

Juridische advisering bij de opsporing telt?!

*Een verkennend onderzoek naar de effectiviteit van
juridische advisering bij TGO-onderzoeken in de politie-
eenheid Den Haag*



Astrid Scholtens
Peter van Lochem

Dit verkennende onderzoek is uitgevoerd in opdracht van het programma Politie & Wetenschap na een verzoek van de politie-eenheid Den Haag.

Auteurs

dr. Astrid Scholtens
mr. dr. Peter van Lochem

Januari 2020

De Stichting Crisislab is de onderzoeksgroep die het onderzoek van de leerstoel Besturen van Veiligheid van de Radboud Universiteit Nijmegen ondersteunt. De doelstelling van Crisislab is de ontwikkeling en verspreiding van kennis op het domein van crisisbeheersing en veiligheidszorg. Voor Crisislab is een kernactiviteit het verrichten van empirisch gefundeerd onderzoek op het veiligheidsdomein, omdat momenteel feiten vaak ontbreken bij beleidsvorming en discussies op het terrein van het besturen van veiligheid. Op basis van dit onderzoek adviseren we overheden en bedrijven om tot redelijk en proportioneel veiligheidsbeleid te komen. De oefeningen en trainingen die wij verzorgen zijn gericht op het realistisch leren omgaan met crisismechanismen en met de veerkrachtige samenleving.

Crisislab
Dashorsterweg 1
3927 CN Renswoude
www.crisislab.nl

Inhoudsopgave

1	Inleiding	05
1.1	Aanleiding van het onderzoek	05
1.2	De onderzoeksvragen	06
1.3	De aanpak van het onderzoek en leeswijzer	07
2	Achtergrondinformatie over de (beoogd) juridische advisering bij TGO-onderzoeken	10
2.1	Wat is een TGO-onderzoek?	10
2.2	De start van het juridisch adviseren	11
2.3	Wat is de (beoogde) adviesrol van de juridisch specialist bij een TGO-onderzoek?	12
3	Kwantitatieve procesmeting: opbrengst van de zelfrapportage	15
3.1	Doel van de zelfrapportage	15
3.2	Het format van de zelfrapportage	15
3.3	Uitkomsten zelfrapportage	17
3.4	Samenvattende conclusies	18
4	Bepalen criteria voor de kwalitatieve effectmeting	20
4.1	Criteria voor het effect van juridische advisering	20
4.2	Criterium omvang van het onderzoek	22
4.3	Criterium effectiviteit bewijsvoering	23
4.4	Criterium doelgerichtheid getuigenverhoren	23
4.5	Criterium juridisch relevante verhoorvragen	25
4.6	Mogelijk criterium kwaliteit dossiers	27
4.7	Mogelijk criterium aantal technische sepots door OM	27
4.8	Mogelijk criterium aantal mogelijke scenario's dat uitgelopen moet worden voor de bewijsvoering	28
4.9	Mogelijk criterium doorlooptijd	28
4.10	Mogelijk criterium inzet researchcapaciteit	29
4.11	Resumerend: de definitieve criteria en waardering effectiviteit	29
5	Kwantitatieve effectmeting: opbrengst nul- en éénmeting door vergelijking dossiers	31
5.1	De dossiersselectie	31
5.2	Opbrengst: omvang van het onderzoek	32
5.3	Opbrengst: effectiviteit bewijsvoering	34
5.4	Opbrengst: doelgerichtheid getuigenverhoren	35
5.5	Opbrengst: juridisch relevante verhoorvragen	37
5.6	Conclusies kwantitatieve effectmeting	39

6	Opbrengst opinieonderzoek	40
6.1	De uitvoering	40
6.2	Opinies over de gepercipieerde effectiviteit van de juridische advisering	40
6.3	Oordelen over de rol van de juridisch specialist in het opsporingsproces	44
7	Het geheel overziend	48
7.1	Aanleiding en onderzoeksvraag	48
7.2	Opbrengst van de zelfrapportage	49
7.3	Opbrengst dossieranalyse	50
7.4	Opbrengst opinie-onderzoek	51
7.5	Slotconclusie	52
Bijlagen		
B1	Format en resultaten zelfrapportage	55
B2	Voorbeeld van een bewijsmatrix	58
B3	Inhoudelijke beschrijving zaken	60
B4	Vindplaatsen rechterlijke uitspraken	64
B5	Respondenten opinie-onderzoek	65

1 Inleiding

1.1 Aanleiding van het onderzoek

De politiële opsporing is in hoge mate een juridische aangelegenheid. Aanleiding voor de opsporing is immers een vermoeden van wetsovertreding, de doelstelling is een (juridische) vervolgingsbeslissing en nagenoeg alles wat de politie doet bij de opsporing is juridisch genormeerd. De leiding van de opsporing (het Openbaar Ministerie, OM) en de beoordeling van het eindresultaat (door de rechter) is geheel in handen van juristen. De verdediging in strafzaken is in handen van advocaten, wat ook juristen zijn.

In verschillende onderzoeken die de afgelopen jaren hebben plaatsgevonden, is aangegeven dat binnen de politiële opsporing een structureel gebrek is aan a) specifieke juridische kennis en b) algemeen bewustzijn over de werking van de strafrechtketen.¹

Noodzaak van juridische kennis

Juridische kennis bij de politie is noodzakelijk omdat door juridische 'gebrekigheden' in het opsporingsonderzoek de kans op een veroordeling afneemt.² Deze kennis is ook noodzakelijk om als politie te kunnen beoordelen dat er voldoende bewijs is waardoor het opsporingsonderzoek niet te vroeg wordt gestopt en zaken mogelijk niet tot een veroordeling (kunnen) leiden.³ Door de ontwikkelingen op het terrein van wetgeving zal juridische kennis bovendien steeds belangrijker worden door bijvoorbeeld de nu lopende herziening van het Wetboek van Strafvordering en de groei van Europese regelgeving op strafrechtelijk terrein.⁴ Juridische trefzekerheid bij de politie is, naast rechtsstatelijke implicaties, dus een belangrijk onderdeel van de opsporing.

In de politie-eenheid Den Haag (PEDH) is in januari 2017 een proef gestart waarin door een WO-jurist juridisch advies werd gegeven bij opsporingsonderzoeken om de kwaliteit van de opsporing (beoogd) te verbeteren. Dat wil zeggen dat minder op de ervaring en intuïtie van de rechercheurs wordt vertrouwd, maar meer gebruik zal worden gemaakt

¹ Zie bijvoorbeeld Inspectie Veiligheid en Justitie (2014), *Parate kennis bevoegdheden politie*; Jelle Kort en Jan Terpstra (2015), 'Onvrede van politiemensen over de strafrechtspleging' in: *Het Tijdschrift voor de Politie*, 77, 1, p. 6-10; S. Huisman, M. Princen, P. Klerks en N. Kop (2016), *Handelen naar waarheid; Sterkte- en zwakteanalyse van de opsporing*.

² Indien bewijs gebrekkig is, in die zin dat het onrechtmatig is verkregen, kan de rechter besluiten om een lagere straf op te leggen, het bewijs uit te sluiten of zelfs de officier van justitie niet ontvankelijk te verklaren. Zie artikel 359a Wetboek van Strafvordering.

³ Het 'stuk lopen' van zaken blijkt de houding van politiemensen tegenover het strafrecht negatief te beïnvloeden. Zie: J. Kort, M. Federova & J. Terpstra (2014), *Politiemensen over het strafrecht*, Apeldoorn: Politie en Wetenschap.

⁴ Zie voor een korte opsomming van deze ontwikkelingen met consequenties voor de toenemende behoefte aan juridische kennis in de opsporing: S. Huisman, M. Princen, P. Klerks en N. Kop (2016), *Handelen naar waarheid. Sterkte- en zwakteanalyse van de opsporing*.
(<https://www.politie.nl/binaries/content/assets/politie/nieuws/2016/00-km/handelen-naar-waarheid.pdf>)

van actuele jurisprudentie en structurele toepassing van de zogenoemde bewijsmatrix voor de interpretatie van de juridische waarde van bewijs (zie hoofdstuk 2).

In 2017 werd het juridische advies vooral op regionaal niveau bij de onderzoeken van de Teams Grootschalige Opsporing (TGO's) gegeven en bij hoge uitzondering bij generieke opsporingsonderzoeken.

Vanaf eind 2018 zou de juridische advisering, in eerste instantie tijdelijk, worden uitgebreid; enerzijds door de inzet van meer WO-juristen en anderzijds door de advisering niet alleen te beperken tot de TGO-onderzoeken, maar door ook advies te geven op districtelijk- en regionaal niveau.

Om te kunnen bepalen of deze nieuwe adviserende rol als onderdeel van de politieke opsporing definitief geïmplementeerd zou moeten worden, wilde de PEDH eerst een verkennend onderzoek laten uitvoeren of deze nieuwe rol van meerwaarde is voor de opsporing. De Stichting Crisislab is gevraagd om dit verkennende onderzoek uit te voeren.

Bij de start van het onderzoek in begin 2019 bleek dat van de beoogde uitbreiding toch geen sprake zou (kunnen) zijn. In de kern betekende dit dat in onze onderzoeksperiode (januari– oktober 2019)

- vooral de al ingezette WO-jurist de juridische advisering verzorgde met incidentele ondersteuning van een tweede WO-jurist en
- de juridische advisering vooral beperkt is gebleven tot de TGO-onderzoeken.

Voor de uitvoering van ons onderzoek betekende dit dat we ons onderzoek hebben gericht op de TGO-onderzoeken en de twee betreffende WO-juristen. In paragraaf 1.3 gaan we nader in op de aanpak van het onderzoek.

1.2 De onderzoeksvragen

De primaire onderzoeksvraag van dit onderzoek luidt: *Wat is het effect van de juridische advisering door WO-juristen bij TGO-onderzoeken en heeft deze meerwaarde?*

In deze rapportage spreken we verder kortweg over juridisch specialist in plaats van over adviserende WO-jurist.

In de onderzoeksvraag wordt gesproken over 'effect' en 'meerwaarde' maar een eerste observatie moet zijn dat er nog geen criteria zijn vastgelegd om de opbrengst van de juridische advisering te bepalen. Binnen de recherche van de PEDH is de juridische advisering voortgekomen uit een initiatief vanuit de juristen zelf zonder dat daarvoor beleidsmatig criteria zijn vastgelegd. Ook landelijk zijn er geen vastgesteld beleidsstukken en/of functieomschrijvingen beschikbaar op basis waarvan wij zouden kunnen beoordelen wanneer het werk van de juridisch specialist als effectief kan worden gezien. Het bepalen van de criteria om de effectiviteit en daarmee de (al dan niet) meerwaarde

van de juridische advisering aan te tonen is dan ook onderdeel van het onderzoek (geworden).

De secundaire onderzoeksvraag van dit onderzoek luidt daarmee: *Wat zijn criteria waarmee het effect van de juridische advisering door WO-juristen bij TGO-onderzoeken kan worden bepaald?*

1.3 Aanpak van het onderzoek en leeswijzer

We hebben het onderzoek als volgt aangepakt.

Kwantitatieve procesmeting door zelfrapportage

We hebben een kwantitatieve procesmeting uitgevoerd om te kunnen nagaan of de juridische adviezen die door de juridisch specialisten tijdens de TGO-onderzoek werden ingebracht ook werden meegewogen c.q. opgevolgd. Onze veronderstelling is dat dit een eerste voorwaarde is om überhaupt van invloed te kunnen zijn om de juridische kwaliteit van de (TGO)-onderzoeken te verbeteren.

We hebben een format voor een zelfrapportage opgesteld waarin de juridische specialisten zelf konden bijhouden welke (type) adviezen zij hebben gegeven en of deze (in hun beleving) ook zijn meegenomen/opgevolgd. Het ging in eerste instantie niet alleen om de adviezen die verstrekt zijn tijdens TGO-onderzoeken maar ook om andere juridische adviezen waar incidenteel om werd gevraagd. Deze niet-juridische adviezen zijn uiteindelijk geen onderdeel geworden van onze data, in hoofdstuk 3 lichten we dat nader toe. In bijlage 1 is het format van de zelfrapportage opgenomen.

In hoofdstuk 3 presenteren we de resultaten van de zelfrapportage.

Kwantitatieve effectmeting door dossieranalyse

We hebben een kwantitatieve effectmeting uitgevoerd aan de hand van een dossieranalyse. We hebben daartoe bekeken of er een effect zichtbaar is als we dossiers van TGO-onderzoeken die nog niet voorzien werden van juridische adviezen (nulmeting) vergelijken met die waarin dit wel gebeurde (éénmeting). Meer precies vond deze vergelijking plaats door het analyseren van een aantal dossiers van vóór 2017, het jaar waarin de juridisch specialist startte met het geven van juridische adviezen, en vanaf 2017.

We hebben daartoe eerst een aantal criteria opgesteld op basis waarvan we de nul- en éénmeting praktisch konden uitvoeren. Deze criteria hebben we getoetst bij verschillende betrokkenen bij opsporingsonderzoeken: rechercheurs, een teamleider TGO, analisten, dossiermakers, het sectorhoofd DRR, een rechercheofficier en een parketofficier. Meer precies hebben we hen een aantal criteria voorgelegd en gevraagd of deze criteria

- a) relevant waren voor het beoordelen van de effectiviteit van de juridische advisering en
- b) vindbaar waren in de dossiers zodat de effectmeting voor ons ook praktisch uitvoerbaar was.

Vervolgens hebben we ter check een verkennende dossieranalyse uitgevoerd. Dat wil zeggen dat we voor vier dossiers (twee van vóór 2017 en twee van na 2017) gekeken hebben of de criteria inderdaad makkelijk vindbaar waren in de betreffende dossiers. Twee criteria zijn daardoor uiteindelijk afgevallen en de overige criteria hebben we nader kunnen concretiseren. Op basis van de definitieve set criteria hebben we de nul- en éénmeting uitgevoerd.

In hoofdstuk 4 leggen we uit om welke criteria het gaat en presenteren we de data.

Effectmeting noodgedwongen alleen indicatief

Het niet uitbreiden van de juridische advisering naar onderzoeken op districtelijk- en regionaal niveau had nog wel consequenties voor de aanpak van de effectmeting. In eerste instantie zouden wij namelijk een effectmeting uitvoeren op onderzoeken op districtelijk niveau (DR-zaken). Aangezien er op jaarbasis (veel) meer van deze zaken worden uitgevoerd, hadden wij (veel) meer dossiers tot onze beschikking en zouden wij voor de effectmeting mogelijk ook statische significantieberekeningen kunnen uitvoeren. Daarmee zouden we kunnen aantonen of het gemeten effect significant is en niet op toeval berust.

Het aantal TGO-dossiers waarop we ons nu op baseren is op jaarbasis te klein om statische significantieberekeningen op los te laten zodat de effectmeting alleen nog indicatief van aard kan zijn.

Opinieonderzoek onder betrokkenen

We hebben gesprekken gevoerd met medewerkers die verschillende rollen bekleedden binnen een TGO-onderzoek én die tijdens een of meerdere TGO-onderzoeken zelf ervaring hebben opgedaan met de juridische advisering van de juridisch specialist.

De vragen die tijdens de interviews aan bod kwamen, waren gericht op het (gepercipieerde) resultaat en het proces van de juridische advisering. In bijlage 5 is de gestandaardiseerde vragenlijst opgenomen.

Gesproken is met politiemensen, een officier van justitie en een parketsecretaris van het OM, die ervaring met de juridische advisering hebben in een of meer TGO-onderzoeken. De functies van de geïnterviewde politiemensen lopen uiteen van algemene functies (ambtelijke secretaris), operationele functies (rechercheurs), specialistische functies (professioneel verhoorder, financieel expert, forensisch coördinator en analist) tot leidinggevende functies (teamleider en tactisch coördinator). In bijlage 6 is een lijst van geïnterviewde personen met vermelding van hun functie in het TGO opgenomen.

In hoofdstuk 5 presenteren we de resultaten van de gesprekken.

2 Achtergrondinformatie over de (beoogd) juridische advisering bij TGO-onderzoeken

In dit hoofdstuk leggen we eerst kort uit hoe men voornemens was om de juridische advisering bij TGO-onderzoeken vorm te geven.

2.1 Wat is een TGO-onderzoek?

Een TGO-onderzoek is een opsporingsonderzoek dat wordt uitgevoerd door een Team Grootschalige Opsporing (TGO). Het TGO is een tijdelijke organisatiestructuur van politie en Openbaar Ministerie (OM) die noodzakelijk wordt geacht voor de aansturing van complexe rechercheonderzoeken met een grote maatschappelijke impact.

Het TGO bestaat uit de Vaste Kern Leidinggevenden (VKL) en een Vaste Kern Uitvoerenden (VKU). Het VKL-team wordt gevormd door een teamleider en een aantal coördinatoren⁵: de teamleider stuurt de coördinatoren aan, terwijl de coördinatoren de dagelijkse aansturing van de medewerkers in de VKU verzorgen. Een ambtelijk secretaris ondersteunt het VKL. Bij de overleggen van de VKL is doorgaans een officier van justitie en/of een parketsecretaris van het OM aanwezig.

Het VKU wordt gevormd door een informatierechercheur, een dossiermaker en analisten. Het VKU kan worden uitgebreid met extra rechercheurs en (interne) specialisten zoals verhoorspecialisten. In het bijzonder kan een familierechercheur worden ingeschakeld maar deze maakt geen onderdeel uit van het VKU.

Drie leidinggevenden uit de districts- of eenheidsleiding zijn politieel eindverantwoordelijk voor het functioneren van de verschillende lopende TGO's.⁶ Twee van hen, de Teamchef Generiek en de Teamchef Speciale Ondersteuning, vormen met de rechercheofficier van het OM, het sectorhoofd DRR en een Teamchef van het betreffende district de regionale stuurploeg. Deze stuurploeg is verantwoordelijk voor de capaciteitstoekenning en -verdeling en de bewaking van de strategische en operationele voortgang van de lopende TGO's.

In tabel 2.1 laten we voor de beeldvorming zien hoeveel TGO-onderzoeken er in de eenheid Den Haag de afgelopen jaren hebben plaatsgevonden.

⁵ Er zijn vier typen coördinatoren: een tactisch coördinator, een informatiecoördinator, een forensisch coördinator en een ondersteuningscoördinator.

⁶ Het gaat meer precies om de Teamchef Generiek (die over het proces, kwaliteit en aansturing van het TGO gaat), de Teamchef Speciale Ondersteuning (die over het beheer gaat) en de Teamchef Basisteam (die samen met het sectorhoofd voor de relatie met omgeving, waaronder de afstemming op wijkniveau, lokaal niveau en met het bestuur zorgt).

Jaar	Aantal TGO-onderzoeken
2016	4
2017	13
2018	10
2019	9

Tabel 2.1: Aantal TGO-onderzoeken in de PEDH in de jaren 2016 – 2019.

