Vijver (2006).

²⁶ Van der Vijver & Molenkamp (1999); Terpstra & Trommel (2006).

²⁷ Landman (2005); Hoogenboom (2006); Jochims e.a. (2006).

²⁸ Karsten & Van Veen (1998).

niet af van andere overheidsorganisaties: ook daar is een tendens van bedrijfsmatigheid gaande.²⁸

Het belang dat wordt gehecht aan procesmanagement vindt zijn grondslag in de overtuiging van veel politiemanagers dat goed ingerichte processen en een adequate sturing ervan voorwaarden zijn voor goede resultaten.²⁹ Op strategisch niveau is men lange tijd van mening geweest dat er weinig 'lijn' in de politieorganisatie zat. De uitvoering zou te veel afhankelijk zijn van individuele overwegingen en daarom op verschillende manieren worden uitgevoerd. Door procesbeschrijvingen te maken en het werk te standaardiseren zou het werk meer structuur moeten krijgen en overal op min of meer dezelfde manier worden uitgevoerd.³⁰ Kenmerkend voor procesmanagement is dan ook dat hoe het werk verloopt centraal komt te staan in plaats van de verdeling van taken, verantwoordelijkheden en bevoegdheden (zoals bij hiërarchische sturing).³¹ Het zichtbaar maken van routines of werkstromen dwingt medewerkers verder te kijken dan de eigen werkplek of organisatie, maakt de toegevoegde waarde van activiteiten inzichtelijk en zorgt ervoor dat routines toegankelijk worden voor verbetering en vernieuwing.³² Procesmanagement is in dat opzicht een vorm van horizontaal denken, die een noodzakelijke toevoeging is op verticaal denken c.q. denken in structuren. Processen 'doorboren' structuren en vragen aandacht voor wat teams, afdelingen, units en/of organisaties bindt. Met procesmanagement wordt afscheid genomen van sectorale effectiviteit en wordt een *ketenoriëntatie* geïntroduceerd.

De combinatie van hiërarchische sturing (verticaal) en processturing (horizontaal) komt in veel politieorganisaties tot uiting in het onderscheid tussen lijnmanagers en proceseigenaren. Proceseigenaren, die vrijwel uitsluitend op strategisch niveau zijn gepositioneerd (al dan niet met ondersteuning), zorgen voor een efficiënte en effectieve procesinrichting en de continue verbetering daarvan. Lijnmanagers zijn verantwoordelijk voor de resultaten die met deze processen worden gerealiseerd. Binnen de politieorganisatie is op basis van het Referentiemodel Bedrijfsprocessen Politie (RBP) een onderscheid gemaakt tussen vijf uitvoerende hoofdprocessen: intake, noodhulp, handhaving, opsporing en operationele ondersteuning. In alle politieregio's zijn deze processen te herkennen. Ten aanzien van de wijze waarop het sturen via processen is vormge-

29 Boin e.a. (2003); zie ook Projectgroep Visie op de Politiefunctie (2005).

30 Terpstra & Trommel (2006).

31 Dorr (2002).

32 Hammer & Champy (1993); Hammer (1996); Dorr (2002).

geven, doen zich tussen politieregio's echter verschillen voor. De ene politieregio werkt meer procesgericht dan de andere politieregio. Dit komt bijvoorbeeld tot uiting in wat proceseigenaren voor 'de' organisatie mogen regelen. In de ene politieregio zijn de opleidingen die medewerkers volgen nog uitsluitend een lijnverantwoordelijkheid, terwijl in de andere politieregio wordt geëxperimenteerd met het geven van invloed aan 'het' proces op dit gebied.

2.2.2 Tussen intake, opsporing en analyse

Het aangifteproces is, zoals ook blijkt uit het bovenstaande, geen uitvoerend hoofdproces. Uit de interviews die zijn gehouden, blijkt dat aangifte wordt gezien als onderdeel van het bredere intakeproces. Het intakeproces kan worden gedefinieerd als 'het selecteren, doorgeleiden en afhandelen van alle op initiatief van de burger tot stand gekomen klantcontacten die leiden tot een vorm van dienstverlening van de politie passend binnen de kerntaken'.³³ In het intakeproces vindt (dus) al het eerste, door burgers geïnitieerde, contact met de politie plaats. Hierbij kan worden gedacht aan een 112-melding of een informatieve vraag via het Landelijk Telefoonnummer Nederlandse Politie (0900-8844), maar ook aan burgers die om uiteenlopende redenen naar het politiebureau komen. Het intakeproces is erop gericht adequaat en professioneel vast te stellen wat van de politie wordt gevraagd, wie daarbij betrokken is en welke reactie daarop kan worden gegeven. Bij de Nederlandse politie zijn ongeveer 7000 medewerkers actief in een functie die onderdeel is van of een nauwe relatie heeft met het intakeproces. Wanneer intake breder wordt gezien, zijn vrijwel alle medewerkers actief in het intakeproces, aangezien vragen die burgers op straat aan politieagenten stellen ook als een vorm van intake kunnen worden gezien. Het ligt voor de hand het aangifteproces, voor zover het gaat om het opnemen van aangiften, te zien als onderdeel van het intakeproces.

Kenmerkend voor de werkprocessen van een organisatie is dat ze onderlinge afhankelijkheden vertonen. Dit betekent dat de output van het ene proces de input is voor het andere proces. Wanneer zuiver vanuit het perspectief van deze onderlinge afhankelijkheden naar het aangifteproces wordt gekeken, is het

³³ Zie hiervoor de *Contourennota* van de Board Intake en Noodhulp van de Raad van Hoofddcommissarissen (2007).

aangifteproces vooral een proces dat ten behoeve van andere politieprocessen informatie genereert. Het opsporingsproces is in dit kader het belangrijkste proces dat moet werken met de output van het aangifteproces. Het opsporingsproces is in essentie gericht op het verzamelen, veredelen en analyseren van informatie. De informatie die in de vorm van een proces-verbaal van aangifte wordt aangeleverd, is dus essentieel voor het beoordelen van de opsporingsmogelijkheden en de eventueel te verrichten opsporingshandelingen (zie ook hoofdstuk 4).

Het informatiegenererende karakter van het aangifteproces dient meerdere doelen dan alleen de hierboven bedoelde *reactieve opsporing*. Naast die opsporing is er ook *proactieve opsporing*. Reactieve opsporing is in eerste aanleg gebaseerd op een aangifte of melding: informatie wordt gebruikt om te reconstrueren wat er gebeurd is. *Proactieve opsporing* is in eerste aanleg gebaseerd op informatie over wat vermoedelijk gaat gebeuren, zodat criminaliteit kan worden tegengehouden.³⁴ Het type informatie dat hiervoor wordt gebruikt, wordt *intelligence* genoemd. Kenmerkend voor intelligence is dat de informatie niet direct aan een specifiek gepleegd delict is te relateren.³⁵ Dit type informatie dient hiermee een ander doel dan de traditionele opsporingsinformatie, omdat het wordt gebruikt voordat een delict is gepleegd in plaats van erna. Het gaat om het identificeren van patronen ten aanzien van specifieke plaatsen (hotspots), tijdstippen (*hot times*), goederen (*hot targets*), methoden (modus operandi), criminele personen (veelplegers), criminele groepen (bendes) en slachtoffers (*hot victims*).³⁶

Het gebruik van intelligence is met de opkomst van Informatiegestuurde Opsporing (IGO) een steeds grotere rol gaan spelen. IGO betekent dat op basis van gestructureerde gegevensverzameling en -analyse een probleemgerichte aanpak wordt gekozen.³⁷ Met IGO is de Nederlandse politie, op basis van het Angelsaksische concept *Intelligence-Led Policing* (ILP),³⁸ structureel invulling gaan geven aan de reactieve opsporing. Al snel na de introductie van IGO groeide het besef dat het gebruik van informatie over (groepen) personen, plaatsen en/of tijden niet alleen voor opsporing veel meerwaarde heeft, maar ook voor handhaving van eminent belang is. Dit besef heeft in 2004 geleid

34 De Poot e.a. (2004).

35 Buruma (2005).

36 Zie ook Versteegh (2005).

37 ABRIO (2001).

38 Ratcliffe (2002).

tot verbreding van IGO naar IGP (Informatiegestuurde Politie). In de afgelopen twee jaar heeft IGP binnen veel politieregio's een snelle ontwikkeling doorgemaakt, die voorlopig nog niet ten einde is.³⁹ De gegevens die in het aangifteproces worden gegenereerd, zijn voor het analyseproces of het intelligenceproces in het kader van IGP van groot belang.

Concluderend kan worden gesteld dat het aangifteproces onderdeel is van het intakeproces en vooral samenhangt met het reactieve opsporingsproces én met het analyseproces ten behoeve van het proactieve optreden. Het aangifteproces is hiermee een proces dat zich bevindt op de grens tussen 'buiten' en 'binnen': er wordt een eerste contact gelegd met burgers, dat zijn doorwerking moet hebben in andere politieprocessen. Deze positie op de grens van de organisatie maakt ook duidelijk waarom de symbolische én rechtsstatelijke functies van het proces zo van belang zijn: op het moment dat één van beide tekort wordt gedaan, ligt er een bodem voor ontevredenheid van burgers of de interne organisatie. Ontevredenheid op één of beide fronten leidt tot een afname van het vertrouwen van burgers in de politie. *Rekening houden met zowel buiten als binnen* is dus de centrale opgave van het aangifteproces.

2.3 Theorie over klanttevredenheid als basis voor een aanpak

2.3.1 Klanten als bruikbare metafoor

De vorige paragraaf is afgesloten met de conclusie dat het aangifteproces functioneert op de grens tussen omgeving en organisatie. De tevredenheid van zowel burgers als intern betrokkenen is bepalend voor de effectiviteit van het proces. Voor het definiëren van standaarden en het inrichten van het proces is het dus van belang inzicht te hebben in de wijze waarop de tevredenheid vanuit beide perspectieven kan worden beïnvloed. Een theoretische verkenning naar het begrip 'klanttevredenheid' en de factoren die dit beïnvloeden lijkt hiervoor noodzakelijk, maar bij het hanteren van het begrip 'klanttevredenheid' stuit men direct op de discussie over de mate waarin burgers kunnen worden gedefinieerd als klanten van de politie. Wij zijn van mening dat burgers niet als 'echte' klanten van de politie kunnen worden beschouwd.

³⁹ Landman (2005); Hoogenboom (2006); Jochims e.a. (2006).

De contacten tussen burgers en politie zijn immers niet allemaal door burgers geïnitieerd en komen dus ook niet altijd vrijwillig tot stand. En ook al wordt het contact, zoals in het geval van aangifte, door burgers geïnitieerd, dan ontbreekt het nog steeds aan een alternatieve aanbieder; er is geen exitoptie. Van een letterlijke klant-leverancierrelatie kan dus geen sprake zijn. Het klantbegrip kan in het geval van het aangifteproces wel als metafoor worden gebruikt.⁴⁰ Het voordeel hiervan is dat het ons dwingt te kijken naar de verwachtingen die burgers hebben op het moment dat zij de keuze maken de politie te benaderen. Wij kiezen er op basis van het voorgaande voor om theorie op het gebied van klanttevredenheid te gebruiken als handvat om de doelstelling van het onderzoek te realiseren, maar beseffen dat er in letterlijke zin geen sprake is van een klant-leverancierrelatie.

2.3.2 Een beroep op de dienstenmarketing

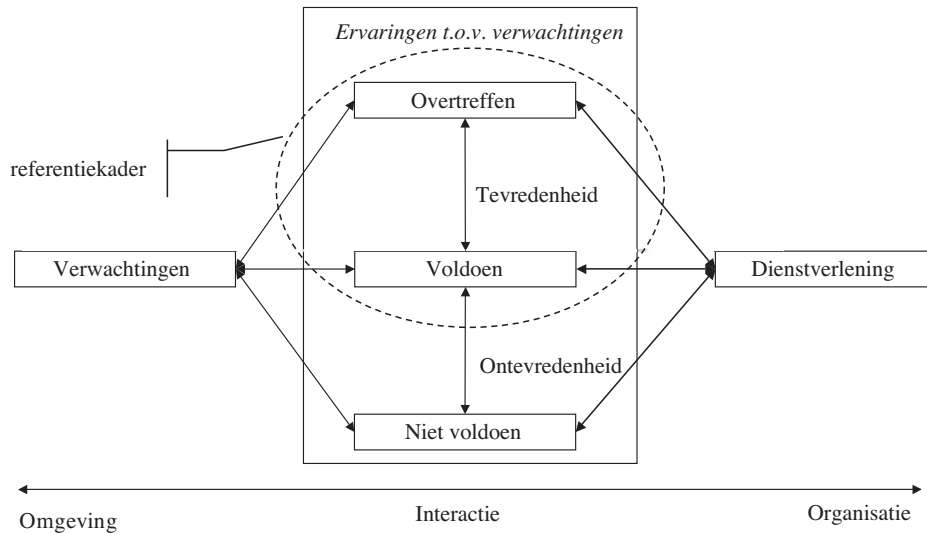
Binnen de bedrijfskunde houdt de dienstenmarketing (services marketing) zich primair bezig met de relaties tussen klanten en (dienstverlenende) organisaties.⁴¹ Binnen de dienstenmarketing heeft in de afgelopen jaren een ontwikkeling plaatsgevonden van merkgericht naar relatiegericht denken. Concepten als Customer Relationship Management (CRM)⁴² en multichanneling⁴³ geven uiting aan deze ontwikkeling. Binnen het relatiegerichte denken neemt het begrip 'klanttevredenheid' een prominente plaats in. In de theorievorming over klanttevredenheid staat de samenhang tussen drie begrippen centraal: verwachtingen (omgeving/buiten), ervaringen (interactie) en de inrichting van de dienstverlening (organisatie/binnen). De klanttevredenheid wordt bepaald door de verhouding tussen de verwachtingen van klanten en de wijze waarop zij de dienstverlening ervaren. Het is daarom van belang de inrichting van de dienstverlening zo veel mogelijk af te stemmen op de verwachtingen, zodat de ervaringen hier in ieder geval aan voldoen of (liever) deze overtreffen. Deze relatie is in figuur 1 weergegeven.

40 Terpstra & Trommel (2006).

41 Oliver (1993, 1997); Zeithaml & Bitner (2003); Bruhn & Georgi (2006).

42 Spruijt (2002).

43 Rietdijk (2002).



Figuur 1: Tussen verwachtingen, ervaringen en dienstverlening

Verwachtingen (customer expectations)

De veronderstelling bij dit aspect is dat iedere klant bepaalde verwachtingen heeft over de dienstverlening of service die zal worden geboden. Deze verwachtingen fungeren voor klanten als standaarden of referentiepunten voor het beoordelen van de ervaren dienstverlening. Er kunnen zich tussen de verwachtingen ten aanzien van de dienstverlening en de ervaren dienstverlening verschillende *gaps* of *disconnections* voordoen als gevolg waarvan klanten ontevreden zijn of worden.⁴⁴

In de literatuur wordt ervan uitgegaan dat klanten een acceptabel niveau van dienstverlening in hun hoofd hebben, dat rekening houdt met de begrenzing van de dienstverlening door schaarste van financiële middelen. Er is echter ook een dienstverleningsniveau waarop klanten hopen (*desired service*). Dit is het niveau waarop de dienstverlening zich eigenlijk zou moeten bevinden.

44 Zeithaml & Bitner (2003); McKain (2005); Bruhn & Georgi (2006).

Ervaringen (customer perceptions)

De veronderstelling bij het aspect 'customer perceptions' is dat iedere klant specifieke ervaringen opdoet met de betreffende dienstverlening en deze afzet tegen de verwachtingen. Op het moment dat de ervaringen de verwachtingen overtreffen (*positive disconfirmation*), wordt de tevredenheid van klanten over de dienstverlening positief beïnvloed. Wanneer de ervaringen overeenkomen met de verwachtingen (*confirmation*), is er sprake van een neutrale invloed op de tevredenheid van klanten. Op het moment dat de verwachtingen de ervaringen overtreffen, wordt de tevredenheid van klanten negatief beïnvloed (*negative disconfirmation*). Hierbij moet overigens wel worden beseft dat het overtreffen van verwachtingen kan leiden tot het bijstellen van verwachtingen waardoor een dienstverlener steeds 'meer' moet doen om de verwachtingen opnieuw te overtreffen.

Inrichting van de dienstverlening (customer-defined service standards)

De wijze waarop de dienstverlening van een organisatie is vormgegeven, beïnvloedt de ervaringen van klanten met de dienstverlening. De normatieve opvatting ten aanzien van dit aspect is dat de dienstverlening zo veel mogelijk *customer-defined* moet zijn. Dit wil zeggen dat niet de interne organisatie, maar de omgeving leidend is bij het inrichten van de dienstverlening. Zoals al eerder is aangegeven, vinden wij het van belang een goede balans tussen omgeving en organisatie te waarborgen. Dit betekent dat de inrichting van de dienstverlening zowel gebaseerd moet zijn op de wensen en verwachtingen van klanten als op die van de interne organisatie. Voor het aangifteproces geldt dat sommige interne processen (zoals opsporing) ook kunnen worden beschouwd als klant. Het referentiekader gaat uit van een balans tussen omgeving en organisatie en richt zich, zoals figuur 1 laat zien, op het voldoen aan- of overtreffen van de verwachtingen.

2.4 Een aanpak van 'buiten' naar 'binnen'

2.4.1 Verwachtingen als aangrijpingspunt voor dienstverlening

De conclusie die op basis van de voorgaande paragrafen kan worden getrokken, is dat (ondanks alle mitsen en maren) de wensen en verwachtingen van zowel burgers als de interne organisatie leidend moeten zijn bij het (in)richten van de dienstverlening in het kader van het aangifteproces.

‘Procesontwerp moet plaatsvinden in het kader van bepaalde beginselen. Het eerste beginsel is dat het proces klantvriendelijk moet zijn. Indien wij ervan uitgaan dat processen tot doel hebben waarde te creëren voor klanten, volgt hieruit dat zij ook de waarde moeten geven die klanten wensen en zoals zij die willen hebben. Daarom moet het procesontwerp beginnen met de formulering van een visie op de vereisten van de procesuitvoering die uitgaat van de klant.’⁴⁵

Door de dienstverlening zo veel mogelijk op wensen en verwachtingen te baseren, kunnen de ervaringen van klanten dichter bij de verwachtingen worden gebracht. Hierdoor neemt de tevredenheid met de dienstverlening toe, wat enerzijds betekent dat wordt ingespeeld op de behoeften van burgers aan ondersteuning en waarmee anderzijds een basis wordt gelegd voor succesvol (reactief of proactief) vervolgoptreden. Beide leiden er vervolgens toe dat het vertrouwen van burgers in de politie toeneemt.

2.4.2 Van verwachtingen naar referentiekader

Dit onderzoek is gericht op het ontwikkelen van een referentiekader voor het aangifteproces. Om dit doel te bereiken is een aanpak gevolgd die is gebaseerd op wensen en verwachtingen van zowel burgers als de interne organisatie. Deze wensen en verwachtingen zijn de basis voor de normen (of ‘referenties’) die zijn opgenomen in het referentiekader. Het referentiekader is vervolgens vertaald in randvoorwaarden die in de politieorganisatie aanwezig moeten zijn om aan de normen te kunnen voldoen. Hieronder wordt kort ingegaan op de wijze waarop de verschillende onderdelen van de aanpak zijn ingevuld.

Wensen en verwachtingen burgers

De wensen en verwachtingen van burgers worden in het volgende hoofdstuk beschreven. Deze zijn afgeleid uit uiteenlopend onderzoek dat in de afgelopen jaren is uitgevoerd. ‘Afleiden’ wil zeggen dat de eisen en verwachtingen niet allemaal expliciet in het onderzoek zijn genoemd, maar wel als zodanig kunnen worden geïnterpreteerd.

⁴⁵ Hammer (1996).

Bijvoorbeeld: burgers hebben vooral negatieve ervaringen met het doen van aangifte, omdat zij niets horen over het verloop van de aangifte (terugkoppeling). Wij interpreteren deze uitkomst van het onderzoek als: burgers verwachten dat de politie hen informeert over wat er met een aangifte is gebeurd.

Wensen en verwachtingen interne organisatie

Het aangifteproces verleent niet alleen diensten aan burgers, maar is ook het startpunt van het opsporingsproces. Daarnaast wordt de informatie die in het aangifteproces is verzameld, gebruikt in het analyseproces in het kader van informatiegestuurde politie (IGP). Het is dus van belang dat bij het ontwikkelen van het referentiekader ook rekening wordt gehouden met de wensen en verwachtingen uit de interne organisatie. Deze wensen en verwachtingen zijn met name geïnterviewd op basis van interviews.

Referentiekader aangifteproces

Op basis van de wensen en verwachtingen van burgers en de interne organisatie is een aantal referenties voor het aangifteproces beschreven. Het gaat hierbij om de normen die aan het proces moeten worden gesteld om aan de verwachtingen van burgers en de interne organisatie te voldoen, dan wel om deze te overtreffen. Het referentiekader is vertaald in een procesbeschrijving die op hoofdlijnen is uitgewerkt in hoofdstuk 5. Een gedetailleerde uitwerking van het proces is in bijlage 2 te vinden.

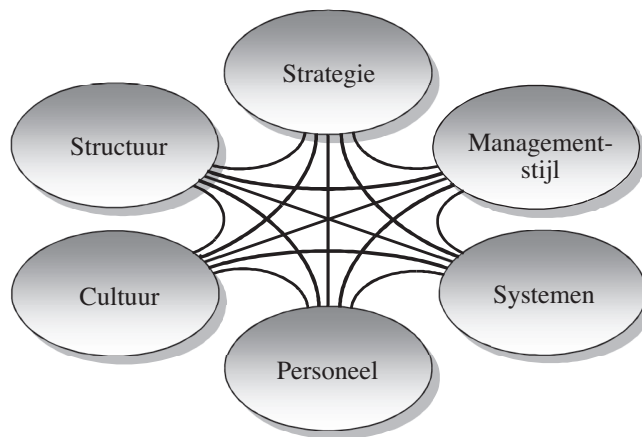
Inbedding in de politieorganisatie

Het referentiekader voor het aangifteproces is verder vertaald naar de politieorganisatie. Hierbij is gebruikgemaakt van het ESH-model. Het ESH-model (zie figuur 2) bestaat uit de volgende zes componenten.⁴⁶

- **Strategie:** de manier waarop (en het geheel van middelen waarmee) vooraf gestelde doelen nagestreefd worden.
- **Managementstijl:** de kenmerkende gedragspatronen van het management.
- **Systemen:** regels en procedures waarmee het dagelijks functioneren gestuurd wordt.

46 Weggeman e.a. (2000).

- **Personeel:** karakteristieken en vaardigheden van medewerkers.
- **Cultuur:** de gemeenschappelijke waarden en normen van een groep mensen en de daaruit voortvloeiende manieren van doen.
- **Structuur:** de taak-, verantwoordelijkheids- en bevoegdheidsverdeling en de compensatie daarvan.



Figuur 2: ESH-model⁴⁷

In hoofdstuk 5 wordt uitgewerkt wat de betekenis van het referentiekader is voor de zes hiervoor genoemde componenten.

⁴⁷ De 'E' staat voor even(ge)wichtig, wat betekent dat ieder element even belangrijk is voor het totaal. De 'S' staat voor samenhang, wat betekent dat het wijzigen van één element gevolgen heeft voor de andere elementen. De 'H' staat voor hetero-geen, wat betekent dat ieder element formele en informele aspecten heeft.

Neem burgers serieus

In het vorige hoofdstuk is al aangegeven dat de contacten tussen de politie en burgers voor een groot deel bestaan uit contacten in het kader van aangifte. Dit betekent dat het essentieel is inzicht te hebben in de wensen en verwachtingen van burgers ten aanzien van het aangifteproces. In dit hoofdstuk worden de wensen en verwachtingen van burgers in kaart gebracht. Hierbij is uitgegaan van bestaand onderzoek.⁴⁸ Zoals in het vorige hoofdstuk is aangegeven, zijn deze wensen en verwachtingen relevant voor het ontwikkelen van het referentiekader voor het aangifteproces.

3.1 Inspelen op kanaalvoorkeuren

3.1.1 Inleiding: tussen face to face en digitaal

In de dienstenmarketing wordt, mede als gevolg van de toenemende mogelijkheden van ICT (met name internet), veel aandacht besteed aan het begrip *multichanneling*. Hiermee wordt verwezen naar het aanbieden van keuzemogelijkheden voor het vormgeven van transacties tussen klant en dienstverlener en het inrichten van de interne organisatie hierop. Voor het doen van aangifte zijn de volgende kanalen van belang:⁴⁹

- face-to-facecontact (politiebureau, plaats delict,⁵⁰ thuis⁵¹);
- telefoon;
- internet.

48 Zie: Ernst & Young (2000); Visser e.a. (2002); Eijnsink, Smeets & Etman (2003a, 2003b, 2003c); VNO-NCW (2003); Bouman (2004); Altuition (2005); Intomart (2005); Intomart & Regioplan (2005); Van den Berg & Soffer (2005); CBS (2006); Goderie e.a. (2006); Flight e.a. (2006); Hiemstra e.a. (2006); Huizing (2006).

49 Naast de hier genoemde kanalen moet ook melding worden gemaakt van de schriftelijke klacht ten behoeve van een verzoek om vervolging die kan worden ingediend. Aangezien van deze optie nauwelijks meer gebruik wordt gemaakt, wordt hier niet nader op ingegaan.

50 Deze aangiften worden veelal opgenomen door medewerkers van de basispolitiezorg.

51 Deze aangiften worden veelal opgenomen door gebiedsagenten (zie Zoomer 2006). De primaire reden is dat sommige burgers niet in staat zijn naar het bureau te komen.

Bij het voorgaande moet worden opgemerkt dat de kanalen níet voor alle delicten en omstandigheden kunnen worden gebruikt. Het doen van telefonische aangifte of aangifte via internet is alleen mogelijk voor bepaalde delicten in specifieke omstandigheden. Het gaat hierbij veelal om veelvoorkomende delicten, situaties waarin geen sprake is van contact tussen dader en slachtoffer en/of geen daderindicatie aanwezig is. Het doen van telefonische aangifte is daarnaast niet in alle politieregio's mogelijk.

