

## Naar een beter opsporingsresultaat

### *Pleidooi voor een maatschappelijk debat over een rationelere afweging bij de politiële opsporing*



Ira Helsloot  
Piet van Reenen  
Peter van Lochem

m.m.v.  
Gaby van Melick  
Judith Vlagsma  
Hester Heins

Januari 2017

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.

Crisislab  
Dashorsterweg 1  
3927 CN Renswoude  
[www.crisislab.nl](http://www.crisislab.nl)



|                                                                                                                   |           |
|-------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|-----------|
| <b>Samenvatting</b>                                                                                               | <b>4</b>  |
| <b>1. Inleiding</b>                                                                                               | <b>5</b>  |
| 1.1 Aanleiding                                                                                                    | 5         |
| 1.2 Leeswijzer                                                                                                    | 6         |
| <b>2. De drie verweven crisis in de opsporing</b>                                                                 | <b>8</b>  |
| 2.1 De integriteitscrisis en haar oplossingen: de IRT-affaire                                                     | 8         |
| 2.2 De kwaliteitscrisis en haar oplossingen: de Schiedammerparkmoord                                              | 9         |
| 2.3 De huidige effectiviteitscrisis en haar gedachte oplossingen                                                  | 10        |
| 2.4 Conclusie: een blinde vlek in alle drie de crises voor opsporingsefficiency                                   | 11        |
| <b>3. De noodzaak voor en contouren van een utilistisch perspectief op de opsporing</b>                           | <b>12</b> |
| 3.1 Het utilisme                                                                                                  | 12        |
| 3.2 De utilistische benadering in het domein van de geneeskunde                                                   | 13        |
| 3.3 De utilistische benadering in het domein van de opsporing: een verkenning                                     | 14        |
| 3.4 Bekende kanttekeningen bij het utilistisch perspectief                                                        | 16        |
| 3.5 Conclusie                                                                                                     | 17        |
| <b>4. Tentatieve utilistische inzichten in de opsporing</b>                                                       | <b>18</b> |
| 4.1 Meta-analyse: rendement van de politie opsporing per delict-type                                              | 18        |
| 4.2 Rendement van een diepgaand onderzoek                                                                         | 21        |
| 4.3 Verkenning: rendement van de inspanningen gericht op het voorkomen van justitiële dwalingen in ernstige zaken | 22        |
| 4.4 Conclusie                                                                                                     | 24        |
| <b>5. Het geheel overziend</b>                                                                                    | <b>25</b> |



Na de IRT integriteitscrisis in de opsporing van de jaren '90 en de kwaliteitscrisis van begin van deze eeuw na de Schiedammer parkmoord, wordt in dit decennium aan de effectiviteit van de opsporing door politie, media, onderzoekers en politiek getwijfeld. Het algemene oplossingspercentage van minder dan een kwart roept dan ook geen vertrouwen op.

De algemene teneur binnen de politie(wetenschap) is dat de bureaucratie die het gevolg is van de eerste twee crises, één van de twee redenen is voor de derde crisis. De andere veel gegeven reden is dat de wereld complexer wordt en de politieke opsporing daar nog niet voldoende voor is toegerust. De effectiviteitscrisis is dus een simpel schaarste- en professionaliteitsprobleem dat kan worden opgelost met meer en betere rechercheurs.

Wie dieper kijkt moet echter constateren dat dit niet zo simpel ligt. Wij denken dat het onderliggende probleem voor alle drie de crises er een is die in allerlei domeinen speelt: hoeveel willen we samenleving uitgeven voor welke kwaliteit van een dienst?

De discussie over de opsporing verschilt daarmee niet essentieel van die bijvoorbeeld over de

medische zorg in Nederland. Een foutloze zorg die alle kwalen aanpakt is onbetaalbaar en onbetaalbaar. De Raad voor de Volksgezondheid en Zorg heeft daarom in 2006 in een baanbrekend advies gepleit voor transparantie hierover en voor een grens aan de investeringen per gewonnen gezond levensjaar. Deze norm wordt sindsdien grosso modo gehanteerd in de medische zorg.

Deze maatschappelijk discussie moet volgens ons ook gevoerd worden over de gewenste inzet van capaciteit binnen de opsporing. Nee, niet aan elke misdaad zal opsporingscapaciteit worden besteed en ja, er zullen incidenteel onschuldigen veroordeeld worden.

Vanuit een utilistisch perspectief vliegen wij deze discussie aan in dit pleidooi. Op welke wijze kunnen we de maatschappelijke middelen het beste inzetten voor de opsporing? Om een dergelijke kosten-batenanalyse te kunnen maken moeten we een rekenwaarde toekennen aan het oplossen van een misdaad (een capaciteitsfactor maal de maatschappelijke schade) maar ook aan opsporingsfouten (een jaar onterecht in bewaring 'telt' als een verloren levensjaar). Een verkennende toepassing van deze normerende rekenwijze laat zien dat de politie haar opsporingscapaciteit veel efficiënter kan inzetten.



De politieke opsporing bevindt zich (wederom) in een crisis. Nadat in de jaren '90 haar integriteit in het geding was en begin deze eeuw haar kwaliteit in twijfel getrokken werd, draait de huidige crisis de om de ondermaatse effectiviteit van de opsporing. In dit pleidooi zullen we betogen dat het noodzakelijk is om de discussie te (gaan) voeren over wat een optimale aanwending van schaarse middelen in de opsporing is. Deze discussie moet breder gevoerd worden dan door de professionals in de strafrechtketen; het is tijd voor een maatschappelijk debat over de gewenste efficiency van de opsporing.

## 1.1 Aanleiding

In media en politiek maar ook binnen de politie zelf wordt geworsteld met het evident lage en steeds verder dalende opsporingspercentage van de misdaad in Nederland: *“Acht op de tien misdrijven in Nederland wordt nooit opgelost”* luidt de kop van een typerend artikel in de landelijke media.<sup>1</sup> En het klopt dat voor alle geregistreerde misdrijven tezamen het oplossingspercentage afnam van 25,0% in 2007 naar 22,4% in 2013.<sup>2</sup> Tel daarbij op dat voor veelvoorkomende criminaliteit het overgrote deel van de misdrijven niet gemeld en dus geregistreerd wordt, dan blijkt het aantal opgeloste woninginbraken bijvoorbeeld slechts enkele procenten te zijn. Er wordt dan ook gesproken over een effectiviteitscrisis binnen de opsporing.

Deze ‘nieuwe’ crisis binnen de opsporing roept herinneringen op aan de twee eerdere crises: de ‘Van Traa’ integriteitscrisis uit de jaren negentig en de ‘Schiedammerparkmoord’ gerechtelijke

dwalingencrisis van begin van deze eeuw. Ook toen stond de politieke opsporing ter discussie.<sup>3</sup>

Deze observaties worden breed gedeeld binnen de politiewetenschap. Kouwenhoven en Kleijer-Kool zijn illustratief voor het zien van de drie achtereenvolgende crises in de opsporing en voor de analyse van de huidige effectiviteitscrisis.

### Crises in de opsporing volgens Kouwenhoven en Kleijer-Kool

‘In de afgelopen decennia hebben enkele crises in de opsporing plaatsgevonden. De eerste crisis was het gevolg van de IRT-affaire in de jaren negentig, welke betrekking had op de *integriteit* van politie en justitie. Een gerechtelijke dwaling in de Schiedammer Parkmoord illustreerde de tweede crisis in de opsporing, waarbij de *kwaliteit* van de opsporing in het geding was.

<sup>1</sup> De Correspondent (2014). *Opheldering verzocht: acht op de tien misdrijven in Nederland wordt nooit opgelost*.

<sup>2</sup> WODC (2014). *Criminaliteit en rechtshandhaving 2013*.

<sup>3</sup> Deze driedeling en aankondiging van een derde crisis werd in 2010 geïntroduceerd door de korpschef Oost-Nederland Stoffel Heijnsman in een artikel in het NRC Handelsblad. (*‘Crisis dreigt in opsporing’*, NRC Handelsblad, 22 november 2010). Zie ook N. Kop (2012). *Van opsporing naar criminaliteitsbeheersing*. Boom Lemma Uitgevers.



Een mogelijke volgende crisis lijkt zich te richten op de ondermaatse *effectiviteit* van de opsporing. [...] De kern van deze sluimerende crisis is: van alle strafbare feiten waarvan de politie kennisneemt (en lang niet alle strafbare feiten worden bekend bij de politie), lost zij er (te) weinig op. Slechts een klein deel van de geregistreerde criminaliteit leidt uiteindelijk tot vervolging. Deze werkelijkheid komt tot uitdrukking in het oplossingspercentage. De precieze hoogte van het oplossingspercentage verschilt per onderzoek en per type delict, maar ligt rond de 20%. [...] Verontrustend hierbij is dat daarnaast uit verschillende onderzoeken blijkt dat veel zaken niet of te laat worden opgepakt (en dus niet tot een oplossing leiden) vanwege onvoldoende capaciteit, terwijl er volop aanknopingspunten zijn voor onderzoek (opsporings- of daderindicatie).<sup>4</sup>

Kortom: de nieuwe crisis is dat er te weinig 'boeven worden gepakt'. Geringe opsporingscapaciteit wordt hiervoor als oorzaak gezien. Het noemen van schaarste als oorzaak voor het gepercipieerde gebrek aan effectiviteit brengt echter twee vraagstukken naar voren.

