

# Vernieuwing in de opsporing: een terreinverkenning

Cahiers Politiestudies  
Jaargang 2013-3, nr. 28  
p. 7-20  
© Maklu-Uitgevers  
ISBN 978-90-466-0608-7



*Jan Terpstra, Paul Ponsaers, Christianne de Poot, Marc Bockstaele  
& Lodewijk Gunther Moor<sup>1</sup>*

---

Dit nummer van de Cahiers Politiestudies handelt over vernieuwing in de opsporing. Juist met betrekking tot de opsporing hebben zich de afgelopen jaren binnen de politie veel vernieuwingen en veranderingen voorgedaan. Vooral ook in de opsporing wordt de behoefte gevoeld aan meer kwaliteit en effectiviteit en aan verbeterde verantwoording. Onder de noemer van vernieuwing in de opsporing doen zich uiteenlopende verschijnselen voor, onder andere met betrekking tot de organisatie, sturing en verantwoording, het professioneel niveau van rechercheurs en andere medewerkers, het gebruik van nieuwe technologieën, de inzet van opsporingsmethoden, de verwerking en opslag van informatie en het juridisch kader waarbinnen moet worden gewerkt. Deze veelvormigheid keert ook terug in de doelstellingen die aan de vernieuwingen in de opsporing ten grondslag liggen. Het gaat daarbij om (combinaties van) doelen, zoals het versterken van het publiek vertrouwen in politie en rechtstaat, het verbeteren van de effectiviteit, het vergroten van de integriteit en de verantwoording (Maguire, 2003).

Naast deze vernieuwingen en veranderingen is in de opsporing ook sprake van een grote mate van continuïteit. Bij vernieuwingen waarvan revolutionaire effecten verwacht werden, laat onderzoek zien dat het opsporingswerk vaak in essentie niet veel verandert omdat de vernieuwing ingepast wordt in de bestaande opvattingen, praktijken en routines. Zo vond Manning (2008) in zijn studie bij de politie in Boston dat de invoering van een systeem van Crime Analysis/Crime Mapping gebaseerd op geavanceerde informatietechnologie de bestaande politiestrategieën en -tactieken vrijwel geheel intact liet. In dezelfde lijn concluderen Byrne en Marx (2011) dat er weinig empirisch bewijs is dat de nieuwe informatietechnologieën het politiewerk fundamenteel hebben veranderd. Een aantal jaren eerder liet Eck (1996) in een artikel met de veelzeggende ondertitel 'why investigative reforms are seldom permanent or effective' zien dat er in de geschiedenis van het recherchewerk steeds golfbewegingen te zien zijn van meer naar minder gespecialiseerde afdelingen en weer terug, van centralisatie naar decentralisatie en weer terug en van het omarmen van proactieve en preventieve maatregelen naar een grotere focus op reactief recherchewerk en weer terug. Dit roept de vraag op of er niet te veel van deze vernieuwingen in de opsporing wordt verwacht en of er niet vaak sprake is van modes en bevliegingen die zoals Grabosky (2010) het formuleert, tijdelijk

---

<sup>1</sup> Gasteditoren voor dit Cahier.

kritiekloos worden geaccepteerd, maar die achteraf bekeken min of meer vanzelf lijken te zijn overgewaaid. Ontwikkelingen gaan ook op dit terrein blijkbaar vaak trager en ontvouwen zich pas over langere termijn dan de vernieuwers zich hadden voorgesteld en hoopten.

Juist vanwege de combinatie van verandering en continuïteit wordt in de inleiding op dit Cahier eerst een korte schets gegeven van enkele belangrijke ontwikkelingen in de opsporing en van de achtergronden die daarbij een rol speelden. Dit vormt een belangrijke context voor de meer recente vernieuwingen in de opsporing. Vervolgens wordt afzonderlijk voor Nederland en België ingegaan op de belangrijkste vernieuwingen die de afgelopen jaren hebben plaatsgevonden in de opsporing en van de beleidsmatige en maatschappelijke setting waarin dat gebeurde. Vervolgens komt de vraag aan de orde wat deze vernieuwingen vragen van het wetenschappelijk onderzoek op dit terrein. Aan het eind van dit inleidende artikel volgt een kort overzicht van de verschillende bijdragen aan dit Cahier.

### Ontwikkelingen in de opsporing

In de loop van de tijd hebben zich belangrijke veranderingen voorgedaan in de opsporing. Dat wordt in detail duidelijk als bijvoorbeeld de verschillende paragrafen over de recherche in Meershoeks (2007) geschiedenis van de Nederlandse gemeentepolitie achter elkaar worden gelezen (maar zie bijvoorbeeld ook Morris (2007) voor ontwikkelingen in de Engelse opsporing).

Vanaf het einde van de negentiende eeuw kunnen in grote lijnen de volgende zes ontwikkelingen worden onderscheiden die zich over een langere termijn in de opsporing hebben voorgedaan. Deze ontwikkelingen zijn vaak onderling verweven:

- *Groei* van de opsporing, zowel in omvang (aantal personeelsleden) en beschikbaar budget als vaak ook in uit te voeren taken.
- *Differentiatie*, zowel in de zin van organisatorische differentiatie naar verschillende typen recherche of recherche-eenheden, als ook in de zin van specialisatie, onder meer naar deskundigheid of naar type criminaliteit.
- *Ontlokalisering*: de opsporing is steeds minder sterk ingebed in de lokale samenleving; politiemensen in de opsporing zijn daardoor vaak minder in het bezit van vanzelfsprekende kennis over lokale verhoudingen en relevante personen en groeperingen.
- *Professionalisering*. Volgens Stelfox (2007) groeide het besef dat de opsporing specifieke kennis en vaardigheden vereist waarover niet iedere politiemedewerker vanzelfsprekend beschikt. Met de groeiende complexiteit van de uit te voeren taken en het gebruik van onderzoeksmethoden die veel deskundigheid vereisen, neemt de behoefte toe aan een hoger professioneel niveau en aan politiemensen met meer en meer specialistische opleiding.
- *Technologisering*. De ontwikkeling van nieuwe technieken en het gebruik hiervan in de opsporing is evenmin van recente datum. Uit het eind van de negentiende eeuw stamt al het voorbeeld van de toepassing van vingerafdrukken om daders te identificeren. Onderscheid kan worden gemaakt tussen de eerste en tweede technologische revolutie in het politiewerk. De eerste vond plaats in de jaren twintig en dertig van de vorige eeuw en was een gevolg van de opkomst en verspreiding van de telefoon en van zend-/ontvangstapparatuur en het grotere autobezit (zowel bij burgers als binnen