In 2005 werd meer dan de helft van het aantal aangiften face to face opgenomen op het politiebureau. Van de mogelijkheid tot telefonische aangifte werd in 17% van de gevallen gebruikgemaakt. In 2005 lag het percentage burgers dat via internet aangifte deed nog onder de 10%, maar mede op basis van de gesprekken die wij hebben gevoerd in de politieregio's is duidelijk geworden dat het aantal internetaangiften zowel absoluut als relatief toeneemt. Door de uitbreiding van het aantal delicten waarvoor internetaangifte kan worden gedaan (november 2006), kan een verdere stijging van het aantal internetaangiften worden verwacht.

Ten aanzien van de klanttevredenheid per kanaal kan worden geconcludeerd dat de Politiemonitor Bevolking hier geen inzicht in geeft: er wordt geen onderscheid gemaakt in de gebruikte kanalen.⁵² Aanvullend onderzoek geeft wel enig inzicht in de klanttevredenheid per kanaal. Face-to-facecontact wordt door burgers positiever gewaardeerd dan telefonisch contact, maar hoe telefonisch contact zich bijvoorbeeld verhoudt tot internetaangifte is onduidelijk. Uit het rapport *Actieve wederkerigheid* blijkt dat het doen van aangifte via internet lager wordt gewaardeerd dan via de andere kanalen. Regionale onderzoeken spreken dit beeld weer enigszins tegen, al kan hierbij worden opgemerkt dat veelal wordt gevraagd naar de mate van tevredenheid zonder deze af te zetten tegen de ervaringen met andere kanalen. Kortom: de ervaringen van burgers met de verschillende kanalen zijn nog onvoldoende tegen elkaar afgezet. Als gevolg hiervan is niet eenduidig vast te stellen wat qua klanttevredenheid de 'hiërarchie' is in de verschillende kanalen.

⁵² Er wordt wel geëxperimenteerd met een zogenaamde klantencarrousel die wel inzicht geeft in de ervaringen per kanaal (zie Huizing 2006).

3.1.2 Wensen en verwachtingen: op basis van beweegredenen een kanaal kiezen

Een multichannelstrategie is gebaseerd op het inspelen op voorspelbare kanaalvoorkeuren van aangevers. In geval van aangifte blijken de voorkeuren van aangevers te zijn gebaseerd op motieven voor het doen van aangifte.⁵³ Op basis van onderzoek kunnen de volgende wensen en verwachtingen van burgers worden gedefinieerd.

Burgers worden (voorafgaand aan het doen van aangifte) geïnformeerd over de mogelijkheden en beperkingen van de verschillende aangiftekanaalen

Een multichannelstrategie voor aangifte werkt alleen als burgers bekend zijn met de verschillende aangiftemogelijkheden. Dit impliceert dat de politie moet investeren in het kenbaar maken van de beschikbaarheid van de aangiftekanaalen, de situaties waarin deze kunnen worden gebruikt en wat de voor- en nadelen van het gebruik zijn. Actief voorlichtingsbeleid is hiervoor noodzakelijk.⁵⁴ Het sturen van de verwachtingen is in het kader van de tevredenheid van burgers immers essentieel. Inherent aan het doen van internet-aangifte is bijvoorbeeld dat persoonlijk contact ontbreekt. Als burgers persoonlijk contact op prijs stellen, moeten zij dus geen aangifte via internet doen. Tot slot moet door communicatie worden uitgestraald dat het door de politie wordt gewaardeerd dat, op welke manier dan ook, aangifte wordt gedaan. De opbrengst van een aangifte voor de individuele aangever moet hierbij niet worden overdreven, zodat burgers hier een realistisch beeld van hebben.

Burgers hebben, waar mogelijk, vrijheid in het kiezen van het aangiftekanaal dat zij gebruiken

Uit onderzoek komt naar voren dat burgers de aanwezigheid van verschillende aangiftekanaalen waarderen, maar te allen tijde vrijheid willen hebben ten aanzien van het te kiezen kanaal (geen dwang). De vrijheid van burgers moet in sommige situaties worden beperkt, omdat er sprake is van een niet-veelvoorkomend delict en/of daderindicatie. In die gevallen is face-to-facecontact verplicht. Afgezien van de hiervoor genoemde 'dwang', kan de politie het keuzeproces (zonder dwang) sturen door onder andere te communiceren over de voor- en nadelen van het gebruik van bepaalde kanalen. Het sturen

⁵³ Hierbij moet, zoals gezegd, niet worden vergeten dat de voorkeuren worden beperkt door wat mogelijk is. Telefonische aangifte en internetaangifte kunnen niet in alle gevallen worden gedaan.

⁵⁴ Zie ook Beunders & Muller (2005).

van de kanaalkeuze is van belang, omdat alleen hierdoor een optimale verdeling van het werkaanbod kan worden gerealiseerd. Met andere woorden: delicten die via internet kunnen worden aangegeven, moeten zo veel mogelijk via dit kanaal binnenkomen, omdat dit waarborgt dat er op het bureau voldoende mankracht is om de niet-internetwaardige aangiften op te nemen. Sturen op kanalen zonder dwang toe te passen, waarborgt dus dat iedere burger de behandeling krijgt die hij het meest wenselijk vindt. Vanzelfsprekend is hiervoor inzicht nodig in de overwegingen van burgers om gebruik te maken van de verschillende kanalen.

Een aangifte van een veelvoorkomend delict (veelal voor de verzekering) wordt bij voorkeur telefonisch of via internet opgenomen

‘Aangifte voor de verzekering’ is één van de hoofdredenen voor het doen van aangifte. Snelheid en gemak hebben de voorkeur op het moment dat burgers aangifte doen voor de verzekering. Een externe partij verplicht hen iets wat zij uit eigen belang nodig hebben (declaratie). Bij het doen van aangifte voor de verzekering moet zo veel mogelijk gebruik worden gemaakt van internetaangifte. Aangifte via internet is de snelste en gemakkelijkste manier van aangifte doen, omdat het onafhankelijk van tijd en plaats kan plaatsvinden.

Voor ouderen (65+) geldt in algemene zin dat zij liever geen gebruik maken van internet. Ook niet-westerse allochtonen hebben minder beschikking over internet en zijn minder bekend met het gebruik ervan. Telefonische aangifte is voor hen dan het meest voor de hand liggend. Uit onderzoek blijkt echter dat vooral ouderen behoefte hebben aan een face-to-face gesprek op het bureau en het niet (zo) erg vinden hierop te moeten wachten. Tot slot kan worden opgemerkt dat rechtspersonen (ondernemers, instellingen) ook behoefte hebben aan het doen van internetaangifte wanneer er sprake is van daderindicatie. Het moet volgens hen mogelijk zijn foto's of videobestanden mee te sturen.

Een aangifte van een delict dat emotionele impact heeft op de aangever wordt bij voorkeur face to face opgenomen

Op het moment dat delicten een relatief grote emotionele impact hebben op slachtoffers is de bereidheid om aangifte te doen groter. De mate van ervaren emotionele impact wordt bepaald door:

- de mate waarin de lichamelijke integriteit is aangetast;
- de mate waarin inbreuk is gemaakt op de veilige leefomgeving;
- de waarde van gestolen goederen;

- al dan niet gebruik van een wapen;
- kenmerken van het individu (leeftijd, geslacht, enzovoort).

Bij het doen van aangifte van delicten met emotionele impact hebben burgers behoefte aan face-to-facecontact. De politiemedewerkers met wie zij contact hebben, moeten geüniformeerd zijn, zich goed kunnen verplaatsen in de positie van het slachtoffer en tijdens het opnemen van aangifte moet de privacy van de aangever zijn gewaarborgd. Dit wil zeggen dat de aangifte wordt opgenomen in een aparte kamer of bij de aangever thuis.

Een aangifte in verband met rechtvaardigheids- en/of plichtsgevoel, die veelal wordt gedaan door ouderen, wordt bij voorkeur face to face opgenomen

Op het moment dat burgers aangifte doen omdat zij vinden dat hen onrecht is aangedaan en zij willen dat de dader wordt gepakt, heeft persoonlijk contact de voorkeur. Hierbij speelt mee dat burgers behoefte hebben aan herstel van hun aangetaste beeld van de rechtvaardige wereld. Dit beeld kan alleen worden hersteld door face-to-facecontact. Hetzelfde geldt voor burgers die vanuit plichtsgevoel c.q. voor de politie aangifte doen. Deze burgers vinden dat het doen van aangifte van een misdrijf 'hoort'. Het zijn vooral ouderen (65+) die tot deze groep behoren. Voor andere leeftijdscategorieën (16-65 jaar) gaat dit plichtsgevoel minder op: zij kunnen in veel gevallen ook prima uit de voeten met het doen van aangifte via internet. Burgerplicht is voor hen dan ook nauwelijks een motief voor het doen van aangifte.

3.2 Bereikbaar en aanspreekbaar zijn

3.2.1 Inleiding: spanning tussen openingstijden, efficiëntie en dienstverlening

De openingstijden van politiebureaus zijn altijd input voor (bestuurlijke) discussie. Het is vanzelfsprekend wenselijk om zo veel mogelijk politiebureaus zo lang mogelijk open te stellen voor publiek, zodat vrijwel altijd aangifte kan worden gedaan. Schaarste van middelen brengt echter met zich mee dat dit niet mogelijk is. Daarnaast is het ook niet zinvol. Hiervoor zijn twee redenen te geven. In de eerste plaats wordt op sommige bureaus vrijwel nooit aangifte gedaan, laat staan in de nachtelijke uren. In de tweede plaats is het qua organisatie niet mogelijk op ieder bureau het gewenste dienstverlenend vermogen te realiseren. Op een bureau waar nauwelijks aangifte wordt gedaan, is het

optuigen van een dienstverlenende organisatie niet te rechtvaardigen. Beide redenen zijn voor veel politieregio's dan ook de motivatie geweest het aantal bureaus waar aangifte kan worden gedaan te beperken.

Uit onderzoek blijkt dat burgers met de (soms) beperkte bereikbaarheid van de politie voor het doen van aangifte nog wel kunnen leven. Voor vrijwel alle burgers geldt dat binnen een acceptabel tijdsbestek een politiebureau kan worden bereikt (uitzonderingen daargelaten). De ontevredenheid van burgers concentreert zich niet zozeer op de bereikbaarheid, maar veel meer op de aanspreekbaarheid. Een gedeelte van de burgers die ervaring hebben met het doen van aangifte, is van mening dat zij te lang moet wachten voordat zij geholpen wordt.⁵⁵ Ook voor telefonische aangifte vinden burgers wachten een doorn in het oog. De ontevredenheid hierover is echter beperkt, omdat burgers snel worden geholpen. In 2003 zijn hierover ook prestatieafspraken gemaakt in het kader van het Landelijk Kader Nederlandse Politie (LKNP). Ook in de nieuwe afspraken is de snelheid van de telefonische dienstverlening gegarandeerd.

3.2.2 Wensen en verwachtingen: direct terechtkunnen en geholpen worden

Bereikbaarheid en aanspreekbaarheid zijn alleen voor het doen van telefonische aangifte en face-to-faceaangifte (op het politiebureau) van belang. Voor internetaangifte geldt immers dat dit direct mogelijk is wanneer wordt beschikt over internet en er geen storingen zijn. De wensen en verwachtingen hieronder hebben dan ook geen betrekking op internetaangifte.

Burgers kunnen altijd en relatief dicht bij de woonomgeving face to face aangifte doen
Er kunnen goede redenen zijn om het aantal politiebureaus waar aangifte kan worden gedaan te beperken en niet op ieder bureau te streven naar 24-uurs bereikbaarheid. Burgers verwachten echter dat zij altijd en binnen een acceptabele fysieke afstand aangifte kunnen doen. Vooral waar het delicten met een emotionele impact betreft (in het bijzonder geweldsdelicten) hebben burgers behoefte om face to face aangifte te doen. Dit kan op locatie zijn, bijvoorbeeld bij de aangever thuis of op het plaats delict, maar burgers zijn ook bereid zelf naar het bureau te komen.

⁵⁵ Momenteel wordt geëxperimenteerd met kwaliteitshandvesten waarin is aangegeven welke maximale wachttijd redelijk is en wat burgers van de politie mogen verwachten wanneer zij niet binnen deze maximale wachttijd geholpen worden.

Burgers krijgen bij telefonische aangifte vrijwel direct iemand te spreken

Ervaringen met private en publieke dienstverlening wijzen uit dat klanten die een beroep doen op callcenters verwachten dat zij vrijwel direct iemand te spreken krijgen. Ten aanzien van de telefonische aangifte via het Landelijk Telefoonnummer Politie is in de prestatieafspraken opgenomen dat 80% van de binnengekomen oproepen binnen 20 seconden wordt beantwoord, 90% binnen 30 seconden en 95% binnen 45 seconden. Door deze afspraak wordt gegarandeerd dat burgers vrijwel direct iemand te spreken krijgen en dus wordt voldaan aan de verwachtingen van burgers.⁵⁶

Burgers worden bij binnenkomst in een politiebureau direct aangesproken door een medewerker van de politie

Het lange wachten op het bureau leidt bij veel burgers tot irritatie en ontevredenheid. Een deel van de irritatie kan volgens goeroes op het gebied van customer service worden weggenomen door te zorgen dat de service direct bij binnenkomst begint. 'Get the first five seconds right', zo is het advies.⁵⁷ Voor de politie betekent dit dat men ervoor moet zorgen dat burgers bij binnenkomst direct worden aangesproken door bijvoorbeeld een gastvrouw, die ook voor iets te drinken zorgt. Het gaat er in dit stadium niet om een uitgebreid gesprek te voeren, maar bijvoorbeeld wel over het geven van informatie over de wachttijd en de andere kanalen die (al dan niet) kunnen worden benut voor het doen van aangifte. Door in de eerste vijf seconden een goede indruk achter te laten, wordt een sterke basis gelegd voor een positieve ervaring met het doen van aangifte.

Burgers hoeven beperkt te wachten voordat hun aangifte wordt opgenomen

Voor al bij jongeren leidt lang wachten tot zij geholpen worden tot ergernis. Het maken van een afspraak voor het opnemen van de aangifte op een ander moment stemt echter ook niet tevreden: zij voelen zich dan weggestuurd. De verwachtingen van jongeren zijn hoog: zij willen direct worden geholpen. Ook voor burgers tot 65 jaar geldt dat wachten niet op prijs wordt gesteld. Het maken van een afspraak wordt echter wel als optie gezien. Ouderen zijn meer bereid te wachten. Als het te druk is, vinden zij het maken van een afspraak ook een goede optie. Kortom: een groot deel van de burgers verwacht

⁵⁶ Uit het zogenaamde Telan-onderzoek uit 2006 blijkt dat landelijk gezien 78% van de inkomende gesprekken binnen 20 seconden wordt beantwoord, 84% binnen 30 seconden en 89% binnen 45 seconden. Zie Telan (2007).

⁵⁷ Freemantle (2004).

snel de aangifte te kunnen laten opnemen. Deze verwachting komt overeen met de verwachtingen die mensen in het algemeen hebben van dienstverlenende organisaties. ‘Minimize wait times’ is dan ook één van the *famous five* waar het gaat om customer service.⁵⁸ Als dit niet mogelijk is, is het de kunst het wachten onderdeel te laten zijn van de dienstverlening en het dus aantrekkelijker te maken.⁵⁹

3.3 Aansluiten bij de werkelijkheid van de aangever

3.3.1 Inleiding: op zoek naar actieve wederkerigheid

Uit verschillende onderzoeken komt naar voren dat de wijze waarop aangevers door politiemedewerkers worden bejegend tijdens het opnemen van de aangifte van doorslaggevende invloed is op de mate waarin zij tevreden zijn over het politiecontact bij aangifte en daarmee op het vertrouwen dat burgers in de politie hebben. Een goede bereikbaarheid (openingstijden) en een beperkte wachttijd moeten vanzelfsprekend geregeld zijn om ontevredenheid te voorkomen, maar het zijn niet de hefbomen naar meer tevredenheid. Factoren die de tevredenheid wel positief lijken te beïnvloeden, hebben betrekking op de wijze waarop de interactie tussen politie en burgers wordt vormgegeven. *Actieve wederkerigheid* is hierbij een sleutelbegrip: verreweg de meeste burgers nemen de politie serieus, zij willen daarom ook door de politie serieus genomen worden. Het is daarom van belang dat medewerkers van de politie zo veel mogelijk aansluiten bij de werkelijkheid van de aangever. Gebeurt dit niet, dan wordt het doen van aangifte een slachtofferversterkende ervaring: het leed wordt versterkt in plaats van verminderd. Een fundamentele vertrouwensbreuk is dan het gevolg.

3.3.2 Wensen en verwachtingen: laat zien dat het niet zinloos is

De wijze van bejegening moet invulling geven aan de actieve wederkerigheid tussen de politie en burgers. In dit kader kunnen de onderstaande wensen en verwachtingen van burgers worden gedefinieerd. Vanzelfsprekend zijn de

⁵⁸ Freemantle (2004).

⁵⁹ McKain (2005).

wensen en verwachtingen van toepassing op de situaties waarin er daadwerkelijk (face to face of telefonisch) contact is tussen medewerkers van de politie en burgers.

Tijdens het opnemen van aangifte wordt voldoende tijd voor de aangever genomen

Voor aangevers is van groot belang dat zij hun verhaal kwijt kunnen. Dit is veelal ook de reden om face to face aangifte te doen (voor telefonische aangifte spelen andere motieven een rol). Het is daarom essentieel dat medewerkers van de politie voldoende tijd nemen voor een aangever, ook wanneer zij van mening zijn dat de aangifte ook via internet of telefonisch had kunnen worden verwerkt. Op het moment dat de intentie wordt gewekt dat de aangifte snel moet worden opgenomen, voelen burgers zich niet serieus genomen en is ontevredenheid over de dienstverlening het gevolg. Burgers verwachten dat er voldoende tijd voor hun aangifte wordt genomen.

Tijdens het opnemen van aangifte wordt richting de aangever het belang van aangifte uitgestraald

Uit onderzoek komt naar voren dat burgers bij het doen van aangifte geregeld een onverschillige houding van politiemedewerkers ervaren. In sommige gevallen hebben burgers zelfs het gevoel dat het doen van aangifte door de politie wordt ontmoedigd. Een dergelijke houding heeft veel impact op aangevers. De veelheid aan citaten die het kwalitatief onderzoek op dit gebied rijk is, onderstreept de frustratie die op deze wijze bij burgers ontstaat. Het verhogen van de aangiftebereidheid begint dan ook met een politie die waardeert dat burgers aangifte doen. Burgers verwachten dat de politie iedere aangifte belangrijk vindt. Voor het realiseren van tevredenheid moeten politiemedewerkers zich hiernaar gedragen. Dit betekent dat het belang van aangifte moet worden benadrukt en aangevers moeten worden bedankt voor het doen van aangifte.

Tijdens het opnemen van een aangifte is ruime aandacht voor emoties van aangevers

Wanneer een delict emotionele impact heeft op burgers, zijn zij eerder geneigd aangifte van het delict te doen. Uit paragraaf 1 is af te leiden dat een persoonlijk, face to face, gesprek in deze gevallen de voorkeur heeft. Uit onderzoek komt naar voren dat een deel van de aangevers van mening is dat hun emotie onvoldoende wordt herkend bij het doen van aangifte. Burgers verwachten echter wel dat er aandacht is voor de emotionele toestand waarin zij tijdens het doen van aangifte mogelijk verkeren. Dit houdt in dat politiemedewerkers uitgebreid de tijd nemen voor het opnemen van aangifte, aan-

gevers geruiststellen en hun emoties serieus nemen. Empathie is hierbij essentieel: verbalisanten moeten het vermogen hebben zich te verplaatsen in het leed van het slachtoffer en de onrechtvaardigheid die hem is aangedaan, kunnen begrijpen en bevestigen.

Tijdens het opnemen van een aangifte wordt door verbalisanten actiebereidheid getoond

Uit onderzoek komt naar voren dat in een deel van de aangiftesituaties de politie de nadruk legt op wat zij niet gaat doen in plaats van wat zij wel gaat doen. Burgers verwachten echter een actieve houding van de politie: zij willen weten wat de politie wél gaat doen. Dit betekent niet dat zij willen horen dat de aangifte wordt opgelost, want veel burgers lijken heel goed te beseffen dat dit niet (altijd) kan. Actiebereidheid kan ook worden getoond door te verwijzen naar Slachtofferhulp, door een preventieadvies te geven of door aan te geven dat de informatie wordt gebruikt om het probleem waarmee de aangever is geconfronteerd nader in beeld te brengen en aan te pakken. Burgers investeren in het doen van aangifte en willen dat hun investering tot zichtbare actie leidt. Voor rechtspersonen geldt in aanvulling op het voorgaande dat zij, naast het krijgen van preventieadvies, verwachten te worden doorverwezen naar verzekeraars, banken en andere organisaties.

Tijdens het doen van aangifte zijn de verschillen in bejegening tussen verbalisanten beperkt

Wanneer kwalitatieve onderzoeken naar ervaringen met het doen van aangifte worden bekeken, dan valt op dat burgers wisselende ervaringen hebben met 'het' aangifteproces. De ervaringen wisselen niet alleen tussen geografische gebieden, maar ook tussen medewerkers die de aangifte opnemen. Burgers verwachten echter dat zich tussen politiemedewerkers nauwelijks verschillen voordoen in bejegening. Het is daarom van belang verschillen tussen politiemedewerkers qua bejegening te minimaliseren.

3.4 Voorzien in relevante informatie tijdens en na aangifte

3.4.1 Inleiding: gebrek aan terugkoppeling als bron van ontevredenheid

Er is één conclusie die in vrijwel ieder onderzoek naar ervaringen met aangifte een prominente plek inneemt: gebrek aan terugkoppeling na het doen van aangifte is één van de voornaamste bronnen van ontevredenheid van burgers over het aangifteproces. In een groot deel van de situaties horen aangevers

nooit meer iets van hun aangifte en als men wat verneemt, dan vindt terugkoppeling plaats via een onpersoonlijke standaardbrief. Dit strookt niet met de verwachtingen van burgers. Burgers verwachten ten aanzien van de terugkoppeling meer van de politie dan nu wordt geleverd, wat leidt tot ontevredenheid. In die zin bevestigen verschillende onderzoeken het model dat in het vorige hoofdstuk is gepresenteerd: naarmate de verwachtingen de ervaringen overtreffen, is er sprake van meer ontevredenheid.

3.4.2 Wensen en verwachtingen: persoonlijk informeren tijdens en na aangifte

De wensen en verwachtingen met betrekking tot de informatievoorziening concentreren zich niet alleen op de terugkoppeling nadat aangifte is gedaan, maar ook op de informatievoorziening tijdens het doen van aangifte. Op beide momenten hebben burgers verwachtingen waaraan moet worden voldaan.

Tijdens het doen van aangifte is sprake van eerlijke communicatie over het vervolg

Zoals al eerder is aangegeven, verwachten burgers in algemene zin niet (meer) dat op iedere aangifte opsporingshandelingen volgen. Burgers vinden het vooral van belang dat zij hierover eerlijk worden geïnformeerd en niet de indruk krijgen dat het doen van aangifte niet door de politie wordt gewaardeerd. Informeren over het vervolg betekent voor burgers ook dat zij inzicht krijgen in het proces: wanneer weet ik of er iets met mijn aangifte wordt gedaan, wat speelt hierbij mee, enzovoort. Politie medewerkers kunnen c.q. moeten aangevers hierover mondeling informeren of voorzien in een informatiepakket dat voldoet aan de verwachtingen van aangevers.

Enige tijd nadat de aangifte is opgenomen wordt persoonlijk aan de aangever teruggekoppeld

Burgers verwachten dat zij enige tijd nadat de aangifte is opgenomen persoonlijk worden geïnformeerd over de stand van zaken. Het wordt op prijs gesteld wanneer er op dit terugkoppelmoment nogmaals de mogelijkheid tot doorverwijzing naar Slachtofferhulp wordt geboden. Op het moment van aangifte hebben burgers aan het laatstgenoemde veelal geen behoefte. Voor rechtspersonen geldt eveneens dat zij verwachten geïnformeerd te worden over de stand van zaken van hun aangifte. Zij geven echter de voorkeur aan een (digitaal) aangiftevolgsysteem in plaats van een persoonlijke terugkoppeling (zie ook hoofdstuk 5 en 6).

3.5 Tot slot: gebrek aan gedifferentieerd inzicht in wensen en verwachtingen

In dit hoofdstuk zijn van ‘buiten’ naar ‘binnen’ de wensen en verwachtingen van burgers (inclusief rechtspersonen) in kaart gebracht. Hierbij is het bestaande onderzoek als uitgangspunt genomen. Een tekortkoming van het bestaande onderzoek is dat er nauwelijks informatie over doelgroepen beschikbaar is.⁶⁰ Als gevolg hiervan hebben de wensen en verwachtingen betrekking op de aangever en is er geen gedifferentieerd inzicht in wensen en verwachtingen. Dit inzicht lijkt echter wel noodzakelijk, aangezien de bevolking volgens velen pluriformer is geworden en dus de wensen en verwachtingen van burgers minder eenduidig zullen zijn dan bestaand onderzoek doet vermoeden.

⁶⁰ Als uitzondering hierop geldt het onderzoek dat het bureau Motivaction (2006) heeft uitgevoerd voor de regiopolitie Amsterdam-Amstelland. In dit onderzoek is op basis van een onderscheid in burgerschapsstijlen (zie ook hoofdstuk 6) in kaart gebracht waardoor de aangiftebereidheid wordt bepaald. Op basis van het gedifferentieerde inzicht is de regiopolitie een publiekscampagne gericht op het verhogen van de aangiftebereidheid gestart.

Aandacht voor de interne kwaliteit

Een aanpak van 'buiten' naar 'binnen' start weliswaar met het definiëren van de wensen en verwachtingen van burgers, maar vereist ook een helder beeld van de wensen en verwachtingen vanuit de interne organisatie. Deze zijn essentieel voor het ontwikkelen van een referentiekader voor het aangifteproces. Ook voor burgers is dit van belang: zij willen immers dat hun aangifte een goed vervolg krijgt in de 'rest' van de organisatie. In dit hoofdstuk worden de wensen en verwachtingen vanuit het perspectief van de interne organisatie in kaart gebracht. Hierbij wordt een onderscheid gemaakt tussen het reactieve optreden in het kader van de opsporing en het analyseproces in het kader van informatiegestuurde politie.