2.2 De start van het juridisch adviseren

Het initiatief voor de juridische advisering is vanuit de praktijk ontstaan. Geconstateerd werd dat er binnen de opsporing niet altijd even doelmatig door de politie werd gewerkt en er binnen de politieorganisatie geen wetenschappelijk bureau of een andere juridische sparringpartner bestaat om dagelijkse juridische vragen van een opsporingsteam te beantwoorden. Deze vragen konden niet worden gesteld aan bijvoorbeeld het parket of de eigen juridische afdeling van de staf of politieprofessie aangezien deze onderdelen niet voorzien in het geven van antwoord op juridische vragen van de werkvloer.⁷ De PEDH beschikt echter wel over diverse juridisch geschoolde medewerkers, sommigen ook WO-geschoold. Zij hebben in 2017 aangegeven graag te willen helpen om dit soort vragen laagdrempelig te beantwoorden maar kregen of kenden geen platform om hun kennis te delen.

Om die reden is in augustus 2017 ‘van onderop’ het Netwerk Juristen opgericht. De eerste activiteiten van (de juristen binnen) het netwerk waren:

- a) het verstrekken van gevraagde juridische adviezen⁸ en
- b) het geven van juridisch advies en het uitoefenen van interne collegiale toetsing als vorm van interne juridische tegenspraak bij specifiek TGO-onderzoeken.

Eind 2018 bestond het netwerk uit 15 leden verspreid over de hele PEDH, de feitelijke advisering gebeurde vooral door de al eerdergenoemde WO-jurist die ook als loket voor het netwerk functioneerde.

Met het feit dat het hier om een initiatief van onderop ging, hing samen dat de organisatie en de beschikbare capaciteit voor een juridische ondersteuning vanuit het netwerk nog nauwelijks was geregeld. Nog steeds geldt als regel dat wanneer juridische vragen worden gesteld de teamchefs toestemming geven aan de juridische specialisten om hun werktijd voor de beantwoording ervan te gebruiken. Daarmee bestond bij aanvang van dit onderzoek nog de nodige onzekerheid over de functioneringsvoorwaarden.⁹

⁷ Dit onderdeel richt zich vooral op de ontwikkeling van het politievak en niet op vragen binnen concrete casussen van de werkvloer.

⁸ Denk bijvoorbeeld aan (a) het verschil in bewijsbaarheid van deelneming aan een criminele organisatie als bedoeld in artikel 140 WvSr en die als bedoeld in artikel 11b Opiumwet en (b) de mogelijkheden van heimelijke afname van DNA.

⁹ Deze ontwikkeling en de daaruit voortkomende onzekerheden en knelpunten zijn nader beschreven in het visiedocument van het netwerk. Zie: K. van der Heijden en K.I.E. Lammers (2018), *Juridisch advies in de opsporing; visie*. Den Haag, 9 november 2018.

Dit onderzoek is tevens bedoeld om te kunnen beoordelen of de juridische advisering eventueel meer structureel, en daarmee ook breder door benutting van het hele netwerk, vorm te geven is.

2.3 Wat is de (beoogde) adviesrol van de juridisch specialist bij een TGO-onderzoek?¹⁰

Alle politionele opsporing vindt plaats onder de formele leiding van een (zaaks)officier van justitie. Voor het meeste politieonderzoek geldt dat de feitelijke betrokkenheid van de zaaksofficier tijdens het opsporingsonderzoek beperkt is. 'Pas' op het moment dat de politie denkt dat het onderzoek gereed is en het hele opsporingsdossier instuurt naar het OM wordt kritisch gekeken wat het dossier aan bewijsmiddelen bevat en welke eventueel nog missen.

Kenmerkend voor de 'grote' onderzoeken die in TGO-verband plaatsvinden is dat de zaaksofficier van justitie van het OM ook feitelijke sturing geeft tijdens het opsporingsonderzoek. De zaaksofficier wordt nu gaande het onderzoek op de hoogte gehouden over de voortgang via processen-verbaal die tussendoor naar de officier worden gestuurd en mondeling tijdens bijvoorbeeld het overleg met de VKL.

De juridisch specialist zou daarom volgens het visiedocument *Juridische advies in de opsporing* in algemene zin van meerwaarde kunnen zijn bij de totstandkoming van het dossier door direct bij de start van het onderzoek al mee te lezen en juridisch advies te geven over de bewijsvoering. Hierdoor zou gaande het onderzoek al duidelijk kunnen worden waarop nog geïnvesteerd moet worden en voor welke punten al voldoende bewijs is verzameld. Volgens het visiedocument zou dit de nodige tijds winst opleveren omdat nu gericht onderzoek wordt gedaan.¹¹

Specifiek voor de ondersteuning door de juridisch specialist bij TGO-onderzoeken geldt dat de meerwaarde volgt uit een meer continue betrokkenheid en uit het feit dat de juridisch specialist, in tegenstelling tot het OM, alles over het onderzoek kan inzien, ook de informatie die (nog) niet in processen-verbaal is opgenomen maar wel in de politiesystemen is te vinden. De zaaksofficier wordt overigens ook als juridisch sparringpartner gezien maar de praktijk leert dat hij/zij zich vooral op de hoofdlijnen en niet op de kwaliteit van tussentijdse juridische relevante beslissingen richt.

De adviesrol van de juridisch specialist bij TGO-onderzoeken richt zich daarom bij voorkeur direct bij de start van het onderzoek, volgens het document *Adviesrol jurist bij opsporingsonderzoeken* meer precies op de volgende twee onderdelen:

¹⁰ Gebaseerd op het visiedocument 'Juridisch advies in de opsporing' uit november 2018 en het document 'adviesrol jurist bij opsporingsonderzoeken'.

¹¹ In de gesprekken is nog aangegeven dat de tijds winst mede daardoor (ook) zichtbaar kan zijn in een latere fase. Door in de beginfase zorgvuldig te werk te gaan, en daarvoor dus meer tijd te nemen, kan de kans op hoger beroep afnemen.

Juridische bewijslast. De jurist kijkt naar de ‘juridische bewijslast’ van de toepasbare strafbare feiten en koppelt deze aan de betreffende zaak (maatwerk).

Definitie juridische bewijslast

We gebruiken hier het begrip bewijslast - als equivalent van het privaatrechtelijke begrip - in de betekenis van: het bewijs dat moet worden geleverd. Juridische bewijslast betekent dan: het bewijs dat rechtens moet worden geleverd om de tenlastelegging (en uiteindelijk een veroordeling) op te baseren.

Hierna volgt een advies aan het team over de volgende punten:

- toepasbare wettelijke delictsomschrijving(en) en de bestanddelen daarvan
- juridische interpretatie hiervan met voorbeelden uit de wetsgeschiedenis, de rechtspraak (jurisprudentie) en de praktijk
- advies voor gerichte onderzoeksdoelen en aan bepaalde specialisten.

Samenhangend werkproces. De jurist kijkt vervolgens in het dossier naar de reeds verzamelde feiten en koppelt deze aan de verschillende bestanddelen in een zogenoemde bewijsmatrix. Daarin wordt per bestanddeel van het delict bijgehouden of voldoende bewijs voorhanden is. Daarbij worden ook eventuele tactische aanwijzingen, het onderzoeksdoel en nog te ondernemen acties vermeld.¹² Deze ingevulde bewijsmatrix wordt besproken met de teamleider, officier van justitie/parketsecretaris en/of de regionale stuurgroep. Hierna volgt een advies op de volgende punten:

- op welke bestanddelen nog nader geïnvesteerd moet worden
- welke specialisten ingezet kunnen worden hiervoor
- specifieke opsporingsacties
- de termijn voor het verrichten van de opsporingsacties.

Anticiperende bewijsvoering

Aan de hand van de bewijsmatrix kan de jurist niet alleen adviseren over de juridische eisen die de wetgever en jurisprudentie stellen aan de bewijsverzameling, maar ook over de omvang van het bewijs, in het bijzonder of het aantal bewijsmiddelen rechtvaardigt dat de opsporing kan worden beëindigd of juist moet worden voortgezet. Advisering op dit punt is niet eenvoudig omdat de jurist hierbij moet anticiperen op de latere beoordeling van de rechter, die door de wetgever en de jurisprudentie grote vrijheid wordt gelaten in de waardering van het door de politie, onder leiding van het OM, geleverde bewijs. De rechter zal het bewijs pas voldoende achten wanneer zij of hij ervan overtuigd is dat het een betrouwbaar en bewijskrachtig bewijs is waaruit blijkt dat de verdachte aan de delictsomschrijving heeft voldaan.¹³ Omdat het OM de leiding heeft en de zaak voorlegt aan de rechter, anticipeert het OM op de beoordeling van de rechter en anticipeert de politie op het (anticiperende) oordeel van het OM.

¹² In bijlage 2 is een voorbeeld van een bewijsmatrix opgenomen.

¹³ Met betrouwbaar bewijs is hier bedoeld bewijs dat overeenkomt met de waarheid. Bewijskracht gaat over de vraag of het bewijs de schuld van de verdachte aantoon. Zie voor de verdere invulling van beide begrippen in deze zin onder meer: Lonneke Stevens (2014), Bewijs waarderen. Hoe doen strafrechters dat? *Nederlands Juristenblad*, afl. 40, p. 2843-2850.

We merken op dat inhoudelijk de juridische advisering niet strikt is begrensd. Uit een aantal voorbereidende gesprekken met juridische specialisten blijkt dat in de praktijk van voor 2019 ook advies wordt verstrekt over niet-juridische aspecten, zoals suggesties voor de aanpak van het politieverhoor, het attenderen op omissies in het dossier of op de gebrekkige logica van gevolgde redeneringen. Deze advisering blijkt vaak spontaan voort te komen uit het feit dat de juridische specialisten alle stukken lezen en vanuit hun achtergrond gewend zijn logisch te redeneren. Deze niet-juridische advisering is mogelijk ook tekenend voor de beginfase waarin de bijdrage van de taak van de juridisch specialist nog niet sterk omlijnd en de vraagstelling nog erg algemeen is.¹⁴

¹⁴ Die vraag kon zijn om aan een overleg of aan een onderzoek deel te nemen, waarbij de jurist dan zelf invulling geeft aan de eigen rol in dat kader.

3 Kwantitatieve procesmeting: opbrengst van de zelfrapportage

In dit hoofdstuk presenteren we de resultaten van de kwantitatieve procesmeting. We doen dit aan de hand van de zelfrapportages die de juridisch specialisten zelf hebben bijgehouden.

3.1 Doel van de zelfrapportage

Een eerste beoordelingscriterium om vast te stellen of de juridisch specialist van meerwaarde kan zijn, is vaststellen dat de adviezen serieus worden meegewogen in het onderzoeksproces. Ten minste zal dat het geval zijn als het advies wordt opgevolgd. We hebben daarom een format voor een zelfrapportage opgesteld waarin de juridisch specialist konden bijhouden of hun adviezen wel of niet werden opgevolgd.

Uit de voorgesprekken die in het kader van dit onderzoek zijn gehouden, bleek dat de onderwerpen waarover juridisch kan worden geadviseerd niet zijn bepaald en dat de (ingeschatte) behoefte eraan nogal uiteen kan lopen. We hebben de zelfrapportage daarom ook gebruikt om een overzicht te genereren van de (inhoudelijke) aard van de adviezen. Dit zou ons ook de mogelijkheid geven om meer specifiek te kijken of opvolging afhankelijk is van het type advies dat wordt gegeven.

De juridische specialisten hebben de zelfrapportage uitgevoerd in de periode tussen 1 april en 1 oktober 2019. Deze rapportage betrof 21 adviezen verdeeld over vijf TGO-onderzoeken.¹⁵

Alvorens de resultaten van de zelfrapportage (paragraaf 3.3) en enkele conclusies te geven (paragraaf 3.4) laten we eerst zien hoe het format van de zelfrapportage was opgebouwd (paragraaf 3.2).

3.2 Het format van de zelfrapportage

Aan de juridisch specialisten is gevraagd om per advies een format in te vullen.

Op het format kon, naast een korte omschrijving van het advies, worden aangegeven:

(a) of het om een gevraagd dan wel ongevraagd advies ging

¹⁵ Het format is in eerste instantie ook gebruikt voor juridische adviezen die zijn uitgebracht in het kader van andere opsporingsonderzoeken, waarvoor geen TGO was geformeerd. De juridische specialisten zijn daar op enig moment mee gestopt omdat in tegenstelling tot wat oorspronkelijk de bedoeling was de juridische advisering vooral beperkt bleef tot de TGO-onderzoeken. Wij hebben deze incidentele 'andere' adviezen daarom achterwege gelaten.

- (b) op welke aspecten van het onderzoek het advies betrekking had (hieronder leggen we meer precies uit wat we daarmee bedoelen)
- (c) of het advies is opgevolgd, met een eventuele toelichting indien dit niet het geval was.

Voor een duiding van de inhoud van het advies (ad b) kon de juridisch specialist uit een aantal antwoordcategorieën kiezen. De categorieën zijn in eerste verkennende gesprekken met juridische specialisten besproken. Per advies konden meerdere antwoordcategorieën aangevinkt worden, zie ook bijlage 1.

Het ging om de volgende (inhoudelijke) antwoordcategorieën waarvan de eerste drie direct betrekking hebben op de bewijsvoering:

1. *De keuze van het delict*. Vooral in de beginfase van het onderzoek is de vraag actueel welke delictomschrijvingen in aanmerking komen, gelet op de tot dan toe bekende feiten. Het juridisch advies kan zich dus richten op de keuze van het delict.
2. *De bestanddelen van het delict (de bewijsmatrix)*. Is eenmaal gekozen voor een bepaalde delictsomschrijving of -omschrijvingen, dan kan het juridisch advies vervolgens betrekking hebben op de bestanddelen van het delict. De juridisch specialist maakt daartoe gebruik van de bewijsmatrix waarin de bestanddelen worden opgenomen (zie ook bijlage 2 voor een uitgewerkt voorbeeld).¹⁶
3. *De omvang van het bewijs*. De juridisch specialist kon daarvoor uit twee opties kiezen:
 - *doorgaan*, als op basis van een juridische beoordeling het beschikbare bewijs nog onvoldoende lijkt en het advies was om door te gaan met het verzamelen ervan
 - *stoppen*, als het beschikbare bewijs voldoende lijkt en het advies was om te stoppen met het verzamelen van meer bewijs.
4. *De inhoud van het proces-verbaal*. Het advies kan zich bijvoorbeeld richten op de diepgang of de volledigheid van het proces-verbaal of op de wijze van juridische formulering.
5. *Het verhoorplan*. Het advies kan zich bijvoorbeeld richten op welk onderdeel in het verhoorplan aandacht moet krijgen ten behoeve van de bewijslast.
6. *Bevoegdheden*. Het advies kan zich richten op de vraag of voldaan is aan de voorwaarden waaronder de politie van haar opsporingsbevoegdheden gebruik mag maken. Mag bijvoorbeeld de politie wel of niet heimelijk DNA van de verdachten bemachtigen.
7. *Overige (niet juridische) aspecten*.¹⁷ Alle adviezen die niet onder een van bovengenoemde categorieën vallen, konden in deze categorie worden opgenomen.

Per advies konden meerdere antwoordcategorieën aangevinkt worden.

Het format is opgenomen in bijlage 1.

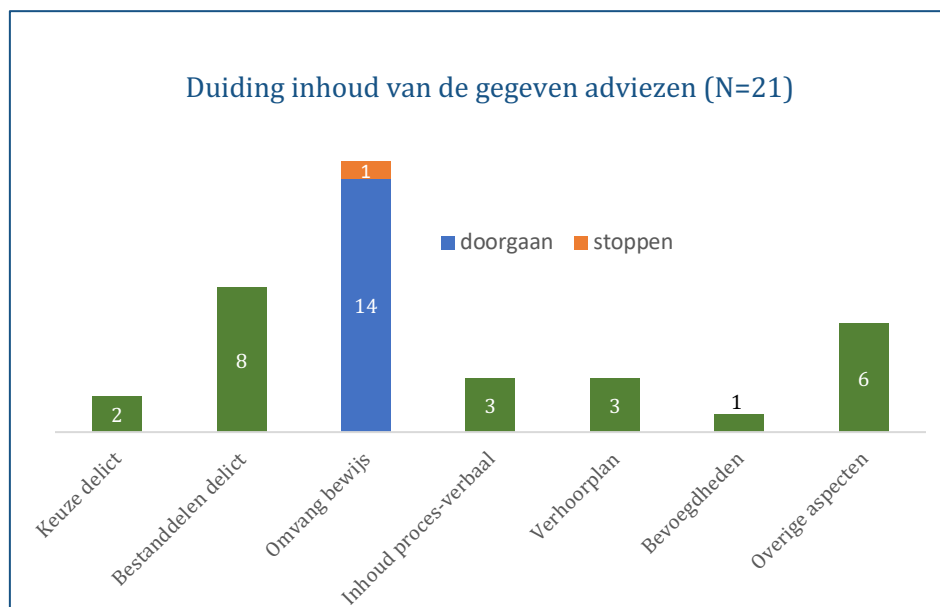
¹⁶ De bewijsmatrix kan naast alle bestanddelen ook nog andere informatie bevatten bijvoorbeeld over 'deelneming' (meerdere daders) en 'poging'. Deze zaken worden vaak als de elementen (van de delictsomschrijving) benoemd. Naar deze laatste categorie hebben wij (dus) niet gevraagd.

¹⁷ In de voorgesprekken is aangegeven dat juridische adviseurs ook wel adviezen geven die niet zozeer juridisch maar meer algemeen van aard zijn omdat zij kritische meelezers zijn.

3.3 Uitkomsten zelfrapportage

Uit de zelfrapportage blijkt dat het aantal adviezen dat per TGO-onderzoek is gegeven sterk uiteenloopt en varieert van één tot elf adviezen per onderzoek. Alle in het format aangegeven adviezen komen in de praktijk voor, inclusief niet-juridische adviezen. In figuur 3.1 is te lezen dat de kern van de juridische advisering vooral ligt bij de bewijsvoering (dat wil zeggen: keuze delict, bestanddelen en omvang bewijs). We herhalen dat per advies meerdere antwoorden konden worden gegeven.

Bij de advisering over de bewijsvoering komen adviezen die betrekking hebben op de omvang van het bewijs (stoppen of doorgaan wegens (on)voldoende bewijs) het meeste voor: 14 maal is aangegeven dat het advies (ook) over de omvang van het bewijs ging. Daarbij valt op dat veel vaker wordt geadviseerd om door te gaan met het verzamelen van bewijs (14 maal) dan om te stoppen (éénmaal).



Figuur 3.1: Duiding van de 21 adviezen die door de juridisch specialisten zijn gegeven tijdens de vijf TGO-onderzoeken.

