

2026

Een ernstige zaak

Prioritering in opsporing door politie

Algemene Rekenkamer

Inhoud

1. Samenvatting | 4

2. Over dit onderzoek | 9

2.1 Wat hebben we onderzocht? | 11

2.2 Hoe hebben we dat onderzocht? | 11

2.3 Verantwoordelijkheden politiebestel | 11

2.4 Leeswijzer | 12

3. Prioritering bij de politie | 13

3.1 Instroom en doorstroom van aangiften | 13

3.2 Prioritering OM | 14

3.3 Prioritering minister van JenV | 15

3.4 Lokale accenten bij politie | 15

3.5 De ernst van het misdrijf: de Crime Harm Index | 16

4. Opsporingsresultaten | 20

4.1 De route van aangiften | 20

4.2 In behandeling nemen en vroegtijdig beëindigen | 22

4.3 Worden prioritaire zaken vaker opgepakt? | 23

4.4 Regionale verschillen | 25

5. Meten is weten | 28

5.1 Gebrekkige registratie | 28

5.2 Ernstige misdrijven belanden bij basisteams | 30

5.3 Van kosten buiten beeld naar overzicht | 31

5.4 Concurrerende prioriteiten | 33

6. Conclusies en aanbevelingen | 35

6.1 Conclusies | 35

6.2 Aanbevelingen | 38

7. Bestuurlijke reacties en nawoord Algemene Rekenkamer | 39

7.1 Bestuurlijke reacties | 39

7.2 Nawoord Algemene Rekenkamer | 42

Bijlagen | 43

Bijlage 1 Methodologische verantwoording | 43
Bijlage 2 Literatuur | 49
Bijlage 3 Begrippen | 52
Bijlage 4 Afkortingen | 53
Bijlage 5 Eindnoot | 54

1. Samenvatting

In 2025 werden bijna 3 miljoen Nederlanders slachtoffer van zogenoemde traditionele criminaliteit, zoals gewelds-, zeden- en vermogensdelicten (CBS, 2026). Daarnaast kreeg 17% van de bevolking te maken met één of meerdere vormen van online criminaliteit (CBS, 2026). De politie registreerde in het jaar van ons onderzoek 2024 ruim 791.000 nieuwe misdrijven.

Eén van de wettelijke taken van de politie is het opsporen van (verdachten van deze) strafbare feiten. Daarnaast handhaaft de politie de openbare orde, verleent zij hulp als mensen dat nodig hebben en verricht de politie overige taken voor justitie.
In 2024 gaf de politie € 8,1 miljard uit om deze wettelijke taken uit te voeren.

In dit onderzoek heeft de Algemene Rekenkamer berekend hoeveel publiek geld en personele capaciteit de politie besteedt per wettelijke taak. Daarnaast hebben wij onderzocht in hoeverre de politie bij de prioritering binnen de opsporing rekening houdt met de maatschappelijke schade die misdrijven veroorzaken.

De prioriteiten binnen de opsporing richten zich slechts deels op de ernstige misdrijven
De minister van Justitie en Veiligheid (JenV) en het Openbaar Ministerie (OM) bepalen de prioriteiten voor de opsporing. De Algemene Rekenkamer berekende aan de hand van een Crime Harm Index (CHI) of deze prioriteiten overeenkomen met de strafbare feiten die het meest ernstig zijn en dus de meeste maatschappelijke schade veroorzaken. Wij concluderen dat dit slechts deels het geval is. Zo prioriteert de minister van JenV bijvoorbeeld cybercrime en gedigitaliseerde criminaliteit, terwijl deze strafbare feiten in de laag- of middencategorie scoren op de CHI.

Hetzelfde geldt voor bepaalde heterdaad- en ondermijningszaken die het OM prioriteert, zoals winkeldiefstal en het bezit van hard- en softdrugs.

Crime harm Index

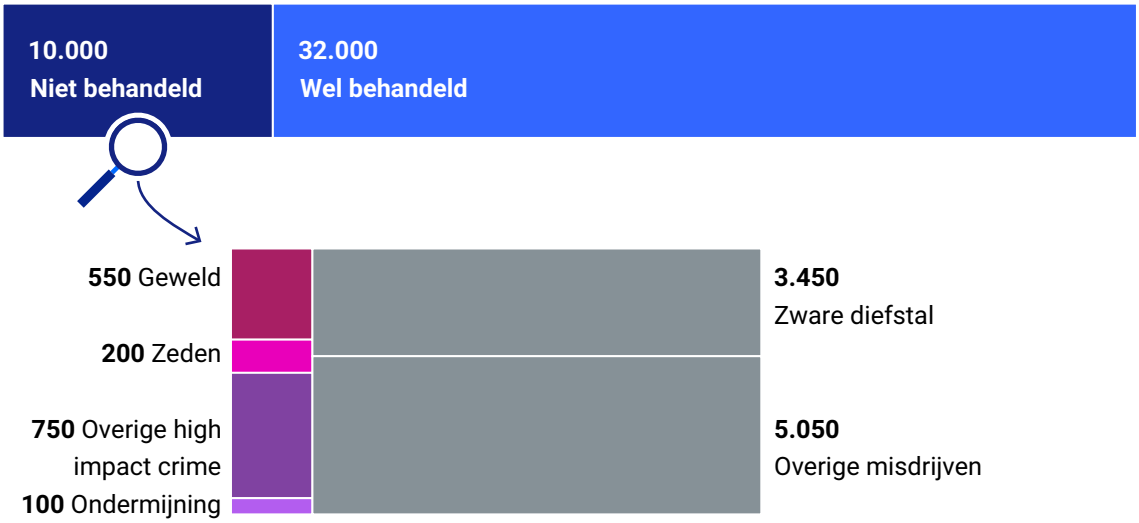
De Crime Harm Index (CHI) is één methode om de relatieve ernst van misdrijven te duiden. De ernst van een misdrijf wordt bepaald op basis van de opgelegde straffen aan *first offenders* voor het desbetreffende misdrijf volgens het volwassenenstrafrecht. Bij deze methode wordt de ernst per misdrijf daarom uitgedrukt in het gemiddeld aantal detentiedagen dat voor dat type misdrijf is opgelegd. Kortom, de CHI is een uiting van ernst die gebaseerd is op uitspraken van de rechter of officier van justitie. Met hogere straffen voor ernstiger feiten en dus een hogere CHI-score.
De ernst van het misdrijf vermenigvuldigd met het aantal aangiften van dat misdrijf resulteert vervolgens in de totale maatschappelijke schade. Een methodologische verantwoording over de CHI hebben wij opgenomen in bijlage 1.

10.000 aangiften van ernstige misdrijven bleven liggen, ook die prioriteit hadden

De Algemene Rekenkamer concludeert dat de politie in 2024 ruim 10.000 aangiften van ernstige misdrijven volgens de CHI niet behandelde. Daarvan hadden er 1.600 wel prioriteit voor OM en/of minister. Geprioriteerde misdrijven die bleven liggen waren 550 geweldsdelicten, 200 zedenmisdrijven, 750 overige *high impact crimes* en ten slotte 100 ondermijningszaken. Er zijn ook ernstige misdrijven die niet geprioriteerd zijn, zoals 3.450 zware diefstallen en 5.050 overige misdrijven, waaronder identiteitsfraude, brandstichting en chantage (figuur 1).

Figuur 1 *Behandeling van aangiften van ernstige misdrijven volgens CHI, 2024*

Bijna een kwart van aangiften van ernstige misdrijven is niet behandeld



Door afronding op vijftigtallen wijkt de optelling van de afzonderlijke aantallen af van het totaal aantal niet behandelde aangiften.

Bron: Politie, *BOSZ 2024;* WODC en Algemene Rekenkamer *CHI;* bewerking Algemene Rekenkamer.

Van de 10.000 aangiften van ernstige misdrijven werden er 7.000 bij voorbaat afgewezen. Daarnaast zijn er 3.000 vroegtijdig beëindigd door tekort aan (recherche) capaciteit bij de politie en/of het OM. We zien ook dat er regionale verschillen zijn. Zo wees de eenheid Rotterdam relatief meer aangiften van ernstige misdrijven direct af (19%) in vergelijking met de eenheden Oost-Nederland (12%) en Limburg (11%). Voor het afwijzen van aangiften van ernstige misdrijven door capaciteitstekort zien we het tegenovergestelde; dit gebeurt het vaakst in Limburg (13%), minder vaak in Oost-Nederland (8%) en het minst vaak in Rotterdam (7%). In welke eenheid aangifte wordt gedaan van een ernstig misdrijf, is dus van invloed op de mate waarin de politie hiermee aan de slag gaat of kan.

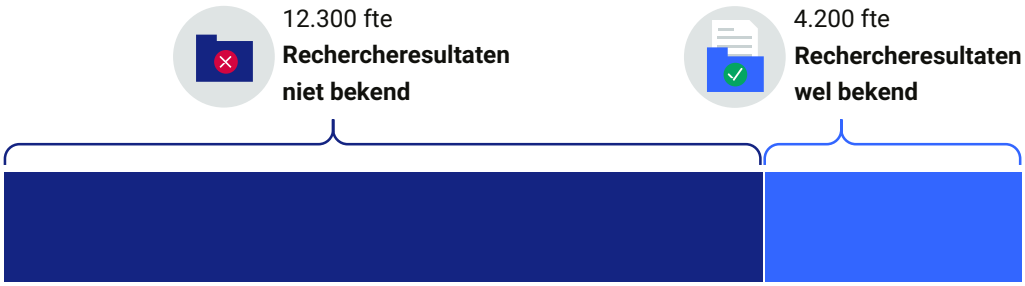
Van een deel van de opsporing is het resultaat onbekend

De politie heeft geen zicht op de resultaten van de 11.500 grote (internationale) opsporingsonderzoeken die worden uitgevoerd door ruim 12.300 fte bij de districts-recherches, de regionale en de landelijke rechercheteams (figuur 2). Het relevante registratiesysteem kan geen managementinformatie genereren over welke misdrijven onderwerp zijn van onderzoek, wat de benodigde of reeds ingezette capaciteit is en welke resultaten de politie al dan niet behaalt. Het verbaast de Algemene Rekenkamer dat de politie niet over deze (basis)informatie beschikt.

Zonder deze informatie is het sturen op doelmatigheid en doeltreffendheid immers onbegonnen werk.

Figuur 2 *Beschikbare stuurinformatie in relatie tot de ingezette capaciteit, 2024*

Weinig zicht op resultaten van opsporing



Door afronding op honderdtallen van de fte per rechercheteam wijkt de optelling van de afzonderlijke aantallen fte af van het totaal aantal van 16.600 fte die primair betrekking hebben op de opsporingstaak.

Bron: Politie, *BOSZ 2024 en Summ-IT 2024; Personele en financiële administratie;* bewerking Algemene Rekenkamer.

Ernstige misdrijven komen bij basisteams terecht

Door overbelasting van de districtsrecherches, de regionale en de landelijke rechercheteams verschuift de opsporing van ernstige misdrijven steeds meer naar de basisteams. Het gaat dan onder andere om aangiften met betrekking tot *high impact crimes* zoals woninginbraken, overvallen, zedendelicten en gewelds-misdrijven. De Inspectie Justitie en Veiligheid (2025) concludeerde eerder al dat de basisteams onvoldoende zijn opgewassen tegen deze zwaardere, complexe criminaliteit.

Er is onvoldoende inzicht in de uitgaven van de politie per wettelijke taak

De administratie van de politie is niet ingericht om de kosten te onderscheiden naar de verschillende wettelijke taken. De Algemene Rekenkamer schat dat de politie € 3,3 miljard (41%) besteedde aan de opsporing, € 2,6 miljard (33%) aan de hand-having van de openbare orde en veiligheid, € 1,9 miljard (24%) aan hulpverlening en € 0,3 miljard (4%) aan overige taken voor justitie. Deze schatting is hoger dan wij eerder rapporteerden (zie § 5.3). Het is vanuit de sturing op de strategische en doelmatige inzet van de politie, maar ook in het licht van het budgetrecht van het parlement zorgwekkend dat de minister en de korpschef niet kunnen aangeven of achterhalen hoeveel publiek geld aan welke wettelijke taak van de politie is besteed.

Keuzes zonder inzicht

De minister van JenV en het OM bepalen de prioriteiten voor de opsporing. Daarbinnen heeft de politie ruimte om keuzes te maken. Het werken met deze verschillende prioriteiten kan lastig zijn voor de politie. En niet alleen binnen de opsporing moet de politie kiezen, maar ook tussen opsporing en andere wettelijke taken. Denk bijvoorbeeld aan keuzes tussen meer blauw op straat of het opsporen van verdachten. De Algemene Rekenkamer vraagt zich af hoe de verschillende gezagen van de politie hier effectieve en efficiënte keuzes in kunnen maken als inzicht in de opsporingsresultaten en de verdeling van capaciteit en geld over de wettelijke taken van de politie ontbreekt.

Aanbevelingen

Op basis van ons onderzoek hebben wij de onderstaande aanbevelingen:

- **Aan de minister van Justitie en Veiligheid en het College van procureurs-generaal (OM)**: heroverweeg de prioriteiten voor de opsporing en vereenvoudig deze waar het kan, onder andere door definities te harmoniseren. Zorg dat ernstige misdrijven, zoals gewelds- en zedendelicten, vaker prioriteit krijgen in de opsporing. Ook als dat ten koste gaat van heterdaadzaken of de opsporing van bijvoorbeeld winkeldiefstal of het bezit van hard- en softdrugs, die per slot van rekening minder maatschappelijke schade veroorzaken. Verken of de Crime Harm Index van toegevoegde waarde kan zijn bij de prioriteitsbepaling.

- **Aan de korpschef**: breng de registratie van de opsporingsonderzoeken op orde, zowel financieel als organisatorisch. Deze aanbeveling is een randvoorwaarde voor een doelmatige en doeltreffende aansturing van de opsporing.

- **Aan de minister van Justitie en Veiligheid, het College van procureurs-generaal (OM) en de korpschef**: verantwoord jaarlijks de resultaten van (de prioriteiten in) de opsporing, inclusief de kosten die daarmee gemoeid zijn en hoe de opsporings-activiteiten binnen de politieorganisatie belegd zijn.

- **Aan de minister van Justitie en Veiligheid**: splits het begrotingsartikel 31 Politie, dat nu als 1 bedrag is opgenomen, om recht te doen aan het budgetrecht van het parlement en om de financiële verantwoordingsinformatie te verbeteren. Dat is ook een breed gedragen parlementaire wens.

2.
Over dit onderzoek

Slachtofferschap in Nederland

In 2025 waren ongeveer 3 miljoen slachtoffers in Nederland van zogenoemde traditionele delicten, zoals geweld, vernieling en vermogensdelicten (CBS, 2026). Daarnaast was 17% van de bevolking slachtoffer van 1 of meer online delicten – vooral van oplichting (CBS, 2026). Lang niet ieder slachtoffer doet aangifte bij de politie. De politie registreerde in het jaar van ons onderzoek 2024 ruim 791.000 nieuwe misdrijven; 11% daarvan had betrekking op online criminaliteit. De aangifte-bereidheid verschilt flink tussen misdrijven en is bijvoorbeeld relatief laag bij slachtoffers van geweldsmisdrijven (ongeveer 17%) en juist hoog bij vermogens-misdrijven (ongeveer 40%) (CBS, 2026).

