

Andersson Elffers Felix

Impactanalyse Europees
Onderzoeksbevel (EOB)
voor de Nederlandse
Politie

Utrecht, 15 oktober 2010

DV08/001j eob

Inhoud

1 Inleiding 3

2 Aard en omvang rechtshulpverzoeken 5

2.1 Het aantal inkomende en uitgaande rechtshulpverzoeken 5

2.2 Rechtshulpverzoeken per delictscategorie 6

2.3 Rechtshulpverzoeken naar land van herkomst 7

3 Proces Rechtshulpverzoeken 9

3.1 Proces justitiële rechtshulpverzoeken 9

4 Werklast huidige situatie 10

4.1 Elementen werklastberekening 10

4.2 Uitkomsten- werklast justitiële rechtshulpverzoeken 11

4.2.1 Inkomende justitiële rechtshulpverzoeken 11

4.2.2 Uitgaande justitiële rechtshulpverzoeken 11

4.3 Werklastontwikkeling inkomende rechtshulpverzoeken 12

5 Verwachte ontwikkelingen en scenario's 13

5.1 Verwachte ontwikkelingen 13

5.1.1 Geweigerde rechtshulpverzoeken 13

5.1.2 Verschuiving politieel naar justitieel 13

5.1.3 Nieuwe Rechtshulpverzoeken 13

5.2 Groeiscenario's 14

5.3 Impact scenario's 15

5.4 Gevolgen scenario's politiecapaciteit 16

6 Conclusies 19

Aantallen en werklast 19

Termijnen 19

Werklaststijging in relatie tot politiecapaciteit 19

7 Bijlagen 21

7.1 Interviews 21

7.2 Documenten 21

7.3 Processchema rechtshulpverzoeken in Nederland 22

7.4 Administratieve werklast rechtshulpverzoeken 23

7.5 Administratief proces rechtshulpverzoeken 24

7.6 Normtijden operationele uitvoering rechtshulpverzoeken 25

1 Inleiding

De Schengen Uitvoeringsovereenkomst (SUO), het verdrag van Prüm en het ' Zweeds kaderbesluit' hebben geleid tot meer transparantie en informatie-uitwisseling tussen betrokken lidstaten. Deze transparantie van de beschikbaarheid van informatie hebben mede zorg gedragen voor een sterke stijging van het aantal rechtshulpverzoeken. Ondanks de bereikte successen blijft de afhandeling van rechtshulpverzoeken een punt van aandacht voor de Europese Unie.

Binnen de Europese Unie wordt gestreefd naar een verbeterde afhandeling van de justitiële rechtshulpverzoeken. In juli 2010 is onder het Belgisch voorzitterschap een ontwerp-richtlijn voor het Europees onderzoeksbevel (EOB) geagendeerd. Op basis van deze richtlijn kunnen justitiële autoriteiten in de toekomst een EOB uitvaardigen om in het kader van een strafrechtelijk onderzoek de justitiële autoriteiten in een andere lidstaat onderzoekshandelingen te laten verrichten ten behoeve van het eigen strafrechtelijke onderzoek

Het Europees onderzoeksbevel (EOB) is een door een bevoegde autoriteit van een lidstaat (de uitvaardigende staat) gegeven rechterlijke beslissing die ertoe strekt in een andere lidstaat (de tenuitvoerleggingsstaat) een of meer specifieke onderzoeksmaatregelen ten uitvoer te laten leggen met het oog op bewijsverrijking.

Rechtshulpverzoeken aan de Nederlandse Staat kunnen worden ingedeeld in verzoeken met een politieel karakter en verzoeken met een justitieel karakter. Het EOB heeft betrekking op de justitiële rechtshulpverzoeken.

Tot op heden hebben de Nederlandse autoriteiten, binnen de kaders van bestaande verdragen, de mogelijkheid een justitieel rechtshulp verzoek te weigeren. Het EOB heeft echter een verplichtend karakter en beperkt de lidstaten in de mogelijke weigeringsgronden¹. Het EOB kan daarom een stijging van het aantal justitiële rechtshulpverzoeken tot gevolg hebben,

De minister van Justitie en Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties heeft aangegeven inzicht te willen verkrijgen in:

- het aantal ontvangen EU rechtshulpverzoeken
- het aantal afgehandelde EU rechtshulpverzoeken
- de daaraan verbonden personele en materiële kosten
- en de impact van implementatie van het EOB.

Onderzoeksopzet

Dit rapport bevat zowel onderzoek naar het aantal, de aard en de inhoud van de inkomende (justitiële) rechtshulpverzoeken in de huidige situatie als een kwalitatief onderzoek naar de verwachte ontwikkeling.

Allereerst is het aantal inkomende en uitgaande rechtshulpverzoeken in kaart gebracht. Hierna zijn normtijden voor verzoekonderdelen per rechtshulpverzoek beschreven. Aan de hand van een rekenmodel is de werklast gerelateerd aan justitiële rechtshulpverzoeken.

Vervolgens is een aantal mogelijke scenario's beschreven, waarbij de gevolgen van de scenario's voor de werklast in kaart zijn gebracht. Tenslotte zijn de te verwachten knelpunten beschreven.

¹ In artikel 10 van de ontwerp-richtlijn worden de weigeringsgronden weergegeven.

In dit onderzoek is gebruik gemaakt van gegevens van de Justitiële Informatiedienst. Deze gegevens komen uit het Luris systeem. De kwaliteit en betrouwbaarheid van dit systeem zijn in dit onderzoek niet getoetst². Luris bevat alle rechtshulpverzoeken die bij de Internationale Rechtshulpcentra (IRC) worden geregistreerd.

Leeswijzer rapport

In hoofdstuk twee wordt een overzicht gegeven van de aard en omvang van de rechtshulpverzoeken in Nederland. Dit hoofdstuk beschrijft ook de aantallen rechtshulpverzoeken per delictstype. In hoofdstuk drie bekijken we het proces van rechtshulpverzoeken. Aan de hand van een procesanalyse bepalen we welke activiteiten de Nederlandse politie moet doorlopen om een (justitieel) rechtshulpverzoek af te handelen. In hoofdstuk vier zijn de activiteiten gekoppeld aan normtijden. In dit hoofdstuk wordt de huidige werklast die voortkomt uit de justitiële rechtshulpverzoeken beschreven. Aan het eind van het hoofdstuk is kort gekeken naar de ontwikkeling van de werklast vanaf 2005 tot heden. In het vijfde hoofdstuk wordt een aantal scenario's verkend. De scenario's zijn opgesteld aan de hand van input van experts en buitenlandse liaisons. Het rapport wordt afgesloten met conclusies in het zesde hoofdstuk.

²Uit de analyse in het hoofdstuk 2 blijkt dat in Luris alle inkomende en uitgaande rechtshulpverzoeken worden geregistreerd.

2 Aard en omvang rechtshulpverzoeken

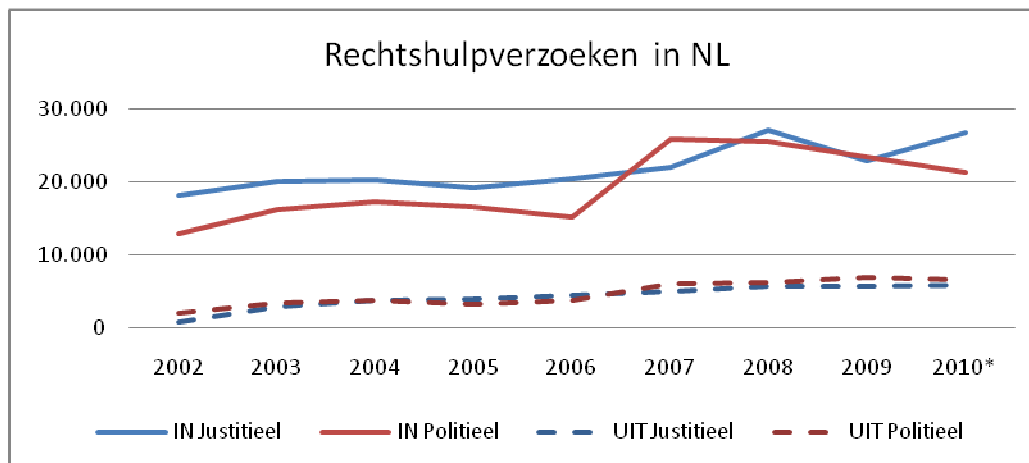
Deze paragraaf beschrijft de uitkomsten van de analyse naar de aantallen rechtshulpverzoeken. Hierbij is gekeken naar:

- het aantal inkomende en uitgaande rechtshulpverzoeken
- het aantal rechtshulpverzoeken per delictstype
- de aard en omvang van rechtshulpverzoeken naar land van herkomst.

Voor deze analyses is gebruik gemaakt van brondata van de IRC's afkomstig uit Luris³. Waar mogelijk zijn de gebruikte aantallen rechtshulpverzoeken getoetst aan managementgegevens van de IRC's.