4.1 Aansluiting op opsporing: op zoek naar de zeven gouden W's

4.1.1 Inleiding: tussen aangifte en zaak

In het tweede hoofdstuk is het meest essentiële kenmerk van het opsporingsproces al behandeld. Het opsporingsproces is primair een informatieverwerkend proces, dat deels afhankelijk is van het aangifteproces. Voor het definiëren van de wensen en verwachtingen vanuit het (reactieve) opsporingsproces is het van belang meer inzicht te hebben in de interface⁶¹ tussen het aangifteproces en het opsporingsproces. Het opsporingsproces is beschreven in het kader van het Referentiekader Werkprocessen Opsporing en Vervolg (RWOV). In het kader van dit onderzoek wordt alleen het tactisch besturende deel behandeld, aangezien dit deel relevant is voor de interface. De interface tussen het aangifte- en opsporingsproces heeft betrekking op de activiteiten die gericht zijn op het selecteren en prioriteren van aangiften voor de opspo-

61 De interfaces tussen processen zijn vooral bekend als interne klant-leveranciersrelaties, omdat de ene afdeling iets produceert (als leverancier) waar de volgende afdeling (de interne klant) weer mee verder moet.

ring. Binnen het proces *Tactisch besturen opsporing* (TBO) wordt gesproken van ‘prioriteren werkaanbod’.

Het selecteren van aangiften houdt in dat periodiek op basis van het product ‘proces-verbaal van aangifte’ wordt gekeken welke aangiften in het proces blijven. Alvorens deze selectie wordt gemaakt, is het mogelijk dat eerste opsporingshandelingen worden verricht met het oog op een zo goed mogelijke selectie. Het gaat dan om het (wanneer nodig) nogmaals horen van het slachtoffer, het horen van getuigen, een fotoconfrontatie, enzovoort. Bij de daadwerkelijke selectie is de opsporingsindicatie leidend.⁶² Als er onvoldoende opsporingsindicatie is, wordt een aangifte uit het proces gehaald en in het basisprocessensysteem afgeboekt. Op basis van de interviews kan worden vastgesteld dat het percentage aangiften dat direct wordt afgeboekt tussen de 60% en 80% ligt.⁶³ Dit wil zeggen dat deze aangiften niet verder het proces ingaan en dus niet in het opsporingsproces worden opgenomen. Aangiften die opsporingsindicatie bevatten, worden wel doorgeleid naar het opsporingsproces en worden ‘zaken’.

De selectie van aangiften leidt nog niet tot een prioritering voor de aanpak van zaken binnen de opsporing. Deze prioritering is in veel gevallen noodzakelijk, omdat gezien de beschikbare capaciteit niet alle aangiften direct kunnen worden opgepakt. Voor het prioriteren van zaken wordt veelal gebruikgemaakt van een specifieke methodiek: casescreeening. Casescreeening wil zeggen dat op basis van door het OM opgestelde criteria zaken worden ‘gescoord’. De criteria die worden gebruikt, hebben veelal betrekking op de mate van opsporingsindicatie, de ernst van het feit, de maatschappelijke impact en het beleid van het OM.⁶⁴ Als gevolg van het screeningsproces ontstaat een gewogen werkaanbod in de vorm van een lijst met geprioriteerde zaken.⁶⁵ Het gewo-

62 Zie ook Liedenbaum (2003); Zoomer (2006).

63 Zie ook Kruijsen (2006).

64 Zie o.a. De Poot e.a. (2004); Inspectie OOV (2006); Zoomer (2006).

65 De districtelijke infodesk is in veel politieregio's verantwoordelijk voor casescreeening. De werkprocessen van de Infodesk zijn in het kader van ABRIO gestandaardiseerd. Dit is neergelegd in de door de Raad van Hoofddcommissarissen vastgestelde ‘Politiele regeling regionale infodesk’. Het proces ‘verwijzen en makelen’ is het proces waarvan casescreeening een onderdeel is. Hierbij moet overigens wel worden opgemerkt dat in enkele politieregio's op wijkniveau wordt gescreend (zie Zoomer 2006).

66 De Poot e.a. (2004).

gen werkaanbod wordt veelal op het niveau van het district vastgesteld.⁶⁶ Op basis van de geprioriteerde zaken wordt gekeken naar de beschikbare expertise en capaciteit als gevolg waarvan toewijzing aan de verschillende eenheden plaatsvindt. De zaken die niet op de lijst van geprioriteerde zaken komen te staan – en dus zijn ‘uitgescreend’ – worden niet in behandeling genomen. Dat een zaak is ‘ingescreend’ wil overigens niet zeggen dat deze direct wordt opgepakt. Uit onderzoek blijkt dat in alle politieregio’s meer zaken worden ingescreend dan in behandeling kunnen worden genomen.⁶⁷ De zaken die nog niet in behandeling worden genomen, blijven ‘in portefeuille’. Dit worden in politiejargon ook wel de *plankzaken* genoemd.

Tot slot is het met betrekking tot casescreeening van belang te vermelden dat het in veel gevallen gaat om kleine en middelgrote zaken, aangezien prioritering van de grote zaken in een (regionaal of districtelijk) prioriterings-overleg plaatsvindt. Aan een dergelijk overleg neemt ook het OM deel en speelt de verdeling van capaciteit en de keuze tot het al dan niet oprichten van een Team Grootschalige Opsporing (TGO) ook een grote rol.

4.1.2 Wensen en verwachtingen: realiseren van een optimale informatiepositie

Een aangifte met opsporingsindicatie wordt face to face opgenomen

Voor het opbouwen van een informatiepositie in het aangifteproces is het noodzakelijk het slachtoffer goed te bevragen over wat hem is gebeurd. Dit is noodzakelijk omdat slachtoffers en/of getuigen niet weten welke informatie voor de opsporing allemaal van belang is. Dit betekent dat aangiften met substantiële opsporingsindicatie face to face moeten worden opgenomen. Dit biedt, meer dan in geval van internet- of telefonische aangifte, de mogelijkheid goed door te vragen en ook (relevante) non-verbale communicatie van het slachtoffer te signaleren.

Een complexe aangifte wordt door (gespecialiseerde) rechercheurs opgenomen

In het opsporingsproces is men van mening dat het overgrote deel van de aangiften door servicemedewerkers kan worden opgenomen. Hoewel men niet altijd tevreden is over de kwaliteit die wordt aangeleverd, wordt beseft dat het opnemen van aangiften het best kan worden neergelegd bij een groep

⁶⁷ De Poot e.a. (2004).

mensen die zich hier specifiek op richt. Voor de complexe delicten geldt echter dat rechercheurs belast moeten zijn met het opnemen van aangiften. Het gaat hierbij in het bijzonder om zedenzaken en in mindere mate om de zwaardere financiële en digitale criminaliteit. Voor het opnemen van bepaalde typen aangiften is specifieke deskundigheid vereist waarover alleen gespecialiseerde rechercheurs beschikken. Het opnemen van bepaalde typen aangiften door specialisten is niet altijd een vrijblijvende zaak. Zo heeft het OM een ‘Aanwijzing opsporing en vervolging inzake seksueel misbruik’ waarin nauwkeurig is omschreven waaraan de rechercheurs die de aangifte opnemen moeten voldoen. Ten aanzien van digitale criminaliteit kan worden opgemerkt dat enkele geïnterviewden hebben aangegeven dat hiervoor in het aangifteproces meer aandacht nodig is. Aangiften naar aanleiding van oplichting via bijvoorbeeld Marktplaats worden nu bijvoorbeeld nauwelijks opgepakt.

Tijdens het opnemen van aangifte wordt een optimale informatiepositie voor de opsporing gerealiseerd

Al verschillende keren is aangegeven dat de interface tussen het aangifte- en opsporingsproces primair het karakter heeft van overdracht van informatie. De informatie die in een aangifte is opgenomen, bepaalt in de eerste plaats of een aangifte verder het proces in gaat. In de tweede plaats wordt de informatie gebruikt bij de start van het opsporingsproces. Uit de interviews komt naar voren dat in het aangifteproces niet altijd een optimale informatiepositie wordt gerealiseerd. Ook het hoge percentage aangiften dat direct wordt afgeboekt (zie paragraaf 4.1.1) doet vermoeden dat de informatiepositie beter kan. Hoewel het niet te staven is, lijkt het (ook volgens de geïnterviewden) waarschijnlijk dat hier aangiften tussen zitten die bij doorvragen wel opsporingsindicatie hadden kunnen bevatten. Het aangiftecontact wordt ten behoeve van de opsporing (dus) niet in alle gevallen volledig benut. Dit wordt zichtbaar wanneer rechercheurs een slachtoffer gaan horen nadat aangifte is gedaan en, zonder dat de omstandigheden in de tussentijd zijn gewijzigd, meer informatie vergaren dan op het moment waarop aangifte is gedaan.⁶⁸ De informatiepositie wordt bepaald door de mate waarin de zeven gouden W's in een proces-verbaal van aangifte zijn opgenomen. Hoe meer bekend is

⁶⁸ Vanzelfsprekend dient in dit kader ook rekening te worden gehouden met de omstandigheden waarin het horen van het slachtoffer plaatsvindt. Als rechercheurs enige tijd na het moment van aangifte een slachtoffer horen, is het goed denkbaar dat er meer informatie wordt vergaard zonder dat dit te wijten hoeft te zijn aan de wijze waarop de aangifte is opgenomen.

van de W's, hoe beter de informatiepositie is. De zeven gouden W's van het opsporingsproces worden hierna beschreven.⁶⁹

- wie kan in verband worden gebracht met het misdrijf (aangever/slachtoffer, getuige, verdachte, enzovoort)?
- wat is er precies gebeurd;
- waar is het misdrijf gepleegd en waar zijn eventuele sporen achtergebleven?
- waarmee is het misdrijf gepleegd (van welke voorwerpen of middelen is gebruikgemaakt)?
- op welke wijze heeft het misdrijf plaatsgevonden?
- wanneer heeft het misdrijf plaatsgevonden en wanneer hebben andere relevante feiten plaatsgevonden?
- waarom is het misdrijf gepleegd?

De zeven W's zijn feiten en omstandigheden omtrent een gepleegd delict en ze worden ook wel opsporingsindicaties genoemd. De zeven W's worden 'gevuld' met de zogenaamde *redenen van wetenschap*. De redenen van wetenschap bestaan uit een beschrijving van het slachtoffer in de ik-vorm (ik zag, ik rook, ik hoorde, ik voelde, enzovoort). Hoe meer opsporingsindicaties een aangifte bevat, hoe meer aanknopingspunten er zijn om het opsporingsproces voor een bepaald gepleegd delict succesvol af te ronden. Hoewel de zeven W's allemaal een opsporingsindicatie vertegenwoordigen, moet niet aan iedere W evenveel waarde worden toegekend. Informatie die betrekking heeft op de identiteit van de verdachte (wie) – de zogenaamde daderindicatie – is de belangrijkste opsporingsindicatie. Ook de W's van *waarmee* en *op welke wijze* zijn belangrijk, omdat deze betrekking kunnen hebben op mogelijke sporen.

Het opnemen van aangiften gebeurt door medewerkers met voldoende kennis van en inzicht in het opsporingsproces

Uit voorgaande wensen en verwachtingen is af te leiden dat medewerkers die aangiften opnemen, moeten beschikken over voldoende kennis van en inzicht in het opsporingsproces. Uit de interviews komt naar voren dat de juridische

69 De Poot e.a. (2004).

kwaliteit⁷⁰ van aangiften in veel gevallen voldoende is, maar de opsporingskwaliteit tekortschiet.⁷¹ Volgens een aanzienlijk deel van de geïnterviewden ontbreekt het servicemedewerkers, die in veel gevallen de aangiften opnemen, aan (tactisch) opsporingsinzicht. Uit kwalitatief onderzoek blijkt dat servicemedewerkers dit zelf ook als zodanig ervaren: zij voelen zich vooral de eerste periode onvoldoende toegerust op het uitvoeren van hun werk.⁷² Wat hierbij meespeelt, is dat in opleidingen voor servicemedewerkers meer aandacht wordt besteed aan het strafrecht dan aan het opsporingsproces.⁷³ In een deel van de onderzochte politieregio's gaat de opleiding voor een servicemedewerker niet veel verder dan een BOA-opleiding.

Uit de gesprekken blijkt dat de onderzochte regio's hierin niet op zichzelf staan. Het landelijke beeld is dat er relatief weinig aandacht wordt besteed aan de opleiding van servicemedewerkers. In een aantal politieregio's wordt hierin nu verbetering gebracht door opleidingsprogramma's op te zetten. Hierin doorlopen servicemedewerkers een duaal traject waarin expliciet aandacht is voor opsporing.

Opsporingskwaliteit is niet alleen een issue bij servicemedewerkers. Integendeel zelfs, want de geïnterviewden zijn in algemene zin van mening dat servicemedewerkers 'beter' zijn in het opnemen van aangiften dan medewerkers van de basispolitiezorg (BPZ'ers). In verschillende interviews is aangegeven dat BPZ'ers het opnemen van aangiften geregeld ervaren als werk dat erbij moet worden gedaan c.q. als vervelende onderbreking van het 'echte' werk (noodhulp, handhaving, opsporing). Dit wordt voor een deel veroorzaakt door het gegeven dat het opnemen van aangiften maar een klein onderdeel is van het werk van een 'gemiddelde' BPZ'er. Dit gegeven heeft gevolgen voor de mate waarin alle relevante informatie in een aangifte is verwerkt en daarmee op de mate waarin opsporingsindicaties zijn opgenomen. Daarnaast geldt dat BPZ'ers naar burgers kunnen uitstralen dat zij het opnemen van aangiften geen leuk

70 De juridische kwaliteit van een aangifte wordt bepaald door de mate waarin de elementen van een strafbaar feit worden genoemd en in hoeverre alle verwijzingen naar artikelen van het Wetboek van Strafrecht kloppen. De juridische kwaliteit van een aangifte is vooral afhankelijk van de kennis van het straf(proces)recht van degene die de aangifte opneemt.

71 Zie ook Kruijssen (2006).

72 Zie Van Urk (2006).

73 De opleiding van servicemedewerkers verloopt in drie stappen: een verkorte opleiding over de politieorganisatie en de processen, een opleiding tot BOA en een opleiding complexe aangiften. De mate waarin deze drie stappen zijn doorlopen, bepaalt in veel gevallen welk type aangiften door een medewerker mag worden opgenomen.

werk vinden. In hoofdstuk 3 is al aan bod gekomen dat dit een grote impact heeft op burgers. Het ligt gezien het voorgaande voor de hand het opnemen van aangiften als ‘vak’ te beschouwen dat moet worden neergelegd bij een specifiek onderdeel van de organisatie (zie hoofdstuk 5).

Internetaangiften worden gevalideerd alvorens zij in het basisprocessensysteem worden opgenomen

De applicatie voor internetaangifte voorziet in een beoordeling van de opsporingsindicatie: op het moment dat aangevers bijvoorbeeld ‘aanklikken’ dat zij de dader kennen of hebben gezien, is het niet meer mogelijk de aangifte op te nemen. Een aangever wordt dan verzocht naar het bureau te komen. Het voorgaande betekent echter niet dat aangiften met opsporingsindicatie per definitie niet via internet kunnen worden opgenomen. Uit de interviews komt naar voren dat aangevers ‘wel eens’ relevante opsporingsinformatie vermelden in zogenaamde ‘vrije velden’. Dit kan tot gevolg hebben dat aangiften met opsporingsindicatie toch via internet worden opgenomen. Dit is problematisch, aangezien internetaangiften veelal direct worden afgeboekt en per definitie niet in het (reactieve) opsporingsproces worden opgenomen. Het is vanuit dit perspectief (dus) noodzakelijk internetaangiften te controleren en te valideren. Wanneer een aangifte via internet is opgenomen, en een opsporingsindicatie lijkt te bevatten, moeten aangevers verzocht worden naar het bureau te komen om face to face de aangifte op te laten nemen.

Aangiften met opsporingsindicatie worden altijd opgenomen in het opsporingsproces

Vanuit het perspectief van de rechtsstaat is het essentieel dat aangiften die aanknopingspunten voor de opsporing bevatten ook worden opgepakt door de opsporing. Aangiften met opsporingsindicatie moeten dus worden opgenomen in het opsporingsproces. Waar het daderindicatie (wie?) betreft is dit niet alleen wenselijk, maar ook verplicht. In 2003 is de politie als gevolg van de *Aanwijzing voor de opsporing* verplicht gesteld om vrijwel alle aangiften met daderindicatie op te pakken.⁷⁴ Het doel van de *Aanwijzing voor de opsporing* is helderheid te geven over wat we op dit punt in redelijkheid van de politie mogen vragen. Hierbij gaat het om de reactie van de politie op afzonderlijke strafbare feiten en dus niet om de beleidsmatige prioritering. Bij het bepalen van de redelijkheid zijn twee criteria leidend, te weten:

⁷⁴ College van procureurs-generaal, *Aanwijzing voor de opsporing*, 11 februari 2003.

- de ernst van het delict;
- de aanwezigheid van opsporingsaanwijzingen die kunnen leiden tot opheldering van de zaak.

Op basis van deze twee criteria worden in de *Aanwijzing voor de opsporing* drie regels beschreven. Deze worden in het kader weergegeven.

- 1 *Altijd een vervolg bij een bekende dader, tenzij...*: indien een strafbaar feit is gepleegd en de verdachte daarbij direct bekend is, dienen altijd opsporingshandelingen te volgen, behalve wanneer aan *alle* voorwaarden is voldaan:
 - het feit heeft geen schade of letsel veroorzaakt of is puur een overtreding van een 'ordende' bepaling; en
 - het feit heeft geen daadwerkelijk gevaar opgeleverd; en
 - er is geen sprake van vastgesteld beleid van het bevoegd gezag om de desbetreffende feiten aan te pakken; of
 - er is sprake van expliciet landelijk beleid gericht op het uitblijven van opsporingshandelingen (andere afdoening).
- 2 *Bij ingrijpende feiten volgt gerichte opsporing*: bij strafbare feiten die verder ingrijpen moet gericht en meer dan oppervlakkig worden gezocht naar aanknopingspunten voor succesvolle opsporing en vervolging (getuigen, sporen, enzovoort). Pas als die inspanning geen succes heeft, kan de opsporing worden afgesloten tot het moment dat zich nieuwe informatie aandient. Ten aanzien van de definiëring van ingrijpende feiten gelden de volgende criteria:⁷⁵
 - aanzienlijke aantasting lichamelijk integriteit (overlijden, bij specialistische medische hulp, verkrachting);
 - aanzienlijke inbreuk op eigendom (eerder in tienduizenden of honderdduizenden dan in honderden of duizenden euro's);
 - bedreiging van de algemene veiligheid van personen en goederen en/of leefbaarheid in wijken (terrorisme, omvangrijke hen-nepteelt);
 - algemeen risico voor het integer functioneren van belangrijke maatschappelijke functies (corruptie of misbruik).

⁷⁵ Daarnaast zijn er specifieke omstandigheden die aanleiding kunnen zijn meer te doen, zoals recidive (expliciet patroon dadergedrag).

- 3 Bij zeer schokkende feiten is er een apart regime: soms veroorzaakt een strafbaar feit zeer grote beroering, waarmee de rechtsorde ernstig is geschokt. Het gaat hierbij om delicten als moord en kinderverkrachting. In dat soort zaken is sprake van een apart regime: de officier van justitie geeft leiding aan het opsporingsonderzoek, er is sprake van een recherchebijstandsteam, enzovoort.

Bij het selecteren van aangiften wordt de kans geminimaliseerd dat aangiften met opsporingsindicatie worden afgeboekt

Zoals eerder is aangegeven, komt uit dit onderzoek naar voren dat in veel politieregio's tussen de 60% en 80% van de aangiften uit het proces wordt gehaald en wordt afgeboekt in het basisprocessensysteem. Een goede vraag is in welke mate aangiften met opsporingsindicatie worden afgeboekt en of er sprake is van onnodige uitval. Op deze vraag kan geen representatief antwoord worden gegeven, omdat hierover nauwelijks gegevens beschikbaar zijn. In één van de onderzochte politieregio's is vorig jaar uit een steekproef een percentage van 6% naar voren gekomen. De geïnterviewden hebben de indruk dat aangiften met opsporingsindicatie 'wel eens' worden afgeboekt, maar dat dit niet op grote schaal gebeurt. Het is echter noodzakelijk de kans op onterechte afboeking te minimaliseren. Aangezien de prestatieafspraken rondom het aantal aan te leveren verdachten aan het OM niet voor iedere politieregio even gemakkelijk te realiseren is,⁷⁶ wordt hier volgens de geïnterviewden ook steeds beter op gelet. Ervaring in het opsporingsproces is volgens velen essentieel om aangiften goed te kunnen selecteren. Op het moment dat de functionaris die de aangiften selecteert geen ervaring in het opsporingsproces heeft, is de kans groter dat aangiften met opsporingsindicatie worden afgeboekt.

Er is sprake van regelmatige feedback op de interface tussen het aangifte- en opsporingsproces

Uit de interviews is naar voren gekomen dat ten aanzien van de kwaliteit van de interface tussen het aangifte- en opsporingsproces nauwelijks sprake van feedback is. Dit wil enerzijds zeggen dat vanuit het opsporingsproces incidenteel terugkoppeling plaatsvindt ten aanzien van de kwaliteit die wordt aangeleverd vanuit het aangifteproces. Anderzijds wordt vanuit het aangifteproces

⁷⁶ Jochoms e.a. (2006).

niet geïnformeerd naar de wensen en verwachtingen van het opsporingsproces. Regelmatige feedback is echter noodzakelijk om gericht te kunnen werken aan kwaliteitsverbetering.

4.2 Aansluiting op analyse: bijdragen aan slimmer politiewerk

4.2.1 Inleiding: informatiesturing als opgave voor de komende jaren

In hoofdstuk 2 is al aangegeven dat de informatie in aangiften niet alleen essentieel is voor het reactieve opsporingsproces, maar ook een belangrijke functie heeft in het analyseproces waarin *intelligence* wordt vergaard. Dit analyseproces moet leiden tot meer inzicht in criminaliteitspatronen. Dergelijke patronen hebben een concreet karakter en gaan bijvoorbeeld over welk type criminaliteit zich op welke tijden op welke plekken voordoet. Het voordeel van deze informatie is dat ze aanknopingspunten biedt voor gerichte inzet van politiecapaciteit.⁷⁷ Uit onderzoek blijkt dat, mede als gevolg van de komst van informatiemedewerkers en analisten, de dagelijkse sturing van het politiewerk steeds meer informatiegestuurd plaatsvindt.⁷⁸ Dit betekent bijvoorbeeld dat in de briefing in toenemende mate gerichte opdrachten worden meegegeven om informatie te verzamelen of om op een bepaalde plaats op een bepaald tijdstip toezicht te houden.

Hoewel het politiewerk steeds meer op basis van informatie wordt gestuurd, is ook uit onderzoek af te leiden dat de Nederlandse politie hierin de komende jaren nog een belangrijke slag moet maken.⁷⁹ Het ontwikkelingsproces naar effectieve informatiesturing is dus gaande, maar zeker nog niet ten einde: de 25 politieregio's zijn volop bezig met de implementatie van informatiegestuurde politie. Eén van de kernopgaven hierbij is het zorgdragen voor het verzamelen van de input voor het analyseproces. Het gaat hierbij om informatie die van uiteenlopende bronnen afkomstig is (wijkagenten, systemen, enzovoort). Het aangifteproces kan worden gezien als één van de leveranciers van informatie voor het analyseproces. De interface tussen het aangifteproces en analyseproces heeft in die zin ook betrekking op de overdracht van infor-

⁷⁷ Zie ook Manning (2003).

⁷⁸ Landman (2005); Hoogenboom (2006); Jochims e.a. (2006).

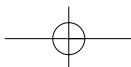
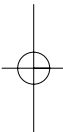
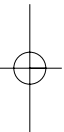
⁷⁹ Landman (2005).

matie. Het verschil tussen de interface en het opsporingsproces is echter dat de informatie een ander doel dient: het gaat niet om delictgebonden informatie die wordt verzameld nadat een delict is gepleegd, maar om het leveren van input voor het analyseren van patronen, zodat criminaliteit kan worden tegengehouden.

4.2.2 Wensen en verwachtingen: beschikbaarheid van gegevens

De kerngegevens van alle aangiften worden doorgeleid naar het analyseproces

Het analyseproces is gericht op het verzamelen, veredelen en ontsluiten van gegevens uit onder andere aangiften (plaats, tijd, enzovoort), zodat hier op een geaggregeerd niveau sturingsinformatie van kan worden gemaakt. Deze sturingsinformatie krijgt concreet vorm in analyseproducten. Voor het verkrijgen van een zo compleet mogelijk beeld van concrete criminaliteitspatronen is het essentieel dat onder andere de kerngegevens van alle aangiften worden meegenomen in het analyseproces. Uit de interviews komt naar voren dat op dit moment, in ieder geval in enkele politieregio's, de gegevens uit internet-aangiften en telefonische aangiften niet in het analyseproces terechtkomen. Wel wordt in het kader van specifieke projecten (bijvoorbeeld auto-inbraken) een beroep gedaan op de informatie uit afgeboekte aangiften. Het is voor het sturingspotentieel van de politieorganisatie van groot belang dat de kerngegevens van alle aangiften in het analyseproces worden betrokken. Dit impliceert een goed lopende interface tussen het aangifte- en analyseproces en daarnaast een professionele toepassing van IGP.



Referentiekader voor het aangifteproces

In de vorige twee hoofdstukken zijn de wensen en verwachtingen van ‘buiten’ en ‘binnen’ in kaart gebracht. De wensen en verwachtingen zijn geformuleerd als referenties, wat wil zeggen dat een bestaande situatie hieraan kan worden getoetst en een proces op basis hiervan kan worden ingericht. In dit hoofdstuk worden de wensen en verwachtingen bij elkaar gebracht in een referentiekader voor het aangifteproces en vertaald in een proces (op hoofdlijnen) en de inrichting van de organisatie.