de politie). Het politiewerk veranderde daardoor drastisch. De tweede technologische revolutie, de digitale revolutie, is gebaseerd op de invoering van informatietechnologische middelen. Vaak wordt daarvan veel verwacht, vooral voor de opsporing. Het is echter de vraag of deze middelen vergelijkbare ingrijpende gevolgen zullen hebben voor de aard van het politiewerk als bij de eerste revolutie het geval was (Byrne & Marx, 2011).

- *Regulering.* Op allerlei manieren is het opsporingswerk steeds meer gereguleerd. Werkwijzen zijn meer vastgelegd in regels, procedures en protocollen. Bevoegdheden en het gebruik van bepaalde onderzoeksmiddelen is vaak in detail geregeld. Hieraan liggen verschillende (deels tegenstrijdige) motieven ten grondslag, waaronder de behoefte de kwaliteit van het werk te verbeteren, de rechten van verdachten te beschermen, de effectiviteit van de opsporing te verhogen of simpelweg de discretionaire ruimte van de politie terug te dringen en meer grip te krijgen op de rechtmatigheid van het werk.

Deze ontwikkelingen treden niet continu en telkens in hetzelfde tempo op. Soms kan er sprake zijn van stagnatie of van tegenbewegingen. Deze ontwikkelingen kenmerken echter wel de lange termijn, niet alleen in de Nederlandse en Belgische opsporing, maar ook in de opsporing van veel andere ontwikkelde landen. Deze veranderingen gaan bovendien door tot op de dag van vandaag en vermengen zich dan met op korte termijn gerichte vernieuwingen.

### Achtergronden

Veel van de veranderingen en vernieuwingen in de politie zijn een antwoord op een of andere crisis, schandaal of incident (Savage, 2007). Dat geldt mogelijk bij uitstek voor de opsporing. Veel van de vernieuwingen in de Nederlandse opsporing over de afgelopen twintig jaar waren reacties op de IRT-affaire (en het verslag van de parlementaire enquêtecommissie opsporingsmethoden (1996)) en op de gerechtelijke dwaling in de zaak van de Schiedammer parkmoord (Commissie Posthumus, 2005). In België hebben in de jaren negentig de gang van zaken rond onder meer de Bende van Nijvel, de Cellules Communistes Combattantes (CCC) en de Dutroux-affaire een vergelijkbare rol gespeeld (Devroe & Ponsaers, 2012).

Meestal komen vernieuwingen na een dergelijke crisis echter niet geheel uit de lucht vallen. In de regel circuleren de ideeën en voorstellen al enige tijd (soms zelfs al heel lang), maar is er blijkbaar een dergelijke crisis ‘nodig’ om voldoende urgentiebesef en steun daarvoor tot stand te brengen (vgl. ook Savage, 2007). Op de achtergrond spelen daarom meer algemene maatschappelijke veranderingen een rol. Enkele van deze ontwikkelingen worden hier kort genoemd.

Ten eerste spelen ontwikkelingen als globalisering, toegenomen mobiliteit en de opkomst van nieuwe communicatiemedia (waaronder de afgelopen jaren de sociale media) hier een belangrijke rol. De politie is daardoor genoodzaakt over ‘grenzen’ heen te opereren, wat gevolgen heeft voor de kennis- en informatiepositie, de te hanteren onderzoeksmethoden, deskundigheid en de organisatie van de opsporing. Nauw verbonden daarmee zijn veranderingen in de aard van de criminaliteit. Nieuwe complexe vormen van criminaliteit zoals cybercrime, wereldwijde financieel-economische criminaliteit, mobiel banditisme, internationaal opererende verbanden in de drugscriminaliteit of mensensmokkel hebben gevraagd om aanpassingen en vernieuwingen in de opsporing.

Ook culturele en politieke veranderingen zijn in dit verband relevant. Vanaf het begin van de jaren negentig is in veel Europese landen het thema veiligheid hoog gestegen op de maatschappelijke en politieke agenda. De roep om harde maatregelen is luider geworden. Politici en bestuurders proberen met het tonen van daadkracht, juist op het terrein van veiligheidszorg en criminaliteitsbeheersing, het publieke vertrouwen terug te winnen. De deels commerciële massamedia versterken dit proces door veel aandacht te besteden aan incidenten, slachtofferleed en op dit terrein falende overheidsinstanties. Dit complex van culturele en politieke veranderingen vertaalt zich in een toenemende druk op de opsporing om te presteren en dat bij een tegelijk vaak afnemend vanzelfsprekend gezag (vgl. Terpstra, 2010). Voor de opsporing wordt het daarmee belangrijker extern verwachtingen over het eigen werk te ‘managen’ en positieve prestaties (successen) naar buiten toe te presenteren. De opsporing komt daarmee veel nadrukkelijker in de openbaarheid terecht en verliest het wat besloten en afgezonderde karakter dat het in het verleden juist vaak had.

### Vernieuwingen in de opsporing in Nederland

Onder meer door Fijnaut (2010) is er op gewezen dat vanaf de jaren tachtig de opsporing in Nederland een tijdlang verwaarloosd werd. Hij spreekt van een ‘kwalitatieve neergang van de recherche’ in die jaren. Wellicht mede als gevolg hiervan komt de opsporing in Nederland midden jaren negentig naar aanleiding van de IRT-affaire in een ernstige crisis. Het vormt de opmaat voor een reeks maatregelen om de opsporing naar een hoger niveau te brengen. Twee elementen springen er daarbij vooral uit. Ten eerste wordt in 1999 gestart met het zogenaamde ABRIO-programma (ABRIO = Aanpak Bedrijfsvoering Recherche, Informatiehuishouding en Opleiding). Dit programma beoogde door middel van procesbeschrijving en -sturing de bedrijfsvoering van de opsporing in Nederland te verbeteren. Onderdelen daarvan waren onder andere het opstellen van kwaliteitseisen voor de opsporing, het verbeteren van de informatievoorziening en -huishouding en het versterken van het professioneel niveau van politiemensen werkzaam in de opsporing (Pattijn, 2002).