2.1 Het aantal inkomende en uitgaande rechtshulpverzoeken

Artikel 552i Wetboek van Strafvordering geeft aan dat verzoeken waarin uitsluitend inlichtingen worden gevraagd en waarvoor geen dwangmiddelen nodig zijn door de politie kunnen worden afgehandeld. Dit verzoek wordt het politieel rechtshulpverzoek genoemd. De officier van justitie is in Nederland het centrale orgaan binnen de justitiële rechtshulp. Alle justitiële rechtshulpverzoeken worden door hem behandeld. Indien een rechtshulpverzoek vanwege de vorm en inhoud wordt behandeld door een rechterlijke autoriteit wordt dit verzoek een justitieel rechtshulpverzoek genoemd. Figuur 1 geeft de ontwikkeling van alle rechtshulpverzoeken in Nederland weer.



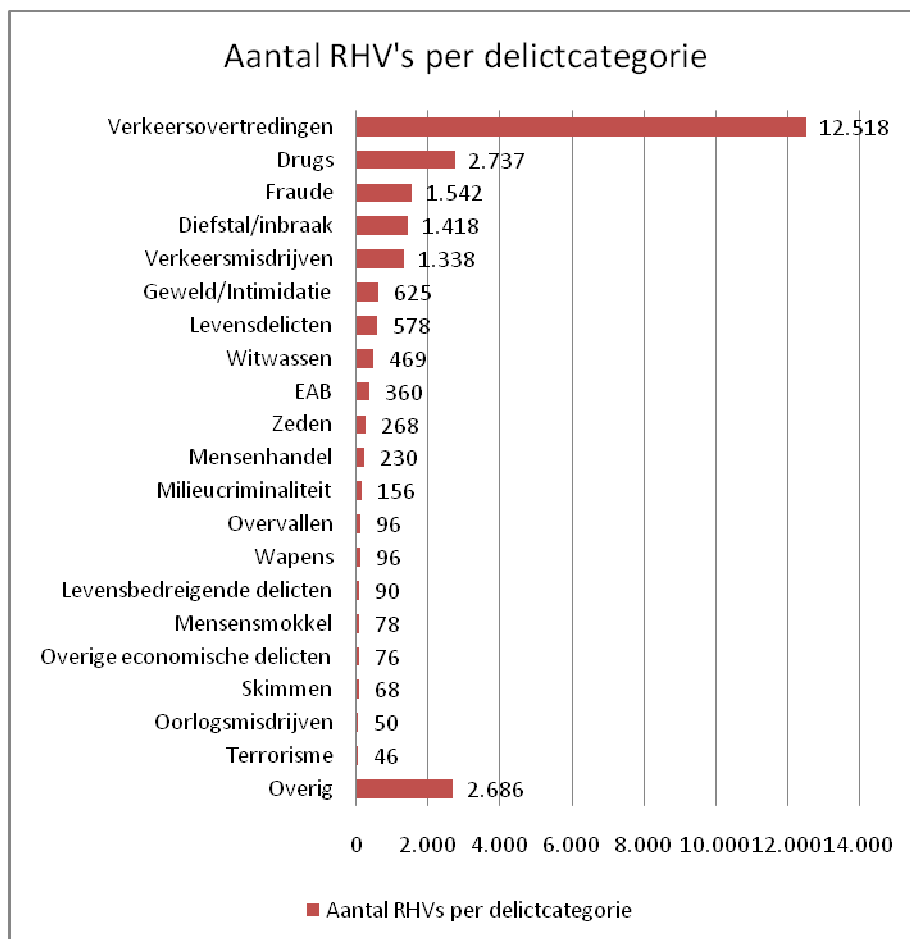
Figuur 1 Rechtshulpverzoeken in Nederland

In Nederland komen ongeveer 48.000 rechtshulpverzoeken per jaar binnen. In 2010 hebben 27.000 verzoeken een justitieel en 21.000 verzoeken een politieel karakter. Opvallend is dat het aantal inkomende verzoeken in 2006 sterk gestegen is. Reden hiervoor is de oprichting van het IRC- Zuid. Het IRC-Zuid verwerkt, vanwege het grote aantal grensregio's in zijn verzorgingsgebied, een groot deel van de rechtshulpverzoeken. Dit heeft tot toename van het aantal registraties in het Lurissysteem geleid.

³ Een toets bij het bureau ontneming Openbaar Ministerie (BOOM), de Nationale Recherche, Bijzondere opsporingsdiensten³ (SIOD, FIOD), het landelijk parket en kabinetten van de kabinetten van de Rechter-commissaris laat zien dat alle rechtshulpverzoeken bij de IRC's geregistreerd worden. Luris bevat in principe alle Europese justitiële rechtshulpverzoeken aan en vanuit Nederland.

Het tweede opvallende gegeven is dat het aantal uitgaande verzoeken, 5.800 justitieel en 6.500 politieel verzoeken, 4 keer zo laag uitvallen dan het aantal inkomende verzoeken⁴. De uitgaande rechtshulpverzoeken laten ook een stijging zien. De aard en zwaarte van de uitgaande rechtshulpverzoeken zijn niet inzichtelijk.

2.2 Rechtshulpverzoeken per delictcategorie⁵



Figuur 2 Rechtshulpverzoeken per delictcategorie

De bovenstaande grafiek laat zien dat ongeveer 45 procent van de justitiële verzoeken bestaat uit verkeersovertredingen. Daarnaast hebben de delictcategorieën drugs, fraude, diefstal/inbraak en verkeersmisdrijven een groot aandeel in het totaal van justitiële rechtshulpverzoeken. De overige categorieën laten minder grote aantallen zien, maar zijn vanwege het arbeidsintensieve karakter van het verzoek van belang bij het bepalen van de werklast.

De categorie overig is een verzameling van delicten die zeer weinig in Luris voorkomen of waarvan het delicttype onbekend is.

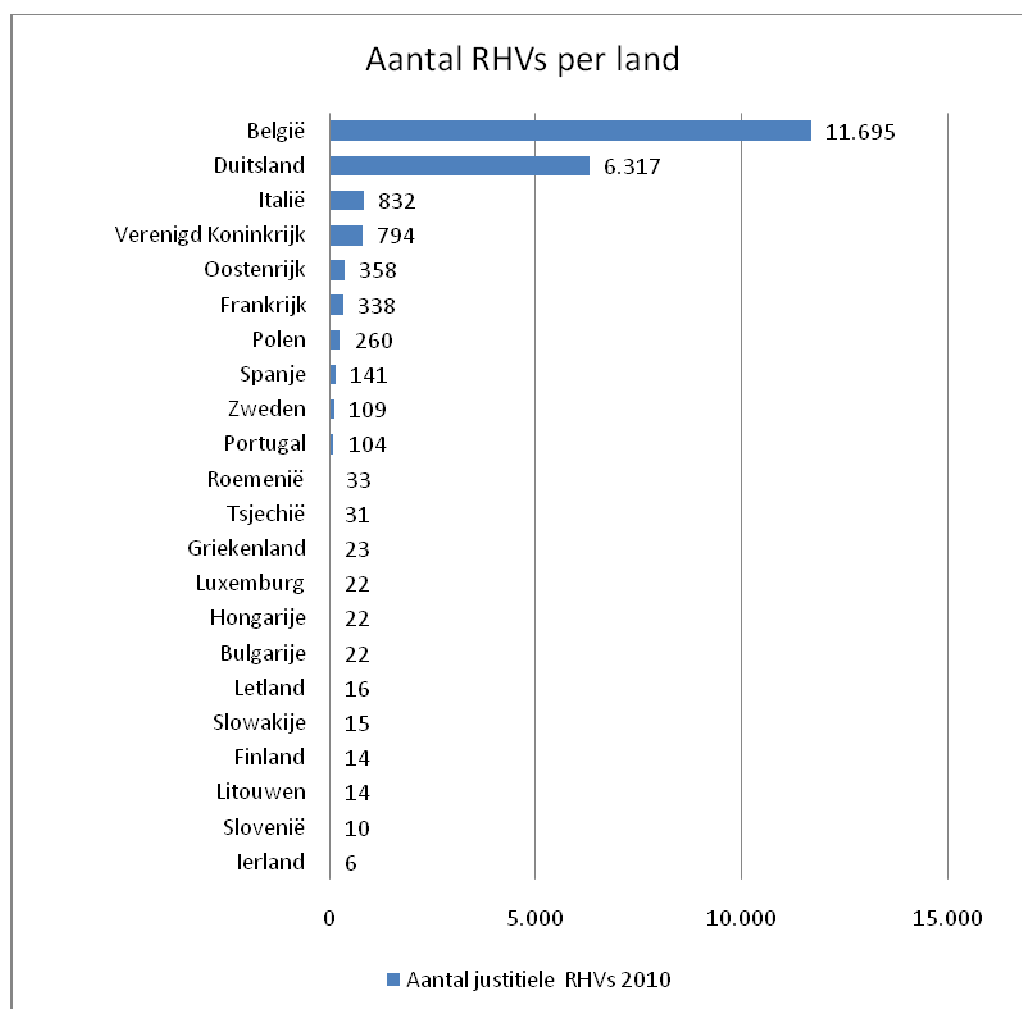
⁴ Uit een toets bij een aantal korpsen blijkt dat de registratiediscipline van korpsen (aanmelden IRC) van uitgaande politieel verzoeken niet altijd optimaal is. De uitgaande justitiële verzoeken lopen altijd via de IRC's. Bij dit type verzoek speelt het voornoemde registratieprobleem niet.

