

WAARBORGEN VOOR HEIMELIJK WERK

Eindrapport van de Commissie

Monitoring Waarborgen Heimelijk Werk



WAARBORGEN VOOR HEIMELIJK WERK

Eindrapport van de Commissie

Monitoring Waarborgen Heimelijk Werk



Commissie Monitoring Waarborgen Heimelijk Werk

De Commissie Monitoring Waarborgen Heimelijk Werk bestond uit:

- Mevrouw mr. Winnie Sorgdrager, voorzitter
- De heer mr. Jan van den Bos, commissielid
- Mevrouw drs. Nicoline de Groot, projectdirecteur
- De heer mr. Jeroen Mensink, onderzoeker
- Mevrouw dr. Robin Groen, onderzoeker
- Mevrouw Bianca Breumelhof, secretariaat

Colofon

Uitgave

Commissie Monitoring Waarborgen Heimelijk Werk
November 2025

Vormgeving

Pencilpoint | hét reclamebureau voor design & online marketing, Woerden

Inhoudsopgave

Afkortingenlijst	2
1. Inleiding.....	3
2. Onderzoeksverantwoording.....	6
3. Beschrijving van het heimelijk domein.....	10
4. Conclusies uit eerdere rapportenover het heimelijk domein	19
5. Bevindingen en aanbevelingenstart- en tussenmeting	28
6. Afbouw van het team	32
7. Functioneren van het tijdelijke team WOD	37
8. Periode van herbezinning.....	40
9. Opbouw van het nieuwe infiltratieteam	42
10. Openbaar Ministerie.....	49
11. Een visie op heimelijk werken.....	55
12. Conclusies	63
Bijlagen	71

Afkortingenlijst

AMvB	Algemene Maatregel van Bestuur
AO	Afgeschermd Operaties
BOB	Bijzondere opsporingsbevoegdheden
CTC	Centrale Toetsingscommissie
DLR	Dienst Landelijke Recherche
DRR	Dienst Regionale Recherche
FIOD	Fiscale Inlichtingen- en Opsporingsdienst
FP	Functioneel Parket
LO	Eenheid Landelijke Opsporing en Interventies
LP	Landelijk Parket
LX	Eenheid Landelijke Expertise en Operaties
KMar	Koninklijke Marechaussee
NOW	Projectteam Nieuw Ontwerp WOD
OM	Openbaar Ministerie
RHO	Regiepunt Heimelijke Operaties
S.i.	Stelselmatige inwinning van informatie
SO	Specialistische Ondersteuning
Sv	Wetboek van Strafvordering
UCT	Undercoverteam van de Eenheid Landelijke Opsporing en Interventies
VA	Virtueel agent
WOD	Werken Onder Dekmantel

1. Inleiding

1.1 Aanleiding

In de nasleep van een suïcide van een medewerker in april 2021 van het team Werken Onder Dekmantel (WOD) zijn meerdere onderzoeken uitgevoerd, waaronder het onderzoek van de Commissie Brouwer, het inspectierapport van de Inspectie Justitie en Veiligheid¹ en het onderzoek van de commissie Waarborgen Werken Onder Dekmantel (WWOD). De uitkomsten van deze onderzoeken maakten duidelijk dat een fundamentele heroriëntatie op het gebied van personele en organisatorische waarborgen en de toekomst van de heimelijke opsporingsmiddelen waaraan het team WOD uitvoering gaf, noodzakelijk was. Mede op advies van de Commissie WWOD heeft de korpsleiding van de politie besloten om het team WOD af te bouwen en een nieuw landelijk infiltratieteam in te richten. Daarbij is ingezet op het wegnemen van de onderliggende tekortkomingen van het team WOD en het inrichten van nieuwe waarborgen voor de toekomst.

Naar aanleiding van het rapport van de Commissie WWOD in oktober 2023 besloot de minister van Justitie en Veiligheid om de voortgang van het realiseren van deze waarborgen te laten volgen door een externe commissie.² Deze commissie kreeg de opdracht de planvorming en implementatie te monitoren en in beeld te brengen in hoeverre de noodzakelijke aanpassingen daadwerkelijk worden doorgevoerd en leiden tot de gewenste verbetering. Tevens achtte de minister het wenselijk dat, enkele maanden nadat het nieuwe team operationeel zou zijn, het functioneren van het heimelijk domein en de voortgang van de ontwikkelrichtingen getoetst zouden worden door een externe visitatiecommissie.

1.2 Beschrijving verloop werkzaamheden monitoring

Opdracht bij aanvang van de commissie

Bij de instelling kreeg de Commissie Monitoring Waarborgen Heimelijk Werk de opdracht om de planvorming en implementatie van de waarborgen, zoals geadviseerd door de Commissie WWOD³, te monitoren. Om een beeld van de voortgang van de afbouw, opbouw, de periode van herbezinning en het functioneren van het tijdelijke team te kunnen geven, heeft de commissie door middel van een startmeting (augustus 2024) de stand van zaken in kaart gebracht. Vervolgens heeft de commissie een tussentijdse meting uitgebracht die de periode tot en met de start van het nieuwe infiltratieteam besloeg (januari 2025).

1 Inspectie Justitie en Veiligheid, *Onderzoek naar de taakuitvoering bij de Landelijke Eenheid. Deelonderzoek 3: De Dienst Specialistische Opsporing, afdeling Afgeschermd Operaties*, Den Haag: Inspectie Justitie en Veiligheid 2022.

2 Zie Verzamelbrief Politie en missiekritische communicatie van 20 oktober 2023, *Kamerstukken II 2023/24*, 29 628, nr. 1190, (Brief van de minister van Justitie en Veiligheid).

3 *Waarborgen voor heimelijk werk* (Rapport commissie Waarborgen Werken Onder Dekmantel, 'Commissie-Sorgdrager'), bijlage bij *Kamerstukken II 2023/24*, 29 628, nr. 1190.

In de huidige rapportage beschrijft zij de eerste negen maanden van dit nieuwe team.

Op grond van artikel 2, lid 2 van het Instellingsbesluit had de commissie tot taak de monitoring van:

- a) de professionalisering van het heimelijk werken door de politie en het gezag daarover bij het openbaar ministerie;
- b) het borgen van organisatorische waarborgen en waarborgen voor personeelswelzijn binnen het heimelijk domein bij de politie; en
- c) de afbouw, periode van herbezinning, opbouw en het functioneren van het tijdelijk team Heimelijk Werken bij de Landelijke Eenheid van de politie.⁴

Onderdelen a en b richten zich op de wijze waarop de politie en het openbaar ministerie invulling hebben gegeven aan de aanbevelingen uit het rapport van de Commissie WWOD.

Onderdeel c richt zich specifiek op het team WOD en zijn opvolger, het undercoverteam (UCT). Sinds het besluit tot afbouw is een reorganisatie begonnen. De Commissie WWOD adviseerde de politie om de reorganisatie gefaseerd uit te voeren en adviseerde specifiek over de afbouw, periode van herbezinning en de opbouw van het nieuwe team. Gedurende deze fasen werkte het team WOD door totdat het nieuwe infiltratieteam van start ging. Dat tijdelijke team is daarom ook onderdeel van de monitoring.

De monitoring focuste bij al deze onderdelen ten minste op de voortgang en richting van de ontwikkelingen. Daarnaast richtte de monitoring zich op hoe de rollen en verantwoordelijkheden bij deze ontwikkelingen zijn belegd. Dit betreft zowel de rolverdeling binnen de politie en het openbaar ministerie als de rolverdeling tussen de politie en het openbaar ministerie. Ten slotte besteedde de monitoring expliciet aandacht aan de wijze waarop waarborgen zijn vormgegeven.

Visitatie

In de verzamelbrief politie werd naast de aankondiging van de Commissie Monitoring Waarborgen Heimelijk Werk tevens een visitatie door een externe commissie aangekondigd.⁵ De commissie ziet dat er een vorm van visitatie nodig is en geeft graag haar aanbevelingen mee ten aanzien van de uitgangspunten voor een dergelijke visitatie. Deze staan in hoofdstuk 12 benoemd.

⁴ Instellingsbesluit Commissie Monitoring Waarborgen Heimelijk Werk, *Stcrt.* 2024, 6208.

⁵ Zie Verzamelbrief Politie en missiekritische communicatie van 20 oktober 2023, *Kamerstukken II 2023/24*, 29 628, nr. 1190, (Brief van de minister van Justitie en Veiligheid).

1.3 Leeswijzer

Het rapport is uit de volgende hoofdstukken opgebouwd.

Hoofdstuk 2 begint met een verantwoording van het verrichte onderzoek en de daarvoor gebruikte methoden. In hoofdstuk 3 wordt een beschrijving van het heimelijk domein gegeven, inclusief de juridische grondslagen op grond waarvan heimelijke operaties worden uitgevoerd. Centraal staan daarbij wat het heimelijk domein is en hoe het is georganiseerd. In hoofdstuk 4 wordt een overzicht geboden van de resultaten van eerdere onderzoeken naar het heimelijke opsporingsdomein, waaronder rapporten van de Commissie Brouwer, de Inspectie Justitie en Veiligheid en de commissie Waarborgen Werken Onder Dekmantel.

In de hoofdstukken 5 tot en met 10 komen de bevindingen uit de monitoringsperiode aan de orde. In hoofdstuk 5 wordt een inleiding geboden op de monitoring en worden de resultaten van de startmeting en het tussenbericht verkort gepresenteerd. Hoofdstuk 6 gaat in op de bevindingen van de commissie ten aanzien van de afbouw van het team WOD. In hoofdstuk 7 wordt het functioneren van het tijdelijke team (het team WOD dat tot 31 december 2024 infiltratiewerkzaamheden uitvoerde) besproken. In hoofdstuk 8 komt de periode van herbezinning aan de orde en in hoofdstuk 9 wordt de opbouw van het landelijke infiltratieteam (het Undercoverteam van de Eenheid Landelijke Opsporing en Interventies, UCT) beschreven. Hoofdstuk 10 is ten slotte gewijd aan de ontwikkelingen die gedurende de monitoringsperiode bij het openbaar ministerie (OM) hebben plaatsgevonden.

In de rapportage van de Commissie WWOD werd het belang van een gezamenlijke visie op de heimelijke opsporing benadrukt. Daarvoor heeft die commissie een periode van herbezinning geadviseerd. De Commissie Monitoring Waarborgen Heimelijk Werk komt in dit rapport tot de conclusie dat de periode van herbezinning niet is gebruikt. In hoofdstuk 11 komen enkele onderwerpen aan bod die de commissie van belang vindt bij het verder ontwikkelen van een visie op het heimelijk domein. In dat hoofdstuk worden ook de resultaten van een door de commissie georganiseerde expertmeeting gepresenteerd.

De commissie sluit dit rapport in hoofdstuk 12 af met reflecties op het heimelijk domein en de ontwikkelingen die de commissie heeft gesignaleerd gedurende haar taakvervulling.

1.4 Samenstelling commissie

De Commissie Monitoring Waarborgen Heimelijk Werk bestond uit:

- Mevrouw mr. Winnie Sorgdrager, voorzitter
- De heer mr. Jan van den Bos, commissielid
- Mevrouw drs. Nicoline de Groot, projectdirecteur
- De heer mr. Jeroen Mensink, onderzoeker
- Mevrouw dr. Robin Groen, onderzoeker
- Mevrouw Bianca Breumelhof, secretariaat

2. Onderzoeksverantwoording

In dit hoofdstuk legt de commissie verantwoording af over het door haar verrichte onderzoek. Daarbij komen achtereenvolgens aan bod de afbakening en reikwijdte van het onderzoek, de gebruikte onderzoeksmethoden en de omgang met vertrouwelijke informatie.

2.1 Afbakening en reikwijdte

In artikel 2 van het Instellingsbesluit zijn drie kerntaken beschreven.⁶ De eerste kerntaak is het toezien op de professionalisering van het heimelijk werken door de politie en het gezag daarover bij het openbaar ministerie. De tweede kerntaak is het monitoren van de borging van organisatorische waarborgen en waarborgen voor het personeelswelzijn binnen het heimelijk domein. De derde kerntaak is het monitoren van de afbouw, de periode van herbezinning, de opbouw en het functioneren van het tijdelijke team Heimelijk Werken bij de Landelijke Eenheid van de politie (waarmee het toenmalige landelijke infiltratieteam van de toenmalige Landelijke Eenheid wordt bedoeld, het team WOD). De begrippen *heimelijk werken* en *heimelijk domein* zijn daarbij niet eenduidig omschreven en worden in de praktijk op verschillende manieren ingevuld. In deze paragraaf gaat de commissie kort in op de scope van het onderzoek en stelt zij de afbakening van het onderzoek vast. Hoofdstuk 3 beschrijft de begrippen heimelijk werk en heimelijk domein in meer detail.

De commissie verstaat onder heimelijk werk alle vormen van het inwinnen van informatie en bewijsgraving in het kader van opsporing, waarbij een politieambtenaar zich niet als zodanig kenbaar maakt en waarbij wordt gestuurd op interactie met het subject en/of diens omgeving, zowel fysiek als online.

Het heimelijk domein bij de politie kent zowel een landelijke als een regionale organisatie. Landelijk is het werk belegd bij de Eenheid Landelijke Opsporing en Interventies (LO), waar onder andere het UCT en ondersteunende teams werkzaam zijn. Ook virtueel agenten, die heimelijk online worden ingezet, maken hier onderdeel van uit. Daarnaast beschikken de tien regionale politie-eenheden over een eigen team voor heimelijke inwinning. Binnen deze teams worden uiteenlopende methoden toegepast, zoals de (stelselmatige) inwinning van informatie, pseudokopen en andere vormen van heimelijke operaties. In sommige gevallen worden deze inzetten begeleid vanuit de landelijke eenheid, in andere gevallen vanuit de regio.

Het openbaar ministerie vervult de gezagsrol over deze heimelijke inzetten, zowel landelijk als regionaal. De zaaksofficier is daarbij opdrachtgever en moet zich laten adviseren door de rechercheofficier van zijn parket of door de landelijke WOD-officieren. Verder zijn er diverse overleg- en toetsingsstructuren die richting geven aan het heimelijk domein, zoals de stuurgroep HUMINT (human intel-

⁶ Instellingsbesluit commissie Monitoring Waarborgen Heimelijk Werk, *Stort.* 2024, 6208.

ligence), het Regiepunt Heimelijke Operaties (RHO) en de ethische commissie binnen de politie. Binnen het OM speelt de Centrale Toetsingscommissie (CTC) een adviserende rol, en in bepaalde gevallen is goedkeuring van het College van procureurs-generaal vereist.

Deze landelijke en regionale organisaties, teams en overlegstructuren vormen gezamenlijk het object van onderzoek voor de commissie. In eerste instantie richtte de commissie zich vooral op de periode van afbouw, herbezinning en opbouw van het infiltratieteam en de ontwikkelingen van de waarborgen voor heimelijk werk waar het OM het gezag over voert. Gaandeweg concludeerde de commissie echter dat bij alle typen heimelijk werk een bepaalde vorm van waarborgen noodzakelijk is. Dat betekent dat een focus op uitsluitend het UCT te beperkt is. De monitoring richt zich daarom op het gehele veld van heimelijk werk binnen politie en openbaar ministerie. Daarmee wordt zichtbaar dat het heimelijk domein breed en gelaagd is ingericht en dat monitoring alleen zinvol kan plaatsvinden wanneer dit domein in zijn geheel en in samenhang wordt gezien.

De commissie is haar onderzoek gestart in januari 2024 en heeft de laatste inhoudelijke gesprekken met geïnterviewden gevoerd in oktober 2025.

2.2 Toelichting op vertrouwelijkheid van startmeting en tussenrapportage

De commissie heeft op basis van haar onderzoek een startmeting (augustus 2024) en een tussenmeting (januari 2025) opgesteld. Deze documenten zijn niet openbaar gemaakt en zijn met de direct betrokkenen besproken. Daarmee waarborgde de commissie dat betrokken partijen de ruimte hadden om tijdig op basis van voorlopige bevindingen bij te sturen. In dit eindrapport zijn deze bevindingen in samengevoegde vorm opgenomen.

2.3 Methoden en werkwijzen

De commissie heeft in haar onderzoek voor de startmeting, tussenmeting en de periode tot aan het opstellen van dit eindrapport van verschillende onderzoeksmethoden gebruik gemaakt. De commissie startte met een uitgebreide documentstudie van relevante (wetenschappelijke) literatuur, reeds gepubliceerde onderzoeken van toezichthouders en eerdere onderzoekscommissies en interne beleidsdocumenten. Hiervoor hebben politie en openbaar ministerie (interne) documenten beschikbaar gesteld. Een aanzienlijk deel van deze stukken was als vertrouwelijk aangemerkt en was door de commissie alleen op locatie in te zien.

De commissie heeft gedurende verschillende fasen van haar onderzoek een groot aantal interviews afgenomen met (voormalig) politiemedewerkers, vertegenwoordigers van het openbaar ministerie evenals inhoudelijk deskundigen. Ook heeft de commissie via interviews internationale invalshoeken bij haar onderzoek betrokken, om de af- en opbouw van het team in internationaal verband

te bezien. Voor de gesprekken heeft de commissie gebruik gemaakt van een topiclijst, die – afhankelijk van de geïnterviewde – werd aangepast en die gedurende de loop van het onderzoek werd aangevuld. Een geanonimiseerd overzicht van de personen waarmee gesprekken zijn gevoerd, is opgenomen in Bijlage B van dit rapport.

De gesprekken, in combinatie met de bestudeerde documenten, vormen de onderbouwing van de door de commissie opgestelde bevindingen en reflecties.

In september 2025 heeft de commissie een expertmeeting georganiseerd waarin de commissie in gesprek ging met verschillende experts uit de opsporingspraktijk en de wetenschap over de toekomst van het heimelijk domein en de impact van toekomstige ontwikkelingen op de organisatie van het heimelijk werken. De resultaten hiervan worden onder andere weergegeven in hoofdstuk 11.

2.4 Rubricering en vertrouwelijkheid

Niet alle werkwijzen binnen het heimelijk domein zijn in dezelfde mate zichtbaar voor de buitenwereld. Een deel is door publicaties in de media en wetenschap en uitspraken van strafrechters wel tot het publieke domein doorgedrongen, maar andere methoden zijn nauwelijks bekend. Een belangrijk doel van de afscherming van werkwijzen houdt verband met de veiligheid van de medewerkers. Een ander doel van afscherming is dat methoden zo inzetbaar blijven.

Om die reden beperkt de commissie zich tot een meer algemene duiding en hanteert zij niet de terminologie die binnen de politie gangbaar is. Evenmin maakt zij operationele details openbaar. Gegevens over bijvoorbeeld aantallen medewerkers, aantallen inzetten en organisatorische inrichting blijven in dit rapport bewust beperkt, zodat de vertrouwelijkheid en inzetbaarheid van de betreffende methoden zoveel mogelijk gewaarborgd blijven.

2.5 Medewerking politie en OM

De commissie sprak met een groot aantal personen en kreeg daardoor een breed beeld van de praktijk. Medewerkers van opsporingsdiensten waren daarvoor onmisbaar. De gesprekken met politiemedewerkers waren over het algemeen zeer open en informatief. Ook oud-medewerkers, soms met een belast verleden of een beschadigde relatie tot de politieorganisatie, stelden zich bereidwillig op en spraken in openheid met de commissie.

Met vrijwel alle infiltranten en hun begeleiders van het UCT en een groot deel van het tijdelijk team WOD is gesproken, waarbij de politie de noodzakelijke afscherming van deze gesprekken verzorgde.

Naast deze gesprekken kreeg de commissie in de loop van het onderzoek inzage in interne documenten, waar in de beginfase van haar onderzoek de toegang tot

deze documenten werd bemoeilijkt. Voor bepaalde stukken gold dat zij nog niet verstrekt of ingezien konden worden, omdat volgens de politie de documenten daarvoor nog niet ver genoeg gevorderd waren. Met betrekking tot de documenten over de inrichting van het stelsel heimelijk werken, waarvoor de politie verschillende scenario's had opgesteld en uitgewerkt, zijn in de eerste maanden van de monitoring door de politie in het geheel geen stukken verstrekt of ter inzage aangeboden. Dit beperkte de mogelijkheden van de commissie om dit onderdeel op dat moment adequaat te monitoren.

Verder voerde de commissie gesprekken met vertegenwoordigers van het openbaar ministerie, waaronder zaaksofficieren, rechercheofficieren en het lid van het College van procureurs-generaal dat belast is met het opsporingsbeleid. Het openbaar ministerie verleende bovendien toegang tot vertrouwelijke CTC-stukken en interne beleidsdocumenten.

De commissie spreekt haar dank uit voor de openheid en de medewerking van alle betrokken partijen.

3. Beschrijving van het heimelijk domein

3.1 Inleiding

Voordat de commissie haar bevindingen uiteenzet, beschrijft zij het heimelijk domein bij het openbaar ministerie en de politie. In paragraaf 3.2 wordt een definitie van heimelijk werk gegeven en worden de verschillende vormen van heimelijk werken beschreven. Ook wordt kort stilgestaan bij de wettelijke grondslag die wordt gebruikt voor de verschillende onderzoeksmethoden. In paragraaf 3.3 wordt beschreven hoe het heimelijk werk bij het openbaar ministerie en de politie is georganiseerd.

3.2 Wat is heimelijk werk?

De Commissie Monitoring Waarborgen Heimelijk Werk hanteert de definitie van heimelijk werk zoals deze door de Commissie WWOD in het rapport ‘Waarborgen voor heimelijk werk’ is geformuleerd. Deze definitie luidt als volgt:

“Heimelijk werk betreft alle vormen van het inwinnen van informatie en bewijsgeving in het kader van opsporing, waarbij een politieambtenaar zich niet als zodanig kenbaar maakt, en waarbij er gestuurd wordt op interactie met het subject en/of diens omgeving. Dit kan zowel fysiek als online plaatsvinden.”⁷

Heimelijk werk vindt op verschillende manieren – en op grond van verschillende wettelijke grondslagen – plaats. Hierna volgt een beschrijving van de verschillende vormen van heimelijk werken en de wettelijke grondslagen die ervoor worden gebruikt.

Infiltratie

Infiltratie is, wettelijk gezien, de zwaarste vorm van heimelijke opsporing. In het belang van het opsporingsonderzoek wordt door een opsporingsambtenaar – de infiltrant – deelgenomen of medewerking verleend aan een groep van personen waarbinnen naar redelijkerwijs kan worden vermoed misdrijven worden bedreemd of gepleegd.⁸ De wet stelt zware eisen aan de inzet van deze bijzondere

⁷ Waarborgen voor heimelijk werk (Rapport commissie Waarborgen Werken Onder Dekmantel, ‘Commissie-Sorgdrager’), bijlage bij *Kamerstukken II* 2023/24, 29 628, nr. 1190, p. 19.

⁸ Zie nader artikel 126h lid 1 en ook de artikelen 126p en 126ze Sv. Deze bespreking beperkt zich tot de politieke infiltrant. De inzet van burgerinfiltranten (zie artt. 126w, 126x en 126 zu Sv) is door de commissie niet onderzocht.

opsporingsbevoegdheid. De officier van justitie geeft het bevel infiltratie aan een opsporingsambtenaar. Daarvoor is een verdenking vereist van een misdrijf als omschreven in artikel 67 lid 1 Sv dat gezien zijn aard of de samenhang met andere door de verdachte begane misdrijven een ernstige inbreuk op de rechtsorde oplevert. Het bevel mag alleen worden gegeven als het onderzoek dit dringend vordert; andere (lichtere) opsporingsbevoegdheden hebben (nog) niet tot resultaat geleid. Op grond van het tweede lid van artikel 126h Sv geldt het zogenaamde instigatieverbod (ook wel het uitlokverbod genoemd): de verdachte mag door de politie-infiltrant niet gebracht worden tot andere strafbare feiten dan die waarop zijn opzet reeds tevoren was gericht. Het bevel tot infiltratie is schriftelijk en vermeldt op grond van artikel 126h lid 3 Sv ten minste:

- het misdrijf en indien bekend de naam of anders een zo nauwkeurig mogelijke omschrijving van de verdachte; of
- een omschrijving van de groep van personen tot wie de infiltratie zich richt;
- de feiten en omstandigheden waaruit blijkt dat de voorwaarden, bedoeld in het eerste lid, zijn vervuld;
- de wijze waarop uitvoering wordt gegeven aan het bevel, waaronder het plegen van strafbare feiten door de infiltrant, mits op voorhand te voorzien; en
- de geldigheidsduur van het bevel.

Een bijzonder kenmerk van de bevoegdheid tot infiltratie is dat de opsporingsambtenaar strafbare feiten mag plegen in het kader van de uitvoering van het bevel.

Op grond van artikel 126h lid 4 Sv worden bij AMvB regels gesteld ten aanzien van de eisen van bekwaamheid waaraan de opsporingsambtenaar, die het bevel tot infiltratie uitvoert, moet voldoen. Die regels zijn uitgewerkt in het Samenwerkingsbesluit bijzondere opsporingsbevoegdheden 2019 (hierna: het Samenwerkingsbesluit).⁹ Artikel 3 van het Samenwerkingsbesluit bepaalt dat een lid van het infiltratieteam een daartoe gerichte opleiding moet hebben gevolgd. Artikel 7 Samenwerkingsbesluit bepaalt dat het hoofd van het infiltratieteam en het hoofd van het team dat is belast met de operationele ondersteuning van het infiltratieteam verantwoordelijk zijn voor de selectie en opleiding van kandidaat-leden voor het infiltratieteam, de ondersteuning van dekmantelwerkzaamheden en de coördinatie (waaronder de registratie) van de bevelen tot infiltratie, pseudokoop en -dienstverlening en de stelselmatige inwinning van informatie. Het Samenwerkingsbesluit bevat verder bepalingen over de uitvoering van infiltratiebevelen door opsporingsambtenaren die géén lid zijn van het infiltratieteam (artikel 8) en over de inzet van buitenlandse infiltranten (artikelen 9 en 10).

