

# **SAMENVATTING**

## **De Wet BOB: Titels IVa en V in de praktijk**

*Besluitvorming over bijzondere opsporingsbevoegdheden in de aanpak van georganiseerde criminaliteit*

**Mirjam Krommendijk  
Jan Terpstra  
Piet Hein van Kempen**

**Radboud Universiteit Nijmegen**



## **Inleiding**

In opdracht van het Wetenschappelijk Onderzoek- en Documentatiecentrum (WODC) van het ministerie van Justitie heeft de Faculteit der Rechtsgeleerdheid (het Criminologisch Instituut en de sectie Straf- en Strafprocesrecht) van de Radboud Universiteit Nijmegen een onderzoek verricht naar het gebruik van bijzondere bevoegdheden tot opsporing van misdrijven die in georganiseerd verband worden beraamd of gepleegd. Met de invoering van de Wet bijzondere opsporingsbevoegdheden (Wet BOB) is in het Wetboek van Strafvordering geregeld op welke wijze gebruikgemaakt mag worden van bijzondere opsporingsmethoden. Ook zijn de mogelijkheden om onderzoek te doen naar georganiseerde criminaliteit uitgebreid. Voor de inwerkingtreding van de Wet BOB betrof opsporing alleen het onderzoek naar aanleiding van een (klassieke) verdenking. Met de Wet BOB valt ook onderzoek naar aanleiding van een vermoeden dat in georganiseerd verband misdrijven worden beraamd of gepleegd onder het opsporingsbegrip. De inzet van bijzondere opsporingsmethoden is afzonderlijk geregeld voor beide vormen van opsporing. Voor onderzoek naar een gepleegd misdrijf kan de inzet van bijzondere opsporingsmethoden worden gebaseerd op grond van Titel IVa, terwijl in het andere geval bijzondere opsporingsmethoden op grond van Titel V kunnen worden aangewend. Deze studie heeft betrekking op de wijze waarop in de praktijk gebruik wordt gemaakt van bijzondere opsporingsmethoden uit de genoemde Titels IVa en V. Daarbij richt de aandacht zich primair op het gebruik van Titel V. Dit onderzoek is mede gestart omdat onvoldoende informatie beschikbaar was ten aanzien van de vraag in hoeverre (en hoe vaak) Titel V daadwerkelijk wordt gebruikt in de praktijk van de opsporing, om wat voor situaties het dan gaat en welke mogelijkheden en onmogelijkheden bestaan ten aanzien van (het gebruik van) deze Titel.

## **Onderzoeksopzet**

Het doel van het onderzoek is het verkrijgen van inzicht in de betekenis van Titel V voor de praktijk van de opsporing. Het onderzoek richt zich op het feitelijke gebruik van Titel V (in verhouding tot Titel IVa) zowel in kwantitatieve als in kwalitatieve zin, maar ook op de besluitvorming die daaraan ten grondslag ligt.

Het onderzoek is opgezet volgens de methode van de case studies. Het onderzoek is uitgevoerd op vijf parketten: twee arrondissementsparketten in de Randstad (Amsterdam en Rotterdam), een parket in de grensstreek (arrondissementsparket Maastricht), een van de kleinere parketten (arrondissementsparket Arnhem) en het Landelijk Parket.

In het onderzoek zijn verschillende onderzoeksmethoden gebruikt. Allereerst is per parket nagegaan hoe vaak en in welke gevallen de inzet van bijzondere opsporingsmethoden is gebaseerd op Titel V. Het bleek niet mogelijk om deze informatie via het bestaande registratiesysteem COMPAS te verkrijgen. Voor het vaststellen van de omvang van de toepassing van Titel V is vooral gesteund op informatie uit zaaksdossiers en interviews. Door middel van dossieranalyse is zicht verkregen op het feitelijke gebruik van bijzondere opsporingsmethoden, de grondslag en de achtergronden van het onderzoek. Vervolgens is met behulp van interviews gereconstrueerd hoe de besluitvorming over de grondslag in deze concrete onderzoeken is verlopen en welke overwegingen of omstandigheden daarbij een rol spelen. In de interviews is ook in meer algemene zin ingegaan op de wijze waarop betrokkenen de mogelijkheden van Titel V beoordelen en welke problemen zij verwachten en/of ervaren. Tot slot is vanuit juridisch (strafrechtelijk) perspectief betekenis gegeven aan de onderzoeksbevindingen.