Ten tweede treedt in 2000 de Wet bijzondere opsporingsbevoegdheden (BOB) in werking. Deze wet regelt in Nederland de bevoegdheid om in opsporingsonderzoek gebruik te kunnen maken van onder meer stelselmatige observatie, opvragen van verkeersgegevens, tappen, betreden van besloten plaatsen, inkijkoperaties en verschillende vormen van *undercover* optreden. De wet BOB biedt een belangrijke regulering van het optreden van de politie in opsporingsonderzoeken (Beijer et al., 2004; Krommendijk, Terpstra & Van Kempen, 2009).

Nog geen tien jaar nadat de parlementaire enquêtecommissie Van Traa haar rapport publiceerde, ontstaat in Nederland rond 2005 een tweede crisis in de opsporing naar aanleiding van rechterlijke dwalingen in de zaak van de Schiedammer parkmoord. Ook deze crisis leidt tot een groot aantal maatregelen om de opsporing te verbeteren. Deze zijn neergelegd in het PVOV (Programma Versterking Opsporing en Vervolg). Terwijl bij de maatregelen die volgden op ‘Van Traa’ de nadruk vooral lag op een betere juridische inkadering en regulering van de opsporing, zijn de maatregelen na de Schiedammer parkmoord vooral gericht op de uitbreiding van de capaciteit en verhoging van de kwaliteit en het professioneel niveau in de opsporing (Kop, 2011 en 2012). Centrale onderdelen van de maatregelen uit het PVOV zijn onder meer de invoering

van de TGO-structuur voor grootschalige onderzoeken en van tegenspraak als maatregel om tunnelvisie tegen te gaan. Eveneens in 2005 werd de Dienst Nationale Recherche (thans Dienst Landelijke Recherche) opgericht als opvolger van de kernteams en enkele specialistische recherche-units.

Deels los daarvan is de afgelopen jaren een groot aantal maatregelen en vernieuwingen doorgevoerd. In tegenspraak met de wel eens geuite gedachte dat in Nederland vanaf begin jaren negentig de prioriteit heeft gelegen bij het gebiedsgebonden politiewerk, blijkt de groei in uitvoerend personeel tussen 1994 en 2009 vooral te zitten bij de wijk- en districtsrecherche en bij recherspecialismen die zich bezighouden met zware georganiseerde criminaliteit, fraude en computercriminaliteit (Haagsma et al., 2012). De afgelopen jaren is ook veel geïnvesteerd in forensisch-technisch onderzoek, in versterking van de bovenregionale rechetteams en in verbetering van de afstemming tussen opsporing en de bestuurlijke en fiscale aanpak van georganiseerde criminaliteit (Fijnaut, 2010). Ook de informatie-uitwisseling van de politie met partners (o.a. door middel van de RIEC's = Regionale Informatie- en ExpertiseCentra) krijgt meer aandacht. Langzaam lijkt er ook een meer proactieve aanpak van de zwaardere criminaliteit te ontstaan waarbij niet alleen de opsporing in de vorm van de recherche, maar ook andere partijen binnen (wijkagenten) en buiten de politie (bijvoorbeeld lokaal bestuur) een belangrijker rol krijgen (Kop, 2012; Maguire, 2003). Hiertoe is Signalering & Advisering ontwikkeld als instrument om vanuit de politie andere partijen te betrekken bij een programmatische of bestuurlijke aanpak (vooral van zware en/of georganiseerde) criminaliteit (Bervoets, Van der Torre & Dobbelaar, 2009; Terpstra, 2012).

Aan de andere kant wordt geprobeerd de kennis en informatie die burgers hebben en die relevant kan zijn voor de opsporing, sneller en directer bij de politie te laten komen. De invoering van Meld Misdaad Anoniem (2003), van Burgernet (inmiddels landelijk ingevoerd), maar ook van Heterdaadkracht (Van Os, Van den Brink & Baardewijk, 2007) zijn hiervan voorbeelden.

Ondanks deze twee golven van maatregelen en vernieuwingen in de Nederlandse opsporing over de laatste tien jaar, is het crisisgevoel blijkbaar nog niet verdwenen. Zo wordt in maart 2011 in een strategiestuk van de Raad van Korpschefs de vraag opgeworpen of de opsporing in Nederland na 'Van Traa' en de 'Schiedammer parkmoord' aan de vooravond staat van een derde crisis. Het gebrek aan effectiviteit van de opsporing, zich uitend in onder meer lage ophelderingspercentages, vormt de bron voor dit blijkbaar permanente crisisgevoel. Opnieuw is dat een reden om vele maatregelen en strategieën te lanceren ter verbetering van de opsporing. Overigens, net als eerder het geval was, zijn dat deels maatregelen die reeds werden ingevoerd of al langer circuleerden.

### **Vernieuwingen in de opsporing in België**

In België gaat men steeds wat onderkoeld om met problemen die zich met betrekking tot de politie stellen. Zo ook met de recherche. Men is zich ervan bewust dat er zich problemen voordoen, doch beleidsverantwoordelijken wensen deze niet buiten proportie te zien. Het is vooral de politie zelf die tracht te remediëren aan het rechercheproces, en niet zozeer de politieke verantwoordelijken.

In België kwam het remediëringsproces vooral tot uiting in de wens een rationeler en transparanter recherechmanagement op het niveau van de federale politie te ontwikkelen (Van Hees et al., 2005), waarbij opviel hoe moeilijk de verhouding bleef tussen politie en openbaar ministerie en hoe het vraagstuk van de geografische lokalisatie van recherechcapaciteit bleef wegen op de werking van de federale recherech (Vander Beken et al., 2003).