Pseudokoop en pseudodienstverlening

Een andere vorm van heimelijk werk is het doen van een pseudokoop of het uitvoeren van pseudodienstverlening. Een bevel daartoe houdt in dat een opspo-

⁹ Stb. 2018, 448.

ringsambtenaar goederen afneemt van een verdachte of diensten verleent aan de verdachte. Zo kan de inzet zich richten op de aankoop van een (partij) vuurwapen(s), verdovende middelen of gestolen goederen. In sommige gevallen wordt de bevoegdheid ingezet om de opgebouwde cover van een infiltrant in stand te houden (de vertrouwenskoop).

De bevoegdheid tot pseudokoop en pseudodienstverlening is geregeld in artikel 126i Sv.¹⁰ Het bevel daartoe wordt gegeven door de officier van justitie, in het belang van het onderzoek, aan een opsporingsambtenaar. Er moet daarbij sprake zijn van een verdenking van een misdrijf als bedoeld in artikel 67 lid 1 Sv. Het bevel is schriftelijk en bevat ten minste:

- het misdrijf en indien bekend de naam of anders een zo nauwkeurig mogelijke omschrijving van de verdachte;
- de feiten of omstandigheden waaruit blijkt dat de voorwaarden, bedoeld in het eerste lid, zijn vervuld;
- de aard van de goederen of diensten;
- de wijze waarop aan het bevel uitvoering wordt gegeven, daaronder begrepen strafbaar gesteld handelen; en
- het tijdstip waarop, of de periode waarbinnen aan het bevel uitvoering wordt gegeven.

De inzet heeft in principe een eenmalig karakter. Voor verschillende inzetten moeten verschillende bevelen worden gegeven. Pseudoverkoop is door de wetgever op grond van artikel 126i Sv niet mogelijk gemaakt. Een dergelijke inzet is, onder voorwaarden, wel mogelijk op grond van een bevel tot infiltratie.

Anders dan bij de bevoegdheid tot infiltratie stelt het Samenwerkingsbesluit geen specifieke eisen aan de opsporingsambtenaar die het bevel uitvoert. In de Aanwijzing opsporingsbevoegdheden (een beleidsregel van het College van procureurs-generaal van het openbaar ministerie) is opgenomen dat de officier van justitie bepaalt of het landelijke infiltratieteam wordt belast met de uitvoering van het bevel, of dat dat bevel kan worden uitgevoerd door een andere opsporingsambtenaar.¹¹

Stelselmatige inwinning van informatie

Stelselmatige inwinning van informatie (ook wel afgekort als s.i.) biedt opsporingsambtenaren de mogelijkheid om zich (heimelijk) in de directe omgeving van de verdachte te begeven om op die manier informatie in te winnen over de verdachte. De opsporingsambtenaar kan daarmee onderdeel worden van de (sociale) omgeving van de verdachte. Een belangrijk verschil met de methoden van infiltratie en pseudokoop is dat op grond van de bevoegdheid tot stelsel-

¹⁰ Zie ook de artikelen 126q, 126j en 126zd lid 1 aanhef en sub b Sv. De inzet van een burger-pseudokoper of -dienstverlener (op grond van artikel 126zt lid 1 aanhef en sub a Sv) is door de commissie niet onderzocht.

¹¹ Zie Aanwijzing opsporingsbevoegdheden 2014, *Stort.* 2014, 24442, par. 2.8.

matige informatie-inwinning, géén strafbare feiten mogen worden gepleegd door de opsporingsambtenaar.

De bevoegdheid tot stelselmatige informatie-inwinning is geregeld in artikel 126j Sv.¹² De bevoegdheid kan, in het belang van het onderzoek, worden ingezet bij een verdenking van een misdrijf. Op grond van het derde lid van artikel 126j Sv is het bevel schriftelijk en bevat het ten minste:

- het misdrijf en indien bekend de naam of anders een zo nauwkeurig mogelijke omschrijving van de verdachte;
- de feiten en omstandigheden waaruit blijkt dat de voorwaarden, bedoeld in het eerste lid, zijn vervuld;
- de wijze waarop aan het bevel uitvoering wordt gegeven; en
- de geldigheidsduur van het bevel.

Het Samenwerkingsbesluit geeft enige regels over wie deze bevoegdheid mag uitvoeren. Op grond van artikel 8 lid 1 van het Samenwerkingsbesluit mag een s.i.-bevel alleen worden uitgevoerd door een opsporingsambtenaar die beschikt over de specifieke kennis en vaardigheden, benodigd voor de uitvoering van het bevel. Die beoordeling wordt gemaakt door het hoofd van het landelijke infiltratieteam, ter advisering aan de officier van justitie. Begeleiding van een s.i.-traject *kan*, op grond van het vierde lid van artikel 8, door het landelijke infiltratieteam plaatsvinden. Daarover beslist de officier van justitie.

De praktijk laat zien dat er verschillende typen s.i.-operaties zijn. Dit kunnen kortdurende inzetten zijn, waarbij zeer gericht wordt geprobeerd bepaalde informatie te verkrijgen, tot aan langdurige inzetten van opsporingsambtenaren met het doel om een band met de verdachte op te bouwen. Bekende vormen van s.i.-trajecten zijn de insluiting en de Mr. Big-operatie. Bij een insluiting wordt een politieagent bij een verdachte ingesloten gedurende diens voorarrest, terwijl voor de verdachte niet bekend is dat hij met een opsporingsambtenaar als celgenoot van doen heeft. De agent probeert zo (dader)informatie te verkrijgen. De Mr. Big-operatie betreft een uit Canada afkomstig type inzet van undercoveragenten die de verdachte actief benaderen met een fictieve (semi-)criminele organisatie, waarvan de verdachte lid zou kunnen worden. De verdachte worden lucratieve klussen in het vooruitzicht gesteld, maar dan moet hij eerst open kaart spelen over zijn (al dan niet) criminele verleden. Dat gebeurt in een gesprek (dat wordt opgenomen) met de grote baas van de criminele organisatie (“Mr. Big”, een undercover-opsporingsambtenaar). Zo wordt – met name in cold cases – gepoogd een bekentenis van de verdachte te verkrijgen. In de media bekende voorbeelden zijn de zaak ‘Kaatsheuvel’ en de ‘shreddermoord’.¹³

¹² Zie ook de artikelen 126qa en 126zd lid 1 aanhef en sub c Sv.

¹³ Zie bijvoorbeeld ten aanzien van de Kaatsheuvel-zaak Gerechtshof Den Haag 16 februari 2022, ECLI:NL:GHDHA:2022:205 en ten aanzien van de ‘shredderzaak’ onder andere Hoge Raad 12 december 2023, ECLI:NL:HR:2023:1700.

Andere vormen van heimelijk werk op basis van artikel 3 Politiewet

De politie voert nog andere vormen van heimelijk werk uit die in principe niet onder het bevel van een officier van justitie plaatsvinden, maar worden uitgevoerd op grond van de algemene taakstelling van de politie van artikel 3 Politiewet 2012. Deze vormen van heimelijke inwinning zijn juridisch toelaatbaar, mits zij niet een grote inbreuk op de persoonlijke levenssfeer van de verdachte maken. Wordt die grens overschreden, dan moet een specifiek in de wet geregelde opsporingsbevoegdheid worden aangewend.¹⁴ Ook voor deze categorie heimelijk werken geldt dat allerlei vormen mogelijk zijn.

Vanwege de beperkte inbreuk op de persoonlijke levenssfeer die de wettelijke grondslag toelaat kan de bevoegdheid maar in beperkte mate worden ingezet tegen een specifieke verdachte. Immers, wanneer de grenzen van de beperkte inbreuk op de persoonlijke levenssfeer worden overschreden, moet een specifieke wettelijke grondslag (zoals de hiervoor besproken opsporingsbevoegdheden uit het Wetboek van Strafvordering) worden aangewend. De bevoegdheid van artikel 3 Politiewet maakt het echter wel mogelijk om informatie in te winnen ten aanzien van groepen personen of ten aanzien van bepaalde criminaliteitsfenomenen. Die informatie kan later gebruikt worden in een opsporingsonderzoek.¹⁵

Online of fysiek heimelijk werk

De verschillende vormen van heimelijk werk worden van oudsher in de fysieke wereld ingezet. Maar sommige vormen kunnen ook online worden ingezet. En niet zelden komt het voor dat een heimelijke inzet digitaal begint, bijvoorbeeld naar aanleiding van een bericht in een besloten chatgroep waarin een vuurwapen wordt aangeboden, waarna een fysieke bevoegdheid wordt ingezet (de pseudo-koop van het vuurwapen). Politieagenten die online aan heimelijk werk doen worden virtuele agenten genoemd. Virtuele agenten worden ook ingezet ten behoeve van de aanpak van (online) radicalisering (extreemrechts/-links, jihadistisch gedachtegoed), die tegenwoordig veel in chatgroepen en/of op sociale media plaatsvindt en de aanpak van de verspreiding en vervaardiging van kinderpornografisch materiaal. Ten slotte kunnen virtueel agenten ook worden ingezet in het kader van de handhaving van de openbare orde, waarbij de scheidslijn met de opsporing van strafbare feiten dun kan worden.¹⁶

¹⁴ Zie bijvoorbeeld het vonnis inzake de zogenaamde politieverkenner van de Rechtbank Zeeland-West-Brabant 19 juni 2023, ECLI:NL:RBZWB:2023:4133.

¹⁵ Zie nader *Waarborgen voor heimelijk werk* (Rapport commissie Waarborgen Werken Onder Dekmantel, 'Commissie-Sorgdrager'), bijlage bij *Kamerstukken II* 2023/24, 29 628, nr. 1190, p. 35-42.

¹⁶ Denk aan de inzet ten aanzien van demonstraties van protestgroepen waarbij verkeerswegen worden geblokkeerd of opruiende uitlatingen worden gedaan.

3.3 Hoe is heimelijk werk georganiseerd?

Als achtergrond bij de bevindingen van de commissie is het relevant om inzicht te hebben in de organisatie van heimelijk werk bij de politie en het openbaar ministerie. In deze paragraaf wordt daarvan een beschrijving gegeven. Deze beschrijving is, vanwege de vertrouwelijkheid van de materie, op hoofdlijnen.

Organisatie van heimelijk werk binnen de Nationale Politie

De Nationale Politie bestaat uit 12 eenheden. Er zijn twee landelijke eenheden en tien regionale politie-eenheden. Elke eenheid wordt aangestuurd door een eenheidsleiding, die valt onder de leiding van de Korpsleiding. Heimelijk werk wordt binnen de politieorganisatie zowel op landelijk als op regionaal niveau uitgevoerd.

Organisatie van het heimelijk werk op landelijk niveau

De landelijke eenheden zijn de Eenheid Landelijke Expertise en Operaties (LX) en de Eenheid Landelijke Opsporing en Interventies (LO). De LO is ingedeeld in vier diensten, waaronder een dienst Afgeschermd Operaties (AO). Onder dit organisatieonderdeel vallen het landelijke undercoverteam (UCT) en enkele andere teams. Zo is de afscherming van heimelijk werk (*backstopping*) landelijk geregeld, zowel voor het landelijke als het regionale heimelijk werk.

De dienst AO wordt aangestuurd door een sectorhoofd met een plaatsvervangend sectorhoofd.

Het UCT verricht undercoverwerkzaamheden voor opsporingsonderzoeken van de Dienst Landelijke Recherche (DLR) en de rekerchediensten van de regionale politie-eenheden. Het UCT staat onder leiding van een teamchef.

Organisatie van het heimelijk werk op regionaal niveau

Ook de regionale politie-eenheden hebben onderdelen die zich bezighouden met heimelijk werk. Sinds de inrichting van de Nationale Politie zijn alle regionale politie-eenheden op dezelfde wijze georganiseerd. De grootte van de formatie verschilt per regionale eenheid. De teams die zich bezighouden met verschillende vormen van heimelijk werk zijn ondergebracht binnen de Afdelingen Specialistische Ondersteuning (SO), die vallen onder de Dienst Regionale Recherche (DRR) van een regionale politie-eenheid.

Coördinatie en regie

De Commissie Brouwer constateerde in 2021 in haar rapport dat de begeleiding, sturing en toezicht rondom heimelijke operaties niet voldoende was ingericht binnen de politieorganisatie.¹⁷ Sindsdien heeft de politie diverse maatregelen getroffen.

In de tussen de politie (afdeling Afgeschermd Operaties, Eenheid Landelijke

17 Uit het zicht (Rapport Commissie Brouwer), bijlage bij Kamerstukken II 2021/22, 29 628, nr. 1050.

Opsporing en Interventies) en het openbaar ministerie (Landelijk Parket) overeengekomen governance (dit document is niet openbaar) is afgesproken wie van welke inzet op de hoogte wordt gesteld, daarover moet adviseren en/of zijn goedkeuring moet geven.

Regiepunt Heimelijke Operaties (RHO)

Het Regiepunt Heimelijke Operaties (RHO) houdt overzicht over alle heimelijke operaties in de regionale politie-eenheden en de landelijke eenheid. Het RHO is beheersmatig ondergebracht in de Eenheid Landelijke Opsporing en Interventies en is in zijn inhoudelijke advisering onafhankelijk. Het RHO heeft, naast het houden van overzicht, tot taak om te adviseren over voorgenomen inzetten, het vaststellen van ethische kaders ten behoeve van besluitvorming in het heimelijk domein, het ontwikkelen van professionele standaarden, het stimuleren van samenhang en samenwerking binnen het heimelijk domein (ook ten aanzien van het buitenland) en de strategische borging van ontwikkeling en beleid. Ook ‘deconflictie’ (het voorkomen dat verschillende opsporingsdiensten, terwijl men dat niet van elkaar weet, dezelfde verdachte, of zelfs elkaar, opsporen) behoort tot het takenpakket van het RHO.

Elke voorgenomen inzet wordt via een bepaalde procedure aan het RHO voorgelegd. Het RHO toetst de voorgenomen inzet aan de hand van de waarborgen van de Commissie WWOD en de door het RHO opgestelde professionele standaarden, de werkgeversverantwoordelijkheid (in het kader van moraliteit en ethiek) en de mate van complexiteit van de operatie. Het RHO maakt aan de hand daarvan een advies op. Dat advies is zwaarwegend. Wil men van het advies afwijken, dan dient die afwijking te worden voorzien van een inhoudelijke onderbouwing en via escalatie in de lijn (richting eenheidsleiding en/of korpsleiding) aan de orde te worden gesteld.

Met de invoering van professionele standaarden probeert het RHO de manier van werken te uniformeren. Aan de hand van afgenomen interviews heeft het RHO een aantal specifieke werkwijzen uitgewerkt en van een min of meer vast stramien voorzien. Het advies van het RHO volgt naar aanleiding van een ingestuurd plan van aanpak door het team dat de inzet wil uitvoeren. In de praktijk wordt soms al eerder met het RHO contact opgenomen om te sparren of om – informeel – advies te vragen voordat het plan van aanpak aan het RHO wordt voorgelegd.

Stuurtafel HUMINT

Sinds de zomer van 2021 is binnen de afdeling Afgeschermd Operaties van de Landelijke Eenheid een zogenaamde stuurtafel HUMINT (*human intelligence*) ingericht. De stuurtafel bestaat uit vertegenwoordigers van AO, het openbaar ministerie en van het Regiepunt Heimelijke Operaties en wordt voorgezeten door het plaatsvervangend sectorhoofd van AO.

Elk plan van aanpak voor een heimelijke inzet waarbij de landelijke humint-teams (waaronder het landelijke infiltratieteam) zijn betrokken (zowel in de uitvoering als in de begeleiding), wordt – na een positief advies van het Regiepunt Heimelijke Operaties – op de stuurtafel besproken. Het plan van aanpak wordt onder andere getoetst op haalbaarheid, afbreukrisico, ethische grenzen en waarborgen.

Nadat de stuurtafel het plan van aanpak heeft goedgekeurd, vervult de stuurtafel een monitorende rol ten aanzien van de goedgekeurde operatie. Elke twee weken worden alle lopende operaties door middel van voortgangsrapportages gemonitord. De voortgangsrapportages worden opgesteld door de (zaaks)begeleiders van het UCT.

Ethische commissie

Naar aanleiding van de adviezen van de Commissie Brouwer is een ethische commissie ingesteld die de politie adviseert over de ethische aspecten van operaties in het gehele heimelijk domein. De ethische commissie heeft inmiddels een duurzaam karakter. De focus van de advisering ligt op het perspectief van de politie als werkgever en de daarbij behorende verantwoordelijkheid voor het politiepersoneel in het heimelijk domein. Daarnaast is de ethische commissie bedoeld om het RHO een kritische spiegel voor te houden. Periodiek wordt casuïstiek van het RHO met de ethische commissie besproken.

Organisatie van heimelijk werk binnen het openbaar ministerie

Organisatie van het heimelijk werk binnen diverse onderdelen van het OM

Het openbaar ministerie (OM) is een landelijke organisatie verdeeld in tien arrondissementsparketten en drie landelijke parketten. De landelijke leiding van het OM is in handen van het College van procureurs-generaal, dat wordt ondersteund door medewerkers van het Parket-Generaal.

Het land is verdeeld in tien arrondissementsparketten die qua geografische indeling gelijk zijn aan de regionale eenheden van de politie. Op landelijk niveau zijn het Landelijk Parket (LP, gericht op de bestrijding van (internationaal) georganiseerde misdaad) en het Functioneel Parket (FP, gericht op criminaliteit op het gebied van milieu, economie en fraude) relevant met betrekking tot heimelijk werk.

Ook de Rijksrecherche, een landelijke opsporingsdienst die valt onder het beheer van het College van procureurs-generaal, kan relevant zijn met betrekking tot heimelijk werk. De Rijksrecherche doet onderzoek naar strafbaar gedrag binnen de overheid.

Procedure binnen het OM bij de inzet van een heimelijk opsporingsmiddel

De inzet van bijzondere opsporingsbevoegdheden

Binnen het OM zijn werkafspraken gemaakt over het inzetten van bijzondere opsporingsbevoegdheden (BOB). Deze afspraken zijn vastgelegd in een intern document, te weten de BOB-matrix.

Het begin van een heimelijke inzet ligt altijd bij de officier van justitie die de leiding heeft over het opsporingsonderzoek (de zaaksofficier). Dat kan een officier van een arrondissementsparket of van het LP of FP zijn.

Afhankelijk van welk heimelijk opsporingsmiddel wordt ingezet, heeft de zaaksofficier overleg met de WOD-officier, de rechercheofficier, de hoofdofficier en/of het College van procureurs-generaal. Voor sommige inzetten geldt dat toestemming van de rechercheofficier, hoofdofficier of het College vereist is. Alle arrondissementsparketten en het LP en FP hebben ten minste één rechercheofficier. De rechercheofficier, een ervaren officier van justitie, is de evenknie van de recherchechef van de bijpassende politie-eenheid. De rechercheofficier geeft inhoudelijk advies aan collega's en is verantwoordelijk voor het invullen van het beleid van het College binnen het parket.

Centrale Toetsingscommissie

Bij de inzet van zwaardere bijzondere opsporingsbevoegdheden dient het College op basis van advies van de Centrale Toetsingscommissie (CTC) akkoord te geven voor een bevel. Dan gaat het bijvoorbeeld om de inzet van een infiltrant. Voor de inzet van bepaalde vormen van stelselmatige informatie-inwinning kan de CTC om 'collegiaal advies' worden gevraagd; formeel is de toestemming van het College dan niet vereist om de bevoegdheid in te zetten, maar via een collegiaal advies kan wel de expertise van de CTC worden geraadpleegd.

De CTC bestaat uit ervaren officieren van justitie en hogere politiefunctionarissen. Het is een intern adviesorgaan van het OM. De CTC bestaat uit drie kamers die de in de Aanwijzing opsporingsbevoegdheden en BOB-matrix aangewezen voorgenomen bijzondere opsporingsbevoegdheden beoordelen. Een vierde kamer beoordeelt alleen getuigenbeschermingszaken en (kroongetuigen)deals met criminelen. De leden van de CTC worden benoemd door de hoofdofficier van het LP. De hoofdofficier treedt tevens als voorzitter van de CTC op.

WOD-officieren

Bij het LP werken twee WOD-officieren, ondersteund door een parketsecretaris. Ze gaan niet over de inzet van opsporingsmiddelen maar dienen als adviseur voor zaaksofficieren en rechercheofficieren op het gebied van heimelijk werk. Zij hebben regelmatig contact met het UCT en hebben zitting in de stuurtafel HUMINT van de politie. De functie van WOD-officier is van oudsher een functie die wordt gecombineerd met de functie van landelijk officier terrorismebestrijding. Momenteel zijn deze portefeuilles onderling verdeeld: één WOD-officier beheert de portefeuille van landelijk officier terrorismebestrijding, de andere WOD-officier houdt zich hoofdzakelijk bezig met het UCT en het heimelijk domein.

4. Conclusies uit eerdere rapporten over het heimelijk domein

In dit hoofdstuk gaat de commissie in op de belangrijkste conclusies uit eerder onderzoek die betrekking hebben op de professionalisering van het heimelijk domein en de daarbij behorende waarborgen. De commissie kijkt terug op een aantal rapporten uit de periode tussen 2021 en nu. Achtereenvolgens wordt stilgestaan bij de bevindingen van de Commissie Brouwer, de bevindingen van de Inspectie Justitie en Veiligheid en de resultaten uit het rapport Waarborgen voor heimelijk werk van de Commissie WWOD. Het hoofdstuk plaatst deze uitkomsten in samenhang, zodat zichtbaar wordt welke rode draden en structurele aandachtspunten zich aftekenen. Het sluit af met enkele beschouwende opmerkingen over de betekenis van deze bevindingen voor het huidige onderzoek van de commissie.

4.1. Onderzoek Commissie Brouwer

De Commissie Brouwer onderzocht de toedracht van de suïcide van een WOD-infiltrant tijdens een heimelijke operatie in Zevenbergschen Hoek in april 2021. Naast de toedracht van het overlijden van de infiltrant heeft de Commissie Brouwer de werkwijze van het team WOD onderzocht. De Commissie Brouwer heeft de conclusies van haar bevindingen op 17 november 2021 in een openbaar rapport gepresenteerd.¹⁸

Ondanks dat het team WOD grote operationele successen behaalde, dankzij de kwaliteit van de medewerkers, oordeelde de Commissie Brouwer dat de professionaliteit van de organisatie als geheel ernstig te wensen overliet. Er was onvoldoende aandacht voor het mentale welzijn van medewerkers, belangrijke operationele beslissingen werden op een te laag hiërarchisch niveau genomen en een breed afwegingskader voor voorgenomen inzetten ontbrak. De commissie presenteerde in algemene zin de volgende bevindingen:

- De tekortschietende professionaliteit van de organisatie leidt tot risico's voor het mentale welzijn van medewerkers en hun integriteit. Werkwijzen zijn niet vastgelegd of geborgd en de professionaliteit is daarmee te sterk afhankelijk van de individuele kwaliteit van medewerkers.
- Leidinggevendenden hebben een te grote “span of control” en “span of care”. Te grote werkverbanden leiden ertoe dat zicht op mensen en operaties ontbreekt.
- Zwaarwegende besluiten over operaties van de WOD werden op een te laag hiërarchisch niveau genomen en vanuit een te beperkte oriëntatie, terwijl een escalatiestructuur ontbrak. Tactische en strategische leidinggevendenden hebben langdurig te weinig aandacht gehad voor de operaties en organisaties van het team WOD.

¹⁸ *Uit het zicht* (Rapport Commissie Brouwer), bijlage bij *Kamerstukken II 2021/22*, 29 628, nr. 1050.

- In samenhang met het vorige punt constateerde de commissie dat de mogelijkheid bestond om met een beroep op heimelijkheid terughoudend om te gaan met informatieverstrekking aan gezagsdragers en de Centrale Toetsingscommissie van het openbaar ministerie.
- Begeleiders waren in wisselende mate bekend met de aspecten en risico's van het werk voor het mentale welzijn en de integriteit van infiltranten. Structurele vakontwikkeling en de borging en toepassing van kennis hierover ontbrak.
- De commissie omschrijft de omgang met bindingstermijnen binnen het team WOD als ambivalent. WOD-medewerkers omschreven de omgang met bindingstermijnen als willekeurig, wat leidde tot onzekerheid en negatieve effecten op het werkklimaat.
- Daarmee hangt samen dat het uitstroombesleid voor WOD-medewerkers onevenwichtig was en medewerkers aan hun lot over liet. Omdat WOD-medewerkers tijdens hun werk volkomen afgesneden zijn van de politieorganisatie, staan zij op achterstand op de interne arbeidsmarkt.

De commissie presenteerde ook bevindingen die specifiek zien op de operatie in Zevenbergschen Hoek. Hieronder worden enkele bevindingen verkort weergegeven.