Zo vragen we ons ten eerste af wat de samenhang is tussen de drie crises. Zouden de oplossingen voor de eerste twee crises iets te maken kunnen hebben met de huidige crisis of daar misschien zelfs hun oorzaak in vinden? Kan de schaarste het gevolg zijn van de oplossingen van de vorige crises?

Het tweede vraagstuk betreft de universaliteit van het schaarste probleem. Wat is er eigenlijk uniek aan deze opsporingscrisis? In heel veel domeinen geldt immers schaarste en blijkt dat er met meer capaciteit meer gedaan kan worden. Relevant is hier een vergelijking met de zorg waar heel evident geldt dat er met meer geld meer mensenlevens gered kunnen worden. Toch gebeurt dat niet, en met goede redenen. Hoe weegt die sector dat; hoe gaat die sector met schaarste om? Zouden de discussie en oplossingen daar ook

iets kunnen betekenen voor de discussie over de problemen van de opsporing?

Voor de auteurs was een directe aanleiding tot het schrijven van dit pleidooi het stopzetten van een onderzoek naar kostenefficiëntie in de opsporing in opdracht van het programma Politie en Wetenschap. Bij gebrek aan basisdata binnen de politie over de kosten en de baten van de opsporing kon het onderzoek niet voltooid worden. Het is goed beschouwd bijzonder dat er binnen een publieke organisatie als de politie geen inzicht bestaat in de wijzen waarop maatschappelijke middelen worden ingezet en wat de toegedeelde middelen opleveren. Wij zijn het programma Politie en Wetenschap dankbaar dat wij de opbrengsten van het stopgezette onderzoek mochten gebruiken voor het schrijven van dit pleidooi.

## 1.2 Leeswijzer

Allereerst zal in hoofdstuk 2 worden ingegaan op de achtergrond van de crises in de opsporing om te duiden hoe zij verweven zijn met elkaar. Er lijkt gebrek te zijn aan aandacht voor effectiviteit in de opsporing.

Een utilistisch perspectief kan helpen afwegingen te maken binnen de schaarse opsporingscapaciteit. Dit perspectief wordt daarom in hoofdstuk 3 geschetst, waarbij voorbeelden uit de geneeskunde en opsporing worden aangehaald. Tevens worden kanttekeningen tegen het utilisme uiteengezet.

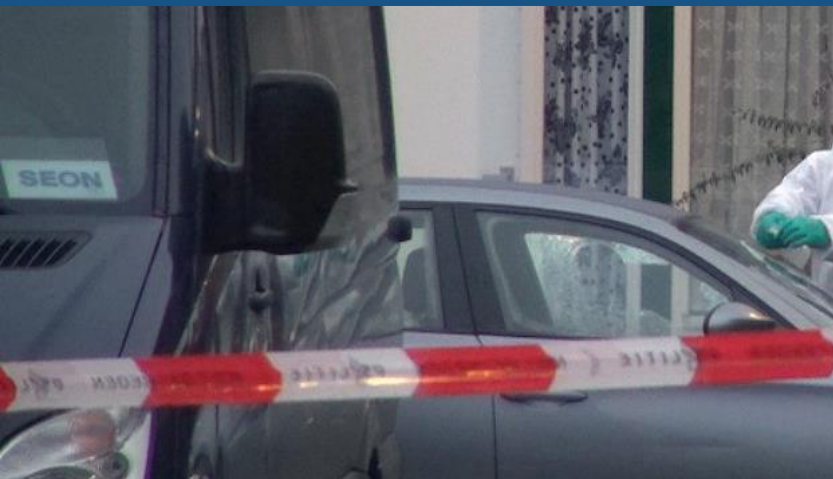
Vervolgens wordt in hoofdstuk 4 een aanzet gedaan tot toepassing van het utilisme in de opsporing. Om duidelijk te maken hoe het utilisme kan bijdragen aan een afgewogen discussie over de opsporing worden twee voorbeelden gehanteerd en onderworpen aan een maatschappelijke kosten-batenanalyse. Ten eerste een casus ten aanzien van diepgaand onderzoek met gevorderde opsporingsmethoden (passend

<sup>4</sup> R.M. Kouwenhoven en L. Kleijer-Kool (2016). *Die pakken we toch niet op?* Politiekunde 76, pp. 7-8.

binnen de maatregelen ter bevordering van integriteit) en ten tweede een verkenning ten aanzien van voorzorg en voorkomen van justitiële dwaling (passend binnen de maatregelen ter bevordering van kwaliteit).

Tot slot benoemt hoofdstuk 5 welke conclusies er getrokken kunnen worden uit het pleidooi en waar het debat zich op dient te richten.

## 2. De drie verweven crises in de opsporing



De huidige effectiviteitscrisis in de opsporing kan pas goed begrepen worden door haar in verband te brengen met de beide voorafgaande crises in de opsporing; die van integriteit en kwaliteit. De aanpak van deze crises leidde echter mede tot de derde en huidige crisis binnen de opsporing; die van onvoldoende effectiviteit. Een onderliggende oorzaak blijft tot nu toe buiten beeld: ook bij de opsporing gaat het om efficiencykeuzes. Principieel kunnen immers niet alle misdrijven worden onderzocht en een focus op foutloosheid leidt tot nog minder efficiency.

### 2.1 De integriteitscrisis en haar oplossingen: de IRT-affaire

Bij de IRT-affaire over het ongecontroleerd hanteren van vergaande opsporingsmethoden door de politie raakte de integriteit van politie en openbaar ministerie in het geding. Een parlementaire enquête onder leiding van het Tweede Kamerlid Van Traa bracht een nieuwe normativiteit in de opsporing. Het rapport is de basis geweest voor een complex aan wijzigingen in het Nederlandse Wetboek van Strafvordering, vooral via de Wet Bijzondere Opsporingsbevoegdheden (Wet BOB) waarin bijzondere opsporingsbevoegdheden werden vastgelegd. De commissie Kalsbeek die kort na de invoering van de aangegeven veranderingen naging of die implementatie voortvarend genoeg van start was gegaan, hechtte groot belang aan intensieve voorbereiding van de praktijk op de inwerkingtreding van de Wet BOB.<sup>5</sup> Dat is ook gebeurd, zo bleek in de eerste evaluatie van het Wetenschappelijk Onderzoek- en

Documentatiecentrum (WODC).<sup>6</sup> Er werd werk gemaakt van de Wet BOB.

In de terugblik vallen echter een paar zaken op. In de eerste plaats is voor de invoering van de Wet BOB niet nagegaan of de voorgestelde maatregelen zouden bijdragen aan het beoogde *effect*. Wat nadien 'regulatory impact analysis'<sup>7</sup> is gaan heten, werd niet gebruikt in dit traject. In de tweede plaats zijn de te maken kosten niet begroot of geschat. Dat waren enerzijds kosten die gepaard zouden gaan met de implementatie van de verschillende maatregelen en anderzijds de kosten die gemaakt zouden worden wanneer de veranderingen eenmaal in werking waren getreden.

Na alle politieke en publicitaire commotie die met de IRT-affaire gepaard ging, was het niet verwonderlijk dat de voorgestelde maatregelen konden rekenen op brede instemming in politiek

<sup>5</sup> Commissie Kalsbeek (1999). *Opsporing in uitvoering*.

<sup>6</sup> WODC (2002). *Evaluatie van de wet BOB – fase 1*.

<sup>7</sup> Zie bijvoorbeeld C.M. Radaelli & F. De Francesco (2010). Regulatory impact assessment. In: *The Oxford Handbook of Regulation*. Oxford Handbooks in Business and Management. Oxford: Oxford University Press, pp. 279-301.



en media. De aandacht was gericht op het beheersbaar en transparant maken van het rechercheproces - en niet op de kosten of de bijdrage van de maatregelen aan effectieve opsporing. Tegensprekers waren zeldzaam. Een van de weinigen was opvallend genoeg strafpleiter Ficq die daarmee afweek van het standpunt van de Orde van Advocaten. Zij vond 'de volstreekte overkill' aan maatregelen het 'grote verlies' van de enquête. *'Natuurlijk is het goed, de opsporing in de wet te benoemen, maar ik vind niet, dat er zo veel bij wet [moet worden] geregeld'*, aldus Ficq die voorzag dat daardoor de inzet van bijzondere opsporingsmethoden eerder standaard zou worden zonder een afweging van nut en noodzaak ervan.<sup>8</sup>

Dit zeldzame tegengeluid is illustratief voor de beperkte aandacht destijds voor de daadwerkelijke effectiviteit van alle maatregelen, voor de relatie met de effectiviteit van de opsporing en de kosten die gepaard gingen met het nieuwe opsporingsregime. De hoeveelheid administratie die gepaard gaat met de inzet van sommige bijzondere opsporingmethoden is groot.

## 2.2 De kwaliteitscrisis en haar oplossingen: de Schiedammerparkmoord

De onterechte veroordeling in 2001 van een verdachte in de Schiedammerparkmoord leidde wederom tot veel commotie in media en politiek. De casus werd gezien in het licht van de toen nieuwe aandacht in de media voor onopgeloste moorden en gerechtelijke dwalingen. De Schiedammersparkzaak werd daarmee gezien als een symptoom van slechte politieke opsporing en was daarmee aanleiding tot de instelling van een onderzoekcommissie, de commissie Posthumus.