De politie

Een van de wettelijke taken van de politie is het opsporen van (verdachten van) strafbare feiten. Daarnaast handhaaft de politie de openbare orde en veiligheid en verleent zij hulp aan mensen, bijvoorbeeld bij verkeersongevallen. Tot slot voert de politie een aantal overige justitiële taken uit. Dit betreft bijvoorbeeld het vervoer van arrestanten naar gerechtsgebouwen.

Het opsporen van verdachten en de overige justitiële taken vallen onder het gezag van de officier van justitie. Bij het handhaven van de openbare orde en veiligheid en hulpverlening staat de politie onder het gezag van de burgemeester.

Figuur 3 *Politieorganisatie, een algemeen beeld voor 2024*



De politie bestaat uit 10 regionale eenheden. Daarnaast heeft de politie ook een aantal landelijke organisatieonderdelen, waaronder de Eenheid Landelijke Expertise en Operaties en de Eenheid Landelijke Opsporing en Interventies (figuur 3). Iedere regionale eenheid is onderverdeeld in districten en basisteams. Daarnaast heeft iedere regionale eenheid enkele diensten waaronder de regionale recherche.

De politie als startpunt van de strafrechtketen

De politie is een belangrijke organisatie in de strafrechtketen. De politie besluit om een zaak in behandeling te nemen, bijvoorbeeld als een zaak prioriteit heeft of om een zaak vroegtijdig te beëindigen, als er bijvoorbeeld te weinig opsporingsindicaties zijn. Als de politie een verdachte aanhoudt op verdenking van een strafbaar feit, besluit de officier van justitie of deze persoon ook daadwerkelijk strafrechtelijk vervolgd wordt. Als dat zo is, volgt daarna een uitspraak van de rechter en eventueel de tenuitvoerlegging van een straf of maatregel. De politie is dus het startpunt van de strafrechtketen. De keuzes die de politie – al dan niet onder gezag van de officier van justitie – maakt, hebben daarmee vergaande gevolgen voor alle organisaties in die strafrechtketen, zoals het Openbaar Ministerie (OM), de Rechtspraak, de Dienst Justitiële Inrichtingen (DJI) en het Centraal Justitieel Incassobureau (CJIB).

Dit onderzoek sluit daarmee aan bij eerdere onderzoeken van de Algemene Rekenkamer. Zo onderzochten we hoelang kansrijke aangiften bleven liggen bij de politie (Algemene Rekenkamer, 2017), het gebrek aan inzicht in ongewenste

uitstroom uit de strafrechtketen (Algemene Rekenkamer, 2012) en lange doorloop-tijden van strafzaken (Algemene Rekenkamer, 2025). Ook richtte dit laatste onderzoek zich op de geringe coördinatie van prestaties van de strafrechtketen door de minister van Justitie en Veiligheid (JenV), wat resulteerde in een onvolkomenheid in het verantwoordingsonderzoek JenV 2024.

2.1 Wat hebben we onderzocht?

De kosten van de politie bedroeg € 8,1 miljard in 2024. Dit omvatte 32% van de totale uitgaven van het ministerie van JenV. In dit onderzoek zijn wij nagegaan hoeveel publiek geld en personele capaciteit de politie besteedt per wettelijke taak.
De wettelijke taken van de politie zijn de opsporing, het handhaven van de openbare orde en veiligheid, hulpverlening en overige justitie taken. Daarnaast hebben wij onderzocht in hoeverre de politie bij de prioritering binnen de opsporing rekening houdt met de maatschappelijke schade die misdrijven veroorzaken.

2.2 Hoe hebben we dat onderzocht?

Voor ons onderzoek hebben wij gebruik gemaakt van verschillende methoden.
We hebben interviews afgenomen bij verschillende organisatieonderdelen van de politie, bij het ministerie van JenV, het OM en bij diverse (regio)burgemeesters. Daarnaast hebben we een documentenanalyse uitgevoerd en de financiële en personele administratie over het jaar 2024 bestudeerd. Ook onderzochten we beslissingen rondom opsporing met behulp van data van het registratiesysteem voor aangiften dat de politie gebruikt. We hebben tevens case studies uitgevoerd bij de regionale politie-eenheden Limburg, Oost-Nederland, Rotterdam en de Eenheid Landelijke Opsporing en Interventies. Een uitgebreide methodologische verantwoording is opgenomen in bijlage 1.

2.3 Verantwoordelijkheden politiebestel

De minister van JenV is politiek verantwoordelijk voor de politie. Op basis van de Politiewet 2012 is de minister bevoegd om de korpschef algemene en bijzondere aanwijzingen te geven. Binnen het politiebestel is de minister van JenV specifiek verantwoordelijk voor de financiering, het beheer en de organisatiestructuur van de politie. De minister verdeelt bijvoorbeeld het budget en de operationele sterkte over de verschillende regionale en landelijke politie-eenheden. Tot slot bepaalt de minister vierjaarlijks de landelijke beleidsdoelstellingen voor de politie.

In de uitvoering van haar dagelijkse taken staat de politie onder het duale gezag van de officier van justitie en de burgemeester. De officier van justitie en burgemeester bepalen in het driehoeksoverleg met de politie de lokale prioriteiten. Tussen de landelijke sturing vanuit de minister en de lokale gezagen, is er op regionaal niveau overleg tussen de hoofdofficier van justitie, regioburgemeester en de politie.
En binnen het Landelijk Overleg Veiligheid en Politie (LOVP) komen op landelijk niveau de (beheers)sturing en taakuitvoering aan de orde. Hier spreken de minister, de voorzitter van het College van procureurs-generaal, de regioburgemeesters en de korpschef elkaar daarover, ieder vanuit eigen rol en verantwoordelijkheid.[1]

De korpschef is belast met de leiding en het beheer van de politie en legt daarover verantwoording af aan de minister van JenV.

2.4 Leeswijzer

We starten in hoofdstuk 3 met de beschrijving van het aantal aangiften dat bij de politie binnenkomt en welke maatschappelijke schade en kosten deze strafbare feiten veroorzaken. We brengen ook de diverse prioriteiten binnen de opsporing in beeld. In hoofdstuk 4 besteden we aandacht hoe die prioritering in de praktijk uitpakt en in hoofdstuk 5 beschrijven we welke invloed de bedrijfsvoering en organisatie van de politie daarop hebben. Onze conclusies en aanbevelingen volgen in hoofdstuk 6. Tot slot zijn in hoofdstuk 7 de reacties van de minister van JenV en de korpschef gebundeld en sluiten we af met een nawoord van de Algemene Rekenkamer.

3. Prioritering bij de politie

Als burgers of bedrijven slachtoffer worden van een strafbaar feit, kunnen ze aangifte doen bij de politie. In dit hoofdstuk beschrijven wij hoe de politie selecteert welke aangiften worden opgepakt. Vervolgens brengen we in kaart welke prioriteiten het OM, de minister en de politie in de opsporing hanteren en staan we stil bij lokale accenten in opsporingsprioriteiten. Tot slot berekenen we welke strafbare feiten de meeste maatschappelijke schade veroorzaken en in hoeverre deze overeenkomen met de prioriteiten in de opsporing.

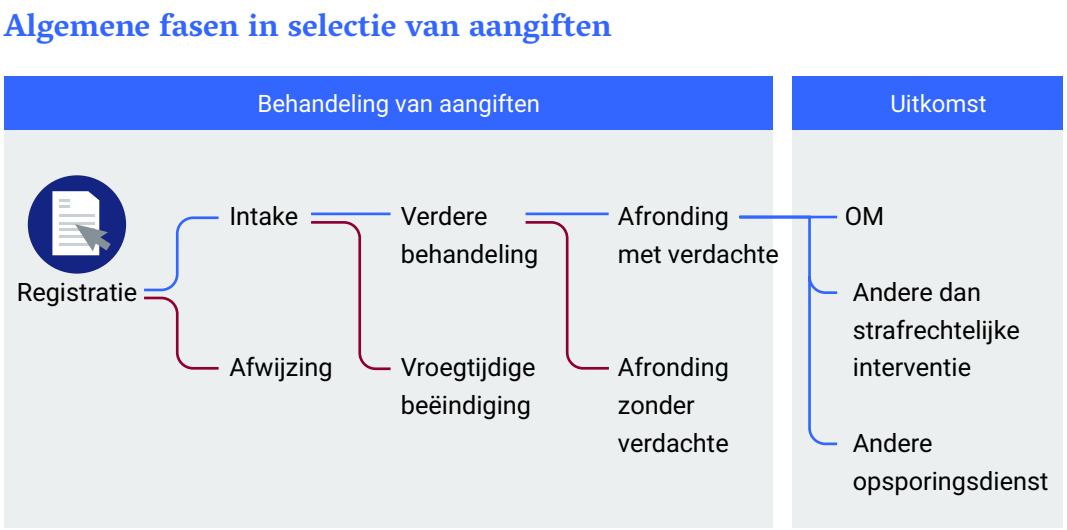
3.1 Instroom en doorstroom van aangiften

De politie moet keuzes maken welke aangiften behandeld worden. Wij verstaan in ons rapport onder

- aangiften: de (internet)aangiften die door burgers en bedrijven zijn gedaan, meldingen en heterdaadobservaties;
- verdachte: een persoon over wie de politie identificerende informatie heeft geregistreerd als ‘verdachte dader van het strafbare feit’.

De keuzes maakt de politie onder het gezag van het OM. Omdat de politie en het OM beperkte opsporingscapaciteit hebben, is de opsporing altijd selectief: stapsgewijs worden keuzes gemaakt tussen aangiften (figuur 4).

Figuur 4 *Selectieproces van aangiften bij de politie*



Bron: Openbaar Ministerie en Politie (oktober 2021). *Screenings- en selectiviteitskader misdrijven.*

Deze stapsgewijze selectie is gebaseerd op verschillende criteria, zoals mogelijkheden voor efficiënte opsporing, ernst van het misdrijf, opsporingsindicaties, het belang van het slachtoffer en de persoon van de verdachte. Daarnaast kunnen aangiften niet (verder) behandeld worden als de politie en/of het OM besluiten om een aangifte buiten het strafrecht af te ronden. Er wordt dan voor een andere interventie gekozen, bijvoorbeeld bemiddeling, stopgesprek of doorverwijzing naar hulpverlening. Deze mogelijkheid is er ook na afronding van de zaak met een verdachte via bijvoorbeeld verwijzing naar bureau HALT, reprimande, politiestrafbeschikking of casusoverleg jeugd. In alle fasen van de behandeling van aangiften speelt de beschikbare capaciteit bij de politie en/of het OM een rol.

3.2 Prioritering OM

Het OM prioriteert in de Aanwijzing voor de opsporing (2013) 3 soorten misdrijven, waarvan de aangiften altijd behandeld moeten worden:

- **Heterdaadzaken**: de identiteit van de verdachte is bij de aangever bekend of makkelijk te achterhalen.
- **High Impact Crimes**: dit zijn vaak ernstige misdrijven die nauw verbonden zijn met het lokaal veiligheidsbeleid en landelijke prioriteiten, zoals geweld, zeden en straatroof. Deze aangiften hebben een grote en directe impact op het slachtoffer en op de beleving van de veiligheid door burgers.

- **Ondermijning**: dit zijn misdrijven die ontwrichtend zijn voor de samenleving. Deze worden gepleegd in georganiseerd verband en er zijn grote financiële belangen mee gemoeid. Voorbeelden zijn witwassen, vervaardigen van drugs en bezit van hard drugs.

Daarnaast prioriteert het OM op **opsporingskans** en **bewijsbaarheid**.

3.3 Prioritering minister van JenV

In de Veiligheidsagenda stelt de minister van JenV de landelijke beleidsdoelstellingen voor de politie vast. Deze doelen richten zich op vraagstukken die landelijk of internationaal spelen, eenheid-overstijgend zijn en/of waar afstemming op landelijk niveau voor nodig is. In de Veiligheidsagenda 2023-2026 prioriteerde de minister van JenV 3 zaken:

- ondermijning en georganiseerde criminaliteit;
- mensenhandel;
- cybercrime en gedigitaliseerde criminaliteit, waaronder online seksueel kindermisbruik (Ministerie van JenV, 2022).

3.4 Lokale accenten bij politie

Met hun prioriteiten geven de minister van JenV en het OM richting aan de keuzes die de politie moet maken in de opsporing. Deze prioriteiten laten ruimte om op regionaal of lokaal niveau eigen accenten aan te brengen in de prioritering voor de opsporing en werkwijze. De politie gebruikt deze keuzevrijheid ook met eigen interne selectieprocessen.

De eenheid Rotterdam hanteert bijvoorbeeld zogenaamde ‘dynamische sturing’. Hiermee kunnen ook lopende onderzoeken worden stilgelegd en is het mogelijk om zaken vanuit basisteams te beleggen bij de lokale recherche of andersom, afhankelijk van de prioriteit van de zaak en de beschikbare capaciteit bij dat onderdeel. De eenheid Oost-Nederland maakt daarentegen gebruik van operationeel-coördinatiepunten, waar getrainde casescreeners proberen consistentie te bewaken in de keuzes die de politie binnen de opsporing maakt.

De Algemene Rekenkamer stelt vast dat de prioriteiten van het OM en de minister van JenV ruimte laten voor keuzevrijheid bij de politie. Deze worden door de politie-eenheden verschillend uitgelegd en toegepast.

3.5 De ernst van het misdrijf: de Crime Harm Index

Eén methode om te prioriteren is om de ernst van het misdrijf bepalend te laten zijn (Sherman e.a., 2016). Hiervoor wordt in meerdere landen gewerkt met de Crime Harm Index (CHI). Dit is een voor Nederland nieuwe methode om de relatieve ernst van misdrijven te duiden. Andere landen ontwikkelden eerder een CHI en passen deze toe om de relatieve ernst van misdrijven ten opzichte van elkaar te duiden (Barnes e.a., 2020; Basford e.a., 2021; Bland e.a., 2021; College of Policing, 2022, 2025; Zweedse Politie, 2022; Leicestershire Police, 2025).

Crime Harm Index in internationaal perspectief

De CHI is in Groot-Brittannië stapsgewijs ingevoerd bij verschillende regionale politiekorpsen om de verdeling van het budget over deelgebieden te bepalen en om crime-hotspots aan te wijzen voor extra inzet van de politie. Ook Zweden en Australië passen de CHI toe om crime-hotspots te identificeren.

De ernst van misdrijven is in de CHI volgens onze definitie, gebaseerd op de opgelegde straffen voor een bepaald type misdrijf, volgens het volwassenen-strafrecht. Specifiek gaat het daarbij om straffen die de officier van justitie of de rechter heeft opgelegd aan *first offenders*. Bij deze methode wordt de ernst per misdrijf daarom uitgedrukt in het gemiddeld aantal detentiedagen dat voor dat type misdrijf is opgelegd.

Voor de Nederlandse situatie was er nog geen CHI. De Algemene Rekenkamer heeft samen met het Wetenschappelijk Onderzoek- en Datacentrum (WODC) een CHI ontwikkeld. Eerder publiceerde het WODC al over een aanverwante maat, de misdrijf-straf-index (WODC, 2015). Ook het Nederlands Studiecentrum Criminaliteit en Rechtshandhaving (NSCR) heeft recent een soortgelijk model ontwikkeld, de *Crime Severity Index* (CSI) (NSCR, 2025). Een methodologische verantwoording over de CHI hebben wij opgenomen in bijlage 1.