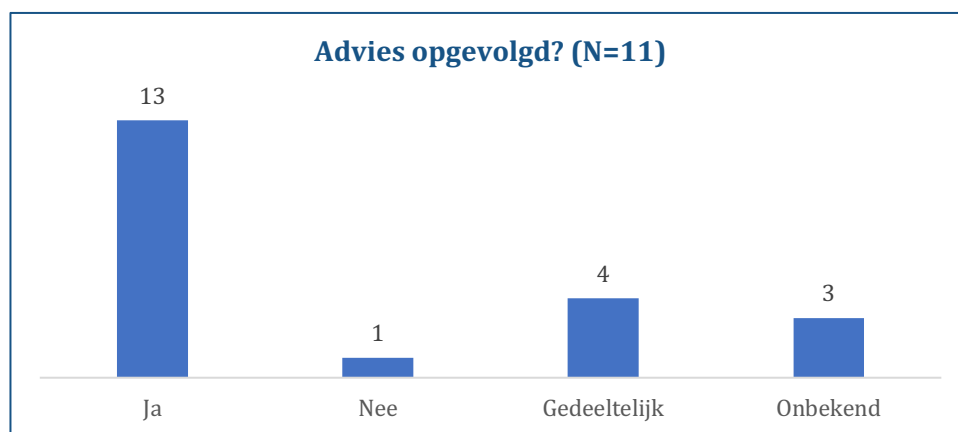
Zesmaal beoordeelde de juridisch specialist dat het advies betrekking had op een overig aspect. Vijf hiervan betroffen overwegend de tactiek van de opsporing. Of het in die gevallen om een juridisch advies ging, is dus maar de vraag. Zo werd bijvoorbeeld geadviseerd om een alternatief scenario uit te lopen en met getuigen naar de plaats delict te gaan.¹⁸ Bij één (van de zes) adviezen was het duidelijk dat het niet om een juridisch advies ging, omdat het advies was om een beloning uit te loven en de mediastrategie uit te bereiden. De zes adviezen werden gegeven bij onderzoeken waar de juridisch specialist

¹⁸ Het advies om een alternatief scenario uit te lopen kan overigens ook overwegend juridisch zijn. Dat was bijvoorbeeld het geval toen de juridisch specialist dit adviseerde toen ook het DNA van een medewerker werd gevonden op een doek en gereedschap die bij de uitvoering van het strafbare feit gebruikt werden (in de zaak Foxtrot 18, zie bijlage 3).

door de teamleider was gevraagd om mee te lezen en waar nodig advies te geven, zie ook bijlage 2.

Bij 16 (van de 21) adviezen ging het om een gevraagd advies. Het merendeel van deze adviezen (15 van de 16) werden tijdens twee onderzoeken gegeven omdat de teamleider aan de juridisch specialist had gevraagd om mee te lezen en waar nodig advies te geven.¹⁹

Volgens de juridisch specialist werden 13 (van de 21) adviezen ook daadwerkelijk opgevolgd. Slechts één advies werd niet opgevolgd omdat de onderzoeksleiding de consequenties ervan te omvangrijk achtte. Het advies in casu was om met alle beschikbare getuigen samen te komen op de plaats delict en daar stap voor stap proberen na te gaan hoe het (vermeende) strafbare feit zich zou hebben voltrokken. Daarnaast zijn vier adviezen aanvankelijk wel opgevolgd maar verloren door verandering van omstandigheden, in casu een bekende verdachte, hun relevantie. In tabel 3.2 worden deze adviezen aangeduid met ‘gedeeltelijk’ opgevolgd. Van de overige drie adviezen kon niet met zekerheid meer worden vastgesteld of zij zijn opgevolgd.



Figuur 3.2: Aantal keren dat een advies van de juridisch specialist wel of niet is opgevolgd (volgens opgave van de juridisch specialist).

3.4 Samenvattende conclusies

Uit de zelfrapportages blijkt dat de juridische advisering breed wordt ingezet, in die zin dat de uitgebrachte adviezen over vrijwel het hele terrein van de opsporing zijn verspreid. Naast adviezen over delictskeuze, bestanddelen en omvang van het bewijs gaven de juridische specialisten ook advies over processen-verbaal, het verhoorplan en bevoegdheden. Het zwaartepunt van de advisering lag bij de bewijsvoering, waarbij het

¹⁹ In de zelfrapportage is in die gevallen alleen het startadvies door de juridisch specialist als gevraagd aangeduid en de overige adviezen als ongevraagd. Wij zijn echter van mening dat alle adviezen die zijn gegeven vallen binnen het verzoek en daarmee dus gevraagd zijn. We merken wel op dat de juridisch specialist zelf nog moest beoordelen op welke onderdelen zij een advies kon formuleren omdat aan deze ‘gevraagde’ adviezen geen concrete vragen ten grondslag lagen. Onze zienswijze past overigens bij de redeneerlijn die door de leidinggevend en coördinatoren van een TGO-onderzoek wordt gehanteerd, zie hoofdstuk 5.

dan vooral ging om de vraag of het verkregen bewijs voldoende was. In bijna alle gevallen adviseerde de juridisch specialist om het (deel)onderzoek voort te zetten, met daarbij een concrete aanwijzing waar het onderzoek nog moet worden voortgezet.

Het merendeel van de adviezen was gevraagd omdat de teamleider(s) in algemene zin vroeg om mee te lezen en waar nodig te adviseren.

Ook is het merendeel van de adviezen geheel (13 van de 21) of gedeeltelijk (4 van de 21) overgenomen.

4 Bepalen criteria voor de kwantitatieve effectmeting

In dit hoofdstuk beschrijven we welke criteria we voor de kwantitatieve effectmeting hanteren en een operationalisatie ervan en hoe we tot deze criteria zijn gekomen. In hoofdstuk 5 passen we de criteria op de nul- en éénmeting toe.

4.1 Criteria voor het effect van juridische advisering

De kern van ons onderzoek wordt gevormd door een kwantitatieve effectmeting om de beoogde meerwaarde van de juridische advisering door de juridisch specialisten zichtbaar te maken.

In algemene zin ligt de beoogde meerwaarde in het verbeteren van de kwaliteit van de juridische aspecten in het opsporingsonderzoek waarbij het uitgangspunt volgens het visiedocument is dat: 'Basis juridische kennis mag verwacht worden bij de medewerkers van de politie. Dit ligt anders wanneer het gaat om actuele ontwikkelingen in wet- en regelgeving en jurisprudentie en de vertaling daarvan naar de werkvloer of wanneer het gaat om complexe juridische vragen.'

De hamvraag is natuurlijk wanneer er sprake is van een verbetering van de juridische kwaliteit. Zoals gezegd heeft de organisatie daarover niets vastgelegd. Dat is begrijpelijk als wordt bedacht dat er ook wetenschappelijk nog geen pasklare criteria zijn beschreven voor dit effect. Voor deze evaluatie hebben we dus zelf deze vraag moeten beantwoorden om überhaupt een effectmeting te kunnen uitvoeren.

Mede op basis van ons onderzoek naar een slimmere opsporing²⁰ hebben we om te beginnen eerst zelf een aantal effecten van juridische advisering benoemd op basis waarvan we een aantal criteria zouden kunnen afleiden om tijdens de effectmeting te gebruiken.

Welke effecten zouden er door de inzet van juridische specialisten kunnen zijn?

Door de ooghameren heen kijkend zouden er de volgende effecten van de juridische advisering kunnen zijn:

1. Een snellere doorloop van de onderzoeken
2. Meer of minder inzet op researchcapaciteit
3. Minder overbodig onderzoek (meer bewijsmiddelen dan redelijkerwijs nodig)
4. Minder technische sepots door OM
5. Meer veroordelingen en minder vrijspraak c.q. ontslag van rechtsvervolging.

²⁰ In opdracht van het Programma Politie en Wetenschap hebben wij in 2018/2019 een actieonderzoek uitgevoerd om de politionele opsporing te helpen een betere afweging te maken wat precies onderzocht moet worden om tot een veroordeling te komen.

Het laatste effect is mogelijk te beschouwen als het ultieme effect, maar zou op voorhand niet meetbaar zijn, gelet op de tijdspanne van ons onderzoek. De loop van het strafproces tot en met de rechter is te lang om binnen een jaar over voldoende zaken te kunnen beschikken.

In voorgesprekken zijn deze criteria voorgelegd aan leidinggevendenden, rechercheurs en andere opsporingsspecialisten. Wij hebben tijdens deze gesprekken steeds gevraagd of de criteria in de beleving van de betrokkenen:

- (a) relevant zijn om het effect van de juridische advisering te kunnen aantonen
- (b) beïnvloedbaar zijn door de juridische advisering
- (c) vindbaar in de dossiers zijn.

Onderscheid in dossiers²¹

Binnen de opsporing wordt met verschillende typen dossiers gewerkt. Een **onderzoeksdossier** is het samenstel van documenten dat door de opsporingsdienst wordt opgemaakt naar aanleiding van een strafrechtelijk onderzoek. Hieruit wordt door de politie en OM het **procesdossier** gedestilleerd dat de basis vormt voor de strafrechtelijke vervolging.²² Het procesdossier bestaat uit een drietal dossiers:

- het **algemeen dossier** is opgebouwd uit documenten die een algemeen overzicht geven van het gehele complex van verdachten en de door hen gepleegde strafbare feiten, alsmede de aanleiding, de start en het verloop van het gehele strafrechtelijke onderzoek. Verder bevat het hoofdstukken met betrekking tot '(bijzondere) opsporingsbevoegdheden, dwangmiddelen en overige opsporingshandelingen' en 'inbeslagneming'. Het algemeen dossier verwijst naar het (de) persoonsdossier(s) en het (de) zaakdossier(s).
- het **persoonsdossier** bestaat uit documenten die alle betrekking op de persoon van de verdachte waarbij een relatie wordt gelegd met de strafbare feiten.
- het **zaaksdossier** bestaat uit alle documenten die betrekking hebben op een criminele activiteit (de zaak). Meer precies zijn het documenten die te maken hebben met het strafbare feit waarbij een relatie wordt gelegd tot de hierbij betrokken verdachte(n).

De betrokken konden (en hebben dat ook gedaan) zelf ook ideeën voor criteria aandragen.

Om vast te stellen of een mogelijk criterium ook (inderdaad) vindbaar is in de dossiers hebben we een verkennend dossieronderzoek uitgevoerd aan de hand van vier TGO-dossiers: twee van vóór de introductie van de juridische advisering in 2017 (India 2013 en Hotel 2014) en twee van na de introductie (Kilo 2017 en Mike 2017).²³

²¹ Uit: *Procesdossier* opgesteld door het OM en de politie uit 2003.

²² De definitie van 'procesdossier' is volgens het Besluit processtukken in strafzaken van 21 december 2011 een 'verzameling van processtukken die tijdens het opsporingsonderzoek aan het dossier zijn of worden toegevoegd' (zie Staatsblad 2011, 602). Het begrip 'processtukken' is gedefinieerd in het Wetboek van Strafvordering (artikel 149a lid 2) als 'alle stukken die voor de ter terechtzitting door de rechter te nemen beslissingen redelijkerwijs van belang kunnen zijn'. De officier van justitie mag hier overigens een uitzondering op maken door bepaalde stukken – onder voorwaarden uiteraard – niet op te nemen in het dossier.

²³ De dossiers worden altijd aangeduid met een letter van het VN-alfabet, die de volgorde binnen het desbetreffende jaar aangeeft, gevolgd door de laatste twee cijfers van het jaartal waarin het onderzoek startte.

Hieronder lichten we in aparte paragrafen per mogelijk criterium toe wat de bevindingen zijn die hebben geleid tot het wel of niet opnemen van het criterium voor dit onderzoek.

4.2 Criterium omvang van het onderzoek

De gesprekspartners zijn het eens dat de omvang van het onderzoek, uitgedrukt in het aantal bewijsmiddelen, het effect van de juridische advisering kan aantonen.²⁴ Met gebruikmaking van de bewijsmatrices adviseren de juridisch specialisten expliciet over het stoppen of doorgaan met nader onderzoek in relatie tot het strafbare feit of een bestanddeel daarvan en kunnen zij dus invloed hebben op de omvang van het onderzoek. De invloed van de juridisch specialist kan leiden tot een afnemende omvang, bijvoorbeeld omdat door het optreden van de juridisch specialist eerder wordt geconstateerd dat het bewijs voldoende is. Uit ons onderzoek naar een slimmere opsporing weten we dat door de politie structureel (veel) meer bewijs wordt verzameld dan minimaal noodzakelijk is om het strafbare feit te bewijzen (minimumbewijs). Dit effect van de juridische advisering beoordelen we als positief.

Het aantal bewijsmiddelen is ook terug te vinden in de dossiers waardoor dit criterium dus ook praktisch uitvoerbaar is. Deze bewijsmiddelen komen in de vorm van processen-verbaal in het dossier. Een overzicht van de processen-verbaal (PV's) is opgenomen in het algemene dossier (zie het bovenstaande intermezzo) en bleek dus relatief makkelijk vindbaar voor ons te zijn. Om het aantal bewijsmiddelen vast te stellen kan het totaal van de PV's worden genomen, met aftrek van degene die geen bewijsmiddel betreffen, bijvoorbeeld een PV van teruggave of van voorgeleiding.

Door gelijkstelling van het aantal bewijsmiddelen aan het aantal PV's kan een, weliswaar geringe, onnauwkeurigheid ontstaan. Een proces-verbaal van bevindingen kan namelijk meerdere bewijsmiddelen bevatten. Voor dit onderzoek hebben we hier niet op gecorrigeerd.

Het verkennend dossieronderzoek wees uit dat een aantal dossiers buiten de invloed van de juridische specialist staat. De opsporing van deze zaakdossiers heeft namelijk geheel of voor een goed deel buiten de PEDH plaatsgevonden. De juridische specialisten van de PEDH hebben daarom geen invloed op het aantal PV's in deze zaakdossiers gehad.

Dat betekent dat we voor onze effectmeting een onderscheid moeten maken in de dossiers waarin zaakdossiers zijn opgenomen waarbij de opsporing geheel of grotendeels werd uitgevoerd door een TGO van de PEDH versus dossiers waar dit niet het geval is, dus waarin een (groot) aantal zaakdossiers zijn opgenomen, waarbij de opsporing geheel of grotendeels buiten de PEDH plaatsvond. De zaakdossiers die niet door de PEDH zijn opgesteld zullen we in onze nul- en éénmeting daarom buiten beschouwing laten.

²⁴ Het gaat hier om de wettige bewijsmiddelen als beschreven in artikel 339 Wetboek van Strafvordering.

We hebben ook nog een ‘naïef’ criterium verkend waarmee ook de omvang van het onderzoek kan worden bepaald. Dat criterium is de omvang van het dossier in aantal centimeters. Het is een aanvullend criterium, omdat ook de omvang in centimeters meer oorzaken kan hebben dan alleen de juridische advisering. De vindbaarheid ervan is in elk geval buiten twijfel.

Wanneer een positief effect

We beoordelen dat er een meerwaarde van de juridische advisering is wanneer er sprake is van een afnemende omvang van het onderzoek: in aantallen centimeters en bewijsmiddelen (PV's).

4.3 Criterium effectiviteit bewijsvoering

Naarmate de juridische advisering bijdraagt aan het noodzakelijke bewijs en overbodige bewijsverzameling tegengaat, zal het aantal verzamelde bewijsmiddelen verhoudingsgewijs dichter bij het aantal door de rechter gebruikte bewijsmiddelen komen te liggen. Uiteindelijk zal de kwaliteit van de bewijsverzameling ook invloed kunnen hebben op het aantal veroordelingen.

De effectiviteit van de bewijsvoering karakteriseren we door:

- (a) de verzamelde bewijsmiddelen (PV's) te relateren aan de door de rechter kennelijk gebruikte bewijsmiddelen²⁵ en
- (b) vast te stellen of de opsporing heeft geleid tot een veroordeling.

Bij het verkennende dossieronderzoek bleek dat van de vier zaken de rechterlijke uitspraken binnen zes tot negen maanden beschikbaar waren zodat dit een vindbaar criterium lijkt te zijn.

Wanneer een positief effect?

We beoordelen dat er een meerwaarde van de juridische advisering is wanneer:

- a) het aantal verzamelde bewijsmiddelen verhoudingsgewijs dichter bij het aantal door de rechter gebruikte bewijsmiddelen komt te liggen.
- b) de opsporing geleid heeft tot een veroordeling.

4.4 Criterium doelgerichtheid getuigenverhoren

In de voorgesprekken werd ‘doelgerichtheid van de opsporing’ als waarschijnlijk effect van de juridische advisering vaak geconcretiseerd in ‘betere’ getuigenverklaringen. We operationaliseren dat als volgt:

- Onder *primaire getuigenverklaringen* verstaan we verklaringen over waargenomen feiten, direct voorafgaand, tijdens of direct na de uitvoering van het strafbare feit. Hiervan werd onderkend dat de neiging bij de politie bestaat om er ‘zoveel mogelijk’

²⁵ Welke bewijsmiddelen door de rechter voor de onderbouwing van zijn uitspraak zijn gebruikt, is overigens niet met absolute zekerheid vast te stellen, omdat de rechter zich niet altijd volledig houdt aan de wettelijke eis (artikel 359 WvSv) om de bewijsmiddelen waarop de uitspraak rust, te vermelden.

van op te nemen terwijl de waarde van extra primaire getuigenverklaringen snel afneemt. Bekende voorbeelden zijn het zoveelste verhoor dat aangeeft dat een verdachte rondom het tijdstip dat het strafbare feit gepleegd is, aanwezig was in de nabijheid van de locatie waar het strafbare feit gepleegd is. Deze primaire getuigenverklaring bewijst niets. Natuurlijk is een primaire getuigenverklaring van het verrichten van het strafbare feit door de verdachte van het grootste belang maar ook hiervoor geldt dat na een beperkt aantal gelijkluidende verklaringen de waarde van extra verklaringen beperkt is.

- *Aanvullende getuigenverklaringen* zijn dan die verklaringen die gericht zijn op feiten buiten die periode of op de persoonlijkheid en leefwijze van het slachtoffer dan wel van de verdachte. Dergelijke getuigenverklaringen kunnen op meerdere wijzen van belang zijn. Een getuigenverklaring die bijvoorbeeld uitwijst dat het slachtoffer een gokschuld had bij een persoon, geeft rechercheurs een aanleiding om in die richting te gaan zoeken. Een getuigenverklaring die kan ondersteunen dat de verdachte van doodslag het allang van plan was draagt bij aan het bewijs dat sprake is van moord i.p.v. doodslag.

Verondersteld wordt dan dat goede juridische advisering een *overmaat* aan primaire getuigenverklaringen die gericht zijn op de tegengaaf en aanzet tot aanvullende getuigenverklaringen.

Tijdens het verkennende dossieronderzoek hebben we gekeken of er daadwerkelijk een onderscheid kon worden gemaakt tussen primaire en aanvullende getuigenverklaringen. Dat bleek het geval. Naast de primaire en aanvullende getuigenverklaringen troffen we ook getuigenverklaringen aan die geen informatie lijken te bevatten over de waargenomen feiten tijdens of rondom de uitvoering van het strafbare feit, maar ook geen informatie over andere voor de desbetreffende opsporing relevante aspecten. Deze getuigenverklaringen hebben we wel meegenomen maar zijn gescoord als *ver verwijderd*. Van deze ver verwijderde getuigenverklaringen verwachten we dat door 'goede' juridische advisering het aantal zal afnemen omdat er geen of minder vragen zullen worden gesteld die niet relevant zijn.