Het is anderzijds onmiskenbaar zo dat voor de lokale politie het recherechluik met de politiehervorming van 1998 een erg sterke impuls heeft gekregen, aangezien vanaf nu in elk zonaal korps een recherechedienst aanwezig is, hetgeen in het verleden uitdrukkelijk niet het geval was (Ponsaers, 2010e). Sinds de invoering van de basisfunctionaliteiten op lokaal niveau is de recherechfunctie immers meteen gepromoveerd tot een verplichte functionaliteit in elke zone (Vandevoorde et al., 2003). Opvallend is wel dat de lokale recherechcapaciteit beperkt blijft tot 7 à 10% van de totale korpsomvang, en daarmee nooit onevenredig grote proporties aanneemt (Ponsaers, 2010b) in vergelijking met andere basisfuncties. Overigens valt het op dat het officieel gepropageerde Community Policing model ook ingang vindt in de lokale recherech (Ponsaers, 2002).

Een risico op verstarring houdt verband met het zogenaamde ‘probleemoplossend werken’, in oorsprong afgeleid van ‘Problem (Oriented) Policing’ (POP). POP kwam tot stand naar aanleiding van de gedachte dat met de COP-filosofie al te veel de nadruk werd gelegd op de middelen waarmee diende gewerkt te worden (bijvoorbeeld consultatie van de bevolking en democratische besluitvorming), waardoor het bereiken van resultaten (m.n. het probleem dat zich stelde oplossen) dreigde in verdrukking te komen. Kortom: binnen de uitwerking van deze COP-pijler werd gaandeweg meer en meer de nadruk gelegd op het boeken van resultaten in de vorm van maatschappelijke ‘outcome’, vooral dan in de recherechesfeer.

Deze pijler is mettertijd in toenemende mate het COP-handelen gaan sturen en heeft de overhand gekregen. Dit werd merkbaar in het verdergaand inzetten van analisten in de schoot van de korpsen, maar tevens in het becijfer- en meetbaar maken van te behalen doelstellingen. Het is zonder meer duidelijk dat vóór de introductie van POP onder de vorm van een afzonderlijke pijler binnen het COP-denken zich nauwelijks of niet richtte op het meetbaar en aantoonbaar maken van al dan niet bereikte doelstellingen, waardoor accountability eerder tot de wenselijkheden bleef behoren in plaats van tot de realisaties. De introductie van de POP-pijler heeft met andere woorden zeker zijn verdienste.

Nochtans overheerst vandaag het gevoel dat mettertijd de balans in de omgekeerde richting is doorgeslagen en ... blijft doorslaan. Het probleemoplossend denken is dermate dominant geworden dat de andere zijde van de medaille dreigt uit het oog te worden verloren, en we eerder te maken krijgen met een ‘ends over means’-syndroom. Hiermee bedoelen we dat het enerzijds niet duidelijk is of dit geleid heeft tot betere resultaten, aangezien de kwaliteit van de metingen in veel gevallen veel te wensen overliet, maar vooral en anderzijds dat de wijze waarop politie tot resultaat trachtte te komen naar de achtergrond werd verdrongen. Hierdoor werd in afnemende mate rekening gehouden met de kwaliteit van de processen die werden doorlopen, en vooral minder aandacht besteed aan het democratisch gehalte van de beleidsvorming en -uitvoering. De inbreng van de bevolking werd hiermee van minder belang bij de evaluatie van het doorgevoerde beleid.

Kortom: het verabsoluteren van een resultaatgerichte politiezorg dreigt te leiden tot verstarring en fixatie op resultaten, terwijl we weten uit evaluatieonderzoek inzake COP dat niet zozeer daar de belangrijkste winst te halen is, zeker niet op het vlak van criminaliteitsbestrijding. Daarvan weten we dat zowat alle onderzoeksresultaten duiden op een marginale winst (Ponsaers, 2002). We weten dat deze winst eerder te halen is op het vlak van de kwaliteit van de politiezorg, de tevredenheid van de burgers (en vooral slachtoffers) en uitiem het democratischer gehalte van de besluitvorming en de politiezorg. Het ontwikkelen van een toekomstvisie van het bestel mag dan ook niet in de val trappen al te sterk het probleemoplossend karakter van de politiezorg te benadrukken, zonder op de procesmatige aspecten (de 'hoe'-aspecten) nader in te gaan. Al te veel tellen en meten kan immers heel versluiserend werken.

De goede samenwerking tussen de lokale en de federale rekerchediensten verdient ook meer aandacht. Vooralsnog kan er geen eenduidig standpunt ingenomen worden omtrent de inrichting van één nationale rekerche, terwijl de afstemming van de lokale en federale informatiehuishouding op gerechtelijk niveau hoofdbrekers blijft bezorgen. Ook de operationele internationale samenwerking door de lokale en de federale diensten verdient bijzondere aandacht, vooral in het raam van de komende ontwikkelingen op Europees niveau (Bruggeman et al., 2010).

### Vragen voor onderzoek

De voorgaande beknopte schets van vernieuwingen in de opsporing en de context waarbinnen deze worden geïntroduceerd en uitgevoerd, roept vele vragen op. Bij veel van de vernieuwingen is het moeilijk op empirische gronden uitspraken te doen over hun waarde en betekenis. Vaak is het hier lastig retoriek en realiteit goed van elkaar te onderscheiden. Onduidelijk is soms wat er van de vernieuwing in de praktijk echt gerealiseerd is. Zo wordt vaak verondersteld dat in de opsporing een meer proactieve oriëntatie is ontstaan (zie o.a. Maguire, 2003; Raad van Korpschefs, 2011; Kop, 2012). Morris (2007) wijst er voor Engeland op dat echter onduidelijk is in hoeverre er ook feitelijk een verschuiving naar proactief opsporen heeft plaatsgevonden. Onderzoek in Nederland laat zien dat zelfs als er bevoegdheden beschikbaar zijn die proactieve opsporing mogelijk maken, daar in de praktijk nauwelijks gebruik van wordt gemaakt. Blijkbaar past dat niet in de overheersende reactieve opsporingsoriëntatie en -traditie (Krommendijk, Terpstra & Van Kempen, 2009).