In totaal is in deze studie over 47 opsporingsonderzoeken informatie verzameld. Van 44 zaken is het dossier ingezien en over drie zaken is alleen een mondelinge toelichting gegeven. Naast deze drie onderzoeken zijn 27 van de 44 zaken besproken in interviews met officier van justitie en/of de teamleider van de politie. Daarnaast zijn interviews gevoerd met rechercheofficieren, diens beleidsmedewerker en/of het afdelingshoofd van de afdeling die zich bezighoudt met zware en georganiseerde criminaliteit, recherchechefs, een rechter-commissaris, een advocaat, de secretaris van de Centrale Toetsingscommissie en een juridische expert op dit terrein.

### **Omvang en samenstelling gebruik van Titel V**

Uit deze studie blijkt dat de omvang van het gebruik van Titel V beperkt is. Over de jaren 2004, 2005 en 2006 is op de vijf onderzochte parketten in slechts twaalf opsporingsonderzoeken de inzet van bijzondere opsporingsmethoden gebaseerd op Titel V. Negen van deze onderzoeken zijn door het Landelijk Parket uitgevoerd. Drie van de vier onderzochte arrondissementsparketten hadden in dezelfde periode elk slechts één Titel V-onderzoek. Het rapport bevat een beschrijving van deze onderzoeken en de bijzondere opsporingsmethoden die zijn gebruikt.

De Titel V-onderzoeken worden gekenmerkt door een brede onderzoeksfocus en hebben tot doel inzicht te krijgen in een georganiseerd verband. Deze onderzoeken zijn niet gericht op het ophelderen van enkele concrete misdrijven alleen, maar ook op het aanpakken van de organisatie(structuur) daarachter. Hiermee wordt beoogd het op grote schaal plegen van misdrijven een halt toe te roepen.

In de meeste opsporingsonderzoeken waarin met Titel IVa is gewerkt, is de focus van begin tot eind gericht op een beperkt aantal concrete verdachten en/of strafbare feiten, ook wanneer er aanwijzingen zijn dat meerdere verdachten in georganiseerd verband met elkaar samenwerken. Een aantal onderzoeken waarin bijzondere opsporingsmethoden op grond van Titel IVa zijn aangewend, is (gaandeweg) ook gericht op het achterliggende criminele verband en de misdrijven die daarbinnen nog worden begaan. Daarmee vertonen deze onderzoeken qua verloop overeenkomsten met de Titel V-onderzoeken.

### **Besluitvorming over Titels IVa en V**

In de meeste gevallen wordt de inzet van bijzondere opsporingsmethoden gewoonlijk gebaseerd op Titel IVa, zonder dat daarover een expliciete afweging plaatsvindt. Dat hangt voor een groot deel samen met de wijze waarop een onderzoek wordt gestart. Op basis van de startinformatie wordt een verdenking geformuleerd, die wordt omgezet in een concrete, afgebakende doelstelling. Dan worden standaard BOB-middelen uit Titel IVa ingezet. De grondslag (Titel IVa) blijkt uit de aanvraag voor de inzet van het eerste BOB-middel.

De besluitvorming over de inzet van bijzondere opsporingsmethoden op grond van Titel V verschilt van die waar de inzet wordt gebaseerd op Titel IVa. Dit besluit wordt, op twee onderzoeken na, al in de voorbereidende fase van het onderzoek genomen wanneer wordt nagedacht over de opzet van het onderzoek. Er is in deze gevallen besloten tot inzet van bevoegdheden uit Titel V omdat inzet van BOB-bevoegdheden uit Titel IVa niet (langer) mogelijk bleek of nadat een eerder onderzoek naar dezelfde verdachte(n) met een beperkte onderzoeksfocus (en BOB-bevoegdheden uit Titel IVa) niet het beoogde resultaat heeft opgeleverd. Het besluit over de grondslag (Titel V) vloeit voort uit de aanleiding en doelstelling van het onderzoek.

Over de in te zetten opsporingsmethoden vindt overleg plaats tussen OM en politie. Voor een aantal bevoegdheden wordt een voorstel voor inzet daarvan ter toetsing voorgelegd aan de

rechter-commissaris of de Centrale Toetsingscommissie. Het gaat in deze gevallen vooral om de aard van de in te zetten middelen en niet over de grondslag. Daarover neemt het OM een besluit.

### **De logica van besluitvorming over gebruik Titel V en Titel IVa**

De reden om de inzet van bijzondere opsporingsmethoden te baseren op Titel V is dat in deze gevallen geen sprake is van een verdenking van een concreet misdrijf. Een vermoeden van het bestaan van een georganiseerd verband waarbinnen criminele activiteiten worden ontplooid, is de reden om een onderzoek te starten. Er is nog geen concrete informatie beschikbaar over welke concrete misdrijven worden gepleegd en betrokkenheid van bepaalde personen daarbij. Er zijn wel (vage) vermoedens dat bepaalde personen zich samen met anderen schuldig maken aan strafbare gedragingen of dat op bepaalde locaties strafbare feiten worden gepleegd.