De beoordeling van deze karakteristieken van getuigenverklaringen is door een van de onderzoekers (met een juridische achtergrond) gedaan en heeft daarmee een onvermijdelijk subjectief karakter.

Wanneer een positief effect?

We beoordelen dat er een meerwaarde van de juridische advisering is wanneer er:

- een afname zichtbaar is van het aantal primaire en ver verwijderde getuigenverklaringen
- een toename zichtbaar is van het aantal aanvullende getuigenverklaringen.

4.5 Criterium juridisch relevante verhoorvragen

Aannemende dat de juridisch specialist invloed heeft op het verhoorplan, dan zou zij in het bijzonder een waarneembaar effect kunnen hebben op de juridische relevantie van de verhoorvragen. Verhoorvragen zijn juridisch relevant te noemen wanneer zij gericht zijn op:

- de bestanddelen van het delict, die in de betreffende zaak aan de orde zijn
- eventuele vormen van poging of deelneming
- de betrouwbaarheid, dit betreft de vraag of de versie van de verdachte overeenstemt met de werkelijkheid
- de bewijskracht, dit betreft de vraag of de gebleken feiten wijzen op de schuld van de verdachte.

Uit het verkennende dossieronderzoek bleek dat veel verhoorvragen hierbuiten vallen, bijvoorbeeld de vragen die vaak worden aangeduid als strategische vragen. Die kunnen, bijvoorbeeld, gaan over de toedracht of over de bedoelingen van de verdachte. Ook blijken de nodige vragen gericht op het accommoderen of juist het ontregelen van de verdachte. Vanzelfsprekend zijn niet alle vragen te scheiden in strategische of juridische vragen; vragen naar het motief van de verdachte kunnen strategisch zijn, maar kunnen ook leiden tot (juridisch relevante) informatie over de mate van opzet.

Het verkennende dossieronderzoek (en dan vooral India 13) liet in eerste instantie zien dat een analyse van dit criterium niet zinvol zou zijn in de gevallen waarin de verdachte zich beroept op zijn zwijgrecht. Het leek erop dat dit beroep ertoe kan leiden dat vragen onbeantwoord blijven of dat verhoren in het geheel niet doorgaan. Verhoorvragen waarin de verdachte zich op zijn zwijgrecht beroept zouden we daarom dan ook niet in onze latere analyse meenemen. Tijdens het dossieronderzoek dat we in het kader van de nul- en éénmeting hebben uitgevoerd, zijn we daar echter op teruggekomen. Het bleek dat men wel degelijk doorvraagt in situaties waar de verdachte zich op zijn zwijgrecht beroept. Het onderzoek India 13 bleek op dit punt een uitzondering.

Doorvragen, het stellen van vervolgvragen over hetzelfde aspect, tellen we niet mee. Uit het verkennende dossieronderzoek blijkt dat:

- in een aantal gevallen collega's buiten de ruimte meeluisteren en digitaal aanwijzingen geven die de verhoerende rechercheurs tijdens het verhoor op hun laptop kunnen zien. Van een relatie tussen juridische advisering en de relevantie van de vervolgvragen is dan geen sprake.
- na specifiek een bekentenis er geen juridisch relevante vervolgvragen meer worden gesteld.

Het dossieronderzoek laat zien dat het criterium 'juridisch relevante verhoorvragen' vindbaar is, omdat in de verhoorverslagen kan worden vastgesteld of vragen zich richten op bestanddelen, betrouwbaarheid en bewijskracht. Uit het verkennende dossieronderzoek blijkt daarnaast dat vragen naar (bestanddelen van) het delict zich niet

zinnig laten onderscheiden van die naar 'poging tot' of 'deelneming aan' dat delict. Om die reden zullen we, voor de vaststelling van dit criterium, vragen naar poging tot of deelneming aan niet afzonderlijk scoren.

Daarnaast is gekeken of en in welke mate de verhoorvragen ook de betrouwbaarheid (de versie van de verdachte overeenstemt met de werkelijkheid) en de bewijskracht (gebleken feiten wijzen op de schuld van de verdachte) betreffen.

Om dit criterium te kunnen beoordelen hebben we een 'score' geïntroduceerd en zijn als volgt te werk gegaan:

1. In het algemene dossier worden de delicten aangegeven waarop de verdenking berust. Vanuit praktisch oogpunt hebben we ervoor gekozen om als er meer dan twee delicten worden genoemd, we de twee zwaarste (in de zin van hoogste maximum straf) kiezen.
2. Indien in een verhoor een of meer vragen werden gesteld die zijn gericht op een van de bestanddelen levert dat per verhoor een score (= één punt) op. Vervolg vragen over hetzelfde bestanddeel leveren niet méér scores op.

Toelichting: Mocht de vraagstelling zijn ingegeven door juridisch advies, dan is dat advies gericht op het stellen van de vraag en niet op vervolgvragen. Die laatste zijn vooral afhankelijk van de reactie van de verdachte. Als hij de vraag in één keer volledig beantwoord, zullen vervolgvragen in de meeste gevallen uitblijven.

Indien de vraagstelling over een bepaald bestanddeel uitgebreid is en niet louter bestaat uit vervolgvragen, dan levert dat een dubbele score, dus twee punten, op. De scores zijn gegeven per verhoor en per bestanddeel.

3. Geen score is gegeven wanneer de vraagsteller het bestanddeel slechts in het kort noemt. Het moet gaan om het bestanddeel in relatie tot het veronderstelde handelen van de verdachte. Met andere woorden, er is dus geen score gegeven indien in de vraagstelling, bijvoorbeeld, de dood van het slachtoffer alleen wordt genoemd. De score is pas toegekend als de vraagstelling zich echt richt op het doden van het slachtoffer door verdachte.
4. Er is alleen een score toegekend bij vragen die rechtstreeks naar het bestanddeel verwijzen.

Toelichting: Het is denkbaar dat een vraag naar het financiële vermogen van de verdachte gericht is op zijn financiële nood, die vervolgens weer een motief kan zijn voor de moord en derhalve gericht is op het bestanddeel 'voorbedachte rade'. De vraag naar het financiële vermogen is te indirect om als een vraag over een bestanddeel op te vatten, omdat dit het resultaat is van interpretatie en daarmee teveel wordt bepaald door degene die de verhoren analyseert. Een score op het bestanddeel 'voorbedachte

rade' is daarom pas gegeven wanneer de vraag het plan tot de veronderstelde uitvoering van het strafbare feit betreft.

5. De verhoorvragen zijn ook van een score voorzien wanneer zij – voldoende concreet – gericht zijn op het subcriterium **betrouwbaarheid** van de antwoorden van de verdachte. Het kan hier, bijvoorbeeld, gaan om het confronteren van de verdachte met tegenstrijdige beantwoording van de vragen. Ook hier is één score gegeven per verhoor; dus onafhankelijk van het aantal vragen: In de gevallen dat er slechts een enkele vraag gesteld werd die gericht was op de betrouwbaarheid werd er 1 punt gescoord. Als vrijwel alle vragen tijdens het verhoor gericht waren op de betrouwbaarheid werden er 2 punten gescoord.
6. Naast de bestanddelen en de betrouwbaarheid zijn de verhoorvragen ook nog gescoord op het subcriterium **bewijskracht**. In de verhoren komt dit het meest expliciet aan de orde wanneer alternatieve scenario's naar voren komen. De score werkt voor dit criterium hetzelfde als voor de betrouwbaarheid: er is één score per verhoor gegeven: 1 punt als een enkele verhoorvraag op de bewijskracht was gericht, 2 punten als vrijwel alle vragen op de bewijskracht waren gericht.

Wanneer een positief effect?

We beoordelen dat er een meerwaarde van de juridische advisering is wanneer er een toename zichtbaar is in het gemiddeld aantal vragen gericht op de bestanddelen, betrouwbaarheid en bewijskracht.

4.6 Mogelijk criterium kwaliteit dossiers

De gesprekspartners zijn bij voorbaat overtuigd van de invloed die het optreden van de juridisch specialisten zal hebben op de kwaliteit van de dossiers. Waaruit die (waarneembare) kwaliteit dan bestaat, bleek moeilijker aan te geven. Aangegeven werd dat de kwaliteit van de dossiers in hoge mate afhangt van de betreffende dossiermaker. Niettemin kwam uit de gesprekken één concretisering naar voren, die indicatief zou kunnen zijn voor de effectiviteit van de juridische advisering, namelijk de zogenoemde 'retouren'. Daarmee wordt geduid op retourzendingen vanuit het OM met als doel aanvullingen of correcties aan te brengen dan wel aanvullende acties te ondernemen.

In de vier voor de verkenning geraadpleegde dossiers staat niets vermeld dat wijst op ontvangen 'retouren' zodat we dit criterium voor de nul- en éénmeting hebben laten vallen.

4.7 Mogelijk criterium aantal technische septs door OM

De gesprekspartners veronderstelden dat de juridische advisering ertoe zal leiden dat meer politiedossiers tenlastelegging-*proof* zullen zijn en daarom minder zullen leiden tot seponering door het OM. Voor de grote zaken, waaronder de TGO-onderzoeken, zal dit echter minder relevant zijn, omdat het OM al betrokken is waardoor gaande het

onderzoek de bewijsvoering al juridisch door hen wordt getoetst. Onduidelijk zal dan zijn of een verandering van het aantal technische sepots op conto van de juridische specialist komt of van het OM.

Dit criterium hebben we daarom laten vallen.

4.8 Mogelijk criterium aantal mogelijke scenario's dat uitgelopen moet worden voor de bewijsvoering

Dit criterium werd door diverse gesprekspartners als relevant gezien en het zou ook eenvoudig vindbaar zijn in de dossiers.

Ook werd echter aangegeven dat de juridisch specialist geen bemoeienis heeft met de scenariokeuze, waardoor het niet zinvol is om dit criterium op te nemen.

4.9 Mogelijk criterium doorlooptijd

De juridische advisering zou van invloed kunnen zijn op de doorlooptijd en wel omdat het tot een verkorting (efficiënter) of verlenging (zorgvuldiger) van het TGO-onderzoek zou kunnen leiden. De doorlooptijd van de onderzoeken werd ook door de gesprekspartners als relevant gezien maar er werd onderkend dat dat niet direct aan de dossiers kan worden ontleend. Dit zou overigens volgens sommigen wel in het systeem BOSZ af te lezen zijn waar de dossiers onderdeel van uitmaken. Wel werd benadrukt dat de registratie in dit systeem bepaald (nog) niet feilloos is in de zin dat het mogelijk geen betrouwbare data oplevert; net als voor registratiesysteem BVH geldt dat dit systeem niet consequent ingevuld wordt.²⁶

In het verkennende dossieronderzoek hebben we gepoogd de doorlooptijd van het TGO-onderzoek vast te stellen door ons te baseren op de genoemde begindatum in het dossier en de genoemde datum van afsluiting.

In tabel 4.1 is te zien wat de op deze wijze benaderde doorlooptijd van de vier TGO-onderzoeken was.

TGO-zaken	Begindatum – afsluitingsdatum	Aantal weken
India 13	18/3/2013 – 11/0/2013	25
Hotel 14	28/4/2014 – 3/6/2015	57
Kilo 17	28/4/2014 – 3/6/2015	34
Mike 17	8/1-/2017 – 29/5/2018	32

Tabel 4.1: Begindatum en afsluitingsdatum als maat voor de doorlooptijd (in weken) van het betreffende TGO-onderzoek.

²⁶ Zie bijvoorbeeld A. Scholtens, I. Helsloot & J. Vlagsma (2017), *Brandstichtingen in Hoogeveen* waarin een analyse van het registratiesysteem Basis Voorziening Handhaving.

Uiteindelijk hebben we besloten om dit criterium te laten vallen omdat in nadere gesprekken bleek dat de doorlooptijd in hoge mate bepaald lijkt te worden door de aard van de zaak. Daarnaast zijn vooral ook organisatorische omstandigheden bepalend voor het moment van afsluiting van het dossier.

4.10 Mogelijk criterium inzet van researchcapaciteit

De gesprekspartners gaven aan dat de juridische advisering van invloed zal zijn op de researchcapaciteit. Er werd echter aangegeven dat de ingezette researchcapaciteit niet opgenomen wordt in de dossiers, zodat we dit criterium ook hebben laten vallen.

4.11 Resumerend: de definitieve criteria en waardering effectiviteit

Gelet op de resultaten uit het verkennende dossieronderzoek en zoals beschreven in de vorige paragrafen geven we in tabel 4.2 de definitieve keuzes voor de criteria ten behoeve van het dossieronderzoek voor de nul- en éénmeting.

Criteria		Operationalisatie
1	Omvang onderzoek	- Aantal centimeters van dossier - Aantal bewijsmiddelen (PV's) in dossier
2	Effectiviteit bewijsvoering	- Aantal bewijsmiddelen in relatie tot gebruikte bewijsmiddelen - Uitspraken in relatie tot veroordelingen
3	Doelgerichtheid getuigenverklaringen	Aantal getuigenverklaringen primair, aanvullend en ver verwijderd
4	Juridisch relevante verhoorvragen	- Vragen gericht op alle bestanddelen (score 0 of 1) - Vragen gericht op betrouwbaarheid (score 0-2) - Vragengericht op bewijskracht (score 0-2)

Tabel 4.2: Definitieve criteria en de operationalisatie als basis voor de nul- en éénmeting.

We zullen laten zien dat tijdens de uitvoering van de nul- en éénmeting het soms nodig was om nog een aanscherping van het concrete criterium te geven.

We herhalen dat we deze vier criteria gebruiken om te bepalen wat het effect van de juridische advisering is. In tabel 4.3 vatten we samen hoe we per criteria beoordelen dat het om een positief effect gaat en de juridische advisering dus van meerwaarde is.

Criteria		Positief effect (meerwaarde)
1	Omvang onderzoek	Een afnemende omvang van het onderzoek in aantallen centimeters en bewijsmiddelen (PV's).
2	Effectiviteit bewijsvoering	- Het aantal verzamelde bewijsmiddelen ligt verhoudingsgewijs dicht bij het aantal door de rechter gebruikte bewijsmiddelen. - De opsporing heeft geleid tot een veroordeling.
3	Doelgerichtheid getuigenverklaringen	- Afname van het aantal primaire en ver verwijderde getuigenverklaringen. - Toename van het aantal aanvullende getuigenverklaringen.
4	Juridisch relevante verhoorvragen	Toename in het gemiddeld aantal vragen gericht op de bestanddelen, betrouwbaarheid en bewijskracht.

Tabel 4.3: Waardering per criteria om te kunnen beoordelen of er sprake is van een positief effect.

5 Kwantitatieve effectmeting: opbrengst nul- en éénmeting door vergelijking dossiers

In dit hoofdstuk presenteren we het resultaat van onze effectmeting. Dit doen we aan de hand van de criteria uit hoofdstuk 4.

5.1 De dossierselectie

Voor de effectmeting hebben we een nul- en een éénmeting uitgevoerd. De nulmeting hebben we uitgevoerd door een aantal dossiers te analyseren van vóór de introductie van de juridisch specialist in 2017. Bij de éénmeting ging het om de dossiers vanaf 2017.

Voor de nulmeting hebben we acht dossiers geselecteerd. De selectie van deze dossiers is bepaald door de (toevallige) volgorde waarin zij in het archief stonden. Bij de plaatsing van de dossiers in het archief is door de politie geen volgorde in tijd aangehouden, maar is de op het moment van binnenkomst beschikbare ruimte in relatie tot de omvang van het dossier bepalend geweest.²⁷

De start van de onderzoeken (dossiers) voor de nulmeting varieerde van 2011 tot en met 2016. De twee dossiers waarmee we het verkennende dossieronderzoek hebben uitgevoerd om de criteria te kunnen bepalen (India 13 en Hotel 14), hebben we ook voor de nulmeting gebruikt.

Een van de geselecteerde dossiers is bij nader inzien buiten onze nulmeting gelaten, omdat de verdachte kort na zijn daad zelfmoord pleegde.²⁸ Het dossier werd daarom voortijdig gesloten waardoor een deel van de analyse op voorhand niet (meer) kon worden uitgevoerd.

Vanaf de start in 2017 is een juridisch specialist ingeschakeld bij acht TGO-onderzoeken die in juli 2019 (bijna) waren afgesloten. Van deze onderzoeken waren alle dossiers, op eentje na, beschikbaar voor raadpleging. Het dossier dat niet beschikbaar was, was nog niet afgerond en kon daardoor niet ten behoeve van de éénmeting worden vrijgegeven. De start van de betreffende onderzoeken varieerde van 2017 tot en met 2019. Ook voor de éénmeting hebben we de twee dossiers uit het verkennende dossieronderzoek (Kilo 17 en Mike 17) gebruikt.

²⁷ Van de dossiers voor de nulmeting waren meer dan acht dossiers beschikbaar in het archief van het bureau aan de Overgoo, Leidschendam. Gekozen is voor de volgorde van links boven naar rechts onder, beginnend met de archiefrekken bij binnenkomst links.

²⁸ Het betrof de zaak Alpha 16.

Voor een vergelijk van de resultaten uit de nulmeting (8) en de éénmeting (7) hebben we daarom met gemiddelden gewerkt.

In tabel 5.1 staan de onderzoeken waarvan we de dossiers hebben geanalyseerd. De onderzoeken worden aangeduid met een letter van het NAVO-spellingsalfabet, die de volgorde binnen het desbetreffende jaar aangeeft, gevolgd door de laatste twee cijfers van het jaartal. In bijlage 3 is per dossier een korte inhoudelijke beschrijving van de desbetreffende zaak gegeven.

Onderzoeken nulmeting (tot 2017)		Onderzoeken éénmeting (vanaf 2017)	
1	India 13	1	Kilo 17
2	Hotel 14	2	Mike 17
3	Charlie 16	3	Charlie 18
4	Bravo 16	4	Foxtrot 18
5	Kilo 11	5	Golf 17
6	Papa 13	6	Charlie 19
7	Delta 12	7	Hotel 18
8	Uniform 13		

Tabel 5.1: Overzicht van de onderzoeken die we ten behoeve van de nul- en éénmeting hebben geanalyseerd.

De dossiers bestonden uit minimaal 4 en maximaal 17 archiefdozen. Voor de analyse van de gedefinieerde criteria kon meestal worden volstaan met raadpleging van het algemene dossiers (1 of 2 dozen), het getuigendossier als onderdeel van het zaaksdossier (1 of 2 dozen) en het persoonsdossier, ook wel aangeduid als het verdachtendossier (1 of 2 dozen). Een enkele keer was ook nog een vervolgdossier (1 doos) beschikbaar. Deze hebben we dan ook nog voor onze analyse geraadpleegd.