Welke misdrijven zijn ernstig en welke niet? Om daar een globaal inzicht in te geven, hebben we ernst uitgedrukt in 3 CHI-categorieën: laag, midden en hoog.
Deze hebben we uitgezet naar een aantal algemene typen misdrijven (tabel 1).
Het merendeel van de geregistreerde criminaliteit (ca 80%) valt in de lage categorie. Dit zijn ongeveer 610.000 aangiften. Circa 15% valt in de middencategorie (102.000 aangiften) en 5% van de geregistreerde criminaliteit valt in de hoge categorie.
Dat zijn bijna 42.000 aangiften.

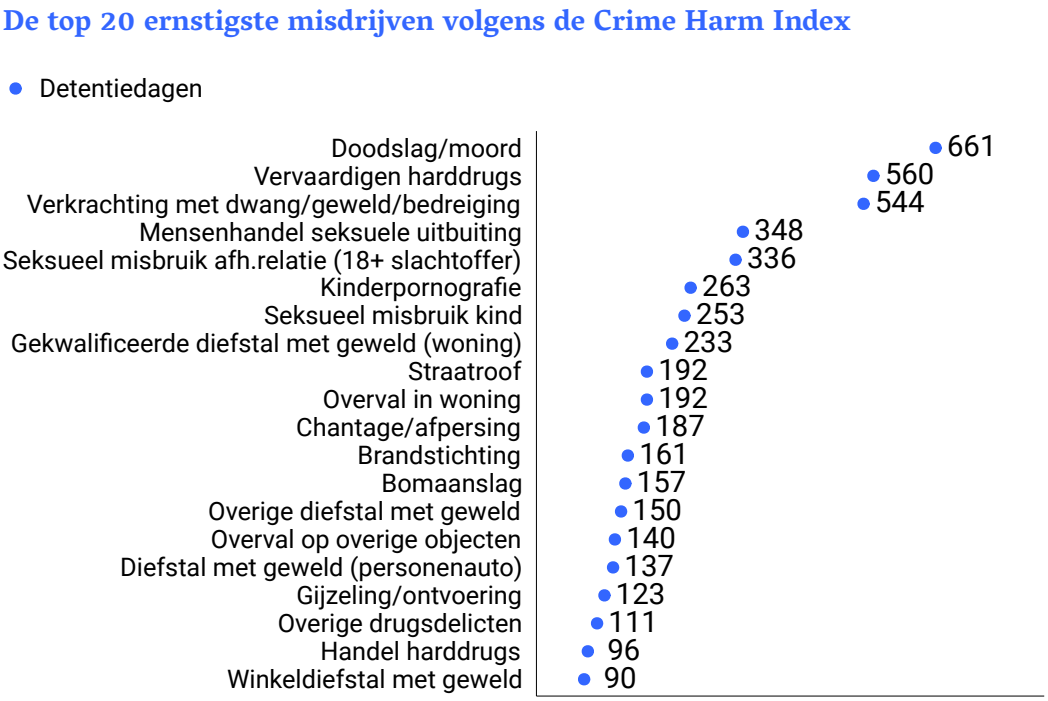
Tabel 1 *Voorbeelden van de ernst van misdrijven volgens CHI*

	Categorie laag CHI < 18	Categorie middel CHI 18 t/m 39	Categorie hoog CHI 40 en hoger
Veelvoorkomende criminaliteit	• verlaten plaats na verkeersongeval • eenvoudige diefstal	• diefstal in/uit personenauto • diefstal in/uit garage of bedrijf	• zware diefstal • diefstal bepaalde vervoermiddelen
High Impact Crime	• bedreiging • aanstootgevend gedrag	• gekwalificeerde diefstal uit woning • misdrijven tegen persoonlijke vrijheid	• zware mishandeling • stalking • straatroof
Ondermijning	• bezit bepaalde wapens • bezit harddrugs	• vervaardigen softdrugs • vals geld uitgeven	• handel harddrugs • witwassen • bomaanslag
Digitale criminaliteit	• fraude online handel • telefonische helpdeskfraude	• cybercrime • hulpvraagfraude	• kinderpornografie
Overige misdrijven	• beleggingsfraude • bezitten/vervaardigen vuurwerk	• verkeersongeval met dodelijke afloop • zorgfraude	• identiteitsfraude • brandstichting

Bron: WODC en Algemene Rekenkamer *CHI*; bewerking Algemene Rekenkamer.

Figuur 5 laat de 20 ernstigste misdrijven zien volgens de CHI: doodslag/moord (incl. pogingen) staat hierbij bovenaan, gevolgd door vervaardigen harddrugs en verkrachting met geweld. Deze ‘top 20’ wordt afgesloten door winkeldiefstal met geweld – met een CHI van 90 detentiedagen.

Figuur 5 *Top 20 ernstige misdrijven, CHI per misdrijf*



Bron: WODC, Algemene Rekenkamer, bewerking Algemene Rekenkamer.

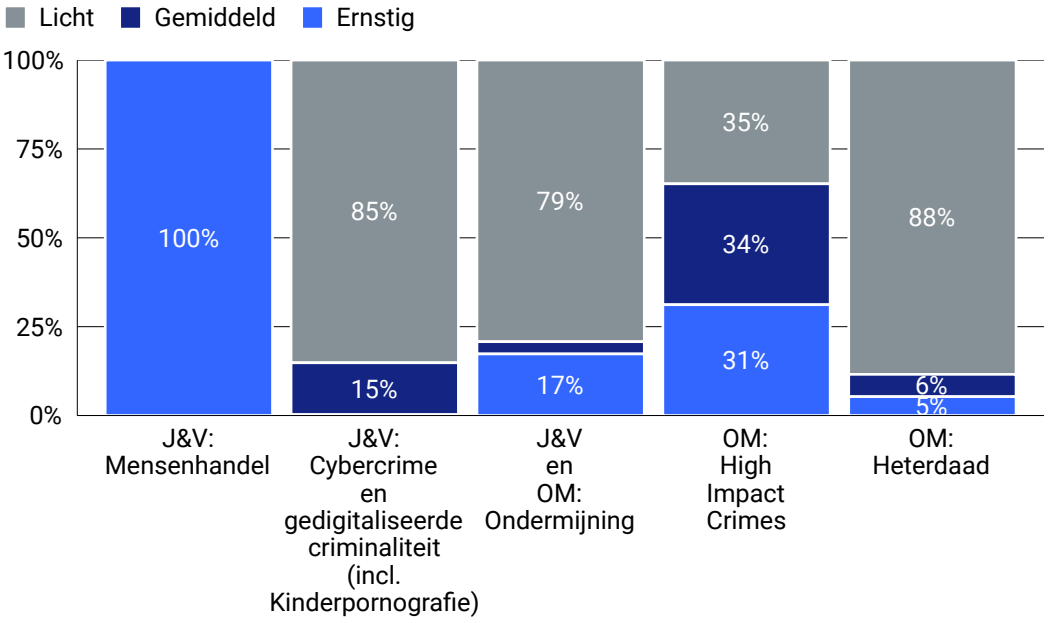
Prioriteiten richten zich slechts deels op ernstige misdrijven

Wij hebben berekend of de prioriteiten van het OM (§ 3.2) en de minister van JenV (§ 3.3) gericht zijn op de strafbare feiten die het hoogst scoren op de CHI.
Wij concluderen dat dit slechts deels het geval is (figuur 6, volgende pagina).
Zo prioriteert de minister van JenV bijvoorbeeld cybercrime en gedigitaliseerde criminaliteit, terwijl deze strafbare feiten in de laag- of middencategorie scoren op de CHI. Wij merken hierbij op dat deze prioriteiten met name betrekking hebben op de grote (internationale) onderzoeken die de politie vooral zelf initieert (zie § 5.1). Deze opsporingsonderzoeken worden doorgaans door de regionale en landelijke recherches uitgevoerd.

Hetzelfde geldt voor bepaalde heterdaad- en ondermijningszaken die het OM prioriteert, zoals veel winkeldiefstal en het bezit van hard- en softdrugs. Anderzijds betreft 3% van de strafbare feiten die niet geprioriteerd zijn wel ernstige misdrijven volgens de CHI. Het gaat dan bijvoorbeeld om brandstichting en identiteitsfraude.

Figuur 6 *Beleidsprioriteiten met CHI-score*

Veel beleidsprioriteiten bevatten volgens de CHI lichte misdrijven



Bron: Politie, *BOSZ 2024* ; WODC en Algemene Rekenkamer *CHI* ; bewerking Algemene Rekenkamer.

De totale maatschappelijke schade die bij geregistreerde delicten hoort, kan worden vastgesteld met behulp van de CHI. De ernst van het misdrijf wordt dan vermenigvuldigd met het aantal aangiften van dat misdrijf. Op die manier ontstaat voor uiteenlopende misdrijftypen een schatting hoeveel schade er in zijn totaliteit mee gemoeid is (zie ook § 4.2).

Er zijn alternatieven om maatschappelijke schade te berekenen

Een alternatieve manier om de maatschappelijke schade van misdrijven vast te stellen is door in slachtofferenquêtes te vragen naar ondervonden schade. Deze methode staat los van politieregistraties en geeft ook een beeld van schade bij niet-geregistreerde criminaliteit. Wel beperkt deze methode zich tot delicten met een directe financiële schadecomponent, zoals diefstal of oplichting. Het CBS (2024a) berekende op deze wijze de financiële schade die burgers hebben als gevolg van vermogenscriminaliteit: 4,7 miljoen misdrijven in 2023 hadden een totale financiële schade van € 3,2 miljard. Alternatieve schadeposten, zoals bijvoorbeeld ziektekosten of gederfde inkomsten bij een geweldsmisdrijf, blijven op deze manier buiten beeld.

4. Opsporingsresultaten

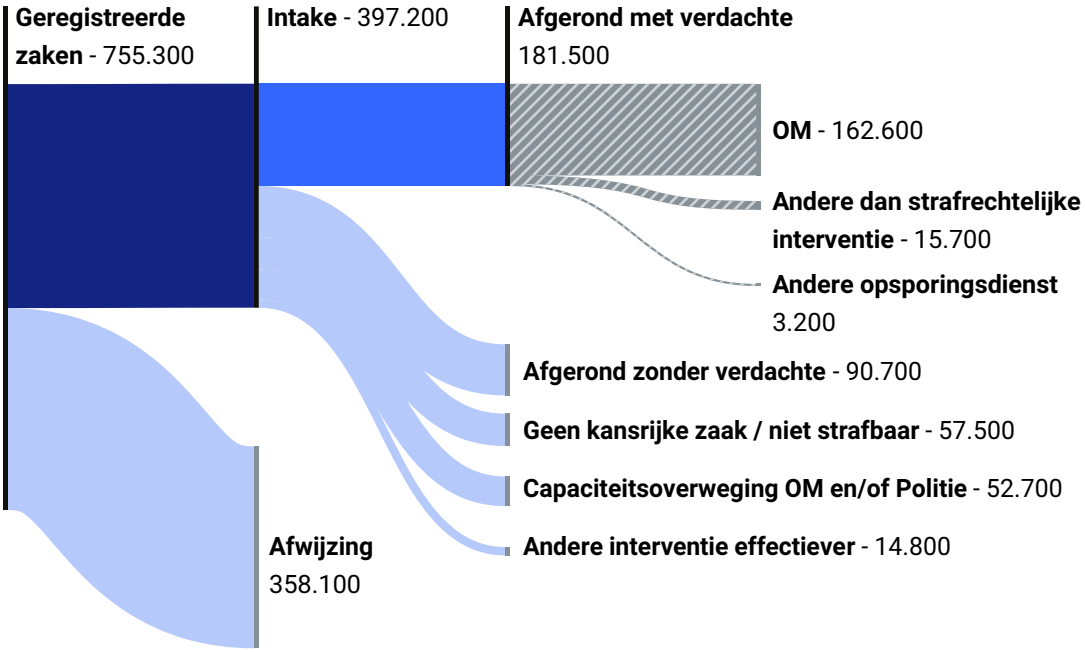
In dit hoofdstuk staat de opsporing in de praktijk centraal. We beschrijven eerst de route die aangiften afleggen nadat deze zijn binnengekomen bij de politie. Daarna analyseren wij of strafbare feiten, die de meeste maatschappelijke schade veroorzaken vaker worden opgepakt dan relatief lichte zaken, en hoe dat zich verhoudt tot de prioriteiten in de opsporing. Tot slot staan we stil bij de resultaten van de opsporing: kregen aangiften ook daadwerkelijk prioriteit als dat de bedoeling was, en hoe pakt dit uit in de praktijk?

4.1 De route van aangiften

Van de 791.000 nieuwe aangiften die de politie in 2024 registreerde, werden er ongeveer 755.300 aangiften in datzelfde jaar afgerond. Dit is de workflow met aangiften waar we ons in dit rapport op richten. Een relatief beperkt aantal was niet in 2024 afgerond en valt daarom buiten het bestek van dit onderzoek: 35.600 zaken. Wij baseren onze analyse van de door- en uitstroom van aangiften op de registratie van de politie. Deze legt ook de redenen van de uitstroom vast. Deze redenen volgen wij in onze analyse. Wij deden namelijk geen dossieronderzoek om te beoordelen of deze redenen valide zijn.

Figuur 7 *Behandeling van aangiften, 2024*

Van alle aangiften is de helft opgepakt en een kwart afgerond met verdachte



Bron: Politie, *BOSZ 2024;* bewerking Algemene Rekenkamer.

Van de 755.300 aangiften die binnenkwamen bij de politie in 2024, werden er ruim 358.000 (47%) meteen afgewezen (aantallen aangiften op duizendtal afgerond) (figuur 7). De andere meer dan 397.000 (53%) aangiften bewandelden uiteenlopende routes in het opsporingsproces. In totaal nam de politie tegen de 53.000 van deze aangiften niet in behandeling door capaciteitstekorten bij het OM en/of de politie. Van alle geregistreerde aangiften rondde de politie ongeveer een kwart (181.500 aangiften) af met een verdachte.

Ongewenste uitstroom niet in beeld

De Algemene Rekenkamer (2012, 2025) concludeerde in het verleden meermaals dat soms sprake is van ongewenste uitstroom in de strafrechtketen. Dat is bijvoorbeeld het geval als de uitstroom niet in lijn is met wet- en regelgeving, zoals ook het geval is als de politie een geprioriteerde aangifte niet in behandeling neemt of als een onderzoek (veel) te lang duurt. De minister van JenV houdt tot op heden niet bij wat de omvang van de ongewenste uitstroom is (Algemene Rekenkamer, 2025).