⁵ Het aantal RHV's bestaat uit een gewogen gemiddelde waarbij een zwaardere weging aan de meeste recente jaren is gegeven.

Nu het aantal en de aard van de rechtshulpverzoeken duidelijk is, is het van belang te bestuderen op welke wijze de rechtshulpverzoeken verdeeld zijn over de landen in de Europese Unie.

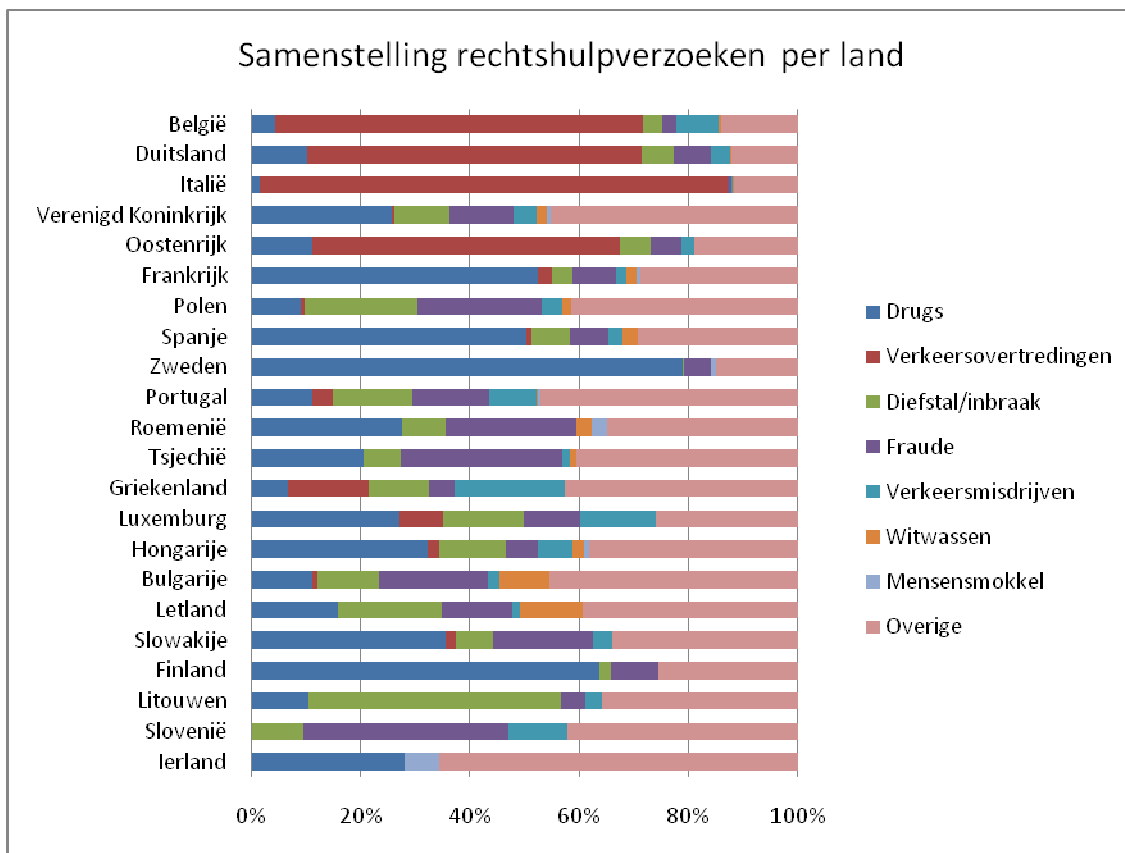
2.3 Rechtshulpverzoeken naar land van herkomst

In de onderstaande grafiek zijn de rechtshulpverzoeken van de landen uit de Europese Unie weergegeven. De figuur hieronder laat zien dat de buurlanden België en Duitsland een groot aandeel hebben in het totaal aan justitiële rechtshulpverzoeken. Italië en het Verenigd Koninkrijk volgen op de derde en vierde plaats. De overige landen hebben een substantieel kleiner aandeel in het totaal aan rechtshulpverzoeken.



Figuur 3 Rechtshulpverzoeken naar land van herkomst

Uit figuur 4 wordt duidelijk dat de rechtshulpverzoeken van België, Duitsland, en Italië voor een groot deel bestaan uit verzoeken op het gebied van verkeersovertredingen. Als we de samenstelling van de rechtshulpverzoeken in het Verenigd Koninkrijk bekijken, valt juist op dat verkeersovertredingen binnen de justitiële rechtshulpverzoeken geen rol spelen. De justitiële rechtshulp vanuit het Verenigd Koninkrijk bestaat voor een groot deel uit drugsdelicten, delicten op het gebied van diefstal en inbraak en fraude delicten. Ook bij een groot deel van de overige landen zien we een hoog aandeel van de drugsdelicten. Daarnaast zien we ook hier een relatief groot aandeel van de delicten diefstal/inbraak en fraude.



Figuur 4 Samenstelling rechtshulpverzoeken per land

Uit de bovenstaande analyses blijkt dat in Nederland per jaar gemiddeld 25.000⁶ justitiële rechtshulpverzoeken binnen komen. De rechtshulpverzoeken zijn verdeeld over meerdere delictscategorieën. In aantal ligt het zwaartepunt bij de verkeersovertredenen. Daarnaast hebben drugsdelicten, inbraak en diefstal en fraude een belangrijk aandeel in het geheel. De buurlanden België en Duitsland hebben een groot aandeel in de inkomende rechtshulpverzoeken. Dit aandeel bestaat voor een groot deel ook uit verkeersovertredenen. Om te bepalen welke werklust de rechtshulpverzoeken met zich meebrengen, is het van belang zicht te krijgen op de activiteiten die de verschillende instanties in Nederland doorlopen om een rechtshulpverzoek af te handelen. In het volgende hoofdstuk wordt het proces van de rechtshulpverzoeken kort beschreven.

⁶ Dit cijfer is een gewogen gemiddelde van de jaren 2008, 2009 en 2010.

3 Proces Rechtshulpverzoeken⁷

De rechtshulpverzoeken worden ingedeeld in twee typen verzoeken: de politieke en de justitiële rechtshulpverzoeken. Voor beide typen rechtshulpverzoeken bestaan meerdere kanalen waar het verzoek Nederland binnenkomt. De politieke verzoeken komen binnen via de IRC's, Epic, de sirenedienst van het landelijk IRC, Europol en Liaisonofficieren in binnen- en buitenland. Het proces rond de politieke verzoeken wordt in dit onderzoek niet verder uitgewerkt, omdat het EOB betrekking heeft op de justitiële rechtshulpverzoeken. De justitiële verzoeken kunnen via twee kanalen binnen komen. Het eerste kanaal, de AIRS behandelt de verzoeken van niet Europese staten. Het tweede kanaal, de IRC's, is het kanaal waar Europese justitiële verzoeken binnenkomen en wordt hieronder verder toegelicht.

3.1 Proces justitiële rechtshulpverzoeken

Het werkproces rondom de rechtshulpverzoeken kan in twee hoofdbestanddelen worden onderverdeeld:

- het administratieve deel waarin de interregionale rechtshulpcentra (IRC) het verzoek ontvangen, administreren en doorzetten naar het politiekorps, de voortgang monitoren en het resultaat terugkoppelen aan de verzoeker
- het operationele deel waarin het verzoek door de politieorganisatie of opsporingsdienst wordt afgehandeld



Figuur 5 bestanddelen rechtshulpverzoeken

Het administratieve deel van de werklust bestaat uit een aantal (proces) stappen⁸. Tijdens de eerste stap wordt het verzoek geregistreerd in Luris en gearchiveerd in zyLab. Na de registratie wordt het rechtshulpverzoek beoordeeld. Tijdens de beoordeling wordt bestudeerd of het een spoedverzoek betreft. Daarnaast wordt bekeken wat de (operationele) bestemming van het rechtshulpverzoek is. Na de eerste beoordeling wordt het verzoek ter beoordeling aan het OM voorgelegd. Als de toestemming van het OM is ontvangen, wordt het verzoek uitgezet bij de operationele afdelingen. Na de afhandeling door deze afdelingen dragen de IRC's zorg voor de registratie in Luris, controle op de stukken en het opstellen van de aanbiedingsbrief aan de verzoeker. In twintig procent van de gevallen wordt de voortgang gemonitord. De bovengenoemde processtappen worden bij elk rechtshulpverzoek doorlopen. De gemiddelde doorlooptijd van de stappen wordt als normtijd voor het administratieve bestanddeel van de werklust gehanteerd.