Het rapport van de commissie Posthumus bevatte veel aanbevelingen ter verbetering van de opsporing en vervolging en van de rechterlijke macht. De aanbevelingen leidden tot uitgebreide

verbeteringsplannen voor de politie en het OM (het Programma Versterking Opsporing en Vervolg) en voor de rechterlijke macht (het Programma Permanent Professioneel).

Voor de politie betrof het specifiek maatregelen tegen tunnelvisie en in het algemeen de kwaliteit van de opsporingsorganisatie en de verbetering van administratieve processen van onderzoeken. In hun analyse laten Groenendaal en Helsloot zien dat het Programma Versterking Opsporing en Vervolg eigenlijk door de politie als kans werd gezien voor financiering van al jaren bestaande brede initiatieven voor verdere professionalisering van de opsporing.<sup>9</sup> Door de politie werd bijvoorbeeld de al bestaande wens tot versterking van de aansturing van de opsporing (het zogenaamde team grootschalig onderzoek met een vaste kern leidinggevenden), de introductie van nieuwe opleidingen en de aanname van meer hoger opgeleid personeel (recherchekundigen) naar voren gebracht als kwaliteitsbevorderende maatregelen. Specifiek voor het tegengaan van tunnelvisie werd het concept van 'tegenspraak' ingevoerd.

Onderzoek heeft sindsdien vraagtekens gezet bij het effect van het programma. Zo liet onderzoek zien dat de focus op tunnelvisie betekende dat andere onderzoekstechnische valkuilen niet werden onderkend<sup>10</sup> en is in onderzoek naar tegenspraak gebleken dat dat nauwelijks effect had.<sup>11</sup> Over het effect tot op heden van de introductie van de recherchekundigen zijn velen somber.

---

<sup>9</sup>Jelle Groenendaal & Ira Helsloot (2014). Tunnel vision on tunnel vision? An preliminary examination of the tension between precaution and efficacy in major criminal investigations in the Netherlands. *Police Practice and Research: An International Journal*.

<sup>10</sup> I. Helsloot, J. Groenendaal en B. Van 't Padje (2012). *Tunnelvisie op tunnelvisie?* Politiekunde nr. 46.

<sup>11</sup> R. Salet en J. Terpstra (2012). *Tegenspraak in de opsporing*. Politiekunde nr. 45. Het is typerend dat de auteurs concluderen dat tegenspraak niet werkt en dat er daarom meer in moet worden geïnvesteerd.

---

<sup>8</sup> Trouw.nl (1996). Ficq: *Er is overkill aan maatregelen*.

Ook in dit geval zijn de kosten die alle maatregelen met zich meebrengen niet vooraf geraamd en zelfs tot op dit moment bestaat er nog geen accuraat inzicht in de kosten van deze projectstructuur. De initiële incidentele projectkosten zijn geraamd op 200 miljoen, maar onduidelijkheid over de tijd die opgaat aan implementatie (en dus de tijd die niet besteed kan worden aan 'echte' opsporing) zorgt ervoor dat er geen conclusies over de uiteindelijke kosten getrokken kunnen worden. Wel zijn er observaties van recherchechefs en rechercheurs over het grote tijdsbeslag dat deze structuur vraagt.

De achterliggende gedachte van alle maatregelen is helder; justitiële dwalingen en onterechte veroordelingen zijn kwalijk en moeten voorkomen worden. Tijdens het tonen van daadkracht van bestuurders om hierop te acteren en de professionaliseringsdrang van betrokkenen is echter weinig stilgestaan bij de daadwerkelijke effectiviteit van de maatregelen. Het is daarmee eigenlijk niet duidelijk wat de relatie is tussen de kosten van alle genomen maatregelen en de baten van een kleinere kans op gerechtelijke dwalingen.

### 2.3 De huidige effectiviteitscrisis en haar gedachte oplossingen

De huidige effectiviteitscrisis is niet getriggerd door een enkel incident, maar is het gevolg van een gedurende jaren ontstaan en inmiddels breed gedragen onbehagen over het presteren van de politieke opsporing. De ophelderingspercentages schommelen al jaren alleen maar naar beneden richting de 20% van het aantal geregistreerde misdrijven, een cijfer dat volgens sommige juristen meer verhult dan verheldert.<sup>12</sup> Onderzoekers wijzen ook al jaren op het feit dat de opsporingscapaciteit onder druk staat en daardoor zaken 'op de plank' blijven liggen.<sup>13</sup> De

klassieke reactie is een vraag om daarom meer rechercheurs aan te stellen.

Een nieuwe binnen politieke en media gezaghebbende analyse van de huidige opsporingscrisis is 'Handelen naar waarheid' uit 2016.<sup>14</sup> In deze analyse integreren de vier auteurs hun bekende stellingnames van de afgelopen jaren tot een geheel. Een nieuw element in hun analyse is dat de huidige crisis voortkomt uit de in 1995 en 2005 ingevoerde maatregelen ter vergroting van de integriteit van de opsporing en het verminderen van de kans op gerechtelijke dwalingen. Deze maatregelen brachten meer administratieve rompslomp binnen de opsporing, een complexe en vervreemdende sturings- en prioriteringsmachinerie en een dominantie van de TGO-structuur, die veel capaciteit opzuigt en die het researchewerk formaliseert met zich mee. *'Méér controle, méér bureaucratie en minder professionele ruimte'* aldus een door de onderzoekers geciteerde recherche-chef. Door deze vergaande bureaucratisering zou er nu sprake zijn van schaarste in de opsporingscapaciteit.

De oplossingen die door 'Handelen naar waarheid' worden aangedragen blijven echter weg bij het capaciteitsprobleem. De huidige crisis moet volgens de onderzoekers vooral worden bestreden door 'betere' medewerkers en leidinggevend. Over het afschaffen van eerdere maatregelen of andere efficiencymaatregelen laat het rapport zich niet uit. Slechts wordt de stelling betrokken die een van de auteurs van 'Handelen naar waarheid' al jaren inneemt dat betere samenwerking in de strafrechtketen het oplossingspercentage zou verhogen.

Ook nu wordt er geen aandacht besteed aan de kosten en baten van de voorgestelde maatregelen. Binnen de politie lijkt de afgelopen jaren juist al de

<sup>12</sup> Zie bijvoorbeeld: D. Steenhuis (2013). *Het ophelderingspercentage*.

<sup>13</sup> Zie bijvoorbeeld: C. Sprenger & H. Regterschot (2013). *Plankzaken opgeruimd: een beweging van onderop*. Den Haag: Boom Lemma.

<sup>14</sup> S. Huisman, M. Princen, P. Klerks & N. Kop. (2016). *Handelen naar waarheid. Sterkte- en zwakteanalyse van de opsporing*.

professionalisering het sterkst te zijn toegenomen binnen het onderwijs. De aanname is immers al jaren dat een hoger instromingsniveau en meer scholing noodzakelijk zijn om met de huidige complexe vraagstukken om te gaan.<sup>15</sup> De vraag kan gesteld worden of een hoger opleidingsniveau daadwerkelijk leidt tot meer effectiviteit van de opsporing. De cijfers duiden er immers tot op heden niet op.

van de kwaliteit neemt de aandacht weg voor de basale vraag naar de efficiëntie van de opsporing. De manier waarop met schaarste moet worden omgegaan – een vraag die iedere organisatie zich moet stellen – is daarmee een blinde vlek in de benaderingen van alle crises in de opsporing tot nu toe.

## **2.4 Conclusie: een blinde vlek in alle drie de crises voor opsporingsefficiency**

De verwevenheid tussen de drie crises is duidelijk. De IRT-affaire en Schiedammerparkzaak leidden tot respectievelijk een integriteitscrisis en een kwaliteitscrisis. Als reactie hierop zijn maatregelen genomen die moesten leiden tot wettelijke fundering van bijzondere opsporingsmethoden en de sturing en controle daarop, tot meer professionalisering en tot een completere projectstructuur. In het rapport “Inzake opsporing”<sup>16</sup> van de commissie Van Traa komt de vraag naar de kosten en de baten echter niet voor en datzelfde geldt voor de aanbevelingen van de commissie Posthumus.

De groei in toezichts-arrangementen heeft geleid tot meer bureaucratie en regeldrift, waardoor de opsporing zich voor een extra capaciteitsprobleem gesteld ziet. De twee eerdere crises hebben dus bijgedragen aan de crisis waarin de politie zich nu bevindt. Het resultaat van alle maatregelen was dat kosten stegen terwijl de effectiviteit van de opsporing onbevredigend laag bleef.

Goed beschouwd is schaarste binnen de opsporing een onvermijdelijkheid die dus verergerd wordt door kwaliteitsverhogende maatregelen. De focus op steeds meer professionalisering ter verbetering

---

<sup>15</sup> I. Helsloot, P. van Reenen & J. Groenendaal (2014). *Leidt professionalisering nog tot een professionele(re) politie?* p.31

<sup>16</sup> Parlementaire enquêtecommissie opsporingsmethoden [commissie van Traa] (1996). *Inzake opsporing*. Den Haag: SDU Uitgevers.

