Cold case onderzoek
Plan van aanpak 2026-2027

Inleiding en aanleiding
Het onderzoek naar cold cases is belangrijk voor het rechtsgevoel van slachtoffers, nabestaanden en achterblijvers, en binnen de samenleving als geheel. Het heropenen van oude zaken, vaak ondersteund door nieuwe forensische technieken of nieuwe getuigenissen, kan leiden tot de aanhouding van daders en/of het geven van antwoorden op onbeantwoorde vragen.

Het werkgebied cold cases is een relatief klein onderdeel van het geheel aan opsporing binnen de politie. Dit werkgebied is bij de vorming van de Nationale Politie georganiseerd binnen de Generieke Opsporing van de Dienst Regionale Recherche van de regionale eenheden. Conform het inrichtingsplan is binnen iedere regionale eenheid (minimaal) een voorziening met 3 fte voor cold cases met een beheers- en loketfunctie ingericht. Het daadwerkelijke onderzoek aan cold case zaken wordt gerealiseerd met opsporingscapaciteit die flexibel wordt toegekend aan cold case en andere thema's die daar, gelet op hun actualiteit, om vragen.

Naast de toename van inspanningen op de aanpak van cold cases binnen de Nationale Politie zien we dat de aandacht voor cold cases de laatste jaren groeit bij belangengroepen van nabestaanden, de media, de wetenschap en volksvertegenwoordigers in de Tweede Kamer[1]. Ook de maatschappelijke impact van zaken groeit, evenals de noodzaak tot professionalisering van het onderzoek. Hiermee ontstond bij de politie de behoefte tot het opnieuw bepalen van de plaats die de aanpak van cold cases heeft binnen de politie en het Openbaar Ministerie. Dat heeft geresulteerd in dit plan van aanpak. Dit plan bevat een beschrijving van de verschillende deelgebieden waarop de komende tijd wordt ingezet en welke acties daartoe op korte termijn worden opgepakt c.q. worden onderzocht ten aanzien van de versterking van cold cases. De politie gaat de komende periode intern maar in gezamenlijkheid met het OM aan de slag met de concrete uitwerking van dit plan, de uitwerking van de verschillende acties in het plan en de bijbehorende tijdspaden.

Plan van aanpak 2026-2027
Hoewel de aanpak van cold cases primair een aangelegenheid en verantwoordelijkheid van iedere regionale eenheid is, wil de politie met dit plan een meer eenduidige aanpak van cold cases bevorderen om hiermee recht te doen aan de vraag om versterking van het onderzoek van cold cases. Dit plan van aanpak omvat de volgende thema's (in lijn met de motie van het lid Mutluer[2]):

1. Herdefiniëren cold cases waardoor een betere registratie van cold cases wordt gerealiseerd;
2. Uniformiteit in het werk binnen en tussen de eenheden;
3. Samenwerking cold case teams om te bezien op welke wijze door bovenregionale samenwerking (nog meer) waarde toegevoegd kan worden aan de lokale aanpak van cold cases;
4. Communicatie om meer inzicht te verkrijgen in de ontwikkeling, de inspanningen & resultaten m.bt. de aanpak van cold cases.

[1] *Als voorbeeld van maatschappelijke aandacht: de federatie van Nabestaanden Geweldsmisdrijven waarmee de politie in nauwe verbinding staat, kwam in 2025 met een pamflet getiteld "Naar een landelijke aanpak van cold cases". Uit dit pamflet bleek een duidelijke behoefte aan een landelijke organisatie op de aanpak van cold cases middels een eenduidige definitie, een uniforme werkwijze, een landelijk selectieprotocol voor kansrijke zaken, een landelijke database voor cold cases en landelijke coördinatie op de aanpak. Daarbij kwam de vraag om een betere registratie, overzicht en verantwoording op het werk aan cold cases. Tenslotte werd aandacht gevraagd voor de opleiding van rechercheurs, inzet van vrijwilligers en samenwerking met hogescholen en universiteiten.*
[2] https://zoek.officielebekendmakingen.nl/kst-29628-1292.html

1. Herdefiniëren cold cases

In de wetenschappelijke en vakliteratuur bestaat geen universele en breed geaccepteerde definitie van het begrip ‘cold case’. Een landelijke definitie is noodzakelijk als basis voor een geobjectiveerd wegingskader voor inzet van onderzoek op cold cases. Het is een handvat voor het bepalen welke zaken als cold case worden aangemerkt, en geeft door een eenduidige registratie ook landelijk inzicht en overzicht op zaken.

