

Zoeken naar een slimme(re) opsporing

Er wordt al jaren veel gesproken over een tekort aan capaciteit voor de opsporing door de politie. De vraag is daarom urgent of de politiële opsporingscapaciteit niet efficiënter kan worden ingezet door 'slimmer' bewijs te verzamelen. Het gaat dan zowel om de aard en hoeveelheid van het bewijs als de wijze waarop het wordt verzameld. Gedurende vier jaar is in een aantal pilots geprobeerd om wetenschappelijke onderbouwde tips-and-tricks hiervoor te implementeren. De praktijk bleek weerbarstig; het vergt (te) veel van het politieleiderschap om ingesleten patronen te doorbreken.

Dat er behoefte bestaat aan een efficiënte politiële opsporing lijkt duidelijk: de recherche is zwaar belast en herhaaldelijk wordt (daarom) gewezen op het grote aantal strafzaken dat op de plank blijft liggen. Dit wordt wel de 'derde crisis van de opsporing' genoemd. Het zou daarom kunnen verbazen dat ons eigen onderzoek sinds 2012 laat zien dat de recherche zelden of nooit nadenkt of de opsporing efficiënter kan.

Een actieonderzoek vanuit twee perspectieven



In opdracht van het Programma Politie en Wetenschap heeft Crisilab daarom een actieonderzoek uitgevoerd naar optimalisatie van de wijze waarop de politie ten behoeve van de strafrechtelijke vervolging bewijs verzameld door slimme(re) keuzes in het opsporingsproces. Dit betitelen we als 'slimme opsporing'. Cruciaal

is dat wij ervan uitgaan dat je beter 10 zaken snel onderzocht kunt hebben, daarvan 6 naar de rechter brengt en waarvan er 5 tot een veroordeling leiden dan dat je dezelfde capaciteit gebruikt om 1 zaak helemaal uit te recherchen en deze met bijna 100% zekerheid naar de rechter brengt.

Een startpunt van dit onderzoek vormden onze observaties tijdens eerder onderzoek naar de omgang met tunnelvisie waaruit bleek dat voorspelbare valkuilen, anders dan tunnelvisie, in de keuzeprocessen van rechercheurs en hun leidinggevenden tot onhandige capaciteitsinzet leiden. We hebben de literatuur over *Naturalistic Decision Making* gebruikt om hier tips over te geven. Als voorbeeld: het is niet behulpzaam om een ervaren rechercheur inhoudelijk te sturen maar een leidinggevende moet wel zelf beslissen om een onderzoek stil te leggen als na korte tijd blijkt dat er geen zicht op een dader is. Een rechercheur zal zo'n keuze zelf niet snel maken maar altijd nog een andere invalshoek proberen.



Een tweede aangrijpingspunt, centraal in dit artikel, is dat de politie opsporing niet goed aansluit bij de 'bewijsvraag' van de rechter, met overbodige bewijsverzameling als gevolg daarvan. Daarover straks meer.

In ons actieonderzoek hebben we de aanbevelingen over slimmere opsporing - over bewijsverzameling en over vermindering van procesvalkuilen – in een handreiking samengevoegd. Die hebben we in een aantal pilotrechercheteams in meer of minder mate begeleid geïmplementeerd. Daarna hebben we gekeken of de aanbevelingen in de rechtepraktijk werden overgenomen en dan ook tot efficiëntere bewijsvoering hebben geleid.

Overbodige bewijsverzameling

Bij de vraag of er ook ruimte lijkt voor meer efficiëntie in de aard en omvang van het verzamelde bewijs hebben wij in dit onderzoek verkend of sprake is van een omvangrijkere bewijsverzameling door de politie dan de rechter voor de bewijsvoering nodig blijkt te hebben. Rechters waarmee wij spraken gaven aan dat de politie wel vaak met meer van hetzelfde kwam, soms en tevergeefs leek te hopen dat de afwezigheid van 'een heel' bewijs kon worden goedgehaakt met veel 'halve bewijzen' en dat de politie beter, goed gedocumenteerd, naar ontlastend bewijs kan zoeken op verzoek van de verdachte dan nog meer onwaarschijnlijke scenario's door te akkeren. Overigens bleek het ook de ervaring van rechercheurs, hun leidinggevenden en officieren van justitie waarmee we spraken tijdens het onderzoek dat een substantieel deel van de bewijsvergadering achteraf onnodig bleek te zijn.