### 3. De noodzaak voor en contouren van een utilistisch perspectief op de opsporing



Zoals eerder gesteld kunnen principieel niet alle misdrijven worden opgelost. Het is daarom noodzakelijk om tot beslisregels te komen hoeveel er in een onderzoek mag worden geïnvesteerd. In dit hoofdstuk laten we zien hoe een utilistische benadering leidt tot relatief simpele spelregels als 'er mag maximaal een tiende van de maatschappelijke schade in de opsporing van een misdrijf worden geïnvesteerd'.

#### 3.1 Het utilisme

Principieel zijn de (financiële) middelen in deze samenleving beperkt en ze kunnen maar één keer worden 'uitgegeven'. Het utilistisch perspectief stelt deze schaarste problematiek centraal en richt zich op de vraag hoe de beschikbare middelen zo goed mogelijk in te zetten. 'Goed' is dan op een wijze die het totale welzijn van de samenleving vergroot.

##### Meer wetenschappelijk wordt het utilisme getypeerd door een drietal principes:

- Handelingen zijn alleen maar goed en kwaad onder hun verwijzing naar gevolgen. Goede handelingen zijn dus handelingen die goede consequenties hebben (consequentialisme).
- Bij beoordeling van die gevolgen telt alleen of deze een bijdrage leveren aan het geluk of ongeluk van mensen. Al het andere is irrelevant (hedonisme).
- Bij het calculeren van dat geluk, moeten we dat van ieder even zwaar laten wegen; ieders welzijn is even belangrijk.<sup>17</sup>

Natuurlijk is het totale welzijn van de samenleving ingewikkeld te bepalen, maar het helpt om te beginnen met het in kaart brengen van de voordelen en nadelen van activiteiten. Het kan verbazen hoeveel activiteiten worden ingezet zonder dat zelfs maar een begin van een bewijs is dat ze tot een verbetering leiden, laat staan dat is nagedacht over de relatie ertussen.

Kosten-batenafwegingen, bijvoorbeeld uitgedrukt in euro's, helpen om op een gestructureerde wijze na te denken over de optimale aanwending van schaarse middelen. Niet alles laat zich (eenvoudig) uitdrukken in euro's. Daarnaast bestaat er tegenstand tegen deze denkwijze, waarop later in dit hoofdstuk wordt ingegaan. Uiteindelijk moet steeds besloten worden over de meest optimale besteding van euro's – ook in de opsporing – dus wordt er (hetzij impliciet) toch steeds economische waarde toegekend aan alles waar we belang aan hechten.

Utilistische wetenschappers onderkennen dat in de uiteindelijk democratische besluitvorming andere overwegingen dan de kosten-baten afweging een doorslaggevende rol kunnen spelen. Zij pleiten er echter voor om ten behoeve van die besluitvorming wel steeds helderheid te bieden over de voor- en nadelen die verschillende

<sup>17</sup> P. Cliteur (1994). "Recht op bestaanszekerheid", in: J. Terpstra & L. G. Moor, red., *Normvervaging en sociale zekerheid*, Commissie Onderzoek Sociale Zekerheid, Den Haag: VUGA Uitgeverij, pp. 179-216.

beleidsopties met zich meebrengen waardoor democratische besluitvorming beter vorm krijgt.<sup>18</sup>

### Utilisme in de zorg

*“Het imperfecte maar praktische instrument van de economische evaluatie – de afweging tussen kosten en baten – kan helpen om gestructureerd na te denken over de optimale aanwending van schaarse middelen.”<sup>19</sup>*

De utilistische benadering speelt momenteel nauwelijks een rol binnen de strafrechtketen in het algemeen en binnen de politieke opsporing in het bijzonder; dit is in het vorige hoofdstuk aangetoond. Er bestaat in het bijzonder geen inzicht, noch wordt dit gezocht, in de kosten-batenverhouding van maatregelen die genomen zijn of worden om de crises in de opsporing te bestrijden.

### Een eerste inzicht op meta-niveau in de kosten en baten binnen de strafrechtketen

Op het nationale meta-niveau is er in 2006 een verkennende studie gedaan naar de kosten en baten van investeringen in de strafrechtketen: op basis van landelijke tijdsreeksgegevens over de periode 1950 – 2003 laat Scheele zien dat er een verband bestaat tussen criminaliteit, pakkans en gemiddelde duur van een gevangenisstraf, en eveneens een verband tussen politiecapaciteit en pakkans. Een toename van de pakkans of strafduur met 1 procent blijkt de criminaliteit met respectievelijk 0,5 en 0,15 procent te verlagen.

Een verhoging van de politiecapaciteit met 1 procent leidt tot een 0,4 procent hogere pakkans.<sup>20</sup> Dit algemene cijfer zegt echter niets over de effectiviteit van specifieke maatregelen.

<sup>18</sup> C. Sunstein (2002). *Risk and reason*. Cambridge University Press.

<sup>19</sup> Brouwer, W. (2009). *De basis van het pakket: urgente uitdagingen voor de opzet en inzet van economische evaluaties in de zorg* (oratie), p. 9.

<sup>20</sup> Scheele (2006) in: F van Tulder (2005). Kosten van criminaliteit en baten van criminaliteitsbestrijding. *Tijdschrift voor Criminologie*, (50) 3, pp. 273-282.

### 3.2 De utilistische benadering in het domein van de geneeskunde

De geneeskunde is in zekere zin de overtreffende trap van de politieke opsporing: er is altijd meer ‘werk’ te doen dan er aan capaciteit beschikbaar is. Keuzes zijn daarmee onvermijdelijk en geven aanleiding tot soms heftige discussie over die keuzes. Een utilistische benadering geeft die discussies en keuzes een feitelijke grondslag. Zij voorziet in een berekening of een schatting van winst en verlies aan leven en gezondheid bij verschillende keuzes van de inzet van schaarse middelen.

Sinds het ‘moedige’<sup>21</sup> advies van de Raad voor de Volksgezondheid en Zorg in 2006 wordt het debat over de kosten en baten van medische interventies publiek gevoerd.

De *baten* van medische interventies zijn in de eerste plaats meer ‘gezondheid’. Om dat abstracte begrip meetbaar te maken werkt men met ‘gewonnen gezonde levensjaren’ (met de Engelse afkorting QALY, wat staat voor Quality Adjusted Life Years<sup>22</sup>). Een jaar dat men extra maar slechts in sukkelende gezondheid leeft, telt dan bijvoorbeeld voor een halve QALY. In QALY’s wordt ook psychisch letsel zoals depressiviteit meegenomen. In de tweede plaats kan het genezen van mensen in de werkzame periode van hun leven bijdragen aan het gemeenschappelijk inkomen van het Nederland.

De *kosten* van medische interventies bestaan deels uit de inzet van medisch personeel en middelen. Dit deel is makkelijk in geld uit te drukken. Ingewikkelder ligt dat met kosten zoals valse meldingen van screenings (die mensenodeloos aan een medische behandeling blootstellen) en

<sup>21</sup> W. Brouwer (2009). *De basis van het pakket: urgente uitdagingen voor de opzet en inzet van economische evaluaties in de zorg* (oratie).

<sup>22</sup> M. Pomp, C.G. Schoemaker & J.J. Polder (2014). *Op weg naar MKBA’s voor preventie en zorg*. RIVM.



medische missers. Ook hier gebruikt men QALY's voor als maat.

| Kosten                                                               | Baten                                                                |
|----------------------------------------------------------------------|----------------------------------------------------------------------|
| Behandelcapaciteit en -kosten in euro's.                             | Gewonnen gezonde levensjaren door medische interventies (in QALY's). |
| Verloren gezonde levensjaren door medische interventies (in QALY's). | Opbrengst van gezonde mensen voor de samenleving in euro's.          |

Omdat het gezondheidszorgbudget bekend is kan er geld aan QALY's gekoppeld worden, is een vergelijking mogelijk. De kosten-batenverhouding van de ene behandeling ten opzichte van een andere wordt zo zichtbaar.

Als grens voor toelating van- en behandeling met medicijnen hanteert het College voor Zorgverzekeringen nu een norm van €20.000 per QALY. De Raad voor de Volksgezondheid en Zorg heeft in haar al genoemde 2006 advies een algemene bovengrens van €80.000 per QALY geadviseerd voor alle medische handelingen. Meer recent heeft het RIVM in een overzichtsstudie geconcludeerd dat €60.000 de beste inschatting is voor wat de gemiddelde burger als redelijk ziet.<sup>23</sup>

Dat de werkelijkheid er na politieke besluitvorming soms anders uitziet, blijkt uit het bekende voorbeeld van de medicijnen voor de ziekten van Pompe en Fabry die €400.000 respectievelijk €200.000 per QALY kosten. Na een storm van commentaar in media en politiek over het advies van het College voor Zorgverzekeringen om de vergoeding van de medicatie van de 170 patiënten te stoppen, met een sterke bekorting van de levensverwachting als gevolg, besloot de minister tot handhaving ervan.<sup>24</sup> De kosten voor deze 170 patiënten

bedragen ongeveer 55 miljoen euro per jaar. De kosten-baten analyse heeft hier bijgedragen aan een politieke besluitvorming die natuurlijk ook op andere dan (uitsluitend) utilistische criteria gebaseerd kan zijn.

### 3.3 De utilistische benadering in het domein van de opsporing: een verkenning

Ook in de opsporing is een utilistisch perspectief simpelweg noodzakelijk: er zal altijd meer misdaad zijn dan er opgelost kan worden. Met het voorbeeld van de gezondheidszorg in het achterhoofd pogen we nu te komen tot de vormgeving van een utilistische benaderingswijze voor de opsporing.

