

De Wet BOB: Titels IVa en V in de praktijk



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

Boom Juridische uitgevers
Den Haag
2009

Omslagontwerp: Primo Studio, Delft
Opmaak binnenwerk: Textcetera, Den Haag

© 2009 WODC, Ministerie van Justitie / Boom Juridische uitgevers

Behoudens de in of krachtens de Auteurswet van 1912 gestelde uitzonderingen mag niets uit deze uitgave worden veeleenvoudigd, opgeslagen in een geautomatiseerd gegevensbestand, of openbaar gemaakt, in enige vorm of op enige wijze, hetzij elektronisch, mechanisch, door fotokopieën, opnamen of enige andere manier, zonder voorafgaande schriftelijke toestemming van de uitgever.

Voor zover het maken van reprografische veeleenvoudigingen uit deze uitgave is toegestaan op grond van artikel 16h Auteurswet 1912 dient men de daarvoor wettelijk verschuldigde vergoedingen te voldoen aan de Stichting Reprorecht (Postbus 3051, 2130 KB Hoofddorp, www.reprorecht.nl). Voor het overnemen van (een) gedeelte(n) uit deze uitgave in bloemlezingen, readers en andere compilatiewerken (art. 16 Auteurswet 1912) kan men zich wenden tot de Stichting PRO (Stichting Publicatie- en Reproductierechten Organisatie, Postbus 3060, 2130 KB Hoofddorp, www.cedar.nl/pro).

No part of this book may be reproduced in any form, by print, photoprint, microfilm or any other means without written permission from the publisher.

ISBN 978 90 8974 096 0
NUR 820

www.bju.nl

VOORWOORD

Het onderzoek van de Parlementaire Enquêtecommissie Opsporingsmethoden (door de commissie-Van Traa) midden jaren negentig heeft aangetoond dat de politie in de aanpak van georganiseerde criminaliteit soms (veelal buiten het bevoegde gezag om) gebruikmaakte van ingrijpende opsporingsmethoden, zonder dat daarvoor destijds altijd een wettelijke basis bestond. Mede als antwoord hierop hebben bijzondere opsporingsmethoden in 2000 een basis gekregen in het Wetboek van Strafvordering (Wet bijzondere opsporingsbevoegdheden). Voor onderzoek naar een verdenking van een gepleegd misdrijf kan de inzet van bijzondere opsporingsmethoden worden gebaseerd op Titel IVa. In Titel V zijn de mogelijkheden uitgebreid om onderzoek te doen naar georganiseerde criminaliteit. Bijzondere opsporingsmethoden kunnen op basis daarvan worden ingezet bij een vermoeden dat ernstige misdrijven in georganiseerd verband worden beraamd of gepleegd.

In opdracht van het WODC heeft de Faculteit der Rechtsgeleerdheid (Criminologisch Instituut en 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. De aandacht richt zich daarbij vooral op het feitelijke gebruik van Titel V. Deze studie laat zien in hoeveel en in welke opsporingsonderzoeken Titel V wordt gebruikt als basis voor de inzet van bijzondere opsporingsmethoden. Bovendien is nagegaan op welke aspecten deze onderzoeken verschillen van die waarin Titel IVa wordt gebruikt. Verder is onderzocht hoe de besluitvorming over de grondslag van de inzet van bijzondere opsporingsmethoden verloopt (Titel IVa/Titel V) en welke overwegingen en omstandigheden daarbij een rol spelen. Tot slot is vanuit juridisch (strafrechtelijk) perspectief gereflecteerd op de onderzoeksbevindingen.

Dit onderzoek heeft betrekking op zowel juridische als sociaalwetenschappelijke thema's. Daarom is gekozen voor een multidisciplinaire aanpak. Het sociaalwetenschappelijke deel van het onderzoek is verzorgd door drs. M. Krommendijk en dr. ir. J.B. Terpstra. Het juridische deel is de verantwoordelijkheid van prof. mr. P.H.P.H.M.C. van Kempen. Dit houdt onder meer in dat hoofdstuk 2 tot en met 6 zijn geschreven door de eerste twee auteurs (Krommendijk en Terpstra), en hoofdstuk 7 door de derde auteur (Van Kem-

pen). Hoofdstuk 1 en het slothoofdstuk zijn de gezamenlijke verantwoordelijkheid van de drie genoemde auteurs.

Het onderzoek werd begeleid door een commissie bestaande uit prof. dr. H. Nelen (Universiteit Maastricht), prof. mr. T. Blom (Universiteit van Amsterdam en Erasmus Universiteit Rotterdam), mw. mr. M. Jongeneel-van Amerongen (ministerie van Justitie), mw. mr. W.M. de Jongste (WODC) en dr. J.S. Timmer (Hogeschool Windesheim Zwolle). Wij danken hen hartelijk voor hun adviezen tijdens het onderzoek en hun commentaar op eerdere versies van het onderzoeksverslag. Eenzelfde woord van dank geldt mw. mr. M.I. Koelewijn (arrondissementsparket Rotterdam), die in het eindstadium van het onderzoek de concepttekst van commentaar heeft voorzien. Daarnaast zijn wij de parketten waar het onderzoek heeft plaatsgevonden, de geïnterviewde politiemensen en de overige geïnterviewden dank verschuldigd voor hun bereidwilligheid medewerking te verlenen aan dit onderzoek. Ten slotte bedanken wij het WODC voor het verlenen van de opdracht voor dit onderzoek.

Mirjam Krommendijk, Jan Terpstra, Piet Hein van Kempen
Nijmegen, januari 2009

INHOUD

1	INLEIDING	9
	1.1 Bijzondere opsporing op twee Titels: een korte schets	10
	1.2 Uitvoering Titel IVa en V: uitkomsten bestaand onderzoek	12
	1.3 Beslissingen over bijzondere opsporing: enkele thema's	14
	1.4 Probleem- en vraagstelling onderzoek	17
	1.5 Slot	19
2	OPZET EN UITVOERING ONDERZOEK	21
	2.1 Uitgangspunten	21
	2.2 Onderzoeksopzet in grote lijnen	22
	2.3 Selectie te onderzoeken parketten	24
	2.4 Onderzoeksmethoden voor bepaling omvang Titel V	26
	2.5 Uitvoering dossieranalyse	28
	2.6 Interviews	33
	2.7 Slot	35
3	OMVANG EN SAMENSTELLING GEBRUIK VAN TITEL V	37
	3.1 Omvang gebruik van Titel V	37
	3.2 Opsporingsonderzoeken met Titel V: een korte schets	40
	3.3 Vergelijking met zaken op Titel IVa	48
4	BESLUITVORMING OVER GEBRUIK TITELS IVa EN V	53
	4.1 Moment van besluitvorming	53
	4.2 Betrokken partijen	56
	4.3 Titel V: onderwerp van expliciete besluitvorming?	61
	4.4 Slot	66
5	DE LOGICA VAN BESLUITVORMING OVER GEBRUIK TITEL V EN TITEL IVa	67
	5.1 De keuze voor Titel V of Titel IVa	68
	5.1.1 Keuze voor Titel IVa	69
	5.1.2 Keuze voor Titel V	70
	5.2 Keuze voor Titel IVa als de grondslag achteraf beargumenteerd	73

8	<i>De Wet BOB: Titels IVa en V in de praktijk</i>	
	5.2.1 Juridische argumenten	73
	5.2.2 Interpretatie van te onderzoeken verschijnselen en regels	77
	5.2.3 Praktische en organisatorische overwegingen	82
	5.3 Tot slot: verschillen tussen de parketten?	87
6	BETEKENIS VAN TITEL V VOOR DE OPSPORINGSPRAKTIJK	89
	6.1 Mogelijkheden voor Titel V	89
	6.2 Waarom gebruik van Titel V zo weinig voorkomt	92
	6.3 Ratio voor Titel V?	99
	6.3.1 Verhouding met Titel IVa	100
	6.3.2 Hoe nu verder?	103
7	JURIDISCHE REIKWIJDTE EN BEGRENZINGEN VAN TITEL V TEN OPZICHTE VAN TITEL IVa	107
	7.1 Juridische vragen naar aanleiding van praktijkonderzoek	107
	7.2 Meerwaarde van Titel V ten opzichte van Titel IVa	108
	7.3 De criteria 'redelijk vermoeden' (Titel V) en 'verdenking' (Titel IVa)	111
	7.4 Plegen: Titel V versus Titel IVa	112
	7.5 Beramen: Titel V versus Titel IVa jo. artikel 140 Sr of een beramingsstrafbaarstelling	119
	7.6 Noodzaak tot wijziging toe te passen Titel gedurende opsporingsonderzoek?	123
	7.7 Rechtsgevolgen gebruik van niet-toepasselijke Titel	125
	7.8 Slotopmerking	127
8	CONCLUSIE	129
	8.1 Gebruik van Titel V	130
	8.2 Besluitvorming over gebruik Titel IVa en V	131
	8.3 Ervaringen met en beoordeling van de mogelijkheden van Titel V vanuit de praktijk	133
	8.4 Juridische beoordeling van de mogelijkheden van Titel V	134
	8.5 Slotbeschouwing	135
	LITERATUUR	143

1 INLEIDING

De per 1 februari 2000 in werking getreden Wet bijzondere opsporingsbevoegdheden (Wet BOB) regelt de wijze waarop in Nederland in opsporingsonderzoek gebruik mag worden gemaakt van bijzondere opsporingsbevoegdheden. Het gaat hier om de bevoegdheid gebruik te maken van de volgende bijzondere opsporingsmethoden: stelselmatige observatie, opvragen van verkeersgegevens, opnemen van telecommunicatie (tappen), opnemen van vertrouwelijke communicatie, betreden van besloten plaatsen, inkijkoperaties en verschillende vormen van undercover politieoptreden (waaronder infiltratie, pseudokoop of pseudodienstverlening en het stelselmatig inwinnen van informatie).

De Wet BOB biedt twee grondslagen voor de bevoegdheid gebruik te maken van deze bijzondere opsporingsmethoden. Ten eerste kunnen deze bevoegdheden worden toegepast bij opsporing op basis van een verdenking van een concreet strafbaar feit. Er is dan sprake van een 'traditionele' of 'klassieke' opsporing. In dit geval kunnen bijzondere opsporingsbevoegdheden worden gehanteerd op basis van Titel IVa van het Wetboek van Strafvordering. Daarnaast biedt de Wet BOB de bevoegdheid in opsporingsonderzoek gebruik te maken van bijzondere opsporingsmethoden op basis van een redelijk vermoeden dat in georganiseerd verband ernstige misdrijven worden beraamd of gepleegd. In dat laatste geval wordt gesproken van Titel V van het Wetboek van Strafvordering als grondslag voor het gebruik van bijzondere opsporingsmethoden.

In het volgende wordt verslag gedaan van een onderzoek naar het gebruik in de praktijk van de Titels IVa en V van het Wetboek van Strafvordering. De aandacht richt zich daarbij vooral op Titel V. Deze vormde een van de belangrijke vernieuwingen die de invoering van de Wet BOB destijds met zich meebracht. Dit onderzoek is mede gestart omdat werd geconstateerd dat onvoldoende informatie beschikbaar is 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 er bestaan ten aanzien van (het gebruik van) deze Titel.

In dit inleidende hoofdstuk wordt eerst kort ingegaan op beide onderdelen van de Wet BOB: Titel IVa en Titel V. Deze behandeling kan hier beknopt blij-

ven, omdat in een van de latere hoofdstukken uitgebreider wordt ingegaan op de juridische aspecten van (het gebruik van) de twee grondslagen van bijzondere opsporingsbevoegdheden.

1.1 BIJZONDERE OPSPORING OP TWEE TITELS: EEN KORTE SCHETS

Met het werk van de Parlementaire Enquêtecommissie Opsporingsmethoden (naar haar voorzitter bekend als 'de commissie-Van Traa') kwam midden jaren negentig naar voren dat in de daaraan voorafgaande jaren de politie in de opsporing gebruik had gemaakt van methoden die niet altijd voldoende steunden op juridische normen en die zich deels hadden ontwikkeld buiten het bevoegde gezag om. Ook constateerde de commissie-Van Traa dat bijzondere opsporingsmethoden werden gehanteerd in zogenoemde proactieve onderzoeken: onderzoek naar een op dat moment onbekend, nog te plegen misdrijf of naar een persoon tegen wie nog geen verdenking bestond. Als antwoord op deze 'crisis in de opsporing' werd onder meer de Wet BOB ingevoerd.

Deze wet heeft als uitgangspunt dat de opsporing integer en beheersbaar moet zijn. Het maken van inbreuk op fundamentele rechten van burgers mag slechts plaatsvinden op basis van wettelijk gegeven bevoegdheden. Op grond hiervan zijn voor de Wet BOB drie doelstellingen te onderscheiden, namelijk normering van bijzondere opsporingsmethoden, bevordering en verzekering van rechtmatig opsporingsonderzoek via hiërarchische controle, en effectiviteit in de opsporing van (georganiseerde) criminaliteit. Om deze doelstellingen te bereiken is met de Wet BOB geprobeerd de transparantie en daarmee interne en externe controleerbaarheid van het opsporingsonderzoek te bevorderen, daarbij tevens lettende op de noodzaak van een effectieve opsporing. In het verlengde hiervan zijn als belangrijke elementen in de Wet BOB opgenomen: de codificatie van opsporingsmethoden, het (scherper) formuleren van het gezag over opsporingsactiviteiten, en de eis dat van gebruikte opsporingsbevoegdheden een duidelijk verslag wordt gemaakt zodat deze kunnen worden verantwoord.

In de Wet BOB zijn verschillende opsporingsbevoegdheden geregeld. Deze werden in de inleiding van dit hoofdstuk al kort genoemd. Uitgangspunt in deze wet is dat opsporingsmethoden die gevolgen kunnen hebben voor de 'integriteit van de opsporing' of die een inbreuk kunnen maken op grondrechten van burgers, hun basis moeten hebben in het Wetboek van Strafvordering. Ook regelt de Wet BOB zogenoemde bijstand aan de opsporing door burgers. Het gaat hier om stelselmatig informatie-inwinning door burgers, infiltratie door burgers en pseudokoop en -dienstverlening door burgers.

Daarnaast is in de Wet BOB de verplichting opgenomen tot 'notificatie'. Dit houdt in dat een burger (achteraf) ervan op de hoogte moet worden gebracht

dat er tegen hem of haar een bijzondere opsporingsmethode is ingezet, indien het betreffende opsporingsonderzoek niet heeft geresulteerd in een strafzaak tegen deze persoon.

In de Wet BOB wordt de gezagspositie van de officier van justitie in het opsporingsonderzoek benadrukt. Voordat de politie gebruik mag maken van een van de in het voorgaande genoemde bijzondere opsporingsmethoden, dient de officier van justitie daartoe uitdrukkelijk en schriftelijk 'bevel' te hebben gegeven. Daarbij moet de officier rekening houden met de eisen van proportionaliteit en subsidiariteit. Bij enkele zeer ingrijpende of risicovolle opsporingsmethoden (zoals politieke infiltratie) moet de beslissing daarover ter toetsing worden voorgelegd aan het College van procureurs-generaal, daarbij geadviseerd door een toetsingscommissie. Bij twee opsporingsmethoden (tap en opnemen van vertrouwelijke communicatie) is een machtiging van de rechter-commissaris nodig.

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 (vgl. artikel 126o Sv). De bijzondere opsporingsbevoegdheden zijn voor beide vormen van opsporing afzonderlijk geregeld. Voor onderzoek naar aanleiding van een gepleegd misdrijf kan de inzet van bijzondere opsporingsmethoden worden gebaseerd op Titel IVa, voor onderzoek naar vermoedens dat in georganiseerd verband ernstige misdrijven worden beraamd of gepleegd, kunnen bijzondere opsporingsmethoden op grond van Titel V worden aangewend.

Bijzondere opsporingsmethoden die zijn geregeld in Titel V zijn bedoeld voor onderzoek naar georganiseerde criminaliteit. Op grond van deze Titel kunnen bijzondere opsporingsmethoden worden gehanteerd voor onderzoek naar personen die vermoedelijk betrokken zijn bij een georganiseerd crimineel verband waarbinnen ernstige misdrijven worden beraamd of gepleegd. Het betreft misdrijven die een ernstige inbreuk maken op de rechtsorde, zoals drugshandel, wapenhandel of mensensmokkel. Met de toevoeging dat het hier ook kan gaan om een vermoeden dat ernstige misdrijven worden *beraamd*, wordt de ruimte geboden om bijzondere opsporingsmethoden in te zetten in het kader van meer proactief gerichte opsporing. Het onderzoek van de Parlementaire Enquêtecommissie Opsporingsmethoden heeft laten zien dat in de praktijk al langer op deze manier onderzoek werd gedaan naar vormen van georganiseerde criminaliteit. In de Wet BOB is aansluiting gezocht bij de wijze waarop in de praktijk gebruik werd gemaakt van bijzondere opsporingsmethoden.

In de regel wordt ervan uitgegaan dat met de introductie van Titel V een ruimer criterium ontstaat voor het gebruik van bijzondere opsporingsmetho-

den (Bokhorst, De Kogel & Van der Meij 2002; Beijer et al. 2004). Dit werd van belang geacht om te komen tot een effectievere bestrijding van georganiseerde criminaliteit. De rechtvaardiging voor de verruiming van de mogelijkheid bijzondere opsporingsmethoden aan te wenden in onderzoek naar georganiseerde criminaliteit, is gelegen in de ernst van de misdrijven die op stelselmatige wijze worden gepleegd en die bovendien in belangrijke mate verborgen blijven voor politie en justitie. Tegelijk werd van de invoering van de Wet BOB verwacht dat deze zou bijdragen tot een grotere transparantie en controleerbaarheid van de opsporing. Immers, met de invoering van Titel V zou voor de politie de noodzaak vervallen proactieve opsporing in een juridische scheidingszone uit te voeren, zoals in het pre-BOB-tijdperk niet ongebruikelijk was.

Tot slot, per 1 februari 2007 is naast de twee genoemde Titels nog een derde Titel voor het gebruik van bijzondere opsporingsbevoegdheden tot stand gebracht, namelijk *Titel Vb*. Het gaat hier om een basis voor de inzet van bijzondere bevoegdheden bij de opsporing van terroristische misdrijven. Omdat met de toepassing van deze Titel als basis voor het gebruik van bijzondere opsporingsmethoden in de praktijk nog weinig ervaring is opgedaan, wordt in dit onderzoek hier niet op ingegaan.

1.2 UITVOERING TITEL IVA EN V: UITKOMSTEN BESTAAND ONDERZOEK

De Wet BOB heeft van meet af aan aandacht gehad. Gegeven de context waarin deze wet ontstond (de crisis in de opsporing), is dat niet zo verwonderlijk. Een van de thema's die vanaf het begin in de belangstelling heeft gestaan, betreft de onderlinge verhouding tussen de Titels IVa en V in het Wetboek van Strafvordering. Het ging niet alleen om de vraag hoe de verhouding tussen de twee grondslagen van bijzondere opsporingsmethoden vanuit juridisch perspectief zou moeten worden gezien. Het ging ook, of vooral, om de vraag hoe de twee Titels in de praktijk van de opsporing zouden worden toegepast en hoe deze zich daarbij onderling verhouden (Bokhorst, De Kogel & Van der Meij 2002, p. 59-77; Buruma 2001a, p. 15-21).

Gericht onderzoek naar het gebruik van de twee grondslagen van bijzondere opsporingsmethoden heeft tot op heden niet plaatsgevonden. Wel is de thematiek aan de orde gekomen in twee evaluatiestudies naar de praktijkervaringen met de Wet BOB (Bokhorst, De Kogel & Van der Meij 2002; Beijer et al. 2004).

In de eerste fase van deze evaluatie werd geconstateerd dat kort na de invoering van de Wet BOB wel gebruik werd gemaakt van Titel V, maar dat dit niet op grote schaal gebeurde. Deze grondslag voor bijzondere opsporingsmethoden kwam zowel voor bij de regiokorpsen als bij de (toenmalige) kern-

teams (zie Bokhorst, De Kogel & Van der Meij 2002, m.n. p. 168-172), voorlopers van de huidige Nationale Recherche. Over het nut en de noodzaak van Titel V werd in die periode verschillend geoordeeld. Soms was men van oordeel dat er voldoende andere juridische mogelijkheden bestonden, zoals artikel 140 Sr (criminele organisatie), artikel 10a Opiumwet en artikel 46 Sr (voorbereidingshandelingen). In de meeste gevallen, zo was een veelgehoorde opvatting in dit onderzoek, kon men met Titel IVa uit de voeten, omdat sprake was van een concrete verdenking in de zin van artikel 27 Sv. Toch bleken ook enkele geïnterviewde personen van oordeel dat Titel V meer mogelijkheden biedt. Met deze Titel zou men in staat zijn om in een eerder stadium bijzondere opsporingsbevoegdheden toe te passen.

In het onderzoek naar de eerste ervaringen met de Wet BOB bleek dat de situaties waarin Titel V wordt gebruikt, onderling nogal verschillen. Soms werd zowel Titel IVa als Titel V gebruikt. De onderzoekers concluderen hieruit dat de onderzoeken op basis van Titel IVa 'niet wezenlijk hoeven te verschillen' van onderzoeken op grond van Titel V (Bokhorst, De Kogel & Van der Meij, 2002, p. 170). Of dat het geval is, is echter de vraag. Uit ditzelfde onderzoek blijkt namelijk dat men voor deze combinatie kiest om 'aan de veilige kant te zitten'.

In dit evaluatieonderzoek kwam men echter ook de opvatting tegen dat in opsporingsonderzoek dat wordt uitgevoerd op grond van Titel V, moet worden overgestapt naar Titel IVa zodra die mogelijkheid zich voordoet. Daarnaast komt ook de zienswijze voor dat moet kunnen worden geswitcht van Titel IVa naar Titel V. Tot slot bleken in de praktijk situaties voor te komen waarbij een deel van het opsporingsonderzoek plaatsvindt op grond van Titel IVa (bijvoorbeeld ten aanzien van de hoofdverdachte) en een ander deel op basis van Titel V (bijvoorbeeld naar andere betrokkenen). Deze laatste constructie achten de auteurs van genoemd evaluatierapport opvallend, omdat op grond van Titel IVa in hun opvatting observatie en tap ook bij niet-verdachten kunnen worden toegepast.

Twee jaar later komt de vraag naar het gebruik van de twee Titels ook in de eindevaluatie van de Wet BOB verschillende keren aan bod (Beijer et al. 2004). Terwijl in de eerste fase van de evaluatie bleek dat met de toepassing van Titel V nog slechts in beperkte mate ervaring was opgedaan (Bokhorst, De Kogel & Van der Meij 2002), bleek in de eindevaluatie dat inmiddels meer ervaring bestond met het gebruik van Titel V in opsporingsonderzoeken.

Zo bleek Titel V onder meer te worden toegepast in situaties waarin gebruik wordt gemaakt van informatie uit eerdere opsporingsonderzoeken, die op dat moment echter niet meer actueel was (Beijer et al. 2004, p. 110-115). Het opsporingsonderzoek richt zich daarbij bijvoorbeeld op een groep die zich vermoedelijk schuldig maakt aan ernstige misdrijven, maar waarbij onduidelijk is wie als verdachten moeten worden beschouwd of waaruit het 'feitencomplex' precies bestaat.

Ook blijken situaties voor te komen waarbij is begonnen met een opsporingsonderzoek op basis van Titel IVa, maar waarbij na verloop van tijd is overgeschakeld op Titel V. Dit kan zijn ingegeven doordat werd begonnen op basis van een verdenking van een gepleegd, concreet misdrijf, maar waarbij na verloop van tijd het spoor bleek dood te lopen. In het betreffende onderzoek was men echter gestuit op een groep waarbij de verdenking ontstond dat deze bezig was met het plegen of voorbereiden van ernstige misdrijven. Daarom leek Titel V een betere basis te bieden voor de in het vervolg van het onderzoek te hanteren opsporingsmethoden.

Ook het switchen andersom komt volgens de eindevaluatie van de Wet BOB in de praktijk voor. Nadat vooruitgang is geboekt in een proactief opsporingsonderzoek, kunnen de aanwijzingen concreter worden. Besloten wordt dat voor de rest van het onderzoek Titel IVa een voldoende (mogelijk zelfs betere) basis biedt.

De auteurs van de eindevaluatie van de Wet BOB concluderen dat Titel IVa mogelijk in veel gevallen al de ruimte biedt voor onderzoek naar nog in de toekomst te plegen strafbare feiten (ook) gepleegd binnen een groepsverband dat nog niet geheel in kaart is gebracht (Beijer 2004, p. 113). Dit roept de vraag op wat dan de meerwaarde is van Titel V boven Titel IVa als onderbouwing van bijzondere opsporingsmethoden. De onderzoekers constateren dat – ingeval het gaat om infiltratie – de grens tussen Titel IVa en Titel V minder scherp wordt. Vrij algemeen, zo blijkt uit deze studie, blijken geïnterviewde officieren van justitie en politiemensen van oordeel dat moet worden overgestapt op Titel IVa zodra een verdenking enigszins concreter wordt. Over de vraag of Titel V werkelijk een uitbreiding van mogelijkheden biedt om opsporingsonderzoek te doen, lopen de meningen uiteen, zo wordt in dit onderzoek geconstateerd.

1.3 BESLISSINGEN OVER BIJZONDERE OPSPORING: ENKELE THEMA'S

Bij de thematiek die in dit onderzoek centraal staat, gaat het om een verschijnsel waaraan verschillende aspecten zijn te onderscheiden. De belangrijkste hiervan komen in deze paragraaf kort aan de orde. Dit is van belang om in de volgende paragraaf de stap te kunnen zetten naar de formulering van de vraagstelling van dit onderzoek. Bij de vraag hoe in de praktijk van het opsporingsonderzoek wordt omgegaan met de verschillende grondslagen van bijzondere opsporingsbevoegdheden, gaat het ten minste om drie deelaspecten, namelijk het aspect van besluitvorming, het aspect van sturing en de vraag welke factoren en omstandigheden mogelijk van invloed kunnen zijn op deze eerste twee aspecten.

Ten eerste gaat het in dit onderzoek primair om het gebruik van Titel V in de opsporing en daarmee om de besluitvorming over het gebruik van de Titels IVa

en V. Hiermee komt de vraag naar voren op grond van welke overwegingen en argumenten de betrokken partijen de keuze maken tussen de twee grondslagen van het gebruik van bijzondere opsporingsmethoden. Welke betekenis kent men toe aan de twee Titels en welke mogelijkheden en beperkingen ziet men bij de toepassing van elk van hen? Voor het onderzoek is het daarbij van belang na te gaan in welke opsporingsonderzoeken (type misdrijf, aard van het crimineel verband en in te zetten bijzondere opsporingsmethode) men kiest voor Titel IVa en wanneer voor Titel V. Gaat het hier om duidelijk verschillende categorieën opsporingsonderzoeken of bestaat hiertussen overlap?

De keuze tussen Titel IVa en Titel V zal naar verwachting vaak onderdeel zijn van een ruimere besluitvorming over het opsporingsonderzoek en over de opsporingsmethoden die daarbij moeten worden ingezet. Overwegingen die daarbij relevant zijn (zoals het doel van het onderzoek, de aard van de te onderzoeken misdrijven, de aard van het crimineel verband), zullen dan vermoedelijk ook van invloed zijn op de beslissing over de te hanteren basis voor bijzondere opsporingsmethoden.

Bij besluitvorming hoeft hier niet (uitsluitend) gedacht te worden aan rationele besluitvormingsmodellen. In de praktijk zullen routines, sociale gewoonten, selectieve percepties en onvolledige informatie een belangrijke rol spelen. Dit kan ook betekenen dat er wel een beslissing wordt genomen, maar dat deze zo impliciet of vanzelfsprekend is dat ze nauwelijks door de betrokkenen als zodanig wordt herkend.

In de tweede plaats gaat het bij de besluitvorming over de Titels IVa en V om een sturingsvraagstuk. De beslissingen over de toepassing van bijzondere opsporingsbevoegdheden zijn met de Wet BOB niet aan de politie zelf overgelaten, maar worden (in de lijn van de bestaande gezagsverhoudingen met betrekking tot de Nederlandse politie) beschouwd als verantwoordelijkheid van de officier van justitie, soms ook van het College van procureurs-generaal of van de rechter-commissaris. Daarmee is de beslissing over het gebruik van Titel V onderdeel van een sturings- en verantwoordingsproces in een inter-organisatieel verband. Uit veel onderzoeken is bekend dat politiewerk zich moeilijk laat sturen en dat politieorganisaties en -medewerkers vaak een grote mate van autonomie hebben (Terpstra 2002). Ook de sturing van de politie door de officier van justitie gaat vaak anders dan men mogelijk zou verwachten op grond van alleen formele voorschriften, bevoegdheden en procedures. Zo blijkt uit onderzoek dat officieren van justitie, hoewel verantwoordelijk voor de operationele sturing van de opsporing, vaak slecht zicht hebben op en weinig kennis hebben over wat politiemensen in de praktijk doen (De Vries 2001). Daarnaast kent de werkvloer van politieorganisaties vaak een eigen cultuur die een groot belang hecht aan autonomie en waarbij men zich met succes weet af te schermen tegen beïnvloeding van buitenaf (onder meer door gezagsdragers) (Reuss-Ianni 1983; Reiner 2000).

Op grond daarvan mag worden verondersteld dat in de praktijk de relatie tussen officier van justitie en politie minder eenzijdig hiërarchisch is dan op basis van alleen formele regels en procedures mogelijk verondersteld kan worden (vgl. De Vries 2001). Het is niet uitgesloten dat in veel gevallen de politie het initiatief neemt, de officier van justitie eerder volgend is en formeel het akkoord geeft voor een beslissing die binnen de politie al langer in overweging was of zelfs informeel al genomen was. Vermoedelijk anticiperen de partijen ook op elkaar, daarbij rekening houdend met elkaars weerstanden, gevoeligheden en met de verdeling van hulpbronnen. Daarbij is een belangrijke notie (ontleend aan onderzoek naar interorganisationele verhoudingen) dat er tussen officier van justitie en politie vaak een complexe wederzijdse interdependentie zal bestaan (Terpstra 2001). Simpel gezegd: ook in een hiërarchische sturingsrelatie weet de gezagsdrager vermoedelijk dat hij uiteindelijk afhankelijk is van de ondergeschikte (in dit geval de politie) en daar binnenkort weer een beroep op moet doen. Onderzoek moet uitwijzen in hoeverre dergelijke noties ook opgaan voor de beslissingen over de inzet van bijzondere opsporingsmethoden.

Bij beantwoording van de vraag op welke wijze in de praktijk beslissingen worden genomen over de toepassing van bijzondere opsporingsbevoegdheden, is het van belang rekening te houden met de grote mate van autonomie waarover politieorganisaties en politiemedewerkers beschikken (Lipsky 1980; Terpstra 2002). Deze autonomie kunnen zij onder meer gebruiken om hun werksituatie 'werkbaar' te houden. Op werkdruk, uit de organisatie voortvloeiende spanningen of 'onmogelijke eisen' vanuit de omgeving kunnen zij, dankzij hun autonomie, met behulp van routines reageren, door bepaalde werkzaamheden af te houden en door regels en procedures te herinterpreteren. Zo kunnen zij niet alleen proberen aan dagelijkse problemen in hun werk het hoofd te bieden, maar ook te komen tot een effectieve aanpak van criminaliteit en andere problemen. Men zou kunnen verwachten dat bij beslissingen over de toepassing van bijzondere opsporingsmethoden deze praktische en culturele omstandigheden binnen de politie eveneens een rol kunnen spelen. Onderzoek zal moeten uitwijzen of en hoe dit het geval is.

Naast de aspecten van besluitvorming en sturing en de mogelijke invloed van praktische en organisatorische omstandigheden zijn er voor dit onderzoek nog twee andere thema's van belang. De met de Wet BOB ingevoerde mogelijkheid van Titel V als grondslag voor de inzet van bijzondere opsporingsmethoden kan mede worden gezien tegen de achtergrond van een ontwikkeling waarin (niet alleen in Nederland) bij de politie zich een verschuiving voordoet van een uitsluitend reactieve naar een meer proactieve opsporing. Deze verschuiving sluit aan bij ontwikkelingen in het politiewerk van de afgelopen jaren, waarbij geprobeerd wordt te komen tot een politie die niet slechts

(achteraf) reageert op losse incidenten (ook wel aangeduid als ‘dweilen met de kraan open’). De proactieve opsporing past bij een streven naar een meer probleemgerichte, informatiegestuurde politie (Goldstein 1979; Tilley 2003). Deze ontwikkeling roept uiteenlopende belangrijke vragen op. De studie naar de toepassing van de Titels IVa en V biedt een mogelijkheid zicht te krijgen op de vraag in hoeverre deze verschuiving in de opsporing plaatsvindt, hoe hiermee in de praktijk wordt omgegaan en welke invulling deze krijgt.

Tot slot, een belangrijk thema betreft de juridische beoordeling van de wijze waarop in de praktijk de Titels IVa en V worden gehanteerd. Uiteraard kunnen bij de beoordeling hiervan ook andere dan juridische criteria (waaronder rechtmatigheid, transparantie, controleerbaarheid, proportionaliteit en subsidiariteit) worden toegepast, zoals werkbaarheid, uitvoerbaarheid of effectiviteit van de opsporing. Van belang is hoe de bij de opsporing betrokken partijen de toepassing van de twee Titels beoordelen en welke criteria zij daarbij aanleggen. Daarnaast is het relevant tot een onafhankelijke juridische beschouwing te komen over de betekenis van de twee grondslagen van de bijzondere opsporingsmethoden en van hun toepassing.

1.4 PROBLEEM- EN VRAAGSTELLING ONDERZOEK

De hier gepresenteerde formulering van de probleem- en vraagstelling van dit onderzoek bouwt voort op de in de vorige paragrafen gegeven overwegingen. De doelstelling van dit onderzoek is het verkrijgen van inzicht in de toepassing in de praktijk van Titel V als grondslag voor de inzet van bijzondere opsporingsmethoden, vooral in relatie tot de toepassing van Titel IVa uit het Wetboek van Strafvordering. Deze doelstelling kan als volgt worden uitgewerkt in een vraagstelling. Onderscheid wordt daarbij gemaakt in de volgende zes deelvragen.

1. Hoe vaak wordt gebruikgemaakt van de bevoegdheden tot toepassing van bijzondere opsporingsmethoden op basis van Titel V?
2. In welke gevallen wordt gebruikgemaakt van de bevoegdheden tot toepassing van bijzondere opsporingsmethoden op basis van Titel V?
3. Op welke wijze wordt besloten tot gebruik van de bevoegdheden tot bijzondere opsporingsmethoden op basis van Titel V, welke ervaringen worden daarmee opgedaan en welke problemen en mogelijkheden doen zich in de praktijk hierbij voor?
4. Hoe worden de bevoegdheden tot bijzondere opsporingsmethoden op basis van Titel V en hun toepassing in de praktijk door verschillende betrokkenen beoordeeld?
5. Hoe verhouden de onder de vragen 1 tot en met 4 genoemde elementen zich tot de bevoegdheden tot bijzondere opsporing op basis van Titel IVa?

6. Welke betekenis moet aan de antwoorden op de hiervoor gestelde vragen worden toegekend vanuit juridisch (strafrechtelijk) perspectief?

Op enkele punten kunnen deze vragen kort worden toegelicht.

Ad. 1 en 2. Nadat in het onderzoek is vastgesteld hoe vaak in de praktijk van de opsporing gebruik wordt gemaakt van Titel V (vraag 1), wordt nagegaan in wat voor opsporingsonderzoeken dit het geval is (vraag 2). Daarbij wordt onder meer gekeken naar de doelstelling, de aard van het misdrijf en de bij de aanvang van het onderzoek beschikbare informatie.

Ad. 3. Bij de derde vraag gaat het om de manier waarop er gebruik wordt gemaakt van de bevoegdheden. Daarbij richt de aandacht zich op de besluitvorming. Wie is betrokken bij de beslissing over de grondslag van de in te zetten bijzondere opsporingsmethoden, welke overwegingen spelen daarbij een rol, hoe worden bevoegdheden geïnterpreteerd en hoe wordt de beslissing beïnvloed door praktische en (inter)organisatorische omstandigheden?

Ad. 4. Bij de vierde vraag wordt nagegaan hoe betrokkenen het gebruik van de verschillende Titels als basis voor bijzondere opsporingmethoden beoordelen. Welke problemen en mogelijkheden ziet men daarbij? Relevant is de vraag hoe deze beoordelingen het gebruik van deze Titels beïnvloeden.

Ad. 5. Beantwoording van de voorgaande vragen moet plaatsvinden in relatie tot het gebruik van de bevoegdheden op basis van Titel IVa. Hoe vaak wordt Titel IVa gehanteerd in verhouding tot Titel V? In hoeverre gaat het bij de toepassing van Titel IVa om andere (typen) opsporingsonderzoeken dan bij Titel V? Gaat het om duidelijk te onderscheiden categorieën opsporingsonderzoek (en waaruit bestaan deze verschillen dan) of is hier sprake van overlap? Hoe vindt in de praktijk de afweging plaats tussen Titel IVa en Titel V en welke overwegingen spelen daarbij een rol?

Ad 6. Tot slot wordt in deze studie, op basis van de empirische uitkomsten, een juridische (strafrechtelijke) reflectie gegeven op de wijze waarop in de praktijk wordt omgegaan met Titel V, vooral in relatie tot (het gebruik van) Titel IVa. Daarbij wordt onder meer nagegaan in hoeverre de toepassing van Titel V en de keuze tussen de twee Titels overeenkomt met de in de Wet BOB gegeven voorwaarden en mogelijkheden.

1.5 SLOT

In de volgende hoofdstukken wordt verslag gedaan van dit onderzoek naar de toepassing van Titel V (en Titel IVa) als basis voor bijzondere opsporingsmethoden. In het volgende hoofdstuk (2) worden eerst de opzet en de methoden van het onderzoek beschreven, waarbij tevens de uitvoering daarvan aan de orde komt. Hier wordt ook een korte schets gegeven van het empirische materiaal waarop deze studie zich baseert. Vervolgens (hoofdstuk 3) wordt ingegaan op de vraag hoe vaak Titel V in de opsporing wordt gebruikt, mede in vergelijking met Titel IVa, en bij welke typen opsporingsonderzoeken dat het geval is. In de hoofdstukken 4 en 5 staat de besluitvorming over de toepassing van de beide Titels centraal. De wijze waarop de besluitvorming verloopt, wordt aan de hand van de bestudeerde onderzoeken beschreven. In hoofdstuk 4 wordt ingegaan op organisatorische aspecten van de besluitvorming. Daarna wordt gereconstrueerd hoe de inhoudelijke besluitvorming plaatsvindt en wordt ingegaan op de overwegingen die bij de besluitvorming een rol spelen en de omstandigheden of factoren die daarop van invloed zijn (hoofdstuk 5). Daarmee wordt zicht verkregen op de achtergronden van het feitelijke gebruik van Titel V als basis van de inzet van bijzondere opsporingsmethoden. In hoofdstuk 6 wordt meer in algemene zin ingegaan op de mogelijkheden en onmogelijkheden die Titel V, in relatie tot Titel IVa, volgens de geïnterviewden biedt voor de opsporingspraktijk. Vervolgens wordt vanuit juridisch (strafrechtelijk) perspectief gereflecteerd op de in de eerdere hoofdstukken beschreven empirische uitkomsten van deze studie (hoofdstuk 7). In hoofdstuk 8 worden de belangrijkste resultaten samengevat en de belangrijkste conclusies van deze studie op een rij gezet.



2 OPZET EN UITVOERING ONDERZOEK

2.1 UITGANGSPUNTEN

Uitgaande van de in het vorige hoofdstuk geformuleerde vraagstelling en de daaraan ten grondslag liggende overwegingen kunnen enkele uitgangspunten worden genoemd die van belang zijn voor de opzet van dit onderzoek. Alvo-rens hierop in te gaan, worden eerst de belangrijkste van deze uitgangspunten kort genoemd.

Ten eerste moet met dit onderzoek informatie worden verzameld over de wijze waarop de Titels IVa en V in de praktijk worden gehanteerd. Het gaat in dit onderzoek dus niet zozeer om een inventarisatie van opvattingen over de betekenis van deze twee grondslagen van de inzet van bijzondere opsporingmethoden en evenmin om zienswijzen op de manier waarop deze Titels gebruikt horen te worden. Deze opvattingen en zienswijzen zijn in deze studie slechts relevant als achtergrond of mogelijke verklaring van het gebruik van deze Titels in de praktijk. Dit betekent dat in dit onderzoek slechts gedeeltelijk kan worden gesteund op interviews, omdat in de informatie die daarop is gebaseerd niet altijd een duidelijk onderscheid is te maken tussen de feitelijke praktijk en de opvattingen over hoe het zou moeten of horen te gaan.

Ten tweede, dit onderzoek richt zich primair op de toepassing van Titel V als basis van de toepassing van bijzondere opsporingmethoden. Tegelijk gaat het telkens om de vraag hoe de inzet van bevoegdheden uit Titel V zich onderscheidt van de wijze waarop en situaties waarin Titel IVa wordt gehanteerd. Dit is gebaseerd op de veronderstelling dat slechts dan een oordeel mogelijk is over de eventuele toegevoegde waarde van Titel V in de Wet BOB.

Ten derde, afgaande op de in het vorige hoofdstuk geformuleerde vraagstelling, richt dit onderzoek zich niet alleen op het feitelijke gebruik van Titel V (in verhouding tot Titel IVa), zowel in kwantitatieve als in meer kwalita-tieve zin, maar ook op de besluitvorming die daaraan ten grondslag ligt. Daarbij gaat het niet alleen om de vraag hoe deze besluitvorming verloopt, maar ook om de vraag welke omstandigheden en overwegingen daarbij een rol spelen.

De hier genoemde uitgangspunten wijzen op de noodzaak in dit onderzoek verschillende onderzoeksmethoden naast elkaar te gebruiken. Elke van deze methoden kan over bepaalde facetten informatie opleveren en ze moeten geza-

menlijk een antwoord bieden op de geformuleerde vraagstelling van deze studie. Deze *multimethod*-aanpak is des te meer nodig omdat een aantal voor deze studie voor de hand liggende onderzoeksmethoden belangrijke beperkingen kent. Op deze beperkingen (samenhangend met het gebruik van registratiegegevens) wordt later verder ingegaan.

2.2 ONDERZOEKSOPZET IN GROTE LIJNEN

De kern van dit onderzoek bestaat uit casestudies. Voor deze onderzoeksopzet is om zowel inhoudelijke als praktische redenen gekozen. Dit onderzoek richt zich onder meer op de besluitvorming over de toepassing van de Titels IVa en V en op de achtergronden daarvan. Het gaat hier om complexe en dynamische verschijnselen die bij voorkeur moeten worden bestudeerd binnen hun (natuurlijke en) dagelijkse context. Een onderzoeksopzet volgens de methode van de casestudies biedt hiertoe de mogelijkheid. Bovendien kunnen zo onderzoeksresultaten worden verkregen die waarschijnlijk een grote mate van validiteit hebben (Yin 1989; George & Bennett 2005).

Het onderzoek heeft plaatsgevonden op vijf parketten: vier arrondissementsparketten en het Landelijk Parket.¹ Op deze vijf parketten is voor de jaren 2004, 2005 en 2006 nagegaan hoe vaak bij de inzet van bijzondere opsporingsmethoden Titel V gebruikt werd als basis daarvan. Het jaar 2007 is niet meegenomen, omdat het veldwerk van dit onderzoek aan het eind van dat jaar begon. Er is gekozen voor een periode van drie jaar, omdat daarmee over een voldoende lange tijd een overzicht zou kunnen worden verkregen van het gebruik van Titel V, zonder dat dit overzicht beïnvloed zou worden door (kortetermijn)schommelingen.

Per parket is het onderzoek uitgevoerd volgens een min of meer vast stramien dat kan worden beschreven aan de hand van vier onderzoeksfasen. Deze onderzoeksfasen zijn voor elk van de onderzochte parketten na elkaar doorlopen. Bevindingen uit eerdere fasen zijn steeds gebruikt in volgende fasen. Deze werkwijze is bij het eerste parket waar het onderzoek werd uitgevoerd uitgeprobeerd en op werkbaarheid en haalbaarheid geëvalueerd. Dit laatste heeft niet tot belangrijke aanpassingen geleid, waardoor dit stramien ook bij de andere casestudies is gehanteerd. Hierna worden de fasen en bijbehorende onderzoeksmethoden kort uiteengezet.

1. Zie voor de keuze van deze parketten de volgende paragraaf.

Tabel 2.1 Onderzoeksfasen

Fase 1: Oriëntatie & overzicht omvang gebruik Titel V
Fase 2: Dossieranalyse
Fase 3: Interviews
Fase 4: Caseverslag

Fase 1

Nadat contact met het betreffende parket was gelegd, werden in de eerste fase van het onderzoek één of twee interviews uitgevoerd met medewerkers die zicht hebben op de wijze waarop op dat parket in de regel bijzondere opsporingsmethoden worden gebruikt en hoe beslissingen daarover worden genomen. Deze interviews vonden plaats met de rechercheofficier, een bij deze thematiek betrokken beleidsmedewerker en/of een teamleider van de afdeling die zich bezighoudt met de aanpak van zware en georganiseerde criminaliteit. Deze verkennende gesprekken hadden als doel een eerste indruk te krijgen van het gebruik van Titel V op het betreffende parket (zowel in kwantitatieve als in kwalitatieve zin). Bovendien werd in deze interviews nagegaan in hoeverre er op het parket cijfermatige overzichten bestonden van het gebruik van Titel V (in relatie met het gebruik van Titel IVa). Tot slot werden tijdens deze gesprekken afspraken gemaakt over de verdere vervolgstappen in het onderzoek op de betreffende locatie.

Fase 2

Tijdens de tweede fase van de casestudies werden op elk parket dossiers van opsporingsonderzoeken geanalyseerd. Hiermee kon zicht worden verkregen op de feitelijke inzet van bijzondere opsporingsbevoegdheden en de grondslag, en om wat voor soort onderzoeken het gaat waarin van deze bevoegdheden gebruik wordt gemaakt (zoals aard van de misdrijven, verdachten en hun onderlinge samenwerking, doelstelling en omvang van het opsporingsonderzoek).

Fase 3

Vervolgens werden per parket interviews uitgevoerd, zowel met officieren van justitie en parketsecretarissen die bij de bestudeerde onderzoeken betrokken zijn geweest, als met vertegenwoordigers van de betrokken politiekorpsen. In deze gesprekken werd vooral ingegaan op het besluitvormingsproces aangaande de inzet van bijzondere opsporingsbevoegdheden en de afwegingen die een rol speelden bij beslissingen over de keuze voor Titel IVa of V als basis voor bijzondere opsporingsmethoden. Deze gesprekken werden voor een belangrijk deel gevoerd aan de hand van de opsporingsonderzoeken waarvan eerder het dossier was bestudeerd. Op deze wijze was het mogelijk de gesprekken over het gebruik van de Titels zo concreet mogelijk te houden.

Fase 4

Tot slot is per onderzocht parket een voorlopig verslag gemaakt met de belangrijkste onderzoeksbevindingen. Deze verslagen van de casestudies zijn niet gepubliceerd en hadden alleen een interne functie voor het onderzoek. De eindanalyse en -rapportage van dit onderzoek zijn grotendeels gebaseerd op deze interim-verslagen.

In de volgende paragrafen wordt per onderdeel van deze onderzoeksopzet een nadere uitwerking en verantwoording gegeven. Eerst wordt ingegaan op de selectie van de onderzoekslocaties.

2.3 SELECTIE TE ONDERZOEKEN PARKETTEN

In deze studie was het niet mogelijk onderzoek te doen naar het gebruik van de Titels IVa en V op alle eenentwintig voor dit onderzoek relevante parketten (negentien arrondissementsparketten, het Landelijk Parket en het Functioneel Parket). Een dergelijk onderzoek zou veel tijd vergen, waarbij het bovendien de vraag is in hoeverre een dergelijk breed uitgevoerd onderzoek de grote investeringen waard zou zijn. Daarom is besloten het onderzoek te concentreren op vijf parketten. De veronderstelling is dat met onderzoek op vijf locaties een redelijk beeld zou kunnen worden gekregen van de bestaande uitvoeringspraktijk in Nederland met betrekking tot bijzondere opsporingsmethoden.