Reeds vaak is geconstateerd dat er relatief weinig empirisch onderzoek beschikbaar is naar de opsporing (o.a. Brodeur, 2010; Grabosky, 2010; De Poot, 2004). Dat geldt ook met betrekking tot onderzoek naar vernieuwingen in de opsporing. Er is dan ook weinig bekend over de uitvoering en effecten van vernieuwingen in de opsporing, bijvoorbeeld van het gebruik van nieuwe informatietechnologie. De weinige beschikbare studies suggereren dat deze vernieuwingen minder impact hebben op het politiewerk dan vaak wordt gedacht (Manning, 2008; Byrne & Marx, 2011).

Als er zo weinig empirisch bewijs is voor de effectiviteit van uiteenlopende vernieuwingen in de opsporing, roept dat wel de vraag op waarom zij dan worden ingevoerd. Is er inderdaad sprake van een zo sterke fascinatie bij de politie voor nieuwe technologische snufjes en speeltjes, zoals Byrne en Marx (2011) suggereren? Gaat het hier om een *'fallacy of novelty'*, het idee dat wat nieuw is ook altijd beter is? Deze vragen zijn des te

belangrijker omdat vernieuwingen in de opsporing ook ongewenste en zelfs negatieve effecten kunnen hebben, zowel op de effectiviteit en verantwoording van het werk, als op de wijze waarop burgers worden behandeld en bejegend (Bowling & Foster, 2002).

Deze vragen kunnen in dit Cahier niet allemaal uitputtend aan de orde worden gesteld. De veertien bijdragen die hier volgen, bieden echter tal van inzichten in verschillende aspecten van vernieuwing in de opsporing en zijn daarmee aanleiding voor verdere reflectie op de vraag hoe een effectieve, rechtmatige en eerlijke opsporing kan worden bevorderd.

### **Bijdragen aan dit Cahier**

De bijdragen in dit Cahier Politiestudies kunnen worden gegroepeerd naar enkele thema's: (1) de organisatie van de opsporing, (2) vernieuwingen in opsporingsmethoden, (3) wijzigingen in de rechtsbijstand aan verdachten in de fase van het politieverhoor, (4) de eventuele verschuivingen tussen adversarial en inquisitoire strafrechtssystemen en (5) de thematiek van tunnelvisie en tegenspraak.

#### *Organisatie van de opsporing*

Het Cahier wordt geopend met een bijdrage van de hand van **Driesen**. De vraag die hij behandelt, is in hoeverre de opsporing in België behoefte heeft aan een 'versterking-programma' vergelijkbaar met het Programma Versterking Opsporing en Vervolg (PVOV), zoals dat in 2006 in Nederland naar aanleiding van de gang van zaken rond de Schiedammer parkmoord werd ingevoerd. Verschillende onderdelen van het PVOV worden daarbij aan de orde gesteld. Zijn conclusie is dat in Nederland belangrijke stappen zijn gezet in het opbouwen van deskundigheid. Tegelijk zijn veel van de maatregelen (zoals die van de TGO-structuur) niet zonder meer over te zetten naar de kleinschaliger Belgische politiestructuur. Door zijn bijdrage klinkt ook de waarschuwing door om de Nederlandse neiging tot 'overorganisatie' niet te volgen.

In het PVO, het verbeterprogramma dat binnen de Nederlandse politie op gang kwam na de tweede crisis in de opsporing naar aanleiding van de Schiedammer parkmoord, werd een groot aantal veranderingen voorgesteld. Eén daarvan was dat het aantal mensen met een doorgedreven recherchekundige opleiding binnen de Nederlandse politie zou moeten groeien. **Pragt en Zoutendijk** gaan na wat de historische achtergronden zijn van de opkomst van deze opleiding. Hoewel het voorstel ook was opgenomen in het PVO, bestond de opleiding al langer. PVO vormde echter een katalysator om het aantal recherchekundigen verder uit te breiden. Het gevolg van de idee-fixe dat de intrede van recherchekundigen een gevolg was van PVO versterkte binnen de politie het gevoel dat de recherchekundigen een aparte groep zijn die van buitenaf zijn 'opgelegd.'

Een andere vorm van vernieuwing in de organisatie van de opsporing in Nederland is door privatisering. Dit komt aan de orde in de bijdrage van **Struiksma en Winter**. In Nederland deed lange tijd het Nederlands Forensisch Instituut (NFI) het meeste forensisch-technisch onderzoek voor politie en justitie. Het NFI is een agentschap van het ministerie van Veiligheid & Justitie. De afgelopen jaren ontstonden daarnaast particuliere forensische instituten. Terwijl onderzoek door het NFI gefinancierd werd via de justitiebegroting, moesten politie en justitie onderzoek door particuliere instituten uit eigen middelen betalen. Om deze drempel te slechten, stelde de minister in 2009



een pilot in. Er kwam een budget voor forensich-technisch onderzoek door particuliere instituten. Evaluatie van deze pilot leert dat afnemers positief oordelen over de snelheid en kwaliteit van de particuliere onderzoeken. Daarmee lijkt de weg te zijn geopend voor een blijvende positie van de particuliere instituten.

### *Opsporingsmethoden*

**Verhoeven en Van Gestel** gaan na wat de specifieke kenmerken van mensenhandel betekenen voor de opsporing van dit delict. Zij wijzen op twee kenmerken. Ten eerste spelen in de relatie tussen verdachte en slachtoffer naast intimidatie en geweld, vaak affectie en afhankelijkheid een rol. In combinatie met de angst van het slachtoffer zorgt dit ervoor dat de relatie blijft voortbestaan. Ten tweede is mensenhandel niet alleen een internationaal, maar ook een lokaal gebonden verschijnsel, met name in prostitutiegebieden. Omdat slachtoffers weinig aangifte doen, is het van belang snel te reageren op (wel) beschikbare signalen en informatie. De lokale inbedding van mensenhandel maakt het belangrijk wijkagenten in de opsporing in te schakelen. De auteurs vonden dat als dat gebeurde, het een positief effect heeft op de opsporing. Tot slot bepleiten de auteurs om vernieuwing in de opsporing van mensenhandel niet te zoeken in nieuwe technologische snufjes en hoogstandjes, maar in verbetering van 'traditionele' opsporingsmiddelen als expertise, continuïteit, kwaliteit van rechercheurs en samenwerking met de wijkpolitie.