De *kosten van de opsporing* zijn deels eenvoudigweg de kosten voor de inzet van onderzoekcapaciteit voor het oplossen van een zaak. Concreet gaat het om de optelsom van de inzet van onderzoekers en ondersteunende (forensische) middelen om tot een uiteindelijke veroordeling te komen.

Ingewikkelder ligt het met de 'opsporingsmissers': ten onrechte verdachte- en uiteindelijke veroordeelde personen. Onze voorzet zou zijn om als maat te hanteren het aantal jaar dat men ten onrechte in de gevangenis zit. Men zou dat zelfs financieel kunnen waarderen door zo'n gevangenisjaar gelijk te stellen aan het verlies van een geheel gezond levensjaar; je bent als het ware een jaar dood.

De *baten van de opsporing* zijn nog ingewikkelder te bepalen. Idealiter wil je immers in beeld brengen in hoeverre de maatschappij door opsporing beter wordt. In algemene zin onderscheiden we drie aspecten van dat 'beter worden' die alle een eigen meet- en waarderingsmethode nodig hebben.

Een eerste maatschappelijke verbetering door opsporing is het *voorkomen van maatschappelijke*

<sup>23</sup> M. Pomp, C.G. Schoemaker & J.J. Polder (2014). *Op weg naar MKBA's voor preventie en zorg*. RIVM.

<sup>24</sup> Rijksoverheid (2013). *Medicijnen Pompe en Fabry blijven voorlopig vergoed*.

*schade* van criminaliteit. Er is veel literatuur die aangeeft dat een hogere pakkans een preventief effect heeft. Dit is meteen financieel te waarderen in termen van minder maatschappelijke schade. De schade van een misdrijf bestaat uit de materiële/financiële schade en het aantal verloren gezonde levensjaren van slachtoffers. Om die verloren gezonde levensjaren van slachtoffers financieel te waarderen zouden we ook hier de door de Raad voor de Volksgezondheid en Zorg voorgestelde grenswaarde van €80.000 kunnen hanteren zoals het WODC en CBS sinds enkele jaren doen.<sup>25</sup>

#### Een voorbeeld ter illustratie:

Op straat vindt een tasjesroof plaats. Een jongen op een scooter rukt de tas van een oudere dame van haar arm, waarbij zij gemeen ten val komt. De dame breekt haar arm. Laten we aannemen dat de materiële schade (de waarde van de tas en inhoud) van dit incident ongeveer 150 euro is. Daarnaast is er sprake van persoonlijke schade, een gewonde. Voor dit slachtoffer schatten we een verlies van 1 gezond levensjaar, in zowel fysieke als mentale schade. Dat komt neer op (1 x 80.000 euro =) 80.000 euro. In totaal komt de schade van dit misdrijf dan op 80.150 euro. Deze simpele berekening past bij het beleidsmatige uitgangspunt dat beroving met letsel meer aandacht verdient dan zakkenrollen.

De tweede maatschappelijke verbetering door opsporing is de waarde van '*vergoeding*', die van een opgeloste zaak an sich. Om tenminste binnen de opsporing te kunnen vergelijken zou ons eerste voorstel zijn de waarde *proportioneel* gelijk te stellen aan de maatschappelijke schade van het opgeloste misdrijf. Dat wil zeggen dat het oplossen van een zaak met een tien keer grotere schade ook tien keer meer 'oplevert'.

Als derde en laatste maatschappelijke verbetering door opsporing wordt wel genoemd het *bevorderen van het vertrouwen* van de samenleving in de rechtstaat. Voor het waarderen van dergelijke abstracte belangen (zoals de

waarde van iets als cultuurmonumenten of natuur) worden in beleid en wetenschap 'willingness to pay' onderzoeken gebruikt: aan een representatieve groep burgers wordt gevraagd hoeveel men zou willen betalen voor het belang in kwestie.

| Kosten                  | Baten                                       |
|-------------------------|---------------------------------------------|
| Inzet politie           | Preventieve werking                         |
| Onjuiste veroordelingen | Vergelding                                  |
|                         | Vertrouwen van de samenleving in rechtstaat |

Ongeacht de precieze en ingewikkelde details van de berekeningen zoals hierboven geschetst kunnen we met het utilistisch perspectief wel meteen tot een grove norm komen voor de investeringen in de opsporing. Immers de totale geregistreerde maatschappelijke schade van de misdaad in Nederland (24,2 miljard in 2012) gedeeld door het totale budget van de politieke opsporing (2,6 miljard euro in 2012) geeft de huidige verhouding van ongeveer een tiende (2,6/24,2) tussen maatschappelijke schade en de te maken opsporingskosten. We zijn dus blijkbaar bereid om een tiende van de geregistreerde maatschappelijke schade van een misdrijf te investeren in de opsporing ervan.

*Tussenconclusie: de huidige impliciete maatstaf voor investeringen in de opsporing van een misdrijf is een tiende van de maatschappelijke schade.*

Als eerste voorbeeld van de toepassing van het utilistisch perspectief: wanneer we de impliciete huidige maatstaf van 1/10<sup>e</sup> van de maatschappelijke schade direct en tentatief toepassen op moordonderzoek dan zien we het volgende. Laten we net zoals het WODC / CBS alleen naar het de verloren levensjaren van het slachtoffer kijken dan zullen er gemiddeld 40 gezonde levensjaren verloren gaan. Toepassing van de 1/10<sup>e</sup> norm geeft dan dat er maximaal 0,1 x

<sup>25</sup> WODC (2014), *Criminaliteit en rechtshandhaving 2013*.

40 x € 80.000 = €320.000 zou mogen geïnvesteerd in het opsporingsonderzoek. Deze berekening houdt nog geen rekening met het opsporingspercentage: zelfs binnen de categorie moorden zou je idealiter met de beschikbare middelen zo veel mogelijk moorden oplossen.

Voordat we overgaan tot meer ingewikkelde toepassingen van de utilistische benadering op de opsporing waarbij we bijvoorbeeld het oplossingspercentage meewegen, gaan we in op enkele bekende kanttekeningen bij het utilistisch perspectief.

### 3.4 Bekende kanttekeningen bij het utilistisch perspectief

Het utilistisch perspectief is 'maar' een manier om (de inrichting van) de opsporing te benaderen. Meer principieel worden de volgende tegenwerpingen wel gemaakt tegen het gebruik van het utilistisch perspectief.

*Het is moreel verwerpelijk om waarden toe te kennen aan een mensenleven*

De meest gebruikelijke tegenwerping in het algemeen is dat een mensenleven niet in geld uit te drukken is. Dit geldt zowel binnen het fysiek veiligheidsdomein als binnen de strafrechtketen. Het utilistisch antwoord hierop is dat het niet de utilist is die de waarde bepaalt, maar dat die waarde volgt uit een vergelijking van wat we op dit moment uitgeven aan het winnen van een mensenleven. De utilist maakt inzichtelijk wat we soms niet hardop durven te zeggen.

De tegenwerping wordt overigens in onze ervaring vooral vaak gemaakt door deskundigen werkzaam in domeinen waar de investering per gewonnen levensjaar hoog is in vergelijking met andere domeinen.

*De strafrechtketen is voornamelijk gericht op legitimiteit*

Een tegenargument dat specifiek binnen de strafrechtketen gemaakt wordt, is dat het strafrechtelijk systeem principieel primair gericht is op waarheidsvinding en niet op het veroordelen van verdachten. Dit omdat het de kardinale fout van de onterecht gegeven straf wil voorkomen. De legitimiteit van de straf ligt namelijk in *het bewijs* dat de verdachte een strafbaar feit heeft begaan. Justitiële dwalingen moeten daarom koste wat het kost worden voorkomen om de legitimiteit van het strafrechtstelsel boven alle discussie te stellen.

#### Twee typen fouten

Volgens Rassin (2007) kan een rechter twee fouten maken: 'enerzijds kan hij een schuldige verdachte laten lopen, anderzijds kan hij een onschuldige verdachte bestraffen...de tweede fout [is] nog erger dan de eerste...omdat de staat zich dan eigenlijk schuldig maakt aan hetzelfde gedrag als dat van criminelen, te weten ongerechtvaardigde leedtoebrenging'.<sup>26</sup> Of in de woorden van de bekende strafrechtjurist Ybo Buruma: 'eigenlijk vind ik geen enkele fout [van de tweede orde] acceptabel'.

Ingewikkeld aan dit tegenargument is dat we al weten dat er fouten gemaakt worden, en dat er daarom logischerwijs niemand veroordeeld zou moeten worden om zeker te weten dat er geen onschuldigen worden veroordeeld. Zover willen de legitimiteitsaanhangers natuurlijk ook niet gaan. Ook zij zien een grens aan investeringen in voorzorg. Het expliciet maken van die grens is echter ongemakkelijk. Een kanttekening bij deze tegenwerping is de vraag wie bepaalt wanneer de legitimiteit van een systeem in gevaar is. Het is maar de vraag of de Nederlandse burger niet begrijpt dat (ook) een foutvrije strafrechtstelsel niet kan bestaan. Ook waar het gaat om de foutkans bij veroordelingen is het nuttig om kosten en baten af te wegen.