- De risico's voor het mentale welzijn en de integriteit van de infiltrant werden vooraf en tijdens de operatie onvoldoende onderkend. Er leek gedurende de operatie sprake te zijn geweest van een overheersende oriëntatie op resultaten.
- De commissie beschrijft dat, terwijl er voldoende aanknopingspunten bestonden om te veronderstellen dat de infiltrant geschikt was voor deze langdurige, intensieve operatie, er ook aanknopingspunten bestonden om extra aandacht te besteden aan de kwetsbaarheden van de inzet van deze infiltrant.
- Signalen en onderbouwde waarschuwingen van andere infiltranten rondom de inzet van de belangrijkste infiltrant werden niet of onvoldoende serieus genomen.
- De ethische aspecten van de langdurige, intensieve inzet zijn onvoldoende van tevoren beoordeeld. Een toetsing door de Centrale Toetsingscommissie is niet door het openbaar ministerie aangevraagd.
- De infiltrant kreeg veel ruimte bij het vormgeven van de operatie en gaf relatief zelfstandig invulling aan het scenario dat was gecreëerd. De infiltrant hoefde niet meer aanwezig te zijn bij het vaste, wekelijkse teamoverleg, terwijl het contact met de infiltrant zeer waarschijnlijk lange tijd overwegend op afstand plaatsvond.
- Signalen en in ernst oplopende indicaties dat het mentale welzijn van de infiltrant gedurende de operatie achteruitging, leidden niet tot adequate interventies en maatregelen vanuit het team WOD.

Het een en ander leidde de Commissie Brouwer ertoe de volgende aanbevelingen te doen die in ieder geval onderdeel zouden moeten zijn van een snelle professionalisering van het team WOD:

- Kom tot een protocollering van de werkwijze. Leg daarin de professionele standaarden vast en beschrijf ook hoe de verantwoordelijkheden voor de toepassing en naleving zijn belegd.
- Verhoog en borg de kennis over specifieke risico's van heimelijk werken voor het mentale welzijn en de integriteit van infiltranten.
- Zorg voor permanente aanwezigheid van deskundigen die de zorg voor het mentale welzijn en de integriteit van infiltranten als belangrijkste verantwoordelijkheid hebben. Geef deze deskundigen ook toegang tot operaties en laat hen gevraagd en ongevraagd adviseren.
- Intensiveer vanuit zorg om medewerkers, het systeem van monitoring van het mentale welzijn en de psychologische begeleiding van medewerkers.
- Verbeter de initiële opleiding voor medewerkers, onder andere door een aparte opleiding voor infiltranten en begeleiders in te richten. Zorg voor permanente vakontwikkeling van medewerkers.
- Kom tot kleinere werkverbanden binnen het team WOD waarbinnen voldoende zicht is op mensen en operaties. Verklein de span of control en de span of care van leidinggevend.
- Beleg de besluitvorming over operaties van de WOD op een hoger hiërarchisch niveau en richt het systeem zodanig in dat betrokkenheid van tactische en strategische leidinggevend bij zwaarwegende besluiten geborgd is. Zorg dat ook ethische afwegingen betrokken worden bij besluitvorming.
- Hervorm het loopbaanbeleid en zorg dat medewerkers die aan het einde van hun bindingstermijn komen goed gefaciliteerd worden bij het vinden van een nieuwe functie. Laat onderzoek doen naar de onderbouwing van de bindingstermijnen en pas op basis hiervan eventueel de systematiek aan.

4.2. Onderzoek van de Inspectie Justitie en Veiligheid

In 2022 bracht de Inspectie Justitie en Veiligheid het rapport *Onderzoek naar de taakuitvoering bij de Landelijke Eenheid: deelonderzoek gericht op de Dienst Specialistische Operaties, afdeling Afgeschermd Operaties* uit. Dit onderzoek richtte zich op de afdeling Afgeschermd Operaties van de Dienst Specialistische Operaties en volgde op signalen die eind 2019 binnenkwamen over misstanden bij de Landelijke Eenheid van de Nationale Politie, waaronder ongewenst gedrag, machtsmisbruik, stijl van leiderschap en onprofessioneel handelen. Het deelrapport richtte zich specifiek op de organisatorische oorzaken van deze signalen en hun invloed op de kwaliteit van de taakuitvoering binnen AO. Hieronder zijn de belangrijkste conclusies gegroepeerd die de Inspectie nam ten aanzien van het bereiken van organisatiedoelen, sturing, cultuur, checks and balances en het team WOD.

Het bereiken van organisatiedoelen en sturing

- Onderzoekers constateerden dat de doelstellingen van AO onvoldoende zijn uitgewerkt en niet zijn doorvertaald naar de onderliggende teams. Hierdoor ontbreekt een gedeeld kompas, stellen teams eigen prioriteiten en werkt men reactief en vraaggestuurd. Het ontbreken van concrete doelen maakt het moeilijk om prestaties te meten en systematisch bij te sturen.
- In samenhang met het vorige punt constateerde de Inspectie ook dat teams in organisatorisch opzicht als afzonderlijke eenheden functioneren.

De ambitie achter het samenbrengen van de teams, namelijk om relevante informatie met elkaar te delen, nauw samen te werken en over en weer elkaars expertise te gebruiken, komt in de praktijk niet van de grond.

- Door een grote span of control bij teamchefs is het zicht op mensen en processen beperkt. Personeelszorg wordt vaak aan teamleiders gedelegeerd, maar hun takenpakket wat betreft leidinggevende taken is onduidelijk. Formeel zijn zij sturend op de inhoud, maar hebben zij geen lijnverantwoordelijkheid. Tegelijkertijd constateerde de Inspectie in haar onderzoek dat het takenpakket van teamleiders wel degelijk elementen van personele zorg bevatte. Deze informele delegatie leidt tot een wisselende, persoonsafhankelijke praktijk in plaats van een uniforme professionele werkwijze.
- Functionerings- en beoordelingsgesprekken vinden niet structureel plaats en de toepassing van bindingstermijnen, begeleiding en beloningsregelingen verschilt per team. De Inspectie concludeerde dat de zorg voor personeel en hun welzijn niet structureel geborgd zijn.
- Ook constateerde de Inspectie dat het escaleren van problemen naar hogere leidingniveaus niet goed werkt: leidinggevendenden verwijzen kwesties vaak terug naar het team, en medewerkers die problemen aankaarten ondervinden daar persoonlijk negatieve gevolgen van.

Cultuur en checks and balances

- Onderzoekers constateerden dat rollen, verantwoordelijkheden en tegenkracht niet scherp zijn afgebakend, waardoor tegenspraak beperkt blijft en interne controle en bijsturing onvoldoende tot hun recht komen. Dit tast de operationele veiligheid en de rechtsstatelijke waarborgen van het werk aan.
- Ook de gesloten cultuur, terughoudendheid in het bespreken van fouten en het gebruik van heimelijkheid om kritiek buiten te houden, leiden ertoe dat checks en balances die op papier bestaan in de praktijk worden uitgehold.
- De bestaande functiehuizen en HR-systemen sluiten niet aan op het specifieke karakter van afgeschermd werk. Dit belemmert een samenhangend beleid op het gebied van werving, opleiding en loopbaanontwikkeling.

Team Werken Onder Dekmantel

- De onderzoekers constateerden dat de sturing op het team WOD ingewikkeld is ingericht, zowel extern als intern. Verschillende actoren binnen politie en openbaar ministerie zijn betrokken bij besluitvorming, uitvoering en toetsing, waardoor verantwoordelijkheden over meerdere niveaus lopen. De Inspectie signaleert dat deze gelaagdheid kan leiden tot onduidelijkheid over sturing en verantwoording.
- De Inspectie constateerde dat AO-brede problemen in versterkte mate optreden binnen het team WOD. De Inspectie signaleert daarbij dat het eerdergenoemde 'organisatorisch isolement', een te grote span of control, ontbreken van personele waarborgen, en een cultuur van heimelijkheid waardoor knelpunten niet bespreekbaar zijn en men elkaar niet aanspreekt op gedrag, ook bij dit team duidelijk zichtbaar zijn.

Conclusie

De Inspectie concludeerde dat het ontbreken van een gedeelde koers en een vanzelfsprekende dialoog leiden tot een gebrekkige realisatie van organisatorische en operationele ambities. Het organisatorisch isolement van teams in combinatie met een gebrek aan sturing op basis van checks en balances, en de gesloten werkcultuur waarin tegenspraak onvoldoende plaatsvindt levert risico's op voor de beheersbaarheid en controle van operaties, en voor het welzijn van de medewerkers van AO.

De Inspectie concludeerde specifiek dat binnen het team WOD een opeenstapeling van factoren op het gebied van aansturing, onderlinge verhoudingen en gebrekkige personele zorg heeft geleid tot een sociaal onveilige werksfeer. Hierdoor ontbreken waarborgen voor de operationele veiligheid tijdens de uitvoering van taken. Het ontbreken van effectieve checks en balances op dit vlak maakt dat de Inspectie aanzienlijke veiligheidsrisico's constateert.

4.3. Onderzoek door de Commissie Waarborgen Werken Onder Dekmantel

Beschrijving van de onderzoeksperiode

Naar aanleiding van het rapport van de Commissie Brouwer besloot de minister van Justitie en Veiligheid dat verschillende maatregelen en verdiepend onderzoek nodig zijn. Hiertoe werd begin 2022 de Commissie Waarborgen Werken Onder Dekmantel (WWOD) ingesteld.¹⁹ Haar eindrapport werd in september 2023 gepresenteerd.²⁰

De Commissie WWOD onderzocht het heimelijk domein in brede zin en deed onderzoek naar de vraag ten aanzien van welke aspecten nadere versterking van waarborgen nodig is. Ook adviseerde de commissie over de werkwijzen bij het openbaar ministerie en de politie over het heimelijk domein.

De Commissie WWOD begon haar werkzaamheden met het bestuderen van de stand van zaken na het uitkomen van het rapport van de commissie Brouwer. Naar aanleiding van haar bevindingen kwam de Commissie WWOD in juli 2022 tot de conclusie dat de politie nog niet de goede weg was ingeslagen om te komen tot een toekomstbestendig team WOD. Zo was het onduidelijk op basis waarvan keuzes rondom het inrichten van waarborgen werden gemaakt en ontbrak een doordacht plan op basis waarvan de doorontwikkeling van het heimelijk werk werd gebaseerd. Ook zag de Commissie WWOD gedurende de eerste onderzoeksperiode zorgelijke situaties rondom cultuur en gebrekkig leiderschap, waardoor politiemensen in (sociaal) onveilige situaties terecht kwamen en er zich integriteitsteksties voordeden.

¹⁹ Zie het Instellingsbesluit van de commissie Waarborgen Werken Onder Dekmantel van 29 januari 2022, *Stcrt.* 2022, 7403.

²⁰ Zie nader *Waarborgen voor heimelijk werk* (Rapport commissie Waarborgen Werken Onder Dekmantel, 'Commissie-Sorgdrager'), bijlage bij *Kamerstukken II* 2023/24, 29 628, nr. 1190.

Daarom adviseerde de Commissie WWOD in juli 2022 om het team WOD af te bouwen en ruimte voor bezinning en planvorming te nemen. De commissie was van mening dat een nieuwe organisatie, met de daarbij behorende (nieuwe) waarborgen, gestoeld moest worden op een helder plan en heldere visie over het heimelijk domein en de positie van het infiltratieteam in dat domein. In september 2022 heeft de Commissie WWOD dat advies nader ingekleurd ter ondersteuning van het besluitvormingsproces dat binnen de politie op dat moment plaatsvond. Daarin gaf de Commissie WWOD adviezen over een verantwoorde afbouw van het team WOD en de zorg voor medewerkers die door de reorganisatie worden getroffen. Ook ging de Commissie WWOD uitgebreider in op haar opvattingen over de periode van herbezinning die politie en openbaar ministerie in haar optiek zouden moeten gebruiken voordat een nieuw infiltratieteam werd opgebouwd.

Gelijktijdig met het advies van de Commissie WWOD besloot de Korpsleiding van de Nationale Politie om het team WOD af te bouwen. In februari 2023 is de Nationale Politie met de reorganisatie en afbouw van het team WOD gestart.

Bevindingen van de Commissie WWOD ten aanzien van de ontwikkelingen sinds april 2021

Eén van de taken van de Commissie WWOD was het beoordelen van de wijze waarop de aanbevelingen van de Commissie Brouwer zijn opgevolgd. De commissie constateerde dat die aanbevelingen in grote mate zijn opgevolgd.²¹ Een aanzienlijk deel van deze aanbevelingen zag op het krijgen en/of vergroten van inzicht in en controle op de inzet van heimelijke bevoegdheden. Met de inrichting van het Regiepunt Heimelijke Operaties en de stuurtafel HUMINT is daar invulling aan gegeven. De Commissie WWOD constateerde dat er binnen het heimelijk domein meer aandacht is gekomen voor mentaal welzijn en ethische afwegingen.

De Commissie WWOD constateerde verder dat de aandacht van de politie na de beslissing tot afbouw snel gericht werd op het opbouwen van het nieuwe infiltratieteam, terwijl de herbezinning en het opstellen van een visie nog niet waren afgerond. Daarom adviseerde Commissie WWOD om de processen van afbouw, herbezinning en opbouw beter van elkaar te scheiden. Verschillende functionarissen zouden voor verschillende fasen verantwoordelijk kunnen worden gemaakt en de Commissie WWOD adviseerde om een kwartiermaker aan te stellen die werkt aan herbezinning en opbouw van het nieuwe infiltratieteam. Dat ten behoeve van de opbouw van het nieuwe infiltratieteam gebruik kan worden gemaakt van expertise en specialistische kennis van medewerkers van het afgebouwde team WOD, lag volgens de Commissie WWOD voor de hand, terwijl zorg moest worden gedragen voor het voorkomen van het meenemen van negatieve cultuurelementen uit het verleden. In haar rapport deelde de Commissie WWOD met medewerkers van politie en het openbaar ministerie haar zorgen over het krappe tijdschema waarin een en ander moest gaan gebeuren. De commissie beschreef daarbij hoe een dergelijke krappe planning het risico in zich bergt dat de oude situatie grotendeels opnieuw wordt opgebouwd en dat daarmee geen wezenlijke verandering optreedt.

²¹ Zie *Waarborgen voor heimelijk werk* (Rapport Commissie Waarborgen Werken Onder Dekmantel, 'Commissie-Sorgdrager'), bijlage bij *Kamerstukken II 2023/24*, 29 628, nr. 1190, p. 63-69.

Waarborgen en andere adviezen van de Commissie WWOD

De Commissie WWOD wijdde in haar eindrapport een hoofdstuk aan de waarborgen voor het heimelijk domein. Daarin maakte de Commissie WWOD een onderscheid tussen waarborgen in een organisatorische context en personele waarborgen. De organisatorische context van de waarborgen zag de Commissie WWOD als de basis voor het (blijvend) functioneren van de inhoudelijke waarborgen voor het heimelijk domein. De Commissie WWOD beschreef verschillende organisatorische waarborgen.²² In het rapport wordt geadviseerd het heimelijk domein als samenhangend stelsel te organiseren en wat in zo'n organisatie als randvoorwaardelijk dient te gelden. Ook werden adviezen gegeven over de opleiding en het inrichten van een team dat zich specifiek richt op zorg, welzijn en mobiliteit binnen het heimelijk domein. De Commissie WWOD adviseerde om de rol van zaaksbegeleider en sociaal begeleider te scheiden en een specifieke begeleider aan te stellen die zorgdraagt voor de afscherming en opbouw van covers. Als onderdeel van de geadviseerde checks en balances werd ingegaan op de rol van het openbaar ministerie binnen het heimelijk domein (bijvoorbeeld ten aanzien de belastbaarheid van infiltranten), de eisen die aan officieren van justitie kunnen worden gesteld en de inhoud van de toetsing van de CTC. Ten aanzien van leiderschap, cultuur en gedrag, adviseerde de Commissie WWOD om het leiderschap over operaties op hoog niveau, maar dicht bij de operatie, te organiseren en ervoor te zorgen dat leidinggevendenden goed uitgerust zijn om aan dit specifieke domein leiding te kunnen geven. Daarbij besteedde de Commissie WWOD ook aandacht aan het feit dat het domein veel wisselingen in de leiding kende, wat zorgde voor instabiliteit en onrust. Als laatste onderdeel van de organisatorische waarborgen, stond de Commissie WWOD stil bij het belang van 'visie en dynamische bekwaamheid'. De Commissie WWOD adviseerde structureel inzicht in interne en externe ontwikkelingen in de organisatie te organiseren en deze inzichten te vertalen naar een visie en strategie voor het heimelijk werken. De Commissie WWOD wees daarbij op het belang van lerend vermogen vanuit de praktijk. Ten slotte stond de Commissie WWOD stil bij het belang van het realiseren van aanpassingsvermogen in de organisatie om invulling te kunnen geven aan de toekomstige ontwikkelingen en veranderingen.

Ten aanzien van de personele waarborgen werd een drieluik aan waarborgen gepresenteerd.²³ De eerste categorie ziet op de waarborgen gedurende de voorbereiding op werken in het heimelijk domein. Daarin komen kennismaking, werving, selectie en opleiding aan bod.

De tweede categorie waarborgen gaat over de periode waarin de medewerker werkzaam is in het heimelijk domein. De Commissie WWOD formuleerde waarborgen in het kader van het vastleggen van werkafspraken in een handboek ('reglement van orde'), de instroom van nieuwe medewerkers, personeelszorg en de afscherming van medewerkers. Ook werden aanbevelingen gedaan over de

²² Zie *Waarborgen voor heimelijk werk* (Rapport Commissie Waarborgen Werken Onder Dekmantel, 'Commissie-Sorgdrager'), bijlage bij *Kamerstukken II* 2023/24, 29 628, nr. 1190. p. 73-85.

²³ Zie *Waarborgen voor heimelijk werk* (Rapport Commissie Waarborgen Werken Onder Dekmantel, 'Commissie-Sorgdrager'), bijlage bij *Kamerstukken II* 2023/24, 29 628, nr. 1190. p. 86-92.

bindingstermijn (ook wel ‘functieverblijfsstermijn’ genoemd) van medewerkers in het heimelijk domein en de doorstroom en mobiliteit van medewerkers.

De derde categorie waarborgen zag op de uitstroom van medewerkers uit het heimelijk domein en de bijbehorende nazorg. Daarin werd onder meer aandacht besteed aan de begeleiding van medewerkers naar een functie buiten het heimelijk domein en het beschikbaar stellen van psychologische zorg nadat een medewerker het heimelijk domein heeft verlaten.

In het afsluitende hoofdstuk gaf de Commissie WWOD enkele beschouwingen mee, die in haar optiek konden bijdragen aan de ontwikkeling van het heimelijk domein op een toekomstbestendige en veilige manier. In het bijzonder besteedde de Commissie WWOD aandacht aan het belang van visie en stevig leiderschap voor het heimelijk domein, degelijke opleidingen en het onderzoeken van de bijdrage van heimelijke inzetten aan de bewijsvoering in strafzaken. De Commissie WWOD adviseerde ook om financiële ruimte te reserveren voor structurele investeringen in het heimelijk domein, als gevolg van het invoeren van de verschillende waarborgen.

4.4 Overkoepelende beschouwing Commissie Monitoring Waarborgen Heimelijk Werk

De eerdere onderzoeken van de Commissie Brouwer, de Inspectie van Justitie en Veiligheid, en de Commissie WWOD laten, elk vanuit een eigen invalshoek, een consistent beeld zien van de structurele aandachtspunten en kwetsbaarheden in het heimelijk domein. De Inspectie legde in haar rapporten de nadruk op het ontbreken van heldere sturing in combinatie met een cultuur waarin het voeren van een dialoog niet vanzelfsprekend is. De Inspectie legde een verband tussen het ontbreken van concrete doelstellingen en de doorvertaling daarvan in de teams en de moeilijkheden die de Inspectie constateerde op het gebied van sturing. De Commissie Brouwer toonde aan dat deze tekortkomingen zich in het bijzonder manifesteerden binnen het team WOD, waar gebrek aan vakmanschap en leiderschap in combinatie met zwakke zorgstructuren leidden tot risico's voor medewerkers en de rechtsstatelijke legitimiteit van het werk. De Commissie WWOD kwam in haar eindrapport tot de conclusie dat de nodige verbeteringen het best tot hun recht komen als het heimelijk domein wordt benaderd als een samenhangend stelsel van professionaliteit, zorg en leiderschap met bijbehorende waarborgen. Daarbij nemen visie en daarop gebaseerde strategische uitgangspunten een essentiële rol in. De Commissie WWOD wees dan ook op het belang van het inlassen van een periode van herbezinning om visie en strategische uitgangspunten te ontwikkelen.

Gezamenlijk maken deze onderzoeken duidelijk dat de kwetsbaarheden en specifieke aandachtspunten van het heimelijk domein niet kunnen worden teruggebracht tot afzonderlijke incidenten of tekortkomingen, maar een systemisch karakter lijken te hebben. De kern van die problematiek hangt samen met het bijzondere karakter van het domein, waarin afscherming een belangrijke rol

vervult maar ook gebruikt kan worden om sturing van boven- of buitenaf af te weren. Als rode draad komt ook de positie en invulling van het leiderschap in de genoemde rapporten terug, waarbij van leidinggevenden kwaliteiten worden gevraagd die niet van de gemiddelde politie-leidinggevende gevergd worden. Ook is als rode draad het onderwerp ‘cultuur’ aan te wijzen. Juist in een betrekkelijk isolement (vanwege de vergaande afscherming) is cultuur een aandachtspunt voor politieleidinggevenden en politiemedewerkers. De verschillende rapporten benadrukken dat elk van deze onderwerpen bijzondere aandacht verdient en tot risico's kan leiden wanneer de benodigde aandacht niet voldoende is georganiseerd, onderhouden en/of wordt getoetst.

5. Bevindingen en aanbevelingen start- en tussenmeting

In de hiernavolgende hoofdstukken beschrijft de commissie haar bevindingen uit de monitoringsperiode. De gehele periode liep van januari 2024 tot oktober 2025. Om de ontwikkeling in die periode goed te kunnen volgen, hanteerde de commissie een gefaseerde aanpak met drie metingen: een startmeting (januari - juni 2024), een tussenmeting (juli - december 2024) en een eindmeting (januari - oktober 2025).

Voor de start- en tussenmeting heeft de commissie haar bevindingen aan politie en OM gedeeld in de vorm van vertrouwelijke tussenproducten, met als doel actuele knelpunten tijdig onder de aandacht te brengen. Op die manier kon waar nodig al op korte termijn actie worden ondernomen en hoefde niet te worden gewacht tot de publicatie van het eindrapport.

In dit hoofdstuk wordt teruggegrepen op de bevindingen en aanbevelingen uit de startmeting, evenals op de aanvullende aandachtspunten die tijdens de tussenmeting zijn geformuleerd. Deze eerdere inzichten worden hier in samengevatte vorm gepresenteerd en vormden ijkpunten voor de analyse van de eindmeting.

5.1 Startmeting Commissie Monitoring Waarborgen Heimelijk Werk, augustus 2024

De startmeting richtte zich op het in kaart brengen van de actuele stand van zaken ten opzichte van de situatie zoals vastgesteld door de Commissie WWOD in juni 2023. Daarnaast bood deze meting ruimte om acute knelpunten te signaleren die om directe aandacht vroegen. Hieronder worden de in de startmeting opgenomen overkoepelende bespiegeling en aanbevelingen van de commissie beschreven. Deze vormden richtinggevende ijkpunten voor de verdere monitoring.

Overkoepelende bespiegeling startmeting

De commissie sprak haar zorg uit over de insteek die de politie had gekozen voor het proces sinds de beslissing tot afbouw. In het rapport van de Commissie WWOD constateerde de commissie dat de politie te snel over was gegaan tot opbouw, zonder eerst een periode van herbezinning in te lassen waarin de politie – in samenwerking met het openbaar ministerie – zich kon richten op het opstellen van een visie op het heimelijk domein. Ook na deze eerste monitoringsperiode constateerde de commissie dat herbezinning noch visievorming op strategisch niveau het afgelopen jaar had plaatsgevonden. Het opbouwen van een nieuw infiltratieteam zonder dat dit essentiële proces van herbezinning heeft plaatsgevonden, vond de commissie onverstandig en zag zij als een gemiste kans.

De commissie zag ook dat in de nieuwe organisatie veel energie zit en dat bij de opbouw actief aan de waarborgen gedacht werd. Echter, de commissie adviseer-

de de politie om bij de implementatie van de waarborgen zich actief te blijven afvragen of de gekozen vorm ook de gewenste effecten en uitkomsten zal hebben. Het is van belang dat kwaliteit niet ten koste gaat van snelheid.

Besluitvorming over de inrichting van het stelsel heimelijk werken verliep daarentegen traag.²⁴ Hoewel de politie voor stevige opgaven stond en zwaar belast werd, adviseerde de commissie toch met klem dat de politie op zeer korte termijn, bij voorkeur nog in september (2024), een besluit zou nemen over de inrichting van het stelsel, ook al betekende dit dat er extra middelen nodig zouden zijn. Snelheid was geboden omdat een gebrek aan tempo risico's voor onder meer het draagvlak met zich meebracht en in meer concrete zin onrust en onzekerheid veroorzaakte waardoor gekwalificeerde mensen het domein (of zelfs de politie) verlieten en/of geen vacatures werden opengesteld. Daarnaast zou het streven naar 100% draagvlak in de praktijk niet realistisch zijn; er zullen altijd tegenkrachten zijn. Uit de gesprekken die de commissie medio 2024 voerde bleek dat er voldoende draagvlak leek te zijn om de besluitvorming niet verder vooruit te schuiven.

Tot slot zag de commissie een risico dat door de aandacht voor de opbouw, die onder hoge tijdsdruk vorm kreeg, de politie onvoldoende aandacht zou houden voor de afbouw van het huidige team en de bijbehorende personeelszorg.

