

---

Vergaderjaar 1995–1996

---

**24 072**

**Enquête Opsporingsmethoden**

**Nr. 15**

**ORGANISATIE VAN DE OPSPORING**



## Inhoudsopgave Bijlage Organisaties

<b>Hoofdstuk 1 Algemene inleiding</b>	<b>7</b>	4.4	Samenwerking	95
		4.4.1	Samenwerking tactische recherche-eenheden van verschillende regio's	95
<b>Hoofdstuk 2 Organiek wettelijk kader en organisatiestructuur</b>	<b>9</b>	4.4.2	CRI en ARI's	96
2.1 Inleiding	9	4.4.3	Internationale samenwerking	97
2.2 Politie, OM en rechter-commissaris	9	4.5	Sturing van en controle op de tactische recherche	98
2.2.1 Taken politie en OM	9			98
2.2.2 Gezag en beheer	11	4.5.1	Korpsbeheerder	98
		4.5.2	Korpsleiding	98
2.3 Andere onderzoeksinstanties	13	4.5.3	Openbaar Ministerie	99
2.3.1 BVD	13			
2.3.2 Bijzondere opsporingsdiensten	15	4.6	Conclusies	100
2.3.3 Particuliere recherche	16			
			<b>Hoofdstuk 5 Ondersteunende diensten</b>	<b>102</b>
2.4 De structuur van de politie-organisatie	16	5.1	Inleiding	102
2.4.1 Inleiding	16	5.1.1	Algemene introductie	102
2.4.2 Interne organisatie in de regio	17	5.1.2	Opbouw hoofdstuk	102
2.4.3 Relevante landelijke diensten	20			
2.4.4 Opleidingsorganisaties politie	21	5.2	Organisatie ondersteunende diensten	103
2.4.5 Adviescommissies, overleg- en coördinatieorganen	24	5.2.1	Algemeen	103
		5.2.2	Observatieteams (OT)	104
2.5 Afsluiting	26	5.2.3	Arrestatieteams (AT)	105
		5.2.4	Bureau financiële ondersteuning (BFO)	107
<b>Hoofdstuk 3 Criminele inlichtingendiensten</b>	<b>27</b>	5.2.5	Sekties technische ondersteuning (STO)	109
3.1 Inleiding	27	5.2.6	Politiële infiltratieteams (PIT)	109
3.1.1 Algemene introductie	27	5.2.7	Werving en opleiding	111
3.1.2 Opbouw van het hoofdstuk	31	5.3	Beslissingen over de keuze van zaken en methoden	111
3.2 Organisatie CID	31	5.3.1	Zaken	111
3.2.1 Taak	31	5.3.2	Methoden	113
3.2.2 Plaats binnen het korps	35	5.3.3	Verslaglegging	120
3.2.3 Werving en opleiding	40			
3.3 Beslissingen over de keuze van zaken en methoden	42	5.4	Samenwerking en uitvoering op landelijk niveau	122
3.3.1 Zaken	42	5.4.1	Observatieteams en het KLPD	123
3.3.2 Methoden	44	5.4.2	Arrestatieteams	125
3.3.3 Criminele inlichtingen	52	5.4.3	BFO en Finpol	125
3.4 Samenwerking	58	5.4.4	STO en DTOO	126
3.4.1 Samenwerking met andere CID-en	58	5.4.5	PIT en ANCPi	131
3.4.2 Coördinatie NCID nationaal	62	5.5	Sturing en controle	132
3.4.3 Internationale samenwerking	65	5.5.1	Korpsbeheerder	132
3.5 Sturing en controle van CID	66	5.5.2	Korpsleiding, CID en tactische recherche	132
3.5.1 Korpsbeheerder	66	5.5.3	Openbaar Ministerie	134
3.5.2 Korpsleiding	67	5.6	Conclusies.	136
3.5.3 Openbaar Ministerie	69			
3.5.4 Rechter	74		<b>Hoofdstuk 6 Kernteams</b>	<b>138</b>
3.5.5 Overige vormen van sturing en controle	76	6.1	Inleiding	138
3.6 Conclusies	77	6.1.1	Algemene introductie	138
		6.1.2	Opbouw van het hoofdstuk	139
<b>Hoofdstuk 4 Tactische recherche</b>	<b>81</b>	6.2	Oprichting en ontwikkeling kernteams	139
4.1 Inleiding	81	6.3	Organisatie regionale kernteams	147
4.1.1 Algemene introductie	81	6.3.1	Aparte structuur	147
4.1.2 Opbouw van het hoofdstuk	82	6.3.2	Relatie met de regiokorpsen	150
4.2 Organisatie tactische recherche	83	6.4	Landelijk rekercheteam (LRT)	151
4.2.1 Taak	83	6.5	Beslissingen over de keuze van zaken en methoden	153
4.2.2 Plaats binnen het korps	83	6.5.1	Zaken	153
4.2.3 Werving en opleiding	86	6.5.2	Methoden: fenomeenonderzoek	158
4.3 Beslissingen over de keuze van zaken en methoden	88	6.5.3	Methoden: overige opsporingsmethoden	161
4.3.1 Zaken	88	6.6	Samenwerking	166
4.3.2 Methoden	92	6.7	Sturing en controle	167
4.3.3 Verslaglegging	95			

6.7.1	De korpsbeheerders en de korpsleiding	167	8.2	De Binnenlandse veiligheidsdienst	222
6.7.2	Het openbaar Ministerie	168	8.2.1	Organisatie	222
6.7.3	Rechterlijke controle: de coördinerend rechter-commissaris	169	8.2.2	Sturing en controle	222
6.7.4	Overige sturing	171	8.2.3	Projectmatig werken	223
6.8	Conclusies	172	8.3	De BVD en de criminaliteitsbestrijding	223
<b>Hoofdstuk 7 Bijzondere opsporingsdiensten</b>			8.3.1	Het gebruik van BVD-informatie in een strafproces	223
7.1	Inleiding	174	8.3.2	Samenwerking tussen BVD en politie	224
7.1.1	Juridisch kader: Organisaties en verantwoordingslijnen	174	8.3.3	Samenwerking BVD – politie en justitie in concrete strafrechtelijke onderzoeken	225
7.1.2	Samenwerking en informatie-uitwisseling	175	8.3.4	De landelijke officier van justitie	226
7.1.3	Wettelijke bevoegdheden: toezicht en opsporing	177	8.4	Bijzondere methoden	227
7.1.4	Bijzondere methoden: financieel rechercheren	179	8.4.1	Algemeen	227
7.1.5	Bijzondere opsporingsdiensten naar de toekomst	180	8.4.2	Informanten en agenten	228
7.2	De Fiscale Inlichtingen- en opsporingsdienst (FIOD)	182	8.4.3	Technische middelen	230
7.2.1	De organisatie	182	8.4.4	De bevoegdheidsregeling tot inzet van methoden	230
7.2.2	De verantwoordingslijnen	184	8.4.5	BVD-methoden in strafrechtelijk onderzoek	232
7.2.3	Samenwerking	185	8.5	Informatievergaring,-opslag en -verstrekking	233
7.2.4	Wettelijke bevoegdheden	188	8.5.1	Wettelijk kader	233
7.2.5	Methoden	189	8.5.2	Verbod tot verstrekking van informatie (geheimhoudingsplicht)	234
7.2.6	Informatie-uitwisseling	195	8.5.3	Recht op informatie	234
7.2.7	Internationale samenwerking	196	8.5.4	Vernietiging van dossiers	235
7.2.8	Corruptie	196	8.6	Conclusies	235
7.2.9	Contra-observatie	197	<b>Hoofdstuk 9 Openbaar Ministerie</b>		
7.3	De Algemene Inspectiedienst	197			
7.3.1	De organisatie	197	9.1	Inleiding	237
7.3.2	De verantwoordingslijnen	198	9.1.1	Algemene introductie	237
7.3.3	Samenwerking	199	9.1.2	Plan van aanpak	238
7.3.4	Wettelijke bevoegdheden	200	9.2	Organisatie van het OM	238
7.3.5	Methoden	200	9.2.1	Organisatiestructuur	239
7.4	De Economische Controledienst (ECD)	202	9.2.2	Reorganisatie OM	241
7.4.1	De organisatie	202	9.2.3	Benoeming, ontslag, werving en opleiding	246
7.4.2	Verantwoordingslijnen	204	9.3	Zaken en werkwijze	247
7.4.3	Samenwerking en informatie-uitwisseling	205	9.3.1	Sturing en controle van de politie	247
7.4.4	Wettelijke bevoegdheden	206	9.3.2	Besluitvorming bij selectie van onderzoeken	256
7.4.5	Methoden	206	9.3.3	Inzet opsporingsmethoden	256
7.5	De rechtshandhaving op Schiphol	207	9.3.4	Verslaglegging: verplichting tot het opmaken van een proces-verbaal	262
7.5.1	De organisatie	207	9.4	Samenwerking en coördinatie	263
7.5.2	De verantwoordingslijnen	207	9.4.1	Ressortelijke adviescommissies, «LOCO» en Raad van advies voor de CID	263
7.5.3	Samenwerking	208	9.4.2	Coördinerend beleidsoverleg	264
7.5.4	Methoden	208	9.4.3	De vergadering, later het College van procureurs-generaal	265
7.6	Het Milieubijstandsteam	210	9.4.4	Internationale samenwerking	268
7.6.1	De organisatie	210	9.5	Sturing en controle van het OM	270
7.6.2	De verantwoordingslijnen	211	9.5.1	De minister van Justitie	270
7.6.3	Samenwerking	212	9.5.2	Centrale toetsingscommissie	271
7.6.4	Wettelijke bevoegdheden	213	9.5.3	De rol van de rechter	276
7.6.5	Methoden	213	9.6	Conclusies	277
7.6.6	Informatie-uitwisseling	215	<b>Hoofdstuk 10 Rechters-Commissarissen</b>		
7.6.7	Overig	215			
7.7	De Dienst recherchezaken (VROM)	216	10.1	Inleiding	280
7.7.1	De organisatie	216	10.1.1	Algemene introductie	280
7.7.2	De verantwoordingslijnen	217	10.1.2	Plan van aanpak	280
7.7.3	Samenwerking	217	10.2	Taak en organisatie	281
7.7.4	Methoden	218	10.2.1	De taak van de rechter-commissaris	281
7.8	Conclusies	218	10.2.2	Organisatiestructuur van het rechter-commissariaat	284
<b>Hoofdstuk 8 Inlichtingendiensten</b>					
8.1	Inleiding	220			
8.1.1	Wettelijk kader	220			
8.1.2	De inlichtingendiensten en georganiseerde criminaliteit	221			
8.1.3	Integriteit van de overheid	221			

10.2.3	De coördinerend rechter-commissaris	285
10.2.4	Werving, selectie en opleiding	285
10.2.5	Ontwerp herziening gerechtelijk vooronderzoek	286
10.3	Zaken en werkwijze	287
10.3.1	De rol van de rechter-commissaris	287
10.3.2	Opsporingsmethoden, rechters-commissarissen en rechtbanken	289
10.3.3	Sturing en controle door de rechter-commissaris	296
10.4	Onafhankelijkheid, beleid en hiërarchie	296
10.5	Conclusies	297
<b>Hoofdstuk 11 Burgemeesters en Korpsbeheerders</b>		<b>299</b>
11.1	Inleiding	299
11.2	Organisatie	300
11.2.1	Burgemeester-korpsbeheerder: beheerstaken	300
11.2.2	Burgemeester-niet-korpsbeheerder: taken m.b.t. gezag en beheer	302
11.2.3	Verhouding gezag en beheer	303
11.2.4	Rol korpsbeheerders bij kernteams	303
11.3	Beslissing over de keuze van zaken en methoden	304
11.3.1	Betrokkenheid bij prioriteitenstelling	304
11.3.2	Bestuurlijke rechtshandhaving	305
11.3.3	Methoden	307
11.4	Samenwerking en controle	310
11.4.1	Ministerie van Binnenlandse Zaken	310
11.4.2	Gemeenteraden	310
11.4.3	Korpsbeheerdersberaad	310
11.5	Conclusies	311
<b>Hoofdstuk 12 Ministeries</b>		<b>313</b>
12.1	Inleiding	313
12.1.1	Algemene introductie	313
12.1.2	Plan van aanpak	313
12.2	Het ministerie van Justitie	313
12.2.1	Beleidsvorming en formele en materiële wetgeving	314
12.2.2	Opsporingsmethoden	316
12.2.3	Het ministerie van Justitie en het openbaar ministerie	326
12.2.4	Het ministerie van Justitie en de politie	328
12.2.5	Organisatie ministerie van Justitie	329
12.2.6	Reorganisatie ministerie en reorganisatie OM	330
12.3	Het ministerie van Binnenlandse Zaken	331
12.3.1	Beheer op afstand	331
12.3.2	Opsporingsmethoden	333
12.3.3	Korpsbeheerders	334
12.3.4	Binnenlandse veiligheidsdienst	334
12.4	Verhouding tussen de ministeries van Justitie en Binnenlandse Zaken	335
12.5	Conclusies	337



## 1 ALGEMENE INLEIDING

De commissie heeft als een van haar opdrachten gekregen onderzoek te doen naar de organisatie, het functioneren van en de controle op de opsporing. De resultaten van dit onderzoek zijn in de voorliggende bijlage opgenomen.

De commissie is haar onderzoek begonnen op grond van de bevindingen van de Werkgroep vooronderzoek opsporingsmethoden, die zijn neergelegd in het rapport *Opsporing gezocht*.<sup>1</sup> In dat rapport zijn de volgende overheidsorganisaties en -organen onderscheiden: criminele inlichtingendiensten, de Centrale recherche informatiedienst, politieke inlichtingendiensten en de Binnenlandse veiligheidsdienst, tactische recherche, kernteams, bijzondere opsporingsdiensten, het openbaar ministerie, het rechter-commissariaat en het ministerie van Justitie.

De commissie heeft nader onderzoek gedaan naar het functioneren van deze en enkele andere diensten. Ook de rol van het ministerie van Binnenlandse Zaken en van korpsbeheerders/burgemeesters bij de opsporing is onderzocht.

In dit rapport wordt in hoofdstuk 2 het wettelijk kader geschetst waarbinnen de verschillende organisaties functioneren. Tevens wordt een overzicht gegeven van de structuur van de politie-organisatie, van relevante landelijke diensten en van adviescommissies en overlegorganen. In de hoofdstukken 3,4 en 5 worden achtereenvolgens behandeld de regionale criminele inlichtingendiensten en de Nationale criminele inlichtingendienst, de tactische recherche, en de ondersteunende diensten, te weten de observatieteams, de arrestatieteams, de bureaus financiële ondersteuning, de secties technische ondersteuning, de politieke infiltratieteams en de Dienst technisch operationele ondersteuning (DTOO). Hoofdstuk 6 handelt over de kernteams en het landelijk rechercheteam. In hoofdstuk 7 wordt ingegaan op de regionale inlichtingendiensten en de Binnenlandse veiligheidsdienst. In hoofdstuk 8 komt de rol van vijf bijzondere opsporingsdiensten aan bod: de Fiscale inlichtingen- en opsporingsdienst, de Algemene inspectiedienst, de Economische controledienst, het Milieubijstandsteam en de Dienst recherchezaken van het ministerie van Volkshuisvesting, Ruimtelijke Ordening en Milieubeheer. Daarnaast is aandacht voor de rechtshandhaving op Schiphol door de Koninklijke marechaussee en de douane. De twee daaropvolgende hoofdstukken beschrijven de positie van het openbaar ministerie en de rechters-commissarissen. Afsluitend volgen twee hoofdstukken over de korpsbeheerder/burgemeesters en de beide «politie-ministeries»: de ministeries van Justitie en van Binnenlandse Zaken. Uiteraard geldt voor alle hoofdstukken dat de organen worden behandeld voor zover dat in het kader van het onderzoek van belang is.

Per organisatie zijn de navolgende onderwerpen onderzocht:

- taak en structuur van de organisatie en werving en opleiding van het personeel;
- beslissingen over de keuze van zaken en methoden (de gehanteerde methoden worden meer uitgebreid behandeld in bijlage 5 *Methoden*);
- de samenwerking met zusterorganisaties en nationale diensten;
- de verantwoordingslijnen (sturing en controle);
- eventuele specifieke wettelijke bevoegdheden.

In bijlage 1 over de werkwijze van de commissie staat meer uitvoerig beschreven welke methoden de commissie bij haar onderzoek heeft gebruikt. Veel gegevens zijn verzameld door het houden van ruim driehonderd interviews door leden van de staf en de commissie. Tevens hebben de informele gesprekken die de commissie heeft gevoerd alsmede de openbare verhoren veel informatie opgeleverd. Daarnaast is gebruik gemaakt van geschreven materiaal zoals gepubliceerd in nieuwsmedia en

<sup>1</sup> Kamerstuk 23 945, nrs. 1-2, 1994-1995.

vakpers alsmede van de stukken die door politiekorpsen, justitiële autoriteiten, andere bij de opsporing betrokken diensten, bestuurlijke diensten en particulieren zijn toegezonden. Deze schriftelijke informatie is slechts bij uitzondering in voetnoten verwerkt. Wel is aan het eind van elk hoofdstuk een lijst opgenomen met het ten behoeve van dat hoofdstuk gebruikte materiaal.

In deze bijlage is ernaar gestreefd verslag te doen van de feitelijke bevindingen. Waar conclusies worden getrokken beogen deze zo min mogelijk normatieve oordelen in te houden. Voor de door de commissie gekozen normerende conclusies wordt verwezen naar het eindrapport.



## 2 ORGANIEK WETTELIJK KADER EN ORGANISATIESTRUCTUUR

### 2.1 Inleiding

Onderzoek naar de organisatie van de opsporing begint met inzicht in het wettelijk kader en de organisatiestructuren van de organisaties die betrokken zijn bij die opsporing. De enquêtecommissie geeft hier een kort overzicht van de meest relevante bepalingen en taakomschrijvingen. Tegen deze achtergrond, die de structuur van de Nederlandse opsporing omvat, kunnen de volgende hoofdstukken uit deze bijlage worden begrepen.

### 2.2 Politie, openbaar ministerie en rechter-commissaris

#### 2.2.1 Taken politie en openbaar ministerie

De taak van de politie is «de daadwerkelijke handhaving van de rechtsorde en het verlenen van hulp aan hen die deze behoeven» (artikel 2 Politiewet 1993). Deze taak dient in overeenstemming met de geldende rechtsregels te worden uitgeoefend. Voor zover het betreft de opsporing van strafbare feiten zijn bevoegdheden van de politie daartoe vastgelegd in het Wetboek van Strafvordering en in andere wetten, zoals bijvoorbeeld de Opiumwet, de Wet wapens en munitie en de Wet op de economische delicten. Van oudsher geschieden evenwel handelingen waartoe in de wet niet uitdrukkelijk een bevoegdheid is verleend, zoals sporenonderzoek en het horen van getuigen.

Volgens sommigen vergt de gebondenheid van overheidshandelen aan het recht in het algemeen en aan artikel 1 Sv in het bijzonder – dat inhoudt dat strafvordering alleen plaatsheeft op de wijze bij de wet voorzien – dat ook voor dergelijke handelingen een wettelijke basis wordt gezocht. Artikel 2 Politiewet 1993 of artikel 141 Sv levert daarvoor deze basis. Anderen bestrijden dit met de overweging dat een taakstellend artikel als artikel 2 Politiewet niet mag worden beschouwd als een bevoegdheden verlenend artikel. De Hoge Raad is evenwel van oordeel dat de politie ingevolge artikel 2 Politiewet 1993 bevoegd is handelingen als observatie en schaduwen of het in het openbaar fotograferen van personen te verrichten. Dit mag ook wanneer daardoor een beperkte inbreuk op de persoonlijke levenssfeer zou worden gemaakt. De globale taakomschrijving van artikel 2 Politiewet 1993 biedt daarvoor een toereikende wettelijke grondslag.

*De Hoge Raad overweegt in het arrest-Charles Z. het volgende: De bevoegdheid tot het maken van een inbreuk als in 6.4.2 bedoeld («op de fundamentele rechten van de burger in de fase voorafgaand aan die van de opsporing in de zin van het Wetboek van Strafvordering, red.») moet voldoende kenbaar en voorzienbaar in de wet zijn omschreven. Behoudens hetgeen hierna in 6.4.5. wordt overwogen, voldoet een algemeen geformuleerde bepaling als artikel Politiewet 1993 (artikel 28 Politiewet) niet aan die eis. De voortschrijdende ontwikkeling van het fundamentele recht op bescherming van de persoonlijke levenssfeer, zoals deze ontwikkeling gestalte heeft gekregen in rechtspraak en doctrine, en de toenemende technische verfijning en intensivering van onderzoeksmethoden en -technieken verlangen een meer precieze legitimatie voor zulke inbreuken dan artikel Politiewet 1993 biedt. Ook de regering heeft in enige wetsvoorstellen, waarvan de behandeling is opgeschort in afwachting van de resultaten van de parlementaire enquête naar de gebezigde opsporingsmethoden ten aanzien van zware criminaliteit, tot uitgangspunt genomen dat mede voor toepassing in de fase die aan het opsporingsonderzoek voorafgaat voor bepaalde onderzoeksmethoden waarbij de persoonlijke levenssfeer in het geding is, een afzonderlijke wettelijke voorziening is vereist.*

*6.4.5. Het vorenstaande neemt niet weg dat de politie ingevolge artikel 2 Politiewet 1993 bevoegd is in de in 6.4.2 bedoelde fase handelingen te verrichten welke de in die bepaling aan haar opgedragen taak meebrengt, zoals het ter handhaving van de openbare orde geven van een bevel zich te verwijderen of onder zich nemen van voorwerpen (...) en dat ook indien door zulke verrichtingen een beperkte inbreuk op de persoonlijke levenssfeer zou worden gemaakt, de globale taakomschrijving van artikel 2 Politiewet 1993 daarvoor een toereikende wettelijke grondslag biedt.<sup>2</sup>*

Daarnaast wordt ook wel verdedigd dat geen uitdrukkelijke bevoegdheidsgrondslag nodig is voor alle activiteiten van de politie die niet expliciet zijn verboden.

Ongeacht het antwoord op de vraag of er nu wel of niet een wettelijke grondslag voor elke opsporingshandeling moet zijn, staat vast dat gebondenheid aan het recht meer inhoudt dan gebondenheid aan de wet. Dat betekent in concreto dat de politietaken tevens zal moeten worden uitgeoefend overeenkomstig algemene rechtsbeginselen, zoals neergelegd in het verdragsrecht – in het bijzonder het Europees Verdrag voor de rechten van de mens – en de in de rechtspraak ontwikkelde beginselen van behoorlijke procesorde.

De politie heeft een ruimere taak dan de opsporing van strafbare feiten. Daadwerkelijke handhaving van de rechtsorde wordt traditioneel opgevat als een overkoepelend begrip voor enerzijds de handhaving van de openbare orde (vergelijk artikel 12 Politiewet 1993) en anderzijds de strafrechtelijke handhaving van de rechtsorde (vergelijk artikel 13 Politiewet 1993), waartoe onder meer de opsporing van strafbare feiten (vergelijk artikel 141 Sv) wordt gerekend. Voorts is de politie in diverse bijzondere wetten (bijvoorbeeld de Drank- en Horecawet en de Vreemdelingenwet) belast met het toezicht op de naleving van die wetten.

De justitiële taak van de politie, dat wil zeggen de strafrechtelijke handhaving van de rechtsorde, sluit aan bij de in artikel 4 Wet op de rechterlijke organisatie omschreven taak van het openbaar ministerie. Het openbaar ministerie is «bijzonderlijk belast met de handhaving der wetten, met de vervolging van alle strafbare feiten en het doen uitvoeren van alle strafvonnissen». In de literatuur wordt aangenomen dat de «handhaving der wetten» (onder meer met het oog op de algemene rechtsbeginselen) moet worden gelezen als handhaving van het recht.<sup>3</sup>

De wet kent geen nadere precisering van de taken van de politie. Wel is daarover iets meer te zeggen aan de hand van lagere regelgeving. Het Besluit beheer regionale politiekorpsen geeft de hoofdlijnen aan van die onderwerpen waarvan een voor alle regio's gelijklopende regeling noodzakelijk is.<sup>4</sup> Volgens artikel 4 van dit Beheersbesluit beschikt het regionale politiekorps over een regionale criminele inlichtingendienst (RCID) die gegevens inwint, uitwisselt en verwerkt ten behoeve van het voorkomen en opsporen van misdrijven die gezien hun ernst, frequentie of het georganiseerd verband waarin ze worden gepleegd een ernstige inbreuk op de rechtsorde maken. Verder dient een regionaal korps zelfstandig of samen met een of meer andere korpsen over een observatie-eenheid (OT) te beschikken (artikel 5 Beheersbesluit). Ook beschikt een korps zelfstandig of samen met een of meer andere korpsen over een arrestatieteam (AT) «die uitsluitend tot taak heeft, indien redelijkerwijs mag worden aangenomen dat gebruik van vuurwapengeweld tegen de politie of anderen dreigt, de volgende werkzaamheden uit te voeren: a. het verrichten van planmatige aanhoudingen, b. het bewaken en beveiligen van politie-infiltranten, c. het assisteren bij het bewaken en beveiligen van het transport van getuigen, verdachten of gedetineerden, d. het assisteren bij het bewaken of beveiligen van objecten en e. andere werkzaamheden waarvoor toestemming is verkregen van Onze Ministers» (artikel 8 Beheersbesluit). Voorts beschikt het korps zelfstandig of samen met een of meer andere korpsen over een bureau financiële ondersteuning (BFO) (artikel 11 Beheersbesluit). Het

<sup>2</sup> HR 19 december 1995, nr. 101.269, p. 15–16.

<sup>3</sup> A. C. 't Hart, *Openbaar Ministerie en rechtshandhaving*, Gouda Quint, Arnhem, 1994.

<sup>4</sup> Stb. 1994, 224.

Beheersbesluit noemt tevens enkele andere eenheden, die in het kader van dit onderzoek geen bespreking behoeven. De gewone of tactische recherche wordt niet afzonderlijk genoemd.

### 2.2.2 Gezag en beheer

De sturing van en de controle op de Nederlandse politie kenmerkt zich door dualiteiten. Die dualiteiten strekken zich uit over zowel het gezag over als het beheer van de politie. Het gezag over en beheer van de politie zijn in zijn algemeenheid opgedragen aan zowel de burgemeesters/korpsbeheerders als aan de officieren van justitie. Gezag heeft betrekking op de beslissingsbevoegdheid over de inzet en het optreden van de politie. Beheer is de zorg voor de organisatie in de breedste zin, zoals het financiële beleid, de middelen, de personeelszorg en de werving van politie-ambtenaren. Concreet betekent dit dat het gezag voor wat betreft de openbare ordehandhaving berust bij de burgemeester en voor wat betreft de strafrechtelijke handhaving van de rechtsorde bij de officier van justitie (artt. 12 en 13 Politiewet 1993).

#### *Officier van justitie*

De officier van justitie heeft het gezag over de politie-activiteiten ter strafrechtelijke handhaving van de rechtsorde (artikel 13 Politiewet 1993). Hij is belast met de opsporing van strafbare feiten en geeft daartoe bevelen aan de overige met opsporing belaste personen (artikel 148 Sv). Dit gezag is opgedragen aan de persoon van de officier van justitie, niet aan het openbaar ministerie als organisatie.

*De heer Vos:* ... Eerst: wat is de belangrijkste taak van de officier van justitie in het strafprocesrecht?

De heer **Gerding:** De algemene term die daarvoor geldt is: de strafrechtelijke handhaving van de rechtsorde. Dat wil zeggen: de officier van justitie moet de strafrechtelijke normen tot leven brengen. Zijn voornaamste activiteit is de behandeling en het voorbrengen van zaken ter terechtzitting. Zijn overige handelen behoort hij in het teken van die hoofdtak te stellen.

De heer **Vos:** Dus de officier brengt zaken ter zitting, maar wat is zijn taak ten opzichte van de verdachte? Heeft hij ook uit het oogpunt van rechtsbescherming een taak?

De heer **Gerding:** De officier van justitie heeft een algemene rechtshandhavende taak. Dat wil volgens mij zeggen, dat hij er niet voor is om de criminaliteit te bestrijden, wat dat verder ook mag betekenen, maar dat hij ervoor moet zorgen, dat er een behoorlijke rechtspleging kan plaatsvinden. Daaronder versta ik mede het oog houden op de positie van de verdachte.

De heer **Vos:** En hoe spelen die beide aspecten, de rechtshandhaving en het oog houden op de belangen van de verdachte, een rol in relatie tot de politie?

De heer **Gerding:** Heel direct; daar waar het gaat om het toetsen van de toepassing van dwangmiddelen. Steeds zal de officier van justitie moeten afwegen of niet alleen aan de strafvorderlijke voorwaarden is voldaan, maar ook of het voorgenomen optreden onder de gegeven omstandigheden behoorlijk en passend is.

De heer **Vos:** U bedoelt: de rechtmatigheid van het politie-optreden?

De heer **Gerding:** Niet alleen de rechtmatigheid, maar ook de juistheid. Ik kan u een voorbeeld geven. Als er tegen iemand aangifte wordt gedaan ter zake van winkeldiefstal, dan is dat op zichzelf een strafbaar feit waarvoor men buiten heterdaad mag worden aangehouden. Het zou dus volgens de wet toelaatbaar zijn dat een dergelijk persoon bij wijze van spreken bij nacht en ontij van zijn of haar bed wordt gelicht. Op zichzelf staat de wet dat toe. Welnu, ik vind dat een voorbeeld van een situatie waarin de officier van justitie de afweging behoort te maken in hoeverre een dergelijk optreden onder die omstandigheden juist is.<sup>5</sup>

<sup>5</sup> Verhoor R. A. F. Gerding, plaatsvervangend hoofdofficier van justitie te Rotterdam, 11 september 1995, nr. 11.

Het is van belang vast te stellen dat in de huidige wet noch de procureur-generaal of de advocaten-generaal bij de gerechtshoven noch de minister van Justitie over zelfstandige opsporingsbevoegdheid beschikken. Daarin onderscheidt de officier van justitie zich van degenen die (politieke) verantwoordelijkheid dragen voor zijn doen en laten en het onderstreept zijn functionele, autonome verantwoordelijkheid voor de opsporing en vervolging.

Wel kan de procureur-generaal op grond van artikel 140 Sv bevelen geven aan de hoofden van de arrondissementsparketten; deze bevelsbevoegdheid is mede van belang vanwege het door de procureur-generaal uit te oefenen toezicht op de justitiële politietaken (artikel 19 Politiewet 1993). De ambtenaren bij het openbaar ministerie zijn krachtens artikel 5 Wet op de rechterlijke organisatie (RO) verplicht de aanwijzingen van de minister van Justitie na te komen. In het bijzonder deze laatste bevelsmogelijkheid is onderwerp van debat geweest. De mogelijkheid om algemene richtlijnen en aanwijzingen van hogerhand te geven, is ongetwijfeld op artikel 5 RO te stoelen (zoals ook artikel 148 Sv de officier van justitie de bevoegdheid geeft algemene opsporingsrichtlijnen uit te vaardigen). Op grond van artikel 5 RO is de minister van Justitie bevoegd aan de leden van het openbaar ministerie aanwijzingen te geven, zowel in algemene zin als in concrete zaken en deze kunnen betrekking hebben op de opsporing en op de vervolging.

De gezagsrelatie dient enigszins te worden gerelativeerd. Het openbaar ministerie is voor zijn informatievoorziening in hoge mate afhankelijk van de politie. Als de politie niet opspoort of de resultaten van haar onderzoek niet doorgeeft, blijft het openbaar ministerie met lege handen zitten. Zoals de rechter onder negatieve controle van het openbaar ministerie staat, zo is het openbaar ministerie onder negatieve controle van de politie gesteld.<sup>6</sup> Dit moet worden gezien in het licht van het feit dat alle opsporingsambtenaren, aan wie de wet aan hen eigen bevoegdheden attributeert, deze bevoegdheden kunnen aanwenden met toepassing van het opportuniteitsbeginsel. Voor zover de wet en de ondergeschiktheid aan het openbaar ministerie toelaten, kunnen zij besluiten geen gebruik te maken van hun bevoegdheden. Het is niet zo dat een opsporingsambtenaar steeds toestemming moet vragen om een bepaald onderzoek te starten of een bepaalde methode toe te passen.<sup>7</sup> Inmiddels gelden ten aanzien van de keuze voor grote onderzoeken en ten aanzien van diverse methoden wel interne regels die de betrokkenheid van de officier van justitie garanderen. Dat is bijvoorbeeld het geval in de Richtlijnen infiltratie, vastgesteld in de Vergadering van procureurs-generaal van 20 februari 1991. In dit verband rijst de vraag of de politie ook onder het gezag van het openbaar ministerie valt bij zogenaamd proactief optreden. Het is immers verdedigbaar dat van strafvordering in die fase niet steeds sprake is. Op grond van artikel 13 Politiewet 1993 draagt de officier van justitie het gezag over de politie wanneer deze optreedt ter strafrechtelijke handhaving van de rechtsorde, dus ook in de pro-actieve fase. Deze bepaling is overigens niet van toepassing op de bijzondere opsporingsdiensten.

### *Burgemeester*

Het gezag over de politie wordt niet alleen door de officier van justitie gedragen. Volgens artikel 12 Politiewet 1993 is de burgemeester de gezagdrager in verband met de handhaving van de openbare orde en de uitvoering van de hulpverleningstaak. Alleen indien een (dreigende) ordeverstoring meer dan plaatselijke betekenis heeft, kan de commissaris van de Koning aanwijzingen geven; de minister van Binnenlandse Zaken kan de commissaris van de Koning of de burgemeester slechts aanwijzingen geven als door een ordeverstoring de veiligheid van de Staat in

<sup>6</sup> G. J. M. Corstens, *Het Nederlandse strafprocesrecht*, Gouda Quint, Arnhem, 1995, p. 100.

<sup>7</sup> HR 13 november 1990, NJ 1991, 278. Zie ook H. de Doelder en A. C. 't Hart, De zeggenschap van het OM over de opsporing en het politiesepot, in: J. C. H. Blom (red.), *Redenen van wetenschap*, Gouda Quint, Arnhem, 1985, p. 1-9.

gevaar komt, of de betrekkingen van Nederland met andere mogendheden, dan wel zwaarwegende belangen van de samenleving kunnen worden geschaad (artikel 16 Politiewet 1993). Normaliter bestaat derhalve geen hiërarchische structuur in de gezagsrelatie ten aanzien van de handhaving van de openbare orde zoals dat wel het geval is in de justitiële keten.

De burgemeester en de officier van justitie overleggen regelmatig tezamen met het hoofd van het territoriale onderdeel van het regionale korps en zo nodig met de korpschef over de taakuitvoering van de politie (artikel 14 Politiewet 1993). Dit lokale driehoeksoverleg moet worden onderscheiden van de regionale driehoek ofwel de beheersdriehoek.

De regionale- of beheersdriehoek betreft de vergadering van de burgemeester/korpsbeheerder van het regiokorps, de hoofdofficier van justitie en de korpschef inzake het beheer van de politie (artikel 27 Politiewet 1993). Het is een novum van de Politiewet 1993 dat het openbaar ministerie een taak heeft in het beheer van de politie, waardoor volgens sommigen de feitelijke greep van het openbaar ministerie op de politie kan toenemen.<sup>8</sup> De burgemeester/korpsbeheerder legt verantwoording af aan het regionaal college waarvan alle burgemeesters in de regio en de hoofdofficier van justitie deel uitmaken. Dit college stelt jaarlijks de organisatie, de formatie, de begroting, de jaarrekening en het beleidsplan voor het regionale korps vast. Deze bevoegdheid moet evenwel bezien worden tegen de achtergrond van het feit dat de minister van Binnenlandse Zaken jaarlijks aan de regiokorpsen bijdragen beschikbaar stelt en regels geeft over het beheer.

#### *Rechter-commissaris*

Tot slot nog een opmerking over de verhouding tussen de rechter-commissaris en de politie. De officier van justitie, niet de rechter-commissaris, is leider van het opsporingsonderzoek. Wel geeft artikel 177 Sv de rechter-commissaris de bevoegdheid om in het kader van het gerechtelijk vooronderzoek opsporingsambtenaren opdrachten te geven een rol te kunnen spelen. In de praktijk is de betekenis van artikel 177 Sv sterk afgenomen sinds het politie-onderzoek parallel aan het gerechtelijk vooronderzoek voortgang kan vinden.<sup>9</sup>

## **2.3 Andere aan de opsporing verwante instanties**

### *2.3.1 Binnenlandse veiligheidsdienst*

De taak van de Binnenlandse veiligheidsdienst (BVD) is geregeld in de Wet op de inlichtingen- en veiligheidsdiensten (WIV).<sup>10</sup> In artikel 8, tweede lid, wordt de taak van de BVD als volgt geformuleerd: « a. het verzamelen van gegevens omtrent organisaties en personen welke door de doelen die zij nastreven, dan wel door hun activiteiten aanleiding geven tot het ernstige vermoeden dat zij een gevaar vormen voor het voortbestaan van de democratische rechtsorde, dan wel voor de veiligheid van de of voor andere gewichtige belangen van de Staat;

b. het verrichten van veiligheidsonderzoeken ter zake van de vervulling van vertrouwensfuncties, dan wel van functies in het bedrijfsleven, welke naar het oordeel van Onze ter zake verantwoordelijke Ministers de mogelijkheid bieden de veiligheid of andere gewichtige belangen van de Staat te schaden;

c. het bevorderen van maatregelen ter beveiliging van gegevens waarvan de geheimhouding door het belang van de Staat wordt geboden en van die onderdelen van de overheidsdienst en van het bedrijfsleven,

<sup>8</sup> H. J. Albert, *De ongelijkzijdige driehoek*, Gouda Quint, Arnhem, 1994, p. 177.

<sup>9</sup> HR 2 juni 1987, *NJ* 1988, 180. De zogenaamde parallelle opsporing komt terug in hoofdstuk 10 Rechters-commissarissen van deze bijlage.

<sup>10</sup> Stb. 1987, 635.

welke naar het oordeel van Onze terzake verantwoordelijke Ministers van vitaal belang zijn voor de instandhouding van het maatschappelijk leven.»

*De wet regelt ook de taken van de Militaire Inlichtingendienst (MID). Van de werkzaamheden van de MID verschijnt geen (openbaar) jaarverslag. De werkzaamheden van deze dienst raken (voorzover thans bekend) in enkele gevallen de bestrijding van georganiseerde criminaliteit. (Volgens een ex-infiltrant zijn in het verleden medewerkers van de MID ingezet om aspirant-pseudokopers die met een gerichte opdracht het criminele milieu ingaan, te controleren.) In het navolgende zal de MID grotendeels buiten beschouwing blijven.*

Artikel 18, eerste lid, WIV houdt in dat de korpschef van een politiekorps en de commandant van de Koninklijke marechaussee en bij algemene maatregel van bestuur aan te wijzen ambtenaren, belast met de grensbewaking, werkzaamheden ten behoeve van de BVD verrichten. De korpsbeheerder van een regionaal politiekorps wijst in overeenstemming met de minister van Binnenlandse Zaken ondergeschikten aan tot de feitelijke uitvoering van de werkzaamheden. Het gaat hier onder meer om de inschakeling van de regionale inlichtingendienst (RID) ten behoeve van BVD-taken.<sup>11</sup>

De BVD verricht zijn taak in ondergeschiktheid aan de minister van Binnenlandse Zaken (artikel 2 WIV). Deze minister is politiek verantwoordelijk. Politieke sturing van de BVD vindt in breder verband plaats in de ministeriële Commissie voor de inlichtingen- en veiligheidsdiensten. Deze commissie bestaat uit de minister-president en de ministers van Binnenlandse Zaken, Justitie, Defensie, Economische Zaken en Financiën. Hier vindt overleg plaats over de organisatie en samenwerking tussen de BVD en de Militaire inlichtingendienst. Voorts wordt aandacht besteed aan het nationaal inlichtingenbehoefteplan. Politieke verantwoording voor de BVD wordt door de minister van Binnenlandse Zaken in de eerste plaats afgelegd aan de vaste Commissie voor de inlichtingen- en veiligheidsdiensten.

*De fractievoorzitters van CDA, PvdA, VVD en D66 vormen deze commissie. Tijdens het kamerdebat van 23 mei 1995 over de jaarverslagen 1993 en 1994 van deze commissie, werd door de leden Scheltema-de Nie en Van Oven een motie ingediend waarin de wenselijkheid van een onderzoek naar verbreding van de commissie wordt uitgesproken.<sup>12</sup> Deze motie is inmiddels door de Kamer aangenomen.*

Aan deze commissie wordt ook vertrouwelijke informatie verschaft. De vaste commissie brengt periodiek verslag uit aan de Kamer. Samen met het jaarverslag van de BVD worden dergelijke verslagen in de Kamer besproken.

Met het oog op de betekenis van de BVD voor de opsporing van georganiseerde misdaad verdient de informatieuitwisseling tussen openbaar ministerie, politie en BVD reeds hier bijzondere aandacht. De informatieverstrekking aan de BVD is het duidelijkst geregeld. Artikel 22, eerste lid, WIV houdt in dat de leden van het openbaar ministerie, door tussenkomst van de procureur-generaal, van de te hunner kennis gekomen gegevens die zij voor de BVD van belang achten mededeling doen aan de BVD. De politie-ambtenaren verschaffen de BVD informatie over voor de BVD van belang zijnde gegevens door middel van hun korpschef of het openbaar ministerie (artikel 18 lid 2 WIV). Voorts geeft het derde lid basis voor wederzijds overleg: Steeds wanneer de vervulling van de taak van het openbaar ministerie en van de dienst daartoe aanleiding geeft, plegen de betrokken procureur-generaal en het hoofd van de betrokken dienst overleg. Met het oog op dit overleg is bij de divisie CRI een landelijk officier van justitie gedetacheerd, die onder meer de communicatie tussen BVD en openbaar ministerie dient te bevorderen. Ter zake van de informatieverstrekking door de BVD blijkt uit de artt. 23 en

<sup>11</sup> Hieraan wordt in hoofdstuk 7 van deze bijlage nader aandacht besteed.

<sup>12</sup> Kamerstuk 24 147, nr. 2, 1994–1995.

24 WIV dat alle betrokkenen bij de uitvoering van deze wet verplicht zijn tot geheimhouding, behalve tegenover degene aan wie zij als ambtenaar ondergeschikt zijn. Inlichtingen aan de politie kunnen derhalve slechts verstrekt worden via het hoofd BVD of de minister van Binnenlandse Zaken. De artikelen 11 en 12 WIV bepalen de wijze waarop de informatieverstrekking door de BVD aan overheidsorganen plaatsvindt.

### *2.3.2 Bijzondere opsporingsdiensten*

De term bijzondere opsporingsdiensten is, wettelijk gezien, verouderd. Artikel 142 Sv, dat is aangepast met de inwerkingtreding van de Politiewet 1993, spreekt van buitengewone opsporingsambtenaren. Naast door de minister van Justitie of de procureur-generaal aangewezen individuen en naast door de minister aan te wijzen categorieën personen, noemt de wet de personen die bij bijzondere wetten met de opsporing van de daarin bedoelde strafbare feiten worden belast, of aan wie bij verordeningen de handhaving of de zorg voor de naleving daarvan is toevertrouwd, een en ander voor zover het die feiten betreft en de personen zijn beëdigd (artikel 142, eerste lid sub c Sv).<sup>13</sup> De opsporingstaak strekt zich uit tot de in de akte van benoeming of aanwijzing aangeduide strafbare feiten. De bijzondere opsporingsdiensten beschikken bij de uitoefening van hun opsporingstaak onverkort over de opsporingsbevoegdheden van het Wetboek van Strafvordering. Daarnaast beschikken zij vaak over afwijkende of aanvullende opsporingsbevoegdheden op grond van de Wet economische delicten of andere bijzonder wetten. Indien de betreffende ambtenaren tevens met toezichthoudende taken zijn belast, beschikken zij ook over (doorgaans wettelijk vastgelegde) toezichthoudende bevoegdheden. Het ligt in de bedoeling te bezien of de aan sommige diensten toekomende ruime algemene opsporingsbevoegdheid – die bij veel diensten in de praktijk vooral van belang is met het oog op oplichting, deelneming aan criminele organisatie, verduistering en valsheid in geschrifte – bijstelling behoeft.

De door de commissie onderzochte bijzondere opsporingsdiensten hebben elk een landelijke taak en werken onder beheersverantwoordelijkheid van een minister. Zij ontleen hun taak aan bijzondere wetten. De primaire beleidstaak van de instelling of instantie geeft tevens richting aan de opsporing. Uit het onderzoek is gebleken dat het voor de Fiscale inlichtingen- en opsporingsdienst (FIOD) betekent dat het optreden een fiscaal belang vergt; voor de Economische controledienst (ECD) speelt de economische impact van gedragingen een rol bij de beoordeling of moet worden opgetreden; voor de Dienst bijzondere Recherchezaken (BRZ) van het ministerie van Volkshuisvesting, Ruimtelijke Ordening en Milieubeheer (VROM) vereist het belangen van volkshuisvesting, ruimtelijke ordening en milieu; en ook de Algemene Inspectiedienst (AID) van het ministerie van Landbouw, Natuurbeheer en Visserij heeft zijn eigen prioriteiten, te weten EG-fraude, landbouw, milieu, en visserij.

Het gezag over de opsporing door bijzondere opsporingsdiensten berust ingevolge artikel 148 Sv bij het openbaar ministerie, dat speciale fraude- en milieu-officieren heeft aangesteld. Met het oog op de FIOD is in dit verband een principiele uitzondering van belang: artikel 80 Algemene wet inzake rijksbelastingen bepaalt dat de aanwijzingsbevoegdheid van de officier van justitie aan de opsporingsambtenaar (artikel 148, tweede lid Sv) geen toepassing vindt in zaken waarin het bestuur van 's Rijks belastingen het proces-verbaal niet aan de officier van justitie heeft doen toekomen. De hiervoor genoemde eigen prioriteitsbepaling van de bijzondere opsporingsdiensten behoeft niet te sporen met de prioriteiten van het openbaar ministerie: herhaaldelijk blijkt aan de kant van de bijzondere opsporingsdiensten zorg te bestaan met betrekking tot de

---

<sup>13</sup> Zie ook de Uniforme regeling buiten gewone opsporingsambtenaren, Stct. 1994, 79.

vraag of het openbaar ministerie wel bereid zal zijn opgespoorde zaken te vervolgen.

### 2.3.3 *Particuliere recherche*

Onder een particuliere beveiligingsorganisatie wordt in de Wet op de weerkorpsen en de particuliere beveiligingsorganisaties (Wwpt) verstaan een door een of meer personen in het leven geroepen en in stand gehouden organisatie die is gericht of mede is gericht op feitelijke handhaving van de veiligheid van personen of goederen of van de openbare orde en rust en die niet wordt aangemerkt als weerkorps (artikel 6 Wwpb).<sup>14</sup> De wet noemt (niet uitputtend) als vormen van particuliere beveiligingsorganisaties: een beveiligingsbedrijf, een beveiligingsdienst (opgericht door een onderneming ten behoeve van de eigen onderneming), een alarmcentrale, een geld- en waardetransportbedrijf en een recherchebureau. Het is een economisch delict om zonder vergunning van de minister van Justitie een particuliere beveiligingsorganisatie tot stand te brengen. Aan de vergunning kunnen voorwaarden worden verbonden en bovendien is een ministeriële regeling, de Regeling particuliere beveiligingsorganisaties (Rpb), op de wet gebaseerd.

De wet bevat – zo wordt in de toelichting op de regeling opgemerkt – geen bevoegdheid voor het hoofd van de plaatselijke politie om in het belang van de politiezorg aanwijzingen aan particuliere beveiligingsorganisaties te geven. In de regeling is (anders dan vroeger) daarom geen plicht voor beveiligingsorganisaties opgenomen om dergelijke aanwijzingen op te volgen. Wel draagt de organisatie volgens artikel 8 Rpb zorg voor een goede afstemming van de beveiligingswerkzaamheden met de korpschef van de regio waar de werkzaamheden worden verricht. Afgezien van de particuliere recherchebureaus moeten beveiligingsorganisaties de korpschef via een aanmeldingsformulier op de hoogte stellen van aard, omvang en duur van voorgenomen werkzaamheden, alsmede van de personalia van de personen die de werkzaamheden gaan uitvoeren (artikel 8.2 Rpb).

Thans ligt een ontwerp Wet op de particuliere beveiligingsorganisaties bij de Kamer.<sup>15</sup> De nieuwe of gewijzigde onderdelen betreffen onder meer het verbod voor de overheid om beveiligingswerkzaamheden voor derden te verrichten en voor opsporingsambtenaren om in de particuliere branche werkzaam te zijn.

## **2.4 De structuur van de politie organisatie**

### *2.4.1 Inleiding*

Niet alleen de taken van de politie, maar ook de structuur van de politie-organisatie wordt slechts gedeeltelijk bij wet geregeld. De Politiewet geeft namelijk alleen aan dat er 25 regionale politiekorpsen en één Korps landelijke politiediensten zijn (artikel 4 Politiewet 1993). Het regionale politiekorps bestaat uit functionele en territoriale onderdelen. De territoriale onderdelen kunnen een of meer gemeenten in de politie-regio omvatten; zij kunnen ook delen van gemeenten omvatten (artikel 35 lid 1 Politiewet 1993).

Uit lagere regelgeving valt over de structuur en de organisatie van de politie niet veel meer te zeggen. Het Besluit beheer regionale politiekorpsen maakt slechts melding van het bestaan van enkele functionele onderdelen. Dit betreft de CID, het AT, het OT en het BFO. Veel meer dan het bestaan en een taakaanduiding van deze onderdelen alsook het feit dat de politieminsters regels kunnen geven over de organisatie, kan uit het Besluit beheer regionale politiekorpsen niet worden afgeleid.

<sup>14</sup> Wet van 11 september 1936, Stb. 1936, 206 laatstelijk gewijzigd bij Wet van 7 november 1991, Stb. 1991, 594.

<sup>15</sup> Kamerstukken 23 478, nr. 7, 1994–1995.



Bovendien rept het Besluit met geen woord over de aanwezigheid van tactische recherche-eenheden of andere functionele eenheden zoals de technische recherche, de herkenningdienst (HKD) en de secties technische ondersteuning (STO's).

De CID-regeling 1995 bevat een artikel over de organisatie van de CID bij de reguliere politie. Artikel 1 CID-regeling bepaalt namelijk dat er een regionale en een landelijke CID is.

#### 2.4.2 Interne organisatie in de regio

De aanwijzingen in wetten en regelingen voor de organisatie van de politie zijn marginaal. Bij de reorganisatie van de politie (1993) waren uitgangspunten voor de inrichting van de regiokorpsen onder meer dat strafrechtelijke handhaving van de rechtsorde, de openbare ordehandhaving en de hulpverlening in principe bij de basispolitiezorg zouden worden ondergebracht door een zo breed mogelijke invulling van de basispolitietoek. Beoogd werd meer politie in de wijk met een generaal taakstelling. Die basispolitiezorg is in territoriale onderdelen van het regiokorps verankerd. De territoriale onderdelen zijn te onderscheiden in districten en basiseenheden.

Op regionaal niveau zijn echter specialistische taken georganiseerd en wordt tevens permanente opsporingscapaciteit (tactische-recherchecapaciteit) vrijgemaakt voor de bestrijding van zware, georganiseerde criminaliteit. Dit zijn de zogenaamde Regionale rekercheteams (RRT's). De tactische recherche werkt binnen een regiokorps op diverse niveaus en buiten het regiokorps in diverse samenwerkingsverbanden. De interregionale samenwerkingsverbanden zijn de Regionale bijstandsteams (RBT's), de kernteams en het landelijk rekercheteam (LRT).<sup>16</sup>

Op hoofdlijnen is nu een organisatiestructuur te onderscheiden waarbij op regioniveau de korpsleiding, de korpsstaf en één of meer regionale eenheden werkzaam zijn.

De regionale eenheden hebben taken op het gebied van regionale ondersteuning (bijvoorbeeld meldkamer, centrale verwerking van bekeuringen en gerechtelijke ondersteuning) en op het terrein van de criminaliteitsbestrijding (CID, OT, STO, HKD, BFO en de aanpak van georganiseerde criminaliteit door de tactische recherche).

#### Schema 1: aantallen formatieplaatsen regiokorpsen

Onderstaand schema bevat per regiokorps een overzicht van de formatieplaatsen bij de CID, de tactische recherche, het OT, de STO, het BFO en overige diensten. Indien bekend wordt aangegeven wat de verdeling is over de districten en het regioniveau binnen de korpsen.

Regio-korpsen	CID	Tactische recherche	OT	STO	BFO	overig
1 Groningen	regio: 14 districten: 1	regio: 10 districten: 50	16	2	2	
2 Friesland	regio: 5 districten: 12	regio: 6 districten: 59	11	1	4 gedeta- cheerd vanuit FIOD: 2	

<sup>16</sup> De organisatie rondom de tactische recherche wordt verder uitgelegd in de paragrafen 4.1 (Inleiding tactische recherche); 4.2 (Organisatie tactische recherche); 6.1 (Inleiding kernteams); 6.3 (Organisatie regionale kernteams) en 6.4 (Landelijk rekercheteam).

<b>Regio- korpse</b>	<b>CID</b>	<b>Tactische recherche</b>	<b>OT</b>	<b>STO</b>	<b>BFO</b>	<b>overig</b>
3 Drenthe	regio: 9 districten: 8	regio: 13 districten: 41,5 aan kernteam: 4	10	3	2	Politie- informatie- centrale: 23,5 PIT: 2 Computercrim- inaliteit: 1
4 IJsselland	26	regio: 18 districten: 56	8	4	3 gedeta- cheerd vanuit FIOD: 2	AT: 2,5
5 Twente	23	regio: 20 districten: 54,5 aan kernteam: 12	27,5	2,5	4	AT: 3 Bijzondere opdrachten: 1
6 Noord- Oost- Gelderland	21	regio: 15 districten: 57,1	18	3	3 gedeta- cheerd vanuit FIOD: 2	
7 Gelderland- Midden	regio: 25	regio: 61 districten: 117	16	2	14	
8 Gelderland- Zuid	17	23	11	2	3	AT: 2 RID: 6 Fraude en computercrim- inaliteit: 8
9 Utrecht	37	225,24 vanuit basis- politiezorg (BPZ): 50	25,5	1	2 gedeta- cheerd vanuit FIOD: 2	AT: 14,5
10 Noord- Holland- Noord	19,4	regio: 15 districten: 87	11	1 gedeta- cheerd vanuit KLPD: 1	3 gedeta- cheerd vanuit FIOD: 2	2 RID
11 Zaanstreek- Waterland	6	regio: 21,5 districten: 26,7	8,5	gedeta- cheerd vanuit KLPD: 1	2 gedeta- cheerd vanuit FIOD: 2	
12 Kennemer- land	regio: 18 districten: 16,4	regio: 14 districten: 52,8	17	3	3 gedeta- cheerd vanuit FIOD: 3	
13 Amsterdam- Amstel- land	87,5	regio: 111 districten: 224	43	5	20	AT: 32 RID: 12

<b>Regio-korpsen</b>	<b>CID</b>	<b>Tactische recherche</b>	<b>OT</b>	<b>STO</b>	<b>BFO</b>	<b>overig</b>
14 Gooi en Vecht- streek	13	regio: 31 districten: 16	8	1 STO gedeta- cheerd vanuit KLPD: 1	gedeta- cheerd vanuit FIOD: 2	
15 Haag- landen	regio: 47,8 districten: 32,5	regio: 169,4 districten: 369,4	33,4	5	12	
16 Hollands Midden	23	regio: 44 districten: 106 aan kernteam: 1	24	2	5	
17 Rotterdam- Rijnmond	23	92	61	6	gedeta- cheerd vanuit FIOD: 4	
18 Zuid- Holland- Zuid	14	regio: 16 district: 56	21	gedeta- cheerd vanuit KLPD: 1	4 gedeta- cheerd vanuit FIOD: 1	
19 Zeeland	regio: 22	regio: 26 districten: 30	10	2 gedeta- cheerd vanuit KLPD: 1	3 gedeta- cheerd vanuit FIOD: 2	gedetacheerd vanuit KMar: 7 Douane: 1 BPZ: 32
20 Midden- en West- Brabant	31	regio: 76 districten: 12 aan kernteam: 9	33	4	6	RID: 4 reg.account- tant: 1 Bureau Com- puter- criminaliteit: 6
21 Brabant Noord	21	30	19	3	5	AT: 20
22 Brabant- Zuid-Oost	13	35	18	2	2 gedeta- cheerd vanuit FIOD: 2	
23 Limburg- Noord	regio: 14 districten: 5	regio: 29,5 districten: 29 aan kernteam: 4	12		4	
24 Limburg- Zuid	25	regio: 31 districten: 163	16,5 Schen- gen-OT: 8	6,5 gedetacheerd vanuit KLPD: 2		gedetacheerd vanuit Kmar: 5
25 Flevoland	regio: 14,5	regio: 1 districten: 18 uit BPZ: 36	8	2	3	RID: 1

### 2.4.3 Relevante landelijke diensten

#### *Korps landelijke politiediensten*

Het Korps landelijke politiediensten (KLPD), ook wel het 26-ste politiekorps genoemd, is oorspronkelijk ontstaan uit elf landelijke diensten van het korps Rijkspolitie en bestaat nu uit zes divisies, te weten: de divisie Informatietechnologie (IT), de divisie Mobiliteit, de divisie Koninklijke en diplomatieke beveiliging, de divisie Logistiek, de divisie Centrale recherche informatie (CRI) en de divisie Ondersteuning.

De divisie Ondersteuning van het KLPD ondersteunt de Nederlandse politie en bijzondere opsporingsdiensten. Het gaat om lucht(foto)steun, levende have, mobiele en/of landelijke communicatienetwerken of andere technische hulpmiddelen en verder het toepasbaar en beschikbaar maken en stellen van technologie. De divisie Ondersteuning bestaat uit zes diensten. In het kader van dit onderzoek is de Dienst technisch operationele ondersteuning daarvan de belangrijkste.

#### *Divisie Centrale recherche informatie*

De Centrale recherche informatiedienst (CRI) was voorheen een buitendienst van het ministerie van Justitie. Met de reorganisatie van de politie is de CRI een divisie van het KLPD geworden en daarmee een onderdeel van de reguliere politie.

De divisie CRI kent onder andere een hoofdafdeling Regionale samenwerking. Deze hoofdafdeling is onderverdeeld in vijf geografisch gedeconcentreerde steunpunten, zogenaamde Afdelingen recherche informatie (ARI). Deze steunpunten zijn gevestigd in Assen (ARI-Noord), Enschede (ARI-Oost), Eindhoven (ARI-Zuid), Rotterdam (ARI-Zuid-West) en Amsterdam (ARI-Noord-West). De ARI's zijn opgericht vanuit de behoefte de CRI voor politie en justitie beter herkenbaar en toegankelijk te maken. De ARI's vormen nu het vaste aanspreekpunt voor politie, justitie en andere opsporingsinstanties inzake aangelegenheden van de CRI.

Een andere voor dit onderzoek van belang zijnde hoofdafdeling van de divisie CRI is de dienst Recherche expertise. Tot de dienst Recherche expertise behoren onder meer de afdelingen ACCI en ANCPi.

Bij de Afdeling coördinatie criminele inlichtingen (ACCI) is een aantal taken ondergebracht, waaronder:

De Nationale criminele inlichtingendienst (NCID) is als organisatorische eenheid ondergebracht bij de ACCI. De NCID is bedoeld als overkoepelend orgaan over de CID-en bij de regiokorpsen.

Het Landelijk informatiepunt observatie (LIPO) en Landelijk coördinatiepunt grensoverschrijdende observatie (LCGO) vallen organisatorisch onder de ACCI. Het zijn beide meldpunten ter coördinatie van diverse observatiewerkzaamheden door de OT's. Het gaat bij het LIPO om meldingen van bovenregionale en internationale OT-acties, OT-acties die langer dan 24 uren duren, OT-acties bij een grootschalige inzet en OT-acties van bijzondere opsporingsdiensten. Bij het LCGO, dat opgericht is in het kader van Schengen, komen rechtshulpverzoeken met betrekking tot overname van OT-acties binnen.

Het Maritiem informatiepunt (MIP) is in januari 1992 ingesteld. Dit meldpunt richt zich op de bestrijding van criminaliteit op de Noordzee en de grote binnenwaterwegen, zoals onderschepping van verdovende-middelentransporten en milieudelicten. In het MIP werken samen: de CRI, de Kustwacht, de rivierdienst van de politie Rotterdam, de politie te water, de Koninklijke marechaussee en de Douane.<sup>17</sup>

Bij de divisie CRI is ook het politieke meldpunt Finpol (Financiële politiedesk) opgezet. Het meldpunt is opgezet bij de inwerkingtreding van

<sup>17</sup> Het MIP vergelijkt de informatie van deze diensten zowel onderling als met inlichtingen die zijn verkregen via RCID-en, jaarverslag Centrale Recherche Informatiedienst, 1992.

de wet MOT op 1 februari 1994. Finpol verwerkt de door het MOT als verdacht aangemerkte transacties.

#### 2.4.4 Opleidingsorganisaties politie

Het politie-onderwijs wordt door diverse instituten verzorgd, die gezamenlijk ressorteren onder het zogeheten Landelijk selectie en opleidingscentrum politie (LSOP), dat in juli 1992 werd opgericht. Het LSOP is een publiekrechtelijk orgaan, waarin veertien politie-instituten zijn gebundeld die werkzaam zijn op het gebied van voorlichting, werving en selectie, advisering en opleiding voor de politie. Het LSOP telt in totaal zo'n 950 medewerkers.

#### *De Rechterschool*

In 1962 werd besloten tot de oprichting van een landelijk recherche-opleidingsinstituut voor zowel de gemeentepolitie als de Rijkspolitie: de zogenoemde Rechterschool, gevestigd te Zutphen. De Rechterschool is het enige instituut dat *recherche*-onderwijs geeft aan politie-ambtenaren. In 1966 kon de Rechterschool voor het eerst een basisopleiding voor rechercheurs aanbieden. Deze opleiding duurde dertien weken. Vanaf dat moment is het cursuspakket uitgebreid met ook meer gespecialiseerde opleidingen. Het verschijnen van het beleidsplan *Samenleving en Criminaliteit* leidde halverwege de jaren tachtig tot een aanzienlijke taakuitbreiding van de Rechterschool. Naar aanleiding van dit rapport zijn onder meer vier speciale vakgroepen ingesteld: de vakgroep Recht, de vakgroep Techniek, de vakgroep Tactiek, en de vakgroep Gedragwetenschappen. Deze vakgroepen leggen zich toe op het verrichten van toegepast onderzoek en het ontwikkelen van het onderwijs.

*De taakuitbreiding van de Rechterschool is als volgt omschreven. Naast het gaan verrichten van toegepast onderzoek en de verdere ontwikkeling van onderwijs voor het Nederlands recherchemanagement moest de Rechterschool zich vooral gaan richten op onderricht in kwalitatieve, verdiepende en innovatieve onderzoeksmethodieken, alsmede op het massaal opleiden van de zeer vele politie-ambtenaren, die vanuit de generale taakstelling dan wel een gespecialiseerd takenpakket, in de korpsen met recherche-werkzaamheden werden belast.<sup>18</sup>*

In reactie op de generale taakstelling van basispolitiefunctionarissen in de korpsen werd in 1992 het recherchebasisonderwijs (de «Recherche basiscursus» en de «Cursus algemene recherche»), dat door de Rechterschool was ontwikkeld, overgeheveld naar de onderwijsorganisaties binnen de politieregio's. Dit zijn de zogenaamde Politie opleidingscentra. In de Politieopleidingscentra vindt nu ook het onderwijs plaats voor hulpofficier van justitie<sup>19</sup>. De totale doelgroep voor de «Recherche basiscursus» bedroeg 18 000 mensen in 25 regio's. Korpsen hebben medewerkers door de Rechterschool laten opleiden tot docenten voor de «Recherche basiscursus», die de cursus vervolgens in hun eigen regio konden verzorgen.

Na het uitzetten van het recherchebasisonderwijs in de politieregio's is de Rechterschool zich vervolgens gaan concentreren op (de voortzetting van) de ontwikkeling en organisatie van specialistisch onderwijs. Hierbij valt te denken aan cursussen gericht op misdaadpreventie of cursussen als recherche-techniek, criminele analyse, pseudokoop en criminele inlichtingen. De kerntaken van de Rechterschool kunnen als volgt worden beschreven:<sup>20</sup>

<sup>18</sup> G. N. M. Blonk, Van aardigheid tot noodzaak: evolutie of revolutie binnen het recherche-onderwijs, in C.J.C.F. Fijnant en A. Meijder, *Recht van spreken*, Van den Brink, Lochem, 1989, p. 132.

<sup>19</sup> Dat betreft met name onderwijs in de toepassing van dwangmiddelen en het omgaan met rechtsbeginselen.

<sup>20</sup> *Jaarstukken 1994*, Rechterschool, 1995 en *Ondernemingsplan Rechterschool '92*, Rechterschool, Zutphen, 1991.

- Het aanbieden van cursussen en het geven van advies teneinde eenduidigheid terzake van de in de opsporingspraktijk gebruikte methoden en technieken te bevorderen.
- Het ontwikkelen van pakketten voor de basisopleidingen recherche en ondersteuning van de uitvoering van deze cursussen door korpsen en Politie opleidingscentra.
- Het ontwikkelen en realiseren van speciale opleidingen op recherchegebied.