De analyse vond plaats in de periode juli – september 2019.

5.2 Opbrengst: omvang van het onderzoek

Om een mogelijk effect van de juridische advisering op het criterium ‘omvang onderzoek’ te kunnen bepalen, zouden we vaststellen wat het aantal centimeters van en het aantal verzamelde bewijsmiddelen (door het bepalen van het aantal PV’s) in de dossiers zijn.

Net als in het verkennende dossieronderzoek bleken ook in de nul- en éénmeting beide subcriteria goed vindbaar. In de tabellen 5.2 en 5.3 worden de aantallen van de subcriteria per dossier vermeld voor de nul- respectievelijk de éénmeting.

TGO-onderzoek	Aantal centimeters	Aantal verzamelde bewijsmiddelen (PV's)
1. India 13	131	29 ²⁹
2. Hotel 14	94	132
3. Charlie 16	158	384
4. Bravo 16	35	63
5. Kilo 11	65	122
6. Papa 13	18	62
7. Delta 12	36	126
8. Uniform 13	73	83
Gemiddeld	76,3	125,1

Tabel 5.2: Opbrengst 'omvang onderzoek' in de nulmeting gemeten in aantal centimeters van en aantal bewijsmiddelen in de dossiers.

TGO-onderzoek	Aantal centimeters	Aantal verzamelde bewijsmiddelen (PV's)
1. Kilo 17	53	220
2. Mike 17	72	156 ³⁰
3. Charlie 18	108	124
4. Foxtrot 18	59	189
5. Golf 17	162	64
6. Charlie 19	74	143
7. Hotel 18	72	170
Gemiddeld	85,7	152,3

Tabel 5.3: Opbrengst 'omvang onderzoek' in de éénmeting gemeten in aantal centimeters van en aantal bewijsmiddelen in de dossiers.

De gemiddelde omvang van de dossiers, zowel gemeten in aantal centimeters als in aantal verzamelde bewijsmiddelen, is na de introductie van de juridische advisering toegenomen. Deze uitkomst is in lijn met de bevinding uit de zelfrapportage, namelijk dat de juridisch specialisten vaker adviseren om met het onderzoek door te gaan dan om ermee te stoppen.

²⁹ Exclusief de 23 gevoegde zaaksdossiers. Deze zijn niet meegenomen, omdat de opsporing binnen andere politie-eenheden plaatsvond en om die reden hierop geen invloed kan uitgaan van de juridisch specialisten van de politie-eenheid Den Haag.

³⁰ Inclusief zaaksdossiers (aangiften van groot aantal slachtoffers, met verhoren van derden).

5.3 Opbrengst: effectiviteit bewijsvoering

Om een mogelijk effect van de juridische advisering volgens het criterium 'effectiviteit bewijsvoering' te kunnen bepalen, zouden we in de dossiers meer concreet vaststellen:

- wat het aantal verzamelde bewijsmiddelen gerelateerd aan de door de rechter gebruikte bewijsmiddelen is³¹ (weer door het bepalen van het aantal PV's) en
- of de opsporing ook heeft geleid tot een veroordeling.

Voor de vaststelling van het aantal gebruikte bewijsmiddelen is gekeken naar het aantal bewijsmiddelen dat de rechter expliciet noemt als basis voor de veroordeling. In de gevallen waarin dat door de rechter niet expliciet wordt vermeld, is het aantal genoemde bewijsmiddelen door onszelf geteld aan de hand van de tekst van het vonnis. Vaak worden de bewijsmiddelen expliciet vermeld in de voetnoten. In bijlage 4 zijn de vindplaatsen van de rechterlijke uitspraken opgenomen.

Een vergelijking van het gemiddelde aantal door de rechter gebruikte bewijsmiddelen in de nul- en éénmeting (zie tabellen 5.4 en 5.5) laat in de eerste plaats zien dat er verhoudingsgewijs een toename is van het aantal door de rechter gebruikte bewijsmiddelen: in de nulmeting heeft de rechter 10,4% van de bewijsmiddelen gebruikt (ten opzichte van het gemiddelde aantal hem aangereikte bewijsmiddelen) terwijl in de éénmeting de rechter 15,9% van de bewijsmiddelen heeft gebruikt (weer ten opzichte van het gemiddelde aantal hem aangereikte bewijsmiddelen).

We zien daarmee een dubbel beeld: het gemiddelde aantal verzamelde bewijsmiddelen is hoger geworden, maar de rechter heeft ook gemiddeld meer bewijsmiddelen benut. Het effect van de juridisch specialist zou dus kunnen duiden op (meer) kwalitatief betere bewijsmiddelen die ook door de rechter als zinvol worden gezien. De rechter zou daardoor ook meer van de aangeboden bewijsmiddelen gebruiken in zijn vonnis. We benadrukken dat dit er mogelijk nog steeds meer zouden kunnen zijn dan nodig voor een minimumbewijs.

Verder leidden alle TGO-zaken uit de éénmeting tot een veroordeling, maar ook in de zaken uit de nulmeting werden de verdachten veroordeeld, met uitzondering van de zaak waarin geen verdachte wordt achterhaald. Op basis van deze uitkomsten kunnen we dus verder niets concluderen over het effect van de juridisch specialist op dit subcriterium.

³¹ We herhalen dat niet met absolute zekerheid is vast te stellen welke bewijsmiddelen door de rechter voor de onderbouwing van zijn uitspraak zijn gebruikt, omdat de rechter zich niet altijd volledig houdt aan de wettelijke eis (artikel 359 WvSv) om de bewijsmiddelen waarop de uitspraak rust, te vermelden.

TGO-onderzoek	Aantal bewijsmiddelen	Aantal gebruikte bewijsmiddelen	Veroordeling?
1. India 13	29	11	ja
2. Hotel 14	132	nvt ³²	nee
3. Charlie 16	384	42	ja
4. Bravo 16	63	5	ja
5. Kilo 11	122	8	ja
6. Papa 13	62	5	ja
7. Delta 12	126	9 ³³	ja
8. Uniform 13	83	11	ja
Gemiddeld	125,1	13 (10,4%)	86% ja

Tabel 5.4: Opbrengst ‘effectiviteit bewijsvoering’ in de nulmeting in termen van a) aantal bewijsmiddelen in relatie tot het aantal gebruikte bewijsmiddelen en b) of er een veroordeling heeft plaatsgevonden.

TGO-onderzoek	Aantal bewijsmiddelen	Aantal gebruikte bewijsmiddelen	Veroordeling?
1. Kilo 17	220	5	ja
2. Mike 17	34	34	ja
3. Charlie 18	124	10	ja
4. Foxtrot 18	189	35	ja
5. Golf 17	64	45	ja
6. Charlie 19 ³⁴	143	-	-
7. Hotel 18	170	16	ja
Gemiddeld	152,3	24,2 (15,9%)	100% ja

Tabel 5.5: Opbrengst ‘effectiviteit bewijsvoering’ in de éénmeting in termen van a) aantal bewijsmiddelen in relatie tot het aantal gebruikte bewijsmiddelen en b) of er een veroordeling heeft plaatsgevonden.

5.4 Opbrengst: doelgerichtheid getuigenverhoor

Om een mogelijk effect van de juridische advisering op het criterium ‘doelgerichtheid getuigenverhoor’ te kunnen bepalen, hebben we gekeken naar het aantal primaire, aanvullende en ver verwijderde getuigenverklaringen.

In de tabellen 5.6 en 5.7 zijn de aantallen primaire, aanvullende en ver verwijderde verklaringen van getuigen voor de nul- en éénmeting weergegeven.

³² Het opsporingsonderzoek heeft hier uiteindelijk niet geleid tot de aanhouding van de verdachte.

³³ Relatief veel bewijsmiddelen uit verhoren bij de rechter-commissaris.

³⁴ Rechtszaak is op het moment van schrijven van deze rapportage nog aanhangig bij de rechtbank Maastricht.

TGO-onderzoek	Aantal primaire getuigenverklaringen	Aantal aanvullende getuigenverklaringen	Aantal ver verwijderde getuigenverklaringen
1. India 13	3	-	-
2. Hotel 14	17	14	3
3. Charlie 16	30	41	23
4. Bravo 16	-	10	13
5. Kilo 11	-	22	41
6. Papa 13	3	2	5
7. Delta 12	1	41	3
8. Uniform 13	-	13	7
Gemiddeld	6,8	17,9	11,9

Tabel 5.6: Opbrengst 'doelgerichtheid getuigenverhoor' in de nulmeting in termen van aantal primaire, aanvullende en ver verwijderde verklaringen van getuigen.

TGO-onderzoek	Aantal primaire getuigenverklaringen	Aantal aanvullende getuigenverklaringen	Aantal ver verwijderde getuigenverklaringen
1. Kilo 17	-	14	6
2. Mike 17	-	5	-
3. Charlie 18	23	37	4
4. Foxtrot 18	-	28	23
5. Golf 17	3	34	-
6. Charlie 19	15	32	-
7. Hotel 18	-	28	15
Gemiddeld	5,8	25,4	6,8

Tabel 5.7: Opbrengst 'doelgerichtheid getuigenverhoor' in de éénmeting in termen van aantal primaire, aanvullende en ver verwijderde verklaringen van getuigen.

Vergelijking van beide tabellen laat zien dat:

- het gemiddeld aantal primaire getuigenverklaringen iets is afgenomen (van gemiddeld 6,8 naar gemiddeld 5,8). Deze (positieve) afname is te klein om er zelfs maar indicatief iets over te zeggen.
- het gemiddeld aantal aanvullende getuigenverklaringen is toegenomen (van gemiddeld 17,9 naar gemiddeld 25,4). De invloed van de juridisch specialist hierop is daarom aannemelijk (nogmaals alle resultaten blijven indicatief).
- het gemiddeld aantal ver verwijderde getuigenverklaringen is afgenomen (van gemiddeld 11,9 naar gemiddeld 6,8). De invloed van de juridisch specialist hierop is daarom aannemelijk (nogmaals alle resultaten blijven indicatief).

De opbrengst ligt in de lijn van de verwachtingen omdat de eventuele invloed van de juridisch specialist zich zou uiten in een dalend aantal primaire en een toenemend aantal aanvullende verklaringen. Ook zou de invloed van de juridisch specialist af te lezen zijn aan een afnemend aantal ver verwijderde verklaringen.

5.5 Opbrengst: juridisch relevante verhoorvragen

Om een mogelijk effect van de juridische advisering op het criterium ‘juridisch relevante verhoorvragen’ te kunnen bepalen, hebben we gekeken naar de drie subcriteria waarop de juridische verhoorvragen zich richtten: bestanddelen, betrouwbaarheid en bewijskracht.

Het aantal verhoren in de 15 geanalyseerde zaken was minimaal vijf en maximaal 18 per zaak. Het aantal verdachten per zaak varieerde van minimaal één tot maximaal vijf. In twee zaken bleef de verdachte onvindbaar en in één zaak overleed de verdachte tussen de uitvoering van het strafbare feit en de start van het onderzoek.

Om dit criterium te kunnen meten hebben we per subcriteria een score gehanteerd. In paragraaf 4.5 hebben we deze beschreven.

Per zaak zijn de meeste scores gegeven bij de latere verhoren; de eerste verhoren in een zaak waren vaak gericht op:

- het accommoderen van de verdachte (dat wil zeggen dat de vragen erop gericht zijn om de verdachte op zijn gemak te stellen, vaak met het doel om hem aan het praten te krijgen)
- de verhoudingen tot andere personen waaronder het slachtoffer
- de achtergrond van de verdachte en
- de omstandigheden waarin deze leefde in de periode rondom de uitvoering van het delict.

In zaken met meerdere verdachten is steeds alleen naar de verhoorvragen aan de hoofdverdachte³⁵ gekeken zodat de scores van de drie subcriteria in de nul- en éénmeting ook vergeleken konden worden.

In de tabellen 5.8 en 5.9 is de score voor de drie subcriteria voor zowel de nul- als de éénmeting weergegeven.

³⁵ De hoofdverdachte is hier synoniem aan de verdachte tegen wie de hoogste straf is geëist respectievelijk aan wie de hoogste straf is opgelegd.

TGO-onderzoek	Vragen gericht op bestanddelen	Vragen gericht op betrouwbaarheid	Vragen gericht op bewijskracht
1. India 13	De verdachten beroepen zich integraal op hun zwijgrecht ³⁶		
2. Hotel 14	Er wordt geen verdachte bekend in dit onderzoek		
3 Charlie 16	3	5	6
4. Bravo 16	5	-	-
5 Kilo 11	5	4	-
6 Papa 13	3	-	-
7. Delta 12	4	5	2
8. Uniform 13	17	2	1
Gemiddeld	6,2	2,7	1,5

Tabel 5.8: Opbrengst van het criterium 'juridisch relevante verhoorvragen' in de nulmeting in termen van de drie subcriteria (vragen gericht op) bestanddelen, betrouwbaarheid en bewijskracht.

TGO-onderzoek	Vragen gericht op bestanddelen	Vragen gericht op betrouwbaarheid	Vragen gericht op bewijskracht
1. Kilo 17	9	5	1
2. Mike 17	31	-	2
3. Charlie 18	16	5	-
4. Foxtrot 18 ³⁷	6	2	2
5. Golf 17	8	-	4
6. Charlie 19	6	2	2
7. Hotel 18	13	4	5
Gemiddeld	12,7	2,6	2,3

Tabel 5.9: Opbrengst van het criterium 'juridisch relevante verhoorvragen' in de éénmeting in termen van de drie subcriteria (vragen gericht op) bestanddelen, betrouwbaarheid en bewijskracht.

In de verhoren die deel uitmaakten van de TGO-onderzoeken in de éénmeting is het gemiddeld aantal op de bestanddelen gerichte vragen aanmerkelijk hoger – ruim het dubbele – dan dat in de verhoren van de nulmeting. Bij de op de betrouwbaarheid en op de bewijskracht gerichte vragen blijkt weinig verschil te bestaan tussen het aantal vragen in de nul- en éénmeting.

³⁶ Anders dan in de andere zaken waarvan de dossiers zijn geanalyseerd, worden de verhoren in deze zaak niet of zeer beperkt voortgezet. Drie verdachten geven aan niet uit hun cel te komen voor het verhoor. Na twee pogingen om ze toch mee te krijgen voor verhoor, blijven verdere pogingen achterwege. Voor één van deze drie verdachten heeft de OvJ voor het tweede verhoor zelfs een bevel tot lichten (van de cel halen) gegeven, maar om escalatie te voorkomen wordt toch niet verder aangedrongen. Twee verdachten worden wel verhoord, maar het verhoor wordt snel beëindigd wanneer blijkt dat de een niets wil zeggen en de ander ook gauw zwijgt en met zijn hoofd op zijn armen gaat zitten. De zesde verdachte geeft wel antwoorden op de eerste accommoderende vragen, maar zegt vervolgens niets zodra serieuze vragen worden gesteld, waarna het verhoor ook weer snel wordt beëindigd.

³⁷Het derde verhoor (van de acht verhoren) is niet in het dossier aangetroffen.

Ook deze bevinding bevat een bevestiging van wat in de zelfrapportage al naar voren is gekomen: de juridisch specialisten adviseren meermaals over de bestanddelen van het delict, onder andere aan de hand van een door hen opgestelde bewijsmatrix. In de zelfrapportage hebben zij geen melding gemaakt van adviezen die (de verhoorvragen die zich richten op) de betrouwbaarheid of de bewijskracht betreffen.

5.6 Conclusies kwantitatieve effectmeting

Nogmaals, de conclusies uit deze vergelijkende dossieranalyse kunnen niet anders dan indicatief zijn. Het beperkte aantal dossiers en het verschil in de desbetreffende zaken verhinderen het doen van stellige uitspraken. Wel is de analyse zoveel als mogelijk geobjectiveerd door bij alle indicaties met kwantitatieve scores te werken of met de keuzemogelijkheid ja of nee.

De opbrengst van de vier criteria die het effect van de juridische advisering zou moeten aantonen, laat zien dat na de introductie van de juridische advisering:

- de gemiddelde **omvang van de dossiers** is toegenomen. Vanuit het oogpunt van efficiëntie van de opsporing lijkt een grotere dossieromvang echter geen vooruitgang.
- dat er verhoudingsgewijs een toename is van het aantal door de rechter **gebruikte bewijsmiddelen**. Dit zou kunnen duiden op (meer) kwalitatief betere bewijsmiddelen die ook door de rechter als zinvol worden gezien. De rechter zou daardoor ook meer van de aangeboden bewijsmiddelen gebruiken in zijn vonnis. Deze kwalitatieve winst kan op basis van ons onderzoek niet worden uitgedrukt in termen van een grotere kans op een **veroordeling** omdat 'toevallig' in alle dossiers van nul- en éénmeting een veroordeling heeft plaatsgevonden.
- dat er sprake is van een dalend aantal **primaire** en een toenemend aantal **aanvullende getuigenverklaringen** wat wijst op een toename van de doelgerichtheid van de getuigenverhoren. Ook het aantal **ver verwijderde getuigenverklaringen** is afgenomen – bijna gehalveerd zelfs – wat daar ook op duidt.
- dat de verhoorvragen twee maal zoveel gericht waren op de **bestanddelen van het delict** wat wijst op een verbeterde juridische relevantie van deze vragen en daarmee op een effectieve inbreng van de juridisch specialist. Dat bij vragen gericht op betrouwbaarheid en op bewijskracht geen verbetering van de juridische relevantie waarneembaar is, wijst erop dat de adviezen van de juridisch specialist hierop niet gericht zijn, zoals blijkt uit de zelfrapportage.

6 Opbrengst van het opinieonderzoek

In dit hoofdstuk presenteren we de opbrengst van het opinieonderzoek.

6.1 De uitvoering

Voor het opinieonderzoek hebben we in de maand november 2019 zestien interviews gehouden met politiemensen, een officier van justitie en een parketsecretaris. Alle respondenten hebben deelgenomen aan een of meer TGO-onderzoeken waaraan de juridisch specialist heeft meegewerkt. De geïnterviewde politiemensen bekleeden uiteenlopende functies binnen het betreffende TGO: teamleider, tactisch coördinator, forensisch coördinator, rechercheur, professioneel verhoorder, financieel expert, analist en ambtelijk secretaris. In bijlage 5 is meer in detail aangegeven hoeveel respondenten we per functie hebben gesproken.

De respondenten hebben verspreid over de periode 2014 – 2019 aan totaal 21 TGO-onderzoeken meegewerkt (dit zijn er dus meer dan wij in dit onderzoek hebben onderzocht). Een overzicht van de TGO-onderzoeken waaraan werd deelgenomen en het aantal respondenten dat aan deze onderzoeken heeft deelgenomen, is opgenomen in bijlage 5.