Vervolgens werd de vraag relevant op basis van welke criteria deze vijf parketten zouden moeten worden geselecteerd. Daarbij hebben de volgende overwegingen een rol gespeeld. Ten eerste, de vraag of Titel V moet worden gehanteerd als basis van bijzondere opsporingsmethoden zal zich vooral voordoen bij omvangrijke opsporingsonderzoeken naar georganiseerde criminele verbanden. Deze onderzoeken zijn naar verwachting vooral te vinden bij het Landelijk Parket (als één van de twee landelijke OM-onderdelen) en de (grote) arrondissementsparketten in de Randstad. Besloten is zowel het Landelijk Parket als twee arrondissementsparketten in de Randstad te selecteren voor dit onderzoek.²

Ten tweede werd ervan uitgegaan dat het voor een goed zicht op de uitvoering van de bijzondere opsporingsmethoden, en vooral het gebruik van de beide Titels, ook wenselijk is het onderzoek te laten plaatsvinden op enkele arrondissementsparketten buiten de Randstad. Een specifieke thematiek in de opsporing die mogelijk relevant is voor dit onderzoek is de grensoverschrijdende, georganiseerde criminaliteit. Om die reden is voor dit onderzoek een

2. Navraag bij de rechercheofficier van het Functioneel Parket leerde dat het gebruik van Titel V daar 'slechts een enkele keer aan de orde is (geweest)'.

parket geselecteerd waar regelmatig opsporingsonderzoeken naar dit type zaken voorkomen. Tot slot leek het relevant het onderzoek ook uit te voeren op een kleiner parket. Het is immers niet uitgesloten dat op een kleiner parket op een andere wijze wordt omgegaan met de twee grondslagen van bijzondere opsporingsmethoden.

Op basis van de hier genoemde overwegingen is besloten het onderzoek uit te voeren op de volgende parketten:

- het Landelijk Parket;
- de arrondissementsparketten Rotterdam en Amsterdam (als vertegenwoordigers van de parketten uit de Randstad);
- het arrondissementsparket Maastricht (als parket dat regelmatig betrokken is bij onderzoek naar grensoverschrijdende georganiseerde criminaliteit);
- het arrondissementsparket Arnhem (als één van de kleinere parketten in Nederland).

Nadat in overleg met de opdrachtgever en de begeleidingscommissie, ingesteld voor dit onderzoek, deze vijf parketten waren geselecteerd, zijn deze benaderd met de vraag of dit onderzoek daar kon plaatsvinden. Alle vijf parketten stemden daar in toe. Daarmee hoefde geen gebruik te worden gemaakt van een aanvullende selectie van parketten voor het geval één of meer van de gekozen parketten, om wat voor reden dan ook, zou afvallen.

Verondersteld werd dat met de keuze voor deze vijf, onderling nogal verschillende, parketten als onderzoekslocaties een redelijk beeld zou kunnen worden verkregen van de wijze waarop in Nederland op dit moment wordt omgegaan met de Titels IVa en V als basis voor de inzet van bijzondere opsporingsmethoden. Het gaat hier echter niet om een aselechte steekproef. Er blijft dan ook een overigens onbekende kans dat de vijf gekozen parketten een afwijkend beeld te zien geven.

Om deze reden werd besloten de uitkomsten van het onderzoek op de vijf geselecteerde parketten, nog voor de afronding van het onderzoek, voor te leggen aan de rechercheofficiërs werkzaam op alle eenentwintig relevante parketten in Nederland. Daarom werd een afspraak gemaakt de uitkomsten te presenteren op het periodiek landelijk overleg van rechercheofficiërs met de vraag in hoeverre zij de uitkomsten herkenden voor hun eigen parket. Daarmee zou de mogelijkheid tot enige controle ontstaan op de mate waarin de uitkomsten een bredere geldigheid hebben. Helaas lukte het niet, ondanks meerdere pogingen daartoe, om tijdens de looptijd van dit onderzoek een dergelijke presentatie met feedback te organiseren. Daarmee blijft er op dit punt enige onzekerheid bestaan, hoewel er geen redenen zijn om aan te nemen dat de uitkomsten van deze studie geen landelijke betekenis hebben.

2.4 ONDERZOEKSMETHODEN VOOR BEPALING OMVANG TITEL V

Een belangrijke vraag in dit onderzoek is hoe vaak Titel V in de praktijk wordt gebruikt, ook in verhouding tot het gebruik van Titel IVa. Al voor de start van dit onderzoek was duidelijk dat deze schijnbaar zo gemakkelijke vraag vermoedelijk niet zo eenvoudig te beantwoorden zou zijn.

De meest directe manier om informatie te krijgen over de (absolute en relatieve) omvang van de toepassing van Titel V als basis voor het gebruik van bijzondere opsporingsmethoden zou zijn via een registratie van alle zaken (eventueel alle zaken waarin deze opsporingsmethoden gebruikt worden) op het openbaar ministerie gedurende een bepaalde periode. Door registratiegegevens over een langere periode te analyseren, zou mogelijk zicht kunnen worden verkregen op de ontwikkelingen in de omvang van het gebruik van deze Titel. Bovendien zou dit gerelateerd kunnen worden aan gegevens over kenmerken van de betreffende zaken.

Binnen het openbaar ministerie in Nederland wordt gebruikgemaakt van het registratiesysteem COMPAS. Op geen van de onderzochte parketten bleek echter uit COMPAS informatie te krijgen over het gebruik van de Titels IVa en V, laat staan over de omvang daarvan.

Daarom is besloten per parket de volgende stappen te zetten om een kwantitatief overzicht te krijgen van het gebruik van Titel V. Als een stap in deze keten niet de gewenste informatie blijkt op te leveren, wordt voor de volgende stap gekozen, net zo lang tot de gewenste informatie wel kan worden verkregen. Probleem is hierbij dat de betrouwbaarheid van de informatie met elke stap in deze reeks (vermoedelijk) afneemt. Er lijkt echter geen alternatief te zijn om op een andere wijze toch aan deze informatie te komen.

De vier stappen die bij elk van de onderzochte parketten zijn doorlopen om zicht te krijgen op de omvang van het gebruik van Titel V, zijn de volgende.

- Ten eerste is bij elk parket waar het onderzoek plaatsvond, nagegaan of het registratiesysteem COMPAS niet toch de gewenste kwantitatieve informatie zou kunnen opleveren. Hoewel al voor de start van het onderzoek duidelijk was dat COMPAS vermoedelijk deze informatie niet zou bevatten, werd dit toch op elk parket als eerste gecontroleerd. Eerder onderzoek (Terpstra & Bakker 2002) leerde namelijk dat er per parket verschillen kunnen bestaan in de informatie die in COMPAS is opgenomen. Zoals gezegd, op geen van de onderzochte parketten bleek COMPAS de gewenste kwantitatieve informatie op te leveren.
- Ten tweede is nagegaan in hoeverre binnen de parketten gebruik wordt gemaakt van andere (eventueel aanvullende) vormen van registratie (hoe beperkt of informeel dan ook) die gegevens zouden kunnen bevatten over de omvang van het gebruik van Titel V. Men spreekt wel van ‘schaduw-systemen’, zonder dat hieraan een negatieve connotatie moet worden verbonden. Er zijn op de parketten soms dergelijke informele registratie-

systemen (bijvoorbeeld ontwikkeld om aan de in hoofdstuk 1 genoemde notificatieplicht te kunnen voldoen). Op de onderzochte parketten bevatten deze systemen (voor zover aanwezig) echter geen kwantitatieve informatie over het gebruik van Titel V (of IVa).

- Als COMPAS of een ander registratiesysteem de gewenste kwantitatieve gegevens niet kon leveren, is vervolgens nagegaan in hoeverre deze informatie uit zaaksdossiers kon worden gehaald. Gezien het aantal dossiers per parket, evenals de omvang en complexiteit van deze dossiers, is het uitgesloten op grond hiervan een kwantitatief overzicht te kunnen krijgen van het gebruik van Titel V. Het is echter wel mogelijk op basis hiervan een negatieve indicatie te krijgen. Met andere woorden, als bij bepaalde dossiers³ telkens weer blijkt dat Titel V niet wordt gebruikt, neemt de plausibiliteit toe dat deze Titel op dat parket niet vaak wordt gehanteerd. Deze indicatie heeft echter alleen betekenis in combinatie met andere informatie, zoals uit de volgende stap.
- Als vierde stap kan worden geprobeerd door middel van interviews zicht te krijgen op de omvang van het gebruik van Titel V. Aan het gebruik van interviews voor het verkrijgen van overzichtsgegevens zullen vaak nadelen zijn verbonden. Om verschillende redenen kunnen geïnterviewden een over- of onderschatting maken van de omvang van de toepassing van bepaalde methoden en van de wijze waarop deze worden beargumenteerd of verantwoord, zeker als zij daarvan geen systematische registratie bijhouden. Dit bezwaar zal echter vermoedelijk minder gelden naarmate er meer sprake is van een 'scheve verdeling' (in statistische zin) in het gebruik van de twee Titels. Met andere woorden, als één van beide Titels vrijwel niet voorkomt, lijkt het waarschijnlijker dat geïnterviewden zich de uitzonderingen beter kunnen herinneren. Daarmee lijkt het bezwaar tegen interviews als middel om overzichtsgegevens te krijgen, minder groot, zeker als daarbij ook op andere informatie kan worden gesteund.

Bij het vaststellen van de (absolute en relatieve) omvang van Titel V is vooral gesteund op de twee laatstgenoemde methoden. Vooruitlopend op de volgende hoofdstukken kan nu al worden aangegeven dat het mogelijke bezwaar tegen interviews als bron voor het vaststellen van de frequentie van de toepassing van Titel V zeer vermoedelijk van beperkte relevantie is, omdat volgens dit onderzoek sprake blijkt te zijn van een 'scheve verdeling' in het gebruik van de twee Titels.

3. Vooruitlopend op de beschrijving van de selectie van dossiers (zie hierna), zijn voor dit onderzoek dossiers geselecteerd waarin gebruik is gemaakt van Titel V of waar volgens inschatting van de rechercheofficier, beleidsmedewerker of teamleider van de afdeling die zich bezighoudt met zware, georganiseerde criminaliteit de kans het grootst is dat bijzondere opsporingsmethoden uit Titel V konden worden ingezet.

Gegeven de beperkte mogelijkheden om via de parketten informatie te krijgen over de omvang van het gebruik van Titel V als basis voor de toepassing van bijzondere opsporingsmethoden, komt de vraag op in hoeverre deze informatie wel is te verkrijgen via de politiekorpsen. Een korte inventarisatie in de startfase van dit onderzoek maakte echter duidelijk dat ook bij de politie geen registratie wordt bijgehouden van het gebruik van deze twee Titels. Om deze reden is vastgehouden aan de hiervoor geschetste werkwijze.

2.5 UITVOERING DOSSIERANALYSE

Selectie en inzage van dossiers

Op elk parket waar het onderzoek is uitgevoerd, is in eerste instantie gevraagd inzage te krijgen in acht à tien dossiers van zaken over de jaren 2004, 2005 en 2006, waarbij gebruik is gemaakt van BOB-bevoegdheden. Op grond van door het College van procureurs-generaal gestelde voorwaarden konden in het kader van dit onderzoek slechts dossiers worden ingezien 'waarin het vooronderzoek is afgerond en er een einduitspraak door de rechter in eerste aanleg is geweest of waarin de zaak, anders dan door tussenkomst van de rechter, is afgesloten'. Daarnaast werd bepaald dat de officier van justitie of de advocaat-generaal ten aanzien van nog niet onherroepelijk afgedane strafzaken kon bepalen dat 'belangen van opsporing en vervolging zich verzetten tegen inzage'.⁴

Bij het verzoek om dossiers in te mogen zien, werden als aanvullende criteria de volgende punten gehanteerd. Ten eerste zou het moeten gaan om enkele dossiers van opsporingsonderzoeken waarin op basis van Titel V gebruik was gemaakt van bijzondere opsporingsmethoden. Ten tweede zou het, in aanvulling daarop, moeten gaan om enige dossiers van zaken waarbij bijzondere opsporingsmethoden zijn gehanteerd op basis van Titel IVa, maar waarbij in de besluitvorming over de inzet van deze methoden de vraag naar Titel IVa of V als basis daarvan een rol zou kunnen hebben gespeeld. Dit houdt in dat het in alle gevallen moet gaan om opsporingszaken gericht op criminaliteit uitgevoerd in (min of meer) georganiseerd verband. De gedachte achter het gebruik van deze dubbele selectiecriteria was dat op die wijze dossiers van op hoofdpunten vergelijkbare zaken in de analyse zouden worden betrokken. Daarmee zou beter zicht kunnen worden verkregen op de criteria die aan toepassing van de beide titels ten grondslag liggen. In de praktijk echter bleek dat het aantal dossiers van onderzoeken met Titel V als grondslag voor de inzet van bijzondere opsporingsmethoden erg klein bleef. Daardoor werden meer

4. Brief van College van procureurs-generaal aan de onderzoekers betreffende toestemming inzage te krijgen in dossiers, d.d. 7 september 2007.

dossiers geanalyseerd van zaken waarin op grond van Titel IVa was gewerkt dan oorspronkelijk de bedoeling was.

Overigens, in alle gevallen bleek het niet mogelijk de dossiers van zaken waarin met Titel V was gewerkt aan te leveren op basis van een overzicht. Om aan deze dossiers te komen moeten rechercheofficiëren, beleidsmedewerkers of teamleiders van de afdeling die zich met georganiseerde criminaliteit bezighoudt afgaan op hun geheugen en bij ervaren collega's navraag doen of zij zich konden herinneren in welke gevallen er met Titel V was gewerkt.⁵

Op de vier arrondissementsparketten kon (soms na enig zoeken en met enige vertraging) het gewenste aantal dossiers worden aangeleverd. Bij het Landelijk Parket bleek dit na verloop van tijd echter niet mogelijk te zijn. Dit was een gevolg van de opsplitsing van het Landelijk Parket in eenheden die op verschillende locaties zijn gehuisvest. Niet alleen ontbrak daardoor bij het Landelijk Parket een centraal overzicht van zaken waarin Titel V was gebruikt.⁶ Ook bleek het vanwege die deconcentratie veel moeilijker om op informele wijze voor het hele Landelijk Parket dossiers met Titel V-zaken te vergaren. Om deze reden werd besloten hier af te wijken van het eerder geschetste stramien voor de casestudies. In plaats daarvan werden de vier eenheden van het Landelijk Parket afzonderlijk bezocht, werden vertegenwoordigers van de eenheden geïnterviewd en werd per eenheid gevraagd om enkele dossiers.

Ook werden hier andere criteria voor de selectie van dossiers gehanteerd. Hier werd alleen gevraagd om dossiers van Titel V-zaken. Deze afwijking van de eerder gehanteerde criteria berustte op twee overwegingen. Ten eerste waren er bij de vier (eerder al onderzochte) arrondissementsparketten weinig dossiers aangetroffen van zaken waarin op basis van Titel V was gewerkt. Ten tweede was op grond van een eerste interview met twee vertegenwoordigers van het Landelijk Parket de indruk ontstaan dat hier vaak (of minstens aanzienlijk vaker) met Titel V zou worden gewerkt. Door aanpassing van de selectiecriteria bij het Landelijk Parket zou in dit onderzoek alsnog de mogelijkheid ontstaan meer zicht te krijgen op het gebruik van Titel V als basis voor de inzet van bijzondere opsporingsmethoden.

Zoals eerder al vermeld, was door het College van procureurs-generaal bepaald dat in het kader van dit onderzoek alleen inzage kon worden verkregen in 'afgesloten' zaken. Bovendien werd de mogelijkheid opgehouden dat geen inzage zou worden gegeven in dossiers van 'niet onherroepelijk afge-

5. Dit geldt ook voor de selectie van onderzoeken waar met bevoegdheden uit Titel IVa is gewerkt. Een overzicht van onderzoeken die zijn uitgevoerd bleek in geen van de bezochte parketten beschikbaar. Aan medewerkers is gevraagd onderzoeken te noemen die aan de criteria voldoen.

6. Zoals ook bij de andere parketten het geval was.

dane strafzaken' indien de belangen van opsporing en vervolging zich daartegen zouden verzetten.

Tijdens het veldwerk van dit onderzoek bleek al spoedig dat het aantal dossiers van zaken dat wij konden inzien en waarin was gewerkt op basis van Titel V, beperkt was. Tegelijk bleek dat er soms wel één of meer zaken waren waarin wel was gewerkt met Titel V, maar waarin wij op grond van de door het College van procureurs-generaal gestelde criteria geen inzage mochten hebben. Ten aanzien van deze zaken is een andere onderzoeksstrategie gehanteerd. De betrokken medewerkers van de parketten bleken wel bereid ons mondeling informatie te verstrekken (zonder dat wij daarvan de dossiers hadden ingezien) over de toepassing van Titel V in het betreffende geval en over de achtergronden en overwegingen die daarbij een rol hadden gespeeld. Tijdens deze interviews werd overigens niet of nauwelijks ingegaan op de inhoud van deze zaken. Voor het onderzoek betekende dit wel een aanzienlijke uitbreiding van het aantal interviews.

In totaal is in dit onderzoek over 47 afzonderlijke zaken informatie verzameld (zie tabel 2.2). Op zich was dit het aantal (40 à 50) waarnaar oorspronkelijk werd gestreefd. Voor dit onderzoek is van 44 zaken het dossier ingezien en van 3 zaken is een mondelinge toelichting gegeven over de manier waarop met BOB-bevoegdheden uit Titel V is omgegaan.

Tabel 2.2 Aantal geanalyseerde dossiers per parket en zaken waarin geen inzage kon worden gekregen, maar wel mondeling informatie werd verkregen over gebruik Titel V

Parket	Aantal geanalyseerde dossiers	Zaken waarin dossier niet is ingezien, maar waar wel mondeling informatie is verstrekt over motieven toepassing Titel V	Totaal aantal zaken waarover informatie is verzameld
Arnhem	10	1	11
Rotterdam	10	0	10
Maastricht	9	0	9
Amsterdam	10	0	10
Landelijk Parket	5	2	7
TOTAAL	44	3	47

Analyse van dossiers

De 44 dossiers werden geanalyseerd aan de hand van een vooraf opgesteld schema. Per dossier werd nagegaan of er gebruik was gemaakt van bijzondere opsporingsmethoden en welke Titel daarbij was gehanteerd. Daarnaast werd, voor zover dat mogelijk was, vastgelegd welke beslissingen en overwegingen aan de inzet van bijzondere opsporingsmethoden ten grondslag hadden gelegen en hoe deze gemotiveerd waren. Bovendien werd enige informatie bijge-

houden over het opsporingsonderzoek zelf (zoals de startinformatie en de doelstelling van het onderzoek, de aard van criminele handelingen, de verdachten, alsmede de aard en omvang van het crimineel georganiseerd verband). In verband met de vertrouwelijkheid van de informatie zijn gegevens die herleidbaar zouden kunnen zijn tot identificeerbare personen, geanonimiseerd. Bij citaten wordt niet vermeld uit welke parketten de voorbeelden afkomstig zijn. Gegevens worden alleen in algemene termen gebruikt om te illustreren op welke manier bijzondere opsporingsbevoegdheden uit de twee Titels worden aangewend. In hoeverre verschillen de situaties waarin men voor Titel V kiest van situaties waarin voor Titel IVa wordt gekozen?

De dossiers zijn, op één uitzondering na, op de betreffende parketten geanalyseerd. Van een van de bestudeerde onderzoeken is het (originele) dossier ingezien bij het gerechtshof waar de zaak in hoger beroep werd behandeld. Een parketsecretaris of officier van justitie van de afdeling Zware Criminaliteit heeft de dossiers opgevraagd uit het archief of verzameld bij de betreffende zaakofficieren. In de regel zijn dossiers opgevraagd van de hoofdverdachten, omdat daarmee een zo volledig mogelijk beeld kon worden verkregen van de zaak. Voor dit onderzoek zijn verschillende typen dossiers bestudeerd: originele dossiers, zoals bestemd voor de rechtbank, 'kopie conform dossiers' en zogenoemde schaduw dossiers van de officier van justitie. Een en ander was afhankelijk van de dossiers die ons op de parketten ter beschikking werden gesteld.

De analyse per dossier vereiste een uiteenlopende hoeveelheid tijd, afhankelijk van de omvang, complexiteit en (on)overzichtelijkheid van het dossier. In veel gevallen was er echter vrij veel tijd nodig om de gewenste informatie uit het dossier te halen. In enkele gevallen was met de analyse van één dossier een dag gemoeid. Ter illustratie: de dikste dossiers bestonden uit een stapel van ongeveer 2,5 meter papier.

In sommige gevallen zijn de dossiers duidelijk geordend, met een inhoudsopgave en een zogenoemd stamproces-verbaal waarin het verloop van het onderzoek wordt beschreven. Vaak wordt daarin ook, zij het in algemene bewoordingen, een paragraaf aan de gebruikte bijzondere opsporingsmethoden gewijd. In andere gevallen echter was de structuur van het dossier veel minder helder, ontbraken er stukken (hetgeen dan vaak pas na verloop van tijd duidelijk werd) en duurde het bijgevolg lang voordat de gewenste informatie uit het dossier was gehaald.

Belangrijk voor dit onderzoek was in hoeverre de dossiers een zogenoemd BOB-dossier bevatten. In die gevallen was een belangrijk deel van de relevante informatie daarin op tamelijk eenvoudige manier te vinden. Dit was wel afhankelijk van de inhoud en structuur van de BOB-dossiers. Daarin deden zich net als bij de opbouw van de dossiers grote verschillen voor. Er zijn BOB-dossiers waarin (kopieën van) alle BOB-stukken uit het hele onderzoek zijn opgeno-

men. Per verdachte of in chronologische volgorde van de inzet van bijzondere opsporingsmethoden zijn achtereenvolgens de aanvraag processen-verbaal, vorderingen, machtigingen en bevelen geordend. In enkele gevallen ging aan de omvangrijke verzameling van BOB-stukken een totaaloverzicht van de aangewende BOB-methoden vooraf. Maar het komt ook voor dat (kopieën van) bevelen, zonder de daaraan voorafgaande bescheiden, zijn verspreid in het dossier, bijvoorbeeld in verschillende persoonsdossiers. In deze gevallen was het veel moeilijker en tijdrovender om tot een reconstructie van de inzet van BOB-methoden te komen.

In veel gevallen blijft het ook na de analyse van het dossier onduidelijk hoe vaak in het betreffende onderzoek gebruik was gemaakt van bijzondere opsporingsmethoden. In één onderzoek kunnen op verschillende momenten BOB-methoden worden ingezet tegen verschillende verdachten of voor de opheldering van uiteenlopende strafbare feiten. Zoals eerder al in de periodieke WODC-monitor over georganiseerde criminaliteit in Nederland werd geconstateerd (Kleemans et al. 1998; Kleemans et al. 2002) is niet altijd duidelijk waar de grenzen van een opsporingsonderzoek precies moeten worden gelegd. Bovendien, de ordeningssystematiek van de dossiers op de parketten is een wat andere dan die van opsporingsonderzoeken. Het gaat er in deze dossiers niet zozeer om alle informatie over het opsporingsonderzoek weer te geven. De dossiers op de parketten dienen vooral om de relevante informatie rond verdachten die worden vervolgd op een rij te zetten. Deze dossiers zijn dan ook niet zozeer opgebouwd rond een 'opsporingsonderzoek', maar rond 'verdachten' die voorkomen bij de rechter. Belangrijk hierbij is dat opsporingsonderzoek rond een bepaalde complexe zaak niet hoeft samen te vallen met de informatie rond de verdachten die voorkomen. Men kan daarom soms vermoeden dat er behalve tegen de verdachten die voorkomen, ook tegen andere personen BOB-methoden zijn ingezet. De dossiers geven hier soms, min of meer toevallig, aanwijzingen voor. Het kan hierbij gaan om personen die tijdens het onderzoek onbekend zijn gebleven (en ook niet zijn gekenmerkt als een bepaalde NN-verdachte) of om personen die in een later stadium niet meer als verdachte zijn beschouwd. Omdat de indelingssystematiek van de dossiers is opgebouwd naar verdachten die worden vervolgd, ontbreekt voor deze andere personen vaak de betreffende BOB-informatie in het geraadpleegde dossier.

Ook is uit de dossiers niet altijd rechtstreeks en met zekerheid te halen in hoeverre Titel IVa of Titel V werd gebruikt als basis van de inzet van bijzondere opsporingsbevoegdheden. Soms ontbreekt deze informatie en moet uit andere teksten in het dossier worden afgeleid wat vermoedelijk de Titel was waarop bijzondere opsporingsmethoden werden ingezet (bijvoorbeeld uit de formulering van de doelstelling van het onderzoek). Dat geldt met name voor (schaduw)dossiers waar het BOB-dossier ontbrak.

2.6 INTERVIEWS

Bij elke casestudie is na afloop van de dossieranalyse een tweede ronde interviews uitgevoerd. Deels stonden in deze interviews specifieke onderzoeken centraal, deels ook werd op meer algemene onderwerpen ingegaan.

De interviews dienden vooral om nadere informatie te verkrijgen over de onderzoeken waarvan eerder het dossier was geanalyseerd. Deze interviews waren bedoeld om meer zicht te krijgen op de achtergronden en overwegingen die een rol spelen bij de toepassing van de Titels IVa en V. Deze overwegingen zijn vaak niet goed in de dossiers terug te vinden. De interviews zijn ook gebruikt om onduidelijkheden of lacunes in de kennis die nog bestonden na de dossieranalyse, weg te werken. Aan de hand van de onderzochte dossiers werd in de interviews ook ingegaan op de wijze van besluitvorming over de inzet van bijzondere opsporingsmethoden, en dan vooral de keuze tussen Titel IVa en V. Hierbij kwamen onder meer aan bod de relatie tussen politie en openbaar ministerie en de mogelijke invloed van praktische en organisatorische omstandigheden op de besluitvorming. Tot slot werden de interviews ook gebruikt om informatie te verkrijgen over het gebruik van Titel V in zaken waarbij geen inzage kon worden verkregen in het dossier. In totaal ging het hierbij om drie zaken (zie tabel 2.2).

Daarnaast dienden de interviews om meer algemene informatie te krijgen over het gebruik van de Titels IVa en V op het betreffende parket. Hoe vaak komen de verschillende Titels volgens de geïnterviewden voor en zijn daar verschuivingen in opgetreden? Welke overwegingen spelen daarbij in het algemeen een rol? Hoe kijkt men aan tegen de twee Titels, welke mogelijkheden en onmogelijkheden ziet men daaraan verbonden, welke meerwaarde heeft Titel V ten opzichte van Titel IVa en heeft naar het oordeel van de geïnterviewden Titel V ook in de toekomst een betekenis en welke is dat dan?

In deze tweede ronde zijn personen geïnterviewd die betrokken waren bij één of meer van de zaken waarvan eerder het dossier was geanalyseerd. Het ging daarbij onder meer om officieren van justitie en parketsecretarissen. Soms konden met een officier van justitie of parketsecretaris meerdere zaken worden besproken. In andere gevallen moest voor elke zaak een andere officier van justitie worden benaderd. Voor sommige zaken bleek het niet meer mogelijk een medewerker te interviewen. In de regel was de reden dat geen van de medewerkers die bij de zaak betrokken waren, nog op het parket werkzaam was. Soms zijn nog wel medewerkers benaderd die ondertussen elders werkten. Tot een interview kwam het, op één uitzondering na, echter niet meer. De afstand tot het oude werk was te groot, en omdat de zaak inmiddels al een tijd geleden speelde, zou men geheel op zijn geheugen moeten afdaan, te meer omdat men (vanwege de verandering van werkkring) geen toegang meer had tot het dossier of men niet meer beschikte over eigen aantekeningen.

In tabel 2.3 is een kort overzicht gegeven van de interviews die zijn uitgevoerd in de verschillende casestudies.

Tabel 2.3 Overzicht interviews bij de parketten

	Aantal geïnterviewde personen 1 ^e ronde casestudies	Aantal geïnterviewde personen 2 ^e ronde casestudies	Aantal geanalyseerde dossiers besproken in interviews 2 ^e ronde	Aantal overige dossiers besproken in interviews 2 ^e ronde
Arnhem	2	4	4	1
Rotterdam	3	3	7	0
Maastricht	1	3	7	0
Amsterdam	2	2	7	0
Landelijk Parket	6	6	2	2

Naast de interviews met medewerkers van de parketten zijn in deze tweede ronde vertegenwoordigers van de politie geïnterviewd. Het gaat telkens om één of twee medewerkers van het korps waarmee het betreffende parket in de opsporing vooral te maken heeft, vaak een chef van de afdeling of de divisie Recherche (in één geval aangevuld met een hoofd van de afdeling *Intelligence*) en/of een teamleider van de afdeling Zware Criminaliteit of de Nationale Recherche. Tijdens deze gesprekken is meer in algemene zin ingegaan op het gebruik van de Titels IVa en V, de besluitvorming die daarbij plaatsvindt, de overwegingen die daarbij een rol spelen en de opvattingen over (het gebruik van) de twee Titels. In de gesprekken waar een teamleider aanwezig was (drie in totaal), is, in verband met diens operationele betrokkenheid bij opsporingsonderzoeken, ook ingegaan op concrete zaken die in de analyse van de dossiers op de parketten waren geanalyseerd.

Voor de interviews in deze tweede ronde is een globale topiclijst opgesteld. Deze werd van tevoren aangepast aan de positie en achtergronden van de te interviewen personen. De gesprekken werden deels gevoerd aan de hand van min of meer vaste vragen over de geanalyseerde opsporingsonderzoeken. Bij eventuele lacunes in de informatie werden gericht aanvullende vragen gesteld. Aan de te interviewen medewerkers is van tevoren een korte samenvatting van het dossier gestuurd, soms ook met enkele van de belangrijkste vragen die tijdens het interview aan de orde zouden komen. Daarnaast werden vragen over het gebruik van de Titels IVa en V in meer algemene zin gesteld. De duur van de tweede ronde interviews varieerde van 50 minuten tot anderhalf uur. Alle interviews zijn opgenomen en woordelijk uitgewerkt. Het verlies aan informatie is zo beperkt mogelijk gehouden en er kon gebruik worden gemaakt van letterlijke uitspraken. Na het uitwerken van de interviews zijn de opnamen vernietigd. In verband met de vertrouwelijkheid van informatie wordt bij geciteerde uitspraken van geïnterviewden niet vermeld om welke parketten

het gaat.⁷ Wanneer blijkt dat er tussen de parketten verschillen bestaan in de wijze waarop met BOB-bevoegdheden uit Titel V wordt omgegaan, wordt daar aandacht aan geschonken.

Overige interviews

Tot slot werden in het kader van dit onderzoek enkele aanvullende interviews gevoerd, onder meer met een rechter-commissaris, een advocaat, de secretaris van de Centrale Toetsingscommissie (CTC) en een juridisch expert op dit terrein, waarop wij tijdens enkele interviews waren geattendeerd. Deze interviews hadden als doel aanvullende informatie te verzamelen over de achtergronden en de mogelijkheden van de toepassing van Titel V.

2.7 SLOT

In dit hoofdstuk is niet alleen uitgebreid ingegaan op de opzet van het veldwerk in dit onderzoek, maar ook hoe dit in de praktijk verliep. Dit is niet alleen vanwege de gebruikelijke onderzoeksverantwoording. De wijze waarop het veldwerk in dit onderzoek plaatsvond, biedt namelijk ook relevante inhoudelijke informatie. Dit veldwerk bleek moeizamer en vooral ook langzamer te gaan dan waarop bij de start van het onderzoek gehoopt was. Het moeizame verloop van dit veldwerk hangt vooral samen met de wijze van dossiervorming en registratie op de parketten. Zowel voor de dossiervorming als voor de wijze van registratie vormt de keuze tussen Titel IVa en V geen belangrijke overweging of criterium. Dat houdt ook in dat via het bestaande registratiesysteem geen overzichtsinformatie kan worden verkregen over het gebruik van deze twee grondslagen van bijzondere opsporingsmethoden. Bovendien is het niet mogelijk op eenvoudige wijze die dossiers te selecteren die betrekking hebben op onderzoeken die zijn uitgevoerd op Titel V (of Titel IVa). Beide constatering zijn opmerkelijk, gezien het feit dat de Wet BOB mede werd ingevoerd om de transparantie van het gebruik van bijzondere opsporingsmethoden te bevorderen.

7. Zie ook hiervoor 'Analyse van dossiers' (paragraaf 2.5).



3 | OMVANG EN SAMENSTELLING GEBRUIK VAN TITEL V

Een van de centrale onderdelen van de vraagstelling van dit onderzoek is hoe vaak er in opsporingsonderzoek gebruik wordt gemaakt van Titel V als basis voor de inzet van bijzondere opsporingsmethoden. Zoals in hoofdstuk 1 al werd aangegeven, biedt Titel V van het Wetboek van Strafvordering de mogelijkheid bijzondere opsporingsmethoden in te zetten als er sprake is van een redelijk vermoeden dat ernstige misdrijven in georganiseerd verband worden gepleegd of beraamd. Het gaat daarbij om misdrijven die een ernstige inbreuk maken op de rechtsorde, zoals wapenhandel, drugshandel of mensen-smokkel. Omdat Titel V de mogelijkheid biedt bijzondere opsporingsmethoden in te zetten ook als er (slechts) een vermoeden bestaat dat ernstige misdrijven in georganiseerd verband worden *beraamd*, biedt deze Titel de ruimte bijzondere opsporingsmethoden in te zetten in het kader van een meer proactief gerichte opsporing.

In dit hoofdstuk wordt nagegaan hoe vaak in de praktijk gebruik wordt gemaakt van Titel V als grondslag voor de inzet van bijzondere opsporingsmethoden (paragraaf 3.1). Vervolgens wordt beschreven om wat voor opsporingsonderzoeken het hier dan gaat (paragraaf 3.2). Tot slot van dit hoofdstuk komt het verschil aan de orde tussen opsporingsonderzoeken op basis van Titel V en onderzoeken waarin op grond van Titel IVa gebruik wordt gemaakt van bijzondere opsporingsbevoegdheden (paragraaf 3.3).

3.1 | OMVANG GEBRUIK VAN TITEL V

Op de vijf onderzochte parketten is nagegaan hoe vaak bij de inzet van bijzondere opsporingsmethoden Titel V gebruikt wordt als basis daarvan. Dit is nagegaan voor de jaren 2004, 2005 en 2006. Zoals in hoofdstuk 2 al werd aangegeven, bestaan er geen registratiegegevens bij politie of openbaar ministerie met betrekking tot het gebruik van de Titels IVa en V. Dit houdt in dat in dit onderzoek uitgeweken is naar andere onderzoeksmethoden, namelijk dossier-analyse en interviews met medewerkers van het openbaar ministerie en (in mindere mate) vertegenwoordigers van regionale en landelijke politiekorpsen (werkzaam bij de recherche).

Op basis van deze laatstgenoemde onderzoeksbronnen blijkt dat er over de jaren 2004, 2005 en 2006 slechts in weinig opsporingsonderzoeken gebruik is

gemaakt van Titel V. Bij de vijf parketten waar dit onderzoek werd uitgevoerd, gaat het over de drie genoemde jaren slechts om twaalf gevallen (zie tabel 3.1). Overigens, als in een opsporingsonderzoek bijzondere opsporingsmethoden worden ingezet, gebeurt dat in de regel meerdere keren. Dat houdt in dat per opsporingsonderzoek ook meerdere keren kan zijn gewerkt op basis van Titel V.

Tabel 3.1 Aantal zaken met Titel V als basis voor bijzondere opsporingsmethoden voor vijf parketten voor de periode 2004 tot en met 2006 (absolute aantallen)

Parket	Aantal zaken
Arnhem	1
Rotterdam	1
Maastricht	1
Amsterdam	-
Landelijk Parket	9
TOTAAL	12

Zoals uit tabel 3.1 blijkt, wordt van Titel V verreweg het meeste gebruikgemaakt op het Landelijk Parket. Negen van de twaalf opsporingsonderzoeken waarbij gebruik is gemaakt van Titel V als basis voor de inzet van bijzondere opsporingsmethoden, zijn gevonden bij het Landelijk Parket. Deze onderzoeken zijn bovendien verspreid over de verschillende eenheden van het Landelijk Parket: twee eenheden met één onderzoek, één eenheid met twee onderzoeken en één eenheid met vijf onderzoeken. Het gaat bij deze negen onderzoeken telkens om onderzoeken die zijn uitgevoerd door de Nationale Recherche (of een van de voorgangers daarvan).

De overige drie opsporingsonderzoeken waar Titel V is gebruikt, zijn gevonden bij arrondissementsparketten. Bij elk van deze parketten gaat het over de jaren 2004, 2005 en 2006 slechts om één opsporingsonderzoek waarbij Titel V is gebruikt.

Overigens, weliswaar zijn verreweg de meeste opsporingsonderzoeken met bijzondere opsporingsmethoden op basis van Titel V aangetroffen bij het Landelijk Parket, toch vormen ook hier de opsporingsonderzoeken waarin Titel V gebruikt werd slechts een beperkt onderdeel van alle zaken waarmee het Landelijk Parket (over deze drie jaar) te maken heeft gehad. Hoewel het niet mogelijk is om dit met cijfers te staven, werd dit beeld tijdens de eerste ronde interviews, vaak na een inventarisatie bij de medewerkers bij het betreffende parket, geschetst.

Uiteraard zeggen absolute cijfers lang niet alles over het belang van Titel V. Omdat er echter landelijk geen registratiesysteem bestaat van het gebruik van BOB-bevoegdheden, zijn relatieve cijfers niet te geven. Om toch een indicatie

te geven kan gebruik worden gemaakt van gegevens op één, overigens klein, arrondissementsparket. Daar wordt in verband met de uitvoering van de notificatieplicht bijgehouden in welke zaken bijzondere opsporingsbevoegdheden worden gebruikt. Op basis daarvan kan worden vastgesteld dat het jaarlijks bij dit parket om ongeveer tweehonderd opsporingsonderzoeken gaat. Bij dit parket is daarmee over een periode van drie jaar in slechts één op de ongeveer zeshonderd gevallen gebruikgemaakt van Titel V.

De omvang van het gebruik van Titel V is eerder al eens aan de orde geweest bij de twee evaluatieonderzoeken van de Wet BOB (zie ook hoofdstuk 1). Vlak na de invoering van de Wet BOB zou er volgens het verslag van de eerste fase van de evaluatie van de Wet BOB 'in meer of mindere mate gebruik' worden gemaakt van Titel V (Bokhorst, De Kogel & Van der Meij 2002, p. 168). Elders (p. 172) wordt in deze evaluatie geconstateerd dat er geen sprake is van 'een grootschalig gebruik' van deze Titel. Wel zou er inmiddels ervaring bestaan met deze grond voor het gebruik van bijzondere opsporingsmethoden bij zowel de regionale politiekorpsen als de kernteams (de voorlopers van de Nationale Recherche).

Twee jaar later, in de eindevaluatie van de Wet BOB, zou het gebruik van Titel V 'duidelijk' zijn 'toegenomen' en zou hier meer ervaring mee bestaan (Beijer et al. 2004, p. 110-111). In vergelijking met de eerste periode (waar met terugwerkende kracht over wordt gezegd dat er toen nog 'weinig ervaring' met Titel V was opgedaan) zouden nu 'de meeste respondenten (...) op enig moment een of meer onderzoeken (hebben) uitgevoerd die op Titel V zijn gestart, of hebben overwogen dat te doen' (p. 111). Bovendien zou deze ervaring met Titel V zich voordoen in alle onderzochte regio's.

Het onderzoek waar hier verslag van wordt gedaan, laat (opnieuw) zien dat slechts op zeer beperkte schaal van Titel V gebruik wordt gemaakt. Bovendien, in tegenstelling tot de eerdere BOB-evaluaties is dit gebruik vrij geconcentreerd bij de landelijk uitgevoerde onderzoeken (hoewel ook daar de omvang van het Titel V-gebruik beperkt is, namelijk gemiddeld drie keer per jaar).

Er zijn twee mogelijke patronen denkbaar in de ontwikkeling van de omvang van het gebruik van Titel V. De eerste is dat de omvang van het gebruik van Titel V na een aarzelend en beperkt begin tijdelijk is toegenomen, maar dat dit gebruik in kwantitatieve zin vervolgens weer is gedaald. Er is echter ook een ander patroon denkbaar, namelijk dat er nooit sprake is geweest van een toename van het gebruik van bevoegdheden uit Titel V.

De twee evaluaties van de Wet BOB bevatten geen nauwkeurige cijfermatige informatie over het feitelijke gebruik en de (veronderstelde) toename van Titel V. De uitspraken over de omvang van dit gebruik zijn gebaseerd op interviews met medewerkers van de parketten. Deze zijn daarbij echter afgegaan op hun algemene indruk of beeld van het gebruik van Titel V. Dat is een verschil met dit onderzoek waarin is geïnventariseerd om welke concrete onderzoeken

het dan gaat. Er doet zich bovendien in dit onderzoek één omstandigheid voor die maakt dat het de vraag is of het eerste geschetste patroon (beperkt begin, vervolgens groei en daarna weer afname van gebruik van Titel V) wel feitelijk juist is. Dit is dat op meerdere onderzoekslocaties er geïnterviewden zijn geweest die in eerste instantie het gebruik van Titel V hoger inschatten dan dat het later bleek te zijn toen geïnventariseerd is om hoeveel en om welke concrete onderzoeken het dan feitelijk gaat. Kortom, het is niet duidelijk in hoeverre de in de evaluatie van de Wet BOB (Beijer et al. 2004) geconstateerde 'duidelijke toename' van het gebruik van Titel V niet vooral een perceptie is geweest van de geïnterviewden. Ook al is dit nu voor ons niet meer te bepalen, duidelijk is wel dat de omvang van het gebruik van Titel V op dit moment beperkt is, of beter gezegd: bij de arrondissementsparketten (ook de grote in de Randstad) slechts bij uitzondering voorkomt, en bij het Landelijk Parket af en toe wordt gehanteerd.

3.2 OPSPORINGSONDERZOEKEN MET TITEL V: EEN KORTE SCHETS

Van de twaalf opsporingsonderzoeken waarin over de jaren 2004 tot en met 2006 gebruik is gemaakt van Titel V als basis voor de inzet van bijzondere opsporingsmethoden, kon slechts van zes in het kader van dit onderzoek nadere informatie uit dossiers worden verkregen. Voor de andere zes van deze twaalf gevallen werd geen toestemming gegeven om het dossier in te zien. De betreffende zaak was nog niet afgesloten, onder de rechter in eerste aanleg of er waren (andere) belangen die zich verzetten tegen inzage in het dossier.⁸ In drie van de zes gevallen waarin het dossier niet mocht worden ingezien, werd wel de gelegenheid geboden via een bij deze zaak betrokken officier van justitie mondeling informatie te krijgen over het gebruik van Titel V in deze zaak en de overwegingen die daarbij een rol speelden. In het volgende wordt van deze informatie ook gebruikgemaakt bij de schets van de opsporingsonderzoeken waarbij gebruik is gemaakt van Titel V.

In deze paragraaf wordt een beeld geschetst van de opsporingsonderzoeken waarin Titel V wordt gebruikt. Deze schets is gebaseerd op de negen opsporingsonderzoeken waarover informatie beschikbaar is (uit het dossier en/of een interview met een medewerker van het betreffende parket die bij de zaak was betrokken). Gelet op de argumenten waarom bij de andere zaken geen inzage in het dossier kon worden gekregen (in de regel omdat de zaak nog niet

8. Zie paragraaf 2.5. In één geval bleek het, ook na herhaaldelijke pogingen en verzoeken, tijdens de duur van het veldonderzoek niet mogelijk het dossier op het betreffende parket terug te vinden. Uiteindelijk heeft dit geen consequenties gehad voor het onderzoek, omdat het onderzoek qua onderzoeksperiode alsnog buiten de selectie valt. Het betreffende opsporingsonderzoek is voor 2004 afgerond.

was afgesloten of omdat er nog een beroep bij een hogere rechter speelde of mogelijk was), zijn er geen redenen waarom deze negen een afwijkend beeld zouden opleveren ten opzichte van alle twaalf gevallen over de jaren 2004 tot en met 2006. Gegeven het feit dat de informatie slechts betrekking heeft op negen opsporingsonderzoeken, is de schets van deze onderzoeken uitsluitend gebaseerd op kwalitatieve informatie.

De negen opsporingsonderzoeken waarin Titel V gebruikt werd, kunnen op verschillende manieren worden beschreven en getypeerd. In de regel gaat het om tamelijk grote en complexe zaken. De onderzoeken duren meerdere jaren en hebben een omvangrijk en complex dossier opgeleverd. In alle gevallen is (uiteindelijk) sprake van meerdere verdachten die samenwerken voor illegale activiteiten. In al deze gevallen zijn meerdere verdachten voor de rechter gekomen.

Inhoudelijk gaat het om uiteenlopende vormen van criminaliteit waaraan de verdachten (soms in eerste instantie het veronderstelde criminele netwerk) zich (vermoedelijk) schuldig maakten. Het gaat onder meer om mensensmokkel, afpersing, productie en transport van drugs en de handel daarin, woninginbraken, oplichting, vervalsing van identiteitsbewijzen, vermoedens van het beramen en voorbereiden van terroristische handelingen, brandstichting, vernielingen en bedreiging van personen als onderdeel van politiek geïnspireerd activisme, illegale wapenhandel en -smokkel en tot slot sigarettensmokkel. In een deel van de zaken komt een aantal van deze illegale handelingen in combinatie voor.

De voor dit onderzoek meest interessante invalshoek om de opsporingsonderzoeken met Titel V te beschrijven is aan de hand van het verloop van de opsporing zelf. Daarbij kan onderscheid worden gemaakt tussen verschillende categorieën.

I. Start rond concrete verdachten, daarna breed onderzoek

Ten eerste zijn er enkele opsporingsonderzoeken die beginnen rond een aantal concrete verdachten. Deze zijn soms in beeld gekomen in ander opsporingsonderzoek (via zogenoemde 'restinformatie'). Ook is er soms informatie van de Criminele Inlichtingen Eenheid (CIE), een internationaal rechtshulpverzoek om bepaalde inlichtingen of een buiten Nederland verricht opsporingsonderzoek. De startinformatie bevat naast informatie over de verdachten vaak ook aanwijzingen over (op handen zijnde) concrete misdrijven. Op grond van deze informatie, soms gecombineerd uit verschillende bronnen, ontstaat vervolgens het, in eerste instantie vaak nog vage, vermoeden van een crimineel georganiseerd verband. In de regel richt het onderzoek zich in de eerste fase nog op de enkele concrete verdachten en/of op concrete misdrijven waarvan zij worden verdacht. Gaande het onderzoek, soms al vrij snel, wordt duidelijk

dat er om deze concrete verdachten heen vermoedelijk een breder organisatorisch crimineel verband bestaat.

In deze opsporingsonderzoeken is in eerste instantie gekozen voor Titel IVa als basis voor de inzet van bijzondere opsporingsbevoegdheden. Na verloop van tijd, toen de onderzoeken zich meer richtten op het in kaart brengen van een breder organisatorisch verband, werd omgeschakeld naar Titel V. In één van de twee onderzoeken werd bij deze overstap Titel IVa echter niet losgelaten: men ging door op een combinatie van beide Titels. Opvallend genoeg zijn dit de enige twee opsporingsonderzoeken met gebruik van Titel V die niet bij het Landelijk Parket, maar bij een arrondissementsparket zijn gevonden en waarover in het kader van dit onderzoek informatie beschikbaar is.⁹

Onderzoek A

Al in 2001 was door de politie informatie verzameld met de bedoeling na te gaan of er feiten en omstandigheden waren voor het starten van een strafrechtelijk onderzoek tegen enkele personen. In datzelfde jaar werd een proces-verbaal van de CIE ontvangen over een andere persoon die betrokken zou zijn bij een drugslaboratorium. Vervolgens werd in het onderzoek tegen deze laatstgenoemde verdachte duidelijk dat er een relatie was tussen deze verdachte en de eerdergenoemde personen waartegen een voorbereidend onderzoek plaatsvond. Op grond daarvan is de politie een onderzoek gestart naar de criminele activiteiten van meerdere personen die onder andere verdacht werden deel uit te maken van een criminele organisatie die zich bezighield met het vervaardigen, bewerken, transporteren van en (internationale) handel in verdovende middelen, met name XTC. Uit het onderzoek komen 35 personen naar voren die op enig moment zijn beschouwd als verdachte van één of meer strafbare feiten. Het onderzoek leverde concrete aanwijzingen op dat er sprake was van deelname aan een criminele organisatie van in ieder geval elf personen. Er was sprake van leiderschap en een duidelijke onderlinge taakverdeling. In het onderzoek is een groot aantal BOB-middelen ingezet: observatie, telefoontaps, opnemen vertrouwelijke communicatie en stelselmatige inwinning van informatie. In de eerste periode van het onderzoek zijn de bijzondere opsporingsmethoden ingezet op basis van Titel IVa. Na ongeveer een jaar is in het onderzoek overgestapt op Titel V. Op basis van informatie die in het onderzoek tot dan toe was verkregen, ontstond 'een redelijk vermoeden dat misdrijven, onder andere de productie van en de handel in verdovende middelen, in georganiseerd verband werden beraamd of gepleegd'. Het onderzoek naar het eerdergenoemde drugslaboratorium had inmiddels tot het oprollen daarvan geleid. De concrete verdenking waarop tot dan toe het onderzoek gericht was geweest, kon daarom niet meer dienen als basis voor de inzet van BOB-middelen. Tegelijk bestond de indruk

9. Er is bij de arrondissementsparketten nog een derde voorbeeld van een onderzoek waar bijzondere opsporingsbevoegdheden uit Titel V zijn gebruikt. Het gaat hier om een embargo-onderzoek en om die reden is er over dit onderzoek geen informatie verstrekt.

dat achter het drugslab een groter organisatorisch verband schuilging dat vermoedelijk met andere illegale activiteiten was doorgegaan. Het beeld bestond dat de leden van dit verband vanwege de inbeslagname van het drugslaboratorium voorzichtiger waren gaan opereren, wellicht ook waren overgeschakeld naar andere activiteiten. Om deze redenen werd besloten tot voortzetting van het onderzoek op basis van Titel V.