Cold cases onderscheiden zich van andere niet-opgeloste zaken door de aard van de zaak, het niet vaststellen van overtuigend daderschap na veelal forse opsporingsinspanningen, de ernst van de zaak (geschokte rechtsorde, maatschappelijke beroering) en het gegeven dat het primaire onderzoek de facto is afgesloten wat betekent dat er geen feitelijke opsporingshandelingen meer plaatsvinden.

Definitie:
Vanuit de praktijk van politie en Openbaar Ministerie is de volgende definitie voorgesteld die verder in besluitvorming wordt gebracht:

> Een cold case is een afgesloten en onopgelost onderzoek naar een opzettelijk levensdelict, een zeer ernstig zedendelict of een ander zeer ernstig delict waarop naar de wettelijke omschrijving een gevangenisstraf van 12 jaar of meer is gesteld.

Misdrijven die voldoen aan de definitie kunnen na sluiting van het initiële onderzoek als cold case worden aangemerkt. Een zaak wordt een cold case als die voldoet aan deze criteria én als zodanig is aangemerkt door (of namens) een lid van de eenheidsleiding en de rechercheofficier van justitie. Dit om te voorkomen dat alle zaken die strikt genomen onder de definitie vallen als cold case worden aangemerkt.

Nieuw is het gegeven dat het maatschappelijk belang en dat van individuele nabestaanden rechtvaardigen dat ook langdurig vermisten en onbekende doden waarbij op basis van feiten en omstandigheden aannemelijk is dat er sprake is van een ernstig misdrijfscenario, als cold case kunnen worden aangemerkt. Hetzelfde geldt voor zedendelicten zonder bekende verdachte waarbij sprake is van vermoedelijke seriematigheid of andere uitzonderlijk verzwarende omstandigheden zoals bijvoorbeeld de leeftijd van het slachtoffer en gebruik van geweld.

Binnen politie en Openbaar Ministerie worden (proces)afspraken gemaakt over de besluitvorming om een zaak aan te merken als een cold case en de archivering daarvan en wie daar intern bij betrokken zijn. Dit zijn interne werkafspraken tussen politie en Openbaar Ministerie waaraan door slachtoffers, nabestaanden of andere derden geen rechten of verwachtingen kunnen worden ontleend. Het activeren van een cold case is een opportuniteitsbeslissing op gezag van het Openbaar Ministerie.

Actie:

- De politie en het Openbaar Ministerie brengen definitie Cold Case in besluitvorming en maken afspraken over de registratie van Cold Cases;
- Na vaststelling van de definitie werken Politie en Openbaar Ministerie aan een bijgewerkte lijst van gearchiveerde cold cases en onderzoeken de mate waarop dit geautomatiseerd kan worden gegenereerd.

2. Uniformiteit in het werk

De aanpak van cold cases is een aangelegenheid van de regionale eenheden onder gezag van het lokale Openbaar Ministerie. Veel cold cases worden opgepakt in de reguliere lijn van onderzoek, als een generiek opsporingsonderzoek, door rechercheurs van een generiek opsporingsteam. In een aantal eenheden is er gekozen voor een min of meer permanent cold case team dat hoofdzakelijk aan cold cases werkt. Daarbij komt dat er ook aan cold cases wordt gewerkt door andere

(opsporings)onderdelen zoals specialistische opsporing (forensische en digitale Opsporing) en Intelligence (analyse). Het is altijd minimaal een samenwerking tussen tactische en specialistische recherche onderdelen en Intelligence.