Aanbevelingen startmeting augustus 2024

Afbouw

- Houd aandacht voor de begeleiding en nazorg van oud-medewerkers van het team WOD en maak de operationele afbouw voor alle betrokkenen een goed afgerond proces.
- Voorkom dat unieke kennis en ervaring verloren gaan. Overweeg om expertise van medewerkers van het tijdelijke team te betrekken bij de opbouw van het nieuwe infiltratieteam.
- Maak van de afbouw voor alle betrokkenen een goed afgerond proces. Betrek en/of informeer de huidige medewerkers en de relevante betrokkenen van het OM in de wijze waarop de operationele afbouw van legends, covers en de bijbehorende financiën wordt geregeld. Overweeg een projectleider afbouw aan te stellen of deze verantwoordelijkheid bij een functionaris in de organisatie te beleggen.

²⁴ Het stelsel heimelijk werken betreft het organiseren van de regionale en landelijke heimelijke teams in een samenhangend stelsel waarin onder andere afscherming, zorg en uniformering van werkwijzen worden geregeld.

Tijdelijk team

- Het was voor de commissie duidelijk dat medewerkers de afbouw als een ingrijpende gebeurtenis ervaarden.
- Er waren positieve ontwikkelingen op het gebied van een aantal waarborgen zoals:
 - uniformering van werkzaamheden
 - de inrichting van de stuurtafel
 - de structurele aanwezigheid van psychologische zorg voor het team
 - de bestendiging van de rol van het RHO
 - de structurele aandacht voor het evalueren van inzetten
- De commissie constateerde dat deze veranderingen kunnen bijdragen aan een veiligere en professionelere werkomgeving voor medewerkers van het team WOD.

Herbezinning

- De commissie blijft nadrukkelijk aanbevelen om voldoende aandacht te besteden aan een periode van herbezinning op toekomstige ontwikkelingen en de inrichting van het heimelijk werk dat daarop is afgestemd. Politie en OM dienen hierin samen op te trekken.
- Bezie bij de uitvoering van aanbevelingen en waarborgen van de Commissie WWOD tevens of de onderliggende belangen op andere wijze beter kunnen worden geborgd. Pas in dergelijke gevallen het comply or explain-principe toe.

Opbouw

- De commissie adviseert om het nieuwe infiltratieteam vanuit een omvattend perspectief op informatie-inwinning vorm te geven. Concreet betekent dit hierin ook de virtueel agenten en operators van aanpalende teams expliciet mee te nemen.
- Laat besluitvorming over de inrichting van het stelsel op korte termijn plaatsvinden.
- Geef vanuit de politieleiding sturing aan het proces van gedeelde visieontwikkeling tussen organisatieonderdelen die betrokken zijn bij de opbouw van het nieuwe team.
- Bewaak de balans tussen zorgvuldigheid, samenhang en snelheid van beslissingen en stuur daarop. Ook hier ligt een rol voor de kwartiermaker en de eenheidsleiding.
- Zorg dat geen ruimte ontstaat voor het meenemen van de oude cultuur.
- Betrek interne en externe expertise die behulpzaam kan zijn bij de opbouw van het nieuwe infiltratieteam en de visievorming op het heimelijk middel.

5.2 Tussentijdse brief Commissie Monitoring Waarborgen Heimelijk Werk, januari 2025

Over de periode van juni tot en met december 2024 schreef de commissie een tussentijdse brief (tussenmeting) aan de korpsleiding van de Nationale Politie en het College van procureurs-generaal van het openbaar ministerie. Deze brief had als doel om de stand van zaken tot aan januari 2025 in beeld te brengen en de focus aan te kondigen voor de resterende monitoringsperiode tot aan het eindrapport. Hieronder worden de in de brief aangekondigde aandachtspunten beknopt weergegeven.

Aanvullende aandachtspunten commissie tot het einde van de monitoringsperiode

- De mate waarin het nieuwe team tijd en ruimte neemt om zich te ontwikkelen van startbekwaam naar vakbekwaam, met oog voor de beoogde veiligheid van medewerkers.
- Het tempo waarmee het UCT complexere en zwaardere inzetten oppakt, in relatie tot de snelheid waarmee nieuwe medewerkers vakbekwaam worden.
- De beschikbaarheid van voldoende tijd en ruimte voor leidinggevenden om te bezinnen en te reflecteren.
- De verdere doorontwikkeling van de opleiding en de wijze waarop dit wordt vormgegeven.
- De voortgang in de professionalisering van het OM, met specifieke aandacht voor:
 - de rol van de rechercheofficier binnen het nieuwe stelsel,
 - het leerklimaat in het heimelijk domein,
 - het structureel bijhouden van lijnen in CTC-bevindingen,
 - de visievorming vanuit het OM.

6. Afbouw van het team

Dit hoofdstuk bespreekt de belangrijkste bevindingen met betrekking tot de afbouw van het team WOD in de periode van 1 januari tot en met 31 december 2024. De bevindingen hebben betrekking op het tijdelijke team (medewerkers WOD die tot eind 2024 actief zijn geweest); een klein aantal bevindingen heeft ook betrekking op oud-medewerkers van de WOD (medewerkers die tot eind 2022 actief zijn geweest).

Herplaatsing van oud-medewerkers WOD

Medewerkers die het team WOD eind 2022 als gevolg van de reorganisatie verlieten, kregen de status van herplaatsingspluskandidaat toegewezen. De “plus” duidde erop dat voor hen de mogelijkheid bestond om buiten- en bovenformatief geplaatst te worden.

Van deze groep oud-medewerkers WOD zat begin 2024 een derde voor langere periode thuis. De andere medewerkers waren op dat moment reeds herplaatst of zaten in de laatste fasen van herplaatsing. Eind 2024 hadden al deze oud-medewerkers, met uitzondering van een medewerker die vanwege langdurige ziekte niet bemiddelbaar was, een nieuwe functie binnen of buiten de politie (zowel landelijk en regionale teams) gevonden.

Ondersteuning bij het vinden van een nieuwe plek was belegd bij de begeleidingscommissie. Deze was tussen 21 februari 2023 en 1 januari 2025 belast met de opdracht om het bevoegd gezag te adviseren over passende (her)plaatsing van de aangewezen herplaatsingskandidaten. Ten minste één medewerker gaf aan pas na lange tijd een gesprek te hebben gevoerd met de begeleidingscommissie; ook waren medewerkers uit deze eerste groep niet onverdeeld tevreden over dat proces. Voor sommige medewerkers gold dat zij een nieuwe functie zonder ondersteuning van de begeleidingscommissie hadden gevonden. Voor andere medewerkers is de commissie wel behulpzaam geweest bij het vinden van een nieuwe functie.

In de gesprekken met deze medewerkers kwam naar voren dat er ongeveer 1,5 jaar na dato nog steeds ongenoegen en frustratie heersten rondom de beëindiging van hun functie bij de WOD. Dit wijdden zij aan het feit dat hen nooit is uitgelegd waarom zij niet door mochten in het tijdelijke team en hun functie op korte termijn werd beëindigd.

Herplaatsingsproces tijdelijk team

Ook de medewerkers van het tijdelijke team (waarvan de werkzaamheden op 31 december 2024 eindigden) spraken in 2024 met de begeleidingscommissie over vervolgopties. Eind 2024 hadden alle medewerkers uit deze groep, uitgezonderd één, een nieuwe functie gevonden. Uit verschillende gesprekken kwam naar voren dat een aantal van de medewerkers van het tijdelijke team heeft gesolliciteerd op functies in het nieuwe UCT. Een enkeling is aangenomen.

Begeleidingscommissie

Uit gesprekken die de commissie voerde, waaronder met de begeleidingscommissie, kwam het beeld naar voren dat de verwachtingen bij medewerkers over de begeleiding naar een andere functie niet altijd overeenkwamen met hetgeen de begeleidingscommissie voor hen kon doen. Ook gaven sommige medewerkers aan dat zij flink moeite hadden moeten doen om een gesprek met de begeleidingscommissie te krijgen. Andere medewerkers gaven wel aan tevreden te zijn over hetgeen de begeleidingscommissie voor hen had kunnen doen bij het vinden van een nieuwe functie. Meerdere geïnterviewden, waaronder de begeleidingscommissie zelf, gaven daarnaast aan dat de naam ‘begeleidingscommissie’ bij medewerkers de verwachting wekte dat ze persoonlijk begeleid zouden worden. In feite kwamen de werkzaamheden van de begeleidingscommissie overeen met die van een plaatsingsadviescommissie. Ook gaf de begeleidingscommissie aan dat de (gebrekkige) communicatie een rol speelden in de mismatch van verwachtingen. De begeleidingscommissie kon medewerkers van het team WOD, door hun afgeschermd positie, niet op de gebruikelijke manieren bereiken en bijvoorbeeld een algemene startbijeenkomst met hen beleggen. Tot slot bleek uit gesprekken in het najaar van 2024 dat medewerkers onzeker waren of zij na 1 januari 2025 nog bij de begeleidingscommissie terecht konden. Deze onzekerheid kwam voort uit de verschillende signalen die de begeleidingscommissie en de sectorleiding afgaven over de einddatum van de inzet van de begeleidingscommissie. Uiteindelijk is de begeleidingscommissie actief geweest van 21 februari 2023 tot 1 januari 2025.

Pas laat in het proces kwam er voldoende oog voor de persoonlijke impact van de afbouw

Halverwege 2024 gaven zowel oud-medewerkers van de WOD en van het tijdelijke team aan dat een groot deel van hen de aandacht van de leidinggevenden voor de afbouw – en de impact die dit op hen als personen heeft – als oppervlakkig of zelfs ontoereikend ervoer. Vanuit het tijdelijke team gaf men aan dat er vanuit de teamchefs vooral aandacht ging naar de opbouw van het nieuwe team. Medewerkers beschreven de periode als zeer impactvol. Leidinggevenden gaven in de gesprekken met de commissie aan dat zij verschillende ondersteunende maatregelen hadden getroffen, zoals onder meer het bieden van de gelegenheid om passend afscheid te nemen en het beschikbaar stellen van professionele zorg voor oud-medewerkers. Op basis van deze tegenstrijdige signalen, constateerde de commissie in de startmeting een discrepantie tussen wat er volgens leidinggevenden aan nazorg was geregeld en hoe medewerkers de personeelszorg in de praktijk hebben ervaren.

In het najaar van 2024, enkele maanden voor de definitieve ontmanteling van het tijdelijke team, gaven medewerkers aan dat de teamleiders meer aandacht hadden voor de persoonlijke impact van het eindigen van hun aanstelling. Zo belde de teamleiding vaker met medewerkers en kreeg iedereen een individueel gesprek over het afronden van het werk. Ook besloot de teamleiding tegen het einde van 2024 dat alle medewerkers twee weken ‘inbetween tijd’ zouden krijgen tot het moment dat ze aan hun nieuwe functie begonnen. Zo konden zij afscheid nemen en zich voorbereiden op een nieuwe werkplek.

De commissie maakt uit de gesprekken met medewerkers die een functie vervullen in het nieuwe team op dat zij, ondanks toenemende aandacht van de teamleiders voor de persoonlijke impact van de afbouw en de voorgenomen ‘inbetween tijd’, de afbouw van het team nog niet volledig hebben afgesloten.

Afbouw begon voor veel betrokkenen zonder duidelijk koers

Hoewel de teamleiding begin 2024 aangaf een duidelijk beeld te hebben van hoe zij het traject van afbouw met betrekking tot operationele zaken zou vormgeven, gaven medewerkers vanuit het tijdelijke team en het OM aan dat voor hen op dat moment onduidelijk was hoe dit proces zou verlopen. Dit gold met name voor de afbouw van covers na 1 januari 2025, de financiële afwikkeling daarvan en de consequenties van de terugkeer naar de niet-heimelijke politie-omgeving.

Na de zomer van 2024 heeft de organisatie vervolgens een intensiveringstraject ingezet, waarbij met iedere medewerker concrete afspraken gemaakt zijn ten aanzien van de operationele én persoonlijke afbouw. Toen werd ook bekend dat één van de teamleiders in ieder geval tot en met februari 2025 aan zou blijven om hier zorg voor te dragen.

De commissie heeft ten tijde van haar monitoringsonderzoek geen documentatie ingezien met een plan van aanpak en/of voorgenomen stappen die ten grondslag lagen aan de operationele afbouw van het team WOD.

Tijdens de afbouw is bewust gekozen voor een harde knip tussen het oude en nieuwe team

Bij de afbouw van het tijdelijke team en de opbouw van het nieuwe team UCT is besloten om de twee gescheiden te houden, zodat er geen risico zou zijn dat ‘oude cultuur’ mee zou gaan naar het nieuwe team. Deze keuze van de politie was mede gebaseerd op adviezen van commissies, die erop wezen dat er binnen het team WOD geen gedeelde professionele opvattingen over het werk bestonden.

Medewerkers van het tijdelijke team hebben hun kennis en ervaring niet gedocumenteerd voor of overgedragen aan het nieuwe team. Zij hadden hier in de laatste maanden van hun aanstelling wel de tijd voor en boden dit ook aan. Vanuit de gedachte van een harde knip is er echter bewust voor gekozen om geen gebruik te maken van dit aanbod en deze kennis en ervaring niet mee te nemen in de opbouw van het nieuwe team. Ook projectteam NOW (Nieuw Ontwerp WOD), het team belast met de inrichting en opbouw van de nieuwe organisatie UCT, had geen contact met de medewerkers van het tijdelijke team. Er is daardoor zeer beperkt sprake geweest van kennisoverdracht over het heimelijk werk.

Het gebrek aan kennisoverdracht baarde medewerkers van het tijdelijke team zorgen. Eén van de genoemde voorbeelden van zorg is de situatie dat infiltranten in de toekomst mogelijk als getuige moeten optreden in een strafzaak over inzetten die zij tijdens hun WOD-tijd hebben uitgevoerd. Men vroeg zich af of de nieuwe begeleiders in het UCT snel genoeg vakbekwaam zijn om de oud-infiltranten daarbij te begeleiden. Zij vroegen zich daarom af of de werkzaamheden van infiltranten en begeleiders niet in een document hadden moeten worden vastgelegd.

Ook gaven sommige medewerkers aan dat zij zorgen hadden over de mate waarin hun (buitenlandse) netwerk zou blijven bestaan, omdat zij deze niet konden overdragen. Volgens hen deelde hun netwerk, ook in het buitenland, deze zorg.

Eind 2024 gaf een medewerker aan dat er een kentering leek te zijn en men de waarde van de ervaring van de toenmalige medewerkers toch leek in te zien. De professionele standaarden van het Regiepunt Heimelijke Operaties zijn mede opgesteld in samenwerking met oud-medewerkers van de WOD. Daarnaast zijn er tegen het einde van 2024 verschillende werkgroepen ingericht. Medewerkers gaven aan dat zij het, met het einde van hun dienstverband in zicht, lastig vonden om deel te nemen aan de werkgroepen, omdat zij niet zouden meegaan naar het nieuwe team. Tot slot is een aantal WOD'ers verzocht om het UCT na 1 januari als 'praktijkcoach' te ondersteunen. De commissie constateert op basis van de gesprekken met een aantal praktijkcoaches, dat medewerkers die al elders een functie bekleden in de praktijk niet in staat zijn de rol van praktijkcoach te vervullen.

Inzetten WOD en begeleiding vanuit WOD steeds minder beschikbaar

Hoewel operaties tot eind 2024 zouden doorlopen, was bij de regionale eenheden en het OM vroeg in 2024 merkbaar dat de afbouw van het team operationele consequenties had. Het team kon vaker niet dan wel gehoor geven aan verzoeken om operaties uit te voeren. Hierdoor konden volgens verschillende geïnterviewden opsporingskansen niet benut worden. Binnen de regionale eenheden was een duidelijke toename merkbaar van het aantal verzoeken dat de regionale heimelijke inwinningsteams (HI-teams) ontvingen van de tactische teams uit hun eenheid. Bij een schouw van het Regiepunt Heimelijke Operaties, tijdens de afbouwperiode, op de inzetten die regionale teams bij hen aanmeldde, constateerde het Regiepunt dat de uitvoering in de praktijk verder ging dan op papier was voorzien. Ook bleek dat politiemedewerkers uit de regionale eenheden meer deden dan passend was bij hun ervaringsniveau. De uitkomst van de schouw is een indicatie dat regionale eenheden tijdens de afbouw van het team WOD mogelijk de leemte zijn gaan opvullen. Geïnterviewden gaven in de afbouwperiode aan dat een gebrek aan capaciteit binnen het tijdelijke team WOD als risico werd gezien: dit kon leiden tot minder aanvragen voor inzetten die op basis van de governance en het Samenwerkingsbesluit onder de verantwoordelijkheid van het team WOD zouden vallen. Dit zou invloed hebben op de analyse van de behoeften rondom de inzet van verschillende type operaties. Tot slot gaf een geïnterviewde aan dat in de periode voor 31 december 2024 aan tactische teams uit de regionale eenheden verteld is dat zaken die in de ijskast gezet zouden zijn, gedraaid konden worden als het nieuwe team operationeel zou zijn.

Reflectie commissie op de afbouw

In de startmeting van augustus 2024 signaleerde de commissie een duidelijke discrepantie tussen het beeld dat bij de teamleiding bestond over onderwerpen als nazorg en operationele afbouw, en de wijze waarop medewerkers deze periode hebben ervaren. In de loop van de afbouwfase is op verschillende thema's

een verandering zichtbaar geworden. Deze koerswijziging werd ook door medewerkers herkend en gewaardeerd, maar vond relatief laat plaats, tegen het einde van de afbouwperiode.

Op basis van constatering van eerdere commissies, waaruit bleek dat er geen gedeelde professionele opvattingen over vakmanschap en leiderschap binnen het heimelijk domein bestonden, koos de politie voor een duidelijke scheiding tussen oud en nieuw. De commissie acht het te begrijpen dat de politie hiermee bewust het risico op het meenemen van de oude cultuur heeft willen beperken en onderkent dat er een spanningsveld bestaat tussen het behouden van kennis en het doorbreken van elementen van de oude cultuur. Tegelijkertijd heeft de commissie ten tijde van de start- én tussenmeting nadrukkelijk gewezen op het risico dat waardevolle kennis en ervaring verloren zouden gaan.

Hoewel het aanbod van oud-medewerkers en leden van het tijdelijke team om werkwijzen vast te leggen niet benut is, heeft er wel kennisoverdracht plaatsgevonden door middel van interviews van het Regiepunt Heimelijke Opsporing met oud-medewerkers van de WOD. De commissie heeft desondanks van meerdere geïnterviewden vernomen dat medewerkers nu opnieuw het wiel moeten uitvinden, wat de commissie als een gemiste kans beschouwt. Ook de introductie van de praktijkcoach, hetgeen de commissie tijdens de tussenmeting zag als een positieve interventie, blijkt niet goed van de grond gekomen.

7. Functioneren van het tijdelijke team WOD

Het tijdelijke team was een klein team

Een klein team van infiltranten en begeleiders is in de periode tot en met eind december 2024 tijdelijk aangebleven. Het zogeheten tijdelijke team WOD bestond uit relatief meer infiltranten dan begeleiders. Vanwege de kleine formatie en scheve verhouding van infiltranten en begeleiders kon niet aan alle inzetverzoeken voldaan worden en noemden meerdere geïnterviewden dat dit bij infiltranten tot onderspanning leidde en risico's gaf vanuit de kans op verveling. Ook noemden geïnterviewden dat de kleine formatie het team kwetsbaar maakte, omdat uitval direct tot consequenties zou leiden voor landelijke operaties en inzetten in de regionale politie-eenheden.

Geïnterviewden deelden wisselende beelden over de sfeer op het team. Sommigen noemden dat de sfeer na de harde reset eind 2022 aanzienlijk verbeterd was, anderen gaven aan dat er vaak een negatieve sfeer hing rond de teamoverleggen.

Vanuit AO is een vaste psycholoog betrokken bij het team

Vanaf de periode van het bestaan van het tijdelijke team is vanuit AO een vaste psycholoog toegewezen aan het team. Medewerkers van het tijdelijk team vonden de psycholoog goed ingebed en waardeerden diens rol in het team. Ook gaf men aan dat de psycholoog aandacht had voor het thuisfront van de infiltranten en begeleiders en dat men dit op prijs stelde. De teamleiding bevestigde in gesprekken met de commissie dat de psycholoog, vanwege de geheimhoudingsplicht, de teamleiding niet informeerde over het welzijn van individuele medewerkers. Vanuit het nieuwe zorgconcept is de psycholoog aanwezig bij de operationele briefing voorafgaand aan een inzet. De psycholoog beoordeelt daarin mede de inzetbaarheid van de infiltrant en draagt bij in het beoordelen van operationele risico's. In overeenstemming met het in het najaar van 2024 vastgestelde zorgconcept, is een tweede psycholoog bij AO aangenomen. Naast de zorgpsychologen is er ook een zorgcoördinator aangesteld en zijn er vanuit het (theoretische) zorgconcept voor alle vormen van zorg, zorgprofessionals beschikbaar.

Signalen over toenemende waarborgen in de werkomgeving

Sinds de rapporten van de verschillende commissies zijn er, volgens verscheidene personen in de politieorganisatie en daarbuiten, diverse veranderingen in de organisatie geweest die bijdragen aan een professionele werkomgeving. Dit ziet op betere administratieve hygiëne bij de infiltranten en begeleiders; gewerkte uren en financiële administratie worden maandelijks bijgehouden en werknemers worden erop aangesproken wanneer zij zich niet aangemaakte afspraken houden. Daarnaast noemen meerderde geïnterviewden dat er meer structuur en consistentie is aangebracht in de wijze waarop werkwijzen worden voorbereid, vastgelegd en gevolgd. Het Regiepunt Heimelijke Operaties heeft hiervoor uniforme werkwijzen geïntroduceerd, die voor alle betrokkenen verplicht zijn gesteld. De voortgang en resultaten van de inzet worden systematisch gemonitord en regelmatig geëvalueerd, soms in samenwerking met een onafhankelijke partij, om zowel inhoudelijke als procesmatige aspecten te verbeteren.

Uitkomsten van interne evaluaties hebben volgens medewerkers direct tot aanpassingen in werkprocessen geleid.

Tot slot noemden geïnterviewden als belangrijke verandering dat de teamleiding (teamchef en sectorhoofd) en het Regiepunt bij het wekelijkse teamoverleg aansloten, waardoor het inzicht in het heimelijk werk toenam bij degenen die daarover beslissingen nemen. Geïnterviewden benadrukken dat deze aanpassingen voortkomen uit de hoge prijs die in het verleden betaald is toen de leiding op te grote afstand bij dit type operaties stond. De commissie ziet dat hiermee stappen zijn gezet om meer sturing en zicht te organiseren op heimelijke operaties. Tijdens de periode van het tijdelijke team sloot ook het OM structureel aan bij de teamoverleggen.

RHO leidt tot uniformering van werkwijzen in het domein

De rol van het Regiepunt Heimelijke Operaties is ten tijde van het tijdelijke team verder bestendigd. Zowel het landelijke team als de regionale eenheden dienen alle inzetten bij het RHO aan te melden. Uit gesprekken met landelijke en regionale eenheden bleek dat zij deze werkwijze aanhouden; het RHO is van alle lopende operaties op de hoogte. Het RHO beoordeelt inzetplannen vervolgens aan de hand van de waarborgen, de professionele standaarden, de werkgeversverantwoordelijkheid (moraliteit en ethiek), de mate van complexiteit, de proportionaliteit en draagt zorg voor deconflictie.

Ten tijde van het tijdelijke team heeft het RHO daarnaast meerdere werkwijzen en professionele standaarden in protocollen vastgelegd. Vrijwel alle geïnterviewden van politie en het OM geven aan te spreken te zijn over het RHO en zien dat het RHO door zijn meerwaarde een belangrijke plek heeft ingenomen in het werkveld. Geïnterviewden zijn onder meer tevreden over de snelheid waarmee inzetten beoordeeld worden, de uniformering die plaatsvindt als gevolg van landelijke standaarden, de kwaliteit van het overleg met het RHO en de kennisuitwisseling tijdens bezoeken van het RHO aan de eenheden.

Andere - regionale - waarborgen

Naast de implementatie van een uniform plan van aanpak zijn er in de regionale eenheden ook andere waarborgen ontwikkeld ten tijde van het tijdelijke team. De begeleiding van operaties en inwinners²⁵ is verbeterd. Daarbij heeft de governance heimelijke operaties ook in de regionale eenheden bijgedragen aan duidelijkheid over wie er over de operatie besluit, wat de rol is van het OM, wat de rol is van de werkgever en op welk niveau welk mandaat is georganiseerd.

Verder geven medewerkers van de regionale eenheden aan dat er meer ethisch besef is en dat ook binnen hun teams explicieter over ethische en morele vraagstukken gesproken wordt. Eenheden organiseren jaarlijks mental check-ups, maar geven aan dat de psychologische zorg verder ontwikkeld dient te worden, bijvoorbeeld door dit landelijk in te bedden en te zorgen voor een psycholoog met kennis van en ervaring met het heimelijk domein.

²⁵ Inwinners zijn politiemedewerkers van regionale eenheden die heimelijk informatie inwinnen.

Ook stelt de commissie vast dat betrokkenen signaleren dat de afscherming van de inwinners in de regionale teams onvoldoende is geregeld. Daarnaast staan teamchefs vaak op grotere afstand van de teams die de heimelijke inzetten verrichten, waardoor het voorkomt dat zij niet volledig op de hoogte zijn van zwaardere inzetten. Ook ontbreekt in de regionale eenheden een samenhangend zorgconcept, waardoor structurele ondersteuning en bescherming van medewerkers niet overal geborgd is.