6.2 Opinies over de gepercipieerde effectiviteit van de juridische advisering

Type adviezen

Uit de gesprekken blijkt dat de respondenten het in kaart brengen van de bewijsbehoefte aan de hand van een bewijsmatrix de kern van de gegeven juridische advisering vinden. In hun beleving is de juridisch specialist ook degene die in de praktijk de bewijsmatrix (nu) opstelt. Verschillende respondenten vinden dat de juridisch specialist daarmee invulling geeft aan een behoefte omdat zij zelf, door tijdgebrek of onvoldoende juridische kennis, eigenlijk niet toekomen om een bewijsmatrix echt goed op te stellen.

‘Ik kon vroeger ook best een zaak maken, maar door de juridisch specialist leer ik pas dat het ook beter kan.’

‘Als ik niet weet hoe ik het bewezen moet krijgen, vraag ik de juridisch specialist erbij.’

‘Ik stel soms ook zelf wel een bewijsmatrix op, maar ik kan dat nooit zo goed en volledig als de juridisch specialist dat kan. De juridisch specialist krijgt ook de tijd om zich goed voor te kunnen bereiden en in de praktijk doet ze dat ook.’

Herhaaldelijk wordt in de gesprekken de presentatie genoemd die de juridisch specialist in de startfase van een TGO-onderzoek geeft aan alle teamleden en waarbij de mogelijk van toepassing zijnde wettelijke delictsomschrijvingen uiteen worden gezet inclusief verwijzing naar de desbetreffende jurisprudentie. Men ervaart deze presentatie als richtinggevend, verhelderend en ook leerzaam: 'super interessant'. Een respondent vond de presentatie geen toegevoegde waarde hebben, omdat het voor haar 'alleen maar' bij deze ene presentatie bleef.

Het effect is volgens de respondenten groter naarmate het onderzoek complexer is en de juridische implicaties minder frequent voorkomen. Voorbeelden van juridische adviezen die op dit punt indruk hebben gemaakt zijn het advies over een moord zonder lijk, over strafrechtelijke deelname aan een organisatie³⁸ en over een terroristisch oogmerk.

Zowel leidinggevend en teamleden zeggen veel te hebben aan de mogelijkheid om tussendoor met de juridisch specialist te 'sparren'. Zij geven daarbij aan dat het hun gedachten scherpt en helpt aan alternatieve scenario's te denken of deze juist af te strepen. Voor de teamleiding kan dit individuele sparren met de juridisch specialist bijdragen aan de voorbereiding op het overleg met de stuurgroep of het VKL-overleg.

Ook voor een aantal professionals wordt het individuele 'sparren' met de juridisch specialist als (zeer) belangrijk ervaren. Dat belang speelt vooral bij de voorbereiding van het verhoor. Dit geldt ook voor ervaren verhoorders: hierdoor richt het verhoorplan zich nauwkeuriger op het bewijs dat nodig is om tot een tenlastelegging voor het desbetreffende delict te komen. De ambtelijke secretaris(sen) heeft aangegeven dat hij de inbreng van de juridisch specialist bij de inhoudelijke vormgeving van het dossier goed kan benutten.

Het type juridische adviezen lopen daarmee uiteen, wat ook al bleek uit de bevindingen van de zelfrapportage (zie hoofdstuk 3).

Efficiëntie- of zorgvuldigheidsaccent

Verschillende respondenten bevestigen het beeld dat uit zowel de zelfrapportage als de dossieranalyse kwam, namelijk dat de advisering door de juridisch specialist zich vaker richt op overwegingen van zorgvuldigheid dan op die van efficiëntie.

Teamleiding en teamleden zeggen dat het juridisch advies vaker aanleiding was om de bewijsvoering voort te zetten dan om die te beëindigen.

Dat de juridische advisering vaker leidde tot voortzetting van de opsporing werd door sommige respondenten verklaard door het gegeven dat de juridisch specialist door haar juridische expertise nu eenmaal meer mogelijkheden en dus ook meer gaten in de bewijsvoering waarneemt in vergelijking tot de TGO-collega's. Zo wees de juridisch

³⁸ In het bijzonder ook de keuze tussen 140 WvSr en 11b Opiumwet.

specialist, bijvoorbeeld, op de mogelijkheid dat het overlijden van een man die door jongeren was mishandeld niet vanzelfsprekend de mishandeling zelf was. Ook (eerder) hartfalen of de vier reanimaties zouden hier tot de doodsoorzaak kunnen hebben geleid, aldus het advies.

Er zijn niettemin respondenten die dit onderscheid tussen efficiëntie- versus zorgvuldigheidsbevorderend advies niet zo hebben ervaren of meer uitkomen op een fifty-fifty verdeling. Overigens werd in een van de gesprekken er nog op gewezen dat de juridische advisering niet altijd stopte zodra per bestanddeel voldoende bewijs was verzameld. Met oog op een eventuele ontoerekeningsvatbaarheid adviseerde de juridisch specialist om nog meer aandacht te besteden aan de motieven van de verdachte.

De toegevoegde waarde van de juridisch specialist

Aan de respondenten is ook de vraag voorgelegd hoe zij het resultaat van de juridische advisering zouden duiden. Wat zien zij als de toegevoegde waarde van de juridisch specialist?

Het merendeel van de respondenten vindt dat de juridisch specialist een toegevoegde waarde heeft. De argumenten daarvoor werden soms in algemene bewoordingen gegeven, variërend van ‘door de juridisch specialist wordt een zaak steviger’, ‘je staat erdoor steviger in je schoenen’, ‘je scherper wordt gehouden’ tot ‘door de juridische advisering wordt een gezonde discussie meer mogelijk gemaakt’.

‘Ik vind het gewoon een waardevolle aanvulling op mijn werkzaamheden.’

De veronderstelde meerwaarde werd, soms ook bij doorvragen, ook concreter – en vaak met grote stelligheid en waardering – geformuleerd.

Zo zou er een corrigerende invloed van de juridische specialist uitgaan naar bijvoorbeeld het aandacht (blijven) vragen voor de haalbaarheid van het bewijs of naar de hoofdlijnen.

‘Als politiemensen zijn we geneigd uit te wijden. De juridisch specialist houdt ons bij de les.’

‘Als je mij mijn gang laat gaan, dan ga ik maar door. Dan heb ik de juridisch specialist ook gewoon nodig om alles weer even in het juiste perspectief te zien.’

Ook zorgt, volgens meerdere geïnterviewden, de bijdrage van de juridisch specialist ervoor dat het risico van tunnelvisie afneemt. Door de meer abstracte benadering heeft de juridisch specialist oog voor alternatieve scenario's en waarschuwt ze bijtijds voor het uitlopen van doodlopende paden, zo heeft menigene ervaren.

Voor de respondenten van het OM ligt de meerwaarde van de juridische advisering vooral in het aan de voorkant meekijken naar wat het OM echt nodig heeft. Te snelle en onjuiste conclusies van de politie zouden daarmee voorkomen (kunnen) worden.

‘De juridisch specialist geeft de TGO-onderzoeken meer juridisch vorm en doet daarmee voor ons zinvol voorwerk.’

Deze meerwaarde werd ook door politiemensen gezien: door kennis van wet en jurisprudentie, maar ook van het rechterlijk optreden bij de terechtzitting, draagt de juridisch specialist in hun beleving bij aan het anticiperen op de wijze waarop de rechter met het bewijs zal omgaan, in het bijzonder of zij of hij de bewijsvoering voldoende zal achten om tot een veroordeling over te kunnen gaan.

‘Als uitvoerders hebben we onvoldoende zicht op wat de rechter nodig heeft. De juridisch specialist heeft dat wel.’

‘Soms denken wij al dat we klaar zijn, maar dat blijkt dan toch niet het geval te zijn.’

‘Als er geen juridisch specialist is, spar je natuurlijk met het OM, maar het voordeel is dat de juridisch specialist ons al in de voorfase van het onderzoek kan meenemen.’

Enkele respondenten drukken zich in dit verband nog stilliger uit door te concluderen dat de juridisch specialist ‘een brug slaat tussen politie en justitie’ en daarbij ‘een bepalende rol in de bewijsvoering’ heeft.

De expertise van de juridisch specialist en haar mogelijkheid tot het nemen van afstand maakt volgens sommigen, dat de juridisch specialist eenvoudig meer ziet dan anderen. In dit kader wordt over eerdere min of meer fatale missers beweerd dat die niet zouden hebben plaatsgevonden wanneer de juridisch specialist daarbij aanwezig was geweest.

‘Als de juridisch specialist daar bij was geweest, dan zaten we nu niet met die shit in hoger beroep.’

Specifieke voorbeelden van de genoemde meerwaarde van de juridisch specialist waren nog de verbetering van de dossieropbouw en de advisering ten behoeve van de voorbereiding op de bespreking in de stuurploeg, waar een afweging tussen het belang van de zaak en de schaarste aan capaciteit wordt gemaakt.

Drie respondenten relativeerden de toegevoegde waarde van de juridische advisering enigszins. Ondanks hun tevredenheid over de juridisch specialist stelden twee van de drie respondenten dat de onderzoeken ook zonder juridische advisering altijd tot een goed einde worden gebracht door de samenwerking van teamleiding, officier van justitie, parketsecretaris en analist. En van de huidige onderzoeken kan niet met zekerheid gezegd worden dat dit zonder juridische advisering niet zou zijn gebeurd.

6.3 Oordelen over de rol van de juridisch specialist in het opsporingsproces

Gevraagd of ongevraagd

De vraag of de juridisch specialist overwegend gevraagd dan wel ongevraagd adviseert wordt verschillend beantwoord. Dat verschil lijkt samen te hangen met de plaats die de respondenten in het TGO innemen. Gewoonlijk geeft de juridisch specialist op eigen initiatief in de startfase een presentatie aan het team. Het is steeds gebruikelijker geworden dat de teamleider de juridisch specialist vraagt om gedurende het onderzoek mee te lezen en waar nodig op eigen initiatief te adviseren. Omdat teamleden het stellen van die beginvraag niet meemaken, ervaren zij de adviezen van de juridisch specialist vaak als ongevraagd. Niettemin geldt voor de meeste teamleden dat zij zich nu en dan rechtstreeks wenden tot de juridisch specialist en om advies vragen. De meeste respondenten concluderen daarom dat zij zowel gevraagde als ongevraagde advisering door de juridisch specialist hebben meegemaakt.

Voor zover het ongevraagde adviezen betreft ervaart men de timing als goed. Adviezen die in een vroegtijdig stadium worden gegeven, worden als meest effectief ervaren. Dat maakt dat de startpresentatie van de juridisch specialist en de aanwezigheid van de juridisch specialist bij briefings als relevant worden ervaren.

De rol van de juridisch specialist

De verwachting over de rol van de juridisch specialist lijkt enigszins paradoxaal.

Enerzijds ziet men de juridisch specialist als een kritisch tegendenker die door een relatief onafhankelijke opstelling met vreemde ogen ‘kan dwingen’, maar anderzijds als iemand die informeel en tactvol optreedt en daarbij de politiecultuur ten volle respecteert. Die cultuur wordt aangeduid als eigenwijs, niet direct open staat voor een academische, juridische benadering die nu en dan kan schuren met die van ervaren praktijkmensen.

Opvallend is dat veel van de respondenten concluderen dat de juridisch specialist er ruimschoots in slaagt om aan deze paradoxale verwachting te voldoen. Wat volgens een aantal respondenten daarbij helpt is dat het kennisniveau op een voor de opsporing belangrijk strafrechtelijk terrein, de juridisch specialist het nodige gezag geeft en dat tegelijkertijd dat gezag niet door de juridisch specialist wordt geclaimd. Door de presentatie in de startfase van een TGO-onderzoek is voor het team vanaf het begin helder dat de juridisch specialist relevante kennis te bieden heeft. Die presentatie wordt door de meeste respondenten als (bijzonder) verhelderend ervaren, waardoor weerstand ook niet voor de hand ligt.

Uit de gevoerde gesprekken met collega's blijkt dat de rol van de juridisch specialist niet alleen als aanvullend wordt ervaren maar ook als overlappend. Dit laatste beoordelen vrijwel alle respondenten als functioneel, ook door degenen die zelf aangaven dat er

sprake was van een met hun functie overlappende rol. Het gaat dan vooral om een overlapping van activiteiten, bijvoorbeeld het meelesen, maar wel vanuit een andere professionele benadering en in die zin aanvullend. Daarnaast komt het voor dat men taken niet meer doet nadat de juridisch specialist die is gaan doen. Dat geldt in het bijzonder voor het maken van een bewijsmatrix.³⁹ Ook wordt overlapping als functioneel ervaren wanneer dit een bepaalde mate van zekerheid biedt dat geen zaken over het hoofd worden gezien. Dat geldt vooral in de startfase van een TGO waarin onder grote druk wordt gewerkt. Dan is de behoefte aan de nodige zekerheid het grootst. De respondenten wijzen erop dat het in die fase om veel feiten gaat en dat het succes van de opsporing vaak in de details zit.

'Er is wel overlap, maar dat is geen enkel probleem omdat de juridisch specialist alles in het perspectief plaatst.'

Waar het de mogelijke overlapping van functies betreft komt herhaaldelijk de relatie met de officier van justitie en de parketsecretaris ter sprake. Op dit punt wordt over de overlapping en over de functionaliteit ervan verschillend gedacht, niet in de laatste plaats vanuit het OM. Twee ontwikkelingen zijn hierbij van invloed. De eerste is dat de relatie tussen het OM en de politie, in dit geval tussen de zaaksofficier en de teamleiding (teamleider en tactisch coördinator), in de loop der jaren informeler en daardoor directer is geworden. Daardoor is wederzijdse raadpleging binnen en buiten het VKL-overleg toegenomen. Daarmee is ook de bereikbaarheid van juridische expertise ten behoeve van de teamleiding toegenomen en zou minder behoefte kunnen zijn aan een juridisch specialist binnen het TGO. De andere ontwikkeling is echter dat TGO's met minder ervaren krachten werken, omdat niet meer met een vaste TGO-bezetting wordt gewerkt, waardoor inbreng van juridische expertise vanaf de start (nog) functioneler is geworden. Bovendien menen geïnterviewden, vooral ook teamleiders en tactisch coördinatoren, dat de juridisch specialist juist in de relatie met het OM een belangrijke functie kan vervullen, door intern de aandacht voor eventuele juridische problemen te bevorderen en het denken en de concrete wensen van het OM te vertalen. In dit verband beschouwt men de juridisch specialist als liaison tussen tactische en juridische aspecten van de opsporing.

De rol van de juridisch specialist in relatie tot het OM komt in het bijzonder nog aan de orde in verband met het overleg van VKL en stuursploeg. Teamleiders en tactisch coördinatoren verschillen in opvatting over de vraag of de juridisch specialist aanwezig moet zijn in het VKL-overleg. Degenen die vinden dat de juridisch specialist daar niet aan moet deelnemen benadrukken dat het VKL zo klein mogelijk moet zijn. Ook zou er spanning kunnen ontstaan tussen de aanwezige leden van het OM (officier en parketsecretaris) en de juridisch specialist. De respondenten van het OM zijn ook van mening dat de juridisch specialist niet thuishoort in het VKL-overleg, alleen al omdat de juridisch specialist geen leidinggevende is en bovendien omdat in het VKL-overleg soms zeer vertrouwelijk moet kunnen worden gesproken.

³⁹ Wij baseren ons hier op de inbreng van de respondenten. De juridisch specialist constateerde bij de start van de juridische advisering in 2017 dat geen bewijsmatrices werden gemaakt.

In elk geval zijn alle respondenten van zowel de politie als het OM het erover eens dat de juridisch specialist wel een goede rol kan vervullen in de aanloop naar het VKL-overleg en naar die van de stuurgroep. Enkele leden van de teamleiding menen niettemin dat het functioneel is dat de juridisch specialist aan het VKL-overleg deelneemt, incidenteel dan wel structureel. Zij die dit standpunt innemen en de juridisch specialist ook 'meenemen' naar het overleg, zeggen geen enkele weerstand van de kant van het OM te hebben ervaren.

Het imago van de juridisch specialist

Op de vraag of het noodzakelijk is dat de juridisch specialist, zoals nu het geval is, een politieachtergrond moet hebben, antwoorden de meeste respondenten ontkennend. Liever niet, werd er soms zelfs gezegd. Al zeker niet een 'blauwe achtergrond', waaronder men verstaat een collega die vanaf de initiële politieopleiding is binnengekomen. Ook vindt men het niet nodig dat de juridisch specialist als zij-instromer de politiegelederen binnenkomt door het volgen van een specialistische opleiding. Dat is de weg die degenen die tot nu toe als juridisch specialist optraden c.q. optreden hebben gevolgd.

Het succes van de juridisch specialist is volgens de meeste respondenten dat zij op afstand staat en onafhankelijk kan en mag meedenken en dus geen onderdeel van de TGO-organisatie wordt.

'Anders denken is belangrijk, we hebben al genoeg meedenkers bij de politie.'

Belangrijker is dat de juridisch specialist over de juiste juridische kennis beschikt en de adviezen goed kan onderbouwen. Juist deze kennis heeft ook gemaakt dat de meeste respondenten de juridisch specialist als zodanig hebben geaccepteerd.

Enkele respondenten merken wel op dat kennis over de politieorganisatie wel gewenst is, zodat de juridisch specialist wel snapt hoe politiemensen werken.

'We zijn echt strontgeenwijs en hebben ook niet overal zin in, dus het is wel prettig als de juridisch specialist dat snapt.'

Door verschillende respondenten werd nog spontaan opgemerkt dat de persoonlijke factoren mogelijk ook doorslaggevend zijn geweest om de juridisch specialist, ten minste door de respondenten, ten volle te accepteren. 'De mens is de variabele', zijn de woorden waarmee een van de respondenten dit standpunt in het kort uitdrukte. De jurist die in 2017 met de juridische advisering is gestart, heeft er goed aan gedaan, zo wordt gesteld, om bescheiden en tactvol te beginnen.

Opvallend zijn de vele superlatieven waarmee vrijwel alle respondenten spreken over de inbreng van de juridisch specialist. Zij spreken in termen van 'een hele grote meerwaarde', iemand 'die er tot in de kleinste details in zit', 'zeer toegankelijk' is, 'alles dichttimert', 'op eieren kan lopen' en 'alle teamleden op vlieghoogte' brengt. Een van de geïnterviewde

waarschuwt voor het belang dat de juridisch specialist zich wel goed blijft onderscheiden, om ervoor te zorgen *‘dat ze niet door de soep wordt geroerd maar zichtbaar blijft als het scheutje crème fraîche’*.

Mogelijke versterking van de juridische advies-positie

Zoals hierboven al aangegeven zijn vrijwel alle respondenten het eens over het belang van de juridische adviesfunctie. Zij vinden dan ook dat de functie bij alle teamleiders onder de aandacht moet worden gebracht, zodat ook zij kunnen profiteren van de juridische advisering, want *‘wat de boer niet kent, dat eet ie niet.’*

Menigeen vindt dat de functie geborgd moet worden bijvoorbeeld door er een afzonderlijke functie van te maken en het niet langer deel te laten zijn van de OSA-functie.⁴⁰ Andere borgingssuggesties die gedaan werden om de juridisch specialist tot de kernbezetting van het TGO te laten behoren. Zoals al aangegeven is niet iedereen het daarmee eens.