Onderzoek B

Op basis van (rest)informatie uit een eerder onderzoek was belangstelling ontstaan voor twee leden van een uitgebreid familienetwerk. In eerste instantie ging het hier om een onderzoek met gebruik van bijzondere opsporingsmethoden op basis van Titel IVa. Dit onderzoek was gericht op de twee genoemde personen. Vroeg in het onderzoek ontstond echter het vermoeden dat zij opereerden als (centrale) leden van een veel groter crimineel verband waarin ook andere familieleden actief waren in binnen- en buitenland. De behoefte ontstond om dit ruimere verband in kaart te brengen en na te gaan met welke criminele feiten de familie zich bezighield. Daarom werd overgestapt op Titel V als basis voor de inzet van BOB-middelen. Uiteindelijk is het onderzoek voortgezet op beide Titels. Daarbij leken twee argumenten een rol te spelen. Ten eerste was het onderzoek nog deels gericht op de twee oorspronkelijke verdachten en de concrete misdrijven waarvan zij werden verdacht. Hier leek IVa de meest aangewezen Titel. Daarnaast dijde het onderzoek uit naar andere personen en activiteiten, waardoor Titel V meer in aanmerking leek te komen. Ten tweede werd voor de combinatie van beide Titels gekozen uit 'zekerheid' en om te voorkomen dat 'het bewijs niet onrechtmatig wordt verkregen'. Het onderzoek leverde overigens bewijs op dat leden van dit familienetwerk zich op grote schaal schuldig maakten aan onder meer woninginbraken en oplichting (met name bij geldwisseltransacties).

In twee andere onderzoeken doet zich een vergelijkbaar patroon voor. Hier wordt echter direct gekozen voor Titel V als basis van de inzet van bijzondere opsporingsmethoden. Dit blijft het hele onderzoekstraject zo, maar op sommige momenten worden ook bijzondere opsporingsmethoden gebruikt op basis van Titel IVa.

Onderzoek C

Ook dit onderzoek start op basis van restinformatie uit een eerder onderzoek. De twee hoofdverdachten uit dat onderzoek leken onderdeel te zijn van een ruimer crimineel organisatorisch verband dat zich vermoedelijk bezighield met de invoer van precursoren, de productie en de export van verdovende middelen. Het vermoeden bestond dat minstens acht andere personen hier ook bij betrokken waren. Het onderzoek dat op basis van deze informatie startte, had als doel 'zicht te verkrijgen op de leden van een crimineel samenwerkingsverband' rond de twee eerdergenoemde verdachten, 'dat zich bezighield met de import van grondstoffen

in Nederland benodigd voor de productie van synthetische drugs zijnde XTC en amfetamine, de productie van synthetische drugs en de handel en export van synthetische drugs'. De in dit onderzoek gehanteerde bijzondere opsporingsmethoden waren gebaseerd op Titel V. Er is tijdens het onderzoek niet expliciet en voor alle BOB-methoden overgestapt op Titel IVa, maar wel blijkt uit het dossier dat een aantal keer BOB-methoden zijn ingezet op basis van deze Titel. Uiteindelijk zijn in dit onderzoek zeventien personen als verdachte aangemerkt.

Onderzoek D

Een enigszins vergelijkbaar patroon doet zich voor in een onderzoek naar een organisatie uit de Balkan die in Nederland al enkele jaren actief was met sigarettensmokkel. Dit onderzoek wordt ingesteld naar aanleiding van informatie uit een eerder onderzoek, CIE-informatie, informatie uit een buitenlands opsporingsonderzoek en een internationaal rechtshulpverzoek. Uit dit laatste blijkt dat in het buitenland een persoon is aangehouden in verband met de smokkel van twee gebruiksklare antitankwapens met munitie. Deze man bleek contacten te hebben in Nederland. Op grond van de combinatie van beschikbare informatie ontstond het vermoeden van een criminele organisatie die zich bezighield met wapen- en sigarettensmokkel. Bij de start van het onderzoek ontbrak een concreet beeld van de verdachten. In het onderzoek is veel gebruikgemaakt van BOB-methoden, vooral op basis van Titel V. Twee keer is een vordering verstrekking gebruikersgegevens op basis van Titel IVa aangevraagd. De belangrijkste reden daarvoor was dat de identiteit van de belangrijkste verdachte bekend werd. In het onderzoek zijn uiteindelijk twaalf personen in beeld gekomen die zich in georganiseerd verband schuldig bleken te maken aan wapensmokkel, sigarettensmokkel en handel van verdovende middelen.

II. Vanaf begin tot eind brede focus

Terwijl in de onderzoeken die tot nu toe werden geschetst vaak werd begonnen met twee of drie verdachten, waarna het onderzoek een breder karakter kreeg, gericht op het in kaart brengen van een groter crimineel verband, zijn ook onderzoeken gevonden die vanaf het begin zo'n brede focus hebben. In deze onderzoeken is vrijwel uitsluitend gewerkt met Titel V. In één van de twee onderzoeken werd op het moment dat concrete misdrijven in beeld kwamen onderzoek daarnaar als deelonderzoek afgesplitst van het 'grote' onderzoek. De inzet van bijzondere opsporingsmethoden ten behoeve van de deelonderzoeken wordt gebaseerd op Titel IVa. Het onderzoek gericht op het in kaart brengen van een georganiseerd verband en de misdaden die daarbinnen worden begaan, blijft voortgaan. Daarvoor worden bijzondere opsporingsmethoden op basis van Titel V aangewend.

Onderzoek E

Door de politie is een voorbereidend onderzoek uitgevoerd naar de aard, ernst, omvang en impact van misdrijven die als onderdeel van politiek geïnspireerd activisme worden gepleegd of beraamd. Aanleiding was dat er een toename werd geconstateerd van brandstichtingen, vernielingen en bedreigingen van personen als onderdeel of begeleidend verschijnsel van protestacties van activisten. De acties worden vaak gevoerd door zogenoemde NN-persoon. Naar aanleiding van dit vooronderzoek is in april 2004 een opsporingsonderzoek gestart om de groepering die verantwoordelijk is voor de hiervoor genoemde activiteiten in kaart te brengen, inclusief de misdrijven die daarbij worden gepleegd en/of beraamd. Het onderzoek was ook gericht op het achterhalen van de identiteit van de personen die in dit verband een rol spelen.

In dit onderzoek is overwegend gebruikgemaakt van Titel V als basis voor de inzet van bijzondere opsporingsmethoden. Argument voor de keuze voor Titel V was dat het onderzoek informatie diende op te leveren over de veronderstelde organisatie achter de brandstichtingen, vernielingen en bedreigingen. Gaandeweg is Titel IVa ook een aantal keren gebruikt als grondslag. Het gaat daarbij om verdere inlichtingenverstrekking. Deze zijn aangewend toen gaande het onderzoek telefoonnummers bekend werden van nog onbekende personen die vermoedelijk betrokken waren bij een bepaalde actie. Het doel hiervan was kennelijk om de identiteit van verdachten te achterhalen. Het overgrote deel van het onderzoek stond echter in het teken van het in beeld brengen van de veronderstelde groepering, inclusief de misdrijven die in dat verband worden beraamd en gepleegd en de rol die de betrokkenen daarbij vervullen. Het onderzoek heeft geresulteerd in een veroordeling van acht personen (onder hun eigen naam).

Onderzoek F

Een ander onderzoek is gefocust op een groep van personen die lid zijn van een organisatie (rechtspersoon), niet per definitie een criminele organisatie. Reden om het onderzoek te starten was het vermoeden dat binnen deze organisatie criminele handelingen werden verricht. Het was echter niet bekend om welke misdrijven het ging en welke leden daarbij betrokken waren. Dat binnen de organisatie vermoedelijk strafbare feiten werden gepleegd, betekent niet automatisch dat alle leden van de organisatie daar ook bij betrokken zouden zijn, omdat zij door hun lidmaatschap eenmaal worden geassocieerd met de organisatie. Het onderzoek was in beginsel gericht op alle leden van de organisatie, omdat het aanvankelijk niet mogelijk was individuele leden in verband te brengen met misdrijven die vermoedelijk binnen de betreffende organisatie worden gepleegd. 'We hebben het hele onderzoek onder Titel V gedraaid. We hadden het niet gered op IVa. Je moet dan voortdurend de verdenking blijven staven. Dat was voor een aantal individuen binnen de groep niet constant gelukt. Door de [organisatie] worden misdrijven gepleegd, maar deze zijn niet altijd terug te brengen tot één persoon. Het onderzoek is breed opgepakt. Eerst inventariseren waar ze zich allemaal mee bezighouden en wie wat doet. We

zagen bijvoorbeeld wel een figuur die zich bezighield met verdovende middelen of handel in vuurwapens. Dat deel is er dan uitgelicht, en als deelonderzoek in Titel IVa doorgegaan. Het onderzoek is parallel mee blijven lopen met het onderzoek in Titel V.' (teamleider onderzoek politie)

III. Van brede naar meer gerichte focus

Ten derde zijn er opsporingsonderzoeken die ook breed beginnen (vaak dan gericht op het in kaart brengen van een netwerk of organisatorisch verband), maar die vervolgens een beperktere focus krijgen. In deze onderzoeken worden bijzondere opsporingsmethoden in eerste instantie ingezet op grond van Titel V, maar vervolgens wordt daarbij voor het hele onderzoek overgestapt op Titel IVa (vgl. onderzoek F, waar voor delen van het onderzoek wordt overgestapt). Het onderzoek is vanaf dat moment gericht op (en afgebakend tot) de concrete misdrijven die in het onderzoek tot dan toe aan het licht zijn gekomen (vgl. onderzoek F, waar het onderzoek naar het georganiseerde verband voortduurde). In één geval heeft dat geleid tot het formeel opstarten van een nieuwe zaak (onder een nieuwe naam). Inhoudelijk lijkt dit echter geen gevolgen te hebben gehad: in feite gaat het nog steeds om hetzelfde opsporingsonderzoek.

Onderzoek G

In 2005 werd een onderzoek gestart naar een groepering van radicale moslims, waarnaar ook eerder onderzoek was verricht. Aanleiding om opnieuw een onderzoek te starten waren ambtsberichten van de AIVD, CIE-informatie en informatie uit een ander onderzoek waaruit signalen kwamen dat een netwerk van jonge, radicale moslims in Nederland mogelijk betrokken was bij de voorbereiding van terroristische aanslagen. Bij dit netwerk ging het om tien personen. Een van hen werd gezien als de centrale figuur. In de beginfase van dit onderzoek werden bijzondere opsporingsmethoden ingezet op grond van Titel V. Argument hierbij was dat het onderzoek gericht was op het in beeld brengen van 'een groepering', inclusief 'de misdrijven die daarin worden gepleegd en beraamd, alsmede de rol die verschillende betrokkenen bij dat verband spelen ten einde de te vervolgen feiten en verdachten te selecteren'. Al na enkele maanden is overgeschakeld van Titel V op Titel IVa. Reden was dat inmiddels een concrete verdenking van een strafbaar feit in beeld was gekomen. Enkele maanden later zijn verdachten aangehouden.

Onderzoek H

Naar aanleiding van verschillende opsporingsonderzoeken naar mensensmokkel ontstond het vermoeden dat er telkens sprake was van een criminele organisatie die verantwoordelijk was voor veel gevallen van mensensmokkel en andere vormen van (ernstige) criminaliteit. Bovendien ontstond het vermoeden dat een persoon, van wie de identiteit onbekend was, op de achtergrond een belangrijke rol hierbij speelde. Tussen het jaar 2000 en medio 2005 heeft, met enige onderbrekingen, hiernaar een opsporingsonderzoek gelopen. Het onderzoek had in eerste

instantie tot doel 'inzicht krijgen in het georganiseerd verband': welke personen horen daartoe, welke rol spelen zij, hoe is de werkwijze en van welke strafbare feiten is sprake? Daarbij richtte de aandacht zich vooral ook op de eerdergenoemde (veronderstelde) centrale figuur. Zolang dit het doel van het onderzoek was, waren de gehanteerde bijzondere opsporingsmethoden gebaseerd op Titel V. Onderzoek specifiek gericht op dit doel was des te meer nodig, omdat het hier ging om een bijzonder gesloten organisatie. Uiteindelijk heeft het onderzoek zich geconcentreerd op elf personen die werden verdacht van deelname aan deze criminele organisatie en/of betrokkenheid bij andere geconstateerde misdrijven. Op dat moment is ook overgestapt van Titel V op Titel IVa als basis voor de inzet van bijzondere opsporingsmethoden. Vanaf dat moment beperkt het onderzoek zich tot de genoemde personen en concrete strafbare feiten.¹⁰

In deze paragraaf is onderscheid gemaakt in drie categorieën van opsporingsonderzoeken waarin gebruik is gemaakt van Titel V. Aansluitend bij de centrale onderzoeksvraag naar het gebruik van Titel V (en Titel IVa) is daarbij als indelingscriterium gebruikt de focus van het opsporingsonderzoek en de eventuele veranderingen die daarin optreden. Tegelijkertijd moet worden geconstateerd dat de verschillen tussen de hier behandelde opsporingsonderzoeken niet zo groot zijn als deze indeling mogelijk suggereert. Met twee voorbeelden kan dat worden toegelicht. Onderzoek E en G waren beide gericht op het in kaart brengen van een groepering waarin sprake was van radicalisering. Na verloop van tijd ontstaat zicht op bepaalde verdachten (van wie de identiteit dan bekend is) en concrete strafbare feiten. Toch is in het ene geval (onderzoek E) tot het einde toe Titel V als basis gebruikt, terwijl in het andere onderzoek (onderzoek G) op een gegeven moment van Titel V is overgestapt op Titel IVa. Een vergelijkbaar verschil treedt op bij de onderzoeken A en C. De twee onderzoeken waren gericht op een vergelijkbare thematiek (een groep die betrokken was bij de productie van en de handel in XTC) en kenden een vergelijkbaar verloop (begonnen rond enkele concrete verdachten en later naar een bredere focus). In het ene geval (onderzoek A) is overgestapt van Titel IVa naar V, terwijl bij het andere onderzoek (C) Titel V het hele traject is gehanteerd (aan het einde van het onderzoek aangevuld met Titel IVa). Dit roept de vraag op naar de besluitvorming over deze twee Titels en de overwegingen die daarbij een rol spelen. Op deze thema's wordt in de volgende twee hoofdstukken ingegaan.

10. Naast de beschrijving van deze acht onderzoeken is mondeling informatie verkregen over een negende onderzoek. Van dit onderzoek is geen dossier ingezien, omdat het een lopend onderzoek betreft. Dat is ook de reden dat van dit opsporingsonderzoek hier geen beschrijving wordt gegeven. Dit heeft geen consequenties voor deze studie, omdat het opsporingsonderzoek in grote lijnen overeenkomt met het geschetste mensensmokkelonderzoek, alleen gaat het hier om andere verdachten en andere (typen) misdrijven. De start en doelstelling van het onderzoek, alsook de keuze om vanaf het begin BOB-bevoegdheden uit Titel V in te zetten, vertonen overeenkomsten.

3.3 VERGELIJKING MET ZAKEN OP TITEL IVA

In hoeverre vormen de opsporingsonderzoeken waarin gebruik wordt gemaakt van respectievelijk Titel IVa en V als basis voor de inzet van bijzondere opsporingsmethoden twee duidelijk van elkaar te onderscheiden categorieën? Om deze vraag te beantwoorden wordt hier nagegaan in hoeverre de opsporingsonderzoeken waarin bijzondere opsporingsmethoden zijn ingezet op basis van Titel IVa verschillen van die waarin gewerkt wordt met Titel V. In het verlengde van de vorige paragraaf wordt hier opnieuw het verloop van het opsporingsonderzoek als invalshoek gebruikt.

De meeste opsporingsonderzoeken waarin met Titel IVa is gewerkt, verschillen duidelijk van de opsporingsonderzoeken met Titel V. In deze opsporingsonderzoeken blijft van het begin tot het einde van het onderzoek de focus gericht op concrete verdachten en/of concrete strafbare feiten. Toch is ook in deze onderzoeken in de regel sprake van (een vermoeden van) meerdere verdachten die met elkaar samenwerken, soms in een georganiseerd verband.¹¹ Dit vermoeden bestaat vaak al bij de start van het onderzoek. Het verschil met de onderzoeken met Titel V is dat in deze onderzoeken de focus niet hierop gericht werd. In de regel is besloten de aandacht in het onderzoek te (blijven) concentreren op enkele verdachten, ook al heeft men aanwijzingen dat er in een ruimer verband meer aan de hand is. Gebrek aan tijd of menskracht kan hierbij een belangrijke rol spelen.

De politie is een onderzoek gestart naar twee verdachten die zich bezig zouden houden met de productie van en handel in synthetische drugs. Aanleiding voor dit onderzoek waren berichten hierover van de CIE. Al spoedig was duidelijk dat er hier sprake was van een criminele organisatie. Er wordt op een gegeven moment gesproken van negentien personen die hierbij betrokken zouden zijn. Toch blijft het onderzoek zich concentreren op de twee verdachten. Pragmatische redenen lijken daarbij een belangrijke rol te hebben gespeeld: 'De doelstelling is mij te breed gelet op de termijn die ik krijg. Laten wij het alsjeblieft in stapjes doen. En laten wij de doelstelling beperken. Daar is toen gezegd "dan houden wij het inderdaad beperkt tot [namen twee verdachten], eventuele bijvangst, maar dat is het dan"'. (officier van justitie)

Een ander onderzoek heeft betrekking op diefstal en export van dure personenauto's naar Afrika. Deze worden op verschillende locaties in Nederland gestolen

11. Dit hangt uiteraard samen met het feit dat de opsporingsonderzoeken waarin gewerkt is met Titel IVa zo werden geselecteerd dat er een afweging zou kunnen zijn geweest om te werken op Titel IVa of op Titel V. Dit zal vaak inhouden dat er in het onderzoek sprake moet zijn van een georganiseerd crimineel verband.

en in containers vervoerd naar Afrika. Het is bij de start van het onderzoek al direct duidelijk dat hier waarschijnlijk sprake is van een criminele organisatie. In het dossier komen ergens 36 verdachte personen naar voren. Een van de verdachten is uit eerder onderzoek al langer bekend bij politie en justitie voor vergelijkbare strafbare feiten. Het onderzoek concentreert zich echter op twee van de verdachten (onder wie de eerdergenoemde persoon) en heeft als doel te komen tot een aanhouding op heterdaad.

Een vergelijkbaar patroon doet zich voor bij opsporingsonderzoek gericht op lokale criminele netwerken. Men stuit daarbij vaak al snel op aanwijzingen dat er achter bijvoorbeeld lokale dealers toeleveringsstromen en complexe criminele verbanden schuilgaan. De onderzoeken beperken zich in deze gevallen echter tot de lokale dealers.

Tussen januari en eind mei 2005 heeft de recherche onderzoek gedaan naar vermoedelijke handel in harddrugs in georganiseerd verband. Aanleiding was een aangifte en een anonieme melding. Eén van de vier verdachten wordt beschouwd als de 'werkgever' van de drie anderen. Laatstgenoemden leveren dagelijks cocaïne op bestelling bij klanten. De vierde, centrale verdachte functioneert als tussenpersoon. Hij koopt de drugs in bij leveranciers die in een andere regio wonen en bedrijvig zijn, soms in het buitenland. De doelstelling van het onderzoek beperkt zich echter tot 'het doen stoppen van de handel in drugs in [plaatsnaam]'. Er is binnen dit onderzoek verder niet ingegaan op de relaties met toeleveranciers, laat staan op de achterliggende criminele verbanden.

De beperking in opsporingsonderzoek tot enkele verdachten of strafbare feiten, ook al zijn er sterke aanwijzingen voor een (soms veel breder) georganiseerd crimineel verband, kan ook zijn ingegeven doordat in het onderzoek is gekozen voor een tamelijk specifieke doelstelling. Ook hierbij kunnen beperkingen van tijd en menskracht een belangrijke overweging zijn. Het kan echter ook zijn ingegeven door bijvoorbeeld de behoefte een 'korte klap' uit te delen of doordat aan inbeslagname van bepaalde goederen in het betreffende geval op zich al een belangrijke waarde wordt toegekend. Daarnaast kan de relatie met andere opsporingsonderzoeken een overweging zijn, waarbij aan elk van de onderzoeken een eigen (beperkte) doelstelling wordt toegeschreven.

Naar aanleiding van CIE-informatie en twee MOT-meldingen doet de politie onderzoek naar de invoer van en de handel in cocaïne, XTC, hasj en lsd. Het onderzoek concentreert zich op zes verdachten die onderdeel uit lijken te maken van een criminele organisatie. In het onderzoek circuleren namen van een nog groter aantal personen. In dit onderzoek ging het vooral om signalen dat x kilo cocaïne zou worden ingevoerd vanuit Colombia/Venezuela via de Antillen. Doel van het onderzoek is deze cocaïne in beslag te nemen. De verdere criminele verbanden

die hier een rol spelen, blijven in dit onderzoek verder buiten beschouwing. Deze komen wel in andere onderzoeken naar deze dadergroep aan de orde.

Naast deze grote groep van opsporingsonderzoeken waarin op Titel IVa wordt gewerkt en die duidelijk een ander verloop hebben dan de eerder beschreven onderzoeken met Titel V, zijn er ook (een overigens kleiner aantal) onderzoeken gevonden waar wel gebruik is gemaakt van Titel IVa, maar die qua verloop lijken op het verloop van onderzoeken met Titel V. Het gaat daarbij om twee patronen.

In de eerste plaats zijn er onderzoeken die beginnen met een sterke gerichtheid op enkele concrete verdachten, maar die na verloop van tijd zich gaan richten op een bredere thematiek, in de regel het in kaart brengen van een georganiseerd crimineel verband. Deze onderzoeken hebben daarmee een vergelijkbaar verloop als die van de onderzoeken met Titel V uit de in de vorige paragraaf geschetste categorie I.

Aanleiding voor dit onderzoek was dat in de haven een container met x kilo cocaïne werd aangetroffen. Het onderzoek startte in eerste instantie op de persoon die deze container had gehuurd. Uit verschillende elders lopende of in het verleden verrichte onderzoeken kwamen bepaalde verdachten in beeld. Via de 'taps' kwamen ook andere personen in beeld die met de container in verband konden worden gebracht. Het onderzoek kreeg in de loop van de tijd steeds meer het doel om de zogenoemde *ring 2* van de vermoedelijk betrokken criminele organisatie in kaart te brengen, om zo ook inzicht te krijgen in opdrachtgevers en contacten van *ring 1* [direct bij de uitvoering betrokken]. In het onderzoek werden alleen BOB-methoden uit Titel IVa ingezet. Het onderzoek naar de verdachten, uit welke 'ring' dan ook, werd telkens gerelateerd aan de onderschepte container.

Ook op een andere manier kan de focus tijdens het opsporingsonderzoek worden verbreed. Het gaat dan niet alleen om onderzoek naar strafbare feiten die in het verleden plaatsvonden, maar ook om onderzoek naar nog te plegen criminele activiteiten. Deze verbreding van de doelstelling kan in één onderzoek overigens optreden, terwijl tegelijk een verruiming plaatsvindt van het perspectief tot een georganiseerd crimineel verband.

Het betreft hier een onderzoek naar handel in drugs (cocaïne), heling en witwassen van uit criminele activiteiten verkregen inkomsten. Aanleiding voor het onderzoek waren MOT-meldingen, aanhoudingen van bolletjesslikkers op twee luchthavens en CIE-informatie. In eerste instantie richtte het onderzoek zich op vijf verdachten, leden van één familie. Na verloop van tijd verbreedde de aandacht in dit onderzoek zich. Dit blijkt bijvoorbeeld uit de argumentatie die in aanvragen wordt gehanteerd voor het gebruik van bijzondere opsporingsmethoden die als nodig wordt

beschouwd om: '(...) tot een gerichte opsporing van reeds gepleegde en te plegen strafbare feiten te kunnen komen' en om 'mogelijke samenwerkingsverbanden met betrekking tot de verdovende middelen en smokkel inzichtelijk' te maken.

In de tweede plaats zijn er opsporingsonderzoeken waarin gewerkt wordt met Titel IVa die breed beginnen, maar die met een beperktere of meer gerichte focus eindigen. Ook dit patroon kwamen wij eerder tegen bij de opsporingsonderzoeken waarin gewerkt werd met Titel V (zie de vorige paragraaf, categorie III).

Dit onderzoek startte op basis van een combinatie van restinformatie uit verschillende opsporingsonderzoeken waaruit bleek dat verschillende personen woonachtig in Nederland en afkomstig uit Pakistan betrokken zouden zijn bij transport van verdovende middelen en witwassen. Het onderzoek was primair gericht op het zicht krijgen op de groep die hier achter zat. Uiteindelijk heeft het onderzoek zich, nadat de groep in kaart was gebracht, vooral gericht op vier verdachten. Deze zijn aangehouden.

Naar aanleiding van signalen uit Engeland en CIE-informatie over zeven vermoedelijk gesmokkelde personen werd een onderzoek gestart naar mensensmokkel. Bij het begin van het onderzoek werd het vermoeden uitgesproken dat achter deze smokkelactiviteiten een georganiseerd verband bestaat waarbij meerdere mensen zijn betrokken. Het doel van het onderzoek werd omschreven als 'inzicht krijgen in de groepering die in ieder geval betrokken was bij die smokkel'. Naarmate het onderzoek zich verder ontwikkelde, richtte de aandacht zich steeds meer op enkele personen die vermoedelijk betrokken waren bij het vervalsen van identiteitsbewijzen.

Samenvattend, een groot deel van de onderzoeken op basis van Titel IVa onderscheidt zich van de onderzoeken op basis van Titel V doordat vanaf begin tot eind de focus is gericht op een beperkt aantal concrete verdachten en/of strafbare feiten. Er zijn echter ook onderzoeken op basis van Titel IVa die met de onderzoeken op basis van Titel V gemeen hebben dat zij, hetzij aan het begin, hetzij aan het einde van het onderzoek, een bredere doelstelling hebben, vaak het in kaart brengen van een georganiseerd verband. Het feit dat er geen duidelijk onderscheid bestaat tussen de onderzoeken op basis van Titel IVa en die op basis van Titel V roept de vraag op hoe met deze twee Titels in de praktijk van de opsporing wordt omgegaan. Op deze thematiek wordt in de volgende twee hoofdstukken ingegaan.



4 | BESLUITVORMING OVER GEBRUIK TITELS IVA EN V

De officier van justitie is formeel belast met het gezag over opsporingsactiviteiten. Voor de inzet van bijzondere opsporingsmethoden komt dit tot uiting in het verstrekken van een schriftelijk bevel, in sommige gevallen voorafgegaan door een machtiging van de rechter-commissaris. Het verstrekken van een bevel impliceert dat dan in ieder geval ook een beslissing moet worden genomen over de grondslag van de in te zetten bijzondere opsporingsbevoegdheid. Op dat moment moet namelijk worden aangegeven op grond van welk wetsartikel toestemming wordt verleend voor de inzet van een bijzondere opsporingsbevoegdheid. Deze artikelen corresponderen met één van beide Titels.

In dit hoofdstuk wordt ingegaan op de besluitvorming rond de in te zetten bijzondere opsporingsmethoden. Nagegaan wordt hoe in de praktijk van de opsporing tot de inzet van bijzondere opsporingsmethoden uit Titel V of uit Titel IVa wordt besloten. Op welk moment in het opsporingsproces wordt besloten bijzondere opsporingsbevoegdheden uit Titel V in te zetten en wanneer die uit Titel IVa? Welke partijen zijn daarbij betrokken en wat is hun inbreng? In hoeverre heeft de inzet van bijzondere opsporingsbevoegdheden uit Titel V tot discussies geleid? En wordt de mogelijkheid om bijzondere opsporingsbevoegdheden uit Titel V in te zetten überhaupt overwogen? In dit hoofdstuk gaat het vooral om organisatorische aspecten van de besluitvorming: op welk moment wordt een besluit genomen over de grondslag voor de inzet van bijzondere opsporingsmethoden en door wie? In het volgende hoofdstuk wordt ingegaan op de inhoudelijke overwegingen die aan de besluitvorming ten grondslag liggen.

4.1 | MOMENT VAN BESLUITVORMING

In de meeste gevallen blijkt de inzet van BOB-bevoegdheden en de besluitvorming over de grondslag volgens bepaalde routines te verlopen. Nagenoeg alle geïnterviewde officieren van justitie geven aan de bevoegdheden uit Titel IVa als uitgangspunt te nemen. Men is gewend om een onderzoek te starten met een verdenking en als vanzelfsprekend de inzet van BOB-bevoegdheden te baseren op grond van Titel IVa. In de aanvraag voor de inzet van het eerste BOB-middel wordt voor het eerst een besluit genomen over de grondslag (IVa), hoewel dat in de meeste gevallen weinig expliciet gebeurt. In onderzoeken

waar bijzondere opsporingsbevoegdheden uit Titel V worden ingezet, verloopt de besluitvorming op een andere manier dan in onderzoeken waar voor de inzet van BOB-bevoegdheden Titel IVa als grondslag wordt gehanteerd. Dat geldt zowel voor het moment waarop een besluit wordt genomen over de grondslag als voor de wijze waarop hierover wordt gerapporteerd.

In alle onderzoeken waar vanaf het begin Titel V-bevoegdheden zijn ingezet, is al in een vroeg stadium van het opsporingsproces nagedacht over de grondslag van in te zetten BOB-middelen (Titel V). Het besluit om in eerste instantie met BOB-bevoegdheden uit Titel V te beginnen, is genomen in de voorbereidende fase voorafgaande aan de start van het onderzoek. Dit besluit hangt in één geval samen met het antwoord op de vraag of het, met de op dat moment beschikbare informatie, juridisch gezien mogelijk is om een strafrechtelijk onderzoek te starten. In dit geval bestaan er ten aanzien van een persoon vage vermoedens dat deze zich in een groter, crimineel verband bezighoudt met voorbereidingshandelingen voor het plegen van één of meer ernstige misdrijven. De vermoedens zijn naar het oordeel van de betrokken officier van justitie niet voldoende om van een verdenking te kunnen spreken en de inzet van BOB-middelen op Titel IVa te baseren. Voor het besluit om in deze situatie een onderzoek te kunnen starten en bijzondere opsporingsbevoegdheden in te kunnen zetten, is het ruimere verdenkingscriterium in Titel V van doorslaggevende betekenis geweest.

‘Wij werden geconfronteerd met CIE-informatie, kort na de vrijlating van [hoofdverdachte] en zijn eerdere vrijspraak. Zowel vanuit de politie als het openbaar ministerie was er de wens om een onderzoek te starten. Die verbalen waren zodanig dat ik vond dat er geen redelijk vermoeden van schuld aan een strafbaar feit uit te halen was. Maar daar stond tegenover dat het natuurlijk wel ging om een subject waarvan we al wisten dat ‘ie zich bezighield met voorbereidingshandelingen. En overigens had de rechtbank ook gezegd dat ze hem weliswaar vrijspraken, maar overtuigd waren dat ‘ie iets van plan was. Dat maakte dat we vonden dat onderzoek noodzakelijk was. En vervolgens zijn wij hier gaan kijken hoe kunnen we dat nou juridisch inkleden. Toen hebben we gekeken naar het verdenkingscriterium van Titel V en gemeend dat het aan die criteria wel voldeed en ons de mogelijkheid verschafte om een onderzoek te starten.’ (officier van justitie)

In de andere zes gevallen waar vanaf de start van het onderzoek BOB-middelen uit Titel V zijn aangewend, is het besluit over de grondslag (Titel V) onderdeel van een bredere besluitvorming over de onderzoeksstrategie. Voordat met deze onderzoeken werd gestart, hebben OM en politie afspraken gemaakt over de doelstelling van het onderzoek en over de randvoorwaarden waarbinnen het onderzoek moet worden uitgevoerd (zoals doorlooptijd en financiële en personele middelen). Op dat moment wordt ook een besluit genomen over

de inzet van BOB-middelen, zowel over het type bevoegdheid als de grondslag (Titel V). Dit besluit vloeit voort uit de keuzes over de opzet en de inrichting van het onderzoek.

Naast de onderzoeken waar vanaf het begin BOB-bevoegdheden uit Titel V zijn aangewend, zijn er twee onderzoeken waar is begonnen met BOB-bevoegdheden uit Titel IVa en waar na verloop van tijd is overgestapt op BOB-bevoegdheden uit Titel V. In deze gevallen is het onderzoek gestart op basis van een concrete verdenking van een strafbaar feit en zijn BOB-middelen uit Titel IVa ingezet. Op basis van inzichten uit de eerste fase van het onderzoek ontstond het vermoeden van een groter organisatorisch verband dat zich met allerlei criminele activiteiten zou bezighouden. Vanaf dat moment is de focus van het onderzoek verbreed en is besloten BOB-middelen uit Titel V in te zetten. In een van deze onderzoeken is het onderzoek voortgezet op beide Titels.

In de beginfase of tijdens een overgangsmoment in het onderzoek wordt het besluit genomen om de inzet van BOB-middelen in het onderzoek te baseren op Titel V. Op het moment dat BOB-middelen gedurende het onderzoek daadwerkelijk worden ingezet, moet ook telkens worden aangegeven op grond van welk wetsartikel dat gebeurt.¹² De keuze voor de grondslag op dat moment wordt (impliciet) gemaakt aan de hand van het eerder genomen algemene besluit.

In de onderzoeken waar is besloten om BOB-middelen uit Titel V in te zetten, wordt in start- of overgangsdocumenten de keuze voor deze specifieke grondslag verantwoord. In het dossier wordt dan expliciet vermeld dat er in het onderzoek BOB-bevoegdheden op grond van Titel V worden aangewend:

‘Gezien het bovenstaande [restinformatie en CIE-informatie] blijkt sprake te zijn van een redelijk vermoeden dat [verdachte 1] en [verdachte 2] en mogelijk ook andere personen betrokken zijn bij het in georganiseerd verband beramen of plegen van misdrijven omschreven in artikel 67, eerste lid, van het Wetboek van Strafvordering. Daarom zal in het kader van Titel V een tactisch opsporingsonderzoek starten.’ (startproces-verbaal)

De keuze voor Titel V wordt gemotiveerd met een verwijzing naar het onderzoeksdoel, mede gelet op de te onderzoeken strafbare feiten en personen. Het doel van het onderzoek is het in beeld brengen van de groepering, de misdrijven die daarbinnen worden beraamd en/of gepleegd en de rol die verschillende betrokkenen bij dat verband spelen.

12. Het wetsartikel correspondeert met één van beide Titels.

In onderzoeken waar gaandeweg de overstap is gemaakt van Titel IVa op Titel V, wordt deze overgang verantwoord in het dossier, net zoals dat in de andere Titel V-onderzoeken voorafgaande aan de start van het onderzoek is gebeurd:

‘Toepassing Titel V bijzondere bevoegdheid tot opsporing voor het onderzoek naar het beramen of plegen van ernstige misdrijven in georganiseerd verband van het Wetboek van Strafvordering: Naar aanleiding van feiten en omstandigheden uit het onderzoek tot aan het hierna vermelde pv kregen wij, verbalisanten, een redelijk vermoeden dat misdrijven, onder andere de productie van en de handel in verdovende middelen, in georganiseerd verband werden beraamd of gepleegd. De ons inziens relevante opgenomen en beluisterde telefoongesprekken, observaties en bevindingen werden in een afzonderlijke rapportage in rubrieken ondergebracht, teneinde het bestaan van dit georganiseerd verband te onderbouwen. Deze rubrieken betreffen: I. criminele en/of verdachte contacten/verdovende middelen, II. Leiding/opdracht/beloning/bestrafing, III. Alertheid op politie/actie/vervolgving en IV. Intimidatie/geweld. Naar aanleiding van deze rapportage en in overleg met de leiding van het onderzoeksteam werd door de officier van justitie het onderzoek voortgezet met de toepassing van de bijzondere bevoegdheid tot opsporing voor het onderzoek naar het beramen of plegen van ernstige misdrijven in georganiseerd verband.’ (onderzoeksdossier, onder verloop van het onderzoek)

Op dit punt verschillen de Titel V-onderzoeken en de onderzoeken waarin BOB-bevoegdheden uit Titel IVa worden ingezet van elkaar. In onderzoeken waar de inzet van BOB-bevoegdheden wordt gebaseerd op Titel IVa, wordt in een plan van aanpak of in een startproces-verbaal slechts in algemene termen gesproken over welke opsporingsmiddelen worden ingezet, maar er wordt in de regel niet gesproken over de grondslag. Dat gebeurt meestal bij de aanvraag van het eerste BOB-middel. Dat het moment waarop dit besluit wordt genomen zeer snel kan volgen op de start of kan samenvallen met de start van het onderzoek, blijkt uit het volgende citaat:

‘Twee dagen na de eerste melding volgt een proces-verbaal van de CIE met daarin informatie dat [persoon] sinds een aantal jaren zou samenwerken met [persoon] inzake mensensmokkel. En dat is eigenlijk concreet van waaruit vertrokken wordt. En dan worden nog dezelfde dag telefoontaps aangelegd. Dus dat is heel snel in het onderzoek. Dan moet je de keuze al maken tussen Titel IVa of V.’ (officier van justitie)

4.2 BETROKKEN PARTIJEN

In de vorige paragraaf is gebleken dat het besluit om bijzondere opsporingsbevoegdheden uit Titel V in te zetten vaak al in de voorbereidende fase van

het onderzoek wordt genomen, in ieder geval ruim voordat voor de eerste keer een bevel voor de inzet van een BOB-middel op basis van Titel V wordt aangevraagd, zoals bij de inzet van vergelijkbare middelen uit Titel IVa gebeurt. En het besluit wordt niet alleen vroeg in het onderzoek genomen, er wordt ook specifiek aandacht geschonken aan de grondslag voor de inzet van BOB-middelen in startdocumenten. Hoe verloopt de besluitvorming over de inzet van Titel V in de praktijk? Welke partijen zijn daarbij betrokken, wie neemt het initiatief en wat is ieders inbreng?

Algemene besluitvorming in afstemmingsoverleg

In de eerste plaats komt de grondslag van in te zetten BOB-middelen (in dit geval Titel V) ter sprake in het afstemmingsoverleg tussen openbaar ministerie en politie, zowel tijdens een onderzoek als in de fase die daaraan voorafgaat. De politie levert input voor dit overleg door het aanleveren van startinformatie voor nieuwe onderzoeken en voortgangsinformatie over lopende onderzoeken. De politie signaleert welke problemen zich voordoen en brengt informatie over mogelijke verdachten en hun betrokkenheid bij strafbare feiten in kaart. Op basis daarvan worden voorstellen voor nieuwe opsporingsonderzoeken gedaan. Tijdens het onderzoek rapporteert de politie de onderzoeksbevindingen aan het OM, aan de hand waarvan de voortgang van het onderzoek wordt besproken.

In het (twee)wekelijkse overleg¹³ tussen politie en OM, meestal de teamleider van een onderzoek aan politiezijde en de zaakofficier en in sommige gevallen ook een parketsecretaris, wordt de onderzoeksstrategie besproken, waar de inzet van BOB-middelen uit Titel V onderdeel van uitmaakt. Niet alle onderzoeksvoorstellen monden uiteindelijk uit in opsporingsonderzoeken. Daarover neemt de Stuurgroep, een afstemmingsoverleg tussen politie en OM op strategisch niveau, een besluit.¹⁴ Namens het OM hebben de plaatsvervangend hoofdofficier of de rechercheofficier en het afdelingshoofd van de afdeling die zich bezighoudt met zware, georganiseerde criminaliteit zitting in de Stuurgroep. De afvaardiging van politie in de Stuurgroep bestaat uit leidinggevend van de Nationale Recherche of het afdelingshoofd van de regionale recherche en de districtscheffs. De Stuurgroep bepaalt welke onderzoeken worden gestart en stelt vervolgens op hoofdlijnen de kaders vast waarbinnen het onderzoek moet worden uitgevoerd. Daarbij gaat het om de doelstelling van het onderzoek, de in te zetten menskracht en middelen, waaronder bijzondere

13. Dit is een overleg op uitvoeringsniveau voor de dagelijkse aansturing en uitvoering van opsporingsonderzoek. In het overleg wordt gesproken over praktische, operationele zaken. De frequentie van het overleg varieert van eens per week tot eens per twee weken. Het komt ook voor dat zaakofficier en teamleider tussentijds (aanvullend) telefonisch overleg voeren.

14. In sommige arrondissementen wordt dit overleg aangeduid met een andere naam, zoals Weegploeg.

opsporingsmethoden en de duur van het onderzoek. Dat gebeurt aan de hand van de voorstellen in het projectvoorstel. Dan komt ook Titel V als grondslag voor de inzet van BOB-middelen aan bod, omdat daar in het projectvoorstel expliciet aandacht aan wordt geschonken. In andere gevallen (met uiteindelijk Titel IVa als grondslag) wordt in de Stuurgroep wel over het type in te zetten BOB-middelen gesproken, zeker waar het gaat om zwaardere, risicovolle middelen met een bepaald afbreukrisico en die beslag leggen op (een aanzienlijk deel van) de beschikbare capaciteit, maar niet over de grondslag.

De Stuurgroep ziet tussentijds toe op de voortgang van een onderzoek. Indien nodig, wordt tijdens een onderzoek de onderzoeksstrategie bijgesteld, bijvoorbeeld door aanpassing van de doelstelling van het onderzoek of door inzet van andere (zwaardere) opsporingsmiddelen als het onderzoek tot dan toe niet tot de beoogde resultaten heeft geleid. In twee onderzoeken is gaandeweg besloten de grondslag voor de inzet van BOB-middelen te wijzigen van Titel IVa in Titel V.¹⁵ In twee andere onderzoeken wordt een overstap in tegenovergestelde richting gemaakt, dus van Titel V naar Titel IVa. Op het moment dat het onderzoeksteam een duidelijk beeld heeft van welke verdachten waarmee bezig zijn, en er dus een concrete verdenking tegen hen bestaat, wordt besloten BOB-middelen in te zetten uit Titel IVa. De overstap van de ene op de andere Titel hangt in deze gevallen vooral samen met een verandering van de onderzoeksfocus. Omdat Titel V expliciet wordt vermeld in een voortgangsproces-verbaal of overgangsproces-verbaal, wordt in deze gevallen in de Stuurgroep over de grondslag van in te zetten BOB-middelen gesproken. Normaliter is dat niet het geval. Er wordt wel overlegd over (het type) in te zetten bevoegdheden, maar de grondslag (Titel IVa) komt niet ter sprake. Hiervoor is gebleken dat dat pas blijkt uit de aanvragen die de politie indient op het moment dat een specifiek BOB-middel moet worden ingezet. De inzet van BOB-middelen uit Titel IVa gebeurt met een grote mate van vanzelfsprekendheid.

Over het algemeen lijkt de politie zich niet zozeer bezig te houden met de vraag of een BOB-bevoegdheid op grond van Titel V of op grond van Titel IVa moet worden ingezet, maar meer met de vraag welk type opsporingsbevoegdheid het beste kan worden ingezet gegeven het doel van het onderzoek en anticiperend op het verwachte gedrag van verdachten, onder andere op basis van inzichten uit het verleden.

Als inzet van bevoegdheden uit Titel V al een rol speelt, is het vooral de officier van justitie die voorstelt om bijzondere opsporingsbevoegdheid op grond van Titel V in te zetten. Het uiteindelijke besluit hierover wordt wel afgestemd met politiemensen.

15. In één van beide gevallen wordt de inzet van BOB-middelen op beide Titels gebaseerd.

‘In het onderzoek (...) kwam de officier van justitie met het voorstel van we starten op Titel V, we trekken het breed.’ (teamleider onderzoek politie)

‘Zowel vanuit de politie als het openbaar ministerie was er de wens om een onderzoek te starten. Vervolgens zijn wij hier gaan kijken hoe we dat nou juridisch konden inkleden. Die beslissing [Titel V] is hier genomen. Uiteindelijk is het altijd de zaakofficier die dat beslist, maar in de praktijk is het natuurlijk zo dat je dit soort dingen bespreekt met de teamleider van zo’n onderzoek.’ (officier van justitie)

Het besluit om BOB-middelen specifiek op basis van Titel V in te zetten, wordt zowel door geïnterviewde officieren van justitie als politiemensen als een verantwoordelijkheid van het OM gezien.

‘Volgens mij zijn het echt de individuele beslissingen van zaakofficiëren en parketsecretarissen. Je krijgt een onderzoek toegewezen en je kijkt in je gereedschapskist wat je tevoorschijn gaat halen om dat onderzoek te doen. En daar is deze keuze er één van.’ (officier van justitie)

‘Het initiatief om dit onderzoek op Titel V te starten, is bij de zaaksmensen vandaan gekomen. Dat gebeurt in overleg, maar uiteindelijk is het duidelijk iets juridisch en daar het gaat OM over. Als het er echt op aan komt, dan denk ik dat het aan het OM is. Maar zo werken wij doorgaans niet. En het is ook helemaal niet nodig geweest om te zeggen van zo gaan we het doen. Daar was wel consensus over.’ (officier van justitie)

‘Het primaat met betrekking tot de vraag op welke Titel gaat men uiteindelijk zitten, dat ligt bij het OM, in dit geval de zaakofficier.’ (recherchechef)

Feitelijke inzet BOB-bevoegdheden

In de tweede plaats is de grondslag (inzet van Titel V) aan de orde op het moment dat BOB-middelen daadwerkelijk worden ingezet. De politie komt dan met een voorstel voor de inzet van een specifiek opsporingsmiddel ten aanzien van bepaalde verdachten of objecten en dient daartoe officieel een verzoek in bij de zaakofficier. Dat gebeurt in de vorm van een proces-verbaal, waarin een bevel voor de inzet van een specifiek BOB-middel wordt aangevraagd. Vaak is de inzet van bijzondere opsporingsmethoden al wel in het overleg met de zaakofficier aan de orde gekomen of vindt hierover aanvullend (telefonisch) overleg plaats.

De politie gebruikt voor de aanvraag van een bevel voor de inzet van een BOB-middel standaardformulieren. In de aanhef van het aanvraagproces-verbaal staat weergegeven om welke bijzondere opsporingsbevoegdheid het gaat en het bijbehorende wetsartikel. In het proces-verbaal wordt ingegaan op de achtergronden van het onderzoek en worden het verloop van het onder-

zoek en de bevindingen tot dan toe weergegeven. Op basis van de feiten en omstandigheden wordt gemotiveerd dat inzet van een specifiek BOB-middel noodzakelijk wordt geacht en welk resultaat (in termen van bewijs) hiervan wordt verwacht.

In onderzoeken waar bevoegdheden uit Titel V worden ingezet, wordt in sommige aanvragen bij de achtergronden van het onderzoek de keuze voor Titel V herhaald zoals dat ook in het startdocument is verwoord. In principe is dit niet meer dan een formaliteit en een uitvoering van eerder gemaakte afspraken, omdat het besluit over de grondslag in feite al in een eerder stadium is genomen. In de meeste aanvragen – zeker voor de inzet van Titel IVa-bevoegdheden – wordt de grondslag niet expliciet vermeld en blijkt deze impliciet uit het wetsartikel in de aanhef van de aanvraag.

Voor een aantal BOB-bevoegdheden is de officier van justitie zelfstandig bevoegd om over (de grondslag van) de inzet van bijzondere opsporingsmethoden te beslissen. Voor de inzet van de andere BOB-middelen is op dit moment ook betrokkenheid van een rechter-commissaris vereist.¹⁶ In dat geval dient de officier op basis van de aanvraag van de politie een vordering in bij de rechter-commissaris.