Reflectie commissie op het tijdelijke team

De commissie merkt op dat de beperkte omvang en samenstelling van het tijdelijke team WOD niet alleen gevolgen had voor de operationele inzet van het team zelf, maar ook invloed had op de regionale eenheden. De beperkte capaciteit van het team zorgde ervoor dat regionale eenheden meer zelfstandig invulling hebben gegeven aan de uitvoering van heimelijke operaties. Deze gegroeide praktijk heeft geleid tot een sterkere positie van de regionale HI-teams. De commissie merkt op dat dit tot spanning kan leiden nu, conform besluitvorming, de landelijke structuren steviger worden ingericht.

In het tijdelijke team hebben sinds het uitkomen van de verschillende rapporten inhoudelijk veel veranderingen plaatsgevonden, zoals de uniformering van werkzaamheden, de inrichting van de stuurtafel, de structurele aanwezigheid van psychologische zorg voor het team, een bestending van de rol van het Regiepunt Heimelijke Operaties en structurele aandacht voor het evalueren van inzetten. De commissie beschouwt deze ontwikkelingen als positief en ziet hierin een versterking van de waarborgen die noodzakelijk zijn voor een veilige en verantwoorde uitvoering van het werk binnen het heimelijk domein.

Tegelijkertijd constateert de commissie dat er op onderdelen, met name op het terrein van afscherming, sturing en psychologische zorg, verdere ontwikkeling ook binnen de regionale eenheden noodzakelijk is.

8. Periode van herbezinning

Inleiding

De Commissie WWOD adviseerde in haar eindrapport om een periode van herbezinning in te lassen. De resultaten daarvan kunnen dienen als fundament voor het opbouwen van een nieuw infiltratieteam.

In de startmeting constateerde de Commissie Monitoring Waarborgen Heimelijk Werk dat herbezinning echter in grote mate (nog) niet had plaatsgevonden. De commissie benadrukte in dat document dat het van groot belang is dat het openbaar ministerie en de politie gezamenlijk optrekken om een visie op het heimelijk domein en de inzet van het middel te ontwikkelen.

In de tussenmeting van de commissie werd geconstateerd dat er enige, voorzichtige, stappen in het kader van herbezinning zijn gezet. De commissie omschreef het nemen van een richtinggevend besluit inzake de stelselbeslissing als een positieve ontwikkeling. Daarbij adviseerde de commissie om op korte termijn nadere stappen te zetten in het ontwikkelen van een inhoudelijke visie voor het infiltratieteam en om daarin ook de operators van aanpalende teams en de virtuele agenten mee te nemen.

Bevindingen van de Commissie Monitoring Waarborgen Heimelijk Werk

De politie heeft gedurende de opbouwfase van het nieuwe infiltratieteam (vanaf begin 2024) gewerkt aan het ‘opwerken’ van de fenomenennotitie. In deze notitie zijn criminaliteitsfenomenen beschreven waar het undercoverteam zich in zijn inzetten op kan richten. De notitie is gebaseerd op het onderzoek dat Boin en De Graaf verrichtten ten behoeve van een rapportage van de commissie Schneiders.²⁶ Een geïnterviewde geeft aan dat deze notitie veel ingrediënten bevat, maar dat een recept – over welke richting men met het team op wil – wordt gemist.

Politieleidinggevendenden vertelden de commissie medio 2024 dat de periode van herbezinning op dat moment geen prioriteit had. De focus van de organisatie lag vrijwel volledig op het opbouwen van het nieuwe infiltratieteam en de snel naderende deadline daarvoor van 1 januari 2025.

Het opbouwen van het team aan de hand van een vooraf opgestelde en overeengekomen visie, werd daarmee onmogelijk. Verschillende geïnterviewden (medewerkers van het team WOD en medewerkers van het nieuwe infiltratieteam, geïnterviewden in de politieleiding en vertegenwoordigers van het openbaar ministerie) hebben aangegeven een dergelijke visie te hebben gemist en te missen.

Hun zorgen daarover lopen uiteen. Sommige geïnterviewden vragen zich af waarom fundamentele vragen over het bestaan van het infiltratieteam niet zijn gesteld.

²⁶ A. Boin & B.A. de Graaf, ‘Trends en Uitdagingen voor de Landelijke Eenheid: een schets van benodigde capaciteiten’, bijlage bij ‘Naar een toekomstbestendige Landelijke Eenheid. Tussenadvies van de Adviescommissie voor de Landelijke Eenheid’, Commissie Schneiders 28 februari 2022.

Zij wijzen op de hoge kosten en offers, zowel op financieel vlak als in het kader van risico's voor medewerkers, en vragen zich af of deze kosten opwegen tegen de baten. Daarbij wordt ook regelmatig de vraag opgeworpen wat de toegevoegde waarde van het heimelijke middel is aan de opsporing. Deze discussie hierover wordt echter niet gevoerd.

Geïnterviewden geven aan strategische richtingen voor de groei van het team te missen. Zij geven aan behoefte te hebben aan duidelijkheid daarover. Daarbij vragen zij zich af binnen welke context of welke type strafbare feiten het team gaat opsporen en of dat meer reactief rechercheren (bijvoorbeeld in het kader van het oplossen van een cold case) behelst of juist gaat om het actief participeren in een crimineel samenwerkingsverband (bijvoorbeeld in het kader van de opsporing van georganiseerde criminaliteit). Andere vragen zien op welke tactische teams men met het undercoverteam wil bedienen en op welke manier het landelijke undercoverteam zich onderscheidt van de heimelijke inwinningsteams van de regionale politie-eenheden. De antwoorden op dit soort vragen kunnen van invloed zijn op de functieprofielen van de te werven medewerkers. Geïnterviewden geven aan dat deze antwoorden ook richting kunnen geven aan de koers van het team en 'handvatten en vangrails' bieden voor de medewerkers.

Eind september 2025 ontving de commissie een persoonlijke reflectie ('position paper') van het nieuwe sectorhoofd van AO waarin hij, na ongeveer honderd dagen in functie te zijn, zijn visie geeft op de toekomst van de heimelijke opsporing. In dit stuk wordt een flink aantal van de hierboven genoemde onderwerpen geïntegreerd en worden enige contouren zichtbaar van de richting waarin het sectorhoofd wil dat het heimelijk domein zich de komende jaren gaat ontwikkelen. In de persoonlijke reflectie worden drie strategische lijnen gepresenteerd: 1) integraliteit en kwalitatieve begeleiding, 2) stabiele basis en goed werkgeverschap en 3) maatschappelijke impact en lokale verbondenheid. De commissie gaat in hoofdstuk 11 nader op de inhoud van het position paper in.

9. Opbouw van het nieuwe infiltratieteam

Periode van opbouw vóór de start van het nieuwe infiltratieteam UCT

De politie heeft om de opbouw van het nieuwe infiltratieteam te faciliteren een projectteam ingericht met aan het hoofd een projectleider. Aan het team is op een later moment een programmamanager toegevoegd. Aan de hand van een aantal strategische uitgangspunten is een plan opgesteld voor de opbouw van het nieuwe infiltratieteam.

Ten aanzien van de opleiding van nieuwe medewerkers is bedacht dat medewerkers na de opleiding aan de Politieacademie “startbekwaam” in het nieuwe team begint. Na de start kan men vakbekwaamheid ontwikkelen door ervaring op te doen en opleidingen te volgen gedurende de werkzaamheden van het infiltratieteam. Een ander uitgangspunt is dat bij de werving en selectie van nieuwe medewerkers de controleerbaarheid van de medewerker centraal staat. Daarnaast wordt ervoor gekozen om generieke infiltranten te werven. De werving van infiltranten met bijzondere expertise wordt daarmee vooruitgeschoven. Als theoretisch uitgangspunt kiest men ervoor om de fysieke en virtuele opsporingsmethoden integraal met elkaar te verbinden. Bij de inrichting van het nieuwe infiltratieteam en in de periode daarna krijgen de virtuele agenten echter geen plek in het nieuwe undercoverteam.

De politie kiest ervoor om het nieuwe team te beginnen met ‘een schone lei’ en om een ‘knip’ te maken tussen het oude en nieuwe infiltratieteam. Daarmee geeft de politie een strikte invulling aan het advies van de Commissie WWOD om ervoor te waken dat de oude cultuur van het team WOD wordt overgedragen aan het nieuwe team. Deze keuze betekent dat bij de planvorming en het ontwerpen van het nieuwe team geen gebruik wordt gemaakt van de kennis en ervaring van oud-medewerkers van het voormalig team WOD. Dat leidt bij deze medewerkers tot onbegrip en het gevoel dat ze bewust weg worden gehouden van de opbouwplannen. Ook nadat ze hebben aangeboden bij te dragen aan het ontwerpen van het nieuwe team, wordt van hun kennis en unieke ervaring geen gebruik gemaakt. Later wordt door de politie wel een ‘klankbordgroep’ ingericht waarin enkele medewerkers uit het heimelijk domein (maar niet uit het tijdelijke team), die mee kunnen denken over de voorgestelde veranderingen. Sommige geïnterviewden vertellen in hun gesprekken met de commissie dat ze niet het idee hebben dat hun input in de klankbordgroep tot een aanpassing van de ontwerpplannen leidt.

Na enkele maanden wordt een Realisatieteam UCT ingericht. Dat team werkt aan de verdere totstandkoming van het undercoverteam. Er wordt een ‘grof ontwerp’ van het UCT opgeleverd. De verschillende functies binnen het UCT worden beschreven en er wordt in het Landelijk Functiehuis Nationale Politie (LFNP) gezocht naar passende functieprofielen. Echter blijkt tegelijkertijd dat deze profielen niet in alle gevallen goed passen bij de specifieke functies van het nieuwe infiltratieteam.

Ondertussen moet een nieuwe opleiding worden ingericht, afgestemd op de werking van het undercoverteam en de nieuwe functies die in dat team worden gecreëerd. De deadlines zijn krap: de opleiding moet in september 2024 beginnen terwijl medio mei 2024 in grote mate onduidelijk is wat het ontwerpteam van de opleiding aan de Politieacademie verwacht. Geïnterviewden wijten de onduidelijkheid aan de wisselende en soms tegenstrijdige communicatie van de teamleiding van het UCT en het ontwerpteam.

De commissie benadrukte in de startmeting ook het belang van gedeelde visieontwikkeling tussen organisatieonderdelen die betrokken waren bij de opbouw van het nieuwe UCT. Betrokkenen geven aan dat de onduidelijkheid vanuit de leiding van het UCT over de inhoud van de opleiding bleef bestaan, ook nadat de opleiding van start was gegaan. Daar komt bij dat de rol van begeleider in het nieuwe team wordt opgesplitst in drie te onderscheiden rollen, te weten de zaaksbegeleider, de coverbegeleider en de sociaal begeleider. De zaaksbegeleider richt zich op de aspecten van begeleiding die zien op operationele beslissingen, het ontwerp van het te gebruiken scenario, het contact met het tactisch team dat om de inzet heeft verzocht en het beschrijven van en verantwoording afleggen over de voortgang van de operatie. De coverbegeleider richt zich op het in gezamenlijkheid met de undercover onderhouden van het cover, beslist over het gebruik van bepaalde covermiddelen en overlegt daarover met het team backstopping. De sociaal begeleider concentreert zich op de sociale kant van het undercoverwerk, waarbij aandacht is voor de psychologische aspecten van het werk, de bij het werk behorende risico's en het contact met het thuisfront. Het is de bedoeling dat deze verschillende rollen eigen modules krijgen in de nieuwe opleiding. Betrokkenen geven aan dat het lastig is dat het projectteam dat het plan voor de scheiding van de drie rollen heeft ontwikkeld, over beperkte inhoudelijke kennis van het domein beschikte.

Het is daarnaast de bedoeling dat de opleiding wordt ingericht aan de hand van verschillende producten van het Regiepunt Heimelijke Operaties. Met betrekking tot de eerste run van de opleiding, geven geïnterviewden aan dat de producten van het Regiepunt nog onvoldoende diepgaand in de opleiding aan bod zijn gekomen. Inmiddels bestaan er concrete plannen om deze producten verder in de opleiding te implementeren. Door geïnterviewden uit verschillende gremia worden twijfels geuit over de kwaliteit van de docenten aan de Politieacademie. De kritiek richt zich met name op de geschiktheid van de docenten om de nieuwe werkwijzen en theorieën aan te leren en ziet in het bijzonder op het doceren van de nieuwe begeleidersrollen. Dat komt volgens sommigen door het feit dat enkele docenten oud-medewerkers van het infiltratieteam zijn en op basis van hun ervaring het vak doceren. Van de leidinggevenden op het undercoverteam heeft alleen de operationeel coördinator (een nieuwe functie vergelijkbaar met de eerdere functie van teamleider) de UCT-opleiding gevolgd.

Ook is er een nieuwe wervings- en selectieprocedure ingericht. Sommige geïnterviewden hebben over de manier van afscherming van deze procedure tegenover de politieleiding en de commissie hun zorgen geuit. Het niveau van afscherming wordt als onvoldoende beschouwd, wat veiligheidsrisico's kan opleveren voor

de nieuwe medewerkers van het UCT. Sommige geïnterviewden wijten dit aan de hoge tijdsdruk waarmee het een en ander tot stand moest komen.

In het najaar van 2024 worden verschillende teamleden van het team WOD benaderd om ten aanzien van het nieuwe infiltratieteam de rol van praktijkcoach te vervullen. Dat is voor sommigen een lastige beslissing: enerzijds willen ze bijdragen aan de opbouw van het nieuwe team door hun kennis en ervaring te delen, anderzijds is op dat moment al duidelijk dat er voor hen, vanwege verschillende redenen, geen plek in het nieuwe infiltratieteam is. Ook praktische redenen, zoals een nieuwe aanstelling op een andere plek binnen de politie, kunnen een belemmering zijn voor het vervullen van de rol van praktijkcoach.

Periode na de start van het nieuwe infiltratieteam

De infiltranten, begeleiders en de operationeel coördinator hebben hun opleiding aan de politieacademie (PA) voltooid en starten begin januari 2025 aan hun werkzaamheden voor het nieuwe infiltratieteam. Medewerkers vertellen de commissie dat de eerste weken op het undercoverteam niet verlopen zoals ze van tevoren hadden verwacht. Op hun eerste werkdag blijken basale zaken niet geregeld of te ontbreken. Zo zijn er geen dienstvoertuigen beschikbaar en moeten onderdelen van de ICT-structuur nog worden ingericht. De rollen van de verschillende medewerkers zijn nieuw en de onderlinge verhoudingen moeten worden uitgevonden. Medewerkers zijn naar eigen zeggen continu ‘zoekende’, bijvoorbeeld in de begrenzing van welke werkzaamheden bij welke functie of rol horen. Daar komt bij dat er, zoals eerder beschreven, slechts een enkele medewerker met ervaring met het heimelijk domein in het team werkt. Geen van de nieuwe medewerkers in de teamleiding heeft deze ervaring. De manier waarop het team op papier is vormgegeven, moet nu in de praktijk worden gebracht en daarbij komen onvolkomenheden in het ontwerp aan het licht. Ook is er bij de start geen duidelijk beeld over hoe medewerkers vakbekwaamheid gaan ontwikkelen. Inmiddels, zo heeft de commissie vernomen, bestaat er een plan. De Politieacademie is hier niet bij betrokken.

De eerste maanden van 2025 omschrijven medewerkers als zwaar. De organisatie ‘piept en kraakt’. Sommige medewerkers geven aan dat na de start van het nieuwe team het zo snel mogelijk weer uitvoeren van heimelijke operaties prioriteit krijgt, terwijl er volgens hen juist behoefte is aan een periode van rust waarin het team verder kan worden opgebouwd en ervaring kan worden opgedaan. Medewerkers geven aan een gezamenlijke visie of een vorm van toekomstperspectief te missen.

Het uitvoeren van operaties

Aanvankelijk heeft het UCT moeite om voldoende operaties uit te voeren. Eén van de oorzaken zien geïnterviewden in het feit dat de HI-teams van de regionale eenheden in de afwezigheid van het landelijke infiltratieteam een verdere professionaliseringsslag hebben gemaakt. Nu er weer een landelijk infiltratieteam operationeel is, loopt dat team qua operationele ervaring, kennis van methodieken en tactische vaardigheden, kortom qua vakbekwaamheid achter op de heimelijke inwinningsteams van de regionale eenheden. Volgens sommigen speelt daarbij

ook een rol dat oud-medewerkers van het team WOD in de HI-teams van de regionale eenheden zijn gaan werken.

Geïnterviewden vertellen de commissie dat de tactische opsporingsteams van de regionale eenheden in de rij stonden om inzetten met het nieuwe undercover-team uit te voeren. Dat ging om inzetverzoeken die eerder gericht waren aan het tijdelijke team, maar door het tijdelijke team op een wachtlijst waren gezet. Deze inzetten kunnen, vanwege hun (juridische) zwaarte op grond van de governance, alleen door het landelijke infiltratieteam worden gedraaid. In de periode tussen de afbouw van het tijdelijke team en de opbouw van het nieuwe infiltratieteam hebben de tactische opsporingsteams de onderzoeken waarin de heimelijke inzet werd bedacht voortgezet. Direct na de start van het nieuwe infiltratieteam kloppen ze bij het UCT aan. Het UCT moet dan 'nee' verkopen: het team is nog niet klaar om te kunnen voorzien in de vraag van de tactische teams. Dat leidt tot frustratie, zowel bij het UCT als in de regionale eenheden.

Sommige geïnterviewden, waaronder uit de leiding, zijn van mening dat het UCT te snel is gestart met het uitvoeren van operaties. Dat heeft ertoe geleid dat de rustige opbouw van het team geen kans kreeg. Een strategie, bijvoorbeeld ten aanzien van de opbouw van coveridentiteiten, ontbrak.

De plannen van aanpak die begeleiders opmaken ten behoeve van inzetten in nieuwe zaken, worden door het Regiepunt Heimelijke Operaties van advies voorzien. Deze adviezen worden door medewerkers van het UCT omschreven als streng, veel van hun plannen van aanpak worden door het RHO afgekeurd. Geïnterviewden van het RHO geven aan dat zij het gevoel hebben dat ze door het UCT worden gezien als een te nemen horde. Geïnterviewden van het UCT geven aan dat ze vinden dat het RHO te veel op de stoel van het team gaat zitten en zich te veel met de operatie bemoeit.

Daar komt nog bij dat de medewerkers van het infiltratieteam het idee hebben dat zij onder een vergrootglas liggen. De sector- en teamleiding wil koste wat het kost voorkomen dat er fouten worden gemaakt en stuurt op detailniveau. Dat wordt door de medewerkers van het UCT als beklemmend ervaren en zou hun creativiteit afremmen. Sommige medewerkers geven aan te twijfelen of zij hun rol in het team willen voorzetten. Vanuit de leiding wordt aangegeven dat het juist een bewuste keuze is geweest om dichter op het team te zitten. Het verleden heeft geleerd dat bij dit type operaties te grote afstand van de leiding risico's met zich meebrengt. Tegelijkertijd erkent men dat deze manier van sturing in de praktijk nog niet altijd werkt zoals beoogd en dat er verdere ontwikkeling nodig is richting passend leiderschap en een interne governance die ruimte en sturing in balans brengen. Dat hangt ook samen met de verdere ontwikkeling van vakbekwaamheid die op dit moment nog onvoldoende in het team aanwezig is en om die reden vraagt om meer sturing van de teamleiding.

Naarmate de tijd vordert geeft men aan dat 'de rem er af' is gegaan. Medewerkers zeggen dat het team positie begint op te bouwen in het land. Geïnterviewden van het RHO geven aan dat de ingestuurde plannen van aanpak van hogere kwaliteit zijn en dat vaker een positief advies wordt afgegeven. Ten aanzien van het RHO

geldt dat het nu eerder bij een voorgenomen inzet wordt betrokken, zodat coaching en advisering in een vroeger stadium plaats kan vinden. Dat leidt er mede toe dat het RHO vaker positief kan adviseren op een ingediend plan van aanpak. Ook hebben medewerkers het gevoel dat de sturing van de leiding minder op detailniveau plaatsvindt en dat het team meer vrijheid krijgt in zijn werkzaamheden.

Signalen uit het verleden lijken zich te herhalen en worden onvoldoende herkend

Tegelijkertijd vertellen geïnterviewden de commissie dat negatieve ontwikkelingen, die zij uit het verleden herkennen, zich (opnieuw) bij het undercoverteam lijken aan te dienen. Het undercoverteam beweegt zich meer richting isolement. Het team lijkt zijn eigen koers te willen varen. Afscherming wordt als excuus gebruikt om sturing van bovenaf te belemmeren. Verschillende teamleden en betrokkenen bij het team geven aan dat undercovers geen zaken van de HI-teams willen uitvoeren, omdat ze deze ‘onder hun niveau’ vinden. Leidinggevend worden geconfronteerd met ‘strategisch’ gedrag van undercovers om eigen doelen te bereiken. En de leidinggevend zijn zich volgens sommigen onvoldoende bewust van dit gedrag van undercovers.

Leren en ontwikkelen blijft in alle lagen van de organisatie noodzakelijk

Veel geïnterviewden geven aan dat de opbouw van het team nog volop bezig is. Leren en ontwikkelen zijn in alle lagen van de organisatie noodzakelijk, temeer omdat de werving van een nieuwe lichting teamleden gedurende het schrijven van dit rapport al is begonnen. Men vraagt zich af hoe nieuwe medewerkers kunnen worden begeleid als de huidige medewerkers nog onvoldoende op vlieghoogte zijn. Sommige geïnterviewden vragen zich af of de organisatie klaar is voor het opnemen van een lichting nieuwe medewerkers.

Over hoe het scheiden van de begeleidingsrollen in de praktijk uitvalt, krijgt de commissie wisselende signalen. Undercovers vinden het storend dat ze na een inzet bij elke begeleider een debriefing moeten doen en dat dat veel tijd in beslag neemt. Gaandeweg vindt het team een manier om minder ‘schools’ met deze vormen van debriefing om te gaan. De verdeling van de onderlinge rollen tussen de begeleiders leidt in de praktijk soms tot onduidelijkheden: wie gaat nu waarover? Ook dat lijkt zich gaandeweg op te lossen. Geïnterviewden vertellen de commissie echter dat het risico dat undercovers de verschillende begeleiders tegen elkaar uitspelen op de loer blijft liggen. Daarvan zijn enkele voorbeelden bij de commissie bekend, ten aanzien waarvan de teamleiding de risico's onvoldoende op waarde lijkt te schatten.

Waarborgen in de opbouw

In de periode van opbouw zijn stappen gezet om de waarborgen in het heimelijk domein te versterken. Daarvan verschilt per waarborg de voortgang van de implementatie. Zowel voor de voorbereiding op het werk, tijdens de uitvoering als in de fase daarna zijn waarborgen ontwikkeld, maar er blijven ook duidelijke verbeterpunten zichtbaar.

Bij de werving en selectie wordt steeds meer gewerkt volgens uniforme processen. De selectie vindt plaats op basis van beoogde rollen en taken. Er wordt meer

aandacht aan passende voorlichting voor potentiële medewerkers besteed. Dit was bij de eerste selectieronde nog onvoldoende zichtbaar, maar is volgens betrokkenen bij de tweede selectieronde verbeterd. Zoals eerder beschreven, is er in de opleiding nog ruimte voor ontwikkeling. Op de eerdere aanbeveling om een in-company opleidingstraject te realiseren zijn vooralsnog geen stappen gezet.

Zoals eerder beschreven, is er voor wat betreft de waarborgen die zien op de uitvoering van het werk ten tijde van het tijdelijk team al wel vooruitgang geboekt. Er is een intern reglement opgesteld dat richtinggevend is voor het werk en voor medewerkers van het nieuwe team is duidelijk dat de leiding naleving van deze regels verwacht. Ook regels over het gebruik van middelen en dienstreizen zijn inmiddels vastgelegd in een handboek. Betrokkenen geven aan dat het nieuwe team ook de eerder beschreven vaste werkwijzen en protocollen (opgesteld door het RHO) in de praktijk toepast. Tegelijkertijd geven geïnterviewden ook aan dat de daadwerkelijke invulling van taken en verantwoordelijkheden nog nadrukkelijk aandacht vraagt. Door de beperkte ervaring binnen het team verloopt dit nog niet optimaal.

De ontwikkeling van vakmanschap binnen het team is nog onvoldoende. Dit komt deels door het beperkte aantal medewerkers met ruime ervaring en de huidige nadruk op operationele inzetten. Uit gesprekken met teamleden van het undercoverteam bleek dat er nog geen gezamenlijke professionele visie is op vakmanschap en de uitvoering daarvan.

Personeelszorg is daarentegen wel verankerd: leidinggevendenden staan dicht bij het team, er zijn vaste psychologen en het zorgconcept is goed geborgd, al blijven er ook hier in de dagelijkse uitvoering ontwikkelpunten bestaan. De balans tussen werk en privé wordt zorgvuldig bewaakt.

In de uitstroomfase zijn de waarborgen nog maar zeer beperkt ontwikkeld. Bindingstermijnen, een doorstroombeleid en de organisatie van mobiliteit zijn beleidsmatig nog niet vastgelegd, noch binnen de afdeling, noch binnen de bredere politieorganisatie. De commissie merkt op dat hier een urgente opdracht ligt voor de relevante onderdelen van de politieorganisatie om deze waarborgen verder te ontwikkelen.

Reflectie commissie op de opbouw

De opbouw van het nieuwe infiltratieteam is niet vlekkeloos verlopen. De commissie ziet meerdere aandachtspunten die samenhangen met vakmanschap, leiderschap en cultuur. Het vakmanschap van het team is nog onvoldoende ontwikkeld. Er lijkt wel planvorming over te bestaan, maar deze wordt in de praktijk (nog) niet toegepast. Een breed gedragen opvatting over wat het vak inhoudt leeft niet of nauwelijks onder de medewerkers van het team.