<sup>26</sup> E. Rassin (2007). *Waarom ik altijd gelijk heb. Over Tunnelvisie*. Schiedam: Scriptum. p.82.

### *Utilisme leidt tot perverse prikkels*

Het utilisme is in de bestuurskundige literatuur vooral verbonden met het zogeheten New Public Management (NPM) uit de jaren negentig dat inzichten uit het bedrijfsleven probeerde in te voeren in (semi)publieke organisaties om de effectiviteit en efficiëntie te bevorderen. Deze eeuw is in de bestuurskunde het New Public Governance (NPG) populair geworden<sup>27</sup>, dat stelt dat de aandacht juist op het bijzondere proces van publieke organisaties gericht moet zijn in plaats van op het proberen te maximeren van een meetbaar resultaat. Aanhangers van het NPG betogen dat het utilisme en prestatiemeting in cijfers leiden tot perverse effecten die voorbij gaan aan het doel (een veiligere samenleving). Binnen de politie wordt in dit verband gewezen op de verfoeide prestatiemeting van het aantal bekeuringen dat niet tot meer verkeersveiligheid leidde.

Het lijkt echter duidelijk dat, juist om een gegronde discussie te voeren over het doel van een veiliger samenleving en hoe dit te bereiken, inzicht benodigd is in hoe de beperkte middelen in de opsporing het beste ingezet kunnen worden. Daarvoor is een afweging tussen kosten en baten vereist. Juist dan wordt inzichtelijk wanneer men, bijvoorbeeld omwille van politieke redenen, kiest voor minder rendabele opties en kan hierover debat gevoerd worden.

### **3.5 Conclusie**

Het utilisme is een benadering die inzicht kan geven in de kosten en baten van de opsporing, waarmee een geïnformeerd, eerlijk debat kan worden gevoerd over het inzetten van de (beperkt voor handen zijnde) capaciteit. De gezondheidszorg is een sector die inspiratie biedt voor de politieke opsporing.

Een simpele utilistische berekening geeft aan dat we op dit moment voor ongeveer een tiende van de geregistreerde maatschappelijke schade in de opsporing investeren. Alleen al direct toepassen van deze norm geeft een mogelijkheid om de investeringen in opsporing per delict te maximeren.

Argumenten tegen het utilisme geven meestal aan dat een mensenleven niet in geld uit te drukken valt en dat het aandacht wegneemt van het uiteindelijke doel.

Vanuit het oogpunt dat het wenselijk is dat er zoveel mogelijk misdrijven opgehelderd kunnen worden (om bij te dragen aan het maatschappelijke doel dat de opsporing dient) is het juist wenselijk om wél een bepaalde maat toe te kennen zodat keuzes in de opsporing verantwoord kunnen worden.

---

<sup>27</sup> S.P. Osborne (2006). The New Public Governance? *Public Management Review*, 8(3), pp. 377-387.



In dit hoofdstuk worden enkele tentatieve pogingen gedaan de utilistische benadering toe te passen op de opsporing om de eerder beschreven meerwaarde te illustreren. Daartoe zullen we eerst de huidige verdeling van kosten en baten van de opsporing over een aantal delict-typen in beeld brengen. Daarna kijken we naar de kosten en baten van een zaak uit de praktijk, als voorbeeld hoe deze benadering in een individueel geval uit kan vallen. Tenslotte kijken we naar de kosten en baten van de inzet op voorzorg door de politie.

### 4.1 Meta-analyse: rendement van de politieke opsporing per delict-type<sup>28</sup>

Interessant is te zien hoe de verhouding is tussen de schade die de verschillende categorieën misdrijven veroorzaken, de inspanning van opsporing per categorie en het succes van die opsporing per categorie.

Klassiek worden in de criminologie de volgende categorieën onderscheiden waarover (dus) relevante data beschikbaar is:

- vermogensmisdrijven
- vernielingen en misdrijven tegen openbare orde en gezag
- gewelds- en seksuele misdrijven
- verkeersmisdrijven
- drugs misdrijven
- (vuur)wapenmisdrijven
- overige misdrijven.<sup>29</sup>

<sup>28</sup> We hebben hier de kosten van OM en rechterlijke macht niet in meegenomen. Dat zou natuurlijk uiteindelijk wel wenselijk zijn.

<sup>29</sup> In sommige gevallen valt een misdrijf in meerdere categorieën. Het WODC en het CBS delen het misdrijf in zo'n geval in bij het zwaarste misdrijf. Dit betekent bijvoorbeeld dat een inbraak waarbij een persoon vermoord wordt, valt in de categorie 'gewelds- en seksuele delicten'. Zie WODC (2015). *Criminaliteit en Rechtshandhaving*, bijlage 3 p. 97.

Deze indeling in categorieën is slechts een grove verdeling en geeft weinig informatie over specifieke gevallen die onder een categorie vallen. Onder vermogensmisdrijven vallen bijvoorbeeld zowel grootschalige fraudezaken en witwaspraktijken als eenvoudige diefstallen. De indeling in categorieën is hier dan ook bedoeld om een globale indruk te schetsen van de verdeling van kosten en baten. Hieraan kunnen geen conclusies verbonden worden voor individuele zaken.

De uitgaven aan opsporing *binnen de politie* in 2012 bedroegen 2.577,8 miljoen euro. Binnen de politie is de verhouding tussen de personele uitgaven en de materiële uitgaven ongeveer 70/30.<sup>30</sup>

Het ophelderingspercentage is het percentage opgehelderde misdrijven van het totale aantal geregistreerde misdrijven. Onder een 'opgehelderd misdrijf' verstaat de politie een misdrijf waarbij een verdachte aan het OM is overgedragen om al dan niet vervolgd te worden.<sup>31</sup> Dit betekent dus nog niet dat deze

<sup>30</sup> WODC (2014). *Criminaliteit en Rechtshandhaving 2014*, bijlage 4 tabel 10.1.

<sup>31</sup> WODC (2014). *Criminaliteit en rechtshandhaving 2013*, p. 88.

verdachte ook veroordeeld is voor het misdrijf. Het ophelderen van een misdrijf is van maatschappelijke waarde, omdat het de eerste stap is richting de veroordeling van een verdachte.

### Slachtofferenquête

Het ophelderingspercentage wordt, zoals gezegd, berekend als percentage van het aantal geregistreerde misdrijven. Er is echter ook een groot aantal misdrijven waar nooit aangifte van wordt gedaan, die niet aan het licht komen of die niet op enige manier geregistreerd worden. Zo komt deze criminaliteit niet terug in de cijfers. Het precieze totale aantal misdrijven is daarom niet te achterhalen. Wel kan er een schatting gemaakt worden van het aantal misdaden op basis van de slachtofferenquête. De slachtofferenquête is een meetinstrument om de werkelijke hoeveelheid criminaliteit beter in te kunnen schatten. Aan een steekproef van de bevolking wordt gevraagd naar slachtofferschap van criminaliteit. Hierdoor kan een betere inschatting gemaakt worden van de totale omvang van criminaliteit. Het geschatte totale aantal delicten in 2013 was 7.400.000. Hiervan werden dat jaar 1.088.266 delicten geregistreerd bij de politie.<sup>32</sup> Dit komt neer op 14,7% geregistreerde misdrijven ten opzichte van het geschatte totale aantal misdrijven. Ook aan de slachtofferenquête zijn echter nadelen verbonden; slachtofferloze delicten (zoals bijvoorbeeld drugshandel) komen niet naar voren in deze metingen.

De totale maatschappelijke schade van criminaliteit bedroeg in 2012 naar schatting 24,2 miljard euro.<sup>33</sup> Het grootste gedeelte van de schade van criminaliteit komt terecht bij huishoudens.<sup>34</sup> Daarnaast hebben ook bedrijven, instellingen en de overheid schade van criminaliteit. De totale maatschappelijke schade is gebaseerd op een groot aantal bronnen (waaronder de slachtofferenquête) en daarnaast op een inschatting van de hoeveelheid fysieke en

emotionele schade.<sup>35</sup> Bij deze inschatting wordt het levenskwaliteitsverlies bepaald door de gevolgen van criminaliteit te waarderen net zoals fysieke aandoeningen, en de statistische waarde van een gezond levensjaar te stellen op 80.000 euro.

Vanuit het utilisme stellen we de vraag waar de euro in de opsporing het meest rendement oplevert. Dit rendement wordt als volgt berekend:

- Baten bestaan uit de maatschappelijke kosten van het delict in totaal (gebaseerd op de slachtofferenquêtes) \* het ophelderingspercentage. Zo achterhalen we de daadwerkelijke baten, volgende uit het aantal opgehelderde zaken door de opsporing.<sup>36</sup>
- Kosten zijn de uitgaven aan opsporing per delict-categorie.
- Het rendement wordt gevormd door de berekening baten/kosten.

<sup>32</sup> WODC (2014). *Criminaliteit en rechtshandhaving 2013*, p. 184.

<sup>33</sup> D.E.G. Moolenaar., M.M. van Rosmalen, M. Vlemmings en F.P. van Tulder (2013). Kosten van criminaliteit. In: *Criminaliteit en rechtshandhaving 2013*. WODC, Den Haag: Boom Lemma.

<sup>34</sup> WODC (2014). *Criminaliteit en Rechtshandhaving 2013*, p. 252.