Reeds vaak is erop gewezen dat in de laatste decennia, mede onder invloed van de groeiende aandacht voor georganiseerde criminaliteit, er naast het traditionele reactieve opsporingsonderzoek ook meer proactief onderzoek wordt gedaan door de politie. Een voorbeeld daarvan is infiltratie, een vergaande manier van opsporingsonderzoek. **Kruisbergen** doet verslag van zijn onderzoek naar infiltratie door de Nederlandse politie. Deze methode wordt in Nederland niet vaak ingezet: over een periode van zes jaar slechts 14 keer. In zes van deze gevallen heeft de infiltratie bewijsmateriaal opgeleverd dat heeft bijgedragen aan de veroordeling van de verdachten. Met de komst van de wet BOB heeft de inzet van infiltratie aan transparantie en verantwoording gewonnen. Toch blijft infiltratie een moeilijk te voorspellen politieactiviteit. Daardoor is de subsidiariteit van infiltratie van te voren nauwelijks vast te stellen.

In de volgende bijdrage behandelt **Onghena** de keuzeconfrontatie waarbij getuige of slachtoffer van een misdrijf wordt geconfronteerd met personen met de vraag of zich daaronder de verdachte bevindt. Deze methode om bewijs in het onderzoek te verzamelen, wordt reeds lang door de recherche gebruikt. Inmiddels is er veel internationaal onderzoek beschikbaar over de betrouwbaarheid van daderherkenning door slachtoffers of getuigen in dergelijke settings. Onder meer leeftijd, stress, angst, lidmaatschap van overeenkomstige groepen, kenmerken van de keuzeconfrontatie en instructies aan de getuige of slachtoffer blijken van belang. Op basis van recente onderzoeksbevindingen en te verwachten nieuwe wetgeving komt de auteur met een reeks van aanbevelingen voor de uitvoering van de keuzeconfrontatie en met suggesties voor vernieuwingen daarin.

### *Rechtsbijstand en politieverhoor*

In 2008 bepaalde het Europese Hof voor de Rechten van de Mens in het zogenaamde Salduz-arrest dat verdachten voorafgaand aan het eerste verhoor door de politie de

mogelijkheid moeten krijgen tot rechtsbijstand. Deze uitspraak heeft in vele Europese landen gevolgen voor de procedures rond aanhouding en verhoor van verdachten. In zijn bijdrage gaat **Bockstaele** na welke veranderingen in België optreden in de verhoor- en onderzoekstechnieken als gevolg daarvan. De auteur wijst erop dat met de komst van deze maatregel politieambtenaren en advocaten in het vooronderzoek meer contact met elkaar krijgen, met elkaar moeten leren omgaan en zich moeten realiseren dat hun doelen uiteenlopen. Toch levert de nieuwe praktijk in verreweg de meeste gevallen geen grote problemen op. Vanuit het perspectief van de politie leveren de Salduzmaatregelen vooral extra werk op dat weinig te maken heeft met de kwaliteit van de opsporing. Daardoor zou minder capaciteit overblijven voor opsporing.

Eveneens in het kader van 'Salduz' is in Nederland per april 2010 de *Aanwijzing rechtsbijstand politieverhoor* ingevoerd. **Verhoeven** presenteert in zijn artikel een aantal belangrijke uitkomsten van zijn omvangrijke evaluatieonderzoek naar deze aanwijzing en de uitvoering daarvan in de praktijk. In zijn onderzoek heeft hij gebruik gemaakt van observaties op politiebureaus, interviews met politiemensen en advocaten en heeft hij 239 politiedossiers uit zes verschillende politieregio's geanalyseerd. Hij concludeert dat de aanwijzing een praktisch uitvoerbare rechtsbijstandsverlening heeft mogelijk gemaakt. Zeker bij de zwaarste misdrijven en de meest kwetsbare verdachten zijn zo meer waarborgen ontstaan voor een eerlijk proces. In de minder zware gevallen doen de verdachten opmerkelijk vaak zelf afstand van hun recht op rechtsbijstand: zij willen het liefst zo snel mogelijk weer op het bureau weg. Er zijn geen eenduidige aanwijzingen gevonden dat de invoering van de rechtsbijstandsverlening het politiewerk in ernstige mate hindert, zoals van te voren vaak door politiemensen werd gevreesd.

In een sterk theoretisch betoog tracht **Braeckman** een kader te formuleren voor de analyse van het politieverhoor. Hij put daarbij vooral uit narratieve en discourspsychologische perspectieven. Twee elementen krijgen daarbij de meeste aandacht: de wijze waarop de daderrol in het politieverhoor naar voren komt en de plaats van morele emoties tijdens het politieverhoor. De auteur meent dat zijn analyse een nieuwe aanpak introduceert in aanvulling op de bestaande politionele verhoortechnieken. Het motiveren van de verhoorde om zoveel mogelijk informatie prijs te geven, is in deze visie niet alleen in het belang van de politie, maar ook van de verhoorde zelf. Probleem is volgens de auteur wel dat bij het eerste verhoor de bepaling van de daderrol problematisch is als de verdachte het delict ontkent.

### *Adversarial of inquisitoir?*

In toenemende mate lijken onze strafrechtelijke systemen in België en Nederland onder druk te staan van invloeden afkomstig uit Angelsaksische systemen. **Vander Beken** hanteert de invoering van de Salduzmaatregel als gelegenheid om vanuit een meer fundamenteel-juridische invalshoek naar deze eventuele verschuiving te kijken vanuit Belgische gezichtshoek. In België werd de maatregel door sommigen verworpen omdat het onvoldoende zou passen bij het op Franse leest geschoeide inquisitoriaal strafrechtssysteem. Bijstand van een advocaat bij politieverhoren zou een daaraan vreemd element zijn, eerder passend bij een accusatoire context en een *conflict solving* doelstelling. Vanuit deze visie zouden de Salduz-regels leiden tot ontwrichting van het rechtssysteem en tot een opeenstapeling van regels en steeds langere procedures. Vander Beken wijst erop dat een dergelijke interpretatie berust op een erg statische

opvatting van het recht, waarbij verschillende stelsels als (blijvend) strikt gescheiden worden gezien. Naar zijn opvatting is echter in feite sprake van een verschuiving naar een meer *conflict solving* model en de daarbij passende doelen en rolverdeling. Er is dan ook in zijn ogen geen reden elementen van buitenaf als Salduz of minnelijke schikking op voorhand af te wijzen als wezensvreemd aan het bestaande rechtsstelsel.