Regionale eenheden hebben een zelfstandige verantwoordelijkheid in de opsporing van zaken, waaronder cold cases. Dat heeft er mede toe geleid dat er diversiteit bestaat in de organisatie en werkwijze op de aanpak van cold cases binnen de regionale eenheden. Deze diversiteit staat eenduidige registratie en daarmee landelijk overzicht en inzicht in zaken in de weg.

Met het vaststellen van de nieuwe definitie wordt ingezet op eenduidig beheer van cold cases waardoor er door middel van registratie beter in- en overzicht is op:
- Het aantal cold cases dat voldoet aan de nieuwe definitie.
- Het aantal zaken dat in onderzoek is per eenheid en het bereikte resultaat – waarbij wordt opgemerkt dat een resultaat niet alleen een veroordeling van een verdachte is, het kan ook het uitsluiten van een verdachte zijn, het terugvinden van het lichaam van een slachtoffer, het antwoord op de vraag wie het misdrijf naar alle waarschijnlijkheid heeft begaan zonder dat er een vervolging komt et cetera.
- De capaciteit die wordt ingezet op cold cases zowel structureel als incidenteel op tactiek, specialisme en intelligence.
- Het aantal vrijwilligers dat wordt ingezet bij cold case onderzoek.

Naast de bovengenoemde onderwerpen is het voor wat betreft de samenwerking en verdere ontwikkeling op de aanpak van cold cases ook relevant beter zicht te hebben op:
- Het aantal dossiers dat is gedigitaliseerd en de werkvoorraad van de nog te digitaliseren dossiers.
- Het gebruik van mediastrategieën of andere publiekscampagnes of vormen van burgerparticipatie;
- Het gebruik van innovaties bij cold case onderzoek, van welke aard dan ook.
- Het gebruik van een landelijk prioriteringsmodel.

De eenduidige registratie draagt bij aan een actieve verantwoording van inspanningen en resultaten op cold case onderzoek. Het gaat daarbij niet zo zeer om verantwoording over keuzes in opsporing en vervolging, opsporingskeuzes blijven nu eenmaal onmiskenbaar onderdeel van opportuniteit. Het gaat er vooral om dat openbaring van de inspanningen en resultaten op dit thema bijdragen aan een maatschappelijke behoefte en aan de legitimiteit van de politie.

Actie:
- De politie onderzoekt op welke wijze zij landelijk in- en overzicht kan genereren op de hierboven genoemde onderwerpen;
- Afhankelijk van de uitkomst van de bovenstaande actie bepalen politie en het Openbaar Ministerie op welke zaken zij in- en overzicht kunnen maken op de hierboven genoemde onderwerpen en bepalen zij de termijn waarbinnen zij een overzicht kunnen maken.[3]

3. Samenwerking cold caseteams

Van buiten de politie komt met enige regelmaat de vraag om de vorming van een landelijk cold caseteam vanuit de gedachte dat dit de continuïteit in de aanpak en de inzet van (meer) capaciteit bevordert. De politie is geen voorstander van deze vorm van werken en wijst op alternatieve maatregelen zoals een bundeling van expertise, gezamenlijke prioritering en verdere uniformering van de aanpak zoals opgenomen in dit plan van aanpak. Daarbij overstijgt de huidige feitelijke inzet op

[3] *De gegevens die hiervoor nodig zijn, zijn vooralsnog niet eenduidig uit de politiesystemen te genereren. Daarvoor zijn concrete werkafspraken nodig en/of mogelijke aanpassingen in politie registratiesystemen. Voorkomen moet worden dat er handmatig gegevens moeten worden gegenereerd en verwerkt.*

cold cases, de in het inrichtingsplan genoemde 30 fte ruim, is capaciteitsinzet maatwerk en vraagt inzet veelal om kennis van lokale feiten en omstandigheden en bekendheid met lokale netwerken.