4.2 In behandeling nemen en vroegtijdig beëindigen

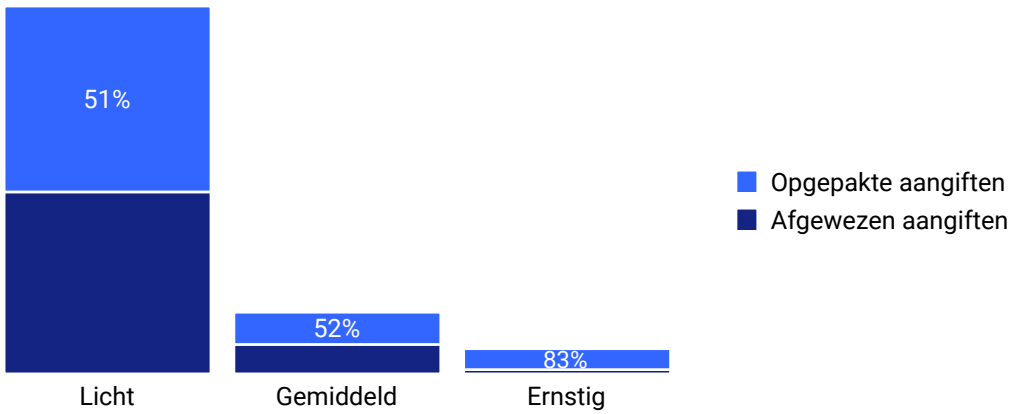
Worden aangiften van ernstige misdrijven altijd in behandeling genomen door de politie, of worden ze ook wel eens direct afgewezen? Voor een antwoord op die vraag verdelen wij de door ons onderzochte workflow van 755.300 aangiften uit 2024 in 3 categorieën op basis van de CHI:

- aangiften van **lichte** misdrijven met een CHI lager dan 18 detentiedagen;
- aangiften van **gemiddeld** ernstige misdrijven met een CHI tussen 18 en 39 detentiedagen;
- aangiften van **ernstige** misdrijven met een CHI op tenminste 40 detentiedagen.

Het zijn met name de aangiften van lichte misdrijven die relatief vaak aan het begin van het selectieproces worden afgewezen: 49% van deze aangiften (figuur 8).
De politie selecteert aangiften van lichte misdrijven namelijk strenger op kansrijkheid en beschikbare capaciteit bij de politie en/of OM. Op aangiften van ernstige misdrijven selecteert de politie minder streng; deze gaan in verreweg de meeste gevallen door, in 83% van de gevallen. Tegelijk betekent dit dat 17% van de ernstigste misdrijven onmiddellijk wordt afgewezen in het selectieproces. Dat betreft 7.000 aangiften van ernstige misdrijven.

Figuur 8 *Percentages van aangiften die de politie oppakt 2024, naar ernstcategorie*

Aangiften van ernstige misdrijven worden relatief vaker opgepakt



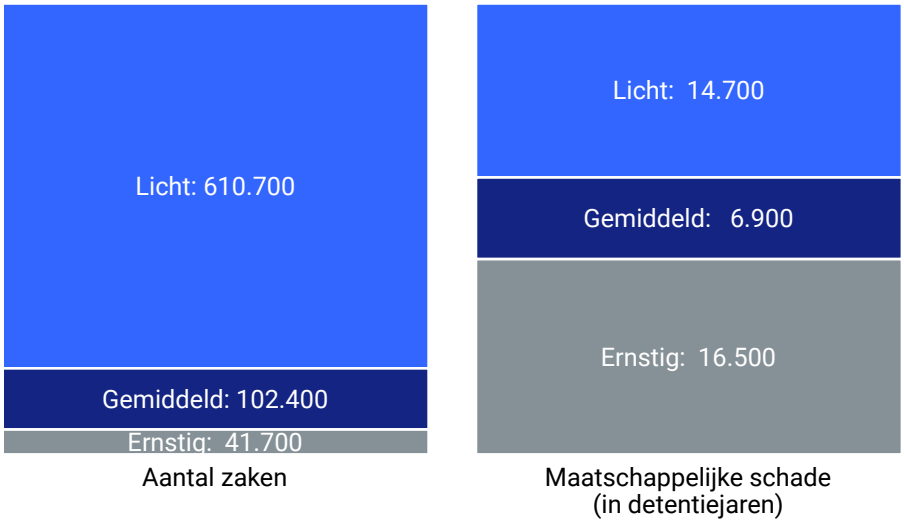
Bron: Politie, *BOSZ 2024* ; WODC en Algemene Rekenkamer *CHI* ; bewerking Algemene Rekenkamer.

Aangiften kunnen ook later in het opsporingsproces vroegtijdig uitvallen, bijvoorbeeld als gevolg van gebrek aan capaciteit bij politie en/of OM. Onze verwachting zou zijn dat ook dat relatief vaker gebeurt bij lichte dan bij ernstige misdrijven.

Dat is niet het geval: vroegtijdige uitstroom uit capaciteitsoverwegingen vindt even vaak plaats bij aangiften van lichte, middelzware en ernstige misdrijven: in 7% van de gevallen. Bij ernstige misdrijven gaat het daarbij om ca. 3.000 aangiften.

Ernstige misdrijven zijn klein in aantal maar groot in maatschappelijke schade
81% van de aangiften bestaat uit lichte misdrijven. Deze aangiften beslaan 39% van de totale maatschappelijke schade van geregistreerde misdrijven, zoals geschat door de CHI (14.700 detentiejaren van de 38.000 in totaal). 5% van de aangiften valt onder de ernstige misdrijven. Het gaat dan om 41.700 aangiften, op duizendtal afgerond om 42.000 aangiften van ernstige misdrijven. Deze kleine groep draagt echter wel het meest bij aan de totale maatschappelijke schade, namelijk 43% (16.500 detentiejaren) (figuur 9).

Figuur 9 *Samenstelling van aangiften naar ernst van misdrijf, 2024*
Ernstige misdrijven zijn kleiner in aantal, maar groter in schade



Bron: Politie, *BOSZ 2024* ; WODC en Algemene Rekenkamer *CHI* ; bewerking Algemene Rekenkamer.

4.3 Worden prioritaire zaken vaker opgepakt?

In ons onderzoek hebben we gekeken in welke mate de groepen misdrijven die door het OM en de minister van JenV op papier zijn geprioriteerd, ook in de praktijk voorrang krijgen in de opsporing. Het gaat om deze groepen misdrijven, die in bijlage 1 zijn toegelicht:

Tabel 2 *Prioriteiten voor de opsporing*

Prioriteiten minister van JenV	Prioriteiten OM
1. Ondermijning en georganiseerde criminaliteit	1. Heterdaad
2. Mensenhandel	2. High Impact Crimes
3. Cybercrime en gedigitaliseerde criminaliteit, waaronder online seksueel kindermisbruik	3. Ondermijning • Ondermijning/drugs • Ondermijning/witwassen • Ondermijning/mensenhandel • Ondermijning/wapens-bomaanslagen

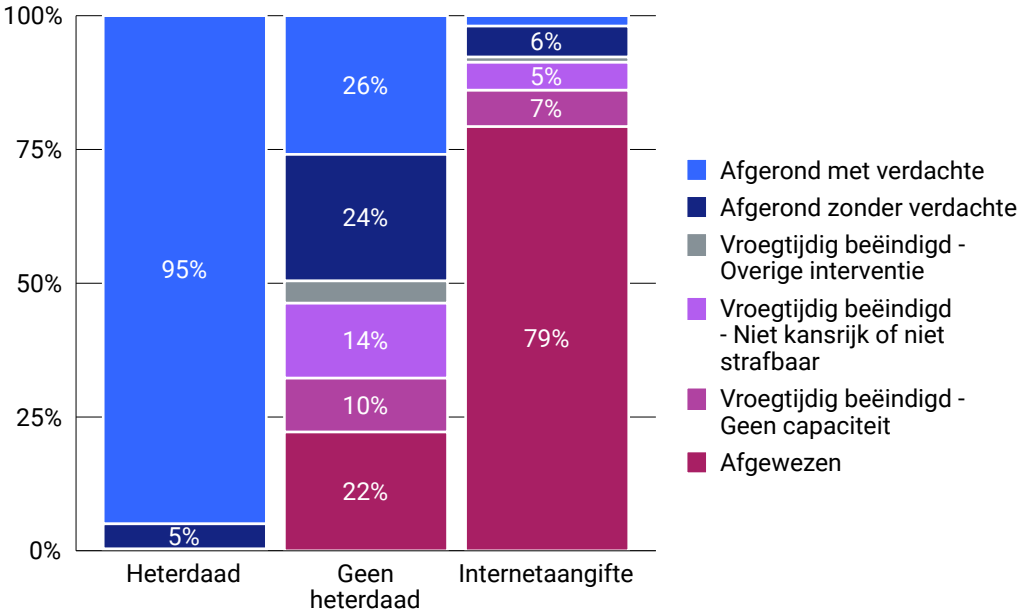
Prioriteiten zijn niet per definitie ernstige misdrijven

Heterdaad versus overig

15% van de aangiften zijn gevallen van 'heterdaad' (meer dan 100.000 aangiften). Zij worden allen opgevolgd en in 95% van deze gevallen volgt hieruit de aanhouding van een verdachte. Dit zijn over het algemeen lichte misdrijven waar de aanhouding van de verdachte snel kan plaats vinden. Ter vergelijking: van de niet-heterdaad gevallen wordt 22% direct afgewezen en 10% vroegtijdig beëindigd vanwege capaciteitsgebrek bij de politie en/of het OM. Voor internetaangiften (ook veelal lichte zaken) wordt 79% direct afgewezen en 7% uit capaciteitsoverwegingen vroegtijdig beëindigd (figuur 10).

Figuur 10 *Opvolging aangiften, uitgesplitst naar instroomsoort*

Heterdaadzaken worden nooit afgewezen



Bron: Politie, *BOSZ 2024* ; bewerking Algemene Rekenkamer.

De Inspectie Justitie en Veiligheid (2025) gaf recent aan dat de prioriteit op heterdaadzaken o.a. leidt tot verdringing van (vaak zwaardere) niet-heterdaadzaken. Aanhouden bij heterdaad (ook bij lichte misdrijven) is volgens de Inspectie een automatisme bij de politie in de basisteams, waarvan de afhandeling verhoudingsgewijs veel tijd kost. Dit wordt onder meer in de hand gewerkt door zelfscankassa's in winkels, waardoor de gelegenheid tot het plegen van winkeldiefstal is toegenomen, wat tot meer heterdaadzaken leidt.

Daarnaast geeft de Inspectie JenV aan dat de verdringing van de niet-heterdaadzaken ook het gevolg is van de afspraken met het OM over op te pakken zaken. De heterdaad 'laten liggen' om daarmee meer aandacht te geven aan de niet-heterdaadzaken kan niet zomaar, omdat dat op gespannen voet staat met de *Aanwijzing voor de Opsporing* (zie ook § 3.2).

Hoewel onder de prioriteiten high impact crime en ondermijning veel ernstige misdrijven zitten, geldt dat zeker niet voor alle aangiften van HIC of ondermijning. 35% van de HIC-zaken zijn lichte misdrijven en bij ondermijning is dat zelfs 78%. Deze lichte misdrijven worden zelden afgewezen in het opsporingsproces: bij de lichte HIC-zaken in 3% van de gevallen en bij ondermijning minder dan 0,1%. Ook vroegtijdige uitstroom door capaciteitsgebrek bij politie/OM komt bij deze beleidsprioriteiten zeer weinig voor, ook bij lichte zaken.

Prioriteiten versus ernstige misdrijven
In 2024 heeft de politie 10.000 aangiften van ernstige misdrijven niet behandeld. Daarvan vielen er 1.600 onder de prioriteiten van het OM en/of minister van JenV. Het gaat om 550 geweldsdelicten, 200 zedenmisdrijven, 750 overige *high impact crimes* en ten slotte om 100 ondermijningszaken. Bij de misdrijven die niet geprioriteerd zijn, gaat het om 3.450 zware diefstallen en 5.050 diverse overige misdrijven, zoals identiteitsfraude, brandstichting en chantage.

4.4 Regionale verschillen

In hoofdstuk 3 gaven we aan dat de prioritering die door de minister, het OM en de politie op papier geformuleerd zijn ruimte laten voor regionale en lokale invulling. Wij hebben onderzocht of we dat in praktijk ook terugzien. We onderzochten 3 regionale eenheden van de politie: Limburg, Oost-Nederland en Rotterdam. In Rotterdam zijn er relatief meer aangiften die in de categorie 'midden' of 'zwaar' vallen (tabel 3).

Tabel 3 *Regionale samenstelling van aangiften naar ernst misdrijf, 2024*

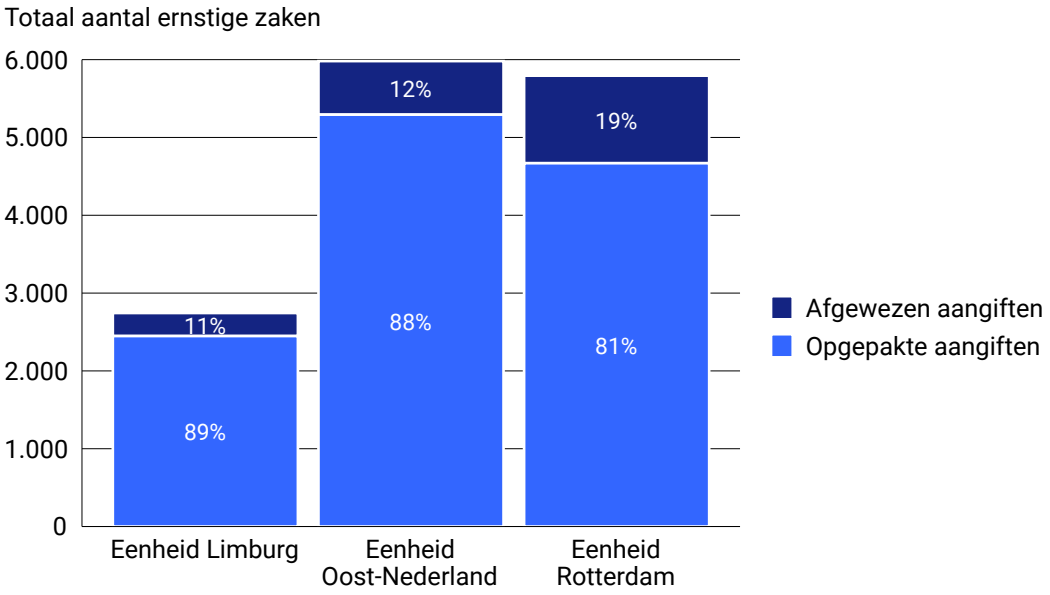
Regionale eenheid	Totaal	CHI Laag (< 18)	CHI Midden (≥ 18 & < 40)	CHI Hoog (≥ 40)
Limburg	44.000	80%	14%	6%
Oost-Nederland	105.900	82%	13%	6%
Rotterdam	84.300	77%	16%	7%
Nederland	755.300	81%	14%	5%

Bron: Politie, *BOSZ 2024*; WODC en Algemene Rekenkamer *CHI*; bewerking Algemene Rekenkamer.

In Rotterdam is het aantal (direct) afgewezen zaken relatief gezien het hoogst: 19% tegen 11 en 12% in de 2 andere onderzochte regio's (figuur 11). Daarentegen zien we vroegtijdige beëindiging van ernstige zaken door capaciteitstekort juist vaker in Limburg: 13%, tegen 8% in Oost-Nederland en 7% in Rotterdam.

Figuur 11 *Afwijzing van aangifte ernstige misdrijven, uitgesplitst naar 3 regionale eenheden van de politie*

Bij eenheid Rotterdam worden aangiften van ernstige zaken het vaakst afgewezen



Bron: Politie, *BOSZ 2024* ; WODC en Algemene Rekenkamer*CHI* ; bewerking Algemene Rekenkamer.