5.1 Referenties en indicatoren voor het aangifteproces

Vooraf: de beperkingen van standaardisatie

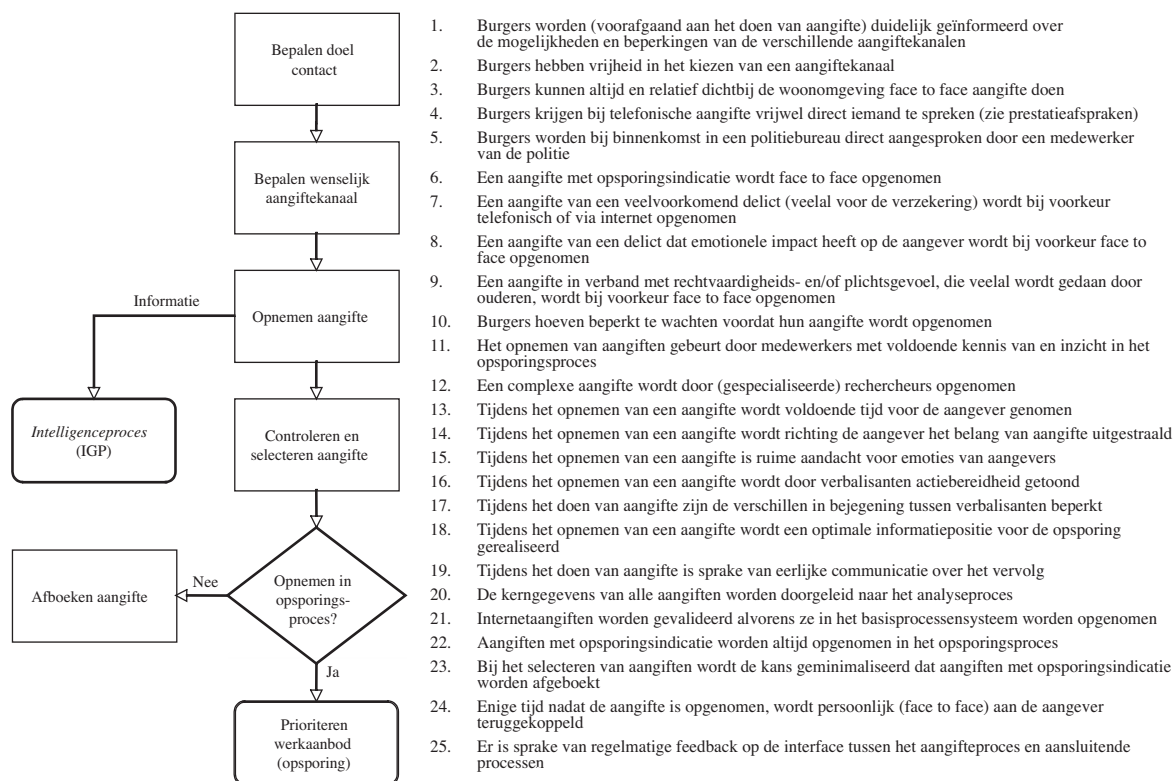
Het beschrijven van een proces is gebaseerd op de mogelijkheid tot standaardisatie. Dit wil zeggen dat een samenhangend geheel van activiteiten altijd in een bepaalde volgorde wordt verricht, zodat er sprake is van een uniforme manier van werken. De voornaamste voordelen van standaardisatie zijn gelegen in voorspelbaarheid en efficiëntie: burgers weten wat hen te wachten staat en de organisatie kan haar routines optimaliseren. Standaardisatie heeft vanzelfsprekend ook beperkingen, omdat in de praktijk niet altijd alles zo verloopt als in een procesontwerp is bedacht. Flexibiliteit (maatwerk) is ook een waarde die van belang is en deze waarde verhoudt zich niet per definitie tot de waarde van standaardisatie. Voor een procesontwerp geldt dan ook de 80/20-regel: in het overgrote deel van de gevallen kan volgens het procesontwerp worden gewerkt, maar er zijn uitzonderingen. Voor het aangifteproces geldt dat deze uitzonderingen vooral betrekking hebben op de aangiften die face to face worden opgenomen, omdat op deze wijze de meer complexe aangiften worden opgenomen (denk aan huiselijk geweld, enzovoort).

Een procesbeschrijving wordt niet alleen beperkt doordat er bepaalde typen aangiften zijn die niet via het bedachte proces kunnen worden opgenomen, maar ook door de wensen en verwachtingen van burgers. In hoofdstuk 3 is aangegeven dat burgers keuzevrijheid wensen ten aanzien van het te gebruiken aangiftekanaal. Deze wens is in een procesontwerp lastig uitvoerbaar, omdat het gebruik

van de verschillende aangiftekanalen in een proces moet worden vastgelegd in termen van ‘als dit... dan dat’. Burgers willen echter niet gedwongen worden tot het gebruik van bepaalde kanalen. De algemene opvatting is: als ik een gestolen fiets zonder opsporingsindicatie op het bureau wil komen aangeven, dan moet dit gewoon kunnen. Met andere woorden: door de keuzevrijheid van burgers moet soms worden afgeweken van het meest wenselijke procesverloop. De kunst is het gedrag van burgers op een manier te sturen die bijdraagt aan de meest effectieve en efficiënte uitvoering van het aangifteproces. In §5.3 wordt hierop teruggekomen. Op deze plek is het van belang te constateren dat het proces het wenselijke pad beschrijft, wat niet wil zeggen dat burgers dit pad in de praktijk ook zullen kiezen.

De kern: het proces en de referenties

Met de beperkingen van standaardisatie in het achterhoofd wordt in deze subparagraaf het aangifteproces op hoofdlijnen beschreven. De wensen en verwachtingen die in de twee vorige hoofdstukken zijn behandeld, zijn hierbij als referenties opgenomen. In figuur 3 zijn de procesbeschrijving en refe-



Figuur 3: Het referentiekader voor het aangifteproces

renties weergegeven. In bijlage 2 is een uitgewerkte procesbeschrijving opgenomen.

In hoofdstuk 2 is al aangegeven dat het aangifteproces een onderdeel is van het intakeproces. Het eerste contact in het intakeproces is gericht op het bepalen van het doel van het contact, zodat een burger kan worden doorgeleid naar de deelprocessen van het intakeproces. Het aangifteproces is één van die deelprocessen en is vervolgens onderverdeeld in drie deelprocessen:

- *beoordelen aangiftekanaal*: gericht op het vaststellen van het kanaal dat als het meest wenselijk voor het opnemen van een aangifte moet worden gezien;
- *opnemen aangifte*: gericht op het zo efficiënt en effectief (burger- en opsporingsgericht) mogelijk opnemen van een aangifte;
- *controleren en selecteren aangiften*: gericht op het bepalen van de kwaliteit van een aangifte en de aanknopingspunten voor het opsporingsproces.

Nadat aangiften zijn geselecteerd, worden ze afgeboekt of worden ze een zaak of een dossier en daarmee onderdeel van het opsporingsproces. Het selecteren is daarmee de interface tussen het aangifte- en het opsporingsproces. Het prioriteren van het werkaanbod is een deelproces dat wij nadrukkelijk als onderdeel van het opsporingsproces zien. Er is vanuit deze optiek voor gekozen om het selecteren en prioriteren los te koppelen. Dit is een keuze, aangezien het ook mogelijk is het selecteren en prioriteren als één processtap te zien. De selectie volgt dan uit de prioritering, wat wil zeggen dat aangiften die niet aan bepaalde criteria of aan een bepaald puntenaantal voldoen, worden afgeboekt.

De keuze voor het loskoppelen is hoofdzakelijk gebaseerd op de volgende argumenten.

- Op het moment dat het prioriteren vanuit het aangifteproces plaatsvindt, blijken de uitkomsten hiervan niet per definitie te worden geaccepteerd door 'de' opsporing. Het risico is dus dat werk over wordt gedaan, omdat de opsporing zelf gaat prioriteren.
- Wanneer sprake is van een omvangrijk werkaanbod is het ten behoeve van de efficiëntie wenselijk een eerste 'schifting' te maken. Gebeurt dit niet en zijn selecteren en prioriteren één processtap, dan wordt het meer complexe proces van 'selecteren door te prioriteren' zwaar belast. Er moet dan immers door methodieken als casescreeening een groot aantal aangiften worden geanalyseerd, waarvan een deel bij voorbaat al irrelevant is voor het opsporingsproces (onvoldoende opsporingsindicatie).

Het referentiekader maakt duidelijk wat op hoofdlijnen de stappen in het aangifteproces zijn en waar de uitvoering van deze stappen in ieder geval aan moet voldoen. In de volgende subparagraaf wordt stilgestaan bij het type prestaties dat op deze wijze moet worden gerealiseerd en de indicatoren die kunnen worden gebruikt om deze te meten.

Procesprestaties: burgers tevredenheid en een optimale informatiepositie

Het hoogste doel van het aangifteproces is gelegen in de bijdrage die het proces kan leveren aan het vertrouwen van burgers in de politie. Het aangiftecontact biedt de politie simpelweg een moment om ‘vertrouwenwekkend’ te zijn, zowel in symbolische als rechtsstatelijke zin. In essentie kan de politie dit doel bereiken door met het aangifteproces twee prestaties te realiseren:

- het proces te laten verlopen op een manier die voldoet aan de wensen en verwachtingen van de aangever of deze te overtreffen;
- een informatiepositie op te bouwen, die vanuit het perspectief van aansluitende processen zo optimaal mogelijk is.

In tabel 1 is voor iedere prestatie een aantal indicatoren benoemd.

Tabel 1: Prestaties en indicatoren aangifteproces

Het aangifteproces verloopt op een manier die voldoet aan de wensen en verwachtingen van ‘de’ aangever of overtreft deze

- percentage van de burgers dat (zeer) tevreden is over het optreden van de politie bij het doen van aangifte via:
 - face-to-facecontact;
 - telefoon;
 - internet.
- percentage van de burgers dat (zeer) tevreden is over de:
 - mate waarin zij serieus zijn genomen;
 - mate van persoonlijke aandacht;
 - kennis en vaardigheden verbalisant.
- percentage van de burgers dat (zeer) tevreden is over de wachttijd op het bureau:
- aantal minuten dat burgers op het bureau moeten wachten voordat hun aangifte wordt opgenomen;
- aantal seconden waarbinnen telefonische oproepen via het Landelijk Telefoonnummer Politie worden beantwoord (breder dan aangifte).

- percentage van de internetaangiften dat binnen twee werkdagen is gevalideerd en waarover aan de aangever is teruggekoppeld.
- percentage van de telefonische aangiften dat binnen twee werkdagen is verstuurd aan de aangever.
- percentage van de burgers dat binnen vijf dagen is geïnformeerd over de mate waarin de aangifte binnen het opsporingsproces wordt opgepakt.

Het aangifteproces realiseert een zo optimaal mogelijke informatiepositie voor de aansluitende processen

- percentage van de aangiften dat vanwege onvoldoende opsporingsindicatie uit het proces wordt gehaald.
- percentage van de aangiften met opsporingsindicatie dat uit het proces wordt gehaald.
- percentage aangiften waarvan de kerngegevens worden gebruikt in het analyseproces.

De indicatoren die horen bij de burgers tevredenheid hebben een bepaalde laagheid: de eerste indicator meet de tevredenheid over het optreden in algemene zin, terwijl de andere indicatoren de meest essentiële aspecten van dit optreden meten (wachtijd, bejegening, terugkoppeling, doorlooptijden). De 'overall'-indicator meet de tevredenheid per kanaal, anders dan de Politie-monitor Bevolking of Veiligheidsmonitor Rijk. Feedback op de tevredenheid per kanaal is essentieel om daadwerkelijk op het proces te kunnen sturen en verbeteringen te kunnen aanbrengen.

In de interviews is nadrukkelijk gesproken over de prestaties en indicatoren die vanuit het perspectief van de interne organisatie relevant zijn. Wanneer in de interviews naar de centrale prestatie werd gevraagd, antwoordde iedereen dat het realiseren van een zo optimaal mogelijke informatiepositie de kern-opgave is. Zowel voor de reactieve opsporing als voor het proactieve optreden in de handhaving en opsporing is de beschikbaarheid van informatie essentieel, zo werd aangegeven.

Het benoemen van indicatoren voor deze interne prestaties is echter geen gemakkelijke opgave, zo is ook uit de interviews naar voren gekomen. Idealerweise zou er inzicht moeten worden verkregen in de mate waarin alle relevante informatie, via welk kanaal dan ook, uit een aangever is 'gehaald'. Deze optimale informatiepositie is echter nauwelijks vast te stellen.

Bij het zoeken naar een passende indicator voor de kwaliteit van de interface tussen het aangifte- en opsporingsproces stuit men dus op het probleem van de meetbaarheid. Aan het begin van het proces is niet te meten of er een zo optimaal mogelijke informatiepositie wordt gerealiseerd. Dit betekent dat het meetmoment, en dus ook de indicator, verderop in het aangifteproces moet worden gezocht. Wij zijn, mede op basis van de interviews, tot de conclusie gekomen dat het deelproces ‘controleren en selecteren’ aanknopingspunten biedt. In de eerste plaats kan worden gekeken naar het percentage aangiften dat vanwege onvoldoende opsporingsindicatie uit het proces wordt gehaald. Op het moment dat dit percentage erg hoog is, kan dit duiden op onvoldoende doorvragen van verbalisanten, maar ook op onzorgvuldig selecteren (aangiften afboeken die wel opsporingsindicatie bevatten). In de tweede plaats kan door een review-moment na de eerste selectie worden gekeken naar het percentage aangiften met opsporingsindicatie dat uit het proces is gehaald (zie de procesbeschrijving in bijlage 2). Deze kunnen opnieuw in het proces worden gebracht. Er is qua validiteit veel af te dingen op de indicatoren, maar het gaat erom dat enig houvast wordt gegeven voor het beoordelen van de kwaliteit van de interface tussen het aangifte- en opsporingsproces.

Wanneer wordt gekeken naar een passende indicator voor de kwaliteit van de interface tussen het aangifte- en analyseproces, dan valt op dat het opnemen van de kerngegevens van zo veel mogelijk aangiften in het analyseproces essentieel is. Alleen dan wordt het mogelijk aan structurele analyse ten behoeve van patroonherkenning te doen in plaats van het incidenteel gebruiken van de informatie uit aangiften. Dit betekent voor de indicator dat het gaat om het percentage aangiften waarvan de kerngegevens worden gebruikt in het analyseproces. Hoewel de indicator relevant is, is het wel de vraag in welke mate en op welke wijze de score op de indicator kan worden gemeten. Wij zijn van mening dat hier geen eenduidig antwoord op te formuleren is, omdat de processen van de politieregio's hiervoor te veel uiteenlopen.

5.2 Van proces naar organisatie: over proces, structuur en mensenwerk

Uitgangspunt 1: procesgericht werken vraagt aandacht

Procesgericht denken en werken betekent dat het samenhangend geheel van activiteiten – dat toegevoegde waarde voor ‘klanten’ genereert – centraal komt

te staan bij het organiseren van het werk. Onze ervaring is dat het beschrijven van processen en het benoemen van proceseigenaren op strategisch niveau noodzakelijke stappen zijn om echt procesgericht te werken. Maar ze zijn niet voldoende. Op het moment dat alleen iemand op strategisch niveau expliciet aandacht heeft voor processen is de kans aanzienlijk dat het 'verticale' (de lijnorganisatie) dominant is ten opzichte van het 'horizontale' (het procesdenken), terwijl een goede balans tussen denken in structuren en processen juist essentieel is. Dit impliceert dat er op tactisch en operationeel niveau meer aandacht moet komen voor processen dan in veel politieregio's momenteel het geval is. Dit kan door het aanstellen van procesbeheerders per proces. Deze functionarissen zijn onder andere verantwoordelijk voor de procesbeheersing en ze monitoren de verschillende indicatoren van het aangifteproces, analyseren het proces op basis hiervan en formuleren samen met de betrokkenen verbetervoorstellen.

Een knelpunt in dit kader is dat procesgericht werken in eerste aanleg altijd gepaard gaat met meer overhead: afdelingoverstijgend werken moet altijd worden georganiseerd. Dit vraagt in de eerste plaats dus om een procesbeheerder die hierin een belangrijke stimulerende rol krijgt. Daarnaast moet het proces ook invloed krijgen in de randvoorwaardelijke sfeer: competentieprofielen, opleidingen, enzovoort. Een proces zonder invloed is als een leeuw zonder tanden. Wanneer de wil om procesgericht te werken en de bereidheid tot investeren aanwezig zijn, leidt dit vrijwel altijd tot meer efficiëntie en/of effectiviteit. Alle winst kan vervolgens terugvloeiën naar het primaire proces, maar het kost tijd om deze winst te boeken. Procesgericht werken moet daarom een bewuste keuze zijn. Je kunt het niet half doen, want dan vraagt het alleen maar om investeringen die zich vrijwel nooit terugbetalen.

Uitgangspunt 2: er is geen beste organisatiestructuur

Activiteiten moeten altijd hun inbedding vinden in een organisatie- en functiestructuur en de uitvoering moet worden ondersteund door systemen. Een procesbeschrijving garandeert immers niet dat de gedefinieerde activiteiten ook daadwerkelijk worden uitgevoerd en de keuzes in de uitvoering ook conform deze beschrijving plaatsvinden. Denken in processen én organisatiestructuren is daarom noodzakelijk: het één kan niet zonder het ander; te veel focus op één van beide levert niet de gewenste prestaties op. Het 'kantelen' van een politieorganisatie naar volledig procesgericht werken is fictie, omdat het een nieuwe verdeling in eenheden creëert die 'slechts' een andere ordening kent. Een verticale oriëntatie blijft voor de politie, gezien de relatie met

het bevoegd gezag, altijd noodzakelijk. De invloed van het proces moet daarom ook altijd worden beperkt door, en gepaard gaan met, een verticale organisatiestructuur.

Wanneer wordt gekeken naar het fenomeen 'organisatiestructuur', dan valt op dat er in de managementliteratuur geen eenduidigheid is over wat de 'beste' organisatiestructuur is. Dit gebrek aan eenduidigheid is ook in de praktijk zichtbaar: golven van centralisatie en decentralisatie wisselen elkaar af. Voor organiseren geldt daarom een adagium van de hand van Galbraith, dat wat ons betreft al meer dan drie decennia relevant is: 'there is no best way to organize, but not any way of organizing is equally effective'.⁸⁰ De veronderstelling die in dit onderzoek dan ook wordt gehanteerd, is dat er geen 'beste structuren' zijn, maar dat bepaalde structuren in specifieke omstandigheden beter werken dan andere. Het gaat meer om de vraag of de neveneffecten van een bepaalde keuze kunnen worden geneutraliseerd dan om de vraag welke structuur de beste is.

Uitgangspunt 3: politiewerk is en blijft mensenwerk

Het laatste uitgangspunt dat hier wordt benadrukt, heeft betrekking op de beperkte functie van processen en structuren. Als het wetenschappelijk onderzoek naar politiewerk één ding duidelijk maakt, dan is het dat politiewerk primair gaat om de interactie tussen mensen. Voor het aangifteproces geldt dit wellicht nog meer dan voor andere processen. De kwaliteit van de dienstverlening wordt uiteindelijk niet bepaald door de mate waarin processen zijn gestandaardiseerd of door hoe logisch en efficiënt de organisatiestructuur werkt, maar door de wijze waarop mensen hun werk uitvoeren. Politiewerk is en blijft mensenwerk. Het onderzoek onder burgers laat zien dat de wijze waarop zij worden bejegend door politiemedewerkers uiteindelijk van doorslaggevende invloed op hun tevredenheid over het politieoptreden is.

Op deze plek is het van belang te benadrukken dat 'de' politieorganisatie zich niet moet verliezen in managementmodes en het daarbij horende instrumentele perspectief.⁸¹ Procesgericht werken is uiteindelijk ook maar een middel of een techniek om een doel te bereiken, namelijk een politie die in de samenleving

⁸⁰ Galbraith (1973).

⁸¹ Zie ook Landman (2005).

(meer) vertrouwen geniet. De middelen moeten daarom niet zo veel tijd opeisen dat het doel naar een tweede plan verschuift. Om dit te voorkomen is het noodzakelijk dat degenen die bepaalde managementtechnieken toepassen, snappen wat kenmerkend is voor politiewerk en de politieorganisatie. Technieken die generiek, dus buiten de context, worden toegepast, bevorderen de ‘dictatuur van het instrument’: geef een jochie een hamer en hij ziet in alles een spijker.⁸²

5.3 Inbedding in de politieorganisatie: over werk maken van service

5.3.1 Strategie: multichanneling en sturen op externe en interne waarden

Strategie zien wij als de manier waarop (en het geheel van middelen waarmee) de vooraf gestelde doelen nagestreefd worden. Uit de interviews komt naar voren dat het doel en de prestaties van het aangifteproces alleen kunnen worden gerealiseerd wanneer de politie de aangiftekanaalen zo goed mogelijk benut. Burgers kunnen niet worden gedwongen gebruik te maken van een bepaald kanaal, maar dit neemt niet weg dat het mede door communicatie mogelijk is te sturen op de kanaalkeuze van burgers. Wanneer hier een bewuste strategie aan ten grondslag ligt, waarbij bepaalde groepen aangevers worden gestimuleerd gebruik te maken van een specifiek kanaal, wordt er gesproken van *multichanneling*.⁸³ Een dergelijke strategie kan een bijdrage leveren aan zowel de effectiviteit als efficiëntie van het aangifteproces.

Een multichannelstrategie kan het best worden gezien vanuit het oogpunt van waarden, die zowel voor burgers als de politieorganisatie meer of minder belangrijk zijn. Burgers kiezen internet bijvoorbeeld als kanaal, omdat het snel en gemakkelijk is, terwijl internetaangifte voor de politie kostenbesparingen met zich meebrengt en de ‘aangiftedruk’ op het bureau ontlast. Met andere woorden: zowel vanuit het perspectief van burgers als vanuit het perspectief van bedrijfsvoering is het van belang dat bepaalde kanalen in specifieke situaties worden gebruikt. Multichanneling betekent dat ieder kanaal zijn eigen groep burgers heeft en er wordt gestuurd op verschillende waarden.⁸⁴ In tabel 2 is de kern van de multichannelstrategie weergegeven.

⁸² Mintzberg (2004, p. 54)

⁸³ Bruhn & Georgi (2006).

⁸⁴ Hierbij wordt een beroep gedaan op Tracey & Wiersema (1995).

Tabel 2: Centrale waarden bij multichanneling

	Waarden burgers	Waarden bedrijfsvoering
Face-to-face-aangifte	Persoonlijke relatie tussen politie en burgers	Aanknopingspunten voor de opsporing
Telefonische aangifte	Beschikbaarheid voor specifieke groepen	Selectie: alleen wanneer internetaangifte niet kan
Internet-aangifte	Snelheid, gemak en betrouwbaarheid	Efficiency: tegen de laagst mogelijke kosten

In het kader van de face-to-faceaangifte staat de relatie met de aangever centraal en wordt hierop zo veel mogelijk ingespeeld. Burgers vinden dit belangrijk, omdat zij aangifte komen doen van de meer ernstige delicten of vinden dat het hun burgerplicht is. Een goede ontvangst, een kop koffie of thee en een passende bejegening zijn essentieel. In de literatuur wordt in dit kader ook wel gesproken van *customer intimacy*. Vanuit het perspectief van de interne organisatie kan hieraan worden toegevoegd dat opsporingsindicatie een centraal begrip is: face-to-facecontact is noodzakelijk om de aanknopingspunten voor de opsporing te kunnen benutten. Kortom: bij face-to-faceaangiften is het nemen van tijd voor aangevers zowel voor binnen als buiten essentieel.

In geval van de telefonische aangifte gaat het primair om de beschikbaarheid voor bepaalde groepen burgers. Het doen van telefonische aangifte is alleen mogelijk bij veelvoorkomende delicten en het ontbreken van een opsporingsindicatie en het is in dat opzicht gelijk aan internetaangifte. Telefonische aangifte is echter aanzienlijk kostbaarder dan internetaangifte. Zoals in hoofdstuk 3 is aangegeven, is niet eenduidig vast te stellen of burgers over het doen van aangifte via internet aanzienlijk ontevredener zijn dan over aangiften die niet via internet zijn gedaan. Wel kan worden vastgesteld dat burgers in algemene zin ontevredener zijn over telefonische dan over fysieke contacten met de poli-

85 Huizing (2006).

tie.⁸⁵ Het is, gezien het voorgaande, vanuit het perspectief van de bedrijfsvoering van belang burgers zo veel mogelijk te wijzen op de mogelijkheid van internetaangifte, zodat de telefonische aangifte alleen wordt gebruikt voor de burgers die niet in staat zijn internetaangifte te doen. Selectie is een centraal begrip: onnodig gebruik moet worden beperkt, maar het kanaal moet altijd beschikbaar zijn voor burgers die niet via internet aangifte kunnen doen of voor wie iemand wil spreken, maar niet naar het bureau wil komen.

In het kader van de internetaangifte staat het perspectief van *operational excellence* centraal: snelheid, gemak en betrouwbaarheid van de applicatie zijn voor het proces essentieel. De internetaangifte moet aansluiten bij de waarden die burgers hanteren bij de keuze voor het kanaal. Efficiëntie is vanuit het perspectief van de bedrijfsvoering de dominante waarde en deze kan alleen worden bereikt als zo veel mogelijk 'internetwaardige' aangiften ook via internet worden opgenomen. Op het moment dat burgers onverschillig staan tegenover de wijze van aangifte doen en de aangifte is internetwaardig, dan moet zo veel mogelijk via internet aangifte worden gedaan. Het bureau ontlasten, zodat men daadwerkelijk tijd en aandacht heeft voor de face-to-face aangiften is niet alleen in verband met redenen van efficiency van belang, maar is ook vanuit maatschappelijk perspectief zinvol.