De commissie ziet dat het leiderschap van het team nog zoekende is naar hoe het team functioneert en wat ieders rol daarin is. Daar komt bij dat een groot deel van de leiding geen ervaring met heimelijk werken heeft en de typische risico's

van het heimelijk werk niet (althans niet direct) herkent. Dat maakt de organisatie kwetsbaar en is volgens de commissie één van de oorzaken van het feit dat signalen uit het verleden zich lijken te herhalen. Tegelijkertijd ziet de commissie dat de onervarenheid van het team ertoe leidt dat de leiding (ter voorkoming van risico's) op detail stuurt, wat leidt tot verkramping.

De samenwerking met de regionale eenheden dient verbeterd te worden. De commissie ziet, in het kader van het proces richting vakbekwaamheid, mogelijkheden voor het undercoverteam om – in samenwerking met de regionale eenheden – operaties uit te voeren die niet tot het exclusieve domein van het undercoverteam behoren, maar die wel kunnen bijdragen aan het opdoen van essentiële ervaring.

Daarnaast wijst de commissie op mogelijke risico's van de niet-naleving van de afgesproken governance. Het feit dat het niveau van vakbekwaamheid van het undercoverteam nog niet voldoende is, kan er in de praktijk toe leiden dat operaties worden uitgevoerd door regionale eenheden, die op grond van de governance door het undercoverteam zouden moeten worden uitgevoerd. De risico's die de commissie daarbij ziet, hangen samen met mogelijk opereren buiten het zicht, gebrekkige afscherming, leiding die te veel op afstand staat en andere aandachtspunten in het kader van de waarborgen.

10. Openbaar Ministerie

In de voorgaande hoofdstukken heeft de commissie de ontwikkelingen binnen de politie beschreven, in de volgorde van afbouw van team WOD, het functioneren van het tijdelijk team, de periode van herbezinning en de opbouw van het UCT. In dit hoofdstuk richt de commissie de blik op het openbaar ministerie (OM).

Het OM staat, als gezag over de opsporing, in een andere verhouding tot het heimelijke opsporingsdomein dan de politie, maar ook voor het OM gold dat in de periode tussen de verschillende rapporten, tijdens de opbouw van het UCT en in de huidige fase belangrijke stappen dienden te worden gezet in het kader van de waarborgen voor het heimelijk domein en ten aanzien van de samenwerking daaromtrent met de politie. In dit hoofdstuk gaat de commissie in op de ontwikkelingen die binnen het OM hebben plaatsgevonden en op welke wijze het OM zich heeft verhouden tot de veranderingen bij de politie.

Contact tussen OM en politie geeft een wisselend beeld

Het contact tussen politie en OM tijdens de opbouw van het team liet een gemengd beeld zien. Aan de ene kant gaven geïnterviewden van politie en OM aan dat het persoonlijke contact goed was. Aan de andere kant kwam naar voren dat het OM zich niet altijd tijdig en goed geïnformeerd voelde over de strategische en operationele besluitvorming door de politie. Geïnterviewden van het OM zijn van mening dat de politie, vanwege de grote impact van het WOD-dossier op de eigen organisatie, zich gesloten opstelde en het OM niet vanzelfsprekend betrok. De politie deelde dit beeld desgevraagd niet. Geïnterviewden van de politie vertelden de commissie op meerdere momenten dat zij het OM (en dan in het bijzonder de WOD-officieren) hebben meegenomen in hun besluitvorming, maar dat het betrekken van de rechercheofficieren ingewikkelder ligt.

Later in de fase van de opbouw van het team noemden beide organisaties dat het overleg tussen de politie en het OM verbeterd was, en dat het OM meer betrokken was bij onder andere de werving en selectie voor het UCT. Echter, in de periode na de start van het nieuwe team namen enkele geïnterviewden juist weer een meer gesloten houding van de politie waar. Volgens deze geïnterviewden moet het OM actief aandringen om aan te kunnen schuiven bij operationele overleggen en stuurtafels. De Kmar, één van de samenwerkingspartners van het UCT, gaf eenzelfde signaal.

Visievorming over het middel verloopt langzaam; gebrek aan gezamenlijk beeld over de toegevoegde waarde van het middel

Uit gesprekken met het OM komt naar voren dat het proces van visievorming net als bij de politie ook bij hen stilgelegen heeft. Eind december 2024 is een eerste notitie van het Landelijk Parket gedeeld met daarin de ideeën over een zogenaamd dynamisch inzetkader. Hierin pleit het OM voor een duidelijke afbakening van de inzet, waarbij ook expliciet benoemd moet worden welke zaken niet gedaan worden. Het OM waarschuwt dat de beschikbare capaciteit voor informatieverwerking beperkt is, omdat er al een overvloed aan informatie is die binnen de bestaande middelen moet worden verwerkt.

Geïnterviewden benoemen dat dit type visie op een ander niveau aangrijpt dan waarop de politie zit met de gedachtenvorming. Op basis van de fenomenennotitie lijkt de politie zich primair op de meest bedreigende fenomenen (zoals terrorisme, cyber en buitenlandse inmenging) te richten, waarbij met name proactief optreden centraal staat. Het gaat dan om het verstoren en wegnemen van dreigingen. Het OM legt de nadruk op opsporing en bewijsgaring met het oog op de vervolging van strafbare feiten. Dit maakt het volgens geïnterviewden lastig om tot een gezamenlijk beeld te komen.

Ook komt op basis van de gesprekken naar voren dat er binnen het OM verschillende opvattingen bestaan over de vraag waar het heimelijk middel van toegevoegde waarde is. De meeste geïnterviewden gaven aan enige selectiviteit te wensen: het OM moet kijken in welke gevallen het middel van toegevoegde waarde is en in welke gevallen het middel te kostbaar is (financieel of menselijk). Geïnterviewden gaven aan dat er binnen het OM ook een stroming is die voor een brede inzet van het heimelijke middel pleit: dat middel moet ingezet kunnen worden zoals dat voorheen gedaan is. Ook werd genoemd dat het fundamentele gesprek over de vraag of het heimelijke middel überhaupt nog ingezet moet worden, gevoerd moet worden voordat over de toegevoegde waarde van het heimelijke middel nagedacht wordt.

Tot slot vonden geïnterviewden van het OM dat er te weinig gebeurt op het gebied van visievorming en dat hier vooralsnog weinig binnen het Landelijk Parket over gesproken wordt. Volgens deze geïnterviewden hangt dit mogelijk samen met het feit dat de toegevoegde waarde van een visie in de praktijk beperkt is. Zij noemen hiervoor verschillende redenen. Zo bestaat de grootste instroom van zaken uit “brengcriminaliteit”, waardoor de werkvoorraad grotendeels een gegeven is en zich maar beperkt laat sturen. Daarnaast vormt capaciteit een structureel knelpunt, onder meer omdat zedendelicten en artikel 6 Wegenverkeerswet-zaken²⁷ al geprioriteerd worden ten opzichte van andere strafbare feiten. Tot slot noemt men dat zelfs wanneer er wel een visie op prioritering van strafbare feiten is dit in de praktijk vaak leidt tot het strategisch labelen van zaken om aan de norm te voldoen. Daarmee geeft een visie wel sturing, maar blijft de werking ervan volgens de geïnterviewden oppervlakkig. Men noemt de prioriteiten vanuit de Veiligheidsagenda 2023 - 2026 van het Ministerie van Justitie en Veiligheid hierbij als voorbeeld.

Precieze invulling stelsel heimelijk werken is nog onderwerp van discussie, maar binnen het OM is men het eens over de koers

In de gesprekken voorafgaand aan het stelselbesluit²⁸ gaven geïnterviewden van het OM aan dat zij het voorstel voor de inrichting met een centraal en een beperkt aantal gedecentraliseerde werkverbanden steunden. Men geeft aan dat het OM meegaat in de stelselontwikkeling: zij zullen de organisatie op soortgelijke wijze organiseren. De precieze invulling is nog onderwerp van discussie.

²⁷ Artikel 6 Wegenverkeerswet 1994 stelt strafbaar het veroorzaken van een verkeersongeval waardoor iemand zwaar lichamelijk letsel oploopt of gedood wordt.

²⁸ Intern besluit in het KMT0 van 30 oktober 2024 inzake het inrichten van het stelsel heimelijk.

Daarbij wacht het OM op meer gedetailleerde besluitvorming bij de politie. Belangrijke uitgangspunten die geïnterviewden hierbij noemen, zijn dat parket en rechercheofficier verbinding blijven houden met de politieteams en de inwinners (regionale nabijheid) en dat de verantwoordelijkheid voor inzetten zoveel mogelijk door één rechercheofficier wordt gedragen. Tot slot geven geïnterviewden aan dat het OM slechts de politie volgt in het proces van invulling van het stelsel. Voor de verdere ontwikkelingen met betrekking tot het stelsel zijn nog geen deadlines of tijdlijnen afgesproken. Het OM ziet voor zichzelf een beperkte rol in de ontwikkeling van het stelsel.

Bij het OM bestaat het vertrouwen dat bij schaarste in capaciteit binnen het werkverband men er onderling uitkomt. Voor uitzonderingsgevallen zou volgens het OM een escalatiestructuur kunnen worden ingericht, al wordt erkend dat dit ingewikkeld is omdat er geen hiërarchische verhouding bestaat tussen het landelijke en regionale OM.

Ethiek komt breder ter sprake binnen het OM, maar is niet terug te zien in CTC-stukken

Meerdere geïnterviewden hebben aangegeven dat ethiek meer aandacht krijgt binnen het OM. Volgens betrokkenen is de Centrale Toetsingscommissie meer op ethiek gaan toetsen. De commissie heeft dit niet expliciet teruggezien in de stukken, maar mogelijk komt dit met name mondeling aan de orde tijdens de toetsing in de CTC. Daarnaast noemen geïnterviewden dat discussies over wat ethisch toelaatbaar is prominenter in de opleidingen naar voren komen en tijdens reflectiebijeenkomsten wordt besproken. Bovendien geven meerdere personen aan dat zij ook zien dat dit meer in zaaksverband besproken wordt. Ook in gesprekken met officieren van justitie die zelf met heimelijke inzetten gewerkt hebben, kwam naar voren dat zij nadachten over ethische kwesties, zoals de effecten van dit soort trajecten op de undercover, maar ook op het target en diens omgeving. Eén geïnterviewde deelde bijvoorbeeld gedachten over de geschiktheid van het middel in relatie tot de grote inbreuk op de privacy die ermee gepaard kan gaan.

OM is primair resultaatgericht

Op basis van gesprekken met zowel de politie als het OM constateert de commissie dat er bij het OM bewustzijn bestaat over het belang van het welzijn van de infiltrant, maar dat de aandacht, vanuit de (gezags)rol van het OM, primair uitgaat naar de zaak. Geïnterviewden geven aan dat van een officier van justitie betrokkenheid en kennis van het traject wordt verwacht, maar niet ten aanzien van alle aspecten daarvan. Het directe contact met de undercover ontbreekt, waardoor officieren van justitie zijn aangewezen op de informatie die zij van de politie (meer specifiek de begeleiders) ontvangen. Geïnterviewden signaleren dat dit de mogelijkheden van het OM om zich een eigen beeld te vormen van de belastbaarheid en mentale gesteldheid van een infiltrant of inwinner beperkt.

Het spanningsveld tussen aandacht voor de zaak en oog voor het welzijn komt ook naar voren in de zorgen die door geïnterviewden van het OM zijn gedeeld over de mate waarin de politie geneigd is aan de veilige kant te blijven in de opbouw en start van het nieuwe team. Geïnterviewden van het OM geven aan dat ervoor gewaakt moet worden dat de operatie door discussies over veiligheid niet

verkramppt. Men stelt enerzijds dat er in het verleden te veel beslissingsbevoegdheid bij de begeleider lag, maar anderzijds ook dat het onwenselijk zou zijn als leidinggevendenden op een hoger niveau (zoals sectorleiding of eenheidsleiding) zich met operationele keuzes zouden gaan bezighouden.

Samenwerking met politie rond de inzet van Virtueel Agenten (VA's) draagt bij aan versterken van waarborgen voor VA's

Na de gesprekken met de politie en het OM constateert de commissie dat de komst van de VA-officier (een WOD-officier die zich specifiek richt op de inzet van virtueel agenten) eraan heeft bijgedragen dat er bij officieren van justitie meer overeenstemming lijkt te zijn over de inzet van VA's. Desondanks loopt de politie ertegenaan dat het OM terughoudend blijft in het verstrekken van infiltratiebevelen. De politie heeft daarom aan de Centrale Toetsingscommissie de praktijk van een online infiltratietraject toegelicht. Dat is van belang omdat de inzet van VA's mogelijk een uitdaging is voor zaaksofficieren wanneer de CTC niet goed weet hoe het middel in elkaar zit.

De commissie heeft ook geconstateerd dat er landelijk een beperkt aantal VA's werkzaam is en dat dit aantal o.a. vanwege de onduidelijkheid omtrent het nieuwe stelsel tijdens de periode van monitoring is teruggelopen. In een enkele eenheid zijn er meerdere VA's werkzaam en is het werk volgens betrokkenen goed georganiseerd. Daar bestaat een stevig netwerk en de VA's worden ook landelijk geraadpleegd. De VA-officier heeft zich actief ingezet om het belang van het VA-werk onder de aandacht te brengen. Ook hebben de VA-officier en teamleiders van de VA's zich meerdere keren uitgelaten over de behoefte aan VA-specifieke begeleiders. Het VA-werk is mentaal zwaar, mede omdat het zich niet beperkt tot kantooruren. De opleiding voor VA-begeleiders is meermaals uitgesteld, terwijl in de praktijk de behoefte aan een goede opleiding bestaat. De commissie constateert dat de samenwerking tussen OM en politie bijdraagt aan het creëren van stevigere waarborgen voor de VA's, maar constateert ook dat waarborgen voor de inzet van VA's, bijvoorbeeld ten aanzien van de opleiding voor begeleiders, meer aandacht verdient.

Rolzuiverheid RHO en OM

Meerdere geïnterviewde van het OM benadrukken dat het Regiepunt Heimelijke Operaties een waardevolle bijdrage levert aan de kwaliteit van heimelijke trajecten, door toetsing van plannen van aanpak, bewaken van tijdspaden en de nadrukkelijke aandacht voor ethische toetsing. Tegelijkertijd constateert de commissie dat bij veel geïnterviewden vragen bestaan over de rolzuiverheid van het RHO en de verhouding tot de Centrale Toetsingscommissie. Zo signaleren sommige officieren dat het RHO in de praktijk afwegingen maakt die primair tot de verantwoordelijkheid van het OM behoren. Daarbij wordt gewezen op mogelijke overlap: waar het OM de beginselen van proportionaliteit en subsidiariteit toetst en hierover verantwoording aflegt aan de strafrechter, hanteert ook het RHO criteria die daarop betrekking hebben. Geïnterviewden stellen de vraag of de toetsing van deze beginselen niet exclusief bij het OM zou moeten liggen. Ook wordt genoemd dat het RHO soms voorbijgaat aan de rol van de zaaksofficier, bijvoorbeeld bij het beoordelen van de verklaringsbereidheid van een verdachte.

Niet alle geïnterviewden delen bovenstaande zorgen. Zij benadrukken de aandacht die RHO heeft voor ethiek en benoemen dat er een duidelijke governance bestaat om eventuele verschillen van inzicht te adresseren. Volgens hen is deze escalatieprocedure slechts zelden nodig gebleken.

Opleiding en leerklimaat bij het OM

Geïnterviewden benadrukken dat heimelijke trajecten complex en uitzonderlijk zijn, waardoor het voor vrijwel niemand dagelijkse kost is. Structurele scholing en intervisie noemt men daarom als belangrijk. Elke officier van justitie in opleiding volgt de BOB-cursus, waarin de bijzondere opsporingsbevoegdheden uit het Wetboek van Strafvordering worden gedoceerd. Daarnaast is het uitgangspunt dat officieren van justitie ten minste de korte (eendaagse) WOD-cursus van de SSR hebben afgerond voordat ze leidinggeven aan een infiltratietraject. Dit is op dit moment uitgangspunt, geen verplichting. Op elk parket zijn in ieder geval twee officieren aanwezig die de uitgebreide, driedaagse leergang hebben gevolgd, zodat officieren met minder ervaring bij hen terecht kunnen voor advies en handvatten. Zowel de eendaagse als driedaagse opleiding wordt op dit moment herzien. Naast opleiding vindt ook doorlopende scholing en intervisie plaats via landelijke bijeenkomsten, zoals reflectie- en kwaliteitsoverleggen.

Uitgangspunt is daarnaast dat aan onervaren officieren een meer ervaren officier wordt gekoppeld, in het geval dat een officier van justitie nog weinig ervaring heeft met een inzet in het heimelijk domein.

Meerdere geïnterviewden van het OM geven aan dat zij een duidelijke beweging richting een leer-en overlegcultuur binnen het OM waarnemen. Terwijl men oudere generaties beschrijft als soms meer zelfstandig opererend, geven geïnterviewden aan dat intervisie en collegiale ondersteuning nu worden gestimuleerd en in toenemende mate vanzelfsprekend is voor jongere officieren van justitie. Dit beeld wordt bevestigd door voorbeelden die een aantal senioren officieren van justitie noemen waarin collega's hen benaderden om advies.

Rode dradenanalyse ontwikkelen bij CTC

Binnen het OM is geopperd dat het waardevol zou zijn als de CTC rode draden ontwikkelt rond bepaalde thema's (bijvoorbeeld ethische beslissing in specifieke gevallen). Nu komt het voor dat de CTC in vergelijkbare zaken verschillende beslissingen neemt, afhankelijk van de samenstelling van de CTC-kamer. Tegelijkertijd geeft men aan dat casuïstiek sterk afhangt van de specifieke feiten en omstandigheden van een individuele zaak. Juist daarom zien geïnterviewden meerwaarde in het formuleren van rode draden zodat die richting geven en houvast bieden aan de visie op heimelijk werk vanuit het OM. Volgens geïnterviewden is het uiteindelijk de bedoeling, mits er voldoende voorgenomen inzetten worden aangemeld bij de CTC, om de rode draden jaarlijks te evalueren.

Reflectie commissie

De samenwerking tussen politie en OM op landelijk niveau verloopt niet altijd soepel als het gaat om de ontwikkeling van het heimelijk werk. Dit werd begin 2024 zichtbaar, onder meer rondom de opbouw van het team UCT. Hoewel de samenwerking daarna tijdelijk verbeterde, ontving de commissie later signalen dat er vanuit de politie weer enige geslotenheid ontstond. De commissie beschouwt dit als een belangrijk aandachtspunt, omdat de organisaties in dit domein onlosmakelijk met elkaar verbonden zijn en duurzame ontwikkeling van het heimelijk domein alleen mogelijk is als zij gezamenlijk optrekken.

De commissie constateert dat er bij het OM meer structurele aandacht is gekomen voor het toerusten van officieren in heimelijke operaties. Intervisie, reflectie overleggen en begeleiding door ervaren collega's lijken meer ingebed. Ook is er een cultuurverandering merkbaar voor geïnterviewden, waarbij jongere, meer onervaren officieren de meer ervaren officieren op zoeken voor overleg en dat meer intervisie op het gebied van heimelijk werken plaatsvindt.

Sinds de vorige rapporten lijkt er bij het OM meer aandacht te zijn voor de ethische dimensie van heimelijk werk. Meerdere geïnterviewden zien dit als vooruitgang. De commissie deelt dit.

De commissie neemt waar dat er vragen blijven over de verhouding tussen het RHO en de CTC, met name over wie uiteindelijk verantwoordelijk is voor toetsing op proportionaliteit, subsidiariteit en ethiek. Het is van belang deze rolverdeling duidelijk te krijgen.

De commissie merkt op dat de visie van het OM op het terrein van heimelijk werk met name is beschreven in het dynamische inzetkader. In hoofdstuk 11 gaat de commissie nader in op het dynamisch.

Ten slotte ziet de commissie kansen in het versterken van de zogenoemde rode dradenanalyse. Door de eigen advisering van de CTC systematisch te analyseren en lijnen te ontwikkelen, kan meer houvast voor en consistentie ontstaan in toekomstige adviezen. De kennis die de CTC opbouwt door voortdurende advisering wordt nu nog onvoldoende benut voor nieuwe vraagstukken en strategische koersbepaling.

11. Een visie op heimelijk werken

Inleiding

In dit hoofdstuk geeft de commissie haar opvattingen en inzichten ten aanzien van het vraagstuk van een gedeelde visie op het heimelijke opsporingsmiddel, de positionering van het infiltratieteam en het stelsel heimelijk werken. Onder visie verstaat de commissie dat overeenstemming bestaat over het doel, de toegevoegde waarde en de noodzaak van het heimelijke middel. Daaruit zou moeten volgen dat een toekomstbestendige organisatie wordt opgebouwd die voldoende wendbaar is om toekomstige criminaliteitsontwikkelingen het hoofd te bieden, in samenhang gezien met technologische ontwikkelingen en andere ontwikkelingen in het kader van de opsporing van strafbare feiten. Waarborgen voor effectief en veilig werken zijn daarbij randvoorwaardelijk en regelmatig herzien. Hiermee bedoelt de commissie dat de invulling die aan de waarborgen wordt gegeven van voldoende flexibiliteit moet zijn om mee te kunnen bewegen met de veranderende omstandigheden die zich in de toekomst aandienen, zowel in de organisatie als ten aanzien van criminaliteitsontwikkelingen. Een visie omvat al het heimelijk werk - zowel landelijk als regionaal - en omvat ook de aansturing van het heimelijk werk door de politie en het openbaar ministerie.

De commissie stelt vast dat er de nodige divergentie in opvatting bestaat, zowel binnen de politie als binnen het openbaar ministerie, over het middel en de organisatie ervan. Zolang geen gedeelde visie is vastgesteld, en dus geen koers wordt bepaald, is het lastig om een gewenste richting op te gaan en/of daarop bij te sturen. De verschillen in opvatting lijken de ontwikkeling te blokkeren.

Een gedeelde visie is ook om andere redenen van belang. Een visie geeft richting aan de opbouw van het undercoverteam en de positie van het team binnen het bredere heimelijk domein, inclusief de samenwerking met andere eenheden en partners. Het draagt bij aan de ontwikkeling van het team als het gaat om werving, selectie en opleiding. Het kan richting geven aan welke profielen nodig zijn voor een toekomstbestendige opbouw van het infiltratieteam en kan invulling geven aan de opleiding die medewerkers ten behoeve van het team volgen. Tot slot draagt een visie bij aan onderlinge verbondenheid en motivatie. Een gezamenlijke visie helpt medewerkers zich te verbinden aan gezamenlijke doelen en waarden.

Richting is nodig voor beslissingen over welke inzetten wel en welke inzetten niet worden gedaan. Dan gaat het om afweging in het kader van effectiviteit, toegevoegde waarde en een beoordeling van de risico's, zowel op fysiek als psychologisch vlak, voor medewerkers van het heimelijk domein. De afweging van de risico's afgezet tegen de toegevoegde waarde van het middel in de opsporing van strafbare feiten, is voortdurend van belang.

De Commissie WWOD benadrukte in haar eindrapport van september 2023 al het belang van een visie voor het heimelijk domein en adviseerde om deze visie te ontwikkelen tijdens de periode van herbezinning en voorafgaand aan de opbouw van het nieuwe infiltratieteam. Vervolgens besteedde de commissie zowel in haar startmeting als in haar tussenmeting aandacht aan dit onderwerp en sprak

zij haar zorgen uit over de voortgang die politie en openbaar ministerie maakten op dit vlak. Op het moment van opleveren van dit eindrapport, terwijl het infiltratieteam zich in de opbouwfase bevindt en de gedachtenvorming over het stelsel heimelijk werken meer concrete vormen krijgt, is de noodzaak van een visie op het heimelijk werk nog steeds volop aanwezig.

Op basis van de bevindingen uit dit rapport, wijst de commissie op een aantal voorbeelden die verband houden met het ontbreken van een visie op het middel, zowel op het gebied van inhoud als ten aanzien van de organisatie van het heimelijk werk. Zo is het (nieuwe) undercoverteam als een klassiek infiltratieteam opgebouwd. Daarmee is het, qua inhoud, in grote lijnen een kopie van het oude infiltratieteam. De verhouding tussen fysieke en virtuele inzetten heeft in het nieuwe team niet de aandacht gekregen die het in de huidige tijd verdient. Het undercoverteam ontwikkelt zich bovendien richting een team in isolement, waarbij de kans op het terugvallen in 'oude patronen' toeneemt. Het ontbreken van gezamenlijke waarden (bijvoorbeeld over de vakinhoud) leidt tot een soms moeizame verhouding tussen de heimelijke teams van de regionale eenheden en het landelijke undercoverteam.

De commissie benadrukt daarom (wederom) dat het opstellen van een gezamenlijke visie noodzakelijk is. Een dergelijke visie biedt niet alleen richting aan het dagelijks werk, maar vormt ook de toetssteen bij het beoordelen van de wenselijkheid van samenwerking met buitenlandse undercoverdiensten. Dan gaat het bijvoorbeeld om landen waar normen en waarden verschillen van de onze, terwijl deze verschillen zich manifesteren in de bijzondere omstandigheden waarin undercoverers worden ingezet. Daarnaast is een visie behulpzaam bij het inrichten van de organisatie met betrekking tot leren en ontwikkelen, waarin aandacht wordt besteed aan constante vakontwikkeling en ondersteuning bij doorstroom en uiteindelijk uitstroom binnen of buiten de politieorganisatie.