Binnen de operationele afhandeling van een rechtshulpverzoek bestaan twee verschillende varianten. In de eerste variant worden de IRC's belast met de operationele uitvoering van een groot deel van de rechtshulpverzoeken. De rechtshulpverzoeken die deze IRC's niet kunnen afhandelen worden uitgezet bij korpsonderdelen. Deze werkwijze wordt toegepast bij de IRC's Haaglanden en Rotterdam Rijnmond. In variant twee draagt het IRC zorg voor de administratieve voorbereiding en afhandeling. De operationele uitvoering ligt binnen deze variant geheel bij de korpsen. Variant twee wordt bij de overige IRC's toegepast.

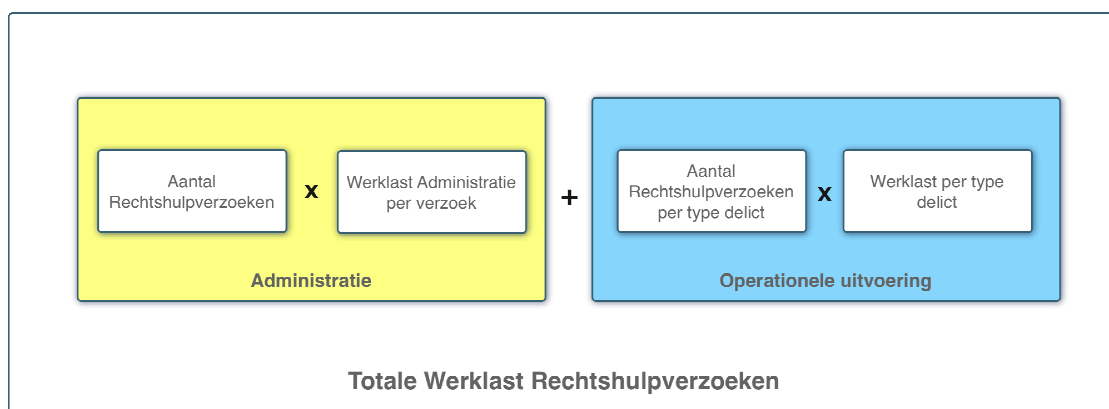
⁷ In bijlage 7.3 wordt het proces schematisch weergegeven.

⁸ In bijlage 7.4 wordt het administratieve proces weergegeven.

4 Werklast huidige situatie

Uit het vorige hoofdstuk werd duidelijk dat de werklast per rechtshulpverzoek bestaat uit twee delen, het administratieve en het operationele deel. Dit hoofdstuk beschrijft de omvang van de werklast voor de beide delen.

4.1 Elementen werklastberekening



Figuur 6 Werklast Rechtshulpverzoeken

De bovenstaande figuur laat zien dat de totale werklast bestaat uit de volgende elementen:

- Aantal en type rechtshulpverzoeken⁹ (zie hoofdstuk 2).
- Werklast administratie (zie bijlage 7.4).
Het administratieve proces wordt bij ieder rechtshulpverzoek doorlopen. Aan de hand van expertschattingen is een gemeenschappelijke normtijd voor het administratieve deel vastgesteld. De normtijd voor administratie omvat de administratieve tijd die de politieorganisatie aan een rechtshulpverzoek besteedt. De inspanningen en werkzaamheden van het OM zijn niet in de norm verwerkt.
- Werklast operationele uitvoering (zie bijlage 7.6).
Bij het opstellen van normtijden per type delict is uitgegaan van de categorieën die in Luris worden geregistreerd. Deze worden in figuur 2 in het tweede hoofdstuk weergegeven. Voor deze delictscategorieën is bepaald:
 - . welke verzoeksonderdelen bij het delict voorkomen
 - . hoe vaak de verzoeksonderdelen voorkomen
 - . hoe vaak deze verzoeksonderdelen gemiddeld uitgevoerd moeten worden
 - . de normtijd voor de verzoeksonderdelen.¹⁰

Het totaal van deze factoren vormt de normtijd per delictscategorie. Bij het bepalen van de normtijden zijn de twee IRC's betrokken. Het IRC-Zuid is geselecteerd vanwege het karakter van het verzorgingsgebied. Door de grensligging van de korpsen wordt binnen de delictscategorieën diefstal/inbraak en drugs vaker een observatie of tapverzoek ingediend. De normtijden zijn gemiddeld. Dit betekent dat de normtijden van het IRC-Zuid op de helft van het aantal

⁹ Bij het bepalen van het aantal delicten is gebruik gemaakt van een gewogen gemiddelde over de jaren 2008, 2009 en 2010.

¹⁰ Voor de normtijden is gebruik gemaakt van een bestaande database bij AEF. Deze normtijden zijn geijkt en waar nodig aangepast aan de situatie van de internationale rechtshulpverzoeken.

rechtshulpverzoeken is toegepast. De normtijd 'Haaglanden' is toegepast op de overige verzoeken.

4.2 Uitkomsten- werklust justitiële rechtshulpverzoeken

4.2.1 Inkomende justitiële rechtshulpverzoeken

In de onderstaande tabel worden de uren weergegeven die de Nederlandse politie gemiddeld per jaar besteedt aan de verwerking van inkomende justitiële rechtshulpverzoeken.

Activiteit	Uren per jaar
Administratie	82.527
Operationele uitvoering	472.380
Totaal uren per jaar	554.907
Totaal fte	416,4

De bovenstaande tabel laat zien dat de werklust gerelateerd aan (justitiële) rechtshulpverzoeken ruim 400 fte bedraagt. Bij de berekening van de werklust zijn alle inkomende justitiële rechtshulpverzoeken meegenomen. Dit betekent dat werklust die veroorzaakt wordt door rechtshulpverzoeken van de niet EOB landen ook zijn meegenomen. Bij de impactberekening van de groeiscenario's (hoofdstuk 5) zijn deze landen niet meegenomen.

De uren zijn uiteraard ook om te zetten naar euro's per jaar. We doen dit middels een bruto-netto omrekening¹¹ en de normkosten per fte¹². Deze omrekening levert het volgende op:

Activiteit	Euro's per jaar
Administratie	€ 3.903.568
Operationele uitvoering	€ 31.726.920
totaal euro's per jaar	€ 35.630.488

De kosten voor de verwerking van inkomende rechtshulpverzoeken ligt rond de 35.6 miljoen euro op jaarbasis. Naast de werklust die de politie ontvangt vanuit het buitenland voert het buitenland ook verzoeken uit voor de politie in Nederland. Dit noemen we de werklust die gepaard gaat met uitgaande rechtshulpverzoeken. In de onderstaande paragraaf wordt deze werklust kort beschreven.

4.2.2 Uitgaande justitiële rechtshulpverzoeken

In de onderstaande tabel wordt de werklust van de Nederlandse politie aan het buitenland weergegeven.

Activiteit	Uren per jaar
Administratie	18.603
Operationele uitvoering	137.730
Totaal uren per jaar	156.333
Totaal fte	117,3

¹¹ Hier is gebruik gemaakt van 1.333 netto inzetbare uren per jaar per functionaris.

¹² De normkosten bestaan uit de personele en materiële kosten en zijn gebaseerd op het normkostenonderzoek Nederlandse Politie (2010) en de feitelijke formatiekosten van de IRC's.

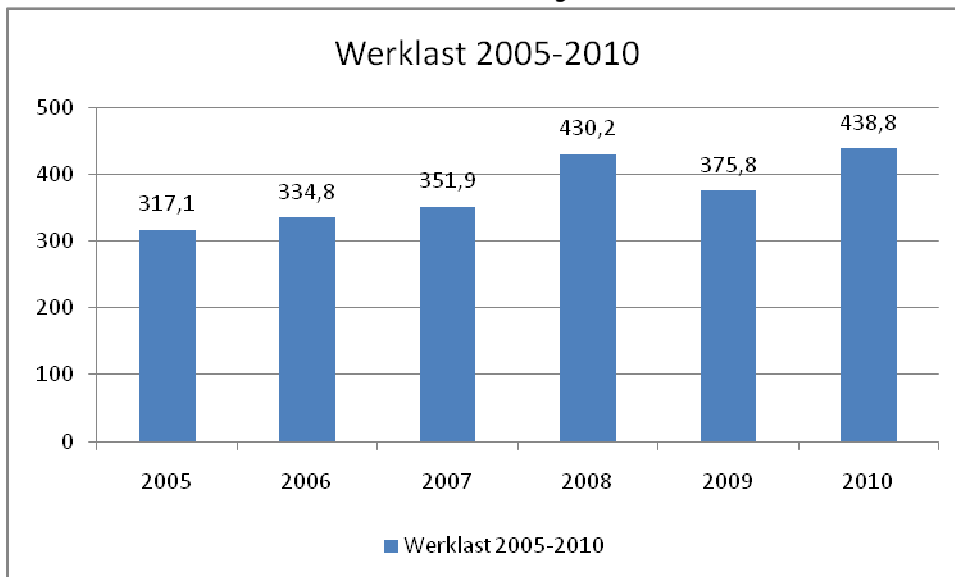
Ook deze uren zijn om te zetten naar euro's per jaar.