Deze regionale verschillen komen onder andere voort uit de keuzevrijheid die de politie heeft, al dan niet aangestuurd door regionale en lokale prioriteiten van het OM en burgemeesters (§ 3.4). Anderzijds vraagt de Algemene Rekenkamer zich af of de locatie van een misdrijf in deze mate bepalend moet zijn voor hoe vaak de politie zaken in behandeling neemt. Voor burgers en bedrijven die slachtoffer zijn van deze criminaliteit is de impact immers gelijksoortig.

Resumerend

- Van de 755.300 aangiften die in 2024 werden opgenomen en afgehandeld door de politie, werden 358.000 (47%) onmiddellijk afgewezen. Bijna 53.000 aangiften (7%) werden niet verder in behandeling genomen uit capaciteits-overwegingen bij politie en/of OM.
- Aangiften van ernstige misdrijven op grond van de CHI worden vaker in behandeling genomen door de politie (83%) dan zaken uit de categorieën licht (51%) en midden (52%).
- Tegelijk betekent dit dat 17% van de aangiften van ernstige misdrijven wordt afgewezen. Dit gaat om 7.000 zaken. Daarnaast worden 3.000 aangiften van ernstige misdrijven uit capaciteitsoverwegingen vroegtijdig beëindigd. Dat is 7% van de aangiften van ernstige misdrijven.
- Zaken die vallen onder een categorie die worden geprioriteerd door OM of minister (zoals heterdaad, ondermijning en high impact crime) worden vaker opgepakt en doorgezet door de politie. Dit zijn lang niet altijd ernstige misdrijven.
- Er zijn regionale verschillen tussen hoe vaak een ernstige zaak wordt afgewezen: in de 3 onderzochte regio's komt dit het vaakst voor in Rotterdam. Ook het vroegtijdig beëindigen van een ernstige zaak uit capaciteitsoverwegingen verschilt: dit komt het meest voor in Limburg.

5.
Meten is weten

In het vorige hoofdstuk stellen we vast dat in 2024 10.000 aangiften van ernstige misdrijven niet door de politie zijn opgepakt, terwijl ze wel prioriteit hadden.
We constateren ook dat er verschillen zijn tussen de regionale eenheden als het gaat om de mate waarin zij ernstige misdrijven opsporen. In dit hoofdstuk gaan wij in op een aantal tekortkomingen in de bedrijfsvoeringprocessen en het organisatiebeheer, die het bereiken van de gewenste opsporingsresultaten negatief beïnvloeden.

5.1 Gebrekkige registratie

Als de politie wil sturen op de prioriteiten in de opsporing, is inzicht in de instroom en het aantal zaken een randvoorwaarde. Om dat inzicht te verkrijgen heeft de politie twee registratiesystemen tot haar beschikking: BOSZ en Summ-IT.

Opsporingsresultaten niet herleidbaar naar prioriteiten
Als burgers of bedrijven aangifte doen van een misdrijf dan registreert de politie deze in BOSZ (Betere Opsporing door Sturing op Zaken). In 2024 ging het om 791.000 nieuwe aangiften, waarvan er 755.300 ook in 2024 zijn afgerond. Buiten de behandeling van internetaangiften om, zijn deze aangiften voornamelijk afgedaan door 4.200 fte uit de basisteams. In dit systeem is het echter niet mogelijk om *alle* prioriteiten binnen de opsporing te volgen. BOSZ maakt alleen onderscheid tussen *high impact crimes* en ondermijningszaken. Alle andere zaakstromen vallen onder de categorie ‘overig’. En zelfs binnen de te volgen categorieën *high impact crimes* en ondermijning is de informatie gebrekkig, omdat BOSZ niet dezelfde definities hanteert als het OM doet in de prioriteitsbepaling volgends de *Aanwijzing voor de opsporing*. Het registratiesysteem maakt het dus voor een groot aantal zaken

onmogelijk om te monitoren in hoeverre de opsporingsresultaten van de politie overeenkomen met de prioriteiten.

Opsporingsresultaten zijn deels onbekend

Als de politie een groot (internationaal) opsporingsonderzoek start, veelal zonder aangifte, registreert men dit in Summ-IT. Het gaat dan bijvoorbeeld om onderzoeken van een Team Grootschalige Opsporing (TGO), die worden ingezet bij ernstige misdrijven zoals moord en doodslag en bijvoorbeeld om onderzoeken op basis van de intelligence van de politie zelf. Deze onderzoeken worden uitgevoerd door de 12.300 fte van de districtsrecherches, de regionale en de landelijke rechercheteams onder het gezag van het OM. De politie registreerde in 2024 11.500 onderzoeken in dit systeem. De politie kan uit dit systeem echter geen informatie halen over welke misdrijven onderwerp van onderzoek zijn en of deze overeenkomen met de prioriteiten. Ook voor informatie over de doorlooptijden, benodigde of reeds ingezette capaciteit en de resultaten van de onderzoeken is dat het geval. Het verbaast de Algemene Rekenkamer dat de politie niet over deze sturingsinformatie beschikt, zeker nu het gaat om de inzet van een aanzienlijk onderdeel van de totale opsporingscapaciteit (zie figuur 12). De Algemene Rekenkamer rekent de korpschef en in het verlengde daarvan de minister van JenV aan dat zij in het duister tasten als het gaat om de doelmatigheid en doeltreffendheid van rechercheteams.

Figuur 12 *Beschikbare stuurinformatie in relatie tot de ingezette capaciteit, 2024*

Weinig zicht op resultaten van opsporing



Door afronding op honderdtallen van de fte per rechercheteam wijkt de optelling van de afzonderlijke aantallen fte af van het totaal aantal van 16.600 fte die primair betrekking hebben op de opsporingstaak.

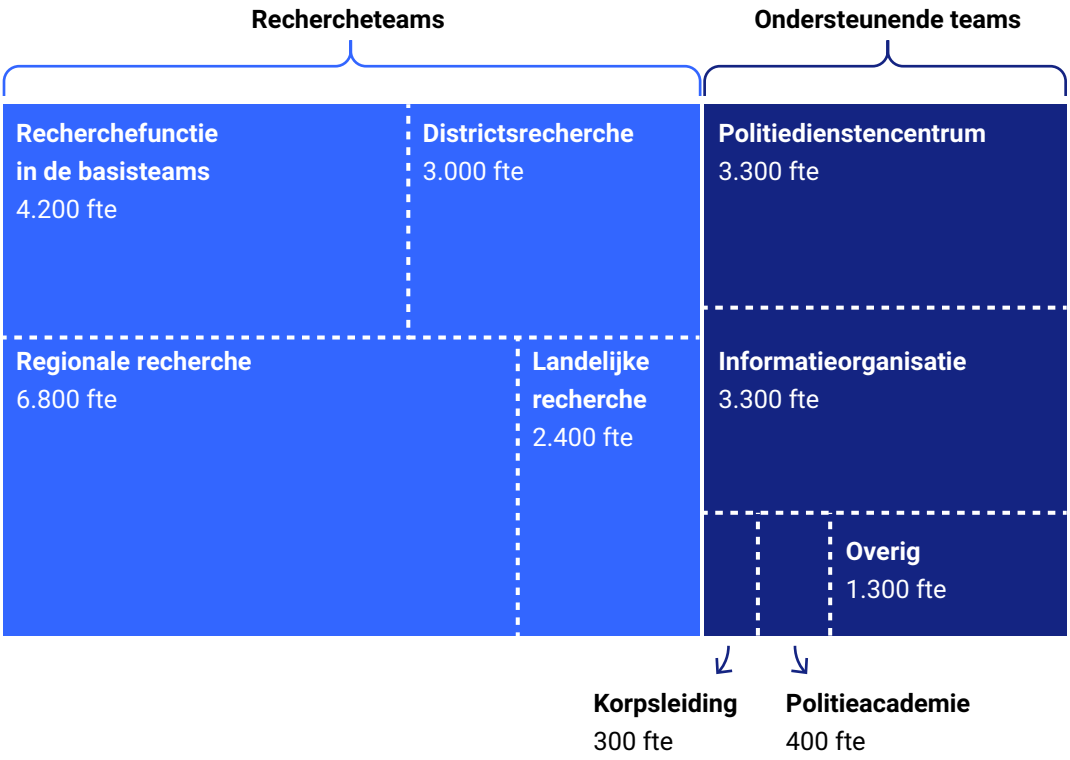
Bron: Politie, *BOSZ 2024 en Summ-IT 2024; Personele en financiële administratie;* bewerking Algemene Rekenkamer.

5.2 Ernstige misdrijven belanden bij basisteams

Binnen de politie zijn verschillende organisatieonderdelen betrokken bij de opsporing (figuur 13). Van de 64.900 fte van de politie, houden ruim 25.200 fte (39%) zich bezig met het opsporen van (verdachten van) strafbare feiten. Voor twee derde daarvan (16.600 fte) is opsporing de primaire taak. Deze organisatieonderdelen bevinden zich qua grootte tussen 2.400 fte (landelijke recherche) en 6.800 fte (regionale recherches). De overige 8.600 fte verzorgen ondersteunende werkzaamheden zoals het verwerven en analyseren van informatie in verband met nieuwe en lopende zaken en het verzorgen van specifiek materieel.

Figuur 13 *Verdeling van de opsporingscapaciteit over teams, 2024*

Regionale recherches en basisteams dragen het meest bij aan de recherchecapaciteit



Door afronding op honderdtallen van de fte per rechercheteam wijkt de optelling van de afzonderlijke aantallen fte af van het totaal aantal van 16.600 fte die primair betrekking hebben op de opsporingstaak.

Bron: Politie, *Financiële en Personele administraties 2024;* bewerking Algemene Rekenkamer.

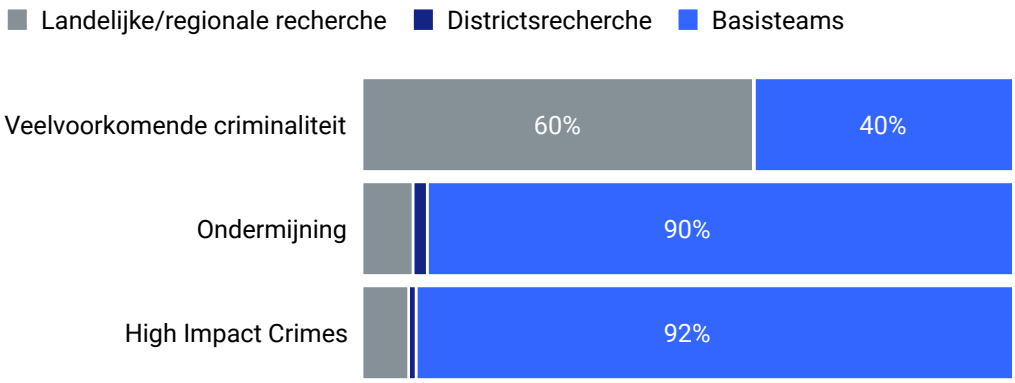
Door overbelasting van rechercheteams steeds meer opsporing in basisteams

De basisteams van de politie hebben, binnen de opsporing, vooral een rol in de bestrijding van veelvoorkomende criminaliteit. Denk bijvoorbeeld aan vernieling,

diefstal of eenvoudige mishandeling. De *high impact crimes* zoals woninginbraak, overvallen, ernstigere misdrijven en ondermijningzaken horen daarentegen thuis bij de districts- of regionale recherche. Door overbelasting van deze rechercheteams, komt een aantal van deze zaken alsnog bij de basisteams terecht (figuur 14). Dat ook veelvoorkomende criminaliteit bij de landelijke en regionale recherche behandeld worden, hangt samen met de wijze waarop aangifte wordt gedaan. Het gaat om digitale aangiften die automatisch bij deze organisatorische eenheden binnenkomen.

Figuur 14 *Behandeling van aangiften per organisatorische eenheid over 2024*

Basisteams behandelen vaak aangiften van ernstige misdrijven



Bron: Politie, *BOSZ 2024* ; bewerking Algemene Rekenkamer.

Basisteams onvoldoende toegerust voor ernstige misdrijven

Een onderzoek van de Inspectie Justitie en Veiligheid (2025) concludeerde dat de basisteams van de politie onvoldoende zijn opgewassen tegen deze zwaardere, complexe criminaliteit zoals ondermijningzaken, zware mishandeling en brandstichting. Het ontbreekt de basisteams aan ervaren mensen en expertise om de verdachten van deze misdrijven op te sporen.

5.3 Van kosten buiten beeld naar overzicht

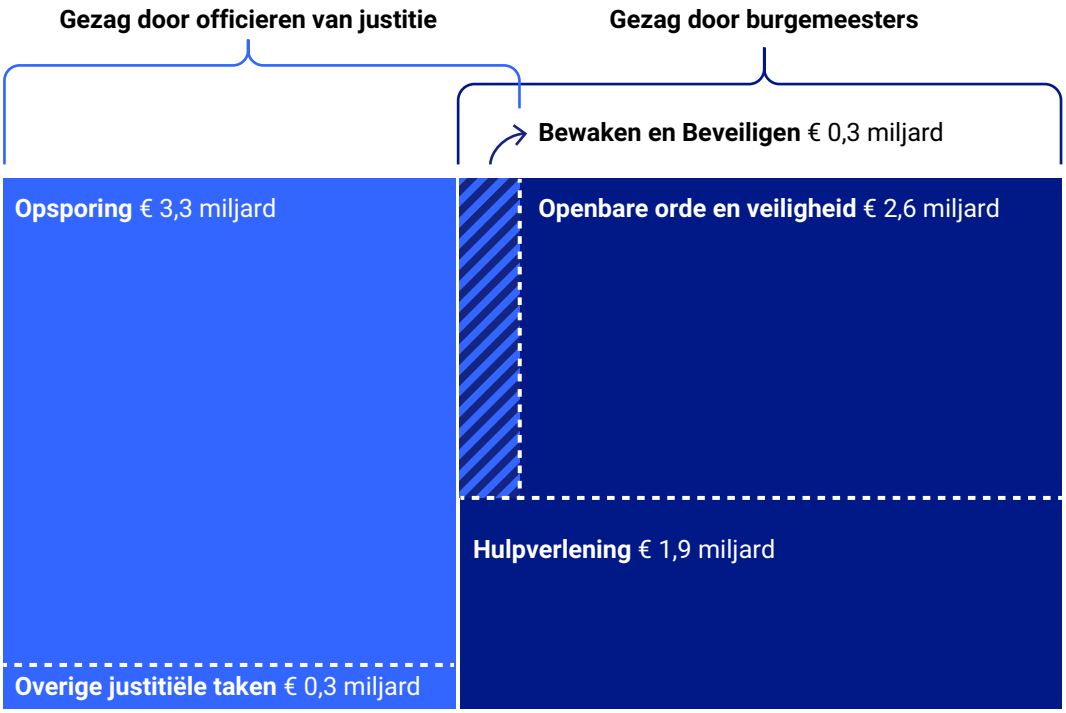
De uitgaven van de politie waren in 2024 ruim € 8,1 miljard. Dit stond gelijk aan 32% van de totale begroting van het ministerie van JenV. De grootste kostenpost waren de personeelskosten ter waarde van € 6 miljard. De administratie van de politie is niet ingericht om alle kosten te onderscheiden naar de wettelijke taken van de politie. Het was daarom onbekend hoeveel van het budget de politie besteedde aan bijvoorbeeld de opsporing.