Tot slot kan worden opgemerkt dat een multichannelstrategie alleen werkt als deze is gebaseerd op de volgende punten:

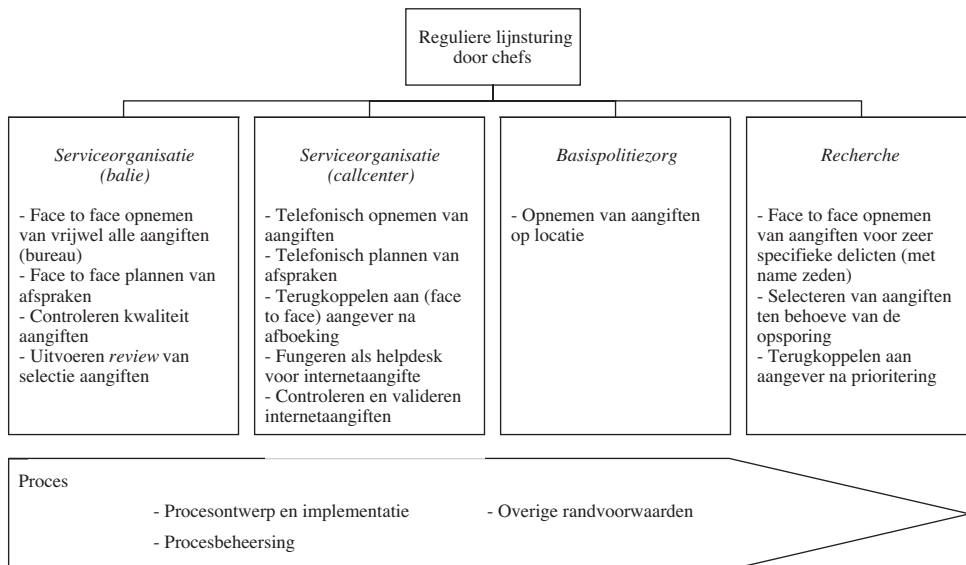
- een bij alle medewerkers *doorleefd bewustzijn* ten aanzien van de voor- en nadelen van kanaalgebruik, zowel vanuit het perspectief van burgers als vanuit het perspectief van bedrijfsvoering;
- een *doordachte communicatiestrategie* richting burgers waarin duidelijk wordt gemaakt wat de voor- en nadelen zijn van het kanaalgebruik en wat bij ieder kanaal van de politie kan worden verwacht;
- een *congruent gebruik van prestatie-indicatoren*. In geval van de voorgestelde multichannelstrategie is het ophelderingspercentage geen prestatie-indicator van het opsporingsproces. Door een goede sturing op kanalen gaat de aangiftebereidheid waarschijnlijk omhoog, terwijl het hierbij vooral zal gaan om aangiften zonder substantiële opsporingsindicatie. Dit heeft geen gunstige impact op het ophelderingspercentage. Een dalend ophelderingspercentage zegt echter niets over de kwaliteit van de interface met de opsporing, aangezien deze kwaliteit in termen van multichanneling primair zal worden bepaald door de mate waarin het lukt alle aangiften die opsporingsindicatie

bevatten via een face-to-faceaangifte op te nemen. Het is daarom ook de vraag in welke mate het ophelderingspercentage een valide indicator is.⁸⁶

5.3.2 Structuur: nadruk op de serviceorganisatie

Structuur kan worden beschouwd als de taak-, verantwoordelijkheids- en bevoegdheidsverdeling en de compensatie⁸⁷ daarvan. De structuur regelt welke eenheden welke activiteiten of taken in het proces uitvoeren en is daarmee een onmisbaar element van een organisatie. Gezien de activiteiten van het aangifteproces zijn de volgende organisatie-eenheden van de politie relevant:⁸⁸

- serviceorganisatie:
 - balie;
 - callcenter (politieservicelijn);
- basispolitiezorg (BPZ);
- recherche.



Figuur 4: Organisatiestructuur aangifte

⁸⁶ Zie ook Liednbaum (2003); Van de Bunt (2004).

⁸⁷ Met compensatie wordt verwezen naar de maatregelen die worden genomen om de nadelen van een bepaalde structuurkeuze te ondervangen.

⁸⁸ De termen die hier worden gebruikt, hebben een zo neutraal mogelijk karakter. Dit vanwege de verschillen tussen politie-regio's wat betreft de namen van eenheden.

In figuur 4 is weergegeven welke activiteiten door welke organisatie-eenheden moeten worden uitgevoerd. Daarnaast is aangegeven welke activiteiten of taken moeten worden gezien als verantwoordelijkheid van de proceseigenaar en de procesbeheerder.

In bovenstaande figuur is de organisatorische ophanging in de lijn niet nader beschreven, omdat deze per regio kan verschillen. Zo is er tegenwoordig een aantal regio's dat geen districten meer heeft (onder andere Haaglanden, Noord-Holland Noord en Friesland). De verdeling van activiteiten tussen de verschillende organisatie-eenheden kan binnen vrijwel iedere (top)structuur vorm krijgen. Hierna wordt per onderdeel een korte toelichting gegeven. Tot slot wordt ingegaan op de rol en verantwoordelijkheid van het proces.

Serviceorganisatie (balie)

De serviceorganisatie is, waar het de fysieke of telefonische intake betreft, de frontoffice van de politieorganisatie. Het door burgers geïnitieerd contact met de politie krijgt hier voor een belangrijk deel vorm. Hoewel het gehele politiewerk is doordrongen van serviceaspecten mag worden verondersteld dat het werk in de frontoffice vrijwel uitsluitend bestaat uit serviceaspecten. Het is daarom essentieel service als een vak of specialisme te benaderen, dat door specifiek opgeleide medewerkers wordt uitgevoerd. Het uitgangspunt hierbij is dat vrijwel alle aangiften door de serviceorganisatie worden opgenomen. Hierbij moet wel worden beseft, dat niet op alle bureaus de werkdruk de aanwezigheid van enkele servicemedewerkers rechtvaardigt. Dit kan een reden zijn het aantal bureaus waar aangifte kan worden gedaan te beperken, terwijl het ook mogelijk is op sommige bureaus BPZ'ers verantwoordelijk te maken voor het opnemen van aangiften (vooral in de nachtelijke uren).

Naast het opnemen van vrijwel alle aangiften moet de serviceorganisatie ook de volgende activiteiten uitvoeren:

- face to face plannen van afspraken;
- controleren van de kwaliteit van aangiften;
- verrichten van review van de selectie aangiften.

Ten aanzien van de eerste activiteit kan worden opgemerkt dat het hier alleen gaat om de situaties waarin het druk is op het bureau en aan burgers wordt aangeboden een afspraak te maken voor het opnemen van aangifte. Met betrekking tot de tweede activiteit moet een afweging worden gemaakt ten aan-

zien van wie de kwaliteit van aangiften controleert. Afhankelijk van het aantal aangiften dat per dag op een bureau moet worden opgenomen, ligt het meer of minder voor de hand een eerstelijnsleidinggevende de controle te laten uitvoeren. Hoe groter het werkaanbod, hoe noodzakelijker het is de controle apart te organiseren (ondersteunende medewerkers). De aandacht van leidinggevendenden wordt in geval van een omvangrijk werkaanbod anders te veel afgeleid van het feitelijke leidinggeven. Tot slot kan met betrekking tot de derde activiteit worden opgemerkt, dat het selecteren van aangiften ten behoeve van het opsporingsproces primair door een rechercheur moet worden uitgevoerd (zie hierna). De review van deze selectie kan vervolgens door een leidinggevende of hoofdmedewerker van de serviceorganisatie worden uitgevoerd. Deze review heeft enerzijds tot doel een tweede controle uit te voeren, en daarmee het percentage onnodige uitval te minimaliseren, en anderzijds moet de serviceorganisatie hierdoor meer inzicht krijgen in welke factoren vanuit het perspectief van opsporing een rol spelen.

Serviceorganisatie (callcenter)

Zoals bij het onderdeel strategie is aangegeven, moet het gebruik van de telefonische aangifte zo veel mogelijk worden beperkt. Telefonische aangiften hebben vanuit het perspectief van de interne processen (opsporingsindicatie, informatie) geen meerwaarde ten opzichte van internetaangifte, terwijl het kanaal meer kosten met zich meebrengt. Veelal zal er om de eerder beschreven redenen wel een noodzaak zijn een regionaal of interregionaal callcenter beschikbaar te hebben. Naast het opnemen van (bepaalde) aangiften moeten daar de volgende taken of activiteiten worden neergelegd:

- het plannen van afspraken voor het opnemen van aangifte op de bureaus en/of voor telefonische opname;
- het terugbellen van burgers die aangifte hebben gedaan, nadat is besloten dat de aangifte niet verder in behandeling wordt genomen;
- het helpen van aangevers, die problemen hebben met het doen van aangifte via internet (helpdeskfunctie);
- het controleren en valideren van internetaangiften.

De invulling van de eerste activiteit hangt af van de keuze die wordt gemaakt ten aanzien van het telefonisch opnemen van aangiften: wordt dit bij het eerste contact direct gedaan of wordt een terugbelafpraak gemaakt? Met het oog op het afstemmen van werkaanbod en capaciteit, verdient het aanbeveling terugbelafspraken te maken, maar vanuit het perspectief van burgertevreden-

heid is dit onwenselijk (men wil direct worden geholpen). Een keuze tussen beide kan worden 'ontlopen' door te werken met een front- en backoffice. In de frontoffice komt het inkomend verkeer binnen en wordt zorggedragen voor het vrijwel direct opnemen van inkomende gesprekken. Het maken van afspraken kan, voor zowel face to face als telefonische aangifte, worden afgehandeld door de frontoffice. Er hoeft voor het telefonisch opnemen van een aangifte alleen een terugbelafpraak te worden gemaakt als de backoffice op dat moment of binnen afzienbare tijd geen capaciteit heeft om de aangifte op te nemen. In de backoffice zitten medewerkers die aangiften opnemen of andere meer langdurige contacten met burgers vormgeven.

Het terugbellen van aangevers is een activiteit die qua aard goed past binnen een callcenter. Het goed kunnen uitvoeren hiervan vraagt om inzicht in en informatie over het opsporingsproces. Een andere optie is het terugbellen naar te leggen binnen de serviceorganisatie (balie). Een voordeel is dat het mogelijk is dat een verbalisant, wanneer er sprake is van een balieaangifte, zelf contact opneemt met de aangever. Een nadeel is dat het capaciteit kost op een plek waar doorgaans al capaciteit te weinig is. Met andere woorden: het zou niet zo moeten zijn dat de wachtrijen op de bureaus toenemen, omdat een aantal medewerkers aangevers aan het terugbellen is.

Met betrekking tot de keuze voor de derde activiteit kan worden opgemerkt dat pragmatische overwegingen een rol hebben gespeeld: aangezien de telefonische aangiften via de internetapplicatie moeten worden opgenomen (zie hierna), zijn de medewerkers van het callcenter goed bekend met de werking van de applicatie. Zij kunnen dus ook fungeren als helpdesk voor burgers die tijdens het doen van aangifte via internet problemen tegenkomen.

De vierde activiteit, het controleren en valideren van internetaangiften, moet plaatsvinden om te voorkomen dat aangiften die eventueel toch een opsporingsindicatie bevatten (door tekst die in vrije ruimten in de internetaangifte is opgenomen) uit het proces worden gehaald. Aangiften die een opsporingsindicatie bevatten, worden niet gevalideerd. De callcentermedewerkers moeten contact opnemen met deze aangevers, zodat een afspraak voor het face to face opnemen van de aangifte kan worden gemaakt.

Basispolitiezorg

Wanneer wordt gekozen voor een 'stevige' serviceorganisatie, die vrijwel alle aangiften opneemt, dan is de rol van de BPZ in het aangifteproces relatief beperkt. Het opnemen van aangiften op locatie is het enige deelproces van het aangifteproces dat binnen de BPZ wordt uitgevoerd. Het gaat dan om speci-

fieke delicten of specifieke situaties, zoals woninginbraak, heterdaadsituaties en personen die fysiek niet in staat zijn naar het bureau te komen en niet via internet of de telefoon een aangifte kunnen laten opnemen.

Recherche

De rol of functie van de recherche binnen het aangifteproces is driedelig. In de eerste plaats moeten rechercheurs van bepaalde delicten de aangifte opnemen. Het gaat hierbij om complexe aangiften, die vooral zijn gerelateerd aan misdrijven op het gebied van zeden, financieeleconomische criminaliteit en digitale criminaliteit. Het is vanwege de benodigde kennis en ervaring van belang dat rechercheurs dergelijke aangiften opnemen of in ieder geval beschikbaar zijn voor het ondersteunen van servicemedewerkers bij het opnemen van deze aangiften.

Een tweede type activiteiten dat naar onze mening door de recherche moet worden verricht, heeft betrekking op de interface tussen het aangifte- en opsporingsproces. Het verdient aanbeveling om de selectie van aangiften te laten uitvoeren door iemand die vanuit een opsporingsperspectief naar aangiften kijkt. Dit garandeert, zo veel mogelijk, dat onnodige uitval wordt beperkt, aangezien rechercheurs meer oog hebben voor – en gevoel hebben bij – opsporingsindicaties. De koppeling tussen het aangifte- en opsporingsproces is vanuit vertrouwen bekeken een kritieke interface, omdat aangiften met voldoende opsporingsindicatie (met name daderindicatie) moeten worden opgepakt binnen de opsporing. Dit betekent ook dat moet worden geborgd dat zo goed mogelijk invulling wordt gegeven aan deze interface.

Een derde en laatste type activiteiten valt feitelijk buiten het aangifteproces, maar is vanuit het perspectief van burgers tevredenheid wel essentieel. Het betreft de informatieverstrekking aan burgers tijdens en na afloop van onderzoek. Op het moment dat de aangifte van burgers een zaak of dossier wordt en dus wordt opgenomen in het opsporingsproces dient contact te worden gelegd met de aangever. Daarnaast moet een aangever na afloop van het onderzoek op de hoogte worden gesteld van de uitkomsten, ook als het een sepot betreft.

Rol en verantwoordelijkheid van het proces

Bij de uitgangspunten in §5.2 is al aangegeven dat procesgericht werken vraagt om investeringen in een procesoriëntatie. Wij hebben de overtuiging dat het referentiekader voor het aangifteproces alleen op een goede manier gestalte kan krijgen op het moment dat het proces ook daadwerkelijk invloed heeft. Het uitgangspunt is dan ook dat 'het proces', in de vorm van een pro-

ceseigenaar en procesbeheerder intake, een aantal belangrijke taken heeft uit te voeren.

- *visieontwikkeling*: de visie op het proces maakt duidelijk wat de toegevoegde waarde van het proces en zijn eindproduct is binnen de organisatie en haar omgeving en beschrijft daarmee ook de positie en afbakening.
- *procesontwerp en implementatie*: het procesontwerp maakt inzichtelijk uit welke activiteiten het proces bestaat, op welke wijze deze activiteiten samenhangen en elkaar beïnvloeden, maar ook hoe het proces samenhangt met andere processen.
- *procesbeheersing*: het beheersen van processen is gericht op het realiseren van de procesprestaties door prestatie-indicatoren vast te leggen, deze te monitoren en op de uitkomsten hiervan bij te sturen.
- *processen verbeteren en vernieuwen*: het verbeteren en vernieuwen van processen is gericht op het actief zoeken naar en benutten van verbeteringspotentieel.
- *overige randvoorwaarden*: de overige randvoorwaarden kunnen betrekking hebben op een groot aantal zaken. Het samen met Human Resource Management (HRM) vaststellen van competenties en opleidingsprogramma's voor service-medewerkers en het definiëren van systeemgebruik zijn hier voorbeelden van.

5.3.3 Managementstijl: op gedrag gerichte sturing

De managementstijl in een organisatie wordt bepaald door de kenmerkende gedragspatronen van het management. Uit de structuur is af te leiden dat de leidinggevendenden van de serviceorganisatie, zowel op het bureau als in het callcenter, de meest bepalende managementlaag is in het kader van het aangifteproces. Uit de interviews komt naar voren dat het sturen op gedrag en houding van medewerkers essentieel is. De noodzakelijke managementstijl wordt getypeerd als *people manager* die in staat is medewerkers te laten reflecteren op hun eigen gedrag en de impact daarvan op burgers. Dit betekent dat leidinggevendenden niet alleen medewerkers moeten aanspreken wanneer zij burgers niet goed bejegenen, maar juist ook wanneer zij dit wél doen. In beide gevallen impliceert dit wel dat leidinggevendenden met enige regelmaat aanwezig zijn op de werkvloer om gedrag te observeren (*managing by walking around*).

Hiervoor werd de nadruk gelegd op de focus die aanwezig moet zijn in de managementstijl van met name de leidinggevendenden van de serviceorganisatie. Deze focus neemt niet weg dat andere managementrollen ook van belang

zijn. Ondersteunen is essentieel, maar uiteindelijk wordt de managementstijl altijd situationeel bepaald: soms is een meer directieve opstelling ook noodzakelijk. Daarnaast gaat het niet alleen om de leidinggevenden van de serviceorganisatie, maar moeten leidinggevenden van (in het bijzonder) de recherche zich ook bewust zijn van hun rol in het kader van het aangifteproces. Zij zullen het belang van het aangifteproces moeten uitstralen en hun medewerkers moeten wijzen op het belang van opbouwende feedback op de wijze waarop verbalisanten aangiften opnemen. Alleen dan kan worden gewerkt aan het verbeteren van interfaces.

5.3.4 Systemen: gebruikmaken van de mogelijkheden van ICT

Met systemen wordt bedoeld op de regels en procedures waarmee het dagelijks functioneren wordt gestuurd. Het aangifteproces zelf is in dit kader eigenlijk de belangrijkste procedure, omdat daarmee het gedrag van politiemensen wordt gedisciplineerd. Het aangifteproces bevat immers een groot aantal regels dat het dagelijks functioneren stuurt (zie bijlage 2). Het is niet nodig hier nader op in te gaan. Daarom wordt op deze plek vooral aandacht besteed aan ICT. De mogelijkheden van ICT hebben het aangifteproces in de afgelopen jaren niet ongemoeid gelaten en de komende jaren zal de integratie van ICT binnen de werkprocessen van de politie alleen maar toenemen.⁸⁹ Hierna wordt beschreven welke systemen in het kader van het referentiekader voor het aangifteproces van belang zijn.

Basisprocessensysteem

In *Wenkend Perspectief* is aangegeven dat de Basis Voorziening Handhaving (BVH), voorzien van XPOL-database, wordt gekozen als basisprocessensysteem. De intranetaangifte – die verbalisanten een handvat biedt bij het uitvragen van aangevers – is één van de satellieten van BVH. De komende jaren moeten alle politieregio's migreren naar BVH. Het is van belang dat wordt gestreefd naar zo veel mogelijk ondersteunende tools die verbalisanten kunnen gebruiken bij het opnemen van aangiften, zodat zij worden 'gedwongen' naar alle benodigde informatie te vragen. Vooral bij de meer complexe delicten is dit essentieel.

⁸⁹ Met *Wenkend Perspectief* heeft de Nederlandse politie gekozen voor een stapsgewijze vernieuwing en verbetering van informatiemanagement en politieke ICT in de periode 2006 tot en met 2010. Zie Projectgroep Visie op de Politiefunctie (2006).

Applicatie internetaangifte

In november 2006 is versie 3.3 van de applicatie voor internetaangifte landelijk uitgerold. Ten opzichte van de vorige applicatie zijn de nodige verbeteringen gerealiseerd. Hoofdzakelijk gaat het hierbij om een uitbreiding van delicten waarvoor internetaangifte kan worden gedaan en een verbeterde uitvraagprocedure. In het kader van het aangifteproces vervult de applicatie een belangrijke functie: burgers kunnen vanaf elke plek met internet aangifte doen en ook de telefonische aangiften worden via deze applicatie opgenomen. Op basis van dit onderzoek kan worden vastgesteld dat een applicatie voor internetaangifte altijd het volgende moet waarborgen.

- *gebruiksvriendelijkheid*: het doen van aangifte via internet moet niet te ingewikkeld en te tijdrovend zijn: alle doelgroepen moeten met de applicatie kunnen werken.
- *selectie aan de poort*: aangevers die aangifte willen doen van 'niet-internetwaardige' aangiften (niet-veelvoorkomende delicten, opsporingsindicatie) moeten bij het opnemen worden geïdentificeerd en worden verzocht naar het bureau te komen voor het doen van aangifte.
- *optimale informatiepositie*: met het oog op het analyseproces moet een internet-aangifte resulteren in een zo optimaal mogelijke informatiepositie. Dit betekent dat een uitvraagprocedure op basis van de zeven W's altijd onderdeel moet zijn van de applicatie (waarbij bepaalde W's nooit kunnen worden opgenomen in verband met opsporingsindicatie).
- *direct koppelbaar zijn met het basisprocessensysteem*: vanuit de invalshoek van efficiëntie is het noodzakelijk dat internetaangiften na validatie direct worden opgenomen in het basisprocessensysteem. Er moeten geen aanvullende handelingen van medewerkers nodig zijn.

Mobiel Citrix

De Mobiel Citrix maakt het mogelijk alle functionaliteiten die iemand op een vaste werkplek heeft ook mobiel op een laptop beschikbaar te hebben. In *Wenkend Perspectief* is aangegeven dat de Mobiel Citrix stapsgewijs wordt ingevoerd. Voor het opnemen van aangifte op locatie is Mobiel Citrix de meest wenselijke oplossing, omdat aantekeningen van de verbalisant niet opnieuw in het basisprocessensysteem hoeven te worden opgenomen.

Aangiftevolgsysteem

Op dit moment is nog geen landelijk aangiftevolgsysteem beschikbaar. In verschillende politieregio's wordt geëxperimenteerd met een zogenaamd track &

trace-systeem dat het mogelijk maakt aangiften in het proces te volgen. Dit systeem kan door de serviceorganisatie worden gebruikt bij het persoonlijk informeren van aangevers over de stand van zaken met betrekking tot hun aangifte. Daarnaast kan het systeem worden gebruikt voor burgers die via internet aangifte hebben gedaan. Voor die burgers geldt immers dat zij geen behoefte hebben aan persoonlijk contact. Zij kunnen zelf hun aangifte via internet volgen. De doorontwikkeling van een dergelijk systeem moet worden gestimuleerd en landelijk worden geüniformeerd. Een dergelijk systeem moet een ketenbreed karakter hebben, zodat ook de stand van zaken ten aanzien van vervolging inzichtelijk is.

Prestatiemeetsystemen

Vanuit het perspectief van procesbeheersing is het van belang de prestatie-indicatoren te monitoren. Hiervoor zijn prestatiemeetsystemen nodig. In de eerste plaats kunnen uit het basisprocessensysteem gegevens worden ontsloten die informatie geven over de prestaties van het aangifteproces. Het percentage uitval (percentage afgeboekte aangiften ten opzichte van het totaal) geeft bijvoorbeeld een indicatie van de opsporingskwaliteit van aangiften, al kent de indicator ook zeker zijn beperkingen (zie §5.1.3).

In de tweede plaats is het noodzakelijk burgers met enige regelmaat te vragen naar hun ervaringen met het doen van aangifte. De Politiemonitor Bevolking (PMB) schiet als monitoringssysteem tekort, omdat er onvoldoende vragen specifiek gaan over de ervaringen met het doen van aangifte en de representativiteit op regionaal niveau te beperkt is. Daarnaast is het een kostbare wijze van monitoring, die ‘slechts’ een keer per jaar plaatsvindt en daarmee meer verantwoordings- dan sturingsinformatie oplevert. Kortom: politieregio’s moeten zelf, op basis van een landelijke standaard, de prestaties van het aangifteproces monitoren. Een combinatie van schriftelijke enquêtes en een monitor via internet ligt het meest voor de hand.⁹⁰ Iedere face-to-faceaangever krijgt bij zijn aangifte een schriftelijke enquête mee; iedere telefonische aangever krijgt, samen met de aangifte zelf, een enquête opgestuurd en iedere internetaangever krijgt een mail met daarin een link naar een vragenlijst. Op deze wijze kan kort nadat de aangifte-ervaring is opgedaan terugkoppeling plaatsvinden, zodat er ook sturingsinformatie in plaats van alleen verantwoordingsinformatie ontstaat. Wanneer wordt gewerkt met een landelijke infra-

⁹⁰ Zie Huizing (2006).

structuur, waarin ook de feedback op andere processen een plek kan krijgen, wordt benchmarking ook mogelijk.

5.3.5 Personeel: competenties op het gebied van service, strafrecht en opsporing

Met het element ‘personeel’ bedoelen wij de karakteristieken en vaardigheden van medewerkers. Op basis van een voor het aangifteproces relevante functie-structuur kan worden beschreven over welke competenties functionarissen moeten beschikken. Competenties beschrijven gedrag dat nodig is om succesvol te zijn in een functie en binnen de organisatie. Naast het wat (de taken) geven de competenties het hoe (gedrag) aan in een functie. De beschrijving hier beperkt zich tot het benoemen van functies en groepen competenties. In figuur 5 worden de functies voor de serviceorganisatie beschreven. Daarnaast wordt aandacht besteed aan de procesgerelateerde functies. Onder figuur 5 worden de functies kort in termen van typen competenties gedefinieerd. Vervolgens wordt ingegaan op trainingsprogramma's.

Hoofd serviceorganisatie (district)	Procesbeheerder	Proceseigenaar
Chef serviceorganisatie (bureaus)		
Senior servicemedewerker		
Servicemedewerker		
Gastvrouw/gastheer		

Figuur 5: Functiestructuur van het aangifteproces

Functies en competenties

Op de competenties van leidinggevend en is al ingegaan bij het onderdeel ‘managementstijl’. Daarnaast zijn de competenties van de medewerkers op uitvoerend niveau uiteindelijk doorslaggevend waar het gaat om burgersve- denheid. De mate van differentiatie in uitvoerende functies is vanzelfsprekend afhankelijk van de inhoud van de activiteiten die moeten worden uitgevoerd. Wij stellen voor een onderscheid te maken tussen drie typen functies: senior servicemedewerker, servicemedewerker en gastvrouw of -heer.

De gastvrouw of -heer is uitsluitend verantwoordelijk voor de ontvangst van burgers op het bureau, en eventueel voor enkele aanvullende (administratieve) werkzaamheden. In één van de onderzochte politieregio's doet men bij het invullen van deze functie een beroep op vrijwilligers, vaak ex-politieagenten. De 'normale' servicemedewerker is verantwoordelijk voor de verdere intake, waaronder het opnemen van aangiften. De meer complexe aangiften behoren tot het takenpakket van de senior servicemedewerker. Seniormedewerkers ondersteunen daarnaast ook het leerproces van de servicemedewerkers (coaching), zodat zij steeds beter in staat zijn complexe aangiften op te nemen.