De officier van justitie gaat na of met de inzet van het middel naar verwachting een bijdrage kan worden geleverd aan het onderzoek en of de inzet verenigbaar is met eisen van subsidiariteit en proportionaliteit. In sommige gevallen, bijvoorbeeld waar het gaat om de inzet van zwaardere opsporingsmiddelen die een bepaald afbreukrisico met zich meebrengen, wordt, voordat verdere stappen richting rechter-commissaris of Centrale Toetsingscommissie worden gezet, de rechercheofficier en/of de hoofdofficier geraadpleegd. Het gaat dan vooral om de aard van de in te zetten middelen en niet zozeer om het besluit over de grondslag voor de inzet van het betreffende BOB-middel. Wat betreft het bepalen van de grondslag is de betrokkenheid van de rechercheofficier beperkt. Dat wordt vooral als een verantwoordelijkheid van de zaaksofficier gezien.

De inbreng van de rechter-commissaris is redelijk beperkt. De rechter-commissaris gaat na of aan de (wettelijke) voorwaarden is voldaan en of de inzet van het middel bij de strekking van het onderzoek past. Op basis van de uitkomsten van deze marginale toets besluit de rechter-commissaris toestemming voor inzet van de betreffende bevoegdheid te verlenen door een machtiging af te geven.

16. Voor de inzet van enkele (zwaardere) BOB-middelen moet ook een verzoek worden ingediend bij de CTC. Hier is bij de bestudeerde Titel V-onderzoeken geen sprake van geweest.

‘De rechter-commissaris is sinds de invoering van de Wet BOB veel minder betrokken bij een zaak. Voorheen was de rechter-commissaris ook meer een “sparring partner”. De rechter-commissaris is vooral iemand die bevelen sanctioneert als je die vraagt. Echt inhoudelijke betrokkenheid, daar is hier geen sprake van. Het is gewoon een toets, meer niet.’ (officier van justitie)

‘Je hebt een startdocument met een opsomming van belastende informatie en dat leg je dan dus voor aan de rechter-commissaris. En als die dat onderschrijft, geeft hij machtigingen af. En dat is meestal het geval.’ (officier van justitie)

Het proces van aanvragen van en toestemming verlenen voor de inzet van bijzondere opsporingsmethoden heeft een routinematig karakter. Net als de politie gebruikt ook het OM standaardformulieren en formuleringen voor het verlenen van een machtiging of het vorderen van een bevel bij de rechter-commissaris. Het komt geregeld voor dat de aanvragen, vorderingen, machtigingen en bevelen per fax worden verstuurd. Een ondertekend exemplaar wordt aan de processtukken toegevoegd.

4.3 TITEL V: ONDERWERP VAN EXPLICIETE BESLUITVORMING?

In de onderzoeken waar bijzondere opsporingsbevoegdheden uit Titel V zijn gebruikt, is bewust gekozen om dat op basis van Titel V te doen. De grondslag voor de inzet van bijzondere opsporingsbevoegdheden is in de meeste gevallen onderdeel van een bredere onderzoeksstrategie die voorafgaand aan de start van een onderzoek wordt bepaald. Het besluit om onderzoek te doen met BOB-bevoegdheden uit Titel V wordt expliciet verantwoord, wat voor de inzet van vergelijkbare middelen uit Titel IVa niet gebruikelijk is.

Mogelijkheid voor onderzoek met brede focus

In Titel V wordt de mogelijkheid gevonden onderzoek te doen naar bepaalde personen of een verzameling van personen waarover bij de start van een onderzoek nog geen informatie beschikbaar is over betrokkenheid bij concrete misdrijven. Ten aanzien van deze personen bestaan wel vermoedens dat zij zich in een georganiseerd verband met criminele activiteiten bezighouden. Zo wordt er met behulp van bevoegdheden uit Titel V bijvoorbeeld onderzoek gedaan naar veronderstelde kernleden of leidinggevende figuren in een crimineel verband die bij aanvang van het onderzoek nog niet in verband kunnen worden gebracht met concrete strafbare feiten:

‘Volgens mij was het voor iedereen zonneklaar dat deze hoofdrolspeler een groepering om zich heen had, die zich met dingen bezighield die het daglicht niet kunnen verdragen. In de eerdere onderzoeken hadden we wel vermoedens van strafbare

feiten, maar het werd te weinig concreet. Toen heeft de leiding besloten het onderzoek te staken zonder dat ingrijpen mogelijk was. Vervolgens hebben wij gezegd “wat nu?” We moeten toch meer zicht gaan krijgen op wie zich daarmee bezighouden. Wie zijn die spelers op dat gebied die zich met het beramen van dit soort strafbare feiten bezighouden? Deze keer is bewust gekozen voor Titel V. Het idee was dat we langere tijd zouden kunnen doorwerken, waarbij we in beeld brengen welke mensen betrokken zijn en wie welke rol speelt in de organisatie. Dus om het toch wat breder te trekken. We hadden op basis van de eerdere onderzoeken zicht op de midden- en onderlaag. Nu wilden we ons op de toplaag concentreren, en met name op die hoofdrolspeler.’ (officier van justitie)

Deze onderzoeken hebben een brede onderzoeksfocus. Nagegaan wordt welke leden van een georganiseerd verband zich waarmee bezighouden, zonder dat het onderzoek op voorhand wordt geconcentreerd op bepaalde misdrijven of personen. Dat laatste is meestal het geval bij onderzoeken waar BOB-bevoegdheden uit Titel IVa worden ingezet. Het is mogelijk dat in die onderzoeken (min of meer toevallig) ook zicht ontstaat op andere misdrijven waar de verdachten bij betrokken zijn. Deze misdrijven worden dan als zogenoemde ‘bijvangst’ gerekend. Het verschil tussen deze meer afgebakende onderzoeken (waar in de regel BOB-bevoegdheden uit Titel IVa worden gebruikt) en de onderzoeken met een brede focus (waar meestal BOB-bevoegdheden uit Titel V worden gebruikt) is dat in het laatste geval vanaf het begin bewust onderzoek wordt gedaan naar alle criminele activiteiten van de verdachten en naar nog onbekende leden van een vermoed verband.

Discussies

Er zijn geen voorbeelden van situaties waar het besluit om BOB-bevoegdheden uit Titel V in te zetten in het overleg tussen openbaar ministerie en politie tot (uitgebreide) discussies heeft geleid. De discussies die er zijn, gaan vooral over de vraag of het voorgestelde onderzoek überhaupt moet worden gestart, en zo ja, over de manier waarop het onderzoek dan moet worden uitgevoerd en wat er met het onderzoek moet worden bereikt. Op welke verdachten richt het onderzoek zich? Op welke manier kan naar verwachting bewijs worden verzameld en welke opsporingsmiddelen (waaronder de bijzondere opsporingsbevoegdheden) zijn daarvoor nodig?

‘De discussies gingen niet over Titel IVa of V. Meer van gaan we het inderdaad weer doen? Gaan we weer een nieuw onderzoek op deze groep starten? En krijgen we daar wel toestemming voor [van de Stuurgroep]? En hoe lang krijgen we ervoor? Vanuit onze leiding ontstaat er natuurlijk ook druk als een onderzoek niet veel concreets laat zien. Dan gaat het vooral om de capaciteit. We kunnen een beperkt aantal onderzoeken doen en dan moeten er keuzes gemaakt worden. Dan heb je het dus vooral over sturing op basis van capaciteit.’ (officier van justitie)

Er is één situatie waar een van de teamleiders van de politie heeft voorgesteld BOB-middelen uit Titel V in te zetten, maar waar de officier van justitie heeft besloten om BOB-bevoegdheden uit Titel IVa in te zetten. De teamleider heeft in een eerder onderzoek ervaring opgedaan met bevoegdheden uit Titel V. In zijn ogen is het onderhavige onderzoek vergelijkbaar met het eerdere onderzoek.

‘Het is een zelfde type organisatie waarnaar we onderzoek doen, alleen zijn het nu geen [...], maar [...]. Net als toen is het onderzoek gericht op de organisatie. Er waren op dat moment enkele namen beschikbaar en er waren vermoedens dat de organisatie zich met verschillende misdrijven bezighield, zonder dat duidelijk was wat precies. Het onderzoek is begonnen op Titel V om eerst in kaart te brengen wat al deze personen in de organisatie doen. En dat is hier precies zo. Ook de doelstelling is hetzelfde: “zicht krijgen op de criminele organisatie en de misdrijven die daar worden gepleegd”. De officier van justitie wil niets van V weten en zegt het allemaal op IVa te kunnen doen.’¹⁷ (teamleider onderzoek politie)

Wat verder met betrekking tot de inzet van BOB-middelen, en specifiek met betrekking tot de grondslag, tot discussie heeft geleid, is de vraag of moet worden overgestapt van Titel V op Titel IVa, en zo ja, op welk moment.¹⁸

‘We hebben wel kritisch gekeken van is dit wel voldoende. Maar volgens mij hebben we meer discussie gehad van wanneer is nou het moment dat we over moeten naar Titel IVa? Dat we niet te lang doorgaan in Titel V terwijl we eigenlijk al in Titel IVa thuishoren. Daar waren we wel alert op. Het is meer van kunnen wij ons nog wel permitteren om in Titel V te blijven terwijl wij eigenlijk al in een Titel IVa-situatie zitten? Het voelde niet goed om breed bezig te blijven terwijl je eigenlijk smaller moest gaan.’ (officier van justitie)

In de meeste onderzoeken waar met BOB-middelen uit Titel V is gestart, stond voor de officieren van justitie vast dat op enig moment moest worden overgestapt op Titel IVa. Hiervoor was dat het geval op het moment dat zicht ontstond op concrete strafbare feiten waar de verdachten zich mee bezighielden. Andere geïnterviewde officieren van justitie (die geen ervaring hebben met het gebruik van bevoegdheden uit Titel V) vragen zich af of een dergelijke overstap noodzakelijk zou zijn. Zij voorzien in dat geval administratief complexe situaties en voeren dit op als een (extra) reden om Titel V niet te gebruiken en vast te houden aan Titel IVa.¹⁹

17. Het betreft een lopend onderzoek, waardoor niet verder op de inhoud van het onderzoek kan worden ingegaan.

18. Dit is een thema waaraan in hoofdstuk 7 uitgebreid aandacht wordt geschonken.

19. Hier wordt in hoofdstuk 5 verder op ingegaan.

Titel V en een bepaald type onderzoek

Volgens een aantal geïnterviewden hangt de inzet van Titel V samen met een bepaald type onderzoek. Vanuit deze optiek bestaan er verschillen tussen de onderzoeken waar BOB-bevoegdheden uit Titel IVa worden gebruikt en onderzoeken waar BOB-bevoegdheden uit Titel V worden gebruikt.

‘Ik denk dat het heel erg met het type onderzoek te maken heeft waarbij je een standaardbeslissing neemt.’ (officier van justitie)

Zowel politiemensen als officieren van justitie maken in dit verband onderscheid in zogenoemde ‘geplande’ onderzoeken en niet-geplande of ‘ad-hoc-onderzoeken’. De meeste Titel V-onderzoeken worden als geplande onderzoeken getypeerd. Het is echter niet zo dat alle geplande onderzoeken ook Titel V-onderzoeken zijn.²⁰

Niet-geplande onderzoeken zijn gericht op incidenten die zich hebben voorgedaan of vinden plaats naar aanleiding van informatie over concrete (ophanden zijnde) strafbare feiten die bij de politie binnenkomt. Dit kan bijvoorbeeld via de Criminele Inlichtingen Eenheid, in aangiftes of in buitenlandse rechtshulpverzoeken. De geplande onderzoeken wijken hiervan af, omdat niet een externe informatiebron tot de start van een onderzoek leidt, maar de politie zelf (anders dan de CIE) startinformatie genereert voor een onderzoek. Het gaat bij geplande onderzoeken om onderzoek naar bepaalde verdachten die vaak al langere tijd actief zijn of verschijnselen die langere tijd gaande zijn en waar politie en justitie moeilijk een vinger achter kunnen krijgen. In deze onderzoeken worden tijd en menskracht vrijgemaakt om hier gedurende langere tijd uitgebreid onderzoek naar te kunnen doen.

Projectvoorbereiders (onderdeel van de researchediensten) verzamelen informatie uit verschillende opsporingsonderzoeken die betrekking hebben op bepaalde verdachten of verschijnselen (bijvoorbeeld misdrijven met een specifieke, kenmerkende modus operandus).

‘Sinds medio 2003 werd door de politie informatie verzameld omtrent enkele personen, onder wie verdachte [...], met de bedoeling om te beoordelen of er feiten en omstandigheden konden worden aangetoond die aanleiding zouden geven tot het starten van een strafrechtelijk opsporingsonderzoek tegen verdachten.’ (startproces-verbaal)

20. Zie het hiervoor genoemde voorbeeld waarin een officier van justitie inzet van BOB-bevoegdheden uit Titel IVa verkiest boven de bevoegdheden uit Titel V. Het betreffende onderzoek (met BOB-bevoegdheden op grond van Titel IVa) kan als een gepland onderzoek worden getypeerd en is ogenschijnlijk vergelijkbaar met een door ons bestudeerd onderzoek (met BOB-bevoegdheden op grond van Titel V).

Op basis van een systematische analyse van politie-informatie wordt nagegaan of er verbanden (lijken te) bestaan tussen verschillende opsporingsonderzoeken. Op deze manier kunnen relaties worden aangetoond tussen verdachten die doen vermoeden dat zij deelnemen aan een (groter) crimineel samenwerkingsverband, waar mogelijk nog meer mensen deel van uitmaken en/of waar op grote schaal misdrijven worden gepleegd. Door de combinatie van informatie uit verschillende (deel)onderzoeken kan een (beter) beeld ontstaan van het bestaan en/of de structuur van een georganiseerd verband. Ook kunnen personen in beeld komen die in verschillende onderzoeken (op de achtergrond) voorkomen en kennelijk voor een organisatie een belangrijke rol vervullen, maar die tot dat moment onopgemerkt zijn gebleven, omdat zij onzichtbaar opereren of niet konden worden aangepakt. Dit kan aanleiding zijn tot de start van een nieuw onderzoek naar deze persoon. Dat is in ieder geval in vijf van de bestudeerde Titel V-onderzoeken het geval geweest.

Door systematische analyse van politie-informatie kunnen aanknopingspunten worden gevonden voor nieuwe onderzoeken. Het is in deze gevallen meestal niet mogelijk om voor individuele verdachten een verdenking van betrokkenheid bij een strafbaar feit te formuleren. Inzet van Titel V is in deze, meer planmatige, onderzoeken volgens de zaakofficieren min of meer vanzelfsprekend:

‘Boven de uitvoerders – chauffeurs, boekhouders, documentvervalsers – hangt vermoedelijk een hoger echelon, dat door deze man aangestuurd zou worden. En dat is wat we wilden weten. Hij dook gewoon op in al die onderzoeken, aan de zijlijn, maar niet echt concreet. Het was iedere keer restinformatie. En daar moest een keer een apart onderzoek voor komen. We hadden geen aanwijzingen voor concrete strafbare feiten die hij gepleegd zou hebben. Maar hij leek wel een belangrijke rol te vervullen.

De inzet van Titel V was eigenlijk van begin af aan duidelijk. Het is nooit echt een beslistpunt geweest. Als we wat met deze man wilden, was dat noodzakelijk. Het was te vaag om daar een Titel IVa-opsporingsonderzoek op los te laten. Wat hadden we? We hadden mogelijk een verdachte, maar geen strafbaar feit. En waarvan was ‘ie dan verdacht?’ (officier van justitie).

Routine: eerst IVa, daarna eventueel V

In de onderzoeken waar BOB-bevoegdheden uit Titel V zijn ingezet, is daartoe weliswaar bewust besloten, maar in een aantal gevallen is dat pas gebeurd nadat werd vastgesteld dat inzet van BOB-middelen uit Titel IVa (alleen) in deze situaties niet (langer) mogelijk bleek.

‘Het initiatief om dit onderzoek op Titel V te starten, is bij de zaaksmensen vandaan gekomen, bij het OM en ook wel samen met de politie. Dezelfde mensen die de eerdere onderzoeken hebben gedaan, zijn er nu ook bij betrokken. Wij hebben

natuurlijk onze gedachten over wat we nou willen gaan doen. Dat is hier eigenlijk wel een duidelijk samenspel tussen teamleiding van de politie en zaakskoppel vanuit het OM. Wij hebben zelf ingezet op Titel V, omdat we het echt anders moeten gaan doen dan we het de vorige keer hebben gedaan.’ (officier van justitie)

In de meeste gevallen blijkt de inzet van BOB-bevoegdheden en de besluitvorming over de grondslag volgens bepaalde routines te verlopen. Een groot deel van de ondervraagden geeft aan niet na te (hoeven) denken over de grondslag, omdat zij de bevoegdheden uit Titel IVa als uitgangspunt nemen.²¹ Een aantal van hen zoekt pas naar andere mogelijkheden wanneer inzet van bevoegdheden uit Titel IVa niet mogelijk blijkt te zijn of dat met de middelen uit deze Titel het gewenste resultaat in termen van bewijs uitblijft. In een aantal van de bestudeerde onderzoeken is op dat moment gekozen voor BOB-bevoegdheden op grond van Titel V (en een bredere onderzoeksfocus). Het is echter geen vanzelfsprekendheid dat op dat moment wordt stilgestaan bij de mogelijkheid om BOB-middelen uit Titel V in te zetten. Uit de interviews blijkt dat sommige officieren überhaupt niet overwegen de inzet van BOB-bevoegdheden op grond van Titel V te baseren. Dat lijkt vermoedelijk vooral samen te hangen met bestaande routines, de manier waarop men gewend is te werken. In deze gevallen zijn de BOB-bevoegdheden uit Titel V (en de manier waarop een onderzoek wordt opgezet) een niet-bestaande optie.

4.4 SLOT

In dit hoofdstuk is beschreven hoe de besluitvorming over de inzet van BOB-middelen feitelijk verloopt. Op grond van de interviews blijkt dat over het algemeen niet of nauwelijks wordt stilgestaan bij de mogelijkheid om BOB-middelen uit Titel V in te zetten. Zeker niet in gevallen waar in de ogen van de ondervraagde officieren inzet van BOB-bevoegdheden uit Titel IVa voldoet. In dit hoofdstuk is in de manier waarop de besluitvorming verloopt een aantal aanknopingspunten gevonden voor het beantwoorden van de vraag waarom het gebruik van Titel V niet op grote schaal voorkomt. In het volgende hoofdstuk wordt uitgebreider ingegaan op inhoudelijke argumenten waarmee de besluitvorming over de inzet van BOB-middelen uit Titel V (in relatie tot Titel IVa) wordt onderbouwd en op de omstandigheden die daaraan ten grondslag liggen.

21. De geïnterviewde politiemensen hebben hierover meestal geen uitgesproken opvattingen. Eerder bleek dat meestal de officier van justitie de grondslag voorstelt.

5 DE LOGICA VAN BESLUITVORMING OVER GEBRUIK TITEL V EN TITEL IVA

In de voorgaande hoofdstukken is gebleken dat in de meeste onderzoeken naar vormen van georganiseerde criminaliteit voor de inzet van BOB-middelen Titel IVA als grondslag wordt gehanteerd. De inzet van Titel IVA-bevoegdheden is in veel gevallen een routine die voortvloeit uit de standaardwijze waarop een opsporingsonderzoek doorgaans wordt vormgegeven. In gevallen waar is besloten om BOB-middelen uit Titel V aan te wenden, is het besluit over de grondslag onderdeel van een bredere besluitvorming over de opzet van het onderzoek. In die gevallen wordt explicieter nagedacht over de grondslag van in te zetten BOB-middelen.

In veel gevallen speelt de formele grondslag in de besluitvorming over de inzet van BOB-middelen geen nadrukkelijke rol. Niettemin ligt aan het besluit om BOB-bevoegdheden uit Titel IVA of uit Titel V in te zetten, een bepaalde logica ten grondslag. Officieren van justitie hanteren daarbij naar verwachting bepaalde formele of informele regels of procedures. In sommige gevallen zullen de onderliggende regels voor de officieren zo vanzelfsprekend zijn, dat ze nauwelijks in staat zijn deze regels te verwoorden.

In dit hoofdstuk wordt ingegaan op de onderliggende logica van de besluitvorming over de inzet van BOB-middelen uit Titel V of uit Titel IVA, zoals deze in de bestudeerde onderzoeken heeft plaatsgevonden. In het eerste deel van het hoofdstuk wordt voornamelijk ingegaan op juridische argumenten. Dat komt omdat de meeste geïnterviewden de keuze (voor Titel IVA) in eerste instantie onderbouwen met juridische argumenten. Dit is begrijpelijk gezien hun juridische achtergrond en werkomgeving. Daarnaast spelen bij de besluitvorming ook andere argumenten een rol. Ingegaan wordt op interpretaties van te onderzoeken verschijnselen en interpretatie van juridische regels en praktische en organisatorische overwegingen. Het gaat in dit hoofdstuk om de overwegingen van geïnterviewde officieren van justitie en politiemensen. Eventuele kanttekeningen daarbij vanuit juridisch perspectief worden in hoofdstuk 7 gemaakt.

In dit hoofdstuk wordt een algemeen beeld geschetst over de besluitvorming met betrekking tot de grondslag van de inzet van BOB-middelen, welke overwegingen daaraan ten grondslag liggen en welke factoren daarop van invloed zijn, zonder daarbij te differentiëren naar de verschillende parketten. In de slotparagraaf wordt ingegaan op mogelijke verschillen tussen de arron-

dissementsparketten onderling of tussen de arrondissementsparketten en het Landelijk Parket.

5.1 DE KEUZE VOOR TITEL V OF TITEL IVA

Uit de memorie van toelichting bij het wetsvoorstel voor de regeling van bijzondere opsporingsbevoegdheden blijkt dat aan het besluit om bijzondere opsporingsbevoegdheden in te zetten in onderzoek naar georganiseerde criminaliteit, de keuze tussen de bevoegdheid uit Titel IVa of het equivalent uit Titel V vooraf zou moeten gaan. Het antwoord op de vraag of de officier van justitie de bevoegdheden moet baseren op Titel IVa of Titel V is volgens de memorie van toelichting afhankelijk van het doel van het onderzoek: 'Is het doel waarheidsvinding omtrent een gepleegd strafbaar feit, dan ligt het in de rede de bevoegdheid te baseren op Titel IVa. Richt het onderzoek zich daarentegen op georganiseerde criminaliteit, teneinde deze in kaart te brengen om zodoende verdachten en misdrijven te selecteren die voor vervolging in aanmerking komen, dan kan de bevoegdheid worden gebaseerd op Titel V.'²² In de praktijk van de opsporing lijkt deze keuze echter niet zo expliciet te worden gemaakt. Vrijwel alle ondervraagde officieren van justitie geven aan BOB-bevoegdheden uit Titel IVa standaard als uitgangspunt te nemen, zonder überhaupt de mogelijkheid voor de inzet van het BOB-middel uit Titel V in overweging te nemen.

'Als ik al de afweging zou maken, wat eigenlijk nauwelijks wordt gedaan, dan is het meer de afweging welke meerwaarde Titel V voor mij zou hebben. En kan ik niet met gebruikmaking van Titel IVa hetzelfde bereiken als ik met Titel V zou kunnen?' (officier van justitie)

'Het is eerder zo dat we ervan uitgaan dat we op IVa starten. Er wordt niet eens, er wordt nauwelijks een afweging gemaakt van is het IVa of is het V? Het is in principe voor ons altijd IVa.' (officier van justitie)

22. TK 1996-1997, 25 403, nr. 3, p. 24. Elders in de memorie van toelichting is weergegeven dat inzet van bijzondere opsporingsbevoegdheden, ook uit Titel V, uiteindelijk tot doel moet hebben (bijdragen aan) het kunnen nemen van strafvorderlijke beslissingen. Deze bevoegdheden mogen niet worden ingezet ter verbetering van de informatiepositie van politie en justitie alléén. 'De verbetering van de informatiepositie mag hoogstens een tussengelegen doel zijn, maar mag nooit een doel op zichzelf zijn. De voorgestelde verankering van de bijzondere opsporingsbevoegdheden in het Wetboek van Strafvordering beoogt ertoe bij te dragen dat deze bevoegdheden alleen worden ingezet ten behoeve van de opsporing' (p. 3). In de hoofdstukken 7 en 8 wordt nader ingegaan op het juridische onderscheid tussen Titel IVa en Titel V.

‘In de onderzoeken die wij kennen, doen de IVa-situaties zich al voor en kom je aan de V-afweging niet toe. Zo is het denkproces niet. Ik denk helemaal niet aan V. Ik ga pas aan V denken als ik een probleem zie en ik lopend door IVa er niet uitkom. En dat doet zich in mijn praktijk eigenlijk niet voor.’ (officier van justitie)

Geïnterviewde politiemensen hebben geen specifieke voorkeur voor inzet van een BOB-bevoegdheid uit de ene of de andere Titel. Zij denken vooral pragmatisch over de inzet van opsporingsmiddelen die zij nodig hebben om bewijs te verzamelen. Het gaat hun vooral om de aard (het type) van de middelen en niet om de juridische basis.

‘Vanuit de politie maakt het mij niet uit. Wij gaan dat onderzoeken en wij willen toegerust worden met hetgeen nodig is, en wat er mogelijk is. En of dat nou Titel IV [sic] of Titel V is, als we die middelen maar kunnen inzetten om uiteindelijk het resultaat te bereiken. En dan zie je dat wij met Titel IV prima uit de voeten kunnen.’ (recherchechef)

5.1.1 Keuze voor Titel IVa

Bij de inzet van BOB-middelen laten de ondervraagde officieren van justitie zich leiden door het antwoord op de vraag of er sprake is van een verdenking in de zin van artikel 27 Sv. Van een verdenking is sprake als ten aanzien van één of meer personen een redelijk vermoeden bestaat van betrokkenheid bij een concreet misdrijf. Wanneer dat het geval is, worden automatisch BOB-middelen uit Titel IVa gebruikt, ook in situaties waar het vermoeden bestaat dat het misdrijf in georganiseerd verband is gepleegd en/of dat misdrijven (andere of meer van dezelfde) binnen dat verband op grote schaal worden gepleegd. In de meeste gevallen is volgens de officieren van justitie bij aanvang van een onderzoek een ‘klassieke verdenking’ te construeren, waardoor in de regel wordt ‘gekozen’ voor BOB-middelen uit Titel IVa.

‘De doelstelling in dit onderzoek was het onderscheppen van die partij [cocaïne]. We zijn begonnen met een partij cocaïne die eraan komt, die willen we onderscheppen en dan kijken we wel welke verdachten we vervolgens hebben. De verdenking heb je bijna altijd. Zeker in dit onderzoek met de CIE-informatie [informatie van de Criminele Inlichtingen Eenheid] in combinatie met de MOT-meldingen [meldingen van het Meldpunt Ongebruikelijke Transacties].’ (officier van justitie)

‘Ik heb Titel V helemaal niet overwogen. Van tevoren was al duidelijk op wie de verdenking zich manifesteerde.’ (officier van justitie)

‘Van de oorspronkelijke verdenking maakten concrete feiten deel uit.’ (officier van justitie)

‘Er was maatschappelijk grote overlast. Op grote schaal werden ladingdiefstallen gepleegd waarvan er relatief weinig werden opgehelderd. De politie heeft dat fenomeen opgepikt, en toen is ook wel naar een samenwerkingsverband gezocht dat mogelijk in beeld zou komen. Er bleek op zich best informatie te liggen, ook uit eerder onderzoek elders in het land of in aangrenzende buitenland. Dat is allemaal op een rijtje gezet en toen bleek dat er uit een viertal bronnen toch een basis kwam richting [naam hoofdverdachte]. En dat soort feiten, daarvan kun je vaststellen: dat kun je niet alleen. Dus dan werk je toch met het vermoeden dat je meerdere daders treft. Maar de verdenkingen waren op zich heel concreet te noemen.’ (officier van justitie)

In onderzoeken waar BOB-bevoegdheden op grond van Titel IVa worden ingezet, wordt eigenlijk standaard gewerkt met of naar aanleiding van een verdenking en met bevoegdheden uit Titel IVa. Er is in dat geval nauwelijks sprake van besluitvorming, in de zin dat een weloverwogen beslissing wordt genomen om de inzet van BOB-middelen te baseren op grond van Titel IVa. De ondervraagde officieren van justitie geven aan in de meeste gevallen niet na te (hoeven) denken over de grondslag van BOB-middelen. De inzet van Titel IVa-bevoegdheden past in hun ogen bij de gebruikelijke manier van opsporen naar aanleiding van een concrete verdenking. Ernaar gevraagd, noemen de geïnterviewden verschillende factoren en overwegingen om deze ‘keuze’ (meestal voor Titel IVa) te onderbouwen. Deze factoren en overwegingen lijken op het moment van besluitvorming over de inzet van BOB-middelen en de grondslag geen nadrukkelijke rol te spelen. Het zijn argumenten die voor een groot deel achteraf worden toegekend en waarmee het gebruik van BOB-bevoegdheden uit Titel IVa als het ware wordt gelegitimeerd.

‘Wij hebben dit onderzoek zo opgebouwd dat we gewoon de bevoegdheden uit IVa zijn gaan gebruiken, omdat ik niet zo veel meerwaarde zie in Titel V. Tenminste, dat is deels achteraf beredeneerd, want vooraf hebben we eigenlijk niet heel uitgebreid stilgestaan of we [BOB-bevoegdheden] zeg maar [uit] IVa of V zouden gaan halen.’ (officier van justitie).

Deze factoren – hoewel achteraf toegekend – kunnen van belang zijn voor de manier waarop (vanzelfsprekend) met bijzondere opsporingsbevoegdheden wordt omgegaan. In paragraaf 5.2 wordt hier verder op ingegaan.

5.1.2 Keuze voor Titel V

In de praktijk wordt in de meeste gevallen niet nagedacht over de grondslag waarop de inzet van BOB-middelen wordt gebaseerd, omdat volgens bepaalde routines wordt gewerkt. Het is min of meer vanzelfsprekend om BOB-middelen uit Titel IVa in te zetten. Het besluit wordt wel genomen, maar er wordt

verder niet over de grondslag nagedacht. In gevallen waar van deze routines wordt afgeweken, bijvoorbeeld omdat inzet van BOB-bevoegdheden uit Titel IVa niet mogelijk is, wordt nadrukkelijker nagedacht over de grondslag van de inzet van BOB-middelen. In het vorige hoofdstuk is uiteengezet dat dit besluit – in dit geval kan worden gesproken van besluitvorming, er wordt expliciet over nagedacht – onderdeel is van een bredere besluitvorming over de inrichting van het opsporingsonderzoek en dat dit besluit uitgebreid wordt gemotiveerd in een plan van aanpak, start- of voortgangsproces-verbaal.

In de meeste van deze gevallen wordt de inzet van Titel V echter pas overwogen nadat is vastgesteld dat inzet van BOB-middelen uit Titel IVa niet (langer) mogelijk is. Ook hier wordt dus aanvankelijk vastgehouden aan de min of meer standaardwerkwijze om BOB-bevoegdheden uit Titel IVa te gebruiken.

De doorslaggevende factor om ten aanzien van bepaalde personen voor BOB-bevoegdheden uit Titel V te kiezen, is dat uit de startinformatie voor deze personen (nog) geen verdenking – in termen van betrokkenheid bij een concreet misdrijf – kan worden afgeleid.²³ Bij aanvang van het onderzoek bestaan, bijvoorbeeld op grond van restinformatie uit eerder onderzoek, vermoedens dat (deze) personen in een groter verband betrokken zijn bij het plegen van misdrijven, zonder dat op dat moment duidelijk is om welke misdrijven het precies gaat.

‘In dit geval was het gewoon puur de juridische vraag: hebben we een voldoende verdenking? Van begin af aan was de beslissing: er moet gewoon een nieuw onderzoek op deze man komen. Maar het moet natuurlijk wel binnen de kaders van de wet vallen. (...) En toen hebben we dus gekeken naar het verdenkingscriterium van Titel V en gemeend dat het aan die criteria wel voldeed en ons de mogelijkheid verschafte om een onderzoek te starten.’ (officier van justitie)

Een ander onderzoek is gefocust op een groep van personen die door hun lidmaatschap kunnen worden geassocieerd met een organisatie waar vermoedelijk strafbare feiten worden gepleegd. In het onderzoek zijn BOB-bevoegdheden uit Titel V gebruikt, omdat het van tevoren niet mogelijk was het onderzoek op bepaalde individuele leden te concentreren.

‘Het onderzoek was niet gericht op individuele personen, maar op een groep van personen. Bij een onderzoek op grond van Titel IVa moet er een verdenking zijn van één of meer concrete personen waarover informatie voorhanden is dat zij zich

23. In een aantal onderzoeken die wij hebben bestudeerd, is in dit geval voor Titel V gekozen. Niet uitgesloten moet worden dat in vergelijkbare situaties (waarin dus nog geen verdenking bestaat) wordt gewacht met het starten van een onderzoek totdat wel voldoende informatie beschikbaar is om een verdenking te formuleren en op de ‘normale’ manier een onderzoek te starten en BOB-bevoegdheden uit Titel IVa in te zetten. Zie ook paragraaf 6.2.

met bepaalde misdrijven bezighouden. Bij onderzoek naar een groep van personen kan er best eentje tussen zitten die zich niet schuldig maakt aan een bepaald strafbaar feit, maar wel onderdeel van de groep is en mogelijk bij andere strafbare feiten betrokken is. Dus met Titel V heb je ruimere mogelijkheden om onderzoek te doen naar mensen die deel uitmaken van een groep [waarvan wordt vermoed dat deze zich met criminele activiteiten bezighoudt] zonder dat er van dat individu op dat moment een verdenking van een concreet misdrijf kan worden geformuleerd.' (teamleider onderzoek politie)

Er wordt stilgestaan bij Titel V, omdat de gebruikelijke manier van werken (dus inzet van BOB-middelen uit Titel IVa) niet mogelijk blijkt of omdat eerder onderzoek (met een beperkte onderzoeksfocus en gebruik van BOB-middelen uit Titel IVa) naar dezelfde verdachte(n) niet tot resultaat heeft geleid.

Voorafgaande aan de start van een van de Titel V-onderzoeken is onderzoek gericht naar dezelfde verdachte. Een proces-verbaal van de CIE diende als basis voor de start van dat onderzoek, waarin stond dat de verdachte betrokken zou zijn bij een bepaald misdrijf. Het onderzoek was erop gericht de betrokkenheid van deze persoon bij dat specifieke misdrijf aan te tonen. Het onderzoek leverde echter geen aanwijzingen op voor het specifieke misdrijf. Er is besloten het onderzoek te staken, zonder enig ingrijpen. Het onderzoek leverde evenwel aanwijzingen op dat de verdachte zich mogelijk met criminele activiteiten bezighoudt, zonder dat het concreet genoeg is om van een verdenking te kunnen spreken. Daarom is besloten een nieuw onderzoek te starten met een bredere onderzoeksfocus (en Titel V).

Concrete misdrijven (naar aard, tijd en plaats) zijn bij de start van een Titel V-onderzoek nog niet in beeld. De startinformatie is niet concreet genoeg om van een verdenking te spreken, maar bevat wel aanknopingspunten die in combinatie met het beeld dat politie en justitie vaak al van bepaalde personen hebben, aanleiding geven tot de start van een opsporingsonderzoek. Het ruimere verdenkingscriterium uit Titel V wordt gebruikt om ten aanzien van deze personen BOB-middelen te gebruiken.²⁴

Het komt voor dat in onderzoeken waar aanvankelijk BOB-middelen op grond van Titel V zijn toegepast, gaandeweg wordt overgestapt op BOB-middelen uit Titel IVa.²⁵ Reden daarvoor is dat op dat moment concrete misdrijven en betrokkenheid van concrete verdachten daarbij in beeld komen. Het onderzoek wordt op basis van de bevindingen uit de eerste fase van het onderzoek geconcretiseerd en krijgt een beperktere focus. Voor zover het voor het vervolg

24. Zie voor meer voorbeelden de hoofdstukken 3 en 4.

25. Zie hoofdstuk 3.

van het onderzoek nodig is om BOB-middelen in te zetten, gebeurt dat op basis van Titel IVa.

‘Er was op dat moment zodanig veel concrete informatie dat er wel een redelijk vermoeden ontstond. Inmiddels was die groep beter in beeld gebracht en begon duidelijker te worden waar ze mee bezig waren. Het werd concreter. Vermoedens werden bevestigd.’ [Op dat moment is overgestapt op Titel IVa.] (officier van justitie)

Ook hierin komt tot uitdrukking dat men op het moment dat een verdenking bestaat, de voorkeur geeft aan inzet van BOB-bevoegdheden uit Titel IVa.

5.2 KEUZE VOOR TITEL IVa ALS DE GRONDSLAG ACHTERAF BEARGUMENTEERD

In verreweg de meeste bestudeerde onderzoeken wordt met BOB-middelen uit Titel IVa gewerkt. Het besluit over de grondslag van in te zetten BOB-middelen in deze concrete gevallen (voor zover dus van een besluit kan worden gesproken) wordt door de ondervraagde officieren gemotiveerd met verschillende argumenten. Voor een groot deel betreft het overwegingen die ertoe leiden dat niet Titel V, maar Titel IVa wordt gebruikt. In deze paragraaf wordt onderscheid gemaakt tussen drie categorieën overwegingen, die overigens onderling kunnen samenhangen. Het gaat om juridische argumenten, interpretaties (van te onderzoeken verschijnselen en van juridische regels) en praktische of organisatorische overwegingen. Zoals eerder aangegeven, gaat het om argumenten die vooral achteraf worden aangevoerd en die tijdens de besluitvorming nagenoeg geen rol lijken te spelen. Een aantal argumenten is voor de geïnterviewden vermoedelijk zo vanzelfsprekend, dat het besluit om BOB-bevoegdheden op grond van Titel IVa in te zetten, een routine is geworden.

5.2.1 *Juridische argumenten*

Zoals hiervoor is uiteengezet, vervult het verdenkingscriterium van artikel 27 Sv een belangrijke rol bij de inzet van BOB-bevoegdheden. Bij een verdenking in de zin van artikel 27 Sv wordt vrijwel altijd gewerkt met BOB-middelen uit Titel IVa. De geïnterviewden betogen dat een verdenking meestal kan worden geformuleerd.

De (on)mogelijkheden van Titel V worden vooral gezien vanuit het perspectief van de klassieke opsporing. Er wordt geredeneerd vanuit de gebruikelijke situatie van onderzoek naar een concrete verdenking. Daarin wordt geen meerwaarde gezien of noodzaak ervaren voor het gebruik van Titel V. Daarentegen heeft men het idee dat Titel V extra eisen stelt, die niet aan de klassieke manier van opsporen worden gesteld. Er worden verschillende

argumenten genoemd waarom de meeste geïnterviewden vanuit de bestaande opsporingspraktijk de voorkeur geven aan het gebruik van Titel IVa-bevoegdheden. Het gaat om extra eisen die aan de inzet van bevoegdheden uit Titel V worden gesteld, de verhouding met bepalingen in het materiële strafrecht en technisch-juridische verschillen tussen bepalingen in Titel IVa en Titel V.

Extra eisen in Titel V

Een aantal officieren van justitie veronderstelt dat voor de inzet van BOB-middelen uit Titel V extra handelingen moeten worden verricht in vergelijking met de inzet van hetzelfde middel uit Titel IVa. Om Titel V-bevoegdheden in te zetten moet (met feiten en omstandigheden) worden onderbouwd dat een persoon (of een aantal personen) betrokken is bij een georganiseerd verband dat zich bezighoudt met criminele activiteiten. Daarover hoeft weliswaar nog geen concreet beeld te bestaan, maar er moeten wel aanknopingspunten zijn in feiten en omstandigheden waaruit 'een redelijk vermoeden voortvloeit dat in georganiseerd verband misdrijven als omschreven in artikel 67, eerste lid, worden beraamd of gepleegd die gezien hun aard of samenhang met andere misdrijven die in dat georganiseerd verband worden beraamd of gepleegd een ernstige inbreuk op de rechtsorde opleveren' (vgl. artikel 126o Sv). Ervan uitgaande dat vaak al sprake is van een verdenking, betekent het aantonen van betrokkenheid bij een georganiseerd verband in de ogen van de officieren van justitie een extra handeling en kan dat bovendien tot onnodige discussies leiden.

'Waarom zou je moeilijk doen als het makkelijk kan? Want je gaat jezelf in allerlei bochten wringen om te proberen van tevoren al aanwijzingen te vinden of de verdenking voor de criminele organisatie neer te leggen in een rapportage voor het aanvragen van bevoegdheden, terwijl je op Titel IVa ook al alles kan doen. (...) Punt is als je op basis van V een tap zou aanvragen, moet je ook gaan motiveren: "wij denken dat hier een criminele organisatie bezig is, want Jantje, Pietje, Klaasje gaan uit inbreken. Zij doen dat op die manier, elke avond." Het rapport wat je moet schrijven, is waarschijnlijk veel uitgebreider dan wat je zou moeten doen als je op basis van een gewoon concreet misdrijf een bevoegdheid gaat aanvragen. Dat is ook iets waar tegenaan gehikt word.' (officier van justitie)

'Het is niet echt een afweging. Als er een verdenking is, zeg ik IVa. Het is meer een automatisme. Laten we dat gedoe met betrekking tot het georganiseerd verband maar buiten de deur houden als het toch op basis van IVa kan. De politie moet in het verbaal ook weer aan iets extra's aandacht besteden, namelijk aan het georganiseerd verband.' (officier van justitie)

'Als je toch de verdenking hebt, maar je wilt dan V inzetten, dan moet je wel een georganiseerd verband hebben. Moet je elke keer de discussie aangaan, moet je elke keer weer bij inzet van de tap de rechter-commissaris overtuigen, maar later op de zitting bij de rechtbank ook, moet je aannemelijk maken dat je een georga-

niseerd verband had. Dat je het later kunt bewijzen is een tweede, nee, maar op het moment van inzetten moet je al de verdenking hebben van een georganiseerd verband. Dat zal bij georganiseerde criminaliteit niet altijd zo moeilijk zijn, maar volgens mij moet je iets vooral doen omdat het meerwaarde heeft, niet omdat het nadelen heeft.' (officier van justitie)

Bepalingen in het materiële strafrecht

De meeste officieren zijn ervan overtuigd dat in de bestudeerde onderzoeken bij de start van een onderzoek een verdenking van een strafbaar feit kon worden geformuleerd. Op basis daarvan kon met BOB-bevoegdheden uit Titel IVa worden gewerkt. Daarnaast wordt verschillende keren gewezen op het bestaan van bepalingen in het materiële strafrecht, waarin gedragingen strafbaar worden gesteld die in de ogen van deze officieren overeen (lijken te) komen met situaties waarvoor Titel V is bedoeld. Het gaat om bepalingen die betrekking hebben op het voorbereiden van strafbare feiten (vgl. het beramen van misdrijven in Titel V) of op deelname aan een criminele organisatie (vgl. plegen of beramen van misdrijven in georganiseerd verband in Titel V).²⁶ Een aantal ondervraagde officieren geeft aan op grond van een verdenking van overtreding van deze misdrijven een onderzoek te kunnen starten en daarbij gebruik te kunnen maken van BOB-bevoegdheden uit Titel IVa. Hoewel de inzet van BOB-bevoegdheden volgens sommige officieren in deze gevallen ook op Titel V zou kunnen worden gebaseerd, kan dat in hun ogen ook op grond van Titel IVa in combinatie met de bepalingen in het materiële strafrecht. Dat laatste geniet dan de voorkeur.²⁷

Technisch-juridische verschillen

Verder wijzen geïnterviewde officieren van justitie op technisch-juridische verschillen tussen Titel V en Titel IVa. Naast de grondslag (klassieke verdenking versus vermoeden van misdrijven in georganiseerd verband beraamd

26. De officieren van justitie zien in bepalingen uit het materiële strafrecht overeenkomsten met situaties waarvoor Titel V mede is bedoeld: de mogelijkheid om onderzoek te doen naar een vermoeden dat in georganiseerd verband (vgl. criminele organisatie van artikel 140 Sr) misdrijven worden beraamd (vgl. voorbereidingshandeling van artikel 46 Sr, ook zogenoemde bijzondere wetten kennen een specifieke bepaling waarin de voorbereiding van een specifiek misdrijf strafbaar wordt gesteld, zoals artikel 10a OW) of beramingsmisdrijven worden gepleegd (uiteenlopende gronddelicten stellen beraming strafbaar). Hier wordt in hoofdstuk 7 uitgebreid aandacht aan geschonken.

27. In deze optiek wordt vastgehouden aan traditionele vormen van opsporing (opsporing op grond van een verdenking, in dit geval een voorbereidingshandeling of deelname aan een criminele organisatie) met BOB-bevoegdheden uit Titel IVa. Voor de inzet van bevoegdheden uit Titel IVa moeten ten aanzien van een concrete verdachte aanknopingspunten zijn voor aanwijsbare criminele handelingen (in dit geval voorbereiding van een bepaald misdrijf of zicht op deelname aan een criminele organisatie). Dit is niet het geval voor de toepassing van BOB-bevoegdheden uit Titel V. Hier wordt in hoofdstuk 7 verder op ingegaan.

of gepleegd) zijn er twee verschillen. Ten eerste is het opnemen van vertrouwelijke communicatie (OVC) in Titel V toegestaan bij misdrijven waarop een gevangenisstraf staat van minimaal zes jaar. In Titel IVa geldt dit voor misdrijven met als strafmaat een gevangenisstraf van ten minste acht jaar. Het opnemen van vertrouwelijke communicatie op grond van de Titel V-bevoegdheid is dus mogelijk voor minder zware misdrijven. Enkele geïnterviewde officieren zien dit voordeel vooral als een theoretisch voordeel, dat voor de praktijk niet noemenswaardig is. Het gebruik van Titel V in situaties waar (nog) geen verdenking bestaat, wordt in veel gevallen met praktische argumenten van tafel geveegd. De opsporingscapaciteit in Nederland is volgens deze officieren zodanig beperkt, zeker voor observatie- of infiltratieactiviteiten, dat de capaciteit wordt ingezet waar deze het hardst nodig is en dat is volgens hen meestal bij een onderzoek naar een concrete verdachte.

Een tweede technisch-juridisch verschil doet zich voor bij de bevoegdheid tot onderzoek van telecommunicatie, het tappen. De Titel V-bevoegdheid vereist dat alleen telecommunicatie mag worden opgenomen waaraan een persoon deelneemt ten aanzien van wie het vermoeden bestaat dat deze betrokken is bij een georganiseerd verband (artikel 126t Sv). Deze voorwaarde werd ook aan de klassieke tapbevoegdheid gesteld, zoals die voor het bestaan van de Wet BOB gold. In de Titel IVa-bevoegdheid is deze voorwaarde komen te vervallen en is het toegestaan iedereen aan een telefoontap te onderwerpen om een strafbaar feit op te helderen en daarvan verdachte personen op te sporen, ook als degene van wie telefoongesprekken worden opgenomen zelf niets met het strafbare feit van doen heeft.

‘Je hebt ook het gemak, om het zo maar even te zeggen, dat niet persé de verdachte, de betrokkene zelf moet ik zeggen, aan het [telecommunicatie]verkeer deel hoeft te nemen. Dat het [tappen onder Titel IVa] minder vereisten stelt.’ (officier van justitie)

In principe zien de geïnterviewde officieren van justitie in Titel IVa en Titel V dezelfde bevoegdheden. De juridische verschillen die er zijn en die vóór inzet van BOB-middelen uit Titel V zouden kunnen pleiten, zijn voor de opsporingspraktijk niet zo relevant. Over het algemeen wordt vastgehouden aan bestaande opsporingspraktijken waarin Titel IVa wordt verkozen boven Titel V. In het volgende citaat maakt een officier van justitie de balans op:

‘Met de Wet BOB zijn de opsporingspraktijken die ook in het pre-BOB-tijdperk werden uitgevoerd wettelijk verankerd. Verder is het zo dat Titel V weer wat extra dingen vraagt, bijvoorbeeld de feiten en omstandigheden van artikel 126o Sv, maar ook het feit dat de betrokkene zelf deel moet nemen aan het telecommunicatieverkeer. Uit opsporingsbelang zou ik eerder voor IVa kiezen.’ (officier van justitie)

5.2.2 Interpretatie van te onderzoeken verschijnselen en regels

Een deel van de bestudeerde onderzoeken waarin voor de inzet van BOB-middelen Titel IVa als grondslag is gehanteerd, kent een vergelijkbaar verloop als de onderzoeken waarin BOB-middelen uit Titel V zijn gebruikt.²⁸ Er zijn, met andere woorden, onderzoeken waar BOB-bevoegdheden uit Titel IVa worden aangewend, die inhoudelijk grote overeenkomsten vertonen met onderzoeken waarin BOB-bevoegdheden uit Titel V worden gebruikt. Hier wordt beschreven waarom in deze gevallen voor BOB-middelen uit Titel IVa wordt gekozen. Er wordt ingegaan op de wijze waarop een te onderzoeken verschijnsel wordt geïnterpreteerd tot een Titel IVa-onderzoek en de manier waarop begrippen uit Titel V worden opgevat.