Op dit moment telt de Rechercheschool zo'n 50 medewerkers: 25 docenten en 25 administratieve krachten. Verder heeft men de beschikking over ongeveer 400 gastdocenten. De Rechercheschool kent vier Opleidingssectoren en evenzoveel hoofden Opleidingssectoren. Een hoofd Opleidingssector is verantwoordelijk voor de ontwikkeling van specialistische cursussen en het werven van gastdocenten. De gastdocenten verzorgen onderwijs onder verantwoordelijkheid van een hoofd Opleidingssector, vanouds vooral op het gebied van fraude, economie en jeugd en zeden. Vanaf midden '80 traden zij ook op in een groeiend aantal specialistische cursussen zoals de cursus Pseudokoop (1985), de cursus CID (1986)<sup>21</sup>, cursus STO ('89/'90) en de cursus Criminele Analyse en Strategische Analyse. In 1994 heeft de Rechercheschool 3 901 cursisten opgeleid. Op dit moment worden er meer dan 50 verschillende cursussen gegeven. De groep geïnteresseerden voor het onderwijs aan de Rechercheschool wordt groter<sup>22</sup>, waarbij de diversiteit van deze groep ook toeneemt. In het jaarverslag van 1994 werden bijvoorbeeld de bijzondere opsporingsdiensten genoemd als afnemer van cursussen.

#### *De Nederlandse Politie Academie (NPA)*

De Nederlandse Politie Academie (NPA) bestaat uit vier instituten: het Politie Studie Centrum (PSC), de Nederlandse Politie Academie (NPA oude stijl), het Centraal Instituut voor Opleiding en Vorming (CIOV) en de Kaderschool (KS). De Nederlandse Politie Academie verzorgt de primaire opleiding voor leidinggevenden en diverse andere opleidingen ten behoeve van het hogere management bij de politie.

#### *De Stichting Studiecentrum Rechtspleging (SSR)*

De opleiding voor (toekomstige) officieren van justitie en rechters(-commissarissen) wordt door de Stichting Studiecentrum Rechtspleging (SSR) verzorgd. De SSR verzorgt tevens vervolgcursussen en vaardigheidstrainingen.

Alhoewel het LSOP en de SSR verantwoordelijkheid dragen voor de opleidingen, oefenen de ministeries van Binnenlandse Zaken en Justitie invloed uit op de inhoud van de opleidingen. De invloed van de ministeries kan bijvoorbeeld worden afgeleid uit het feit dat de departementen in overleg met de SSR de eindtermen van de opleidingen vaststellen. Het al dan niet beschikbaar stellen van geld voor opleidingen is een tweede sturingsmogelijkheid. Een uniformering en objectivering van de opleidingseisen kan bewerkstelligd worden door het afnemen van onafhankelijke examens. Plannen op dit terrein worden uitgewerkt.

<sup>21</sup> Net voor het uitkomen van de CID-regeling 1986.

<sup>22</sup> *Aanmeldingen en plaatsingscijfers Rechercheschool 1989-1995*, Rechercheschool, Zutphen, 1995.

#### *Werkgroep-Behling: deskundigheidsbevordering*

Vanuit het ministerie van Justitie heeft de Werkgroep deskundigheidsbevordering (Werkgroep-Behling) ten behoeve van het project Aanpak zware georganiseerde criminaliteit de opleidingsbehoefte geïnventari-

seerd van alle betrokkenen bij de bestrijding van de zware, georganiseerde criminaliteit. Twee sub-werkgroepen hebben de deskundigheidsbevordering van het openbaar ministerie, de rechterlijke macht en het politiemangement respectievelijk de uitvoerende politietaak uitgewerkt. Een en ander heeft geresulteerd in concrete voorstellen voor zestien modules. Het grootste gedeelte van de modules (elf van de zestien) heeft betrekking op de algemene basiskennis, vakkennis en wetenschappelijke vorming. Na het volgen van deze elf modules dient de cursist algemene kennis te hebben ten aanzien van de georganiseerde misdaad als maatschappelijk verschijnsel.<sup>23</sup> De resterende modules hebben betrekking op het management. Deze modules hebben ten doel om de leidinggevende van (sub)eenheden in dit veld, bezit te laten nemen van kennis en vaardigheden om, qua sturing van mensen en middelen, de gestelde doelen binnen de gegeven kaders tegen zo weinig mogelijk «kosten» te bereiken.

Inmiddels heeft de Rechercheschool i.c. de vakgroep Recht zo'n 80% van de modules die naar aanleiding van de werkgroep-Behling zijn geformuleerd, ontwikkeld.

De Nederlandse Politie Academie geeft sinds begin 1995 een cursus die specifiek is gericht op het leidinggeven aan de bestrijding van de georganiseerde criminaliteit.

#### *Relaties tussen Rechercheschool, NPA en SSR*

De Rechercheschool had in 1976 een cursus «Hogere ambtenaren». Eind tachtiger en begin negentiger jaren had de Rechercheschool nog een opleiding voor rechermanagers; de cursus «Recherchechefs». Daarvan konden ook leden van het openbaar ministerie gebruik maken. De algemeen directeur van het LSOP heeft de keuze gemaakt om alles wat met management te maken heeft bij de Nederlandse Politie Academie onder te brengen. Op de Rechercheschool is men niet direct een warm voorstander van deze verdeling, omdat op de Nederlandse Politie Academie weliswaar wordt geleerd hoe te managen, maar er geen vakinhoudelijke kennis wordt aangereikt. De Rechercheschool acht het onderwijsaanbod voor rechermanagement onverantwoord.

De samenhang tussen de Rechercheschool en de SSR laat te wensen over. De Rechercheschool had naast de eerdergenoemde rechermanagementcursus ook een cursus «Rechter-commissaris in strafzaken». In deze cursus waren zowel de juridische als de tactisch-praktische, operationele aspecten van het werk opgenomen. Deze cursus is later overgegaan naar de SSR en volgens de Rechercheschool inmiddels geworden tot een cursus met alleen maar juridische inhoud, waarmee de SSR deze cursus heeft ingepast in het oude denken.

De Rechercheschool zou een aantal modules uit het rapport-Behling in samenwerking met de NPA en het Politiestudiecentrum ontwikkelen. Het gaat daarbij om modules voor het management, bijvoorbeeld hoe het management zich kan beveiligen tegen corruptie in haar organisatie. De ontwikkeling van die modules verloopt niet soepel.

*Van de zijde van de Rechercheschool wordt opgemerkt dat er bij de NPA en het Politie-studiecentrum niet is voorzien in een «infrastructuur» om ontwikkelingen in de praktijk te volgen en te vertalen in het onderwijs. De mate waarin een opleidingsinstituut op de hoogte is van en aandacht besteedt aan opsporingsmethoden zoals ze plaatsvinden in de praktijk of tot voor kort plaatsvonden, hebben duidelijk te maken met de relatie die de Rechercheschool zelf onderhoudt met de praktijk. Recherche-onderwijs valt niet geheel los van de praktijk te ontwikkelen. De veronderstelling bij de Rechercheschool is dat andere opleidingsinstellingen te weinig voeling hebben met de praktijk.*

<sup>23</sup> Eindrapportage van de sub-werkgroep aan de werkgroep Deskundigheidsbevordering, circa 1994.

## 2.4.5 Adviescommissies, overleg- en coördinatie-organen

### *Recherche adviescommissie (RAC)*

De RAC is ingesteld bij gemeenschappelijke beschikking van de ministers van Binnenlandse Zaken en Justitie van 31 juli 1969.<sup>24</sup>

De taak van de RAC is de ministers van Binnenlandse Zaken en Justitie desgevraagd dan wel op eigen initiatief te adviseren over de meest doelmatige inrichting en werking van de rekerchediensten van de Nederlandse politie en de uitrusting van deze diensten met technische apparatuur en administratieve hulpmiddelen. Hierbij behoren ook de bevordering van een doelmatige tactische, administratieve en technische assistentie ten behoeve van de opsporing van strafbare feiten.

De RAC wordt voorgezeten door een procureur-generaal en bestaat verder uit leidinggevende politie-ambtenaren, ambtenaren van het departement Justitie, officieren van justitie en één korpsbeheerder. De RAC kan, indien zij daar voor de goede vervulling van haar taak behoefte aan heeft, uit haar midden werkgroepen instellen voor de bestudering van specifieke problemen. Daarnaast kan de RAC zich zowel in haar plenaire vergaderingen als in haar werkgroepen laten bijstaan door deskundigen.

De RAC heeft over tal van onderwerpen, zowel op technisch als op organisatorisch gebied, geadviseerd.

*Enkele RAC-adviezen: rapport werkgroep Afluisteren (1981), rapport werkgroep Informanten en tipgelden (1983), rapport werkgroep Pseudokoop (1984), rapportages werkgroep Misdaadanalyse (1986 en 1991), rapport werkgroep Direct Afluisteren (1991), rapport Zware Milieucriminaliteit (1992), Brief werkgroep Infiltratie (juli 1993), rapport De Leugendetector (oktober 1993), Projekt harmonisering nationale informatiehuishouding georganiseerde misdaad (oktober 1993).*

De adviezen van de RAC hebben weliswaar invloed, maar zijn niet bindend. De status van de adviezen blijkt af te hangen van de reactie op hoog ambtelijk en politiek niveau. Wanneer een advies niet, of pas na lange tijd, door richtlijnen en wetgeving wordt gevolgd, krijgt het RAC-advies een eigen status. Voorstanders zullen zich op een RAC-advies beroepen, terwijl tegenstanders van een bepaald advies erop wijzen dat het advies niet bindend is.

### *Coördinerend beleidsoverleg (CBO)*

Het CBO is een adviesorgaan ten behoeve van het College van procureurs-generaal. Tot de instelling van het CBO is besloten in de Vergadering van de procureurs-generaal van 8 januari 1992.

*De taakopdracht van het CBO is vastgelegd in een notitie van 7 februari 1992. De belangrijkste taken van het CBO zijn:*

- advisering van de Vergadering van procureurs-generaal over landelijke prioriteiten met name op het gebied van de bestrijding van de georganiseerde criminaliteit;*
- advisering van de Vergadering van procureurs-generaal over allerlei onderwerpen het openbaar ministerie en de politie betreffende in relatie tot de bestrijding van zware criminaliteit zoals bijvoorbeeld infiltratie, opsporingstechnieken, teamvorming, wetgeving, enzovoort;*
- onderneming van zelfstandige actie, zoals het doen van een landelijke analyse en voorbereiding van de uitvoering van het beleidsplan zware criminaliteit.*

Het CBO bestaat thans uit de zes hoofdofficieren die verantwoordelijk zijn voor een kernteam, plus de landelijk hoofdofficier die aan het hoofd staat van het Landelijk bureau openbaar ministerie en die het bevoegd gezag uitoefent over het landelijk rekercheteam. Drie leden van de Raad

---

<sup>24</sup> No. 254 J 569.



van Hoofdcommissarissen zijn adviserend lid; het hoofd van de CRI woont de vergaderingen bij.

### *Raad van Hoofdcommissarissen*

De Raad van Hoofdcommissarissen is een overlegvorm van de chefs van de 25 regionale politiekorpsen en de chef van het korps landelijke politiediensten. Er bestaat geen instellingsbesluit of officiële taakomschrijving van de Raad van Hoofdcommissarissen. De Raad van Hoofdcommissarissen is per 1 januari 1994 van start gegaan en daarmee in feite een voortzetting van het Coördinerend politieberaad (CPB), dat sinds 1984 bestond. Aan het Coördinerend Politieberaad was destijds de zogeheten Centrale politie recherche commissie (CPRC) opgehangen. De belangen die de CPRC behartigde zijn te vergelijken met de adviescommissies bij de Raad van Hoofdcommissarissen.

De Raad van Hoofdcommissarissen streeft de volgende doelstellingen na:

- het ontwikkelen en uitdragen van visies met betrekking tot alle voor de politie relevante aangelegenheden (onder andere positie, taak, functie en werkwijze politie);
- fungeren als aanspreekpunt voor alle aangelegenheden die de politie betreffen;
- bevorderen van een eigentijds beeld over de politie in de samenleving;
- bevorderen van de eigen professionaliteit van de politie;
- adviseren aan gezags- en beheersinstituties over de politie.

De Raad van Hoofdcommissarissen heeft leden afgevaardigd in het Coördinerend beleidsoverleg (CBO).

De Raad heeft een aantal adviescommissies, waaronder de Adviescommissie criminaliteit (ACC). De adviescommissies worden voorgezeten door een lid van de Raad van Hoofdcommissarissen en zijn verder samengesteld uit andere leden van de Raad en vertegenwoordigers uit het politieveld, die in beleidsmatig opzicht deskundig zijn op een bepaald terrein.

### *Hoofdofficierenberaad*

De hoofdofficieren van justitie hebben zich verenigd in het Hoofdofficierenberaad. Er bestaat geen instellingsbesluit of officiële taakomschrijving van dit beraad. Het Hoofdofficierenberaad is vertegenwoordigd in het Coördinerend Beleidsoverleg (CBO) en het College van procureurs-generaal.

### *Begeleidingscommissie CID*

De Begeleidingscommissie CID werd op grond van artikel 15 CID-regeling 1986 in het leven geroepen. Deze had tot taak de politieke samenwerking op het gebied van criminele inlichtingen te bevorderen en te begeleiden alsook de reorganisatie van de politie te begeleiden.

*Daarbij moest de Begeleidingscommissie uitdrukkelijk aandacht besteden aan het toetsen van de bruikbaarheid van de CID-regeling; – de ontwikkeling van een adequate automatiseringsapplicatie ten behoeve van de uitvoering van de CID-regeling; – de opleiding van CID-functionarissen; – de wenselijkheid om tot een eventuele herschikking van sterkte van Regionale criminele inlichtingendiensten (RCID) over te gaan op basis van feitelijke werkdruk; – de toekomstige indeling c.q. spreiding van observatieteams van*

*gemeente- en rijkspolitie; – de relatie van de CID met bijzondere opsporingsdiensten, politieke inlichtingendiensten, Interpol en soortgelijke buitenlandse diensten.*<sup>25</sup>

De Begeleidingscommissie CID is op 1 april 1993 opgeheven.<sup>26</sup> Na een periode van bijna twee jaar hebben de politieminsters een Raad van advies voor de CID ingesteld.<sup>27</sup> Deze raad zal slechts adviezen aan de ministers geven. De CID-regeling 1995 voorziet niet in een met de begeleidingscommissie vergelijkbaar instituut. Wellicht neemt het op 18 en 19 mei 1995 voor het eerst bijeen gekomen Landelijk platform van CID-officieren een deel van de functie van de Begeleidingscommissie over.

## **2.5 Afsluiting**

De wettelijke organisatie van de opsporing is complex. In de navolgende hoofdstukken geeft de commissie een overzicht van de activiteiten van de organisaties die een rol spelen bij de opsporing van georganiseerde criminaliteit.

---

<sup>25</sup> Beschikking van 27 augustus 1987 van de Ministers van Justitie en Binnenlandse Zaken, Stct. 1987, 187.

<sup>26</sup> De Begeleidingscommissie CID zou haar werkzaamheden in 1990 hebben moeten beëindigen (art. 11 onder b instellingsbeschikking. Op verzoek van de politieminsters heeft de commissie haar werkzaamheden voortgezet tot 1 april 1993. Zie hiervoor het verslag over 1992/1993 van de Begeleidingscommissie CID, 's-Gravenhage, 1993 p.1. Zie verder hoofdstuk 3 Criminele inlichtingendiensten, paragraaf 3.5.5.

<sup>27</sup> Instellingsbeschikking van 15 februari 1995, Stct. 1995, 46.

### 3 CRIMINELE INLICHTINGENDIENSTEN

#### 3.1 Inleiding

##### 3.1.1 Algemene introductie

Van oudsher heeft de politie belangstelling voor wat leeft in het criminele milieu. Altijd hebben mensen vanuit het milieu zich bereid getoond de politie informatie te verschaffen.

*De heer Barendregt: Zolang er criminaliteit wordt bestreden en zolang er politie is, is er behoefte aan inlichtingen, aan informatie. Vandaar dat ik nogmaals zeg, dat het begrip «intelligence» een beter begrip is: alle informatie die kan leiden tot het aanpakken van de criminaliteit – op de hoek van de straat of via methodieken – is dus inlichtingenwerk. Daar zul je op moeten sturen en daar zul je randvoorwaarden voor moeten invullen. Een waarborg om dat goed te kunnen doen, is controle en toezicht op de opslag van de informatie en de verstrekking van de informatie.<sup>1</sup>*

Het vergaren van inlichtingen was niet aan een bijzondere functionaris voorbehouden. Daarin is sinds het begin van de jaren zeventig verandering gekomen met de komst van de criminele inlichtingendiensten.<sup>2</sup> Het is pas vrij recentelijk praktijk geworden om verkregen informatie op systematische wijze bijeen te brengen.

Reeds in de jaren vijftig werd in enkele grote steden naar Amerikaans en Brits model systematisch omgegaan met criminele inlichtingen. Aanvankelijk geschiedde dat in de vorm van zogenaamde open verkenning: rechercheurs bezochten horeca-gelegenheden en legden daar contact met criminelen. Deze café-recherche leverde de politie verklikkers en informanten op. Met het harder worden van de criminaliteit werd het belangrijker informanten af te schermen. Geleidelijk aan werd het leggen en onderhouden van contacten met informanten opgedragen aan speciaal daartoe opgerichte eenheden binnen de politie, namelijk de criminele inlichtingendiensten (CID-en). Deze CID-en genereren informatie door contacten te onderhouden met informanten, al dan niet uit het criminele milieu. Van dit inlichtingenwerk dient te worden onderscheiden het inlichtingenwerk dat bestaat uit de opslag, het beheer, de bewerking, veredeling, analyse en verstrekking van criminele inlichtingen. In dat geval genereert de CID de inlichtingen niet zelf, maar behandelt hij reeds aanwezige gegevens.

De dubbele taak van de CID-en verklaart waarom naast «runners» van informanten ofwel CID-rechercheurs, en observanten ook informatieverwerkers en misdaadanalisten voor de CID werkzaam zijn. De organisatie en de aard van dit laatste type (informatieverwerkende) inlichtingenwerk verdienen aandacht, onder meer met het oog op het recht op privacy, dat immers ook van belang is in verband met registratie van persoonsgegevens. De organisatie en de aard van het informatie genererende inlichtingenwerk verdienen evenwel nog meer aandacht. Het gaat hierbij immers om een activiteit die in het kader van de politieke en justitiële rechtshandhaving nieuw is. Dit onderzoek, dat de CID min of meer zelfstandig verricht, is gericht op personen die als verdachte betrokken zijn, of – en dat is het nieuwe – naar redelijkerwijs kan worden vermoed als verdachte betrokken zullen gaan worden bij misdrijven die – gezien hun aard of frequentie dan wel het georganiseerd verband waarin zij worden gepleegd – een ernstige inbreuk op de rechtsorde opleveren.<sup>3</sup> Dat betekent dat het inlichtingenwerk zowel geschiedt in een zogenaamde proactieve fase, dat wil zeggen voordat een verdenking bestaat, als ook parallel aan traditioneel recherche-onderzoek (dat al dan niet tegen derden loopt).

Een belangrijke stimulans in de ontwikkeling van de CID-en waren de resultaten van de werkgroep-Vermeij in 1972 en de stuurgroep-Vermeij in

<sup>1</sup> Verhoor B.N. Barendregt/H.J.C.M. Theeuwes, respectievelijk hoofd en plaatsvervangend hoofd van de afdeling coördinatie criminele inlichtingen van de Divisie centrale recherche informatie, 14 september 1995, nr. 20.

<sup>2</sup> H.G. van der Bunt en J. Rademaker, *Recherchewerk in de praktijk*, Van den Brink, Lochem, 1993; P. Klerks, *Covert Policing in the Netherlands*, in Fijnaut, C. J. C. F. en Marx, G. T. (eds), *Undercover*, Kluwer Law International, Den Haag, 1995.

<sup>3</sup> Artikel 1 sub c CID-regeling 1995 spreekt van een ernstig misdrijf en verwijst daarbij naar artikel 2 van de regeling.

1977.<sup>4</sup> In hun rapporten wordt geconcludeerd dat de politie onvoldoende zicht heeft op het criminele milieu. Om die reden wordt het instellen van criminele inlichtingendiensten bepleit. Het duurt evenwel tot 1986 voordat een CID-regeling van kracht wordt.<sup>5</sup> In deze regeling ligt de nadruk op de regionale samenwerking tussen de afdelingen CID uit de 148 gemeentepolitiekorpsen en de Rijkspolitie. Na de totstandkoming van de Politiewet 1993 is de CID-regeling 1995 geschreven, die terugwerkende kracht heeft tot 1 april 1994.<sup>6</sup> Volgens deze regeling hebben alle 25 regionale politiekorpsen een criminele inlichtingendienst. De Koninklijke marechaussee heeft een CID en daarnaast bestaan twee CID-eenheden bij het Korps landelijke politiediensten, te weten één bij de divisie Mobiliteit en de Nationale criminele inlichtingendienst (NCID) bij de divisie CRI. Naar verwachting zal ook de Rijksrecherche een eigen inlichtingendienst verkrijgen.

Het onderzoek dat door de CID wordt verricht heeft geen expliciete wettelijke basis. Het valt binnen de taakomschrijving van artikel 2 Politiewet 1993.<sup>7</sup> Regels voor de omgang met informanten geeft de vertrouwelijke ministeriële Regeling tip-, toon- en voorkoopgeld 1985.<sup>8</sup> De registers van de CID-en vallen onder het regime van de in 1990 in het Staatsblad verschenen Wet politieregisters en de daarop gebaseerde regelgeving.

*Voor de inwerkingtreding van de Politiewet 1993 verplichtte artikel 15 CID-regeling 1986 tot een privacyreglement. Het CID-privacyreglement is van dezelfde datum als de CID-regeling 1986.<sup>9</sup> Mede naar aanleiding van de inwerkingtreding van de Wet politieregisters zijn een model-privacyreglement CID, een model-privacyreglement grijze-veld, een privacyreglement NCID, alsmede een privacyreglement Grijze-veld Divisie CRI vastgesteld.<sup>10</sup> In alle korpsen is het modelreglement overgenomen.<sup>11</sup> De privacyreglementen regelen met name opslag, beheer, verstrekking en schoning van gegevens, de mogelijkheid tot koppeling met andere bestanden, alsmede het recht op inzage en correctie van belanghebbenden.*

<sup>4</sup> Verslag van de Werkgroep Criminele Inlichtingendienst, 's-Gravenhage, 1972 en Advies van de Stuurgroep Criminele Inlichtingendiensten, Rotterdam, 1977.

<sup>5</sup> Beschikking van de ministers van Justitie en van Binnenlandse zaken van 29 mei 1986, Dir.pol. nr 560/586, *Stct.* 1986, 141. Overigens circuleerde al sinds 1981 een concept-regeling.

<sup>6</sup> Regels houdende de vaststelling van regels met betrekking tot de samenwerking, werkzaamheden en inrichting van criminele inlichtingendiensten van 31 maart 1995, *Stct.* 1995, 74.

<sup>7</sup> Zie artikel 45, eerste lid, Politiewet 1993; artikel 1, Wet politieregisters en artikel 2 en artikel 4 Besluit beheer regionale politiekorpsen.

<sup>8</sup> Regeling van 16 december 1985, kenmerk dir.pol. R85/85/4.

<sup>9</sup> *Stct.* 1986, 141.

<sup>10</sup> De Modelprivacyreglementen uit 1991 zijn niet gepubliceerd. Reglement politieregister NCID van 19 april 1995, *Stct.* 1995, 79; Reglement politieregister Grijze-veld Divisie CRI van 19 april 1995, *Stct.* 1995, 79. De privacyregelingen worden besproken in bijlage 5 Methoden, hoofdstuk 8 Informatiehuishouding.

<sup>11</sup> Volgens de Registratiekamer zijn geen afwijkende reglementen voor CID-registers aangemeld.

<sup>12</sup> Recherche adviescommissie, *Verslag van de werkgroep ethische aspecten van CID-werkzaamheden*, Den Haag, 1995.

De Begeleidingscommissie CID kwam in haar verslag over 1991 tot de conclusie dat in de voorfase van onderzoeken nauwelijks duidelijk hanteerbare regels voorhanden zijn, waarin de CID-rechercheur houvast kan vinden omtrent de toelaatbaarheid van bepaalde methodieken.

In juni 1995 is door de Werkgroep *ethische aspecten van CID-werkzaamheden* onder leiding van de officier van justitie Veurink een rapport geschreven dat moest voorzien in het gemis van algemeen aanvaardbare regels voor de wijze waarop de CID informatie vergaart en in de daarmee samenhangende behoefte aan een toetsingskader waarbinnen een antwoord kan worden gevonden op ethische vragen die zich in de praktijk van het CID werk voordoen.<sup>12</sup>

De werkgroep heeft in eerste instantie met behulp van een enquête getracht te achterhalen wat de heersende ethische norm is in «CID-Nederland». In oktober 1994 is de 72 vragen tellende enquête door 191 CID-coördinatoren, CID-officieren van justitie en informatie-rechercheurs ingevuld. Uit de enquête-resultaten trok de Werkgroep ethische aspecten van CID-werkzaamheden de conclusie dat eenduidigheid van opvatting over ethische normen in het CID-werk ontbreekt.

*De belangrijkste enquêteresultaten:*

*\* Een selectie van de handelingen waarover men het vrijwel eens is dat zij acceptabel zijn:*

*– Informatie via een andere CID exploitabel maken om zodoende een informant af te schermen (U-bochtconstructie), toegestaan 92%. Informatie uit een telefoontap (in het kader van een gerechtelijk vooronderzoek) gebruiken om actief informanten te winnen (bijvoorbeeld informatie over een verstoorde relatie), toegestaan 86%.*

- \* Een selectie van handelingen waarvan vrijwel iedereen vindt dat ze onacceptabel zijn:
- Een informant pleegt zonder overleg met het openbaar ministerie strafbare feiten ten behoeve van de informatie-inwinning (bijvoorbeeld noodzakelijk voor zijn geloofwaardigheid), toegestaan 3%.
  - Aan een collega tipgeld verstrekken, toegestaan 5%.
  - In voorkomende gevallen bij een informant erop aandringen bij een relatie te blijven (bijvoorbeeld de concubine van iemand die kennis draagt van zeer zware delicten), toegestaan 16%.
  - Tegen de te werven informant zeggen: «zolang we door jouw informatie met anderen bezig zijn, hebben we geen tijd om aandacht aan jou te besteden», toegestaan 14%.
  - Een informant een verkregen monster verdovende middelen laten behouden, toegestaan 13%.
  - De naam van een verdachte verstrekken aan een medewerker van een expertise-bureau, toegestaan 15%.

- \* Een selectie van de handelingen waarover men meer van mening verschilde:
- Een informant blijft ongestraft terwijl hij u confronteert met een helingsituatie, toegestaan: 44%.
  - Een informant blijft ongestraft terwijl hij u ongevraagd confronteert met het bezit van een vuurwapen, toegestaan 45%.
  - Het achterhouden van het schuiladres van een informant waarvan de opsporing, de aanhouding en de voorgeleiding is gevraagd in verband met een kleine zaak in een andere regio, toegestaan 73%.
  - Het verstrekken van informatie aan een medewerker van een expertisebureau waarmee regelmatig wordt samengewerkt: een tenaamstelling van een kenteken, 31% acceptabel; verstrekken van de naam van een verdachte, 15% acceptabel; de antecedenten van een verdachte verstrekken, 9% acceptabel.
  - Het afdekken van vergaande inlichtingenmethoden, 61% acceptabel.
  - Het afdekken van illegale opsporingsmethoden, 11% acceptabel.

In het rapport wordt een ethische code voorgesteld bestaande uit 42 gedragsregels voor informatierechercheurs:

1. Onder alle omstandigheden worden informanten door twee CID-rechercheurs gerund («dubbel runnen»).
2. Met informanten worden geen privé-contacten onderhouden.
3. Bij informanten mogen geen verwachtingen worden gewekt die niet kunnen worden waargemaakt overeenkomstig geldende regelingen of uitdrukkelijk in overleg met het openbaar ministerie gemaakte afspraken.
4. Informanten worden niet uitgelokt tot het plegen van strafbare handelingen.
5. Tussen runners en informant wordt geen ruilhandel bedreven.
6. Informantenrunners, en andere politie- en justitiefunctionarissen, nemen geen enkel geschenk aan, noch staan zij open voor enige materiële gunst.
7. Tussen informantenrunners en informant bestaat een relatie waarbij door eerstgenoemden steeds de nodige afstand wordt bewaard.
8. De informatie-uitwisseling geschiedt op basis van de zakelijke werkafspraken; deze afspraken vormen de basis om wederzijds respectvol met elkaar te kunnen omgaan.
9. In de relatie informantenrunners–informant wordt van de zijde van de politie een overwichtsituatie opgebouwd. Van dit overwicht wordt op aanvaardbare wijze gebruik gemaakt om de informant te laten functioneren.
10. De politie voert de regie over het optreden van de informant.
11. Bij het regisseren van de informant staan controleerbaarheid en beheersbaarheid voorop.
12. Op basis van een contract met de informant wordt uitgegaan van diens «zakelijke» betrouwbaarheid.
13. Binnen een CID geldt het motto «openheid in geslotenheid». Het uitgangspunt is dat binnen de CID alles op tafel komt en iedereen dezelfde informatie heeft.
14. Binnen een CID wordt gewerkt met een «open vizier». Hiermee wordt bedoeld dat binnen de CID ruimte moet zijn voor het praten over het werk, wat betreft de voortgang, ervaren moeilijkheden en twijfels.

15. Binnen een CID wordt alle informatie en worden alle (ambts) handelingen schriftelijk vastgelegd. Datzelfde geldt voor gemaakte werkafspraken.
16. De directe chef van informant-runners is tevens hun «controller».
17. De directe chef van informant-runners runt zelf geen informanten.
18. De directe chef van informant-runners let op het «richtig» aanwerven van informanten.
19. Binnen de zakelijke afspraken van het contract met de informant wordt de anonimiteit van de informant gewaarborgd.
20. Het zijn van informant betekent geen vrijbrief voor diens handelen.
21. De informant blijft steeds verantwoordelijk voor zijn eigen daden.
22. Inzet van een burgerinfiltrant vindt niet plaats dan na voorafgaande risico-analyse.
23. Een burgerinfiltrant wordt niet ongestructureerd maar met een gerichte opdracht ingezet.
24. De burgerinfiltrant verricht geen strafbare feiten dan na voorafgaande toestemming van het openbaar ministerie.
25. Er dient sprake te zijn van voortdurende coaching van de burgerinfiltrant.
26. Een burgerinfiltrant wordt niet zonder waarborgen ingezet.
27. Alle waarnemingen en relevante omstandigheden waaronder deze worden gedaan, worden schriftelijk vastgelegd, desgewenst in de vorm van een proces-verbaal.
28. Bijzondere observatie-apparatuur wordt uitsluitend na de daarvoor vereiste toestemming geplaatst en gebruikt.
29. Door de wijze van observeren mogen geen strafbare feiten worden uitgelokt.
30. CID-matig verkregen informatie mag niet worden omgezet in informatie ten behoeve van de bewijsvoering.
31. Het inschakelen van burgers ten behoeve van observatie-activiteiten vindt niet plaats dan na voorafgaande risico-analyse.
32. Burgers die, al dan niet op verzoek, hulp verlenen ten behoeve van observatie-activiteiten, worden optimaal afgeschermd.
33. Informatiebronnen – open bronnen uitgezonderd – worden afgeschermd.
34. Informatie wordt neutraal behandeld.
35. Van dezelfde informatie worden geen dubbele bronnen gecreëerd (van één informant twee creëren).
36. Informatie moet terug te leiden blijven naar de oorspronkelijke bron.
37. Gebruikers van de informatie volgen de classificaties van de oorspronkelijke informatieverschaffer.
38. Het classificeren van informatie dient volgens de geldende normen te geschieden; om dit te bewerkstelligen vindt controle van de classificatie plaats door een andere functionaris dan degene die de informatie verwierf.
39. Een zo groot mogelijk informatie-discipline wordt nagestreefd; bij informatieverstrekking geldt daarbij het zogenaamde «need-to-know»-principe.
40. Informatie mag uitsluitend worden verstrekt in haar relevante context.
41. De verstrekker van informatie moet zich ervan vergewissen dat degene aan wie de informatie wordt verstrekt, gerechtigd is deze te ontvangen.
42. Elke CID-rechercheur conformeert zich onvoorwaardelijk aan de ethische code en aan de landelijke CID-regeling.

De bovengenoemde ethische beroepscode is inmiddels breed verspreid, onder andere onder alle RCID-en, het openbaar ministerie en de procureurs-generaal, maar heeft tot op heden geen officiële status. Het rapport is tijdens de overlegvergadering van de minister van Justitie en het College van procureurs-generaal van 8 november 1995 besproken. De procureurs-generaal hebben ingestemd met het idee de ethische code aan het veld aan te bieden. Besloten is dat de code een voorloper zal zijn van een meer omvattende gedragscode ten behoeve van de CID-rechercheur, die door het openbaar ministerie op basis van de CID-regeling 1995 zal worden vastgesteld.

Sommige korpsen hebben zelf interne richtlijnen opgesteld. Het regiokorps Amsterdam-Amstelland heeft een eigen code voor de CID.<sup>13</sup> De politie Rotterdam-Rijnmond heeft sinds 1987 een «handboek RCID»

<sup>13</sup> Regiopolitie Amsterdam-Amstelland, J. van Looyen, *CID-cursus*, 1995.

waarin de omgang met informanten en de betaling van tippelden worden «genormeerd». De reikwijdte en geldingskracht van deze richtlijnen blijven uiteraard beperkt tot de grenzen van het betreffende korps.

In korpsen waar geen interne richtlijnen bekend of voorhanden zijn, beroepen individuele CID-rechercheurs zich op de voorschriften die hen destijds tijdens de CID-cursus zijn aangeleerd.

### 3.1.2 Opbouw van het hoofdstuk

In het rapport *Opsporing gezocht* betroffen enkele vraagpunten uitdrukkelijk de CID:

9A. Hoe functioneert feitelijk de interne en externe organisatie van de CID-en? Hoe verhoudt zich dit tot de formele richtlijnen?

9B. In hoeverre is het noodzakelijk om een formeel wettelijke regeling te creëren voor de CID-en?

9C. Welke verbeteringen kunnen worden aangebracht aan de interne en externe organisatie van de CID-en?

9D. Hoe vindt de informatie-uitwisseling tussen de inlichtingendiensten plaats?

9E. Hoe is de informatie-uitwisseling tussen de lokale recherche, regionale recherche en de kernteams over het gebruik van opsporingsmethoden en de verkregen criminele informatie?

In dit deelonderzoek wordt eerst de organisatie van de reguliere CID-en beschreven, dat wil zeggen hun functie, hun plaats binnen het korps met bijzondere aandacht voor hun relatie met de tactische recherche, alsook voor de opleiding (3.2). Met nadruk wordt erop gewezen dat de CID-functie bij de kernteams niet in dit hoofdstuk aan bod komt, evenmin als de op een reguliere CID lijkende afdelingen van de bijzondere opsporingsdiensten (zie daarvoor de hoofdstukken 6 en 8). Na de paragraaf over de organisatie wordt beschreven hoe de beslissing tot stand komt een bepaalde zaak door de CID te laten onderzoeken, hoe de beslissing tot stand komt daarin van bijzondere opsporingsmethoden gebruik te maken en hoe de verslaglegging en de verstrekking van de criminele inlichtingen geschiedt (3.3). Vervolgens komen de samenwerking en coördinatie tussen de regionale CID-en ter sprake, evenals de samenwerking en coördinatie tussen de regionale CID met de voor hen relevante diensten binnen de CRI en de internationale samenwerking (3.4). Dit betreft de materie waarop gedoeld werd in de vragen 9D en 9E van *Opsporing gezocht*, met dien verstande dat de informatie-uitwisseling tussen recherche-eenheden ook aan de orde komt in de volgende hoofdstukken. Het laatste deel van de bevindingen gaat over de sturing en controle van de CID. Dit deelonderzoek wordt afgesloten met conclusies.

## 3.2 Organisatie CID

### 3.2.1 Taak

#### *Taakomschrijving CID*

De taak van de criminele inlichtingendiensten is volgens artikel 2 CID-regeling 1995 het bevorderen van:

- a. de opsporing van misdrijven die gezien hun ernst of frequentie dan wel het georganiseerd verband waarin ze worden gepleegd, een ernstige inbreuk op de rechtsorde maken;
- b. de opsporing van natuurlijke en rechtspersonen die zich aan deze misdrijven schuldig maken of hebben gemaakt;
- c. het voorkomen van dergelijke misdrijven;

- d. het inwinnen van gegevens omtrent de financiële situatie van de natuurlijke en rechtspersonen, genoemd onder b.

De taak van de CID-en laat zich het best omschrijven als het systematisch en gericht inwinnen van gegevens over ernstige criminaliteit en de (potentiële) daders daarvan. De inlichtingendienst werd door de werkgroep-Vermeij gezien als een hulpdienst van de tactische recherche, die niet zelfstandig volledige opsporingsonderzoeken zou moeten uitvoeren. De CID-en hebben in die visie een recherche ondersteunende functie, wat de mogelijkheid niet uitsluit dat de CID ook handelingen gedurende het tactisch onderzoek verricht. In de loop der jaren is het onderscheid tussen het inlichtingenwerk en de bewijsvoering steeds nadrukkelijker gemaakt. Het inlichtingenwerk behoeft immers niet zoals gewoon tactisch onderzoek, betrekking te hebben op een reeds gepleegd strafbaar feit. Het inlichtingenwerk vindt bovendien veelal plaats op een moment dat met reguliere strafvorderlijke middelen (nog) niets kan worden uitgericht. Dit is het geval wanneer tegen een bepaalde persoon te weinig bezwarend materiaal voorhanden is om hem aan te merken als verdachte in de zin van artikel 27, eerste lid Wetboek van Strafvordering of omdat de opsporingsmethoden niet bij de verdachte bekend mogen worden, danwel in het geval dat onderzoek plaatsvindt op basis van vermoedens omtrent toekomstige – nog te plegen – strafbare feiten. In de literatuur wordt dit type opsporingswerk gelijk gesteld met het onderzoek in de proactieve fase en veelal aangeduid als CID-matig onderzoek.

*De voorzitter: (...) wat is CID-matig?*

*De heer Mosterd: CID-matig is voor mij het inwinnen van inlichtingen, middels personen en middels methodieken, in een fase vóórdat er een opsporingsonderzoek is of in de fase parallel aan een opsporingsonderzoek.*

*De voorzitter: En wat is er dan bijzonder aan?*

*De heer Mosterd: Het bijzondere aan de opsporingsmethodieken is mijns inziens dat zij nog niet bij wet geregeld zijn en dat het methodieken zijn ten aanzien waarvan wij over het algemeen de wijze waarop wij die toepassen, zo min mogelijk aan de grote klok hangen.*

*De voorzitter: Is dat een ander woord voor: geheim houden?*

*De heer Mosterd: Ja.*

*De voorzitter: Dus het woord «CID-matig» betekent niet zozeer: de informatieve voorfase of de pro-actieve fase, zoals die ook wel genoemd is. Het wezenlijke kenmerk is in feite dat je, naast bijvoorbeeld een tactisch onderzoek, een CID-traject hebt waar de dingen geheimer gebeuren?*

*De heer Mosterd: Ja, zo interpreteer ik het in ieder geval wel en zo hebben wij het ook in onze regio georganiseerd. Ik heb ook gehoord van andere korpsen waar tactische teams bijzondere opsporingsmethodieken hanteren, maar in Hollands Midden is het zo georganiseerd dat al die bijzondere opsporingsmethodieken zoals wij ze nu noemen, in feite door de CID worden uitgevoerd, c.q. met behulp van anderen worden uitgevoerd.<sup>14</sup>*

Ter verduidelijking is het verantwoord de volgende tegenstelling tussen het werk van de CID en de tactische recherche te schetsen. De gegevensverzameling door de tactische recherche heeft betrekking op feiten met het doel de plegers van die feiten te achterhalen; de gegevensverzameling door een CID heeft veeleer betrekking op personen en groepen met het doel de door dezen gepleegde of te plegen feiten te achterhalen en/of te voorspellen.

### *Bewijs en inlichtingen*

Het onderscheid tussen inlichtingenwerk en bewijsvoering heeft ook zijn beslag gekregen in de organisatie van de politie. De CID en de tactische recherche zijn afzonderlijke eenheden. Het inlichtingenwerk is de taak van

<sup>14</sup> Verhoor A.M. Mosterd, hoofd van de criminele inlichtingendienst van de politie-regio Hollands Midden, 14 september 1995, nr. 21.



de CID; de bewijsvoering is de taak van de tactische recherche. Het geheime inlichtingenwerk is niet bedoeld om ter zitting aan de orde te komen, maar moet gegevens opleveren om de opsporing te sturen.

In feite behelst deze sturing twee onderscheiden zaken. Ten eerste wordt (mede) aan de hand van CID-gegevens bepaald welke zaken in onderzoek worden genomen. Ten tweede heeft de tactische recherche tijdens een lopend onderzoek baat bij CID-informatie, teneinde te kunnen bepalen welke personen of gebeurtenissen in het kader van een lopend onderzoek nadere opsporingsactiviteiten vergen.

In verband met dit laatste is vooral de informatie van belang die afkomstig is van door de CID gerunde informanten. Het runnen van informanten is een taak die exclusief is voorbehouden aan de CID. Het ligt voor de hand dat een bestaand contact met een informant (die niet als getuige wenst op te treden) niet wordt afgebroken, zodra iemand over wie de informant inlichtingen heeft verstrekt als verdachte wordt aangemerkt. Dit heeft evenwel tot gevolg dat, parallel aan het tactisch opsporingsonderzoek waarvan de resultaten uiteindelijk in de openbaarheid van de terechtzitting zullen worden gepresenteerd, de CID bij dezelfde zaak betrokken is.

De volle betekenis van deze sturende taak van de CID dient begrepen te worden tegen de achtergrond van de taakopvatting van de CID-functionarissen. Zij zien het als eerste verantwoordelijkheid hun bronnen te beschermen: beschermen zij hun informanten niet, dan drogen de bronnen snel op. Het kernprobleem van het inlichtingenwerk is weer te geven in de vraag: «Hoe maken we de CID-informatie operationeel?» Of: hoe geven we de tactische recherche informatie zonder dat de informant of de bron risico loopt? Deze benadering heeft de facto tot gevolg dat de CID bepaalt welke informatie de tactische recherche krijgt aan de hand van een andere maatstaf dan de behoefte van de tactische recherche. In de praktijk doen de CID-ers tijdens een tactisch onderzoek soms, «door met de wenkbrauwen te trekken» of instemmend te knikken, suggesties over de kant die het onderzoek op zou moeten gaan. Alleen al vanwege de bronbescherming kan de CID de sturing dus niet zo ver laten komen dat zij wordt beschouwd als leidinggevend aan het opsporingsonderzoek. Dat er ook andere, organisatorische redenen zijn welke de door de CID geleverde sturing beperken, staat uiteraard buiten kijf.

De opvatting van de werkgroep-Vermeij dat de CID een louter ondersteunende eenheid is ten behoeve van de tactische recherche, blijkt derhalve hiermee in praktijk niet houdbaar. Bovendien blijkt dat er ook tijdens een opsporingsonderzoek of zelfs tijdens een (al dan niet tegen een NN-verdachte geopend) gerechtelijk vooronderzoek een zogenaamd CID-matig onderzoek kan lopen, waarvan de resultaten niet (ook niet ter terechtzitting) worden openbaar gemaakt.<sup>15</sup>

### *Drugs en andere zaken*

Het criminele inlichtingenwerk is het vergaren van inlichtingen over personen en organisaties die zich met criminaliteit bezighouden. In beginsel gaat het daarbij niet om elke vorm van criminaliteit, maar om die criminaliteit die gelet op de frequentie, ernst dan wel het georganiseerde verband waarin zij wordt gepleegd, een ernstige inbreuk op de rechtsorde vormt.

Binnen een aantal CID-en beperkt het werkkterrein zich evenwel vooral tot de lokale ernstige criminaliteit binnen het traditionele criminele milieu. Dat is ook traditioneel het werkkterrein; daar ligt hun expertise. De CID-rechercheurs streven ernaar informatie te krijgen die ze later ergens in het korps kwijt kunnen. Om deze redenen gaat de meeste aandacht van de regionale CID uit naar informanten die iets kunnen vertellen over drugs, geweldplegingen en overvallen. En daarom ook is men binnen sommige

---

<sup>15</sup> Op de relatie tussen CID en tactische recherche zal ook nog in paragraaf 3.2.2 van dit hoofdstuk worden ingegaan.

districten vooral – zo niet uitsluitend – gericht op de lokale criminaliteit; daar richt het inlichtingenwerk zich ook op graffiti-sputters en bromfietsendieven.

In veel regio's wordt aangedrongen op een ander type informanten en een ander soort criminaliteit als object van onderzoek, in het bijzonder milieu- en financiële criminaliteit. De wens hiertoe wordt ook vaak door het openbaar ministerie uitgesproken.

In 1990 is door de Recherche advies commissie (RAC) een Werkgroep zware milieucriminaliteit ingesteld. De RAC was toen namelijk van mening dat de politieke milieutaak niet de aandacht had gekregen die gezien het probleem gerechtvaardigd zou zijn en dat er tevens onvoldoende bekendheid bestond over de deskundigheid die de politie zou moeten bezitten om onderzoeken naar zware milieucriminaliteit uit te kunnen voeren. In 1992 brengt de Werkgroep zware milieucriminaliteit verslag uit.<sup>16</sup>

*Ten aanzien van de CID en de informatievoorziening in een voorfase voorafgaand aan het eigenlijk opsporingsonderzoek signaleert de werkgroep de volgende knelpunten. Er is onvoldoende materiedeskundigheid bij de politie. Er kan nog niet voldoende politie-capaciteit worden ingezet op de vergaring van milieu-informatie. De CID-en zijn op dat moment nog overwegend gericht op drugs-, vuurwapen- en ernstige vermogens-criminaliteit. De informatievoorziening is nog onvoldoende gestructureerd. Er is een gebrekkige informatie-uitwisseling tussen bestuur en politie/justitie. Tenslotte vormt de privacy-wetgeving (de Wet politieregisters en de Wet persoonsregistraties) een drempel voor de informatie-uitwisseling.*

Een van de RAC-initiatieven is de CID-en in te zetten bij de bestrijding van de zware milieucriminaliteit. De CID-en zullen hun nieuwe activiteiten met name in de «bovenwereld» moeten ontplooien. Voorgesteld wordt een viertal CID-pilotprojecten te starten, die gefinancierd worden met gelden voortvloeiend uit het Nationaal milieubeleidsplan (NMP). Specifieke aandachtspunten zijn het gebrek aan kennis van de materie, de traditionele «subjectgerichte» informatieverzameling van de CID, die niet altijd aansluit bij de bedrijfsmatige illegale activiteiten binnen de milieucriminaliteit, en de geringe kennis van en ervaring met de informatie-inwinning in de legale «bovenwereld»<sup>17</sup>: de omgang met informanten uit het legale bedrijfsleven vergt andere bekwaamheden dan die met informanten uit de wereld van de drugshandel.

Inmiddels blijkt het belang van een gestructureerde informatie-inwinning over zware milieucriminaliteit erkend te zijn door de politie. In enkele politieregio's functioneren «milieukoppels», dat wil zeggen twee informatierechercheurs die zich richten op milieustrafzaken en hun informanten mede zoeken in het bedrijfsleven en bij de (lagere) overheid.

*In het regiokorps Noord- en Oost-Gelderland is sinds januari 1994 een speciaal milieu-koppel actief. Tot nu toe concentreert hun werk zich vooral op de illegale afvalverwerking. In het verschiep liggen projecten met betrekking tot de bedreigde uitheemse diersoorten. De aanpak van milieucriminaliteit door de CID verloopt echter niet vlekkeloos. In bijvoorbeeld het regiokorps Zuid-Holland-Zuid had de CID in samenwerking met de CRI een pilot opgezet om milieu op te pakken. Het bleek voor dat regiokorps moeilijk CID-rechercheurs te vinden die voor dat taakveld waren te porren.*

Het komt vaker voor dat CID-activiteiten betrekking hebben op organisaties met een breed palet aan activiteiten als gevolg waarvan de CID geconfronteerd wordt met subjecten die zich bezighouden met delicten als mensenhandel en credit-cardfraude. De geringe gerichtheid van de CID op andere delicten dan traditionele vermogenscriminaliteit, vuurwapen- en drugcriminaliteit wordt niet alleen verklaard door het gebrek aan kennis en expertise van de CID-rechercheurs op andere terreinen, maar

<sup>16</sup> Recherche Advies Commissie, Werkgroep zware milieucriminaliteit, Den Haag, september 1992. De werkgroep heeft «zware milieucriminaliteit» omschreven aan de hand van de volgende kenmerken, p. 9: «\* herhaaldelijk en systematisch handelen in strijd met de milieu-regelgeving en overige wettelijke bepalingen (op het terrein van het commune strafrecht); met name sterke verwevenheid met fraude; \* georganiseerde activiteiten, veelal in bedrijfsmatig verband; \* veelal boven-regionale spreiding en internationale vertakkingen; \* gericht op aanzienlijk financieel gewin, \* grote, vaak onherstelbare schade aan het milieu en dreigend gevaar voor de volksgezondheid».

<sup>17</sup> Naast de aandacht voor deze knelpunten in de pilotprojecten zal de RAC-werkgroep in overleg met de Rechercheschool te Zutphen een opleiding initiëren, die gericht is op de specifieke vaardigheden die de verzameling van informatie betreffende milieucriminaliteit vereist (Werkgroep zware milieucriminaliteit, p. 7).

ook door de geringe afzetmogelijkheden van hun bevindingen bij de tactische recherche.

### *Misdaadanalyse*

Naast het actieve vergaren van inlichtingen (vooral door middel van het runnen van informanten) is de opslag en verwerking van andere – elders gegenereerde – informatie een taak van de CID. Het gaat dan om gegevens die reeds bestaan in andere openbare bronnen (media, registers van Kamers van Koophandel), in gesloten registers (van banken, luchtvaartmaatschappijen, verzekeraars) en om gegevens die afkomstig zijn van de recherche en de uniformdiensten bij de politie.

Hoewel het belang van misdaadanalyse wordt onderkend, is het inlichtingenwerk van de CID in de regiokorpsen vooral gericht op het inwinnen van nieuwe informatie. Die informatie wordt beperkt systematisch verwerkt en matig diepgravend geanalyseerd. De analyse van alle gegevens staat bij de CID-en nog in de kinderschoenen. In de korpsen met een volwaardige afdeling Misdaadanalyse is misdaadanalyse dikwijls niet veel meer dan een methode om gegevens te ordenen in een complexe zaak. Dan worden dadergroep-analyses gemaakt, veelal afgewisseld met onderzoek naar bepaalde facetten van een concrete, tactisch gemaakte zaak.<sup>18</sup>

### *3.2.2 Plaats binnen het korps*

Volgens artikel 1 CID-regeling 1995 zijn er bij de reguliere politiekorpsen regionale criminele inlichtingendiensten en is er een nationale CID (NCID).<sup>19</sup>

Ten aanzien van de organisatie van de regionale criminele inlichtingendiensten is de regeling summier. Hetzelfde geldt voor de andere in het Besluit beheer regionale politiekorpsen genoemde korpsonderdelen, alsmede voor de inrichting van het regionale politiekorps als zodanig. Het gevolg van deze marginale organisatorische aanwijzingen is dat geen twee van de organogrammen van de 25 regionale politiekorpsen aan elkaar gelijk zijn. Dientengevolge verschilt de structuur van elke regionale inlichtingendienst per korps. Geheel los hiervan staat dat elk korps een geheel eigen terminologie heeft voor organisatie-onderdelen en overleg- en besluitvormingstructuren. Ook de personele omvang van de RCID-en varieert in aanzienlijke mate, uiteenlopend van 5 tot 60 personen. In totaal zijn er thans 339 formatieplaatsen voor CID-rechercheurs, 46 voor CID-leidinggevenden en 163 formatieplaatsen voor misdaadanalisten.<sup>20</sup>

Binnen elk korps is een Regionale criminele inlichtingendienst aangewezen. En zelfs dit is een onderwerp van discussie: de discussie over de mogelijkheid vijf, zes of zeven CID-en in te richten voor het gehele land is nog niet beëindigd.

### *District en regio*

De werkgroep-Vermeij pleitte er in 1977 voor de criminele inlichtingendiensten deel te laten uitmaken van de researchedienst en onder verantwoordelijkheid van het hoofd van de justitiële dienst te laten functioneren. De criminele inlichtingendiensten zouden op drie niveaus actief moeten zijn, te weten lokaal, regionaal (RCID) en landelijk (NCID). Dit model werd in de CID-regeling 1986 gevolgd.

<sup>18</sup> Zie voor (verschillende vormen van) misdaadanalyse *bijlage 5 Methoden, hoofdstuk 6 Overige informatie-inwinning*.

<sup>19</sup> Op de betekenis en taak van de NCID wordt ingegaan in paragraaf 3.4.2 van dit hoofdstuk.

<sup>20</sup> Stand van zaken per 1 december 1995.

*Het lokaal niveau duidde in die tijd op de 148 Gemeentepolitiekorpsen en 16 Rijkspolitie-districten, de Rijkspolitie te water en de Dienst Luchtvaart van de Rijkspolitie. De CID-en van de korpsen die in de Basisregeling regionale samenwerking politie waren aange-wezen, fungeerden als coördinerende c.q. regionale CID. Het landelijke niveau duidt op de LCID die bij de CRI is georganiseerd.*

Op grond van de CID-regeling 1986 dient de CID-functie zowel op het regionale als op het lokale niveau gestalte te krijgen. Die ratio werd door de politiereorganisatie niet doorkruist. De politiereorganisatie impliceerde wel dat de lokale CID-en deel gingen uitmaken van één hiërarchische structuur waarin de RCID een coördinerende functie had.

Hiervoor werd reeds gewezen op de grote diversiteit waarmee de politie in den lande is georganiseerd. Teneinde de betekenis van deze diversiteit voor de CID-organisaties te schetsen, worden eerst drie hoofdvormen genoemd. In de regio Flevoland is de RCID een geheel gecentraliseerde dienst.<sup>21</sup> In de regio Brabant-Zuid-Oost daarentegen bestaat de RCID de facto niet, maar bestaan achttien districtelijke CID-en, welke autonoom opereren.

*De heer Koekkoek: U hebt in het regiokorps ook 18 afdelingen, zeg maar districten, de meer gangbare term. Hoe moeten wij dat nu zien? Want je hebt dan bovenin het korps de afdeling georganiseerde criminaliteit, je hebt 18 districten of afdelingen. Wat is nu de plaats van de criminele inlichtingendienst in dat geheel? En ik vergat nog te vermelden dat er in Zuid-Nederland ook nog een kernteam is, ook weer met een CID-functie. Kunt u schetsen hoe dat ingewikkelde geheel zich tot elkaar verhoudt?*

*De heer Van Amerongen: Allereerst zitten wij niet bovenin het korps, maar zijn wij gewoon een afdeling net zoals alle andere afdelingen binnen ons korps. Wij hebben besloten de CID-functie dichter naar de werkvloer te brengen, in die zin dat wij vinden dat vraag en aanbod binnen het CID-veld beter op elkaar afgestemd moeten worden. Ik kan mij ook voorstellen dat je als afdelingschef te maken hebt met een aantal woninginbraken of overvallen om de hoek en dat je dan geen behoefte hebt aan informatie over georganiseerde criminaliteit, omdat je juist wilt weten wie die woninginbraken pleegt. Wij hebben CID-rechercheurs gedecentraliseerd weggezet: elke afdeling heeft een eigen CID-rechercheur. De rechercheurs vormen wel weer met elkaar koppels en koppelgewijs gaan zij voor de afdeling informatie inwinnen. Wij hebben daar binnen elke afdeling een coach en een chef voor.*

*De heer Koekkoek: Hoe houdt u nu de CID-mensen bij elkaar, hoe kan daar leiding aan gegeven worden? U bent tegelijk CID-chef voor uw afdeling, dus u hebt ook zelf CID-mensen. Ze zitten in de 18 afdelingen, ze zitten in het kernteam Zuid-Nederland. Hoe vindt de coördinatie plaats tussen al dat CID-werk?*

*De heer Van Amerongen: Ik denk dat dat op dezelfde manier als vroeger gebeurt, namelijk dat je in ieder geval een centraal punt hebt. Dat is onze regionale CID. Daar zitteneen aantal mensen die ervoor zorgdragen dat de boel gecoördineerd wordt, zoals dat zo fraai heet.*

*De heer Koekkoek: Hoe groot is die regionale criminele inlichtingendienst?*

*De heer Van Amerongen: Er zitten in ieder geval drie executieve mensen en een aantal administratieve mensen die hand- en spandiensten verrichten om in ieder geval de boel op een rijtje te blijven zetten.*

*De heer Koekkoek: Wat voeren die executieve mensen uit?*

*De heer Van Amerongen: Die zijn met name bezig met het coördineren van de CID-gegevens die binnenkomen. Op het moment dat je decentraliseert en vraag en aanbod op de werkvloer dichter bij elkaar brengt, moet je meer energie steken in het steeds blijven vasthouden van het regionale beeld. Dat hebben wij dus ook inderdaad gedaan.<sup>22</sup>*

In het korps Hollands Midden is een tussenweg gekozen: daar zijn CID-rechercheurs op districtsniveau werkzaam, maar ze worden centraal, door de chef RCID, aangestuurd.

<sup>21</sup> Regiopolitie Flevoland, G. Horstman *De organisatie van de afdeling ZwaCri*, Lelystad, 1995. Regiopolitie Flevoland, G. Horstman, *Notitie bestrijding ZwaCri Structuur in bestrijding zware georganiseerde criminaliteit*, Lelystad, 1995.

<sup>22</sup> Verhoor W.C. van Amerongen, chef van de afdeling georganiseerde criminaliteit bij de regiopolitie Brabant Zuid-Oost, 13 september 1995, nr. 13.

In de meeste korpsen zijn onderdelen van de RCID overgebracht naar de districten en is een beperkt aantal CID-rechercheurs bestemd voor de centrale dienst van de regio.

*Zo wordt de Utrechtse regionale afdeling van de tactische recherche die de georganiseerde misdaad aanpakt door vier CID-rechercheurs ondersteund, maar zijn er verder zes koppels die de districten ondersteunen. In enkele andere grootstedelijke regio's zijn naast de organisatie van de districts-CID (waarbij een hoge graad van autonomie aan de districten toekomt) aparte centrale CID-en ten behoeve van de bestrijding van georganiseerde misdaad opgezet.*

De geografisch gebonden CID-onderdelen worden doorgaans feitelijk aangestuurd vanuit de districten, ongeacht waar de bevoegdheid voor de toegepaste methode van informatieverzameling is neergelegd, en niet vanuit de RCID.

*In Amsterdam-Amstelland zijn de uitgangspunten neergelegd in de notitie Visie op criminele informatiehuishouden. Deze houden in dat er een RCID is onder de verantwoordelijkheid van CDCR (chef Dienst Centrale Recherche). In elk van de negen districten is een DCID (districts-CID) op- en ingericht onder verantwoordelijkheid van de districtschef. De functionele verantwoordelijkheid voor de RCID ligt tijdelijk bij de CBRI (Chef bureau recherche-informatie) en voor de DCID onder CBO (Chef bureau ondersteuning).<sup>23</sup> De grondgedachte is dat elk district een identieke opbouw heeft, die gelijk is aan die van de centrale diensten.*

De aansturing van de CID vanuit de districten draagt het gevaar van versnippering en verzelfstandiging van de CID in het district in zich, hetgeen in Rotterdam heeft geleid tot het oprichten van een CID voor de Regionale researchedienst die evenals de districts-CID-en valt onder de RCID.

In alle korpsen ligt de verantwoordelijkheid voor opslag, verwerking, beheer en verstrekking van de informatie echter wel bij de RCID-chef. Formeel is deze ook verantwoordelijk te stellen voor het CID-werk en de toegepaste werkmethoden van de zes kernteams die elk organisatorisch zijn ondergebracht bij een regio.<sup>24</sup>

De RCID-chef vertegenwoordigt de dienst naar buiten. Hij verstrekt de criminele informatie aan derden, binnen en buiten het korps. Hij zal derhalve overleg voeren met de chef van de tactische recherche die verantwoordelijk is voor de opsporing van concrete zaken en het verzamelen van bewijsmateriaal.

#### *Relatie CID–tactische recherche*

Doorgaans vormt de CID een afdeling (of een bureau binnen een afdeling criminele informatie) in de Divisie georganiseerde criminaliteit. In diezelfde divisie kunnen dan een afdeling tactische recherche en een of meer afdelingen ondersteunende diensten worden aangetroffen. De mate waarin de divisiechefs de CID-afdelingen autonoom optreden toestaan varieert per regio.

*In Utrecht was de situatie tot 1995 zo dat de inlichtingendienst nagenoeg volledig autonoom was en gescheiden was van de tactische recherche. Elders, bijvoorbeeld in Amsterdam, was de vrije ruimte van de CID veel geringer.*

Ook verschilt het per regio in welke mate zogenaamde projectteams worden samengesteld, waarbij tactische rechercheurs, CID-rechercheurs en eventueel mensen van ondersteunende diensten samenwerken onder leiding van een doorgaans van de tactische recherche afkomstige projectleider. In die gevallen zijn de CID-rechercheurs gecommiteerd om

<sup>23</sup> Regiopolitie Amsterdam-Amstelland, *De criminele informatiehuishouding: definitief concept*, 1994.

<sup>24</sup> Zie hoofdstuk 6 Kernteams.

voor de recherche te werken en is de recherchechef verantwoordelijk voor de CID-ers voor zover die voor hem werken.

De taakverdeling tussen tactische recherche en CID levert gecompliceerde werkverhoudingen op.<sup>25</sup> Grofweg wordt dit veroorzaakt door de taakopvatting die de diensten jegens elkaar (erop) nahouden en door de daarmee samenhangende wederzijdse waardering. In wezen kunnen deze verschijnselen worden teruggevoerd op de tegenstrijdigheid in de wijze van werken met informanten.<sup>26</sup>

Eerder werd gewezen op de opvatting van tactische rechercheurs dat de CID er is ter ondersteuning van de tactische recherche. Tegelijkertijd acht de CID het in verband met de behoefte aan geheimhouding van de identiteit van informanten van groot belang zelf te bepalen op welk moment welke informatie in welke vorm aan de tactische recherche wordt gegeven.

De tactische recherche is gehouden om in het kader van een opsporingsonderzoek personen die informatie willen verstrekken, maar op voorwaarde dat zij niet als getuige zullen optreden, over te dragen aan de CID. In dat geval kan de recherche niet om de CID heen en kan de CID wel degelijk worden beschouwd als een ondersteuning van de recherche.

CID-informatie wordt door de tactische recherche, zeker in de beginfase van onderzoeken, nuttig geacht; voor latere fasen in het opsporingstraject wordt de CID-informatie vaak te weinig betrouwbaar of te weinig bruikbaar geacht. Dit laat zich ook verklaren: de CID draagt vaak grote recherche-onderzoeken aan, doordat zij informanten hebben die over de zaak tippen. Na keuze van het onderzoek wordt de positie van de informant precair vanwege de belangstelling van de tactische recherche voor de herkomst van informatie. De CID vindt dat de tactische recherche in sommige gevallen onzorgvuldig met CID-informatie omgaat.

*De heer Van Amerongen: Wij hebben het binnen onze afdeling zo geregeld dat de onderzoeksleider wel op de hoogte is van alles. Maar CID-rechercheurs moeten juist niet aan elke rechercheur vertellen waar de informatie vandaan komt en wie erachter zit. Dat is op zichzelf wel redelijk gescheiden. Daar staat wel tegenover dat ik vind dat rechercheurs ook moeten leren om heel goed na te denken en moeten weten wat CID is en wat tactisch is. Daar hebben wij op zichzelf nog geen blunders of fouten mee gemaakt.*

*De voorzitter: Maar wat is nu CID en wat is tactisch? U zegt nu dat een rechercheur moet weten wat CID en wat tactisch is. Maar wat bedoelt u daarmee?*

*De heer Van Amerongen: Dat is misschien even een jargonterm. Wat ik ermee bedoel, is in feite dat je op het moment dat je met informatie werkt, ook heel goed weet wat de oorsprong is. En ik verwacht dus van de mensen op mijn afdeling dat ze elke keer heel goed nadenken of ze iets kunnen zeggen, of ze de bron kunnen prijsgeven, of juist niet. Ik vind ook dat ze daarmee kunnen omgaan. Want het verschil tussen tactische informatie en CID-informatie is niets meer en niets minder dan dat bij het laatste de bron niet kan worden prijsgegeven.<sup>27</sup>*

In de praktijk zijn echter ook gevallen te onderkennen, waarin sprake is van een soort ruilproces in de relatie tussen tactische recherche en CID. Tactische rechercheurs komen bij verhoren in aanraking met potentiële informanten ofwel met arrestanten die wel willen praten over het criminele milieu. De tactische rechercheur verwijst dergelijke personen in de regel naar de CID. Zou de tactische recherche de informatie namelijk in het gewone proces-verbaal van verhoor verwerken, dan blijft de informatie vrij toegankelijk en wordt ook de identiteit van de tipgever bekend.