Voor de beide typen servicemedewerkers zijn ongeveer dezelfde competenties van toepassing (zie tabel 3). Hoewel de in tabel 3 genoemde competenties van toepassing zijn op beide typen servicemedewerkers, is het wel van belang te vermelden dat seniormedewerkers de competenties verder moeten hebben ontwikkeld. Daarnaast zijn voor de seniormedewerkers ook nog enkele leidinggevende competenties van belang (coaching, geven van feedback, enzovoort). Ten aanzien van de servicemedewerkers kan nog worden opgemerkt dat het bij het werven en selecteren van servicemedewerkers niet alleen gaat om hun (service)competenties, maar ook om *service-inclination*.

'Given the multidimensional nature of service quality, service employees should be screened of more than their service competencies. They must also be screened for service inclination -their interest in doing service-related work- which is reflected in their attitudes toward service and orientation toward serving customers and others on the job'.⁹¹

Tabel 3: Competenties van servicemedewerkers

Dienstverlening	<ul style="list-style-type: none"> • bereid zijn de tijd te nemen voor het verhaal van burgers (geduldig) en een luisterend oor te bieden; • kunnen inleven in de leefwereld van aangevers, zonder de gewenste afstand te verliezen (empathisch vermogen); • kunnen schakelen tussen verschillende emotionele niveaus (woede, verdriet, verbazing, enzovoort);
-----------------	---

91 Zeithaml & Bitner (2003, p. 329).

Strafrecht	<ul style="list-style-type: none"> • kunnen meenemen van burgers in de ‘wereld van de politie’ en hen eerlijk over het vervolg informeren; • kunnen inspelen op overige hulpbehoeften van burgers (Slachtofferhulp, preventieadvies). • beschikken over kennis van de wetboeken van Strafrecht en Strafvordering (strafprocesrecht).
Opsporing	<ul style="list-style-type: none"> • beschikken over kennis van en inzicht in het (tactisch) opsporingsproces; • kunnen bevragen van aangevers op verschillende typen opsporingsinformatie; • kunnen maken van onderscheid tussen voor de opsporing relevante en irrelevante informatie.

Tot slot is het van belang in termen van competenties iets te zeggen over de proceseigenaar en de procesbeheerder. Bij het uitvoeren van hun activiteiten is het essentieel dat zij bereid zijn samen te werken en dat ze zich kunnen inleven in de verantwoordelijkheid van de lijn. Structuren en processen hebben elkaar nodig en dus moeten lijnverantwoordelijken en procesverantwoordelijken samenwerken. Hierbij moet worden beseft dat niet alles in taken, verantwoordelijkheden en bevoegdheden kan worden geregeld, maar dat veel afhangt van wederzijds respect en begrip en de bereidheid om elkaar scherp te maken en te houden. Dit vraagt bij proceseigenaren en procesbeheerders om een goed gevoel voor interpersoonlijke verhoudingen, ieder op het eigen organisatieniveau (strategisch en tactisch). Daarnaast is het essentieel dat deze functionarissen de politieprocessen en de afhankelijkheden daartussen goed kennen en vertegenwoordigd zijn in landelijke (proces)netwerken.

Trainingsprogramma's

Op basis van de interviews die zijn afgenomen, kan worden geconcludeerd dat servicemedewerkers op dit moment onvoldoende worden getraind voor het uitoefenen van hun functie. Het is daarom van belang landelijke trainingsprogramma's te ontwikkelen, die servicemedewerkers bekwamen in het uitvoeren van functies en de daarvoor noodzakelijke competenties ontwikkelen. Enkele politieregio's hebben al initiatieven genomen om dergelijke programma's op te zetten, maar een landelijke uitstraling hebben deze nog niet.

Naast het ontwikkelen van het kennisniveau van medewerkers moet ook worden gewerkt aan ‘bewustwording’. In dit kader kan een onderscheid worden gemaakt tussen bewustwording ten aanzien van de:

- impact van het eigen gedrag op dat van de aangever (dienstverlenend bewustzijn);
- impact van (de kwaliteit van) het eigen werk op dat van een ander (procesbewustzijn).

Beide niveaus van bewustwording moeten in het trainingsprogramma aandacht krijgen. Dit kan, voor wat betreft de dienstverlening, bijvoorbeeld door rollenspelen uit te voeren en hierop feedback te geven. Servicemedewerkers moeten eerst inzicht hebben in wat het effect van verschillende typen gedrag is op het gedrag van aangevers, alvorens zij hun eigen gedrag ook gericht kunnen aanwenden om een aangever te beïnvloeden. Dit veronderstelt dat zij experimenteren met hun eigen gedrag in een zo realistisch mogelijke aangiftesituatie. Ten aanzien van het procesbewustzijn is het denkbaar dat servicemedewerkers gedurende hun (primaire) leerproces stage lopen binnen het opsporingsproces (bijvoorbeeld bij casescreeening), zodat zij ook vanuit de ‘andere kant’ naar het aangifteproces leren te kijken.

5.3.6 Cultuur: dienstverlening als centrale focus

Cultuur definiëren wij als de gemeenschappelijke waarden en normen van een groep mensen en de daaruit voortvloeiende manieren van doen. Over ‘de’ cultuur van de politie is veel geschreven⁹² en het is niet de bedoeling hiervan op deze plek een overzicht te geven. Wel is het van belang op te merken dat de cultuur van de politie, voor zover deze eenduidig is te definiëren, niet primair dienstverlenend van karakter is. Hoewel veel politieagenten uit het helpen van burgers veel waardering halen, is het niet zo dat bijvoorbeeld het opnemen van aangiften door politieagenten als één van de populairste activiteiten wordt gezien. Uit de interviews blijkt, zoals eerder is aangegeven, dat BPZ’ers het opnemen van aangiften regelmatig als vervelende onderbreking van het ‘echte’ werk (noodhulp, handhaving, opsporing) ervaren. Het is mede hierom van belang dit werk te benaderen als specialisme, dat wordt belegd bij

⁹² Zie o.a.: Punch (1983b); Reuss-Ianni & Ianni (1983); Elias (1997); Braun (1999); Punch e.a. (1999); Van Reenen (2004).

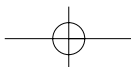
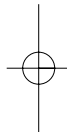
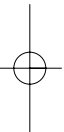
servicemedewerkers. Dit is op korte termijn realistischer dan het veranderen van de cultuur. Want dit blijkt keer op keer een moeilijke opgave.⁹³

Het bovenstaande neemt niet weg dat er voor de lange termijn wel moet worden geïnvesteerd in cultuurverandering. In *Politie in Ontwikkeling* is ‘waakzaam en dienstbaar’ benoemd als motto dat bij iedere medewerker van de Nederlandse politie een centrale plek tussen de oren moet hebben.⁹⁴ In het aangifteproces is vooral het aspect ‘dienstbaar’ essentieel. Uit de interviews blijkt dat verbalisanten, vooral bij de veelvoorkomende delicten, de neiging hebben aangevers te definiëren als ‘mensen die iets van de politie nodig hebben’. Een dergelijke houding lijkt in ieder geval voor een deel haar grondslag te hebben in culturele patronen. Het veranderen van deze cultuur kan alleen als medewerkers zich bewust worden van het effect van hun houding op burgers en daarmee op de wijze waarop burgers naar de politie kijken. Politie-mensen vinden de bekende ‘verjaardagsverhalen’ over het tekortschietende functioneren van de politie een doorn in het oog, maar beseffen onvoldoende dat hun gedrag bijdraagt aan dit type beeldvorming.

Bij dienstverlening gaat het om de ‘kleine dingen’ – een persoonlijke benadering, empathie tonen, bedanken, enzovoort – terwijl deze door service-verleners het snelst worden vergeten. Winst zit uiteindelijk in een optelsom van vele kleine verhalen, niet in één groot verhaal. Het verbeteren van de dienstverlening kan daarom beter bij de kleine verhalen beginnen.

⁹³ Zie ook Chan (1996).

⁹⁴ Projectgroep Visie op de Politiefunctie (2005).



6

Reflectie op de toekomst

In dit laatste hoofdstuk wordt gereflecteerd op de toekomst van het aangifteproces. Deze reflectie vindt plaats vanuit twee perspectieven: van buiten naar binnen én van binnen naar buiten. In de eerste paragraaf wordt op basis van ontwikkelingen in de omgeving ingegaan op twee onderwerpen die de komende jaren in toenemende mate van belang zullen zijn: differentiatie in doelgroepen en digitale dienstverlening. In de tweede paragraaf wordt aandacht besteed aan de rol van burgers in het contact met de politie, waarbij het vertrekpunt is dat deze verder moet gaan dan die van veronderstelde klant of slachtoffer.

6.1 Reflectie van buiten naar binnen: verfijning van diensten en kanalen

Van 'de' burger naar groepen burgers en daarop afgestemde diensten

Bij de doorontwikkeling van het aangifteproces is het volgens ons in de eerste plaats noodzakelijk een onderscheid in doelgroepen te maken. Het huidige onderzoek biedt, zoals ook in hoofdstuk 3 is geconstateerd, geen inzicht in de wensen en verwachtingen van specifieke doelgroepen. Dit inzicht is, gezien de pluriformiteit van de samenleving, van toenemend belang. Het biedt mogelijkheden om in te spelen op specifieke wensen en verwachtingen. Voor het verkrijgen van inzicht in de wensen en verwachtingen is doelgroepsegmentatie een noodzakelijke voorwaarde. Binnen de Nederlandse politie is geen algemeen geaccepteerde doelgroepsegmentatie beschikbaar. Om toch een wenkend (toekomst)perspectief te kunnen bieden, is in dit onderzoek gebruikgemaakt van een onderscheid in *burgerschapstijlen*. Dit onderscheid is door de Wetenschappelijke Raad voor het Regeringsbeleid (WRR) gemaakt en biedt houvast, omdat de opstelling van burgers ten opzichte van (democratische) instituties als primair ordeningsprincipe is gebruikt.⁹⁵ De WRR benoemt vier burgerschapstijlen: afhankelijke burgers, afzijdige burgers, afwachterende burgers en actieve burgers.⁹⁶ Iedere burgerschapstijl heeft een aantal kenmerken.

95 WRR (2005).

In tabel 4 worden alleen de kenmerken behandeld die in het kader van het directe (aangifte)contact met de politie van belang zijn.

Tabel 4: Relevante kenmerken van burgerschapsstijlen

	Afhankelijk	Afzijdig	Afwachtend	Actief
Basisopstelling	Volgzaam en gezagstrouw	Intolerant en wantrouwend	Ongeïnteresseerd	Vertrouwen en coproductie
Behoeft aan	Persoonlijk contact	Zelfredzaamheid	Zelfredzaamheid	Betrokkenheid
Primaire leeftijdsgroep	Ouder	Gemiddeld	Jonger	Gemiddeld
Percentage v.d. bevolking	26%	31%	23%	20%

Uit tabel 4 blijkt dat de burgerschapsstijlen verschillen vertonen die doorwerken in de wensen en verwachtingen ten aanzien van de dienstverlening door de politie. De komende jaren is een van de uitdagingen gelegen in het inspeken op deze wensen en verwachtingen. Dit kan door in kaart te brengen in welke wijken welke burgerschapsstijlen met name voorkomen. Op basis hiervan kunnen keuzes worden gemaakt ten aanzien van de in te zetten aangiftevoorzieningen en kan de communicatie op de doelgroep worden afgestemd. Dit betekent het volgende.

- in wijken met veel *afhankelijken* moet worden ingezet op persoonlijk contact bij het opnemen van de aangifte en bij de terugkoppeling over de voortgang. Aangezien afhankelijkheden relatief angstig zijn voor criminaliteit,⁹⁷ is het niet verstandig hen te informeren over criminaliteitspatronen (tij-

⁹⁶ De WRR heeft hierbij gebruikgemaakt van een gegevensbestand van het onderzoeksbureau Motivaction. Dit bureau volgt al meer dan zeven jaar een groep van 14.000 burgers op gedrag, waarden en behoeften in het dagelijks leven. Het gegevensbestand breidt zich jaarlijks uit met een representatieve steekproef.

⁹⁷ WRR (2005).

den, plaatsen, enzovoort) in hun wijk. Zij zullen eerder bang worden dan gerichte preventie ondernemen.

- in wijken met veel *afzijdigen* en *afwachtenden* moet worden ingezet op selfservice op internet (zie de volgende subparagraaf). Voorzieningen als aangiftezuilen en een digitaal aangiftevolgsysteem ondersteunen deze burgers bij hun behoefte aan zelfredzaamheid. De behoefte aan 'actieve wederkerigheid' is bij deze burgers minder intrinsiek dan bij de andere twee stijlen, omdat deze vooral wordt gevoeld door eigenbelang.
- in wijken met veel *actieven* moet worden ingezet op persoonlijk contact en het genereren van betrokkenheid. Deze burgers hebben vooral behoefte aan actieve wederkerigheid en willen waarschijnlijk graag geïnformeerd worden over bijvoorbeeld criminaliteitspatronen in de wijk, zodat zij zelf preventieve maatregelen kunnen treffen. Meer dan de andere typen zijn de actieven bereid een eerste verdedigingslinie te vormen tegen criminaliteit in hun buurt. De politie zal hen hierbij moeten faciliteren door de informatie uit het analyseproces aan te wenden en in te zetten op 'gericht informeren'.

De hierboven beschreven doelgroepsegmentatie biedt de mogelijkheid meer grip te krijgen op wensen en verwachtingen van specifieke groepen burgers, zodat de diensten hier beter op kunnen worden afgestemd. Op basis van een uniform basispakket is nadere differentiatie mogelijk. Het gebruik van internet speelt hierin een rol, omdat de behoefte aan selfservice onder bepaalde groepen burgers relatief groot is.

Investeren in digitale dienstverlening

Op basis van de interviews en bestaand onderzoek⁹⁸ kan worden geconcludeerd dat men binnen de Nederlandse politie de overtuiging heeft dat internet als 'contactkanaal' beter kan worden ingezet dan nu het geval is. De internetpenetratie is in Nederland één van de hoogste van Europa en ook op het gebied van internetvaardigheden behoren wij tot de besten van de klas.⁹⁹ Vooral voor de zogenaamde digitale generatie, jongeren die na 1980 zijn geboren, is internet een onderdeel van het dagelijkse sociale leven.¹⁰⁰ De digita-

⁹⁸ Beunders & Muller (2005); Jongejan & Van Zwam (2006).

⁹⁹ CBS (2006).

¹⁰⁰ De Haan e.a. (2006).

lisering van de dienstverlening door de politie heeft geen gelijke tred gehouden met de digitalisering van de samenleving. Volgens sommigen is de reden hiervoor gelegen in de politiecultuur. Deze zou niet gericht zijn op het gebruik van het elektronische kanaal.¹⁰¹ Met de opkomst van de zogenaamde vierde generatie telecommunicatienetwerken wordt mobiel internet, met datacapaciteit die vergelijkbaar is met de thuisaansluitingen nu, in de nabije toekomst steeds gangbaarder.¹⁰² De behoefte aan digitale diensten zal hierdoor alleen maar toenemen, omdat de onafhankelijkheid van tijd en plaats een nieuwe betekenis krijgt (overal 'online'). Een belangrijke uitdaging voor de Nederlandse politie is daarom gelegen in het verbeteren van de digitale dienstverlening. Dit kan door een digitaal politiebureau in te richten waarin de hieronder genoemde diensten een plek kunnen krijgen.¹⁰³

- *Afsprakenagenda*: die burgers de mogelijkheid biedt zelf afspraken te maken voor het doen van aangifte op de bureaus, via de telefoon of face to face op afstand. Vanzelfsprekend moet de afsprakenagenda realtime inzichtelijk zijn, zodat de beschikbare capaciteit voor 'aangiften op afspraak' niet wordt overvraagd. Als burgers alsnog lang moeten wachten, ontstaat er een bron van ontevredenheid, omdat men dit niet verwacht.
- *Video-conference*: die burgers de mogelijkheid biedt op afstand, maar wel face to face, aangifte te doen. Deze dienst biedt bepaalde groepen burgers, bijvoorbeeld ouderen die slecht(er) ter been zijn, de mogelijkheid iemand te zien en te spreken, zonder dat er sprake is van fysieke nabijheid. De hoge interactiviteit maakt het mogelijk door te vragen en dus ook aangiften met opsporingsindicatie op te nemen.
- *Internetaangifte*: die burgers, conform de huidige standaard, de mogelijkheid biedt om van veelvoorkomende delicten aangifte te doen, voor zover er geen sprake is van opsporingsindicatie.
- *Aangiftevolgsysteem*: dat burgers de mogelijkheid biedt om door track & trace de stand van zaken rondom hun aangifte op ieder moment in te zien (zie het vorige hoofdstuk).

101 Jongejan & Van Zwam (2006).

102 Biesboer e.a. (2004).

103 Voor een deel is dit pakket van diensten gebaseerd op Jongejan & Van Zwam (2006).

- **Chatfunctie:** die burgers de mogelijkheid biedt vragen te stellen wanneer zij bijvoorbeeld moeilijkheden ondervinden bij het doen van aangifte via internet of toelichting bij de *track & trace*-functie nodig hebben. Ook is het denkbaar dat wijkagenten op bepaalde momenten beschikbaar zijn om vragen van wijkbewoners te beantwoorden, zodat er naast de lokale gemeenschap ook sprake is van een virtuele *community*.
- **Meldingsformulier:** dat burgers de mogelijkheid biedt niet-urgente opvallendheden, zoals jeugdoverlast, te melden. Hierbij is het wel essentieel dat burgers kunnen volgen wat er met hun melding is gebeurd c.q. enige vorm van terugkoppeling krijgen;
- **Criminaliteitskaarten:** waarop burgers vrijwel realtime kunnen zien welke delicten in hun wijk, op welke plaatsen en tijden veel voorkomen. De voor de kaarten benodigde informatie wordt gegenereerd door het analyseproces (mede op basis van kerngegevens van aangiften). Bij ieder delicttype moet worden verwezen naar preventieadviezen.
- **Klantencarrousel:** waarin burgers regiospecifiek feedback kunnen geven op hun contact met de politie in de verschillende processen (intake, handhaving, enzovoort). Het moet hierbij gaan om enkele vragen die voor wat betreft het aangifteproces zijn gebaseerd op de vastgestelde prestatie-indicatoren (zie het vorige hoofdstuk over prestatie-meetsystemen).

Een digitaal politiebureau biedt de mogelijk aan te sluiten bij de ontwikkeling naar een 'elektronische overheid' (e-overheid). Hierbij is het voor de politie van belang om voortdurend te beseffen dat het aangiftecontact voor burgers een emotionele lading kan hebben, als gevolg waarvan het digitale kanaal niet per definitie de voorkeur heeft. Het is daarom essentieel dat de politie, overeenkomstig wat is aangegeven in het referentiekader, altijd blijft uitstralen dat burgers vrijheid hebben in het kiezen van het te gebruiken kanaal. Internet is hierin niet meer of minder dan één van de mogelijke kanalen, die een volwaardige plek naast de andere kanalen behoort te hebben.

6.2 Reflectie van binnen naar buiten: van klant naar coproducent

In het tweede hoofdstuk is benadrukt dat burgers in letterlijke zin geen klanten zijn van de politieorganisatie. Hierbij is aangegeven dat het van toegevoegde waarde kan zijn het klantbegrip als metafoor te gebruiken, om zo doende de nadruk te leggen op de serviceaspecten van het politiewerk en hierin de uitvoering rekening mee te houden. Dit is ook gebeurd bij het ontwikkelen van het referentiekader. Er is uitgegaan van wat burgers redelijkerwijs aan service of dienstverlening van de politie mogen verwachten. Dit is echter heel iets anders dan burgers daadwerkelijk benaderen of aanspreken als klant. Op het moment dat burgers worden aangesproken als klanten wordt de indruk gewekt dat er sprake is van een soevereine consument en dit is een illusie.¹⁰⁴ Het probleem dat hiermee samenhangt, gaat verder dan een label ('klant') dat op een relatie wordt geplakt en eigenlijk niet past.

Het aanspreken van burgers als klanten leidt ertoe dat burgers zich ook als klant gaan gedragen: zij hebben meer aandacht voor de uitvoering van het politiewerk, hebben hier ook hogere verwachtingen van en stellen steeds hogere eisen.¹⁰⁵ Op deze wijze dreigt er een tendens te ontstaan waarin de politie zich richt op steeds uitdijende wensen en verwachtingen. Dit is onwenselijk, niet alleen omdat sommige wensen en verwachtingen onredelijk zijn, maar ook omdat er spanning kan ontstaan met wat vanuit het perspectief van de interne processen nodig is. Burgers zien gemakkelijk over het hoofd dat het aangifteproces ook een functie heeft in het kader van hun rechtsstaat en niet alleen gericht mag zijn op het voorzien in de behoeften van burgers op het moment van aangifte. De dienstverlening door de politie moet vanzelfsprekend toegankelijk en rechtvaardig zijn, maar de rechtvaardigheid wordt niet alleen bepaald door de klantgerichtheid, maar zeker ook door de effectiviteit van de inspanningen in het opsporingsproces. Het belang van klantgerichtheid ligt niet per definitie in het verlengde van het belang van de opsporing. Snelheid en zorgvuldigheid gaan niet altijd samen. Burgers moeten dit beseffen.

In het verlengde van het voorgaande kan de vraag worden gesteld in welke mate het recht van burgers op dienstverlening door de politie ook gepaard gaat met het besef van de plichten die burgers hebben ten aanzien van de

¹⁰⁴ WRR (2004).

¹⁰⁵ Zie ook: WRR (2002).

dienstverlening door de politie. Het antwoord op deze vraag lijkt te zijn dat dit besef veelal ontbreekt. De nadruk op klantgerichtheid leidt in een geïndividualiseerde samenleving vooral tot een opstelling van burgers waarin hun rechten centraal staan.

‘Overdreven geformuleerd komt het erop neer dat mensen in toenemende mate behept lijken te zijn met het gevoel “wat ik wil moet nú gebeuren en laat niemand mij tegenwerken”. Mensen kunnen moeilijk hun verlies nog nemen en hun “rechten” hebben een voorsprong genomen op hun “plichten”.’¹⁰⁶

De focus op klantgerichtheid gaat in die zin voorbij aan het besef dat burgers niet alleen gebruik maken van de dienstverlening door de politie, maar er ook onderdeel van zijn. De kwaliteit van de dienstverlening is afhankelijk van de kwaliteit van de interactie en deze krijgt gestalte tussen politie én burgers. Als burgers actieve wederkerigheid van de politie verlangen,¹⁰⁷ dan moet de rol van klant worden ingewisseld voor die van coproducent. Klantgerichtheid bevordert een passieve opstelling; de oplossing van problemen is immers een verantwoordelijkheid van de overheid en niet van de burger.¹⁰⁸ De veiligheidsproblematiek heeft echter baat bij een actieve opstelling van burgers, aangezien zij in de eerste plaats over informatie kunnen beschikken die voor de politie van belang kan zijn én in de tweede plaats de eerste verdedigingslinie tegen (veelvoorkomende) criminaliteit zijn.¹⁰⁹ Het perspectief van coproductie is daarom nodig als tegenhanger voor de rol van klant of slachtoffer.

Het aangifteproces biedt, vanwege de intensiteit van de directe contacten tussen burgers en de politie, de mogelijkheid om gericht te werken aan de kwaliteit van de interactie en de rol van burgers daarbinnen. Voor de politie betekent actieve wederkerigheid dat de organisatie ‘echt’ moet worden geopend, zodat betekenisvolle relaties met de omgeving mogelijk worden. Niet om burgers koste wat het kost te *pleasen* in hun misleidende positie van klant – want dit is in instrumenteel-technisch opzicht nog een relatief gemakkelijke

¹⁰⁶ Van der Vijver (2006, p. 61).

¹⁰⁷ Intomart & Regioplan (2005).

¹⁰⁸ Van der Vijver (2006, p. 65).

¹⁰⁹ Zie WRR (2005).

opgave; het kost alleen geld – maar om daadwerkelijk invulling te geven aan een systeemoriëntatie. Gebeurt dit niet, dan zullen we ons blijven afvragen waarom ondanks alle inspanningen op het gebied van klantgerichtheid burgers toch met gevoelens van angst en ontevredenheid blijven zitten.

Literatuur

- Aanpak Bedrijfsvoering Recherche Informatiehuishouding en Opleiding (ABRIO) (2001), *Informatie Gestuurde Opsporing; it's no rocket science, it's just common sense but it works*.
- Aanpak Bedrijfsvoering Recherche Informatiehuishouding en Opleiding (2002), *Kwaliteitsinstrument opsporing en vervolging*. Utrecht.
- Altuïtion (2005), *Vertrouwen in de politie; ZMET® onderzoek naar het vertrouwen van burgers in de politie*.
- Ashby, W.R. (1965), *Introduction to cybernetics*. Chapman and Hall, London.
- Beek, D. van (2004), *De intelligente organisatie; prestatieverbetering en organisatie-ontwikkeling met Business Intelligence*. Uitgeverij Tutein Nolthenius, Den Bosch.
- Berg, K. van den & I. Soffer (2005), *Belevingen en verwachtingen omtrent de politie in Nederland; kwalitatief perceptieonderzoek onder Nederlandse burgers*. Politie & Wetenschap (concept).
- Beunders, H. & E.R. Muller (2005), *Politie en media; feiten, fictie en imagopolitiek*. Kerckebosch, Zeist.
- Biesboer, F., H. Blankesteyn & C. Jongeneel (2004), *De eindeloze ether; mobiel breedbandinternet en de toekomst van het omroepbestel*. Deltahage, Den Haag.
- Board Intake en Noodhulp (2007), *Contourennota domein Intake, Noodhulp en Meldkamer; de piketpalen voor het programmaplan*. Den Haag.
- Boin, R.A., E.J. van der Torre & P 't Hart (2003), *Blauwe Bazen; het leiderschap van korpschefs*. Kerckebosch, Zeist.
- Bouman, E. (2004), *Klanttevredenheid over het proces van aangifte doen op het bureau*. Rotterdam.
- Boutellier, H., P. Ippel & S. Nieborg (2005), 'Veiligheid gegarandeerd' en 'privacy gered'; twee voorstelbare toekomstbeelden in Nederland anno 2030. Verwey-Jonker Instituut.
- Boxtel, M. van & P. Dijkshoorn (2006), 'Moderne politie is betrouwbaar en burger-gericht'. In: *Tijdschrift voor de politie*, nr. 5, pp. 20-24.
- Braun, D. (1999), *Sturingsperikelen in de politieorganisatie; een verkennende antropologische studie*. Ernst & Young Consulting, Amsterdam.
- Brenninkmeijer, A. (2007), 'Eerlijk bestuur: over rechtmatigheid en behoorlijkheid'. In: *Bestuurskunde*, nr. 1, pp. 58-65.