De Algemene Rekenkamer schat dat de politie het grootste gedeelte van haar budget besteedde aan de opsporing en daarna aan de handhaving van de openbare orde en

veiligheid (figuur 15). Als we de kosten van alle 4 de wettelijke taken bij elkaar optellen, gaf de politie € 3,6 miljard (44%) uit onder het gezag van het OM en € 4,5 miljard (56%) onder het gezag van burgemeesters.

Figuur 15 *Geschatte kosten per wettelijke taak, 2024*

Van de vier wettelijke taken zijn de geschatte kosten voor opsporing het hoogst



Bron: Politie, *Financiële administratie 2024;* bewerking Algemene Rekenkamer.

De schatting van de kosten van de opsporing vallen daarmee hoger uit dan wij eerder hadden berekend (Algemene Rekenkamer, 2024). Wij schatten toen dat in 2023 ongeveer 31% van de kosten van de politie aan opsporing toe te rekenen was. De huidige schatting over 2024 van 41% ligt beduidend hoger. Oorzaak van de hogere schatting is een aangepaste berekeningswijze die wij na gesprekken met de politie hebben gehanteerd (zie bijlage 1). Ook leverde ons praktijkonderzoek bij 4 politie-eenheden nieuwe informatie op en kwamen nieuwe, ook externe bronnen beschikbaar. We hebben onze schatting hiermee verhoogd.

De Algemene Rekenkamer vindt het vanuit doelmatigheidsperspectief zorgwekkend dat de politie niet kon aangeven of achterhalen wat de kosten waren per wettelijke taak. Verder heeft de politie amper inzicht in de opsporingskosten en/of benodigde capaciteit per (groep) misdrijven. Het ligt voor de hand dat deze (basis)informatie waardevol kan zijn bij de strategische keuzes over de politie-inzet op landelijk, maar ook op regionaal en lokaal niveau.

Meer transparantie voor betere verantwoording en facilitering van het budgetrecht
De Algemene Rekenkamer is van oordeel dat er meer transparantie moet komen over de besteding van het budget van de politie. Wij handhaven ook onze eerdere oproep om het politiebudget in de begroting van het ministerie van JenV op te splitsen met oog op het budgetrecht (Algemene Rekenkamer, 2019, 2022, 2023). Het parlement kan nu immers alleen het totale budget amenderen, terwijl ons inziens de hoogte van het bedrag (> € 8 miljard) een verdere specificatie rechtvaardigt. Op die manier kan het parlement zijn budgetrecht beter effectueren en kan het parlement de minister ook specifieker aanspreken. De Tweede Kamer (2024, 2026) heeft de minister hiertoe ook al meermaals opgeroepen. Er zijn ons inziens 3 opties:

- budget volgt de sturing, dat is het gezag of de wettelijke taak;
- budget volgt de inrichting van de organisatie, dat volgens de Politiewet 2012;
- budget volgt de inrichting van de financiële administratie, dat zijn de personele en materiële kosten.

5.4 Concurrerende prioriteiten

De minister van JenV en het OM bepalen de landelijke prioriteiten voor de opsporing bij de politie. Daarnaast zijn er regionale en lokale prioriteiten en heeft de politie ruimte om zelfstandig keuzes te maken in welke aangiften wel of niet worden opgepakt (zie § 3.2 – § 3.4). Deze aansturing van de politie kan, als het aankomt op de prioritering in de opsporing, lastig zijn voor de politie.

De capaciteit van de politie is immers per definitie begrensd. Wat moet de politie bijvoorbeeld doen als er gelijktijdig zaken aandacht vragen die allemaal prioriteit hebben? De Inspectie Justitie en Veiligheid (2025) stelde vast dat in de praktijk bijvoorbeeld de prioriteit op het afdoen van heterdaadzaken, leidt tot een verdringing van (vaak zwaardere) niet-heterdaadzaken (zie § 4.3). De vraag is wat de politie bij dergelijke concurrerende prioriteiten voorrang moet geven.

Voor met name basisteams geldt bovendien dat de prioriteiten binnen de opsporing plaatsvinden in een bredere prioritering van politie-inzet op basis van de wettelijke taken. Denk bijvoorbeeld aan keuzes tussen meer blauw op straat of het opsporen van verdachten. Aan de ene kant stelt deze flexibiliteit regionale en lokale driehoeken bestaande uit de burgemeester, officier van justitie en de politie in staat om in te spelen op de situationele omstandigheden. Aan de andere kant kan het zorgen voor concurrentie tussen verschillende prioriteiten, bijvoorbeeld die van de opsporing.

De Algemene Rekenkamer vraagt zich ook af in hoeverre regionale en lokale driehoeken hier doelmatig en doeltreffend op kunnen sturen, als onbekend is wat opsporingsresultaten zijn (zie § 5.1) en hoeveel capaciteit (zie § 5.2) en geld (zie § 5.3) besteed wordt per wettelijke taak van de politie.

6. Conclusies en aanbevelingen

6.1 Conclusies

De prioriteiten binnen de opsporing richten zich slechts deels op de ernstige misdrijven

Aan de hand van een CHI hebben wij berekend welke strafbare feiten de meeste maatschappelijke schade veroorzaken. We baseren dit op de hoogte van de straf die rechters en officieren van justitie voor deze misdrijven opleggen bij *first offenders*. De Algemene Rekenkamer stelt vast dat de prioriteiten van de minister van JenV en het OM slechts deels betrekking hebben op de strafbare feiten die het meest ernstig zijn en dus de meeste maatschappelijke schade veroorzaken. Zo prioriteert de minister van JenV bijvoorbeeld de zaken ondermijning/drugs, ondermijning/wapens, cybercrime en gedigitaliseerde criminaliteit, terwijl deze strafbare feiten in de laag- of middencategorie scoren op de CHI. Hetzelfde geldt voor bepaalde heterdaad- en ondermijningszaken die het OM prioriteert, zoals winkeldiefstal en het bezit van hard- en softdrugs.

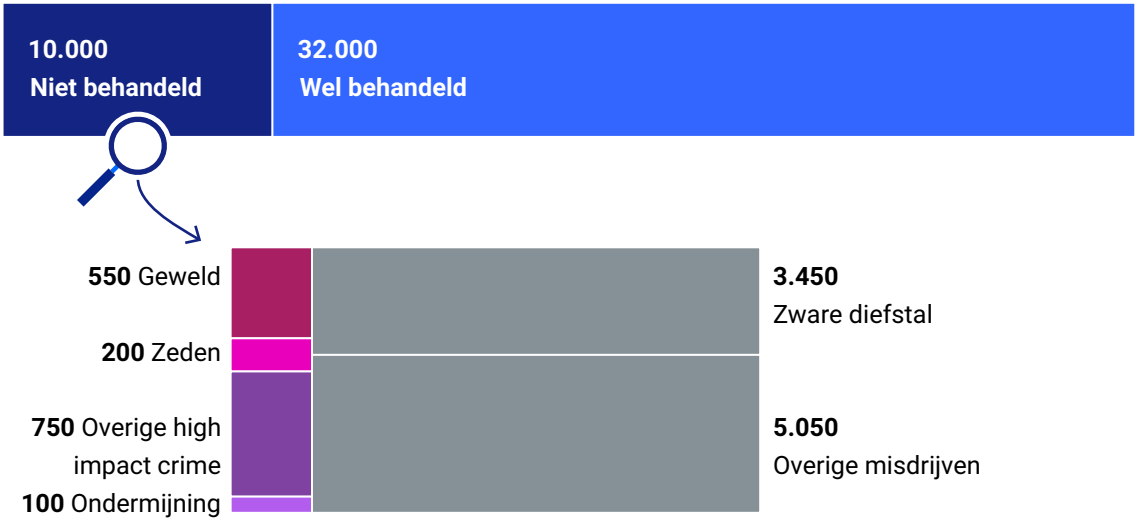
10.000 aangiften van ernstige misdrijven bleven liggen, ook die prioriteit hadden

De Algemene Rekenkamer concludeert dat de politie in 2024 ruim 10.000 aangiften van ernstige misdrijven volgens de CHI niet behandelde. Daarvan hadden er 1.600 wel prioriteit voor OM en/of minister. Geprioriteerde misdrijven die bleven liggen waren 550 geweldsdelicten, 200 zedenmisdrijven, 750 overige *high impact crimes* en ten slotte 100 ondermijningszaken (figuur 16, volgende pagina). Er zijn ook ernstige misdrijven die niet geprioriteerd zijn, zoals 3.450 zware diefstallen en 5.050 overige misdrijven, waaronder identiteitsfraude, brandstichting en chantage.

Van de 10.000 aangiften van ernstige misdrijven werden er 7.000 bij voorbaat afgewezen. Daarnaast zijn er 3.000 vroegtijdig beëindigd door tekort aan (recherche) capaciteit bij politie en/of OM. We zien ook dat er verschillen zijn tussen de onderzochte regionale eenheden van de politie. Zo wees de eenheid Rotterdam relatief meer aangiften van ernstige misdrijven direct af (19%) in vergelijking met de eenheden Oost-Nederland (12%) en Limburg (11%). Voor het afwijzen van aangiften van ernstige misdrijven door capaciteitstekort zien we het tegenovergestelde; dit gebeurt het vaakst in Limburg (13%), minder vaak in Oost-Nederland (8%) en het minst vaak in Rotterdam (7%). In welke eenheid aangifte wordt gedaan van een ernstig misdrijf, is dus van invloed op de mate waarin de politie hiermee aan de slag gaat of kan.

Figuur 16 *Behandeling van aangiften van ernstige misdrijven volgens CHI, 2024*

Bijna een kwart van aangiften van ernstige misdrijven is niet behandeld



Door afronding op vijftigtallen wijkt de optelling van de afzonderlijke aantallen af van het totaal aantal niet behandelde aangiften.

Bron: Politie, *BOSZ 2024;* WODC en Algemene Rekenkamer *CHI;* bewerking Algemene Rekenkamer.

Van een deel van de opsporing is het resultaat onbekend

De politie registreert zaken in twee verschillende systemen. Als een burger of bedrijf aangifte doet van een strafbaar feit, wordt dit geregistreerd in BOSZ. In 2024 registreerde de politie hierin 791.000 zaken, waarvan er 755.300 ook in dat jaar zijn afgerond. Buiten de behandeling van internetaangiften om, zijn deze aangiften voornamelijk afgedaan door 4.200 fte uit de basisteams.

Als de politie een onderzoek start, veelal zonder aangifte, registreert de politie dit onderzoek in Summ-IT. Het gaat dan bijvoorbeeld om onderzoeken van een Team

Grootschalige Opsporing (TGO) en om onderzoeken op basis van de intelligence-functie van de politie. Van deze categorie registreerde de politie 11.500 zaken in 2024. Deze grote (internationale) onderzoeken komen terecht bij de ruim 12.300 fte in de districtsrecherches, de regionale of landelijke rechercheteams. Het algeheel resultaat van deze opsporingsonderzoeken is niet bekend. Summ-IT kan namelijk geen managementinformatie genereren over welke misdrijven onderwerp zijn van onderzoek, wat de benodigde of reeds ingezette capaciteit is en welke resultaten de politie al dan niet behaalt. Ook informatie over de verwachte doorlooptijd en benodigde of reeds ingezette capaciteit kan niet aan dit systeem ontleend worden. Het verbaast de Algemene Rekenkamer dat de politie niet over deze (basis) informatie beschikt. Zonder deze informatie is sturen op doelmatigheid en doeltreffendheid immers onbegonnen werk.

Ernstige misdrijven komen bij basisteams terecht

Door overbelasting van de districtsrecherches, de regionale en de landelijke rechercheteams verschuift de opsporing van ernstige misdrijven steeds meer naar de basisteams. Het gaat dan onder andere om aangiften met betrekking tot *high impact crimes* zoals woninginbraken, overvallen, zedendelicten en gewelds-misdrijven. De Inspectie Justitie en Veiligheid (2025) concludeerde eerder al dat de basisteams onvoldoende zijn opgewassen tegen deze zwaardere, complexe criminaliteit.

Er is onvoldoende inzicht in de uitgaven van de politie per wettelijke taak

In 2024 bedroegen de uitgaven van de politie € 8,1 miljard. De grootste kostenpost waren de personeelskosten ter waarde van € 6 miljard (74%). De administratie van de politie is niet ingericht om de kosten te onderscheiden naar de wettelijke taken van de politie. De Algemene Rekenkamer schat dat de politie € 3,3 miljard (41%) besteedde aan de opsporing, € 2,6 miljard (33%) aan de handhaving van de openbare orde en veiligheid, € 1,9 miljard (24%) aan hulpverlening en € 0,3 miljard (4%) aan de overige taken van justitie. Door een aangepaste berekeningswijze zijn de kosten voor de opsporing hoger dan wij eerder hadden berekend. Het is vanuit de sturing op de strategische en doelmatige inzet van de politie, maar ook in het licht van het budgetrecht van het parlement, zorgwekkend dat de minister en de korpschef niet kunnen aangeven of achterhalen hoeveel publiek geld aan welke wettelijke taak van de politie is besteed.

Keuzes zonder inzicht

De minister van JenV en het OM bepalen de prioriteiten voor de opsporing. Daarbinnen heeft de politie ruimte om keuzes te maken. Zo hebben bijvoorbeeld de

regionale eenheid Oost-Nederland en Rotterdam aanvullende selectieprocessen om te bepalen welke strafbare feiten voorrang krijgen, hoewel dat bij de een meer geformaliseerd is dan bij de ander. Het werken met deze verschillende prioriteiten kan lastig zijn voor de politie. Voor met name basisteams geldt bovendien dat de prioriteiten binnen de opsporing plaatsvinden binnen een grotere prioriteitsbepaling tussen de verschillende wettelijke taken van de politie. Denk bijvoorbeeld aan keuzes tussen meer blauw op straat of het opsporen van verdachten. De Algemene Rekenkamer vraagt zich af hoe de verschillende gezagen van de politie hier effectieve en efficiënte keuzes in kunnen maken als inzicht in de opsporings-resultaten en de verdeling van capaciteit en geld over de wettelijke taken van de politie ontbreekt.

6.2 Aanbevelingen

Op basis van ons onderzoek hebben wij de onderstaande aanbevelingen:

- **Aan de minister van Justitie en Veiligheid en het College van procureurs-generaal (OM)**: heroverweeg de prioriteiten voor de opsporing en vereenvoudig deze waar het kan, onder andere door definities te harmoniseren. Zorg dat ernstige misdrijven, zoals gewelds- en zedendelicten, vaker prioriteit krijgen in de opsporing. Ook als dat ten koste gaat van heterdaadzaken of de opsporing van bijvoorbeeld winkeldiefstal of het bezit van softdrugs, die per slot van rekening minder maatschappelijke schade veroorzaken. Verken of de Crime Harm Index van toegevoegde waarde kan zijn bij de prioriteitsbepaling.

- **Aan de korpschef:** breng de registratie van de opsporingsonderzoeken op orde, zowel financieel als organisatorisch. Deze aanbeveling is een randvoorwaarde voor een doelmatige en doeltreffende aansturing van de opsporing.

- **Aan de minister van Justitie en Veiligheid, het College van procureurs-generaal (OM) en de korpschef**: verantwoord jaarlijks de resultaten van (de prioriteiten in) de opsporing, inclusief de kosten die daarmee gemoeid zijn en hoe de opsporingsactiviteiten binnen de politieorganisatie belegd zijn.