Activiteit	Euro's per jaar
Administratie	€ 882.532
Operationele uitvoering	€ 9.246.383
totaal euro's per jaar	€ 10.128.915

Het bovenstaande cijfermateriaal laat ons zien dat de Nederlandse politie een negatieve werklastbalans met het buitenland heeft van 299,1 fte. Deze fte's kosten ongeveer 25,5 miljoen euro.

4.3 Werklastontwikkeling inkomende rechtshulpverzoeken

Als we de ontwikkeling van de werkelijke werklast vanuit het buitenland bestuderen valt op dat de werklast sinds 2005 is toegenomen. De afname van de werklast in 2009 is te verklaren door een tijdelijke afname vanuit de landen België en Duitsland. De onderstaande figuur laat zien dat de werklast vanaf 2005 met ruim 130 fte is toegenomen.



Figuur 7 Ontwikkeling werklast 2005-2010

5 Verwachte ontwikkelingen en scenario's

5.1 Verwachte ontwikkelingen

Door de Schengen Uitvoeringsovereenkomst, het verdrag van Prüm en het “Zweeds Kaderbesluit” is de informatie-uitwisseling tussen de deelnemende lidstaten toegenomen. De beschikbaarheid van de informatie heeft geleid tot een toename aan rechtshulpverzoeken en gerelateerde werklast. Het EOB kan een verdere toename van de (inkomende) rechtshulpverzoeken tot gevolg hebben doordat:

- rechtshulpverzoeken die nu worden geweigerd, verplicht afgehandeld moeten worden
- rechtshulpverzoeken die nu een politieel karakter hebben door de vereenvoudigde EOB procedure een justitieel karakter gaan krijgen
- ‘nieuwe’ rechtshulpverzoeken die voorheen niet werden ingediend, worden ingediend.

De inzichten in dit hoofdstuk zijn gebaseerd op interviews met liaisons van de landen waar Nederland op het gebied van rechtshulpverzoeken een (intensieve) relatie mee heeft. Vanwege de doorlooptijd van het onderzoek is het onmogelijk gebleken alle ‘liaisons’ bij het onderzoek te betrekken.

5.1.1 Geweigerde rechtshulpverzoeken

Uit interviews met de liaisons blijkt dat de reguliere rechtshulpverzoeken richting Nederland voor het overgrote deel binnen de termijnen worden afgehandeld. Een quickscan bij de hoofden IRC's laat hetzelfde beeld zien. Deze categorie zal naar verwachting niet tot een toename van het aantal rechtshulpverzoeken leiden.

5.1.2 Verschuiving politieel naar justitieel

Naar verwachting zal het EOB een kleine verschuiving van politieke naar justitiële rechtshulpverzoeken als gevolg hebben. Experts geven aan dat bepaalde delicten momenteel via politieke kanalen lopen en in Nederland veelal op de plank belanden. Het lijkt niet onwaarschijnlijk dat deze delicten via de EOB procedure het justitiële kanaal worden binnen gebracht.

5.1.3 Nieuwe Rechtshulpverzoeken

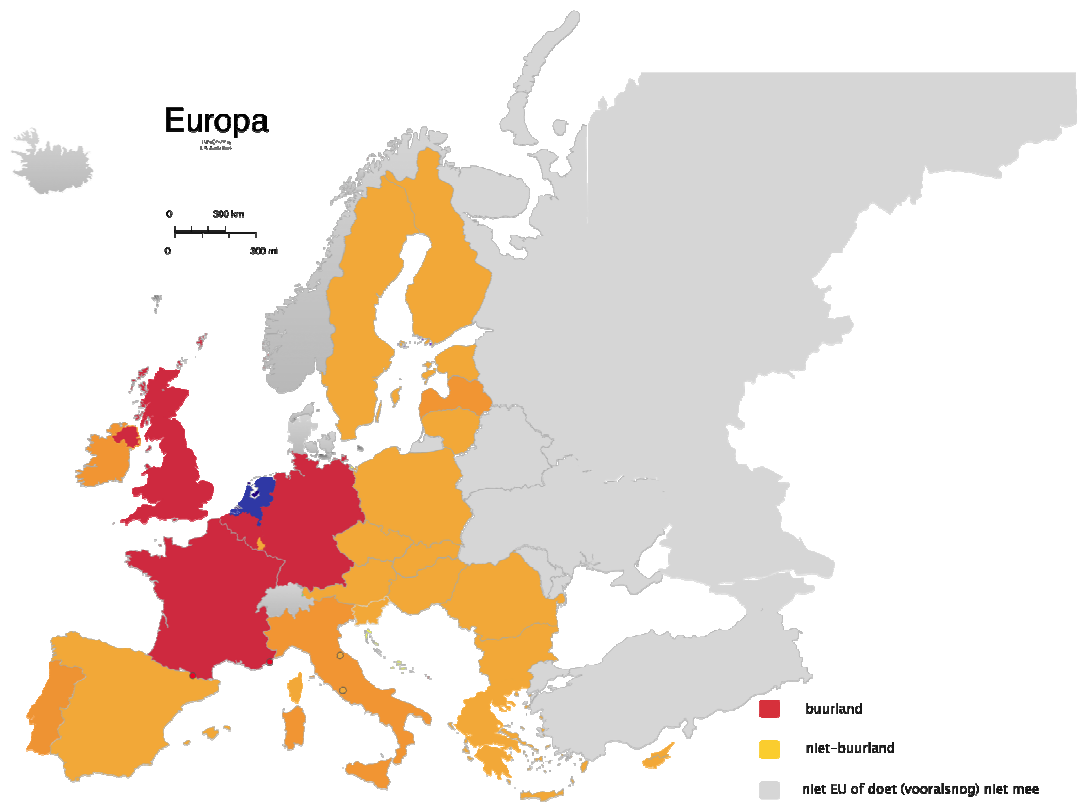
Binnen deze categorie wordt de grootste toename verwacht. In de huidige situatie wordt zeer regelmatig geen actie ondernomen op spontane informatieverstrekkingen vanuit het buitenland. Experts verwachten dat, na implementatie van het EOB, dit type informatie als justitieel rechtshulpverzoek bij het IRC wordt aangemeld.

Daarnaast wordt in het politieke voortraject verzoeken tot parallelle onderzoeken vanwege capaciteitsgebrek vaak afgewezen. Deze verzoeken worden door de omringende landen niet meer als justitieel rechtshulpverzoek aangemeld, omdat de kans gering is dat het verzoek daadwerkelijk wordt uitgevoerd. Na implementatie van het EOB verwachten experts dat een deel van deze (verborgen) categorie rechtshulpverzoeken als justitiële rechtshulpverzoeken binnen komen.

5.2 Groeiscenario's

Naar aanleiding van de voornoemde inzichten van experts en liaisons zijn de volgende scenario's opgesteld:

- basisscenario: het EOB heeft geen effect op het aantal rechtshulpverzoeken
- scenario 1: het EOB zorgt voor een toename van 20% van het aantal justitiële rechtshulpverzoeken
- scenario 2: het EOB zorgt voor een progressieve stijging. De buurlanden worden gelijkgesteld aan het buurland met de hoogste werklast, België. De niet-buurlanden worden gelijkgesteld aan het niet buurland met de hoogste werklast, Zweden.

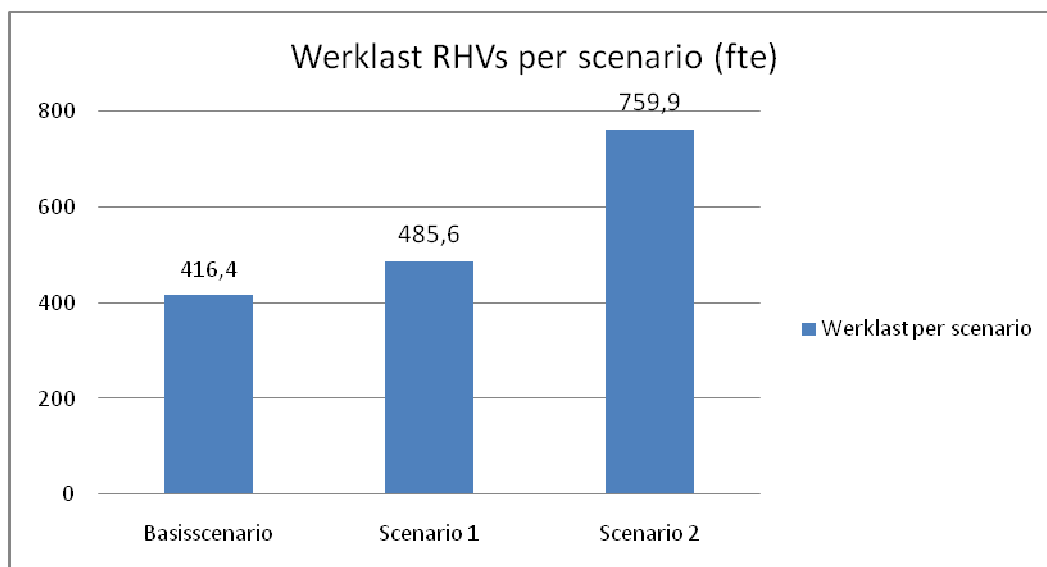


Figuur 8 Scenario 2

Om een meer realistisch en evenwichtig beeld te geven, zijn ook voor de uitgaande rechtshulpverzoeken een tweetal scenario's opgesteld, te weten:

- basisscenario: het EOB heeft geen effect op het aantal uitgaande rechtshulpverzoeken
- scenario 1: het EOB zorgt, evenals in scenario 1 van de inkomende verzoeken, voor een toename van 20% op het aantal uitgaande justitiële rechtshulpverzoeken.