- Bruhn, M. & D. Georgi (2006), *Services marketing; managing the service value chain*. Prentice Hall, London/New York.
- Bunt, H. van de (2004), 'De uitvoering en inrichting van de opsporing.' In: F. Vlek e.a. (red.) *Uit balans: politie en bestel in de knell: state-of-the-art van kennis en inzicht*. Zeist, Kerckebosch, pp. 101-120.
- Buruma, Y. (2005), *De dreigingsspiraal; onbedoelde neveneffecten van misdaadbestrijding*. Boom Juridische Uitgevers, Den Haag.
- Castells, M. (2000), *The rise of the network society*. Blackwell Publishing, Malden/Oxford/Carlton.
- Centraal Bureau Statistiek, Ministerie van BZK & Ministerie van Justitie (2006), *Veiligheidsmonitor Rijk; landelijke rapportage*. Den Haag.
- Chan, J.B.L. (1996), 'Changing police culture'. In: *British Journal of Criminology*, nr. 1, pp. 109-134.
- College van procureurs-generaal, *Aanwijzing voor de opsporing*, 11 februari 2003.
- Coöperatie Informatiemanagement Politie (CIP) & ABRIO (2004), *Kwaliteitswensen internet aangifte; wensen en eisen voor de processen intake en opsporing van een kwalitatief hoogwaardige internetaangifte*.
- Coöperatie Informatiemanagement Politie (CIP) (2002), *Bedrijfsarchitectuur Nederlandse politie*.
- Dijkshoorn, W.P. (2002), 'Ontbreken van overall accountable doelstelling maakt politie stuurloos'. In: *Tijdschrift voor de politie*, nr. 4, pp. 18-21.
- Dorr, D.C. (2002), *Presteren met processen; procesmanagement voor dienstverlenende organisaties*. Kluwer, Deventer.
- Elias, M. (1997), *Onder dienders; onstuimig en beklemmend: de wereld van de Politie*. Uitgeverij Balans.
- Ernst & Young Forensic Services (2000), *Rapportage voor NPC inzake aangifte (bereidheid) bij bedrijven*.
- Eysink Smeets & Etman (2002), *Inventarisatie aangiftevoorzieningen bij de Nederlandse politie; voorzieningen en ervaringen in beeld*. Den Haag.
- Eysink Smeets, Etman & Coöperatie Informatiemanagement Politie (2003a), *Beelden van blauw*. Den Haag.
- Eysink Smeets & Etman (2003b), *Aangiften en publiek*. Den Haag.
- Eysink Smeets & Etman (2003c), *Klantenonderzoek @aangifte; angevers over (digitale) aangifte*. Den Haag.

- Flight, S., A. van den Andel & P. Hulshof (2006), *Vertrouwen in de politie; een verkennend onderzoek*. Ministerie van BZK, Den Haag.
- Freemantle, D. (2004), *The Buzz; 50 little things that make a big difference to delivering world-class customer service*. Nicholas Brealey Publishing, London.
- Galbraith, J. (1973), *Designing Complex Organizations*. Addison-Wesley, Reading, MA.
- Gerrits, J.W.M. (2003), *De interactieve organisatie; technologie en innovatie in dienstverlening*, rede uitgesproken bij de aanvaarding van het ambt van bijzonder hoogleraar Technologie en Innovatie op 21 februari 2003. VU, Amsterdam.
- Goderie, M, B. Tierolf & F. Dekker (juni 2006), *Wat levert het politie-optreden de burger op? Een onderzoek naar de opbrengsten van het optreden van de politie*. Concept eindrapportage, Politie & wetenschap.
- Goudriaan, H., J. Lynch & P. Nieuwbeerta (2003), 'Aangifte doen bij de politie?' In: *Tijdschrift voor Criminologie*, nr. 1, pp. 35-52.
- Gunther Moor, L. & C.D. van der Vijver (red.) (2000), *Het gezag van de politie*. SMVP, Dordrecht.
- Haan, J. de, C. van 't Hof & R. van Est (2006), 'De digitale generatie', in: J. de Haan & C. van 't Hof (red.), *Jaarboek ICT en samenleving 2006*, pp. 11-23.
- Hammer, M. & J. Champy (1993), *Reengineering the corporation; a manifesto for business revolution*. Harper Business, New York.
- Hammer, M. (1996), *Het leven na reengineering; processen in werk, management, onderneming en maatschappij*. Contact, Amsterdam.
- Hardjono, T. & R. Bakker (2001), *Management van processen; identificeren, besturen, beheersen en vernieuwen*. Kluwer, Deventer.
- Hiemstra, R. e.a. (2006), *Internetaangifte politie: van hulpmiddel tot kritische succesfactor*. Universiteit van Amsterdam.
- Hoogenboom, B. (2006), *Operationele betrokkenheid; prestatiesturing en bedrijfsvoering Nederlandse politie*. Elsevier, Den Haag.
- Huizing, J. (2006), 'Verbeter contact met burgers'. In: *Tijdschrift voor de politie*, nr. 6, pp. 23-27.
- Inspectie Openbare Orde en Veiligheid (IOOV) (2006), *Opsporing bezocht; rapportage over de eerste fase van de kwaliteit van de politieke opsporingstaak*. Den Haag.
- Inspectie Politie (2001), *De eerste cyclus zit er op; een evaluatie van vier jaar kwaliteitszorg*. Staatsuitgeverij, Den Haag.
- Intomart (2005), *Politiemonitor Bevolking; landelijke rapportage*. Hilversum.

Intomart & Regioplan (2005), *Actieve wederkerigheid; de beïnvloedbaarheid van oordelen over het contact met en de beschikbaarheid van de politie*. Den Haag.

Jochoms, M.P.C.M., F. van der Laan, W. Landman, P.S. Nijmeijer & A. Sey (2006), *Op prestaties gericht; over de gevolgen van prestatiesturing en prestatieconvenanten voor sturing en uitvoering van het politiewerk*. Elsevier, Den Haag.

Jong, A.H. de & H.B. Hilderink (2004), *Lange-termijn bevolkingsscenario's voor Nederland*. Den Haag.

Jongejan, A. & H. van Zwam (2006), *Het Digitale Politiebureau van de Nederlandse politie*.

Karsten, L. & K. van Veen (1998), *Managementconcepten in beweging: tussen feit en vluchtigheid*. Van Gorcum & Company, Assen.

Klantenservice Kenniscentrum (2005), *Visies van managers op functie en aansturing*. Rotterdam.

Kruijsen, M. (2005), *Het opsporingsproces doorzocht; een onderzoek naar het functioneren van het opsporingsproces in het district Utrecht-Noord*. UT, Enschede.

Kruissink, M., C. Verwers & N. Dijkhoff (1998), *Organisatie van de recherchefunctie; een inventarisatie in de 25 regiokorpsen*. WODC, Den Haag.

Lammers (2004) J.B., *Oordelen over de politie: een analyse van de invloed van contacten op het oordeel van burgers over het functioneren van de politie*. IPIT, Enschede.

Landman, W. (2005), *Beelden uit de frontlinie; over de invloed van bedrijfsmatig werken op het politiewerk in de BPZ*. Twynstra Gudde, Amersfoort.

Liedenbaum, C. (2003), *Opheldering gezocht! Een vergelijkend onderzoek naar de verklaringen voor het verschil in ophelderingspercentage tussen Utrecht en Münster*. IPIT, Enschede.

Maas-de Waal, C.J. (2006), *Voorzieningen voor slachtoffers en misdrijven; gebruik, bereik en draagvlak*. Sociaal en Cultureel Planbureau, Den Haag.

Manning, P.K. (2003), *Policing contingencies*. The University of Chicago Press, Chicago/London.

McKain, S. (2005), *What customers really want; how to bridge the gap between what you organization offers and what your clients want*. Thomas Nelson Inc., Nashville.

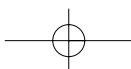
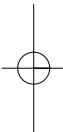
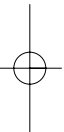
Mintzberg, H. (2004), *Managers, maar dan echte; over de zachte praktijk van het managen en de vorming van managers*. Scriptum, Schiedam.

Motivaction (2006), *Aangiftebereidheid en burgerschapstijlen*. In opdracht van de Politie Amsterdam-Amstelland, Amsterdam.

- Nieuwenhuis, M.A. (2003), *The art of management; vereenvoudigen, verbinden, visualiseren*. Apeldoorn.
- Oliver, R.L. (1993), 'A model of service quality and service satisfaction'. In: T.A. Swartz e.a., *Advances in services marketing and management*. JAI Press, Greenwich, pp. 65-85.
- Oliver, R.L. (1997), *Satisfaction: a behavioral perspective on the customer*. McGraw-Hill Irwin, New York.
- (13 september 2003) 'Ondernemers zijn passiviteit van politie en justitie zat'. In: Forum; opinieblad VNO-NCW.
- Openbaar Ministerie, Politie & Nationaal Forensisch Instituut (2005), *Verbeterprogramma Opsporing en Vervolg*. Den Haag.
- Poot, C.J. de e.a. (2004), *Recherche-portret; over dilemma's in de opsporing*. Kluwer, Alphen a/d Rijn.
- Poot, C.J. de & P.J. van Koppen (2004), 'Metten van researchewerk'. In: *Justitiële Verkenningen*, nr. 4, pp. 35-48.
- Projectgroep Visie op de Politiefunctie (2005), *Politie in Ontwikkeling; visie op de politiefunctie*. NPI, Den Haag.
- Projectgroep Visie op de Politiefunctie (2006), *Wenkend Perspectief; strategische visie op politieel informatiemanagement & technologie 2006-2010*. Politie Nederland, Driebergen.
- Punch, M. (1983b), *De Warmoesstraat: politiewerk in de binnenstad, een etnografische studie van politiewerk in Amsterdam*. Van Loghum Slaterus B.V., Deventer.
- Punch, M., P. Tieleman & A.H. van der Berg (1999), 'Politiecultuur'. In: C.J.C.F. Fijnaut e.a. (red.), *Politie: Studies over haar werking en organisatie*. Alphen aan den Rijn, Samson, pp. 263-282.
- Ratcliffe, J.H. (2002), 'Intelligence-led policing and the problems of turning rhetoric into practice'. In: *Policing and Society*, nr. 1, pp. 53-66.
- Raad voor Maatschappelijke Ontwikkeling (2004), *Sociale veiligheid organiseren; naar herkenbaarheid in de publieke ruimte*. SDU, Den Haag.
- Reenen, P. van (2004), 'Politie-ethiek; buiten eensgezind, binnen verdeeld'. In: B. van Stokkum & L. Gunther Moor (red.), *Onoprechte handhaving? Prestatiecontracten, beleidsvrijheid en politie-ethiek*. SMVP, Dordrecht, pp. 57-70.
- Reus-Ianni, E. & F.A. Ianni (1983), 'Street cops and management cops: the two cultures of policin.'. In: M. Punch (red.) *Control in the police organization*, The MIT Press, London/Cambridge, pp. 251-274.

- Rietdijk, J.W. (2002), 'Multichanneling: de stille kracht achter e-CRM; de juiste mix'. In: *Informatie*, juni.
- Rozenbeek, M. (2006), 'Beoordeeld door de burger; belang van vertrouwen in de politie eindelijk (h)erkend'. In: *Blauw*, nr. 8, pp. 14-16.
- Sikkelerus, M. van (2006), *Een gekleurde bril; de invloed van contexteffecten bij de beoordeling van servicekwaliteit*. UT, Enschede.
- Smits, I., e.a. (2003), *Visie op dienstverlening door de politie*. Board Dienstverlening, Den Haag.
- Spruijt, A. (2002), 'Custom relationship management: CRM kun je niet kopen'. In: *Management & Informatie*, nr. 3.
- Telan (2007), *Verslag telefonische kwaliteitsmeting 2006 Landelijk Telefoonnummer Politie*. Waalwijk.
- Terhürne, H. (2003), *Process mapping; een praktische methodiek voor een heldere kijk op businessprocessen*. Kluwer, Deventer.
- Terpstra, J. & W. Trommel (2006), *Het nieuwe bedrijfsmatig denken bij de politie; analyse van een culture formatie in ontwikkeling*. Elsevier, Den Haag.
- TK 2002-2003, 51164 (17 februari 2003), *Reactie van het kabinet op de moties inzake het verhogen van de aangiftebereidheid*.
- Torre, E. J. van der & E.R. Muller (2004), 'Het recherchevak; een institutionele benadering'. In: *Justitiële Verkenningen*, nr. 4, pp. 18-34.
- Torre, E.J. van der (1999), *Politiewerk; politiestijlen, community policing, professionalisme*. Samson, Alphen a/d Rijn.
- Tracey, M., F. Wiersema & M. Sniijders (1995), *De discipline van marktleiders; kies uw klanten, verklein uw focus en domineer uw markt*. Scriptum, Schiedam.
- Urk, E. van (2006), *Klanttevredenheidsonderzoek 2005; politie Zaanstreek-Waterland*. Wormerveer.
- Verbond van Verzekeraars (2006), *Deltaplan aanpak fraude bij schadeverzekeringen*. Den Haag.
- Versteegh, P. (2005), *Informatiegestuurde veiligheidszorg/ SMVP*, Dordrecht.
- Vijver, C.D. van der (1993), *De burger en de zin van het strafrecht*. Koninklijke Vermande, Lelystad.
- Vijver, C.D. van der (1998), 'De maatschappelijke gerichtheid van de politie.' In: A. Cachet e.a. (red.), *De blijvende betekenis van Politie in Verandering*. Elsevier, Den Haag, pp. 135-148.

- Vijver, C.D. van der & L.J. Molenkamp (1999), 'De interne organisatie van de politie'. In: C.J.C.F. Fijnaut e.a. (red.), *Politie; studies over haar werking en organisatie*. Samson, Alphen aan den Rijn, pp. 195-214.
- Vijver, C.D. van der (2006), 'Legitimiteit, gezag en politie; een verkenning van de hedendaagse dynamiek'. In: C.D. van der Vijver & F. Vlek (red.), *De legitimiteit van de politie onder druk?* Elsevier, Den Haag, pp. 15-132.
- Visser, J., R. Frederikse & E. Hermans (2002), *Slachtofferschap criminaliteit bij bedrijven en instellingen*. NIPO, Amsterdam.
- Vries, M.S. de & C.D. van der Vijver (2002), *Politie en haar gezag*. SMVP, Dordrecht.
- Weggeman M., G. Wijnen & R. Kor (2000), *Ondernemen binnen de onderneming, essenties van organisaties*. Samson, Alphen aan den Rijn.
- Wetenschappelijke Raad voor het Regeringsbeleid (2002), *De toekomst van de nationale rechtsstaat*. SDU, Den Haag.
- Wetenschappelijke Raad voor het Regeringsbeleid (2004), *Bewijzen van goede dienstverlening*. Amsterdam University Press, Amsterdam.
- Wetenschappelijke Raad voor het Regeringsbeleid (2005), *Vertrouwen in de buurt*, Amsterdam University Press, Amsterdam.
- Wittebrood, K. (2006), *Slachtoffers van criminaliteit: feiten en achtergronden*. Sociaal en Cultureel Planbureau, Den Haag.
- Zeithaml, V.A. & M.J. Bitner (2003), *Services marketing; integrating customer focus across the firm*, McGraw-Hill Irwin, New York, 3e druk.
- Zoomer, O. (2006), *De opsporingsfunctie binnen de gebiedsgebonden politiezorg*. Kerckebosch, Zeist.



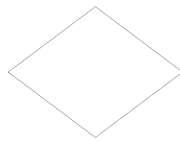
Bijlagen

Bijlage 1 Lijst van gebruikte symbolen

Hieronder worden de symbolen weergegeven die in de procesbeschrijving (zie bijlage 2) worden gebruikt. Naast de symbolen is de betekenis beschreven.



Activiteit



Keuzemoment



Aansluiting ander proces



Afsprakenagenda



Basisprocessensysteem

Bijlage 2 Procesbeschrijving aangifte conform referentiekader

In deze bijlage worden de deelprocessen van het aangifteproces nader uitgewerkt in procesbeschrijvingen. Het referentiekader zoals gedefinieerd in hoofdstuk 5 is hierbij het uitgangspunt. Het betreft de volgende deelprocessen:

- bepalen aangiftekanaal (§1);
- opnemen aangifte (§2);
- controleren en selecteren aangifte (§3).

1 Deelproces: bepalen aangiftekanaal

In deze paragraaf wordt het deelproces ‘bepalen aangiftekanaal’ behandeld. Dit deelproces heeft betrekking op het eerste contact tussen (potentiële) aangever en de politie. Dit contact kan op de volgende manieren plaatsvinden:

- face-to-facecontact (bureau);
- telefonisch;
- via internet.

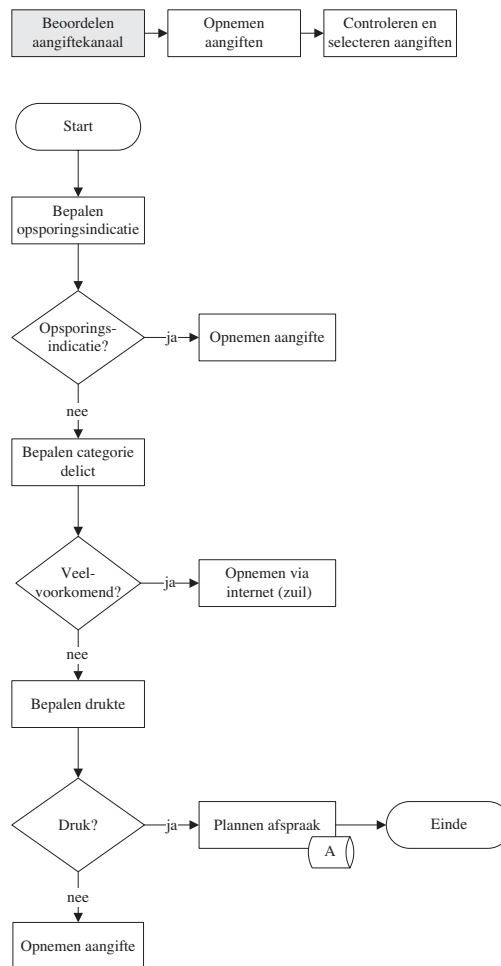
Wij richten ons met de procesbeschrijving op de eerste twee manieren c.q. kanalen. De reden hiervoor is dat de internetaangifte in de afgelopen periode sterk is geprofessionaliseerd en het proces verloopt via de landelijke internetapplicatie. We richten ons wel op het verder behandelen van de internetaangifte, maar dit komt in het tweede deelproces aan bod.

1.1 Face-to-faceaangifte

Algemene uitgangspunten

- Aangifte via een formulier wordt niet meer gedaan, omdat het extra werk oplevert (opnemen in het basisprocessensysteem) en het de tevredenheid van aangevers niet bevordert. Aangevers die een snelle aangifte willen doen, kunnen dit doen via een internetcomputer op het bureau of vanuit huis. Voor aangevers die niet beschikken over een computer of er niet mee kunnen werken, heeft een persoonlijk gesprek (face-to-faceaangifte) of telefonische aangifte de voorkeur. Het gaat hierbij veelal om doelgroepen die de voorkeur hebben voor een persoonlijke benadering.

- Het persoonlijk opnemen van een aangifte vindt altijd plaats in een aparte kamer. Het opnemen van een aangifte aan de balie is alleen mogelijk wanneer het niet druk is en er geen sprake is van opsporingsindicatie.
- Het plannen van afspraken vindt plaats in een regionale agenda die per bureau de beschikbare capaciteit inzichtelijk maakt. Daarnaast wordt bij het plannen van afspraken qua tijd ruim gerekend.¹¹⁰



Figuur 6: Deelproces 'bepalen aangiftekanaal' (face to face)

110 Dit uitgangspunt geldt overal waar sprake is van het plannen van afspraken.

Hulpmiddelen bij de keuzemomenten

Hieronder wordt per keuzemoment ingegaan op de aspecten die bij het maken van de keuze in ogenschouw moeten worden genomen.

Opsporingsindicatie?

De mate van opsporingsindicatie wordt bepaald door de aanwezigheid van de zeven W's. Zoals al eerder is aangegeven, biedt niet iedere W evenveel aanknopingspunten voor de opsporing. Er is opsporingsindicatie aanwezig wanneer één van de volgende vragen met 'ja' kan worden beantwoord.

- Is er een indicatie van een mogelijke dader?
- Zijn er sporen gevonden c.q. te vinden?
- Is er een getuige (vooral bij geweldsdelicten)?

Wanneer op één van de vragen een bevestigend antwoord kan worden gegeven, is het noodzakelijk de aangifte face to face en direct op te nemen, omdat door doorvragen een goede opsporingsindicatie kan worden verkregen.

Veelvoorkomend?

De tweede relevante vraag in het aangifteproces is of er sprake is van een veelvoorkomend delict. Deze vraag bepaalt in de eerste plaats of er aangifte op een snelle manier kan worden gedaan (internet). In de tweede plaats geeft het beantwoorden van deze vraag een indicatie van de emotionele impact die een delict heeft. In algemene zin kan ervan uit worden gegaan dat de veelvoorkomende delicten geen delicten zijn die veel emoties bij aangevers losmaken.

Tot de veelvoorkomende delicten rekenen wij:¹¹¹

- diefstal uit andere gebouwen;
- diefstal uit een bedrijf;
- diefstal uit een hotel of pension;
- diefstal uit een school;
- diefstal uit een schuur/box/garage;
- diefstal uit een sportcomplex/kantine/kleedkamer;
- diefstal uit gedragen kleding en/of tas;
- diefstal van een brom-/snorfiets;

¹¹¹ Deze lijst is gebaseerd op de delicten die kunnen worden aangegeven door de nieuwe internetapplicatie.

- diefstal van een dier;
- diefstal van een fiets;
- diefstal van een vaartuig;
- diefstal van of uit automaten;
- diefstal van overige voertuigen;
- diefstal vanaf een kampeerterrein;
- diefstal vanaf of uit een auto;
- diefstal vanaf of uit onroerende goederen;
- diefstal vanaf of uit andere voertuigen;
- diefstal vanaf of uit roerende goederen;
- inbraak in bedrijf of kantoor;
- inbraak in een box/garage/tuinhuis;
- inbraak in een school;
- inbraak in hotel of pension;
- overige eenvoudige diefstallen;
- overige vernielingen;
- vernieling van een auto;
- vernieling van een openbaar gebouw;
- vernieling van een woning of bedrijf;
- vernieling van openbaar vervoer;
- winkeldiefstal;
- zakken of tassenrollerij.

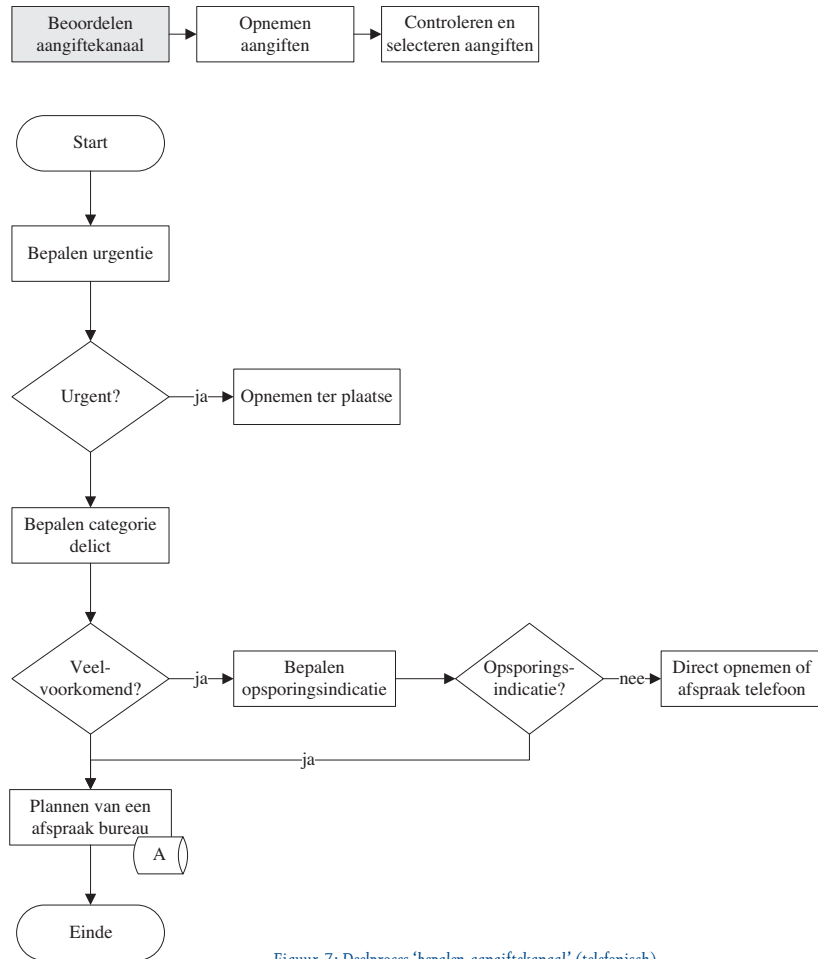
De lijst van delicten komt overeen met de delicten waarvoor momenteel internetaangifte kan worden gedaan (versie 3.3). Wanneer het delict waarvoor aangifte wordt gedaan een veelvoorkomend delict is, wordt de aangever geadviseerd aangifte te doen via de internetcomputer op het bureau of wanneer gewenst vanaf een andere plek. Als de aangever dit niet wil, dan zal hij mogelijk moeten wachten.

Drukte?

