Memo Opsporing t.b.v. de vaste Kamercommissie Justitie en Veiligheid 12 oktober 2020

*Prof. Mr Ybo Buruma*[[1]](#footnote-1)

Uw uitnodiging om te reflecteren op de opsporing bereikte mij op mijn werkadres in de Hoge Raad. U begrijpt dat ik niet namens de Hoge Raad zal spreken. “De” Hoge Raad heeft immers geen stand­punten over ondermijning, wijkagenten en cybercrime. Maar ik voldoe graag aan uw uitnodiging, ook omdat ik sinds mijn werk voor de Parlementaire enquêtecommissie opsporings­methoden (de commissie Van Traa) in dialoog ben gebleven met de recherchepraktijk – met de mannen en vrouwen die het werk doen. Vanuit dat perspectief heb ik de door u meegezonden stukken van de Inspectie Justitie & Veiligheid en ook de u bekende ‘[Doorlichting strafrechtketen’](https://www.rijksoverheid.nl/documenten/rapporten/2020/06/26/tk-bijlage-ii-pwc-doorlichting-strafrechtketen) van PWC gelezen en voldoe ik graag aan uw uitnodiging.

**25 jaar opsporing en verantwoording**

Het rapport van de Cie Van Traa uit 1996 is te beschouwen als het sluitstuk van een periode van ongeveer 25 jaar waarin aandacht werd gevraagd voor ‘policing the police’. Niemand betwistte het belang van wetgeving en institutionele maatregelen met het oog op wat de politie heimelijk en soms op gespannen voet met fundamentele rechten van burgers deed. Maar het rapport kwam uit in een tijd waarin al te drastische reacties op ‘vormfouten’ werden bekritiseerd. Die kritiek werd door de Hoge Raad overgenomen in het z.g. Zwolsman-arrest (1995) en de rechtspraak die daarop volgde.

Wat overbleef was een wonderlijke mix: de door Van Traa geïnspireerde nieuwe wet BOB – en niet alleen die wet, maar ook beleidsplannen en budgetten - eiste meer verslaglegging, verantwoording, toestemming e.d., maar in de rechtspraak werden steeds minder gevolgen verbonden aan de overtreding van administratieve regels in de opsporing. Het oorspronkelijke idee dat er grenzen moeten zijn aan wat de politie jegens burgers kan doen veranderde in het idee dat de politie alles wat ze doet moet verant­woor­den. 25 jaar na Van Traa moeten we de vraag onder ogen zien of we zijn doorgeschoten in de drift tot verantwoording en transparantie op details – terwijl het (structurele) toezicht op gedrag en cultuur van de politie nadere aandacht verdient.

**Probleemgestuurd opsporen en bekostigingsmodel**

In de rapporten van de Inspectie en de daarop gebaseerde beleidsreactie wordt geconcludeerd dat de opsporing nog niet voldoende functioneert als één organisatie, en dat probleemgestuurde opsporing (ondermijning, georganiseerde misdaad) te weinig aandacht krijgt. Ik kan me daar wel iets bij voorstellen, maar wil herinneren aan recente successen. Hoewel de rol van de Nederlandse politie in de hack van Encrochat die dit jaar leidde tot de arrestatie van 800 personen wereldwijd, niet helemaal duidelijk is, lijkt er – eventuele juridische vragen die nog zorgvuldige beoordeling vergen daargelaten – alle reden voor bewondering. Ander voorbeeld: in 2019 werden volgens het [Openbaar Ministerie](https://www.om.nl/documenten/jaarverslagen/om/map/2019-en-verder/om-jaarbericht-2019) 1025 personen veroordeeld in ondermijningszaken tot een vrijheidsstraf, van wie 105 tot meer dan vijf jaar; dat is meer dan een verdubbeling sinds 2015. Die successen geven vertrouwen dat de politie met de probleemgestuurde opsporing op de goede weg is.