**Malsch** gaat op dezelfde vraag in, ditmaal vanuit Nederlands perspectief. Zij stelt in haar artikel wat de invloed is van de typisch Nederlandse 'schriftelijke procescultuur' op de bewijsbeslissing van de strafrechter. Zij vergelijkt de gebrekkige 'onmiddellijkheid' van Nederlandse strafzittingen met een Audit Model. Zij ziet dit model mede als gevolg van de afwezigheid van lekenparticipatie in het Nederlandse strafproces en van de Nederlandse invulling van het inquisitoire rechtssysteem. Zij meent dat deze aspecten samenhangen met een hoog professioneel gehalte van het Nederlands strafrechtssysteem, maar constateert tegelijk dat dit hoge professionele niveau niet in staat bleek ernstige fouten in strafrechtelijke beslissingen te voorkomen. Zij werpt daarbij de vraag op in hoeverre het gehanteerde Audit Model de kansen op onjuiste strafrechtelijke beslissingen heeft vergroot.

#### *Tunnelvisie en tegenspraak*

Naar aanleiding van de gang van zaken rond de Schiedammer parkmoord werd in 2006 bij de Nederlandse politie tegenspraak ingevoerd als maatregel om tunnelvisie in de opsporing te voorkomen. **Salet** beschrijft enkele uitkomsten van haar onderzoek naar de uitvoering van deze maatregel. Zij analyseerde 26 tegenspraakgevallen, op basis van onder meer dossiers en interviews met teamleiders en tegensprekers. Zij gaat zowel in op de inhoudelijke aspecten van tegenspraak (welke zaken worden aan de orde gesteld?), als op de sociale kant van dit proces. Haar conclusie is dat tegenspraak kan bijdragen aan het voorkomen of doorbreken van tunnelvisie, maar dat de bijdrage van tegenspraak vaak beperkt en indirect is. Zij schrijft dit onder meer toe aan de gebrekkige institutionalisering van tegenspraak (zo ontbreekt deze vrijwel geheel voor de bewijsfase). Zij wijst erop dat inmiddels binnen de politie tegenspraak soms als niet meer nodig wordt gezien, vanuit het idee dat men inmiddels in de opsporing voldoende kritisch is over zichzelf. Haar onderzoek ondersteunt deze optimistische visie niet. Zij pleit eerder voor uitbreiding van tegenspraak ook buiten de grootschalige onderzoeken.

Tot een geheel andere bevinding op dit punt komen **Helsloot en Groenendaal** in hun bijdrage. Met behulp van *serious games* en tien groepsinterviews met teams van leidinggevenden in de grootschalige opsporing hebben zij de betekenis nagegaan van een aantal maatregelen die op grond van het eerder genoemde Programma Versterking Opsporing sinds 2007 in Nederland zijn genomen. Op basis van deze groepsinterviews met onderzoekers concluderen zij dat het gevaar van tunnelvisie breed onderkend wordt binnen de Nederlandse opsporing en dat in de praktijk de kans op tunnelvisie erg klein is. Dit mag een tamelijk opmerkelijke conclusie heten na de Schiedammer parkmoord, de Puttense moordzaak, de ten onrechte veroordeling van Lucia de B. en andere zaken die het aanzien van de Nederlandse opsporing en rechtstaat de afgelopen jaren zo zwaar hebben beschadigd. De auteurs zijn van oordeel dat in het PVO de vrees om fouten te maken (zij spreken van voorzorg) het heeft gewonnen van de noodzakelijke 'daadkracht' in opsporing en veroordeling. De auteurs constateren dat het gevaar van tunnelvisie op ruime schaal wordt onderkend binnen de grootschalige opsporing in Nederland.

Op grond van de hoge ervaringsdeskundigheid van rechercheurs in combinatie met de 'stupiditeit' van de meeste criminelen pleiten zij juist voor deprotocolisering van het meeste recherchewerk. Slechts in specifieke gevallen kan dan volgens de auteurs worden volstaan met goed upland en getrainde TGO-teams. Dit zou de efficiency van de opsporing verhogen. Minder protocolisering levert meer daadkracht op.

## Bibliografie

BEIJER, A., BOKHORST, R.J., BOONE, M., BRANTS, C.H. & LINDEMAN, J.M.W. (2004). *De Wet bijzondere opsporingsbevoegdheden – eindevaluatie*. Den Haag: Boom Juridische uitgevers.

BERVOETS, E.J.A., TORRE, E.J. VAN DER & DOBBELAAR, J. (2009). *Politiepolitiek. Een empirisch onderzoek naar politieke signalering en advisering*. Apeldoorn: Politie & Wetenschap.

BOWLING, B. & FOSTER, J. (2002). Policing and the police. In M. Maguire, R. Morgan & R. Reiner (eds.) *The Oxford Handbook of Criminology*. Oxford: Oxford University Press (3d edition), 980-1033.

BRODEUR, J.P. (2010). *The Policing Web*. Oxford: Oxford University Press.

BRUGGEMAN, W., EASTON, M., DEVROE, E. & PONSAERS, P. (2010). Kijken naar de toekomst van de politie. In W. BRUGGEMAN, E. DEVROE & M. EASTON (eds.), *Panopticon Libri n°4*. Antwerpen-Apeldoorn: Maklu.

BYRNE, J. & MARX, G. (2011). Technological innovations in crime prevention and policing. A review of the research on implementation and impact. *Technological Led Policing. Cahiers Politiestudies nr. 20*, 17-40.