Omgekeerd verstrekt de CID regelmatig relevante informatie aan de tactische recherche. Bij deze informatieverstrekking speelt de officier van justitie geen rol. Dit gebeurt frequenter naarmate een CID zich meer als direct recherche-ondersteunend opstelt en naarmate het contact tussen de CID-chef en de recherchechef beter verloopt. De CID heeft belang bij een goede relatie met de tactische recherche, ook al omdat de beste infor-

<sup>25</sup> Raad van Hoofdcommissarissen/ Rechercheschool, verslag *Themadagen regionale coördinatoren CID 16 en 17 maart 1995*.

<sup>26</sup> A.G. Roubos, *Tussen autonomie en afhankelijkheid: een bestuurskundige visie op de relatie tussen tactische recherche en CID bij de politie*, doctoraalscriptie bestuurskunde, Rijksuniversiteit Leiden, 1994.

<sup>27</sup> Verhoor W.C. van Amerongen, chef van de afdeling georganiseerde criminaliteit bij de regiopolitie Brabant-Zuid-Oost, 13 september 1995, nr. 13.

manten vaak uit de verhoorkamer komen. Bovendien is het bestaansrecht van de CID uiteindelijk afhankelijk van het operationele gevolg dat door de tactische recherche aan het inlichtingenwerk geeft.

### *CID en de ondersteunende diensten*

Volgens het Besluit beheer regionale politiekorpsen (Stb. 1994, 224) opereren de zogenaamde observatieteams (OT) voornamelijk ten behoeve van de CID-en en dat suggereert een organisatorische onderschikking van het OT aan de CID. Feitelijk werkt het OT veelal tactisch en dat verklaart waarom de CID weliswaar soms tezamen met het OT in een overkoepelende ondersteuningseenheid wordt aangetroffen, maar slechts zelden in een hiërarchisch bovengeschikte positie ten opzichte van het OT.

*Indien observatie met technische hulpmiddelen kan worden uitgevoerd, waarbij de observatie wordt vergemakkelijkt of zelfs tot betere resultaten leidt, dan wordt de plaatsbepalings- of opname-apparatuur – geluid en/of beeld – meestal geplaatst en onderhouden door de medewerkers van de sectie technische ondersteuning (STO). Deze sectie valt veelal onder de verantwoordelijkheid van de chef observatie. Is een korps niet in staat de benodigde mankracht of geavanceerde apparatuur te leveren, dan kan een beroep op het Korps landelijke politiediensten worden gedaan. Bij de plaatsing van plaatsbepalings- en/of opname-apparatuur onder moeilijke omstandigheden kan een beroep worden gedaan op de bovenregionale arrestatieteams.*

*De in het Wetboek van Strafvordering geregelde verstrekking van gegevens over het telefoonverkeer (artikel 125f Sv) en het tappen van telecommunicatie (artikel 125g Sv) – eveneens geheim onderzoek – behoren niet tot het werk van de CID. Bij veel korpsen is de tapkamer wel in hetzelfde organisatorische onderdeel als waartoe de RCID behoort, ondergebracht.*

Ook de arrestatieteams (AT) zijn formeel onderscheiden van de CID. Wel komt het voor dat de verantwoordelijke voor de CID dezelfde persoon is als de verantwoordelijke voor het AT. Dit laatste heeft niet automatisch tot gevolg dat de CID altijd het betreffende AT inschakelt bij inkijkoperaties. De verklaring voor dit fenomeen is dat de CID of de tactische recherche een AT inschakelt dat «bevoegd» is in het gebied waar de daadwerkelijke actie plaatsvindt.

*De heer Koekkoek: Bij die neventaken denk ik bijvoorbeeld aan inkijkoperaties. Doet u die nog steeds in Rotterdam?*

*De heer Broere: Als wij een verzoek daartoe krijgen, doen wij dat nog steeds.*

*De heer Koekkoek: Wanneer is dat voor het laatst gebeurd?*

*De heer Broere: Ik kan mij niet herinneren dat wij de laatste twee jaar in Rotterdam een inkijkoperatie hebben gedaan. Zolang de huidige chef RCID er is – de heer In 't Veld – is de afspraak, dat hij degene is die dit bepaalt en het aan persoonlijk aan mij terugkoppelt.*

*De heer Koekkoek: En voor andere korpsen?*

*De heer Broere: Wij werken ressortelijk. Wij zijn ingebed in de organisatie van Rotterdam-Rijnmond. Wij werken voor vijf regiokorpsen. De laatste mij bekende inkijkoperatie is van februari dit jaar.*

*De heer Koekkoek: Uitgevoerd door uw mensen?*

*De heer Broere: Ja, uitgevoerd door mijn mensen.*

*De heer Koekkoek: Is u bekend of de officier van justitie daarvoor toestemming heeft gegeven?*

*De heer Broere: Daar gaan wij van uit. De chefs RCID...*

*De voorzitter: Misschien is het goed aan te geven, dat de chefs RCID de chefs zijn van de Regionale criminele inlichtingendiensten in de verschillende korpsen. Het ressort waarin u werkt, is het ressort Den Haag neem ik aan?*

*De heer Broere: Dat is correct.*

*De voorzitter: Dat omvat Zeeland, Zuid-Holland-Zuid, Rotterdam-Rijnmond, Den Haag, Hollands Midden en Haaglanden. Van Leiden tot Middelburg, hè?*

*De heer Broere: Dat is correct.*

*De chefs RCID weten dat dit een zwaar middel is om in te zetten. Daarbij zijn proportioneeliteit en het moment waarop heel nadrukkelijk aan de orde. Afgesproken is dat al deze verzoeken via de RCID lopen en dat men daar de afweging maakt, of dit bij uitstek het middel is om de informatie te verzamelen. Zij sluiten dat ook kort met de CID-officier van justitie. Als mij een dergelijk verzoek bereikt, beperk ik mij tot het stellen van de controle-vraag: heeft u overleg gehad met de CID-officier. Als die vraag bevestigend wordt beantwoord, wordt door ons de naam van de officier genoteerd in de aanvraag. Wordt die vraag ontkennend beantwoord, dan zijn wij niet in voor deze operatie.*

*De heer Koekkoek: Sinds wanneer is dat zo?*

*De heer Broere: Dat wij de chef-RCID belast hebben met de coördinatie van dit soort zaken, stamt nog uit mijn tijd bij de Rijkspolitie.<sup>28</sup>*

### Misdaadanalyse

Naast of achter de runners staan degenen die de aangeleverde informatierapporten verwerken. Zij verwerken de door runners aangeleverde informatie, voeren deze in het geautomatiseerde systeem in en zijn belast met de verificatie en de veredeling van de gegevens. Dat gebeurt aan de hand van informatie uit open bronnen (kranten, openbare registers), rapporten van de surveillancedienst, tactische rapporten met betrekking tot «andere» zaken, rapporten van observatieteams of van infiltranten en inlichtingen van de Afdeling coördinatie criminele inlichtingen (ACCI) van de CRI, waar de CID-subjectenindex wordt beheerd.<sup>29</sup> Bij de meeste RCID-en wordt dit werk verricht door de Afdeling verwerking of analyse. Een dergelijke afdeling maakt onderdeel uit van de RCID. In de praktijk wordt vaak geklaagd over het gebrek aan capaciteit bij de bewerking en analyse van de inlichtingen. Dit capaciteitsgebrek kan onder andere worden verklaard uit de kwaliteit van de «ruwe» CID-gegevens en het verwerken van overige informatie.

*De heer Van Duijne: CID-gegevens zijn richtingaanwijzers, zoals ANWB-richtingaanwijzers. Zij geven aan: daar is iets aan de hand. Zij zijn voor de politie onmisbaar, van grote waarde. Daarop is echter geen wetenschappelijk onderzoek te gronden. Al te vaak het ik CID-gegevens gezien die twee daders voor één dode aanwezen, om maar eens wat te noemen. Of een CID-verhaal over een bepaalde organisatie die achteraf geen organisatie bleek te zijn, maar een soort van conglomeraat met aan het hoofd een man van eer die waardig als een soort van godfather rondliep. Als je achteraf kijkt wat ervan overeind blijft, constateer je dat het heel gemengd is.<sup>30</sup>*

In veel korpsen werkt een Afdeling verwerking en analyse ook ten behoeve van tactische rekercheteams. CID-rechercheurs zijn dus niet de enigen die een beroep doen op misdaadanalisten.

### 3.2.3 Werving en opleiding

De mensen die als rechercheur bij de CID gaan werken, zijn politieambtenaren bij voorkeur met recherche-ervaring, in de rang van hoofdagent of brigadier.<sup>31</sup> Ten aanzien van CID-rechercheurs bestaat geen algemene specifieke selectie, hoewel sommigen dat betreuren. In het verleden kwam het vaak voor dat kandidaten op basis van anciënniteit bij de CID werden geplaatst. Nu moeten kandidaten solliciteren. In Amsterdam en Den Haag (sinds februari 1995) worden sollicitanten bovendien psychologisch getest. Daarbij wordt enerzijds erop gelet of verwacht kan worden dat betrokkene zich aan de sturing door de leiding van de RCID zal blijven houden en anderzijds of hij of zij voldoende stabiliteit, overzicht en contactuele eigenschappen heeft om de werkzaamheden te kunnen verrichten.

Vanuit hun recherche-ervaring op districtsniveau en op lokaal niveau

<sup>28</sup> Verhoor A. Broere, teamleider van het arrestatieteam bij de politieregio Rotterdam-Rijnmond, 14 september 1995, nr. 18.

<sup>29</sup> De CID-subjecten-index is een bestand waarbij alle aangesloten RCID-en hun subjecten behoren te melden. Zie paragraaf 3.4.2.

<sup>30</sup> Verhoor P.C. van Duijne, onderzoeker bij het ministerie van Justitie, 14 september 1995, nr. 12.

<sup>31</sup> De ruime ervaring als rechercheur is bijvoorbeeld in het regiokorps Zuid-Holland-Zuid de indicatie voor de functie-eisen, naast functiegerichte applicatie. Regiopolitie Zuid-Holland-Zuid/Dienst operationele ondersteuning, *functiebeschrijving rechercheur criminele informatie-inwinning (runner)*, 1995.



zijn de rechercheurs voornamelijk georiënteerd op ernstige, lokale criminaliteit met een nadruk op drugs. De bij vrijwel alle korpsen levende wens om meer specifiek op de «bovenwereld» gerichte informatie-rechercheurs aan te trekken is nog nergens verwezenlijkt. De term informatierechercheur komt voort uit het feit dat het CID-onderzoek bij dergelijke taakgebieden meebrengt dat registers van Kamers van Koophandel en privacy-gevoelige registers moeten worden bevroegd. De vergaring van informatie via informanten is minder prominent dan in gewone zaken, maar dat doet niet af aan de behoefte aan informanten in die kringen. De koppels CID-rechercheurs die zonder specialistische achtergrond in de wereld van bijvoorbeeld bedrijven en banken kunnen werken, zijn schaars. Ze worden geselecteerd als de veronderstelling bestaat dat zij zich in het bancaire leven en zakenleven kunnen presenteren. In het korps Haaglanden heeft het Bureau inwinning voor dat werk een bijzondere ploeg in het leven geroepen. Overigens beperkt de belangstelling voor de «bovenwereld» zich kennelijk tot financiën en het milieu.

De opleiding van de informatierechercheurs bestaat uit een sedert 1986 gegeven module *Criminele inlichtingendiensten* van de Rechercheschool. Deze CID-cursus duurt nu drie weken. Toelatingsvoorwaarden zijn een ruime recherche-ervaring en het gevolgd hebben van de recherche-basiscursus. Deelname aan deze opleiding is echter niet verplicht gesteld voor de CID-rechercheurs: er zijn veel CID-rechercheurs en -leidinggevendenden die het CID-werk al doende en van de oude rotten in het vak hebben geleerd. Wellicht verklaart de geringe opleiding onder andere de gebrekkige vastlegging en de inrichting van het informatiesysteem in sommige regio's.

In de cursus komen technische, tactisch-juridische en ethische aspecten van het inlichtingenwerk aan bod. Veel aandacht wordt besteed aan het omgaan met informanten, een onderwerp waarover wellicht een aparte – op de CID-cursus aansluitende – cursus zal worden opgezet. De Rechercheschool verzorgt nascholingsdagen voor degenen die de cursus gevolgd hebben. Daaraan nemen – anders dan aan de eigenlijke CID-cursussen waaraan bedroevend weinig wordt deelgenomen door recherchechefs – feitelijk ook RCID-chefs en CID-officieren van justitie deel. Het regiokorps Amsterdam-Amstelland heeft een eigen cursus, waarvan een deel ook door Amsterdamse officieren van justitie wordt gevolgd.

Sommige RCID-chefs beschikken bij aanvang van hun functie nauwelijks over CID-ervaring. Specifieke criteria voor de selectie van toekomstige RCID-chefs worden – voor zover bekend – niet gehanteerd. Voor de functie van RCID-chef bestaat, evenals voor die van CID-officier, geen aparte toegespitste cursus. Slechts enkele van de RCID-chefs hebben de cursus die voor rechercheurs bedoeld is, gevolgd. Afgezien van de genoemde nascholingsdagen worden sinds 1988 tweemaal per jaar de zogenaamde CID-themadagen gehouden, georganiseerd door de Raad van Hoofdcommissarissen. Tijdens deze CID-themadagen diverse knelpunten besproken.

*Te denken valt aan onderwerpen als bijzondere opsporingsdiensten in de recherche-praktijk; ethiek, methodiek en techniek binnen het CID-werk; Europol en CID; CID-matige taak van een BFO; technische ondersteuning in Nederland; justitieel aftappen datacommunicatie; de CRI-ARI binnen de politieregio's; de gevolgen van de politieregionalisatie voor de CID; projectmatige infiltratie; tiggeldproblematiek; evaluatie van de privacywetgeving en regelgeving; de relatie tussen CID en openbaar ministerie; de relatie tussen CID en Rijksrecherche; grensoverschrijdende observatie; automatisering binnen de CID; infiltratie en de CID; toetsing door de CTC; CID en financieel rechercheren; ervaringen met het Meldpunt ongebruikelijke transacties (MOT); de relatie tussen CID en tactische recherche.*

De concrete resultaten van de themadagen zijn onduidelijk. Het blijft de vraag wat de status is van uitkomsten van voordrachten en werkgroepen, als er al overeenstemming in opvattingen bereikt zou zijn.

Voor misdaadanalisten bestaat een aparte opleiding. De eerste cursus Misdaadanalyse werd in 1987 aan de Rechercheschool gegeven aan een groep van 15 aankomende misdaadanalisten van de CRI en enkele politiekorpsen in het land. Daarna heeft er twee keer een proefcursus uitgebreidere misdaadanalyse gedraaid aan de CRI. Sinds 1990 is de cursus opgenomen in het cursusaanbod van de Rechercheschool.<sup>32</sup> Aan de toelating tot de cursus is de voorwaarde verbonden op HAVO-niveau te kunnen werken.

Voor administratieve medewerkers van de RCID-en en de NCID bestaat eveneens een aparte, drieweekse cursus. Cursisten worden geacht na deze cursus de CID-informatie te kunnen verwerken en op verantwoorde wijze te kunnen verstrekken.

### 3.3 Beslissingen over de keuze van zaken en methoden

#### 3.3.1 Zaken

De CID is doorgaans – zij het niet overal in gelijke mate – nauw betrokken bij de keuze welke zaken moeten worden aangepakt. In beginsel besluiten de RCID-chef, de tactische chef en de officier van justitie, die belast is met georganiseerde criminaliteit, welke grote zaken worden aangepakt. De beslissing over kleine en middelgrote zaken wordt primair genomen op het niveau van districten en basiseenheden. Het overleg over grote zaken, dat in elk korps (onder verschillende benamingen) bestaat, kan worden aangeduid als het overleg of platform voor de bestrijding van de georganiseerde criminaliteit.<sup>33</sup>

Binnen de onderscheiden Divisies zware criminaliteit of vergelijkbare platforms van de korpsen weegt bij de beleidskeuzen de voorhanden zijnde tactische informatie vaak zwaarder dan de CID-informatie. Dat is opmerkelijk, tegen het licht van de eerder gemaakte vaststelling dat het verzamelen van inlichtingen ertoe dient de opsporing te sturen. Ten behoeve van de prioriteitsstelling en de keuze van onderzoek naar georganiseerde misdaad zou de RCID de verzamelde informatie behoren te analyseren, teneinde voorstellen te doen omtrent aan te pakken zaken of criminele groeperingen. Daarbij zou dan uit de analyse moeten blijken of een zaak voldoet aan de criteria van de CRI inzake georganiseerde misdaad. In de praktijk geeft de RCID in dat opzicht slechts zelden uitgewerkte analyses. Het lijkt er soms eerder op dat de CID zaken entameert louter op grond van een verhaal van een informant.

*De voorzitter: Dus de verhalen van: «we gaan het nu heel anders doen met de CID», dat is in de praktijk nog niet zo. De basis van uw werk is nog steeds wat u uit het criminele milieu hoort?*

*De heer Mosterd: Wij proberen daar nu wat meer koers aan te geven. Een bekend probleem bij de CID was – het is het ten dele nog steeds, maar het was het zeer zeker – dat het terechte verwijt werd gemaakt: de informant runt, managed de CID en bepaalt waar de politie achteraan loopt. Door betere afspraken, betere procedures, zie je nu dat wij proberen de beleidsdoelstellingen van het korps te volgen. Het is in dit verband grappig dat ik, voordat ik hier naartoe kwam, nog een managementrapportage zat door te nemen, waarin wij ook dit jaar proberen de bedrijfsvoering wat beter te verwoorden. Daarin zie je dan bijvoorbeeld dat wij op het item woninginbraken zoveel informantengesprekken hebben gehad en op het item roofovervallen zoveel informantengesprekken. Op die manier proberen wij eigenlijk zelf veel meer de regie te bepalen.<sup>34</sup>*

<sup>32</sup> Zie verder *Vierde voortgangsrapportage werkgroep Misdaadanalyse*, RAC, Den Haag, ca. 1993.

<sup>33</sup> Nadere informatie hierover en over de rol van het bestuur bij de zaakskeuze wordt gegeven in *hoofdstuk 4 Tactische recherche*.

<sup>34</sup> Verhoor A.M. Mosterd, hoofd van de criminele inlichtingendienst van de politieregio Hollands Midden, 14 september 1995, nr. 21.

Verklaringen voor deze weinig analytische aanpak zijn de zwakke informatiepositie van de RCID-en binnen het criminele milieu als het gaat om georganiseerde criminaliteit, alsmede de in veel korpsen zwakke bezetting van de analyse-afdeling. Juist als de tactische recherche haar onderzoeken projectmatig voorbereidt – wat bij de grotere onderzoeken doorgaans het geval is – zijn bovendien naast de CID ook andere informatiebronnen voorhanden, zoals verklaringen van verdachten in andere onderzoeken of tijdens gerechtelijke vooronderzoeken.

In het overleg voor de bestrijding van de georganiseerde criminaliteit wordt ook besproken wanneer en hoe zaken tactisch worden gemaakt, en wanneer «CID-matig» wordt geopereerd. Met dit laatste wordt bedoeld dat bepaalde werkzaamheden tijdens een tactisch onderzoek met het oog op de geheimhouding onder de paraplu van de CID wordt gebracht. Dit gebeurt in de eerste plaats wanneer ondersteunende diensten worden ingeschakeld, waarbij de CID de intermediair is tussen de ondersteunende dienst en de tactische recherche<sup>35</sup>.

In de tweede plaats betekent het feit dat een zaak eenmaal tactisch is geworden niet dat daarmee een einde is gekomen aan de eigen bemoeienis van de CID. Hiervoor is reeds gewezen op de logica dat een bestaand contact met een informant niet onmiddellijk bij een gerezen verdenking tegen een derde behoeft te beëindigen. Bovendien kan zich het belang van verdere informatiegaring voordoen bij een onderzoek naar een criminele organisatie, zelfs als al een gerechtelijk vooronderzoek is geopend tegen een van de leden van de criminele organisatie. Dat is in het bijzonder denkbaar in gevallen waarin de opening van een gerechtelijk vooronderzoek eigenlijk alleen heeft plaatsgevonden teneinde een machtiging tot telefoontap van de rechter-commissaris te verkrijgen.

Indien uit het overleg over de aan te pakken zaken opdrachten voor de CID voortvloeien, is het aan de CID-chef en de runners om de mogelijkheid, aanpak en sturing van het informatietraject te bepalen. De werkwijze – de opsporingsmethoden – is derhalve niet de verantwoordelijkheid van het overlegorgaan. Het is niet overdreven om het belang van de CID tijdens een lopend (tactisch) onderzoek groter te achten, dan dat bij de prioriteitenstelling. Tactisch rechercheurs stellen dat sommige onderzoeken beter helemaal niet begonnen kunnen worden als de CID niet een informant heeft op een relevante positie. Anderzijds kan de CID in veel gevallen niet onmiddellijk of zonder meer voldoen aan de concrete behoefte aan informatie bij de tactische onderzoeken. Soms hebben de CID-en door de beperkte oriëntatie van de runners en de eenzijdigheid van het informantbestand weinig te bieden.

*De heer Koekkoek: Ik wilde overgaan op de manier waarop de keuzes voor de projecten gemaakt worden. Hoe gebeurt dat in Zuidoost-Brabant? Wie bepaalt de projecten die uw afdeling gaat draaien?*

*De heer Van Amerongen: Wij hebben boven onze afdeling een driehoek staan. Binnen die driehoek wordt aangegeven op welke deelreinen wij onderzoek gaan doen en op welke deelreinen er «forecasting» is, in de meest brede zin van het woord: waar zien wij dingen gebeuren die eigenlijk niet kunnen en wat weten wij ervan?*

*(....)*

*De heer Koekkoek: En waar moeten dan de CID-ambtenaren vooral naar kijken? Waarop moeten zij de aandacht richten?*

*De heer Van Amerongen: Wij hebben ook naar het jaarplan van het OM zitten kijken; dat is niet vreemd binnen zo'n driehoek. Daarin wordt onder meer aan milieu en fraude prioriteit gegeven. Verder hebben wij als doelstelling georganiseerde criminaliteit, de verwevenheid tussen onderwereld en bovenwereld, en als vierde hadden wij dus het vrouwenhandelverhaal, maar dat heb ik net al uitgelegd.*

*De heer De Graaf: Uw CID-mensen moeten met materiaal aankomen, maar die zitten toch van oudsher vooral in die drugswereld? Dus in de fraudewereld, de milieuwereld en vrouwenhandel – nou, daarin misschien wat makkelijker – hebben zij toch helemaal geen informatiepositie?*

<sup>35</sup> Zie hoofdstuk 5 Ondersteunende diensten.

*De heer Van Amerongen: Ik geef toe dat het een moeilijke omslag is. Als ik moet schatten, denk ik dat nog steeds 90% van de informatie die bij ons binnenkomt, gelieerd kan worden aan drugs.<sup>36</sup>*

### 3.3.2 Methoden

#### Informanten

De politie onderhoudt van oudsher contacten met het criminele milieu. De open verkenning ofwel café-recherche gebeurt nog steeds, ook door de informatierechercheurs van de CID.

*De heer Mosterd: (...) en voorts: milieuverkenningen. Misschien verdient dit laatste een toelichting.*

*De voorzitter: Betreft dat het milieu in de zin van mensen, of de natuur?*

*De heer Mosterd: Nee, niet de natuur, maar het criminele milieu. Wij verstaan eronder het onopvallend observeren in «verdachte», voor het publiek toegankelijke gelegenheden. Ik zie ook de inijkoperatie – dat is de manier waarop ik het zelf heb geformuleerd – als een observatiemiddel. Daarnaast heb ik hier nog staan als dingen die wij natuurlijk ook doen: het praten met de informanten, alsmede – als het namelijk verder gaat en een informant op een gegeven moment actief dingen gaat doen, wordt het een infiltrant – het omgaan met infiltratie.<sup>37</sup>*

*(...)*

*De heer Rouvoet: Ik zou even willen terugkomen op het begrip «milieuverkenningen» dat u in het begin hanteerde. Dat is mij nog niet helemaal duidelijk. Zou u kunnen aangeven wat u in dat kader precies doet?*

*De heer Mosterd: Ja, het is een heel oude methode eigenlijk. Het komt erop neer dat er bepaalde gelegenheden kunnen zijn – bijvoorbeeld horecagelegenheden; in ieder geval voor het publiek toegankelijke gelegenheden – die door allerlei problemen daar, geruchten, de naam hebben dat er dingen gebeuren die het daglicht niet kunnen verdragen. Nu kun je daar als rechercheur naar binnen gaan en je legitimeren of je kunt in uniform naar binnen gaan, maar dan zie je dat de dingen die daar zouden gebeuren, op dat moment niet plaatsvinden. Je kunt er ook gewoon als klant naar binnen gaan, de kleding aantrekken die in dat milieu gepast is en er gewoon een pilsje drinken of wat dan ook, en je ogen en oren goed de kost geven. En dan zie je soms dingen die je niet zult zien, als je je daar van tevoren legitimeert.<sup>38</sup>*

Het onderhouden van contacten met – het runnen van – informanten is het meest gebruikte middel tot actieve inlichtingenvergaring door de CID. Van andere methoden maakt de CID weinig zelfstandig gebruik, al is de CID wel dikwijls intermediair in verband met de activiteiten van – ook van bijzondere opsporingsmethoden gebruik makende – ondersteunende diensten. Een informant is iemand die, onder waarborging van zijn anonimiteit, aan een opsporingsambtenaar gevraagd of ongevraagd inlichtingen verstrekt over personen van wie wordt vermoed dat zij betrokken zijn of zullen worden bij gepleegde of te plegen strafbare feiten.<sup>39</sup> De term wordt vaak gereserveerd voor personen die op deze voet met regelmaat inlichtingen verstrekken. In de praktijk worden zogenaamde tipgevers onderscheiden van de informanten. De tipgever geeft eenmalig informatie in tegenstelling tot de informant die meer structurele aandacht en begeleiding behoeft.

<sup>36</sup> Verhoor W.C. van Amerongen, chef van de afdeling georganiseerde criminaliteit bij de regiopolitie Brabant Zuid-Oost, 13 september 1995, nr. 13.

<sup>37</sup> Verhoor A.M. Mosterd, hoofd van de criminale inlichtingendienst van de politieregio Hollands Midden, 14 september 1995, nr. 21.

<sup>38</sup> Verhoor A.M. Mosterd, hoofd van de criminale inlichtingendienst van de politieregio Hollands Midden, 14 september 1995, nr. 21.

<sup>39</sup> Zie bijlage 5 Methoden, hoofdstuk 4 Informanten.

*De heer Vos: Ik wil graag met u spreken over uw visie op informanten en infiltranten. Uit wat voor mensen bestaat het CID-bestand van informanten in Arnhem? Wat voor soort mensen zijn dat nu eigenlijk?*

*De heer Koers: Grotendeels is dat het klassieke soort mensen – criminelen uit de regio Arnhem – dat op de een of andere manier iets over de criminele daden van anderen vertelt.*

*De heer Vos: Aan welke criminaliteit denkt u dan?*

*De heer Koers: Het gros betreft diefstallen, overvallen en soms fraudes. Uiteraard zijn er ook informanten die tippen over plaatsen waar drugs verborgen zijn en plaatsen waar drugs verhandeld worden en dergelijke. Het is het klassieke beeld.*

*De voorzitter: Wilt u een advocaat wel inschrijven als informant?*

*De heer Koers: Als hij goede informatie brengt, waarom niet?*

*De voorzitter: Ook met zijn speciale positie in het proces ten opzichte van de verdachte?*

*De heer Koers: Hij moet zijn eigen ethische keus maken. Ik bedoel niet zijn positie als raadsman, maar hij is meester in de rechten, is advocaat en procureur, zit in een ander circuit van mensen en als zodanig hoort hij andere gegevens dan wij. Wij hebben soms behoefte aan die gegevens.*

*De voorzitter: Heeft u advocaten ingeschreven?*

*De heer Koers: Nee. (...) In een van onze politieregio's hebben wij een accountant ingeschreven als informant. Dat hield verband met een bepaalde zaak. Als je meeraandacht hebt voor financieel rechercheren, voor het onderzoeken van geldstromen, is het heel belangrijk dat je terecht komt bij die mensen die facilitair zijn in het opzetten van constructies om geld ergens onder te brengen.*

*De heer De Graaf: Zijn er meer mensen uit de bovenwereld, de vrije beroepen en het bedrijfsleven ingeschreven bij een van die drie politieregio's?*

*De heer Koers: Ik denk van wel. Ik probeer het antwoord kort te houden. Daarom nam ik één of twee voorbeelden en dat was het eerste dat mij te binnen schoot, zonder verdere bijbedoelingen.<sup>40</sup>*

*De voorzitter: Hoe wordt iemand bij u informant en waar vindt u ze?*

*De heer Mosterd: Wij doen ze op, doordat zij als verdachte zijn gehoord in een zaak, in een huis van bewaring zitten en aangeven dat zij, behalve de verhalen die zij aan de verhorende rechercheur vertellen, toch nog wel behoefte hebben om het een en ander, zoals zij dat dan noemen, «onder de tafel door» te verklaren. Dat zijn verhalen die bij ons terechtkomen en wij benaderen die mensen dan. Vaak houd je daar informanten aan over. Het kan ook op een andere manier, doordat je bezig bent een criminele organisatie in kaart te brengen en gaat kijken welke personen daar nu bij zijn betrokken. Dan kun je zeggen: «Die zit eigenlijk aan de rand van dat netwerk; laten wij die nu eens gaan benaderen met een praatje of hij bereid is om wat te vertellen aan de politie, onder de voorwaarden die de CID hem kan geven». En dat levert ook resultaten op. Dan ben je dus gericht informanten aan het benaderen. Het andere is wat passiever en het tweede voorbeeld dat ik schetste, is actief gericht.<sup>41</sup>*

Het runnen van informanten is een exclusieve taak van de RCID. Weliswaar werken ook tactische rechercheurs nog met informanten, maar dat wordt door de CID-ers en de tactische rechercheurs, alsmede door de politieleiding als onprofessioneel gedrag gezien.

Het runnen gebeurt in de praktijk door koppels van twee runners. Het aantal informanten per koppel loopt uiteen van twee tot veertig, waarvan niet elke informant evenveel inspanning vergt. Waarschijnlijk heeft elk koppel ten hoogste zes intensief te runnen (dat wil zeggen één of meermalen per week te spreken) informanten.

De runners overleggen met de ploegchef of de RCID-chef over de inhoud van hun contacten met de informanten. Deze ploegchefs of coördinatoren nemen een positie in tussen de runner en de RCID-chef. Zij begeleiden de runners en vervangen bijvoorbeeld bij ziekte van een runner, teneinde te voorkomen dat het gezicht van de informant bij te veel personen bekend wordt.

De informant wordt gerund onder verantwoordelijkheid van de RCID-chef. Formeel doet de RCID-chef de inschrijving van de betrokkene als informant.<sup>42</sup> Niet alle contactpersonen van de runners worden vastgelegd. De in de praktijk gehanteerde criteria wanneer iemand als informant wordt ingeschreven zijn niet te achterhalen. Evenmin is duidelijk in hoeverre de RCID-chef feitelijk greep heeft op de inschrijving van personen als informant. Soms lijkt de inschrijving wel te kunnen gebeuren door de runners. Soms worden politie-ambtenaren (al dan niet uit een ander regiokorps) ingeschreven als informant in het register van de CID.

<sup>40</sup> Verhoor J. Koers, officier van justitie te Arnhem, 18 september 1995, nr. 24.

<sup>41</sup> Verhoor A.M. Mosterd, hoofd van de criminale inlichtingendienst van de politieregio Hollands Midden, 14 september 1995, nr. 21.

<sup>42</sup> De RCID-chef is in de praktijk belast met het registerbeheer van de CID. Zie CID-regeling 1995 en hoofdstuk 11 *Burgemeesters en Korpsbeheerders*.

*Als reden daarvoor is genoemd dat zij in hun privé-situatie informatie hebben opgedaan die zij niet op de normale manier kunnen verstrekken aan collega's. In het verleden kwam het voor dat een pseudokoper/politie-infiltrant die in Amsterdam optrad, met medeweten van de Utrechtse politie, in Utrecht werd ingeschreven als informant. Op die manier kon de informatie van de pseudokoper (via een U-bocht) worden vastgelegd en worden teruggezonden aan Amsterdam, waardoor de identiteit van de pseudokoper zo goed mogelijk verborgen bleef. Deze gang van zaken wordt slechts toelaatbaar geacht als er toestemming voor is gegeven door het openbaar ministerie in het bijzonder op de plaats waar de informatie wordt gedeponeerd en weer uitgegeven. Ook de zogenaamde L-bocht wordt met bovenstaande argumenten gehanteerd: de CID-runners uit Dordrecht voorzagen de CID Utrecht van informatie, waarna Utrecht de informatie opmaakte en de Dordtse runners als informant werden ingeschreven.*

*De voorzitter: U vindt het wel acceptabel, dat politiemensen uit andere regio's bij u als informant worden ingeschreven?*

*De heer Wiarda: Dat is een uitzonderlijke situatie, waar overwegingen voor kunnen zijn. Als de CID-chef, de CID-officier en de divisiechef daarbij betrokken zijn, vind ik dat het in goede handen is.<sup>43</sup>*

Veelal is de CID-chef van de status van deze informant op de hoogte. In dit verband kan niet voorbij gegaan worden aan de met enige regelmaat opduikende verhalen van misbruik van de CID. Informatie verkregen door direct afluisteren of door een inkijsoperatie is bijvoorbeeld als CID-informatie vastgelegd. Ook is het voorgekomen dat de tactische recherche informatie bij de CID wil witwassen om deze in het eigen onderzoek binnen te halen: bijvoorbeeld informatie uit het tweede gerechtelijk vooronderzoek dat eerder is afgesloten dan het eerste, te verpakken als CID-informatie; of materiaal uit een telefoontap dat vernietigd moet worden, wordt bij het dossier van het CID-subject gevoegd. Zeker tot voor kort had de CID ook een soort «versluiseringsfunctie». De CID zou de gelegenheid geven om fouten toe te dekken, aangezien de tactiek niet naar buiten mag worden gebracht.

*De voorzitter: Kunt u daar een voorbeeld van geven?*

*De heer De Groot: Ik herinner mij een voorbeeld waarbij er sprake was van uit een telefoontap verkregen informatie in het kader van een tactisch onderzoek, dat ingebracht zou moeten worden in een andere strafzaak die elders in Nederland zou moeten lopen. Het voorstel van de politie was om dat onder te brengen als CID-informatie en het op die manier elders in te steken. Maar ik heb toen gezegd dat dit niet kon. Tactische informatie blijft tactische informatie en hoort ook onder verantwoordelijkheid van degene die daar verantwoordelijk was voor het onderzoek, ingebracht te worden en niet onder de dekmantel van de CID. Dan lopen de verantwoordelijkheden door elkaar.*

*De voorzitter: Is dat maar een voorbeeld of komt dat vaker voor?*

*De heer De Groot: Ik denk dat dit vaker is voorgekomen. Ik kan alleen over het verleden praten.<sup>44</sup>*

De RCID-chef heeft het laatste woord over de met de informant te maken afspraken. Hij bepaalt de voorwaarden waaronder en de prestatie waartegen een informant inlichtingen verstrekt. De centrale positie van de RCID-chef blijkt ook uit het feit dat hij als enige superieur van de runners en de ploegchef de identiteit van de informant kent of kan kennen. Hij houdt de identiteit van de informant normaliter ook geheim voor de (CID-) officier van justitie, met wie hij het contact onderhoudt. Door de CID worden de informanten tegenover de rest van het korps, inclusief de korpsleiding, afgeschermd. De daarmee gepaard gaande geheimzinnigheid komt de verhoudingen binnen een korps niet altijd ten goede.

*De heer Langendoen: U kunt zich voorstellen, voorzitter, dat de manier van werken binnen de RCID-Kennemerland als volgt ging. Wij maakten kennis, kwamen in contact met een informant. Dan werd er afgesproken hoe er met de identiteit van de informant zou*

<sup>43</sup> Verhoor J. Wiarda, korpschef van het regiokorps Utrecht, 4 oktober 1995, nr. 43.

<sup>44</sup> Verhoor F.C.V. de Groot, officier van justitie voor de criminele inlichtingendiensten in het arrondissement Den Haag tot medio 1995, 18 september 1995, nr. 23.

worden omgesprongen. Er is expliciet afgeregeld, dat de informantenrunners en het hoofd RCID alleen op de hoogte zouden zijn van de identiteit van de informant. Dat is een afspraak en die afspraak schenden wij niet. Die hebben wij nog nooit geschonden. Maar met mijn vertrek bij de RCID gaat enerzijds informatie uit de systemen vandaan en de informanten schrijf ik op een stuk papier dat in een envelop in de kluis gaat.

**De voorzitter:** Wie kon nu de identiteit van de informant weten? Alleen u, de runner...

**De heer Langendoen:** En de heer Van der Veen.

**De heer Graaf:** De heer Van der Veen kende de identiteit van de IRT-informanten ook?

**De heer Langendoen:** De heer Van der Veen had nog wat kennis uit het verleden en hij is er expliciet tussendoor...

**De voorzitter:** Uw CID-officier kende het niet?

**De heer Langendoen:** Nee.

**De voorzitter:** Die had dat ook niet nodig?

**De heer Langendoen:** Die had dat niet nodig.

**De voorzitter:** Hij kon toch genoeg verantwoordelijkheid en gezag over u uitoefenen?

**De heer Langendoen:** Dat is correct.<sup>45</sup>

Sommige informanten dienen zichzelf aan omdat ze het interessant vinden met de politie te praten, uit wraak jegens handlangers, omdat ze geld willen verdienen of er anderszins zelf beter van willen worden.

**De voorzitter:** Hoeveel mensen komen er bij u actief aankloppen?

**De heer Mosterd:** Ik heb het idee, dat wij de laatste tijd...

**De voorzitter:** Ze lopen het politiebureau binnen of ze bellen u op en zeggen: ik heb jou wat te vertellen?

**De heer Mosterd:** Ja, ik probeer te begrijpen waar u heen wilt. Ik heb het idee dat de laatste tijd met name informanten die zeer zeker ook een criminele achtergrond hebben, zaken met ons doen, om daarmee later, als zij voor het een of ander gepakt worden, te kunnen zeggen: dat hebben wij in opdracht van de CID gedaan.

**De voorzitter:** Dat zeggen ze toch nooit zo? Ze zeggen toch altijd: ik werk ook voor de politie.

**De heer Mosterd:** Wij spreken het altijd met ze af, maar er zijn er al een heleboel die op het moment dat zij aangehouden worden voor een strafbaar feit, toch zeggen: ik praat met de CID – of ze noemen het ook wel de «CRI»; dat is een verwarring die zij hebben, maar daar bedoelen zij altijd CID mee – en zij proberen op die manier de politie aan het twijfelen te maken, en ook justitie.<sup>46</sup>

Het grootste gedeelte van de informanten wordt evenwel in de verhoorkamer gerecruiteerd. In dergelijke gevallen worden de informanten als het ware aangeleverd door de tactische recherche, of krijgt de CID de arrestantenlijsten onder ogen en beoordeelt of daar voor hen interessante personen op staan. In al deze gevallen is het voor een groot gedeelte toeval wie de individuele CID-rechercheur als informant gaat runnen.

Dat is anders als gericht wordt gezocht naar een informant. Het al dan niet in opdracht van de RCID-chef gericht naar informanten zoeken, vindt veelal plaats naar aanleiding van beleidsmatige afspraken over investeringen op nieuwe taakvelden. Verder kunnen er nog twee redenen bestaan voor gerichte werving. De eerste reden is dat door ervaringskennis bij CID-rechercheurs en doordat de CID de naam van iemand al vaker heeft gehoord, belangstelling voor hem ontstaat. Dan vraagt een informatie-rechercheur aan collega's of zij meer weten van de beoogde informant, wat voor achtergronden hij heeft, of hij te benaderen zou zijn. De tweede reden is dat de tactische recherche in een bepaald veld op zoek is naar een informant. Het blijkt in dat soort gevallen buitengewoon moeilijk een informatiepositie te creëren. Dat leidt dan tot de al eerder gesignaleerde gedachte dat in een dergelijk geval een tactisch onderzoek beter niet kan worden aangevangen zonder dat de CID over een informant beschikt. In beide gevallen komt het initiatief dus niet van de informant maar van de CID. Of de informant zich nu aandient, of dat hij wordt aangezocht, in

<sup>45</sup> Verhoor K.P. Langendoen, plaatsvervangend teamleider bij het kernteam Randstad Noord en Midden, 9 oktober 1995, nr. 45.

<sup>46</sup> Verhoor A.M. Mosterd, hoofd van de criminale inlichtingendienst van de politieregio Hollands Midden, 14 september 1995, nr. 21.

beide gevallen wordt aandacht besteed aan de betrouwbaarheid van de informant.

De informant krijgt bij aanvang een soort betrouwbaarheidswaardering. Vervolgens wordt bij andere bronnen nauwkeurig nagegaan of de informatie die hij verstrekt juist is. Bovendien zal dan blijken of de informatie nuttig is. Langzamerhand bouwt zich zo een beeld op van de informant.

Niet structureel wordt bezien of de informant op een zwarte lijst staat, of hij eerder informatie heeft verstrekt aan andere RCID-en, en of er in de politiebestanden iets over hem is te vinden. Dat geschiedt door te bezien of de informant in het politiebestand (HKS, CID-register) is te vinden. Tevens wordt wel eens een observatieteam achter de informant aangestuurd om de betrouwbaarheid van de aangeleverde informatie te controleren. De runners geven aanwijzingen aan de informant hoe zich te gedragen en aanwijzingen omtrent de aard van de gewenste inlichtingen. De informanten krijgen te horen dat zij geen strafbare feiten mogen plegen in de zaken waarover zij tippen dan na toestemming van politie en justitie. Gebeurt dat wel, dan is dat geheel voor eigen verantwoordelijkheid en lopen de informanten het risico dat zij strafrechtelijk worden aangepakt. De politie is zich overigens terdege ervan bewust dat de informanten vaak wel andere strafbare feiten plegen. Verder wordt onder meer bepaald dat geen privé-telefoonnummers van politie-ambtenaren mogen worden gebeld. Soms wordt ook veel aandacht besteed aan de locaties waar de informant en zijn runners elkaar in de toekomst zullen treffen.

De afspraken met de informanten en de instemming daarmee van de chef RCID, worden doorgaans niet schriftelijk vastgelegd, niet tussen runners en informanten en niet tussen chef-RCID en runners. Wel moeten in de meeste regiokorpsen de gemaakte afspraken worden vastgelegd in het zogenaamd informantendossier en wil de CID-officier daarvan op de hoogte worden gesteld. De kwaliteit van het informantendossier blijkt zeer uiteen te lopen. In Haaglanden is het een geheel papieren administratie, die niet consequent op bijzonderheden is ingevuld. In Zuid-Holland-Zuid bestaat het informantendossier uit slechts een naam van de informant en een adres met telefoonnummer. Hieraan is gekoppeld het informantenummer. Er is geen beschrijving van de informant, evenmin een uitdraai uit HKS.

De meeste RCID-chefs hebben het vertrouwen dat zij daadwerkelijk greep hebben op het runnen van informanten. Enkele keren, bij informantenacties die in wezen diepgaande burgerinfiltraties waren, is de CID-officier bij het maken van de afspraken betrokken, doordat hij een convenant opmaakte met onder meer een vrijwaringsclausule voor de strafbare feiten die de infiltrant onder regie van de politie pleegde. Een dergelijk convenant werd aan de runners meegegeven, met de bedoeling dat de informant het mede zou ondertekenen. Er zijn echter ook conventanten (met een vrijwaringsclausule) ondertekend door de betrokken chefs CID.

De RCID-chef beslist over de betalingen aan informanten. Bij uitbetalingen aan de informanten zijn naast de runners ook de RCID-chef of de ploegchef aanwezig. Deze werkwijze is beschreven in de Regeling tip-, toon- en voorkoopgelden 1985. De begroting van het ministerie van Justitie voorziet in de post geheime uitgaven, die al sinds jaren op 1,5 miljoen gulden is begroot, maar bij de supplettoire begroting 1995 is verhoogd tot 2 miljoen gulden. Blijkens de opgave van het ministerie van Justitie gaat het om: tipgelden 1993: f 1.742.150; tipgelden 1994 f 1.576.100.



*De heer De Graaf: Is het geld dat beschikbaar wordt gesteld voor uitkeringen in het kader van de tip-, toonen voorkoopgeldenregeling onderdeel van de post geheime uitgaven?*

*De heer Wooldrik: Dat klopt. Ik heb hier de rijksbegroting voor 1996 en daar staat die in.*

*De heer De Graaf: De post geheime uitgaven staat erin, net als vorig jaar, hoewel kranten toen beweerden dat het niet in de begroting terug te vinden was. Dat is dus wel degelijk het geval.*

*De heer Wooldrik: Dat is al die tijd sinds 1985 het geval, toen de regeling tot stand kwam. Het staat op de reguliere begroting van Justitie. Het zijn dus geen geheime posten, maar het zijn wel posten waarbij de identiteit van degenen die het geld krijgen, geheim moet blijven.*

*De heer De Graaf: Hoe groot is de begrotingspost geheime uitgaven voor 1996?*

*De heer Wooldrik: Voor 1996 is een post van 2 mln. aan uw Kamer voorgesteld. De post was tot voor kort 1,5 mln.*

*De heer De Graaf: Zijn die 1,5 mln. in de afgelopen jaren voldoende gebleken?*

*De heer Wooldrik: Het feit dat de post nu naar 2 mln. verhoogd wordt, wijst erop dat er een zekere groei in is, maar tot voor kort was het bedrag op zich voldoende.*

*De heer De Graaf: Voor zover wij het archief van de tip-, toon- en voorkoopgeldenregeling hebben bekeken...*

*De heer Wooldrik: Ik heb een overzichtje voor u meegebracht.*

*De heer De Graaf: Die overzichten hebben wij ook.*

*De heer Wooldrik: Vanaf 1990 kunt u het zien.*

*De heer De Graaf: Wij hebben het zelfs vanaf 1989 doorgeploegd. In 1994 betrof het 356 zaken, waarin uiteindelijk ruim 1,5 mln. is uitgekeerd.*

*De heer Wooldrik: Ja, f.1 575 100.*

*De heer De Graaf: Dat is meer dan de 1,5 mln. die voor de totale geheime uitgaven op de begroting stonden.*

*De heer Wooldrik: Ja.*

*De heer De Graaf: In het kader van de geheime uitgaven is vorig jaar ook voor een behoorlijk bedrag een informant afgebouwd. Of drukte dat geld niet op die post geheime uitgaven?*

*De heer Wooldrik: Voor zover ik weet, is het comptabel op een andere wijze verantwoord, omdat het een dading was tussen de desbetreffende persoon en de Staat der Nederlanden.<sup>47</sup>*

De officier van justitie legt via de CRI het ministerie van Justitie een verzoek voor om tot uitbetaling over te gaan. Het ministerie beslist over de hoogte van het bedrag. Regelmatig wordt op voorhand al een bedrag bij justitie gereserveerd. Daarnaast hebben de regiokorpsen eigen budgetten ten behoeve van informanten. In de begroting van diverse korpsen is de commissie bedragen van f 20.000 tot f 35.000 tegengekomen voor geheime uitgaven ten behoeve van de RCID. Die «potjes» worden beheerd door de chef RCID. Uit deze posten worden de onkostenvergoedingen voor de runners betaald, de onkosten vergoedingen voor de informanten, aan moedigingspremies voor informanten, tipgeld uit eigen middelen en soms enkele specifieke opsporingskosten zoals een GSM-telefoon voor een informant. Doorgaans zijn de onkostenvergoedingen van de runners gespecificeerd. Rapporten voor onkostenvergoeding/aanmoedigingspremies en tipgeld uit eigen middelen van de RCID zijn er doorgaans niet.

### *Infiltranten*

Kenmerkend voor infiltratie-acties is dat onder regie en gezag van politie en OM a) gebruik wordt gemaakt van een valse identiteit en/of b) strafbare feiten worden gepleegd of c) een criminele organisatie wordt ondersteund. Politie-infiltratie is in beginsel niet een bijzondere activiteit van de CID. Deze is tegenwoordig voorbehouden aan de politieke infiltratieteam (PIT).<sup>48</sup>

Bij de inzet van een PIT is niet de CID, maar het PIT verantwoordelijk

<sup>47</sup> Verhoor H.P. Wooldrik en A. Zwanenburg, respectievelijk hoofd van de directie Politie van het ministerie van Justitie en secretaris van de Centrale toetsingscommissie, 23 oktober 1995, nr. 20.

<sup>48</sup> Zie bijlage 5 Methodes, hoofdstuk 4 Informanten.

voor de toegepaste methoden. De CID-en behoren de methode van politieke infiltratie niet toe te passen. Hoewel daarvan geen feitelijke voorbeelden zijn aangetroffen, is de commissie wel bij herhaling geweest op de mogelijkheid dat CID-ambtenaren op eigen initiatief – of eventueel op verzoek van collega's uit een andere regio – pseudo-koopacties verrichten. Mochten deze acties zich voordoen, dan is in elk geval voor iedereen duidelijk dat dit niet overeenkomstig de regels is.

Burgerinfiltratie was aanvankelijk verboden, nadien werd uitdrukkelijk de voorkeur gegeven aan politie-infiltratie, maar recentelijk, in het rapport Werkgroep infiltratie, wordt die voorkeur niet meer uitgesproken. Burgerinfiltratie zal dikwijls een vervolg zijn op het runnen van een informant, of anders (bijvoorbeeld in geval van doorlating) toch gebaseerd zijn op gegevens die van een informant afkomstig zijn. Derhalve is de CID bij de zaak (meer of minder nauw) betrokken. Daarbij moet evenwel bedacht worden dat het merendeel van deze acties plaatsvindt in het kader van een projectonderzoek, waardoor een heel team bij de zaak is betrokken. Een aparte verantwoordelijkheid voor de CID in dezen is moeilijk aan te wijzen: de verantwoordelijkheid ligt dan bij de projectleider en de zaakofficier van justitie.

In andere gevallen vindt burgerinfiltratie CID-matig plaats. De verantwoordelijkheid ligt dan bij de CID-officier van justitie.

*Zo vond in een zaak één doorlating plaats met toestemming van de CID-officier (in welk geval het proces-verbaal niet in het zaaksdossier terecht kwam) en een andere met toestemming van de zaakofficier (in welk geval het proces-verbaal wel in het zaaksdossier terechtkwam).*

Menigeen – behalve Amsterdam – gaat ervan uit dat zonder burgerinfiltratie de opsporing van georganiseerde misdaad niet wel mogelijk is. Bij de Delta-methode en in het Ramola-onderzoek bijvoorbeeld waren uitvoerige infiltratie-trajecten van personen, die vanuit de CID-en zijn gestuurd, doch die niet overeenkomstig de richtlijnen Infiltranten werden behandeld en dus formeel niet meer dan een informantenstatus hadden. Het varieert per CID waar de grens wordt gelegd tussen informanten, gestuurde informanten en infiltranten. Feit is dat in meer gevallen is geconstateerd dat met medeweten van de CID informanten strafbare feiten hebben gepleegd.<sup>49</sup> De beslissing tot burgerinfiltratie over te gaan behoort te worden genomen door de CID-officier van justitie op voorstel van de RCID-chef. Er zijn echter voorbeelden van projecten van burgerinfiltratie, waarbij zowel de officier van justitie als de RCID-chef niet op de hoogte leken te zijn. Deze gang van zaken deed zich onder meer voor bij enkele zaken waarin de burgerinfiltrant werd gerund door runners uit een andere regio dan waarin hij staat ingeschreven. Daarbij dachten de betrokken verantwoordelijken dat anderen de verantwoordelijkheid droegen voor de begeleiding door runners die vanuit een ander regio afkomstig waren. De runners werden toen onvoldoende aangestuurd.

In een aantal gevallen moet worden betwijfeld of de officier van justitie vanaf het begin op de hoogte is geweest. Daarbij moet bedacht worden dat een informant gestuurd kan worden om eerst op bepaalde dingen te letten, en vervolgens om bepaalde dingen te doen voor de criminele organisatie. In dat geval is overleg met de officier van justitie noodzakelijk en mogelijk. Maar het kan ook zijn dat een informant benaderd wordt door de criminele organisatie om iets te doen, waarover in kort tijdsbestek beslist moet worden. Hoewel er op zich uiteraard mogelijkheden zijn om tijd te winnen, kan niet worden uitgesloten dat soms vooruitlopend op het besluit van het openbaar ministerie toestemming wordt gegeven, wat de facto betekent dat de infiltratie een aanvang neemt door een besluit van de CID.

Voor voorkoop is vooraf toestemming van de officier van justitie noodzakelijk. De daarvoor noodzakelijke gelden, die afkomstig zijn van het

<sup>49</sup> Zie bijlage 5 Methodes, hoofdstuk 5 Infiltratie en paragraaf 5.2.5 van dit hoofdstuk.

departement of van het eigen budget voor geheime uitgaven van de RCID, moeten bij rapport worden verantwoord.

*De volgende hoeveelheden geld gingen om: voorkoopgeld 1993: f 66.550; 1994: f 375.870. Hier zitten de koopsommen die na betaling direct in beslag worden genomen, niet bij.*

Ook bij de gecontroleerde aflevering en de gecontroleerde doorlevering moet het OM vooraf toestemming verlenen. Vooral de gecontroleerde aflevering geschiedt dikwijls – bijvoorbeeld in Amsterdam-Amstelland, Gelderland-Midden en het kernteam Noord en Oost Nederland – onder verantwoordelijkheid van de tactische recherche. Doorlatingen kunnen zowel onder de verantwoordelijkheid van de tactische recherche geschieden als van de diverse RCID-en.

### *Observatie*

Voor de observatie van handelingen van een CID-subject, diens contacten of van handelingen op bepaalde locaties, alsmede ter controle van de door de RCID gebruikte informanten, wordt bij voorkeur gebruik gemaakt van observatieteams. Deze OT's zijn in beginsel inzetbaar voor de RCID. Zij werken evenwel voornamelijk op verzoek van de tactische recherche. Het komt dan ook geregeld voor dat het OT observatiecapaciteit tekort komt om de CID te kunnen bedienen.<sup>50</sup> Een en ander kan tot gevolg hebben dat de runners zelf observaties verrichten. Vaak laat een CID het verzoek om inzet van het OT al achterwege, omdat er toch geen tijd voor is. Voor het (goed) functioneren van de CID wordt gereserveerde OT-capaciteit noodzakelijk geacht door de CID.<sup>51</sup>

*De heer De Graaf: De heer Vrakking heeft hier gezegd van mening te zijn dat CID-acties als observatie of het plakken van peilzenders, laat staan ingrijpende methoden, alleen mogen plaatsvinden bij mensen die reeds als verdachte zijn omschreven, dus niet bij zogenaamde CID-subjecten die deze status van verdachte nog niet hebben. Is die lijn van de hoofdofficier algemeen bekend in het Amsterdamse korps?*

*De heer Van Riessen: Ja, die is bekend.*

*De heer De Graaf: En die lijn wordt ook gevolgd?*

*De heer Van Riessen: Ja, die wordt ook gevolgd. In de organisatie van de centrale recherche neemt de CID niet een losse positie in. De CID kan dus bijvoorbeeld niet zelfstandig over een eigen observatieteam beschikken, met alle toeters en bellen die daarbij horen. Ook de CID zal dat moeten aanvragen, als het al nodig zou zijn.<sup>52</sup>*

De aanvragende diensten geven (soms via de CID) het observatiedoel aan het OT. Het OT is verantwoordelijk voor de wijze waarop wordt opgetreden. Als het gaat om plaatsing van apparatuur, dan geldt hetzelfde voor de sectie technische ondersteuning (STO); en gaat het om een inijkoperatie dan geldt hetzelfde voor het AT. De resultaten van deze verschillende observatie-activiteiten worden teruggekoppeld aan de CID; de CID bepaalt wat er gebeurt met eventuele opnames of met het gebruik of de verwerking van informatie van technische hulpmiddelen. In de verslaglegging van de CID is echter ook niet te vinden hoe de observatie en/of de technische inzet heeft plaatsgehad. Dat kan zijn omdat de CID dat niet te horen krijgt van het OT of het STO. Er zijn echter ook gevallen bekend waarin de CID onder zijn verantwoordelijkheid gebruikte tactieken (zoals inijkoperaties) dermate afschermt, dat ook de tactische recherche niet op de hoogte wordt gebracht.

In sommige korpsen registreert de CID ook de lopende telefoontaps. Elders gebeurt dat door de STO die soms wel en soms niet organisatorisch bij de CID is ondergebracht.

<sup>50</sup> Dit knelpunt werd al gesignaleerd in 1992 in de eindrapportage van de *Begeleidingscommissie Werkdrukonderzoek RCID*, Den Haag, 23 juli 1992, p. 4 en 5.

<sup>51</sup> Over de prioritering van zaken voor ondersteunende diensten als het OT zij verwezen naar hoofdstuk 5.

<sup>52</sup> Verhoor J.C. van Riessen, lid van de korpsleiding in de functie van hoofd justitiële bedrijfsvoering bij de politieregio Amsterdam-Amstelland, 16 oktober 1995, nr. 55.

### 3.3.3 Criminele inlichtingen

Voor alle duidelijkheid is het goed onderscheid te maken tussen informatie met betrekking tot de personen in wie de CID-en zijn geïnteresseerd als subject, informatie voortkomende uit het optreden van de CID-rechercheurs en informatie van de informanten.

#### *CID-registers*

De regionale criminele inlichtingendiensten onderhouden een aantal persoonsregistraties, dat in één systeem is ondergebracht. Deze registraties zijn door het centraal gezag aangewezen in de thans vigerende CID-regeling 1995. Voor het register van de CID-subjecten<sup>53</sup> en het register van de grijze-veld-subjecten<sup>54</sup> zijn afzonderlijke (model)privacy-reglementen vastgesteld. Daarin is bepaald welke gegevens kunnen worden opgenomen. Niet alle CID-en maken een onderscheid naar CID-subject en grijze-veld-subject. Afgezien van de definitie uit de CID-regeling 1995 ontbreken harde criteria om te bepalen of iemand terecht in het subjecten-register of in het grijze veldregister zit. Voor verstrekkingen maakt de codering van de geregistreerde – als CID-subject, grijze-veld-subject, of niet-CID-subject – veel uit, terwijl de codering ook gevolgen heeft, althans moet hebben, voor de aard en inhoud van de op te nemen persoonsgegevens. Uit een grijze-veldregister mogen gegevens worden verstrekt aan alle grijze-veld-registers, CID-registers en gegevensverzamelingen verwant aan de CID. Gegevens in het grijze-veldregister moeten uiterlijk na zes maanden worden verwijderd, tenzij voordien verandering tot CID-subject heeft plaatsgevonden.<sup>55</sup>

Omtrent niet-CID-subjecten mogen slechts bepaalde gegevens worden opgenomen mits deze betrekking hebben op personen die contacten met CID-subjecten onderhouden.

*De voorzitter: Ik wil nog even terugkomen op de vraag hoe je in de praktijk in die bak komt. U zei zojuist, dat het destijds voldoende was als iemand bij wijze van spreken zei: dat is een kwaai. Hoe is dat nu?*

*De heer Van Steeg: Het formulier geeft al aan dat een en ander getoetst moet worden. Komt de informatie van een betrouwbare informant? Heeft hij de informatie van horen zeggen of heeft hij zelf iets gezien? Van wie heeft hij wat gehoord? Dat zijn allemaal vragen die de CID'er stelt als mensen informatie komen verstrekken. Er wordt dus veel meer doorgevraagd; niet het loze verhaal geldt. Op het moment dat men met verhalen komt die onderbouwd worden met bijvoorbeeld het gegeven dat de persoon over wie gesproken wordt reeds antecedenten op het bewuste gebied heeft gekregen, dan komt die persoon al gauw in aanmerking voor opname als CID-subject.*

*De voorzitter: Wij hebben in verschillende regio's gezien dat de praktijk als volgt was: als je naam de eerste keer genoemd wordt en het lijkt terecht dat je naam in de bak komt, dan kom je in het grijze-veld. Gebeurt dat twee keer, dan promoveer je automatisch tot CID-subject.*

*De heer Van Steeg: Nee, zeker niet automatisch. Dat vind ik niet.*<sup>56</sup>

*Ter illustratie van de aantallen geregistreerden worden de cijfers vermeld uit het regiokorps Haaglanden op 3 april 1995: 9 875 natuurlijke personen, waarvan 6 582 CID-subjecten, 1 288 grijze-veld-subjecten, en 2 005 contacten of niet-subjecten. Dat suggereert wellicht dat 4% van de bevolking van Den Haag is opgenomen in het CID-register, maar die suggestie is niet juist. Een aantal personen is opgenomen in het Haagse CID-bestand, al wonen ze daar niet. Van de in het register voorkomende 2 135 rechtspersonen of organisaties waren 263 subject, 597 grijze-veld-subjecten en 1 275 overige rechtspersonen (contacten).*<sup>57</sup>

<sup>53</sup> CID-subjecten: natuurlijke of rechtspersonen, die als verdachte betrokken zijn, of naar redelijkerwijs kan worden vermoed als verdachte betrokken zullen worden bij enig misdrijf dat gezien hun ernst of frequentie dan wel het georganiseerd verband waarin zij worden gepleegd een ernstige inbreuk op de rechtsorde oplevert (artikel 1c jo 2.1 sub a CID-regeling 1995).

<sup>54</sup> Grijze-veld-subject: een natuurlijke of rechtspersoon, die als verdachte betrokken is, of naar redelijkerwijs kan worden vermoed betrokken zal worden, bij enig misdrijf en van wie nog niet vaststaat of hij als CID-subject kan worden aangemerkt (art. 1d CID-regeling 1995).

<sup>55</sup> Zie artt. 10, 16 en 17 Model-privacyreglement Grijze-veld; artikel 12, eerste lid sub b en 18, eerste lid CID-regeling 1995.

<sup>56</sup> Verhoor M. Van Steeg, teamleider bij de criminele inlichtingendienst bij de politieregio Utrecht, 29 september 1995, nr. 33.

<sup>57</sup> Hierbij moet wel bedacht worden dat de organisatiekaarten in het systeem «misbruikt» worden om op de codenaam van politieonderzoek, de namen van personen, organisatie, voertuigen, locaties en dergelijke bijeen te hebben. Verder worden in het regiokorps Haaglanden ook de rapporten van het observatieteam in het systeem opgenomen.

### *CID-informatierapporten (4x4)*

Veel inlichtingen zijn afkomstig uit CID-informatierapporten: de zogenaamde 4x4tjes. In deze rapporten vindt een classificatie plaats met het oog op de betrouwbaarheid van de bron, de vermoedelijke juistheid, terwijl ook afhandelingscodes worden toegekend. De runners kennen vaak zelf betrouwbaarheids- en afhandelingscodes aan de informatie toe.

#### *Betrouwbaarheid:*

*A: afkomstig van politie-ambtenaar of anderszins zeer betrouwbare bron;*

*B: afkomstig van informant die in het verleden betrouwbaar is gebleken;*

*C: niet betrouwbaar, van informant die niet altijd betrouwbaar is gebleken;*

*X: niet te beoordelen.*

*1: de informatie is zeker juist;*

*2: is door de bron zelf waargenomen;*

*3: door ander dan bron waargenomen, maar wordt bevestigd door gegevens uit andere bron;*

*4: door ander dan bron waargenomen en wordt niet door andere bron bevestigd.*

#### *Afhandelingscodes:*

*00: kan niet gebruikt worden;*

*01: alleen gebruiken na overleg met afzender;*

*10: operationeel te gebruiken, afzender niet vermelden;*

*11: operationeel te gebruiken.*

De criteria voor classificatie zijn subjectief waardoor vergelijkbare gegevens in verschillende regiokorpsen verschillend worden geïnclassificeerd. Ook wordt verschillend omgegaan met de afbakening tussen CID-subjecten en grijze-veld-subjecten. De commissie heeft geconstateerd dat in bepaalde regiokorpsen het onderscheid tussen grijze-veld- en CID-subject niet wordt gemaakt. Alle registraties vinden dan plaats onder de noemer CID-subject.

Er zijn politie-autoriteiten die erop wijzen dat er wel erg weinig hoeft te gebeuren om iemand in het systeem op te nemen. Zij pleiten ervoor een toezicht of autoriteit hiervoor in het leven te roepen. In de meeste regiokorpsen wordt de ploegchef of de RCID-chef slechts bij twijfel geraadpleegd. De eenmaal toegekende waarderingen aan informatie worden niet stelselmatig geëvalueerd. Er bestaat een grote achterstand ten aanzien van het bijhouden van het grijze-veldregister, in het bijzonder waar het verwijdering van personen als grijze-veldsubject betreft.