Om dit vermoeden verkennend te onderbouwen hebben we voor dit onderzoek in een vijftal willekeurig gekozen dossiers van het gerechtshof Arnhem-Leeuwarden, locatie Arnhem (verder aangeduid met 'hof Arnhem') gekeken naar het aantal door de politie verzamelde bewijsmiddelen en het aantal dat de rechter daarvan vermeldde in het vonnis. Dezelfde vergelijking maakten we ook in een ander parallel lopend onderzoek bij de politie-eenheid Den Haag (PEDH). Daar werd gekeken naar het effect van advisering door politiejuristen en was er dus zowel een nul- als een éénmeting. In de onderstaande tabel is het resultaat van deze vergelijking weergegeven.

	Aantal bewijsmiddelen gemiddeld		Effectiviteit opsporing in %
	in politiedossier	in vonnis/arrest	
Uit analyse dossiers hof Arnhem	82	12	14,1
Uit onderzoek PEDH (nulmeting)	125	13	10,4
Uit onderzoek PEDH (eenmeting)	152	24	15,9

In deze tabel is het percentage van de bewijsmiddelen uit het politiedossier dat de rechter in het arrest of vonnis heeft vermeld – en dus kennelijk heeft gebruikt – aangeduid als effectiviteit van de opsporing. De lage percentages bevestigen het vermoeden dat bij de bewijsverzameling nog veel efficiëntiewinst te behalen is.

De terugkerende tegenwerping die we hoorden in dit onderzoek was dat het aantal in het vonnis of arrest genoemde bewijsmiddelen mogelijk lager is dan de rechter in feite heeft laten meewegen in zijn beslissing of dat niet vermelde bewijsmiddelen toch als effect hadden dat alternatieve scenario's ermee werden uitgesloten. Of dit het geval is geweest laat zich moeilijk objectief vaststellen. Wel zou de rechter in strijd met de wet handelen wanneer hij bewijsmiddelen die zijn beslissing dragen onvermeld laat.¹ En overigens is het zo dat de politie nog veel meer opsporingsactiviteiten verricht dan het verzamelen van de in het procesdossier vermelde bewijsmiddelen. Deze activiteiten vielen buiten de scope van dit onderzoek.

Het actiedeel van het onderzoek: van principes naar praktijk

Op basis van wetenschappelijke literatuur, daarop gebaseerd onderzoek naar procesvalkuilen voor politieke opsporing, jurisprudentie over bewijswaardering en interviews met rechters formuleerden wij een aantal principes van slimmere opsporing voor de politiepraktijk. We formuleerden ze als aanbevelingen aan rechercheurs en hun leidinggevenden. Het ging hier om juridische aanbevelingen (over betrouwbaarheid, bewijskracht, bewijsminimum, kwaliteitscontrole en aanbod aan verdachte om ontlastend bewijs te helpen zoeken) en aanbevelingen ter vermijding van procesvalkuilen (over vertrouwen op deskundigheid van ervaren rechercheurs, doelgerichtheid, bespreken kansrijke bewijsrichtingen, tijdig nemen van stop-beslissingen en regelmatige reflectie).

De principes werden binnen drie verschillende recherche-onderdelen in het land geïntroduceerd en in een praktische handreiking ter beschikking gesteld aan de betrokken rechercheurs en hun leidinggevenden. We probeerden de implementatie van de principes te bevorderen door regelmatig in de praktijk aanwezig te zijn, deel te nemen aan werkoverleggen en steeds beschikbaar te zijn voor vragen. Die rechercheonderdelen waren de DRR Noord-Holland, de basisrecherche van het basisteam Nijverdal en de DR Noord-Holland.

DRR Noord-Holland (2017-2019)

De leiding van de DRR Noord-Holland wilde meer grip krijgen op de praktijk van zelfsturing binnen de opsporing. Zij zagen de principes van slimme opsporing als behulpzaam voor een cultuurveranderingstraject dat moest leiden tot een meer bewuste omgang met de opsporingscapaciteit. Door een begeleide introductie van de principes moesten teamleiders en vervolgens teamleden worden overtuigd van de principes en daarmee van een rationelere omgang met de opsporingscapaciteit. De rechercheofficier steunde de aanpak en de daarbij gehanteerde principes.

De doorvoering van de principes in de praktijk slaagden maar zeer ten dele. Zo bleek dat slimme rechercheurs de tips gebruikten om van 'oninteressant' onderzoek snel af te komen en dan argumenten vonden om de vrijgekomen capaciteit inzetten om toch maar door te reageren op onderzoek waarin ze zich wilden vastbijten. Uit een enquête na afloop bleek dat slechts enkele

¹ Artikel 359, derde lid Sv schrijft dit namelijk voor.

rechercheurs aangaven dat zij de aanbevelingen uit de handreiking ook daadwerkelijk structureel toepasten.

De rechercheleiding was en bleef inhoudelijk enthousiast maar hoopte dat de werkvloer vanuit intrinsieke motivatie zou gaan meewerken. Dat bleek dus niet het geval.