In de meeste onderzoeken, ook in gevallen waar vermoedelijk sprake is van criminele samenwerking in georganiseerd verband, worden bijzondere opsporingsmethoden uit Titel IVa aangewend. De geïnterviewden noemen hiervoor verschillende argumenten. Voor een belangrijk deel blijkt dit samen te hangen met de wijze waarop een opsporingsonderzoek start en wordt afgebakend. Deze manier van werken wordt ingegeven door andere factoren, zoals opsporingsindicaties, beheersbaarheid van onderzoeken, beschikbare menskracht en middelen, maar ook met een zekere resultaatgerichtheid binnen de politie. Verder lijkt de terughoudendheid met betrekking tot het gebruik van Titel V samen te hangen met onbekendheid met de voorwaarden en mogelijkheden van deze Titel.

### **Betekenis van Titel V voor de opsporingspraktijk**

Hoewel het aantal Titel V-onderzoeken beperkt is, heeft Titel V volgens de betrokken officieren van justitie in deze onderzoeken bewezen van toegevoegde waarde te zijn. Zonder inzet van BOB-middelen uit Titel V zou het, op één uitzondering na, in deze gevallen op dat moment niet mogelijk zijn geweest een onderzoek te starten.

De manier waarop deze onderzoeken worden uitgevoerd, past bij de ontwikkeling naar een meer proactieve opsporing. Deze onderzoeken zijn niet gericht op het ad hoc ophelderen van afzonderlijke incidenten, maar er wordt geprobeerd te komen tot een meer probleemgerichte wijze van opsporen.

Er bestaan verschillende opvattingen over hoe een onderzoek naar een georganiseerd verband (met Titel V) eruit zou moeten zien. Tegelijkertijd kunnen maar weinig geïnterviewde personen voorbeelden geven van onderzoeken waar inzet van Titel V aan de orde zou kunnen zijn (geweest). Een van de verklaringen die hiervoor wordt gegeven, is dat van een verdenking van een of enkele personen uit het veronderstelde verband meestal al wel sprake is bij de start van een onderzoek.

### **Juridische reikwijdte en begrenzingen van Titel V ten opzichte van Titel IVa**

Vanuit juridisch perspectief is een duidelijk onderscheid te maken tussen onderzoeken met Titel IVa en onderzoeken met Titel V. Als het doel van het opsporingsonderzoek is het ophelderen van één of enkele reeds gepleegde misdrijven moet de inzet van BOB-bevoegdheden worden gebaseerd op grond van Titel IVa. Onderzoek onder Titel V is niet zozeer gericht op (en beperkt tot) één of enkele concrete strafbare feiten, maar is gefocust op het in kaart brengen van een crimineel verband en criminele activiteiten die daarbinnen plaatsvinden.

In de opsporingspraktijk wordt – voornamelijk door personen die zelf geen ervaring hebben met het gebruik van Titel V – verondersteld dat de inzet van bevoegdheden uit Titel V aan zwaardere

voorwaarden verbonden is dan uit Titel IVa. Dat is een reden om vast te houden aan de gebruikelijke werkwijze en inzet van bevoegdheden uit Titel IVa. Hoewel juridisch gezien voor een afweging als deze geen plaats is (het doel van het onderzoek is immers bepalend), is gebleken dat deze veronderstellingen onjuist zijn.

Uit deze studie is gebleken dat goede ervaring is opgedaan met Titel V. Toepassing van bijzondere opsporingsmethoden uit deze Titel kan aanzienlijke voordelen hebben ten opzichte van Titel IVa. Als is voldaan aan de voorwaarden van een georganiseerd verband en het plegen van meerdere misdrijven zou de afweging gemaakt moeten worden tussen klassieke opsporing (Titel IVa) en opsporing naar een crimineel verband (Titel V). Vanuit het oogpunt van rechtmatigheid is inzet van bijzondere opsporingsmethoden uit Titel V in onderzoek naar vormen van georganiseerde criminaliteit meer geëigend, maar dat niet alleen. Ook praktisch gezien biedt Titel V ruimere mogelijkheden voor de aanpak van georganiseerde criminaliteit.

**Krommendijk, M., J.B. Terpstra & P.H.P.H.M.C. van Kempen, *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 2009.**