Interpretatie van te onderzoeken verschijnselen

Een deel van de Titel IVa-onderzoeken heeft, net als de Titel V-onderzoeken, tot doel om een criminele organisatie inzichtelijk te maken. Het primaire doel en de directe aanleiding om deze onderzoeken te starten, zijn echter gelegen in het ophelderen van een concreet strafbaar feit. Hoewel de nadruk in het onderzoek niet ligt op het in kaart brengen van een breder verband, wordt er wel aandacht aan geschonken.

‘Dit onderzoek is begonnen met het idee we pakken [verdachte 1] en [verdachte 2] aan om daarmee aan de achter hen liggende organisatie van [verdachte 3] te komen, waarvan wij vermoeden dat dat de opdrachtgever was. Nou, daarvan heb ik gezegd, die doelstelling is mij te breed gelet op de termijn die ik krijg. Laten we het in stapjes doen. En laten we de doelstelling beperken. Daarvan is toen gezegd, dan houden we het beperkt tot [v1] en [v2], eventuele bijvangst, maar dat is het dan. En er is besloten het onderzoek naar [v3], naar de grotere organisatie, in portefeuille te houden. We hebben dus besloten dat af te splitsen. Ook met een concrete doelstelling: [verdachte 1] en [verdachte 2] te veroordelen en uit het grotere verband weg te trekken om de productie onder leiding van [deze verdachten] te stoppen.’ (officier van justitie)

In dit onderzoek heeft de zaakofficier gekozen om een (groot) onderzoek naar de vermoedelijke leider van een crimineel verband op te splitsen in ten minste twee onderzoeken met elk een eigen, afgebakende doelstelling.²⁹ Dat het (eerste) onderzoek naar de twee producerende verdachten ook informatie oplevert over het grotere verband waar zij vermoedelijk deel van uitmaken (en dat ook

28. Zie ook hoofdstuk 3.

29. Verschil met Titel V-onderzoeken is dat in de Titel IVa-onderzoeken (zoals dit onderzoek) al zicht bestaat op de organisatie: wie betrokken zijn, wat ieders rol is en hoe onderlinge verhoudingen zijn. Zie verder hierover hoofdstuk 3 en paragraaf 6.3.

naar aanknopingspunten daarvoor wordt gezocht), wordt gezien als een bijkomend opsporingsresultaat. De resultaten van dit onderzoek bieden mogelijk aanknopingspunten (in de vorm van restinformatie) om dan later een nieuw onderzoek te starten naar de bovenste laag van deze organisatie.

Volgens een andere officier heeft deze manier van werken – het opsplitsen van een groter onderzoek in een aantal deelonderzoeken – het voordeel dat deelonderzoeken informatie kunnen opleveren voor een ander onderzoeksdoel en dat door de afbakening van deelonderzoeken het andere, overkoepelende onderzoeksdoel kan worden afgeschermd.

‘Er zijn wel situaties denkbaar waarin Titel V een heel handig instrument zou kunnen zijn. Je kunt je voorstellen dat je een bepaald georganiseerd verband denkt te hebben, dat je daar een onderzoek op start en dat je vanuit dat onderzoek een aantal deelonderzoeken formeert op onderdelen van de organisatie zeg maar, of op bepaalde misdrijven. Het voordeel daarvan is dat je je hoofdonderzoek, wat je dan bijvoorbeeld als een Titel V-onderzoek zou kunnen doen, niet in de openbaarheid hoeft te brengen als je een paar verdachten [in een deelonderzoek] gaat aanhouden. Meestal lukt het je niet om een hele organisatie in één keer op te pakken, alles ontmantelen wat ze doen. Wat doe je dan? Dan hak je het in stukjes. Maar dat kan alleen maar als je je hele onderzoek ‘droog’ kan houden. Dat je zorgt dat het niet bij advocatuur en verdachten terechtkomt. Want ja, als ze weten dat je een onderzoek op ze draait, dan ben je gelijk klaar.’ (officier van justitie)

Deze (deel)onderzoeken in samenhang bezien, kunnen als mogelijke Titel V-situaties worden beschouwd. In hoofdstuk 3 zijn ook andere voorbeelden van (typen) onderzoek beschreven die lijken op Titel V-onderzoeken, maar waar Titel IVa de basis is voor de inzet van bijzondere opsporingsmethoden. Het gaat in de eerste plaats om onderzoeken die in beginsel zijn gericht op concrete misdrijven en enkele concrete verdachten, maar waar na verloop van tijd de focus is verbreed gericht op het in kaart brengen van een georganiseerd verband. In de tweede plaats zijn er onderzoeken die met een brede doelstelling beginnen, zoals inzicht verkrijgen in een groepering die zich bezighoudt met bepaalde misdrijven, en waar de focus gaandeweg wordt afgebakend tot bepaalde misdrijven en verdachten.

Hoewel de aard van deze onderzoeken mogelijk (ook) past bij de strekking van Titel V, wordt het gebruik van bevoegdheden uit Titel IVa in deze gevallen gerechtvaardigd door de aanwezigheid van een concrete verdenking. Onderzoek naar een concrete verdenking (en met behulp van bijzondere opsporingsmethoden uit Titel IVa) sluit volgens verschillende geïnterviewden niet uit dat in deze onderzoeken ook aandacht zou kunnen worden geschonken aan een eventueel achterliggende organisatie of onderlinge taakverdeling tussen verdachten. In onderzoek naar een concrete verdenking worden vaak

ook aanknopingspunten gevonden voor mogelijke georganiseerde criminele verbanden.³⁰

In een onderzoek naar een lokaal opererende groepering die zich bezighoudt met de verkoop van harddrugs, is gebleken dat een van de verdachten verschillende contacten onderhoudt (elders in het land) die vermoedelijk verband houden met de handel in verdovende middelen. Ook brengt deze verdachte weer andere personen, die zich ook bezighouden met de verkoop van harddrugs, in contact met toeleveranciers. De zaakofficier ziet in dit onderzoek, of in vergelijkbare gevallen, geen noodzaak om BOB-middelen uit Titel V in te zetten.

‘Het [Titel V] is er eigenlijk meer op toegesneden, dat ben ik helemaal eens. Het had gekund, maar het blijkt ook zonder te kunnen. Het opvallende is dat je dus eigenlijk met de oude middelen [uit de voeten kunt] en zonder dat je puur bij de vordering al zegt, van “we zijn met een georganiseerd verband bezig, en willen daarom deze groepering in kaart brengen”. Het was mogelijk geweest, maar het kan ook zonder. Waar het makkelijk kan, moet je het niet moeilijker doen. Het gemak waarmee je normaliter start, wel goed onderzocht, de basis sterk, maar dan toch niet kiezen voor een hele zware invalshoek. Je hebt gewoon voldoende om die taps aan te vragen en om die stelselmatige observatie te rechtvaardigen. Ik zou bij een volgende zaak niet weten waarom ik het anders zou moeten doen.’ (officier van justitie)

Het onderzoek leidt in de ogen van de officier tot hetzelfde resultaat.

‘In de praktijk kan je gemakkelijk uit de voeten met de oude situatie. Je hebt niet speciaal nieuwe wetgeving nodig om een georganiseerd verband aan te tonen. In deze onderzoeken heb ik ook 140 ten laste gelegd. Juridisch gezien is het [Titel V] meer toegesneden, ben ik helemaal eens. Maar, waar je ook op de andere manier met dezelfde uitkomst bezig bent, red ik me er mee.’ (officier van justitie)³¹

Uitgaande van het feit dat er in deze onderzoeken een verdenking is van een concreet misdrijf, wordt verondersteld dat met inzet van BOB-middelen uit Titel IVa hetzelfde kan worden bereikt als met inzet van BOB-middelen uit Titel V zou kunnen. Ook dan kan worden onderzocht wie er nog meer betrok-

30. Dit is een verschil met Titel V-onderzoeken, die vanaf het begin een brede onderzoeksfocus hebben. In dat geval gaan politie en justitie bewust op zoek naar wat personen uit een bepaald verband allemaal doen en met wie. In Titel IVa-gevallen moet de samenwerking, het bestaan van een georganiseerd verband, (min of meer toevallig) vanzelf blijken, men gaat er niet doelgericht naar op zoek. Althans, het wordt op deze manier verantwoord.
31. Volgens deze officier heeft onderzoek waarin BOB-middelen uit Titel V worden ingezet kennelijk tot doel om mensen voor deelname aan een criminele organisatie te vervolgen. Andere officieren vatten de mogelijkheden van Titel V ruimer op (zie paragraaf 6.1).

ken zijn bij dat misdrijf, en komt volgens geïnterviewden (vanzelf) in beeld wat de verdachten nog meer uitvoeren.

Onderzoeken die zijn gericht op het in kaart brengen van een georganiseerd verband en waar BOB-bevoegdheden worden aangewend op basis van Titel IVa, doen zich voor. De te onderzoeken verschijnselen worden echter zo geïnterpreteerd en/of onderzoeksplannen worden op zo'n manier opgesteld dat inzet van BOB-middelen uit Titel V in de ogen van geïnterviewde officieren en politiemensen niet noodzakelijk is. Zij zien in Titel IVa ook mogelijkheden om onderzoek te kunnen doen naar een achterliggend verband en geven (vanzelfsprekend) de voorkeur aan de gebruikelijke werkwijze. Men is gewend te werken met een concrete verdenking en weet (beter) wat er van hen wordt verwacht dan met de (nieuwe) mogelijkheden van Titel V.

Begrippen 'redelijk vermoeden' en 'georganiseerd verband' in Titel V

Geïnterviewden geven aan dat zij geneigd zijn om met BOB-bevoegdheden uit Titel IVa te werken, niet alleen omdat – zoals ook eerder al is gebleken – bij de start van een onderzoek volgens hen meestal al wel een verdenking kan worden geformuleerd, maar ook omdat velen het onderscheid tussen de verdenking van schuld aan een strafbaar feit (artikel 27 Sv) en de feiten en omstandigheden waaruit een redelijk vermoeden van betrokkenheid bij een (crimineel) georganiseerd verband voortvloeit (artikel 126o Sv), nogal vaag vinden.³²

'Ik denk dat het verschil tussen die verdenking en het redelijk vermoeden maar marginaal en lastig is: Wanneer is iemand al wel betrokkene, maar nog geen verdachte?' (teamleider onderzoek politie)

In de aanvraag voor de inzet van BOB-bevoegdheden uit Titel V moet bovendien worden onderbouwd dat iemand betrokken lijkt te zijn bij een georganiseerd verband waarbinnen criminele activiteiten worden ontplooid. Dat komt volgens sommige officieren van justitie in de praktijk al gauw in de buurt van een verdenking.³³

'Uit feiten en omstandigheden moet blijken dat een verzameling van personen zich bezighoudt met het beramen of plegen van misdrijven. Je moet al wel een idee hebben wie dat zijn, zonder dat zij toe te schrijven zijn aan één of meer concrete delicten of dat duidelijk is wie wat heeft gedaan. Dat zit heel dicht tegen de verdenking aan.' (officier van justitie)

32. In hoofdstuk 7 wordt nader ingegaan op dit onderscheid.

33. Hierdoor heeft Titel V dus geen meerwaarde ten opzichte van Titel IVa. Voor inzet van BOB-middelen uit Titel V moet juist iets extra's worden gedaan. Zie ook de vorige paragraaf.

Andere officieren geven aan terughoudend te zijn in het aanvragen van bevoegdheden uit Titel V, omdat zij ten aanzien van het aantonen van betrokkenheid bij een georganiseerd verband problemen of discussies verwachten.³⁴ Zij geven de voorkeur aan onderzoek naar een concrete verdenking met behulp van BOB-middelen uit Titel IVa.

‘Misschien zit het ook wel een beetje in de “koud water vrees”-sfeer. Als je over Titel V praat en je zet bevoegdheden in op Titel V, dan gaat de verdediging natuurlijk roepen “luister eens, er is helemaal geen georganiseerd verband”. Moet je elke keer de discussie aangaan dat er een vermoeden bestaat van een georganiseerd verband: de rechter-commissaris overtuigen bij de aanvraag van een BOB-middel, maar later op zitting bij de rechtbank ook. Als er ook al een concrete verdenking is, kan je die onnodige discussie voorkomen door gewoon op Titel IVa te tappen.’ (officier van justitie)

Ook aan politiezijde is de verwachting dat het OM doorgaans terughoudend zal zijn met het geven van toestemming om alleen op basis van een vermoeden van het in georganiseerd verband plegen of beramen van misdrijven te mogen observeren of tappen. De betreffende politiemensen hebben dit overigens niet ter sprake gebracht bij de vertegenwoordigers van het OM.

‘Titel V is alleen nodig in het begin als je niet veel zou hebben. Het vermoeden dat er een terroristische organisatie is, ik noem maar wat, alleen krijg je dan wel de vraag: hoe weten jullie dat dan? En waarom vermoed je dat? Ik vraag me af wanneer je voldoende hebt om op die Titel V aan de slag te kunnen. Ik denk dat het OM dat niet zomaar zal doen. (...) Ook het OM zit sneller denk ik, maar dan zitten we op de stoel van het OM, in de richting van de verdenking.’ (teamleider onderzoek politie)

Vermoedelijk speelt ook onzekerheid over mogelijke gevolgen van eventueel verkeerd gebruik van Titel V een rol. Onduidelijkheid over eisen die worden gesteld aan betrokkenheid bij een georganiseerd verband kan bovendien tot (onnodige) discussies leiden. Wanneer in het onderzoek BOB-bevoegdheden uit Titel V zijn aangewend om onderzoek te doen naar de misdrijven die in een georganiseerd verband worden begaan, kan volgens deze officieren tijdens de zitting in de rechtszaal verweer worden gevoerd dat op de verkeerde Titel zou zijn ‘gebod’, omdat volgens de rechtbank of advocatuur bij aanvang van het onderzoek geen sprake zou zijn (geweest) van betrokkenheid bij een georganiseerd verband. Het risico bestaat volgens geïnterviewden dat het

34. Er bestaan verschillende opvattingen over het aantonen van betrokkenheid bij een georganiseerd verband en de eisen waaraan startinformatie op dit punt moet voldoen. Daar wordt in paragraaf 6.1 en in hoofdstuk 7 nader op ingegaan.

bewijs onrechtmatig verkregen zou zijn en om die reden niet mee zou mogen wegen.³⁵

5.2.3 *Praktische en organisatorische overwegingen*

In het voorgaande zijn verschillende argumenten weergegeven waarmee geïnterviewden de keuze voor BOB-middelen uit Titel IVa (en niet uit Titel V) onderbouwen. In het verlengde van de eerder beschreven juridische overwegingen of overwegingen die van doen hebben met de manier waarop situaties of regels worden geïnterpreteerd, zijn hiervoor (kort) ook factoren aangestipt van praktische en/of organisatorische aard. Aan het besluit om BOB-middelen uit Titel IVa of Titel V in te zetten, liggen meestal verschillende overwegingen ten grondslag. Het is niet één enkele overweging die de doorslag geeft, maar het is eerder een samenloop van verschillende overwegingen of factoren. In deze subparagraaf wordt ingegaan op overwegingen van praktische en organisatorische aard.

Ten eerste lijkt de keuze voor Titel IVa samen te hangen met de wijze waarop de politie informatie verzamelt en presenteert in een onderzoeksvorstel. De informatie die de politie als startinformatie presenteert, is in de meeste gevallen zo concreet, dat het onderzoeksvorstel in de richting van een Titel IVa-onderzoek wordt geschreven. De startinformatie bevat vaak concrete aanwijzingen over (de voorbereiding van) misdrijven. Ook komt het geregeld voor dat (bij)namen en telefoonnummers worden genoemd van personen die daarbij betrokken zouden zijn. Bovendien is er bij de politie vaak al meer informatie bekend uit eerdere onderzoeken of wordt een beroep gedaan op informatie van de CIE. De fase voorafgaande aan de start van een onderzoek wordt gebruikt om een verdenking te onderbouwen door beschikbare informatie te verzamelen en te analyseren, om vervolgens concreet aan de slag te gaan met het ophelderen van strafbare feiten en het opsporen van verdachten.

‘De start van de meeste onderzoeken ligt grofweg in drie dingen. Ofwel we hebben te maken met CIE-informatie die om gebruikt te kunnen worden per definitie zo concreet moet zijn dat je er ook – eventueel met wat aanvullende informatie – bevoegdheden op kunt uitoefenen. Twee is de informatieverzameling uit andere

35. In een van de Titel V-onderzoeken speelde hetzelfde argument, alleen in tegengestelde richting. In een onderzoek waar aanvankelijk BOB-middelen uit Titel IVa zijn ingezet, heeft de officier besloten om gaandeweg naast de inzet van BOB-middelen op grond van Titel IVa dezelfde BOB-middelen ook op grond van Titel V aan te vragen. Er werd in dit geval voor beide grondslagen gekozen, omdat in een vroeg stadium van het onderzoek (naar gepleegde misdrijven) duidelijk werd dat de misdrijven in een georganiseerd verband werden gepleegd. De officier kon de gevolgen niet overzien als op de verkeerde Titel zou worden ‘gebod’.

onderzoeken, de restinformatie. Het bij elkaar brengen van informatie over een bepaald persoon met de bedoeling om daarna een onderzoek op die persoon te starten. Ten derde buitenlandse rechtshulpverzoeken, die informatie verschaffen over mensen die in Nederland verblijven en op basis waarvan je dan van start kunt. Eigenlijk geldt voor al deze drie aanleidingen dat ze normaliter wel zo concreet zijn, zo specifiek, dat je meteen met een Titel IVa-onderzoek kan starten. Dat de politie eigenlijk altijd wel een verdenking neerschrijft of aanlevert. En dan wordt er verder niet over de grondslag nagedacht.’ (officier van justitie)

‘Het gebeurt niet zo vaak, omdat het verdenkingscriterium van artikel 27 niet zo’n zwaar vereiste is. In negen van de tien gevallen voldoe je daar wel aan voordat je een onderzoek begint. Als de informatie dusdanig vaag is dat je niet eens een redelijk vermoeden van schuld hebt, begin je meestal geen onderzoek. Dan is de kans op succes ook niet zo groot. Dat is bij terrorisme natuurlijk wat anders, omdat je het risico gewoon niet kunt nemen.’ (officier van justitie)

In het laatste citaat wordt ook de factor opsporingsindicaties genoemd, die van invloed lijkt te zijn op de keuzes die worden gemaakt in het opsporingsproces en waarmee (impliciet) het gebruik van Titel V wordt beïnvloed. Op het selectieproces voorafgaande aan de start van een opsporingsonderzoek en de wijze waarop dit keuzeprocess de besluitvorming over de inzet van BOB-middelen (grondslag) mogelijk beïnvloedt, wordt in paragraaf 6.2 nader ingegaan.

In veel gevallen is volgens de geïnterviewden ook over vormen van criminele samenwerking en organisaties al concrete informatie beschikbaar. In dat geval wordt geen (verkennend) onderzoek gedaan hoe een verband eruitziet, maar wordt meteen concreet ingestoken. Ook speelt mee dat verdachten waar het hier om gaat, vaak geen onbekenden zijn van politie en justitie.

‘De doelstelling van het onderzoek was het oprollen van de organisatie. Ik heb Titel V helemaal niet overwogen. Van tevoren was al duidelijk op wie de verdenking zich manifesteerde. Als je ergens al een draadje hebt, dan kom je vrij snel als je er aan begint te trekken, zie je toch al met wie de mensen samenwerken. De verdeningen zijn vrij snel ingevuld.’ (officier van justitie)

‘Eigenlijk zijn criminele samenwerkingsverbanden ook dingen die zich aandienen omdat het vaak analyses zijn van restinformatie en CIE-informatie.’ (recherchechef)

Ten tweede geven geïnterviewden aan gewend te zijn te werken met bevoegdheden uit Titel IVa, omdat altijd op deze wijze is gewerkt en dat dat ook niet tot problemen heeft geleid. Er lijken bepaalde routines en gewoontes te zijn ontstaan om een onderzoek te starten met een verdenking en daarbij als het ware standaard met bevoegdheden uit Titel IVa te werken. Alleen wanneer men er daarmee niet uitkomt (omdat resultaten uitblijven of een verdenking

niet langer kan worden gestaafd), wordt naar andere mogelijkheden gekeken. In de meeste gevallen kon men hiermee uit de voeten en is inzet van bevoegdheden uit Titel V in de ogen van de geïnterviewde officieren van justitie niet nodig (gebleken).

‘De verdenking is er altijd. En bij een verdenking is het eigenlijk altijd al standaard [Titel IVa]. De politie denkt ook niet aan iets anders dan IVa en wij van justitie ook niet.’ (officier van justitie)

In de derde plaats blijkt de afweging tussen inzet van bevoegdheden uit Titel IVa en die van Titel V in de opsporingspraktijk niet zo expliciet te worden gemaakt. Het is min of meer een automatisme om BOB-middelen uit Titel IVa in te zetten. Volgens de geïnterviewde officieren is dit te begrijpen vanuit de logica van het opsporingsonderzoek. De politie verzamelt naar aanleiding van concrete signalen of incidenten gericht informatie over deze concrete misdrijven en verdachten. Het gebruik van bevoegdheden uit Titel IVa is conform de logica van opsporingsonderzoek en sluit aan bij de werkwijze zoals ook voor het bestaan van de Wet BOB al werd gedaan.

Ten vierde wordt de opsporing gekenmerkt door een zekere resultaatgerichtheid. Sommige geïnterviewden spreken in dit verband van ‘opsporingsdrang’, waarbij de nadruk ligt op het ‘afwerken van zoveel mogelijk ronde zaken’. Onderzoek naar een georganiseerd verband op zich is in deze optiek van minder belang.

‘Vaak zijn de onderzoeken [met Titel IVa] allereerst gericht op het oplossen van de concrete misdrijven. Dat je dan een criminele organisatie kan meenemen, dat is wel een gewenst effect, maar niet een doel op zich waar ook een strategie op gericht wordt.’ (officier van justitie)

Een andere officier zegt daarover:

‘Daar ben ik te veel een zakenboer voor. Er worden strafbare feiten gepleegd en wij zorgen er met de politie voor dat degenen die dat gedaan hebben er straf voor krijgen. Zaken afhandelen, daar gaat het om. De voldoening van het werk komt uit het oplossen van strafbare feiten.’ (officier van justitie)

Eerste prioriteit is het ophelderen van misdrijven. Daarna kan uit onderzoeksbevindingen blijken of ook sprake lijkt te zijn van een criminele organisatie.

‘Dit onderzoek is begonnen als wat wij hier noemen “korte klap”. Er kwam een tip binnen uit een ander onderzoek, dat iemand een hoeveelheid verdovende middelen zou hebben en eventueel vuurwapens. Daar is toen op gerechercheerd. Er

is onmiddellijk begonnen met een tap op die meneer om te kijken of 'ie inderdaad bezig was met verdovende middelen. Vrij kort na de start waren al de eerste aanhoudingen. Aan de hand van de verklaringen van de eerst aangehoudene zijn er toen nog wat meer aanhoudingen geweest. De rest is meegesleept in zijn val. Kijkend naar wat er op dat moment lag aan verklaringen, dossiers, handelingen, kon ik een organisatie er niet echt uithalen.' (officier van justitie)

In de vijfde plaats hebben de meeste geïnterviewde functionarissen – bij het OM en bij de politie – een voorkeur voor onderzoek met een concrete doelstelling. Dit hangt deels samen met het vorige argument van een resultaatgerichte opsporing, maar ook met het feit dat concrete onderzoeken overzichtelijker en beter beheersbaar zouden zijn. In onderzoeken naar een georganiseerd verband bestaat het gevaar van een olievlekwerking. De ondervraagde officieren veronderstellen dat het in deze onderzoeken moeilijk is een concrete doelstelling te formuleren en zodoende het onderzoek af te bakenen. Het risico bestaat dan dat het onderzoek alle kanten uit zou kunnen gaan.

'Het is gemakkelijker een crimineel samenwerkingsverband rondom meneer A en meneer B te onderzoeken dan een crimineel samenwerkingsverband dat zich bezighoudt met bepaalde strafbare feiten. We zien vaak heel veel wisselende samenstellingen van allerlei figuren. Er moet goed in de gaten worden gehouden dat er niet eindeloze capaciteit in onderzoeken wordt gestoken.' (officier van justitie)

'Meestal is het de kunst om projecten zo beperkt mogelijk te houden. Het is echt de bekende olievlek: als je ergens mee aan de slag gaat, blijkt er meestal zoveel aan de hand te zijn, dat je heel lang door kan blijven rechercheren. Maar om zaken behapbaar te houden, worden hele duidelijke keuzes gemaakt over welke delicten en welke personen worden aangepakt. Dan houd je het nog een beetje te doen. Dan is het ook nog wel aan te sturen. Het is natuurlijk in opsporingsonderzoek altijd een capaciteitsverhaal.' (officier van justitie)

Een zesde argument, waaraan ook in de beide voorgaande citaten wordt gerefereerd, is capaciteit. Een van de belangrijkste factoren om überhaupt een onderzoek te (kunnen) starten, is de beschikbare hoeveelheid menskracht. Dit hangt ook samen met andere bedrijfsvoeringsaspecten, zoals de hoeveelheid tijd die voor een onderzoek wordt uitgetrokken.

De doelstelling in het onderzoek luidde 'het doen stoppen van de drugshandel in [...]'. Om de handel voorgoed aan te pakken en de continuïteit van de handel te onderbreken (voorkomen dat iemand anders in het gat springt op het moment dat dealers worden opgepakt), zou niet alleen de tussenhandel van verdachten aan eindgebruikers in het onderzoek moeten worden aangepakt, maar ook toeleveranciers, importeurs of producenten. De officier van justitie: 'En dat is weer de

praktijk. Zo werkt het niet. Daar is geen capaciteit voor. Er zijn teveel onderzoeken die om aandacht vragen. Dat betekent dus inderdaad dat alleen de mensen die de grote jongens zijn in zo'n omgeving, die worden door zo'n districtsrecherche opgepakt. En de informatie die uit het onderzoek naar voren komt van zijn afnemers dat wordt dan weer overgeheveld naar een andere club.'

Geïnterviewde officieren verwachten dat investeringen in termen van de verwachte duur van een onderzoek, de benodigde hoeveelheid capaciteit (menschkracht) en in te zetten middelen in Titel V-onderzoeken groter zullen zijn en minder snel tot resultaat zullen leiden. Bovendien zijn Titel V-onderzoeken in de ogen van deze officieren lastiger te plannen, omdat daar inschattingen van benodigde capaciteit op voorhand niet goed kunnen worden gemaakt. Zo is de veronderstelling dat minder goed kan worden overzien welke investeringen nodig zijn, omdat van tevoren minder duidelijk is waar het onderzoek naartoe gaat. Hierdoor wordt volgens de geïnterviewden eerder gekozen voor kortlopende, afgebakende onderzoeken die een redelijke kans van slagen hebben en waarvoor BOB-bevoegdheden uit Titel IVa toereikend zijn.

'Meestal ga je je toch richten op redelijk afgebakende klussen. Capaciteit, dat weten we, is schaars. En dat is in ieder geval één van de redenen of oorzaken waardoor je dan toch vaak maar kiest voor onderzoeken die relatief vrij snel tot een goed einde kunnen worden gebracht.' (officier van justitie)

'Omdat het bij Titel V-onderzoeken allemaal nog vager en algemener is, is je doelstelling en je pad in de zin van tijd en investering minder makkelijk te verwoorden.' (officier van justitie)

Een zevende factor die van belang lijkt of men de mogelijkheid van Titel V überhaupt in overweging neemt, is of de betrokkenen zelf ervaring hebben met Titel V en of de inzet van bevoegdheden uit deze Titel ook tot succesvolle resultaten heeft geleid. Mensen die met Titel V hebben gewerkt en positieve ervaringen hebben (en inzien welke mogelijkheden Titel V biedt), lijken de afweging bewuster te maken.

Positieve ervaringen met Titel V zijn 'eyeopeners', maar leiden niet per definitie tot intensiever gebruik van bevoegdheden uit deze Titel.

'Je zag dat er naar aanleiding van dit onderzoek ook wel is gezegd van – zeker als het een goede afloop heeft, dan is iedereen er natuurlijk blij mee – dat moesten we maar vaker doen zo. Er is ook wel gesproken van goh zouden we dit niet vaker kunnen toepassen, bijvoorbeeld in terreuronderzoeken? Dan wordt er wel in z'n algemeenheid over nagedacht. Maar, wat ik zeg, in de meeste onderzoeken zie je toch dat er, er wordt enerzijds gekeken naar de ernst van de feiten maar ook naar de kans op succes. Als je een jaar gaat onderzoeken en er komt niks uit, dat kun je

wel eens een keer doen, maar dat moet je niet te vaak doen. Hoe vager de informatie, hoe vager de kans op succes. Dat soort onderzoeken vallen vaak tussen wal en schip, denk ik.' (officier van justitie)

Er wordt in de praktijk nauwelijks stilgestaan bij de mogelijkheid om met Titel V onderzoek te kunnen doen. Dat komt volgens de geïnterviewden vooral doordat de vertrouwde manier van werken voldoet, maar ook doordat discussies naar aanleiding van de grondslag van de ingezette BOB-middelen zich niet hebben voorgedaan. Niet tijdens het onderzoek (met politie, collega-officieren, rechercheofficier of rechter-commissaris) en evenmin tijdens de behandeling ter terechtzitting (met rechters of advocaten).

5.3 TOT SLOT: VERSCHILLEN TUSSEN DE PARKETTEN?

In dit hoofdstuk is een algemeen beeld geschetst van de besluitvorming over de inzet van bijzondere opsporingsmethoden uit Titel V, zonder daarbij aandacht te schenken aan mogelijke verschillen tussen de arrondissementsparketten onderling of tussen het Landelijk Parket en de arrondissementsparketten. In grote lijnen verloopt de besluitvorming op de verschillende onderzochte parketten op dezelfde wijze en zijn geen grote verschillen waargenomen. De verschillen die er zijn, doen zich met name voor tussen het Landelijk Parket enerzijds en de arrondissementsparketten anderzijds.

Ten eerste verschilt het aantal onderzoeken waar de inzet van bijzondere opsporingsmethoden is gebaseerd op Titel V. Bij het Landelijk Parket is verhoudingsgewijs de meeste ervaring opgedaan met het gebruik van bijzondere opsporingsbevoegdheden uit Titel V. Negen van de twaalf Titel V-onderzoeken die voor dit onderzoek zijn bestudeerd, zijn uitgevoerd door de eenheden van het Landelijk Parket, al gaat het relatief gezien ook hier om weinig onderzoeken.

Ten tweede is er een verschil in het moment waarop besloten wordt de inzet van bijzondere opsporingsmethoden op grond van Titel V aan te wenden. Bij de onderzoeken die door het Landelijk Parket zijn uitgevoerd, is bij de start van een nieuw onderzoek direct gekozen voor Titel V als basis van de inzet van bijzondere opsporingsmethoden. Bij de onderzoeken uitgevoerd door de arrondissementsparketten is dit besluit gaande het onderzoek genomen. Waar het onderzoek met een beperkte doelstelling en Titel IVa als grondslag was begonnen, richtte het onderzoek zich gaandeweg meer op het in kaart brengen van een georganiseerd verband. De inzet van bijzondere opsporingsmethoden werd vanaf dat moment gebaseerd op grond van Titel V.

De argumenten of overwegingen waarom (uiteindelijk) voor Titel V als grondslag voor de inzet van bijzondere opsporingsmethoden is gekozen, zijn

voor het Landelijk Parket en de arrondissementsparketten gelijk. Zonder inzet van BOB-middelen op grond van Titel V was het, op één uitzondering na, niet mogelijk geweest het onderzoek te starten of voort te zetten. Van een verdenking was in de ogen van de officieren bij de start van een onderzoek nog geen sprake, of de verdenking naar aanleiding waarvan het Titel IVa-onderzoek was gestart, kon niet langer worden gestaafd. De inzet van BOB-middelen op basis van Titel IVa bleek niet (langer) mogelijk. In een aantal gevallen is Titel V overwogen, omdat eerder onderzoek (met een beperkte focus en gebruik van BOB-middelen uit Titel IVa) naar dezelfde verdachte(n) niet het gewenste resultaat heeft opgeleverd.

Geïnterviewden die ervaring hebben met gebruik van bijzondere opsporingsmethoden op grond van Titel V, zijn positief over de mogelijkheden daarvan. Dat heeft niet in alle gevallen geresulteerd in een toename van het gebruik van bijzondere opsporingsmethoden op grond van Titel V. Uitzondering hierop is een van de eenheden van het Landelijk Parket, waar vijf van de twaalf bestudeerde Titel V-onderzoeken werden uitgevoerd. De geïnterviewde officier van justitie en parketsecretaris hebben aangegeven eerder geneigd te zijn een onderzoek te starten met een brede focus en daarvoor bijzondere opsporingsmethoden op grond van Titel V aan te wenden, nu daarmee een aantal keren goede ervaring is opgedaan. De afweging wordt in ieder geval bewuster gemaakt. Hoewel het aantal Titel V-onderzoeken binnen deze eenheid verhoudingsgewijs het grootst is, is dit aantal in verhouding met het totale aantal onderzoeken dat wordt uitgevoerd, nog steeds beperkt.

In de praktijk, zowel bij het Landelijk Parket als bij de arrondissementsparketten, zijn routines of handelingspatronen ontstaan die steeds als uitgangspunt worden genomen bij de start van een onderzoek, ook naar vormen van georganiseerde criminaliteit. Zoals in dit hoofdstuk is beschreven, vindt in de meeste gevallen geen expliciete afweging plaats tussen beide grondslagen. Om uiteenlopende redenen, vaak een combinatie van factoren en argumenten, worden bijzondere opsporingsmethoden in de regel op grond van Titel IVa ingezet.

6 | BETEKENIS VAN TITEL V VOOR DE OPSPORINGSPRAKTIJK

In de voorgaande twee hoofdstukken is aan de hand van de bestudeerde opsporingsonderzoeken ingegaan op de overwegingen van geïnterviewde officieren om in deze concrete zaken voor Titel IVa of Titel V te kiezen als grondslag voor de inzet van BOB-middelen. Dat het gebruik van BOB-bevoegdheden uit Titel V in een groot aantal van deze concrete zaken volgens de zaaksofficieren niet nodig bleek, doet volgens de meeste van hen niets af aan het feit dat Titel V voor sommige gevallen waardevol of zelfs onmisbaar kan zijn. In dit hoofdstuk wordt meer in algemene zin beschreven voor welke situaties de geïnterviewden mogelijkheden zien om BOB-middelen uit Titel V toe te passen en waarom de behoefte daaraan in de praktijk kennelijk niet erg groot is. Doen de onderzoeken zich niet voor die onder het toepassingsbereik van Titel V (kunnen) vallen, of doen deze zich wel voor, maar worden andere opsporingsmethoden aangewend dan de bevoegdheden uit Titel V? Hoe verhoudt dit zich tot de mogelijkheden in Titel IVa? De voorbeelden die geïnterviewden noemen voor mogelijke Titel V-onderzoeken zijn deels hypothetisch van aard, omdat een groot aantal geïnterviewden zelf geen ervaring heeft met het gebruik van Titel V, en deels gebaseerd op ervaringen met Titel V in concrete onderzoeken (die voor dit onderzoek zijn bestudeerd).

6.1 | MOGELIJKHEDEN VOOR TITEL V

Over het algemeen zien de geïnterviewden mogelijkheden voor inzet van BOB-middelen uit Titel V in onderzoeken waar een georganiseerd crimineel verband een prominente rol inneemt én waar nog geen aanwijzingen zijn in de richting van een verdenking ten aanzien van één of enkele personen uit dat verband. Een van de officieren ziet het zelfs als een verplichting om bevoegdheden uit Titel V aan te wenden als 'uit feiten en omstandigheden blijkt dat vermoedelijk misdrijven in georganiseerd verband worden beraamd of gepleegd' (artikel 126o Sv).

Inzet van Titel V-bevoegdheden zal zich volgens geïnterviewden vooral voordoen aan het begin van een onderzoek, wanneer er nog geen verdenking

is,³⁶ maar waar wel zicht is op een verband waarbinnen mogelijk van alles gebeurt zonder dat individuen uit dat verband kunnen worden aangewezen die bij (nog onbekende) misdrijven betrokken zijn. BOB-middelen kunnen in de tijd bezien eerder worden ingezet op het moment dat er alleen een (vaag) vermoeden bestaat dat personen in een bepaald verband zich schuldig maken aan strafbare feiten, zonder dat op dat moment duidelijk is om welke misdrijven het gaat. Op het moment dat een verdenking in beeld komt, zouden de meeste officieren van justitie voor de inzet van BOB-middelen overstappen op Titel IVa.

‘Titel V zet je volgens mij alleen in in het begin van een onderzoek. De enige meerwaarde is, ik heb nog geen verdachte, maar wel een verband. Maar in dat verband kan ik nog niet aan individualisatie doen. Dan heeft V een meerwaarde. Dat is eigenlijk alleen aan het begin van het onderzoek. Op het moment dat je een verdenking hebt, een 27-strafvorderingsverdenking, volgens mij moet je dan overgaan op Titel IV [sic]. Dat is geen verplichting, maar dat zou ik altijd doen.’ (officier van justitie)

In onderzoeken waar bevoegdheden uit Titel V kunnen worden aangewend, neemt een georganiseerd crimineel verband een centrale positie in.³⁷ Deze onderzoeken hebben een brede focus en omvatten doorgaans meer dan het ophelderen van ‘slechts’ enkele strafbare feiten waarover bij aanvang van het onderzoek concrete aanknopingspunten bestaan zoals bij de meeste Titel IVa-onderzoeken het geval is. Titel V-onderzoeken hebben betrekking op personen die vermoedelijk deel uitmaken van een crimineel verband en op grote schaal (verschillende) misdrijven plegen. Deze onderzoeken zijn niet alleen gericht op het ophelderen van enkele misdrijven, maar ook op het aanpakken van de organisatie daarachter. Hiermee wordt beoogd het op grote schaal plegen van misdrijven (tijdelijk) een halt toe te roepen of in ieder geval te ontmoedigen en uiteindelijk zicht te krijgen op daders en daden die bij aanvang van een onderzoek nog niet (concreet) in beeld waren.

Onder de geïnterviewde officieren van justitie bestaan verschillen van inzicht over hoe een Titel V-onderzoek naar een georganiseerd verband eruit zou kunnen (moeten) zien. Volgens sommige officieren zou met een Titel V-onderzoek moeten worden aangetoond dat een georganiseerd verband een criminele organisatie is en dat mensen voor deelname aan een criminele organisatie

36. Vermoeden van betrokkenheid van bepaalde personen bij een concreet misdrijf (artikel 27 Sv).

37. Dat betekent volgens geïnterviewden niet dat in alle onderzoeken waar aandacht wordt geschonken aan een georganiseerd verband ook bevoegdheden uit Titel V worden gebruikt of dat die noodzakelijk zouden zijn.

(artikel 140 Sr) worden vervolgd.³⁸ Doel van het onderzoek is het verband in zijn geheel aan te pakken, te ontmantelen.

‘Het zijn onderzoeken waar je vanaf het begin al op een csv [crimineel samenwerkingsverband] start, met als behandelopdracht “ontmantel een csv”.’ (officier van justitie)

‘Ik associeer Titel V met de criminele organisatie, om daarvoor verdachten uiteindelijk te vervolgen en veroordeeld te krijgen. Dat je als doel hebt de organisatie aan te pakken. Dat is volgens mij de gedachte achter Titel V. Dat het [onderzoek] inderdaad de basis is dat je tot een criminele organisatie gaat komen. Dat het er in beginsel op lijkt, je hebt nog niet alle bewijs in handen voor een 140-tenlastelegging, maar dat het wel je uitgangspunt en doel is in de zin van 140 te ontmantelen. Terwijl onze insteek juist andersom is. We beginnen gewoon individueel. Kijken hoeveel verdachten heb je, hoe is elkaars relatie, werken ze samen en hoe? Achteraf wordt dan gekeken of er niet ook een 140 uit te halen valt.’ (officier van justitie)

Andere officieren zien in Titel V de mogelijkheid om onderzoek te doen naar (alle) misdrijven die binnen een bepaald georganiseerd verband worden begaan, waarover op dat moment alleen vermoedens bestaan. Het vermoeden dat misdrijven in een breder, crimineel verband worden beraamd of gepleegd, is het aanknopingspunt om een onderzoek te starten. Het onderzoek is in beginsel gericht op één of enkele personen die zich samen met anderen vermoedelijk bezighouden met criminele activiteiten, waarvan nog onduidelijk is waar het precies om gaat. Ten aanzien van de individuen op wie het onderzoek zich concentreert, kan dan (nog) geen betrokkenheid bij concrete misdrijven worden aangetoond. Hoewel één of enkele concrete personen centraal staan, of in ieder geval aanleiding geven tot de start van een onderzoek (bijvoorbeeld omdat zij worden gezien als belangrijke sleutelfiguren), hoeft het onderzoek zich niet te beperken tot deze personen. Uit het onderzoek moet blijken waaraan deze personen zich schuldig maken en wie daar mogelijk nog meer bij betrokken zijn. Wanneer daarover voldoende duidelijkheid bestaat, kan worden besloten het onderzoek af te bakenen tot bepaalde misdrijven en personen die worden verdacht daarbij betrokken te zijn.

‘Dat het minder concreet hoeft te zijn en dat je dan al kan starten zonder dat al deze informatie panklaar is. Het kan gebruikt worden in situaties waar je moeilijk een vinger achter kan krijgen wie er allemaal in zit en wat er allemaal gebeurt. Maar dat impliceert praktische..., dat je er veel langer tijd voor vrij maakt. Het gaat dan

38. De meeste van deze officieren hebben zelf geen ervaring met Titel V.

echt over de vagere onderzoeken op basis van bijvoorbeeld CIE-informatie dat hier een hele grote jongen in het spel is.’ (officier van justitie)

‘Door leden van de organisatie [...] wordt drugscriminaliteit gepleegd, terwijl niet bekend is wat er precies gebeurt [er bestaat nog geen zicht op een concreet gepleegd misdrijf, ook geen voorbereidingshandeling] en wie er bij betrokken zijn.’ (teamleider onderzoek politie)

In beide gevallen – onderzoeken gericht op het ontmantelen van een criminele organisatie (variant 1) en onderzoeken naar misdrijven die in een georganiseerd verband worden begaan (variant 2) – is het bestaan van een georganiseerd verband de kapstok om een onderzoek aan op te hangen. De onderzoeken hebben een brede focus en hebben tot doel inzicht te krijgen in een georganiseerd verband. De insteek van beide typen onderzoek verschilt. Onderzoeken van de eerste variant zijn gericht op het aanpakken van een organisatie als zodanig. Deze onderzoeken zijn vanaf het begin gericht op het verband in zijn geheel. Onderzoeken van het tweede type zijn erop gericht in kaart te brengen welke misdrijven in een georganiseerd verband worden begaan en na te gaan wie daarbij betrokken zijn. Aanvankelijk staat een (beperkt) aantal personen centraal. Door in het onderzoek te focussen op bepaalde personen, bijvoorbeeld op mensen met een sleutelpositie in het verband, wordt beoogd het ‘productieproces’ of de handelsroutes te doorbreken en mogelijk te beëindigen (in ieder geval te ontmoedigen). Deze onderzoeken kunnen eveneens uitmonden in vervolging van mensen voor deelname aan een criminele organisatie, maar dit is niet het primaire doel zoals bij onderzoeken van het eerste type het geval is. Het komt ook voor dat bij de start van een onderzoek nog geen aanwijzingen bestaan over (de identiteit van) personen die bij het plegen van misdrijven betrokken zijn. Gezien de aard van de misdrijven bestaat wel het vermoeden dat sprake moet zijn van een georganiseerd verband. Het onderzoek is dan mede gericht op het achterhalen van de identiteit van de plegers.

6.2 WAAROM GEBRUIK VAN TITEL V ZO WEINIG VOORKOMT

Hoewel de meeste ondervraagden in algemene bewoordingen kunnen aangeven waarvoor bijzondere opsporingsbevoegdheden uit Titel V volgens hen zijn bedoeld, kunnen (met uitzondering van de Titel V-onderzoeken die voor dit onderzoek zijn bestudeerd) maar weinig personen voorbeelden geven van onderzoeken waar inzet van Titel V aan de orde zou kunnen zijn (geweest). Er worden verschillende redenen genoemd waarom het gebruik van Titel V zo weinig voorkomt. Er is onderscheid te maken tussen personen die Titel V opvatten als mogelijkheid om daarmee een georganiseerd verband als criminele organisatie te ontmantelen (variant 1) en personen die Titel V ruimer

opvatten en het georganiseerd verband alleen als aanknopingspunt zien om te kunnen onderzoeken met welke misdrijven leden van een vermoed georganiseerd verband zich precies bezighouden en wie daar nog meer bij betrokken zijn (variant 2).³⁹

Variant 1: ontmantelen van criminele organisatie

Ten aanzien van de eerste variant plaatsen de geïnterviewden (die dit zelf als mogelijkheid noemen) direct kanttekeningen waarom dit type onderzoek in de praktijk niet vaak zal voorkomen. Het doel van het onderzoek is in deze optiek het aantonen dat een georganiseerd verband een criminele organisatie is. De geïnterviewden veronderstellen dat voor de aanvraag van BOB-middelen uit Titel V (voor dat doel) het vermoeden moet kunnen worden onderbouwd dat bepaalde personen betrokken zijn bij een georganiseerd verband.

‘Je moet in een aanvraag-pv ook aandacht besteden aan een georganiseerd verband. En om aandacht te besteden aan een georganiseerd verband zou je eigenlijk ook moeten zeggen uit wie bestaat nou dat georganiseerd verband en dan zit je al weer heel dicht tegen de verdenking aan.’ (officier van justitie)

Geïnterviewden verwachten dat het voorafgaand aan een onderzoek niet gemakkelijk zal zijn een vermoeden van betrokkenheid bij een georganiseerd crimineel verband aannemelijk te maken. Startinformatie bevat volgens hen meestal geen aanknopingspunten voor het bestaan van een georganiseerd verband en deelname van bepaalde personen daaraan. Deze geïnterviewden geven in dat geval de voorkeur aan onderzoek op de gebruikelijke wijze: concrete verdenking centraal, onderzoek met BOB-bevoegdheden uit Titel IVa.

‘Titel V heeft hier geen enkele meerwaarde. Die CIE-informatie geeft juist geen informatie over die organisatie of het georganiseerd verband. Eigenlijk alleen over de twee medeverdachten die bezig waren met de invoer. En daarop start je dan een onderzoek.’ (officier van justitie)

‘Als je dat georganiseerd verband al weet, dan is het makkelijk te zeggen: vraag het daar [bevoegdheid op grond van Titel V] maar op aan. Alleen het punt is, je krijgt vaak niet van tevoren door, je weet wel CIE-matig soms, dat je vermoedt dat er een organisatie is, maar dat is ook het probleem van zo’n 140, bewijs het maar eens. Dus ja, als je van tevoren keurig krijgt aangeleverd “die en die hebben er betrokkenheid bij”, dan zou je al iedereen met BOB-maatregelen kunnen confronteren. Dan hoeven ze geen verdachten te zijn, maar vaak krijg je niet zo concreet al

39. Deze tweedeling correspondeert met de tweedeling die in de vorige paragraaf is gehanteerd.

zo vroeg aangeleverd. Dus je begint ook vaak heel klein en pas later ontdek je dat er een organisatie is. (...) Het lijkt net of je voor een georganiseerd verband niks hoeft te hebben, maar het georganiseerd verband ligt niet zomaar op straat. Het vraagt wel wat onderzoek om een georganiseerd verband te hebben. Dat je dan wat sneller naar de BOB-middelen mag, dat snap ik wel, maar er moet altijd wel een begin zijn: "zij zijn een organisatie die kinderen importeert", ik noem maar wat. We krijgen het niet zo op een blaadje. Meestal begint dat heel klein, een enkeling die zegt: "ik weet iemand die gesmokkeld is". Dan hebben we één incident waarvan we denken die zal dat wel vaker gedaan hebben. En dat ga je... Er komt niemand naar ons toe die zegt "ik heb een organisatie, er zit een leverancier, er zit dit...". (teamleider onderzoek politie)

Het ligt volgens geïnterviewden niet voor de hand om onderzoek op deze manier vorm te geven. De doelstelling van dit type onderzoek (bijvoorbeeld ontmantelen van een organisatie) is zo breed, dat een aantal van hen de kans op succes niet erg groot acht.