*Wel poogt men in sommige korpsen de 00-informatie beperkt te houden onder het motto dat niet te gebruiken informatie geen informatie is. De oplossing wordt veelal gezocht in het splitsen van de informatie over meer rapporten, zodat de wel bruikbare delen van de informatie wel te verstrekken zijn. Voorts roept de betrouwbaarheidswaardering A1 in sommige korpsen vragen op, omdat dit doorgaans niets anders kan betekenen dan dat het om een waarneming van een politiemans gaat. Sommige politiefunctionarissen zijn van mening dat politieambtenaren hun wetenschap maar bij ambtsedig proces-verbaal moeten relateren. Overigens kwam het in het verleden ook voor dat een inlichting als A1 werd gecodeerd terwijl deze uit de vijfde hand afkomstig was. Ook werden harde en zachte data door elkaar heen aangeboden.*

De werkwijze met betrekking tot de verwerking verschilt per korps. In het ene korps voegen de runners een uitgebreide tekst in het geautomatiseerde systeem; op de afdeling verwerking of analyse maakt men daar één of meer informatierapporten van in de voorgeschreven verstrekkingvorm, het zogenaamde 4x4-formulier.<sup>58</sup> In het andere korps wordt de informatie door de runners zelf in de 4x4-vorm opgemaakt en in het systeem gevoegd. Naarmate het geautomatiseerde systeem van de

<sup>58</sup> De invoering van het 4x4 formulier is in 1988 aanbevolen door de Begeleidingscommissie CID (brief van 25 mei 1988). Bij de CID-regeling 1995 is het gebruik van dit formulier bindend voorgeschreven.

CID toegankelijker is voor niet-CID-collega's, is het risico dat CID-rechercheurs op eigen personal computers uitvoeriger verslag doen groter.

*In het regiokorps Haaglanden voegt de CID op andere wijze dan door informanten verkregen inlichtingen in het CID-register in,<sup>59</sup> terwijl Zuid-Holland-Zuid het CID-bestand beperkt tot de inlichtingen van informanten.<sup>60</sup> In bijvoorbeeld regiokorps Twente is een afzonderlijk informatiecentrum opgezet met het doel CID-informatie/informatie over CID-subjecten aan te vullen met informatie uit openbare bronnen. Informatie opgeslagen bij het informatiecentrum blijft evenwel CID-informatie.*

In Kennemerland gaat de informatie die door een runner is ingewonnen naar de groepschef. Deze voert overleg met de CID-chef en die neemt de beslissing of iemand als subject in het register komt dan wel of bepaalde informatie in het CID-systeem wordt opgenomen. Wekelijks worden nieuwe informanten met de CID-officier doorgesproken.

De controle en veredeling door toevoeging van andere reeds voorhanden zijnde informatie zijn uitbesteed aan de afdeling verwerking of analyse. Soms hebben runners hun eigen administratieve rechercheurs voor dat werk. In bepaalde korpsen is de afdeling verwerking of analyse dan wel de administratieve bezetting zo gering dat niet meer gebeurt dan dat de door de runners aangeleverde informatie wordt omgezet in «kaarten» in het systeem. In die korpsen bestaat geen enkele controle op de juistheid van de aangeleverde informatie. CID-gegevens blijken herhaaldelijk niet juist te zijn.

#### *CID-journaals*

De verslaglegging van de inlichtingen moet worden onderscheiden van de verslaglegging van de werkzaamheden van de CID-rechercheurs. Van hun contacten met informanten houden zij in beginsel een journaal bij. De kwaliteit van de journaals en de toegankelijkheid daarvan lopen sterk uiteen. In het ene korps gaat het journaal in het geautomatiseerde systeem, in het andere houden de runners dat slechts in hun eigen personal computer bij. In het ene korps is het de gewoonte om nauwkeurig verslag te doen welke rechercheur met wie op welk moment van de dag gesproken heeft over welk onderwerp. In journaals van een andere CID hebben de aantekeningen vooral betrekking op het al dan niet met succes zoeken van contact door of met een bepaalde informant, aangeduid met een nummer. Over het later volgende gesprek tussen deze runners en informant is dan in het journaal niets terug te vinden.

In deze journaals wordt soms, zij het bepaald niet stelselmatig, vastgelegd welke de toegepaste opsporingsmethoden zijn. In de bij de RCID-en in gebruik zijnde centrale registraties staan de toegepaste opsporingsmethoden niet vermeld. Teveel personen zouden toegang hebben tot het systeem. Of zulks wel wordt bijgehouden in een (schaduw)bestand op een eigen computer valt niet te achterhalen. Wel worden soms processen-verbaal van de gebruikte opsporingsmethoden in een bepaalde zaak gevraagd.<sup>61</sup> Op dit moment is één geval bekend van een RCID die op eigen initiatief een methodieken-proces verbaal heeft opgemaakt.<sup>62</sup>

<sup>59</sup> Regiopolitie Haaglanden, de inrichting van het onderdeel Operationele informatie (OI).

<sup>60</sup> Regiopolitie Zuid-Holland Zuid/Dienst Operationele Ondersteuning, *Contourennota «Aanpak eigentijdse criminaliteit»*, Dordrecht, 1994.

<sup>61</sup> Een voorbeeld van een door de rechter gevraagd proces-verbaal deed zich voor in de zaak Charles Z.

<sup>62</sup> Regiokorps Flevoland, PV 030.295/1615/4087, opgemaakt in 1995 door J. C. van Lit (RCID Flevoland), betreffende een aantal bijzondere opsporingsmethoden, gebruikt bij het Aster-onderzoek uitgevoerd door het rechercheteam RRT 7 naar een softdrugs-organisatie.

#### *Informantendossiers*

De gegevens omtrent de informanten, zoals die worden vastgelegd lopen sterk uiteen. In het ene korps bevat het informantendossier niet veel meer dan de personalia, een nummer en de mededeling dat de informant zich ook schuldig maakt aan strafbare feiten. Het komt ook voor dat ook

laatstgenoemde mededeling niet is opgenomen. Verder is geen foto van de informant aanwezig, geen uittreksel uit de herkenningdienst, geen gecumuleerde uitdraai van door de informant geleverde informatie, geen evaluatie daarvan en geen overzicht van aan de informant gedane betalingen. In andere korpsen zitten al deze gegevens bij elkaar in één dossier.

*De heer Jansen: Sommige mensen denken dat een CID-operatie wordt geregistreerd als ware het een roman, een doorlopende lineaire zaak. Maar dat is niet waar. Een deel zit bij de CID in het gesloten systeem. Het meest betrouwbare deel zit in het informantenregister. Dat wordt in een soort schatkamer bewaard. Daar mag niemand bij.*

*De voorzitter: Dat heeft u toch ook nooit gezien?*

*De heer Jansen: Dat heb ik nog nooit gezien, dat is «des CID's». Dat wordt dus ook echt voor de incrowd gehouden. Wat er met de informant in een zaak besproken wordt, wordt in een zaaksdossier bij de CID vastgelegd. De informatie die vervolgens overgeheveld wordt naar de operationele mensen, van wie vaak alleen de chef weet wat deze precies inhoudt maar de uitvoerders niet, wordt bijvoorbeeld in een observatie-proces-verbaal of registratie neergelegd. Tegenwoordig doen wij het via een proces-verbaal, maar toen werd dat geregistreerd in de observatieverslagen. Uiteindelijk vindt dan nog een keer een afrondende beschrijving plaats in een soort journaal, het Octopus-systeem. Je hebt dus een drietal slagen te maken, wil je het verhaal compleet in beeld krijgen. Die drie registraties zijn daar ook die dag op tafel gelegd. Daaruit is het geheel dan ook helder te krijgen. Als mijnheer X zegt: Ik verwacht die dag een container daar en die gaat naar plaats Y, dan kun je in die registratie volgen dat hij inderdaad in Y terechtkomt.<sup>63</sup>*

### *Inzage officier van justitie*

Het is de vraag of de officier van justitie op grond van artikel 2, tweede lid CID-regeling 1995 de CID-systemen kan bekijken. Sommige officieren van justitie bekijken de informantendossiers af en toe, lezen op eigen initiatief de journaals en, als ze dat nodig vinden, (andere) aantekeningen over de informant. Andere CID-officieren hebben nog nooit in het informantenregister gekeken. De meeste officieren gaan ervan uit dat een dergelijke inzagebevoegdheid niet bestaat.

*De voorzitter: Weet u hoeveel informanten er ongeveer in Utrecht ingeschreven stonden?*

*Mevrouw Van der Molen-Maesen: Ik heb de heer Van Steeg dat horen zeggen. Voor die tijd wist ik dat niet.*

*De voorzitter: Heeft u wel eens in het Informantenregister gekeken wie het ongeveer waren?*

*Mevrouw Van der Molen-Maesen: Neen.*

*De voorzitter: Daar voelde u nooit de noodzaak toe?*

*Mevrouw Van der Molen-Maesen: Ik had daar de bevoegdheid niet toe. Er staat nergens dat ik dat kan, of mag, of moet.*

*De voorzitter: Maar u heeft wel het gezag over de hele zaak.*

*Mevrouw Van der Molen-Maesen: Wat is gezag?*

*De voorzitter: Dat is toch dat u de baas bent?*

*Mevrouw Van der Molen-Maesen: De baas zijn en gezag hebben vanuit mijn functie als officier is iets anders dan de baas zijn van de CID en de baas zijn van het politiekorps waar de CID onder valt. In mijn optiek is de leiding van de politie verantwoordelijk voor alles wat er binnen de CID speelt. Ik heb ook een verantwoordelijkheid. Die ontloop ik niet, die neem ik ook, maar dat is een andere, alleen voor zover men een rol speelt in strafzaken.*

*De voorzitter: Maar dat doen ze toch allemaal?*

*Mevrouw Van der Molen-Maesen: Niet allemaal.*

*De voorzitter: U bent als CID-officier toch verantwoordelijk voor de informatie die in die CID-registers komt?*

*Mevrouw Van der Molen-Maesen: Ja, maar het is de vraag of het belangrijk is om het te weten als het erin komt. Ik vind het belangrijker om dat te bekijken als het eruit komt, als*

<sup>63</sup> Verhoor H.A. Jansen, hoofd van de regionale rekerchedienst waaronder ook het kern-team Rotterdam ressorteert, 13 september, nr. 14.

het wordt gebruikt. Er zit een heleboel in. Op het moment dat er iets uitkomt om te gebruiken, dan toets ik.

*De voorzitter:* En niet hoe het wordt verzameld.

*Mevrouw Van der Molen-Maesen:* Neen. Dat is fysiek welhaast onmogelijk.

*De voorzitter:* Maar u bent daar toch verantwoordelijk voor? Het is toch een deel van het opsporen?

*Mevrouw Van der Molen-Maesen:* Het is een deel van het opsporen als er informatie uitkomt die wordt gebruikt in strafzaken.

*De voorzitter:* Maar voor de manier waarop dat wordt verzameld, voor de vraag of het rechtmatig wordt verzameld en of het niet stuk gaat op een zaak, daarvoor bent u toch ook verantwoordelijk?

*Mevrouw Van der Molen-Maesen:* Zeker, maar daarvoor hoef ik niet aan de voorkant te zitten. Daarvoor kan ik ook aan de achterkant zitten.

*De voorzitter:* Dan moet u toch weten hoe het er aan de voorkant is ingegaan?

*Mevrouw Van der Molen-Maesen:* Daar is de politie toch ook voor?

*De voorzitter:* Daar bent u toch ook voor?

*Mevrouw Van der Molen-Maesen:* Ik moet het checken wanneer ik het ga gebruiken.

*De heer Koekkoek:* Hoe houdt u dan een CID-chef in de hand als u pas wat hoort op het moment dat u het nodig heeft?

*Mevrouw Van der Molen-Maesen:* De hele organisatie van het in de registers stoppen, dat is een zaak van de politie. Dat is ook gedelegeerd aan de politie.

*De heer Koekkoek:* U wilt toch wel weten of dat op een verantwoorde manier gebeurt?

*Mevrouw Van der Molen-Maesen:* Ik wil alles weten, maar fysiek is dat bijna onmogelijk. Je kunt niet alles weten. Je moet een zodanige verhouding met de CID en de politie creëren, met de CID nog meer dan met andere takken van de politie, dat ze het je vertellen. Wel geven verschillende RCID-chefs aan dat wanneer de CID-officier erom zou vragen, hij inzage in de CID-registers alsook de informantendossiers kan krijgen. In de meeste gevallen hebben RCID-chefs er tegenwoordig geen moeite meer mee dat de CID-officier de identiteit van de informant te horen krijgt.<sup>64</sup>

Wel dienen aan leden van het openbaar ministerie, op hun verzoek ten behoeve van hun gezag en zeggenschap over de politie ingevolge artikel 15 Wet politieregisters uit een politieregister gegevens te worden verstrekt.

*Volgens officier van justitie F. de Groot moet de toelaatbaarheid van dergelijke controle worden betwijfeld. Volgens hem heeft hij als CID-officier van justitie met de CID-regeling 1995 wel gezag gekregen over de uitvoering van de taak van de CID, maar de bescherming van de CID-registraties wordt door een ander regiem beheerst, het Besluit Politieregisters. Volgens die regeling kan het openbaar ministerie wel zaaksgerichte gegevens opvragen, maar de officier kan volgens De Groot niet met het oog op zijn verantwoordelijkheid voor en controle op het CID-werk opdracht geven de registers als geheel open te gooien.*

*De heer Vos:* De heer Dros heeft gezegd dat u ook regelmatig in de CID-bestanden kijkt. (...) Hoe maakt u de afweging om eens een keer door te prikken?

*Mevrouw Gonzales:* Net hoe het uitkomt, dat is een beetje afhankelijk van de ontwikkelingen. Een keer in de week hebben wij een vast overleg met de CID. Als het enigszins kan, kijk ik van tevoren alvast wat journalen door, zodat zij niet alleen maar feiten hoeven te vertellen die zij al hebben genoteerd. Dan kunnen wij er wat op doorgaan. Dat is dus minstens een keer per week.

*De heer Vos:* Hoe vaak hebt u het afgelopen anderhalf jaar in het CID-bestand gekeken? Is dat een, twee of drie keer?

*Mevrouw Gonzales:* Nee, talloze keren. Ik zou niet eens weten hoe vaak.

*De heer Vos:* Talloze keren.

*De heer De Graaf:* Het CID-bestand is iets anders dan een informantbestand.

*Mevrouw Gonzales:* Exact. Het is goed dat u het zegt.

*De heer De Graaf:* Wij praten nu over het CID-subjectenbestand.

*Mevrouw Gonzales:* Ik doel met name op journaals en dergelijke, maar datgene waarvoor de heer Van Traa is gekomen, dat ga ik natuurlijk niet talloze keren bekijken.

<sup>64</sup> Verhoor P.M.H. van der Molen-Maesen, landelijk terreur- en BVD-officier van justitie, 16 oktober 1995, nr. 57.



*De heer De Graaf: Hebt u weleens in het informantenbestand gekeken?*

*Mevrouw Gonzales: Ja.*

*De heer De Graaf: Kent u de namen van de informanten?*

*Mevrouw Gonzales: Ja, die ken ik.*

*De voorzitter: Kent u de aliases of de echte namen van de informanten?*

*Mevrouw Gonzales: Ook de echte naam. (...) De namen zijn mij verteld door de chef CID, de heer Augusteijn. Ik heb nooit de moeite genomen om het per persoon na te zoeken. Ik kijk alleen op de bijnamen.<sup>65</sup>*

### *Inzage en verstrekking*

Op basis van de Wet politieregisters geldt een verplicht verstrekkingen-regime binnen de politie, mits de gegevens benodigd zijn voor de goede vervulling van de politietaak. Dit verplichtende regime geldt niet voor de CID-en (artikel 11 Besluit Wet politieregisters en artikel 11 CID-regeling 1995). De CID-en kunnen volstaan met verstrekkingen aan de project-leiders van tactische onderzoeken en verder aan andere CID-en en NCID.

Bij een RCID is intern doorgaans sprake van volledige openheid omtrent de in de centrale registratie opgenomen gegevens. Een uitzondering hierop vormt de participatie van CID-rechercheurs in de zogenaamde embargo-onderzoeken. Deze vonden in het verleden vaker plaats dan nu, maar het onderzoek van sommige kernteams – en de positie van de CID daarin – doet daar nog steeds aan denken. In dergelijke onderzoeken splitst een deel van de CID zich voor bepaalde tijd als het ware af van de RCID en worden er geen gegevens uit het embargo-onderzoek aan de RCID ter beschikking gesteld.

Extern – zowel binnen als buiten het korps – wordt nogal wisselend geopereerd. De verstrekking geschiedt door de chef RCID, of door de administratief-rechercheurs, of door de medewerkers van de afdeling verwerking of analyse, dan wel door het infocentrum. Soms worden slechts de 4x4-informatierapporten uitgegeven, soms geschiedt dit uitsluitend bij proces-verbaal dat door de chef RCID is opgemaakt. De schriftelijke verstrekking geschiedt binnen het eigen korps slechts voor zover dat voor de opbouw van het opsporingsdossier of voor de vervolging noodzakelijk is. Dit systeem wordt enigszins doorbroken doordat runners ook zelfstandig, mondeling informatie aan de tactische recherche geven.

De verstrekking van door observatie verkregen informatie, voor zover ondergebracht in de CID-registers, geschiedt door middel van dezelfde procedure als de overige aanwezige CID-informatie. Is het observatieteam niet ondergebracht bij hetzelfde organisatorische onderdeel als de RCID of wordt de informatie van de observatie niet in het CID-register opgenomen, dan zal de chef van het observatieteam de resultaten van de observatie sec meedelen aan de opdrachtgever. Is verstrekking van de informatie nodig ten behoeve van het strafproces, dan zal de chef-observatieteam een door hem opgemaakt proces-verbaal doen uitgaan, waarin zo compact mogelijk informatie wordt verstrekt.

In beginsel wordt elke verstrekking geregistreerd in het verstrekkingen-bestand, maar de mondelinge informatie-uitwisseling resulteert niet in een vermelde verstrekking. Bij één korps wordt de CID-informatie alleen bij proces-verbaal verstrekt, maar dan alleen wanneer het tactische onderzoek succesvol is afgesloten en de informatie nodig is voor de bewijsvoering.

De 00-informatie wordt in beginsel nooit verstrekt, ook niet binnen het eigen korps. Indien de RCID-chef, omdat hij over 00-informatie beschikt, constateert dat het tactische onderzoek de verkeerde kant op gaat, kan de teamleider van het tactische onderzoek worden ingefluisterd. In hoeverre dit standaardpraktijk is, is onduidelijk. De toegezegde geheimhouding van de identiteit van de informant gaat zo ver dat men bijvoorbeeld een

<sup>65</sup> Verhoor I.E.W. Gonzales, officier van justitie te Haarlem tevens officier van justitie zware criminaliteit en kernteamofficier, 28 september 1995, nr. 32.

moordzaak onopgelost zal laten, als de oplossing in de als 00 gekwalificeerde CID-informatie besloten ligt.

### 3.4 Samenwerking

In deze paragraaf wordt eerst ingegaan op de directe samenwerking tussen regionale CID-en en vergelijkbare eenheden binnen andere opsporingsdiensten. Vervolgens komt de NCID van het Korps landelijke politiediensten (KLPD) aan de orde. Daarbij zal uitsluitend worden ingegaan op de coördinatie en facilitering in verband met het runnen van informanten en het registreren van CID-subjecten.<sup>66</sup> Aan het slot van deze paragraaf wordt ingegaan op de internationale uitwisseling van CID-gegevens.

#### 3.4.1 Samenwerking met andere criminele inlichtingendiensten

Totdat de politiereorganisatie haar beslag kreeg in de Politiewet 1993 waren de CID-en zeer terughoudend in de onderlinge informatieverstrekking. Zelfs als wordt afgezien van gegevens over individuele zaken, is vast te stellen dat zelden overleg werd gevoerd over beleidszaken, over de organisatie en over hypothetische casuïstiek.

*De heer **Rabbae**: In een eerder gesprek vertelde u dat u een prettige samenwerkings sfeer hebt in het ressort, dat u niet alleen landelijk, maar ook ressortelijk contact met elkaar hebt en dat u geen kiekeboe meer met elkaar speelt.*

*De heer **Mosterd**: Dat is op zich al enorm verbeterd, maar ik merk, ook door dit hele gebeuren, dat wij toch nog terughoudend zijn tegenover elkaar als het er werkelijk om gaat, het achterste van je tong te laten zien.*

*De **voorzitter**: Is dat terughoudendheid om de macht te houden, of omdat het zo gevaarlijk is als de informatie op straat ligt?*

*De heer **Mosterd**: Beide redenen kunnen eraan ten grondslag liggen. Ik moet ook zeggen dat ik tot mijn spijt vaak genoeg problemen ontmoet wanneer ik, waar dat nodig is, meer mensen in vertrouwen neem. Dan is er niet zozeer sprake van corruptie, maar is het meer dat ik iets aan de teamleider van de tactische recherche vertel wat hij nodig heeft om zijn strategie te kunnen bepalen, en dat hij het weer vertelt aan een goede collega die naast hem staat. Dan zie je de informatie langzamerhand als een inktvlek het korps ingaan en weten ook mensen ervan die het volstrekt niet hoeven te weten. Op een gegeven moment is het dan zover dat het op een verjaardagspartijtje verteld wordt. Dan komt het bij de verkeerde mensen terecht. Daar maak ik mij wel zorgen over, dus over de professionele houding van de politie. Als ik een stuk informatie heb weggedaan, is het vaak een kwestie van tijd voordat het ergens anders opduikt.<sup>67</sup>*

Wel was er al langer enig informeel contact, ondermeer tussen de deelnemers aan de themadagen voor regionale coördinatoren CID. Deze CID-themadagen worden vanaf ongeveer 1990, tweemaal per jaar georganiseerd. Het was een initiatief van de Begeleidingscommissie CID, dat na de opheffing van de Begeleidingscommissie door de Raad van Hoofdcommissarissen in samenwerking met de Rechercheschool is voortgezet. Naast deze informele, georganiseerde contacten zijn er de individuele, ongeorganiseerde contacten. Daarbij kan uiteraard worden gedacht aan incidentele gevallen van samenwerking; bijvoorbeeld wanneer een CID-rechercheur uit Limburg-Noord in een bepaald onderzoek zaken wil doen met de CID van Amsterdam. Daarnaast zijn er enkele individuele CID-ambtenaren geweest, zoals de oorspronkelijk in Dordrecht werkzame F. van der Putten, die vanaf 1990 in den lande contacten zochten om ook beleidsmatige afspraken te maken over bepaalde methoden.

<sup>66</sup> De rol van andere afdelingen binnen het KLPD met het oog op de (CID-activiteiten) van andere ondersteunende diensten komt in hoofdstuk 5 aan de orde. De rol van het openbaar ministerie (en de Centrale toetsingscommissie) komt aan de orde in hoofdstuk 9 Openbaar ministerie.

<sup>67</sup> Verhoor A.M. Mosterd, hoofd van de criminele inlichtingendienst van de politieregio Hollands Midden, 14 september 1995, nr. 21.

*De voorzitter: Omdat op een bepaald moment de medewerker van de FIOD de rol die hij bij u vervulde, klaarblijkelijk later ook voor de CID Kennemerland gaat vervullen.*

*De heer Van der Putten: Ja, dat kan ik u uitleggen. Op een bepaald moment – ik weet echt niet meer wanneer dat was; misschien was het halverwege 1992 – kreeg ik contact met de heer Langendoen en hij vroeg of ik een chauffeur wist, want hij had geen chauffeur.*

*De heer De Graaf: Komt hij dan bij u terecht?*

*De heer Van der Putten: Hij had het hele land al gebeld; dus ik maakte deel uit van de reeks. Ik zei: ik heb een beetje zo'n zelfde ervaring gehad, maar ik weet wel iemand. En zo heb ik de medewerker van de FIOD en de desbetreffende chauffeur op een bepaalde dag in contact gebracht met de heer Langendoen en de heer Van Vondel. Ik heb verder niet over zaken gesproken. Ik heb ook niet over mijn eigen zaak verder gesproken; ik heb ze het allerbeste gewenst en ben vertrokken.<sup>68</sup>*

Een en ander doet slechts in zeer beperkte mate af aan de gebruikelijke terughoudendheid ten aanzien van samenwerking. Deze terughoudendheid werd in belangrijke mate ingegeven door de wens tot bronbescherming. Men kende de eigen CID maar vreesde dat anderen minder zorgvuldig met aangedragen materiaal om zouden gaan. Overigens moet niet worden onderschat dat ontbreken van samenwerking voor een ander deel ook werd veroorzaakt, doordat er eenvoudigweg geen behoefte aan samenwerking bestond: de CID percipieerde de criminaliteit waarover het inlichtingenwerk zich uitstrekte, vanuit de lokale situatie.

Soms leidt de gebrekkige samenwerking tot problemen. In het bijzonder is dat het geval bij het zogenaamd combi-runnen. De constructie is dat informanten niet door de CID waar zij ingeschreven staan, worden gerund, maar door de CID die op dat moment belang heeft bij de informatie van de betreffende informanten. Dit is vaak het geval bij een tactisch onderzoek. Het is een aantal keren voorgekomen dat de informant niet duidelijk werd overgedragen en dat leverde problemen op met betrekking tot de vraag wie voor wat verantwoordelijk is. Als er al duidelijke afspraken over verantwoordelijkheden zijn gemaakt, blijkt er vaak verwarring te ontstaan over de wederzijdse wetenschap van toestemmingen.

*Zo deed zich in 1992 het geval voor dat een informant van de CID in het regiokorps Utrecht ten behoeve van een lopend tactisch onderzoek in die regio door middel van CID-rechercheurs van de CID uit het regiokorps Zuid-Holland-Zuid werd gerund. De CID van het regiokorps Zuid-Holland-Zuid begreep (evenals de CID regiokorps Utrecht) pas in een heel laat stadium van de tactische recherche van het regiokorps Utrecht dat de informant verdachte was en als zodanig zou worden aangehouden. De officier van justitie in Utrecht was evenals de collega officier van justitie uit Dordrecht niet van de overdracht op de hoogte. De runners van regiokorps Utrecht hebben de runners van regiokorps Zuid-Holland-Zuid niet geïnformeerd over de mogelijke risico's die van de informant uitgingen, mogelijk omdat zijzelf onvoldoende doorhadden wat voor vlees ze in de kuip hadden. Iets dergelijks deed zich vanaf de tweede helft van 1993 voor in het Beveronderzoek waarin een informant door de CID van het regiokorps Kennemerland werd gerund, maar later werd ingeschreven bij de CID van het regiokorps Rotterdam-Rijnmond. De Rotterdamse CID-officier meende dat de gehanteerde methode juist was, daar deze de instemming had gekregen van het openbaar ministerie te Haarlem. Hij voelde zich ook niet verantwoordelijk voor de wijze waarop de informant gerund werd. De CID Kennemerland meende echter dat de verantwoordelijkheid lag bij de Rotterdamse CID-officier. Het gevolg was dat de ene CID-officier van niets wist en de ander meende dat hij zich niet met de zaak moest bemoeien.*

*De heer Koers: Ik kan het uitleggen. Ik denk dat u onderscheid moet maken tussen een eenmalige informatie, dus gewoon een tip die van belang is voor een onderzoek elders of voor iets wat elders gebeurd is. Dat is eenmalig; de informant blijft gerund worden door Gelderland Midden of Gelderland Zuid.*

*..... zo gauw het wat langer wordt – ja, waar die grens is, is altijd een beetje moeilijk; ik vind als het langer dan een paar weken is – moet het overgaan naar de andere regio.*

<sup>68</sup> Verhoor F. van der Putten, hoofd van de regionale criminele inlichtingendienst van de politieregio Gooi en Vechtstreek, 4 oktober 1995, nr. 42.

*Maar daar zit een probleem in en dat heeft te maken met gewoon menselijke verhoudingen. Je kunt niet een mens programmeren en zeggen: je hebt nu met twee runners van Gelderland Midden te maken gehad en daar is een, hoe wonderlijk het soms ook klinkt, bepaalde vertrouwensrelatie ontstaan en nu moet je over naar twee andere mensen van een andere regio. Zo'n persoon kent die niet. Dan ontstaat er, dan kan althans het probleem ontstaan dat ze elkaar niet liggen, dat ze elkaars taal niet spreken. En dat is een probleem. En dan moet je dus soms de eigen regio het toch laten doen of één van de rechercheurs met daaraan gekoppeld een rechercheur van een andere regio. Dan moet je gewoon kijken op welke manier dat kan.*

*De heer Vos: Maar u spreekt nu over de intermenselijke verhoudingen. Ligt het probleem niet juist bij de verantwoordelijkheid? Dus wie is nu verantwoordelijk: Arnhem of het parket waar de informatie geboden wordt?*

*De heer Koers: Ik vind dat, als er dus onder de CID Arnhem een informant gerund wordt, sowieso de CID-officier Arnhem verantwoordelijk is.*

*..... Alleen, als een informant heel belangrijk wordt in een ander traject, moet je proberen om heel sluitende afspraken te maken met je collega elders. Maar op afstand runnen, gaat niet.*

*De heer Vos: Heeft zich dat in de praktijk wel eens voorgedaan?*

*De heer Koers: (Ja) En toen heb ik de verantwoordelijkheid naar mij toe getrokken, omdat ik er niet van houd dat er geen controle is op een informant.....*

*De voorzitter: Wat is daarvan het gevolg geweest? Kunt u wat explicieter zijn over het desbetreffende geval?*

*De heer Koers: Het gevolg daarvan was dat wij vijf dagen later gezegd hebben, dat die informant volstrekt onbetrouwbaar was. Wij hebben hem eruit gewipt en vastgelegd op welke manier dat gebeurd is. Wij wilden absoluut geen zaken met hem doen en hebben dat als zodanig geregistreerd.<sup>69</sup>*

Na de politie-reorganisatie komen geleidelijk aan de uitwisseling van gegevens en overige samenwerking tussen de CID-en op gang. Dat gebeurt in het bijzonder in de regiokorpsen rond de grote steden. Daar wordt vaak onderzoek gedaan dat vrijwel geheel op de grote stad is gericht. Bijvoorbeeld Amsterdam levert dan informatie aan en omgekeerd doen de andere regiokorpsen veel (bijvoorbeeld vanwege de woonplaats van bepaalde subjecten) wat uiteindelijk ten goede komt van Amsterdam. Een andere reden voor intensivering van het contact is dat diverse CID-en op dezelfde criminele organisatie werken. In dergelijke situaties zullen de beide betrokken (RCID)chefs en de CID-officier van justitie bijvoorbeeld tweewekelijks om de tafel zitten om inhoudelijk af te stemmen wie wat doet. In dit licht is het opmerkelijk – maar gegeven de IRT-Noord-Holland/Utrecht-affaire begrijpelijk – dat de contacten tussen het kernteam Randstad Noord en Midden en de politie Amsterdam gedurende een periode van circa anderhalf jaar zeer miniem zijn geweest, nadat aanvankelijk wel was samengewerkt. De samenwerking lijkt recentelijk weer enigszins te verbeteren. In elk geval bestaat op het niveau van de teamleiding nu weer de intentie tot samenwerking. Tot slot zij nog herinnerd aan wat eerder in dit hoofdstuk over de zogenoemde U-bochtconstructie is vermeld.

*De voorzitter: Kunt u de U-bochtconstructie nog even uitleggen?*

*De heer Van Steeg: Ja, soms denk ik: je hebt een U- en een L-bochtconstructie.*

*De voorzitter: Legt u ze allebei dan uit.*

*De heer Van Steeg: De U-bochtconstructie betreft in mijn beleving de situatie dat er in Utrecht bijvoorbeeld een informatie binnenkomt, waarvan je zegt: om afschermings-technische redenen kan het feit niet in de openbaarheid komen dat het uit Utrecht komt. Wij zoeken dan een partner, bijvoorbeeld Amsterdam, en wij vragen aan Amsterdam: willen jullie deze informatie overnemen en vervolgens terug laten komen als zijnde informatie in Amsterdam ingewonnen, en die terug bij Utrecht insluizen? Dat is de U-bochtconstructie.*

*De heer Vos: Wat zijn, voor alle duidelijkheid, afschermingstechnische redenen?*

<sup>69</sup> J. Koers, officier van justitie te Arnhem, 18 september 1995, nr. 24.

*De heer Van Steeg: Afschermingstechnische redenen zijn er, indien, als de informatie zoals die is opgemaakt, in de openbaarheid komt – dus te zijner tijd in een proces-verbaal zal worden opgetekend – de informant niet veilig is. Dan zal iedereen uit de omgeving van de verdachte, de medeverdachten of een hoofdverdachte, bedenken en zien: hé, dit komt van mijnheer X af.<sup>70</sup>*

*De voorzitter: Dan nu de uitleg van de L-bocht.*

*De heer Van Steeg: De L-bocht houdt in, dat Utrecht de informatie opmaakt. Om redenen die ik zojuist noemde, kan de informatie niet uit Utrecht komen. De informatie is bijvoorbeeld bestemd voor het korps Amsterdam. In dat geval maak je de informatie op en je vraagt of ze in Amsterdam die informatie over willen nemen op hun papier. Vervolgens geef je die aan de tactische recherche in Amsterdam. Dan heb ik niet de controle dat in dat korps dezelfde waardering aan de informatie wordt gegeven als wij er in Utrecht aan geven, maar als later dingen getoetst zouden moeten staan, staan wij voor de aangeleverde de informatie. Hierover ging de vraag van de heer Rabbae. De informatie staat dus in ons systeem als B3 aangemerkt. Als de informatie er elders als B2 uitkomt, hebben ze daar malversatie gepleegd. Maar ik heb dat nog nooit gemerkt. Laat dat duidelijk zijn.*

*De voorzitter: U steekt af en toe twee vingers net boven de tafel. Daarmee geeft u aan: daarvoor kan ik staan de rechtszaal. Dat betekent het in feite.*

*De heer Van Steeg: Ja.<sup>71</sup>*

Naast de regionale criminele inlichtingendiensten en de nationale criminele inlichtingendienst kunnen de politieminsters besluiten andere organisatorische eenheden die belast zijn met de strafrechtelijke handhaving van de rechtsorde, aan te merken als criminele inlichtingendienst (artikel 24 CID-regeling 1995). Tot nu toe is deze CID-status alleen toegekend aan de Koninklijke marechaussee, de divisie Mobiliteit van het Korps landelijke politiediensten (art. 1 CID-regeling 1995). Voor het verlenen van de CID-status aan de Rijksrecherche zijn Binnenlandse Zaken en Justitie nog in onderhandeling. Heikel punt blijkt de vraag of de Rijksrecherche de CID-status mag hebben teneinde met een aparte CID-eenheid permanent actief inlichtingen in te winnen (informanten te runnen) of dat de CID-status slechts wordt verleend opdat CID-gegevens kunnen worden uitgewisseld. De Begeleidingscommissie CID adviseerde al in 1990 om de Rijksrecherche de CID-status te verlenen.<sup>72</sup>

<sup>70</sup> Verhoor M. van Steeg, teamleider bij de criminele inlichtingendienst bij de politieregio Utrecht, 29 september 1995, nr. 33.

<sup>71</sup> Verhoor Van Steeg, teamleider bij de criminele inlichtingendienst bij de politieregio Utrecht, 29 september 1995, nr. 33.

<sup>72</sup> Het advies van de Begeleidingscommissie CID was een reactie op het verzoek van de minister van justitie van 19 juni 1990. De rijksrecherche had namelijk kenbaar gemaakt om op grond van het CID-privacyreglement te worden aangewezen als bevoegd tot het hebben van inzage in CID-registraties. In datzelfde jaar bereikten de Begeleidingscommissie CID berichten dat de Rijksrecherche behoefte heeft aan een eigen CID binnen de structuur van de andere CID-en. De Begeleidingscommissie CID concludeert dat de Rijksrecherche op grond van de Wet politieregisters en het concept-Uitvoeringsbesluit politieregisters voldoende waarborgen heeft dat aan haar criminele inlichtingen kunnen worden verstrekt. De Begeleidingscommissie acht een toegangsregeling tot de CID-registratie, zoals die is geregeld voor de leden van de Registratiekamer, dan ook niet noodzakelijk (Jaarverslag 1990 Begeleidingscommissie CID, 's-Gravenh

*De heer Rabbae: U zegt de Rijksrecherche is reactief. U wilt eigenlijk graag naar een soort proactieve positie? U wilt graag de beschikking hebben over een CID-status of -positie. Kunt u dat nader motiveren?*

*De heer Kuijper: U meent dat wij terug willen naar een meer proactieve organisatie. Ik denk dat dit niet juist is. Het is goed dat de organisatie van de Rijksrecherche op zichzelf reactief blijft, maar dat je, gezien de veranderingen in het hele maatschappelijke bestel en ook in het hele criminaliteitsbeeld, wat proactieve elementen aan de Rijksrecherche zou kunnen toevoegen, onder goede voorwaarden.*

*(...)*

*De heer Rabbae: Ik onderbreek u even. De vraag was: waarom is uw nota in de laagste laag gelegd?*

*De heer Kuijper: De rest van de Rijksrecherche Nederland had vrijwel geen ervaring op dat gebied. Men zag dus ook de noodzaak van de vorming van een CID niet in. Een van de grote bezwaren was ook dat men dan eventueel activiteiten ging ontwikkelen die niet pasten in het beeld van de Rijksrecherche. Je bent bezig met de integriteitshandhaving en je zou dan zelf risico's gaan lopen op CID-gebied door activiteiten te gaan ontplooiën waarmee je buiten de grenzen zou kunnen komen. Dit heel globaal weergegeven.*

*De heer Rabbae: Dit zou betekenen dat je niet alleen maar informatie krijgt van de politie, maar dat je ook informatie geeft aan de politie?*

*De heer Kuijper: Ja.*

*De heer Rabbae: Daar zou u voor zijn?*

*De heer Kuijper: Daar ben ik voor, ja. Ik ben voor een vrije informatie-uitwisseling op het criminele gebied. Ik zou met betrekking tot de rijksrecherche wel de restrictie willen maken*

*dat er informatie is die niet naar de CID'en kan, maar dat is dan ook informatie waar de CID'en niet mee uit te voeren kunnen. Ik bedoel dat in de zin van dat je een organisatie niet moet belasten met informatie waar zij niks aan heeft.*

*De heer **Rabbae**: Stel, u heeft de CID-status. U zou dan in dat verband eigenlijk ook informanten moeten gaan runnen.*

*De heer **Kuijper**: Misschien.*

*(...)*

*De heer **De Graaf**: Ik begrijp dus dat u eigenlijk helemaal geen criminele-inlichtingendienst wilt hebben. U wilt alleen maar de status hebben, hoe dat formeel dan ook in elkaar zit, om dit soort CID-informatie te krijgen en als het ware ook door te kunnen geven.*

*De heer **Kuijper**: Als ik het heel kort door de bocht zeg, dan ....*

*De **voorzitter**: Zegt u alstublieft niets kort door de bocht.*

*De heer **Kuijper**: Mijn mening is dat de Rijksrecherche dient te worden opgenomen in de CID-regeling.*

*De heer **De Graaf**: Ja, maar dus geen eigen CID, geen eigen criminele-inlichtingendienst met runners en mensen die eigenlijk niets anders doen dan dat?*

*De heer **Kuijper**: Nee. Dat is niet de eerste optie.*

*De heer **De Graaf**: En ook niet de tweede optie.*

*De heer **Kuijper**: Kijk. Wij willen wel de mogelijkheid en de professionaliteit hebben om, als een regionale criminele-inlichtingendienst omhoog zit met een informant – dat is in het verleden wel gebeurd – een onderzoek te doen naar eigen collega's. De redenen daarvoor heb ik net gegeven. Het runnen van dit informant kan dan, bijvoorbeeld, overgenomen worden door de Rijksrecherche.<sup>73</sup>*

De verstrekking van informatie door een CID aan een bijzondere opsporingsdienst kan via de – hierna te bespreken – NCID verlopen. De Economische Controledienst en de CRI hebben daartoe in 1989 een convenant gesloten.<sup>74</sup>

### 3.4.2 Coördinatie NCID nationaal

Ten behoeve van de samenwerking is destijds binnen de Centrale recherche informatiedienst (CRI) de Landelijke criminele inlichtingendienst (LCID) opgericht. Na de onderbrenging van de CRI als divisie (Divisie CRI) binnen het Korps Landelijke politiediensten (KLPD) is de LCID omgedoopt in de Nationale criminele inlichtingendienst (NCID). Binnen de CRI-organisatie worden de taken van de NCID uitgevoerd door de Afdeling coördinatie criminele inlichtingen (ACCI). Aan de NCID is opgedragen om ter coördinatie van de samenwerking landelijke registraties bij te houden en deze gegevens te bewerken en te analyseren (artikel 6 CID-regeling 1995).

*De heer **Barendregt**: De CRI krijgt nooit alle informatie want het is in de eerste plaats bijna ondoenlijk om alle informatie te krijgen die een regio op regionaal niveau opslaat. Ook automatiseringstechnisch is dat al onmogelijk. In de tweede plaats hebben wij al afspraken gemaakt over de relevante informatie. Sterker nog: uit de CID-regeling blijkt, dat die informatie die van bovenregionaal belang is, gemeld moet worden. Dat gebeurt nog steeds niet voldoende, moet ik zeggen.<sup>75</sup>*

<sup>73</sup> Verhoor K. Kuijper, hoofd van de rijksrecherche bij het parket procureur-generaal te Amsterdam 19 oktober 1995, nr. 61.

<sup>74</sup> ECD, *Convenant tussen ECD en CRI over samenwerking op het gebied van criminele informatie en criminele inlichtingen*, 's-Gravenhage 1989.

<sup>75</sup> Verhoor B.N. Barendregt en H.J.C.M. Theeuwes, respectievelijk hoofd en plaatsvervangend hoofd van de Afdeling coördinatie criminele inlichtingen van de Divisie centrale recherche informatie, 14 september 1995, nr. 20.

<sup>76</sup> *Jaarverslag CRI 1993*, Zoetermeer, 1994 en cijfermatig overzicht verstrekt aan de commissie.

Het (jaarlijks toenemend) aantal ontvangen informatierapporten ten behoeve van de nationale en internationale coördinatie bedroeg in 1994 10 043; daarvan waren 4291 afkomstig van de NCID, 709 van bijzondere opsporingsdiensten, de Koninklijke marechaussee en dergelijke en de overige rapporten kwamen uit de regiokorpsen. In 1990 bedroeg het totaal aantal aan de NCID toegezonden informatierapporten 2477. In 1991 was het een aantal van 3371 informatierapporten. Het aantal verstrekkingen uit het NCID-register aan de RCID steeg eveneens en bedroeg in 1994: 2070.<sup>76</sup> Uit deze cijfers blijkt dat veel van de door de NCID gemaakte rapporten

nimmer hun weg naar de regio vinden. De divisie CRI heeft overigens geen bevoegdheden om de CID-eenheden tot samenwerking te dwingen.

*De RCID-en gebruiken verschillende bedrijfsprocessensystemen. De meest gebruikte zijn Octopus, RBS en Vidocq. Uit een in 1991 in opdracht van de Begeleidingscommissie CID gehouden onderzoek blijkt volgens de al citerend geformuleerde conclusies, dat elk korps «maar wat aan rotzooit» en vooral «het eigen produkt te vuur en te zwaard verdedigt», doch dit gaat samen met een duidelijke behoefte aan coördinatie en afstemming, welke wens het kennelijk aflegt tegen de vrees voor louter centrale aansturing en lokale bemoeienis.<sup>77</sup> In het rapport wordt gesproken over «eiland-automatisering». Volgens enkele CID-coördinatoren zullen naar verwachting de RCID-en de komende jaren gaan werken met RBS of Octopus. De Begeleidingscommissie CID geeft aan (28 september 1992) dat de zogenaamde eilandautomatisering het onderling ter beschikking stellen van CID-subjecten via de CIDSi verhindert.*

De CID-regeling 1995 voorziet in een verplichte melding van de CID-subjecten, grijze-veld-subjecten, informanten onder code aan de NCID van de CRI. De NCID onderhoudt de geautomatiseerde CID-Subjecten-Index (CIDSi). In dit geautomatiseerde systeem kunnen aangesloten RCID-en rechtstreeks nieuwe criminele subjecten invoeren en daarnaast nagaan of gegevens van een bepaald subject bij één van de andere CID-en beschikbaar zijn. CIDSi is een centrale verwijzingsindex, die te vergelijken is met een telefoonboek. Inmiddels zijn alle RCID-en aangesloten op de CIDSi. De gegevens betreffen CID-subjecten en zogenaamde grijze-veldsubjecten, welke beide categorieën zowel natuurlijke als rechtspersonen kunnen inhouden.

Blijkens de jaarverslagen van de ACCI heeft het aantal geregisteerde personen zich als volgt ontwikkeld:

1989:	10 010 natuurlijke personen als CID-subjecten;
1990:	18 266 natuurlijke personen als CID-subjecten;
1991:	22 102 natuurlijke personen als CID-subjecten;
1992:	38 600 natuurlijke personen als CID-subjecten; <sup>78</sup>
1993:	±40 000 natuurlijke personen als CID-subjecten; <sup>79</sup>
1994:	55 090 natuurlijke personen als CID-subjecten;
1995:	60 757 natuurlijke personen als CID-subjecten; <sup>80</sup>

Op 29 mei 1995 waren in de CID-subjecten-index (CIDSi) van de CRI nog 56 993 natuurlijke personen opgenomen. Met dubbeltelling wegens aanmelding door meer CID-en waren dit 54 814 CID-subjecten en 10 371 grijze-veld-subjecten.<sup>81</sup>

Die dubbeltellingen zijn te verklaren door het feit dat sommige personen door meer dan één RCID worden aangemeld: één persoon werd door dertien RCID-en aangemeld en 59 personen door zes of meer RCID-en en 236 personen door vier of meer RCID-en.<sup>82</sup> Veertien RCID-en hebben geen subjecten met de status grijze-veld aangeleverd. Elf eenheden hadden rechtspersonen gemeld. De contacten of niet-subjecten zitten niet in de centrale telling.

De CIDSi biedt dus naast mogelijkheden tot analyses over georganiseerde criminaliteit op nationaal niveau, ook de mogelijkheid om de samenwerking tussen CID-en te verbeteren. De aanlevering van informatie door de diverse RCID-en verdient nog enige aandacht, onder meer gezien het beperkte aantal korpsen dat rechtspersonen aanlevert. Voorts kan men zich afvragen of het nu juridisch terecht is dat grijze-veldsubjecten niet worden aangeleverd of dat het beter ware als dit wel zou gebeuren.

De NCID beheert een register waarin alle door CID-en aangemelde informanten onder een niet te decoderen cijfercode worden opgenomen. Dit register is het Informanten coderingssysteem (ICS). De CID-regeling 1995 bevat geen bepaling die de CID-en ertoe verplicht hun informanten aan te melden. Bij de NCID stonden tot juni 1995 cumulatief 2 936

<sup>77</sup> In-pact, politie Adviescentrum, *Advies inzake onderzoek naar huidige en toekomstige ontwikkeling van CID-applicaties*, Utrecht 1991, p. 30.

<sup>78</sup> Bekend is dat in bij de gemeentepolitie Amsterdam begin 1993 het CID-bestand is geschoond. Het aantal CID-informatierapporten is van ongeveer 25 000 teruggebracht naar 7 000. Daarbij zal zonder twijfel veel informatie omtrent CID-subjecten geschoond zijn.

<sup>79</sup> In het najaar van 1993 werd de CIDSi als landelijk verwijzingsstelsel geautomatiseerd ter beschikking gekomen voor alle regionale CID-en. De fase van implementatie eind 1993/begin 1994 zorgde ervoor dat geen bruikbaar getal dan wel beeld gegeven kon worden. In het Jaarverslag van 1993 werd om die reden de schatting van 40 000 CID-subjecten gemaakt.

<sup>80</sup> Telling van rond de jaarwisseling 1995/1996 zal per brief van 10 januari 1995 door de Afdeling coördinatie criminele inlichtingen aan de commissie bekend is gemaakt.

<sup>81</sup> Brief van 12 juni 1995 van de Afdeling coördinatie criminele inlichtingen aan de commissie.

<sup>82</sup> Gegevens per 24.02.1995 bij 55.090 CID-subjecten.

informanten geregistreerd, afkomstig van zeventien CID-en. Medio december 1995 hebben alle 25 RCID-en, de Koninklijke marechaussee, de divisie Mobiliteit van het KLPD en een aantal bijzondere opsporingsdiensten waaronder de FIOD, informanten aangemeld: 5 259.<sup>83</sup>

*De voorzitter: Nu staat in de regeling CID dat de regionale CID-en gegevens omtrent de CID-subjecten moeten aanleveren. Althans, van die waarvan het van nationale betekenis is.*

*De heer Barendregt: Ja.*

*De voorzitter: Doen alle CID-en dat?*

*De heer Barendregt: Alle CID-en leveren nu hun informatie aan. Er zijn dus geen regio's meer die niet aanleveren. Op het gebied van de informantencoderingsystemen mis ik nog vijf of zes regio's.*

*De voorzitter: Wie mist u nog?*

*De heer Barendregt: Dan moet ik even kijken... Ik mis op dit moment nog de Gelderland-Midden CID; de Noord-Holland noord regionale CID; met de Midden- en West-Brabant CID is de afspraak gemaakt dat zij zouden aanleveren in week 37, als ik het goed heb; ik mis Brabant-Zuidoost, Limburg-Noord en Flevoland. Dat is dus op het gebied van de aanlevering van gecodeerde informanten.*

*De voorzitter: Heeft u in het nationale systeem enig zicht of alle belangrijke CID-subjecten, dus CID-subjecten van nationaal belang, ook aangeleverd worden?*

*De heer Barendregt: De regeling zegt, dat alle CID-subjecten moeten worden aangeleverd. Dat hebben wij inmiddels geautomatiseerd. Er zijn goede afspraken gemaakt met de regio's en zij leveren nu...*

*De voorzitter: En dat loopt nu automatisch bij iedereen?*

*De heer Barendregt: Dat loopt nu automatisch bij iedereen. Ook de laatste regio... Kennemerland heeft aangeleverd.<sup>84</sup>*

De controle die uitgaat van de nationale registratie is beperkt. In de eerste plaats is de aanmelding nog geen 100%. In de tweede plaats voert de NCID geen controle uit op aangevoerd materiaal. Wel houdt de NCID de zwarte lijst bij. Een en ander heeft tot gevolg dat niet voorkomen kon worden dat informanten door meer CID-en worden gerund zonder dat de diensten daar zelf weet van hadden. Dit betekent ook dat de NCID geen overzicht heeft over het aantal personen dat als burgerinfiltrant opereert.

*De voorzitter: Hebt u erop toegezien dat al uw informanten landelijk werden aangemeld?*

*De heer Van Vondel: Ik heb ervoor gezorgd dat alle informanten in onze dossiers ingeschreven stonden.*

*De voorzitter: Hebt u nagezien of uw informanten landelijk werden aangemeld om te vermijden dat een informant elders verdachte is?*

*De heer Van Vondel: Het lag in de lijn der bedoelingen dat het gebeurde.*

*De voorzitter: Maar het is nooit gebeurd?*

*De heer Van Vondel: Het is er niet van gekomen, nee.<sup>85</sup>*

Op basis van de CID-regeling 1986 (artikel 4 sub i) registreert de CRI elke gerichte CID-actie, waarbij meer dan één regio is betrokken. Blijkens de CID-regeling 1995 (artikel 6 aanhef en onder d) moet elke CID-actie gemeld worden bij de NCID. De jongste regeling kent in tegenstelling tot de eerste een definitie van CID-actie: het systematisch en gericht inwinnen van gegevens over CID-subjecten (artikel 1 sub j). Deze meldingen hebben tot doel de samenwerking te bevorderen. Indien elders ook een actie op hetzelfde subject loopt, kunnen deze acties gecoördineerd worden. De meldingen hebben geen controle tot doel. Met de melding van elke CID-actie kan nog geen ervaring zijn opgedaan.

*De meldingen van recherche onderzoeken – het betreft hier de meldingen CID-onderzoeken – waren in de jaren 1992–1994 achtereenvolgens: 229, 509 en 723. Deze waren voor het jaar 1994 als volgt verdeeld: ressort Leeuwarden 13; Arnhem 139;*

<sup>83</sup> Brief van de Afdeling coördinatie criminele inlichtingen van de CRI (3 januari 1996).

<sup>84</sup> Verhoor B.N. Barendregt en H.J.C.M. Theeuwes, respectievelijk hoofd en plaatsvervangend hoofd van de Afdeling coördinatie criminele inlichtingen van de Divisie centrale recherche informatie, 14 september 1995, nr. 20.

<sup>85</sup> Verhoor J. van Vondel, voormalig bij CID-rechercheur de regionale criminele inlichtingendienst van de regiopolitie Kennemerland, 9 oktober 1995, nr. 46.



*Amsterdam 67; Den Haag 128, Den Bosch 105; overig 60; LCID 1. Deze cijfers moeten prudent worden beoordeeld, aangezien niet uitgesloten kan worden, dat bijvoorbeeld de regio Arnhem nauwkeuriger is geweest met het aanmelden dan de regio Amsterdam. Wel valt reeds uit deze cijfers op dat ook de LCID zelf recherche-onderzoeken – lees: CID-onderzoeken – verricht: in 1993 waren dat er nog 30.*

Uit dit bestand kan niet worden opgemaakt hoe vaak van bepaalde methoden gebruik is gemaakt. Zo wordt dus niet bijgehouden hoeveel – laat staan door welke CID-en – doorlatingen hebben plaatsgevonden.

### 3.4.3 Internationale samenwerking

De gegevensverstrekkingen aan het buitenland verschillen wat betreft de processen-verbaal en andere harde informatie niet van de verstrekking van gegevens aan collega's in een andere Nederlandse politieregio. Hierop zijn de Wet politieregisters en in het bijzonder het Besluit politieregisters van toepassing. De CRI noch de landelijke officier van justitie behoeven in de verstrekking te worden gekend.

De verstrekking van CID-informatie aan het buitenland vergt echter inschakeling van de CID-officier (artikel 13 CID-regeling 1995). Het is twijfelachtig of deze regel in de praktijk wordt nageleefd. Verder zal dergelijke informatie – op grond van hetzelfde artikel – in beginsel via de Afdelingen recherche informatie (ARI) naar de NCID moeten worden geleid. Indien dat in overeenstemming is met door de minister goedgekeurde afspraken met buitenlandse politie-ambtenaren mag de verstrekking rechtstreeks geschieden, maar daarvan moet afschrift worden gezonden aan de NCID. In de praktijk lijkt ook deze regel niet steeds te worden nageleefd.

Een probleem is hoe ver de CID kan gaan met het verstrekken van (gevoelige) informatie aan het buitenland. De richtlijn van de Vergadering van procureurs-generaal van 23 november 1994 bepaalt slechts dat de verstrekking van CID-informatie aan buitenlandse politie-autoriteiten in overleg met de CID-officier van justitie geschiedt.<sup>86</sup> Ten aanzien van de verbindingsofficier kunnen afspraken worden gemaakt zodat hij gelijk gesteld is met een Nederlandse opsporingsambtenaar.<sup>87</sup> Ondanks het principe van wederkerigheid wordt bijvoorbeeld informatie met 01-status niet rechtstreeks aan het buitenland gegeven. De reden daarvoor is dat in het buitenland het Nederlandse systeem met gekwalificeerde informatie lange tijd niet bekend was, als gevolg waarvan het mogelijk was dat zonder waarschuwing 01-informatie in een buitenlands proces-verbaal werd opgenomen. Het is voorgekomen dat zo'n proces-verbaal in het kader van de rechtshulp aan Nederland vervolgens in het zaakdossier terecht kwam. Toch zijn er wel aanwijzingen dat dergelijke informatie feitelijk in de regio's met het buitenland wordt uitgewisseld. Daarbij wordt vertrouwd op de zwijgzaamheid van de buitenlandse collega.

*In internationaal verband is door Nederland vooral binnen Interpol aandacht gevraagd voor het Nederlandse CID-regime: dit heeft geleid tot een resolutie.*

Als blijkt dat Nederlandse informatie voor andere doeleinden wordt aangewend dan aangegeven, zal geen tweede keer informatie worden verleend. Dat informatie onjuist wordt gebruikt, kan echter niet worden voorkomen. Soms wordt aan de informatie-afnemers gevraagd wat met de Nederlandse informatie gebeurt.

Elk ingewilligd verzoek tot het zelfstandig verstrekken van inlichtingen door de politie aan het buitenland, ingevolge artikel 552i, lid 2 Sv, dient aangetekend te worden in een met het oog daarop aangelegd register. De aard van het verzoek, de hoedanigheid van de verzoeker en het gevolg dat aan het verzoek gegeven is, worden hierin in ieder geval opgenomen. De

<sup>86</sup> Stcrt. 1994, 242.

<sup>87</sup> Zie hiervoor art. 13 Bpolr; en *bijlage 5 Methoden, hoofdstuk 10 Internationale samenwerking*.

minister van Justitie heeft daartoe een model vastgesteld (Stcrt. 1993, 252).<sup>88</sup> In de praktijk wordt deze niet nageleefd.

*De voorzitter: Ik wil graag met de heer Theeuwes het geven van informatie aan en de contacten met het buitenland bespreken. Komt alle politie-informatie aan het buitenland bij u langs?*

*De heer Theeuwes: Neen, niet alle politie-informatie aan het buitenland komt bij de CRI langs.*

*De voorzitter: Kunnen politiekorpsen direct die informatie leveren?*

*De heer Theeuwes: Strikt volgens de regeling, zoals neergelegd in het Besluit politie-registers, moet alle politie-informatie langs de CRI gaan.*

*De voorzitter: Waarom gebeurt dat niet?*

*De heer Theeuwes: Het apparaat van de CRI is daarvoor veel te klein. De regionale korpsen in Nederland zijn misschien niet op de hoogte van deze kleine bepaling in artikel 13 van het Besluit politieregisters.*

*De voorzitter: Waarom wordt daar dan niet de hand aan gehouden en aan andere dingen wel? Of zegt u dat de regels onwerkbaar zijn?*

*De heer Theeuwes: Dit is een voorbeeld waarbij de consequenties van regelgeving niet zijn overzien. Ik voeg hieraan onmiddellijk toe dat in hetzelfde artikel een zekere mate van vrijheid wordt gegeven aan regio's.*

*De voorzitter: Voor de grensstreek.*

*De heer Theeuwes: Ja.*<sup>89</sup>

Operationele gegevens uit het buitenland worden als zij centraal – dat wil zeggen bij de CRI – binnenkomen, via de ARI's naar de korpsen gezonden. Als deze informatie anders dan sturingsinformatie wordt gebruikt, moet bij de buitenlandse bron worden nagegaan of de informatie operationeel kan worden ingezet. Het buitenland lijkt soms CID-achtige informatie te verstrekken. Niet-operationele, politieke informatie uit het buitenland gaat het NCID-bestand in.

De kwaliteitsbewaking van buitenlandse informatie wordt uitgevoerd door de NCID – althans de ACCI. Deze afdeling staat kritischer tegenover informatie uit «derde wereld landen» dan tegenover «westerse» informatie. Het is denkbaar dat de informatie verkregen is door middel van een in Nederland niet toegelaten (en in het buitenland al dan niet toegelaten) opsporingsmethode. Het is de commissie niet gebleken dat de uit het buitenland afkomstige informatie op dit punt regulier wordt getoetst. Wel is de commissie gebleken dat de verstrekte informatie vaak een hoge betrouwbaarheidsevaluatie krijgt. Ook de naleving van specifieke door het buitenland gestelde voorwaarden wordt niet stelselmatig gecontroleerd. Te denken valt aan de situatie dat informatie zonder bewijsbestemming is verstrekt en dat deze informatie toch in het strafdossier terecht komt. De rechter zou deze uit het buitenland afkomstige informatie kunnen toetsen, maar in het algemeen wordt dit nagelaten. Deze nalatigheid kan niet worden gerechtvaardigd met een beroep op het vertrouwensbeginsel, omdat dit beginsel toeziet op de correctheid van procedures en niet op de betrouwbaarheid van informatie.

### 3.5 Sturing en controle van CID

#### 3.5.1 De korpsbeheerder

De korpsbeheerders tonen in het algemeen terughoudendheid met betrekking tot de gang van zaken bij het gebruiken van opsporingsmethoden. Zij oriënteren zich vooral op hun financiële verantwoordelijkheid en hun verantwoordelijkheid als werkgever. Zij houden zich bijvoorbeeld bezig met de vraag of in de totale omvang van het korps – personeel en materieel – niet onevenredig veel prioriteit wordt gegeven

<sup>88</sup> Zie ook het Modelreglement Internationale rechtshulp politie, Stcrt. 1994, 133 en (van de Registratiekamer de) Verklaring van overeenstemming inzake modelreglement Internationale rechtshulp politie, Stcrt. 1994, 133.

<sup>89</sup> Verhoor B. N. Barendregt/H. J. C. M. Theeuwes, respectievelijk hoofd en plaatsvervangend hoofd van de afdeling coördinatie criminele inlichtingen van de Divisie centrale recherche informatie, 14 september 1995, nr. 20.

aan georganiseerde misdaad ten detrimente van bijvoorbeeld lokale misdaad, veel voorkomende criminaliteit en ordehandhaving. De verantwoordelijkheden impliceren niet dat de korpsbeheerders zich indringend bezighouden met opsporingsmethoden of de organisatie van de CID-en. De casuïstiek van het recherchewerk en het inlichtingenwerk gaat in hoofdzaak aan hen voorbij. Tekenend is misschien het feit dat de korpsbeheerder weliswaar wettelijk beheerder van de politieregisters – ook van de CID-registers – is, maar dat dit tenminste bij één voormalige korpsbeheerder dit niet bekend was.

Het is dan ook niet verwonderlijk dat de korpsbeheerders zich weinig bezig houden met de opsporingsmethoden, ook niet na de IRT-affaire. Toch is naar aanleiding van de IRT-affaire de gedachte opgekomen dat een al te afstandelijke opstelling van de korpsbeheerder niet terecht is. Daarom willen sommigen op de hoogte worden gebracht van uitzonderlijke methoden – die overigens ook de rechtspositie van het personeel in gevaar kunnen brengen – en van gevallen waarin boven het ter beschikking staande budget geld moet worden ingezet. In de korpsen wordt f 25.000, tot f 35.000, geheime CID-uitgaven begroot. Dit zijn niet de tip-, toon- en voorkoopgeld, waar de korpsbeheerders geheel buiten staan. Uit hoofde van hun verantwoordelijkheid voor het beheer willen zij bovendien globaal zicht hebben op de situaties waarin de politiemensen terecht komen teneinde de mogelijke gevaren waaraan ze worden blootgesteld te kunnen inschatten. Sommigen spreken in dat verband van een verantwoordelijkheid van de korpsbeheerder voor de ethiek van het politie-optreden. Een aantal korpsbeheerders wenst dan ook in het driehoeksoverleg op de hoogte te worden gesteld als politie-ambtenaren in onveilige situaties worden gebracht, of als deze strafbare feiten plegen.

In gevallen waarin de korpsbeheerder zich laat informeren over de attitude, de veiligheid, de budgetoverschrijding en de uitzonderlijke gevallen, zal hij in het driehoeksoverleg eventueel een veto kunnen uitspreken over een bepaalde kwestie. Dit is echter tot nu toe nooit gebeurd. Ook het beraad van korpsbeheerders heeft niet als zodanig uitspraken gedaan over methoden en dergelijke.

Het voorgaande kan nog worden aangevuld met een andersoortige bemoeienis van de korpsbeheerders met het CID-werk. Daarbij gaat het om de bestuurlijke rechtshandhaving. Sommige korpsbeheerders zeggen dat zij in dit verband steeds CID-informatie krijgen als zij daarom vragen. Opgemerkt moet worden dat dit in strijd is met de regelgeving tenzij de verstrekking valt onder artikel 15, eerste lid, onder b, Wet politieregisters. Het komt ook voor dat de politie de burgemeester benadert – al dan niet door tussenkomst van het openbaar ministerie – teneinde hem tot bepaalde bestuurlijke maatregelen te bewegen. Maar de politie is daarin terughoudend.

Er is nog een andere invalshoek van waaruit de korpsbeheerder te maken kan krijgen met de CID. Belanghebbenden kunnen bij hem klagen over politie-optreden.

*De Politiewet 1993 verplicht het regionaal college om op voorstel van de korpsbeheerder regels over de behandeling, het onderzoek en de afdoening van klachten over optreden van ambtenaren van de politie vast te stellen. De regeling voorziet in de instelling van een onafhankelijke commissie, die de korpsbeheerder adviseert over de afdoening van klachten (artikel 61 Politiewet 1993). In Amsterdam wordt al sinds 1986 met een dergelijke commissie voor politiekklachten gewerkt. Als de klacht niet naar tevredenheid van de klager is behandeld, kan hij zich wenden tot de Nationale ombudsman.*

### 3.5.2 De korpsleiding

Veel – zij het niet alle – korpschefs hebben te weinig aandacht gehad voor het CID-werk.