5.3 Impact scenario's

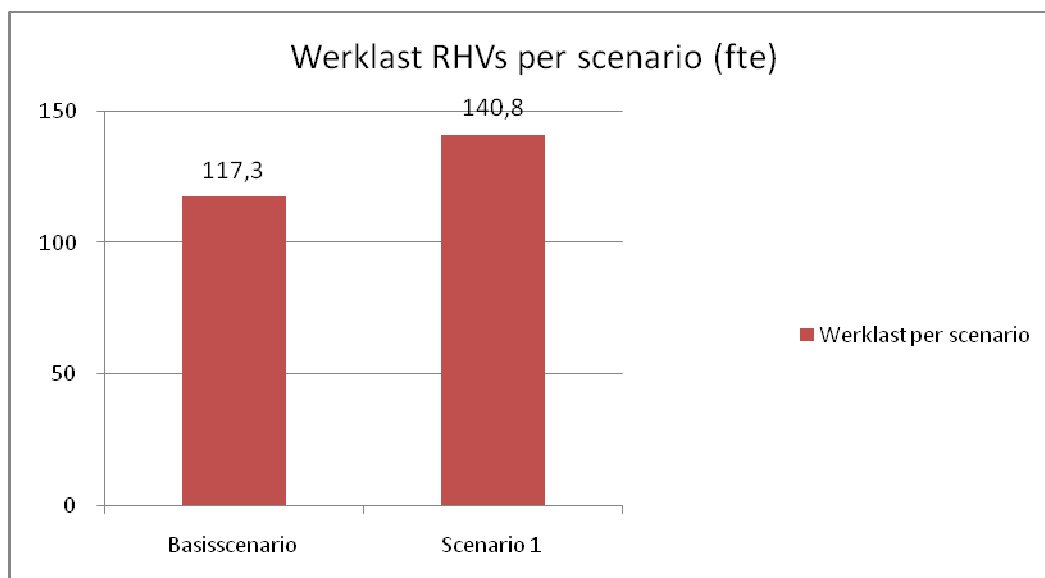


Figuur 9 Ontwikkeling van de werklast van inkomende justitiële RHV's in 3 scenario's.

Bij het doorrekenen van de scenario's valt op dat scenario 1 een stijging in werklast laat zien van bijna 70 fte ten opzichte van het basisscenario. In het meest progressieve scenario stijgt de werklast met ruim 340 fte. In euro's betekent dit:

Activiteit	Basisscenario 1	Scenario 1	Scenario 2
Administratie	€3.903.568	€4.551.344	€7.123.294
Operationele uitvoering	€ 31.726.920	€ 37.003.434	€57.904.019
totaal euro's per jaar	€ 35.630.488	€ 41.554.778	€ 65.028.175

Voor de uitgaande rechtshulpverzoeken (figuur 10) betekent scenario 1 een werklaststijging voor het buitenland van 23,5 fte. In euro's betekent dit een stijging van ruim 2 miljoen euro. De disbalans tussen de werklast en de kosten van inkomende rechtshulpverzoeken en de werklast van de uitgaande verzoeken wordt in vrijwel alle scenario's groter.



Figuur 10 Ontwikkeling van de werklast van uitgaande justitiële RHVs in 2 scenario's.

In euro's betekent dit:

Activiteit	Basisscenario	Scenario 1
Administratie	€ 879.925	€ 1.055.910
Operationele uitvoering	€ 9.250.471	€ 11.100.565
totaal euro's per jaar	€ 10.130.396	€ 12.156.475

5.4 Gevolgen scenario's politiecapaciteit

De werklast van de rechtshulpverzoeken wordt voor een groot deel bepaald door arbeidsintensieve activiteiten zoals tappen en observatie. Voor beide onderwerpen geldt dat ze niet geheel onder de werking van de ontwerprichtlijn vallen. Verzoeken tot doorgeleiden van tappen, enkele gevallen van rechtstreeks tappen en grensoverschrijdende observatie kunnen door de ontvangende lidstaat geweigerd worden. Binnen tappen en observatie is geen verdere onderverdeling gemaakt naar het type tappen en grensoverschrijdende observatie. De werklast is in de totale werklast verwerkt.

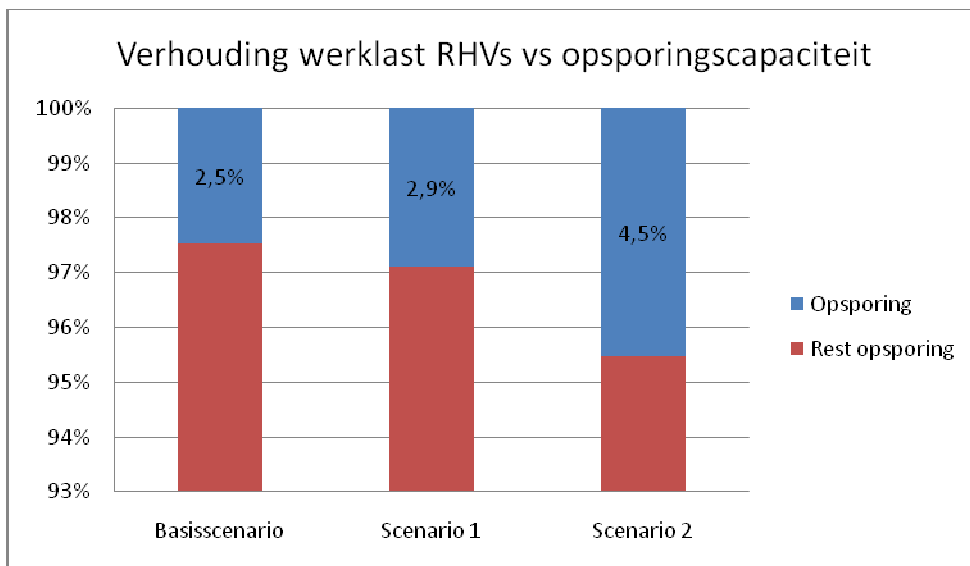
De werklast in het basisscenario bestaat uit ruim 100 fte tapcapaciteit en ruim 95 fte observatiecapaciteit. In scenario 1 stijgt dit naar 117 fte tapcapaciteit en 113 fte observatiecapaciteit. In het meest progressieve scenario wordt 183 fte besteed aan tappen en 176 fte aan observatie. Observatiecapaciteit is schaars binnen de politieorganisatie. De verwachte stijging heeft grote gevolgen voor de vrije inzetbare observatiecapaciteit en dus de bedrijfsvoering van de korpsen.

Bij de onderstaande analyses zijn de gevolgen van de scenario's op de werklast afgezet tegen de beschikbare capaciteit bij de politie¹³. De werklast van de rechtshulpverzoeken is onderverdeeld in opsporingscapaciteit, capaciteit voor operationele ondersteuning, capaciteit voor noodhulp/handhaving en de administratieve werklast.