<sup>35</sup> Groot et al. (2007). *De kosten van criminaliteit: Een onderzoek van de kosten van criminaliteit voor tien verschillende delict-typen*.

<sup>36</sup> Hierbij is de aanname gepleegd dat de baten voor alle misdrijven in een categorie gelijk zijn, evenals de kosten van de opsporing per misdrijf. In de praktijk is dit niet het geval. Deze berekening geeft echter wel een eerste inzicht in het rendement per categorie.



De simpelste wijze om capaciteitsinzet van de politie te bepalen is door te stellen dat de verhouding van de inspanning gelijk zou moeten zijn aan de maatschappelijke schade. Getuige onderstaande tabel is dat voor de meeste delict-typen op dit moment niet het geval. Zo gaat bijna 60% van het totaal aan opsporingskosten naar het

oplossen van vermogensmisdrijven die 'slechts' 40% van de maatschappelijke schade veroorzaken, terwijl ook nog eens het opsporingspercentage het laagste is van alle misdadertypen is zodat het rendement van de opsporing hier het laagst is.

| Delict-categorie                                        | Maatsch. schade <sup>37</sup> + % van totaal | Ophelderingspercentage <sup>38</sup> | Baten     | Uitgaven aan opsporing <sup>39</sup> + % van totaal | Rendement |
|---------------------------------------------------------|----------------------------------------------|--------------------------------------|-----------|-----------------------------------------------------|-----------|
| Vermogensmisdrijven                                     | 7302,8 (38,1%)                               | 14%                                  | 1022,392  | 1656,0 (58,8%)                                      | 0,617     |
| Vernielingen en misdrijven tegen openbare orde en gezag | 2287,9 (11,9%)                               | 19,4%                                | 272,2601  | 354,4 (12,6%)                                       | 0,768     |
| Gewelds- en seksuele misdrijven                         | 6016,3 (31,4%)                               | 63,5%                                | 3820,3505 | 255,9 (9,1%)                                        | 14,92     |
| Verkeersmisdrijven                                      | 1694,3 (8,8%)                                | 36,5%                                | 149,0984  | 217,8 (7,7%)                                        | 0,685     |
| Drugs-misdrijven                                        | Geen gegevens                                | 91,8%                                | -         | 41,3 (1,5%)                                         | -         |
| (vuur)wapenmisdrijven                                   | Geen gegevens                                | 94,3%                                | -         | 15,5 (0,6%)                                         | -         |
| Overige misdrijven <sup>40</sup>                        | 1872,2 (9,8%)                                | -                                    | -         | 31,3 (1,1%)                                         | -         |

*Tabel 1: Overzicht rendement opsporingsuitgaven in 2014 (in miljoenen euro's)*

<sup>37</sup> WODC (2015). *Criminaliteit en Rechtshandhaving 2014*. Tabel 10.16. 10-jaars voortschrijdend gemiddelde, gecorrigeerd voor loon- en prijsstijgingen (2005-2014).

<sup>38</sup> WODC (2015). *Criminaliteit en Rechtshandhaving 2014*, Tabel 4.1.

<sup>39</sup> WODC (2015). *Criminaliteit en Rechtshandhaving 2014*, Tabel 10.13.

<sup>40</sup> Hier wordt verwezen naar de categorie 'Overige misdrijven Wetboek van Strafrecht'. Er bestaat tevens een categorie 'Misdrijven overige wetten', waaraan 53,0 miljoen euro wordt gespendeerd en een categorie 'Overtredingen' (goed voor 190,1 miljoen euro). Omdat deze categorieën ontbreken in de tabellen over ophelderingspercentages worden ze, ondanks dat er grote bedragen mee gemoeid zijn, niet meegenomen in de vergelijking.

Zichtbaar in de tabel is verder dat het rendement van de opsporing naar vernielingen en verkeersmisdrijven erg laag is. Bij gewelds- en seksuele misdrijven is de opsporingsinzet veel rendabeler.

Tenslotte maakt de tabel duidelijk hoe weinig data er beschikbaar is, zelfs op dit niveau van hoofdcategorieën over opsporingssucces en daarmee de baten van de opsporing.

#### 4.2 Rendement van een diepgaand onderzoek

Het voorgaande voorbeeld heeft in algemene termen verhoudingen tussen kosten en baten van de recherche laten zien. Dat suggereert dat tenminste voor de vuurwapenmisdrijven met een beperkte procentuele inspanning een hoog ophelderingspercentage wordt verkregen. In individuele gevallen in de praktijk wordt er soms in verhouding toch veel geld uitgegeven aan het oplossen van een vuurwapenmisdrijf. We laten hieronder een geanonimiseerde zaak uit de praktijk zien. Hierbij worden, volgens de methode uit hoofdstuk 3, de maatschappelijke baten van de opsporing vergeleken met de kosten die zijn gemaakt.

##### *De moord op een drugs crimineel*

Tijdens een nacht in 20xx vindt een schietpartij plaats op de snelweg. De rijder in de auto wordt gedood, de bestuurder overleeft het incident.

Onmiddellijk na het incident wordt een TGO ingericht en start het proces van opsporing. Het blijkt dat de slachtoffers in een netwerk van druggerelateerde criminaliteit actief waren en dat de zaak een complexe achtergrond heeft binnen de criminele wereld. Na een lang rechercheonderzoek worden verdachten aangehouden en wordt het dossier overgedragen aan justitie. De vraag is nu of het onderzoek in utilistisch perspectief een nuttige investering was.

##### *De maatschappelijke baten*

In dit geval is er materiële schade (een auto, reparaties aan wegdek/vanrail, afsluiten van de weg voor onderzoek) en persoonlijke schade, namelijk een dodelijk slachtoffer en een gewonde. De materiële schade zou bijvoorbeeld grof geschat kunnen worden op 50.000 euro. De persoonlijke schade bedraagt in ieder geval een moord, (40 verloren levensjaren \* 80.000 euro=) 3.200.000 euro, en daarnaast een gewond slachtoffer. Voor dit slachtoffer schatten we een verlies van 10 gezonde levensjaren, in zowel fysieke als mentale schade. Dat komt neer op 800.000 euro.

De optelsom van de schade van dit misdrijf is naar schatting ongeveer 4.050.000 euro. Volgens het uitgangspunt dat de baten proportioneel zijn met de maatschappelijke schade met een factor van 1/10 zou aan het gerechtvaardigd zijn om **400.000 euro** aan opsporingskosten te besteden voor dit misdrijf.

##### *De kosten van recherche*

De kosten zijn te verdelen in enerzijds politiekosten en anderzijds justitiekosten. In dit overzicht zijn slechts de politiekosten meegenomen.

Het onderzoek naar de daders heeft de politie in totaal zo'n 48.000 uur werk gekost.<sup>41</sup> Het komt neer op zo'n 25 manjaren werk. Uitgaande van een gemiddelde kostenpost van 100.000 euro per manjaar, zijn de personele kosten van het rechercheonderzoek 2.500.000 euro.

Naast de personele uren liggen de materiële politiekosten in de buurt van de 125.000 euro. Kosten zitten bijvoorbeeld in een werken onder dekmantel (WOD) traject dat 45.000 euro heeft gekost.

---

<sup>41</sup> Door de wisseling van systemen bij de Nationale Politie is het exacte aantal uren niet meer te achterhalen.

Naar schatting heeft de politie voor het ophelderen van dit onderzoek daarmee zo'n **2.625.000 euro** uitgegeven.

### Discussie

Wanneer de kosten en baten van dit specifieke voorbeeld tegenover elkaar gezet worden en uitgaande van de reguliere verhouding tussen maatschappelijke schade en opsporingsinspanning is het duidelijk dat de kosten van dit onderzoek hoger zijn dan de opbrengsten. De vraag is daarmee of er voor dit geval goede redenen zijn om meer te investeren dan normaal, wetende dat daardoor (met inachtneming van de schaarste) een aantal andere zaken niet zal worden opgelost. Tenminste in deze praktijkcasus is die afweging niet expliciet gemaakt.

#### 4.3 Verkenning: rendement van de inspanningen gericht op het voorkomen van justitiële dwalingen in ernstige zaken

Naar aanleiding van de evaluatie van de justitiële dwaling bij de Schiedammerparkmoord in 2005 door de commissie Posthumus werd een serie maatregelen genomen om herhaling te voorkomen, waaronder het Programma Versterking Opsporing (PVO). De evaluaties hiervan besteden, zoals eerder aangegeven, geen aandacht aan de extra kosten noch brengen ze de opbrengsten in termen van minder justitiële dwalingen in beeld. Ook hier willen we proberen een eerste inschatting te geven van het rendement van alle inspanning gericht op 'voorzorg'.