*De voorzitter: Heeft de korpsleiding zich ooit wel eens met deze praktische dingen beziggehouden?*

*De heer Van Steeg: Niet in die zin dat de korpsleiding gekeken heeft: is dit nu een CID-subject, of een opvraag heeft gedaan van een CID-subject en daar inhoudelijk naar gekeken heeft. Maar de korpsleiding heeft zich bijvoorbeeld heel uitdrukkelijk bemoeid met het moment waarop het geautomatiseerd ging worden en met het moment waarop wij de nieuwe organisatie ingingen en op verschillende locaties de informatie in gingen kloppen. U kunt zich immers voorstellen dat dit gaat via telefoonlijnen die beveiligd moeten worden. De heer Wiarda heeft zich daar zeer persoonlijk en nadrukkelijk mee bemoeid.*

*De voorzitter: Ik bedoel: met het praktische werk?*

*De heer Van Steeg: Nee.*

*De voorzitter: U heeft zich in een ander verband nog wel eens wat krasser uitgelaten over het verstand dat de korpsleiding heeft van het CID-werk.*

*De heer Van Steeg: Ja.*

*De voorzitter: Hoe kras was?*

*De heer Van Steeg: Dat was zo kras dat ik zei, dat Jan Wiarda veel verstand heeft van het managen van ons korps en ik van het CID-werk, en dat wij het ieder op ons eigen vlak moeten doen. Ik denk dat dit heel goed werkt. Uiteraard heeft hij wel de taak van controleren en daar heeft hij weer een afdelingschef voor.<sup>90</sup>*

Sommige korpschefs geven aan zich tot voor kort nooit met de recherche in het algemeen en de CID in het bijzonder te hebben bemoeid. Het overgrote deel van de korpschefs heeft zelfs weinig of geen recherche-ervaring.

*De voorzitter: Sinds wanneer bent u direct betrokken bij het onderwerp zwaar georganiseerde criminaliteit? Ik vraag dit omdat veel korpschefs deze achtergrond niet hebben.*

*De heer Straver: Dat klopt en dat geldt ook voor mij. Ik was vooral bezig met veiligheid in mijn stad en mijn regio. Betrokkenheid bij de zware en georganiseerde criminaliteit was op afstand en is pas na de IRT-affaire heel intensief geworden (...).<sup>91</sup>*

*De voorzitter: Heeft u zich in het verleden, voordat het interregionale researcheteam uit elkaar spatte, inhoudelijk veel met opsporingsmethodes beziggehouden?*

*De heer Nordholt: Nee, ik heb in de 36 jaar dat ik bij de politie werk geen dag bij de recherche gediend. Ik ben geen recherchechef geweest. Ik ben in 1984 begonnen als korpschef in Groningen. Ik was daarbij natuurlijk wel verantwoordelijk voor de recherche. Sinds 1 januari ben ik daarvoor verantwoordelijk in Amsterdam, maar zonder recherche-ervaring.*

*De voorzitter: Wat wist u van onderzoeken die liepen? Wat wist u van methoden die gebruikt werden? Wat wist u van voorkeuren? Wat wist u van keuzes?*

*De heer Nordholt: Wat ik wist, wist ik al toen ik naar Amsterdam ging. In dat korps werd gebruik gemaakt van de methode pseudo-koop. Ik wist ook, maar dat was pas in een latere fase, dat die pseudo-koop die op zichzelf al een vorm van infiltratie is, veranderd is in korte-termijninfiltratie. Ik denk dat pseudo-koop later zelfs veranderd is in lange-termijninfiltratie. Wij hebben daarover gesproken in de gemeenteraad. De pseudo-koop was destijds een heikel onderwerp. Het heeft nog even geduurd alvorens dat middel kon worden ingevoerd. De heer Van Thijn heeft zich daar nogal sterk voor gemaakt.<sup>92</sup>*

De geringe aandacht voor het CID-werk kan bovendien worden verklaard uit de overweging dat de officier van justitie de recherche en het CID-werk aanstuurt. Toch neemt dit laatste niet weg dat de korpschef evenzeer verantwoordelijk is voor het CID-optreden als voor het wijkteam. Inmiddels bestaat die aandacht wel, onder meer als gevolg van de IRT-affaire en de parlementaire enquête. Alle korpschefs hechten in elk geval waarde aan het CID-werk. Er worden echter wel kanttekeningen geplaatst. De voornaamste problemen in de verhouding tussen de korpschef en de CID vloeien voort uit het door de CID gepercipieerde belang hun bronnen te beschermen. In het «beste» geval krijgt de

<sup>90</sup> Verhoor M. van Steeg, teamleider bij de criminele inlichtingendienst bij de politieregio Utrecht, 29 september 1995, nr. 33.

<sup>91</sup> Verhoor M.A. Straver, korpschef politieregio Kennemerland, 16 oktober 1995, nr. 56.

<sup>92</sup> Verhoor E.E. Nordholt, korpschef politieregio Amsterdam-Amstelland, 19 oktober 1995, nr. 62.

korpschef alles te horen, als hij dat wil, zelfs de namen van de informanten. Er zijn echter veel CID-rechercheurs die het niet juist achten de korpschef te informeren over de details van hun werkzaamheden. In dergelijke gevallen acht de RCID-chef zich weliswaar verplicht te rapporteren aan de CID-officier van justitie, maar niet aan de recherchechef of aan de hoofdcommissaris. Zelfs op uitdrukkelijke vragen van de korpsleiding wordt dan geen antwoord gegeven.

In Amsterdam accepteert de korpschef deze gedragslijn niet. Dit wordt ook doorgetrokken naar de CID-en op districtsniveau. De korpschef is van oordeel dat de projectleider van die CID moet rapporteren aan de districtschef, zodat deze laatste over alle informatie kan beschikken die hij eventueel wil hebben. In Rotterdam acht de korpsleiding het een probleem dat de CID niet meer ondersteunend, maar leidend dreigt te worden en dat de CID aan de operationele recherchechef de informatie onthoudt waarvoor deze later wel verantwoording moet afleggen. Hoewel men ook daar met CID-en bij de districten werkt, wordt gevreesd voor een verzelfstandiging van districtelijke CID-en, waardoor de korpsleiding geen overzicht kan hebben van de CID-activiteiten.

In Kennemerland werd de korpsleiding slechts mondjesmaat door de CID van informatie voorzien. De korpsleiding heeft de RCID-chef (Langendoen) echter naar buiten toe niet willen afvallen, omdat hij naar het oordeel van de korpsleiding goede resultaten behaalde en omdat hij onder grote persoonlijke druk stond als gevolg van persberichten waarin aanvallen werden gedaan op zijn integriteit. Omgekeerd komt het ook voor dat de korpsleiding aan de RCID-chef informatie onthoudt. Dit was in dezelfde casus het geval toen de opvolger van Langendoen (Woest) in opdracht van de korpsleiding niet werd «belast» met CID-gegevens uit het onderzoek van het IRT Noord-Holland/Utrecht.

Een bijzondere situatie doet zich voor als CID-ambtenaren werken voor andere regio's of voor een kernteam. Het systeem is dan zo dat de korpschef van het leverende korps nog slechts beheersmatige verantwoordelijkheid draagt: zij achten zich mede verantwoordelijk voor de veiligheid van hun CID-personeel. De uitgeleende ambtenaren komen echter onder het gezag en de operationele leiding van het «inlenende» korps/team en de daarvoor verantwoordelijke korpsleiding. Dat de overdracht dan goed moet lopen, moge duidelijk zijn.

### 3.5.3 Het openbaar ministerie

Artikel 13 Politiewet 1993 bepaalt dat indien de politie optreedt in het kader van de strafrechtelijke handhaving van de rechtsorde zij onder gezag van de officier van justitie staat. Artikel 2, tweede lid CID-regeling 1995 stipuleert dat de taakuitvoering door de regionale criminele inlichtingendienst plaatsvindt binnen de door de CID-officier van justitie aangegeven kaders en met inachtneming van de door deze functionaris gegeven aanwijzingen. De toetsing door de CID-officier zal gericht moeten zijn op talrijke aspecten. Uiteraard zal moeten worden gelet op de naleving van de wet en het verdragsrecht en op de beginselen van een goede procesorde, maar ook op de belangen van afscherming van de informant en op de grenzen van het politie-optreden waar bijvoorbeeld wordt overgegaan tot het plegen van strafbare feiten.

*De voorzitter: In hoeverre kunt u als officier het beleid van de CID bepalen?*

*De heer De Groot: Ik wil het wel.*

*De voorzitter: Dat begrijp ik, maar kunt u het ook?*

*De heer De Groot: Ik probeer het. Dat is weer een stap verder. En of ik het kan? Dan moet ik uiterst bescheiden zijn.*

*De voorzitter: Dus u kunt het eigenlijk niet.*

*De heer De Groot: Niet in de mate zoals ik zou willen.*

*De voorzitter: Wat kunt u niet wat u wel zou willen?*

*De heer De Groot: Ik vind dat een CID als onderdeel van de politieorganisatie ondersteunend is aan de rekerchetaak. De rekerchetaak is gericht op criminaliteitsbestrijding. De prioriteiten daarvan worden deels landelijk maar ook lokaal bepaald. Ik vind dat de inzet van de CID eigenlijk de prioriteiten dient te volgen, zoals die door het bevoegd gezag worden vastgesteld. Als ik het via de andere kant mag benaderen: een CID moet niet voor zichzelf werken, moet geen informatie verzamelen om maar informatie te hebben; een CID moet ook niet achter de informanten aanlopen; een CID moet gericht investeren in de projecten die door het bevoegd gezag zijn uitgekozen in het kader van de prioriteitenstelling.<sup>93</sup>*

De rol van de CID-officier bij de onderzoeksprioritering verschilt, maar het enkele bestaan van de CID-officier van justitie is van invloed op de onderzoeksprioritering en tevens op de verhoudingen binnen de politie-organisatie. Dit kan als volgt worden toegelicht. Daar waar de onderzoeksprioritering tot stand komt in nauwe samenwerking tussen tactische rekerche en zaakofficieren heeft de CID «slechts» een ondersteunende rol. De bevindingen van de CID bereiken de besluitvormende organen in dat geval uitsluitend via de rekerche respectievelijk de zaakofficier. Door het bestaan van een CID-officier heeft de CID rechtstreeks toegang gekregen tot besluitvormende niveaus, wat de afhankelijkheid van de tactische rekerche deed afnemen. Wellicht komen de belangen van de centrale autoriteiten binnen het openbaar ministerie – in het bijzonder het Coördinerend beleidsoverleg (CBO) – en de regionale criminele inlichtingendiensten samen met de CID-officier als *trait d'union*. Indien de onderzoeksprioritering dient te geschieden aan de hand van nationaal vast te stellen criteria over de betekenis van het begrip «georganiseerde criminaliteit», is het bij uitstek de RCID die in staat is te bepalen of een bepaalde criminele organisatie voor onderzoek in aanmerking komt.

#### *Controle op de RCID*

Een aantal CID-officieren heeft daadwerkelijk greep op de CID. Hoewel bij uitzondering, komt het voor dat afspraken tussen de CID-officier en de CID-chef schriftelijk worden vastgelegd.

*Dit gebeurde bijvoorbeeld in het geval van een informant, die ten behoeve van zijn informatieverzaffing aan de politie, een aankoop zou kunnen doen en daarmee heler zou worden.*

Na de IRT-affaire en enkele geruchtmakende zaken in 1994 is het besef gegroeid dat de rechtmatige toepassing van bepaalde bijzondere opsporingsmethoden voorafgaande instemming van het openbaar ministerie vergt. In voorkomende gevallen, en dat is heel regelmatig, overlegt de CID-officier met de hoofdofficier. Dan komt aan de orde of de hoofdofficier de besluiten van de CID-officier voor zijn rekening kan nemen. Ook de instelling en het functioneren van de Centrale toetsingscommissie dragen eraan bij dat de officier van justitie bij ingrijpende trajecten wordt ingelicht.

*De voorzitter: Waarom is er dat magisch «toen» en dat magische «nu»? Wat is er toch veranderd? Wat is er in u allen gevaren?*

*De heer Dros: Er is vreselijk veel gebeurd. In de eerste plaats zijn er heel grote onderzoeken ter zitting geweest, met alle mogelijke complicaties van dien, waar wij met elkaar van geleerd hebben. Er is dus nieuwe jurisprudentie ontstaan. Er zijn ook allerlei andere ontwikkelingen geweest die ertoe geleid hebben dat een aantal zaken opnieuw tegen het licht gehouden zijn, zoals de IRT-affaire. Ook uw werk heeft daartoe geleid.*

*De voorzitter: Wordt het nu beter of slechter?*

<sup>93</sup> Verhoor F.C.V. De Groot, officier van justitie voor de criminele inlichtendiensten in het arrondissement Den Haag tot medio 1995, daarna officier van justitie bij het Landelijk bureau openbaar ministerie, 18 september 1995, nr. 23.

*De heer Dros: Laat ik het zo zeggen: het past in de ontwikkeling in de tijd. Ik ben in 1991 bij de CID gekomen en het is nu 1995. Ik heb een continue ontwikkeling gezien naar de situatie die wij nu kennen. Dat is heel intensief overleg met het openbaar ministerie, nieuwe overlegvormen, de hele situatie met de CTC. In 1991 was het een volstrekt andere situatie.<sup>94</sup>*

Toch geldt dat officieren van justitie in de praktijk nalaten algemene kaders voor het CID-werk te scheppen. Hooguit zou men kunnen zeggen dat het regelmatige contact tussen RCID-chefs en CID-officieren van justitie – de meeste officieren en RCID-chefs hebben een paar keer per week met elkaar contact – tot gevolg heeft dat de RCID-chef in grote lijnen weet waar de grenzen voor de verantwoordelijke officier van justitie liggen. Formeel zegt dat echter niets.

*In Utrecht stelt de CID-officier in 1991 voor één keer per jaar met de CID over jurisprudentie, richtlijnen, pseudokoop en dergelijke te praten.*

Concrete aanwijzingen over te volgen onderzoeklijnen worden ook zelden gegeven. Als dit wel gebeurt – dit gebeurt nu frequenter dan voor 1993 –, zijn de aanwijzingen vooral gericht op dagelijks voorgelegde casusposities. Het betreft dan langdurige informatietrajecten die soms vooraf, soms wanneer het traject al begonnen is, met de officier van justitie worden doorgesproken. Hoewel de officier van justitie de verantwoordelijkheid heeft, staat hij nagenoeg met lege handen als de politie weigert de door hem uitgestippelde lijn na te leven.

*Voorbeeld: Een door de politie geprepareerde auto was in het criminele milieu gebracht. De auto gaf meermalen technische problemen, omdat de accu waarop de peilzender functioneerde regelmatig opgeladen moest worden. De CID-officier besloot toch tot voortzetting van de actie. Omdat de auto inmiddels in een afgesloten ruimte stond, was het opladen van de accu alleen mogelijk wanneer de politie het pand zou betreden. De chef van de centrale ondersteunende dienst doorkruiste die beslissing door opdracht te geven de zaak af te breken.*

CID-officieren stellen zelf dat hun sturingsmogelijkheden beperkt zijn. In de eerste plaats speelt een rol het verschijnsel dat de officier van justitie onderhevig is aan de zogenaamde negatieve controle van de politie. De sturing en controle door de CID-officier van justitie verloopt in de praktijk in hoofdzaak via de persoon van de RCID-chef. Dit veronderstelt dat de RCID-chef van alles wat de runners doen op de hoogte is. Deze veronderstelling is niet altijd overeenkomstig de werkelijkheid. Bovendien worden wat betreft de omgang met informanten alleen bijzondere dingen voorgelegd; voor het overige wordt er kennelijk van uitgegaan dat politie-ambtenaren hun eigen verantwoordelijkheid hebben. De officier van justitie is immers, zo menen sommige RCID-chefs, niet voor de details maar om op hoofdlijnen sturing te geven. De CID-officier gaat er met een beroep op het vertrouwensbeginsel vanuit dat het wordt gemeld.

*De voorzitter: Maar is het nu zo dat u eigenlijk bepaalt waar de officier van justitie die sinds kort officieel het gezag heeft over de CID, over moet beslissen? U vraagt en zij of hij geeft antwoord, maar als u niet als het ware een vraag voorlegt, dan blijft het in feite stil?*

*De heer Van Steeg: Ja, dan blijft het stil.*

*De voorzitter: Dus het hangt van u af, of u zegt: dat leg ik voor en dat niet?*

*De heer Van Steeg: Als u praat over «CID-subject», dan wel. Als we praten over andere omstandigheden, met betrekking tot...*

*De voorzitter: Neemt u het scala eens door, waarvan u zegt: dat hoeft ik niet te bespreken met m'n officier? Geeft u eens aan hoe dit vroeger was en hoe het nu is, want er zal wel verandering in zitten?*

*De heer Van Steeg: Er zit niet zoveel verandering in, denk ik. Over «CID-subject» bijvoorbeeld wordt niet gesproken met een CID-officier. Maar helemaal aan de andere*

<sup>94</sup> Verhoor O.R. Dros, chef van het kernteam Randstad Noord en Midden, 28 september 1995, nr. 31.

*kant: zaken als een strafbaar feit dat een informant/infiltrant zou moeten of zou willen plegen, of een omstandigheid dat er een U-bochtconstructie moet worden toegepast of dat er bijvoorbeeld een straf opgeschort moet worden – dat soort dingen bespreek je allemaal wel met de officier.<sup>95</sup>*

Binnen de CID wordt overlegd welke informatie op papier kan. Vanwege het verlangen tot afscherming wordt weinig schriftelijk vastgelegd. Maar dat leidt er dan ook vaak toe dat de zaken die niet aan het papier worden toevertrouwd ook niet met de officier van justitie worden doorgesproken. Dat is anders als de politie aanneemt dat de betreffende kwestie van invloed kan zijn op de rechtsgang.

Naast deze gevallen van negatieve controle, kunnen ook minder zuivere motieven een rol spelen. Het is in het verleden wel voorgekomen dat de officier van justitie opzettelijk gebrekkig of misleidend is geïnformeerd.

*Als voorbeeld is te noemen de getuigeverklaring van de Haagse hoofdinspecteur Van Loosbroek in de Sinis-zaak tegen S. (Hof Amsterdam 21.11.1994). Deze getuige was leider van het onderzoeksteam. Hij verklaarde: «in het kader van het onderzoek is in opdracht van mij op verschillende lokaties binnengetreten, terwijl de officier van justitie daarvan niet op de hoogte was. Ik wenste van deze binnentredingen geen processen-verbaal, omdat ik bang was dat deze – al dan niet via de rechter-commissaris – bij de verdediging zouden terechtkomen (...). Ik denk dat de officier van justitie de binnentredingen niet zou hebben goed gevonden: hij was als leider van het onderzoek altijd erg formeel en strak, «roomser dan de paus» zo u wilt. Dat was dan ook de reden voor mij om het niet te vertellen».*

Zo werden in de zaak Henk R. zowel door de CID als door de tactische recherche inijkoperaties uitgevoerd, maar is het openbaar ministerie daar nimmer van in kennis gesteld.

*In het verleden werd ook gewezen op het gevaar van «officier-shopping». De politie zou officieren van justitie benaderen die hun veel ruimte gaven. Na de reorganisatie en de aanwijzing van vaste CID-officieren zijn de mogelijkheden hiertoe beperkt, al zijn ze nog niet geheel uit te sluiten, bijvoorbeeld in vakantieperiodes.*

Naast de negatieve controle door de RCID-chef en de opstelling van deze persoon compliceert ook de organisatie binnen het openbaar ministerie het toezicht op de CID-activiteiten. In het bijzonder is problematisch dat meer officieren van justitie tegelijkertijd bij één zaak zijn betrokken. Het CID-werk wordt begeleid door een CID-officier. Maar het kan voorkomen dat in een bepaald onderzoek de tactische recherche reeds is begonnen – of dat reeds een gerechtelijk vooronderzoek is gestart – maar het CID-traject nog steeds doorloopt. In zo'n geval wordt ook een zaaksofficier aangewezen. Indien de CID-officier niet volledig danwel op weinig gestructureerde wijze is geïnformeerd, beschikt de zaaksofficier van justitie hoogstwaarschijnlijk over niet meer dan deze gebrekkige informatie. Daarnaast is het in sommige parketten niet gebruikelijk dat de zaaksofficier van alle feiten van het CID-matige onderzoek op de hoogte is. De zaaksofficier zou maar belast worden met kennis, die hij toch niet tijdens het gerechtelijk vooronderzoek of ter terechtzitting kan gebruiken. Dit zou alleen maar leiden tot versprekingen die kunnen openbaren wat verborgen had moeten blijven. In andere parketten – althans in andere regio's – worden de zaaksofficier en de CID-officier gelijktijdig «bijgepraat» door de politie. Soms komt het voor dat CID-officieren in grote zaken tevens zaaksofficier zijn. Dit lijkt een vrij recente ontwikkeling te zijn. Bij het parket 's-Hertogenbosch zijn de functies van CID-officier en de zaaksofficier in één persoon verenigd.

<sup>95</sup> Verhoor M. van Steeg, teamleider bij de criminele inlichtingendienst bij de politieregio Utrecht, 29 september 1995, nr. 33.



*De heer De Graaf:* Wat betreft de verhouding tussen zaakofficier en CID-officier is het in uw arrondissement zo geregeld dat CID-officieren ook zaakofficieren zijn, zodat de zaakofficier weet wat de CID-officier weet. Zeg ik het zo goed?

*De heer Pieters:* In principe is dat juist, zeker als het één persoon is.  
(...)

*De heer Graaf:* In andere arrondissementen is het anders geregeld. Daar is een heel strikte scheiding tussen de zaakofficier en de CID-officier. De CID-officier vertelt niets of heel weinig, zodat de zaakofficier niet uit de school kan klappen tijdens de zitting. Dat is vaak het argument dat wordt gehanteerd. Is het niet raar dat dit per arrondissement anders is geregeld? Hebt u daarover forse discussies met uw collega CID-officieren? Wordt daarover een centrale beslissing voorbereid?

*De heer Pieters:* Ik heb begrepen dat men soms bevreemd naar Den Bosch kijkt en dat met grote belangstelling volgt, ook wat de hoogste leiding betreft.<sup>96</sup>

Divergentie tussen de CID-officier en de zaakofficier komt het gezag van het openbaar ministerie over de RCID niet ten goede. Het is voorgekomen dat CID-rechercheurs toestemming hadden van een CID-officier en vervolgens kritiek kregen van een zaakofficier, omdat zij de euvele moed hadden gehad met iemand anders dan de leden van de unit van de zaakofficier te spreken. Met name in langlopende tactische onderzoeken waarbij ook nog CID-matig onderzoek wordt verricht, wil een zaakofficier zich wel eens op het standpunt stellen dat hij tevens de CID-officier is voor die zaak. De stellingname zal krachtiger zijn indien al één of meer gerechtelijke vooronderzoeken zijn geopend. Sommige CID-chefs vinden het niet gewenst dat zaakofficier en CID-officier in één persoon zijn verenigd. Zij wijzen erop dat dit tot gevolg heeft dat het opsporingsbelang en het inlichtingenbelang in één hand komen, waardoor beide belangen – om nog maar niet te spreken van de belangen van de verdediging – met elkaar kunnen botsen. Het CID-traject loopt vaak door na het tactisch maken van een zaak. Het blijkt geen automatisme om bij het gelijk oplopen van de twee trajecten de zaakofficier te informeren over de ontwikkelingen in het CID-matig onderzoek. Dat ligt uiteraard anders wanneer vanuit de tactische recherche om een CID-matig onderzoek wordt gevraagd om nadere inlichtingen in te winnen.

#### *Controle op de NCID*

De Vergadering van procureurs-generaal heeft op 28 augustus 1985 besloten een landelijk CRI-officier van justitie aan te stellen. Begin 1992 heeft de Begeleidingscommissie CID de Vergadering van procureurs-generaal voorgesteld de taken van de landelijk CRI-officier van justitie uit te breiden met het toezicht op de verstrekking van criminele inlichtingen (door de CRI) aan buitenlandse politie-autoriteiten. Artikel 6 lid 5 CID-regeling 1995 bepaalt dat de NCID al haar taken (zoals omschreven in artikel 6 CID-regeling 1995) uitvoert binnen de door de betrokken landelijk CID-officier van justitie aangegeven kaders en met inachtneming van de aanwijzingen die de NCID-officier geeft.

*De controle op de verstrekking van criminele inlichtingen aan buitenlandse autoriteiten zou de landelijke officier van justitie moeten uitoefenen in gevallen van:*

- criminele inlichtingen ten aanzien van LCID-subjecten;*
- criminele inlichtingen die aan de LCID zijn gegeven en waarbij de aanmeldende CID heeft bepaald dat ze operationeel bruikbaar zijn;*
- criminele inlichtingen met andere afhandelingscodes die op verzoek van de CID-en zijn verwerkt in analyse-vormen ten dienste van de internationale politiesamenwerking.*

<sup>96</sup> Verhoor J. J. Th. M. Pieters, officier van justitie zware criminaliteit en criminele inlichtingendienst te 's-Hertogenbosch, 13 september 1995, nr. 15.

In gevallen waarin de CRI optreedt als verstrekker van criminele inlichtingen aan buitenlandse politie-autoriteiten namens andere RCID-en,

wordt benadrukt dat de uiteindelijke verantwoordelijkheid voor de uitwisseling blijft berusten bij de beheerder van de RCID.

Op dit moment is één landelijk CRI-officier van justitie, die tevens belast is met de controle op de NCID.

Het dilemma van de sturing en controle door het openbaar ministerie is dat te sterke betrokkenheid van de CID-officier van justitie belangenverstrengeling en uitholling van de sturing en controle tot gevolg heeft, terwijl te grote afstand van de CID-officier van justitie leidt tot informatieachterstand, frustratie en tekortschietende van de sturing en controle.

#### 3.5.4 De rechter

Er bestaat geen hiërarchische relatie tussen de politie en de zittende magistratuur<sup>97</sup>, laat staan dat de rechterlijke macht rechtstreekse bevelsbevoegdheid heeft over de CID. De controle van de rechter zal dan ook altijd zaaksgewijs moeten geschieden. Daartoe is tot op heden een vervolgingsbeslissing van de officier van justitie nodig.<sup>98</sup> Maar zelfs de vervolgingsbeslissing van de officier van justitie laat onverlet dat steeds de officier van justitie zal moeten beslissen of de rechter al dan niet moet worden ingeschakeld. Slechts door tussenkomst van de officier van justitie is de rechter in staat controle op de CID uit te oefenen.

De rechterlijke controle wordt door een aantal oorzaken bemoeilijkt. Tijdens het gerechtelijk vooronderzoek spelen de rechters-commissarissen een – tamelijk afwachtende, want van de vraag afhankelijke – rol met betrekking tot de toepassing van dwangmiddelen. De meeste rechters-commissarissen vinden dat hun taak zich niet uitstrekt tot de toepassing van dwangmiddelen, maar dat die zich beperkt tot het «panklaar voor de zitting» maken van de zaken. Dit brengt met zich dat zij een voorcontrole op de bewijsconstructie uitoefenen. Slechts voorzover zij daarin tekortkomingen of problemen zien, zullen zij werk maken van hetgeen in de opsporing heeft plaatsgevonden. Enkele – maar zeker niet alle – rechters-commissarissen willen in dat licht wel degelijk meer inzicht in het CID-matige onderzoek.<sup>99</sup> Zij willen – juist vanwege hun benadering van het opruimen van problemen voor de zitting tijdens het gerechtelijk vooronderzoek de beschikking hebben over een overzicht van de gehanteerde opsporingsmethoden en -middelen.

Het wetsontwerp *Herziening gerechtelijk vooronderzoek* kent een nieuw artikel 177a Sv dat wil bewerkstelligen dat de rechter-commissaris op de hoogte wordt gesteld van activiteiten tijdens het parallelle opsporingsonderzoek. Uit het wetsontwerp komt niet duidelijk naar voren of hieronder ook begrepen moet worden dat activiteiten in een parallel CID-traject aan de rechter-commissaris ter kennis moeten worden gebracht.

De zittingsrechter beoordeelt in eerste instantie ambtshalve of voldoende bewijs voor het te laste gelegde feit voorhanden is. Slechts indien uit de bewijsmiddelen een direct en ernstig vermoeden rijst dat de politie onrechtmatig is opgetreden, moet hij daar ambtshalve een onderzoek naar instellen om te bepalen of het betreffende bewijsmiddel voor de bewijsconstructie gebruikt kan worden. Voor het overige wacht de rechter de verweren van de verdediging af. De rechter moet op die verweren ingaan en verlangt daartoe de mogelijkheid de rechtmatigheid van het politie-optreden te toetsen. Dit onderzoek kan alleen maar zinvol geschieden indien van het optreden verslag is gedaan.

<sup>97</sup> Afgezien van de aanwijzingsbevoegdheid ex artikel 177 Sv.

<sup>98</sup> In hoofdstuk 10 *Rechters-commissarissen* zal worden ingegaan op de rechterlijke macht en zullen mogelijke uitzonderingen op het voorgaande worden genoemd.

<sup>99</sup> Zie bijvoorbeeld E.F.G.M. Gelderman, *Vroegsporing onder controle van de CRC, Trema*, 1995, p. 220–226.

*De voorzitter: Dus als het aan u ligt, moet je iets anders geheims hebben, waar niemand iets van weet – ook de rechter niet – om goed te kunnen werken?*

*De heer Dros: Ja, dat is natuurlijk een beetje de spanning die erin zit.*

*De voorzitter: Zegt u maar gewoon «ja» of «nee».*

*De heer Dros: Dat is natuurlijk wel de praktijk van alledag.*

*De voorzitter: Wat voor geheims wilt u hebben?*

*De heer Dros: Als ik u dat vertel, is het niet geheim meer.*

*De voorzitter: In welke richting moeten wij dan zoeken? Een voorinkijk?*

*De heer Dros: Ik kan daar zo uit de losse pols geen antwoord op geven, maar dit is natuurlijk wel de spanning die samenhangt met het gebruik van opsporingsmethodieken. Aan de ene kant openbaarheid en aan de andere kant een zorgvuldige verantwoording en een mogelijke toetsing door de rechter. Daar zit een zekere spanning in.<sup>100</sup>*

De rechters verlangen in toenemende mate verslaglegging.<sup>101</sup> Dat neemt echter niet weg dat activiteiten met het oog op het inwinnen van informatie in veel gevallen niet onmiddellijk bijdragen aan de verkrijging van bewijsmateriaal.<sup>102</sup> In die gevallen komt de rechter niet toe aan de beoordeling van het CID-optreden, tenzij de gronden waarop de verdenking in de beginfase van het tactische (opsporings)onderzoek berust, ter discussie staan.

*De heer Koekkoek: U zegt: in beginsel is hetgeen de officier van justitie in het dossier stopt voldoende. Is dat ook altijd zo of bedoelt u dat het voldoende behoort te zijn voor de rechter om zich een oordeel te kunnen vormen? Ik zal een voorbeeld geven. Als in een proces-verbaal staat «uit CID-informatie is gebleken dat...», heeft u dan nooit behoefte om daarachter te kijken? Geeft u ook toe aan die behoefte?*

*Mevrouw Rutten-Roos: Mijn privé-nieuwsgierigheid zal ik er nu even buiten laten. In beginsel vind ik dat zo'n mededeling voldoende is voor de rechter als de officier van justitie vindt dat dat zo is. Als in de loop van de procedure aanleiding is om meer te willen weten over met name de herkomst van de informatie – dat kan komen van de verdachte, maar ook door wat een officier daarover zegt of wat iemand anders, een getuige, zegt – wil ik als rechter meer weten en vraag daar ook naar. Dat kan betekenen dat er nog wat toegevoegd moet worden.<sup>103</sup>*

In het normale geval kan de rechter uitgaan van de juistheid van een mededeling in het aanvangsproces-verbaal dat het onderzoek is aangevangen, omdat bepaalde gegevens «uit CID-informatie zijn gebleken». Dit uitgangspunt ontslaat de zittingsrechter niet van de plicht onderzoek te doen naar de inlichtingenfase als de verdediging met zinvolle tegenargumenten komt.

Het staat volgens vice-president Rutten-Roos van het Amsterdamse gerechtshof niemand (afgezien van verschoningsgerechtigden) vrij om aan de rechter gegevens te onthouden die de rechter nodig vindt voor de beoordeling van zijn zaak. Volgens deze rechter moet voorkomen worden dat het CID-onderzoek een vergaarbak wordt om de rechter het zicht op de toegepaste opsporingsmethoden te ontnemen. Deze zienswijze verdient evenwel twee kanttekeningen. Ten eerste pleegt de rechter, wanneer bijzondere opsporingsmethoden aan de orde komen, in dit kader de belangen van de verdediging af te wegen tegen die van de opsporing.<sup>104</sup> Weegt het opsporingsbelang zwaarder, dan zal de rechter beletten dat bepaalde vragen aan een getuige worden gesteld. De bron van de verzamelde informatie behoefde tot nu toe zelden te worden prijsgegeven. Ten tweede heeft de rechter in veel gevallen de mogelijkheid de gehanteerde methoden buiten beschouwing te laten in verband met het zogenaamde relativiteitsvereiste. Dat komt hierop neer dat onrechtmatig verkregen bewijsmateriaal slechts dan wordt uitgesloten van het bewijs indien de geschonden norm een belang van de verdachte treft. Zo zal de onrechtmatigheid van doorlating, op deze plaats er vanuit gaande dat deze methode onrechtmatig is, in verband met de volksgezondheid of het belang van de integriteit van het politie-apparaat, nooit een rechtens te respecteren belang van de verdachte treffen. Het bewijsmateriaal zal derhalve niet uitgesloten kunnen worden en het belang voor de rechter om de gang van zaken in de concrete strafzaak te beoordelen is minimaal.

<sup>100</sup> Verhoor O.R. Dros, chef van het kernteam Randstad Noord en Midden, 28 september 1995, nr. 31.

<sup>101</sup> Zie met name de methoden in de zaak Henk R. en zaak Charles Z., alsook HR: Sinis-zaak.

<sup>102</sup> Rechtbank Rotterdam, Ramola-zaak.

<sup>103</sup> Verhoor A. Rutten-Roos, vice-president bij het gerechtshof te Amsterdam, 29 september 1995, nr. 36.

<sup>104</sup> A. Patijn, *De controle op de criminele inlichtingendienst*, *Nederlands Juristenblad* 1995: 696–701 onder verwijzing naar HR 2.3.1982, NJ 460; HR 10.12.1985, NJ 86, 462; HR 27.10.92, NJ 93, 209 en HR 15.3.1994, NJ 745.

In de praktijk bereiken de CID-informatierapporten tot nu toe nooit de tafel van de zittingsrechter. De informatie zal worden verstrekt bij proces-verbaal van de CID-chef. Zo nodig zal deze functionaris op de terechtzitting als getuige verschijnen. De namen van informanten en runners zullen daar niet aan de orde komen. Vastgesteld kan worden dat de strafrechter tot nu toe genoeg heeft genomen met deze indirecte wijze van *fact-finding*.

*De voorzitter: En nu is het systeem toch zo, dat altijd maar één CID-chef in de rechtszaal staat. En u moet dan maar hopen dat die persoon bestand is tegen hetgeen de advocaten van de verdachte vragen.*

*De heer Van Steeg: In principe sta ik daar zelf. Voor informatie die door mij is opgemaakt, ga ik zelf staan. Daarbij durf ik het hoofd omhoog, de rug recht en de vingers omhoog te houden. Het is mogelijk dat de waardering niet in het verbaal staat, maar ik wil er in dit verband op wijzen dat je niet een proces-verbaal opmaakt met gegevens van onbekende bron. Daarop kan geen onderzoek gestart worden.*

*De voorzitter: Maar het systeem is, dat men u moet kunnen vertrouwen?*

*De heer Van Steeg: Ja. Daar komt het in feite op neer. Dit is iets vreemds binnen ons rechtssysteem. Dat vind ik ook. Daarom moet de zaak gecontroleerd worden. Het moet ook mogelijk zijn dat een rechter-commissaris bijvoorbeeld zegt: mijnheer Van Steeg, u hebt wel een mooi verbaal opgemaakt, maar hoe staat alles nu op het formulier? Tot nog toe is het niet voor gekomen dat het formulier op tafel moest komen.*

*De voorzitter: Dat heeft u nog nooit voor een rechter-commissaris of bij een rechtbank op tafel hoeven leggen?*

*De heer Van Steeg: Nee. Ik zou het ook niet zo gauw doen.*

*De voorzitter: U zou het niet zo gauw doen?*

*De heer Van Steeg: Maar ik vind wel dat dit in een uiterste geval zou moeten kunnen. Dan moet ik aan kunnen tonen – en dat zal ik altijd aan kunnen tonen – dat de gegevens die op het CID-formulier staan, op dezelfde manier in het proces-verbaal zijn verwoord. Als ik met mijn vingers omhoog sta en zeg: dit is een betrouwbare informant of meestal een betrouwbare informant, dan kan ik dat ook aantonen aan de hand van het formulier dat in mijn computer zit.<sup>105</sup>*

### 3.5.5 Overige vormen van sturing en controle

#### Begeleidingscommissie CID

De Begeleidingscommissie CID is op 1 april 1993 opgeheven.<sup>106</sup> De leden van de commissie en ook de praktijk waren het niet met de opheffing eens. Zij achtten namelijk een permanente coördinatiefunctie van belang vanwege de onderlinge afhankelijkheid tussen CID-en op het punt van de informatiestructuur en het belang van de internationale uitwisseling van gegevens.<sup>107</sup>

Het belang van de Begeleidingscommissie lag voornamelijk in haar schakelfunctie tussen CID en gebruikers. De Begeleidingscommissie CID heeft regelmatig signalen over knelpunten in het functioneren van de CID-en gegeven aan zowel gebruikers, de Vergadering van procureurs-generaal en verantwoordelijke gezagsdragers. De Begeleidingscommissie stelde voor de begeleiding van de CID na de politiereorganisatie in te bedden in de reguliere politie-organisatie.

De Begeleidingscommissie had geen bevoegdheden op het gebied van het beheer van en de samenwerking tussen de CID-en. De secretaris van de Begeleidingscommissie heeft overigens op een ACC-themadag ervoor gepleit de commissie met uitvoerende bevoegdheden uit te rusten. Dit illustreert de relatieve onmacht van de Begeleidingscommissie in relatie tot de problemen binnen CID-Nederland die de Begeleidingscommissie CID signaleert. Concrete uitspraken over het gezag dat zij genoot, zijn niet

<sup>105</sup> Verhoor M. van Steeg, teamleider bij de criminele inlichtingendienst bij de politieregio Utrecht, 29 september 1995, nr. 33.

<sup>106</sup> De Begeleidingscommissie zou haar werkzaamheden in 1990 hebben moeten beëindigen (artikel II onder b instellingsbeschikking). Op verzoek van de politie-ministers heeft de commissie haar werkzaamheden voortgezet tot 1 april 1993. Zie hiervoor het verslag over 1992/1993 van de Begeleidingscommissie CID, 's-Gravenhage, 1993 p. 1. Zie *Hoofdstuk 2 Organiek wettelijk kader en organisatiestructuur*.

<sup>107</sup> Brief Begeleidingscommissie CID aan de Minister van Justitie van 29 mei 1992 over de *Begeleiding CRI/CID-organisatie*.

gedaan. Wel kan worden vastgesteld dat zij over een groot aantal onderwerpen adviezen heeft uitgebracht.<sup>108</sup>

### *Registratiekamer*

De Registratiekamer ziet toe op de werking van de politieregisters overeenkomstig het bij of krachtens de Wet politieregisters bepaalde en in het belang van de bescherming van de persoonlijke levenssfeer in het algemeen. Krachtens artikel 15, tweede lid CID-regeling 1995 wordt de Registratiekamer in kennis gesteld van koppelingen van het CID-register aan registers, waarvan de doelstelling niet nauw aansluit bij die van het CID-register.

Blijkens het jaarverslag 1992–1993 heeft geen van de verstrekte adviezen of klachten van de Registratiekamer betrekking op de CID-registers. De uitspraak van 21 december 1994 heeft betrekking op de weigering te voldoen aan een verzoek om uit een CID-register aan een belanghebbende (verdachte)<sup>109</sup> mee te delen op welke datum, althans in welke periode diens auto was gesignaleerd bij een bepaald perceel. Na kennisneming van de geregistreerde gegevens en na te zijn geïnformeerd over de achtergrond van de zaak, oordeelt de Registratiekamer dat, alle omstandigheden in aanmerking genomen, de aard en inhoud van de gegevens voldoende aanleiding vormen om tot de conclusie te komen dat de goede uitvoering van de politietaak dan wel gewichtige belangen van derden – de informant – ertoe noodzaken kennisneming te weigeren. Dit oordeel is ter kennis van de rechter-commissaris gebracht. De zittingsrechter heeft de in het geding gebrachte CID-informatie niet zonder meer als toereikend beschouwd. De rapportage van de Registratiekamer kan dat tekort niet wegnemen. De informant is vervolgens als bedreigde getuige gehoord door de rechter-commissaris. Mede op basis daarvan is de verdachte veroordeeld.

### *Nationale ombudsman*

Klagen over politieoptreden kan, behalve bij het betreffende korps, ook bij de Nationale ombudsman. In de periode 1989–1994 heeft de Ombudsman zes rapporten naar aanleiding van klachten over CID-en uitgebracht. Het politie-optreden is in die gevallen steeds behoorlijk geoordeeld. Wordt het optreden behoorlijk geacht, dan is voor de lezer van de rapporten niet na te gaan waarom dat zo is. De conclusie van behoorlijkheid rond geheimhouding dwingt tot respectering van de geheimhouding. Hetzelfde geldt voor de rapporten van de Nationale ombudsman over de BVD.

## **3.6 Conclusie**

1. De werkzaamheden die de CID verricht ter uitvoering van de in de CID-regeling neergelegde taak, zijn te onderscheiden in inlichtingenwerk dat bestaat uit het verzamelen en bewerken van informatie en inlichtingenwerk dat bestaat uit het genereren van informatie. Het inlichtingenwerk geschiedt ook in de proactieve fase dat wil zeggen voordat een verdenking bestaat jegens een persoon en/of voordat het redelijk vermoeden bestaat dat een strafbaar feit is gepleegd), maar ook parallel aan tactisch recherche-onderzoek en/of parallel aan gerechtelijk vooronderzoek.

2. Alle regionale politiekorpsen beschikken over een CID. De werkzaamheden van de CID-en als zodanig zijn niet uitdrukkelijk geregeld bij wet in

---

<sup>108</sup> Zie *bijlage 1 Procedure en werkwijze, Appendix B, lijst 1*.

<sup>109</sup> De uitspraak vermeldt niet of de klager CID-subject is, hoewel dat wel voor de hand ligt. Tegen de klager liep een gerechtelijk vooronderzoek.

formele zin. Zij vinden hun juridische basis in de CID-regeling 1995, die berust op de Politiewet 1993 en het Besluit beheer regionale politiekorpsen. De gegevensverwerking, -opslag en -uitwisseling valt onder het regime van de Wet politieregisters. De in de *Ethische code* vervatte gedragsregels vormen een ideaalbeeld van de inmiddels ontstane CID-praktijk.

3. Het is niet de bedoeling dat het inlichtingenwerk (anders dan de door de tactische recherche verrichte bewijsgaring) ter terechtzitting aan de orde komt. De hoofdreden daarvan is de grote zorg om de afscherming van de bronnen van de CID. Het inlichtingenwerk moet gegevens opleveren om de opsporing te sturen: a) om te beslissen welk onderzoek wordt aangevat en b) om richting te geven aan een lopend onderzoek.

4. De CID heeft primair aandacht voor het klassieke criminele milieu, waarbij de drugshandel en vermogenscriminaliteit de belangrijkste aandachtsgebieden vormen. De geringe aandacht voor andere zaken kan op twee manieren worden verklaard: a) bij de CID-en bestaat onvoldoende kennis en/of expertise om zich op andere terreinen te begeven; b) mogelijk is dat bevindingen op andere dan traditionele gebieden moeilijk kunnen worden afgezet binnen het regiokorps en dat de inspanningen derhalve geen vervolg krijgen.

5. De bewerking van informatie en de misdaadanalyse staan nog in de kinderschoenen.

6. Er bestaat geen standaard CID-organisatie. Tussen de regiokorpsen bestaan grote verschillen. Die verschillen betreffen zowel de plaats van de CID binnen het korps als de interne organisatie van de CID. Soms is er alleen een CID op regionaal niveau, soms vrijwel alleen op districtsniveau. Meestal is er een tussenvorm waarbij de districtelijke CID-onderdelen feitelijk een tamelijk grote autonomie hebben. Soms maken het OT of de STO onderdeel uit van de RCID, soms niet. Ook de afdeling die zich met misdaadanalyse en ander passief inlichtingenwerk bezighoudt, maakt niet altijd deel uit van de CID.

7. Aan CID-rechercheurs worden tegenwoordig hogere eisen gesteld dan vroeger. Dit blijkt overigens alleen uit de selectiecriteria. De opleiding van CID-rechercheurs is nog steeds niet verplicht (en zeer kort). Thans zijn veel CID-rechercheurs binnen de politie werkzaam die ofwel het werk al doende en van oude rotten in het vak hebben geleerd ofwel al geruime tijd bij de CID werkzaam waren voordat zij de CID-cursus volgden. Voor RCID-chefs en CID-officieren van justitie bestaan geen aparte cursussen. Sommige RCID-chefs beschikken bij aanvang van hun functie nauwelijks over CID-ervaring. Voor misdaadanalisten bestaat een aparte opleiding.

8. De zaakskeuze voor onderzoeken naar georganiseerde criminaliteit vindt vrijwel altijd plaats op basis van misdaadanalyse. Dergelijke misdaadanalyses zijn wisselend van kwaliteit. Het zijn vaak niet meer dan oppervlakkige inventarisaties of overzichten van voorhanden zijnde informatie. De analyses berusten grotendeels op CID-informatie. Derhalve oefenen de CID en de misdaadanalyse feitelijk veel invloed uit op de zaakskeuzen. Formeel verantwoordelijken – het openbaar ministerie en de politieleiding – hebben de neiging laatstgenoemde conclusie niet te onderschrijven. Zij beroepen zich doorgaans op formele speerpunten van beleid. Regionale belangen en de gepercipieerde kans op succes spelen meer nog dan de acht CRI-criteria voor georganiseerde criminaliteit een doorslaggevende rol. Het lijkt erop dat juist bij de projectmatige aanpak van georganiseerde misdaad, waarbij ook andere bronnen worden benut, de rol van de CID bij de zaakskeuze afneemt.

9. De voornaamste methode die wordt gehanteerd ter verkrijging van inlichtingen bestaat uit het onderhouden van contacten met informanten. De CID-en voor welke het runnen van informanten een exclusieve taak is, maken weinig gebruik van andere methoden. Die worden gehanteerd door de ondersteunende diensten. De informatiegaring door de CID is slechts in zeer beperkte mate geregeld. De RCID-chef heeft een zeer centrale rol en houdt gewoonlijk de identiteit van de informant geheim. Het is niet gebruikelijk dat de identiteit van informanten wordt bekend gemaakt aan de korpsleiding en officier van justitie.

10. Soms worden politiefunctionarissen als informant ingeschreven. Daar kunnen redenen voor bestaan, maar er zijn ook gevallen bekend waarin oneigenlijke motieven een rol speelden.

11. Informanten worden soms gecontroleerd door een OT of door de CID zelf om de betrouwbaarheid van de informant te controleren. Het is niet duidelijk in welke gevallen hiertoe wordt besloten, in elk geval gebeurt het niet systematisch.

12. De CID-en werken steeds op het grensvlak van informanten, gestuurde informanten en infiltranten. In meerdere gevallen hebben informanten met medeweten en sturing van de CID strafbare feiten gepleegd.

13. De operationele verantwoordelijkheid voor politieke infiltratie ligt niet bij de CID, maar bij het PIT. Bij de politie ligt de operationele verantwoordelijkheid voor gecontroleerde afleveringen en doorleveringen meestal bij een projectleider. Alleen de activiteiten van informanten die moeten worden aangemerkt als burgerinfiltrant, vinden duidelijk onder de verantwoordelijkheid van de CID plaats. In een aantal gevallen bleek de RCID-chef onvoldoende greep op dergelijk optreden te hebben. Dat was in het bijzonder het geval wanneer de informant werd gerund door CID-ambtenaren uit een andere regio dan waar hij als informant stond ingeschreven (het zogenaamde combi-runnen).

14. De NCID beheert een register waarin alle door CID-en aangemelde informanten onder een niet te decoderen cijfercode worden opgenomen. Dit register is het Informanten coderingssysteem (ICS). De CID-regeling 1995 bevat geen bepaling die de CID-en ertoe verplicht hun informanten aan te melden. Medio december 1995 hebben alle 25 RCID-en, de Koninklijke marechausse, de divisie Mobiliteit van het KLPD en een aantal bijzondere opsporingsdiensten waaronder de FIOD, informanten aangemeld, namelijk 5259 informanten. Mede omdat de NCID de aangeleverde gegevens niet controleert, bestaat geen betrouwbaar overzicht over alle burgerinfiltranten. Evenmin beschikt de NCID over een overzicht van het aantal doorlatingen.

15. Er zijn binnen de CID verschillende administraties. Sommige hebben betrekking op subjecten (CID-subjecten, grijze-veldsubjecten, de CID-informatierapporten 4x4), andere op informanten en weer andere op de activiteiten van de CID-rechercheurs (journaals en eventueel eigen zaakbestanden). Over de inzet van de methoden is hooguit iets te vinden in de journaals.

16. De gegevens over subjecten worden door de runners zelf geclassificeerd naar bron, betrouwbaarheid en bruikbaarheid. Controle van de gegevens vindt plaats door de afdeling verwerking en analyse. Een eenmaal gegeven waardering verandert zelden. Ook de evaluatie van grijze-veldregisters blijft ondanks de voorschriften sterk achter. De criteria voor classificering laten veel ruimte voor interpretatie – en de organisatie

van de verwerking verschilt – waardoor vergelijkbare gegevens in verschillende regio's verschillend worden geclassificeerd.

17. Het is zeer twijfelachtig of de CID-officier van justitie buiten de gegevensverstrekking van artikel 15 Wet politieregisters zelf toegang heeft tot de verschillende registers.

18. De samenwerking tussen CID-en heeft lange tijd op een laag pitje gestaan. Wel waren er incidentele contacten. Daarin is met name verandering gekomen in de regio's rond de grote steden, dit als gevolg van gelijktijdige acties die waren gericht op dezelfde criminele groepen.

19. De aanlevering van informatie aan de CIDS van de NCID is niet volledig, maar inmiddels zijn wel ruim 60 000 natuurlijke personen in het systeem opgenomen. De NCID voert in dit opzicht geen controle uit op het aangeleverde materiaal.

20. De verstrekking van CID-informatie aan het buitenland vergt inschakeling van de landelijk CID-officier maar het is aannemelijk dat deze regel niet steeds wordt nageleefd.

21. Korpsbeheerders houden zich weinig met het CID-werk bezig. Wel hebben zij belangstelling voor de houding van de politie, de veiligheid, eventuele budgetoverschrijdingen en exceptionele gevallen – en daarmee voor een deel van de CID-werkzaamheden. Verder willen zij soms CID-informatie kunnen krijgen in het kader van de bestuurlijke rechts-handhaving.

22. Nagenoeg alle korpschefs hebben weinig tot geen aandacht gehad voor het CID-werk. De korpschefs hebben last van de afscherming van de kant van de CID. Zij achten de sturende rol van de CID-en soms te groot.

23. Officieren van justitie hebben, behoudens enkele uitzonderingen, geen algemene kaders voor het CID-werk gecreëerd. Wel komt het voor dat met name bij langdurige informatietrajecten concrete aanwijzingen worden gegeven over te volgen onderzoeklijnen. De sturingsmogelijkheden zijn echter beperkt, vooral omdat de officier van justitie onder negatieve controle van de politie staat: de politie selecteert wat de officier te zien krijgt. Dat soms divergerende opvattingen bestaan tussen CID-officier en zaakofficier belemmert de gezagsuitoefening van het openbaar ministerie. Met het oog op de onderzoeksprioritering heeft de CID-officier van justitie een belangrijke functie.

24. De rechterlijke controle op het CID-werk is slechts indirect. Enkele rechters-commissarissen willen meer inzicht in het door of onder auspiciën van de CID uitgevoerde onderzoek. De mogelijkheden van de zittingsrechter om nader in te gaan op dit CID-matige onderzoek zijn beperkt. De bron van de verzamelde informatie hoefde van de rechter tot nu toe niet prijsgegeven te worden. CID-informatierapporten komen als zodanig nooit op tafel van de zittingsrechter.



## 4 TACTISCHE RECHERCHE

### 4.1 Inleiding

#### 4.1.1 Algemene introductie

Als afzonderlijke eenheid binnen de politie verwerft de recherche voor het eerst rond 1900 een eigen positie. De opkomst en de institutionalisering van de recherche volgen in feite de ontwikkelingen van het bestaande politiebestedel. In het begin van de 20ste eeuw wordt in gemeentepolitiekorpsen een organisatorische scheiding aangebracht tussen de algemene politiedienst en de justitiële dienst. In de kiem ligt hierin de latere tweedeling tussen surveillancedienst en recherche. Bij de rijkspolitie voltrekt de vorming van centraal georganiseerde, specialistische recherche-onderdelen zich pas in de periode 1965–1980. Er komen researchegroepen naast de reeds bestaande, lokaal georiënteerde landgroepen.<sup>1</sup>

De functie van de tactische recherche laat zich het best omschrijven wanneer daarbij het proces van specialisatie binnen de recherche wordt betrokken. Zo is de criminele inlichtingendienst (CID) als afzonderlijke eenheid binnen de politie ontstaan door taken van de klassieke, algemene recherche-eenheden af te splitsen. Andere specialismen binnen de politie zijn bijvoorbeeld de observatieteams (OT), arrestatieteams (AT), de technische recherche en de sectie technische ondersteuning (STO). In dit hoofdstuk gaat het om de tactische recherche. De term «tactisch» wordt vaak gebruikt ter onderscheiding van de technische recherche (TR). De technische recherche is de specialistische afdeling die al sinds het begin van deze eeuw het technische bewijs levert in onderzoeken. De technische recherche stelt sporen, zoals vingerafdrukken, deuken en bloedsporen, veilig op de plaats van het delict, identificeert deze en verricht natuurkundig en scheikundig onderzoek op materiaal dat op de plaats van het delict is aangetroffen.<sup>2</sup> De technische recherche werkt ten behoeve van het tactisch recherche-onderzoek.

De tactisch rechercheur verzamelt inlichtingen met betrekking tot strafbare feiten en personen die ervan verdacht worden zich schuldig te hebben gemaakt aan het plegen van strafbare feiten. Dit heeft tot doel de onderliggende strafzaken bij het openbaar ministerie aan te brengen ter afdoening.<sup>3</sup> De tactisch rechercheur is derhalve georiënteerd op het aanleveren van bewijsmateriaal voor concrete zaken. Binnen het totale onderzoek zal de tactische recherche gebruik (moeten) maken van de noodzakelijke specialisten en ondersteunende diensten, zoals de technische recherche, de criminele inlichtingendiensten, de observatieteams en andere ondersteunende eenheden.

In de laatste vijftientig jaren is de positie van de tactische recherche als afzonderlijke dienst binnen de politie veranderd. Die veranderingen hangen samen met een wisselende waardering voor de positie van de recherche als justitiële politiedienst.

Het rapport *Politie in Verandering* (1977) heeft aanvankelijk bijgedragen aan een verankering van een groot deel van de recherchefunctie binnen de basispolitiezorg. Het researchewerk, dat op die plaats in het korps plaatsvond, betrof in die periode vooral de aanpak van kleine en middelgrote vormen van criminaliteit. Zowel in kringen van de politie als justitie ontstaat in de tweede helft van de jaren tachtig onvrede over de wijze waarop fraude en milieucriminaliteit worden aangepakt en met name ook over de wijze waarop wordt opgetreden tegen de georganiseerde misdaad. Vooral met het oog op dat laatste werd een efficiëntere en effectievere politie-organisatie nagestreefd. Op politiek niveau werd dit streven ondersteund, enerzijds omdat met de stijging van de criminaliteitscijfers de misdaadbestrijding hoger op de politieke agenda kwam, maar anderzijds ook omdat de werkdruk van politie en justitie sterk

<sup>1</sup> J.P.M. Pinckaers, *Ontwikkelingen op recherchegebied bij het Korps Rijkspolitie*, in: C.J. Fijnaut en A. Heijder (red.), *Recht van Spreken. Twintig jaar Recherche Advies Commissie*, Van den Brink, 1989, p. 90–92; C. Fijnaut, *De recherche onder de loupe*, Van den Brink, Lochem, 1985, p. 11–13 en 49–52; en C. Fijnaut en A. Kuijvenhoven (red.), *De Recherche onder de loupe*, Van den Brink, Lochem, 1985, p. 41–54.

<sup>2</sup> Soms besteedt de technische recherche specialistisch onderzoek uit aan het Gerechtelijk Laboratorium te Rijswijk.

<sup>3</sup> Zie ook: Bedrijfskundig Onderzoek Recherche (BOR), *Onderzoek en Verander!*, Den Haag, juni 1992.

toenam en de resultaten van het politie-optreden niet bijzonder gunstig leken. Deze ontwikkelingen vormden belangrijke stimulansen tot onderzoek naar georganiseerde criminaliteit door afzonderlijke tactische recherche-eenheden.

Thans voltrekt het tactisch recherchewerk zich, als gevolg van deze ontwikkelingen, op diverse organisatorische niveaus binnen de politie. Een deel van de tactische recherche is namelijk geïntegreerd in de basiseenheden. In tweede plaats vindt tactisch recherchewerk plaats door de districtsrecherche. Ten derde zijn permanente regionale tactische teams voor de bestrijding van de georganiseerde criminaliteit. Deze regionale teams worden vaak aangevuld met ambtenaren van andere eenheden van binnen of buiten de politie.<sup>4</sup> Daarnaast opereert de tactische recherche in verschillende interregionale samenwerkingsverbanden. Bedoeld worden hier de Recherche Bijstandsteams (RBT's) en de kernteams (Interregionale Rechercheteams-IRT's) waaronder het landelijk rechercheteam (LRT).<sup>5</sup> RBT's worden op ad hoc basis samengesteld naar aanleiding van capitale delicten als ontvoeringen, gijzelingen en moorden. Voor de RBT's houden de verschillende regiokorpsen capaciteit vrij en lenen zij zonodig hun rechercheurs uit.

Het onderwerp van dit hoofdstuk is het algemene recherchewerk, met name in het kader van onderzoeken naar georganiseerde criminaliteit, in de regionale recherche-afdelingen van de politiekorpsen.

De afdelingen tactische recherche hebben geen expliciete wettelijke basis. Ook het Besluit beheer regionale politiekorpsen (Stb 1994, 224) noemt geen verplichte aanwezigheid van recherche-eenheden. Het bestaan van een tactische recherche ligt wellicht zo voor de hand dat nadere regeling niet nodig leek.

#### 4.1.2 Opbouw van het hoofdstuk

In het rapport *Opsporing gezocht* zijn geen vragen genoemd die expliciet zijn toegesneden op de tactische recherche. Wel zijn enkele vraagpunten over opsporingsorganisaties geformuleerd die richtinggevend zijn voor de inhoud van dit hoofdstuk:

*8A. Hoe vindt feitelijk de sturing vooraf en de controle achteraf van de politie door het OM en de rechters-commissarissen over het gebruik van opsporingsmethoden plaats?*

*8B. Hoe zou de sturings- en controlestructuur van de politie kunnen worden verbeterd?*

*8D. Hoeveel politie- en justitiefunctionarissen zijn betrokken bij de strijd tegen de zware, georganiseerde criminaliteit?*

*9E. Hoe is de informatie-uitwisseling tussen de lokale recherche, regionale recherche en de kernteams over het gebruik van opsporingsmethoden en de verkregen criminele informatie?*

In dit hoofdstuk wordt eerst de organisatie van de tactische recherche beschreven. Het gaat dan om haar taak, haar plaats binnen het korps met bijzondere aandacht voor haar relatie met de CID en de ondersteunende eenheden, alsmede de opleiding (4.2). Daarna wordt beschreven hoe de beslissing tot stand komt een bepaalde zaak tactisch te onderzoeken, hoe de beslissing tot stand komt daarin van bijzondere opsporingsmethoden gebruik te maken en hoe de verslaglegging respectievelijk het opmaken van proces-verbaal geschiedt (4.3). Vervolgens komen de samenwerking en coördinatie tussen de regionale recherche-afdelingen, de samenwerking en coördinatie tussen de regionale recherche en de Divisie centrale recherche-informatie (CRI), de internationale samenwerking en de samenwerking met andere onderzoekseenheden aan de orde (4.4). Deze paragraaf beantwoordt vraag 9E van *Opsporing gezocht*, met dien verstande dat de informatie-uitwisseling ook aan de orde kwam in het vorige hoofdstuk. Het laatste deel van de bevindingen gaat over de

<sup>4</sup> Zie paragraaf 4.2.2.

<sup>5</sup> Zie hoofdstuk 6 Kernteams.

sturing van en controle op de tactische recherche. Dit hoofdstuk wordt afgesloten met conclusies.

## **4.2 Organisatie tactische recherche**

### *4.2.1 Taak*

De tactische recherche heeft tot taak gegevens te verzamelen met betrekking tot strafbare feiten en personen die ervan verdacht worden strafbare feiten te hebben gepleegd. Verkregen gegevens dienen als bewijs ten behoeve van de strafrechtelijke afdoening door het openbaar ministerie (OM). Het materiaal moet betrekking hebben op feiten met het doel de plegers van die feiten te achterhalen; daarmee onderscheidt het tactisch onderzoek zich van het CID-onderzoek. Bij het CID-onderzoek heeft de gegevensverzameling namelijk veeleer betrekking op personen en groepen met het doel de door hen gepleegde en te plegen feiten te achterhalen of te voorspellen.

In een groeiend aantal politiekorpsen (bijvoorbeeld Utrecht, Amsterdam-Amstelland, Kennemerland en Brabant-Zuidoost) wordt de laatste tijd – in reactie op de ontwikkelingen binnen het CID-werk – het primaat van de tactische recherche benadrukt. Hierbij is het streven erop gericht dat de hoofdlijnen van een onderzoek worden bepaald door enerzijds de tactische recherchechef en zaakofficier van justitie en anderzijds de CID-chef en CID-officier van justitie. De CID werkt in deze visie ondersteunend, dat wil zeggen dat de tactische recherche aangeeft waarover zij informatie wil hebben. De tactische recherchechef en de zaakofficier worden op de hoogte gebracht van de methode die de CID, het OT en het AT hanteren om aan informatie te komen. De tactische recherchechef en de zaakofficier kunnen hun goedkeuring weigeren wanneer zij de indruk hebben dat de zittingsrechter de methode of het verzwijgen daarvan niet zal accepteren. Hoe de methode precies gehanteerd wordt, vernemen zij niet; de «hoe»-vraag wordt wel besproken in het overleg tussen CID-chef en CID-officier.

De CID is niet louter te beschouwen als recherche-ondersteunende eenheid, maar dat doet niet af aan het feit dat de hoofdtaak met betrekking tot de opsporing van strafbare feiten binnen de politie ligt bij de tactische recherche. Zij is immers voor de strafrechtelijke onderzoeken in laatste instantie verantwoordelijk en verschuldigd aan het openbaar ministerie en de rechter.

### *4.2.2 Plaats binnen het korps*

Het tactische recherchewerk speelt zich binnen elke politieregio af op diverse niveaus. De districtelijke recherche houdt zich voornamelijk bezig met het onderzoeken van de lokale criminaliteit. De bovengrens van haar werkzaamheden wordt in het algemeen bepaald door de plaatsgebondenheid van de criminaliteit alsook de organisatiegraad en professionaliteit van de betrokken verdachten. Naast de districtelijke recherche hebben alle regiokorpsen een aparte tactische recherche-afdeling op regionaal niveau. Deze houdt zich bezig met de bestrijding van georganiseerde criminaliteit: de ernst van de criminaliteit en de organisatiegraad en professionaliteit van de betrokken verdachten bepalen de ondergrens van hun werkzaamheden. Ook speelt de urgentie van het te verrichten onderzoek een rol.

*Bij wijze van voorbeeld: in het regiokorps Gelderland-Midden wordt veel voorkomende criminaliteit door de basispolitiezorg aangepakt; de middelzware en ernstige lokale criminaliteit door de recherchedistricten; en de georganiseerde en bovenlokale crimina-*

*liteit door de regionale c.q. centrale recherche. Capitale delicten zonder een bekende verdachte worden onderzocht door zogenaamde recherche-assistentie-eenheden of in geval van bijstand uit diverse politieregio's door Recherche bijstandteams (RBT's). Op de grens tussen de centrale en districtelijke recherche-afdelingen bestaan conflicten over wie onderzoeken zal aanpakken. Goed georganiseerde fietsendieven kunnen niet rekenen op belangstelling van de centrale recherche terwijl de districtsrechercheurs weinig animo hebben om veel onderzoek te verrichten naar de achtergronden van een kennelijke liquidatie in het criminele milieu, als het lijkt in hun wijk gevonden wordt. Men tracht deze conflicten in overleg op te lossen, soms met gemengd samengestelde teams.*

Tactische onderzoeken naar ernstige criminaliteit worden vrijwel steeds door speciaal daarvoor samengestelde teams verricht. De samenstelling van deze teams is mede afhankelijk van de aard van het onderzoek: CID-rechercheurs en medewerkers van andere ondersteunende diensten kunnen aan zo'n team worden toegevoegd. Aan het hoofd van zo'n team staat doorgaans een projectleider die verantwoordelijk is voor het personeel en voor het onderzoek. Tevens is er veelal een tactisch coördinator die belast is met de uitvoering van de operationele taken.

De centrale recherche-afdeling bestaat uit één tot vier procent van het totaal aantal politiemensen van het korps. De sterkte van de centrale recherche-afdelingen verschilt van korps tot korps.