Bedacht moet worden dat op dit moment de juridisch specialist niet kan voorzien in alle bestaande behoeften. Dat zal zeker het geval zijn wanneer de juridisch specialist zich nog wat meer zou profileren, wat een aantal respondenten uitdrukkelijk voorstaat. Dit geldt ook voor de verbreding van de juridische adviesfunctie naar andere opsporingsonderzoeken zoals bijvoorbeeld DRR-onderzoeken.

⁴⁰ Opsporings Specialist A.

7 Het geheel overziend

7.1 Aanleiding en onderzoeksvraag

Binnen de politie-eenheid Den Haag (PEDH) is, met ingang van januari 2017, gestart met een proef waarin door een WO-jurist juridisch advies wordt gegeven bij TGO-onderzoeken. Om te kunnen bepalen of deze nieuwe adviserende rol als onderdeel van de politiële opsporing definitief geïmplementeerd zou moeten worden, wilde de PEDH eerst een verkennend onderzoek laten uitvoeren of deze nieuwe rol van meerwaarde is voor de opsporing. De Stichting Crisislab is gevraagd om dit verkennende onderzoek uit te voeren.

De onderzoeksvraag luidde: *Wat is het effect van de juridische advisering door WO-juristen bij TGO-onderzoeken en wat is de meerwaarde?*

In deze rapportage spreken we kortweg over ‘juridisch specialist’ in plaats van adviserende WO-jurist en over ‘juridische advisering’.

In de onderzoeksvraag wordt gesproken over ‘effect’ en ‘meerwaarde’ maar een eerste observatie moet zijn dat er nog geen criteria zijn vastgelegd om de opbrengst van de juridische advisering te bepalen. Binnen de recherche van de PEDH is de juridische advisering voortgekomen uit een initiatief vanuit de juristen zelf zonder dat daarvoor beleidsmatig criteria zijn vastgelegd. Ook landelijk zijn er geen vastgesteld beleidsstukken en/of functieomschrijvingen beschikbaar op basis waarvan wij zouden kunnen beoordelen wanneer het werk van de juridisch specialist als effectief kan worden gezien. Het bepalen van de criteria om de effectiviteit en daarmee de (al dan niet) meerwaarde van de juridische advisering aan te tonen is dan ook onderdeel van het onderzoek (geworden).

De secundaire onderzoeksvraag van dit onderzoek luidt daarmee: *Wat zijn criteria waarmee het effect van de juridische advisering door WO-juristen bij TGO-onderzoeken kan worden bepaald?*

We hebben drie onderzoekslijnen gevolgd:

- Aan de hand van een zelfrapportage die door de juridisch specialisten werd bijgehouden hebben we bekeken welke (type) adviezen er worden gegeven en of deze zijn opgevolgd.
- Door middel van een kwantitatieve effectmeting (nul- en éénmeting) hebben we onderzocht of effecten van de juridische advisering in de procesdossiers van TGO-onderzoeken zichtbaar zijn. Omdat niet vaststond welke effecten van de juridische advisering werden verwacht, hebben we op basis van een aantal startgesprekken en een verkennend dossieronderzoek een aantal criteria geformuleerd. Ook hebben we

beschreven wanneer we vinden dat er sprake is van een positief effect en daarmee van een meerwaarde.

- We hebben een opinieonderzoek uitgevoerd waarin we de ervaringen van politiemedewerkers en het OM met de juridische advisering hebben geïnventariseerd.

7.2 Opbrengst van de zelfrapportage

Uit de zelfrapportage van 21 adviezen verdeeld over vijf TGO-onderzoeken blijkt dat juridische advisering aan de opsporing in TGO-verband breed werd ingezet, in die zin dat de uitgebrachte adviezen vrijwel het hele terrein van de opsporing betroffen.

De kern van de juridische advisering ligt echter in het in kaart brengen van de bewijsbehoefte. Door het presenteren en vervolgens actualiseren van die behoefte aan de hand van een bewijsmatrix weet de teamleiding voor welk(e) bestanddeel c.q. bestanddelen de bewijsvergaring volstaat of moet worden voortgezet en weten verhoorders waarop zij hun bevraging moeten richten.

Uit de zelfrapportage komt naar voren dat de juridisch specialist ook andere adviezen geeft dan die met betrekking tot de bewijsmatrix. Zo adviseerde de juridisch specialist aan het begin van het TGO-onderzoek ook over de keuze van delicten die op de verdenking van toepassing zijn. Daarbij koos de juridisch specialist er meestal voor om een startpresentatie te geven aan alle teamleden. Ook adviseerde de juridisch specialist over de selectie van getuigen, de inhoud van processen-verbaal en over het verhoorplan. Uitzonderlijk zijn adviezen over alternatieve scenario's en over politieke bevoegdheden.

In bijna alle gevallen adviseerde de juridisch specialist om het (deel)onderzoek voort te zetten, met daarbij een concrete aanwijzing waar het onderzoek nog moest worden voortgezet.

Het merendeel van de adviezen was gevraagd omdat de teamleider(s) in algemene zin vroeg om mee te lezen en waar nodig te adviseren.

Het merendeel van de adviezen is geheel (13 van de 21) of gedeeltelijk (4 van de 21) overgenomen. Dat betekent dat aan een eerste voorwaarde om te bepalen of juridisch specialist van meerwaarde kan zijn, is voldaan. De adviezen zijn immers meegenomen in het onderzoeksproces.

7.3 Opbrengst dossieranalyse

Onderzocht is of het effect van het optreden van de juridisch specialist kan worden afgelezen uit de TGO-dossiers. Daartoe is een vergelijking gemaakt tussen dossiers vóór en vanaf de periode waarin de juridisch specialist een rol is gaan spelen; dat is in dit geval vóór en vanaf 2017. We duiden dit aan als de nul- respectievelijk éénmeting.

Die dossiers zijn vergeleken aan de hand van vier criteria die we nader geoperationaliseerd hebben:

Criteria		Operationalisatie
1	Omvang onderzoek	- Aantal centimeters van dossier - Aantal bewijsmiddelen (PV's) in dossier
2	Effectiviteit bewijsvoering	- Aantal bewijsmiddelen in relatie tot gebruikte bewijsmiddelen - Uitspraken in relatie tot veroordelingen
3	Doelgerichtheid getuigenverklaringen	Aantal getuigenverklaringen primair, aanvullend en ver verwijderd
4	Juridisch relevante verhoorvragen	- Vragen gericht op alle bestanddelen (score 0 of 1) - Vragen gericht op betrouwbaarheid (score 0-2) - Vragengericht op bewijskracht (score 0-2)

Bij het trekken van conclusies uit de dossieranalyse moet worden bedacht dat het een beperkt aantal dossiers betreft, te weten 8 dossiers voor de nulmeting en 7 dossier voor de éénmeting. Van enigerlei statistische significantiebepaling kan daarom geen sprake zijn en daarom moeten de conclusies hierna als indicatief worden beschouwd.

In algemene zin luidt de conclusie dat het optreden van de juridisch specialist een waarneembaar effect lijkt te hebben gehad op de meeste criteria.

Dat effect is allereerst dat het optreden van de juridisch specialist de omvang van de dossiers en die van de bewijsvoering groter lijkt te hebben gemaakt. Dit beoordelen we echter niet als een positief effect omdat voor een positief effect er sprake moest zijn van een afname van de bewijsvoering (zie paragraaf 4.2 of tabel 4.3).

Wel lijkt er een positief effect zichtbaar te zijn van de juridische advisering op het aantal door de rechter gebruikte bewijsmiddelen; het aantal verzamelde bewijsmiddelen is verhoudingsgewijs dichter bij het aantal door de rechter gebruikte bewijsmiddelen komen te liggen. Dit zou kunnen duiden op (meer) kwalitatief betere bewijsmiddelen die ook door de rechter als zinvol worden gezien. De rechter zou daardoor ook meer van de aangeboden bewijsmiddelen gebruiken in zijn vonnis.

Een ander positief effect lijkt zichtbaar als het gaat om de doelgerichtheid van de getuigenverklaringen; deze lijken in de éénmeting doelgerichter, afgaande op een naar verhouding groter aantal specifieke en kleiner aantal algemene en ver verwijderde getuigenverklaringen.

In de éénmeting waren de verhoorvragen tweemaal zoveel gericht op de bestanddelen van het delict, wat wijst op een verbeterde juridische relevantie van deze vragen en daarmee op een effectieve inbreng van de juridisch specialist. De verhoorvragen laten voor de aspecten betrouwbaarheid en bewijskracht laten geen verbetering van de juridische

relevantie zien wat niet kan verbazen omdat uit de zelfrapportage ook al blijkt dat de adviezen van de juridisch specialist hierop niet gericht zijn.

Over het effect van de juridische advisering op het aantal veroordelingen kunnen we geen conclusies trekken omdat in zowel de nul- als de éénmeting alle verdachten werden veroordeeld (en we dus geen effect hebben kunnen meten).

7.4 Opbrengst opinieonderzoek

Uit het opinieonderzoek onder politiemensen en OM-leden (een officier van justitie en een parketsecretaris) die ervaring hebben met het optreden van een juridisch specialist binnen een of meer TGO's, komt een vrijwel unaniem positief beeld naar voren. Het merendeel van de respondenten uitte zich zelfs in superlatieven over de functie en het optreden van de juridisch specialist. De presentatie in de startfase van het TGO, de (steeds geactualiseerde) bewijsmatrix en het sparren op individueel niveau werden hierbij het meest genoemd. Ook de wijze waarop de rol van juridisch specialist wordt ingevuld, wordt door veruit de meeste respondenten positief gewaardeerd, waarbij zij vooral wijzen op de meerwaarde van de expertise zonder betweter te zijn, op de persoonlijkheid en tact en op de bereikbaarheid en collegialiteit.

De bewijsmatrix komt overigens naar voren als de centrale en meest gewaardeerde productie van de juridisch specialist. De matrix is niet alleen referentiekader voor de beoordeling of het bewijs per bestanddeel voldoende is, maar kan dat ook zijn voor de verhoorplannen en bij de voorbereiding op het VKL- en Stuurploegoverleg. Wie primair verantwoordelijk is voor het opstellen van de bewijsmatrix komt uit de gesprekken geen eenduidig beeld naar voren. Sommigen zijn van mening dat deze sinds haar aantreden bij de juridisch specialist ligt, ook omdat al jaren geen bewijsmatrix meer werd gemaakt, anderen vinden dat deze bij de tactisch analist lag en nog steeds ligt waarbij de juridisch specialist waar nodig alleen helpt, terwijl een enkeling stelde dat hij/zij tot op de dag van vandaag voor zichzelf bewijsmatrices maken.

De meerwaarde van de juridisch specialist wordt verwoord in de gerichtheid op de haalbaarheid, het voorkomen van tunnelvisie, het openhouden van alternatieve scenario's, het anticiperen op de besluitvorming van het OM en van de rechter en het voorkomen van missers. Sommigen drukken zich sterk uit in termen van 'een bepalende rol in de bewijsvoering' en 'de brug tussen politie en OM'. De meeste respondenten pleitten daarom ook voor een borging van juridische advisering die nu alleen nog wordt ingevuld door een operationeel specialist A.

Een enkele respondent sprak in relativerende termen het vermoeden uit dat het beoogde resultaat ook zonder de juridisch specialist te behalen zou zijn geweest.

Afwijzende commentaren of gedachten dat de juridisch specialist geen of zelfs negatieve waarde zou hebben, kwamen niet naar voren. Wel werden de nodige overlappingen in functies genoemd – binnen de politie met de analist of de ambtelijk secretaris en binnen

het OM met de officier van justitie of de parketsecretaris – maar die overlappingsen werden in vrijwel alle gevallen als functioneel geëvalueerd. Ze bieden zekerheid en extra ogen om de in het opsporingsonderzoek zo belangrijke details niet over het hoofd te zien. Echte verschillen van opvatting komen pas ter sprake waar het gaat om deelname van de juridisch specialist in het VKL-overleg of in de vergaderingen van de stuurgroep.

Dit geldt in het bijzonder voor de bewijsmatrix: deze komt naar voren als de centrale en meest gewaardeerde productie van de juridisch specialist. De matrix is niet alleen referentiekader voor de beoordeling of het bewijs per bestanddeel voldoende is, maar kan dat ook zijn voor de verhoorplannen en bij de voorbereiding op het VKL- en Stuurgroepoverleg. Uit de gesprekken komt overigens geen eenduidig beeld naar voren of de bewijsmatrix de primaire verantwoordelijkheid is van de juridisch specialist of van een ander TGO-lid. Volgens sommigen ligt deze sinds het aantreden van de juridisch specialist bij de juridisch specialist omdat al jaren geen bewijsmatrix meer gemaakt wordt. Anderen gaven aan nog steeds voor zichzelf bewijsmatrices te maken en sommigen stelden dat het maken van een bewijsmatrix de primaire verantwoordelijkheid was van de tactisch analist en dat dit nog steeds zo is waarbij de juridisch specialist slechts helpt waar nodig.

7.5 Slotconclusie

Dit verkennende onderzoek heeft in de eerste plaats een set aan criteria opgeleverd waarmee de juridische effectiviteit van politiebureau opsporing te meten is. Deze criteria zijn daarmee onder andere bruikbaar om het effect van juridische advisering te bepalen.

Op basis van de bevindingen van de drie gevolgde onderzoekslijnen in dit onderzoek concluderen we dat de juridische advisering bij de TGO-onderzoeken effectief is gebleken in de zin dat:

- de juridische advisering inmiddels door een groot deel van de TGO-leden wordt omarmd; nagenoeg iedereen was enthousiast over de inbreng en vond het een zinvolle aanvulling op de eigen taken. Inmiddels is een werkwijze ontstaan waarin de juridisch specialist door de teamleiding wordt uitgenodigd om gedurende het TGO-onderzoek mee te lezen en waar nodig te adviseren. De juridisch specialist start haar werkzaamheden dan met een presentatie voor alle teamleden, aan de hand van een bewijsmatrix (o.b.v. opinieonderzoek).
- de juridische advisering door de deskundigheid en het tactvolle optreden van de juridisch specialist ook daadwerkelijk wordt geaccepteerd; de adviezen die in de zelfrapportageperiode zijn gegeven, zijn nagenoeg allemaal overgenomen, tenzij door verandering van omstandigheden, zoals de bekentenis van een verdachte, het advies zijn relevantie verliest (o.b.v. zelfrapportage).
- er een kwalitatieve verbetering zichtbaar is van de TGO-dossiers op drie van de vier criteria die we hebben bekeken (o.b.v. nul- en éénmeting) en mogelijk het gevolg is van de juridische advisering.

Uit het opinieonderzoek blijkt dat de juridisch specialist ten minste bij TGO-onderzoeken een juridisch gat vult waar anderen dit gat door tijdgebrek of onvoldoende juridische

kennis hebben (kunnen) laten bestaan. Dit geldt in het bijzonder voor het gebruik van de bewijsmatrix. Ervan uitgaande dat men dit juridische gat ook daadwerkelijk moet en wil dichten, laat ons verkennende onderzoek zien dat dit op een effectieve manier zou kunnen door een definitieve positionering van de juridisch specialisten. Natuurlijk kan ook geïnvesteerd worden in een juridische scholing van de huidige TGO-leden maar de praktijk leert dat de medewerkers nooit de expertise kunnen opbouwen en bijhouden, en op afstand kunnen meekijken, zoals de juridisch specialist dat nu invult. Anders was dat immers wel eerder gebeurt.

We benadrukken dat het naar onze mening dus niet zo is dat de juridisch specialist overbodig zou zijn wanneer iedereen optimaal zijn taak uitoefent. Van de politie mag verwacht worden dat zij zelfstandig in staat is om op een optimale maar juridisch verantwoorde wijze haar opsporingsactiviteiten te verrichten. Dit is echt iets anders dan van een rechercheur redelijkerwijs verwacht mag worden dat hij/zij die juridische kennis paraat heeft. De juridisch specialist is een wenselijke garantie voor de kwaliteit van door de recherche te hanteren of op te stellen juridische producten, zoals de bewijsmatrix. Kennis op WO-niveau van wetgeving, jurisprudentie en rechterlijke bewijswaardering is nodig om een betrouwbare bewijsmatrix op te stellen die als input voor het OM kan dienen.

De wijze waarop de huidige juridisch specialist functioneert, lijkt randvoorwaardelijk om de functie ook succesvol te kunnen implementeren. Dat betekent dat er eisen gesteld moeten worden aan de functie die niet alleen inhoudelijk van aard zijn maar ook de persoon betreffen.

Cruciaal voor de besluitvorming over de continuering van de juridische advisering is volgens ons dat op een punt nog voortgang geboekt moet worden. Uit eerder onderzoek weten we dat de neiging bij de politie (en OM) bestaat om door te blijven rechercheren. Dit deels uit angst voor een negatief rechterlijk oordeel over de juridische kwaliteit van het opsporingsdossier. Wij verwachtten dat de invloed van 'goede' juridische advisering zou leiden tot meer juridische kwaliteit (en dat blijkt gezien het voorgaande dus het geval) maar daarom ook tot vertrouwen dat met minder omvang van dossiers en bewijsvoering kan worden volstaan. Dit is echter het enige criterium waarop niet positief is gescoord in de éénmeting. Het kan in die zin dus ook niet verbazen dat het opinieonderzoek uitwijst dat de politieorganisatie en het OM blij is met juridische adviezen die tot meer dichtspijkeren leiden en niet meteen zitten te wachten op juridische advisering die zich ook ten doelt stelt om minder omvang van dossiers en bewijsvoering te bereiken. Wij denken daarom dat de politieorganisatie en de juridische adviseurs ook expliciet als doel moeten benoemen dat hogere juridische kwaliteit samen moet gaan met een verminderde bewijsomvang.

Dit onderzoek was gericht op de inzet van de juridisch specialist bij TGO-onderzoeken. Er lijkt alle aanleiding om de inzet van juristen ook te overwegen op andere terreinen van de politieke opsporing, zoals bij de Districtsrecherche (DR) of bij Veel voorkomende

criminaliteit (VVC). Voor de beleidsdoelstellingen en voor de latere evaluatie ervan, kunnen de in par. 4 beschreven criteria worden benut als doelstellingen en als maatstaven.

Bijlage 1 Format en resultaten zelfrapportage

In deze bijlage presenteren we het format van de zelfrapportage zoals dat door de juridisch specialisten is bijgehouden. Ook geven we in een tabel per gegeven advies de antwoorden weer van de juridisch specialisten op de vragen uit de zelfrapportage. Deze antwoorden vormen de basis voor hoofdstuk 3. Een vraagteken in de tabel betekent dat de juridisch specialist niet weet of het advies is opgevolgd.