Basisteamrecherche Nijverdal (2018-2019)

De basisteamrecherche in Nijverdal is een relatief klein team waar de opsporing soms ook 'slechts' een deeltaak is voor de medewerkers. De leiding van het basisteam was enthousiast over medewerking aan de pilot. De twee coördinatoren van het researcheteam zelf hadden ook belangstelling zodat we in overleg met hen de handreiking aangepast hebben aan de kleinere setting. Voor hen was bijvoorbeeld beter nadenken bij de intake van belang om een oog te hebben voor andere 'oplossingen' voor een aangifte dan een strafrechtelijk traject.

Met het team is gedurende een jaar contact gehouden. De condities voor het bereiken van rationalisering van het werk volgens de principes van slimmere opsporing bleken hier niet gunstig. Zo was er geen duidelijke leiding maar vond slechts lichte coördinatie van de zichzelf aansturende medewerkers plaats. Ook werden zaken regelmatig na de intake door de DR overgenomen maar kwamen kwamen dan opeens weer terug als de DR het druk had wat de planbaarheid niet ten goede kwam. Bovendien besteedden zelfs de fulltime rechercheurs in de praktijk tenminste 25% aan allerhande neventaken.

Het team bleef met de kenmerkende politievriendelijkheid omgaan met de onderzoekers maar veranderde de werkwijzen niet echt. Dat het team een jaar nadat onze begeleiding was afgerond de principes nauwelijks meer kon reproduceren verbaast dan ook niet. De belangrijkste verklaring hiervoor lijkt dat de geringe werkdruk niet noopte tot selectiever omgaan met de beschikbare capaciteit. De meerwaarde van slimmere opsporing viel daardoor weg.

DR Noord-Holland (2020-2021)

De eerdere pilot binnen Noord-Holland leverde wel een kern aan enthousiaste politie- en OM-medewerkers op. Twee teamchefs van de DR namen na de zomer van 2019, met medewerking van hun beleidsofficieren, zelf het initiatief tot implementatie van de principes van slimme opsporing (en van toepassing van de scrum-methode) om grip te krijgen op de keuzes die gemaakt worden in de opsporing.

Deze pilot startte uiteindelijk formeel in mei 2020. Een dit keer intensievere begeleiding vanuit Crisislab door (fysieke) aanwezigheid van ongeveer een dag per week was er tot eind 2020. Daarna is dit afgebouwd tot aanwezigheid bij alle (online i.v.m. corona) coördinerende startoverleggen ('het cockpit-overleg') aan het begin van de week en de tweewekelijkse DSO's – districtelijke sturingsoverleggen – waar de lijst van lopende zaken besproken werd. De begeleiding in de DR-pilot was daarmee het meest intensief in vergelijking met de andere pilots.

Het enthousiasme voor de benadering van slimme(re) opsporing en de uitdrukkelijke keuze voor deelname aan de pilot van de teamleiding namen niet weg dat beide teams het lastig vonden om de aanbevelingen uit de handreiking op te volgen. Zolang er een begeleider aanwezig was, was er aandacht voor de principes van slimmere opsporing, maar de lijn consequent vasthouden bleek niet eenvoudig. Ook hier speelde in zekere zin een gebrek aan ervaren capaciteitsdruk vanaf het moment dat er bij de intake in een zogenoemd cockpit-overleg met het OM samen tot een slimmere selectie van zaken was gekomen.

Hier hebben we wel een eenmeting kunnen uitvoeren bij drie zaken waarvan inmiddels (ten tijde van de rapportage) rechterlijke uitspraken beschikbaar waren. Het resultaat daarvan staat in onderstaande tabel weergegeven.

	Aantal bewijsmiddelen		Effectiviteit opsporing in %
	in politiedossier	in vonnis	
Zaak B	303	60	19,8
Zaak S	55	9	16,4
Zaak K	147	21	14,3

De effectiviteit ligt van de opsporing komt hier wel wat hoger uit dan die in de eerdere tabel, maar evident zijn drie zaken te weinig om dit als significant te bestempelen. Overigens blijft de effectiviteit onder de 20%, d.w.z. dat maar 1 op de 5 bewijsmiddelen werd vermeld in het vonnis van de rechter.

Ook nu hebben we na afloop een enquête uitgevoerd. De medewerkers van de DR bleken de principes van slimme opsporing goed te kennen en deze uitvoerbaar te achten. Enkele principes blijven zij ook na de pilotperiode toepassen, vooral die over het nemen van een voortgangsbeslissing zodra men beschikt over een hoofd- en steunbewijs. Overigens zijn alle deelnemers/respondenten van mening dat slimme opsporing helpt om de werkdruk beheersbaar te houden. De teamchefs gaven aan dat toepassing van die principes ervoor hadden gezorgd dat bijstandsverzoeken niet meer nodig bleken te zijn.