Bij het doen van aangifte op het bureau is de wachttijd een bron van ergernis voor aangevers. Het is daarom van belang om bij drukte aangevers de mogelijkheid te geven een afspraak te plannen, zodat de aangifte op een ander moment kan worden opgenomen. De mate waarin kan worden gesproken van drukte wordt bepaald door het aantal burgers dat op een bepaald moment

aangifte wil doen en de capaciteit die voor het opnemen van aangiften beschikbaar is. Op het moment dat de verhouding tussen de beschikbare capaciteit voor opname en het aantal wachtende burgers meer dan een derde is, verdient het aanbeveling een afspraak te plannen en de aangifte op een ander tijdstip op te nemen. Het is hierbij wel belangrijk rekening te houden met de emotionele toestand van de aangever, aangezien geëmotioneerde aangevers zich niet 'weggestuurd' moeten voelen. Het is dus zaak voor hen zo snel mogelijk ruimte te creëren.

1.2 Telefonische aangifte



Figuur 7: Deelproces 'bepalen aangiftekanaal' (telefonisch)

Algemene uitgangspunten

- Het is aan de regio's zelf om de afweging te maken of de relevante aangiften direct telefonisch worden opgenomen of dat er een terugbelafpraak wordt gemaakt.

Hulpmiddelen bij de keuzemomenten

Ten aanzien van de keuzemomenten rondom de categorie delicten en de mate van opsporingsindicatie kunnen dezelfde hulpmiddelen worden gebruikt als bij de aangifte die face to face wordt opgenomen. Daarom wordt hieronder alleen de vraag met betrekking tot de mate van urgentie behandeld.

Urgentie?

De mate van urgentie bepaalt of de basispolitiezorg ter plaatse gaat en op locatie de aangifte opneemt. Er is sprake van urgentie in de volgende situaties:

- heterdaad;
- woninginbraak;
- aangever van 65+, moeilijk ter been en hulpbehoevend (kan ook een afspraak worden gepland voor opname van aangifte).

Wanneer sprake is van één van bovenstaande situaties wordt de aangifte op locatie opgenomen.

2 Deelproces: opnemen aangifte

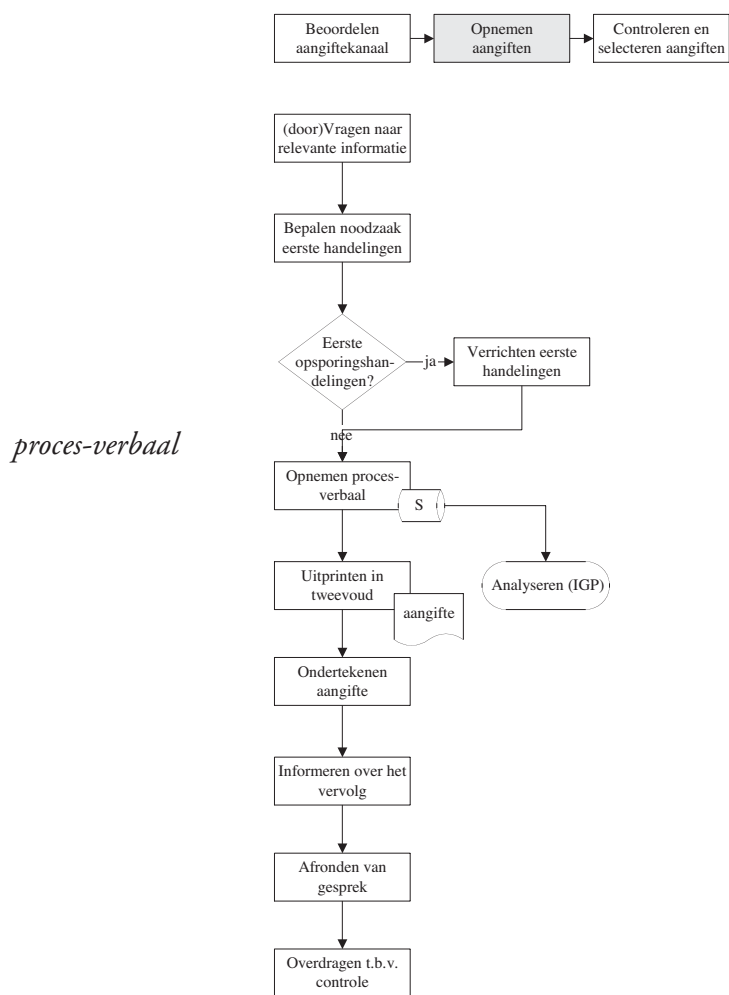
De wijze waarop de aangifte wordt opgenomen, verschilt per aangiftekanaal. In de vorige paragraaf zijn de aangiftekanaalen uitgewerkt. Er kan een onderscheid worden gemaakt tussen:¹¹²

- face-to-faceopname op bureau;
- telefonische aangifte;
- internetaangifte.

Hierna worden deze drie manieren achtereenvolgens behandeld.

¹¹² Het opnemen van aangifte op locatie wordt hier niet uitgewerkt, omdat dit proces in veel gevallen plaatsvindt binnen de noodhulp en lastig te standaardiseren is. In hoofdstuk 5 is wel aangegeven welke hulpmiddelen hierbij – vanuit het oogpunt van efficiency – wenselijk zijn.

2.1 Face to face op bureau



Figuur 8: Deelproces 'opnemen aangifte' (opname op bureau)

Algemene uitgangspunten

- Aangiften worden – zoals eerder aangegeven – in principe opgenomen in een aparte kamer. Het opnemen van aangiften aan de balie is alleen mogelijk als het niet druk is en de beschikbare capaciteit beperkt is (en dus degene die aan de balie zit niet in staat is de balie te verlaten).
- Bij het opnemen van een aangifte wordt gestreefd naar een zo volledig mogelijke ‘vulling’ van de zeven W’s, wat betekent dat eventuele eerste opsporingshandelingen – zoals een fotoconfrontatie – zoveel mogelijk tijdens het opnemen van een aangifte worden verricht. Dit geeft een beter beeld van de situatie ten behoeve van het selecteren en prioriteren voor de opsporing.

Hulpmiddelen

Vragen naar relevante informatie

Bij het ‘uitvragen’ van de aangever is het noodzakelijk te beschikken over IT-hulpmiddelen die de verbalisant ‘dwingen’ bepaalde vragen te stellen, zodat er geen W’s worden overgeslagen en elementen van het strafbare feit worden vergeten. Door intranetapplicaties kunnen formats worden gebruikt voor het opnemen van bepaalde delicten (zie hoofdstuk 5). De formats kunnen worden gekoppeld aan het bedrijfsprocessensysteem, zodat er geen dubbel werk hoeft te worden gedaan.

Eerste opsporingshandelingen?

Voor het zo veel mogelijk complementeren van een aangifte, kan het noodzakelijk zijn al tijdens het opnemen van een aangifte de eerste opsporingshandelingen te verrichten. Het gaat hierbij vanzelfsprekend om handelingen die ter plekke kunnen worden uitgevoerd. De mate waarin deze handelingen noodzakelijk zijn, wordt bepaald door:

- het signalement van de dader: in dit geval dient direct een fotoconfrontatie te worden uitgevoerd;
- de aanwezigheid van een getuige: in dit geval dient direct een getuigenverhoor te worden afgenomen.

Informereren over het vervolg

Bij het informeren is het van belang de aangever persoonlijk een korte uitleg te geven over de vervolgstappen die al dan niet worden genomen. Dit dient een eerlijke, beargumenteerde uitleg te zijn, waarbij het belang van het doen

van aangifte wordt benadrukt. Ook wanneer er geen opsporingsindicatie is, moet er actiebereidheid worden uitgestraald.

Afronden van het gesprek

Onder het afronden van het gesprek vallen de volgende activiteiten:

- informeren over de diensten van het bureau Slachtofferhulp;
- geven van preventieadvies (wanneer relevant);
- bedanken voor het doen van aangifte.

Daarnaast moet – zoals in sommige regio's momenteel al gebeurt – een informatie- c.q. servicemap aan de aangever worden meegegeven waarin in ieder geval is opgenomen:

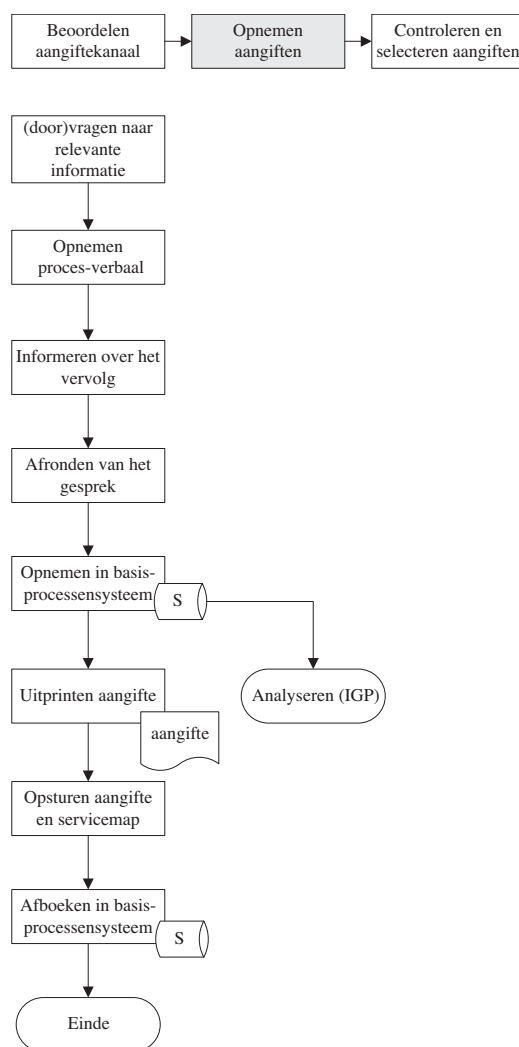
- de aangifte zelf en het mutatienummer waarmee de aangever informatie kan opvragen over de aangifte;
- informatie over het aangifteproces: bereikbaarheid, aangiftekanalen, terugkoppeling, enzovoort;
- een (gestandaardiseerde) brief van de korpschef waarin het belang van aangifte wordt benadrukt en uitleg wordt gegeven over de criteria voor het wel en niet in behandeling nemen van aangiften;
- informatie over relevante organisaties, zoals Slachtofferhulp, verzekeringsmaatschappijen en het Openbaar Ministerie;
- een enquête en antwoordenvelop ten behoeve van klanttevredenheidsonderzoek (KTO).

2.2 Telefonische opname

Algemene uitgangspunten

- Bij het telefonisch opnemen van aangiften wordt gebruikgemaakt van de internetapplicatie, zodat de medewerkers die aangiften opnemen, worden gedwongen bepaalde vragen te stellen (tool). Daarnaast wordt hiermee gegarandeerd dat de medewerkers kennis en ervaring hebben met het doen van aangifte via internet. Het voordeel hiervan is dat deze medewerkers ook kunnen fungeren als helpdesk voor burgers die via internet aangifte doen.
- De telefonische aangifte hoeft niet door de aangever te worden ondertekend, aangezien de veelvoorkomende delicten hiervan zijn vrijgesteld. Dit betekent dat de aangifte alleen hoeft te worden opgestuurd naar de aangever.

- Hoewel de aangiften in principe direct worden afgeboekt vanwege onvoldoende opsporingsindicatie, komen de gegevens uit de aangiften door analyse wel beschikbaar voor de processen handhaving en opsporing. De districtelijke informatieknooppunten (DIK's) spelen hierin een sleutelrol.



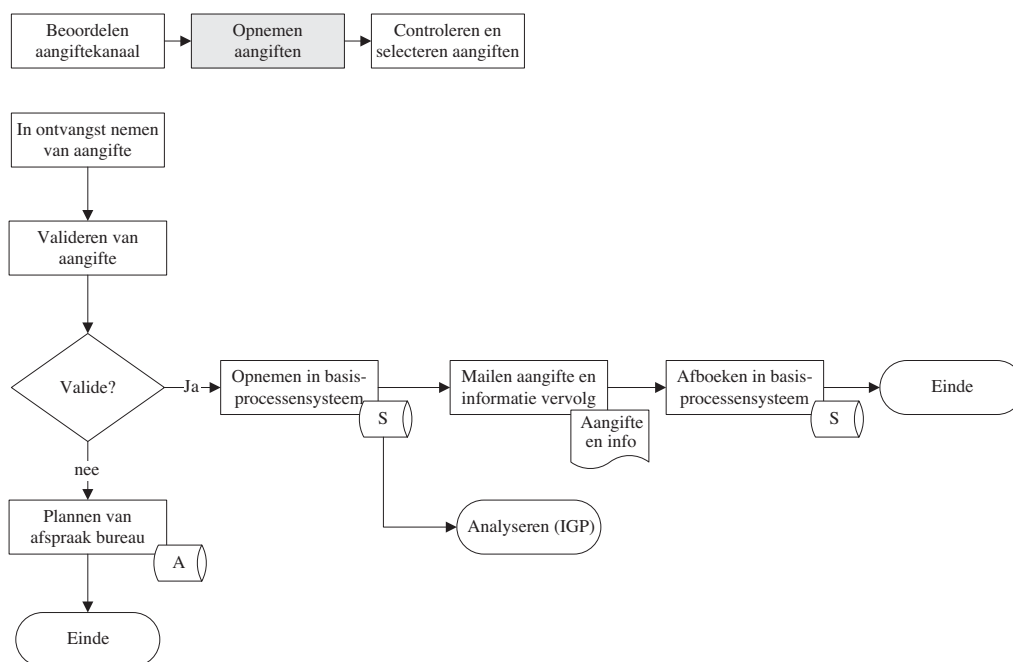
Figuur 9: Deelproces 'opnemen aangifte' (via telefoon)

Hulpmiddelen

Ten aanzien van de hulpmiddelen geldt hetzelfde als bij de procesbeschrijving voor het face to face opnemen van aangiften. Een afwijkende handeling heeft betrekking op het informeren van de aangever over het vervolg. Aangezien het een aangifte zonder opsporingsindicatie betreft, moet richting de aangever beargumenteerd worden gecommuniceerd dat de aangifte verder niet in behandeling wordt genomen, tenzij de aangever meer informatie over de gebeurtenis kan verstrekken dan hij of zij op dat moment heeft gedaan.

2.3 Internetaangifte

Voor het opnemen van internetaangiften geldt – zoals eerder is aangegeven – dat het volledige proces van opnemen hier niet wordt beschreven. Dit proces doorloopt een aangever zelfstandig met behulp van de applicatie voor internetaangifte. In het kader van deze procesbeschrijving wordt alleen ingegaan op het proces vanaf het moment dat een internetaangifte is verstuurd door een aangever en vervolgens moet worden opgenomen in het aangifteproces.



Figuur 10: Deelproces 'opnemen aangifte' (internetaangifte)

Algemene uitgangspunten

- De applicatie voor internetaangifte 'gooit' aangevers eruit die aangifte willen doen van niet-veelvoorkomende delicten en/of delicten waarbij sprake is van opsporingsindicatie. Deze aangevers moeten automatisch een scherm voor zich krijgen waarop staat dat aangifte op het bureau wenselijk is.
- Hoewel de aangiften in principe direct worden afgeboekt vanwege onvoldoende opsporingsindicatie, komen de gegevens uit de aangiften door analyse wel beschikbaar voor de processen handhaving en opsporing. De districtelijke informatieknooppunten (DIK's) spelen hierin een sleutelrol.

Hulpmiddelen

Valide?

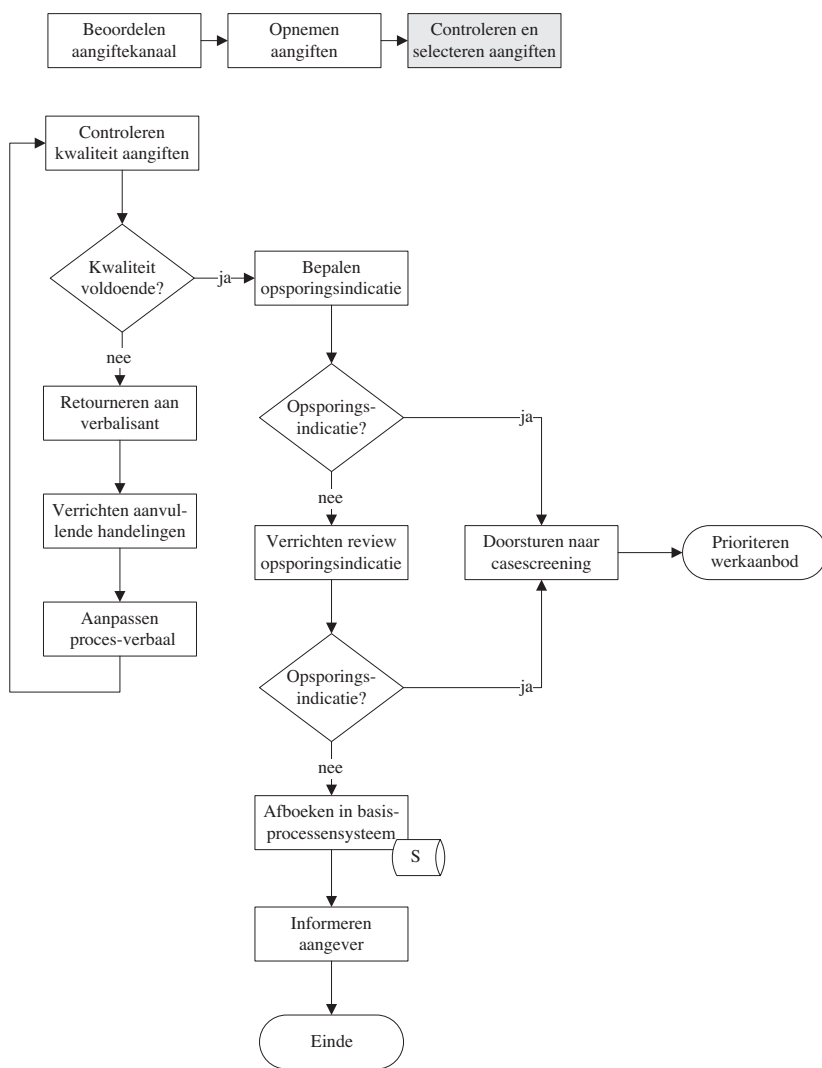
Hoewel ervan wordt uitgegaan dat de applicatie voor internetaangifte het proces 'beschermt' tegen aangevers die aangifte willen doen van delicten of situaties waarvoor dat niet kan, is het mogelijk dat er toch aangiften 'doorkomen'. Het gaat hierbij vooral om aangiften met opsporingsindicatie, omdat de vrije omschrijving ten aanzien van wat is gebeurd mogelijkheid biedt zaken te beschrijven die duiden op opsporingsindicatie. Aangezien het delict moet worden aangeklikt, is de kans dat van een 'onterecht' delict aangifte wordt gedaan niet zo groot. Bij het beantwoorden van de vraag naar validiteit moet dus vooral goed worden gekeken naar:

- indicatie van een mogelijke dader;
- sporen;
- getuigen.

Wanneer van één van de bovenstaande aspecten sprake is of men vermoedt dat hiervan sprake is, moet contact worden opgenomen met de aangever voor het maken van een afspraak voor het opnemen van de aangifte op het bureau. Wanneer er geen sprake is van de genoemde aspecten, kan de aangifte worden opgenomen in het basisprocessensysteem.

3 Deelproces: controleren en selecteren aangiften

Zoals in hoofdstuk 5 al is aangegeven, vallen alleen het controleren en selecteren van aangiften binnen het aangifteproces. Het prioriteren van het werk-aanbod is onderdeel van het opsporingsproces.



Figuur 11: Deelproces 'controleren en selecteren aangiften'

Algemene uitgangspunten

- De aangiften die in het selectieproces terechtkomen, zijn de aangiften die door face-to-facecontact zijn opgenomen. De telefonische aangiften en internetaangiften hebben per definitie geen opsporingsindicatie en zijn daarom al in een eerder stadium afgeboekt in het basisprocessensysteem.
- Het deelproces richt zich op de bulkaangiften. Waar het gaat om delicten die lichamelijk, financieel of maatschappelijk ingrijpend zijn, geldt een meer uitgebreide wijze van selecteren die verder gaat dan het criterium van opsporingsindicatie.
- De review ten behoeve van het vaststellen van de opsporingsindicatie wordt uitgevoerd door een andere functionaris dan die in eerste aanleg de mate van opsporingsindicatie heeft bepaald (zie ook hoofdstuk 5).
- Binnen het aangifteproces ligt de verantwoordelijkheid voor de terugkoppeling aan burgers waarvan de aangiften niet worden doorgeleid naar het opsporingsproces. Deze burgers worden persoonlijk – door telefonisch contact – voorzien van een terugkoppeling.
- De aangiften die worden doorgestuurd naar casescreeening worden daar geprioriteerd. Dit betekent dat deze aangiften per definitie worden behandeld in het opsporingsproces en dus niet worden afgeboekt voordat opsporingshandelingen hebben uitgewezen dat de zaak niet kan worden afgerond. Binnen het opsporingsproces ligt de verantwoordelijkheid voor het opnemen van contact met de aangever over het vervolg.

Hulpmiddelen

Kwaliteit voldoende?

Ten aanzien van de kwaliteit van aangiften kan een onderscheid worden gemaakt tussen juridische kwaliteit en opsporingskwaliteit. Naast deze twee typen wordt de kwaliteit vanzelfsprekend ook bepaald door de compleetheid van gegevens met betrekking tot naam, adres, woonplaats, enzovoort.

Ten aanzien van de *juridische kwaliteit* gaat het bij het controleren van aangiften om het volgende.

- *bestanddelen*: de bestanddelen van de delictomschrijving moeten zijn genoemd en moeten van toepassing zijn op het feit dat zich heeft voorgedaan.
- *elementen van een strafbaar feit*: alle elementen uit de wet moeten zijn genoemd en van toepassing zijn op het feit dat zich heeft voorgedaan.

- *verwijzing naar bijlagen*: de verwijzingen naar de eventuele bijlagen die de toepasbaarheid van het feit op de bestanddelen bewijst.
- *ondertekening door verbalisant en aangever*: de aangifte moet zijn ondertekend door zowel de verbalisant als aangever.

Ten aanzien van de opsporingskwaliteit gaat het bij het controleren van aangiften om het volgende.

- *informatie over de zeven W's*: er moet zo veel mogelijk informatie zijn opgenomen over wie, wat, waar, wanneer, waarom, op welke wijze en waarmee.
- *redenen van wetenschap*: de waarnemingen van de aangever moeten zijn opgenomen (ik zag, rook, hoorde, enzovoort).
- *doorvragen*: er mogen geen relevante vragen – waarvan mag worden verwacht dat ze door een aangifte kunnen worden beantwoord – zijn blijven liggen.

Wanneer de kwaliteit van de aangifte onvoldoende is, wordt deze geretourneerd aan de verbalisant, zodat hij deze kan aanpassen en opnieuw kan laten controleren. Wanneer de kwaliteit voldoende is, kan deze al dan niet worden geselecteerd voor het opsporingsproces.

Opsporingsindicatie?

Ten aanzien van de aanwezigheid van opsporingsindicatie geldt bij het selecteren in principe hetzelfde als bij de andere keuzemomenten hieromtrent. Er moet worden gekeken naar de volgende punten.

- is er een indicatie van een mogelijke dader?
- zijn er sporen gevonden c.q. te vinden?
- is er een getuige (vooral bij geweldsdelicten)?

Bij het selecteren van aangiften ten behoeve van het opsporingsproces speelt echter meer dan voorheen dat er met tactisch opsporingsgevoel moet worden gekeken naar de kansen die er zijn om door opsporingshandelingen een zaak succesvol af te ronden. Dit vraagt specifieke competenties van de functionaris die selecteert.

Leden Redactieraad Programma Politie en Wetenschap

Voorzitter prof.dr. P.B. Boorsma
Hoogleraar Openbare Financiën
Universiteit Twente

Leden mr.drs. C. Bangma
Districtschef regiopolitie Flevoland
Lid Commissie Politie en Wetenschap

prof.dr. H.G. van de Bunt
Hoogleraar Criminologie
Erasmus Universiteit Rotterdam

drs. N.H.E. van Helten
Oud-hoofdredacteur *Tijdschrift voor de Politie*

Secretariaat Programmabureau Politie en Wetenschap

Uitgaven in de reeks Politiekunde

1. **Criminaliteit in de virtuele ruimte**
DSP-groep, Amsterdam en TNO-FEL, Den Haag, 2002
2. **Cameratoezicht. Goed bekeken?**
Advies- en Onderzoeksgroep Beke, Arnhem, 2002
3. **De 10 stappen van Publiek-Private Samenwerking (PPS)**
DSP-groep, Amsterdam en TNO-FEL, Den Haag, 2002
4. **De opbrengst van projecten. Een verkennend onderzoek naar de bijdrage van projecten aan diefstalbestrijding**
NPA-Onderzoeksgroep, LSOP, Apeldoorn, 2003
5. **Cameratoezicht. De menselijke factor**
Advies- en Onderzoeksgroep Beke, Arnhem en TNO, Soesterberg, 2003
6. **Jeugdgroepen in beeld. Stappenplan en randvoorwaarden voor de shortlistmethodiek**
Advies- en Onderzoeksgroep Beke en Politieregio Gelderland-Midden, Arnhem, 2004 (vierde druk 2006)
7. **Hooligans in beeld. Van informatie naar aanpak**
Advies- en Onderzoeksgroep Beke, Arnhem, 2005
8. **Richtlijnen auditieve confrontatie**
TNO, Soesterberg, 2005
9. **Nog te verschijnen**
10. **De opsporingsfunctie binnen de gebiedsgebonden politiezorg**
O. Zoomer (IPIT, Universiteit Twente), Kerckebosch, Zeist en Politie & Wetenschap, Apeldoorn, 2006
11. **Inzoomen en uitzoomen op Zaandam**
Advies- en Onderzoeksgroep Beke, Arnhem, 2006

12. **Aansprakelijkheidsmanagement politie. Beschrijving, analyse en handreiking**
Advies- en Onderzoeksgroep Beke, Arnhem, 2006
13. **Cold cases – een hot issue**
Advies- en Onderzoeksgroep Beke, Arnhem, 2006
14. **Adrenaline en reflectie. Hoe leren politiemensen op de werkplek?**
DSP-groep BV, Amsterdam, 2007