1.	Korte omschrijving van het advies	<i>Omschrijving:</i>	
2.	Ging het om een gevraagd of ongevraagd advies?	<i>Antw:</i>	
3.	Wat is de inhoud van het advies? Het advies betreft (<i>één of meerdere antwoorden rechts aankruisen</i>):		
	a.	Keuze van het delict	
	b.	Bestanddelen van het delict (bewijsmatrix)	
	c.	Omvang van het bewijs	
		c1. Doorgaan t.b.v. minimaal noodzakelijk bewijs	
		c2. Stoppen omdat bewijs voldoende is	
	d.	Inhoud van het proces-verbaal	
	e.	Het verhoorplan	
	f.	Bevoegdheden	
	g.	Overige (niet juridische) aspecten	
4.	Is het advies wel of niet opgevolgd ?	<i>Antw:</i>	
	Indien niet opgevolgd, waarom niet?	<i>Toelichting:</i>	
5.	Evt. opmerkingen/toelichting		

TGO-Onderzoek	Gevraagd advies?	Inhoud van het advies (o.b.v. antwoordcategorieën uit het format)	Advies opgevolgd?
Alpha 19	nee	Bestanddelen (i.h.b. bewijsmatrix)	?
Charlie 19.1	ja ⁴¹	- Bestanddelen (i.h.b. bewijsmatrix) - Omvang bewijs (doorgaan)	ja
Charlie 19.2	ja	Inhoud proces-verbaal	ja
Charlie 19.3	ja	- Inhoud proces-verbaal - Omvang bewijs (doorgaan) - Overig (tactisch)	ja
Charlie 19.4	ja	- Omvang bewijs (doorgaan) - Overig (tactisch)	gedeeltelijk
Charlie 19.5	ja	- Omvang bewijs (stoppen) - Overig (tactisch)	ja
Charlie 19.6	ja	- Omvang bewijs (doorgaan) - Overig (tactisch)	gedeeltelijk
Charlie 19.7	ja	- Omvang bewijs (doorgaan) - Overig (tactisch)	gedeeltelijk
Charlie 19.8	ja	- Bestanddelen - Omvang bewijs (doorgaan)	ja
Charlie 19.9	ja	- Bestanddelen - Omvang bewijs (doorgaan)	ja
Charlie 19.10	ja	- Bestanddelen - Omvang bewijs (doorgaan)	gedeeltelijk
Charlie 19.11	ja	- Bestanddelen - Verhoorplan - Omvang bewijs (doorgaan)	ja
Delta 19.1	ja ⁴²	Omvang bewijs (doorgaan)	ja
Delta 19.2	ja	- Omvang bewijs (doorgaan) - Bevoegdheden	ja
Delta 19.3	ja	- Omvang bewijs (doorgaan) - Inhoud proces-verbaal	nee ⁴³

⁴¹ De teamleider heeft de juridisch adviseur gevraagd om bij Charlie 19 mee te lezen en waar mogelijk juridisch advies te geven. Het is de interpretatie van de onderzoekers om alle adviezen die tijdens dit TGO-onderzoek gegeven zijn daarom met 'ja' te beoordelen (in afwijking van wat de juridisch adviseur had aangegeven).

⁴² Ook nu heeft de teamleider de juridisch adviseur gevraagd om bij Delta 19 mee te lezen en waar mogelijk juridisch advies te geven. We hebben deze op dezelfde wijze als bij Charlie 19 beoordeeld.

⁴³ Toelichting juridisch specialist: De geadviseerde aanpak (om getuigen gezamenlijk naar de plaats delict te brengen en de daar te maken reconstructie te verwerken in een proces-verbaal) werd te omvangrijk geacht. Door de teamleiding is voor een andere aanpak gekozen te weten: een gezamenlijk getuigenverhoor.

Delta 19.4	ja	• Omvang bewijs (doorgaan) • Overig (niet-juridisch)⁴⁴	ja
Mike 14.1	ja	• Keuze delict	ja
Mike 14.2	nee	• Keuze delict • Bestanddelen • Omvang bewijs (doorgaan)	?
Juliette 18.1	nee	Verhoorplan	ja
Juliette 18.2	nee	Bestanddelen (i.h.b. de bewijsmatrix)	?
Juliette 18.3	nee	Verhoorplan	ja

⁴⁴ Toelichting juridisch adviseur: Meegedacht over de opsporingsmethoden. Daarnaast geadviseerd om snel een beloning uit te loven en een mediastrategie uit te brengen naar lokale kranten en dergelijke.

Bijlage 2 Voorbeeld van een bewijsmatrix

In deze bijlage laten we zien hoe een bewijsmatrix eruit kan zien. We illustreren dit aan de hand van artikel 289 van het Wetboek van Strafvordering dat luidt: 'Hij die opzettelijk en met voorbedachten rade een ander van het leven berooft, wordt, als schuldig aan moord, gestraft met levenslange gevangenisstraf of tijdelijke van ten hoogste dertig jaren of geldboete van de vijfde categorie.'

In de bewijsmatrix wordt een aantal bestanddelen van het artikel juridisch toegelicht zodat duidelijk wordt hoe dit artikel gebruikt kan worden en wat daarvoor dus noodzakelijk is om aan te tonen (te bewijzen).

Artikel 289 Wetboek van Strafrecht				
Bestanddelen/ elementen	Juridische betekenis	Tactische aanwijzingen	Onderzoeks- doel	Actie
Hij die	Er kan van geen strafbaar feit sprake zijn zonder dat een strafbare dader kan worden aangewezen die aansprakelijk is voor het delict. Bron: Kelk; Studieboek materieel strafrecht Theorie: artikel 47/48 Sr, daderschappen. - Pleger? - Medepleger? - Doen plegen? - Uitlokker? - Medeplichtig?	Bron: []	[]	[]
Opzettelijk	In de woorden 'opzettelijk en met voorbedachten rade' ligt het vereiste van opzet eigenlijk tweemaal besloten, want de term 'met voorbedachten rade' veronderstelt al opzet. Bron: Cleiren & Nijboer in Tekst & Commentaar Strafrecht, p. 1149.	Bron: []	[]	[]
Voorbedachte rade	Voorbedachte raad is: na kalm beraad en rustig overleg, waarbij iemand zich rekenschap heeft gegeven van de betekenis en de gevolgen van zijn daad en het tegenovergestelde van handelen in een ogenblikkelijke gemoedsbeweging. Bron: Cleiren & Nijboer in Tekst & Commentaar Strafrecht, p. 1149.	[] Bron: []	[]	[]

	Om bovenstaande te onderzoeken moet er gekeken worden naar de volgende onderzoeksvragen: 1. Was er sprake van een vooropgezet plan? 2. Wat was de tijdsperiode van het delict? 3. Wat was de psychische gesteldheid van de verdachte? Bron: van der Heijden, 2016. "Voorbedachte raad bij moord. De onderzoeksvragen voor de opsporing uiteengezet", p. 37.			
Een ander	De woorden 'een ander' houden in dat het niet om het leven van de dader zelf gaat. Heeft iemand geprobeerd zichzelf van het leven te beroven, dan is hij niet strafbaar voor poging tot doodslag. Bron: Cleiren & Nijboer in Tekst & Commentaar Strafrecht, p. 1149	Bron: []	[]	[]
Van het leven beroofd	De in artikel 289 Sr bedoelde voorbedachte raad heeft alleen betrekking op de levensberoving zélf, en niet ook op de tijd en plaats van het feit of op het middel met behulp waarvan het wordt gepleegd. Bron: Cleiren & Nijboer in Tekst & Commentaar Strafrecht, p. 1149.	Bron: []	[]	[]

Bijlage 3 Inhoudelijke beschrijving zaken

In deze bijlage beschrijven we in het kort de zaken die aanleiding zijn voor de TGO-onderzoeken die de basis vormen voor onze effectmeting. We maken daarbij onderscheid naar zaken voor de nulmeting (dit zijn de TGO-onderzoeken van vóór 2017) en voor de éénmeting (dit zijn de onderzoeken vanaf 2017). Het gaat om een korte inhoudelijke beschrijving van de betreffende zaak.

B3.1 Inhoud zaken van vóór 2017 (t.b.v. de nulmeting)

India 13

Met de sleutels uit de kastjes braken de verdachten gedurende de periode eind 2012 tot zomer 2013 in bij bejaardenhuizen, aanleunwoningen en andere plekken waar hulpbehoevende bejaarden met sleutelkastjes wonen. De verdachten forceerden de sleutelkastjes, bedoeld voor toegang door hulpverleners en verschaften zich vervolgens met de sleutel toegang tot de bejaardenwoningen. Hierbij maakten ze geld, pinpassen en sieraden buit. Het dossier van deze TGO-zaak bevat een groot aantal gevoegde zaken, namelijk die op basis van aangiften in tal van gemeenten in het land.

Hotel 14

Een man is voor zijn woning beschoten. Hij heeft vier schotwonden, maar overleeft. De dader vlucht in een auto die enige straten verderop in de brand wordt gestoken, waarna de vlucht in een andere auto wordt voortgezet. Het dossier wordt (tijdelijk) gesloten met de conclusie dat er te weinig bewijs is voor verdere vervolging van de verdachte. Er is nog een tweede deel, in de vorm van een afzonderlijk zaaksdossier, waarin werd voortgebouwd op informatie die naar voren kwam in een liquidatiezaak (Utrecht) en die het onderzoek Hotel 14 raakte.

Charlie 16

Een 50-jarige man werd op 14 juni 2016 op de klaarlichte dag op de openbare weg geliquideerd. Hij werd door meerdere schoten om het leven gebracht. De twee daders hebben zich uit de voeten gemaakt op een gereedstaande scooter. De scooter werd vervolgens in Leiden teruggevonden en uit onderzoek naar de mogelijke vluchtroute werden de twee daders op beeld vastgelegd tijdens hun vlucht op de scooter en tijdens de vlucht vanaf hun scooter lopend naar het Centraal Station in Leiden. De twee daders konden vervolgens worden geïdentificeerd.

Bravo 16

Na een melding via 112 bij de Politie Eenheid Den Haag, treffen de ter plaatse gekomen politiemensen een dode man die hevig is toegetakeld. Het TGO-onderzoek richt zich al gauw op een 30-jarige huisgenoot. Uit onderzoek blijkt dat deze sms-berichten aan zijn familie in Polen heeft gestuurd, waarin stond dat hij van plan was om de (inmiddels overleden) man in elkaar te gaan slaan.

Kilo 11

Op woensdag 2 november 2011 kwam bij de politiemeldkamer van politie Haaglanden een telefonische melding binnen over een man die de melder in een caravan zag liggen en die onwel of overleden zou zijn. Door de verbalisanten van de eerste eenheid plaats delict werd o.a. geconstateerd dat de man, op zijn rug op de grond lag en dat overal bloedspetters zaten. Zijn vriendin en enkele personen die in de caravan hadden geslapen werden verdacht. Het onderzoek richtte zich uiteindelijk op één van hen, die door het slachtoffer regelmatig werd mishandeld en gepest.

Papa 13

Op maandag 3 juni 2013, omstreeks 19.40 uur hoorde een meldster een hoop geschreeuw en harde muziek uit een woning. Ook zag zij dat er een man met ontbloot bovenlichaam naar buiten rennen. Deze man is kort daarop met brandwonden in een tuin aangetroffen. Het TGO-onderzoek richt zich op vier mannen die het slachtoffer hadden meegenomen naar een kelderbox, waar hij is geslagen, met een nepvuurwapen bedreigd, met benzine is overgoten en aangestoken.

Delta 12

Op 22 maart 2012 is in het water van het Rijn-Schiekanaal, ter hoogte van het jaagpad in Rijswijk, het stoffelijk overschot gevonden van een 20-jarige vrouw. Onderzoek door het Nederlands Forensisch Instituut vestigde het vermoeden dat het overleden slachtoffer van een misdrijf is geweest. De verdachte is haar ex-vriend. Op hem richt zich het TGO-onderzoek.

Uniform 13

Op woensdag 25 september 2013 maakt een vrouw melding bij de politie van seksueel misbruik van haar dochter door een trainer van de korfbalvereniging. Tijdens het TGO-onderzoek volgen veel meer aangiften van ontucht en seksueel misbruik door dezelfde trainer.

B3.2 Inhoud zaken vanaf 2017 (t.b.v. de éénmeting)

Kilo 17

Een vrouw wordt om het leven gebracht in haar woning. Vervolgens wordt haar lijk in een koffer gedaan. De koffer wordt, verder aangevuld met beton in de buurt van Alkmaar in het water gegooid. Het TGO-onderzoek richt zich op haar vriend.

Mike 17

Dit TGO-onderzoek richt zich op een 38-jarige huisarts die wordt verdacht van seksueel misbruik van zijn zevenjarige dochtertje en twee vriendinnetjes, het vervaardigen en in bezit hebben van kinderpornografische afbeeldingen en het ontucht plegen met minderjarige meisjes die hij als huisarts behandelde. Daarnaast zou de verdachte stiekem tientallen video-opnames gemaakt hebben van meisjes en jonge vrouwen die bij hem in de praktijk kwamen.

Charlie 18

Op zaterdag 5 mei 2019 omstreeks 14.50 uur kwamen er diverse meldingen binnen bij de meldkamer van Politie Den Haag met betrekking tot drie steekincidenten die hadden plaatsgevonden op de openbare weg, in het gebied achter Station Hollands Spoor te Den Haag, in de omgeving van de daar gelegen Haagse Hogeschool op het Johanna Westerdijkplein. Het TGO-onderzoek richtte zich op de man die, op aanwijzing van getuigen, door de politie is aangehouden. Er was onzekerheid over de vraag of het hier om een verwarde man dan wel een terrorist ging.

Foxtrot 18

Op vrijdag 3 augustus 2018, omstreeks 08.21 uur, meldde een man uit Alphen aan den Rijn: 'Ik kom hier, dit is ons kantoor, ik kom hier op kantoor en ik zie mijn zakelijke partner hier op de trap en volgens mij is ie vermoord.' De melder gaf aan dat er allemaal bloedspetters op de muur en op de grond zaten en dat 'hij' volgens hem zwaargewond is aan zijn hoofd. De verdenking valt al gauw op de melder. Op hem richt zich dit TGO-onderzoek.

Golf 17

Op vrijdag 30 juni 2017 werd het lichaam van mevrouw Van der Meer-Breur in haar woning, gelegen aan de Louis Davidstraat 255 te Den Haag, aangetroffen. Door beelden van de bank, opgenomen tijdens het pinnen van geld met de pas van de overledene, komt de dader in beeld. Op hem en zijn vriendin richt zich dit TGO-onderzoek.

Charlie 19

Op 4 mei 2019 werd in de Scheveningse bosjes te Den Haag een vrouw met messteken om het leven gebracht. Enkele dagen later, op 7 mei, werden op de Brunssumerheide te Heerlen een man en vrouw op eenzelfde wijze gedood. De Politie Eenheid Den Haag en de Politie Eenheid Limburg startte elk een eigen TGO-onderzoek. Tussen beide onderzoeken werd intensief samengewerkt na de constatering dat beide gevallen sterk overeenkwamen: om het leven gebracht met messteken, overdag, in een recreatiegebied en de slachtoffers waren hun hond aan het uitlaten.

Hotel 18

Op maandag 24 september 2018 werd door Hans Lips melding gedaan van vermissing van zijn moeder. Zijn moeder, genaamd Mona en oud 79 jaar, zou volgens Hans op zondag 23 september omstreeks 17.00 uur op het Oosteinde te Delft afgezet zijn door zijn broer Ton. Naar aanleiding van bloedsporen aan zijn auto wordt Ton als verdachte aangemerkt. Het lijkt van zijn moeder wordt later gevonden en Ton bekent dat hij haar doodde uit vrees dat zij zou beginnen over de door hem toegezegde terugbetaling van 40.000 euro en hij zou moeten opbiechten dat hij dit bedrag inmiddels had vergokt.

Bijlage 4 Vindplaatsen rechterlijke uitspraken

In deze bijlage geven we de vindplaatsen van de rechterlijke uitspraken.

Uitspraken van onderzoeken tot 2017 (nulmeting):

TGO-onderzoek	Vindplaats
1. India 13	ECLI:NL:RBDHA:2014:16723
2. Hotel 14	⁴⁵
3. Charlie 16	ECLI:NL:RBDHA:2018:4619
4. Bravo 16	ECLI:NL:RBDHA:2017:3776
5. Kilo 11	ECLI:NL:RBSGR:2012:BX2858
6. Papa 13	ECLI:NL:RBDHA:2014:668
7. Delta 12	ECLI:NL:RBDHA:2013:9145
8. Uniform 13	ECLI:NL:RBDHA:2014:7951

Uitspraken van onderzoeken vanaf 2017 (éénmeting):

TGO-onderzoek	Vindplaats
1. Kilo 17	ECLI:NL:RBDHA:2018:13579
2. Mike 17	ECLI:NL:RBDHA:2019:701
3. Charlie 18	ECLI:NL:RBDHA:2019:7308
4. Foxtrot 18	ECLI:NL:RBDHA:2019:11950
5. Golf 17	ECLI:NL:RBDHA:2019:1961
6. Charlie 19	⁴⁶
7. Hotel 18	ECLI:NL:RBDHA:2019:11153

⁴⁵ Het opsporingsonderzoek heeft niet geleid tot de aanhouding van de verdachte, zodat er nooit tot een uitspraak is gekomen.

⁴⁶ Ten tijde van het opstellen van deze rapportage is de rechter nog tot een uitspraak gekomen.

Bijlage 5 Respondenten opinie-onderzoek

In deze bijlage geven we aan hoeveel medewerkers (per functie) we hebben gesproken voor het opinie-onderzoek. Het gaat om medewerkers die hebben meegewerkt aan één of meer TGO-onderzoeken, dus niet zijn bevraagd voor het bepalen van de criteria die we hebben gebruikt voor onze effectmeting. Ook geven nog separaat een overzicht van het aantal respondenten dat heeft meegewerkt aan de verschillende TGO-onderzoeken.

Functies	Aantal
Forensisch coördinator	1
Teamleider	2
Rechercheur	1
Rechercheur / professioneel verhoorder	2
Ambtelijk secretaris	2
Tactisch coördinator	3
Officier van Justitie (OM)	1
Parketsecretaris (OM)	1
Professioneel verhoorder	1
Analist	1
Financieel expert / professioneel verhoorder	1

Overzicht aantal respondenten per TGO-onderzoek:

TGO-onderzoeken	Aantal geïnterviewde deelnemers
Mike 14	1
Golf 15	1
Alpha 17	2
Delta 17	1
Golf 17	4
Kilo 17	3
Lima 17	1
Mike 17	2
Alpha 18	2
Charlie 18	4
Foxtrot 18	3
Hotel 18	6
Iris 18	1
Julliet 18	2
Alpha 19	1
Bravo 19	1
Charlie 19	4
Delta 19	2
Foxtrot 19	1
Golf 19	1
Hotel 19	1