Verklaringen van een tegenvallende implementatie

Nu we moeten vaststellen dat de implementatie in slechts één van de drie pilots slaagde – en dat nog maar gedeeltelijk – is er alle aanleiding om een poging tot verklaring daarvan te ondernemen. In de wetenschappelijke literatuur komen zes factoren naar voren die bepalend zijn voor het al dan niet slagen van implementatie van beleid. Kort aangeduid zijn deze factoren: urgentiebesef, draagvlak, leiding, organisatiecultuur, ketencomplexiteit en het *Hawthorne*-effect.

De urgentie van slimmere opsporing is groter naarmate werkdruk dwingt tot het maken van efficiënte(re) keuzes. De aanname van hoge werkdruk, die aan de pilots ten grondslag lag, bleek in een aantal gevallen niet juist. Draagvlak voor de gedachte aanpak bleek bij de start van de pilots duidelijk waarneembaar, maar na een snelle en rationele instemming met de principes, volgden vaak al gauw de mitsen en maren. De stijl van leidinggeven binnen de politieorganisatie is meer overtuigend dan directief, waardoor initiatieven waarvoor geen urgentie wordt gevoeld of die geen draagvlak hebben, niet worden vastgehouden. Wel is de leidinggevende binnen de politieorganisatie vaak dichtbij, waardoor het enthousiasme van de leidinggevende makkelijk kan overslaan op de teamleden.

Het is eigen aan de politieke organisatiecultuur dat medewerkers in hoge mate eigen keuzes kunnen maken en vooral ook gemotiveerd moeten worden. Dit verhoudt zich slecht met het stoppen van lopende zaken waar medewerkers juist sterk gemotiveerd voor zijn. Van ketencomplexiteit was in de pilots vooral sprake waar het ging over het aandeel van de officier van justitie als leidinggevende. Bij de gedeeltelijk geslaagde pilot (DR Noord-Holland) bleek de afstemming met officieren en in het bijzonder ook met de rechercheofficier relatief goed. Het *Hawthorne*-effect slaat op de het motiverende effect van de aandacht van onderzoekers. In twee pilots is dit effect waarneembaar geweest, bijvoorbeeld door de principes van slimme opsporing te agenderen in vergaderingen waarbij een onderzoeker aanwezig was.

Is efficiëntere opsporing mogelijk?

Wij zijn optimistisch. Ook al bleek de implementatie van de principes van slimme(re) opsporing in de pilots geen doorslaand succes, ons lijken de resultaten aan te geven dat een efficiëntere opsporing mogelijk is. Een belangrijk voorwaarde hiervoor is wel dat zowel bij de politieleiding als bij het openbaar ministerie de noodzaak daartoe wordt gevoeld. Een andere belangrijke voorwaarde is vervolgens dat de implementatie ervan een mate van directief leidinggeven vereist en daarmee een – ongetwijfeld lastige - aanpassing van de organisatiecultuur.

Het bewerkstelligen van een efficiëntere opsporing zou ook zeer gebaat zijn bij een beter en gedeeld begrip – in de hele strafrechtketen – over wanneer er nu wel of niet voldoende bewijs is om iemand te veroordelen.

Auteurs



Prof.dr. Ira Helsloot, hoogleraar Besturen van Veiligheid aan de Radboud Universiteit Nijmegen en voorzitter Crisislab.



Mr.dr. Peter van Lochem, fellow van het Meijers Instituut van de Universiteit Leiden en senior onderzoeker Crisislab.



Carel Kijne MSc., onderzoeker Crisislab.

Bronnen

I. Helsloot & J. Groenendaal (2011). 'Naturalistic Decision Making in Forensic Science: Towards a Better Understanding of Decision Making by Forensic Team Leaders'. In *Journal of Forensic Sciences*, 56 (4), pp. 890-897.

I. Helsloot & J. Groenendaal (2012). *Op zoek naar de balans tussen voorzorg en daadkracht in de opsporing. P&W Verkenningen*. Programma Politie en Wetenschap: Apeldoorn.

I. Helsloot, J. Groenendaal & B. van 't Padje (2012). *Tunnelvisie op tunnelvisie*. Reed Business: Amsterdam.

I. Helsloot, P. van Reenen & P. van Lochem (2017). *Naar een beter opsporingsresultaat; pleidooi voor een maatschappelijk debat over een rationelere afweging bij de politiële opsporing*. Programma politie & wetenschap en Crisislab.

A. Scholtens & P. van Lochem (2020). *Juridische advisering bij de opsporing telt?! Een verkennend onderzoek naar de effectiviteit van juridische advisering bij TGO-onderzoeken in de politie-eenheid Den Haag*. In opdracht van het programma Politie en Wetenschap.