'Over het algemeen weet je dat die organisaties zo wijdivertakt zijn, dat een hele organisatie oprollen, dat is bijna onmogelijk. Zeker bij drugshandel. Je haalt één poppetje weg en er duiken nieuwe op. Het oprollen van een organisatie zou alleen maar doel kunnen zijn, als je een heel beperkte organisatie hebt.' (officier van justitie)

Het blijkt in de praktijk vaak dat verdachten deelnemen in verschillende netwerken of wisselende coalities vormen, waardoor het moeilijk is om de grenzen van een organisatie aan te geven (vgl. Kleemans, Van den Berg & Van de Bunt 1998). Betoogd wordt dat vooraf niet goed is te overzien waar het onderzoek met zo'n brede doelstelling op is gericht en bovendien bestaat het risico dat onderzoeken van dit type eindeloos uitdijen.

Twee van de bestudeerde Titel V-onderzoeken zijn op deze manier uitgevoerd. Het gaat in die gevallen om georganiseerde verbanden die als zodanig goed zijn af te bakenen. Deze verbanden hebben kenmerken van reguliere organisaties en treden ook als organisatie naar buiten. De leden van deze organisaties kunnen vanwege hun lidmaatschap worden geassocieerd met de organisatie. Een van de organisaties waar het hier om gaat is een rechtspersoon. Het onderzoek naar een georganiseerd verband is in deze gevallen goed af te bakenen. Aan de hand van het lidmaatschap is duidelijk wie wel en wie niet tot de (criminele) organisatie, waar het onderzoek op is gericht, kunnen worden gerekend.

Zoals ook in het voorgaande al is gebleken, is het in de opsporing gebruikelijk om onderzoek te doen naar (aanleiding van) vermoedens van concrete misdrijf-

ven en betrokkenheid van bepaalde personen daarbij. Dat misdrijven op grote schaal worden gepleegd en dat dat in georganiseerde vorm gebeurt, zien deze geïnterviewden als een verzwarende grond om de ernst van de misdrijven te duiden en aan te geven dat een onderzoek daarnaar noodzakelijk is. Het zegt iets over de manier waarop de misdrijven worden gepleegd, maar niet wat er gebeurt. Dat is de reden dat zij verwachten dat de nadruk in het onderzoek eerst zal liggen op het ophelderen van misdrijven en daarna op het aantonen van de organisatie die de misdrijven pleegt. Inzet van BOB-middelen uit Titel V is volgens deze officieren niet nodig om mensen te kunnen vervolgen voor deelname aan een criminele organisatie.⁴⁰

Variant 2: onderzoek naar misdrijven die in georganiseerd verband worden begaan

In dit perspectief vatten de officieren het criterium 'betrokkenheid bij een georganiseerd verband' uit Titel V ruimer op. Een vermoeden van betrokkenheid bij een georganiseerd verband biedt deze officieren in eerste instantie de mogelijkheid om onderzoek te doen. Het betekent niet per definitie dat het doel van het onderzoek moet zijn het ontmantelen van een organisatie en mensen vervolgen voor deelname aan een criminele organisatie.

'Je kunt ook van één persoon al een voldoende verdenking hebben dat 'ie deel uitmaakt van een organisatie en dan hoef je nog niet te weten wie er allemaal onderdeel van zijn.' (officier van justitie)

'Dat je als opsporing dus niet in defensief moet gaan om uit te leggen waarom je denkt dat je 140 meent te kunnen vaststellen, maar je gaat gewoon in de aanval als opsporing. Je zegt: "wij vermoeden dat deze mensen zich in georganiseerd verband bezighouden met dit en dus gaan we daar onderzoek naar doen". En dat je dat formeel benoemt met Titel V, dat is wat de wetgever de opsporing heeft geboden.' (officier van justitie)

De doelstelling van onderzoeken van de tweede variant is concreter dan de doelstelling van onderzoeken van de eerste variant. Er is een duidelijke richting welke kant het onderzoek opgaat: nagaan met welke misdrijven één of meer personen zich bezighouden, wie daar nog meer bij betrokken zijn en of er sprake is van een criminele organisatie. Hoewel bij de start van deze onderzoeken meestal concrete personen als uitgangspunt worden genomen, hoeft het onderzoek niet daartoe te worden beperkt. Deze onderzoeken hebben dus evengoed een brede focus, maar een ander uitgangspunt dan onder-

40. Volgens een aantal geïnterviewden moet Titel V worden toegepast in onderzoeken die erop zijn gericht mensen te vervolgen voor deelname aan een criminele organisatie. Het is de vraag of de wetgever dat ook zo heeft bedoeld. In hoofdstuk 7 wordt daar nader op ingegaan.

zoeken van de eerste variant. In dit opzicht lijkt het tweede type onderzoek op 'gewone' Titel IVa-onderzoeken. In Titel IVa-onderzoeken wordt een concreet misdrijf als uitgangspunt genomen, maar ook dan kan tijdens het onderzoek zicht ontstaan op andere misdrijven en kunnen verschillende personen daarmee in verband worden gebracht.

Er zijn volgens de ondervraagde officieren situaties denkbaar waar bepaalde personen zich vermoedelijk bezighouden met criminele activiteiten en dat het zeer waarschijnlijk (of zelfs aannemelijk) is dat zij dit niet alleen doen. Soms zijn daarvoor wel aanwijzingen, maar meestal zijn deze niet concreet genoeg om bij aanvang van een onderzoek te kunnen spreken van een (criminele) organisatie of structurele vormen van samenwerking. Deze officieren denken wel aannemelijk te kunnen maken dat bepaalde personen betrokken lijken te zijn bij een georganiseerd verband en dat het op basis daarvan mogelijk is een onderzoek te starten.

Niet iedereen die dit type onderzoek als mogelijkheid ziet voor inzet van BOB-middelen uit Titel V, kan uit eigen ervaring hiervan een voorbeeld geven. Een aantal officieren vermoedt dat dit gedeeltelijk te maken heeft met het vergaande karakter van Titel V. In hun ogen geeft Titel V ruime mogelijkheden in situaties waarin nog weinig aanknopingspunten hoeven te zijn. En daar moet terughoudend mee worden omgegaan. Inzet van Titel V is vanuit dit oogpunt bedoeld voor urgente, risicovolle en zware vormen van criminaliteit. Daarvan is in hun eigen praktijk nauwelijks sprake (geweest). Zij verwachten dat deze onderzoeken vooral door het Landelijk Parket en de Nationale Recherche worden uitgevoerd.

'Misschien heeft het toch ook een beetje te maken met proportionaliteit. Want het idee heerst ook wel dat Titel V is echt voor grote, zware georganiseerde criminaliteit die zich uitstrekt niet alleen in Nederland, maar ook in het buitenland. Langlopende onderzoeken die door het LP en bij de NR gedaan moeten worden. En dan lijkt het wat knullig om dan een soort van met een kanon op een mug te gaan schieten. Dat is meer een soort achtergrondidee dat bij mij heerst.' (officier van justitie)

'Ik vind dat Titel V eigenlijk, het is bedoeld als uitbreiding, maar ik zie het maar, ik zie het eigenlijk maar mogelijk voor een beperkt aantal zaken. Ik voel het zo dat de wetgever de mogelijkheid heeft geschapen om bepaalde uitwassen juist te kunnen aanpakken. Dus daar ligt voor mijn gevoel de meetlat vrij hoog. Dan denk ik, gewone drugsdelicten, ja we pakken [...] en [...] aan. Nou, ik zou die niet eens grote mensen in de drugswereld willen noemen. Voor mijn gevoel ligt de meetlat bij V veel hoger. Licht het echt aan waar de staatsveiligheid in het geding is of de integriteit van overheidsoptreden. De wetgever heeft ons dat niet zomaar gegeven om

onze middelen uit te breiden, maar vooral de schrijnende gevallen nu wel te kunnen aanpakken. En daar zie ik dus de compensatie. Je legt enerzijds de lat hoger, omdat je anderzijds sneller aan de slag kunt.' (officier van justitie)

De meeste Titel V-onderzoeken die voor dit onderzoek zijn bestudeerd, zijn van dit tweede type. Deze onderzoeken zijn, op één uitzondering na, uitgevoerd door het Landelijk Parket en de Nationale Recherche. Tegelijkertijd moet hierbij worden opgemerkt dat het niet om veel onderzoeken gaat.

Het is denkbaar dat er veel meer situaties zijn waar het mogelijk is om op deze manier onderzoek te doen naar vormen van georganiseerde criminaliteit, maar waar het gezien de gebruikelijke werkwijze niet tot een Titel V-onderzoek komt. Twee zaken zijn daarbij van belang. Ten eerste de manier waarop onderzoeksvoorstellen worden voorbereid en ten tweede hoe daaruit onderzoeken worden geselecteerd.

Voorafgaande aan de selectie van onderzoeksvoorstellen in de Stuurgroep vindt al een eerste schifting plaats door de politie. Daar wordt namelijk bepaald voor welke zaken wel en voor welke zaken geen projectvoorstel wordt geschreven. Situaties die onder het toepassingsbereik van Titel V vallen, doen zich zeer waarschijnlijk wel voor, maar het is de vraag of deze ook worden uitgewerkt in een projectvoorstel. Hiervoor is gebleken dat de politie doorgaans geneigd is te werken met en toe te werken naar concrete zaken, die zich vaak vanzelf aandienen.

Ervan uitgaande dat de verzameling projectvoorstellen ook voorstellen voor potentiële Titel V-onderzoeken bevat, is het volgens de geïnterviewden zeer de vraag of deze onderzoeken ook worden geselecteerd. Daarvoor worden verschillende redenen genoemd. In de opsporing ligt volgens hen de nadruk vooral op het ophelderen van misdrijven en is de prioriteit voor het aanpakken van criminele organisaties niet erg groot. Bovendien zou de politie ten aanzien van veel criminele verbanden vaak al een goede informatiepositie hebben, waardoor voor onderzoek naar deze criminele verbanden bevoegdheden uit Titel V niet nodig zijn. Er kan direct een onderzoek met een concrete, afgebakende doelstelling worden gestart.

'De opsporingspraktijk is dat wij zo weinig groeperingen aanpakken van wat hypothetisch aangepakt zou kunnen worden, dat datgene dat aangepakt wordt absoluut niet de noodzaak heeft om Titel V te hanteren. De verbanden zijn dan meestal al in zicht. De criminele samenwerkingsverbanden hebben hun zichtbaarheid al door CIE-informatie, door incidentenpatronen, door fragmentarische waarnemingen van de politie, door incidenten die opgespoord worden en in een breder geheel passen. Al die input brengt voldoende criminele samenwerkingsverbanden in zicht. En daar wordt een negatieve keuze in gemaakt. Uiteindelijk rolt daar iets uit waar zo duimendik bovenop ligt hoe het met die groepering zit. Meestal gaat

het dan helaas toch over drugs. Veel van de criminaliteit richt zich daar op. Het zicht daarop is voldoende om klassiek te kunnen rechercheren.' (officier van justitie)

Als je tien onderzoeken hebt, potentieel, en er zijn er twee al heel concreet, of je weet dat je er maar twee zult kiezen, neem je die [onderzoeken] die het meeste rendement kunnen opleveren. De afdeling Georganiseerde Criminaliteit wordt geacht twee à drie groeperingen per jaar onderuit te halen. En als je dan een jaar gaat rechercheren op een vage groepering, dan haal je de doelstelling niet.' (officier van justitie)

Titel V-onderzoeken worden door een groot aantal officieren van justitie (die er geen ervaring mee hebben) bestempeld als vage onderzoeken. Deze onderzoeken zouden een onbepaald karakter hebben, omdat niet duidelijk is waar het onderzoek toe zou moeten leiden. Het zijn onderzoeken die voor het onderzoeksteam moeilijk zijn te overzien. Voor leidinggevenden is het lastig om grip op het onderzoek te houden. Bovendien is de onzekerheid over de uitkomsten van het onderzoek naar verwachting groot, wat op gespannen voet lijkt te staan met een resultaatgerichte werkwijze ('zo veel mogelijk ronde zaken afwerken'). Verder hebben Titel V-onderzoeken vermoedelijk verhoudingsgewijs lange doorlooptijden. Dit stelt eisen aan de benodigde capaciteit.

'Het belangrijkste is dat er zoveel criminele groeperingen zijn aan te pakken, dat groeperingen die zich in de vaagheid bevinden waarin Titel V nodig zou zijn, helemaal niet geprioriteerd worden. Want opsporingskans is natuurlijk één van de keuze-elementen. En als gezegd, het loopt toch wel over de schoenen en er is genoeg aan te pakken.' (officier van justitie)

'Zaken waarvan ik zeg daar beginnen wij niet aan, omdat ze te vaag zijn of omdat je daar te lang mee bezig bent of waar je teveel recherchemensen mee kwijt bent, terwijl er nog genoeg andere zaken op de plank liggen.' (officier van justitie)

Voor officieren die ervaring hebben met dit type onderzoek zijn deze bezwaren niet zo groot. Over het algemeen duren de onderzoeken langer, maar deze officieren slagen erin manieren te vinden om de onderzoeken een duidelijke focus te geven en af te bakenen. Belangrijker is het resultaat dat met het onderzoek wordt geboekt. Op een andere manier dan met Titel V was een onderzoek – waarvoor de noodzaak in bepaalde gevallen groot was – naar deze verdachten op dat moment niet mogelijk.

De voorstellen voor mogelijke Titel V-zaken moeten opboksen en lijken het af te leggen tegen concrete, afgebakende zaken. Het aanbod van concrete zaken (ook met betrekking tot criminele verbanden waarover concrete informatie

voorhanden is) is zo groot, dat potentiële Titel V-onderzoeken al (bij voorbaat) buiten de selectie vallen. Er wordt gekozen voor onderzoeken die gemakkelijk kunnen worden opgelost, waar het afbreukrisico klein is en de kans op succes groot. En dat blijken in de regel afgebakende onderzoeken te zijn waarover al een goede informatiepositie bestaat. De mogelijkheid om BOB-bevoegdheden uit Titel V te benutten, wordt al in een vroeg stadium van het onderzoek uitgesloten.

6.3 RATIO VOOR TITEL V?

In hoofdstuk 3 zijn de onderzoeken beschreven waar gebruik is gemaakt van BOB-bevoegdheden uit Titel V. De betrokken zaakofficieren zijn positief over de ervaringen met Titel V in deze gevallen. Hiervoor bleek al dat onderzoek met behulp van BOB-bevoegdheden uit Titel IVa in veel van de Titel V-gevallen niet mogelijk zou zijn geweest. Titel V biedt, in vergelijking met Titel IVa, volgens deze officieren ruimere mogelijkheden om onderzoek te doen. Een officier spreekt van een comfortabele situatie:

‘We waren vooral alert op het moment dat we moesten overstappen op Titel IVa. Van gaan we niet te lang door in Titel V terwijl we eigenlijk al in Titel IVa thuis horen? Het acteren in Titel V is gewoon een hele comfortabele situatie. De wereld ligt toch redelijk open. De definitie van het georganiseerd verband is veel breder. Op een gegeven moment moet je keuzes maken waar je verder concreet op wilt gaan investeren.’ (officier van justitie)

In de Titel V-onderzoeken staat een georganiseerd verband centraal. Het vermoeden dat binnen een georganiseerd verband (op grote schaal) misdrijven worden begaan, zonder dat daarover op dat moment concrete aanknopingspunten bestaan, is het uitgangspunt voor een onderzoek. Om personen strafrechtelijk te kunnen vervolgen voor betrokkenheid bij strafbare feiten moet eerst inzicht worden verkregen in wat er zich binnen dat verband aan criminaliteit afspeelt en hoe dat verband eruitziet (wie zijn daarbij betrokken, onderlinge taakverdeling). Het is de bedoeling om met deze onderzoeken informatie te verzamelen over de organisatie en die mensen aan te pakken die voor het voortbestaan van de organisatie en het op grote schaal (blijven) plegen van misdrijven van belang lijken te zijn. Geprobeerd wordt om een ‘productieproces’ of ‘handelsroute’ te doorbreken, bijvoorbeeld door bepaalde sleutelfiguren uit de organisatie voor een bepaalde tijd uit te schakelen.

‘De doelstelling van het onderzoek luidt: het verkrijgen van inzicht in het georganiseerd verband rondom [naam] en [naam] om vandaar uit activiteiten van hem of anderen rondom hem strafrechtelijk tegen te gaan.’ (aanvraagproces-verbaal inzet BOB-middel)

‘Met het onderzoek moet inzicht worden verkregen in de organisatie waar de hiervoor met naam genoemde personen vermoedelijk deel van uit maken en welke misdrijven daarbinnen worden gepleegd, het ophelderen van deze misdrijven en het vervolgen van personen die daarvan worden verdacht.’ (aanvraagproces-verbaal inzet BOB-middel)

Voorafgaande aan de doelstelling om bepaalde strafbare feiten op te helderen en daarvan verdachte personen te vervolgen (zoals bij Titel IVa-onderzoeken) moet bij Titel V-onderzoeken eerst in kaart worden gebracht welke misdrijven worden gepleegd en wie zich daar (nog meer) mee bezighouden.

Hoewel het aantal Titel V-onderzoeken beperkt is, heeft Titel V volgens de betrokken zaakofficieren in deze onderzoeken bewezen van toegevoegde waarde te zijn voor de opsporing. Zonder inzet van BOB-middelen uit Titel V was het, op één uitzondering na, in deze gevallen op dat moment niet mogelijk geweest een onderzoek te doen.⁴¹ Van een verdenking was in de ogen van de officieren nog geen sprake, ook niet van voorbereidingshandelingen of van deelname aan een criminele organisatie. De ernst en omvang van de misdrijven of de acute dreiging die daarvan uitgaat (bijvoorbeeld bij vormen van ideologische misdaad), maken het doen van onderzoek – in sommige gevallen ook door politieke druk – noodzakelijk. Wellicht zou het op een later moment mogelijk zijn geweest een onderzoek met BOB-bevoegdheden uit Titel IVa te starten. Het is onduidelijk welke risico’s dit met zich mee zou hebben gebracht en aan welke gevaren de samenleving zou zijn blootgesteld.

6.3.1 *Verhouding met Titel IVa*

Ondanks dat het gebruik van bevoegdheden uit Titel V niet op grote schaal voorkomt, wordt er volgens een groot aantal officieren wel degelijk onderzoek gedaan naar criminele verbanden. De meeste geïnterviewden (in ieder geval zij die zelf geen ervaring hebben met Titel V) zien in de voor hen gebruikelijke opsporingsbevoegdheden in Titel IVa ook mogelijkheden om onderzoek te doen naar een georganiseerd verband. Uit de bestudeerde dossiers blijkt dat de aandacht van politie en justitie in een groot aantal Titel IVa-onderzoeken ook uitgaat naar criminele samenwerking, zeker in gevallen waar dit structurele vormen lijkt aan te nemen. Naast opheldering van een concreet misdrijf, wat de primaire reden is geweest om een onderzoek te starten, wordt geprobeerd inzicht te krijgen in een mogelijke organisatie of structuur die achter het plegen van misdrijven schuilgaat. In deze optiek sluit onderzoek naar aan-

41. In één geval is de inzet van Titel V vooral ingegeven uit zekerheidsoverwegingen en bleek dit achteraf volgens de zaakofficier en de rechercheofficier niet nodig te zijn geweest. Zie hoofdstuk 3.

leiding van een concrete verdenking (met behulp van bevoegdheden uit Titel IVa) onderzoek naar een georganiseerd verband niet uit. Vanuit dit perspectief is er overlap in situaties waar zowel BOB-bevoegdheden uit Titel IVa als BOB-bevoegdheden uit Titel V kunnen worden gebruikt. Op basis van de bestudeerde onderzoeken zijn echter ook verschillen waargenomen.

Focus van het onderzoek

Het belangrijkste verschil tussen Titel IVa-onderzoeken en Titel V-onderzoeken is de focus van het onderzoek. De onderzoeken waar met bevoegdheden uit Titel IVa wordt gewerkt, beginnen klein en hebben primair een beperkte onderzoeksfocus. In de meeste gevallen blijft het onderzoek beperkt tot het ophelderen van één of enkele misdrijven naar aanleiding waarvan het onderzoek is gestart. Dat verdachten zich mogelijk ook bezighouden met andere misdrijven of dat sprake is van criminele samenwerking blijkt vanzelf uit het onderzoek en wordt gezien als zogenoemde 'bijvangst'.

Op een van de parketten is een onderzoek uitgevoerd (met BOB-middelen uit Titel IVa) naar de vermoedelijke productie van synthetische verdovende middelen door twee familieleden. Beide personen zijn eerder veroordeeld voor vergelijkbare misdrijven. De politie heeft nieuwe informatiebronnen waaruit blijkt dat opnieuw (of nog steeds) sprake is van de productie van synthetische drugs en dat ook de genoemde familieleden daarbij betrokken zouden zijn. 'De doelstelling van het nieuwe onderzoek was om [de twee familieleden] veroordeeld te krijgen en om hen uit een groter verband weg te trekken met de bedoeling om de productie negatief te beïnvloeden. Het was met dit onderzoek ook de bedoeling om zicht te krijgen op de bredere organisatie, om daar vervolgens een onderzoek op te kunnen starten,' aldus de officier.

'Natuurlijk wordt er wel aandacht geschonken aan de samenwerking, het bestaan van een verband. Maar we beginnen klein. Nu heb je één feit op basis waarvan je op IV [sic] aan de slag gaat. En op basis van de olievlek die je [vanzelf] gaat krijgen, ontstaat ook zicht op een georganiseerd verband. We beginnen klein en we zien die vertakkingen ontstaan. Dan is V niet meer nodig.' (teamleider onderzoek politie)

In Titel IVa-onderzoeken staat het ophelderen van één of enkele misdrijven centraal, wat ook de reden is geweest om het onderzoek te starten. Als er tijdens het onderzoek zicht komt op andere misdrijven of een eventueel georganiseerd verband, is dat meegenomen, maar daar wordt niet doelgericht op gerechercheerd. Dat verdachten zich mogelijk ook bezighouden met andere misdrijven of dat sprake is van (bredere) criminele samenwerking blijkt vanzelf uit het onderzoek, is de veronderstelling.

'Als je een verdachte tapt, maakt de telefoonlijn geen verschil of je praat over drugs

waar het onderzoek toevallig op begonnen is, of over witwassen. Dat krijg je toch allemaal mee als je iemand volledig in beeld krijgt. Dat pak je allemaal vanzelf mee in het kader van die Titel IVa-inzet. Al die tijd hebben we allerlei mensen getapt, dus afgeluisterd, om te kijken of ze met die grote partij te maken hadden, en toen bleken ze ook aan dealactiviteiten te doen. Dus, hoewel dealactiviteiten niet in de doelstelling stonden, maar alleen invoeractiviteiten in de doelstelling stonden, kwamen de dealactiviteiten gratis mee over de tap. Toen is het tot aanhoudingen gekomen en zijn verdachten gaan verklaren. Die verklaarden ook echt, wij zijn een clubje die samenwerken. Wij zijn eigenlijk een soort organisatie. Dus pas naar aanleiding van de verklaringen van de verdachten is er voor gekozen om een criminele organisatie ten laste te leggen.' (officier van justitie)

Bij Titel V-onderzoeken is een vermoeden van het bestaan van een georganiseerd verband waarbinnen criminele activiteiten worden ontplooid, de reden om een onderzoek te starten. Het gaat om situaties waar nog niet veel informatie beschikbaar is om (leidinggevende) personen in verband te kunnen brengen met concrete strafbare feiten, maar er zijn wel vermoedens dat deze personen zich samen met anderen schuldig maken aan strafbare gedragingen. Op dat moment ontbreken concrete aanknopingspunten over hoe dat verband eruitziet en welk(e) (type) misdrijven worden gepleegd. De eerste fase van het onderzoek is erop gericht in beeld te brengen welke misdrijven binnen dat verband worden gepleegd en op welke wijze dat is georganiseerd. Op het moment dat duidelijker wordt wat er zich allemaal afspeelt binnen het criminele verband, kan worden besloten het onderzoek af te bakenen en te concentreren op bepaalde misdrijven en/of verdachten.

Zichtbaarheid criminele verbanden

Een tweede verschil tussen beide typen onderzoek heeft betrekking op het object van onderzoek en lijkt vooral samen te hangen met de wijze waarop de georganiseerde criminele verbanden zelf opereren, al gaat het hier om een gradueel verschil. Een aantal verbanden waarnaar met behulp van Titel V onderzoek is gedaan, wordt door de geïnterviewden getypeerd als gesloten organisaties. Deze organisaties doen zo weinig mogelijk een beroep op derden en organiseren alle (criminele) zaken in eigen kring. Zij proberen zich bewust aan het zicht van politie en justitie te onttrekken en zetten contrastrategieën in om strafrechtelijk onderzoek tegen te werken. Zij zijn zich ervan bewust dat er onderzoek naar hen kan worden gedaan en doen er van alles aan om hun activiteiten af te schermen. Verder zijn sleutelfiguren, anders dan bij Titel IVa-onderzoeken het geval is, zelf in principe niet bij uitvoeringshandelingen betrokken. Zij laten deze handelingen door anderen uitvoeren en blijven daardoor zelf onzichtbaar. Dit maakt het moeilijk om deze personen, die vanuit het oogpunt van criminaliteitsbestrijding interessant zijn, in verband te brengen

met concrete misdrijven en op basis daarvan een onderzoek (met Titel IVa) te starten.

Voorbeeld Titel IVa: 'Als je onderzoek [...] pakt, is dat eigenlijk een relatief eenvoudige plot waarbij de topmannen zelf hartstikke actief zijn. Gewoon met spullen lopen te sleuren, waardoor het zicht er wel is. Voor de meeste zaken geldt dat het bovenste niveau gewoon in zicht is. Dus in die zin is het georganiseerd verband relatief klein.' (officier van justitie)

Breng- en haalzaken

Tot slot is er verschil in het type misdrijf waarnaar onderzoek wordt gedaan. Titel V wordt ingezet in situaties waarin geen aanknopingspunten bestaan voor concrete misdrijven. Anders dan bij de meeste Titel IVa-zaken het geval is, moeten de politie of andere opsporingsdiensten zelf op zoek naar aanwijzingen voor strafbare gedragingen die de basis vormen om een onderzoek te starten. Deze zaken worden ook wel 'haalzaken' genoemd. Het gaat bijvoorbeeld om slachtofferloze delicten. Het verschil met de meeste Titel IVa-zaken is dat in dat geval een onderzoek wordt gestart naar aanleiding van incidenten, aangiftes of informatie die bij de politie binnenkomt (in combinatie met restinformatie of CIE-informatie). Deze onderzoeken worden 'brengzaken' genoemd.

6.3.2 *Hoe nu verder?*

Het leidt geen twijfel dat er situaties zijn waar men met Titel IVa uit de voeten kan, zeker waar een onderzoek naar aanleiding van een concreet misdrijf beperkt blijft tot dat misdrijf en de eventuele bijvangst. Volgens sommige officieren zijn er mogelijk onderzoeken waar met behulp van Titel V wellicht meer kan worden bereikt, niet per definitie in termen van opsporingsresultaten (aantal 'ronde zaken'), maar wel om (beter) tot de kern van een probleem door te dringen.

Het is achteraf moeilijk te overzien of onderzoek met Titel V in IVa-gevallen meer zou hebben opgeleverd. Het is moeilijk om in te schatten of men dingen op het spoor was gekomen waarnaar men niet gericht op zoek was. De focus van het onderzoek was immers gericht op (en beperkt tot) een bepaald misdrijf. Een consequentie van een beperkte focus kan zijn dat het onderzoeksteam geen aandacht heeft voor andere zaken dan de doelstelling omvat. Een beperkte doelstelling is juist een manier om een onderzoek af te bakenen.

Er zijn voorbeelden van (Titel IVa-)onderzoeken waar de officier vermoedt dat er nog meer lagen van de organisatie achter schuilgaan, maar waar in het onderzoek geen zicht op is gekomen of waar geen gerichte opsporing naar heeft plaatsgevonden. In sommige gevallen zou dat bijvoorbeeld vanwege

onbetrouwbare relaties met het bronland van de criminaliteit (corruptie) niet goed mogelijk zijn (geweest). In andere gevallen wordt voor het ontbreken van zicht op mogelijke onderdelen van de organisatie als reden gegeven dat onderzoek daarnaar niet tot de doelstelling behoort.

‘Als er al een bovenlaag was, hebben wij hem niet gezien. Het kan ook zijn dat er alleen maar een onderlaag was die we in kaart hebben gekregen. Ik weet het gewoon niet.’ (officier van justitie)

Er is één voorbeeld van een onderzoek waar BOB-bevoegdheden uit Titel IVa zijn ingezet, en waar het onderzoek spaak dreigt te lopen. Een politieman die bij dit onderzoek betrokken is en die ook bij een onderzoek betrokken is geweest waar met BOB-bevoegdheden uit Titel V is gewerkt, ziet overeenkomsten tussen beide onderzoeken. Volgens deze politieman zou inzet van Titel V in het onderhavige onderzoek mogelijk niet tot de problemen hebben geleid waar men nu (met Titel IVa) tegenaan loopt.

Het gaat om twee, volgens een politieman vergelijkbare onderzoeken, maar waarbij de inzet van BOB-middelen op verschillende Titels is gebaseerd. Het eerste onderzoek was gericht op een organisatie (A). Er was bij de start van het onderzoek een aantal namen beschikbaar van personen die een organisatie vormden en er waren vermoedens dat de organisatie (A) zich met verschillende misdrijven bezighield. Het onderzoek is begonnen op Titel V om eerst in kaart te brengen wat al deze personen in de organisatie deden. Gaandeweg – op het moment dat het onderzoeksteam genoeg informatie had over hoe de organisatie (A) in elkaar zit en wie wat doet – is in overleg met de officier van justitie besloten om te switchen naar Titel IVa. Vanaf dat moment is het onderzoek gericht op de misdrijven en verdachten die in het onderzoek tot dan toe naar voren waren gekomen. Deze politieman is nu betrokken bij een lopend onderzoek, dat is gestart op Titel IVa en dat in zijn ogen overeenkomsten vertoont met het onderzoek dat hij eerder heeft uitgevoerd op Titel V. ‘De officier heeft Titel V niet nodig, kan ook met Titel IVa uit de voeten. Terwijl ik denk, de doelstelling is dezelfde: zicht krijgen op de criminele organisatie [B] en de misdrijven die daar worden gepleegd. Het is toch vreemd dat er bij het OM zo verschillend over de inzet van BOB-middelen uit Titel V wordt gedacht in soortgelijke onderzoeken? (...) En je ziet dat het steeds moeilijker is om de organisatie in beeld te krijgen. Er zal wel een paraplu boven hangen, maar dat is moeilijk aan te tonen. En dat is het nu. We komen er gewoon niet uit [in het onderzoek naar organisatie B met Titel IVa]. En dan denk ik bij mezelf, en ik heb dat ook wel aangegeven, we hadden beter op V kunnen gaan zitten. We zijn nu op een klein aantal personen begonnen, terwijl ik van meet af aan heb geroepen we kunnen beter breder opereren. Eerst de paraplu in kaart proberen te brengen: wie zijn er allemaal betrokken? En wat is ieders rol in het verband?’ (teamleider onderzoek politie)

Eén ding is zeker, onderzoeken met BOB-bevoegdheden uit beide grondslagen verschillen van elkaar. In het ene geval (Titel V) wordt bewust een brede focus gehanteerd om op basis daarvan een selectie te kunnen maken voor het vervolg van het onderzoek en het aanpakken van een probleem. In het andere geval (Titel IVa) wordt beperkt begonnen en is de veronderstelling dat een onderzoeksteam min of meer toevallig ook op andere zaken kan stuiten, zonder dat het onderzoeksteam daar doelgericht naar op zoek gaat. Een belangrijke uitkomst van het onderzoek is dat – een enkele uitzondering daargelaten – in het opsporingsproces niet wordt stilgestaan bij de mogelijkheid om onderzoek op een andere manier vorm te geven en dat inzet van BOB-bevoegdheden uit Titel V in overweging wordt genomen.



7 JURIDISCHE REIKWIJDTE EN BEGRENZINGEN VAN TITEL V TEN OPZICHTE VAN TITEL IVA

De uitkomsten van het onderzoek naar de praktijk van de toepassing van bijzondere opsporingsmethoden op grond van Titel V en de overwegingen die daarbij een rol spelen roepen een aantal met elkaar samenhangende juridische vragen op. Het navolgende strekt ertoe deze nader te specificeren en te behandelen.

7.1 JURIDISCHE VRAGEN NAAR AANLEIDING VAN PRAKTIJKONDERZOEK

Een belangrijke uitkomst van het sociaalwetenschappelijk onderzoek is dat in de praktijk nauwelijks wordt afgewogen welke van de Titels (Titel IVa of Titel V) in een concreet onderzoek de beste mogelijkheden voor opsporing levert. Feitelijk wordt toepassing van Titel V nauwelijks bewust als een optie gezien. Men denkt en werkt vanuit concrete strafbare feiten en concrete verdachten en komt standaard tot toepassing van Titel IVa. Als eerste vraag komt om die reden aan de orde: in welk opzicht verschaft Titel V meerwaarde ten opzichte van Titel IVa (paragraaf 7.2)? Daarmee kan inzichtelijk worden gemaakt of de in de wetgeving geboden opsporingsmogelijkheden uitputtend in de praktijk worden benut.

Verder blijkt dat in de praktijk Titel V vooral dan te worden overwogen indien de gebruikelijke manier van werken via Titel IVa naar aanleiding van concrete delicten en verdachten niet mogelijk is of omdat eerder onderzoek (met een beperkte onderzoeksfocus en gebruik van BOB-middelen uit Titel IVa) naar dezelfde verdachte(n) niet tot resultaat heeft geleid. Tegelijkertijd stellen geïnterviewden dat een verdenking meestal wel kan worden onderbouwd. Deze gang van zaken suggereert een verschil tussen Titel V en Titel IVa als het gaat om de voor toepassing van deze respectievelijke Titels vereiste verdenking. Dat verschil wordt echter nogal vaag en lastig gevonden, hetgeen een aanvullend motief is om voor de meer vertrouwde Titel IVa te opteren. In paragraaf 7.3 komt daarom aan de orde of meer in het bijzonder een onderscheid bestaat tussen het Titel V-criterium van het 'redelijk vermoeden' en het Titel IVa-criterium van de 'verdenking', en zo ja in welk opzicht.

Als argument voor het standaard toepassen van Titel IVa wordt aangevoerd dat voor de inzet van BOB-middelen uit Titel V extra obstakels dienen te worden overwonnen (aanvullende handelingen zijn noodzakelijk, die aan

bijkomende technisch-juridische eisen moeten voldoen). Aldus zou toepassing van Titel IVa veelal gemakkelijker te bewerkstelligen zijn dan toepassing van Titel V. Om die reden wordt in paragraaf 7.4 gezien in welk opzicht de mogelijkheden tot inzet van bijzondere opsporingsbevoegdheden op grond van Titel V verschillen van de mogelijkheden daartoe ingevolge Titel IVa ingeval het misdrijven betreft die worden of zijn gepleegd. Niet alleen bij misdrijven die worden of zijn gepleegd kan behoefte aan toepassing van bijzondere opsporingsbevoegdheden bestaan, dat kan ook het geval zijn indien het om nog te plegen misdrijven gaat. Hoewel Titel V uitdrukkelijk mede ook voor de laatste situatie opsporingsbevoegdheden beoogt te bieden, geeft men er in de praktijk ook in dat geval in beginsel de voorkeur aan Titel IVa aan te wenden in relatie tot strafbaarstellingen van beramingshandelingen. Dit roept de vraag op in welk opzicht de mogelijkheden tot inzet van bijzondere opsporingsbevoegdheden op grond van Titel V verschillen met de mogelijkheden daartoe ingevolge Titel IVa in samenhang met strafbaarstellingen van vormen van beramingen van misdrijven, zoals deelneming aan criminele organisatie (artikel 140 Sr), de samenspanningsbepalingen, en de strafbare voorbereiding (artikel 46 Sr en artikel 10a Opiumwet). Dit komt in paragraaf 7.5 aan bod.

Voor zover Titel V toepassing vindt in de praktijk, komt het voor dat gaande het onderzoek aanwending van bijzondere opsporingsbevoegdheden wordt voortgezet op Titel IVa. Hierbij is van belang of, en zo ja onder welke omstandigheden, de opsporingsautoriteiten tot een dergelijke overstap verplicht kunnen zijn. Deze vraag behandelen wij in paragraaf 7.6.

Mede in het verlengde hiervan gaan wij ten slotte in paragraaf 7.7 kort in op de vraag welke rechtsgevolgen (kunnen) worden verbonden aan het gebruik van Titel V daar waar deze Titel niet toepasselijk was maar mogelijk wel Titel IVa of andersom. Daarmee beoogt deze paragraaf tegemoet te komen aan de onzekerheid die bestaat in de praktijk over de consequenties van onterechte toepassing van Titel V. Het verdient overigens op voorhand opmerking dat dit slechts in beperkte mate mogelijk is, aangezien de feiten en omstandigheden rondom de concrete onrechtmatige toepassing van een bepaalde opsporingsbevoegdheid in hoge mate bepalen welke sanctie is aangewezen.

7.2 MEERWAARDE VAN TITEL V TEN OPZICHTE VAN TITEL IVa

De opschriften van Titel IVa en Titel V bevestigen dat de in deze Titels geregelde bijzondere bevoegdheden tot het opsporingsonderzoek behoren. Ingevolge artikel 132a Sv is het doel van opsporingsonderzoek 'het nemen van strafvorderlijke beslissingen'. Daarbij kan het steeds gaan om beslissingen in de fase van zowel de opsporing zelf, de vervolging als het hoofdonderzoek ter terechtzitting. De beide Titels stemmen aldus overeen in het uiteindelijke doel waaraan toepassing ervan is gebonden: aanwending van bijzondere opspo-

ringsmethoden is altijd uitsluitend toegestaan in het belang van het onderzoek en dit dient gericht te zijn op het nemen van strafvorderlijke beslissingen.⁴²

Hoewel de opsporing in beide gevallen in het teken staat van de strafrechtelijke afdoening, is het meer directe doel van beide Titels toch verschillend. Titel IVa betreft klassieke oftewel traditionele opsporing in die zin dat het is gericht op het ophelderen van één of meer reeds gepleegde concrete strafbare feiten. Daarentegen focust Titel V niet zozeer op strafbare feiten, laat staan reeds gepleegde concrete strafbare feiten, maar op het in kaart brengen van een crimineel verband en het geheel van criminele activiteiten daarbinnen oftewel van een complex van feiten en personen.⁴³ Daarmee is niet gezegd dat het verband zich niet reeds aan concrete strafbare feiten heeft schuldig gemaakt. Ook wanneer dat wel het geval is – en in veel gevallen zal dat zo zijn, aangezien ook georganiseerde criminaliteit zich daarmee het meest duidelijk openbaart – kan Titel V toepassing vinden. Althans zolang het onderzoeken van het criminele verband centraal staat, want zo gauw dat niet meer het geval is en het vrijwel alleen gaat om waarheidsvinding omtrent één of meer binnen het verband gepleegde concrete strafbare feiten, zal de aanwending van bijzondere opsporingsmethoden niet langer op Titel V kunnen plaatshebben, maar op Titel IVa moeten worden gegrond. Andersom is het niet toegestaan om Titel IVa toe te passen teneinde een criminele organisatie in beeld te brengen; daar is Titel V exclusief voor aangewezen.⁴⁴ Maar ook daarbij gelden doelgrenzen. Zo is het niet geoorloofd Titel V louter ter verbetering van de informatiepositie van politie en justitie in het algemeen toe te passen. Dit vloeit voort uit het gegeven dat Titel V geen ruimte biedt voor onderzoek dat niet strekt tot het nemen van strafvorderlijke beslissingen dan wel daar naar verwachting niet meer toe zal leiden.⁴⁵ Dit betekent echter niet – anders dan soms in de praktijk wordt verondersteld⁴⁶ – dat het doel van opsporing op grond van Titel V per se het uiteindelijk vervolgen wegens deelneming aan een criminele organisatie op de voet van artikel 140 Sr dient te zijn of zelfs maar dat het ertoe moet strekken aan te tonen dat een georganiseerd verband een criminele organisatie is. De Titel mag ook worden gebruikt – zoals door weer anderen in de praktijk wordt onderkend – om te bezien waarmee een organisatie zich bezighoudt teneinde vervolgens tot nadere opsporing van verdachten en vervolging voor een aantal concrete delicten over te gaan.⁴⁷

42. *Kamerstukken II 1997/98*, 25 403, nr. 7, p. 18, 43 en 87 (NV).

43. *Kamerstukken II 1996/97*, 25 403, nr. 3, p. 5, 22 en 24 (MvT).

44. *Kamerstukken II 1996/97*, 25 403, nr. 3, p. 22-23 (MvT).

45. Zie ook *Kamerstukken II 1997/98*, 25 403, nr. 7, p. 87 (NV).

46. Zie variant 1 beschreven in hoofdstuk 6, paragraaf 6.1 en 6.2.

47. Zie variant 2 beschreven in hoofdstuk 6, paragraaf 6.1 en 6.2.

Zoals verderop nog nader zal blijken, ligt de meerwaarde van Titel V ten opzichte van Titel IVa vooral in het volgende.

- Titel V is veel meer geschikt om een crimineel georganiseerd verband te onderzoeken en daarvan de omvang, structuur, aard, doelstellingen, leden enzovoort in beeld te brengen dan Titel IVa.
- Titel V vereist geen concrete verdenking van een specifiek strafbaar feit, aanwending ervan kan ook reeds mogelijk zijn bij een redelijk vermoeden van strafbare feiten in abstracto.
- Titel V vereist niet dat strafbare feiten (inclusief strafbare voorbereiding of strafbare beraming) zijn gepleegd, er kan ook reeds een mogelijkheid tot toepassing ervan zijn indien er sprake is van een redelijk vermoeden dat (concrete of abstracte) misdrijven worden beraamd, zelfs indien dat beraamen als zodanig niet strafbaar is.
- De mogelijkheden tot toepassing van bijzondere opsporingsbevoegdheden jegens niet-verdachten zijn onder Titel V veel ruimer dan onder Titel IVa. De reden daarvoor is dat het onderzoek onder Titel IVa zich op verdachten richt (wat niet betekent dat alleen zij voorwerp van onderzoek kunnen zijn onder deze Titel), terwijl het onderzoek onder Titel V zich op een veel ruimere kring van personen richt, namelijk op allen die bij het georganiseerde verband betrokken zijn, waarbij komt dat de mogelijkheid tot aanwending van de meeste bijzondere opsporingsbevoegdheden ingevolge Titel V niet tot deze betrokkenen beperkt zijn.

Hiermee is duidelijk dat toepassing van Titel V afhankelijk van de concrete situatie aanzienlijke voordelen kan hebben ten opzichte van Titel IVa. Om zich van deze voordelen bewust te worden is het echter vereist zaken niet primair te bezien vanuit het perspectief van de klassieke opsporing, zoals nu veelal gebeurt. In plaats van te redeneren vanuit de gebruikelijke situatie van onderzoek naar een concrete verdenking, zou in zaken waarin sprake lijkt van het plegen van strafbare feiten door een groep, een open afweging moeten worden gemaakt tussen klassieke opsporing en opsporing naar een crimineel verband.

Uit het praktijkonderzoek komt naar voren dat in het veld sterk het gevoel bestaat dat toepassing van Titel V per saldo aan moeilijker te vervullen voorwaarden onderhevig is dan de aanwending van bijzondere opsporingsbevoegdheden ingevolge Titel IVa. Aannemelijk is dat dit de gewoonte om Titel V niet te overwegen of althans toe te passen versterkt. Interessant is dat dit impliceert dat de praktijk Titel IVa en Titel V in een soort concurrerende verhouding lijkt te zien, waarbij kan worden afgewogen welke van de Titels het gemakkelijkst valt toe te passen in een concrete zaak. Een dergelijke concurrentieverhouding bestaat echter niet nu de twee Titels verschillende doeleinden kennen. Wetsystematisch is voor de vraag onder welke Titel dient te worden opgetreden slechts van belang of men een concreet strafbaar feit wil ophelderen dan wel een crimineel verband in kaart wil brengen (met als uit-

eindelijke doel vervolging in te stellen ten aanzien van concrete personen en misdrijven uit het verband). Voor een afweging onder welke Titel men een bepaalde bijzondere opsporingsmethode gemakkelijker kan uitoefenen, is derhalve juridisch gezien geen plaats. Maar nu die afweging kennelijk wel wordt gemaakt in de praktijk, werpt zich de vraag op of de daaraan ten grondslag liggende veronderstelling dat Titel IVa aan minder zware voorwaarden is gebonden dan Titel V wel juist is. In het navolgende zal blijken dat dit zeker niet zonder meer het geval is.

7.3 DE CRITERIA 'REDELIJK VERMOEDEN' (TITEL V) EN 'VERDENKING' (TITEL IVa)

Waar de meest cruciale voorwaarde binnen Titel IVa steeds het bestaan van een 'verdenking' is, wordt die in Titel V door het vereiste van een 'redelijk vermoeden' gevormd. De term 'redelijk vermoeden' heeft binnen Titel V (zie artikel 126o Sv) in beginsel dezelfde betekenis als in artikel 27 Sv. In beide gevallen moet het om een vermoeden gaan dat objectief gezien redelijk is. Het vermoeden dient aldus steeds voort te vloeien uit feiten en omstandigheden. Deze dienen bovendien een enigszins stevig vermoeden op te leveren: een vage veronderstelling is ontoereikend.⁴⁸ Gelet op deze gelijkheid tussen artikel 27 Sv en Titel V is eveneens sprake van een gelijkheid tussen Titel IVa en Titel V. De door Titel IVa voorgeschreven 'verdenking' (zie onder andere artikel 126o Sv) houdt gelet op artikel 27 Sv immers in dat het 'redelijk vermoeden' moet bestaan dat een strafbaar feit is gepleegd. Impliciet vereist Titel IVa in zoverre aldus hetzelfde als Titel V: het bestaan van een redelijk vermoeden. In die zin is geen sprake van een lichter of ander verdenkingscriterium.

Een verschil tussen Titel IVa en Titel V openbaart zich eerst in hetgeen waarop het redelijk vermoeden betrekking moet hebben. In geval van Titel IVa dient het onderwerp van het vermoeden een misdrijf te zijn. De artikelen 126g Sv e.v. brengen dit tot uitdrukking door 'een verdenking van een misdrijf' te vergen. In afwijking daarvan vereist Titel V dat het redelijk vermoeden erop ziet 'dat in georganiseerd verband misdrijven als omschreven in artikel 67, eerste lid, worden beraamd of gepleegd die gezien hun aard of de samenhang met andere misdrijven die in dat georganiseerd verband worden beraamd of gepleegd een ernstige inbreuk op de rechtsorde opleveren'. Kortere gezegd: bijzondere opsporingsmethoden kunnen worden toegepast indien het belang van het onderzoek dit (dringend) vordert en een redelijk vermoeden bestaat dat ofwel een *misdrijf is gepleegd* (Titel IVa) ofwel dat in *georganiseerd verband voorlopige-hechtenismisdrijven worden beraamd of gepleegd die een ernstige inbreuk op de rechtsorde opleveren* (Titel V).

48. *Kamerstukken II 1997/98, 25 403, nr. 7, p. 12 (NV).*

Dit geldt slechts in zijn algemeenheid. De vraag is nu onder welke Titel uiteindelijk de zwaarste voorwaarden gelden. In dat opzicht is het nuttig onderscheid te maken tussen situaties waarin de redelijke vermoedens zien op misdrijven die worden of zijn gepleegd (zie hierna paragraaf 7.4) en situaties waarin die vermoedens niet een gepleegd misdrijf maar de beraming daarvan betreffen (zie hierna paragraaf 7.5). Op het laatste geval heeft Titel IVA niet zelfstandig betrekking – maar eventueel wel in relatie tot artikel 140 Sr, de voorbereidingsbepalingen en de samenspanningsbepalingen – zodat men daarvoor in zoverre op Titel V is aangewezen.