- **Aan de minister van Justitie en Veiligheid**: splits het begrotingsartikel 31 Politie, dat nu als 1 bedrag is opgenomen, om recht te doen aan het budgetrecht van het parlement en om de financiële verantwoordingsinformatie te verbeteren. Dat is ook een breed gedragen parlementaire wens.

7. Bestuurlijke reacties en nawoord Algemene Rekenkamer

Het conceptrapport is voorgelegd aan de minister van Justitie en Veiligheid (JenV) en de korpschef. Zij hebben gezamenlijk gereageerd op ons conceptrapport. Daarbij zijn tevens de opvattingen van het Openbaar Ministerie (OM) en de regio-burgemeesters meegenomen, omdat de aanbevelingen ook hen raken. Deze integrale reactie is op 21 april 2026 ontvangen. Daarnaast heeft het OM, het College van procureurs-generaal, een brief met zijn reactie gestuurd naar de minister van JenV. Deze is als bijlage bij de bestuurlijke reactie van de minister gevoegd. Beide brieven staan op onze website.

In dit hoofdstuk geven wij eerst een samenvatting van de bestuurlijke reactie van de minister van JenV. Wij sluiten dit hoofdstuk af met ons nawoord.

7.1 Bestuurlijke reacties

De minister van JenV reageert mede namens de korpschef, het OM en de regio-burgemeesters op ons conceptrapport. Hij vraagt daarbij aandacht voor de reactie van het OM. De minister opent zijn reactie met een dankwoord aan alle betrokkenen die zich inspannen voor de opsporing van strafbare feiten en de Algemene Rekenkamer voor het onderzoek.

De minister en de korpschef onderschrijven dat er verbeteringen en versterkingen nodig zijn in de opsporing en bij het maken van keuzes in de opsporing. Die ontwikkeling is al in gang gezet. De minister en korpschef beschouwen het onderzoek van de Algemene Rekenkamer als een belangrijke stimulans om daarmee door te gaan. Daarnaast deelt de minister de ambitie om het inzicht in de uitgaven en

resultaten van de politie te vergroten. De minister en de korpschef hebben in 2026 hiertoe stappen gezet en verkennen welke verdere stappen zij kunnen nemen.

De minister benadrukt dat de opsporingstaak van de politie complex is en een omvangrijk werkterrein betreft met schaarse capaciteit. Een genuanceerde blik is nodig, zeker vanwege de vastgestelde verantwoordelijkheden en gezagsrelaties in het politiebestel. Vanuit dat perspectief en vanuit die nuance reageert de minister in meer detail op de afzonderlijke aanbevelingen in relatie tot de conclusies uit het onderzoek.

Aanbeveling 1: prioritering en keuzes in de opsporing, Crime Harm Index
De prioritering in de opsporing is gelaagd, afhankelijk van meerdere factoren en bedoeld om doelen van rechtsstatelijke en maatschappelijke aard te dienen.
De prioritering komt dan ook tot stand in een context van overleg en afweging van belangen van verschillende belanghebbenden. De Crime Harm Index (CHI) is eendimensionaal, aldus de minister. Deze biedt een interessant aanvullend inzicht, maar is in de praktijk van de opsporing slechts zeer beperkt bruikbaar. De minister wijst in dit kader op de relevantie van andere criteria en belangen in de afweging, regionale verschillen en schaarse capaciteit. De minister verwijst voor een aantal specifieke bezwaren naar de brief van het OM en geeft drie illustraties waarbij de beperkingen van de CHI naar voren komen.

Onverlet de beperkingen van de CHI zijn er verbeteringen en versterkingen nodig in de opsporing. De per definitie schaarse capaciteit moet ingezet worden voor strafbare feiten die er het meest toe doen en waarbij de inzet van het strafrecht daadwerkelijk het verschil kan maken. Het OM en de politie werken aan geactualiseerde uitgangspunten voor opportuniteit en selectiviteit. Daarbij wordt ruimte gelaten voor lokaal maatwerk. De cijfers die de Algemene Rekenkamer presenteert over de 10.000 niet opgepakte ‘aangiftes’ van ernstige misdrijven geven een vertekend beeld. Het gaat niet alleen om aangiftes maar ook om meldingen en de helft kon niet worden opgepakt vanwege het ontbreken van aanknopingspunten voor opsporing. Daarnaast benadrukt de minister dat voor de behandeling van seksuele misdrijven een solide werkproces is afgesproken.
In brede zin werkt de korpschef aan de werving van goede, nieuwe mensen voor de opsporing, is er doorlopend aandacht voor de samenwerking tussen de verschillende opsporingsniveaus en voor de handeling van zaken op het juiste niveau. Tot slot werkt de korpschef met de gezagen aan een toekomstbestendige organisatievisie en doorontwikkeling van de organisatie. De sturing en werking van de opsporing staan daarbij de komende jaren hoog op de agenda.

Aanbeveling 2: op orde brengen registraties van opsporingsonderzoeken
De Algemene Rekenkamer stelt dat de registratiesystemen voor de opsporing, BOSZ en Summ-IT op orde gebracht moeten worden voor een doelmatige en doeltreffende opsporing. De minister schrijft dat de beschikbare informatie uit Summ-IT toereikend is om opsporingsonderzoeken te selecteren, te sturen en te monitoren alsmede om inhoudelijk te sturen op voortgang en resultaat. De minister verwijst verder naar zijn reactie op aanbevelingen 3 en 4, waar hij stilstaat bij een aantal ontwikkelingen die gerichtere sturing mogelijk zullen maken.

Aanbeveling 3 en 4: verantwoorden resultaten en splitsen begrotingsartikel 31
De minister deelt de ambitie van de Algemene Rekenkamer om het inzicht in de uitgaven en de resultaten van de politie te vergroten. De korpschef en de minister hebben daarom de JenV-begroting 2026 verrijkt met informatie over de operationele formatie naar de acht werksoorten waaronder ook opsporing. Ook wordt gewerkt aan de opvolging van de motie Michon-Derkzen (2026) om de politiebegroting door te lichten. De minister wijst erop dat de resultaten van de opsporing al inzichtelijk worden gemaakt in de strafrechtketenmonitor, het Jaarbericht van het OM en het Jaarverslag van de politie. De komende jaren wordt verkend hoe de informatie in de (politie)begroting verder verrijkt kan worden door verbindingen te leggen tussen uitgaven, de realisatie van doelstellingen en betere duiding van de resultaten. Ook de regioburgemeesters zien deze ontwikkeling als een randvoorwaarde voor betere sturing en verantwoording.

Om het doel van meer inzicht in uitgaven en resultaten te bereiken is opsplitsing van artikel 31 onwenselijk. Dit standpunt delen ook de regioburgemeesters en het OM. Het past niet bij een belangrijk fundament van het politiebestel: beheer volgt gezag. Het is aan de gezagsdragers om keuzes te maken en om prioriteiten te stellen. Ook hebben de gezagsdragers de noodzakelijke flexibiliteit nodig om hun rol te vervullen. Verder sluit dit niet aan bij de huidige inrichting van het politiebestel, zowel bestuurlijk, organisatorisch als financieel. Schijnprecisie moet vermeden worden.

De brief sluit af met een aantal ontwikkelingen in de bedrijfsvoering van de politie. Verschillende trajecten zullen bijdragen aan eenduidiger verantwoording en sturingslijnen en aan effectievere monitoring en control. Nieuwe bedrijfsvoering systemen maken het mogelijk om mensen en middelen te koppelen. De verwachting is dat de minister en de gezagen meer gedetailleerd inzicht krijgen in de resultaten en middelen. Op deze wijze wordt een balans gezocht tussen inzichten bieden en flexibiliteit behouden bij de besteding van het politiebudget.

7.2 Nawoord Algemene Rekenkamer

Wij danken de minister van JenV en de korpschef voor hun reactie.
De Algemene Rekenkamer constateert op basis van haar onderzoek dat 10.000 ernstige misdrijven niet worden behandeld en dat (veel) minder ernstige misdrijven prioriteit krijgen. Wij vinden dit aanleiding voor de minister om te reflecteren op gemaakte keuzes in de opsporing. De door de Algemene Rekenkamer ontwikkelde en toegepaste CHI kan hiertoe een hulpmiddel zijn. Wij betreuren dat de minister de CHI bij voorbaat afwijst vanwege de 'zeer beperkte bruikbaarheid'. De CHI is evenwel een wetenschappelijk onderbouwd instrument dat in diverse landen zijn waarde heeft bewezen, zoals in het Verenigd Koninkrijk en Denemarken. De ontwikkeling hiervan past in de lijn om ook binnen de Nederlandse politie meer evidence-based te werken, een werkwijze die het ministerie van JenV en de politie ondersteunen.

Daarnaast vinden we het opmerkelijk dat de politie voor een groot deel van de resultaten van haar opsporingscapaciteit geen landelijk inzicht heeft. Deze organisatie geeft ongeveer € 8,5 miljard aan publiek geld uit en daarvoor is transparantie en verantwoording over àlle bereikte resultaten noodzakelijk. Dat geldt op 2 manieren. De minister kan dan met politie en gezagsdragers meer op feiten gebaseerde strategische keuzes maken. En het parlement betrekt bij zijn grond-wettelijk budgetrecht de transparantie tussen doelen, middelen en resultaten. Het is aan het parlement zelf om de afweging te maken op welke wijze die transparantie en verantwoording bereikt worden. De splitsing van artikel 31 Politie helpt daarbij. Om met de altijd beperkte publieke middelen meer te bereiken voor burgers en bedrijven.

Bijlagen

Bijlage 1 Methodologische verantwoording

Deze verantwoording bevat achtereenvolgens de wijze van:

1. Kostentoerekening per wettelijke taak
2. Analyse van aangiften
3. Groepering van misdrijven
4. Definitie en berekening Crime Harm Index
5. Doel en uitvoering praktijkonderzoek.

1. Kostentoerekening per wettelijke taak

De kosten van de politie in 2024 zijn gebaseerd op de jaarrekening in de *Jaarverantwoording 2024* van de politie (Politie, 2025). Dit is de gecontroleerde jaarrekening door de externe accountant van de politie en voorzien van een goedkeurend oordeel. De door ons gebruikte financiële en personele cijfers sluiten aan op deze jaarrekening.

Daarnaast gebruikten wij de organieke en functionele opbouw van de politie volgens het voor 2024 geldende *Landelijk Functiegebouw Nationale Politie* en spraken wij met experts binnen de politie om zicht te krijgen op de functies en organisatieonderdelen om de kosten en fte toe te delen naar de wettelijke taken. Voor zover beschikbaar zijn ook openbare bronnen gebruikt, zoals het onderzoek van de Inspectie van JenV over de opsporing door de basisteams *Lokaal signaal; De praktijk van de opsporing door basisteams van de politie* (Inspectie Justitie en Veiligheid, 2025).

De combinatie van deze informatiebronnen vormde de basis voor aannames en verdeelsleutels:

- de aannames betreffen de mate waarin een organisatieonderdeel 1 of meerdere wettelijke taken uitvoert;
- de verdeelsleutels betreffen de toedeling van de kosten en fte aan de wettelijke taken.

Wij maakten een onderbouwde schatting van de kosten en stelden daartoe een berekeningswijze op. Deze berekeningswijze en de daaruit voortvloeiende uitkomsten zijn ambtelijk geverifieerd door de politie. Het ministerie van JenV ging ambtelijk de plausibiliteit van berekeningswijze en uitkomsten na. Daarmee vormen deze cijfers een geverifieerde en betrouwbare basis voor onze schattingen.

De berekeningswijze was als volgt:
- uitgegaan is van organisatieonderdelen die min of meer dezelfde wettelijke taak(en) uitvoeren;
- totale kosten en fte zijn toegedeeld aan de kostenplaatsen, veelal zijn dit de organisatieonderdelen;
- per organisatieonderdeel is een verdeling gemaakt naar 4 wettelijke taken, met specifieke aandacht voor de basisteams;
- generieke kosten zijn verdeeld over de wettelijke taken.

2. Analyse aangiften

Voor de analyse van de aangiften is de dataset BOSZ (Betere Opsporing door Sturing op Zaken) van de politie gebruikt. BOSZ registreert strafbare feiten met een eigen beschrijving en feitcode, zoals ‘winkeldiefstal’, ‘fietsendiefstal’, ‘doodslag/moord’. BOSZ groepeert meerdere strafbare feiten in ‘maatschappelijke klassen’.

Elk record in BOSZ is een strafbaar feit gepleegd door één verdachte. Wanneer een persoon verdacht wordt van het plegen van meerdere strafbare feiten, dan krijgt elk strafbaar feit een eigen record. Als het strafbare feit is gepleegd door meerdere verdachten, dan heeft elke verdachte een eigen record voor hetzelfde strafbare feit. Om dubbeltellingen van misdrijven te voorkomen bij misdrijven met meerdere verdachten, is de dataset uniek gemaakt op het niveau van het strafbare feit. Dit wil zeggen dat bij 1 strafbaar feit met meerdere verdachten 1 record is behouden, namelijk dat met de ‘hoogste’ afhandeling.
Ten slotte is geen informatie opgevraagd over strafbare feiten die minder dan 5 keer zijn gepleegd in een politiedistrict. Dit vanwege de gevoeligheid van deze informatie.

We analyseerden alle aangegeven strafbare feiten die gepleegd en afgerond zijn in 2024. Op deze wijze is inzicht in de gehele werkstroom verkregen, van registratie van

een strafbaar feit door de politie tot en met afronding. Het gaat in totaal om 755.300 (internet-)aangiften, meldingen, en heterdaadobservaties. Ter versimpeling spreken wij van 'aangiften'. Dit betekent dat buiten beschouwing zijn gebleven:

- 11.400 aangiften die in 2023 zijn geregistreerd en in 2024 verder zijn behandeld;
- 35.600 aangiften die in 2024 zijn geregistreerd, maar doorlopen in 2025.

Daar de aangiften die zijn gestart voor 2024 ontbreken, wordt de ernst van misdrijven waar de politie in 2024 mee te maken kreeg enigszins onderschat. Het blijkt namelijk dat de aangiften die uit 2024 stammen, een gemiddelde ernstwaarde hebben van 18,4 detentiedagen tegen een gemiddelde van 18,1 detentiedagen. Dit komt doordat aangiften van ernstiger misdrijven vaak een langere behandelingstijd hebben, waardoor deze niet in 2024 zijn afgerond en daarmee niet meetellen in de gemiddelde ernstwaarde.

Het gevolg van deze aanpak is dat het totaal aantal unieke aangiften, c.q. misdrijven dat in dit onderzoek is gebruikt, verschilt van het aantal unieke misdrijven dat wordt gerapporteerd in o.a. de Strafrechtketenmonitor van het OM, op data.politie.nl, en het verantwoordingsonderzoek naar de strafrechtketen van de Algemene Rekenkamer (Algemene Rekenkamer, 2025).