Stappen van openbaar ministerie en politie

In 2025 zijn in het kader van visieontwikkeling enige stappen gezet. Het openbaar ministerie ontwierp een 'dynamisch inzetkader' en verstrekte de commissie in april 2025 daarover een notitie. Dit inzetkader bestaat uit drie pijlers: 1) veiligheid en uitlegbaarheid; 2) controleerbaarheid en stuurbaarheid; en 3) effectiviteit. De eerste pijler wordt volgens de notitie van het OM reeds geadresseerd door verschillende organisatieonderdelen die het OM in gezamenlijkheid omschrijft als het stelsel van waarborgen. Dan gaat het om het RHO, de versteviging van de rol van de landelijke WOD-/UCT-officieren, de uitbreiding van de scope en expertise van de CTC, de inrichting van overlegstructuren en het opstellen van de governance. Ten aanzien van de tweede pijler (controleerbaarheid en stuurbaarheid) presenteert het OM het uitgangspunt dat elke inzet plaatsvindt vanuit een tevoren bepaalde strategie en het verloop van de inzet continu wordt gemonitord door de politieleiding en het OM. Het is de commissie niet duidelijk geworden of dit uitgangspunt momenteel staande praktijk is. Ten slotte kan, als de basis op orde is, worden geïnvesteerd in de effectiviteit van het middel. De notitie van het OM plaatst de kanttekening dat het team momenteel in opbouw is en dat dat noopt tot een bescheiden ambitieniveau. Werving en selectie van bijzondere expertisen liggen op dit moment daarom nog niet voor de hand,

uitgezonderd twee ontwikkelingen. Ten eerste worden investeringen voorzien ten aanzien van het digitale domein en ten aanzien van de financiële kennis en expertise van de opsporing. Door middel van voortdurende monitoring en evaluatie van het domein wil het OM, in samenwerking met de politie, borgen dat het middel ook in de toekomst op een veilige, ethisch verantwoorde, controleerbare en effectieve wijze wordt ingezet en blijft beantwoorden aan de vraag vanuit de opsporingspraktijk. De evaluatie van de oordelen van de verschillende toetsingsgremia (het RHO, de CTC) en de rechtspraak kan aanleiding zijn tot het aanpassen van werkwijzen. De notitie besteedt tenslotte aandacht aan twee toekomstige ontwikkelingen die van invloed zijn op het heimelijke middel. Zo wordt, als gevolg van technologische ontwikkelen – waaronder op het gebied van biometrie – het risico en daarmee het belang van afscherming in de toekomst groter. Ten tweede wordt de opkomst van *artificial intelligence* als kans genoemd voor het undercoverteam en voor de virtuele agenten.

De commissie beschouwt de notitie als een werkdocument, waarin, door middel van een operationele invulling, processen worden beschreven en een doorkijkje naar toekomstige ontwikkelingen wordt gegeven. Daarin wordt terecht aandacht besteed aan het feit dat de organisatie adaptief vermogen nodig heeft om toekomstige ontwikkelingen het hoofd te bieden. De commissie ziet het document als een onderdeel van bredere visieontwikkeling, maar beschouwt het niet als een overkoepelend en met de politie afgestemde visie op het heimelijk domein. Niet duidelijk is in hoeverre dit document in de huidige opsporingspraktijk wordt gebruikt en welk effect dat dan sorteert.

In de periode waarin de commissie haar onderzoek verrichtte, heeft de commissie geen stukken ontvangen van de politie over de ontwikkeling van een visie op het heimelijk domein. Eind september 2025 ontving de commissie van het sectorhoofd van AO van de landelijke eenheid een ‘position paper’ waarin hij zijn ideeën voor de toekomst van het heimelijk domein uiteenzet naar aanleiding van zijn ongeveer eerste 100 dagen in de functie van sectorhoofd.

In het paper worden verschillende criminaliteitstrends beschreven, wat leidt tot de conclusie dat de toekomst van het undercovermiddel ligt in een combinatie van inzetten in de fysieke en virtuele wereld. De toegevoegde waarde van het middel ten opzichte van andere opsporingsbevoegdheden ligt volgens het sectorhoofd in het opbouwen van een relatie met het target en het winnen van vertrouwen. Daarmee kan daderinformatie worden verkregen die niet door middel van de inzet van andere opsporingsbevoegdheden kan worden verkregen. Aan de hand van drie strategische lijnen moet richting gegeven worden aan de toekomstbestendige inrichting en uitvoering van undercoverbevoegdheden. Die lijnen zien op ‘integraliteit en kwalitatieve begeleiding’, een ‘stabiele basis en goed werkgeverschap’ en ‘maatschappelijke impact met lokale verbondenheid’. Voor de toekomst worden drie centrale krachten van undercoveroperaties beschreven, namelijk a) digitalisering als gegeven terwijl technologie de menselijke factor van gestuurde interactie nooit volledig vervangt; b) internationalisering door samenwerking en harmonisatie van waarborgen; en c) ethiek als leidraad voor nieuwe inwinningsmethoden en andere ontwikkelingen die leiden tot nieuwe morele vraagstukken.

De commissie ziet dat met deze notitie een eerste stap is gezet in het denkwerk over een visie. Zij is benieuwd op welke wijze de verdere uitwerking van en besluitvorming over dit paper vorm zal krijgen. Pas dan kan gezien worden in hoeverre deze denkrichting ook alomvattend kan zijn voor de verdere ontwikkeling van het heimelijk domein.

Expertmeeting georganiseerd door de commissie

Omdat herbezinning op het domein niet heeft plaatsgevonden en er enkel recent enige eerste stappen door het OM en de politie zijn gezet in het kader van visievorming, wilde de commissie de opvattingen van verschillende experts vernemen over de toekomst van de heimelijke opsporing en de implicaties van ontwikkelingen op de organisatie van het heimelijk werk. Deze expertmeeting vond plaats in september 2025.

Verschillende wetenschappers en praktijkexperts met enige afstand tot de uitvoeringspraktijk van het heimelijk werk gingen in twee sessies met elkaar in gesprek. In de eerste sessie werden, aan de hand van de input van de deelnemers, de te verwachten criminaliteitstrends met elkaar besproken. Als uitdagingen voor de toekomst werden de voortschrijdende digitalisering van de samenleving – en van de criminaliteit – en de professionalisering van de georganiseerde criminaliteit genoemd. Digitalisering leidt tot voordelen in de opsporing, zoals het fingeren van online profielen die in het kader van undercoverbevoegdheden kunnen worden ingezet en het feit dat “klassieke” opsporingsmethoden (zoals stelselmatige observatie of stelselmatige informatie-inwinning) online gemakkelijk kunnen worden aangewend. Bedreigingen voor het middel werden gesignaleerd in het kader van onderkenning en ontmaskering van politiemedewerkers, bijvoorbeeld door middel van AI-technieken. De fysieke opvolging van een virtueel gestarte operatie werd als uitdaging aangemerkt. Dat een undercoverteam over digitale competenties beschikt, werd als een vanzelfsprekendheid gezien.

Ook de professionalisering van de georganiseerde criminaliteit werd als bedreiging voor een effectieve heimelijke opsporing genoemd. De contra-activiteiten die criminele organisaties toepassen om heimelijk opererende politiemensen te ontdekken nemen in kwaliteit toe. Sommige deelnemers noemden dat daarbij dienstverleners met een achtergrond in de heimelijke opsporing en inwinning worden gebruikt. Eén van de deelnemers uitte zijn zorgen over de verdergaande internationalisering van de georganiseerde criminaliteit en het feit dat buitenlandse mogelijkheden daarbij een faciliterende rol kunnen spelen.

In de tweede sessie volgde een verdiepingsslag. In die sessie stond de vraag centraal wat de impact van deze ontwikkelingen is op de randvoorwaarden waarbinnen heimelijk werk veilig en verantwoord kan plaatsvinden. Sommige deelnemers aan de expertmeeting vroegen aandacht voor de toegevoegde waarde van het heimelijke middel in de opsporing is en verbaasden zich over het feit dat de fundamentele discussie over het (voort)bestaan van het middel niet gevoerd wordt. Daarbij wezen zij op de hoge, financiële kosten van het middel en de risico's voor de medewerkers die gepaard gaan met de inzet van het middel. Anderen gaven aan dat de toegevoegde waarde van het middel in het bijzonder ligt in opsporingsonderzoeken waarin de verdachte niet of minder bedacht is op de inzet er-

van. De gedachte van de inzet van undercovermethoden als ‘ultimum remedium’ is volgens sommigen niet houdbaar. Juist in het kader van efficiënte opsporing (en het voorkomen van de inzet van langdurige, kostbare andere opsporingsbevoegdheden) kan een heimelijke inzet voordelig zijn wanneer deze niet pas wordt ingezet als andere opsporingsbevoegdheden niets hebben opgeleverd.

In de tweede sessie kwamen verder vormen van toezicht ter sprake om de toekomstige ontwikkeling van het undercoverteam en het heimelijk domein te monitoren. Sommigen zagen grote meerwaarde in het verbeteren van het reflectieve en zelflerende vermogen van het undercoverteam en het domein. Daarbij staat het bespreken van gevoelige onderwerpen, plannen van aanpak, problemen op het team en dergelijke centraal door middel van intervisie. Het helpt daarbij als het team komt tot gezamenlijke waarden, waaraan eenieder zich conformeert. Ook werd gewaarschuwd voor het risico dat teams in isolement (bijvoorbeeld vanwege vergaande afscherming) zelfsturend kunnen worden als er geen gemeenschappelijke waarden zijn aan de hand waarvan aansturing plaats heeft.

Meerdere deelnemers aan de expertmeeting benadrukten het belang van goed leiderschap binnen het heimelijk domein. Leiderschap moet begrenzen, handhaven, maar ook inspireren en zorgen voor de benodigde rust in de organisatie. Van leidinggevendenden wordt bovendien verwacht dat ze over voldoende kennis van de bijzonderheden van het heimelijk domein beschikken en aan de hand daarvan hun stijl van leiderschap vormgeven.

Ten aanzien van leiderschap ligt volgens de deelnemers van de expertmeeting ook een belangrijke rol weggelegd voor de korpsleiding. De korpsleiding dient, vanuit haar rol als verantwoordelijke over de gehele politie, het ontwikkelen van visie ten aanzien van het heimelijk domein te stimuleren en te faciliteren.

Reflecties van de commissie

De commissie benadrukt (nogmaals) het belang van een visie op het heimelijk domein en het infiltratieteam. Hiervoor is door de politie en het openbaar ministerie geen periode van herbezinning ingericht.

Nu staan politie en openbaar ministerie wederom voor grote opgaven. De opbouw van het nieuwe infiltratieteam is nog steeds gaande en ondertussen wordt een inventarisatie verricht die moet leiden tot verdere invulling van het stelsel heimelijk werken. Daarin krijgen zowel het landelijke team als (onderdelen van) de regionale heimelijke teams een plek. De commissie vond het onverstandig om het infiltratieteam al op te bouwen zonder dat de richting van het middel en de positionering ervan bepaald waren. De commissie signaleert hetzelfde risico voor de opbouw van het stelsel, nu daaraan gewerkt wordt zonder gedeeld beeld van het grotere geheel. Zij ziet met name het risico dat er deeloplossingen naast elkaar ontstaan, in plaats van dat deze bijdragen aan een toekomstbestendig heimelijk domein als geheel.

Dat de commissie signalen ontvangt van medewerkers in het domein, en in het bijzonder van het undercoverteam, dat richting wordt gemist in het kader van op te sporen criminaliteit, werving en selectie, specialisatie, opbouw van covers en te ontwikkelen methodieken, houdt volgens de commissie sterk verband met het overslaan van de periode van herbezinning. Ze dringt er daarom op aan om, nu wordt gewerkt aan de verdere ontwikkeling van het undercoverteam en aan een stelsel heimelijk werken, pas op de plaats te maken en prioriteit te geven aan het ontwikkelen van een heldere visie op het heimelijk domein en het infiltratieteam.

Op basis van de gevoerde gesprekken en de resultaten van de expertmeeting, geeft de commissie een aantal lijnen aan voor een nadere uitwerking van een visie op heimelijk werk. Hierin maakt zij onderscheid tussen een visie op de inhoud van het werk en een visie op de organisatie van het werk.

Inhoud van het werk

Eerst zou de discussie kunnen worden gevoerd over het bestaansrecht van het heimelijke middel en de wenselijkheid van de inzet ervan. Inzet van het heimelijke middel brengt hoge kosten met zich mee, in financiële zin en ook als het gaat om de veiligheidsrisico's voor medewerkers in fysieke en psychologische zin. Het is een nader te onderzoeken en te bediscussiëren vraag in hoeverre deze kosten opwegen tegen de resultaten die de inzet van het middel opleveren. Daarbij kan ook aan de orde komen dat de inzet van het heimelijke middel de inzet van andere opsporingsbevoegdheden vervangt en daarmee kostenefficiënt kan zijn. Discussie en standpuntbepaling over deze afwegingen en het bestaansrecht van het middel kunnen bijdragen aan het bepalen van de richting en de toegevoegde waarde van het heimelijke middel in het kader van de opsporing van strafbare feiten.

Vanuit dat vertrekpunt kan gestart worden met het verder afwegen van de doorontwikkeling van het undercoverteam en/of het stelsel heimelijk werken. Die fundamentele uitgangspunten kunnen richting geven aan en vertaald worden in de missie en strategie van het team, en gebruikt worden ten behoeve van de werving van nieuwe medewerkers. Dan gaat het bijvoorbeeld over de keuze of zij parttime of fulltime aan het team verbonden zijn en of zij over bijzondere expertise dienen te beschikken. Op grond daarvan kan ook de opleiding (qua onderwijsvorm, qua inhoud, etc.) doorontwikkeld worden en verdieping worden geboden in de periode van het 'vakbekwaam' worden van medewerkers.

Zoals de maatschappij digitaliseert, digitaliseert de criminaliteit en de opsporing van strafbare feiten. Uit de gesprekken met medewerkers van de politie en het OM en op basis van de resultaten van de expertmeeting, komt het beeld naar voren dat verdergaande digitalisering zowel risico's kent als kansen biedt voor de heimelijke opsporing. Dat vraagt, naar mening van de commissie, om een voortdurende en grondige analyse van kansen en risico's en om het tijdig implementeren van de eventuele gevolgen daarvan voor de operatie. Het meest in het oog springt in dat kader de positie van de virtueel agenten en de organisatie van dat heimelijke middel binnen het undercoverteam. Op deze plaats wijst de commissie ook op de verhouding tussen fysieke heimelijke inzetten en virtuele heimelijke inzetten, waarbij het in de lijn der verwachting ligt dat de virtuele inzetten

in aantallen zullen stijgen, wat weer consequenties heeft voor de inrichting van het team, bijvoorbeeld op het gebied van goed opgeleide begeleiders. Tegelijkertijd zullen fysieke inzetten ook in de toekomst van grote meerwaarde zijn voor de opsporing van strafbare feiten, omdat wordt verwacht dat er vrijwel geen inzetten meer plaatsvinden waar geen digitaal component in zit of aan voorafgaat.

Een andere ontwikkeling die, naar mening van de commissie, grote impact kan hebben op de toekomst van het heimelijke middel is de verdere internationalisering van criminaliteit. Landsgrenzen leveren in meer of mindere mate al geruime tijd geen begrenzingen meer op voor criminele activiteiten. De opmerkingen die de commissie maakte over verdergaande digitalisering, gelden in grote lijnen ook voor internationalisering in de zin dat deze ontwikkeling eveneens kansen biedt en risico's kent voor het heimelijke middel. De intensivering van de samenwerking met buitenlandse undercoverdiensten vindt de commissie essentieel. Nederland is klein en de inzet van buitenlandse undercover's heeft als voordeel dat Nederlandse politiemedewerkers minder snel worden herkend. Daar staat tegenover dat, op grond van het principe van *quid pro quo*, Nederlandse undercover's in het buitenland zullen worden ingezet. Ook ten aanzien van internationalisering adviseert de commissie om de gevolgen voor de inhoud van het werk verder te inventariseren en in kaart te brengen hoe deze doorwerken in de verdere ontwikkeling van het heimelijk middel.

Organisatie van het heimelijk werk

Ten slotte benadrukt de commissie het belang van het ontwikkelen van een wendbare organisatie. Hoewel aan de hand van criminaliteitsbeelden, onderzoek naar maatschappelijke ontwikkelingen en technologische ontwikkelingen uitspraken kunnen worden gedaan over bedreigingen en kansen voor de opsporing, is de realiteit ook dat er een bepaalde capaciteit beschikbaar moet zijn voor ontwikkelingen die zich onverwachts of acuut voordoen en om een passend antwoord van de opsporing vragen. Alleen een wendbare organisatie kan in die behoefte tijdig en adequaat voorzien.

De rol van de waarborgen bij deze stappen kan niet onderschat worden. Zij dienen als leidraad bij het inrichten van de organisatie maar zijn – op onderdelen – ook van toepassing op de inhoud van het heimelijk werk. De commissie ziet de waarborgen als randvoorwaardelijk voor de inzet van het middel. Alleen als de randvoorwaarden waarbinnen veilig (en effectief) heimelijk kan worden opgespoord op orde zijn, kan gebruik worden gemaakt van de heimelijke opsporingsmiddelen. In de verdere ontwikkeling van de organisatie (waarbij de commissie hecht aan de volgorde om eerst overeenstemming te vinden over de *inhoud* van het werk, voordat er tot gedachtenvorming over de *organisatie* van het werk wordt overgegaan) dienen de waarborgen zo vormgegeven te worden dat zij voldoende wendbaar zijn om te kunnen gelden in de veranderende omstandigheden van de toekomst. De commissie ziet in dat kader een belangrijke relatie tussen de visie op het heimelijke middel en de waarborgen.

Een visie op de organisatie van het middel dient daarnaast oog te hebben voor de bijzondere rol en positie van leidinggevers in het heimelijk domein. Veel geïnterviewden benadrukten bij de commissie het feit dat leidinggeven aan

het heimelijk domein (een niche, een bijzondere expertise en in grote mate afgeschermd) atypisch is voor de stijl van leidinggeven die binnen de politie gebruikelijk is. Ook tijdens de discussie in de expertmeeting werd hierop gewezen. De commissie ziet daarom de noodzaak om in een verder te ontwikkelen visie expliciet aandacht te besteden aan de manier waarop leidinggevendenden worden geselecteerd en voorbereid op leidinggeven in het heimelijk domein.

Ook dient een visie op de organisatie van het middel, volgens de commissie, aandacht te besteden aan de manier waarop er invulling wordt gegeven aan intern en/of extern toezicht op de organisatie. Dat toezicht is van belang om de overeengekomen visie te bewaken en de strategische uitgangspunten die erop volgen te blijven toetsen. In de visie op de organisatie kan uiteengezet worden hoe dit toezicht voor de korte termijn en voor de lange termijn wordt georganiseerd.

Tot slot benadrukt de commissie het belang van het inbouwen van een structureel mechanisme waarmee de politie en het OM hun visie periodiek kunnen herijken. Dit vraagt om het gericht benutten van intelligence afkomstig uit eigen inzetten of van andere organisatieonderdelen en het analyseren van trends om vooruit te kijken en ontwikkelingen tijdig te signaleren, voorbij de waan van de dag. Een dergelijk structureel mechanisme zou ook de mogelijkheid kunnen bieden om teams hierin mee te nemen en gezamenlijk richting te blijven geven aan de verdere ontwikkeling van het heimelijk domein.

12. Conclusies

Op grond van het Instellingsbesluit had de commissie een aantal specifieke taken. Zo diende zij de professionalisering van het heimelijk werken van de politie en het gezag daarover bij het openbaar ministerie te monitoren. Daarnaast had zij tot taak te monitoren in hoeverre de organisatorische waarborgen en waarborgen voor het personeelswelzijn binnen het heimelijk domein bij de politie geborgd zijn. En ten slotte zag de commissie toe op de afbouw, periode van herbezinning, opbouw en het functioneren van het tijdelijk team heimelijk werken bij de landelijke eenheid van de politie. Meer precies ging dat om de afbouw van het team Werken onder Dekmantel (WOD), het functioneren van het tijdelijk team WOD tot 31 december 2024 en de opbouw van het nieuwe, landelijke infiltratieteam, het Undercover team (UCT).

In dit hoofdstuk presenteert de commissie haar conclusies op basis van het onderzoek dat volgde uit deze taken.

Besluitvorming zonder herbezinning

De commissie constateert, in het verlengde van haar constatering in de startmeting en tussenrapportage, dat herbezinning vrijwel niet heeft plaatsgevonden. De periode van herbezinning was bedoeld om de tijd te nemen om na te denken over de toekomst van het heimelijk domein, het middel en de positie van het landelijke infiltratieteam in dat domein. Een gedeelde visie van de politie en het OM op het heimelijk werk, het middel en het stelsel heimelijk werken is daardoor niet tot stand gekomen. In plaats daarvan is, onder grote tijdsdruk, volledig ingezet op het zo snel mogelijk operationeel krijgen van een nieuw infiltratieteam. Daarbij heeft de politie zichzelf met de datum van 1 januari 2025 een te ambitieuze deadline opgelegd.

De politie koos, mede op basis van aanbevelingen van eerdere commissies, ervoor om een ‘harde knip’ te maken tussen het oude en nieuwe infiltratieteam. Dat heeft ertoe geleid dat de opgebouwde unieke kennis en ervaring van de medewerkers van het team WOD niet is benut, uit vrees voor het risico van ongewenste cultuuroverdracht. Het undercoverteam mist diepte en continuïteit omdat expertise niet is overgedragen en fundamentele keuzes over het middel en het stelsel onvoldoende zijn doordacht, wat de commissie als een gemiste kans ziet. De daarvoor bedoelde rust en ruimte is niet gebruikt. Het undercoverteam maakte daarmee een valse start.

Nieuw team met een valse start en ruimte voor oude patronen

De commissie constateert op basis van haar bevindingen dat het risico bestaat dat het undercoverteam zich in de richting van isolement beweegt. Oude patronen, zoals het afzonderen met een beroep op de afscherming, het zichzelf toekennen van een aparte status en weinig ruimte laten voor feedback, leiden ertoe dat de gewenste vernieuwing – die juist het doel was van het opnieuw opbouwen van het infiltratieteam – beperkt tot zeer beperkt plaatsvindt.

De commissie neemt ook een beweging richting isolement waar in de verhoudingen tussen het landelijke undercoverteam en de heimelijke teams van de regionale politie-eenheden. Tijdens de periode van afwezigheid van een landelijk infiltratieteam, hebben de regionale politie-eenheden hun eigen vaardigheden en capaciteiten doorontwikkeld, terwijl het undercoverteam qua vaardigheden en capaciteiten nog onderontwikkeld is. Regionale eenheden kunnen daardoor ten opzichte van de ‘oude’ situatie, een kwalitatief hoger niveau van heimelijke inzetten verrichten (binnen de context van het type zaken dat zij op basis van de governance en het Samenwerkingsbesluit mogen verrichten), waarbij het landelijke infiltratieteam in meer of mindere mate betrokken is vanuit het oogpunt van begeleiding. Het hoogste niveau van inzetten is op grond van de governance – en andere regelgeving – belegd bij het landelijke undercoverteam, dat aan die vraag (nog) niet kan voldoen.

De leiding beschikt nog over onvoldoende kennis en ervaring

De commissie constateert dat de huidige leiding binnen het heimelijk domein van de landelijke eenheid vrijwel allemaal recent aan hun functie zijn begonnen. Over de benodigde kennis en ervaring, die in grote mate alleen in de context van een undercoverteam kan worden opgedaan, beschikken zij daarom nog niet. De commissie ziet dat dat in de praktijk leidt tot situaties waarin de leiding negatieve patronen uit het verleden onvoldoende herkent en de risico's daarvan onvoldoende op waarde kunnen schatten.

Tegelijkertijd doet zich het volgende spanningsveld voor. Nieuwe leidinggeven en nieuwe medewerkers hebben ruimte nodig om te leren en te ontwikkelen, maar het afbreukrisico van inzetten binnen het heimelijk domein maakt dat die ruimte niet altijd gegeven wordt of beschikbaar is. Omdat het undercoverteam onder een vergrootglas ligt, wil men koste wat het kost voorkomen dat er fouten gemaakt worden. Daarnaast constateert de commissie dat de besluitvorming binnen het heimelijk domein, die over verschillende lagen en advies- en beslisorganen is uitgespreid, in de praktijk leidt tot onduidelijkheid over hoe en in welke volgorde besluitvorming moet verlopen. De commissie wijt dat aan de onervarenheid van medewerkers met betrekking tot de nieuwe organisatie van het undercoverteam.

De leiding staat (veel) dicht bij de operatie dan voorheen het geval was. Dat heeft tot gevolg dat besluitvorming op een passender niveau in de organisatie is belegd en daarmee is een belangrijke aanbeveling van eerdere commissies opgevolgd.²⁹ In de praktijk blijkt echter dat deze vorm van leidinggeven nog niet werkt zoals was bedacht. Omdat de organisatie zich nog in een fase van ontwikkeling bevindt en de leiding het heimelijk werk en de bijbehorende risico's nog onvoldoende heeft doorleefd, leidt hun nabijheid nu nog te veel tot oversturing en beperkte ruimte voor mandaat. Het een en ander leidt tot de waarneming van de commissie dat de leiding binnen het heimelijk domein van de landelijke eenheid sneller terugvalt op detailsturing en controle.