In het basisscenario wordt 2,5 procent van de totale opsporingscapaciteit van Politie Nederland besteed aan de verwerking van rechtshulpverzoeken. In scenario 1 wordt 2,9 procent van de

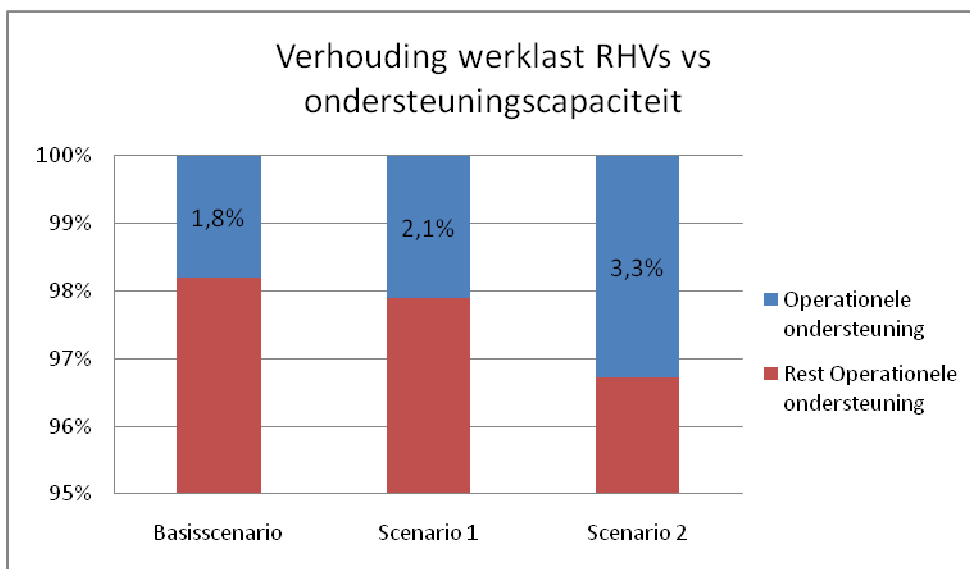
¹³ Bron: regionaal BVS 2009

opsporingscapaciteit aan de verwerking van rechtshulpverzoeken besteed. In het meest progressieve scenario 2 loopt het percentage op naar ruim 4,5 procent.



Figuur 11 Het percentage werklust justitiële inkomende RHV's op gehele opsporingscapaciteit

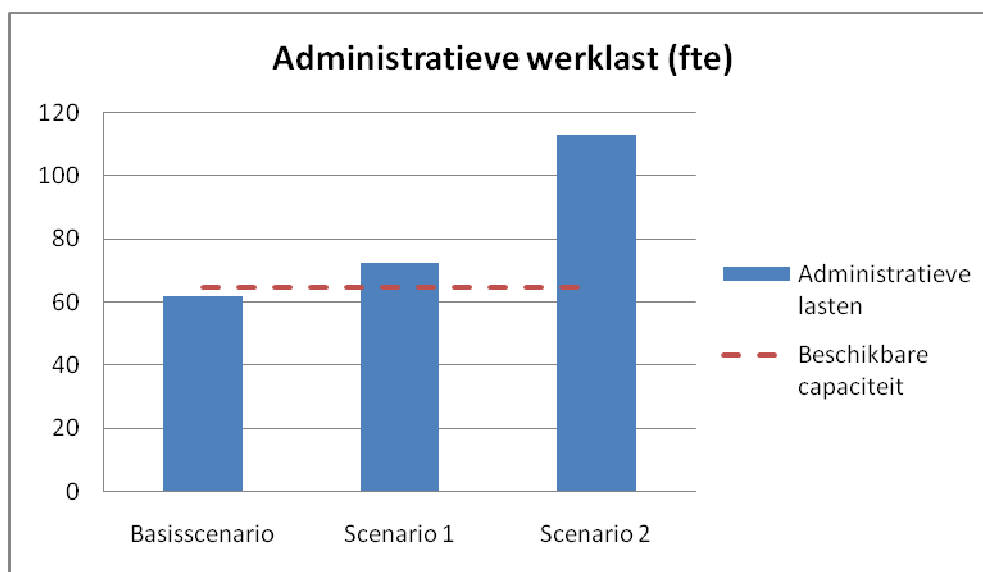
Uit de grafiek over de effecten van scenario's op de operationele ondersteuning blijkt dat in het basisscenario 1,8 procent van de operationele ondersteuningscapaciteit besteed wordt aan de afwerking van rechtshulpverzoeken. In scenario 2 stijgt dit naar 3,3 procent.



Figuur 12 Het percentage werklust justitiële inkomende RHV's op gehele capaciteit operationele ondersteuning

De scenario's en eventuele toename hebben ook gevolgen voor de capaciteit in de basispolitiezorg. De werklust die veroorzaakt wordt door verkeersovertredingen en verkeersmisdrijven worden vaak basispolitiezorg uitgevoerd. Deze werklust vormt in het basisscenario 0.2 procent van de totale capaciteit in noodhulp en handhaving. In het meest progressieve scenario stijgt het percentage naar 0.3 procent.

Uit het procesmodel in hoofdstuk 3 en de werklastberekeningen blijkt dat de administratieve verwerking van rechtshulpverzoeken een belangrijk deel van de werklast vormen. Van de administratieve capaciteit op het gebied van rechtshulpverzoeken wordt grofweg 66 procent besteed aan justitiële rechtshulpverzoeken. De overige capaciteit wordt besteed aan de afhandeling van politieke rechtshulpverzoeken. De werklastberekening laat zien dat in het basisscenario vrijwel alle capaciteit wordt besteed aan de administratie van inkomende justitiële verzoeken. In de huidige situatie wordt dit opgelost door bovenformatie. In scenario 1 is er een tekort van 7,5 fte en in scenario 2 stijgt het tekort naar bijna 50 fte. Naar alle verwachting zal de beschikbare capaciteit voor administratie het eerste zichtbare knelpunt vormen bij een stijging van de werklast. De onderstaande figuur geeft dit grafisch weer.



Figuur 13 De administratieve werklast (fte) van inkomende justitiële RHVs versus de beschikbare capaciteit.

6 Conclusies

Aantallen en werklast

In Nederland komen gemiddeld ruim 25.000 justitiële rechtshulpverzoeken binnen. Het grootste aandeel in aantal vormen de verkeersovertredingen. De werklast van de justitiële verzoeken wordt geschat op ruim 400 fte en bestaat uit ruim 55 fte werklast gerelateerd aan verkeersovertredingen. Het Europees Parlement heeft eind 2008 ingestemd met een grensoverschrijdende handhaving van verkeersregels binnen de EU. Deze afspraken zijn nog niet in alle EU lidstaten geïmplementeerd. De implementatie vereenvoudigt het proces rondom de verkeersovertredingen en kan gevolgen hebben voor de werklast.

Vanaf 2005 zijn de Schengen uitvoeringsovereenkomst, het verdrag van Prüm en het 'Zweeds Kaderbesluit in werking getreden. Al deze verdragen hebben bijgedragen aan een verbeterde informatie-uitwisseling. De transparantie en zichtbaarheid van informatie hebben op hun beurt geleid tot een verhoging van het aantal rechtshulpverzoeken. Dit succes van samenwerking tussen de EU lidstaten op justitieel gebied heeft zich laten vertalen in een stijging van de werklast. De werklast is sinds 2005 met ruim 130 fte toegenomen.

De kosten voor de verwerking van inkomende rechtshulpverzoeken ligt rond de 35,6 miljoen euro op jaarbasis. Naast de werklast die de politie ontvangt vanuit het buitenland voert het buitenland ook verzoeken uit voor de politie in Nederland. Deze werklast wordt geschat op ruim 115 fte. De kosten die het buitenland maakt om de Nederlandse verzoeken af te handelen liggen rond de 10 miljoen euro. Hieruit kunnen we concluderen dat De Nederlandse politie een negatieve werklastbalans heeft met de overige EU landen.

Termijnen

In de huidige situatie worden vrijwel alle justitiële rechtshulpverzoeken erkend en binnen de termijn afgehandeld. De omringende landen ervaren vooral knelpunten ten aanzien van het opstarten van parallelle onderzoeken. Daarnaast wordt een stijging verwacht van het aantal justitiële rechtshulpverzoeken. Deze toename wordt veroorzaakt door 'spontane informatieverstrekkingen' die nu nog via het politieke kanaal binnenkomen.

De termijnen uit art. 11 van de ontwerprichtlijn EOB vormen in de huidige situatie voor de meeste uitvoeringseenheden geen problemen. In de toekomstige situatie kunnen de termijnen wel problemen veroorzaken. Bijzondere opsporingsdiensten geven aan dat door de aard en de complexiteit van de inkomende rechtshulpverzoeken de termijnen van 30 en 90 dagen niet haalbaar zijn. De termijnen zullen naar verwachting ook problemen vormen voor de reguliere bedrijfsvoering van de politiekorpsen. De beperkte flexibiliteit in combinatie met de schaarse capaciteit voor onderdelen zoals tappen en observatie leiden tot minder vrij inzetbare capaciteit binnen de korpsen.

Werklaststijging in relatie tot politiecapaciteit

De werklast zal na invoering van het Europese onderzoeksbevel naar alle waarschijnlijkheid liggen tussen 410 en 480 fte. Dit betekent een reële stijging van ongeveer 70 fte. In euro's betekent dit dat de personele en materiële kosten liggen tussen de 35,6 en 41,5 miljoen euro. Dit betekent een stijging van bijna 6 miljoen euro.

In het geval van het meest progressieve scenario stijgt de werklast met ruim 340 fte en stijgen de kosten naar ruim 65 miljoen euro. Dit betekent een stijging van bijna 30 miljoen euro.