*Enkele voorbeelden: in Limburg-Noord is de regionale tactische recherche klein (zo'n veertien rechercheurs op een korps van bijna 900 mensen). Voor elk onderzoek worden rechercheurs geleend uit de districten. Bij districtelijke onderzoeken wordt ook weer beroep gedaan op specialisten van de tactische recherche. Er wordt nu overigens een andere organisatie ontwikkeld, omdat de middelzware criminaliteit onvoldoende aan bod kwam en men deze op regionaal niveau wil aanpakken. In Utrecht werken 25 rechercheurs vast bij de regionale tactische recherche, de zogeheten afdeling BECRO (Bestrijding criminele organisaties). Daarboven zijn elf plaatsen ingeruimd voor roulerende rechercheurs uit de districten, die minstens één jaar aan de afdeling verbonden blijven. Eigenlijk zouden ook twee secties OT, een sectie AT, vier of vijf man CID en een aantal mensen aan multidisciplinaire researcheteams toegerekend moeten worden. Het regiokorps Utrecht heeft een formatie van ongeveer 2400. In voorgaande voorbeelden maakte de centrale regionale recherche circa 1,5 % van de totale formatie uit. In Hollands Midden bedraagt deze 3,5%. Daar bestaat de regionale tactische recherche uit ongeveer 44 personen, op een regionale sterkte van rond de 1300 mensen.*

De betekenis van cijfers over de sterkte moet op haar juiste waarde – namelijk in het perspectief van de organisatie van de recherche – worden geschat. Als een afdeling centrale recherche bijvoorbeeld regelmatig specialisten uitleent aan de districten, gaat dat ten koste van het aantal rechercheurs dat zich daadwerkelijk met onderzoeken van die centrale recherche bezighoudt. Omgekeerd zijn er ook regiokorpsen waar districtsrechercheurs in beginsel meewerken aan centrale onderzoeken. Datzelfde geldt voor leden van het OT en andere ondersteunende diensten. Aldus kan de sterkte in formatieplaatsen een enigszins vertekend beeld opleveren.

*In de regiokorpsen Utrecht en Limburg-Noord participeren districtsrechercheurs in beginsel in onderzoeken van de centrale recherche. In de korpsen Rotterdam-Rijnmond en Haaglanden is dat niet het geval.*

Ook de positie van de recherche-ondersteunende diensten ten opzichte van de regionale tactische recherche verschilt van korps tot korps. Daarmee wordt bedoeld op de specialistische afdelingen als het OT, de STO, de CID, het AT en de technische recherche. De verschillende wijzen van indeling beïnvloeden uiteraard de beslissing tot inzet van die ondersteunende diensten, wanneer van verschillende zijden ondersteuning wordt gevraagd van die diensten. De verhouding tussen de

tactische recherche en de CID en (andere) ondersteunende diensten wordt in hoofdzaak bepaald door twee factoren. Ten eerste kan specialisatie in bepaalde tactieken, zoals volgen (OT) of binnendringen (AT), een reden zijn om die werkzaamheden aan de betreffende dienst op te dragen.

*Observatieteams zijn bij sommige korpsen gesplitst in groepen die alleen voor de regionale recherche werken en groepen die alleen voor de districten werken (Amsterdam-Amstelland), bij andere korpsen is dat niet het geval (Utrecht). In het regiokorps Amsterdam-Amstelland is het overigens heel normaal dat een tactisch rechercheur observatiewerkzaamheden verricht; elders is dat minder gebruikelijk.*

Ten tweede vormt de wens om bepaalde onderdelen van een onderzoek of bepaalde opsporingsmethoden geheim te houden een reden de uitvoering van die delen of de toepassing van die methoden op te dragen aan speciale diensten of personen. Soms is bij de regionale tactische teams een flink aantal CID-rechercheurs vast ingedeeld, soms wordt dat bepaald per onderzoek, in andere gevallen zijn er maar één of twee CID-rechercheurs vast verbonden aan de centrale rechercheteams.

*In Brabant-Zuid-Oost zijn de tactische recherche en de CID tezamen in achttien geografisch verspreide afdelingen ondergebracht.*

Het gaat bij het CID-onderzoek ten dele om activiteiten in de zogeheten proactieve fase, maar ten dele ook om activiteiten tijdens het tactisch onderzoek dat gericht is op bepaalde feiten of verdachten. De tactische recherche moet in haar processen-verbaal en op de zitting alle handelingen die zij in het onderzoek heeft verricht, en feiten die zij heeft waargenomen, vermelden. Zij hanteert dan ook alleen opsporingsmethoden die op de zitting in het openbaar volledig te verantwoorden zijn. Politie en justitie hebben er belang bij bepaalde feiten of methoden verborgen te houden. Zo wordt met het oog op de veiligheid van de informant diens naam verborgen gehouden of wordt met het oog op het blijvend gebruik van een opgestelde videocamera daarvan geen gewag gemaakt.

Met geheimhouding van bepaalde feiten of methoden kan op twee manieren worden omgegaan. De tactische recherche kan ter terechtzitting met redenen omkleed een beroep doen op het belang een CID-bron af te schermen. De rechtbanken respecteerden, en respecteren tot op zekere hoogte nog steeds dat de politie niet alles op de zitting wil of kan vertellen. Veel vaker wordt evenwel de tweede weg bewandeld. Daarbij wordt gesteld dat vragen over de identiteit van de informant op de openbare terechtzitting niet beantwoord kunnen worden – verspreken is onmogelijk – als de tactische rechercheur niet weet dat een informant in het spel is; dit vanwege het feit dat niet de tactisch rechercheur, maar de CID-rechercheur de informant heeft gerund. Iets dergelijks geldt voor inijkoperaties gepleegd door een AT en het plaatsen van een camera op een bepaalde vooralsnog geheim te houden locatie door een OT.<sup>6</sup> Bij deze taakverdeling past het zogenoemd *need-to-know*-leerstuk: de tactisch rechercheur moet alleen willen weten wat noodzakelijk is voor de bewijsvoering. Dit principe is tegengesteld aan het *nice-to-know*-principe, waarbij de tactisch rechercheur niet alleen het noodzakelijke, maar alles wat hij interessant vindt, te weten komt.<sup>7</sup>

In de praktijk moet de tactische recherche vertrouwen op de deugdelijkheid van de informatie die de CID verstrekt. De tactische recherche wordt bewust onkundig gehouden van een deel van het werk van ondersteunende diensten. De mate waarin dit gebeurt, verschilt per regiokorps en lijkt, nu het in enkele gevallen pijnlijk aan het licht is gekomen, af te nemen.

---

<sup>6</sup> Zoals ook werd vastgesteld tijdens een themadag op 21 maart 1995 over de RCID in Brabant-Zuid-Oost.

<sup>7</sup> Zie ook commissie-Wierenga (1994), deel I: p. 69 en deel II: p. 11, 65 en 212-214.

*De IRT-affaire, waarbij slechts enkele leden van het OM van een bepaalde vergaande opsporingsmethode op de hoogte waren, alsook de zaak Henk R., waarbij voor de rechtbank inkijkoperaties werden ontkend terwijl ze in hoger beroep werden toegegeven zijn illustraties van de problemen die bij al te krachtige hantering van het «need-to-know/nice-to-know»-principe kunnen ontstaan. Met name in Utrecht naar aanleiding van de zaak Henk R. bleken de autonomie van de CID en de daaruit voortvloeiende spanningen met de tactische recherche groot te zijn. Overigens is in diezelfde casus gebleken dat ook de tactische recherche een opdracht tot een inkijkoperatie niet heeft gemeld.*

Zoals reeds in de vorige deelparagraaf werd vermeld, wordt in diverse regiokorpsen het primaat van de tactische recherche benadrukt. Dat is bijvoorbeeld het geval in het regiokorps Utrecht, waar tot de uitspraak van het gerechtshof Amsterdam (1 december 1994) in de zaak Henk R. een strikte scheiding bestond tussen CID en tactische recherche. Die scheiding hield in dat de CID-kolom – van runner tot en met CID-officier van justitie – zaken en methoden besprak zonder deze ter beschikking te stellen aan de tactische recherche. Het primaat van de tactische recherche betekent in dit geval de tactische projectleider met in zijn kielzog de zaaksofficier van justitie uiteindelijk op de hoogte zijn van alle informatie (behoudens die welke kan leiden tot informatie over de identiteit van de informant). Daardoor kunnen de tactische chef en de zaaksofficier van justitie sturing geven aan het onderzoek en de CID weer in een ondersteunende rol worden geduwd. De consequentie is wel dat de algemene nieuwsvergaring en de criminaliteitsbeeldanalyses van de CID onder druk komen te staan. In de regiokorpsen waar men al langer uitgaat van het primaat van de tactische recherche, meent men dat de tactische recherche in ieder geval op de hoogte moet zijn welke opsporingsmethode is gehanteerd.

Toch bestaat er geen formeel hiërarchische relatie tussen tactische recherche en CID. Dat is uiteraard wel het geval als individuele CID-rechercheurs in een tactisch team onder leiding van een tactische chef werken. In dat geval wordt van tevoren met de CID-chef afgesproken dat de CID-rechercheurs de bereidheid moeten hebben opdrachten van de tactische chef aan te nemen. Maar buiten het geval van die speciale teams hebben de tactische recherche en de CID elk hun eigen chef. Deze chefs staan in een min of meer gelijkwaardige verhouding tot elkaar. Het gevolg daarvan is dat een verzoek aan de CID om in een tactisch onderzoek iets «CID-matigs» uit te voeren in de praktijk kan verzanden, bijvoorbeeld als de CID-chef andere prioriteiten stelt.

#### 4.2.4 Werving en opleiding

Er bestaan geen specifieke opleidingsvereisten voor tactisch rechercheurs die belast zijn met de opsporing en bestrijding van georganiseerde criminaliteit. Evenmin geldt bij alle korpsen de voorwaarde dat rechercheurs een verplichte basisopleiding moeten hebben gevolgd. Er is evenwel een tendens waarneembaar twee van de vele cursussen, die door tactisch rechercheurs gevolgd kunnen worden, verplicht te stellen voor toekomstige rechercheurs. Dat zijn de «Recherche basis cursus» en de «Cursus algemene recherche», die door de Politie opleidingscentra en de regiokorpsen worden verzorgd.<sup>8</sup>

De «Recherche basis cursus» is in eerste instantie bedoeld voor politiefunctionarissen belast met de generale taakstelling, die tenminste twee jaren praktijkervaring hebben. Daarnaast kunnen medewerkers van bijzondere opsporingsdiensten de cursus volgen.<sup>9</sup> Dit is een vier weken durende cursus waarin de basale recherchevaardigheden worden aangeleerd met nadruk op technische, tactische en juridische onderwerpen op basisniveau. De georganiseerde criminaliteit en de diverse organisaties en onderdelen van de politie die bij de criminaliteits-

<sup>8</sup> RBC Recherche(leren). *Handboek voor de Recherche Basis Cursus*, Koninklijke Vermande bv, Lelystad, 1992 en *Programma Cursus Algemene Recherche CAR-23*, Rechercheschool, 1995.

<sup>9</sup> Stapel en De Koning, *Recherche*, VUGA, 's-Gravenhage, 1993, p. 12 en 13.

bestrijding zijn betrokken, komen niet aan de orde. De «Recherche basis cursus» vormt de voorwaarde voor vervolgrecherche-onderwijs.

De «Cursus algemene recherche» bestaat uit een vier weken durend programma waarin diverse onderwerpen aan bod komen. De nadruk ligt op het verhoor, het rechercheren en het proces-verbaal. Relevant voor dit onderzoek zijn de onderdelen «Bijzondere recherchediensten» en «Plukze-wetgeving».

Het Landelijk Selectie- en Opleidingsinstituut Politie (LSOP) noemt in zijn overzicht voor 1995–1996 van opleidingen en diensten onder het kopje «recherche» tegen de zestig cursussen en trainingen, waarvan ongeveer een derde van belang kan zijn voor tactische recherche belast met de bestrijding van georganiseerde criminaliteit. Daarnaast zijn er nog eens dertien opleidingen en trainingen gericht op georganiseerde criminaliteit, in duur variërend van één tot vijf dagen.

De Rechercheschool is het enige instituut dat recherche-onderwijs geeft aan politie-ambtenaren. Door de Rechercheschool is een aantal modulen op het gebied van de recherchekunde en criminaliteitsbeheersing ontwikkeld. Deze modulen zijn te beschouwen als specialistische vervolgoopleidingen op de «Recherche basis cursus» en de «Cursus algemene recherche».

*Genoemd kunnen worden: de cursus «Plukze», bedoeld voor groepschefs en unithoofden Zware criminaliteit en rechercheurs met een financieel taakaccent. De van de cursus «Criminele Inlichtingen Diensten», te onderscheiden cursus «Zicht op de CID», is bedoeld voor opsporingsambtenaren die in het kader van recherche-onderzoeken enige kennis over de CID nodig hebben maar zelf geen CID werkzaamheden uitvoeren. Aan het instapniveau worden geen specifieke eisen gesteld. De cursus heeft ten doel de cursist op de juiste wijze relevante gegevens aan de CID te verstrekken en door de CID ter beschikking gestelde informatie te hanteren. Ook kan nog genoemd worden de nascholingsdag «Strafrecht en strafvordering» voor recherchechefs, hulpofficieren van justitie en docenten. Voorts zijn er diverse modulen met betrekking tot de georganiseerde criminaliteit die als «kernteamcursussen» door de Rechercheschool worden verzorgd. (Zie hoofdstuk 6 Kernteams van deze bijlage.)*

De keuze welke politie-ambtenaren in een tactisch team komen, wordt slechts voor een deel gemaakt aan de hand van de vooropleiding. In sommige regiokorpsen – zoals Brabant-Noord – bemoeit de officier van justitie zware criminaliteit zich met die beslissing. Soms beperkt het openbaar ministerie zich tot bemoeienis met de aanstelling van de teamleiding. Elders is het een pure politie-beslissing. Bij die beslissing kan ook de ervaring een rol spelen. Wat betreft het gewicht van de recherche-ervaring bestaan ook weer grote verschillen tussen de regiokorpsen. Korpsen die tijdens de politiereorganisatie al het mogelijke hebben geïnvesteerd in de basispolitiezorg hebben dit soms ten koste laten gaan van de omvang van de recherche. Het is ook voorgekomen dat bij het vervullen van vacatures als gevolg van de reorganisatie door toepassing van de centrale regelgeving prioriteit is gegeven aan anciënniteit en recherche-ervaring een kleinere rol speelde. Voorts zijn korpsen te noemen waar een zogeheten roulatiesysteem bestaat waardoor mensen met weinig en uitsluitend districtelijke recherche-ervaring plotseling zware onderzoeken moeten verrichten.

Voor leidinggevenden bij de recherche bestaat geen aparte opleiding. Het onderwerp recherche krijgt op de Nederlandse Politie Academie nauwelijks aandacht. Verder hebben veel studenten van de Nederlandse Politie Academie, die leidinggevende functies in de politiekorpsen (gaan) bekleden, weinig ervaring en geen vakkennis inzake recherche-aangelegenheden.

## 4.3 Beslissingen over de keuze van zaken en methoden

### 4.3.1 Zaken

Omdat de regionale, centrale recherche-eenheden in grootte variëren, verschilt ook het aantal onderzoeken dat de centrale, tactische recherche-afdelingen per jaar tot een einde brengen. Het gaat om tussen de één en zeven zaken. Meer dan de helft van het aantal onderzoeken dat de regionale rechteerteams doen, heeft betrekking op drugs. Daarnaast treffen we in volgorde van afnemende hoeveelheid respectievelijk onderzoeken aan naar fraude en witwassen, hooggeorganiseerde overvallen en afpersingen, georganiseerde autodiefstallen, levensdelicten, vrouwenhandel en milieuzaken.

*De heer Koekkooek: (...) Mijnheer Wilzing, aan welke vormen van criminaliteit dient de politie volgens u prioriteit te geven?*

*De heer Wilzing: Wij hebben in mijn beleving de afgelopen jaren een enorme impuls gegeven aan de aanpak van georganiseerde criminaliteit. Waar je voor uit moet kijken – ik hoorde dat vanmorgen in het verhaal van Fijnaut terug en dat spreekt mij aan – is dat je niet te veel in het bovenste segment gaat zitten en dat je met name vormen van midden-criminaliteit, vormen die vaak een heel directe impact hebben op de burger die wij dienen en voor wie wij er horen te zijn, vergeet. Als u dit aan mij vraagt als korpschef van IJsselland zeg ik: daar kijk ik op het ogenblik heel nadrukkelijk naar. Het probleem met georganiseerde criminaliteit, vooral als het een internationale uitstraling heeft, beschrijf ik soms als kaasfondue waarbij de kaas een beetje aan het stollen is. Je pakt een stuk uit iets wat niet klopt, je trekt het omhoog en vervolgens heb je een gigantisch dradennet dat heel andere kanten uitgaat. Zo kan het zijn dat ik in mijn gebied, tussen Deventer en Zwolle, een stukje criminele organisatie naar boven trek en dat ik bijna uitsluitend in het westen van het land aan het werk ben of dat ik in het zuiden terecht kom. Dan heb ik er dus niets meer mee te maken. Ik denk dat wij daar dat netwerk van IRT's, van kernteams, op een prima manier op hebben gezet. Vervolgens moeten wij heel goed kijken naar het handwerk, het werk van met name de rechercheur. Wij hebben een heel sterke beweging gemaakt in de richting van de generële taakstelling. Wij moeten ons heel goed richten op genoemde vormen van criminaliteit.<sup>10</sup>*

Er is onderscheid te maken tussen wie formeel de beslissing neemt welke onderzoeken worden aangepakt, en wie deze materieel voorbereidt. Formeel neemt de parketleiding of de regionale driehoek, bestaande uit de hoofdofficier van justitie, korpsbeheerder en korpschef de beslissing. De rol van de driehoek lijkt evenwel per regiokorps nogal te verschillen per regiokorps. Indien de driehoek een inhoudelijke rol speelt, wordt de keuze voor grote onderzoeken voorgelegd aan het driehoeksoverleg of geeft het driehoeksoverleg prioriteiten aan als: in één jaar vier grote onderzoeken, waarvan één fraude en één milieu.

*Deze betrokkenheid van de driehoek treffen we bijvoorbeeld aan in het regiokorps Amsterdam-Amstelland, in Brabant- Zuid-Oost (waar twee burgemeesters namens het regionale college aan deelnemen en een officier van justitie zware criminaliteit) en in Utrecht.*

*De heer Koekkooek: Ik wilde u vervolgens vragen over de prioritering in de zin van de keuze van de onderzoeken die de politie, ook uw korps, uitvoert. In hoeverre heeft u daar als korpschef invloed op?*

*De heer Wiarda: In de afgelopen jaren heeft zich daar een groei in voorgedaan, die er nu toe leidt dat de prioriteitskeuzen een onderwerp zijn in de regionale driehoek: een punt van overleg tussen de hoofdofficier van justitie, de korpsbeheerder en de korpschef. In het verleden is dat niet altijd zo geweest en werd de onderwerpenkeuze in sterke mate in de politieke, justitiële lijn bepaald. De ontwikkeling daarin is zo geweest, dat we komen uit een periode van tien, vijftien jaar geleden waarin onderzoeken startten als er een aangifte was van een benadeelde. En als er een aangifte is van een benadeelde moet de politie een*

<sup>10</sup> Verhoor J. Wilzing, korpschef regiopolitie IJsselland, 6 september 1995, nr. 3.



*opsporingsonderzoek doen. Dan ontstaat er overleg met justitie en gaat een onderzoek lopen. Toen het verschijnsel georganiseerde criminaliteit sterker naar voren kwam en sterker werd ontdekt, werd het accent verlegd niet meer zozeer naar de aangifte van de benadeelde maar naar het kiezen van een bepaalde groepering waar onderzoek op wordt verricht. Vanuit de stijl zoals die altijd had gegolden, bleef dat dus heel sterk in de politieke, justitiële lijn liggen. Van lieverlede hebben wij ontdekt, dat met name de vraag van de maatschappelijke relevantie in de prioritering een zeer bestuurlijke vraag is. Een van de eerste terreinen waarop dat nadrukkelijk naar voren kwam, was het terrein van de milieucriminaliteit, die heel sterk vanaf de bestuurlijke kant is ingezet veel meer dan van de justitiële kant.*

*Een tweede voorbeeld, een voorbeeld uit mijn eigen praktijk, is de problematiek van de horeca in de stad Utrecht, wat typisch ook een problematiek is van het bestuur van de gemeente Utrecht. Daar komt de behoefte naar voren om daar een scherper beeld van te krijgen, niet alleen in de vorm van een analyse uit open bronnen maar ook een analyse uit criminaliteitsgegevens.*

*Zo zijn we nu op het punt aangeland, dat er geen nieuwe grote projecten meer worden gestart zonder dat de regionale driehoek zich daarover heeft gebogen.<sup>11</sup>*

De uiteindelijke beslissing van de parketleiding wordt voorbereid. Soms worden achtereenvolgens verschillende niveaus betrokken bij de voorbereiding.

*Dat is te illustreren aan de hand van de wijze van beslissen in het ressort 's-Gravenhage. Daar hebben de vijf regiokorpsen zich gecommitteerd om per regiokorps dezelfde criminaliteitsbeelden te maken. (Er wordt nu niet stil gestaan bij de rol van het Platform criminaliteitsbeheersing dat op grond van het kernteam-convenant een rol speelt.) Op grond van criminaliteitsbeelden wordt een regionaal beleid vastgesteld. Vervolgens vindt in de ressortelijke politie-adviescommissie (van recherchechefs) een afstemmingspresentatie plaats. Daar wordt onder meer gekeken of bepaalde regiokorpsen niet dezelfde soort onderzoeken uitvoeren maar anders noemen, waardoor er sprake is van dubbelslagen. Daarna wordt een presentatie gegeven in een gecombineerde vergadering van de ressortelijke commissie zware criminaliteit, politie en justitie, onder voorzitterschap van de advocaat-generaal zware criminaliteit. De volgende stap is dat in de ressortsvergadering met de hoofdofficieren van justitie uiteindelijk een eerste keuze plaatsvindt, waaraan de procureur-generaal zich committeert. Vervolgens toetst het Coördinerend beleidsoverleg (CBO) of een en ander aansluit bij de landelijke prioriteiten. Het ziet er naar uit dat de rol van het CBO sinds kort groter is.*

In veel gevallen wordt de zaakskeuze echter voorbereid (en daarmee *de facto* gemaakt) door rechercheleiding, de CID en het openbaar ministerie.<sup>12</sup> In sommige gebieden is er verder een rol weggelegd voor andere organen, zoals bijvoorbeeld de districten van de regiokorpsen<sup>13</sup> of de FIOD. Van de zijde van het openbaar ministerie beslissen soms het hoofd van de afdeling Georganiseerde Criminaliteit en de CID-officier van justitie en soms alleen de CID-officier namens de hoofdofficier van justitie.<sup>14</sup> Van de kant van de politie beslissen het hoofd van de regionale CID en het hoofd van de centrale recherche.<sup>15</sup> Naast de genoemde functionarissen nemen vaak ook districtscheffs deel aan de besprekingen over de prioriteitenstelling tussen openbaar ministerie en politie. In die besprekingen wordt over de keuzen van de voor te dragen zaken en criminele groepen beslist en worden lopende projecten doorgaans regelmatig geëvalueerd.

<sup>11</sup> Verhoor J. Wiarda, korpschef regiopolitie Utrecht, 4 oktober 1995, nr. 43.

<sup>12</sup> Bijvoorbeeld in Hollands Midden, IJsselland, Limburg-Noord en Utrecht.

<sup>13</sup> Bijvoorbeeld regiokorps Zuid-Holland-Zuid.

<sup>14</sup> Bijvoorbeeld regiokorps Utrecht.

<sup>15</sup> Zie hoofdstuk 3 Criminele inlichtingendiensten van deze bijlage.

*In het regiokorps Hollands Midden wordt de voortgang bewaakt door hetzelfde overleg van politie en openbaar ministerie dat de keuze maakt uit aan te pakken onderzoeken. In het regiokorps Limburg-Noord krijgt de centrale recherchechef, nadat het onderzoek is geselecteerd, de verantwoordelijkheid voor de voortgang ervan.*

Gelet op artikel 148 Sv, dat de officier van justitie met de leiding van de opsporing belast, liggen de verhoudingen in die besprekingen formeel

vast. In praktijk zijn sommige officieren van justitie zich ervan bewust dat de politie de leidinggevende rol van het openbaar ministerie relativeert. Soms stelt de politie zelfs dat het openbaar ministerie denkt dat het openbaar ministerie de keuzen maakt, maar dat de politie dat in feite zelf doet.

*De heer Rabbae: Mijnheer Jansen, als het om de prioriteitenkeuze gaat, hoeft u niet te verwijzen naar allerlei overlegstructuren. Wij kennen deze allemaal. Ik vraag u gewoon op de man af wat u vindt. Als het gaat om onderzoeken die gedaan moeten worden, vindt u dan dat de prioriteiten op lokaal niveau bepaald moeten worden of op landelijk niveau?*

*De heer Jansen: Ik denk dat hier sprake is van tweerichtingsverkeer, zowel van bottom up, naar boven toe gegeneerd, als van top down. Als je praat over zware, georganiseerde criminaliteit, dan heb je het inderdaad over criminaliteit die je op straat ziet, in de wijken van je eigen stad. Maar er is ook internationale criminaliteit die bijvoorbeeld via internationale relaties wordt aangeleverd, waarbij aan Nederland verzocht wordt hier iets mee te doen. Wij hebben elkaar in internationaal verband beloofd dat te doen. Het is dus een wisselwerking.*

*Ik denk echter wel dat de Nederlandse criminaliteit, de criminaliteit die op ons grondgebied plaatsvindt, als je goed kijkt naar je eigen omgeving, voor een groot deel alleen maar bottom up is te genereren.*

*De heer Rabbae: Dus u kiest voor een soort harmoniemodel?*

*De heer Jansen: Ja.<sup>16</sup>*

Aan de besprekingen over zaakskeuzen kunnen presentaties door de misdaadanalisten voorafgaan. Zij zouden in staat geacht moeten worden de keuze in vergaande mate voor te bereiden. De informatie die de CID vergaart, speelt niet altijd een doorslaggevende rol. In een poging een meer compleet beeld te krijgen van de misdaad in een regio wordt fenomeenonderzoek bepleit. Fenomeenonderzoek moet het criminaliteitsbeeld, dat op grond van CID-informatie tot stand komt, aanvullen en bijstellen.<sup>17</sup> Dat ook misdaadanalyse niet in alle gevallen een even grote rol speelt, ligt niet alleen aan de kwaliteit van de inlichtingen. De rechercheleiding huldigt vaak de opvatting dat het onwenselijk is dat de CID de tactische recherche dwingt tot bepaalde zaakskeuzen. De rechercheleiding wil anders geformuleerd niet dat de CID in plaats van de tactische recherche de materiële beslissing over de zaakskeuze neemt.

In de praktijk wordt de keuze welke zaken worden aangepakt, gemaakt door het potentieel werkaanbod af te zetten tegen een aantal criteria. In de eerste plaats gaat het om de organisatiegraad van de criminele groep, afgemeten aan de acht basiskenmerken van georganiseerde criminaliteit. Deze zijn door de CRI geformuleerd en inmiddels door het CBO overgenomen.

*De acht kenmerken zijn:*

- 1. Wordt de groep gekenmerkt door een hiërarchische structuur, met een min of meer vaste taakverdeling;*
- 2. Kent de groep een intern sanctiesysteem;*
- 3. Is er sprake van witwassen van geld;*
- 4. Is er sprake van omkoping van overheidsfunctionarissen of van werknemers van overigens legale bedrijven;*
- 5. Is de groep actief met het plegen van verschillende soorten criminele activiteiten;*
- 6. Wordt door de groep gebruik gemaakt van dekmantelfirma's;*
- 7. Strecken de activiteiten van de groep zich uit over een lange periode;*
- 8. Maakt de groep zich schuldig aan geweld tegen personen uit het criminele milieu.*

*Naast deze indeling van de organisatiestructuur van een criminele groep bestaat binnen het CBO bijzondere aandacht voor de innesteling in de bovenwereld.<sup>18</sup>*

*Op de CBO-conferentie van 8 en 9 mei 1995 heeft het CBO besloten twee criteria toe te voegen:*

<sup>16</sup> Verhoor H.A. Jansen, hoofd regionale researchedienst bij de regiopolitie Rotterdam-Rijnmond, 13 september 1995, nr. 14.

<sup>17</sup> Zie daarover bijlage Methoden, hoofdstuk 6 Overige informatie-inwinning.

<sup>18</sup> CBO, *Inventarisatie Georganiseerde Criminaliteit*, Zoetermeer, 1993, p. 7.

- de maatschappelijke impact van de activiteiten van een geïdentificeerde criminele groepering
- het internationaal actief zijn van een geïdentificeerde criminele groepering.

Naast de organisatiegraad van de criminele groep – waarover de CID doorgaans de meeste informatie te bieden heeft, en op grond waarvan de officier van justitie het dichtst bij de landelijke prioriteitstelling kan blijven – worden de volgende criteria gehanteerd bij de besluitvorming: de maatschappelijke doorwerking in de regio, de kans op succes, de kosten, het zicht op mogelijke verdachten in de regio, beschikbare capaciteit en eventuele regionale prioriteiten. Elke regio heeft wel een lijst met binnen de regio opererende belangwekkende criminele groepen die nog nooit zijn aangepakt. Het regionaal belang en de door de recherche ingeschatte kans van slagen zijn vaak doorslaggevend bij de keuze. Het regionale belang en de haalbaarheid van het onderzoek kunnen ook met elkaar botsen. In Utrecht wordt op dit moment een onderzoek uitgevoerd dat het openbaar ministerie van regionaal belang achtte, terwijl de tactische recherche twijfelde aan de haalbaarheid van het onderzoek.

*Hoe een regionale prioriteitstelling eruit kan zien, is te illustreren aan de hand van het «Beleidsplan divisie criminaliteitsbeheersing en ondersteunende taken 1995–2000» van het regiokorps Drenthe. Daaruit blijkt dat het OM voor 1995 de volgende, aflopende prioriteitsvolgorde vaststelde:*

1. Delicten waarbij de lichamelijke integriteit van personen werd aangetast;
2. Delicten waarbij op grote schaal goederen werden ontvreemd en die ook een georganiseerd karakter dragen;
3. Georganiseerde fraude;
4. Georganiseerde drugs- en vuurwapenhandel;
5. Georganiseerde criminaliteit op het gebied van illegale vuil- en afvalverwerking.

Tot nu toe lijken landelijke prioriteiten niet steeds doorslaggevend te zijn, behalve als gevolg van de invloed van de CRI-criteria. Het komt overigens wel voor dat bijvoorbeeld een procureur-generaal opdracht geeft een zaak aan te pakken, terwijl de recherche daar niet veel voor voelt.

*De voorzitter: Komt het nu ooit voor dat er een keuze gemaakt wordt waar u niet achter staat? Die niet bij u vandaan komt?*

*De heer Van Amerongen: Er is binnen de driehoek nog geen keuze gemaakt waar ik niet achter kon staan.*

*De voorzitter: Is er niet één voorbeeld waarvan u kunt zeggen dat u er helemaal geen zin in had, maar dat u wel moest doen?*

*De heer Van Amerongen: U bedoelt als onderzoek?*

*De voorzitter: Ja.*

*De heer Van Amerongen: Wij hebben één keer een onderzoek gehad waar ik op zichzelf niet zo veel zin in had, maar waarvan ik wel begreep dat het gedaan moest worden. Dat was een fraudeonderzoek.*

*De voorzitter: Welk fraudeonderzoek?*

*De heer Van Amerongen: Dat was het Vie d'Or-onderzoek.*

*De voorzitter: En daar had u geen zin in. Waarom niet?*

*De heer Van Amerongen: Omdat dat altijd heel lastige onderzoeken zijn. Ik vond dat de prioriteit meer lag bij andere opsporingsdiensten dan bij onze dienst.*

*De voorzitter: Wie gaf daartoe dan de opdracht?*

*De heer Van Amerongen: Ik denk dat die afkwam van de procureur-generaal via de hoofdofficier.*

*De voorzitter: En u vindt dat u daar te veel tijd in hebt gestopt?*

*De heer Van Amerongen: Ik vind dat wij daar wel een heel goede klus hebben gedaan, in samenwerking met de FIOD en de ECD. Er waren daarbij heel veel mensen in de samenleving gedupeerd. Dan moet je toch gaan kijken wat daar aan de hand is. Op zichzelf vind*

*ik dat de doelstelling van het team daarbij gehaald is. Voor de rest is het een nog lopend onderzoek. Daarom kan ik er niet al te veel mededelingen over doen.<sup>19</sup>*

Mogelijk zal de prioriteitenstelling van het CBO (via de CID-officier van justitie en een planmatig opererende CID) in de toekomst vaker beslissend zijn voor de uiteindelijke zaakskeuze. Op dit moment is de organisatiegraad – het voornaamste punt van het CBO – echter niet het enige criterium en neemt het belang van prioriteitenstelling van het CBO af, naarmate de daardoor naar voren komende onderzoeken minder passen in de regionale prioriteiten.

#### 4.3.2 Methoden

De methoden die de tactische recherche zelf aanwendt, kunnen deels worden aangeduid als de methoden die niet worden verricht door specialistische diensten.

Daarmee wordt enerzijds bedoeld op methoden waarvoor geen specialismen bestaan, zoals het vergaren van gegevens uit bestanden van openbare instellingen. In het verleden werden vaak informeel inlichtingen ingewonnen bij andere instellingen. Het betreft banken, hotels, luchtvaartmaatschappijen, casino's, creditcardmaatschappijen, enzovoort. Sinds 1993 zijn de banken echter minder toeschietelijk geworden. Ook andere instellingen, zelfs ook de gemeentelijke dienst Burgerzaken bevolking, geven nog slechts informatie op grond van een machtiging van de officier van justitie.<sup>20</sup> Uiteraard kan nog wel veel informatie worden opgevraagd bij instellingen die bereid zijn of soms zelfs in het leven zijn geroepen om informatie te verschaffen, zoals de Rijksdienst voor het Wegverkeer en de Kamers van Koophandel.

Anderzijds past de tactische recherche zelf bepaalde methoden toe wanneer er capaciteitsgebrek bij de specialistische diensten is. Het feit dat doorgaans niet de tactische recherche, maar een ondersteunende dienst of de CID de bijzondere opsporingsmethoden toepast, behoeft niet af te doen aan de medeverantwoordelijkheid van de tactische recherchechef voor de beslissing tot gebruik van de methode. Het lijkt evenwel erop dat recherchechefs deze medeverantwoordelijkheid niet steeds erkennen. Ten aanzien van sommige gevallen kan zelfs worden gesteld dat de recherchechefs sommige feiten liever niet wilden weten. Daartegenover staat dat bij herhaling is geklaagd over situaties waarin ter terechtzitting bleek dat de CID of een van de onder haar auspiciën opererende ondersteunende diensten activiteiten hadden verricht waarvan de tactische recherche niets afwist, omdat zij niet door de CID was ingelicht.<sup>21</sup> De tactische recherche en de korpsleiding kunnen nauwelijks controle uitoefenen op datgene wat door of onder auspiciën van de CID gebeurt als de CID hen niet informeert. Hiervan is bijvoorbeeld sprake bij regio-overschrijdende samenwerking in gevallen waarin het regiokorps, waar de activiteit plaatsvindt, wel is geïnformeerd en het verantwoordelijke regiokorps niet.

#### Observatie

In het bijzonder schaarste aan observatiecapaciteit leidt er regelmatig toe dat tactisch rechercheurs zelf observeren. Dit wordt door sommigen sterk bekritiseerd, omdat observeren een vak apart is en op deze wijze de observant als politieman ontmaskerd kan worden («stuk gaan»). In Amsterdam meent men dit probleem te hebben opgelost door tactisch rechercheurs de observatie-opleidingen te laten volgen. Tactisch rechercheurs voeren hier desgewenst OT-werkzaamheden uit.

De tactische recherche maakt tijdens dergelijke observatiewerkzaamheden in de regel gebruik van video- en fotocamera's. Om zicht

<sup>19</sup> Verhoor W.C. van Amerongen, chef afdeling georganiseerde criminaliteit bij de regiopolitie Brabant-Zuid-Oost, 13 september 1995, nr. 13.

<sup>20</sup> Dit was bijvoorbeeld het geval in een Utrechts recherche-onderzoek.

<sup>21</sup> Het bekendste voorbeeld is de Utrechtse zaak Henk R.

te hebben op het semafoonverkeer wordt ook veelvuldig gebruik gemaakt van de semascan om de berichten van een semafoon – via een ontvanginrichting of een semakloon – op te vangen. De tactische recherche maakt minder frequent gebruik van opsporingsmethoden als postvang en vuilnissnuffel.

Andere observatiemethoden worden door de tactische recherche niet verricht, maar zij geeft vaak wel de opdracht deze uit te voeren. Zo zal de tactische recherche de STO vragen een video- of fotocamera te plaatsen of de DTOO of het AT vragen een inijkoperatie uit te voeren, dan wel plaatsbepalings- en/of af luisterapparatuur (met toestemming van een van de gespreksdeelnemers) te plaatsen. Ook het plaatsen en het beheeren van de apparatuur ten behoeve van het af luisteren van telecommunicatie vindt altijd plaats op verzoek van de tactische recherche. De uitvoering vindt doorgaans door de tactische recherche plaats. In sommige gevallen gebeurt het door de STO-chef als deze verantwoordelijk is voor de tapkamer. Vaak houdt de CID dan de registratie van lopende telefoontaps bij.

In het algemeen beslist de politie zelfstandig of geobserveerd wordt; er wordt geen toestemming van het openbaar ministerie gevraagd. Datzelfde geldt ten aanzien van vuilnissnuffel. Soms wordt de scanapparatuur (Kolibri) zonder toestemming van de officier van justitie gebruikt, maar dit zal doorgaans niet door de tactische recherche gebeuren. Enkele regiokorpsen bespreken met het openbaar ministerie de vraag of er geobserveerd moet worden. Meestal wordt het feit dat er geobserveerd wordt wel aan het openbaar ministerie medegedeeld.

Bij de meeste andere hiervoor genoemde middelen is het niet gebruikelijk dat de tactische recherche zelfstandig een beslissing neemt. Voor het vragen van het tappen van telecommunicatiemiddelen en de (tactisch gebruikte) semascan (artikel 125g Sv)<sup>22</sup> alsmede de postvang (artikel 114 Sv) is een machtiging van de rechter-commissaris vereist.

*In het onderzoek dat aan de enquête voorafging is men één keer gestuit op een politiemans die meldde dat zonder machtiging van de rechter-commissaris getapt was, zonder dat hij dat verder kon toelichten. Verder acht men dat overal onmogelijk, ondanks hardnekkige geruchten in de pers van het tegendeel.*

Voor het vragen van inlichtingen over het telefoonverkeer (artikel 125f Sv) is toestemming van de officier van justitie nodig. Datzelfde achten sommigen nodig voor het gebruik van peilzenders en dergelijke.

### *Informanten*

Het behoort niet tot de taak van de tactische recherche informanten te runnen. Dat is overal uitgangspunt. Als tijdens het verhoor van een verdachte duidelijk wordt dat deze *off the record* wil verklaren over een andere zaak, verwijst de tactische recherche hem naar de CID. Vroeger runden tactische rechercheurs informanten, maar sinds het van kracht worden van de CID-regeling eind jaren tachtig keurt men dat af. Wel hoort de commissie in gesprekken veelvuldig van tactische rechercheurs die eigen informanten zouden hebben. Dat moet vermoedelijk als volgt worden begrepen. Tactisch rechercheurs spreken tijdens hun werk allerlei mensen uit het criminele milieu. Aan hen is een telefoonnummer gauw verstrekt en het staat hen vrij met een tactisch rechercheur te telefoneren. Voor een rechercheur is het aardig om contacten te hebben in de onderwereld. Als het verhaal echt interessant wordt, kan de praatgrage kennis altijd nog worden doorgestuurd naar de CID. Aanwijzingen dat tactisch rechercheurs stelselmatig informanten runnen zijn niet gevonden.

Het komt voor dat verdachten en getuigen in een tactisch onderzoek over sommige dingen, die voor het onderzoek zelf van belang zijn, alleen

<sup>22</sup> In een bepaalde zaak werd in de CID-fase de semascan met toestemming van de officier van justitie ingezet; in de tactische fase – althans tijdens het gerechtelijk vooronderzoek – op grond van 125g Sv met machtiging van de rechter-commissaris.

*off the record* willen verklaren. De tactisch rechercheur heeft dan drie mogelijkheden. Hij kan de verklaring gebruiken als «sturingsinformatie», waarmee in dat geval wordt bedoeld dat de informatie kennis oplevert op grond waarvan de tactisch rechercheur het verhoor van de verdachte kan aanscherpen en de verdachte wellicht een volledige verklaring aflegt. De tactisch rechercheur kan ook de verdachte of getuige aan de CID doorspelen, die de verklaring in CID-informatie kan omzetten. Deze informatie heeft in het tactisch onderzoek echter geen bewijskracht, en medeverdachten kunnen vragen gaan stellen over de herkomst van die informatie. Ten derde kan de tactisch rechercheur proces-verbaal opmaken van de verklaring. Ondertekening door de verdachte of getuige van die verklaring is immers niet wettelijk vereist. In het algemeen wordt dit laatste als onwenselijk beschouwd. Enerzijds omdat in strijd met de gedane toezegging de verklaring toch wordt gebruikt. Anderzijds omdat het veelal reden is voor de verdediging om het waarheidsgehalte van het proces-verbaal in twijfel te trekken.

Als de CID via informanten informatie heeft verkregen die interessant of noodzakelijk is voor de tactische recherche, rijst de vraag hoe de tactische recherche dan de beschikking krijgt over die informatie. Uit het oogpunt van bescherming van de anonimiteit van de informant is het aantrekkelijk om deze informatie mondeling te geven. Het open karakter van het strafproces verzet zich daar echter tegen. Bijna overal is dan ook bepaald dat CID-informatie schriftelijk aan de tactische recherche moet worden doorgegeven. In een aantal regiokorpsen moet het zelfs in de vorm van een proces-verbaal dat bij de processtukken wordt gevoegd. Dat geldt in het bijzonder voor informatie die leidt tot het inzetten van dwangmiddelen; zoals bijvoorbeeld een tip dat ergens drugs liggen tot huiszoeking kan leiden. Informatie die niet direct een rol speelt in het strafdossier, maar die wel van belang kan zijn voor de vraag welke kant de tactische recherche op moet met het onderzoek (sturingsinformatie), kan onderhands worden doorgegeven. Voorzover dit niet wordt geregistreerd, is zo'n verstrekking echter in strijd met de privacywetgeving en bemoeilijkt zij het zicht op de activiteiten van de CID. Daarom is meestal van hogerhand bepaald dat ook die informatie schriftelijk wordt gegeven; in ieder geval vastgelegd. Het lijkt erop dat die regel vaak met voeten wordt getreden.

### *Infiltranten*

De inzet van politie-infiltranten uit een politiecel infiltratie-team (PIT), bijvoorbeeld bij pseudokoop, voorkoop, kansspelen, wapens en prostitutie, en het in dit kader laten plegen van misdrijven (bijvoorbeeld het doorlaten van partijen drugs) vindt, zo dit al het geval is, meestal plaats in opdracht van de tactische recherche. Eén en ander gebeurt altijd met toestemming van het OM en in nauwe samenwerking met de CID.

*In bijvoorbeeld het regiokorps Gelderland-Midden vond in een tactisch traject twee keer een gecontroleerde aflevering plaats. In het regiokorps Twente was in een tactisch traject sprake van een pseudokoop.*

Dit omdat aan het inzetten van infiltranten geheimhoudingsaspecten zitten die de CID kan waarborgen. Hetzelfde geldt voor het laten doorgaan van misdrijven.

Er worden evenwel ook infiltranten ingezet en partijen drugs doorge laten, zonder dat de tactische recherche daarvan op de hoogte is en zonder dat de rechter daarover te horen krijgt.

### 4.3.3 Verslaglegging

In het algemeen is van belang onderscheid te maken tussen enerzijds rapporten, nota's, journaals en andere documenten waarin de politie haar bevindingen neerlegt, en anderzijds processen-verbaal, die een speciale bewijsrechtelijke status hebben (artikel 344 Sv).

Het past bij de zojuist besproken openheid van de tactische recherche dat zij van haar bevindingen en handelingen proces-verbaal opmaakt. Die processen-verbaal zijn inhoudelijk de basis van het onderzoek ter terechtzitting.

Hoewel artikel 152 Sv de opsporingsambtenaren verplicht ten spoedigste proces-verbaal op te maken van hetgeen door hen ter opsporing is verricht of bevonden, wordt vaak volstaan met het bijhouden van journaals of rapporten. Dit geldt niet voor verhoren, maar wel voor andere onderzoekshandelingen, waarvan niet op voorhand duidelijk is of die in het dossier ten behoeve van justitie worden gevoegd. Blijkt later dat proces-verbaal moet worden opgemaakt, dan doet de tactische recherche dat aan de hand van het journaal of rapport.

*Met name observatieteams maken pas proces-verbaal op als blijkt dat bepaalde waarnemingen nodig zijn voor het bewijs of om een andere redenen aan de rechter moeten worden overgelegd.*

De achtergrond van deze handelwijze is in de eerste plaats dat niemand wil dat alles wat de politie in een onderzoek heeft gedaan, in de vorm van processen-verbaal naar justitie gaat. Dat zou de papierstroom een ongekende omvang geven. In de tweede plaats wil men in bepaalde gevallen voorkomen dat het verschaffen van alle informatie de wijze van opereren blootlegt voor de verdachten en advocaten.

Een tactisch team houdt van de dagelijkse gebeurtenissen ook een dagrapport bij, waarin die gebeurtenissen kort worden omschreven. In grote onderzoeken wordt door tactische teams ook wel een onderzoeksjournaal bijgehouden, waarin de gebeurtenissen per onderzoek chronologisch worden weergegeven. Te denken valt bijvoorbeeld aan belangrijke vergaderingen, bezoeken, verhoren en onderzoekshandelingen. Deze tijdelijke registers behoren na de behandeling van de zaak door de rechter te worden vernietigd vanwege de privacywetgeving. Voorzover uit het onderzoek van de commissie blijkt, worden de registers van vroegere tactische onderzoeken niet geraadpleegd bij nieuwe opsporingsactiviteiten. Wel raadplegen tactische rechercheurs oude processen-verbaal en spreken collega's aan bij vragen over vroegere onderzoeken tegen bepaalde verdachten of organisaties.

## 4.4 Samenwerking

### 4.4.1 Samenwerking tactische recherche-eenheden van verschillende regiokorpsen

De regionalisering van de politie lijkt goeddeels een einde te hebben gemaakt aan de veelvuldige ad hoc verbanden waarin rechercheafdelingen van verschillende korpsen onderzoeken aanpakten. Onderzoeken door gecombineerde teams van centrale tactische rechercheafdelingen uit verschillende regiokorpsen zijn minder noodzakelijk dan vroeger. De regionale researcheteams zijn van een behoorlijke omvang en kunnen meestal ook nog putten uit researchecapaciteit bij de districten. Voor grote, regio-overschrijdende onderzoeken zijn bovendien kernteams werkzaam.

Toch is het mogelijk dat informatie waarover een willekeurig researcheteam beschikt voor een ander team van belang is. Dit kan worden kenbaar

gemaakt door tussenkomst van de hierna te bespreken Afdelingen recherche-informatie (ARI's) of anders door de vele (mondelijke) contacten tussen rechercheurs in den lande. De Wet op de politieregisters legt nauwelijks beperkingen op aan het verstrekken van gegevens door de tactische recherche aan andere politiediensten of aan bijzondere opsporingsdiensten. Verstrekking van gegevens aan de bijzondere opsporingsdiensten kan, als zij die gegevens voor hun onderzoek nodig hebben. De wet eist wel registratie van de verstrekking. Dat laatste lijkt amper te gebeuren, behalve daar waar de registratie langs geautomatiseerde weg «vanzelf» plaatsvindt. Mondelijke verstrekkingen worden doorgaans niet geregistreerd. Bij schriftelijke verstrekking van informatie geeft men de voorkeur aan toezending van een bestaand proces-verbaal of rapport. De praktijk is dat men een copie van het stuk aan een collega-opsporingsambtenaar doet toekomen. Daarbij wordt dan afgesproken dat wanneer het stuk relevant is voor de strafrechtelijke behandeling, het via het openbaar ministerie officieel wordt toegezonden. Schriftelijke verstrekking van gegevens in andere vorm lijkt niet voor te komen.

Het is dus mogelijk tactische informatie uit een gerechtelijk vooronderzoek tegen A in een tactisch onderzoek tegen B te gebruiken. Soms is de politie geneigd in dit opzicht een grote geheimzinnigheid aan de dag te leggen en deze informatie als CID-informatie aan te leveren aan het andere korps.

#### 4.4.2 CRI en ARI's

De Divisie centrale recherche informatie (CRI) is een landelijk, dienstverlenend onderdeel van de politie. De Divisie CRI levert strategische misdaadanalyse en recherche-expertise op tal van terreinen. Bovendien huisvest de CRI de Nederlandse afdeling van Interpol. Tenslotte beheert de CRI een aantal landelijke recherche-informatiesystemen. De CRI speelt een belangrijke rol bij de (inter)nationale informatie-uitwisseling.

Tactische researcheteams kunnen bij de CRI terecht als zij specialisten willen raadplegen of inhuren op het terrein van misdaadanalyse. Misdaadanalyse houdt – naast het verwerken en het veredelen van CID-gegevens – ook in het omgaan met statistieken over overvallen, woninginbraken, fietsendiefstallen, financiële expertise (forensische accountants), kennis van vuurwapens, kinderporno, narcotica, enzovoort. De CRI wijst tevens de weg naar andere korpsen die met vergelijkbare onderzoeken bezig zijn.

De CRI beschikt onder meer over een vingerafdruk-databank, een databank met gegevens over reis- en verblijfsdocumenten en beheert het opsporingsregister, waarin alle door justitie gezochte personen in Nederland staan vermeld.

Naast informatie-uitwisseling met het buitenland via Interpol en de mogelijkheden die de Schengen Uitvoeringsovereenkomst en andere verdragen bieden, onderhoudt de CRI contacten met Nederlandse politie-verbindingsofficieren (*liaisonofficers*) in tien à vijftien landen. Deze kunnen desgewenst onderzoeken doen in de landen waar zij gestationeerd zijn en soms ook in buurlanden.<sup>23</sup>

Rond 1992 heeft de CRI op vijf plaatsen in Nederland steunpunten ingericht; de zogeheten Afdelingen Recherche Informatie (ARI). De ARI's zijn opgericht vanuit de behoefte de CRI voor politie en justitie beter herkenbaar en toegankelijk te maken. De ARI's vormen nu het vaste aanspreekpunt voor politie, justitie en andere opsporingsinstanties inzake aangelegenheden van de CRI.

*De steunpunten zijn gevestigd in Assen (ARI-Noord), Enschede (ARI-Oost), Eindhoven (ARI-Zuid), Rotterdam (ARI-Zuidwest) en Amsterdam (ARI-Noordwest). De ARI in*

<sup>23</sup> Zie hierover ook paragraaf 4.4.3.



*Rotterdam telt 25 medewerkers, die in Enschede 10. De mate waarin de ARI's hun interregionale functie waarmaken, lijkt niet altijd bevredigend: in Rotterdam is de ARI sterk op het regiokorps Rotterdam-Rijnmond gericht.*

De ARI's fungeren als schakel tussen de CRI, de regiokorpsen en de kernteams. Zij zijn belast met de zorg voor de informatie-uitwisseling en samenwerking tussen de CRI en de opsporingsinstanties binnen hun geografisch gebied, het leveren van concrete recherche-ondersteuning bij onderzoeken in de vorm van recherche-expertise of de bemiddeling bij het verlenen van (inter)nationale rechtshulp. De ARI's maken hierbij gebruik van expertise en informatie van andere afdelingen van de CRI.

Het blijkt voor veel politiemensen eenvoudiger te zijn om een ARI-collega in de buurt (voor sommigen hetzelfde gebouw) te raadplegen dan te bellen met het CRI-hoofdkantoor in Zoetermeer. Het is opmerkelijk dat zelfs de ARI's de afstand tot het hoofdkantoor als groot ervaren.<sup>24</sup> Evenals de CRI hebben de ARI's expertise op het terrein van CID-activiteiten<sup>25</sup>, observatie en infiltratie. Op dit terrein hebben de ARI-medewerkers met een CID-autorisatie de mogelijkheid contacten tussen de regionale CID-en en de experts van de CRI of deskundigen in andere korpsen tot stand te brengen. De ARI-Noordwest heeft een liaisonfunctie voor de CID van het kernteam Randstad Noord en Midden naar de CID-en van de regiokorpsen. Aangegeven is dat de ARI-Noord, de ARI-Zuid en de ARI-Noordwest zelf informanten runnen, veelal onder de vlag van de CID van een regiokorps.

#### 4.4.3 Internationale samenwerking

Het internationale rechtshulpverkeer loopt in hoge mate via de CRI, al heeft ook veel informeel telefonisch contact plaats op regionaal niveau. In beide gevallen vervullen de ARI's een centrale rol. De CRI zendt hun de daar binnenkomende informatie. Tevens zijn de ARI's voor veel buitenlandse collega's het aanspreekpunt van een regiokorps of kernteam. Omgekeerd ontvangen de Nederlandse *liaisonofficers* in het buitenland vaak verzoeken van de ARI's en worden in dat opzicht aangestuurd door de CRI.

Naast deze informatie-uitwisseling is er samenwerking in concrete onderzoeken tussen tactische recherche-afdelingen uit verschillende landen. Deze samenwerking verloopt met sommige korpsen beter dan met andere.

*«In het buitenland heerst de opvatting: met Nederland valt niet samen te werken. In feite bedoelt men: met Amsterdam. Als ze met ons dan wel goed kunnen samenwerken, zijn ze verbaasd».*<sup>26</sup>

In de grensstreken en op de recherche-opleidingsinstituten zijn inmiddels cursussen van start gegaan die leden van het openbaar ministerie en politieambtenaren vertrouwd moeten maken met de wijze waarop informatie-uitwisseling volgens de Wet politieregisters en de Schengen Uitvoeringsovereenkomst moet verlopen.

*Het is niet uitgesloten dat het complexe karakter van de regelgeving de eenvoudige en duidelijk vastgelegde informatieverstrekking, die de regelgeving beoogde, in de weg staat: artikel 46 van de Schengen Uitvoeringsovereenkomst beslaat een halve bladzijde van het wetboek, artikel 13 Besluit politieregisters twee, artikel 552i Sv tot en met artikel 552m Sv nog eens een bladzijde, de richtlijn inzake de toepassing van artikel 552i Sv zes bladzijden.*

Wellicht kan de praktijk na enkele jaren de vruchten van die cursussen plukken. Vooral nog lijkt de drempel voor raadpleging van de regelgeving

<sup>24</sup> Jaarverslag CRI, 1994, p. 35.

<sup>25</sup> Zie voor een beschrijving van LCID-assistentie bij ARI's: *Jaarverslag ACCI 1993 divisie CRI, Zoetermeer, p. 13.*

<sup>26</sup> Met toestemming geciteerd: korpschef Brand, regiopolitie Haaglanden, uit een gesprek met de commissie op 16 augustus 1995.

zo hoog, dat de meeste opsporingsambtenaren niet eens weten of zij wel of niet in strijd met de regelgeving handelen.

Gewoonlijk komt de internationale samenwerking ad hoc tot stand, naar aanleiding van onderzoeken in een bepaald land die leiden naar een ander land. Indien zij de juiste kanalen kennen, pakken de rechercheurs zelf de telefoon en nemen contact op met een bekende in het buitenland, die hun vertelt wat ze willen weten. Een volgende keer doen zij hetzelfde voor die buitenlandse collega. Gaat het om meeromvattende informatie, dan wordt een kopie van het relevante proces-verbaal verstrekt, waarop een groot stempel is gezet: niet voor bewijsbestemming. Een andere, gewaarmerkte kopie volgt dan langs de weg die wet en verdrag voorschrijven. De indruk bestaat dat geen registratie wordt gevoerd van de telefonische verstrekking of van het verzenden van gestempelde kopieën.

## 4.5 Sturing van en controle op de tactische recherche

### 4.5.1 De korpsbeheerder<sup>27</sup>

De korpsbeheerders achten het in het algemeen voldoende als politie en openbaar ministerie aangeven dat er voldoende menskracht wordt ingezet voor de bestrijding van de georganiseerde criminaliteit.<sup>28</sup> Zij hebben als burgemeester en als voorzitter van het regionaal college daarnaast groot belang bij de plaatselijke criminaliteitsbestrijding. Het is waarschijnlijk geen toeval dat de burgemeesters van de grote steden voorop lopen in de strijd tegen de georganiseerde misdaad. Juist in die steden is de overlast van die vorm van misdaad merkbaar. Dat betekent echter niet dat zij steeds zeer precies worden geïnformeerd over de gang van zaken bij grote onderzoeken.

Korpsbeheerders hebben lange tijd geen enkele bemoeienis gehad met de beheersaspecten van de inzet van opsporingsmethoden.

De verantwoordelijkheid voor de aanpak van de georganiseerde criminaliteit wordt door korpsbeheerders verschillend gevoeld en ingevuld. Eén korpsbeheerder stelt dat hij verantwoordelijk is voor de aanpak van de georganiseerde criminaliteit met dien verstande dat er bepaalde criteria worden aangegeven. Dat is vrij globaal, hij hoeft niet van zaak tot zaak op de hoogte te worden gehouden, maar de medeverantwoordelijkheid voor het personeel moet volgens hem vorm kunnen krijgen. Een andere korpsbeheerder zegt zich op afstand te bemoeien met de bestrijding van de georganiseerde criminaliteit.

*«(...) niet om verantwoordelijkheden die mij toekomen op andermans bordje te leggen, maar omdat het altijd principieel mijn opvatting is geweest en het mijn terughoudendheid verklaart. (...) Als beheerders, als bestuurlijke poot, moesten wij onze plaats weten als het gaat om de bestrijding van de georganiseerde criminaliteit. En dat is een heel terughoudende plaats. Justitie heeft het voortouw.»<sup>29</sup>*

### 4.5.2. De korpsleiding

De meeste korpschefs hebben nauwelijks recherche-ervaring.<sup>30</sup> Waar deze ervaring wel aanwezig is, wordt dat door de tactische recherche als positief geduid. Zij menen dan dat de korpschef voor bepaalde situaties een beter begrip heeft. Dergelijke korpschefs stellen soms ook kritische belangstelling in het researchewerk.

De bemensing en de werkwijze van de tactische recherche-afdelingen is, evenals die van de overige afdelingen, de resultante van een aantal processen waarop de korpsleiding ook maar beperkt vat heeft.

In zeer grote zaken komt het voor dat de korpsleiding een tijdslimiet

<sup>27</sup> Zie ook hoofdstuk 11 Burgemeesters en Korpsbeheerders en hoofdstuk 3 Criminele inlichtingendiensten in deze bijlage.

<sup>28</sup> E. van Thijn, *Retour Den Haag: Dagboek van een minister*, Van Gennep, Amsterdam, 1995, p. 181; A. Cachet (e.a.), *Politiebestel in verandering*, Gouda Quint, Arnhem, 1994, p. 15.

<sup>29</sup> Commissie-Wierenga, verhoor Van Thijn, deel II, p. 447.

<sup>30</sup> Zie hoofdstuk 3 Criminele inlichtingendiensten van deze bijlage.

stelt. In dergelijke gevallen wordt na het verstrijken van zo'n termijn bezien of de zaak zal worden voortgezet of niet.

Voor de korpsleiding geldt evenwel in het algemeen, evenals voor de korpsbeheerder, dat andere prioriteiten dan bestrijding van de georganiseerde criminaliteit de voorrang hebben. Te denken valt aan de openbare ordeproblematiek in verband met drugsoverlast, vandalisme en aanrijtijden bij hulpverzoeken. Deze voorbeelden geven aan dat de korpsleiding geneigd is lokale en regionale belangen hoger te waarderen dan nationale belangen.

#### 4.5.3 Het openbaar ministerie (OM)<sup>31</sup>

Buiten de Randstad (bijvoorbeeld in het regiokorps Limburg-Noord en in Drenthe) worden door politie en OM pogingen ondernomen om het medebeheer van het OM gestalte te geven; binnen de Randstad zijn de verhoudingen tussen politie en OM daar niet goed genoeg voor. Dat betekent dat in een aantal niet-randstedelijke regiokorpsen het OM wordt geraadpleegd bij benoemingen van recherchechefs. Bij andere beheersonderwerpen zoals de omvang van afdelingen, de vorming en opleiding van personeel en de materiële omstandigheden is het OM niet echt betrokken. Voor dergelijke onderwerpen is de belangstelling bij het OM minder groot, terwijl de politie op die gebieden haar autonomie wil behouden. Hoewel het OM in verreweg de meeste gewone strafzaken geen directe bemoeienis heeft met de opsporing, worden grote onderzoeken van tactische teams soms zeer intensief geleid door de zaaksofficier van justitie.

*Zo bezoekt de zaaksofficier voor een van de grote onderzoeken van de centrale recherche-afdeling in het regiokorps Utrecht een aantal keren per week het politiebureau, en andersom bezoekt de politie de zaaksofficier een aantal keren per week op het parket. De Utrechtse recherche streeft ernaar de zaaksofficier zodanig te informeren dat hij alle risico's van een bepaalde koerswijziging kan beoordelen.*

In de meeste gewone strafzaken heeft het openbaar ministerie, ondanks zijn directe verantwoordelijkheid, geen bemoeienis met de opsporing. Dit is in het veld als probleem gesignaleerd, maar sommigen zijn beducht voor een te grote betrokkenheid van het openbaar ministerie bij de praktijk van de opsporing. Tussen het openbaar ministerie en de politie heerst een cultuur van wederzijds vertrouwen waarbij feitelijke sturing en controle van het openbaar ministerie op de politie ongebruikelijk zijn.

Over de vraag of en in welke mate een zaaksofficier van justitie op de hoogte moet zijn van datgene wat in de proactieve fase gebeurt, wordt verschillend gedacht. De praktijk varieert van enerzijds: de zaaksofficier moet evenveel weten als de CID-officier van justitie tot anderzijds: de zaaksofficier behoeft slechts te weten wat volgens de CID-officier relevant is. De tendens is de zaaksofficier en de CID-officier over dezelfde informatie te doen beschikken.

*De heer Vos: In uw eigen parket is sprake van een bijzondere situatie omdat daar, in afwijking van de rest van Nederland, de functies van CID-officier en ZwaCri-officier worden gecombineerd. Welke argumenten zijn doorslaggevend geweest voor die keuze?*

*De heer Pieters: Deze ontwikkeling heeft zich na de IRT-affaire voorgedaan. Op het parket zijn wij ons toen gaan bezinnen op de vraag of wij dat soort risico's wilden nemen. Wij hebben een «parketbrede» discussie ingezet....*

**De voorzitter:** *Als ik u even mag onderbreken, wat voor risico's?*

*De heer Pieters: Het belangrijkste risico van de scheiding tussen CID- en zaaksofficier is dat de zaaksofficier op een gegeven moment niet weet wat er in het voortraject is gebeurd en door allerlei omstandigheden op de zitting kan worden overvallen. Het is ook mogelijk dat hij vragen van de rechter niet kan beantwoorden. Dat vinden wij een slechte situatie.*

<sup>31</sup> Zie ook hoofdstuk 9 openbaar ministerie van deze bijlage.

*Ook kan de CID-officier uiteindelijk als getuige worden opgeroepen en dan wordt hij voor een enorm dilemma geplaatst: hoever kan hij als getuige gaan met het weigeren informatie te geven? Dan ben je volledig afhankelijk van hetgeen een rechter op een gegeven moment doet. Als de rechter doorvraagt en je weigert antwoord te geven, kan dat risico's opleveren voor de ontvankelijkheid van de zaaksofficier. Als CID-officier weet je dat.»<sup>32</sup>*

#### **4.6 Conclusies**

1. De taak van de tactische recherche houdt in het doen van onderzoek bij personen en instanties en het verslagleggen van dit onderzoek ten behoeve van de mogelijke strafrechtelijke vervolging. De tactische recherche is derhalve georiënteerd op het aanleveren van bewijsmateriaal in concrete strafzaken. Voor de tactische recherche bestaat geen afzonderlijke wettelijke basis of nadere regeling.

2. Het tactisch recherchewerk voltrekt zich op verschillende organisatorische niveaus bij de politie: in basiseenheden, in districten, op regionaal niveau, in kernteams. Tactische onderzoeken naar ernstige criminaliteit worden vrijwel steeds door speciaal daarvoor samengestelde teams verricht.

3. In een groeiend aantal regiokorpsen wordt de laatste tijd het primaat van de tactische recherche – in relatie tot de CID – benadrukt. Het bewust onkundig houden van de tactische recherche en de zaaksofficier van justitie van activiteiten van de CID staat hiermee op gespannen voet. De vroegere – en in sommige regiokorpsen nog steeds bestaande – geslotenheid in de communicatie tussen CID en tactische recherche leidt tot misverstanden en gebrek aan sturing en controle.

4. Er bestaan geen formele, specifieke opleidingseisen voor regionale tactische rechercheurs; wel zijn er diverse cursussen. Vooral buiten de Randstad heeft het openbaar ministerie in enkele politiekorpsen invloed op de keuze van de leiding of samenstelling van de tactische teams.