Cold caseteams kijken – net als andere politieonderdelen– al langer over de grenzen van de eigen eenheid heen. De afgelopen jaren zijn tussen de regionale cold caseteams dan ook diverse vormen van samenwerking ontstaan op het vlak van bundeling van expertise, afstemming van zaken, opsporingscommunicatie en -strategieën, innovatieve projecten en publiekscampagnes zoals in het verleden bijvoorbeeld de cold case kalender.

Naast de bestaande initiatieven is er behoefte te onderzoeken op welke operationele thema's verdere samenwerking mogelijk is. Gedacht wordt aan een vorm van bovenregionale samenwerking bij de verdergaande digitalisering van dossiers (tot het moment dat alle dossiers zijn gedigitaliseerd) zeker als er meer mogelijkheden zijn. Vervolgens biedt nadere samenwerking de opsporing mogelijkheden om met behulp van techniek zaken te screenen op opsporingskansen door bijvoorbeeld de ontwikkeling en invoering van een landelijk wegings- en prioriteringsmodel. Het verdient aanbeveling te onderzoeken op welke thema's en op welke wijze waarde toegevoegd kan worden aan de lokale aanpak van cold cases door bovenregionale samenwerking.

Actie:
- De politie onderzoekt in afstemming met het Openbaar Ministerie op welke wijze door bovenregionale samenwerking waarde toegevoegd kan worden aan de lokale aanpak van cold cases en komt hiervoor met voorstellen in haar eigen lijn;

4. Communicatie

Het Cold case onderzoek is een thema waarover de politie actief communiceert: over innovatieve opsporingsmethoden, met publiekscampagnes als onderdeel van de opsporingsstrategie, berichtgeving over veroordelingen in individuele zaken, et cetera.

Communicatie in en over individuele strafzaken valt onder het opsporingsmiddel "Opsporingscommunicatie" onder gezag van het Openbaar Ministerie en is een onlosmakelijk onderdeel van de opsporing. Andere vormen van (media)communicatie over cold cases zijn doorgaans reactief, de politie reageert als er om wordt gevraagd. Dit is wellicht (deels) te verklaren door het feit dat communicatie over cold cases een zekere terughoudendheid vraagt. De kans op herleidbaarheid naar een individuele zaak moet gepaard gaan met zorgvuldigheid naar de betreffende nabestaanden/ slachtoffers en/of de inzet van bijzondere opsporingsmethoden.

Het gaat er in de communicatie vooral om dat openbaring van de inspanningen en resultaten op dit thema bijdragen aan een maatschappelijke behoefte en aan de legitimiteit van de politie. Bovendien is het van belang dat communicatie geen opsporingsbelang doorkruist.

Actie:
- De politie onderzoekt op welke wijze zij actief kan (blijven) communiceren over de aanpak van cold cases en komt, indien daar mogelijkheden voor zijn met een communicatieplan en/of -strategie.

Tot slot

Zoals in de inleiding is gesteld is het onderzoek naar cold cases belangrijk voor het rechtsgevoel van slachtoffers, nabestaanden en achterblijvers, en binnen de samenleving als geheel. Zo wordt dit ook gevoeld binnen de politie en Openbaar Ministerie maar altijd in de wetenschap dat de vraag naar opsporings- en vervolgingscapaciteit (in brede zin) het aanbod ver overtreft – niet alleen bij cold cases, ook op en in relatie tot zogenaamde 'hot cases' en andere vormen van onderzoek.

De politie en Openbaar Ministerie willen op basis van een nieuwe definitie werken aan eenduidigheid op thema's als registratie en beheer van zaken, digitalisering van dossiers en selectie van zaken. Ook wordt gekeken hoe de politie actief kan communiceren over haar aanpak en behaalde resultaten van onderzoek. De politie zoekt daarbij, samen met het Openbaar Ministerie naar werkvormen die moeten leiden tot versterking van haar inzet op samenwerking met kennisinstituten, belangenorganisaties en andere vormen van publiek-private samenwerking die moeten leiden naar meer en beter onderzoek van cold cases.