ECK, J.E. (1996). Rethinking detective management or, Why investigative reforms are seldom permanent or effective. In L.T. Hoover (ed.) *Quantifying quality in policing*. Texas: Sam Huston State University, 167-184.

ENQUÊTECOMMISSIE OPSPORINGSMETHODEN (1996). *Inzake Opsporing*. Den Haag: Sdu.

FIJNAUT, C. (2010). Toestand en toekomst van de opsporing. In N. Kop & P. Tops (eds.) *Toestand en Toekomst van de Opsporing*. Apeldoorn: Politieacademie, 13-21.

GRABOSKY, P. (2010). Perspectives on criminal investigation. *Journal of Contemporary Criminal Justice*, 26(4), 364-366.

HAAGSMA, J.H., RUMKE, T.M., SMITS, I., VEER, E. VAN DER & WIEBRENS, C.J. (2012). *De Sterkte van de arm: feiten en mythes. De ontwikkeling van de politiesterkte sinds 1994*. Apeldoorn: Politie & Wetenschap.

KOP, N. (2011). Opsporing en recherchestrategieën. In N. Kop, R. van der Wal & G. Snel (eds.) *Opsporing belicht. Over strategieën in de opsporingspraktijk*. Den Haag: Boom-Lemma (2e druk), 19-31.

KOP, N. (2012). *Van Opsporing naar Criminaliteitsbeheersing. Vijf strategische implicaties*. Apeldoorn: Politieacademie.

KROMMENDIJK, M., TERPSTRA, J. & VAN KEMPEN, P.H. (2009). *De wet BOB: Titels IVa en V in de praktijk. Besluitvorming over bijzondere opsporingsbevoegdheden in de aanpak van georganiseerde criminaliteit*. Den Haag: Boom Juridische uitgevers.

- MAGUIRE, M. (2003). Criminal investigation and crime control. In T. Newburn (ed.) *Handbook of Policing*. Cullompton: Willan, 363-393.
- MANNING, P.K. (2008). *The Technology of Policing. Crime mapping, information technology, and the rationality of crime control*. New York: New York University Press.
- MEERSHOEK, G. (2007). *De Gemeentepolitie in een Veranderende Samenleving*. Amsterdam: Boom.
- MORRIS, B. (2007). History of criminal investigation. In T. Newburn, T. Williamson & A. Wright (eds.) *Handbook of Criminal Investigation*. Cullompton: Willan, 15-40.
- OPENBAAR MINISTERIE, POLITIE EN NEDERLANDS FORENSISCH INSTITUUT (2005). *Versterking opsporing en vervolging: Naar aanleiding van het evaluatierapport van de Schiedammer parkmoord* (z.u.).
- OS, P. VAN, BRINK, G. VAN DEN & BAARDEWIJK, J.K. (2007). *Meer Heterdaadkracht. Aanhoudend in de buurt*. Apeldoorn: Politieacademie.
- PATTIJN, J. (2002). Resultaten van informatiehuishoudingsproject implementeren: Geen woorden, maar daden. *Tijdschrift voor de Politie*, 64(1-2), 25-34.
- PONSAERS, P. (2002). De plaats van het Lawful Policing Model ten aanzien van Community Policing. In P. PONSAERS (ed.) *Vernieuwing in de Recherche*. Antwerpen-Apeldoorn: Maklu, 11-38.
- PONSAERS, P. (2010a). Een terugblik met zicht op de toekomst. Evaluatie van de politiehervorming in België. *Strafrechtshandhaving in België en Nederland. Uitgave ter gelegenheid van het eredocoraat aan Prof. dr. Cyrille Fijnaut door de Universiteit Gent*. Antwerpen-Apeldoorn: Maklu, 21-40.
- PONSAERS, P. (2010b). Lokale recherche binnen het perspectief van community policing. Weerstanden en mogelijkheden. In B. VAN STOKKOM, J. TERPSTRA & L. GUNTHER MOOR (eds.) *De politie en haar opdracht: de kerntakendiscussie voorbij*. Antwerpen-Apeldoorn: Maklu, Stichting Maatschappij, Veiligheid en Politie, 219-242.
- PONSAERS, P. & DEVROE, E. (2012). On how a failing government creates an intrusive police force. *Tides and currents in police theories. Cahiers Politiestudies nr. 25*, 115-134.
- POOT, C.J. DE (2004). Meten van researchewerk. *Justitiële Verkenningen*, 30(4), 35-48.
- POSTHUMUS, F. (2005). *Evaluatieonderzoek in de Schiedammer parkmoord: Rapportage in opdracht van het college van procureurs-generaal*. Den Haag: Openbaar Ministerie.
- RAAD VAN KORPSCHEFS (2011). *Strategie Aanpak Criminaliteit 2011-2015* (z.p., z.u.).
- SAVAGE, S. P. (2007). *Police Reform. Forces for Change*. Oxford: Oxford University Press.
- STELFOX, P. (2007). Professionalizing criminal investigation. In T. Newburn, T. Williamson & A. Wright (eds.) *Handbook of Criminal Investigation*. Cullompton: Willan, 628-651.
- TERPSTRA, J. (2010). *Het veiligheidscomplex. Ontwikkelingen, strategieën en verantwoordelijkheden in de veiligheidszorg*. Den Haag: Boom Juridische uitgevers.
- TERPSTRA, J. (2012). The warning and advisory task of the police: forging a link between police information and multi-agency partnerships. *Policing: A Journal of Policy and Practice*, 6(1), 67-75.

VANDER BEKEN T., PONSAERS, P., DEFEVER, CH. & PAUWELS, L. (2003). *Politiecapaciteit in de gerechtelijke zuil – Een methodologische studie*. Antwerpen/Apeldoorn: Maklu.

VANDEVOORDE, N., VAEREWYCK, W., ENHUS, E. & PONSAERS, P. (2003). *Politie in de steigers – Bouwen aan gemeenschapsgerichte politiefuncties in een lokale context*. Brussel: Politeia.

VAN HEES, G., PONSAERS, P. & VANDER BEKEN, T. (2005). *Recherchemanagement – Sturen naar kwaliteitsvol opsporingswerk*. Antwerpen/Apeldoorn: Maklu.