5. De eindverantwoordelijkheid voor de beslissing over aan te pakken recherche-onderzoeken ligt bij de officier van justitie (art. 13 Politiewet 1993 j° art. 148 Sv), die beslist binnen de kaders van het door de driehoek (art. 28 Politiewet 1993) vast te stellen jaarplan. Hij dient overleg te plegen met de burgemeester (art. 14 Politiewet 1993).

Aan de voorbereiding van de beslissing zijn twee aspecten verbonden. Enerzijds is dat de organisatiegraad van de criminele doelgroep, waarvan de CID aan de hand van de CBO/CRI-criteria een inschatting maakt. Anderzijds spelen de door de tactische recherche verwachte haalbaarheid en de regionale prioriteitstelling een rol.

Het beheer van de politie komt in de zogenaamde regionale – of beheersdriehoek aan de orde. In dit driehoeksoverleg hebben de korpsbeheerder, de hoofdofficier van justitie en de korpschef van politie zitting.

6. De tactische recherche maakt zelden zelfstandig gebruik van geavanceerde observatiemethoden. Wel geeft zij regelmatig opdrachten aan het AT, het OT en de STO als gevolg waarvan die methoden worden gebruikt.

7. Uitzonderingen daargelaten runt de tactische recherche geen informanten.

---

<sup>32</sup> Verhoor J. J. Th. M. Pieters, officier van justitie zware criminaliteit en criminele inlichtingendienst te 's-Hertogenbosch, 13 september 1995, nr. 15, p. 8.

8. Het inzetten van politie-infiltranten vindt meestal plaats in opdracht van de tactische recherche. Dit gebeurt dan met toestemming van het openbaar ministerie.

9. De tactische recherche hanteert vooral opsporingsmethoden die op de zitting in het openbaar te verantwoorden zijn. Daarbij past verslaglegging van de activiteiten van de recherche bij proces-verbaal. Dat betekent overigens niet dat alle onderzoekshandelingen, waarvan niet op voorhand duidelijk is of die in het dossier moeten worden opgenomen, bij proces-verbaal worden verantwoord. Soms worden zij in journaals vermeld, soms blijven zij geheel onvermeld.

10. Er zijn niet veel wettelijke belemmeringen om informatie die bij een tactisch rechercheteam aanwezig is, door te geven aan een ander tactisch team. Toch komt het voor dat dergelijke informatie als CID-informatie wordt verstrekt.

11. Bij de nationale en internationale samenwerking spelen de ARI's een rol. Dat wil echter niet zeggen dat in alle gevallen van samenwerking een beroep op de ARI's wordt gedaan.

12. De tactische recherche wordt slechts in beperkte mate door de korpsbeheerder, de korpsleiding en het openbaar ministerie gestuurd. In de meeste gewone strafzaken heeft het openbaar ministerie, ondanks zijn directe verantwoordelijkheid, geen bemoeienis met de opsporing. Alleen bij zeer grote strafzaken is er veel betrokkenheid van de zaakofficier van justitie eventueel de CID-officier van justitie en in zeldzame gevallen de korpschef.

## 5 ONDERSTEUNENDE DIENSTEN

### 5.1 Inleiding

#### 5.1.1 Algemene introductie

In dit hoofdstuk staan diverse politie-onderdelen centraal die tot taak hebben de (tactische) recherche te ondersteunen. Ingegaan zal worden op de observatieteams (OT), arrestatieteams (AT), de bureaus financiële ondersteuning (BFO), de secties technische ondersteuning (STO) en de politieke infiltratieteams (PIT). De eerste drie – OT, AT en BFO – worden, evenals de CID waaraan in hoofdstuk 3 aparte aandacht is besteed, genoemd in het Besluit beheer regionale politiekorpsen (Stb. 1994, 228). Hoewel er in het rapport *Opsporing gezocht* geen vragen over de STO en het PIT zijn geformuleerd, is tijdens het onderzoek van de commissie het belang van de STO en het PIT gebleken met het oog op bijzondere opsporingsmethoden. Dat rechtvaardigt een nadere beschouwing van deze diensten.

*In het Besluit beheer regionale politiekorpsen (Stb. 1994, 228) worden ook genoemd de Mobiele Eenheid (ME), het Rampenidentificatieteam (RIT) en de Bijzondere Bijstandseenheid (BBE). De ME wordt ingezet bij openbare ordeverstoring en crises. De BBE treedt op in geval van zeer ernstige misdrijven waarbij direct sprake is van levensbedreigende omstandigheden. De leden van de BBE zijn geoefend in het gebruik van een vuurwapen waarmee lange afstandsprecisievuur kan worden gegeven. Deze drie teams worden in dit hoofdstuk niet besproken, aangezien zij voor dit onderzoek minder gewicht hebben.*

De behandelde onderdelen kunnen worden beschouwd als afsplitsingen van de klassieke algemene recherche. De afsplitsing kwam steeds voort uit de behoefte van de recherche nieuwe technologieën en vaardigheden in het opsporingsproces toe te passen. Met betrekking tot het BFO verdient dit aanvulling in zoverre dat daarbij de totstandkoming van de wetgeving de ontwikkeling heeft versneld. De wetgeving was namelijk gericht op vergroting van de mogelijkheden tot ontneming van wederrechtelijk verkregen voordeel.

#### 5.1.2 Opbouw van het hoofdstuk

In het rapport *Opsporing gezocht* zijn geen specifieke vragen over deze diensten gesteld. De algemene vragen over de politie, die ook reeds in hoofdstuk 4 zijn opgenomen, gelden uiteraard ook voor deze diensten.

*8A. Hoe vindt feitelijk de sturing vooraf en de controle achteraf van de politie door het OM en de rechters-commissarissen over het gebruik van opsporingsmethoden plaats?*  
*8B. Hoe zou de sturings- en controlestructuur van de politie kunnen worden verbeterd?*  
*8D. Hoeveel politie- en justitiefunctionarissen zijn betrokken bij de strijd tegen de georganiseerde criminaliteit?*  
*9E. Hoe is de informatie-uitwisseling tuseen de lokale recherche, regionale recherche en de kernteams over het gebruik van opsporingsmethoden en de verkregen criminele informatie?*

In dit hoofdstuk wordt eerst de organisatie van de ondersteunende diensten beschreven, dat wil zeggen hun taak, hun plaats binnen het korps met bijzondere aandacht voor hun relatie met de CID en de tactische recherche, alsmede de werving en opleiding van het personeel (5.2). Daarna wordt beschreven hoe de ondersteunende diensten betrokken raken bij een bepaald onderzoek. Aansluitend wordt gezien hoe de beslissing tot stand komt om in dat onderzoek van bijzondere opsporingsmethoden gebruik te maken en hoe de verslaglegging plaats vindt (5.3).

Vervolgens komen de samenwerking en de coördinatie tussen de regionale ondersteunde diensten ter sprake, evenals de samenwerking en coördinatie vanaf nationaal niveau. In dit verband zal met betrekking tot het OT worden ingegaan op de betekenis van de zogeheten Schengenteams en het Landelijk informatiepunt observaties (LIPO) alsmede het Landelijk contact grensoverschrijdende observaties (LCGO). Voor wat betreft de BFO's zal aandacht worden gegeven aan de bij de Divisie centrale recherche informatie (CRI) gestationeerde (en formeel niet aan de BFO's gerelateerde) financiële helpdesk (Finpol). Verder zal de STO gerelateerd worden aan de Dienst technisch operationele ondersteuning (DTOO) van het Korps landelijke politiediensten (KLPD). Tenslotte zal met betrekking tot het PIT worden ingegaan op de Afdeling nationale coördinatie politieke infiltratie (ANCPI) van de CRI. In dat verband komen ook steeds de internationale samenwerking en de samenwerking met andere onderzoekseenheden aan de orde (5.4). Het laatste deel van de bevindingen gaat over de sturing van en controle op de ondersteunende diensten. Dit hoofdstuk wordt afgesloten met conclusies.

## **5.2 Organisatie ondersteunende diensten**

### *5.2.1 Algemeen*

De taak en organisatie van deze diensten zijn in de 25 regiokorpsen niet altijd dezelfde. Zelfs de naamgeving verschilt. Toch zijn enkele algemene opmerkingen vooraf te maken.

De taken van de ondersteunende diensten worden gekenmerkt door enerzijds een vereiste van expertise, specialisatie en anderzijds door het geheime karakter van een aantal gehanteerde methoden. Dit laatste kenmerk wordt nu verder behandeld. Zaken betreffende het kenmerk expertise en specialisatie komen in de volgende deelparagrafen aan de orde.

Het geheime karakter van het optreden van de ondersteunende diensten kan op verschillende manieren worden toegelicht. In de eerste plaats kan in het algemeen worden gezegd dat de politie niet graag ziet dat bepaalde methoden bekend worden. De politie vreest dat wanneer criminelen precies weten hoe er wordt opgespoord, zij zich daartegen nog beter zullen beschermen. Te denken valt bijvoorbeeld aan het gebruik van de peilzender, waarvan inmiddels is gebleken dat criminelen hun auto erop laten nakijken, of aan het scannen, waarop criminelen regelmatig van mobiele telefoons zijn gaan wisselen.

Dit «generale» doel van de geheimhouding is te onderscheiden van meer specifieke oogmerken. In een concreet geval zal een OT tijdens het observeren de uitvoering van deze – algemeen bekende – methode voor het te volgen subject geheim willen houden. Achteraf kan zonder bezwaar bekend worden gemaakt dat het subject is gevolgd. Deze vorm van tijdelijke, specifieke geheimhouding ligt voor de hand.

In sommige gevallen bestaat het verlangen de duur van de geheimhouding te verlengen. Dan wil de politie ook na gebruik liever geen ruchtbaarheid geven aan de methode. Daarvoor kunnen verschillende redenen bestaan. De eerste ligt het dichtst bij het «generale» oogmerk van geheimhouding, namelijk het belang van de opsporing: men wil aan de toepassing van de methode zo min mogelijk bekendheid geven in de contactenkring van het subject. Denk bijvoorbeeld aan het gebruik van bewegingsmelders in de deur van een loods, die ook na arrestatie van verdachten nog door de criminele organisatie gebruikt kunnen worden of denk eenvoudigweg aan de wens om het «gezicht» van een lid van het observatieteam uit tactisch oogpunt niet prijs te geven. De tweede reden heeft betrekking op de belangen of de veiligheid van derden.

*Een voorbeeld is het gebruik van een videocamera die bij een overbuurvrouw van het subject is opgehangen om de oprijlaan van de woning van het subject voortdurend te bewaken. Vanwege het belang van de overbuurvrouw dat haar identiteit verborgen blijft, wil de politie dan ook achteraf niet bekend maken op welke locatie met een videocamera is gewerkt. Overigens kan de wens om de identiteit van betrokken politie-ambtenaren verborgen te houden ook hierdoor – naast de tactische overweging – worden ingegeven.*

Ondersteunende diensten betrachten liever discretie over verschillende aspecten van hun werkzaamheden. Dat deze discretie ook wordt ingegeven door de feitelijk onjuiste overweging dat de dienst vreest of weet dat een bepaalde methode niet toelaatbaar is, is rehtens niet relevant.

De wens tot afscherming leidt er in de meeste regio's toe dat bepaalde werkzaamheden van OT, AT (voorzover het betreft plaatsings- en inijkoperaties) en STO onder de paraplu van de CID plaatsvinden. Gesproken wordt dan van «CID-matig» optreden. Deze handelwijze komt voor, ongeacht de plaats van het OT, AT en de STO binnen de organisatie. Het maakt hiervoor niet uit of bijvoorbeeld het OT hiërarchisch ondergeschikt is aan de CID of niet. Evenmin is van belang of de ondersteunende diensten worden ingeschakeld in het kader van een tactisch recherche-onderzoek of dat de activiteiten plaatsvinden in het pro-actieve, op inlichtingenvergaring gerichte (CID-)traject. De ondersteunende diensten vinden het lastig om genuanceerd met deze afscherming om te gaan. Zij weten immers niet altijd welke activiteiten wel en welke niet geheim moeten blijven voor de tactische recherche. Dat leidt tot een volledige doorwerking van het *need-to-know*-principe ofwel een volledig geheim optreden. Verslagen van OT en AT worden in de meeste regiokorpsen stelselmatig gecontroleerd door de CID, voordat deze worden doorgegeven aan de tactische recherche.

De laatste tijd is toch wat kritiek gekomen op bovenstaande handelwijze en wordt in toenemende mate de volgende werkwijze gehanteerd. De tactische recherchechef en de zaaksofficier worden op de hoogte gebracht van de methode die de CID, de OT's en de AT's willen hanteren om aan informatie te komen. Zij kunnen hun goedkeuring weigeren, als zij de indruk hebben dat de zittingsrechter de methode niet zal accepteren. Hoe de methode precies gehanteerd wordt, vernemen zij niet. De «hoe»-vraag wordt wel besproken in het overleg tussen CID-chef en CID-officier van justitie.

### *5.2.2 Observatieteams (OT)*

OT's houden zich bezig met het onopvallend volgen en waarnemen van de bewegingen en activiteiten van verdachten, eventueel CID-subjecten en soms anderen (bijvoorbeeld informanten). Het volgen geschiedt veelal met behulp van auto's, maar kan ook te voet, per openbaar vervoer of op een motor plaatsvinden. Dit volgen heeft tot doel de handelingen en de contacten van die personen in kaart te brengen. Soms dient dit direct ten behoeve van bewijsvergaring, maar meestal indirect om iemands rol bij bepaalde strafbare feiten of plaats in een organisatie vast te stellen.

Volgens het Besluit beheer regionale politiekorpsen (Stb. 1994, 224) dient een regionaal politiekorps zelfstandig of met andere korpsen over een observatie-eenheid te beschikken. Het besluit lijkt er vanuit te gaan dat OT's voornamelijk ten behoeve van de CID opereren. Dat is feitelijk niet het geval. Observatieteams werken de meeste tijd voor de tactische recherche en soms voor de CID. In het laatste geval dienen de OT's bijvoorbeeld te onderzoeken of de informatie die een informant geeft, juist is. Soms gaat het OT na of de informant doet wat deze zegt te doen. Het observatiewerk ten behoeve van de CID is echter niet alleen gericht op de informant. Het kan ook gericht zijn op het in kaart brengen van de



activiteiten en contacten van personen van wie men vermoedt dat ze strafbare feiten plegen. Als het OT voor de tactische recherche werkt, is de observatie doorgaans meer direct gericht op het vaststellen van de betrokkenheid bij strafbare feiten.

Er zijn 22 OT's bij de regionale politiekorpsen en drie OT's bij de kernteams, te weten bij de kernteams Randstad Noord en Midden, Amsterdam en Noord-Oost-nederland. Deze 25 OT's zijn, evenals de drie OT's bij Koninklijke marechaussee, AID en FIOD<sup>1</sup>, aangesloten bij het Landelijk contactpunt observatie (LCO).<sup>2</sup> Van de 22 OT's in de regiokorpsen reserveren 5 OT's observatiecapaciteit voor steun aan het buitenland, zogeheten Schengensecties.<sup>3</sup> Niet elk regiokorps heeft dus een eigen OT.

*Bijvoorbeeld de regiokorpsen Limburg-Noord en Limburg-Zuid hebben evenals Friesland en Drenthe, Zeeland en Zuid-Holland-Zuid alsmede Gelderland-Zuid en Gelderland-Midden samen een OT.*

De observatieteams zijn meestal organisatorisch geplaatst in een centrale recherche-ondersteunende afdeling. Veelal behoort het OT samen met de CID, soms met het AT of andere diensten tot zo'n afdeling.

*Zo maakt het OT in Haaglanden deel uit van een sectie Criminele inwinning, waartoe ook de CID (althans de CID-rechercheurs) en de Regionale inlichtingendienst behoren (RID). In het regiokorps Brabant-Noord maakt het OT samen met de CID, het AT, de RID, het BFO, het PIT en nog enkele diensten deel uit van de dienst Recherche-ondersteuning.*

Het is niet geheel duidelijk of de organogrammen die geen hiërarchische verbinding tussen CID en OT suggereren daarmee ook de feitelijke verhoudingen weergeven. Het feit dat in het merendeel van de gevallen voor de tactische recherche wordt gewerkt, doet namelijk niet af aan het feit dat het OT veel informatie als CID-informatie verstrekt.<sup>4</sup> Het aantal teamleden varieert sterk en hangt onder meer samen met de grootte van de regio. In Haaglanden zijn er ongeveer 32, in Amsterdam-Amstelland 50 en in Limburg-Noord/Limburg-Zuid twaalf teamleden. Een team bestaat uit één of meer secties. Het grootste aantal secties is zeven (Rotterdam-Rijnmond), het kleinste twee (Limburg-Noord/Limburg-Zuid). Een sectie bestaat gemiddeld uit negen rechercheurs.

In enkele regiokorpsen is het hoofdkwartier van het OT op een afgeschermd plek gevestigd en dus niet herkenbaar voor de rest van het korps en evenmin voor derden. Dit wordt met name gedaan om typen en kentekens van OT-auto's binnen een zo beperkt mogelijke kring bekend te laten zijn. Elders voelen korpsen er niet voor het OT op een andere locatie dan het politiebureau te huisvesten, omdat de geheimzinnigheid die het OT daarmee oproept ook leidt tot verlies aan contact met het andere politiewerk.

### 5.2.3 Arrestatieteams (AT)

Arrestatieteams zijn in het midden van de jaren zeventig – officieel in 1979 – ontstaan. Vóór de politiereorganisatie beschikten Rijkspolitie en gemeentepolitie beide over eigen AT's. Een korps deed in die tijd een beroep op een AT van de eigen bloedgroep. Samenwerking tussen de AT's van gemeentepolitie en Rijkspolitie kwam nauwelijks voor.<sup>5</sup> Tegenwoordig bedienen de meeste arrestatieteams meer dan één regiokorps en worden dan ook door meer dan één regiokorps via convenanten gefinancierd. Op dit moment bestaan er acht AT's verspreid over het land.

<sup>1</sup> Zie hoofdstuk 7 Bijzondere opsporingsdiensten.

<sup>2</sup> Zie paragraaf 5.4.

<sup>3</sup> Zie paragraaf 5.4.1.

<sup>4</sup> Zie ook paragraaf 5.3.3.

<sup>5</sup> P.F.M. Boekhoorn en R.W.M. Geerts, *Het functioneren van Arrestatieteams Gemeentepolitie*, Onderzoek- en Adviesbureau Geerts, Nijmegen, 1992.

*De AT's zijn ondergebracht bij de regiokorpsen Amsterdam-Amstelland, Brabant-Zuid-Oost, Gelderland-Midden, Utrecht, Rotterdam-Rijnmond, Haaglanden, IJsselland en Brabant-Noord.*

*Opvallend groot is het gebied van het interregionaal AT Noord-Oost-Nederland: het bestrijkt in geografisch opzicht 1/3 deel van Nederland. Het team is een samenwerkingsverband van de regiokorpsen Groningen, Friesland, Drenthe, IJsselland, Twente, Flevoland, Noord- en Oost-Gelderland en Gelderland-Zuid. Dit AT is in 1993 280 keren ingezet.*

Arrestatieteams hebben als belangrijkste taak het arresteren van vuurwapengevaarlijke verdachten. Daarnaast houden zij zich volgens het Besluit beheer regionale politiekorpsen bezig met het verrichten van planmatige aanhoudingen, het bewaken en beveiligen van politie-infiltranten, het assisteren bij het bewaken en beveiligen van het transport van getuigen, verdachten of gedetineerden, het assisteren bij het bewaken en beveiligen van objecten, en andere werkzaamheden waarvoor toestemming is verkregen van de ministers van Binnenlandse Zaken en Justitie. Voor de uitoefening van deze werkzaamheden is een AT geoefend in het gebruik van bijzondere technieken en tactieken en kan het worden uitgerust met bijzondere bewapening. Aangezien de AT's vaardig zijn in het ongemerkt naderen van personen en objecten en in het ongemerkt binnendringen in gebouwen, zijn zij ook geschikt operaties uit te voeren waarvan men wil dat verdachten daarvan onwetend blijven. Voorbeelden hiervan zijn het aanbrengen van peilapparatuur en het uitvoeren van kijkoperaties. Het is dit deel van hun – niet in het Beheersbesluit genoemde – werkzaamheden dat in dit hoofdstuk ter sprake komt. Of inijkoperaties en het onopgemerkt aanbrengen van apparatuur ook tot de werkzaamheden van het AT behoren, staat soms in de beheersconventionen vermeld en soms niet.<sup>6</sup>

*In een aantal regio's opereren eenheden die worden ingezet als een aanhouding niet gevaarlijk genoeg wordt geacht voor inzet van het arrestatieteam, maar wel extra risico met zich brengt. Sommige van die eenheden opereren los van het arrestatieteam. Het gaat hier om eenheden die worden aangeduid als aanhoudingseenheden (AE) dan wel zogenaamde VAG-teams (Vaardigheid aanhoudingen in groepsverband). Deze eenheden maken gebruik van AT-technieken en -procedures en passen deze toe op verdachten die niet aan de AT-criteria voldoen. Tijdens het onderzoek zijn geen aanwijzingen gevonden dat deze eenheden ook worden gebruikt om onopgemerkte kijkoperaties of plaatsingen van peilapparatuur te verrichten. Deze eenheden blijven dan ook verder buiten beschouwing.*

De AT's zijn ondergebracht bij de centrale recherche-afdeling van één van de participerende regiokorpsen. Vaak zijn ze met andere afdelingen in een grote ondersteunende eenheid ondergebracht (bijvoorbeeld met OT, CID en STO).

*Het AT Rotterdam is beheersmatig ondergebracht bij de afdeling criminaliteitsbeheersing van de afdeling ROOD (Regionale operationele ondersteunende diensten) van de regio Rotterdam-Rijnmond, waarvan ook onder meer het OT en de RID deel uitmaken, maar is gebaseerd op een convenant met vijf regiokorpsen.*

Krachtens artikel 8 van het Besluit hebben de ministers de Organisatieregeling aanhoudings- en ondersteuningseenheid van 25 maart 1994 laten uitgaan. Volgens deze regeling bestaat een eenheid minimaal uit twee secties en een eenheidscommandant. Een sectie bestaat minimaal uit zes leden en een sectiecommandant. De korpsbeheerder (of in geval van meer regio's de korpsbeheerders gezamenlijk) wijzen de eenheids- en sectiecommandanten en hun plaatsvervangers aan. Een politie-ambtenaar maakt maximaal vijf jaar ononderbroken deel uit van het AT. Zijn aanstelling had vooral in het verleden een parttime karakter; naast de

<sup>6</sup> Wel in Amsterdam/Noord-Holland en Haaglanden en niet in Noord-Oost-Nederland.

dagelijks (basis)politietoek voert hij ad hoc AT-werkzaamheden uit. Tegenwoordig zijn veel medewerkers van het AT full time aangesteld.

Bij aanhoudingen werkt een AT geregeld samen met een of meer OT's, zelfs als ze op gescheiden werkplekken zijn gestationeerd. Het AT rijdt dan «in de staart van het OT», hetgeen wil zeggen dat het AT meerrijdt in afwachting van het moment dat een aanhouding moet plaatsvinden. Dat moment wordt in onderling overleg tussen het OT en AT bepaald. De ondersteuning die het AT aan de CID levert, bestaat voornamelijk in het controleren van de betrouwbaarheid van informatie van de CID, bijvoorbeeld controleren of er daadwerkelijk verdovende middelen in een loods staan.

#### 5.2.4 Bureaus financiële ondersteuning (BFO)

Gedurende de periode januari 1989 tot en met juni 1990 waren er in zes politieregio's experimentele BFO's werkzaam op instigatie van de Projectgroep Financiële Onderzoeksteams. Men achtte het experiment geslaagd en besloot het aantal BFO's uit te breiden tot een landelijk netwerk. Begin 1994 waren er 21 BFO's.<sup>7</sup> Volgens artikel 11 Beheersbesluit beschikt een regionaal politiekorps zelfstandig of samen met andere korpsen over een BFO dat is belast met de uitvoering van de volgende werkzaamheden:

- het inwinnen van gegevens van financiële aard, teneinde het wederrechtelijk verkregen voordeel vast te stellen;
- het ter beschikking stellen van financiële en recherche-tactische deskundigheid bij opsporingsonderzoeken ten behoeve van het verzamelen van bewijs met het oog op de ontneming van wederrechtelijk verkregen voordeel, alsmede het adviseren van het bevoegd gezag over de in dit kader te stellen prioriteiten;
- het op verzoek ondersteunen van de regionale criminele inlichtingendienst door het inwinnen en analyseren van gegevens van financiële aard uit een CID-register;
- het bevorderen van financiële gerichtheid bij de strafrechtelijke handhaving van de rechtsorde;
- andere door onze ministers aan te wijzen werkzaamheden waarvoor financiële deskundigheid noodzakelijk is.

Hoewel hieruit blijkt dat het BFO taken heeft op het vlak van opsporing, criminele inlichtingen en voorlichting, beperkt het grootste deel van de BFO-werkzaamheden zich tot de reactieve fase waarin het «plukken» centraal staat. In beginsel worden alleen tactische onderzoeken ondersteund en dus geen CID-onderzoeken, zo meent men in Amsterdam. Maar ook de BFO's zelf zijn vooral geïnteresseerd in de buitgerichte opsporing. Bij velen bestaat de indruk dat de BFO's zozeer op de ontneming zijn gericht – een activiteit die pas kan plaatsvinden na een veroordeling – dat het financieel rechercheren in het voortraject binnen de BFO's niet goed uit de verf komt hoewel ze daartoe bij uitstek de expertise hebben. De BFO's komen derhalve doorgaans pas aan bod als een strafrechtelijk financieel onderzoek is geopend.

Dat neemt niet weg dat een BFO uiterst belangrijke informatie ten behoeve van CID-trajecten kan aanleveren. Vooral BFO's die in een kernteam participeren – zoals in het kernteam Randstad Noord en Midden en het kernteam Haaglanden – maken wel degelijk ook werk van het financieel rechercheren (in de voorfase) in nauwe samenwerking met de CID.<sup>8</sup> Dat wil zeggen dat zij een bijdrage leveren de bemoeienis van de top van criminele organisaties aan de hand van de geldstromen aan te tonen. In het algemeen is de inlichtingentaak van de BFO's in de ogen van hun politie en justitie omgeving nog weinig tot ontwikkeling gekomen.

<sup>7</sup> H. Nelen, R. Kouwenberg, R. Aidala, *Plukke; de implementatie*, WODC, Den Haag, 1994.

<sup>8</sup> Uit het *Beleidsplan korpsrecherche 1995* van Hollands Midden blijkt dat ook daar het BFO participeert in het kernteam.

*Dat blijkt ook uit het feit dat gegevens die uit de analyse van de meldingen van ongebruikelijke transacties naar voren komen, zelden een vervolg in de regio krijgen. De BFO's zouden hier het voortouw hebben kunnen nemen. Het uitblijven van dergelijke activiteiten heeft mede bijgedragen tot de wens om in het Landelijk Recherche team het financieel rechercheren als een van de centrale taakstellingen op te nemen.*

De Regeling bureaus financiële ondersteuning (van 25 maart 1994, Stct. 64) bepaalt dat zo'n bureau tenminste is samengesteld uit een hoofd, twee politie-ambtenaren met tenminste drie jaar ervaring als tactisch rechercheur, twee politie-ambtenaren die aantoonbaar boekhoudkundig zijn onderlegd en als zodanig kunnen worden aangemerkt als financieel deskundigen, en een administratief medewerker. De meeste BFO's zijn volgens het model van de regeling opgebouwd, al zijn in vijf bureau's meer dan twee financieel deskundigen werkzaam en in drie bureau's meer dan het gebruikelijke aantal tactische rechercheurs. In de praktijk zijn bij alle BFO's andere financiële deskundigen zoals (formeel vanuit de FIOD gedetacheerde) belastingambtenaren gedetacheerd.

Over de continuering van de participatie van de FIOD in de BFO's na 1 januari 1996 bestaan verschillende inzichten. De FIOD meent dat zijn ambtenaren nu als «uitzendkrachten» onvoldoende greep hebben op de gang van zaken binnen een BFO. Overigens zijn de belastingambtenaren die in een BFO participeren niet bevoegd hun fiscale of fiscaal-strafrechtelijke bevoegdheden te gebruiken.

*De voorzitter (.....) Een algemeen vraagje daarover luidt: heb ik het mis als ik zeg dat u niet helemaal gelukkig bent met het inschakelen van de FIOD bij de BFO's, de bureaus financiële ondersteuning van de politie zonder dat u daarbij als het ware medestuurman bent?*

*De heer Van Blijswijk: Ik denk dat het niet juist is te zeggen dat de FIOD is ingeschakeld bij de BFO's. De belastingdienst heeft mensen ter beschikking gesteld in het kader van een convenant met Justitie en Binnenlandse Zaken om die werkzaam te laten zijn in BFO's. De enige rol van de FIOD daarin is dat die mensen formeel, omdat zij ergens een plaats moeten krijgen, onder de FIOD zijn geplaatst. Feitelijk zijn het dus controlemedewerkers van de belastingdienst die voor een aantal jaren ter beschikking zijn gesteld van de BFO's. Dat convenant is dacht ik in 1992 gesloten en loopt per 1 januari 1996 af. In 1993 heeft de belastingdienst zich afgevraagd of het aan de hand van een convenant uitlenen van mensen wel de meest wenselijke manier van werken was.*

*(...)*

*De heer Van Blijswijk: Het betekent dat wat betreft het uitlenen van mensen de belastingdienst zich terugtrekt, maar het betekent niet dat de belastingdienst zich terugtrekt uit allerlei vormen van samenwerking met de politie en bijzondere opsporingsdiensten.<sup>9</sup>*

In sommige korpsen is reeds eerder besloten om naast de FIOD-detachering ook eigen deskundigen aan te trekken. In het regiokorps Amsterdam-Amstelland zijn bijvoorbeeld twee accountants binnen het BFO aangesteld. Mogelijk speelt ook een rol dat de FIOD vreest dat de strafrechtelijke ontneming ertoe zal leiden dat de fiscale afroaming op het tweede plan komt.

De organisatorische plaats van het BFO in de regiokorpsen verschilt. Sommige BFO's zijn min of meer aangehaakt bij de CID, andere staan daar geheel los van. In het algemeen kan echter wel gesteld worden dat de BFO's niet sterk op de CID georiënteerd zijn.

*In Flevoland valt de BFO hiërarchisch onder de chef RCID. In Noord-Holland-Noord staat het hoofd BFO onder de divisiechef Criminaliteitsbestrijding en daarmee op gelijk niveau met het hoofd CID en enkele andere hoofden van dienst. Die situatie lijkt sterk op die in het minder plat georganiseerde regiokorps Twente, waar het BFO en de CID ressorteren onder twee verschillende afdelingen, die beide deel uitmaken van de divisie Georganiseerde criminaliteit.*

<sup>9</sup> Verhoor J.A.M. van Blijswijk, hoofd Fiscale inlichtingen- en opsporingsdienst, 11 oktober 1995, nr. 49.

Enkele regiokorpsen hebben voor een samenwerkingsvorm gekozen.

*Zo is de BFO Noord-Nederland een gezamenlijk BFO voor de regiokorpsen Friesland, Groningen en Drenthe. Ook de regiokorpsen IJsselland en Twente beschikken tezamen over een BFO, dat in Twente is gedetacheerd.*

#### 5.2.5 Secties technische ondersteuning (STO)

De STO's, ook wel TORO (technische ondersteuning recherche operaties) genoemd, zijn de afdelingen van de regiokorpsen die video- en audio-apparatuur in beheer hebben ten behoeve van die regio. De afdelingen STO zijn eind jaren '80 ontstaan. De STO's integreren techniek in recherche-onderzoeken. Zij onderhouden de apparatuur ten dienste van andere afdelingen (in het bijzonder het OT) en vervaardigen ook nieuwe toepassingen; regelmatig in nauwe samenspraak met de aanvragers.

*De afdelingen zijn soms door de aard van hun werk moeilijk te onderscheiden van twee andere technische diensten, te weten enerzijds de technische recherche die belast is met het nemen van vingerafdrukken, het maken van foto's op de plaats van het delict enzovoort en anderzijds een bureau verbindingen – of «facilitair bedrijf» of iets dergelijks – dat de onderlinge communicatie van de politie (bijvoorbeeld bij grootschalige ordeverstoringen) moet onderhouden. In Rotterdam kwam het voor dat zeer geavanceerde apparatuur juist binnen het Bureau verbindingen werd ontwikkeld.*

Vanwege hun grote technische kennis worden de STO's ook ingeschakeld als complexe apparatuur moet worden aangebracht en in werking gesteld. Als dat risico's met zich meebrengt, hetzij voor de veiligheid, hetzij voor de afscherming van het onderzoek, wordt een AT of de DTOO ingeschakeld.<sup>10</sup>

In tegenstelling tot OT's, AT's en CID-en vinden de STO's niet hun grondslag in het besluit beheer regionale politiekorpsen. Bijna elke regio heeft een STO, maar de werkzaamheden verschillen sterk. De STO's zijn doorgaans geplaatst binnen de centrale ondersteunende recherche-diensten, soms bij de technische recherche, soms los daarvan.

*In Hollands Midden, Zeeland en Gelderland-Zuid is de STO verantwoording schuldig aan het hoofd RCID. In Haaglanden zit de STO als onderdeel van het Bureau Observatie en Technische Ondersteuning dicht tegen het OT aan. In Brabant-Noord maakt de Technische ondersteuning evenals de technische recherche deel uit van de dienst Algemene Ondersteuning en niet, zoals het OT en de CID, van de dienst Recherche-ondersteuning. Vermeldenswaardig is dat in Amsterdam naast de centrale technische ondersteuning diverse kleine technische operaties (zoals vingerafdrukken nemen fotograferen) door technische opsporingsambtenaren in de wijkteams worden verricht.*

De STO bestaat bij de meeste korpsen slechts uit twee tot vier personen. Bij de STO's van alle korpsen, behalve in Amsterdam-Amstelland en in Brabant-Noord, is een medewerker van de DTOO gedetacheerd, met als doel specialistische kennis, vaardigheden en werkwijzen aan de regiokorpsen door te geven.

#### 5.2.6 Politiële infiltratieteams (PIT)

In het verleden kwam het regelmatig voor dat ervaren (CID-)rechercheurs in elkaars korps optraden als pseudokopers. In het begin van de jaren '90 zijn de toen bestaande pseudokoopteams opgeheven en is de politieke infiltratie opgedragen aan vijf speciaal daarvoor opgerichte ressortelijke teams: de PIT's. De pseudo-koopteams

---

<sup>10</sup> Zie paragraaf 5.4.4.

die vóór die tijd bestonden, werden opgeheven vanwege onvoldoende mogelijkheden tot sturing en controle.

*De heer De Wit: Ik geloof dat de problemen die zich in Den Haag en ook in Amsterdam voordeden, ongeveer langs dezelfde lijnen liepen. De problemen zaten voornamelijk in de wijze waarop het optreden van politieke infiltranten begeleid werd en in de wijze waarop dat werd afgewikkeld. Er was groeiende twijfel en onzekerheid over de vraag of politieke infiltranten op dat moment in die omstandigheden, in die setting, op een voldoende verantwoorde wijze gestuurd zouden kunnen worden. Dat is in zijn algemeenheid de achtergrond van het probleem dat zich daar voordeed.*

*De voorzitter: Wij hebben daarover met vertegenwoordigers uit Amsterdam gesproken. De reden voor opheffing in Amsterdam en Den Haag was volgens u dus onvoldoende sturing. Kunt u dat nader aangeven?*

*De heer De Wit: Het zal u bekend zijn dat een politiek infiltratieteam bestaat uit een paar mensen die de eigenlijke operationele werkzaamheden uitvoeren en dat daaromheen een begeleidingsteam zit. Op de achtergrond is er ook nog psychologische begeleiding, die voortdurend plaatsvindt en acuut wordt op het moment dat zich bijvoorbeeld in de psychologische sfeer bepaalde problemen voordoen. In dat spanningsveld zijn vraagpunten gerezen, in dat spanningsveld zijn problemen ontstaan, met name op het punt van de sturing. Dat betrof met name de vraag of een begeleidingsteam wel in staat is – nogmaals: in dat tijdsbestek, in die omstandigheden, tegen die achtergronden – op een verantwoorde en in alle opzichten doorzichtelijke wijze de politieke infiltranten te sturen.<sup>11</sup>*

De ontwikkeling van relatief eenvoudige pseudokoop naar complexere vormen van infiltratie heeft ertoe geleid dat de politieke infiltratie sinds 1992 uitsluitend door deze PIT's wordt verricht.

*Toch is in Gelderland-Zuid één formatieplaats vrijgemaakt voor politie-infiltratie.<sup>12</sup> Nog steeds en bij herhaling valt te beluisteren dat individuele CID-ambtenaren zich soms ook met infiltratie-activiteiten bezig houden, maar wellicht zijn dit verhalen die op de periode voor 1992 terugslaan.*

De laatste jaren stonden de politie drie PIT's ter beschikking. Een model-PIT bestaat uit acht politie-ambtenaren; vier infiltranten en vier begeleiders. Daarnaast zijn een chef en een administratieve kracht toegevoegd aan een team. Een model-PIT wordt door mannen en vrouwen gevormd.

De drie PIT's bevinden zich in het oosten (Apeldoorn), noorden (Assen) en zuiden ('s-Hertogenbosch). In 1994 bijvoorbeeld telden deze teams respectievelijk zeven, vier en elf medewerkers. Inmiddels telt het in oprichting zijnde landelijke infiltratieteam drie personen en is daarmee half voltooid. Het landelijk infiltratieteam zal zich vooral bezighouden met internationale verzoeken. In totaal waren er in 1995 25 mensen werkzaam bij de infiltratieteams.

*De voorzitter: Op dit moment zijn er slechts 25 volledige infiltratiebanen in Nederland. Is dat juist?*

*De heer Karstens: Ja, ik heb al eerder aangegeven dat het mij enigszins teleurstelt dat sinds de reorganisatie van de Nederlandse politie het aantal plaatsen is teruggelopen tot 25. In 1992 sprak ik nog over 75 plaatsen.<sup>13</sup>*

In Haaglanden en Rotterdam-Rijnmond bestaan ook plannen om tot oprichting van een PIT te komen. Er is op dit moment volgens velen een gebrek aan politie-infiltranten, maar de indruk is niet dat er in de praktijk erg veel tijdrovend werk is voor de teams.

Vanuit het oogpunt van geheimhouding en de problemen die hieromtrent bestonden, zijn de PIT's op afgeschermdes locaties gehuisvest. De (hoge) kosten die het beheer van dergelijke teams meebrengt, stuiten op dit moment op bezwaren in de niet-westelijke regio's waar de PIT's nu zijn gevestigd. Ook al vanwege de gewenste consistentie in beleid en omdat

<sup>11</sup> Verhoor L.A.J.M. de Wit, hoofdofficier van justitie te Amsterdam, 25 september 1995, nr. 25.

<sup>12</sup> Regiopolitie Gelderland-Zuid, *Inrichtingsplan sectie criminele inlichtingen*, Nijmegen.

<sup>13</sup> Verhoor R. Karstens, hoofd afdeling nationale coördinatie politieke infiltratie bij de Divisie centrale recherche informatie 2 oktober 1995, nr. 39.

het middel vaak regio-overschrijdend is, zien sommigen de beslissingen terzake infiltratie graag centraal geregeld. Overigens is de rol van de bij het Korps landelijke politiediensten behorende ANCPi in de praktijk van de politie-infiltratie ook zeer groot.

De aanstelling van de infiltranten is in duur beperkt. De politie-infiltranten worden, evenals hun begeleiders, in beginsel full time en voor een periode van 5 jaren ingezet. Een infiltrant krijgt een jaar om zich in te werken, drie jaar om echt operationeel te zijn en een jaar om af te bouwen. Er zijn in het verleden echter infiltranten geweest die veel langer hebben gewerkt.

### *5.2.7 Werving en opleiding*

De opleiding tot observatierechercheur duurt twaalf weken. Drie weken daarvan worden besteed aan een specialistische rij-opleiding. Toekomstige observatierechercheurs dienen dit onderdeel succesvol te hebben afgesloten voordat zij de cursus kunnen vervolgen. Het vervolg van de opleiding is gericht op het ontwikkelen van observatie-technische en tactische vaardigheden. Verder kunnen observatierechercheurs bijscholingscursussen volgen.

De (verplichte) opleiding tot lid van het AT duurt dertien tot zestien weken. Potentiële medewerkers van het AT worden ook psychologisch getest. Training en bijscholing vormen een integraal onderdeel van de werkzaamheden van een lid van een arrestatieteam. Het blijkt moeilijk voor dit soort functies, die zowel mentaal als fysiek hoge eisen stellen, voldoende (jonge) mensen te werven. Vooral de fysieke eisen zijn dusdanig hoog dat de mannelijke AT-ers (vrouwen zijn over het algemeen vanwege hun geringere fysieke kracht niet door de selectie gekomen) tegen topsportniveau aanzitten.

Het hoofd en de medewerkers van een BFO dienen de BFO-vervolgopleiding aan het Landelijk selectie en opleidingsinstituut Politie te hebben gevolgd.

Voor een medewerker STO bestaan geen algemene opleidingsvereisten, wel is er een aantal technische cursussen op verschillende terreinen. In de praktijk hebben STO-medewerkers vaak elders (diverse) technische opleidingen genoten of werkervaring opgedaan. Zij volgen ook een cursus aan de Rechercheschool, waar aandacht wordt besteed aan de juridische aspecten van hun werk.

Politie-infiltranten worden geselecteerd uit vrijwilligers uit de gehele politiewereld, dus niet (zoals in het verleden) alleen uit arrestatie- of observatieteams. Deze personen – er zijn ook vrouwelijke infiltranten – worden geselecteerd aan de hand van a) een Canadese psychologische test; b) twee commissies die sollicitatiegesprekken voeren; c) een psycholoog en een commandant doen een huisbezoek bij de sollicitant; d) de cursus aan de Rechercheschool. Tijdens de drieweekse cursus worden achtereenvolgens zestien examens afgenomen. Het komt voor dat cursisten worden afgewezen omdat zij te fanatiek zijn, te weinig improvisatievermogen hebben, te kampen hebben met morele problemen, de politiehouding niet kunnen loslaten, enzovoort.

## **5.3 Beslissingen over de keuze van zaken en methoden**

### *5.3.1 Zaken*

Voor alle ondersteunende diensten geldt formeel en materieel dat zij niet zelfstandig onderzoeken verrichten. Ze ondersteunen onderzoeken of participeren daarin. In die zin is het eenvoudig te stellen dat de selectie van werkzaamheden die door een OT of een andere dienst worden

verricht elders wordt gemaakt, namelijk bij de tactische leiding van een onderzoek of eventueel bij de leiding van een «CID-traject».

In de praktijk verdient dit uitgangspunt toch enige relativering. Door capaciteitsproblemen weigeren de chef van een OT of een STO geregeld een onderzoek te ondersteunen. Soms spelen ook inhoudelijke overwegingen een rol, bijvoorbeeld als gevraagd wordt op te treden ten behoeve van onderzoeken die de betreffende dienst absoluut te gering danwel niet proportioneel acht.

*Zo piekert STO Haaglanden er niet over een videocamera te installeren om te kijken of elke taart wel op de kassa wordt aangeslagen. Evenmin wordt een camera geïnstalleerd in de kleedruimte van verpleegsters om de diefstal van portemonnees te onderzoeken. De directeur van het betreffende verpleegtehuis wordt in zo'n geval geadviseerd kluisjes voor zijn personeel aan te schaffen.*

*In IJsselland bijvoorbeeld werd in 1994 321 keer technische ondersteuning aangevraagd, hetgeen 253 keer tot inzet leidde.<sup>14</sup> In Limburg-Zuid werd in 77,6 % van de 158 aanvragen voor observatie daadwerkelijke assistentie verleend.<sup>15</sup>*

Bij afwezigheid van een specifieke prioriteringsprocedure – doorgaans bestaan dergelijke procedures niet – wordt de aanvrager, bijvoorbeeld de recherche-coördinator van het district of de chef CID, advies gevraagd. Feit blijft dat uiteindelijk de chef van de observatie-eenheid, (afhankelijk van de organisatie van de regio) zijn chef van de overkoepelende afdeling ondersteunende recherche-diensten of de chef CID uiteindelijk bepaalt op welk onderzoek ondersteuning wordt geboden in een concreet geval.

*De heer Kloosterman: Wij krijgen een soort van opdracht mee waarin gevraagd wordt of wij een bepaalde handeling kunnen vastleggen, dat kunnen zien, een overdracht van het maakt niet uit wat, verdovende middelen, gestolen televisies en noem maar op. Daarvoor gaan wij de straat op. En dat proberen wij vast te leggen. En daar kan een tactisch team mee werken.*

*De voorzitter: Maar hoe lang? Het gaat meestal toch op een paar mensen of op een auto of op een huis?*

*De heer Kloosterman: Ja, je hebt onderzoeken waar wij vrij lang op zullen werken en je hebt onderzoeken die eenmalig zijn. Maar in feite wordt dat allemaal beslist door het hoofd CID. Dat is mijn pakkie-an eigenlijk niet zo. Ik doe eigenlijk wat mij opgedragen wordt.<sup>16</sup>*

De eindbeslissing over het nut van de inzet van ondersteuning ligt formeel bij de tactische recherche. Het komt evenwel zelden voor dat de centrale recherche-afdeling uiteindelijk beslist om de beperkte observatie- (of STO-)capaciteit voor een bepaalde zaak al dan niet aan te wenden. De reden is waarschijnlijk dat de beslissing tot stand moet komen na beoordeling van actuele, zeer concrete en operationele informatie, die in die vorm alleen beschikbaar is bij de tactische teamleiders. Het is moeilijk om die tactische teamleiders iedere week, als over de inzet van de eenheden wordt beslist, uit de hele regio bij elkaar te krijgen. Daarom wordt de beslissing feitelijk meestal genomen door de chef OT of de chef CID. Deze maakt bij de belangenafweging van de aanvragen gebruik van formulieren die door de tactische aanvragers zijn ingevuld en waarin een aantal standaardvragen over het onderzoek is opgenomen.

Het OM beslist evenmin over de prioriteit van de inzet van de ondersteunende eenheden. De reden hiervoor is vermoedelijk dat er ook geen officier te vinden is die zo goed op de hoogte is van de concrete details van alle aanvragen dat hij een verantwoorde beslissing kan nemen. Daarnaast beroepen officieren van justitie zich op het feit dat die beslissing geen deel van hun taak is, maar direct van de betreffende politiechef.

De BFO's zouden een taak kunnen hebben in de advisering bij prioritering van onderzoeken. In de praktijk lijken ontnemingsmogelijkheden en

<sup>14</sup> Regiopolitie IJsselland, divisie Zware criminaliteit, *Jaarverslag 1994*, Zwolle, p. 139.

<sup>15</sup> Regiopolitie Limburg-Zuid, *Jaarverslag 1994*, Maastricht, p. 32.

<sup>16</sup> Verhoor A: Kloosterman, observatie rechercheur, 13 september 1995, nr. 16.



andere financiële informatie nog geen zwaarwegende rol bij keuzen van zaken en methoden te spelen.<sup>17</sup>

### 5.3.2 Methoden

#### *Observatieteams*

De kernactiviteit van OT's is het onopgemerkt volgen van verdachten en andere personen die de belangstelling van de recherche hebben. Men is in het algemeen van oordeel dat observatie van een persoon die zich in een publieke ruimte bevindt (op de openbare weg, in een station of een warenhuis) geheel geoorloofd is. Het maakt daarbij voor het geoorloofd zijn geen verschil of de observant zich ook in die publieke ruimte bevindt. Observanten maken ook gebruik van vermomming met het oogmerk niet op te vallen in een bepaalde omgeving of juist om bijzondere dingen onopgemerkt te kunnen doen.

*Zo wordt melding gemaakt van het verkleeden als toerist om onopvallend foto's te kunnen maken. Iets gewaagder is een gebouw binnen te lopen, sjouwend met een doos om voor te wenden dat men in dat gebouw werkt. Ook heeft een OT-rechercheur in Limburg-Noord zich in overleg met de PTT als postbode vermomd en op die manier een postpakket bezorgd met (daarin oorspronkelijk aanwezige, maar verwijderde) verdovende middelen teneinde te onderzoeken wat de geadresseerde met het pakket ging doen.*

In dit verband dient ook het incidenteel optreden van «lokoma's» te worden vermeld: daarbij gaat het niet om OT-ers die juist de anonimiteit willen behouden, maar om een als vrouw verklede medewerker van het AT die de vermoedelijke dader moet «lokken».

Wat betreft de observatie van gebeurtenissen in afgesloten ruimten wordt verschil gemaakt tussen wat hier verder «gluren» genoemd zal worden, en inkijken. Door spleten en kieren en over muurtjes kijken, door een raam of een gat in de heg kijken of met een oor tegen een schuur aanliggen vinden vele OT-rechercheurs gewoon. Ook vanuit een privé-tuin een woning observeren en over een schutting het uitladen van een auto op privé-terrein met video vastleggen vindt het OT niet iets wat uitvoerig besproken moet worden en wat voorafgaande toestemming vereist.

*In incidentele gevallen neemt het OT een vuilniszak mee om de inhoud daarvan te onderzoeken of te laten onderzoeken. Het OT acht het geen ingrijpend opsporingsmiddel en het wordt niet gezien als iets waarvoor het OM toestemming moet geven.*

De OT's zijn echter voorzichtig met inkijkoperaties. Zij vrezen zichzelf bloot te geven en beperken daarom zoveel mogelijk het risico betrappt te worden. Bovendien weten de OT's dat inkijkoperaties gevoelig liggen en dat het optillen van een golfplaten dak onder omstandigheden als zodanig wordt beschouwd.

Naar binnen kijken in een woning vindt het OT geoorloofd. Inkijken in een woning acht het OT ongeoorloofd. Als de ondersteunende dienst denkt dat een bepaalde handeling niet is toegestaan, wordt met de opdrachtgever overlegd. Dat kan zowel de tactische recherche als de CID zijn. De opdrachtgever kan op zijn beurt met de officier van justitie overleggen.

Het OT verricht geen inkijkoperaties. Deze worden op verzoek van de tactische recherche of de CID uitgevoerd door andere ondersteunende diensten zoals het AT of de STO. Soms doet het OT zelf aan het AT of aan de STO een verzoek om ergens heimelijk binnen te treden teneinde voor het OT bijvoorbeeld een peilbaken te plaatsen. Het OT kan bij de uitvoering van inkijkoperaties belast worden met de observatie van de

<sup>17</sup> J.H. Voerman, *Mag ik deze dans van u?*, Beesterzwaag, BFO Noord-Nederland 1995, p. 15.

directe omgeving van de plaats waar het AT of de STO optreedt. In dit geval beschermt het OT de werkzaamheden en medewerkers van het OT of de STO.

Observatie met behulp van plaatsbepalingsapparatuur betreft het aanbrengen van peilbakens in, aan of op een lading, een auto of ander vervoermiddel. In de kring van observatierechercheurs wordt verschillend gedacht over de vraag of toestemming aan het OM moet worden gevraagd voor het plaatsen van dergelijke zenders. Velen vinden het een eenvoudig technisch hulpmiddel dat juridisch niet anders bekeken behoeft te worden dan gewoon volgen. De frequentie waarmee dit type hulpmiddel wordt gebruikt, loopt per regio vrij sterk uiteen. Het lijkt in de orde van grootte van enkele keren tot 30 keer per OT per jaar te zijn. Daarbij dient bedacht te worden dat het kan voorkomen dat een peilzender twee maanden of langer aan een voertuig verbonden is. Als deze apparatuur eenvoudig te plaatsen is, doet het OT het zelf. In complexe gevallen (hoogwaardige apparatuur of object waarop het moeilijk te bevestigen is) schakelt het OT de STO of de DTOO<sup>18</sup>, dan wel het AT (voertuig of locatie waar voertuig is opgesteld moeilijke te benaderen) in. Voor het opladen van accu's of de vervanging van batterijen geldt hetzelfde.

Tijdens het volgen werd lange tijd veel gebruik gemaakt van scanapparatuur. Die apparatuur werd ingezet omdat te volgen subjecten gebruik maken van mobiele telefoons. Het doel van het luisteren met behulp van scanners was oorspronkelijk het vergemakkelijken van het observatiewerk. Vanuit de gedachte dat de ether vrij door de lucht gaat, werd het in diverse regiokorpsen toelaatbaar geacht in dit kader mobiele gesprekken zonder machtiging van de rechter-commissaris af te luisteren: als iemand in een telefoongesprek zei dat hij naar huis ging om te slapen, wist de volgploeg dat zij ook naar huis kon gaan.<sup>19</sup> De via de scan verkregen inhoudelijke informatie gaf het OT door aan de CID. Sinds de introductie van de GSM-telefonie is het scannen minder succesvol. De scanner wordt nog wel ingezet om vast te stellen of het te volgen subject gebruik maakt van draadloze telecommunicatie ofwel de zogeheten IMSI-catcher.

Alle OT's zeggen last te hebben van hobbyisten die via de scanner hun signalen opvangen en de auto's volgen. Enkele van die hobbyisten hebben zich tot professionals ontwikkeld. Zij hebben in onder andere de Delta-zaak lijsten van observatie-auto's openbaar gemaakt. Er is strafrechtelijk nauwelijks tegen deze contra-observaties op te treden, behalve te letten op overtredingen van de Wegenverkeerswet en op grond daarvan te verbaliseren totdat een rij-ontzegging kan worden opgelegd.

*Kentekens van observatie-auto's kunnen ook op andere manieren uitlekken. Wanneer een OT-er tijdens het volgen door rood rijdt en een taxi passeert, is het niet onmogelijk dat de taxichauffeur, gewoon omdat hij het leuk vindt, via het mobilofoonverkeer aan zijn collega's doorgeeft dat hij een «stille» heeft gezien.*

*Verder is het een keer voorgekomen dat een STO-bus met f 80.000 aan spullen is leeggeroofd door de verdachte op wie de observatie was gericht. Het materiaal is via informanten voor f 2.500 teruggekocht van een heler.*

Doorgaans geschiedt de observatie vanuit auto's. Daarbij wordt ten behoeve van statische observatie gebruik gemaakt van gecamoufleerde voertuigen. Een dergelijk voertuig bevat dan vaak materiaal dat stelselmatig en langdurig observeren mogelijk maakt (van technische hulpmiddelen tot chemisch toilet). Bij technische hulpmiddelen valt te denken aan verrekijkers en restlichtversterkers. Observatie-auto's zijn vaak standaard uitgerust met deze hulpmiddelen. In sommige gevallen wordt ook vanuit de lucht geobserveerd.

<sup>18</sup> De DTOO wordt in paragraaf 5.4.4 besproken.

<sup>19</sup> De problematiek van de statische scan – dat wil zeggen de scan gericht op bijvoorbeeld een woonhuis – wordt op deze plaats niet verder behandeld. Sinds de Wet op de telecommunicatie vergt deze laatste vorm van scannen ook een rechterlijke machtiging (artikel 125g Sv). Zie *bijlage 5 Methoden, hoofdstuk 3 Observatie*.

Ook zijn vaak technische hulpmiddelen zoals video- en fotocamera's aanwezig om personen en gebeurtenissen vast te leggen. OT's maken zelden gebruik van af luisterapparatuur. Een enkele keer komt het voor dat rechercheurs proberen in horeca-gelegenheden een plaats te krijgen aan een belendend tafeltje naast het subject. Dat levert slechts matige resultaten op. Het OT verstaat namelijk weinig vanwege het rumoer in dergelijke openbare ruimten.

Stelselmatige observatie door politiemensen wordt dus in beginsel verricht door het OT. Daarbij worden vrijwel alle observatiemiddelen gebruikt. Observatie met behulp van camera's, die voor langere tijd op een vast punt geplaatst worden, geschiedt door de inschakeling van STO. Dergelijke statische opstellingen van foto- en video-observatie wordt ingezet om kostbare inzet van een OT te voorkomen. Gebrek aan observatiecapaciteit leidt ook regelmatig er toe dat tactische rechercheurs en CID-rechercheurs zelf gaan observeren. Dit verschijnsel wordt door velen sterk bekritiseerd, omdat observeren een vak apart is en op deze wijze de observant als politiemans ontmaskerd kan worden («stuk gaan»).

*De heer Koekkoek: Gebeurt het wel dat de tactische recherche ook achter mensen aan zit, dus ook observatie-acties uitvoert?*

*De heer Kloosterman: Helaas, ja.*

*De voorzitter: Zij doen het minder goed dan u het doet?*

*De heer Kloosterman: Nou, of zij het minder goed doen, weet ik niet. Want zij zullen best wel even veel kunnen zien als wij kunnen zien, maar ik denk dat wij er wat meer op getraind zijn en daarmee wat professioneler omgaan, ja. Ik heb een getraind observatieteam hoger staan dan een stel tactische rechercheurs die op pad gaan.*

*De heer Koekkoek: Heeft u er een verklaring voor dat het toch wel gebeurt?*

*De heer Kloosterman: Te weinig OT-capaciteit.<sup>20</sup>*

Worden de tactisch rechercheurs en CID-ers niet ontdekt, dan dreigt dit gevaar voor het reguliere OT bij een volgende actie. Door onvoldoende professioneel gedrag van tactisch rechercheurs en CID-ers zullen subjecten op de hoogte zijn geraakt van de belangstelling van de politie.

Aangezien OT-capaciteit nijpend is, stelt het OT vaak voor een camera in te zetten als de tactische recherche om observatie verzoekt. Er zijn grote aantallen plaatsingen van video-camera's en het aantal videodagen is enorm. De plaatsing en het gebruik van die camera's verlopen meestal zonder bemoeienis van observatieteams op verzoek van de tactische recherche door het STO.

OT's verrichten tevens regelmatig observatiewerkzaamheden tijdens gecontroleerde afleveringen. Elke gecontroleerde aflevering of doorlevering gaat gepaard met observatie-acties. In dat geval dienen de OT's de doorgeleverde partijen te observeren teneinde te kunnen vast stellen waar de partijen drugs worden afgeleverd.

*De heer Rouvoet: U zegt: gecontroleerde doorlevering doen we niet, maar gecontroleerde aflevering wel en daar raken we de controle niet kwijt, die behouden we. Maar u raakt toch wel eens partijen kwijt, ook bij de gecontroleerde aflevering, die dan niet zo gecontroleerd blijkt te zijn? In Hollands Midden zit het verkeer toch ook wel eens tegen, neem ik aan?*

*De heer Mosterd: Ik herinner mij dat mijnheer Kloosterman ook de situatie schetste dat men in een gecombineerde actie, naar ik meen, een vrachtwagen kwijt was. En dan zie je ook dat die jongens – want die zijn zo trots als een aap op hun werk – zich rot rijden om het weer op te pakken: hij werd even later weer opgepakt en het bleek nog een meevaller ook te zijn. Dat is het enige dat ik mij kan herinneren, waarbij het even mis leek te gaan, maar uiteindelijk werd het keurig hersteld.*

*De heer Rouvoet: Bent u nooit partijen kwijtgeraakt?*

*De heer Mosterd: Nee, hoor.<sup>21</sup>*

<sup>20</sup> Verhoor A. Kloosterman, observatie-rechercheur, 13 september 1995, nr. 16.

<sup>21</sup> Verhoor A. M. Mosterd, hoofd van de criminele inlichtingendienst van de politie-regio Hollands Midden, 14 september 1995, nr. 21.

## Arrestatieteams

De AT's hebben veel minder dan de OT's te kampen met capaciteitsproblemen. Een AT kan in principe optreden als een dienst een aanvraag doet, toestemming heeft van de officier van justitie om het AT in te zetten en er voldaan is aan de inzetcriteria met betrekking tot vuurwapengevaarlijkheid.

De AT's hebben met de later te noemen DTOO vrijwel het feitelijke monopolie over plaatsings- en inkijkoperaties (CID-acties). Het komt ook voor dat het AT met de DTOO samenwerkt, bijvoorbeeld wanneer peilbakens moeten worden geplaatst op een moeilijk te benaderen locatie. Het doel van dergelijke AT-operaties is met de dubbele term «plaatsings- en inkijkoperaties» aan te geven. Soms gaat het er inderdaad om slechts iets te zien ofwel te constateren.

*Door vast te stellen of bijvoorbeeld een partij verdovende middelen al dan niet in een opslagruimte aanwezig is, kan de onnodige inzet van een volledig OT worden voorkomen. Een vergelijkbaar doel is het vaststellen of een ruimte als opslag is ingericht. Het nemen van monsters van de opgeslagen goederen (vooral als het drugs betreft) of het vaststellen van de herkomst van gestolen goederen komt ook voor.*

In andere gevallen wordt een inkijkoperatie toegepast om een andere methode mogelijk te maken. Dan plaatst het AT bijvoorbeeld een peilzender op een auto die in een garage is geparkeerd of hangt het AT daar een camera op.

Op basis van gesprekken met AT-ers en de bij AT's aanwezige registratie kan worden gesteld dat jaarlijks gemiddeld per AT in tien gevallen inkijkoperaties worden verricht. In dit opzicht zijn de verschillen tussen AT's echter groot. Het AT in Amsterdam zou nooit om een inkijk zijn verzocht, terwijl in Noord-Oost Nederland 27 CID-matige inzetten hebben plaatsgevonden, waarvan de meeste inkijkoperaties betroffen. Bij deze gegevens moet worden bedacht dat de registratie van de inkijkoperaties tot voor zeer kort niet of zeer gebrekkig heeft plaatsgevonden. Onder één CID-matige actie vallen soms meer inkijkoperaties.

*Dat is bijvoorbeeld het geval indien het plaatsen van een peilzender de eerste keer niet lukt; het AT wordt «overlopen» en moet het later nog een keer proberen; het amfetamine lab wordt binnen een aantal weken meerdere keren bezocht; de batterijen van een peilzender moeten vervangen worden, enzovoort.*

In sommige regio's vinden zeer veel inkijkoperaties plaats en dan niet alleen in gevallen van vermoeden van betrokkenheid bij drugs- of wapencriminaliteit, maar ook bij vermogenscriminaliteit, vernieling en dergelijke.

*Volgens de Doorlichting van het ministerie van Justitie hebben in de regio Noord- en Oost-Gelderland in twaalf drugs- en drie wapenzaken inkijkoperaties plaatsgevonden, maar ook in negentien gevallen van diefstal. Daarbij zij overigens opgemerkt dat deze regio nauwkeurig lijkt in de verslaglegging achteraf en wellicht sommige gebeurtenissen als inkijkoperatie heeft aangeduid waar anderen van gluren zouden hebben gesproken.*

Een landelijke trend is dat het aantal verzoeken tot inkijkoperaties terugloopt. Enkele AT's krijgen zelfs helemaal geen verzoeken meer binnen.

De inkijkoperaties betreffen bijna altijd ruimten als schuren, loodsen, containers en garages. De inkijk in (bewoonde) woningen wordt door vrijwel iedereen in beginsel voor ontoelaatbaar gehouden.

*Bij één AT kan men zich in al die jaren twee inkijkoperaties met toestemming van het openbaar ministerie in woningen herinneren; éénmaal in een ontvoeringszaak en eenmaal*

*in een grote drugszaak, in een verlaten woning. Een medewerker van een ander AT kan zich over een periode van tien jaar één inijkoperatie in een woning herinneren, in een moordzaak, met alle benodigde toestemming.*

*Twee ontslagen douaniers beweren dat in het verleden door de douane een aantal malen inijkoperaties zijn uitgevoerd in woningen.*

Een aantal jaren geleden konden inijkoperaties nog worden aangevraagd door tactische rechercheurs. Sinds een paar jaar moet de aanvraag worden gedaan door de leiding van de tactische recherche of CID. Als de aanvraag afkomstig is van de tactische recherche bereikt deze het AT doorgaans ook via de CID. De CID leidt de vraag door naar de groepschef AT of, indien complexe apparatuur moet worden aangebracht, de DTOO.

Het al of niet aanwezig zijn van de toestemming van het OM, de wijze waarop die toestemming is gegeven, alsmede de manier waarop dit moet worden geverifieerd leveren een wisselend en onduidelijk beeld op. Sinds de Handleiding inijkoperaties van 12 december 1994 moet hetzij de CID-officier hetzij de zaakofficier nadrukkelijk bij de zaak worden betrokken. De aanvragende dienst betreft de officier van justitie bij de beslissing, maar daarmee is het systeem echter niet geheel dicht. Het AT weet daarmee immers nog niet of het OM daadwerkelijk toestemming heeft verleend.

*In een aantal AT's (Zuid, Utrecht en Rotterdam) vraagt de chef AT na of toestemming is van het OM, maar gaat verder af op het woord van de opdrachtgever/verzoeker dat dat het geval is. Het AT Gelderland-Midden meldt dezelfde procedure, maar stelt niet de eis dat het via de CID moet lopen, als zij maar horen dat de officier van justitie toestemming heeft gegeven. In het AT Noord- en Oost-Nederland hield men zelfs daar niet onverkort aan vast, maar keek men ook in als men zelf dacht dat het door de beugel kon, al zei men er bij dat het OM negen van de tien keer toestemming gaf. Uit de administratie van het betreffende AT is dit echter niet gebleken. Daaruit bleek namelijk dat het vaker geen toestemming heeft gehad of dat men vaker niet op de hoogte was of er toestemming van de officier van justitie was.*

In Haaglanden eist men daarom voorafgaand overleg tussen de tactische recherche, CID, CID-officier en de leiding AT. Betrokkenheid van de CID is van belang, al is het maar omdat de CID soms op de hoogte is van dingen die de tactische recherche niet weet, bijvoorbeeld of de ramen van een pand zijn bewerkt op een wijze die betreding achteraf verraadt.