Toch legt het verschil tussen probleemgerichte en incidentgestuurde opsporing wel de vinger op een probleem. Dat werd goed uitgelegd in [een brandbrief](https://www.binnenlandsbestuur.nl/cookies-accepteren.9508784.lynkx?redirect=https%3a%2f%2fwww.binnenlandsbestuur.nl%2fambtenaar-en-carriere%2fnieuws%2fprestatieafspraken-frustreren-misdaadbestrijding.14020682.lynkx) van burgemeester Bruls en andere gezags­dragers uit Oost-Nederland over de outputfinanciering bij OM en rechtbanken. De huidige finan­cierings­­syste­matiek leidt tot sturing van de politie op voet van aantallen verdachten en strafzaken. In de werkelijkheid van alledag wordt de politie geacht zich niet op problemen maar op behapbare incidenten te richten. Het levert in ondermijningskwesties immers meer op om veel kleine kruime­laars voor de rechter te brengen dan achter grote boeven aan te gaan. En preventie en probleemge­richte alternatieve afhande­lingen (bemiddeling door de wijkagent of het inschakelen van hulpver­lening voor een gezin) worden in de bekostiging kennelijk niet meege­wogen. De financierings­syste­matiek draagt bij aan een strafrecht dat problemen niet oplost, maar ze in stand laat.

**Verantwoordingsdruk staat haaks op professioneel werk**

De nieuwe inhoudelijke opgaven waar de politie volgens PWC voor staat, kunnen slechts beperkt verklaren waarom het niet beter gaat met de opsporing, al was het maar omdat bijvoorbeeld de toegenomen overlast van verwarde personen en de toegenomen verzoeken om dienstverlening minder drukken op de recherche dan op andere dienstonderdelen.

Wel geven de [bijlagen bij het PWC-rapport](https://www.rijksoverheid.nl/documenten/rapporten/2020/06/26/ek-bijlage-i-pwc-doorlichting-strafrechtketen) de sleutel tot de tegenvallende opsporingsresultaten. “75% van de respondenten aan de digitale uitvraag m.b.t. VVC (Veel Voorkomende Criminaliteit*)* geeft aan dat de toegenomen administratie- en verantwoordingsdruk een (zeer) belangrijke oorzaak is van ervaren werkdruk”. “Ervaren werkdruk” klinkt wat psychologisch, maar betekent feitelijk dat waar administratie en verantwoording toenemen, minder tijd aan opsporing kan worden besteed.

Ook in verband met de opsporing van *georganiseerde misdaad* is die toename zichtbaar, bijvoorbeeld in verband met aanvragen voor toestem­ming om bijzondere opsporingsmethoden toe te passen – de z.g. BOB-aanvragen. Tussen 2014 en 2018 nam volgens PWC het aantal BOB-aanvra­gen toe van 2.400 naar 40.300 door een “stijgende registratiegraad”. Waarom steeg die? Niet omdat de rechter die eiste. Naast de toegenomen admini­stratieve last voor de politie, is er bij georganiseer­de misdaad- en ondermijnings­zaken sprake van grote bestuurlijke drukte. Zeker het OM is belast met allerlei vormen van overleg over onder­mijning van welk overleg ik de resultaten nog niet helder op het netvlies heb, om nog maar niet te spreken van de door PWC genoemde toenemende noodzaak om politici in gevoelige zaken te informeren.

Natuurlijk kunnen we de problemen rond de opsporing niet louter wijten aan toename van admini­stratie en overleg. Bijvoorbeeld in verband met de *High Impact Crime* blijkt uit cijfers van het CBS dat de ophelderingsnorm voor woninginbraken, die rond de 10 (!) procent ligt, nog steeds [niet wordt gehaald](https://opendata.cbs.nl/statline/#/CBS/nl/dataset/83651NED/table?ts=1601585654906). Gelukkig neemt het absolute aantal inbraken af, maar het is toch raar dat sinds 2010 het absoluut aantal opgehelderde woninginbraken is afgenomen van meer dan [8000 naar minder dan 4000](https://opendata.cbs.nl/statline/#/CBS/nl/dataset/83651NED/table?ts=1601585654906). Dat zal m.i. weinig met de toegenomen administratie te maken hebben.

Niettemin is mijn punt dat voor de effectiviteit van de opsporing de manier waarop we transpa­rantie en verantwoording nu – tot in de kleinste details – hebben geregeld een belangrijk obstakel is geworden. Als ik zie wat mij aan zaken bereikt dan durf ik wel te zeggen dat opsporingsonderzoeken – sommige high tech en finan­ciële onderzoeken daargelaten - niet moeilijker zijn dan vroeger, maar dat ze complexer zijn gewor­den omdat we ze complexer hebben gemaakt. Dit is dus geen oproep om alle waarborgen en alle verantwoording terzijde te schuiven, maar om zinvollere en efficiëntere vormen van verant­woor­ding te ontwikkelen, opdat er meer tijd overblijft voor het echte werk.

1. Raadsheer in de Hoge Raad, hoogleraar Rechtsstaat Radboud Universiteit [↑](#footnote-ref-1)