7.4 PLEGEN: TITEL V VERSUS TITEL IVA

Voor zover het misdrijven betreft die zijn of worden gepleegd, lijkt Titel IVA in elk geval op het eerste gezicht gemakkelijker tot toepassing te kunnen komen dan Titel V. Weliswaar dient in beide gevallen het vermoeden ten aanzien van dat plegen te worden onderbouwd, maar bij Titel V komt daar steeds bij dat het om meerdere misdrijven dient te gaan, dat die misdrijven ‘ernstig’ moeten zijn, dat het plegen daarvan binnen ‘georganiseerd verband’ plaatsvindt en dat die misdrijven – al dan niet in samenhang met andere misdrijven die binnen het georganiseerde verband worden gepleegd en/of beraamd – een ‘ernstige inbreuk op de rechtsorde’ opleveren. Toch is het zeer de vraag of Titel V inderdaad zoveel minder gauw aanwending kan vinden dan Titel IVA.

Om te beginnen is de voorwaarde dat bevoegdheden alleen kunnen worden toegepast bij een bepaald onderzoeksbelang onder Titel V niet strenger geformuleerd dan onder Titel IVA. De verschillende specifieke bevoegdheden zijn onder beide Titels in dit opzicht aan dezelfde voorwaarde gebonden, hetgeen voor de meeste daarvan inhoudt dat aanwending alleen mogelijk is in het belang van het onderzoek/wanneer het onderzoek dit vordert, terwijl voor de overige bevoegdheden (infiltratie, opnemen van communicatie met een hulpmiddel of via een communicatiedienstaanbieder, vorderen gevoelige gegevens, vorderen e-mail bij internetaanbieder) het onderzoek dit zelfs dringend moet vorderen.

Verder telt dat één of meer van de andere aanvullende voorwaarden ook van toepassing zijn voor een deel van de bevoegdheden in Titel IVA. Dit impliceert dat het in de praktijk belangrijk is Titel IVA en Titel V niet in hun algemeenheid te vergelijken, maar voor wat betreft de specifieke bijzondere opsporingsbevoegdheden die men op dat moment beoogt toe te passen. Alleen zo valt vast te stellen of de ene Titel in het gebruik eenvoudiger is dan de andere. Van de bevoegdheden die in beide Titels voorkomen, geldt alleen voor stelselmatig observeren (artikel 126g Sv), stelselmatig inwinnen van informatie (artikel 126j Sv), vorderen van gebruikersgegevens van communicatiedienstaanbieders (artikel 126na Sv) en vorderen van identificerende gegevens (artikel 126nc Sv)

dat toepassing ervan in geval van een misdrijf mogelijk is. Bij pseudokoop en -dienstverlening (artikel 126i Sv), betreden van besloten plaatsen (artikel 126k Sv), vorderen van verkeersgegevens van communicatiedienstaanbieders (artikel 126n Sv) en vorderen overige gegevens (artikel 126nd Sv) dient het al te gaan om een artikel 67 lid 1 Sv-misdrijf. En voor infiltreren (artikel 126h Sv), opnemen vertrouwelijke communicatie met hulpmiddel (artikel 126l Sv), opnemen communicatie via communicatiedienstaanbieders (artikel 126m Sv), vorderen gevoelige gegevens (artikel 126nf Sv), vorderen van bij internetaanbieder opgeslagen e-mailbericht (artikel 126ng lid 2 Sv) en vorderen bevroering gegevens communicatiedienst (artikel 126ni Sv) is zelfs vereist dat het om een artikel 67 lid 1 Sv-misdrijf gaat dat gezien zijn aard of de samenhang met andere door de verdachte begane misdrijven een ernstige inbreuk op de rechtsorde oplevert. Afgezien van de doelnormering is het enige verschil tussen Titel IVa en Titel V voor toepassing van deze opsporingsbevoegdheden dus dat onder de laatste Titel van een meervoud van misdrijven in georganiseerd verband sprake moet zijn. Maar vanwege het navolgende is dit vereiste niet zonder meer zwaarder dan het vereiste van een enkelvoudig misdrijf onder Titel IVa.

Wat betreft het plegen van misdrijven is van belang dat Titel IVa op een misdrijf ziet dat *is* gepleegd, terwijl het bij Titel V gaat om misdrijven die *worden* gepleegd in georganiseerd verband. Waar het bij Titel IVa om opheldering van concrete feiten gaat, staat bij Titel V het georganiseerde criminele verband centraal.⁴⁹ De implicatie hiervan is dat toepassing van Titel IVa het met feiten en omstandigheden onderbouwen van een verdenking van een concreet specifiek misdrijf vereist, terwijl een zodanige onderbouwing voor toepassing van Titel V niet per se nodig lijkt. Natuurlijk wordt het redelijk vermoeden dat in georganiseerd verband misdrijven 'worden gepleegd' het krachtigst vervuld wanneer uit feiten en omstandigheden concrete specifieke gepleegde misdrijven blijken. Titel V kan dan zonder meer toepassing vinden. Uiteindelijk is van het 'worden gepleegd' van misdrijven echter eveneens sprake bij feiten en omstandigheden soortgelijk aan die welke voldoende zijn om het redelijk vermoeden dat in georganiseerd verband 'misdrijven worden beraamd' te onderbouwen. Aan die feiten en omstandigheden worden – anders dan bij toepassing van Titel IVa op basis van artikel 46 Sr of artikel 140 Sr – geen bijzondere eisen gesteld.⁵⁰ Aldus hoeft dat plegen niet op concrete specifieke strafbare feiten of bestanddelen daarvan te worden betrokken, maar kan Titel V reeds tot toepassing komen indien uit feiten en omstandigheden in abstracto (maar wel nog altijd objectief en enigszins stevig) blijkt van een georganiseerd verband waarin misdrijven worden gepleegd (of beraamd). Waar Titel IVa een concreet redelijk vermoeden vereist (dat is een verdenking), kan voor Titel V dus een

49. Vgl. *Kamerstukken II 1996/97*, 25 403, nr. 3, p. 8 en 56-57 (MvT); en 1997/98, 25 403, nr. 7, p. 8 (NV).

50. *Kamerstukken II 1996/97*, 25 403, nr. 3, p. 26 (MvT).

abstract redelijk vermoeden volstaan (dat is niet per se ook een verdenking). In zoverre is het 'redelijk vermoeden'-vereiste dat impliciet in Titel IVa opgesloten ligt wettelijk dus strenger dan datzelfde vereiste in Titel V. Maar de mogelijkheden tot abstracte invulling onder Titel V zijn niet onbeperkt. Ook daardoor is het onderscheid tussen een redelijk vermoeden van een concreet strafbaar feit (Titel IVa) en van abstracte strafbare feiten (Titel V) zeker in de praktijk enigszins gradueel. Te meer ook omdat het vermoeden ten minste betrekking zal moeten hebben op misdrijven die ernstig zijn en bovendien een ernstige inbreuk op de rechtsorde opleveren. Bovendien zal ook het redelijk vermoeden van een georganiseerd verband uit de feiten en omstandigheden moeten kunnen worden afgeleid.

Om te beginnen met deze laatste voorwaarde: wanneer wél en wanneer géén sprake is van een georganiseerd crimineel verband is niet volstrekt helder.⁵¹ Veel lijkt er echter niet te zijn vereist, al lijkt daarover in de praktijk een ander beeld te bestaan. Het is zelfs niet zo dat toepassing van Titel V beperkt dient te zijn – zoals nu veelal in de praktijk het geval is – tot situaties waarin een georganiseerd crimineel verband een prominente rol inneemt, al zal er uiteraard wel van zo'n verband sprake moeten zijn.⁵²

Volgens de memorie van toelichting dient te blijken van een verband dat deel uitmaakt van de georganiseerde criminaliteit. Dat wil ten minste zeggen: een verband waarin op stelselmatige wijze misdrijven worden gepleegd.⁵³ Wat hier onder stelselmatig dient te worden verstaan is niet omljnd. Wel is nader bepaald dat de verbanden van vaste aard kunnen zijn, maar dat dit niet zonder meer is vereist: ook wisselende verbanden kunnen eronder vallen.⁵⁴ Doorslaggevend zijn vooral het doel, de werkwijze en het soort misdrijven waarmee het verband zich daadwerkelijk bezighoudt.⁵⁵ De Aanwijzing opsporingsbevoegdheden van het openbaar ministerie⁵⁶ voegt hieraan toe dat voor een georganiseerd verband in het bijzonder kenmerkend (maar kennelijk niet per se vereist) is: twee of meer samenwerkende personen, één of meer gemeenschappelijke doelstellingen en een zekere continuïteit.⁵⁷ Deze voorwaarden zijn wat lichter dan wat in het buitenland en in internationaal verband wel gebruikelijk is.⁵⁸ Zo wordt een hiërarchische structuur kennelijk niet vereist.

51. Zie ook Beijer et al. 2004, p. 48-49; vgl. p. 114.

52. Vgl. hoofdstuk 6, paragraaf 6.1.

53. *Kamerstukken II 1996/97*, 25 403, nr. 3, p. 4, zie ook p. 57 (MvT).

54. *Kamerstukken II 1996/97*, 25 403, nr. 3, p. 24 en 58 (MvT); en 1997/98, 25 403, nr. 7, p. 12 (NV).

55. *Kamerstukken II 1997/98*, 25 403, nr. 7, p. 12 (NV).

56. Gepubliceerd in *Stcrt.* 2000, 25 (ook te vinden op <<http://archieff.om.nl/>>).

57. Aanwijzing opsporingsbevoegdheden, § 1.1.3.

58. Zie nader Tak 2000, p. 122 en 485, respectievelijk Buruma 2001b en Buruma 2001a, p. 18.

Een verband dat kan gelden als een criminele organisatie in de zin van artikel 140 Sr, zal tevens een georganiseerd verband in de zin van Titel V zijn. Maar – anders dan wel wordt aangenomen in de praktijk – geldt het omgekeerde niet zonder meer en is het evenmin door de wetgever beoogd.⁵⁹ Om van een organisatie in de zin van artikel 140 Sr te kunnen spreken is ten eerste vereist dat het een organisatie betreft ‘die tot oogmerk heeft het plegen van misdrijven’. Dit oogmerkvereiste geldt niet als zelfstandige voorwaarde onder Titel V. Voorts impliceert een organisatie in de zin van artikel 140 Sr volgens vaste rechtspraak dat er een samenwerkingsverband zal moeten zijn, met een zekere duurzaamheid en structuur, tussen de verdachte en ten minste één andere persoon.⁶⁰ De samenstelling van het samenwerkingsverband behoeft daarbij niet steeds dezelfde te zijn, maar deze zal gelet op het vereiste van een zekere duurzaamheid ook niet continu mogen wisselen. Anders dan onder Titel V is onder artikel 140 Sr dus een zekere hechtheid van de organisatie vereist. Daarnaast worden onder het verband in de zin van Titel V geen voorwaarden over structuur gesteld. Kort gezegd: Titel V stelt minder zware voorwaarden aan de criminele organisatie dan artikel 140 Sr. Uiteindelijk betekent dit overigens dat onderzoek naar gepleegde misdrijven in georganiseerd verband onder Titel V doorgaans aan gemakkelijker te vervullen voorwaarden verbonden is dan onder Titel IVa jo artikel 140 Sr (zie hierover paragraaf 7.5).

Ondertussen kan het redelijk vermoeden dat van een crimineel verband in de zin van Titel V sprake is uit vele verschillende feiten en omstandigheden worden afgeleid, afzonderlijk of in onderlinge samenhang. Verklaringen van betrokkenen bij het verband of van anderen kunnen het vermoeden gronden, maar bijvoorbeeld eveneens aanwijzingen van een toename of verandering van het aanbod van drugs of gestolen goederen in het illegale circuit.⁶¹ Ook ambtsberichten van de Algemene Inlichtingen- en Veiligheidsdienst (AIVD) of processen-verbaal van een Regionale Criminele Inlichtingen Eenheid (CIE) kunnen als zodanig fungeren. Al met al lijkt het begrip ‘georganiseerd verband’ slechts datgene te vereisen waarbij redelijkerwijs nog juist van een criminele organisatie kan worden gesproken, terwijl een redelijk vermoeden van het bestaan daarvan op een betrekkelijk summiere basis kan worden aangenomen. De situatie waarin opsporingsambtenaren werkelijk een crimineel verband constateren en in kaart willen brengen, terwijl ze het redelijk vermoeden van het bestaan van dat verband niet kunnen gronden, zou dan ook tamelijk exceptioneel moeten zijn.

Een volgende voorwaarde houdt in dat het om een meervoud van misdrijven zal moeten gaan: dus twee of meer. Dit dienen in die zin ernstige misdrijven te

59. *Kamerstukken II 1997/98*, 25 403, nr. 7, p. 11-12, 43 en 44 (NV).

60. Zie recent HR 22 januari 2008, *LJN BB7134*, *NJ 2008*, 72, r.o. 4.3.

61. Vgl. *Kamerstukken II 1997/98*, 25 403, nr. 7, p. 44 (NV).

zijn dat alleen de in artikel 67 lid 1 Sv omschreven misdrijven tot aanwending van Titel V aanleiding kunnen geven. Misdrijven dus waarvoor voorlopige hechtenis is toegestaan. De verwijzing naar deze bepaling in Titel V biedt een precies handvat voor de praktijk om te bepalen of aan de voorwaarden van een meervoud van ernstige misdrijven is voldaan. Wanneer een onderzoek zich richt op een georganiseerd crimineel verband, zal deze voorwaarde niet gauw een struikelblok hoeven te vormen, aangezien zo'n verband doorgaans in beeld zal komen doordat het in relatie staat tot meerdere misdrijven die zijn of worden gepleegd en/of worden beraamd.

Een minder stabiel criterium biedt de tweede 'ernstigheidsvoorwaarde'. Dat is de voorwaarde dat de in artikel 67 lid 1 Sv omschreven misdrijven gezien hun 'aard of de samenhang met andere misdrijven die in dat georganiseerd verband worden beraamd of gepleegd' bovendien 'een ernstige inbreuk op de rechtsorde' dienen op te leveren (artikel 126o Sv). Niet hard omljnd is wanneer een specifiek artikel 67 lid 1 Sv-misdrijf reeds naar zijn aard of alleen in samenhang met andere misdrijven een ernstige misbreuk op de rechtsorde kan opleveren. Doorgaans is veel afhankelijk van de feiten en omstandigheden van het geval. Mogelijk is dat een misdrijf reeds louter naar delictsomschrijving als een misdrijf geldt dat een ernstige inbreuk op de rechtsorde maakt (zoals moord). Maar veel misdrijven zullen hooguit als zodanig kunnen kwalificeren door de ernst van de feiten en omstandigheden waaronder zij worden beraamd of gepleegd.⁶² Indien ook dat echter niet het geval is – en het misdrijf naar de 'aard' ervan dus geen ernstige inbreuk op de rechtsorde maakt – kan de samenhang met andere misdrijven nog van belang zijn. Daardoor kunnen minder ernstige misdrijven een ernstige inbreuk maken op de rechtsorde doordat zij in combinatie met andere misdrijven worden gepleegd. De memorie van toelichting maakt daartoe melding van bijvoorbeeld valsheid in geschrifte in combinatie met omkoping van ambtenaren met het oog op verkrijging van vergunningen voor bedrijven, of kleine fraudes waarvan, gelet op de aard, kan worden vermoed dat deze deel uitmaken van een omvangrijke en ernstige vorm van fraude.⁶³

Het criterium inzake misdrijven die naar hun aard of de samenhang met andere misdrijven een ernstige inbreuk op de rechtsorde opleveren komt – zoals gezegd – ook als aanvullende voorwaarde voor bij enkele van de opsporingsbevoegdheden in Titel IVa.⁶⁴ Ondanks de geringe toepassing van

62. *Kamerstukken II 1996/97*, 25 403, nr. 3, p. 24 (MvT).

63. *Kamerstukken II 1996/97*, 25 403, nr. 3, p. 25 (MvT).

64. Artikel 126l Sv (opnemen vertrouwelijke communicatie met een technisch hulpmiddel). Zie ook in Titel IVa artikel 126g Sv (stelselmatige observatie), artikel 126h Sv (infiltratie), artikel 126m Sv (onderzoek van communicatie door middel van geautomatiseerde werken), en de artikelen 126nf, 126ng en 126ni Sv (vorderen van gegevens). Zie voorts nog artikel 126gg Sv (verkennd onderzoek), artikel 226g Sv (toezeggingen aan getuigen die tevens verdachte zijn) en artikel 344a Sv (bewijs).

Titel V biedt de jurisprudentie daardoor toch enige duidelijkheid over de betekenis van het criterium in artikel 126o Sv. In afwijking van de conclusie van P-G Fokkens werd in HR 21 november 2006 (over tappen, artikel 126m Sv) aangenomen dat aan het criterium was voldaan nu 'het in dit geval vermoedelijk ging om diefstal of verduistering, door brandweerpersoneel, van een mobiele telefoon die in een brandweerauto in een afgesloten brandweerkazerne lag, waardoor – mede gelet op de mogelijk ernstige gevolgen van het delict – de materiële en de personele betrouwbaarheid, alsmede de integriteit van het brandweerkorps in het geding waren, zodat spoed was geboden bij het opsporen van de dader(s)'.⁶⁵ Volgens HR 11 oktober 2005 (over opnemen van communicatie, artikelen 126m en 126l Sv) kan verder ook grootschalige hennepkweek en -handel een ernstige inbreuk op de rechtsorde opleveren.⁶⁶ Uit dit arrest blijkt overigens ook dat de rechter bij de toetsing van het criterium niet gebonden is aan de door de officier van justitie in de vordering vermelde kwalificatie. Hij kan daarbij dus ook andere gegevens betrekken. Dit sluit aan bij de memorie van toelichting waar die inhoudt dat voor de vraag of misdrijven een ernstige inbreuk op de rechtsorde opleveren ook de feiten en omstandigheden van het geval relevant zijn. Verder nam het Gerechtshof Den Bosch (aangaande tappen, artikel 126m Sv) een ernstige inbreuk op de rechtsorde aan bij een inbraak in de Generaal Winkelmankazerne te Nunspeet.⁶⁷ Die inbreuk werd daarentegen niet verondersteld in Gerechtshof Amsterdam 24 juni 2004⁶⁸ in een geval van uitkeringsfraude, en evenmin in Rechtbank Den Haag 15 januari 2004,⁶⁹ waarin het ging om een woninginbraak. Aannemelijk is echter dat wel aan het criterium kan worden voldaan wanneer binnen een groep meerdere fraudes of meerdere woning- of andersoortige inbraken worden gepleegd of beraamd. In elk geval voldeed in Rechtbank Arnhem 28 mei 2004⁷⁰ de verdenking dat 'de verdachte en zijn medeverdachten op grote schaal en in georganiseerd verband diefstallen pleegden in cosmeticawinkels terwijl de gestolen voorwerpen werden verkocht op de "Zwarte Markt" in Beverwijk' aan het criterium dat ernstige inbreuk op de rechtsorde wordt gemaakt.⁷¹ Het lijkt er dan ook op dat wanneer een onderzoek zich richt op een georganiseerd crimineel verband, en dus al gauw van het plegen of beramen van meerdere

65. *LJN* AY9673, r.o. 3.5.

66. *LJN* AT4351, r.o. 3.7.

67. Hof Den Bosch 31 januari 2002, *LJN* AD9433.

68. *NJ* 2004, 531.

69. *NJ* 2004, 276.

70. *LJN* AP0245.

71. Vgl. ook het ernstigere Rechtbank Assen 21 oktober 2003, *LJN* AM1945, waarin het ging om een moeder, twee dochters en een schoondochter die zich met grote regelmaat en in wisselende samenstellingen op brutale en overrompelende wijze trachtten – met wisselend succes – toegang tot woningen van vooral bejaarden te verschaffen en zich eenmaal binnen geld, sieraden en andere goederen toe te eigenen.

voorlopige-hechtenismisdrijven sprake zal zijn, ook deze voorwaarde niet gauw een obstakel zal zijn.

De algemene voorwaarden voor toepassing van Titel V zijn gedeeltelijk anders, maar door de context waarin ze gelden niet zonder meer zwaarder dan die van Titel IVa. Dat de eerstgenoemde Titel slechts een abstract redelijk vermoeden van misdrijven vereist, maakt dat deze Titel in dat opzicht eerder tot toepassing kan komen dan Titel IVa, waarvoor een concreet redelijk vermoeden van een misdrijf nodig is. Natuurlijk stelt Titel V enkele aanvullende voorwaarden die niet algemeen (maar in meer of mindere mate wel voor specifieke opsporingsmethoden) onder Titel IVa gelden. Deze lijken echter tamelijk gemakkelijk als vervuld te worden beschouwd wanneer er aanwijzingen zijn dat meerdere personen zich gezamenlijk met criminaliteit bezighouden.

Tegelijkertijd is het juist ook de gerichtheid van Titel V op een meer abstract onderwerp dat ervoor zorgt dat de voorwaarden onder deze Titel minder scherp en aldus minder gemakkelijk te doorgronden zijn dan de voorwaarden onder Titel IVa. Dat maakt dat de vraag of er plaats is voor toepassing van bijzondere opsporingsbevoegdheden onder Titel V minder zeker kan worden beantwoord dan onder Titel IVa. Titel V biedt daardoor een wat onzekere basis om uitoefening van bijzondere opsporingsmethoden op te baseren. Achteraf rijst dan ook de vraag of de wetgever de praktische mogelijkheden voor de rechter om nadere invulling aan de normering van de opsporingsbevoegdheden in Titel V te geven, hierbij niet heeft overschat.⁷² Want als gevolg van een vicieuze cirkel telt dat de rechtspraak slechts zeer beperkt aanvullende helderheid over de voorwaarden van Titel V heeft weten te creëren: de praktijk ziet af van toepassing van Titel V vanwege een gebrek aan klaarheid over de inhoud van de voorwaarden ervan, hetgeen weer tot gevolg heeft dat de rechter niet de kans krijgt de benodigde duidelijkheid te verschaffen.

Dat neemt niet weg dat in de opsporingspraktijk onnodige huiver lijkt te bestaan ten opzichte van Titel V. Als gevolg daarvan wordt deze Titel te vaak gemeden ten faveure van de meer zekere Titel IVa. Kosteloos is een dergelijke focus op Titel IVa echter niet. Ten eerste kan het immers betekenen dat van onrechtmatige opsporing sprake is omdat Titel IVa in werkelijkheid niet ter opheldering van een concreet strafbaar feit wordt aangewend, maar met het oog op het in kaart brengen van een criminele organisatie, in welk geval alleen Titel V bijzondere opsporingsbevoegdheden verleent. In de praktijk is niettemin soms sprake van onderzoek naar criminele verbanden op grond van Titel IVa.⁷³ Ten tweede kan het terzijde laten van Titel V impliceren dat wettelijke mogelijkheden om beter zicht te krijgen op het criminele verband waarmee

72. Zie over de taak van de wetgever en de rechter wat betreft die normering Van Asbeck & Jongeneel-Van Amerongen 1998, p. 7-9, en Willems 1998, p. 49-62.

73. Zie hoofdstuk 6, paragraaf 6.3.

men te maken heeft onbenut blijven. Die kosten zijn echter alleen voelbaar voor de opsporingspraktijk voor zover deze ernaar streeft criminele verbanden te doorgronden teneinde pas in het verlengde daarvan tot opsporing van concrete strafbare feiten en jegens verdachten over te gaan.

7.5 BERAMEN: TITEL V VERSUS TITEL IVa JO. ARTIKEL 140 SR OF EEN BERAMINGSSTRAFBAARSTELLING

Anders dan Titel V ziet Titel IVa – zoals gezegd – niet zelfstandig op de situatie waarin misdrijven worden beraamd. Maar onder meer artikel 140 Sr (deelneming aan een criminele organisatie), de samenspanningsbepalingen (zie onder andere de artikelen 80, 96, 103, 114b, 120b, 122, 176b, 282c, 289a, 304b, 415b Sr), artikel 46 (strafbare voorbereiding) en artikel 10a Opiumwet (strafbare voorbereiding) hebben wel betrekking op bepaalde vormen van beramingen van misdrijven. Via deze bepalingen zijn de bevoegdheden uit Titel IVa dan ook toepasbaar op bepaalde beramings situaties. De vraag die aldus rijst is of Titel IVa via deze weg meer en gemakkelijker ruimte biedt voor aanwending van bijzondere opsporingsbevoegdheden bij beraming dan Titel V. Het navolgende maakt duidelijk dat dit juist niet het geval is.

Voor toepassing van Titel V in verband met misdrijven die worden beraamd zijn de voorwaarden identiek aan die welke gelden voor het geval dat misdrijven worden gepleegd. Gelet op vorenstaande uiteenzetting over die voorwaarden zullen deze als zodanig hier dan ook niet opnieuw besproken worden. Wel zullen ze kort worden vergeleken met mogelijkheden die via Titel IVa bestaan. Maar allereerst verdient het nog eens herhaling dat er juridisch gezien geen mogelijkheid bestaat te kiezen tussen Titel IVa en Titel V in die zin dat men de voorkeur kan geven aan de Titel die de lichtste voorwaarden stelt. Alleen het doel van aanwending van de bijzondere opsporingsmethode – opheldering van een concreet strafbaar feit (Titel IVa) of inzicht verkrijgen in een crimineel verband (Titel V) – is bepalend.

Die doelgrondslag impliceert dat ook een onderzoek op basis van Titel IVa jo artikel 140 Sr dus op iets anders dient te zijn gericht dan een onderzoek ingevolge Titel V. Los daarvan geldt dat inzet van bijzondere opsporingsmethoden ingevolge de laatste Titel juridisch vrijwel steeds gemakkelijker zal kunnen plaatsvinden dan op grond van het eerste alternatief. Van belang is namelijk dat het begrip organisatie uit artikel 140 Sr zwaardere voorwaarden stelt dan het begrip verband in Titel V. Aldus zal wat eerder van een redelijk vermoeden van het bestaan van zo'n verband sprake kunnen zijn dan van zo'n organisatie. Daarnaast is voor toepassing via artikel 140 Sr, dat zelfstandig strafbaar stelt deelneming aan een criminele organisatie, een vermoeden van deelneming vereist, terwijl voor Titel V hooguit een vermoeden van betrokkenheid nodig

is. In zoverre vloeien uit Titel IVa jo artikel 140 Sr bijgevolg zwaardere eisen voort dan uit Titel V.

Waar laatstgenoemde Titel V in zijn algemeenheid meer eisen stelt dan Titel IVa, is dat bovendien nauwelijks of niet meer het geval zo gauw Titel IVa in relatie met artikel 140 Sr wordt gezien. Via deze strafbepaling zal er nu immers ook een redelijk vermoeden van een meervoud van misdrijven moeten zijn om Titel IVa te kunnen toepassen. Dit betekent dat Titel V zelfs geen enkele aanvullende eis ten opzichte van Titel IVa jo artikel 140 Sr stelt ingeval het gaat om de volgende methoden: infiltratie (artikel 126h Sv), opneming vertrouwelijke communicatie met hulpmiddel (artikel 126l Sv), opneming communicatie via communicatiedienstaanbieders (artikel 126m Sv), vordering gevoelige gegevens (artikel 126nf Sv), vordering van bij internetaanbieder opgeslagen e-mailbericht (artikel 126ng lid 2 Sv) en vordering bevrozing gegevens communicatiedienst (artikel 126ni Sv). Ook onder Titel IVa vereist toepassing van al deze methoden immers dat het om een artikel 67 lid 1 Sv-misdrijf gaat dat gezien zijn aard of de samenhang met andere door de verdachte begane misdrijven een ernstige inbreuk op de rechtsorde oplevert. Aanwending van deze methoden is onder Titel V dan ook aan minder zware voorwaarden onderhevig dan onder Titel IVa jo artikel 140 Sr, nu het laatste alternatief immers zwaardere eisen stelt aan de criminele organisatie.

Maar uiteindelijk zal dat doorgaans ook het geval zijn voor alle andere bijzondere opsporingsmethoden, zelfs ingeval het gaat om die bevoegdheden die onder Titel IVa reeds bij een misdrijf kunnen bestaan, te weten: stelselmatige observatie (artikel 126g Sv), stelselmatige inwinning van informatie (artikel 126j Sv), vordering van gebruikersgegevens van communicatiedienstaanbieders (artikel 126na Sv) en vordering van identificerende gegevens (artikel 126nc Sv). Het lijkt immers niet goed mogelijk een vermoeden van het bestaan van een organisatie in de zin van artikel 140 Sr te staven zonder te wijzen op enkele voorlopige-hechtenismisdrijven die naar hun aard of gezamenlijk een ernstige inbreuk op de rechtsorde opleveren. Dat geldt dan uiteraard des te sterker wanneer het die methoden betreft die reeds onder Titel IVa zelf alleen toepasbaar kunnen zijn op basis van een artikel 67 lid 1 Sv-misdrijf, hetgeen opgaat voor: pseudokoop en -dienstverlening (artikel 126i Sv), betreding van besloten plaatsen (artikel 126k Sv), vordering van verkeersgegevens van communicatiedienstaanbieders (artikel 126n Sv) en vordering overige gegevens (artikel 126nd Sv). De slotsom is dan ook dat bij vervulling van de voorwaarden uit Titel IVa jo artikel 140 Sr vrijwel steeds ook de voorwaarden van Titel V als vervuld kunnen worden beschouwd, terwijl het omgekeerde in veel mindere mate het geval is nu artikel 140 Sr zwaardere eisen aan de organisatie stelt dan Titel V.

Gelet op de zwaarte van de voorwaarden die voortvloeien uit Titel IVa jo artikel 140 Sr respectievelijk Titel V, is er dus allermindst reden de doelvoorwaarde bij laatstgenoemde Titel (inzichtelijk maken crimineel verband) te

omzeilen teneinde te kunnen komen tot toepassing van het eerste alternatief (dat is gebonden aan het doel van opheldering van concrete strafbare feiten). Evenmin is daartoe reden in die zin dat onder Titel IVa jo artikel 140 Sr een wijder scala van beramingen kan worden onderzocht dan onder Titel V. Dat is namelijk niet het geval: beide alternatieven zijn inzetbaar wanneer nog geen strafbare feiten, strafbare pogingen of zelfs strafbare voorbereidingen zijn gepleegd en de feiten die vermoedelijk worden beraamd nog abstract zijn.⁷⁴

Hiermee is de reikwijdte van het begrip beramen in de zin van Titel V zelfs aanzienlijk ruimer dan de voorbereiding waarop artikel 46 Sr en artikel 10a Opiumwet zien en dan de samenspanningsgedragingen uit de artikelen 80, 96, 103, 114b, 120b, 122, 176b, 282c, 289a, 304b en 415b Sr. In dat opzicht is er over de band van Titel V dus duidelijk meer armslag voor onderzoek dan via Titel IVa in combinatie met een van deze beramingsstrafbaarstellingen.

Bovendien kunnen alle strafbare feiten waarvan voorbereiding onder artikel 46 Sr of artikel 10a Opiumwet strafbaar is of welke als zodanig in de genoemde samenspanningsartikelen strafbaar zijn gesteld, in beginsel eveneens aanleiding geven voor een onderzoek onder Titel V wanneer zij in crimineel verband worden gepleegd. Al die strafbare feiten zijn immers voorlopige-hechtenismisdrijven, terwijl al die feiten waarschijnlijk als een ernstige inbreuk op de rechtsorde zijn te kwalificeren, gelet op de jurisprudentie over dit criterium (zie hiervoor paragraaf 7.4) en de zwaarte van die strafbare feiten. Want artikel 46 Sr ziet op misdrijven waarop acht jaar gevangenisstraf of meer staat, artikel 10a Opiumwet heeft betrekking op drugsmisdrijven die met acht of twaalf jaar gevangenisstraf worden bedreigd en voormelde samenspanningsstrafbaarstellingen betreffen misdrijven die alle een maximum gevangenisstraf van tien jaar kennen.

Voor zover sprake is van een vorm van beraming die binnen de reikwijdte valt van zowel Titel IVa via een voorbereidings- of samenspanningsbepaling als Titel V, is ook nu het vereiste van een redelijk vermoeden in het laatste geval het gemakkelijkst te onderbouwen. Onder Titel IVa zal immers een concreet voorbereid of samengespannen strafbaar feit moeten kunnen worden aangewezen en zal het redelijk vermoeden in relatie tot bestanddelen van de voorbereiding of samenspanning van dat feit moeten worden onderbouwd. Dat is niet nodig onder Titel V. Daarbij mag het vermoedelijk beraamde misdrijf immers abstract blijven (zie hiervoor paragraaf 7.4) en behoeft de beraming als zodanig zelfs niet strafbaar te zijn.

Ondertussen is Titel V ook ingeval van beraming alleen toepasselijk indien er ten minste een vermoeden van een georganiseerd crimineel ver-

74. Voor Titel V zie *Kamerstukken II 1996/97*, 25 403, nr. 3, p. 26 (MvT); voor artikel 140 Sr zie *De Vries-Leemans 1995*, p. 24-25 en 36-37.

band bestaat, van meerdere abstracte voorlopige-hechtenismisdrijven die een ernstige inbreuk op de rechtsorde opleveren. Maar gelet op de betrekkelijk gemakkelijke vervulling van deze voorwaarden – zie de bespreking daarvan in de vorige paragraaf – wanneer opsporingsambtenaren eenmaal een crimineel verband constateren, bieden ook de genoemde voorbereidings- en samenspanningsbepalingen zeker geen aanleiding om toepassing van Titel V te vermijden.

Nog meer dan bij gepleegde delicten geldt voor zover het de beraming van strafbare feiten betreft dat de algemene voorwaarden voor toepassing van Titel V gedeeltelijk anders zijn, maar niet per se ook zwaarder dan die van Titel IVa in relatie tot artikel 140 Sr of een beramingsstrafbaarstelling. Doorgaans zullen ze zelfs juist lichter zijn. Bij toepassing van Titel IVa in relatie tot die beramingsstrafbaarstellingen gaat bovendien veel van de concreetheid – en daarmee de helderheid, scherpte en doorgrondelijkheid – van de voorwaarden van deze Titel verloren. Dat misdrijven worden beraamd is immers een veel abstractere situatie dan dat misdrijven zijn of worden gepleegd. Want wanneer het bij gedragingen nog slechts om het beramen van misdrijven gaat, is veelal onduidelijk welke misdrijven het precies betreft en wanneer, waar en door wie die zouden moeten worden gepleegd. Daarbij komt dat zelfs strafbare beraming altijd voor ten minste een belangrijk deel uit gedragingen bestaat die als zodanig volstrekt niet strafbaar zijn. Bij toepassing van bijzondere opsporingsmethoden in verband met de beraming van misdrijven zijn de voorwaarden van Titel V in beginsel dan ook niet abstracter van aard dan die van Titel IVa in samenhang met een beramingsstrafbaarstelling. Voor zover een opsporingsonderzoek zich richt op beramingen in georganiseerd verband, geven de toepassingsvoorwaarden die dan gelden onder de beide Titels geen aanleiding om Titel V te ontlopen. Waar juridisch het doel van het onderzoek steeds bepalend dient te zijn voor de toe te passen Titel, is er bij beraming ook praktisch gezien alle reden toe daadwerkelijk de Titel te gebruiken die aansluit bij het na te streven doel. Beoogt men opheldering van een concreet strafbaar beramingsfeit, dan is Titel IVa dus toepasselijk; is het onderzoek gericht op het inzicht verkrijgen in een crimineel verband, dan is Titel V aangewezen. In de praktijk lijkt echter niet vanuit de doelvoorwaarde te worden gezien welke Titel zal worden toegepast; Titel IVa geniet zonder meer de voorkeur.⁷⁵

Ingeval een onderzoek ziet op een criminele organisatie, zullen er overigens naast een eventueel vermoeden over beramingen ook doorgaans vermoedens over reeds gepleegde delicten bestaan. In zoverre moet bij een vergelijking van voorwaarden dan ook rekening worden gehouden met hetgeen in de vorige paragraaf is opgemerkt. Dat neemt niet weg dat juist in zo'n situatie Titel V

75. Zie hoofdstuk 5, paragraaf 5.2.1.

in zekere zin eenvoudiger in het gebruik is dan Titel IVa. Toepassing van bijzondere opsporingsmethoden vergt bij Titel V immers slechts een vermoeden van een meervoud van abstracte misdrijven die worden beraamd of gepleegd. Voor Titel IVa is echter vereist dat het redelijk vermoeden voor alle misdrijven afzonderlijk concreet wordt onderbouwd. Indien zowel beramingen als gepleegde feiten in het spel zijn, zullen ook die dus specifiek moeten worden onderscheiden en onderbouwd.

7.6 NOODZAAK TOT WIJZIGING TOE TE PASSEN TITEL GEDURENDE OPSPORINGSONDERZOEK?

Ingeval opsporingsdiensten te maken hebben met criminaliteit in georganiseerd verband, zullen idealiter eerst bijzondere opsporingsbevoegdheden op basis van Titel V worden toegepast teneinde inzicht te krijgen in onder meer de omvang, structuur, aard, doelstellingen, leden en strafbare gedragingen van het verband. Wanneer voldoende zicht is verkregen op het verband en op de strafbare feiten die daardoor worden beraamd en gepleegd, kan het nuttig zijn de opsporing meer direct te richten op de opheldering van concrete strafbare feiten die bij het onderzoek aan het licht zijn gekomen. Aanwending van bijzondere opsporingsmethoden met het oog op die waarheidsvinding zullen dan op Titel IVa dienen te worden gegrond. Eveneens is mogelijk dat alvast bepaalde concrete strafbare feiten aan nader onderzoek worden onderworpen en dat ondertussen het onderzoek naar de criminele organisatie als zodanig nog voortgaat. In dat geval zullen de beide Titels gelijktijdig binnen het onderzoek tot toepassing komen, aangezien het onderzoek dan twee doelen nastreeft: opsporing van concrete strafbare feiten (Titel IVa) en het in beeld brengen van het criminele verband (Titel V).⁷⁶ Dit betekent dat wanneer opsporingsambtenaren in het onderzoek op zeker moment bijvoorbeeld tot het aftappen van telecommunicatie willen overgaan, het doel dat zij daarmee nastreven bepaalt welke Titel toepasselijk is en dus als grondslag zal moeten worden gekozen. Vervolgens dient dan te worden bezien of aan de onder de desbetreffende Titel voor de specifieke opsporingsmethode gestelde voorwaarden is voldaan. Het doel is dus beslissend. Dit betekent dat het bekend zijn of door toepassing van Titel V bekend worden van concrete strafbare feiten niet dwingt tot toepassing van Titel IVa wanneer opsporingsambtenaren bijzondere opsporingsmethoden beogen te gebruiken.⁷⁷ Mits het onderzoek is gericht op het inzichtelijk maken van de criminele organisatie, kunnen ook bij het bekend zijn of worden

76. Zie *Kamerstukken II* 1996/97, 25 403, nr. 3, p. 24 (MvT), en 1997/98, 25 403, nr. 7, p. 40 (NV). De mogelijkheid daartoe wordt ook erkend in Gerechtshof Amsterdam 24 augustus 2001, rolnummer 23-000592-01, vermeld in Beijer et al. 2004, p. 113.

77. Dit is wel vrij algemeen de opvatting in de praktijk, aldus Beijer et al. 2004, p. 112.

van concrete misdrijven bevoegdheden onder Titel V (blijven) worden aangewend. De opsporingsautoriteiten hebben dus zelf in hoge mate in de hand welke Titel van toepassing is; de opsporingsstrategie die zij kiezen (opsporing concrete strafbare feiten of onderzoek van criminele organisatie als zodanig of beide) bepaalt immers onder welke Titel(s) het onderzoek in beginsel valt.

Zoals eerder opgemerkt mag elk van beide Titels slechts worden toegepast in het kader van de aan de desbetreffende Titel verbonden doelbeperking en dus niet met het oog op datgene wat juist het doel van de andere Titel is. Praktisch bezien zijn de aan de Titels gestelde doelbeperkingen echter niet zo hard toe te passen als het voorgaande suggereert. Het inzichtelijk maken van een crimineel verband (het doel van Titel V) kan immers vereisen dat meer helderheid over een concreet strafbaar feit wordt verkregen (hetgeen aansluit bij het doel van Titel IVa). Zolang het in beeld brengen van de criminele organisatie (mede) centraal staat, zal de toepassing in relatie tot dat delict van bijzondere opsporingsmethoden onder die omstandigheden toch op basis van Titel V kunnen en strikt genomen zelfs (mede) moeten plaatshebben. En net andersom geldt dat de opheldering van een concreet misdrijf (het doel van Titel IVa) ertoe noodzaakt meer zicht te krijgen op de criminele organisatie waardoor het vermoedelijk is gepleegd (hetgeen aansluit bij het doel van Titel V). In dat geval zal het onderzoek op Titel IVa kunnen worden gebaseerd, en dat zal zelfs moeten indien het in kaart brengen van het verband geen doel als zodanig is, maar louter in het teken van waarheidsvinding ten aanzien van het specifieke concrete strafbare feit staat.

Uiteraard kunnen onderzoeksresultaten verkregen door toepassing van Titel V worden gebruikt in het daaropvolgende onderzoek onder Titel IVa. Ook kunnen die resultaten de basis bieden voor toepassing van Titel IVa. Dit is immers juist wat de wetgever expliciet voor ogen stond. Maar andersom kan informatie die voortvloeit uit het gebruik van Titel IVa met betrekking tot een specifiek strafbaar feit ook worden gebruikt als grondslag van een eventueel daaropvolgend onderzoek ingevolge Titel V. Daaraan kan behoefte zijn indien opsporingsinstanties het bestaan van een crimineel verband menen te ontwarren, maar nog onvoldoende aanknopingspunten hebben om het voor toepassing van Titel V vereiste redelijke vermoeden van het verband te onderbouwen. In dat geval kan het onderzoek gericht aanvagen op grond (en met het oog op opheldering) van een concreet misdrijf, met de bedoeling het onderzoek later via Titel V uit te breiden naar het verband zelf wanneer meer informatie beschikbaar is gekomen. Overigens is het tot op zekere hoogte toegestaan informatie die voortkomt uit een Titel IVa-onderzoek naar een specifiek concreet strafbaar feit ook te gebruiken voor de opheldering van strafbare feiten die pas later zijn gepleegd. In het laatste geval kan er sprake zijn van een situatie waarin toepassing van Titel IVa raakt aan het voor Titel V voorbehouden terrein: het traceren van andere (toekomstige) strafbare feiten dan het misdrijf dat de basis vormt voor aanwending van de bijzondere opsporingsmethode

krachtens Titel IVa. Uit HR 7 oktober 2004 volgt dat dit in elk geval bij infiltratie (vgl. de artikelen 126h en 126p) niet onrechtmatig is indien dit gebeurt in het verlengde van het onderzoek naar het strafbare feit dat de aanleiding was voor gebruikmaking van de bijzondere opsporingsmethode.⁷⁸

7.7 RECHTSGEVOLGEN GEBRUIK VAN NIET-TOEPASSELIJKE TITEL

Titel V blijkt in de praktijk ook te worden gemeden omdat men onzeker is over de consequenties van onrechtmatig gebruik ervan. De onbekendheid daarmee is te meer problematisch omdat het in eerste instantie al niet goed duidelijk wordt gevonden wat de onder deze Titel geldende voorwaarden exact inhouden en wanneer daaraan precies is voldaan. In die zin versterken beide onzekerheden elkaar. Inderdaad geldt dit in mindere mate voor Titel IVa, in zoverre dat men de voorwaarden voor toepassing daarvan helderder vindt. Het om deze reden standaard hanteren van Titel IVa is echter niet zonder risico. Aan deze praktijk lijkt immers te veel de veronderstelling ten grondslag te liggen dat Titel IVa en Titel V min of meer uitwisselbaar zijn. Zoals gezegd impliceert het wettelijk systeem echter dat de beide Titels alleen kunnen worden benut in verband met het aan de desbetreffende Titel verbonden doel: concreet strafbaar feit ophelderen (Titel IVa) en crimineel verband in kaart brengen (Titel V).⁷⁹ In het praktijkonderzoek komt naar voren dat men Titel IVa ook wel toepast om onderzoek te kunnen doen naar een achterliggend verband. Strikt genomen is dat onrechtmatig, al zal veel afhangen van hoe de betrokken opsporingsautoriteiten toepassing van de bevoegdheid feitelijk hebben ingekleed. Dat doet er echter niet aan af dat toepassing van Titel IVa terwijl Titel V is aangewezen, evenzeer het risico meebrengt van onrechtmatige opsporing als wanneer Titel V wordt gebruikt terwijl Titel IVa van toepassing is. Zo bezien valt onrechtmatige opsporing dus het best te vermijden door steeds voor die Titel te kiezen die aansluit bij het doel van de opsporing in de concrete zaak.

Indien een bijzondere opsporingsmethode wordt gebruikt terwijl niet is voldaan aan de voorwaarden en de doeleisen zoals die voor die methoden onder de toegepaste Titel gelden, is sprake van onrechtmatige opsporing. Zoals bekend kan in dat geval aan de hand van artikel 359a Sv en met toepassing van HR 30 maart 2004, *NJ* 2004, 376, m.nt. YB (*Afvoerpijp*) worden

78. *NJ* 2004, 118, m.nt. YB, r.o. 3.2. Vgl. ook Rechtbank Assen 21 oktober 2003, *LJN* AM1945. Ook bij andere (niet-bijzondere) opsporingsbevoegdheden beperkt het doel waarvoor een bevoegdheid in het leven is geroepen niet altijd strikt de mogelijkheden tot gebruik van die bevoegdheid; zie HR 21 november 2006, *LJN* AY9670, *NJ* 2006, 653 (controlebevoegdheden WVV); vgl. HR 19 december 2006, *LJN* AZ1685, *NJ* 2007, 27 (inzake afname DNA ingevolge art. 151b Sv).

79. Zie paragraaf 7.2.

bezien welke sanctie zal moeten volgen. Het is sterk afhankelijk van het soort schending welke sancties toepasselijk kunnen zijn. Bovendien heeft de rechter een tamelijk ruime bevoegdheid om aan de hand van de omstandigheden van het geval te bepalen of de toepasselijke sancties al dan niet daadwerkelijk zijn aangewezen. Daardoor is het niet mogelijk in zijn algemeenheid aan te geven welke sanctie bij onrechtmatige opsporing met betrekking tot bijzondere opsporingsmethoden zal volgen. Soms zal kunnen worden volstaan met strafvermindering of zelfs slechts de vaststelling dat een vormverzuim is begaan. Bewijsuitsluiting kan uitsluitend aan de orde komen 'indien het bewijsmateriaal door het verzuim is verkregen, en komt in aanmerking indien door de onrechtmatige bewijsgaring een belangrijk (strafvorderlijk) voorschrift of rechtsbeginsel in aanzienlijke mate is geschonden'. Alleen in het zeer uitzonderlijke geval dat 'het vormverzuim daarin bestaat dat met de opsporing of vervolging belaste ambtenaren ernstig inbreuk hebben gemaakt op beginselen van een behoorlijke procesorde waardoor doelbewust of met grove veronachtzaming van de belangen van de verdachte aan diens recht op een eerlijke behandeling van zijn zaak is tekortgedaan', is er plaats voor niet-ontvankelijkheid van het openbaar ministerie.

Deze laatste sanctie zal in elk geval niet volgen indien discussie bestond over de vraag of aan de voorwaarde van Titel V is voldaan en deze vraag niet met zekerheid viel te beantwoorden. Het dan toepassen van deze Titel, omdat men uiteindelijk van mening is dat de voorwaarden geen obstakel vormen, zal in elk geval niet als een 'grove veronachtzaming van de belangen van de verdachte' kunnen worden aangemerkt indien de rechter achteraf oordeelt dat de voorwaarden toch niet zijn vervuld. Zelfs is het maar zeer de vraag of in dat geval bewijsuitsluiting aan de orde kan zijn op de grond dat een 'voorschrift of rechtsbeginsel in aanzienlijke mate is geschonden'. Gelet op de twijfel omtrent de toepasselijkheid van Titel V zal de schending immers niet zomaar als aanzienlijk kunnen gelden. In dit verband kan ook het volgende nog van belang zijn.