We volgen hieronder Helsloot en Groenendaal om een schatting te maken van het aantal justitiële dwalingen per jaar bij ernstige misdaden.<sup>42</sup> We kunnen hier vervolgens een waarde aan koppelen, zoals in hoofdstuk 3 gesuggereerd werd, namelijk

<sup>42</sup> I. Helsloot en J. Groenendaal (2012). *Op zoek naar de balans tussen voorzorg en daadkracht in de opsporing*. P&W verkenning 63, Programma Politie en Wetenschap.

verloren gezonde levensjaren van een onterecht veroordeeld persoon. De kosten die een onterechte veroordeling met zich meebrengt, kunnen worden gezien als de verloren gezonde levensjaren van de veroordeelde maal de waarde van een levensjaar. Een algemeen geaccepteerde bovengrens voor de waarde van een gezond levensjaar binnen de gezondheidszorg is 80.000 euro. Wanneer we aannemen dat de onterecht veroordeelde gemiddeld 10 jaar onterecht in hechtenis wordt genomen, is de maatschappelijke schade van één onterechte veroordeling dus 800.000 euro. De schadevergoeding (van 80 á 105 euro per dag onterechte beschuldiging of hechtenis) die bij een aan het licht gekomen onterechte veroordeling wordt uitgekeerd aan de onterecht veroordeelde en de kosten van het gevangen houden, zijn hierbij nog niet meegenomen.<sup>43</sup>

Zoals Helsloot en Groenendaal stellen, is er in Nederland geen eenduidig overzicht van het aantal onterechte veroordelingen of een eenduidige schatting van dit aantal. Op basis van de volgende beperkte gegevens daarover zullen we toch tot een inschatting komen:

- Hoogleraar Ton Derksen heeft publiekelijk gesteld dat in ongeveer 1 op de 1.000 gerechtelijke uitspraken een onterechte veroordeling wordt uitgesproken.<sup>44</sup>
- Enkele onderzoeksjournalisten hebben geprobeerd het aantal justitiële dwalingen in kaart te brengen. Deze inventarisaties wijzen in de richting van tussen de tien en twintig twijfelachtige veroordelingen bij 'ernstige' misdrijven per jaar.

<sup>43</sup> "Voor de berekening van de geleden immateriële schade wordt in beginsel een vergoedingsmaatstaf gehanteerd van € 105,- voor iedere dag, die de verzoeker in een politiecel of in beperkingen in het Huis van Bewaring heeft doorgebracht en een bedrag van € 80,- voor iedere dag die de verzoeker niet in beperkingen in het Huis van Bewaring heeft doorgebracht, met inbegrip van de dag van aanvang." Zie: <http://schadevergoedingnavrijspiraak.nl/>.

<sup>44</sup> Ton Derksen op 11 december 2011 in Buitenhof.

- Knoops en zijn kantoor hebben in Nederland sinds 2000 26 zaken in onderzoek genomen waarvan mogelijk sprake was van een onterechte veroordeling uit circa 150 aanvragen.<sup>45</sup>
- Tussen 2006 en 2008 deed de Commissie Evaluatie Afgesloten Strafzaken (CEAS) die naar aanleiding van de commissie Posthumus werd ingesteld naar aanleiding van negen verzoeken onderzoek naar vermeende fouten in de procesgang rond afgesloten strafzaken. In twee gevallen werden gebreken in de opsporingsprocedure aangetroffen.<sup>46</sup>

We concluderen tentatief dat er voor zware misdrijven van een bovengrens van 15 justitiële dwalingen per jaar kan worden uitgegaan. De maximale baten van alle inspanningen gericht op voorzorg zijn daarmee 15 x 800.000 euro is 12 miljoen per jaar.

#### Onterechte veroordelingen bij minder zware misdrijven

Helsloot et al. (2012) halen aan dat in 2009 tienduizend verdachten zijn vrijgesproken op een totaal van 126.000 strafzaken. In 1 op de 12 gevallen corrigeert de rechter dus het justitieel opsporingsapparaat. Het is uiteraard niet bekend of hierdoor schuldigen onbestraft bleven of dat de politie en het Openbaar Ministerie al die tijd onschuldigen voor de dader hielden. Volgens Helsloot et al. laten deze cijfers zien dat *'justitiële waarheidsvinding in het strafrechtelijke systeem kwetsbaar is en dat het niet onredelijk lijkt om te veronderstellen dat er honderden onschuldige burgers jaarlijks straf krijgen. Immers als de politie en het openbaar ministerie fouten kunnen maken, dan kunnen rechters dat ook.'* Helsloot et al. beargumenteren verder dat in vergelijking met minder zware misdrijven, de maatregelen om onterechte veroordelingen bij zware misdrijven te voorkomen talrijk zijn. Mede hierom is het volgens hen aannemelijk dat het aantal onterechte veroordelingen bij de minder zware misdrijven hoger ligt omdat hier sprake is van minder voorzorgsmaatregelen.

De kosten van voorzorg zijn grotendeels onbekend want zij zijn 'verstopt' binnen de opsporingsorganisatie in allerlei extra procedures. Rekening houdend met de initiële kosten van 200 miljoen euro is het echter aannemelijk dat er veel meer dan de gerechtvaardigde 12 miljoen per jaar aan voorzorg in de politieke opsporing wordt geïnvesteerd.

#### Discussie

In onze ervaring is de efficiencydiscussie als het gaat om voorzorg binnen de justitiële keten de meest gevoelige. Men spreekt over de 'kardinale fout' en stelt daarmee het belang van het voorkomen van veroordeling van onschuldigen boven het belang van het voorkomen dat misdadigers ongestraft weggelaten worden. De cijfers zijn echter onverbiddelijk: de investeringen in voorzorg renderen vanuit utilistisch perspectief slecht zodat hier toe op andere gronden zou moeten worden besloten. Zo'n reden zou kunnen zijn dat er een hogere maatschappelijke willingness to pay is voor het voorkomen dat onschuldigen worden opgesloten dan voor het opsporen van misdadigers. Onderzoek hiernaar lijkt nooit gedaan.

Politiefunctionarissen stellen wel dat het PVO ook een bijdrage heeft geleverd bij het professioneler oplossen van TGO-waardige zaken zoals moord. Helsloot et al. betoogden al eerder dat (in 2011) de criminaliteitscijfers duidelijk maakten dat in 7 van de 8 opgeloste moordzaken niet gerelateerd aan georganiseerde criminaliteit de dader gemakkelijk binnen een maand gevonden wordt. Dit in tegenstelling tot een zeer laag ophelderingspercentage bij moordzaken binnen de georganiseerde criminaliteit ondanks de professionalisering.<sup>47</sup> Hierop doorredenerend kan gesteld worden dat het omvangrijke PVO is

<sup>45</sup> G. Knoops (2011). *Gerechtelijke dwalingen: Probatio diabolica voor veroordeelden*.

<sup>46</sup> J. De Ridder, C.M. Klein Haarhuis en W.M. Jongste (2008), *De CEAS aan het werk*.

<sup>47</sup> S.N. Kalidien, N.D. Heer-de Lange, & M.V. Rosmalen, (2011). *Criminaliteit en rechtshandhaving 2010: ontwikkelingen en samenhangen*. Onderzoek en beleid. Den Haag: Boom Lemma Uitgevers.

‘opgetuigd’ voor het behalen van meer effectiviteit in slechts 1/8 van de moordzaken (niet gerelateerd aan georganiseerde criminaliteit).<sup>48</sup> Dit zet meteen vraagtekens bij de efficiency ervan.

#### 4.4 Conclusie

De verkenning in dit hoofdstuk naar de consequenties van toepassing van het utilistisch perspectief in de opsporing laat zien dat er veel vraagtekens te zetten zijn bij de efficiency van (investeringen in) het politieke opsporingsonderzoek. Zichtbaar is ook dat er momenteel onvoldoende data is om meer precies die efficiency in beeld te brengen.

---

<sup>48</sup> J. Groenendaal & I. Helsloot (2014). Tunnel vision on tunnel vision? A preliminary examination of the tension between precaution and efficacy in major criminal investigations in the Netherlands. *Police Practice and Research: An International Journal*. Vol. 16 (3).



Het is duidelijk: er dient gesproken te worden over hoe we de politiële opsporing in Nederland verbeteren – of waarom we kiezen om dit niet te doen.

Het debat daarover moet rekening houden met de volgende feiten:

- Ja, de opsporingspercentages in Nederland zijn laag.
- Maatregelen om de integriteit (na Van Traa) en de kwaliteit (na de Schiedammer parkmoord) te verbeteren kunnen we rekenen tot de oorzaken van die lage percentages.
- Bij het nemen van maatregelen om de integriteits- en de kwaliteitscrisis te bestrijden is onvoldoende gelet op de kosten en de effectiviteit van deze maatregelen.
- Daarmee is de opsporing in zekere zin onverantwoord geworden, namelijk in de zin van het ontbreken van een efficiencyafweging tussen kosten en resultaat en verantwoording hiervan.
- Het maken van een dergelijke afweging is mogelijk en biedt uitzicht op een aanzienlijke

verhoging van het opsporingsresultaat. Het is daarbij te gemakkelijk om te zeggen dat elke onjuiste veroordeling er een te veel is.

- En nee, de politiële opsporing is niet uniek. Bijvoorbeeld ook de zorg worstelt met de leven-en-dood vraag over de investeringen in de zorg. Dezelfde ethische discussie over het belang van het individu versus die van de maatschappij speelt ook daar. Uiteindelijk is het limiteren van de investeringen in een gewonnen gezond levensjaar daar geaccepteerd.
- Het langs deze weg verbeteren van ophelderingspercentages vereist allereerst een opheldering van de opsporing zelf. Om het debat goed te kunnen voeren is het daarmee als eerste noodzakelijk te beginnen met het systematisch verzamelen van gegevens over de effectiviteit en kosten van de opsporingsinterventies. Zonder dergelijke gegevens is niet alleen geen debat te voeren maar is elk verbeterprogramma van de opsporing gedoemd te mislukken.