²⁹ Zie de rapporten van de Commissie Brouwer en de Commissie WWOD

Het feit dat “de lijn knijpt” is voor de commissie een duidelijke indicatie dat de basis nog niet op orde is.

Opleiding bereidt medewerkers onvoldoende voor op de praktijk

De commissie is van mening dat de huidige opleiding de medewerkers van het undercoverteam onvoldoende heeft voorbereid op hun werkzaamheden binnen het undercoverteam. Ook hier lijkt de tijdsdruk, waaronder de opleiding tot stand moest worden gebracht, een rol te spelen.

Het ontbreken van een duidelijk pad om van startbekwaam naar vakbekwaam te ontwikkelen, heeft als risico dat de ontwikkeling van de kwaliteit van medewerkers achterblijft. De commissie ziet, op grond van haar bevindingen, hoe ervaring en bekwaamheid in grote mate alleen kunnen worden ontwikkeld door werkzaamheden in het infiltratieteam uit te voeren. Dat kunnen ook werkzaamheden zijn ten aanzien van inzetten die, op grond van de governance, niet uitsluitend door het infiltratieteam moeten worden uitgevoerd, maar in de regel door een HI-team van een regionale politie-eenheid worden verricht. Op basis van haar bevindingen constateert de commissie dat de samenwerking tussen regionale eenheden en het landelijk team nog onvoldoende tot stand komt. Hierdoor worden kennis en ervaring onvoldoende gedeeld en benut, waardoor voor het domein als geheel een belangrijke kans onbenut blijft. Het verbeteren van de samenwerking op dit type werkzaamheden is van belang, omdat juist daarin de route van startbekwaam naar vakbekwaam kan worden vormgegeven. Daarbij dient, in navolging van het advies van de Commissie WWOD, ook verkend te worden wat de mogelijkheden van ‘incompany’ opleiden zijn.

Effectieve gezagsuitoefening vraagt om kennis en betrokkenheid van het OM

De commissie heeft in haar bevindingen genoemd dat het OM als gezag over de opsporing een bijzondere rol inneemt. De officier van justitie geeft het juridische bevel om een heimelijke bevoegdheid in te zetten, waarna de politie de taak heeft het bevel uit te voeren. Op die uitvoering ziet de officier van justitie toe, onder meer ter bewaking van de wettelijke grenzen. De verantwoordelijkheid van het OM reikt, naar mening van de commissie, verder dan dat. Omdat het OM gebaat is bij een goed functionerend heimelijk domein – onder andere omdat alleen dan de resultaten van inzetten ten behoeve van het bewijs in een opsporingsonderzoek kunnen worden gebruikt – verwacht de commissie vanuit de gezagsrol nauwe betrokkenheid van het OM bij de beschreven ontwikkelingen in het heimelijk domein. Daaronder verstaat de commissie ook dat officieren van justitie zich, in het kader van hun gezag over de opsporing, vergewissen van de risico's die een heimelijke inzet voor de politiemedewerker opleveren en daar in hun sturing rekening mee houden.

Om deze risico's voldoende op waarde te kunnen schatten, is kennis over (en bij voorkeur ervaring met) het heimelijk domein vereist. De commissie adviseert het OM daarom om verder te investeren in het opleiden van officieren van justitie die gebruik willen maken van heimelijke opsporingsbevoegdheden en ervoor te zorgen dat aanwezige ervaring wordt gebruikt, bijvoorbeeld in een adviserende rol.

Ten slotte roept de commissie het OM op om in het kader van de ontwikkeling van de visie op het heimelijk domein, de samenwerking met de politie te blijven opzoeken. Hoewel beide organisaties verschillende belangen hebben ten aanzien van het heimelijk domein, staat het gezamenlijke belang van een veilige en effectieve inzet van heimelijke opsporingsbevoegdheden voorop.

Waarborgen voor het heimelijk domein

De commissie constateert aan de hand van haar bevindingen dat de organisatie van heimelijk werken, zowel op landelijk als regionaal niveau, vooruitgang heeft geboekt op het gebied van waarborgen, zoals door de Commissie WWOD was geadviseerd.

De komst en bestendiging van het Regiepunt Heimelijke Operaties wordt door velen als aanzienlijke verbetering gezien. Het RHO zorgt voor standaardisering en uniformering van werkwijzen binnen het heimelijk domein en aan de hand van de door het RHO geschreven professionele standaarden, kunnen inzetten in het heimelijk domein op een verantwoorde manier worden uitgevoerd. Dat het RHO in zijn adviezen expliciet aandacht besteedt aan de waarborgen ten aanzien van verschillende facetten bij heimelijke operaties, is volgens de commissie van grote meerwaarde. De komst van de stuurtafel HUMINT, waarin operaties op landelijk niveau worden geaccordeerd en gemonitord, leidt ertoe dat de politieleiding meer betrokken is bij besluitvorming omtrent operaties. Op verschillende lagen in de organisatie van zowel het OM als de politie zijn ethische implicaties van heimelijke inzetten meer gemeengoed geworden en wordt daarover discussie gevoerd. De personeelszorg, door middel van het aanstellen van specifieke zorgpsychologen en het aanstellen van begeleiders met specifieke kennis, is verbeterd. Tegelijkertijd is de commissie kritisch over de mate waarin de politie stappen heeft gezet met het organiseren van de waarborgen op het gebied van nazorg. Bindingstermijnen, doorstroombeleid en mobiliteit zijn nog niet beleidsmatig verankerd binnen de organisatie.

Hoewel er vooruitgang is geboekt, maakt de commissie zich zorgen over het tempo en de richting van de verdere ontwikkelingen omtrent het nieuwe undercoverteam en het heimelijk domein in breder verband. Zo lang een gedeelde visie, koers en heldere plannen ontbreken, bestaat het risico dat waarborgen aan waarde en kracht inboeten als de randvoorwaarden hiervoor niet of onvoldoende aanwezig zijn.

Kosten, risico's en randvoorwaarden

Als gevolg van het ontbreken van de periode van herbezinning zijn fundamentele vragen omtrent het heimelijk domein en de positionering van het infiltratieteam daarin, niet gesteld. De commissie benadrukt het belang van deze gedachtenvorming, zodat helderheid wordt verkregen ten aanzien van de toegevoegde waarde van het middel van infiltratie en een infiltratieteam binnen de opsporing; het verschil van het landelijke team met de heimelijke inwinning in de regionale politie-eenheden en de randvoorwaarden voor een toekomstbestendig undercoverteam.

Bij deze fundamentele vraag over de noodzaak en wenselijkheid van een infiltratieteam dienen ook de hoge financiële kosten en de potentiële risico's die inzetten met zich meebrengen, zowel in fysieke als psychologische zin, betrokken te worden. Deze afwegingen zijn voortdurend van belang in de besluitvorming rondom het heimelijk domein. Complicerende factor hierbij zijn de naderende bezuinigingen binnen de politie. Nu een nieuw infiltratieteam is opgebouwd en er stappen worden gezet in het kader van het inrichten van een stelsel heimelijk werken is de financiële context ook sterk medebepalend voor de doorontwikkeling van het infiltratieteam en het heimelijk domein in brede zin. Zonder de beschikbaarheid van voldoende financiële middelen kan een robuust geheel aan waarborgen niet verder ontwikkeld worden.

Toezicht op de toekomstige ontwikkeling van het heimelijk domein

Ter afsluiting maakt de commissie enkele opmerkingen over de verdere ontwikkeling van het heimelijk domein en het infiltratieteam. Na overleg met het ministerie van Justitie en Veiligheid is geen visitatieplan in dit eindrapport opgenomen. Wel acht de commissie het van belang om uitgangspunten te schetsen die bij de verdere ontwikkeling van het heimelijk domein haar ogen essentieel zijn.

Ten eerste hecht de commissie grote waarde aan inhoudelijke deskundigheid bij degenen die toezien op de verdere ontwikkeling van het domein. Het heimelijk domein is vanwege zijn aard gesloten en specifieke kennis van en ervaring met dit domein is, zowel bij de politie als bij het OM, schaars. De complexiteit en het bijzondere karakter van het domein maken dat de organisaties en haar processen voor buitenstaanders niet eenvoudig te doorgronden zijn. Inhoudelijke kennis is onontbeerlijk om tot een goed onderbouwde analyse en advies te komen.

Ten tweede benadrukt de commissie dat degenen die toezien op de verdere ontwikkeling van het domein de mogelijkheid moeten hebben om een onafhankelijke positie in te nemen ten opzichte van de organisaties waar zij op toezien. Dit bevordert openheid bij medewerkers en betrokkenen omdat zij zich vrij voelen om hun ervaringen en observaties te delen. Een externe positie voorkomt daarnaast mogelijke schade of ongemak voor interne commissies wanneer zij kritische bevindingen delen.

Ten derde ziet de commissie, op grond van haar bevindingen, grote meerwaarde van 'vreemde ogen'. Verschillende geïnterviewden van de politie en het OM hebben aangegeven behoefte te hebben aan externe beoordeling. Het effect van 'vreemde ogen' wordt breed erkend als waardevol en stimulerend. Het zet aan tot reflectie en versnelt gewenste veranderingen die intern mogelijk als minder urgent worden ervaren.

En ten vierde ziet de commissie de grote meerwaarde van extern toezicht als waarborg voor voortdurende kwaliteitsontwikkeling van het domein. Een volwassen organisatie kenmerkt zich door goed ingerichte processen voor interne kwaliteitszorg. In de ontwikkelfase, waarin het heimelijk domein en het infiltratieteam zich bevinden, is het wenselijk om de voortgang en effectiviteit hiervan door middel van (een vorm van) extern toezicht periodiek te toetsen. Dit helpt bij het structureel op niveau brengen en houden van de kwaliteitsborging.

Afsluitende beschouwing van de commissie

De commissie had als opdracht het monitoren van de professionalisering van het heimelijk werk door de politie en het gezag daarover bij het openbaar ministerie alsook het borgen van de organisatorische waarborgen en waarborgen van het personeelswelzijn.

De commissie constateert dat er weliswaar stappen zijn gezet maar zij stelt ook vast dat er nog verdere, stevige stappen noodzakelijk zijn willen de politie en het OM het heimelijk domein voorzien van duurzame waarborgen. De commissie vindt het daarom noodzakelijk dat de politie en het OM een einde maken aan de divergerende beelden binnen beide organisaties over de inrichting en het doel van het middel. De eerste prioriteit ligt dan ook bij het vormen van een door beide organisaties gedeeld beeld zodat van daaruit sturing kan worden gegeven aan de gewenste ontwikkeling en zodat fouten uit het verleden zich niet hoeven te herhalen.

Omdat er te weinig tijd is genomen voor een doordachte opbouw van het nieuwe team moet de basis van dat team op orde worden gebracht. Dat is een tweede prioriteit. Dan gaat het om het creëren van voldoende ruimte voor de opbouw van vakbekwaamheid - onder meer door het versterken van de samenwerking met andere eenheden en het organiseren van een kwalitatief hoogwaardige (in-company) opleiding - en het waarborgen van kwalitatief hoogwaardige begeleiding. Aan leidinggevendenden worden in dit verband hoge eisen gesteld. De commissie adviseert dat zij worden geselecteerd op affiniteit met het heimelijk domein en reflectief vermogen, zodat zij gericht kunnen sturen op de verdere ontwikkeling van de organisatie en inrichting van het middel.

Als derde prioriteit acht de commissie het van belang dat het stelsel heimelijk werken als geheel verder vorm krijgt. Gebeurt dat niet, dan ontstaan onvermijdelijk opnieuw verschillende opvattingen en wijzen van inrichting van het heimelijk werken in de eenheden. Regionale eenheden moeten zich niet afzonderen, juist omdat het landelijk team gebaat is bij een stabiele en rustige opbouwfase. Ook hier is een gedeelde opvatting noodzakelijk om deze ontwikkelingen de gewenste kant op te sturen. Daarbij komt dat samenwerking vanuit de stelselgedachte essentieel is om te komen tot een gedeelde professionele opvatting over het vakmanschap dat binnen het gehele heimelijk domein nodig is. Alleen zo kunnen de waarborgen die aan de basis van het heimelijk werk staan ook in de toekomst hun kracht behouden. Een eventueel tekort aan middelen mag geen argument zijn om de stelselontwikkeling niet door te zetten.

De commissie beseft dat de urgente behoefte vanuit de dagelijkse opsporingspraktijk groot kan zijn. Toch zal er ruimte moeten worden gemaakt om de genoemde vraagstukken met prioriteit aan te pakken. De commissie ziet nu al tekenen van regressie en kans op herhaling van fouten uit het verleden. Doorgaan zonder het bedoelde gedeelde beeld tot stand te brengen acht de commissie zeer onverstandig. Die stap moet eerst worden gezet voordat verdere stappen aan de orde kunnen zijn. Dit kan als een pas op de plaats worden ervaren maar is naar het oordeel van de commissie dringend noodzakelijk voor een duurzame ontwikkeling van het heimelijk werk.

BIJLAGEN

A.	Instellingsbesluit.....	72
B.	Lijst met geïnterviewden.....	76





Besluit van de Minister van Justitie en Veiligheid 11 januari 2024, kenmerk 5124894, houdende instelling van de Commissie Monitoring Waarborgen Heimelijk Werk (Instellingsbesluit Commissie Monitoring Waarborgen Heimelijk Werk)

Gelet op artikel 2, eerste lid, van de Wet vergoedingen adviescolleges en commissies;

Besluit:

Artikel 1. Begripsbepalingen

In dit besluit wordt verstaan onder:

- a. *minister*: Minister van Justitie en Veiligheid;
- b. *commissie*: commissie, bedoeld als in artikel 2, eerste lid;

Artikel 2. Instelling en taak

1. Er is een commissie Monitoring Waarborgen Heimelijk Werk.
2. De commissie heeft tot taak:
 - a) Monitoring van de professionalisering van het heimelijk werken door de politie en het gezag daarover bij het openbaar ministerie.
 - b) Monitoring van het borgen van organisatorische waarborgen en waarborgen voor het personeelswelzijn binnen het heimelijk domein bij de politie;
 - c) Monitoring van de afbouw, periode van herbezinning, opbouw en het functioneren van het tijdelijk team Heimelijk Werken bij de Landelijke eenheid van de politie.

Artikel 3. Samenstelling, benoeming, ontslag

1. De commissie bestaat uit een voorzitter en één ander lid.
2. De voorzitter en het andere lid hebben zitting op persoonlijke titel en oefenen hun functie uit zonder last of ruggespraak.
3. De voorzitter en op voordracht van de voorzitter het andere lid, worden door de Minister benoemd.
4. De benoeming geschiedt voor de duur van de commissie.
5. Bij tussentijds vertrek van een lid kan de Minister een ander lid benoemen.
6. De voorzitter en het andere lid kunnen worden geschorst en ontslagen door de Minister.

Artikel 4. Leden

1. Voor de duur van de commissie worden tot lid van de commissie benoemd:
 - a. mevr. mr. W. Sorgdrager, tevens voorzitter;
 - b. dhr. mr J.A. van den Bos.

Artikel 5. Instellingsduur

1. De commissie wordt ingesteld met ingang van de datum van inwerkingtreding van dit besluit.
2. De commissie wordt vier weken nadat het eindrapport is uitgebracht opgeheven.

Artikel 6. Secretariaat

1. De commissie wordt ondersteund door een secretariaat.
2. De commissie voorziet zelf in haar secretariaat.



3. De Minister draagt, op verzoek van de voorzitter, zorg voor de nodige voorzieningen ten behoeve van de werkzaamheden van de commissie.
4. Het secretariaat is voor de uitvoering van zijn taak uitsluitend verantwoording schuldig aan de voorzitter van de commissie.
5. Aan het secretariaat kunnen medewerkers worden toegevoegd.

Artikel 7. Werkwijze

1. De commissie stelt haar eigen werkwijze vast.
2. De voorzitter en de Minister leggen in een informatieprotocol vast op welke wijze informatie wordt verstrekt en hoe de vertrouwelijkheid daarvan wordt geborgd.
3. De commissie legt in een vroegtijdig stadium van het traject vast welke afspraken zij maakt met de Korpschef en het College van procureurs-generaal van het openbaar ministerie over de manier waarop zij personen hoort en daarvan verslag doet.
4. De commissie verantwoordt haar werkwijze in het eindrapport.
5. De commissie kan zich door andere personen doen bijstaan voor zover dat voor de vervulling van haar taak nodig is.

Artikel 8. Inwinnen van inlichtingen

1. De commissie is bevoegd zich voor het inwinnen van inlichtingen rechtstreeks te wenden tot personen en instellingen en hen te verzoeken die medewerking te verlenen die redelijkerwijs nodig is voor de taakuitvoering van de commissie.
2. Het Ministerie van Justitie en Veiligheid, het College van procureurs-generaal van het openbaar ministerie, en op grond van artikel 31 van de Politiewet 2021, de Korpschef, verlenen de commissie de verlangde medewerking en toegang tot alle informatie die zij nodig heeft met inachtneming van het in artikel 7.2 bedoelde protocol.
3. Bij het Ministerie van Justitie en Veiligheid berustende Stg. Confidentieel en hoger gerubriceerde informatie kan slechts worden ingezien op het ministerie.
4. Ambtenaren van het Ministerie van Justitie en Veiligheid, het openbaar ministerie en de Nationale Politie, zijn verplicht om de leden van de commissie de verlangde medewerking te verlenen, voor zover deze samenhangt met hun ambtelijke taak.
5. De commissie zal zich over de aan haar geboden medewerking verantwoorden in haar eindrapport.

Artikel 9. Vergoeding

1. Aan de voorzitter wordt een vaste vergoeding per maand toegekend, waarbij de salarisschaal wordt vastgesteld op schaal 18, trede 10, zoals opgenomen in de bijlage bij de meest recente CAO Rijk en de arbeidsduurfactor op 8/36.
2. Aan het andere lid wordt een vaste vergoeding per maand toegekend, waarbij de salarisschaal wordt vastgesteld op schaal 18, trede 10, zoals opgenomen in de bijlage bij de meest recente CAO Rijk en de arbeidsduurfactor op 8/36.
3. De leden ontvangen een vergoeding voor reiskosten gebaseerd op de voet van de regeling, bedoeld in artikel 2, tweede lid, van de Wet vergoedingen adviescolleges en commissies.

Artikel 10. Kosten van de commissie

1. De kosten van de commissie komen, voor zover op basis van een door de Minister goedgekeurde raming, voor rekening van het Ministerie van Justitie en Veiligheid. Onder kosten worden in ieder geval verstaan:
 - a. de kosten voor de faciliteiten van vergaderingen en voor secretariële ondersteuning,
 - b. de kosten voor het inschakelen van externe deskundigheid en het laten verrichten van onderzoek; en



- c. de kosten voor oplevering van het rapport.
2. De commissie biedt zo spoedig mogelijk na haar instelling een kostenraming aan de Minister aan.

Artikel 11. Huisvesting

De commissie verricht haar werkzaamheden op een locatie buiten het Ministerie van Justitie en Veiligheid.

Artikel 12. Rapportage

1. De commissie brengt uiterlijk in het laatste kwartaal 2025 haar eindrapport uit aan de Minister.
2. Tussentijdse bevindingen rapporteert de commissie met een frequentie van een half jaar aan politie en OM en zij doet van de bevindingen verslag aan het departement.
3. Indien onvoorziene omstandigheden naar oordeel van de commissie het tijdig uitbrengen van het eindrapport in de weg staan, dan stelt zij de Minister daarvan onverwijld op de hoogte.
4. De Minister beslist over de eventuele verlenging van de termijn, bedoeld in het eerste lid, en brengt de commissie daarvan schriftelijke op de hoogte.

Artikel 13. Archiefbescheiden

1. De commissie draagt uiterlijk zes weken na oplevering van het rapport, of, zo de omstandigheden daartoe aanleiding geven, zoveel eerder, de bescheiden betreffende die werkzaamheden over aan het archief van het Ministerie van Justitie en Veiligheid.
2. Het archief zoals bedoeld in het eerste lid bevat tenminste de documenten die ten grondslag hebben gelegen aan de onderzoeksbevindingen en het rapport. Over de wijze van aanlevering van het archief worden nadere afspraken gemaakt in het onder artikel 7.2 genoemde protocol.

Artikel 14. Inwerkingtreding

Dit besluit treedt in werking met ingang van de dag na de datum van uitgifte van de Staatscourant waarin het wordt geplaatst en werkt terug tot en met 1 januari 2024.

Artikel 15. Citeertitel

Dit besluit wordt aangehaald als: Instellingsbesluit Commissie Waarborgen Heimelijk Werk

Dit besluit zal met de toelichting in de Staatscourant worden geplaatst en in afschrift worden gezonden aan betrokkenen.

*De Minister van Justitie en Veiligheid,
D. Yeşilgöz-Zegerius,
Namens deze,
De Directeur-Generaal Politie en Veiligheidsregio's,
M. Vogelzang*



TOELICHTING:

De commissie Waarborgen Werken Onder Dekmantel (WWOD) is in maart 2022 gevraagd om te onderzoeken op welke aspecten van heimelijk werk nadere versterking van waarborgen nodig is en hierover advies uit te brengen. Tevens is de commissie gevraagd te toetsen op de voortgang van de uitvoering van de aanbevelingen van de commissie Brouwer, die onderzoek deed naar de feiten en omstandigheden rond de suïcide van een politie-infiltrant.

Op 6 september 2023 presenteerde de commissie Waarborgen Werken Onder Dekmantel, onder voorzitterschap van mevr. mr. Winnie Sorgdrager (commissie Sorgdrager) haar adviesrapport aan de Minister van Justitie en Veiligheid. Dit rapport omvat een breed scala aan personele en organisatorische waarborgen voor het professionaliseren van het heimelijk domein van de politie en het Openbaar Ministerie. Vanwege het belang van de professionaliseringsslag en het borgen van de personele en organisatorische waarborgen wordt een onafhankelijke commissie ingesteld om het verdere proces te monitoren: de commissie Monitoring Waarborgen Heimelijk Werk.

Vanwege het belang van het kunnen beschikken over undercover werken door de politie én het belang van een verantwoord functioneren, worden de af- en opbouw en het tijdelijk functioneren van het team Werken Onder Dekmantel onderwerp van monitoring door de commissie Monitoring Waarborgen Heimelijk Werk. Verder monitort de commissie de professionalisering van het heimelijk domein en het borgen van organisatorische waarborgen en waarborgen voor het personeelswelzijn binnen het heimelijk domein bij de politie.

Bijlage B

Lijst geïnterviewde personen

Nationale Politie - Korpsleiding

Wilbert Paulissen - *Lid Korpsleiding*

Strategisch adviseurs korpsstaf

Nationale Politie – Eenheid Landelijke Opsporing en Interventies (LO)

Rob van Bree - *Eenheidschef LO*

Hoofd Operatiën Eenheid LO

Sectorhoofd Afgeschermd Operaties

Plaatsvervangend sectorhoofd Afgeschermd Operaties

Jurist afdeling Afgeschermd Operaties

Psycholoog AO

Projectteam NOW

Realisatieteam UCT

Regiepunt Heimelijke Operaties (regisseur en medewerkers)

Lid Ondernemingsraad LO

Projectleider stelselvorming

Projectleider Virtueel Agenten

Teamchef AO

Teamleider Team Operationele Ondersteuning

Adviseur hoofd operatiën

Virtueel agenten

Voormalig team Werken Onder Dekmantel (WOD)

Teamchef

Teamleiders

(Oud-)Begeleiders en (oud-)infiltranten

Undercoverteam (UCT)

Teamchef

Operationeel coördinator

Begeleiders

Undercovers

Praktijkcoaches

Eenheid Den Haag

Teamchef Specialistische Opsporing

Begeleider heimelijke inwinning

Inwinner

Virtueel agent

Eenheid Limburg

Teamchef Specialistische Opsporing

Eenheid Midden-Nederland

Teamchef Specialistische Opsporing
Teamleider Heimelijke Operaties
Coördinator Heimelijke Operaties
Virtueel agent

Politieacademie (PA)

Sectorhoofd vakspecialistisch politieonderwijs
Teamleider team heimelijk onderwijs
Docenten

Openbaar Ministerie (OM)

Guus Schram - *Procureur-generaal*
Teamleider Landelijk Parket
WOD-officiëren en parketsecretaris
Zaakofficier arrondissementsparket Limburg
Rechercheofficier arrondissementsparket Midden-Nederland
Zaakofficier arrondissementsparket Midden-Nederland
Rechercheofficier arrondissementsparket Noord-Holland
Rechercheofficier arrondissementsparket Noord-Nederland
Zaakofficier arrondissementsparket Oost-Brabant
Rechercheofficier arrondissementsparket Oost-Nederland
Zaakofficier arrondissementsparket Oost-Nederland

Koninklijke Marechaussee (KMar)

Coördinator heimelijke inwinning

Fiscale Inlichtingen- en Opsporingsdienst (FIOD)

Teamleider
Projectleider

Overig

Oebele Brouwer - *Voorzitter Ethische Commissie*
Stoffel Heijmans - *Voorzitter Begeleidingscommissie*
Bernt Schneiders - *Voorzitter Commissie Schneiders*
Teamleiding undercoverteam Belgische politie
Teamleiding undercoverteam Zweedse politie

Verder heeft de commissie gesproken met

Janny Knol - *Korpschef Nationale Politie*
Hanneke Ekelmans - *Lid Korpsleiding Nationale Politie*
Monique Vogelzang - *Directeur-generaal Politie en Veiligheidsregio's*
Anneke van Dijk - *Voormalig directeur-generaal Rechtspleging en Rechtshandhaving*

Verschillende wetenschappers op het gebied van (heimelijke)opsporing, criminologie, ondermijnende criminaliteit en bestuurskunde.