De werklast van Nederland aan het buitenland is in de huidige situatie ruim 115 fte. De verwachting is dat het EOB in Nederland een stijging laat zien evenals de stijging van de inkomende rechtshulpverzoeken uit het buitenland. In dit scenario stijgt deze werklast met 20 procent ofwel 25,5 fte. De waarde van de uitgaande vraag stijgt dan met 2 miljoen euro.

In het meest reële scenario 1 wordt ruim 2,5 procent van de opsporingscapaciteit, ruim 2 procent van de capaciteit in operationele ondersteuning en 0,2 procent van de capaciteit in de basispolitiezorg besteed aan de afhandeling van rechtshulpverzoeken.

Een toename van werklast ten gevolge van een toename aan rechtshulpverzoeken zal het eerst zichtbaar worden bij de administratieve afhandeling van het rechtshulpverzoek. De werklastberekening laat zien dat de huidige capaciteit volledig wordt benut. Naast het voornoemde knelpunt heeft een toename aan rechtshulpverzoeken ook impact op schaarste van de capaciteit. Een voorbeeld hiervan is de capaciteit die beschikbaar is voor observatie¹⁴. Een toenemende vraag naar dit type capaciteit zal naar alle waarschijnlijkheid gevolgen hebben voor resterende observatiecapaciteit voor Nederlandse opsporingsonderzoeken.

¹⁴ Grensoverschrijdende observatie valt buiten de werking van het EOB

7 Bijlagen

7.1 Interviews

- Leo den Brabander, hoofd IRC Haaglanden
- Jenny Boomgaard, verbindingssambtenaar IRC Haaglanden
- Reg Heesters, hoofd IRC Zuid
- Tim Scharlo, verbindingssambtenaar IRC Zuid
- Marcel Mols, operationeel leidinggevende IRC Zuid
- Sjaak Bax, Ipol
- Gert Stremmer, Ipol
- Gerrit Weeink, Justitiële informatiedienst
- Jarni Bitter, infodesk politie Gelderland-Zuid
- Jocelyn van Rijs, arrondissementsparket Den Bosch
- Gerda Oosterveld, Landelijk Parket
- David Allen, liaison Verenigd Koninkrijk
- Eric Sack, liaison België
- Arend Vast, Eurojust
- Ilonka Novak, secretaris platform BOD'en
- Guus de Weille, hoofd dutchdesk Europol
- Hans Maasdam, teamleider Centraal Intaketeam (CIT) Nationale Recherche

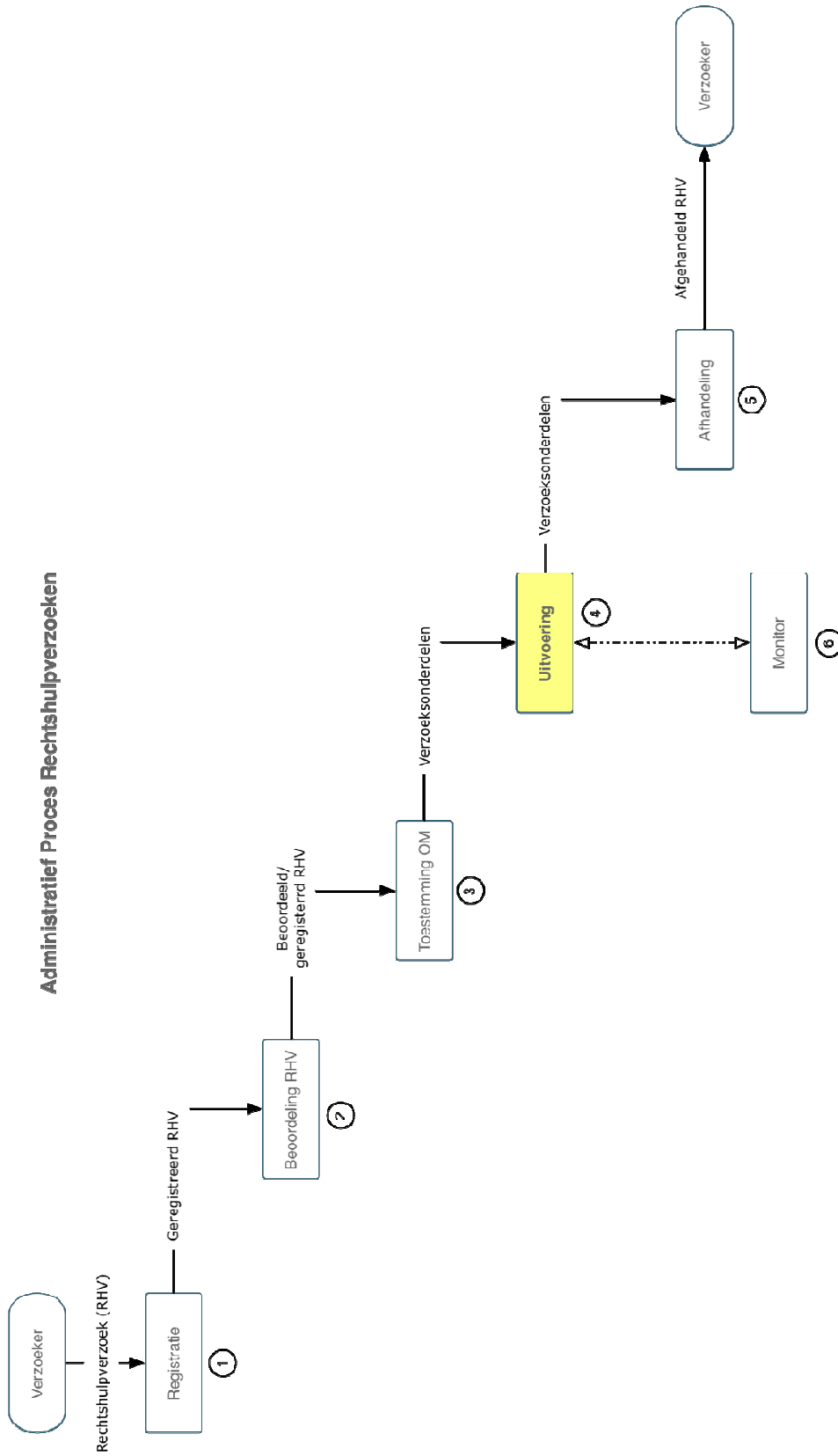
7.2 Documenten

- Ontwerprichtlijn Europees onderzoeksbevel, Inter-institutioneel dossier nr. 2010/0817 (COD), 9288/10.
- Raadsbesluit (23 juni 2008) Verdrag van Prüm, betreffende de intensivering van de grensoverschrijdende samenwerking, in het bijzonder ter bestrijding van het terrorisme, de grensoverschrijdende criminaliteit en de illegale migratie van mei 2005. De basiselementen van het verdrag zijn opgenomen in het juridisch kader van de EU, nr. 2008/615/JBZ
- Kaderbesluit van de Raad (18 december 2006) betreffende de vereenvoudiging van de uitwisseling van informatie en inlichtingen tussen de rechtshandhavingsautoriteiten van de lidstaten van de EU, nr 2006/960/JBZ
- Kaderbesluit van de Raad (13 juni 2002) betreffende gemeenschappelijke onderzoeksteams, nr.2002/465/JBZ
- Kaderbesluit van de Raad (12 juli 2000) betreffende de wederzijdse rechtshulp in strafzaken tussen de lidstaten van de Europese Unie, nr. 2000/C 197/01

7.4 Administratieve werklast rechtshulpverzoeken

Nummer	Activiteit	Omschrijving	Tijd
1	Registratie IRC	Registratie in Luris en archivering in zyLAB	20 min
2	Beoordeling RHV	Doorlezen en beoordelen op de aspecten spoed en bestemming van het RHV	30 min
A	Vorbereiding/begeleiding/tactische ondersteuning	IRC-Zuid	-
3	Beoordeling OM	Toestemming van het OM op het RHV	-
4	Uitvoering	Uitzetten en toelichten RHV verzoeksonderdeel bij wijkteam of recherche	60 min
5	Afhandelen RHV	Registratie Luris, correctie uitvoeringsstukken, inscannen archief (zyLAB), opstellen aanbiedingsbrief	60 min
6	Monitoring	In 20% van de gevallen moet de uitvoering gemonitord en bijgestuurd worden. De voorbereiding en interventie vergen tijd.	120 min
	Totaal		194 min 3,23 uur

7.5 Administratief proces rechtshulpverzoeken



7.6 Normtijden operationele uitvoering rechtshulpverzoeken

Delict	Normtijd (in uren)
Drugs	112,54
Fraude	27,02
Diefstal/Inbraak	26,85
Verkeersmisdrijven	7,15
Zeden	12,77
Witwassen	48,40
Mensenhandel	71,25
Mensensmokkel	243,57
Overvallen	75,20
Wapens	12,96
Milieucriminaliteit	21,11
Terrorisme	14,47
Skimmen	45,22
Oorlogsmisdrijven	12,25
Verkeersovertredingen	2,93
EAB	14,17
Geweld/Intimidatie	13,17
Levensbedreigende delicten	37,48