3. Groepering misdrijven

De politie onderscheidt in BOSZ 2 soorten misdrijven: de *high impact crime* (HIC) en ondermijningsmisdrijven. De politie onderscheidt in BOSZ dus geen afzonderlijke groep met de veelvoorkomende criminaliteit (VVC-misdrijven). Verder wijkt de samenstelling van de 2 misdrijfgroepen af van de *Aanwijzing voor de opsporing*:

- Andere ernstige misdrijven vallen *niet* onder HIC bij de politie, maar wel bij de *Aanwijzing*: zedenmisdrijven, misdrijven tegen het leven, en diefstal met geweld.
- Eenvoudige mishandeling daarentegen valt bij de politie wel onder HIC, maar volgens de *Aanwijzing* onder VVC.
- 'Ondermijningsmisdrijven' interpreteert de politie breed. Ze sluit daarbij aan op de definitie die het ministerie van JenV hanteert in de *Veiligheidsagenda 2023-2026*. Zo valt het bezit van (soft)drugs ook hieronder, eveneens het vaak voorkomende vergrijp heling, wat in de praktijk vaak neerkomt op het in bezit hebben van gestolen goederen.

Noch in de *Aanwijzing* noch in BOSZ staat een omschrijving van digitale criminaliteit. Gezien het toenemend belang van deze soort misdrijven is hiervoor een afzonderlijke misdrijfgroep samengesteld.

Voor onze toetsing van de prioritering in de opsporing volgens de *Aanwijzing voor de opsporing* hebben wij in BOSZ een eigen groepsindeling met soorten misdrijven opgesteld. Deze volgt zoveel mogelijk de *Aanwijzing voor de opsporing*, zodat onderzocht kon worden of de politie bij de selectie deze aanwijzing volgt (tabel 4).

Tabel 4 *Samenstelling misdrijfgroepen Algemene Rekenkamer*

Categorie	Misdrijven
Veelvoorkomende criminaliteit (VVC)	• diefstal zonder geweld • zakkenrollerij • inbraak (niet in woning) • verkeersmisdrijven • belediging • huisvredebreuk • lokaalvredebreuk • vernieling • verduistering • misdrijven tegen openbaar gezag • eenvoudige mishandeling

High Impact Crime (HIC)	• woninginbraak
	• straatroof
	• overvallen
	• openlijke geweldpleging tegen personen
	• bedreiging
	• misdrijven tegen de persoonlijke vrijheid
	• gijzeling/ontvoering
	• stalking
	• doxing
	• zware mishandeling
	• alle zedenmisdrijven
	• overige geweldsmisdrijven:
	  • diefstallen met geweld
	  • doodslag/moord
	  • overige misdrijven tegen het leven

Digitale criminaliteit	• cybercrime, waaronder
	  • phishing
	  • ransomware
	• fraude met online handel
	• helpdeskfraude
	• online identiteitsfraude
	• fraude met betaalproducten
	• voorschotfraude
	• hulpvraagfraude
	• kinderporno

Categorie	Misdrijven
Ondermijning	• bomaanslag • bezit harddrugs • vervaardigen harddrugs • handel harddrugs • bezit softdrugs • vervaardigen softdrugs • handel softdrugs • overige drugsmisdrijven • mensenhandel • bezit vuurwapens • handel vuurwapens • bezit overige wapens • misdrijven wet kansspelen • witwassen • afval drugslab • vals geld uitgeven
Overige misdrijven	• milieumisdrijven • fraude (niet online) • chantage/afpersing • discriminatie • brandstichting • overige misdrijven

4. Crime Harm Index: definitie en berekening

De *Crime Harm Index* (CHI) is een getal dat de gemiddelde ernst van een misdrijf uitdrukt in detentiedagen voor de Nederlandse situatie. In samenwerking met het Wetenschappelijk Onderzoek- en Datacentrum (WODC) ontwikkelde de Algemene Rekenkamer een CHI index. De validatie van de CHI was als volgt ingericht:

- gebruik makend van het WODC-onderzoek uit 2015 waarin de misdrijf-straf index (MSI) is ontwikkeld (WODC, 2015); het WODC heeft de MSI geactualiseerd en aangevuld op basis van strafdata van 2021-2023;
- intercollegiale gesprekken met NSCR en WODC over de berekeningswijze in relatie tot de kwaliteit van de resultaten;
- vergelijking van de uitkomsten van de CHI en de *Crime Severity Index* (CSI) van NSCR, die gebaseerd is op de maximale strafmaat uit het wetboek van strafrecht.

Uit de vergelijking tussen onze CHI (gemiddelde ernst van een misdrijf) en de CSI van het Nederlands Studiecentrum Criminaliteit en Rechtshandhaving (NSCR) (maximale ernst van een misdrijf) blijkt dat de correlatie $r = 0{,}72$ is (statistische significantie $p < 0.001$), wat duidt op een middelgroot verband. Wanneer we de top 20 van de CHI en CSI naast elkaar leggen, zien we dat deze voor 80% uit dezelfde misdrijven bestaan.

Het geheel overziend beschouwen wij de CHI als een betrouwbare maat om de relatieve ernst van misdrijven te duiden.

Voor de duiding van de ernst van een misdrijf zijn 3 groepen onderscheiden:

- *lichte misdrijven*: misdrijven met een ernst beneden het gemiddelde; het gaat dan om misdrijven met een CHI lager dan 18 detentie dagen;
- *gemiddeld ernstige misdrijven*: de misdrijven tussen de lichte en ernstige misdrijven in, dat wil zeggen met een CHI van 19 tot en met 39 detentiedagen;
- *ernstige misdrijven*: 5% van alle misdrijven met de hoogste CHI; het bleek dat de grens ligt op een CHI van 40 detentiedagen.

Voor de CHI is er specifiek gekeken naar de ernst per individueel misdrijf uitgedrukt in aantal detentiedagen. Daarnaast is er gekeken naar de maatschappelijke schade van misdrijven uitgedrukt in detentiejaren: de ernst per soort misdrijf vermenigvuldigd met het aantal aangiften van dat misdrijf over 2024.

De berekeningswijze is nader uitgelegd in de internet bijlage website.

5. Praktijkonderzoek

Bij de regionale eenheden Limburg, Oost-Nederland en Rotterdam is de toepassing van de kaders in de praktijk onderzocht. Wij selecteerden deze eenheden vanwege het verschil in veiligheidsgevoel van burgers (CBS, 2024b) en spreiding over stedelijke en landelijke gebieden over Nederland. Wij bezochten:

- Eenheid Rotterdam, district Rotterdam Zuid, de basisteams Feijenoord en IJsselmonde;
- Eenheid Limburg, district Zuid-West-Limburg, de basisteams Maastricht en Heuvelland;
- Eenheid Oost-Nederland, district IJsselland, de basisteams Zwolle en IJsselland Noord.

Daarnaast is de Eenheid Landelijke Opsporing en Interventie bezocht. Het gaat om 4 domeinen met ieder een eigen specialisme in criminaliteitsfenomenen.

Wij voerden individuele en groepsgesprekken en hielden interactieve werksessies over de prioritering binnen de opsporing. In totaal hebben 175 personen deelgenomen. Vanwege de gevoeligheid van de informatie en de veiligheid van alle gesprekspartners publiceren wij geen lijst met gesprekspartners.

Bijlage 2 Literatuur

Wet- en regelgeving

Algemene Maatregel van Bestuur. *Besluit beheer politie*. Identificatienummer BWBR0036705.

Algemene Maatregel van Bestuur. *Besluit financieel beheer politie*. Identificatienummer WBR0036711.

Beleidsregel. *Aanwijzing kader voor strafvordering meerderjarigen*. Departementaal kenmerk 2019A003; Identificatienummer BWBR0042068.

Beleidsregel. *Aanwijzing voor de opsporing*. Departementaal kenmerk 2013A020; identificatienummer BWBR0034586.

Wet (2012). *Politiewet 2012*. Identificatienummer BWBR0031788.

Internet

Barnes e.a. (2020). https://osf.io/preprints/socarxiv/kwf98_v1

Basford e.a. (2021). https://link.springer.com/article/10.1007/s41887-021-00067-2 hotspots Essex

Bland e.a. (2021). https://link.springer.com/article/10.1007/s41887-021-00066-3 hotspots Bedfordshire

College of Policing (2022). https://www.college.police.uk/support-forces/practices/whole-system-approach-leicestershire-police

College of Policing (2025). https://www.college.police.uk/support-forces/practices/cambridge-crime-harm-index-objective-risk-suspect-management-process

Leicestershire Police (2025). https://www.leics.pcc.police.uk/SysSiteAssets/documents/finance-and-transparency/public-information/decisions/2025/exe0007-25-community-safety-partnerships-fundi.pdf

NSCR (2025). https://nscr.nl/de-nederlandse-crime-severity-index

Zweedse politie (2022). https://kunskapsbanken.nck.uu.se/nckkb/nck/publik/fil/visa/945/F%C3%B6rstudierapport%20M%C3%A4ns%20v%C3%A5ld%20mot%20kvinnor%20-%20brottsf%C3%B6rebyggande%20metoder.pdf

Literatuur

Algemene Rekenkamer (2012). *Prestaties in de strafrechtketen.* Bijlage bij Kamerstuk 33 173, nr 2. Tweede Kamer, vergaderjaar 2014-2015.

Algemene Rekenkamer (2017). *Focus op kansrijke 'aangiften' bij de politie.* Bijlage bij Kamerstuk 29 628, nr. 752. Tweede Kamer, vergaderjaar 2017-2018.

Algemene Rekenkamer (oktober 2019). *Aandachtspunten bij de ontwerpbegroting 2020 (hoofdstuk VI) van het Ministerie van Justitie en Veiligheid.* Bijlage bij Kamerstuk 35 000 VI, nr. 4. Tweede Kamer, vergaderjaar 2018-2019.

Algemene Rekenkamer (oktober 2022). *Aandachtspunten bij de ontwerpbegroting 2023 (begrotingshoofdstuk VI) van het Ministerie van Justitie en Veiligheid.* Bijlage bij Kamerstuk 36 200 VI, nr. 6. Tweede Kamer, vergaderjaar 2022-2023.

Algemene Rekenkamer (september 2023). *Aandachtspunten bij de ontwerpbegroting 2024 (begrotingshoofdstuk VI) van het Ministerie van Justitie en Veiligheid.* Bijlage bij Kamerstuk 36 410 VI, nr. 5. Tweede Kamer, vergaderjaar 2023-2024.

Algemene Rekenkamer (2024). *Tussentijdse publicatie: Inzicht in kosten per politietaak*; ons kenmerk: 24003807 R. Den Haag: Algemene Rekenkamer. Bijlage bij Kamerstuk 29 628 nr. 1237. Tweede Kamer, vergaderjaar 2024-2025.

Algemene Rekenkamer (2025). *Verantwoordingsonderzoek Ministerie van Justitie en Veiligheid (VI); Rapport bij het jaarverslag 2024.* Bijlage bij Kamerstuk 36740 VI-2 nr. 2. Tweede Kamer, vergaderjaar 2024-2025.

CBS (2024a). *Schade van criminaliteit tegen burgers; 2023 versus 2021.*

CBS (2024b). *Veiligheidsmonitor 2023.*

CBS (2026). *Veiligheidsmonitor 2025.*

House, P.D. & Neyroud, P.W. (2018). *Developing a Crime Harm Index for Western Australia: the WACHI*.

Inspectie Justitie en Veiligheid (2025). *Lokaal signaal: de praktijk van de opsporing door basisteams van de politie*.

Kärrholm, F., Neyroud, P., & Smaaland, J. (2020). *Designing the Swedish Crime Harm Index: an Evidenced-Based Strategy.*

Ministerie van Justitie en Veiligheid (2022). *Veiligheidsagenda 2023-2026*. Publicatie-nr. 122408302.

Openbaar Ministerie en Politie (2021). *Screenings- en selectiviteitskader misdrijven.* Vastgesteld door het College van Procureurs-Generaal.

Politie (2025). *Jaarverantwoording Politie, 2024*.

Sherman, L., Neyroud, P.W., & Neyroud, E. (2016). T*he Cambridge Crime Harm Index: Measuring Total Harm from Crime Based on Sentencing Guidelines.*

Tweede Kamer der Staten-Generaal (2024), vergaderjaar 2024-2025. *Motie van het lid Michon-Derkzen* c.s.. Kamerstuk 36600-VI-80, d.d. 21 november 2024.

Tweede Kamer der Staten-Generaal (2026), vergaderjaar 2025-2026. *Motie van het lid Michon-Derkzen* c.s. 36800-VI-50, d.d. 26 januari 2026.

WODC (2015). *De misdrijf-straf index; Op weg naar een maat voor de ernst van delicten afgeleid van de afdoening van strafzaken*. Memorandum 2015-3.

Bijlage 3 Begrippen

Aangiften: (internet-)aangiften en meldingen die door burgers en bedrijven zijn gedaan van misdrijven én heterdaadobservaties.

Behandeling van aangiften: het selectieproces dat start met de registratie van aangiften tot en met de afronding van aangiften met of zonder verdachte.

Delict: een overtreding of misdrijf. Een overtreding is een lichter strafbaar feit, een misdrijf een zwaarder strafbaar feit, gebaseerd op het wetboek van Strafrecht.

Ernst van een misdrijf: de relatieve ernst van een misdrijf ten opzichte van de andere misdrijven, uitgedrukt in detentiedagen.

Grote (internationale) onderzoeken: onderzoeken die de politie vooral zelf in gang zet en die voortkomen uit de eigen intelligence, signalen en ambtsberichten.

Maatschappelijke schade veroorzaakt door een misdrijf: de relatieve ernst van een misdrijf vermenigvuldigd met het aantal aangiften van dat misdrijf, uitgedrukt in detentiejaren.

Opsporing: opsporen van verdachten die een misdrijf pleegden alsmede verwerven van informatie voor het voorkomen en beëindigen van misdrijven.

Verdachte: persoon over wie de politie identificerende informatie heeft geregistreerd als ‘verdachte dader van het strafbare feit’.

Bijlage 4 Afkortingen

BOSZ	Betere Opsporing door Sturing op Zaken
CBS	Centraal Bureau voor de Statistiek
CHI	Crime Harm Index
CJIB	Centraal Justitieel Incasssobureau
CSI	Crime Severity Index
DJI	Dienst Justitiële Inrichtingen
DRR	Dienst Regionale Recherche
Fte	Fulltime-equivalent
HIC	High Impact Crime
JenV	(ministerie van) Justitie en Veiligheid
LO	Eenheid Landelijke Opsporing en Interventies
LOVP	Landelijk Overleg Veiligheid en Politie
LX	Eenheid Landelijke Expertise en Operaties
NSCR	Nederlands Studiecentrum Criminaliteit en Rechtshandhaving
OM	Openbaar Ministerie
PDC	Politiedienstencentrum
TGO	Team Grootschalige Opsporing
VVC	Veelvoorkomende criminaliteit
WODC	Wetenschappelijk Onderzoek- en Datacentrum

Bijlage 5 Eindnoot

1. De tweede alinea in § 2.3 is aangevuld met het Landelijk Overleg Veiligheid en Politie (LOVP). Het overleg over de relatie tussen beheer en taakuitvoering is hiermee op zowel landelijk, regionaal als lokaal niveau benoemd. Deze toevoeging is vooral relevant met het oog op onze aanbeveling over het budgetrecht.

Algemene Rekenkamer
Postbus 20015
2500 EA Den Haag
(070) 342 44 00
voorlichting@rekenkamer.nl
www.rekenkamer.nl

Foto: ANP / Laurens van Putten

De tekst in dit document is vastgesteld op 11 mei 2026.
Dit document is op 18 juni 2026 aangeboden aan de Tweede Kamer.

Den Haag, juni 2026