Dat een bepaalde bijzondere opsporingsmethode onrechtmatig is toegepast, is in zijn algemeenheid het meest duidelijk indien noch onder Titel IVa noch volgens Titel V aan de voorwaarde daarvoor is voldaan. In abstracto is wellicht al minder ernstig het geval dat de voorwaarden niet zijn vervuld onder de toegepaste Titel, maar wel onder de andere Titel, terwijl die andere Titel ook had kunnen worden gebruikt. Zo is denkbaar dat een redelijk vermoeden bestaat ter zake enkele concrete voorlopige-hechtenismisdrijven die een ernstige inbreuk op de rechtsorde maken. Stel dat vervolgens Titel V wordt toegepast. Dat is niet toegestaan indien het vermoeden van een crimineel verband onvoldoende kan worden onderbouwd. Wel zou dan echter voldaan zijn aan de voorwaarde onder Titel IVa. In dit geval had dus niet moeten worden gekozen voor toepassing van de bijzondere methoden onder Titel V met het oog op het inzichtelijk maken van het criminele verband. Men had er dan vooralsnog

mee moeten volstaan de misdrijven via Titel IVa op te helderen, waarbij het onderzoek dan later (na het door toepassing van Titel IVa beschikbaar komen van aanvullende informatie over het verband) kan worden uitgebreid met gebruikmaking van Titel V. Het omgekeerde is – in elk geval theoretisch – ook bestaanbaar: nog geen concreet misdrijf, maar wel abstracte misdrijven; in dat geval kan Titel V mogelijk al wel toepasbaar zijn, terwijl Titel IVa dat nog niet is. In het algemeen nog weer minder ernstig lijkt de situatie waarin een Titel wordt toegepast die niet aansluit bij het doel dat men nastreeft, terwijl afgezien van de doelbeperking aan de voorwaarden van beide Titels is voldaan of in elk geval aan die van de toegepaste Titel.

Verder is nog denkbaar dat beide Titels worden gebruikt terwijl slechts aan de voorwaarde van een van beide is voldaan. Voorzover dat bewijs oplevert dat onder beide Titels had kunnen worden vergaard of dat in elk geval is verkregen onder de Titel ten aanzien waarvan aan de voorwaarden is voldaan, wordt de bewijsverkrijging volledig door een rechtmatige bevoegdheidsuitoefening afgedekt. Dat impliceert in beginsel dat de verdachte niet in zijn belang is geschaad door het feit dat de bewijsverkrijging vanuit de andere Titel bezien onrechtmatig is. In zoverre hoeft dan waarschijnlijk geen sanctie in de zin van artikel 359a Sv te volgen. Wel kan een dergelijk opsporingsonderzoek bezwaarlijk zijn vanuit het oogpunt van de beginselen van een behoorlijke procesorde. Of om die reden een sanctie is aangewezen, zal echter afhankelijk zijn van de wijze waarop en de reden waarom het onderzoek op beide Titels werd gegrond. Wat betreft de sanctionering van vormverzuimen in de zin van artikel 359a Sv ligt het echter anders indien het verkregen bewijs is verkregen en alleen kon worden verkregen op basis van de Titel welke men niet bevoegd was toe te passen. Daarvan kan sprake zijn in gevallen waarin Titel V niet rechtmatig bruikbaar is en op grond daarvan toch bevoegdheden worden aangewend jegens personen tegen wie die bevoegdheden niet ingevolge Titel IVa kunnen worden ingezet. Indien het onderzoek met betrekking tot die personen bewijs heeft opgeleverd, doet zich de situatie voor dat dit bewijs niet ook op rechtmatige wijze kon worden verworven.

Bovenstaande scenario's zijn enigszins rangordelijk besproken. In zoverre geven ze enige aanvullende houvast bij het bepalen van de toepasselijke sanctie in de zin van artikel 359a Sv in geval van onrechtmatige toepassing van bijzondere opsporingsmethoden. Maar uiteindelijk zijn het – zoals opgemerkt – de specifieke omstandigheden van het geval en de waardering daarvan door de rechter die beslissend zijn.

7.8 SLOTOPMERKING

Het voorgaande laat zien dat de praktijk van het gebruik van bijzondere opsporingsbevoegdheden en het daartoe in Titel IVa en Titel V geboden wettelijke

kader niet goed met elkaar corresponderen. Dat werkt twee kanten op. Het wettelijk kader lijkt onvoldoende te zijn geënt op de wijze waarop in opsporingsorganisaties feitelijk wordt gewerkt en hoe daarin keuzes over de toegepaste Titel tot stand komen. Andersom bestaat in de praktijk vaak niet een goed inzicht in de werkelijke zwaarte van de voorwaarden die zijn verbonden aan vooral Titel V en in de mogelijkheden tot efficiënte opsporing die deze Titel biedt. Toepassing van Titel V kan in hoge mate efficiënt zijn: de autoriteiten sporen niet alleen één of meer specifieke strafbare feiten en verdachten op waarvan zij op de hoogte zijn, maar uiteindelijk ook een aantal even concrete delicten en verdachten die nog niet in beeld waren maar wel degelijk al tot verstoringen van de rechtsorde hebben geleid. Dat is toch juist ook vanuit het oogpunt van doelgerichte, reactieve en resultaatgerichte opsporing aantrekkelijk.

8 CONCLUSIE

Sinds 2000 is in het Wetboek van Strafvordering geregeld op welke wijze in opsporingsonderzoek gebruikgemaakt mag worden van bijzondere opsporingsmethoden. De inzet van deze methoden is afzonderlijk geregeld voor onderzoek op grond van een klassieke verdenking van een gepleegd misdrijf en voor onderzoek vanwege een vermoeden dat ernstige misdrijven in georganiseerd verband worden beraamd of gepleegd. Voor onderzoek naar een gepleegd misdrijf kan de inzet van bijzondere opsporingsmethoden worden gebaseerd op Titel IVa, terwijl in het andere geval bijzondere opsporingsmethoden op grond van Titel V kunnen worden aangewend.

In de voorgaande hoofdstukken is verslag gedaan van een onderzoek naar het gebruik in de praktijk van bijzondere opsporingsbevoegdheden uit de genoemde Titels IVa en V. Het doel van het onderzoek is het verkrijgen van inzicht in de betekenis van Titel V voor de praktijk van de opsporing. Onderzocht is hoe de inzet van bevoegdheden uit Titel V zich onderscheidt van de wijze waarop en de situaties waarin Titel IVa wordt gehanteerd.

Voor het onderzoek zijn zes onderzoeksvragen geformuleerd: (1) Hoe vaak wordt gebruikgemaakt van de bevoegdheden tot toepassing van bijzondere opsporingsmethoden op basis van Titel V? (2) In welke gevallen wordt gebruikgemaakt van de bevoegdheden tot toepassing van bijzondere opsporingsmethoden op basis van Titel V? (3) Op welke wijze wordt besloten tot gebruik van de bevoegdheden tot bijzondere opsporingsmethoden op basis van Titel V, welke ervaringen worden daarmee opgedaan en welke problemen en mogelijkheden doen zich in de praktijk hierbij voor? (4) Hoe worden de bevoegdheden tot bijzondere opsporingsmethoden op basis van Titel V en hun toepassing in de praktijk door verschillende betrokkenen beoordeeld? (5) Hoe verhouden de onder de vragen 1 tot en met 4 genoemde elementen zich tot de bevoegdheden tot bijzondere opsporing op basis van Titel IVa? (6) Welke betekenis moet aan de antwoorden op de voorgaande vragen worden toegekend vanuit juridisch (strafrechtelijk) perspectief?

In dit hoofdstuk worden de onderzoeksvragen beantwoord (de eerste vier paragrafen). Bij beantwoording van de vragen over de toepassing van bevoegdheden uit Titel V wordt aangegeven hoe dit gebruik zich onderscheidt van de wijze waarop en de situaties waarin Titel IVa wordt gehanteerd. Dit betekent dat de vraag hoe het gebruik van bevoegdheden uit Titel V zich verhoudt tot het gebruik van Titel IVa niet afzonderlijk wordt beantwoord. Tot

besluit wordt in paragraaf 8.5 in meer algemene zin ingegaan op enkele thema's die van belang zijn voor de wijze waarop in de praktijk wordt omgegaan met bijzondere opsporingsbevoegdheden.

8.1 GEBRUIK VAN TITEL V

In deze studie is voor vijf parketten (het Landelijk Parket en vier arrondissementsparketten) voor een periode van drie aaneengesloten jaren (2004 tot en met 2006) nagegaan in hoeveel opsporingsonderzoeken gebruik wordt gemaakt van Titel V. Vastgesteld is dat onderzoeken waarin Titel V wordt aangewend niet vaak voorkomen. In totaal gaat het op deze vijf parketten over de drie genoemde jaren om slechts twaalf onderzoeken met bijzondere opsporingsmethoden uit Titel V. Titel V-onderzoeken komen verhoudingsgewijs het meest voor bij het Landelijk Parket, al vormen zij ook hier slechts een beperkt deel van alle zaken waarmee het Landelijk Parket te maken heeft gehad. Tussen 2004 en 2006 heeft het Landelijk Parket negen onderzoeken gehad met bijzondere opsporingsmethoden op grond van Titel V. Drie van de vier onderzochte arrondissementsparketten hadden in dezelfde periode elk slechts één Titel V-onderzoek.

Omdat er geen registratiesysteem bestaat van het gebruik van bijzondere opsporingsmethoden, is het niet mogelijk relatieve cijfers te geven. Uit de interviews blijkt dat het gebruik van Titel V in relatieve zin niet vaak voorkomt en dat het eerder een uitzondering is. Op basis van gegevens van één (klein) arrondissementsparket blijkt dat over een periode van drie jaar in slechts één op de ongeveer zeshonderd opsporingsonderzoeken gebruik is gemaakt van Titel V als grondslag voor de inzet van bijzondere opsporingsmethoden.

De opsporingsonderzoeken waarin met bijzondere opsporingsmethoden op grond van Titel V is gewerkt, verschillen op enkele cruciale aspecten van de meeste Titel IVa-onderzoeken. De startinformatie in Titel V-onderzoeken is niet concreet genoeg om voor bepaalde personen een verdenking in termen van betrokkenheid bij een concreet misdrijf te kunnen vaststellen. De startinformatie bevat echter wel aanknopingspunten om een opsporingsonderzoek te starten. Het gaat om situaties waarin nog niet veel informatie beschikbaar was om bepaalde personen uit een (vermoed) crimineel verband te relateren aan concrete misdrijven, maar waar wel vermoedens zijn dat deze personen zich samen met anderen schuldig maken aan strafbare gedragingen. Of het betreft vermoedens dat ergens strafbare feiten worden begaan, bijvoorbeeld op bepaalde locaties, zonder dat duidelijk is wat er precies gebeurt en wie daarbij betrokken zijn. Concrete misdrijven (naar aard, tijd en plaats) zijn bij de start van een Titel V-onderzoek nog niet in beeld. Het onderzoek heeft een brede focus en heeft tot doel het in beeld brengen van de misdrijven die bin-

nen een verband worden beraamd of gepleegd en de manier waarop dat is georganiseerd. Vervolgens worden de misdrijven die aan het licht zijn gekomen opgehelderd, en verdachten die daarbij in beeld kwamen opgespoord en vervolgd.

Een groot deel van de onderzoeken met inzet van bijzondere opsporingsmethoden op basis van Titel IVa onderscheidt zich van de onderzoeken op basis van Titel V doordat vanaf begin tot eind de focus is gericht op een beperkt aantal strafbare feiten en enkele concrete verdachten, ook al zijn er sterke aanwijzingen voor een (soms veel breder) georganiseerd verband. Een beperkt aantal onderzoeken met inzet van bijzondere opsporingsmethoden op basis van Titel IVa heeft met de Titel V-onderzoeken gemeen dat zij een bredere doelstelling hebben, vaak het in kaart brengen van een georganiseerd crimineel verband.

8.2 BESLUITVORMING OVER GEBRUIK TITEL IVA EN V

In de meeste gevallen verloopt een onderzoek volgens bepaalde (vanzelfsprekende) werkwijzen en gewoontes. Het gaat daarbij niet om geformaliseerde procedures die voorschrijven hoe een onderzoek opgezet moet worden, maar om routines/handlingspatronen die in de uitvoeringspraktijk zijn ontstaan. Bij de start van een onderzoek wordt vrijwel direct een doelstelling geformuleerd voor een Titel IVa-onderzoek, overigens zonder dat over de grondslag voor de inzet van BOB-middelen een expliciete afweging plaatsvindt. Op basis van de startinformatie wordt een verdenking geformuleerd, om daar vervolgens (nader) onderzoek naar te doen. Dat betekent dat een concrete aanleiding van het onderzoek wordt omgezet in een concrete, beperkte doelstelling, soms ook in gevallen waar het vermoeden bestaat dat een misdrijf in een georganiseerd verband is gepleegd en waarbinnen mogelijk op veel grotere schaal misdrijven worden beraamd of gepleegd. De doelstelling blijft in de regel beperkt tot het onderzoek naar de concrete verdenking. In die gevallen worden standaard BOB-middelen uit Titel IVa ingezet en wordt over de grondslag waarop de inzet van bijzondere opsporingsmethoden wordt gebaseerd, niet expliciet nagedacht.

Alleen bij Titel V-onderzoeken lijkt sprake te zijn van meer of minder expliciete besluitvorming over de grondslag van de inzet van bijzondere opsporingsmethoden. In die gevallen bieden volgens betrokkenen de gebruikelijke routines (inzet van Titel IVa) onvoldoende mogelijkheden. Overwogen wordt de bevoegdheden uit Titel V aan te wenden, omdat inzet van BOB-bevoegdheden uit Titel IVa niet mogelijk blijkt of omdat eerder onderzoek naar dezelfde verdachte(n) met een beperkte onderzoeksfocus (en inzet van BOB-bevoegdheden uit Titel IVa) niet het beoogde resultaat heeft opgeleverd. In de onderzoeken waar uiteindelijk bijzondere opsporingsmethoden op grond van Titel

V zijn ingezet, zijn meestal eerst de mogelijkheden verkend om de inzet van BOB-middelen te baseren op grond van Titel IVa.

Het besluit om bijzondere opsporingsmethoden uit Titel V in te zetten wordt meestal al in de voorbereidende fase van het onderzoek genomen, wanneer wordt nagedacht over de opzet en de inrichting van het onderzoek. Dit besluit vloeit voort uit de aanleiding en doelstelling van het onderzoek. De grondslag voor de inzet van bijzondere opsporingsmethoden is daarmee onderdeel van een bredere onderzoeksstrategie die voorafgaande aan de start van een onderzoek wordt bepaald.

Zoals hiervoor is uiteengezet, komt in de praktijk het gebruik van bijzondere opsporingsmethoden uit Titel V niet op grote schaal voor. De geïnterviewde officieren van justitie en politiemensen voeren verschillende argumenten aan waarom bevoegdheden uit Titel V meestal niet, en bevoegdheden uit Titel IVa wel worden gebruikt. Voor een belangrijk deel blijkt dit samen te hangen met de wijze waarop een opsporingsonderzoek wordt uitgevoerd. Dat begint al met de wijze waarop de politie informatie verzamelt en presenteert in een onderzoeksvorstel. In veel van de bestudeerde onderzoeken worden deze voorstellen opgebouwd rondom een verdenking. De startinformatie bevat meestal concrete aanwijzingen over gepleegde misdrijven en verdachten. Daaruit kan een verdenking van betrokkenheid bij een concreet misdrijf worden afgeleid. Het primaire doel van een onderzoek blijft beperkt tot het ophelderen van het concrete misdrijf. Uit deze studie blijkt dat de bestudeerde Titel IVa-onderzoeken vaak ook informatie opleveren over andere of andersoortige misdrijven en/of een organisatie die achter het plegen van de misdrijven schuilgaat. Daar lijkt in zekere zin ook wel rekening mee te worden gehouden, maar dit vormt niet de doelstelling van het onderzoek.

Deze manier van werken – naar aanleiding van en met een verdenking van een concreet misdrijf en met behulp van BOB-middelen uit Titel IVa – wordt ingegeven door andere factoren, zoals opsporingsindicaties, beheersbaarheid van onderzoeken, beschikbaarheid van menskracht en middelen, maar ook met een zekere resultaatgerichtheid binnen de politie om ‘zo veel mogelijk ronde zaken af te werken’. Verder 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 is verbonden dan die uit Titel IVa. De terughoudendheid met betrekking tot het gebruik van BOB-middelen uit Titel V lijkt gedeeltelijk samen te hangen met onbekendheid met de voorwaarden en mogelijkheden van deze Titel. Tegelijkertijd kan worden vastgesteld dat het criterium voor de toepassing van Titel V (‘dat misdrijven in georganiseerd verband worden beraamd of gepleegd’) ruim en abstract is in vergelijking met de voorwaarden onder Titel IVa. Omdat Titel V voor opsporingsambtenaren minder houvast biedt, geeft deze Titel een wat onzekere basis om de uitoefening van bijzondere opsporingsmethoden op

te baseren. Titel IVa biedt concretere handvatten voor de opsporingspraktijk. Bovendien is men gewend daarmee te werken.

8.3 ERVARINGEN MET EN BEOORDELING VAN DE MOGELIJKHEDEN VAN TITEL V VANUIT DE PRAKTIJK

Hoewel de meeste ondervraagden in algemene bewoordingen kunnen aangeven waarvoor bijzondere opsporingsbevoegdheden uit Titel V zijn bedoeld, kunnen (met uitzondering van de Titel V-onderzoeken die voor dit onderzoek zijn bestudeerd) maar weinig personen voorbeelden geven van onderzoeken waar (achteraf gezien) inzet van Titel V aan de orde zou kunnen zijn geweest. BOB-middelen uit Titel V zouden volgens hen kunnen worden ingezet in onderzoeken waar een georganiseerd crimineel verband een prominente rol inneemt én waar nog geen aanwijzingen zijn die een verdenking ten aanzien van één of enkele personen uit dat verband opleveren. Verondersteld wordt dat deze situatie zich vooral zal voordoen aan het begin van een onderzoek. Er is op dat moment zicht op een verband waarbinnen mogelijk criminele activiteiten plaatsvinden zonder dat individuen uit dat verband kunnen worden aangewezen die bij (nog onbekende) misdrijven betrokken zijn. Volgens de meeste geïnterviewden is de behoefte aan Titel V niet groot, omdat van een verdenking van één of enkele personen uit het veronderstelde verband meestal al wel sprake is bij de start van een onderzoek. Er wordt niet of nauwelijks stilgestaan bij de mogelijkheid om met behulp van bijzondere opsporingsmethoden uit Titel V (ander) onderzoek te doen met een brede focus.

De zaaksofficieren die ervaring hebben met het gebruik van bijzondere opsporingsmethoden uit Titel V, zijn daarover positief. 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. Van een verdenking was in de ogen van de officieren nog geen sprake. De ernst en omvang van de misdrijven of de acute dreiging die daarvan uitging, maakten onderzoek noodzakelijk. Titel V biedt ook de mogelijkheid bepaalde personen aan te pakken die een belangrijke functie vervullen voor het voortbestaan van een crimineel verband en het plegen van misdrijven. In een aantal gevallen is het personen gelukt (soms lange tijd) uit handen van politie en justitie te blijven (bijvoorbeeld vanwege succesvolle afschermingsmaatregelen of door anderen werkzaamheden te laten uitvoeren).

Voor de Titel V-onderzoeken die in deze studie zijn bestudeerd is – net als in de Titel IVa-onderzoeken – een concrete doelstelling geformuleerd. Voor het onderzoek is een duidelijke koers bepaald: nagaan met welke misdrijven bepaalde personen of een vermoed crimineel verband zich bezighouden, wie

daar (nog meer) bij betrokken zijn en of eventueel sprake is van een criminele organisatie. Niet een verdenking van een concreet misdrijf was het uitgangspunt voor deze onderzoeken (zoals bij Titel IVa-onderzoeken), maar het vermoeden dat in georganiseerd verband criminele activiteiten worden ontplooid zonder dat duidelijk is wat er precies gebeurt en wie daar bij betrokken zijn. Om te voorkomen dat een Titel V-onderzoek eindeloos voortduurt en uitdijt zonder dat resultaten worden geboekt (een probleem dat door de Parlementaire Enquêtecommissie Opsporingsmethoden werd geconstateerd), is in een aantal gevallen aan het Titel V-onderzoek een termijn gekoppeld. Na het verstrijken van deze termijn wordt het onderzoek afgebakend tot de misdrijven die op dat moment in beeld zijn gekomen. Hoewel de Titel V-onderzoeken, zeker in het begin, een brede onderzoeksfocus hebben, zijn de zaaksofficieren erin geslaagd sturing te geven aan het onderzoek en het onderzoek te beheersen. De concrete doelstelling heeft hieraan bijgedragen. Hoewel het om een beperkt aantal gevallen gaat, heeft Titel V volgens de zaaksofficieren in deze onderzoeken bewezen een toegevoegde waarde te hebben voor de opsporing.

8.4 JURIDISCHE BEOORDELING VAN DE MOGELIJKHEDEN VAN TITEL V

Uit het juridische deel van het onderzoek is gebleken dat toepassing van bijzondere opsporingsmethoden op grond van Titel V (afhankelijk van de concrete situatie) aanzienlijke voordelen kan hebben ten opzichte van Titel IVa. Titel V biedt mogelijkheden om een crimineel georganiseerd verband te onderzoeken en daarvan de omvang, structuur, leden en criminele activiteiten in beeld te brengen, zonder dat vooraf een concrete verdenking ten aanzien van een van de leden van het veronderstelde verband hoeft te bestaan en/of het onderzoek daartoe zou moeten worden beperkt. Titel V biedt de mogelijkheid om binnen een crimineel verband onderzoek te doen, breder dan één enkel gepleegd misdrijf. Het betekent niet dat bevoegdheden uit Titel V moeten worden ingezet om een organisatie uitputtend in beeld te brengen, voor zover dat al zou kunnen. Het is mogelijk om onderzoek te doen naar criminele verbanden waarvan het vermoeden bestaat dat daarbinnen op grote schaal misdrijven worden beraamd of begaan, zonder dat op dat moment duidelijk is om welke misdrijven het precies gaat. Ook kan met onderzoek op basis van Titel V zicht ontstaan op tot dan toe onbekende daders en daden. Met Titel V wordt beoogd uiteindelijk een betere of grondiger aanpak van de georganiseerde criminaliteit mogelijk te maken en aldus ook concreet gepleegde criminaliteit en criminaliteit in voorbereiding op te sporen en te vervolgen.

Als argument voor het standaard toepassen van Titel IVa wordt aangevoerd dat voor de inzet van BOB-middelen uit Titel V extra obstakels dienen te worden overwonnen. Aldus zou toepassing van Titel IVa veelal gemakkelijker te bewerkstelligen zijn dan toepassing van Titel V. Hoewel juridisch gezien voor

een afweging als deze geen plaats is (het doel van het onderzoek is immers bepalend), zijn deze veronderstellingen onjuist. De algemene voorwaarden voor toepassing van Titel V zijn gedeeltelijk anders, maar zijn niet per definitie zwaarder dan die van Titel IVa. Dat Titel V een abstract redelijk vermoeden van misdrijven vereist, maakt dat bevoegdheden uit deze Titel eerder kunnen worden toegepast dan bevoegdheden uit Titel IVa, waarvoor een concreet redelijk vermoeden van een misdrijf is vereist. Titel V stelt enkele aanvullende voorwaarden voor de inzet van BOB-middelen. Er dient een vermoeden van een georganiseerd verband te worden onderbouwd, er moeten meerdere misdrijven worden beraamd of gepleegd, de misdrijven moeten ernstig zijn en een ernstige inbreuk op de rechtsorde opleveren. Deze voorwaarden lijken een behoorlijke drempel op te werpen, maar – mede gelet op de wijze waarop ze in de jurisprudentie worden ingevuld – ze kunnen redelijk eenvoudig worden vervuld wanneer aanwijzingen bestaan dat meerdere personen zich gezamenlijk met criminaliteit bezighouden. Bij georganiseerde criminaliteit is daarvan eigenlijk altijd sprake.

8.5 SLOTBESCHOUWING

Op basis van de studie naar de betekenis van bijzondere opsporingsmethoden uit Titel V voor de praktijk wordt hier een aantal thema's besproken die van belang kunnen zijn voor de wijze waarop in de praktijk bijzondere opsporingsmethoden worden gebruikt. Daarbij komt ook de relatie aan bod tussen bevindingen uit het sociaalwetenschappelijke deel en het juridische deel van het onderzoek.

Beperkt gebruik van Titel V

Een belangrijke constatering van deze studie is dat in de praktijk van het opsporingsonderzoek weinig gebruik wordt gemaakt van bijzondere opsporingsmethoden uit Titel V. Dat is opmerkelijk gezien de ontstaansgeschiedenis van Titel V en de ruime mogelijkheden die deze Titel biedt voor de aanpak van georganiseerde criminaliteit.

De Parlementaire Enquêtecommissie Opsporingsmethoden stelde vast dat de politie destijds (op eigen gezag) allerlei methoden inzette in onderzoeken naar (georganiseerde) criminaliteit. Het betrof deels methoden die een inbreuk maken op grondrechten van burgers, zonder dat inzet van deze methoden toen bij wet was voorzien. Deze methoden werden ook ingezet in onderzoeken naar nog onbekende (te plegen) strafbare feiten of naar personen tegen wie nog geen verdenking bestond. Deze onderzoeken hadden vooral tot doel om inzicht te krijgen in criminele organisaties om deze 'te kunnen ontmantelen'. Ondanks langdurige onderzoeken kwam het in veel gevallen echter niet tot de ontmanteling van de betreffende criminele organisatie. Het onderzoek was en

bleef vooral gericht op het verzamelen van informatie over criminele organisaties, zonder dat dit uiteindelijk tot ingrijpen leidde.

Bij de totstandkoming van de Wet BOB is in belangrijke mate voortgebouwd op de bevindingen van de Parlementaire Enquêtecommissie Opsporingsmethoden. Titel V voorziet in de mogelijkheid bijzondere opsporingsmethoden toe te passen bij een vermoeden dat in georganiseerd verband misdrijven worden beraamd of gepleegd. Benadrukt wordt dat het onderzoek uiteindelijk altijd moet zijn gericht op de opheldering en afdoening van strafbare feiten. De wijze waarop voorafgaand aan de invoering van de Wet BOB georganiseerde criminaliteit werd opgespoord, valt nu (in grote lijnen) onder de bepalingen van het Wetboek van Strafvordering. Doordat verantwoording over onderzoekshandelingen moet worden afgelegd, wordt controle op de uitvoering beter mogelijk.

Titel V biedt ruimere mogelijkheden om onderzoek te doen naar vormen van georganiseerde criminaliteit, zoals dat voor het bestaan van de Wet BOB in de praktijk al gebeurde zonder wettelijke grondslag. Juridisch gezien blijkt dat in geval van georganiseerde criminaliteit op betrekkelijk eenvoudige wijze aan de voorwaarden voor de inzet van bijzondere opsporingsbevoegdheden uit deze Titel kan worden voldaan. Vastgesteld wordt dat het gebruik van bijzondere opsporingsmethoden uit Titel V toch veel minder voorkomt dan op grond daarvan verwacht zou kunnen worden.

'Oprekken' van Titel IVa

In deze studie zijn onderzoeken bestudeerd waar bijzondere opsporingsmethoden op grond van Titel IVa zijn ingezet, maar waar het onderzoek (gaandeweg) ook is gericht op het achterliggende criminele verband en de misdrijven die daarbinnen worden gepleegd. Titel IVa wordt in deze gevallen als het ware 'opgerekt' en gebruikt om ook onderzoek te doen naar het grotere verband en misdrijven die nog worden begaan. In een aantal gevallen had men bij aanvang van een onderzoek de verwachting in het onderzoek ook op andere misdrijven te zullen stuiten, al werd onderzoek daarnaar niet in alle gevallen tot de formele doelstelling benoemd. Dat verdachten zich ook bezighielden met andere misdrijven of dat sprake is van deelname aan een criminele organisatie bleek vanzelf uit het onderzoek en werd beschouwd als 'bijvangst'. Hoewel toepassing van Titel V voor de hand lag in deze situaties, werd in deze gevallen gekozen voor Titel IVa als grondslag voor de inzet van bijzondere opsporingsmethoden.

Vanuit het oogpunt van rechtmatigheid is inzet van bijzondere opsporingsmethoden uit Titel V in deze gevallen meer geëigend, maar dat niet alleen. Ook praktisch gezien en vanuit het oogpunt van een efficiënte opsporing biedt Titel V meer mogelijkheden. Het vermoeden dat bepaalde personen zich (naast betrokkenheid bij een concreet misdrijf) op grotere schaal bezighouden met het plegen van misdrijven is voldoende om een onderzoek met een brede focus

te starten. Dit onderzoek zal – net als een Titel IVa-onderzoek met beperkte focus – informatie opleveren over het concrete misdrijf, maar levert mogelijk ook zicht op meer misdrijven en andere verdachten. Alle misdrijven waaraan leden van een georganiseerd verband zich schuldig maken en waarop met een Titel V-onderzoek zicht wordt verkregen, vallen zonder problemen onder de brede doelstelling. Het is dan niet nodig ‘extra opbrengsten’ (via kunstgrepen) als bijvangst te verantwoorden, zoals in een Titel IVa-onderzoek met een beperkte doelstelling het geval is.

Onderscheid Titel IVa en V

Juridisch gezien, zou het doel van een onderzoek bepalend moeten zijn voor de keuze van de grondslag. Het is op basis van de wet mogelijk dat in een onderzoek naar een crimineel verband onder Titel V bepaalde concrete strafbare feiten aan nader onderzoek worden onderworpen en dat ondertussen het onderzoek naar de criminele organisatie voortgaat. In dat geval zal de inzet van BOB-bevoegdheden op grond van beide Titels tegelijk moeten worden gebaseerd, aangezien het onderzoek dan twee doelen dient: opsporing van concrete strafbare feiten (Titel IVa) en het in beeld brengen van het criminele verband (Titel V). Personen die bij de door ons bestudeerde opsporingsonderzoeken betrokken waren, veronderstellen echter dat het in een opsporingsonderzoek lastig kan zijn een scherp onderscheid te maken tussen beide doelen. Het is daarmee niet altijd mogelijk de inzet van BOB-bevoegdheden op grond daarvan te baseren op de juiste Titel. Zij verwachten dat beide doelen in de praktijk door elkaar zullen lopen. Onderzoek naar aanleiding van een concreet misdrijf levert in veel gevallen ook aanknopingspunten op over samenwerking tussen verdachten en het mogelijke bestaan van een crimineel verband. Andersom kan een onderzoek gericht op het in kaart brengen van een crimineel verband ook informatie opleveren voor het ophelderen van concrete misdrijven en betrokkenheid van concrete personen daarbij. In beide gevallen levert het onderzoek extra informatie op, zonder dat dat vooraf werd beoogd.

Wanneer met inzet van bijzondere opsporingsmethoden beide doelen worden nagestreefd, en dit ook wordt geëxpliciteerd, rijst de vraag wat de inhoudelijke en praktische meerwaarde is van onderzoek op basis van zowel Titel IVa als Titel V. Gevonden informatie uit een Titel V-onderzoek kan immers worden aangewend voor opheldering van concrete misdrijven. Ook kan onder Titel V wel degelijk onderzoek naar concrete strafbare feiten en verdachten worden gedaan, mits het onderzoek ertoe strekt meer zicht te krijgen op het criminele verband, de daarin gepleegde of voor te bereiden misdrijven en de daarbij betrokken personen. Titel V biedt ruimere mogelijkheden voor onderzoek naar georganiseerde criminaliteit.

Autonomie van de politie

Politiemensen beschikken doorgaans over een aanzienlijke mate van autonomie om hun werkzaamheden te kunnen beheersen (Terpstra 2002; Lipsky 1980). Naast een groot aanbod van regels en procedures worden politieagenten geconfronteerd met een groot aantal situaties waarnaar onderzoek gedaan zou moeten worden. Gezien het ruime werkaanbod is een selectie noodzakelijk: welke onderzoeken worden 'gedraaid' en welke blijven (voorlopig) 'op de plank liggen'? De selectie, maar ook de aanpak van een bepaald probleem, hangt grotendeels af van de wijze waarop de situatie door de politie wordt geïnterpreteerd en beoordeeld. De sturing van de politie door het OM gaat vaak anders dan op grond van alleen formele voorschriften, bevoegdheden en procedures kan worden verwacht (De Vries 2001).

In de voorbereidende fase voorafgaande aan de start van een onderzoek worden algemene kaders vastgesteld in een onderzoeksvoorstel, die bepalend blijken te zijn voor het verloop van het onderzoek en de inzet van BOB-bevoegdheden. De politie heeft over het algemeen een belangrijke bepalende rol in de keuze van te starten onderzoeken en de manier waarop de onderzoeken worden uitgevoerd. De politie levert onderzoeksvoorstellen aan op basis waarvan de Stuurgroep een beslissing neemt over te starten onderzoeken. De mogelijkheden van het OM om tot een eigen afweging te komen zijn beperkt, doordat het die afweging moet maken op basis van de informatie die door de politie wordt aangereikt. Aan deze informatieverstrekking gaat een proces van selectie en interpretatie van gegevens door de politie vooraf. De officier van justitie neemt formeel het besluit over de inzet van BOB-middelen en de grondslag daarvan. Praktisch gezien gebeurt dat op basis van en in overeenstemming met de voorstellen die daartoe door de politie worden gedaan. De besluitvorming over de inzet van BOB-middelen en de grondslag waarop de inzet is gebaseerd, verloopt in de praktijk minder (eenzijdig) hiërarchisch dan op grond van deze formele verantwoordelijkheidsverdeling zou kunnen worden verondersteld.

Het besluit over de grondslag impliceert echter meer dan alleen het sanctioneren van bevelen. De grondslag van de inzet van bijzondere opsporingsmethoden behoort te worden bepaald aan de hand van de focus van het onderzoek. Zoals hiervoor is uiteengezet, gebeurt dit in de meeste gevallen min of meer volgens gebruikelijke routines bij het opzetten en uitvoeren van opsporingsonderzoeken. In een vroeg stadium van het opsporingsproces wordt door de politie de mogelijkheid om bijzondere opsporingsmethoden op grond van Titel V in te zetten al grotendeels uitgesloten, overigens zonder dat dat besluit in de regel expliciet wordt genomen en wordt verantwoord. Hierdoor kan het OM slechts beperkt invloed uitoefenen op de selectie van zaken en de wijze waarop zaken worden aangepakt. Het OM is bij de totstandkoming van de onderzoeksvoorstellen niet betrokken. Het OM is voor informatie afhankelijk

van de politie, die op voorhand onderzoeksmogelijkheden uitsluit waarbij de redenen niet altijd duidelijk zijn.

De autonomie van de politie hoeft op zich geen probleem te zijn. De politie heeft een zekere mate van autonomie nodig om de grote hoeveelheid uiteenlopende en complexe werkzaamheden het hoofd te kunnen bieden. Wat wel een probleem kan zijn, is de manier waarop de politie met de autonomie omgaat en verantwoording aflegt over de keuzes die zij maakt. Waarom wordt gekozen voor een beperkte doelstelling voor het onderzoek en inzet van bijzondere opsporingsbevoegdheden op grond van Titel IVa, terwijl bij aanvang van het onderzoek het vermoeden bestond dat misdrijven op grotere schaal en in een georganiseerd verband werden begaan? Beslissingen over de doelstellingen van een onderzoek en de grondslag van de inzet van bijzondere opsporingsmethoden blijven in veel gevallen tamelijk impliciet. De gemaakte keuzes worden niet duidelijk gemotiveerd. In het kader van de transparantie, maar ook om het OM in staat te stellen de gezagsfunctie (beter) uit te oefenen en sturing te kunnen geven aan de opsporing, zou explicieter aandacht moeten worden geschonken aan de afweging tussen de ruimere keuzes van opsporingsstrategieën en vooral de verantwoording, verslaglegging en registratie daarvan.

Verantwoording

De legitimiteitscrisis in de opsporing midden jaren negentig is voor een belangrijk deel ontstaan doordat de opsporingsautoriteiten in veel gevallen niet in staat bleken verantwoording af te leggen over de wijze waarop opsporingsonderzoeken werden uitgevoerd en opsporingsmethoden werden ingezet. Het functioneren van de opsporing werd daarmee ter discussie gesteld. Met de Wet BOB is geprobeerd de transparantie en daarmee de interne en externe controleerbaarheid van het opsporingsonderzoek te bevorderen. Een van de maatregelen die daartoe moest bijdragen, is dat van de inzet van opsporingsmethoden verslag dient te worden gedaan.

Er wordt slechts in beperkte vorm verantwoording afgelegd over het gebruik van bijzondere opsporingsmethoden. Meestal kan uit het dossier van een verdachte die voor de rechter wordt gebracht nog wel (met enige moeite) worden afgeleid welke bijzondere opsporingsmethoden in een onderzoek tegen deze verdachte zijn ingezet. De dossiers zijn zo vormgegeven dat daarmee verantwoording kan worden afgelegd over het onderzoek naar en de bewijsvoering rond individuele verdachten die voor de rechter worden gebracht. Er kan op basis van de concrete zaaksdossiers echter geen zicht worden verkregen op BOB-middelen die zijn aangewend tegen personen die gedurende een onderzoek niet langer als verdachte zijn aangemerkt en/of die niet zijn vervolgd. Dit hangt onder andere samen met een verschil in ordeningssystematiek van de dossiers bij het OM en die van opsporingsonderzoek bij de politie.

Daarnaast blijkt in de meeste gevallen niet uit de dossiers waarom een onderzoek op een bepaalde manier is opgezet en waarom voor de inzet van bijzondere opsporingsmethoden meestal Titel IVa en niet Titel V werd gekozen. Op basis van de op verdachten georiënteerde dossiers wordt in veel gevallen niet duidelijk waarom men in het onderzoek op een bepaalde manier te werk is gegaan: waarom hanteert men Titel IVa als grondslag voor de inzet van bijzondere opsporingsbevoegdheden en een beperkte onderzoeksfocus?

Op grond van de verslaglegging in concrete strafzaken bestaat geen algemeen (beleidsmatig) inzicht in de toepassing van het gebruik van bijzondere opsporingsmethoden. Ook bestaande registraties blijken hierin niet te kunnen voorzien. Op basis daarvan kan geen beleidsinformatie worden gegenereerd over de absolute en relatieve omvang van het gebruik van bijzondere opsporingsmethoden uitgesplitst naar de Titels IVa en V. Door het ontbreken van dergelijke overzichtsinformatie (hoe vaak worden de verschillende bevoegdheden uit beide grondslagen gebruikt, welke verschuivingen doen zich voor?) kan slechts in beperkte mate verantwoording worden afgelegd over en zicht worden verkregen op het functioneren van de opsporing, de wijze waarop bijzondere opsporingsmethoden worden ingezet en op eventuele ontwikkelingen die zich hierin voordoen.

Resultaatgerichte aanpak van georganiseerde criminaliteit

De wetgever heeft beoogd met Titel V de mogelijkheden voor het doen van onderzoek naar georganiseerde criminaliteit uit te breiden. De veronderstelling is dat deze vormen van criminaliteit voor politie en justitie veelal verborgen blijven. Personen die zich vermoedelijk daarmee bezighouden zijn op voorhand niet gemakkelijk in verband te brengen met concrete misdrijven. Vaak bestaan wel (vage) vermoedens dat zij zich met criminele handelingen bezighouden. Met behulp van bijzondere opsporingsmethoden uit Titel V kan onderzoek worden gedaan naar de organisatie waar deze personen deel van uitmaken en hun werkwijze. Hierdoor is het mogelijk dat uiteindelijk (een groter aantal) strafbare feiten worden opgehelderd die vooraf niet altijd werden voorzien, en die verdachten strafrechtelijk te vervolgen die voor het voortbestaan van de organisatie(structuur) en het plegen van misdrijven van belang zijn. Op deze manier kan het structureel plegen van georganiseerde criminaliteit (tijdelijk) worden tegengegaan. Dat noemen wij resultaatgerichtheid, als kenmerk van de opsporing. Of die resultaten ook worden geboekt is een tweede.

De mogelijkheid van Titel V om onderzoek te doen naar een vermoeden dat ernstige misdrijven in georganiseerd verband worden beraamd of gepleegd, past bij de ontwikkeling naar een meer proactieve opsporing. Opsporingsonderzoeken waarin de inzet van bijzondere opsporingsmethoden wordt gebaseerd op grond van Titel V verschillen qua uitgangspunt en opzet dui-

delijk van de meeste bestudeerde Titel IVa-onderzoeken. Deze onderzoeken zijn niet gericht op het ad hoc ophelderen van afzonderlijke incidenten op het moment dat daarover aanwijzingen bestaan bij de politie, maar er wordt geprobeerd te komen tot een meer probleemgerichte wijze van opsporen. Op welke manier kan een bepaalde vorm van criminaliteit of kunnen personen die verantwoordelijk lijken te zijn voor het op grote schaal (laten) plegen van uiteenlopende vormen van criminaliteit worden aangepakt? De veronderstelling is dat achter het plegen van misdrijven een criminele organisatie of structuur schuilgaat, waardoor het plegen van strafbare feiten voortgaat, ook als bepaalde (uitvoerende) verdachten strafrechtelijk worden vervolgd voor één of enkele misdrijven. Om deze vormen van georganiseerde criminaliteit beter te kunnen aanpakken moet eerst inzicht worden verkregen in de achterliggende structuur die bepalend is voor het voortbestaan van de organisatie of het productieproces en het voortduren van het (laten) plegen van misdrijven. Daarvoor biedt Titel V mogelijkheden.

Hoewel de inzet van bijzondere opsporingsmethoden op grond van Titel V in de praktijk minder voorkomt dan op grond van de ontstaansgeschiedenis van de Wet BOB en de ruimere mogelijkheden die daarmee zijn gecreëerd voor de aanpak van georganiseerde criminaliteit verwacht zou kunnen worden, is in de bestudeerde Titel V-onderzoeken en een aantal Titel IVa-onderzoeken ervaring opgedaan met deze meer proactieve vorm van opsporing. Door in het onderzoek een brede focus te hanteren (meestal met behulp van bijzondere opsporingsmethoden uit Titel V) sporen opsporingsambtenaren niet alleen één of meer specifieke strafbare feiten en verdachten op waarvan zij op de hoogte zijn, maar uiteindelijk ook een aantal even concrete delicten en verdachten die nog niet in beeld waren. Vanuit het oogpunt van een resultaatgerichte opsporing is dat juist de meerwaarde. Ondanks een brede onderzoeksfocus hebben de zaaksofficieren laten zien in staat te zijn Titel V-onderzoeken af te bakenen en sturing te geven aan deze onderzoeken. Onder andere door een concrete doelstelling en een duidelijk tijdpad kan het onderzoeksteam gericht opsporen en wordt voorkomen dat Titel V-onderzoeken eindeloos uitdijen of een onbestemd karakter krijgen, zoals vaak ten onrechte wordt verondersteld.



LITERATUUR

Van Asbeck & Jongeneel-van Amerongen 1998

F.D. van Asbeck & J. Jongeneel-van Amerongen, 'Uitgangspunten van het Wetsvoorstel bijzondere opsporingsbevoegdheden', in: P.J.P. Tak (red.), *Bespiegelingen omtrent de Wet bijzondere opsporingsbevoegdheden*, Deventer/Antwerpen: Gouda Quint/Kluwer Rechtswetenschappen 1998, p. 7-9.

Beijer et al. 2004

A. Beijer, R.J. Bokhorst, M. Boone, C.H. Brants & J.M.W. Lindeman, *De Wet bijzondere opsporingsbevoegdheden – eindevaluatie* (WODC, Onderzoek en beleid, nr. 222), Den Haag: Boom Juridische uitgevers 2004.

Bokhorst, De Kogel & Van der Meij 2002

R.J. Bokhorst, C.H. de Kogel & C.E.M. van der Meij, *Evaluatie van de Wet BOB – fase 1, De eerste praktijkervaringen met de Wet bijzondere opsporingsbevoegdheden* (WODC, Onderzoek en beleid, nr. 197), Arnhem: Gouda Quint 2002.

Buruma 2001a

Y. Buruma, *Buitengewone opsporingsmethoden*, Deventer: Tjeenk Willink 2001.

Buruma 2001b

Y. Buruma, Aantekening 10 bij art. 126 g - 126 gg, Suppl 121 (april 2001), in: Melai, A.L. & M.S. Groenhuysen e.a. (red.), *Het Wetboek van Strafvordering*, Deventer: Kluwer 2001.

George & Bennett 2005

A.L. George & A. Bennett, *Case Studies and Theory Development in the Social Sciences*, Cambridge, Massachusetts: MIT Press 2005.

Goldstein 1979

H. Goldstein, 'Improving policing: a problem-oriented approach', *Crime and Delinquency* 1979-2, p. 236-258.

Kleemans, Van den Berg & Van de Bunt 1998

E.R. Kleemans, E.A.I.M. van den Berg & H.G. van de Bunt, *Georganiseerde criminaliteit in Nederland; rapportage op basis van de WODC-monitor* (WODC, Onderzoek en beleid, nr. 173), Den Haag: Ministerie van Justitie 1998.

Kleemans, Brienen & Van de Bunt 2002

E.R. Kleemans, M.E.I. Brienen & H.G. van de Bunt (m.m.v. R.F. Kouwenberg, G. Paulides, J. Barensen), *Georganiseerde criminaliteit in Nederland; tweede rapportage op basis van de WODC-monitor* (WODC, Onderzoek en beleid, nr. 198), Den Haag: Boom Juridische uitgevers 2002.

Lipsky 1980

M. Lipsky, *Street-level Bureaucracy: Dilemmas of the individual in public services*, New York: Russel Sage 1980.

Parlementaire Enquêtecommissie Opsporingsmethoden (commissie-Van Traa)

Inzake opsporing: eindrapport, Den Haag: Sdu 1996.

Reiner 2000

R. Reiner, *The Politics of the Police*, Oxford: Oxford University Press 2000.

Reuss-Ianni 1983

E. Reuss-Ianni, *Two Cultures of Policing. Street cops and management cops*, New Brunswick, Londen: Transaction Books 1983.

Tak 1998

P.J.P. Tak (red.), *Bespiegelingen omtrent de Wet bijzondere opsporingsbevoegdheden*, Deventer/Antwerpen: Gouda Quint/Kluwer Rechtswetenschappen 1998.

Tak 2000

P.J.P. Tak (red.), *Heimelijke opsporing in de Europese Unie*, Antwerpen/Groningen: Intersentia Rechtswetenschappen 2000.

Terpstra 2001

J. Terpstra, 'Netwerken en samenwerking bij de uitvoering van beleid', *Beleidswetenschap* 2001-2, p. 141-168.

Terpstra 2002

J. Terpstra, *Sturing van politie en politiewerk. Een verkennend onderzoek tegen de achtergrond van een veranderende sturingscontext en sturingsstijl*, Zeist: Kerckebosch 2002.

Terpstra & Bakker 2002

J. Terpstra & I. Bakker, *Met recht lokaal: evaluatie van justitie in de buurt*, Enschede: IPIT, Instituut voor Maatschappelijke Veiligheidsvraagstukken, Universiteit Twente 2002.

Tilley 2003

N. Tilley, 'Community Policing, problem-oriented policing and intelligence-led policing', in: T. Newburn (ed.), *Handbook of Policing*, Cullompton: Willan 2003, p. 311-339.

De Vries 2001

M.S. de Vries, *Improving police performance*, Enschede: IPIT 2001.

De Vries-Leemans 1995

M.J.H.J. de Vries-Leemans, *Art. 140 Wetboek van Strafrecht: een onderzoek naar de strafbaarstelling van deelneming aan misdaadorganisaties*, Arnhem: Gouda Quint 1995.

Willems 1998

J.H.M. Willems, 'De taak van de rechter bij de toepassing van bijzondere opsporingsbevoegdheden', in: P.J.P. Tak (red.), *Bespiegelingen omtrent de Wet bijzondere opsporingsbevoegdheden*, Deventer/Antwerpen: Gouda Quint/Kluwer Rechtswetenschappen 1998, p. 49-62.

Yin 1989

R.K. Yin, *Case Study Research. Design and methods*, Newbury Park: Sage Publications 1989.

Jurisprudentie

HR 7 oktober 2004, *NJ* 2004, 118, m.nt. YB.

HR 11 oktober 2005, *LJN* AT4351.

HR 21 november 2006, *LJN* AY9670, *NJ* 2006, 653.

HR 21 november 2006, *LJN* AY9673.

HR 19 december 2006, *LJN AZ1685*, *NJ* 2007, 27.
HR 22 januari 2008, *LJN BB7134*, *NJ* 2008, 72.

Gerechtshof Amsterdam 24 augustus 2001, nr. 23-000592-01.
Gerechtshof Den Bosch 31 januari 2002, *LJN AD9433*.
Gerechtshof Amsterdam 24 juni 2004, *NJ* 2004, 531.

Rechtbank Assen 21 oktober 2003, *LJN AM1945*.
Rechtbank Den Haag 15 januari 2004, *NJ* 2004, 276.
Rechtbank Arnhem 28 mei 2004, *LJN AP0245*.

Kamerstukken

Kamerstukken II 1996/97, 25 403, nr. 3 (MvT).
Kamerstukken II 1997/98, 25 403, nr. 7 (NV).

Overige regelgeving

Aanwijzing opsporingsbevoegdheden, *Stcrt.* 2000, 25.