Niet alle officieren van justitie vinden het overigens nodig per zaak toestemming te geven. Sommige officieren van justitie geven een kader. Wanneer een voorgenomen inijkoperatie door het AT daarbinnen valt, hoeft niet expliciet de toestemming van de officier van justitie verkregen te worden. Alle arrondissementen waar procedurevoorschriften zijn uitgevaardigd voor het vragen van toestemming bij de inzet van bijzondere opsporingsmethoden noemen inijkoperaties als methode waarvoor toestemming nodig is. Voor inijk van buitenaf, zoals die vooral door OT's plaatsvindt, wordt echter niet altijd toestemming gevraagd.

Er zijn ook voorbeelden dat de toestemming van de officier van justitie voor de inijk pas achteraf is gegeven.

#### *Bureaus financiële ondersteuning*

Het onderzoek van de BFO's is gericht op het verkrijgen van inzicht in geldstromen en vermogensposities. Daartoe wordt informatie opgevraagd bij diverse instellingen. Dat kunnen Kamers van Koophandel zijn, maar ook banken, de Gemeentelijke sociale dienst en het Gemeenschappelijk administratie kantoor.

In grote zaken komt het voor dat al een bank benaderd wordt voordat

een gerechtelijk vooronderzoek of een strafrechtelijk financieel onderzoek is geopend. In dergelijke gevallen gaat het om financieel rechercheren.

Vaker neemt het onderzoek van het BFO pas een aanvang als er informatie bestaat dat buitgerichte opsporing, dat wil zeggen opsporing met het oog op uiteindelijke ontneming van wederrechtelijk verkregen voordeel, vermoedelijk vruchten zal afwerpen. Op zo'n moment is al uit open bronnen de nodige informatie vergaard, terwijl ook bijvoorbeeld gegevens uit een tap of een huiszoeking zijn verwerkt. De BFO's willen zo vroeg mogelijk in het tactische rechetraject worden ingeschakeld. Zij weten immers bij huiszoeking in een kluis of het saldo van een rekening en/of de onderliggende stukken (en zo ja, welke) in beslag moeten worden genomen. Een andere mogelijkheid is dat in het kader van een strafrechtelijk financieel onderzoek of op grond van een bevel uitlevering stukken in het kader van een gerechtelijk vooronderzoek (artikel 105 Sv) bij een bank onderliggende stukken of een saldo in beslag worden genomen.

*De heer Rouvoet: De verhouding tussen het BFO en de regionale CID is niet altijd even helder. Draait een BFO alleen in een tactisch onderzoek mee of is er ook een financiële voorfase?*

*De heer Van Gemert: Nee. Ik kan alleen maar over de situatie in Amsterdam spreken. Daar maakt het BFO geen onderdeel uit van de CID. Het valt evenmin onder dezelfde chef. Het BFO is onderdeel van het Bureau tactiek.*

*De heer Rouvoet: Zo is de organisatie, maar nu de praktijk. Draait het BFO mee in CID-activiteiten?*

*De heer Van Gemert: Nee.*

*De heer Rouvoet: Gebeurt dat alleen in Amsterdam zo of is dat overal zo?*

*De heer Van Gemert: Bij mijn weten is dat wel verschillend. In Amsterdam draait het BFO daarin niet mee. Het enige wat ik mij kan herinneren, is dat er ooit naar aanleiding van informatie is gevraagd om toelichting op informatie van een informant. Er werd toen dus om deskundigheid gevraagd, laat ik het zo zeggen. Een accountant vertelde iets over de opbouw van een jaarrekening, dat soort zaken.<sup>22</sup>*

### *Secties technische ondersteuning*

De opsporingsmethoden waarbij de STO's betrokken zijn, hebben uiteraard te maken met toepassing van techniek in politie-onderzoeken. Dat is de reden van het bestaan van deze diensten.

*Net als bij de AT's geldt dat bepaald niet alles wat de STO's doen, met opsporing te maken heeft. STO's kunnen ook een rol spelen bij het inrichten van een politie-auto met geavanceerde apparatuur; bij de reparatie van mobilifoons en dergelijke.*

Het is opvallend dat geavanceerde technische mogelijkheden in sommige regiokorpsen veel meer worden toegepast dan elders. Dat wijst enerzijds op de verschillende mate waarin de politieke en justitiële autoriteiten de technici de ruimte geven of zelfs stimuleren, anderzijds op beperkte financiële mogelijkheden.

*In een regiokorps wordt zeer veel met bewegingsmelders gewerkt, waar dat middel in andere regiokorpsen nauwelijks wordt benut. In een andere regio is een buitengewoon vernuftig plaatsbepalingssysteem ontwikkeld, elders kwam de commissie dat niet tegen. In een derde gebied beweerde men GSM-telefonie wel degelijk te kunnen af luisteren, iets wat de rest van het land nog onmogelijk acht. En in een vierde gebied wordt opvallend vaak gewerkt met af luisterapparatuur die met medeweten van een van de partijen is opgesteld. Het lijkt ook erop dat tussen regiokorpsen grote verschillen bestaan ten aanzien van de frequentie van het gebruik van videocamera's.*

*In Haaglanden, een groot korps, bedroeg het budget voor 1995 f 30.000 voor de aankoop van technische apparatuur, terwijl de chef STO eerder aan het twintigvoudige had gedacht.*

<sup>22</sup> Verhoor W.M. van Gemert, hoofd landelijk rechetteam van het Korps landelijke politiediensten, 25 september 1995, nr. 27.

Voor de STO's geldt in sterkere mate dan voor de AT's en OT's dat de aanvragende eenheid verantwoordelijk is voor het inzetten van een bepaald opsporingsmiddel. De STO is immers geen uitvoerder, behalve in het geval de STO zelf bij de plaatsing betrokken is; zij stelt een apparaat en de bijbehorende deskundigheid ter beschikking. Wat de STO ter beschikking kan stellen, verschilt per regiokorps en is afhankelijk van het budget, de belangstelling (is men vooral in beeld-, audio- of peilmateriaal geïnteresseerd) en de experimenteerlust of de technische vaardigheden van de specifieke STO. In zoverre zijn de STO's aan te merken als uitleenbureau. De STO's toetsen dan ook niet zelf of de inzet van een bepaald apparaat geoorloofd is, maar vragen aan de aanvragende recherchechef of de benodigde toestemming is verkregen. Sommige STO's gaan verder en vragen de naam van degene die de toestemming heeft gegeven en registreren die naam ook.

Soms gaat de rol van de STO veel verder dan die van uitleenbureau. Daadwerkelijke inzet betreft het meest het gebruik van peil- en locatiebepalingssystemen. Ook is de STO zeer vaak betrokken bij video-observatie. In dit laatste geval gaat het om hoogwaardige technische werkzaamheden wanneer camera's worden aangebracht in parkeermeters en lantaarnpalen.

*In IJsselland werden in 1994 2249 video-observatiedagen geteld en 4304 inzetdagen van peil- en locatiebepalingssystemen.<sup>23</sup>*

*Regiokorps Noord- en Oost-Gelderland heeft volgens de Doorlichting van het ministerie van Justitie in circa 150 zaken videocamera's opgehangen. Daarbij ging het in de meeste gevallen om vermogensdelicten.*

De frequente inzet van statische videocamera's is hiervoor reeds in verband gebracht met de wens om de kostbare inzet van een OT te verminderen. Plaatsing van camera's gebeurt meestal op verzoek van de tactische recherche en soms op verzoek van de CID. De CID wordt soms gevraagd te bemiddelen bij het vinden van een geschikte opstellingslocatie.

De plaatsingen worden doorgaans door de STO zelf gedaan. Bij zeer eenvoudige gevallen kan een OT de videocamera of de peilzender plaatsen. In heel moeilijke situaties wordt eventueel een AT ingeschakeld. Technisch hoogwaardige apparatuur wordt geleverd door de DTOO, die ook zeer moeilijke plaatsingen kan verzorgen.

De STO is vaak nauw betrokken bij de activiteiten van de tapkamer.

*Tenminste in één regiokorps (Haaglanden) is de ploegchef STO 80% van zijn tijd kwijt aan het beheer van de tapkamer.*

In dergelijke gevallen hebben medewerkers van de STO contact met PTT-Telecom te Groningen om geheime telefoonnummers op te vragen en dergelijke. Het komt ook voor dat een CID-rechercheur of een misdaad-analist of een administratief verwerkende kracht die contacten onderhoudt.

Afluisteren met behulp van richtmicrofoons of bugs gebeurt zelden. Dat geschiedt dan doorgaans onder supervisie van de CID in het kader van een tactisch onderzoek.

*Een exacte schatting is moeilijk te maken, mede vanwege de lage frequentie, maar het lijkt hoogstens twee of drie keer per jaar voor te komen. De lage frequentie is niet alleen te verklaren uit het feit dat de wet de inzet van dit middel nog verbiedt (afluisteren zonder toestemming van één van de deelnemers is strafbaar), maar ook uit het feit dat de resultaten nauwelijks te verstaan zijn.*

<sup>23</sup> Regiopolitie IJsselland, divisie Zware criminaliteit, *Jaarverslag 1994*, Zwolle, p. 15.

*Melding is gemaakt van een postbus waarin conventionele microfoontjes waren aangebracht die van binnen uit gericht konden worden, zodat men tot 50 meter in de omgeving kan afluisteren. Dit bleek niet effectief vanwege het omgevingsgeluid.<sup>24</sup>*

STO's hebben geëxperimenteerd met het afluisteren – kennelijk op eigen gezag – maar het enthousiasme lijkt te luwen nu bekend is dat het wetsvoorstel Direct afluisteren het monopolie voor het ter beschikking stellen van deze apparatuur op één punt (DToo) wil concentreren.

Afluisteren met toestemming van één van de deelnemers komt iets vaker voor. Een infiltrant of een informant, soms ook een aangever die in overleg met de CID meer bewijs gaat verzamelen tegen een verdachte, kan een microfoontje krijgen dat onzichtbaar voor derden wordt meege dragen. De STO zorgt voor het apparaatje en voor onzichtbare montage. De STO acht hiervoor toestemming van het OM noodzakelijk. De toestemming wordt aangevraagd door de recherchechef van het team dat het middel wil inzetten en niet door de STO. In één regiokorps is deze opsporingsmethode blijkens de Doorlichting van het ministerie van justitie ongeveer twintig keer voorgekomen. In de meeste andere regiokorpsen veel minder.

### *Politiële infiltratieteams*

Politie-infiltratie kan diverse vormen aannemen variërend van pseudo-koop, hand- en spandiensten bij een levering tot de oprichting van een frontstore en de zogeheten projectmatige infiltratie.

Aan de inzet van het PIT gaat altijd overleg vooraf met de officier van justitie in het arrondissement waar de actie zal plaatsvinden. Aangezien tegenwoordig infiltratie-acties (vooral de pseudokopen) ook in het tactisch traject plaatsvinden, kan dit zeer wel de zaakofficier van justitie zijn. In andere gevallen ligt contact met de CID-officier van justitie meer voor de hand. Dat gebeurt bijvoorbeeld als in de zaak ook een informant moet worden afgeschermd.

De inzet van een PIT wordt beschouwd als ultimum remedium. Daarom vraagt het PIT ook naar eerder gebruikte methoden. De chef van het PIT zal over het eventueel verrichten van strafbare feiten in het kader van de infiltratie – bijvoorbeeld over een pseudo-koop – overleg voeren met deze officier van justitie. De officier spreekt de infiltranten niet zelf en kent de politie-infiltranten hooguit bij codenaam.

De infiltranten werken met één of meer valse identiteiten. Op dit moment zijn er volgens de ANCPI 30 personen in Nederland met meer identiteiten. Het verlenen van een valse identiteit geschiedt op grond van een briefwisseling op 8 maart en 16 mei 1990 tussen respectievelijk de ministers van Binnenlandse Zaken en Justitie. Daarin wordt afgesproken dat de procureurs-generaal op «juridische en beleidsmatige gronden» afzien van strafvervolgning van ambtenaren die betrokken zijn bij de verwezenlijking van pseudo-persoonskaarten en bij de afgifte van identiteitsbewijzen.

De politie-infiltrant wordt tijdens zijn optreden bijgestaan door een begeleidingsteam dat bestaat uit twee of meer begeleiders. Deze begeleiding vindt plaats onder verantwoordelijkheid van de chef van het PIT, en niet van het kernteam of het regionale korps dat om de infiltratie heeft verzocht.

### *5.3.3 Verslaglegging*

#### *Observatieteams*

De registratie van de waarnemingen van de observatierechercheurs

<sup>24</sup> OT regiokorps Noord- en Oost-Gelderland.



verschilt van korps tot korps. In het algemeen noteren de observatie-rechercheurs wat zij zien, en maken zij daarvan later rapport op. Een kopie van dat rapport wordt aan de opdrachtgever (meestal het aanvragende rechercheteam) gegeven. Het origineel blijft bij de administratie van het OT. De kladblokaantekeningen worden vernietigd.

*Soms worden de belangrijkste waarnemingen informeel overgedragen, ook wel van OT-rechercheur naar tactisch rechercheur. Officieel moeten de waarnemingen via de chefs aan de hand van een rapport worden doorgegeven, wat ook altijd gebeurt, maar soms te lang duurt. Gegevens over een informant en dergelijke worden dan wel verwijderd. In het regiokorps Utrecht spreken de OT-rechercheurs tijdens het waarnemen alles in op een bandje, dat door de administratie van de CID wordt uitgetikt. De CID beslist of het aldus ontstane journaal ter beschikking kan worden gesteld aan het aanvragende rechercheteam.*

De meeste regiokorpsen laten de waarnemingen registreren bij de CID die ook verantwoordelijk is voor de uitgifte. Als datgene wat het OT gezien heeft nodig is voor het bewijs, maakt het OT proces-verbaal op. In sommige regio's maken niet de leden van het OT zelf proces-verbaal op, maar de groepschef OT. Dit gebeurt om de anonimiteit van de OT-rechercheurs te waarborgen. OT-rechercheurs vrezen dat zij anders ter terechtzitting moeten verschijnen en vanwege herkenning niet blijvend inzetbaar zijn. Daarnaast wordt in enkele regiokorpsen een registratie bijgehouden van alle observatie-acties die het OT in de loop van een jaar uitvoert. Die registratie is in feite een chronologische. Dat brengt met zich dat de activiteiten van het OT met betrekking tot een bepaalde zaak kunnen worden gecontroleerd, als bekend is wanneer het optreden ongeveer heeft plaatsgevonden of als de naam van de hoofdverdachte of de zaaknaam gegeven is.

#### *Arrestatieteams*

De meeste AT's maken gebruik van een aanvraagformulier en een afloop- of registratieformulier. Laatsgenoemde formulieren worden na arrestaties ingevuld, maar ook na inijkoperaties.

*Vroeger maakten de AT's geen proces-verbaal op van de inijkoperatie, maar werd de verkregen informatie mondeling, al dan niet via de CID, doorgegeven aan de aanvrager. Het niet-opmaken van proces-verbaal paste in de sfeer van geheimhouding waarin de inijkoperaties werden uitgevoerd. Bij twee AT's is de constructie aangetroffen waarbij de teamcommandanten over een informantenummer bij de CID beschikten. Onder dit nummer stonden ze met naam en toenaam ingeschreven en via dit informantenummer kon het AT informatie kwijt over de resultaten van een inijkoperatie.*

Voorzover zij nog plaatsingen en inijkoperaties uitvoeren, hanteren bijna alle AT's tegenwoordig het uitgangspunt dat daarvan proces-verbaal opgemaakt moet worden. In dat proces-verbaal staat niet de techniek van binnentreden vermeld, maar staat wel dat is binnentreden en wat het AT heeft aangetroffen of heeft geplaatst. Bij het AT Noord-Oost Nederland vindt ook registratie plaats in een stand alone computer. Het AT Rotterdam-Rijnmond houdt daarentegen de gegevens niet zelf, maar stuurt al het papieren materiaal naar de CID, terwijl het AT zijn eigen bestanden wist. De mondelinge communicatie over de resultaten van de inijkoperatie door een AT verloopt doorgaans via de CID; de tactische recherche krijgt te horen dat er is ingekeken, maar niet precies hoe.

De interne administratie van de AT's is voornamelijk gericht op het verzamelen van bedrijfsmatige gegevens (aantal overuren, aantal inzetten en voor welke regio, enzovoort). Een aantal AT's houdt verder bestanden

bij over inzetten waarbij plattegronden en andere bijzonderheden worden bewaard.

#### *Bureaus financiële ondersteuning*

Er bestaat nog geen consensus over de vorm die de financiële verslaglegging moet aannemen. In sommige regiokorpsen wordt gekozen voor een proces-verbaal, in andere voor een deskundigenrapport. Tevens zijn er mengvormen waarbij de officier van justitie een proces-verbaal krijgt en anderen een rapport. Het is niet bekend of de BFO's stelselmatig bijhouden welke onderzoekshandelingen in een zaak zijn verricht. Wel staat vast dat de meeste BFO's nog niet beschikken over een geautomatiseerd registratiesysteem. Het systeem dat door Gelderland-Midden is ontworpen, is inmiddels door enkele andere korpsen aangeschaft.

#### *Secties technische ondersteuning*

STO's volstaan vaak met het bijhouden van een uitleenadministratie, met behulp waarvan zij zo nodig proces-verbaal kunnen opmaken. De omstandigheden waaronder de apparatuur wordt geplaatst, worden door de STO's niet stelselmatig bijgehouden.

*In één regiokorps worden foto's en video's bewaard. In een ander regiokorps gebeurt dat niet. Bij een derde gebeurt het soms wel en soms niet. Een volgend korps bewaart foto's bij het dossier van een lopende zaak, totdat het hele dossier wordt weggegooid.*

#### *Politiële infiltratieteams*

De politie-infiltrant moet zijn bevindingen van ieder optreden bij proces-verbaal vastleggen. Ook de handelingen van de begeleiders moeten worden vastgelegd. Deze processen-verbaal zijn veel omvangrijker dan de CID-rapporten die worden opgemaakt over de contacten tussen runners en informanten. Aan wie het PIT de processen-verbaal verstrekt, is niet geheel duidelijk.

### **5.4 Samenwerking en uitvoering op landelijk niveau**

De specialisatie van de hier besproken afdelingen heeft tot gevolg dat de inhoudelijke sturing van en controle op de werkzaamheden vooral uitgaan van vaktechnische specialisten. Binnen de politie-organisaties zijn dat de leidinggevenden van het OT, AT, BFO, STO en PIT.

*Overkoepelende vaktechnische organisaties zijn in staat op vaktechnisch gebied enige sturing te geven. Deze organisaties hebben echter geen formele bevoegdheden en kunnen alleen adviserend werken.*

*Het Landelijk Contact Observatie (LCO) is een landelijk overleg waarin vertegenwoordigers van de observatieteams zitting hebben. Het LCO heeft tot doel om structureel informatie uit te wisselen tussen observatieteams die dagelijks de methode observatie inzetten om informatie te verzamelen. Een ander doel is om middels tactische en technische kennisuitwisseling een professionele afstemming te bewerkstelligen van de nationaal en internationaal werkende observatie-eenheden. Tevens wordt gestreefd naar een professionele operationele afstemming en ondersteuning bij grootschalige recherche-onderzoeken en samenwerking bij schaarste.<sup>25</sup>*

*Het Landelijk Contact Arrestatieteams (LCA) is een overleg van de acht arrestatieteams in Nederland. Het dient ter afstemming van gevolgde procedures/technieken en de onderlinge samenwerking. Voor zover bekend heeft het LCA geen officieel standpunt ingenomen inzake de CID-matige acties van AT'S.*

---

<sup>25</sup> Artikel 2 Reglement landelijk contact observatie, september 1994.

*Het Landelijk STO-overleg is een overleg waarin de STO's uit de regiokorpsen en de DTOO zijn vertegenwoordigd. Het overleg is in '91 opgericht als uitvloeisel van de eerste STO-cursus. Aanvankelijk wisselden medewerkers van de STO's en de DTOO in het overleg vooral hun ervaringen op technisch gebied uit. Langzamerhand kreeg het overleg een meer beleidsmatig karakter. Voor wat betreft de operationele aspecten van het STO-werk is het Landelijk STO-overleg sinds '95 onderverdeeld in vier à vijf clusteringen van de korpsen. Het Landelijk STO-overleg fungeert als voorportaal van de onder de ACC vallende beleidsadviesgroep «Technische ondersteuning».*

Het is de bedoeling dat ook de Divisie centrale recherche informatie (CRI) van het Korps landelijke politiediensten (KLPD) coördinerende activiteiten verricht ten aanzien van enkele van de ondersteunende diensten. Van een hiërarchische verhouding is echter formeel geen sprake: de CRI werkt samen, verzamelt en levert informatie, ondersteunt, levert expertise en middelen, maar kan niet bevelen (vergelijk artikel 38 Politiewet 1993). De belangrijkste afdelingen binnen de CRI die de (samenwerkende) ondersteunende diensten kunnen bijstaan, zijn te vinden bij de hoofdafdeling Recherche-expertise. Daaronder vallen onder andere de Nationale CID (NCID, voor de wijziging van de Politiewet LCID genaamd), de Afdeling Nationale Coördinatie Politie Infiltratie (ANCIPI), alsmede het Landelijk Informatiepunt Observatie (LIPO) en het Landelijk Coördinatiepunt Grensoverschrijdende Observatie (LCGO). Het in 1991 opgerichte LIPO is tezamen met het LCGO ondergebracht bij de Afdeling coördinatie criminele inlichtingen (ACCI).

#### 5.4.1 Observatieteams en het KLPD

Zoals CID-acties moeten worden aangemeld bij de NCID, zo moeten OT-acties worden gemeld bij het Landelijk informatiepunt observatie (LIPO). De basis voor deze verplichting is gelegen in de overweging dat een observatie-actie ingevolge de CID-regeling 1995 als een CID-actie is aan te merken en dat deze acties daarom via het gebruikelijke aanmeldingsformulier voor CID-acties aan de NCID/LIPO moeten worden gemeld.

*De meeste OT's zijn ondergebracht bij de regionale CID-en (RCID). Het onderbrengen van het LIPO bij de LCID leek daarom de meest aangewezen structuur. OT's die niet rechtstreeks zijn ondergebracht bij de RCID, zullen toch via de RCID invulling dienen te geven aan de verplichtingen.<sup>26</sup>*

Voordelen van de centrale aanmelding zijn het voorkomen van doublures, dat wil zeggen het verschijnsel dat meerdere OT's met een te volgen persoon bezig zijn of dat OT's informatie verzamelen over personen die al voor handen is omdat zij eerder zijn gevolgd. In dat laatste geval bevordert de geregistreerde informatie de efficiëntie en effectiviteit van het OT. Vermeld wordt bijvoorbeeld hoe de te volgen persoon zich gedroeg.

De volgende observatie-acties dienen aan- en afgemeld te worden: bovenregionale en internationale observatie-acties, observatie-acties die langer dan 24 uur duren, observatieacties bij grootschalige inzet en observatie-acties van bijzondere opsporingsdiensten. Het LIPO registreert dan de objecten van observatie, verzorgt de coördinatie van grootschalig optreden en van oefeningen, registreert OT-auto's, registreert scanner-freaks en coördineert peilfrequenties. Het LIPO geeft ook voorlichting en adviezen en onderhoudt contacten.

*De voorzitter: Dan nog de vraag van de grensoverschrijdende observatie. Weet u wanneer in Nederland buitenlandse observatieteams rondrijden c.q. Nederlandse teams naar het buitenland gaan?*

<sup>26</sup> LIPO, Zoetermeer, 1991.

*De heer Barendregt: In het eerste geval weten wij dat. Ik kan geen voorbeeld bedenken van een buitenlands team dat in Nederland rijdt. Sterker nog, de vrij snelle melding en de opvolging van het buitenlandse verzoek zijn adequaat geregeld. Andersom hoorden wij de melding achteraf. In het kader van het Schengen-verdrag is het mogelijk om vanuit Nederland rechtstreeks het buitenland te vragen om iets te doen.<sup>27</sup>*

*De heer Koekkoek: Worden alle observatiezaken die u doet naar het buitenland aangemeld bij het LIPO, het landelijk informatiepunt?*

*De heer Kloosterman: Ja. Dat overleg gaat heel goed en werkt bijzonder prettig. (...) Als het voor een buitenlandse reis is, dan wordt medegedeeld dat wij de grens over gaan. Eigenlijk wordt aan een tactisch team die de zaak draait, min of meer gevraagd om dat overleg gaande te houden. Wat wij terugkrijgen van het LIPO is een telefoonnummer van een buitenlandse dienst waar wij weer contact mee leggen om de zaak over te dragen. (...)*

*De heer De Graaf: Maar u observeert toch ook wel eens ten behoeve van buitenlandse politie, als ze het nadrukkelijk vragen of niet? Zoals het, als u naar buiten, over de grens wil, wordt overgenomen door een ander?*

*De heer Kloosterman: Wij niet. Tegenwoordig is het allemaal geregeld via het LIPO. Je hebt grensoverschrijdende observatieteams die dat overnemen. Wij zijn niet zo'n team, dus wij krijgen dat soort zaken niet aangeleverd.<sup>28</sup>*

De meldingen van observatie-objecten vanuit de regiokorpsen aan het LIPO beogen te voorkomen dat op zeker moment twee teams hetzelfde object volgen zonder dat zij dat van elkaar weten. Dat is in het verleden onder meer voorgekomen toen de FIOD en het IRT hetzelfde object observeerden. Het aantal meldingen aan het LIPO in 1994 varieert van nul tot en met 184 per OT. De gebruikte formulieren bevatten vaak een groot aantal namen; het LIPO kan vaak niet zien wie de geobserveerde objecten zijn. Dat betekent dat het LIPO-systeem nog niet naar tevredenheid is gevuld.

Naast de objectregistratie heeft het LIPO nog enkele andere taken. Het coördineert de inzet van speciale apparatuur, in het bijzonder de inzet van peilfrequenties voor OT's. Dit om te voorkomen dat een OT achter een object van een ander team aanrijdt. Een derde taak is de kentekenregistratie van bijzondere politievoertuigen, eveneens om dubblures in de observatiewerkzaamheden te voorkomen. Een OT kan dus bij het LIPO het kenteken opvragen van een auto waarvan zij vermoeden dat deze ook aan volgerij doet, teneinde te controleren of dat een (onbekende) collega is of iemand van de tegenpartij. Het LIPO houdt zich ook bezig met de coördinatie van grootschalig OT-optreden en van oefeningen, met de registratie van scannerfreaks en met advisering en voorlichting tot taak heeft gesteld.

Het LIPO heeft een samenwerkingsverband met het Landelijk coördinatiepunt grensoverschrijdende observatie (LCGO); opgericht in het kader van Schengen. De uitvoeringsovereenkomst van het Schengenakkoord regelt dat buitenlandse autoriteiten die in Nederland willen laten observeren dit moeten aanvragen bij de landelijk officier van justitie in Nederland. Bij het LCGO komen de inkomende (en uitgaande) rechtshulpverzoeken met betrekking tot overname van OT-acties binnen. In 1994 heeft het LCGO 223 aanvragen uit het buitenland afgehandeld, die bij elkaar 171 observatie-acties genereerden. Die observatieverzoeken kwamen uit de hele wereld en niet alleen uit de Schengenlanden. De inkomende verzoeken zijn soms moeilijk te realiseren, omdat deze niet altijd aansluiten bij een Nederlands (CID-) onderzoek. Daarom zijn vijf zogenoemde Schengen OT-secties opgericht, die de observatie-acties vanuit het buitenland moeten overnemen. Daartoe het het LCGO convenanten gesloten met de regiokorpsen Twente, Limburg-Zuid, Midden- en West-Brabant, Rotterdam-Rijnmond en Amsterdam-Amstelland. Van de grensoverschrijdende observaties wordt 65% uitgevoerd door Schengen OT-secties. Deze teams kunnen ook voor

---

<sup>27</sup> Verhoor B.N. Barendregt en H.J.C.M. Theeuwes, hoofd respectievelijk plaatsvervangend hoofd van de afdeling coördinatie criminele inlichtingen van de Divisie centrale recherche informatie, 14 september 1995, nr. 20.

<sup>28</sup> Verhoor A. Kloosterman, observatie-rechercheur, 13 september 1995, nr. 16.

nationale acties worden ingezet, mits dat niet botst met buitenlandse aanvragen.

Voor de spiegelbeeldige situatie bepaalt de brief van 27 maart 1995 van de minister van Justitie aan het OM en de CRI dat de politie zich met een verzoek tot observatie in het buitenland eerst tot de landelijke officier van justitie dient te wenden. Het LCGO heeft in 101 uitgaande observatie-acties bemiddeld, nadat daartoe de landelijk officier van justitie was benaderd.

*Wanneer sprake is van grensoverschrijdende observatie zonder voorafgaande toestemming, dan is dit slechts toegelaten bij verdenking van een aantal in artikel 40, zevende lid van de Schengen Uitvoeringsovereenkomst (SUO) genoemde, limitatief omschreven misdrijven waaronder levensdelicten, gekwalificeerde vermogensdelicten, gijzeling en sluikehandel in verdovende middelen.*

#### 5.4.2 Arrestatieteams

De arrestatieteams hebben onderling veel contact en hebben ook ten behoeve van de wederzijdse bijstand hun werkwijze geüniformeerd. De onderlinge samenwerking wordt door alle AT's positief beoordeeld.

*In het ressort Den Haag werd melding gemaakt van een convenant over de samenwerking tussen de AT's van Rotterdam-Rijnmond en Haaglanden. Dat convenant werd al nageleefd, maar was nog niet getekend.*

Er bestaat een Landelijk contact arrestatieteams (LCA), dat uit een beleidsmatige en een operationele component bestaat. Het beleidsmatig LCA vergadert tweemaandelijks. Het operationele LCA doet dat elke maand. Het is niet duidelijk in hoeverre deze vergaderingen aansluiten bij de praktijk van de AT's.

De voortgezette opleidingen en trainingen van de acht AT's worden in Rotterdam gecoördineerd en hebben overal dezelfde inhoud. Ook de procedures, de afspraken, de technieken en de tactieken zijn gelijk. Een commandant kan besluiten om in een incidenteel geval van de standaard-procedure af te wijken, maar dat doet niet af aan het feit dat door deze professioneel-inhoudelijke gelijkheid van optreden aannemelijk is dat de samenwerking inderdaad goed is.

*Voor de reorganisatie van de politie waren er meer verschillen tussen de vier AT's van de Rijkspolitie en de zes AT's van de gemeentepolitie dan nu het geval is.*

#### 5.4.3 BFO en Finpol

De enige relatie tussen de BFO's en de financiële desk van de divisie CRI (Finpol) is dat zij beide geïnteresseerd zijn in financiële zaken. FinPol is aangehaakt aan het Meldpunt ongebruikelijke transacties (MOT) om de aangemelde zaken, die als verdacht zijn geanalyseerd, nader te onderzoeken en eventueel door te sluizen naar de regiokorpsen.

Op zich kan het MOT al overgaan tot het bevragen van banken en dergelijke instellingen krachtens de Wet melding ongebruikelijke transacties en de Wet identificatie financiële dienstverlening. Op dit moment worden door de banken nog geen volledige rekeningoverzichten aan het MOT verstrekt. Deze rekeningoverzichten zijn nodig om een geldspoor te kunnen volgen, dat wil zeggen om te kunnen achterhalen dat een bepaald bedrag van rekening A naar B naar C is gegaan. Als de inlichtingen het MOT of Finpol aanleiding geven de regionale politie te informeren, heeft de politie gedurende een bepaalde fase geen specifieke wettelijke bevoegdheden. Deze fase houdt op, zodra een strafrechtelijk

financieel onderzoek of een gerechtelijk vooronderzoek is gestart. In die fase kan het MOT opnieuw door opsporingsinstanties worden benaderd met verzoeken om informatie.

Het MOT-register is een politieregister in de zin van de Wet politieregisters.<sup>29</sup> Informatieverstrekking uit het MOT-register is dus uitsluitend mogelijk ter voorkoming en opsporing van misdrijven. De fiscus kan geen informatie uit het MOT-register krijgen, tenzij er sprake is van een fiscaal strafrechtelijk onderzoek. Binnengekomen MOT-meldingen worden dagelijks gekoppeld aan de CID-subjectenindex (CIDSi) en aan tal van andere systemen.

*Van de 22961 MOT-meldingen waren er in de periode 1 februari 1994 – 1 februari 1995 2638 verdacht en leverden 1420 een CIDSi-hit op. Daarvan ging het bij 867 meldingen om lopende zaken. Het betroffen 515 natuurlijke personen en 357 rechtspersonen, waaruit blijkt dat vaak meerdere meldingen over één subject binnenkomen. In zeventien gevallen leidde de MOT-melding tot nieuw onderzoek van de politie en in twaalf gevallen tot nieuw onderzoek door een van de bijzondere opsporingsdiensten: daarbij gaat het om enige honderden transacties en veel meer dan 29 personen.<sup>30</sup>*

Het meldpunt heeft counterparts in diverse landen. De uitwisseling van gegevens met die landen verloopt om verschillende redenen niet altijd even voorspoedig. Sommige landen nemen namelijk slechts meldingen op in verband met bepaalde – vooral drugs – delicten. Andere landen kennen niet de plicht ongebruikelijke, maar slechts verdachte transacties te melden.

#### 5.4.4 STO en DTOO

De STO's verlenen soms hand- en spandiensten aan elkaar, vooral wanneer zij in elkaars regio moeten opereren. Ook vindt regelmatig contact plaats met de Dienst technisch operationele ondersteuning (DTOO), dat een onderdeel is van het Korps landelijke politiediensten.

De DTOO verdient aparte vermelding. Deze dienst houdt zich bezig met de inzet van hoogwaardige technische apparatuur voor allerlei politie-activiteiten op het terrein van recherche, milieu, grootschalig politie-optreden, verkeer, rampenbestrijding, enzovoort. De geschiedenis van de DTOO binnen de politie in de laatste vijf jaren loopt in feite van de dranghekken naar de peilbakens.

*De voorzitter: U bent, dacht ik, begonnen met het verlenen van bijstand aan verschillende korpsen bij problemen met de openbare orde. Hoe bent u gaandeweg in het recherchewerk terechtgekomen met technische middelen?*

*De heer Hellemons: Dat heeft, denk ik, te maken met de prioriteiten en de aandacht binnen de Nederlandse politie. Recherche is iets wat de laatste jaren erg veel aandacht heeft. De criminaliteit, de georganiseerde criminaliteit, heeft erg veel aandacht. Wij zijn een klantenbedrijf, zoals dat heet. Dat betekent dat wij zelf geen operaties inzetten of onderzoeken hebben, maar dat wij alleen de zaken van anderen ondersteunen. Als anderen in hun werk erg veel aandacht geven aan recherche, betekent dat voor ons als bedrijf dat wij daar in wezen in mee moeten. Als onze gebruikers dat van belang vinden, houdt dat automatisch in dat wij ons meer en meer gaan toeleggen op recherche.<sup>31</sup>*

<sup>29</sup> Zie het Reglement politieregister MOT, Stct. 1994, 54.

<sup>30</sup> Verslag Meldpunt ongebruikelijke transacties en Finpol Kamerstuk 1994–1995, 23900 VI, 32 en Aanhangsel handelingen 1994–1995, nr. 930.

<sup>31</sup> Verhoor A.A.M. Hellemons, hoofd van de dienst technische operationele ondersteuning van de divisie ondersteuning van het Korps Landelijke Politiediensten, 14 september 1995, nr. 17.

De landelijke specialisatie zorgt ervoor dat zowel de kwaliteit van de apparatuur als de vaardigheid in het plaatsen ervan op zeer hoog niveau staan.

*De voorzitter: U plaatst die apparatuur ook?*

*De heer Hellemons: Ja, wij plaatsen die apparatuur ook.*

*De voorzitter: Hoe plaatst u die apparatuur?*

*De heer Hellemons: Ik kan u niet precies vertellen hoe wij die apparatuur plaatsen. Ik kan u wel vertellen dat wij daarvoor een aantal specialisten in dienst hebben, wel eens wat gemakkelijk en snel aangeduid als de «sectie stiekem» uit Driebergen.*

*De voorzitter: Dat is toch geen gekke naam.*

*De heer Hellemons: Ik vind dat een naam die niet helemaal recht doet aan hetgeen daar gebeurt. Aan de ene kant ben ik gevlod, als men dat de «sectie stiekem» noemt, omdat dit aangeeft dat de informatie over hoe exact gewerkt wordt, goed afgeschermd is en niet aan alle kanten uitlekt. Dat blijft dus goed in de hand. Aan de andere kant heeft stiekem in mijn persoonlijke beleving ook iets van oncontroleerbaar, slecht en geniepig.<sup>32</sup>*

De DTOO kent vier afdelingen: de afdeling operationele bedrijfsvoering, het regelcentrum waaronder ook het zogenoemde tactisch team valt; de afdeling technische ondersteuning, waar het technisch potentieel zit; de afdeling bijzondere ondersteuning politieregio's, van waaruit de mensen bij de STO's worden gedetacheerd; en de afdeling geleide opsporingsinformatie, waar alle informatie die uit technische systemen voortkomt wordt geëvalueerd en doorgesluisd naar regiokorpsen en andere diensten. Het tactisch team bestaat uit vijftien voormalige leden van AT's en verricht de complexe plaatsingen van technische apparatuur.

Het bestaan van de DTOO vindt geen basis in een wet of besluit. Het wetsvoorstel Direct afluisteren voorziet in een algemene maatregel van bestuur waarbij de bevoegdheid tot het uitlenen van afluisterapparatuur exclusief aan de DTOO wordt toegekend. Het doel van die regeling is het waarborgen van een hoge kwaliteit van en controle op de werkzaamheden bij het plaatsen van apparatuur.

De DTOO komt niet in actie zonder dat de aanvrager een schriftelijke opdracht van de verantwoordelijke officier van justitie of de rechter-commissaris kan geven.

*De voorzitter: Dat is duidelijk. Hebt u op dit moment een officier van justitie die het gezag over u heeft?*

*De heer Hellemons: U bedoelt een vaste officier die het gezag over ons heeft?*

*De voorzitter: Ja.*

*De heer Hellemons: Neen, ik denk het niet.*

*De voorzitter: Die hebt u niet?*

*De heer Hellemons: Neen.*

*De voorzitter: Het is nu zo dat er bij elke aanvraag die u krijgt, een machtiging van een officier van justitie moet zitten.*

*De heer Hellemons: Ja, sinds anderhalf jaar opereren wij alleen, als wij een schriftelijke opdracht of machtiging van een officier van justitie in ons bezit hebben.*

*De voorzitter: En daarvoor was een verzoek van de politie voldoende?*

*De heer Hellemons: Dan moet ik even teruggaan in de historie. Onze dienst bestaat ongeveer vijf à zes jaar. Voordat wij het tactisch team hadden, plaatsten wij onder dat soort omstandigheden geen apparatuur. Wij hadden daar namelijk niet de mensen voor. Toestemming van een officier van justitie speelde voor onze dienst dus niet tot eind 1992. Het tactisch team is eind 1992/begin 1993 met zijn werk begonnen. Toen werden de mogelijkheden, operationeel gezien, nog wat groter. Met de groei van die hele ontwikkeling is eigenlijk ook het regime van toezicht mee gegroeid. Vrij snel daarna zijn wij aan de recherchechef gaan vragen of de officier het ook goed vond. Dan kregen wij het antwoord: de officier vindt het goed. Daarna hebben wij gevraagd of de officier dat zelf even kon zeggen.*

*De voorzitter: Even bellen!*

<sup>32</sup> Verhoor A.A.M. Hellemons, hoofd van de dienst technische operationele ondersteuning van de divisie ondersteuning van het Korps Landelijke Politiediensten, 14 september 1995, nr. 17.

*De heer Hellemons: Ja, even bellen. De laatste stap was dat wij het schriftelijk wilden hebben van de officier, zodat er geen misverstanden konden ontstaan over de exacte opdracht die aan ons gegeven werd. Als er bijvoorbeeld een peilbaken geplaatst moet worden op een vrachtauto, moet er geen misverstand over bestaan of dat van de officier alleen aan de openbare weg mag of dat dit volgens hem ook moet kunnen, als die vrachtauto in een bepaalde loods staat. Nu is het zo dat er voor alle operaties van te voren een schriftelijke opdracht van het OM moet zijn.*

*De voorzitter: En u maakt proces-verbaal?*

*De heer Hellemons: Het proces-verbaal loopt daar in tijd iets op achter. In het begin, in 1992, maakten wij geen processen-verbaal. Wat wij er in 1995 ook van denken, dat gebeurde niet binnen de CID. Er werd ook niet om gevraagd door het OM. Ter zitting kwam het haast niet aan de orde.*

*De voorzitter: Omdat het als CID-informatie verpakt kon worden?*

*De heer Hellemons: Dat zou in theorie kunnen. Dat kan ik natuurlijk niet per zaak overzien, maar dat zou kunnen.<sup>33</sup>*

De DTOO houdt zich bovendien het recht voor om aanvragen niet uit te voeren, ook al zou de officier het wel willen en beroept zich dan, naast de veiligheid van haar medewerkers, op juridische of ethische ontoelaatbaarheid. Dit gebeurt overigens slechts enkele gevallen per jaar. Wanneer de DTOO constateert dat een officier van justitie toestemming verleent voor verboden handelingen of voor een actie die in strijd zou zijn met de rechtsbeginselen, neemt de DTOO contact op met de betreffende officier van justitie. De DTOO brengt zijn bezwaren bij de officier van justitie naar voren. Naar aanleiding van de discussies tussen de DTOO en de officier van justitie komt de officier van justitie voor de betreffende zaak vaak tot een ander inzicht en wordt de verleende toestemming ingetrokken of gewijzigd.

*Een voorbeeld betreft een aanvraag waarbij de DTOO een pand moest betreden. Bij de voorverkenning door het tactisch team bleek dat het hier een object betrof dat direct aan een huis was gebouwd. Het object moest gelet op de specifieke omstandigheden mogelijk als deelluimkend van een «woning in gebruik» worden beschouwd. Bij terugkoppeling naar de betrokken officier van justitie kwam deze tot de conclusie dat de bedoeling van zijn toestemming/opdracht niet zover ging dat deze locatie betreden mocht/moest worden. De voorgenomen actie werd vervolgens afgeblazen.*

Sinds 1995 heeft de DTOO formeel een medewerker aangesteld die zich speciaal bezighoudt met de juridische en ethische toelaatbaarheid van aangevraagde acties en de toepassing van ontwikkelingen in de techniek.

Bijna alle regiokorpsen maken gebruik van de diensten van de DTOO. Dit gebeurt met name als men denkt dat de STO de apparatuur niet heeft of het AT die apparatuur niet zal kunnen aanbrengen. Bepaalde hoogwaardige apparatuur die te duur is voor de regiokorpsen of weinig gebruikt wordt, is bij de DTOO ter beschikking van de korpsen. Wel verschilt bij regiokorpsen de frequentie waarmee zij gebruik maken van de diensten van de DTOO. Sommige STO's hebben of maken bijna alles zelf. Andere STO's roepen bijna standaard de hulp van de DTOO in.

*De DTOO doet kwantitatief veel zaken voor de korpsen Amsterdam-Amstelland, Utrecht, Gooi en Vechtstreek en het KLPD. Vanuit de regiokorpsen Groningen, Friesland, Drenthe en IJsselland komen niet veel aanvragen binnen.*

---

<sup>33</sup> Verhoor A.A.M. Hellemons, hoofd van de dienst technische operationele ondersteuning van de divisie ondersteuning van het Korps Landelijke Politiediensten, 14 september 1995, nr. 17.



Tabel I Assistentie-aanvragen in recherchezaken van alle regiokorpsen aan de DTOO in 1995 en 1994

	1995 (tussen haakjes: geen inzet gevolgd)	1994
plaatsen videocamera	191 (49)	206
gebruik videolaboratorium	395 (25)	362
af/meeluisterapparatuur	25 (9)	22
gebruik audiolaboratorium	90 (9)	94
uitlenen Kolibrie	2 (1)	24
plaatsen peilbakens	325 (113)	184
inkijkoperaties	15 (2)	10 (3)
klonen semafoon	200 (0)	188
uitleen verbindingapparatuur	53 (4)	43
veiligheidsonderzoek (o.a. sweepen)	211 (8)	89
overige assistentie/advies/uitleen	73 (17)	91
<b>Totaal</b>	<b>1580 (235)</b>	<b>1313</b>

Over de jaren 1992 en 1993 is slechts het totaal aantal *aanvragen* voor assistentie bekend. Dit zijn respectievelijk 485 en 806 aanvragen. Uit deze gegevens, inclusief de totalen uit tabel I, blijkt een aanzienlijke toename van assistentie-aanvragen aan de DTOO over de afgelopen vier jaren. Vijftien procent van de verzoeken om assistentie wordt niet ingewilligd. Hieraan liggen redenen van tactische, technische of juridische aard ten grondslag. Om het gebruik van het videolaboratorium, semakloon en het plaatsten van peilbakens blijkt het meest verzocht te worden.

Uit andere overzichten van de DTOO blijkt dat het aantal *inzetten* van de DTOO in 1994 2200 was. De helft van die gevallen betrof inzetten in recherchezaken. In 370 van die gevallen is het tactisch team ingezet om apparatuur te plaatsen, terwijl dat in 1992 110 keren gebeurde. Tussen 1992 en 1994 is het aantal inzetten van het tactisch team met ruim 300% gestegen.

*Soms is voor het aanbrengen van een peilzender ook wel naar het buitenland gereisd op grond van een rechtshulpverzoek. Het gaat dan bijvoorbeeld om het aanbrengen van een peilbakens op een vrachtwagen met softdrugs, die in Nederland zal worden aangehouden.*

Het aantal inkijkoperaties door de DTOO waarbij heimelijk een afgesloten ruimte wordt betreden om apparatuur te plaatsen, bedraagt ongeveer vijf per jaar.

*De voorzitter: Toen wij het drie dagen geleden met de heer Wooldrik over uw dienst hadden, sprak ik over de valse-sleutelcentrale. Dat is natuurlijk niet de naam die u aan uw dienst zou geven.*

*De heer Hellemons: Neen, dat ligt voor mij in het verlengde van de «sectie stiekem».*

*De voorzitter: Maar daar kunt u natuurlijk wel gebruik van maken?*

*De heer Hellemons: Ja. Zoals ik al gezegd heb, komt het voor dat wij plaatsen betreden.*

*Dat zijn overigens nooit woningen, maar loodsen, schuren, garages en dergelijke.*

*Woningen zijn nooit betreden; dat gebeurt niet. (...) Het is helaas niet zo dat de deur altijd uitnodigend openstaat, als je een plaats betreedt. Het is de opvatting in ons bedrijf dat je, als je plaatsen betreedt, geëquipeerd moet zijn om dat veilig, goed en professioneel te doen. Dat betekent gewoon dat je een stuk technische expertise achter je moet hebben. Wat aangeduid wordt als de sleutelcentrale, is niets anders dan onze technische werkplaats die ons in staat stelt om dit soort activiteiten op een goede en professionele wijze te ondernemen.*

*De voorzitter: Zonder dat u tekenen van uw aanwezigheid achterlaat?*

*De heer Hellemons: Dat is in ieder geval de bedoeling.<sup>34</sup>*

<sup>34</sup> Verhoor A.A.M. Hellemons, hoofd van de dienst technische operationele ondersteuning van de divisie ondersteuning van het Korps landelijke politiediensten, 14 september 1995, nr. 17.

De verklaring voor de toename van het beroep dat korpsen doen op de DTOO is gezocht in het feit dat er meer faciliteiten zijn dan vroeger, dat er

meer vormen van criminaliteit zijn waarbij transport een doorslaggevende rol speelt (naast de import en export van verdovende middelen nu bijvoorbeeld ook chemisch afvaltransport), dat er minder binnen de korpsen zelf wordt geëxperimenteerd en dat een traditionele aanpak steeds meer op capaciteitsproblemen stuit.

De DTOO werkt ook voor de fraudebestrijdingsorganisatie van de EG, (UCLAF), in verband met fraudezaken in het kader van de structuurfondsen. Daartoe wordt plaatsbepalingsapparatuur geleverd, mits er een verzoek om rechtshulp ligt.

De DTOO houdt zich vooral bezig met het uitlenen en plaatsen van videocamera's en plaatsbepalingsapparatuur. Het tactisch team van DTOO is tot nu toe vooral uit voormalige leden van AT's geselecteerd. Zij moeten een extra cursus volgen gericht op het «conspiratief inbouwen van apparatuur».

*Zo is op zeker moment op Schiphol een camera bevestigd in een ruimte waar 24 uur per dag mensen aan het werk waren met bagage zonder dat deze omstanders het merkten. De camera heeft er drie maanden gewerkt.*

*De voorzitter: Hebt u wel eens een videocamera in een loods geplaatst?*

*De heer Hellemons: Ja.*

*De voorzitter: In welk jaar?*

*De heer Hellemons: Ik denk in 1992.*

*De voorzitter: Had dat te maken met levensbedreigende situaties?*

*De heer Hellemons: Neen, dat had niet te maken met levensbedreigende situaties. Dat had, als ik het mij goed herinner, te maken met een van de grootste drugsvangsten die in Nederland ooit gedaan zijn.*

*De voorzitter: Onder welke vlag gebeurde dat officieel: als inkijkoperatie of als huiszoeking? Staat u dat nog bij?*

*De heer Hellemons: Neen, dat staat mij niet bij.*

*De voorzitter: Dan komen wij op de vraag van de controle. Is dat één keer of meer keren gebeurd?*

*De heer Hellemons: Ik denk dat het plaatsen van een videocamera in een loods één keer is gebeurd. Dat is de enige zaak die ik ken. Als het meer zou zijn, dan praten wij over de jaren heen over één of twee meer. Dat is echter de enige zaak die ik ken.*

*De voorzitter: Is dat ooit gemeld?*

*De heer Hellemons: Dat is naar mijn idee zeker gemeld.*

*De voorzitter: Is daar proces-verbaal van gemaakt?*

*De heer Hellemons: Ik denk niet dat er een proces-verbaal van gemaakt is. Er is wel overleg met dan wel een opdracht van het openbaar ministerie geweest. Eigenlijk maken wij pas sinds een jaar tot anderhalf jaar stringent een proces-verbaal van elke zaak, elke inzet.<sup>35</sup>*

Bij de DTOO ligt de training met af luisterapparatuur stil totdat het wetsvoorstel Direct af luisteren tot wet is geworden. Er worden geen opdrachten op dat gebied aangenomen, behalve in levensbedreigende situaties zoals gijzelingen. De uitvoering van laatstgenoemde opdrachten vereisen de toestemming van de procureur-generaal. In de afgelopen drie jaar heeft dit zich drie keer voorgedaan. De DTOO zet af luisterapparatuur in als er sprake is van toestemming van een deelnemer aan het gesprek. Dat is in 1994 in 32 gevallen gebeurd.

*Zo is (tot september) in 1995 drie maal af luisterapparatuur verstrekt aan het regiokorps Amsterdam-Amstelland, waarbij steeds met toestemming van een van de deelnemers werd afgeluisterd. Ook werd daar 35 keer een videocamera geplaatst, vond daar één kijkoperatie plaats en werden 20 peilbakens geplaatst.*

<sup>35</sup> Verhoor A.A.M. Hellemons, hoofd van de dienst technische operationele ondersteuning van de divisie ondersteuning van het Korps landelijke politiediensten, 14 september 1995, nr. 17.

proces-verbaal vermeldt wat geplaatst is, waar het voertuig stond, om welke periode het ging, en of de situatie dezelfde was bij het verlaten als bij het binnengaan van een locatie. In de rapporten staat ook wie de operatie verrichtte. Processen-verbaal worden opgemaakt op naam van het hoofd van de afdeling.

#### 5.4.5 PIT en ANCPI

Politie-infiltratie door Nederlandse politie-ambtenaren geschiedt onder auspiciën van de Afdeling nationale coördinatie politieke infiltratie (ANCPI) van de CRI. De ANCPI is te beschouwen als de voortzetting van het in 1987 opgerichte Bureau nationale coördinatie pseudokoop. De ANCPI coördineert de werkzaamheden van de PiT's.

De coördinerende rol van de ANCPI is groot, wellicht het grootst van alle diensten van het KLPD. Een formele basis daarvoor is er niet. Niettemin neemt de ANCPI zowel financieel als materieel (bijvoorbeeld bij het verlenen van valse identiteiten) een sleutelpositie in.

*De voorzitter: In het rapport-De Wit wordt in feite verschil gemaakt tussen een politie-infiltrant die een valse identiteit aanneemt en anderen. Waarom is dat verschil zo belangrijk?*

*De heer Karstens: Als je de definitie van infiltratie neemt zoals die recent is opgenomen in de eindrapportage van de werkgroep infiltratie, dan is infiltratie nog steeds het al dan niet met behulp van een valse identiteit binnendringen in het milieu door buitenstaanders. Ik heb weleens gezegd dat de woorden «al dan niet» kunnen worden vervangen. Want als wij binnendringen in criminele organisaties dan zal dat per definitie met behulp van een valse identiteit gebeuren. Ik acht het niet toelaatbaar en niet gewenst dat mensen onder eigen identiteit binnendringen, in ieder geval als het politiemensen betreft.*

*De voorzitter: Dus alle politie-infiltranten gebruiken een valse identiteit?*

*De heer Karstens: Alle politieke infiltranten die door mij gecoördineerd worden, hebben een valse identiteit.*

*De voorzitter: Geeft u die identiteit?*

*De heer Karstens: Een van de dingen die ik versta onder facilitaire dienstverlening is het verstrekken van een valse identiteit.<sup>36</sup>*

De afzonderlijke CID-en gebruiken tevens valse identiteitsbewijzen.

*De voorzitter: Nu weten wij dat verschillende CID's soms ook werken met de mogelijkheid van een valse identiteit.*

*De heer Karstens: Dat gegeven is mij bekend. Ik heb diverse verzoeken gehad van RCID of CID. Ik heb die tot op heden altijd geweigerd.*

*De voorzitter: Wat vindt u ervan als dit elders in het land toch gebeurt? Het gebeurt namelijk toch.*

*De heer Karstens: Ik betreur dat. Het zou niet moeten gebeuren, want de kans is groot dat als de kring van mensen die gebruik maken van valse identiteitsbewijzen te groot wordt, de hele zaak op straat komt te liggen. Ik zou in principe zeggen dat dit niet toelaatbaar is.*

*De heer Koekkoek: Wat doet u als u ervan hoort dat bijvoorbeeld een burgemeester als korpsbeheerder meewerkt aan het geven van een valse identiteit aan iemand van de CID in enige gemeente?*

*De heer Karstens: Ik meld dat bij mijn directe chef en bij het ministerie van Justitie.*

*De heer Koekkoek: Wat gebeurt daar dan vervolgens mee? Wat is uw ervaring?*

*De heer Karstens: Je moet dat uiteraard kunnen bewijzen. Ik wil op dit moment niet in details treden over dingen die ik heb geconstateerd.*

*De heer Koekkoek: U weet toch gewoon dat het gebeurt en dan doet u toch wat?*

*De heer Karstens: Ja. Ik meld dat. Ik heb in een brief aan het ministerie van Justitie geschreven dat ik op zichzelf de behoefte onderken die sommige CID's zouden hebben, maar dat dan eerst de regeling moet worden aangepast. Ik heb voorgesteld, die discussie zeer binnenkort te starten.*

<sup>36</sup> Verhoor R. Karstens, hoofd Afdeling nationale coördinatie politieke infiltratie bij de Divisie centrale recherche informatie, 2 oktober 1995, nr. 39.

*De heer Koekkoek: Is het voorgekomen dat door uw interventie een einde gemaakt is aan een bepaalde praktijk?*

*De heer Karstens: Op dit moment nog niet.*

*De heer Koekkoek: Betekent dit dat sommige dingen gewoon doorlopen? Zijn er valse identiteiten verstrekt die feitelijk desgewenst gebruikt worden?*

*De heer Karstens: Ik denk dat er nog steeds vanuit het verleden identiteitsbewijzen in omloop zijn. Het gaat om verschreven identiteitspapieren.*

*De heer Koekkoek: U zegt «verschreven» identiteitspapieren. Wat moet ik mij daarbij voorstellen?*

*De heer Karstens: Als een ambtenaar een foutje maakte, dan werd een rijbewijs vaak niet uitgegeven. Je kon het wel ergens anders voor gebruiken. Door de invoering van de nieuwe wetgeving is het verschrikkelijk moeilijk geworden om buiten het officiële circuit om nog rijbewijzen te ritselen.*

*De heer Koekkoek: Dus dan verdween het rijbewijs niet in de versnipperaar, maar het werd voor een ander doel gebruikt.*

*De heer Karstens: Dat is correct.*

*De heer Rabbae: Hoeveel gevallen van illegale valse identiteit zijn u bekend?*

*De heer Karstens: Ik weet het zeker van twee gevallen.<sup>37</sup>*

Ook in de samenwerking met het buitenland speelt de ANCPI een hoofdrol. Het kan daarbij zowel gaan om infiltratie-acties door Nederlanders in het buitenland, als om acties door buitenlanders in Nederland. In deze gevallen kan een buitenlandse liaisonofficer in Nederland of een Nederlandse liaisonofficer in het buitenland een bemiddelende rol spelen, maar dit hoeft niet het geval te zijn. Vanwege de internationale aspecten van dergelijke infiltratie-acties wordt de landelijk officier van justitie bij de zaak betrokken. Buitenlandse infiltranten in Nederland worden door een PIT of door medewerkers van de ANCPI begeleid.

## 5.5 Sturing en controle

### 5.5.1 Korpsbeheerder

De rol van de korpsbeheerder in relatie tot de ondersteunende diensten is beperkt. Hij kan een rol spelen met betrekking tot een eventuele begeleidingscommissie. Zo vermeldt het Convenant betreffende de ressortelijke arrestatieteams van de regionale politiekorpsen in Rotterdam-Rijnmond, Haaglanden, Hollands-Midden, Zuid-Holland-Zuid en Zeeland dat er een «Begeleidingscommissie eenvormige AT-zorg» moet zijn. Eén van de vijf leden van die commissie wordt door een korpsbeheerder aangewezen.

*Deze commissie bestaat uit de plaatsvervangend korpschef Hollands Midden, een officier van justitie uit Dordrecht, een Zeeuwse burgemeester, niet zijnde de Zeeuwse korpsbeheerder, maar wel op diens voordracht, de chef Regionale operationele ondersteunende diensten (ROOD) uit Rotterdam-Rijnmond en de chef Centrale taken uit Haaglanden.*

Het is denkbaar dat de korpsbeheerder in verband met het financieel rechercheren ook vanuit politiek-bestuurlijke overwegingen geïnformeerd wenst te worden. In een financieel onderzoek kunnen immers ook te goeder naam en faam bekend staande bedrijven voorwerp van politie-onderzoek worden. Feitelijk is van dergelijke belangstelling van de zijde van de korpsbeheerders echter niet gebleken.

### 5.5.2 Korpsleiding, CID en tactische recherche

De leiding over de ondersteunende diensten komt vooral uit de verf als deze wordt uitgeoefend door personen die zelf ook over relevante

<sup>37</sup> Verhoor R. Karstens, hoofd Afdeling nationale coördinatie politie-infiltratie bij de Divisie centrale recherche informatie, 2 oktober 1995, nr. 39.

specialistische kennis beschikken. De indruk bestaat dat het sterk van het toeval afhankelijk is of leidinggevend en zich bezig houden met de activiteiten van observatie-, technische of financiële experts. Als zij die specialistische belangstelling al hebben, kan dat ook betekenen dat bijvoorbeeld een STO meer ruimte krijgt om experimentele technieken te ontwikkelen. Leiding geven betekent dus niet alleen verbieden – in de zin dat voorkomen wordt dat betrokken ambtenaren over de schreef gaan – maar ook stimuleren.

Een aantal diensten is opgericht als samenwerkingsverband bij een bepaald korps. In enkele gevallen maakt de regio van detachering veel meer gebruik van de dienst dan de andere partners, zonder dat daarvoor directe verklaringen te geven zijn. Afgezien daarvan is niet gebleken van duidelijke extra beheersproblemen met dergelijke samenwerkingsverbanden. Wel spelen de betreffende diensten in het kader van een samenwerkingsverband eerder het aspect van capaciteitsproblemen uit en verwerven zij zich daarmee discretionaire ruimte. Hoe zou immers de CID-chef van regiokorps X moeten bepalen wat de prioriteiten zijn als men de regiokorpsen X en Y bijeen neemt. Dat vergt dan overleg met de superieur van de ondersteunende dienst in regio Y. Maar dat kan bijvoorbeeld, vanwege het verschil in organisatie, het hoofd van een divisie Ondersteuning zijn.

De divisiechef Georganiseerde criminaliteit ontmoet bij bijeenkomsten van het infiltratieteam zowel de teamleider, de begeleiders als de infiltranten. Dat betekent niet dat hij van alle activiteiten van de infiltranten op de hoogte wordt gesteld. De korpsleiding is volgens de CID-regeling verder niet bij de infiltratieprojecten betrokken.

*Slechts bij uitzondering vindt die betrokkenheid desalniettemin plaats, bijvoorbeeld bij een frontstore waarbij een Nederlandse politie-ambtenaar in Canada infiltreerde.*

Gesteld wordt wel dat de korpsleiding vanwege de verantwoordelijkheid voor het personeel direct betrokken behoort te zijn bij de gang van zaken – zeker bij grote CID-operaties. De veiligheid en integriteit van het personeel kan immers in het geding zijn. Het OM dat in dergelijke zaken een gezaghebbende stem heeft, is voor de inschatting van de veiligheid, althans voor het personeelsbeheer in dergelijke zaken, wellicht niet de meest gereede beoordelaar.

De positie van de ondersteunende eenheden ten opzichte van de rest van de politie-organisatie verschilt van korps tot korps. Vaak zijn AT, OT, CID en STO gezamenlijk opgenomen in een afdeling ondersteunende diensten. Soms valt het OT rechtstreeks onder de CID. De STO's ressorteren soms wel, soms niet onder het OT of de CID. Het AT valt nooit rechtstreeks onder de CID. Meestal vallen de recherche-ondersteunende diensten (OT, AT, STO, CID en technische recherche) onder verantwoordelijkheid van één gezamenlijk hoofd. Dat hoofd is over het algemeen weer geplaatst onder een hoofd recherche of een hoofd centrale recherche van het hele korps.

Het lijkt logisch dat de eindbeslissing over inzet van (schaarse) capaciteit, wat vooral bij OT's het geval is, bij de tactische recherche ligt. Zo vindt in regiokorps Utrecht elke week recherche-overleg plaats. Tijdens dat overleg wordt bepaald waar het OT zal worden ingezet. In concrete onderzoeken ligt de eindbeslissing over de geoorlooftheid van een bepaalde methode bij de leiding van het tactische recherche-onderzoek, respectievelijk de zaakofficier. Het is dus mogelijk dat een methode volgens de CID-regels bij een bepaald korps geoorloofd is en dat die methode desondanks door de tactische chef en de zaakofficier wordt afgewezen. Niettemin is niet gebleken dat de tactische recherchechef veel greep uitoefent op de activiteiten van de ondersteunende diensten.

De oorzaak hiervan is dat de ondersteunende diensten in verschillende aangelegenheden te maken hebben met meerdere leidinggevend en. In

organisatorische en beheersmatige zaken zijn dat hun directe chef en de korpsleiding. In het geval van een recherche-onderzoek zijn het vooral de teamleider en de zaakofficier van justitie. Vanwege de (geheime) aard van de methoden die de ondersteunende diensten toepassen, hebben zij een «natuurlijk» contact met de chef CID en de CID-officier van justitie. De aanwijzingen die de CID-leiding geeft aan de ondersteunende eenheden zijn niet altijd toegesneden op de ondersteunende eenheden. De opdrachten zijn ook nogal eens gesteld in termen die op de CID-taak (informanten runnen), maar niet op bijvoorbeeld de OT-taak (observeren) van toepassing zijn.

*Illustratief is het «4x4-tje» dat qua indeling is toegesneden op informatie die van anonieme informanten afkomstig is, maar wijd en zijd gebruikt wordt voor vertrouwelijke informatie, afkomstig van OT's.*

Een en ander rechtvaardigt de conclusie dat de sturing van de ondersteunende diensten binnen de korpsen niet helder verloopt.

### 5.5.3 Openbaar Ministerie

Voor de laatste tijd raadpleegt de politie in allerlei situaties het OM over de toelaatbaarheid van bepaalde tactieken. Sommige middelen vergen toestemming van de officier op grond van nationale richtlijnen. Zo is voor de inzet van een arrestatieteam bij aanhoudingen toestemming van de hoofdofficier van justitie nodig.<sup>38</sup> Ook de methode infiltratie kan niet buiten het OM worden toegepast. In een aantal arrondissementen zijn richtlijnen uitgevaardigd, die niet zozeer inhoudelijke aanwijzingen geven voor hantering van opsporingsmethoden, maar die duidelijk maken bij welke methode aan welke instantie toestemming moet worden gevraagd, welke methodes achteraf dienen te worden gemeld, en of daarvan proces-verbaal moet worden opgemaakt. In het ressort Amsterdam wordt een ressortelijke richtlijn met die strekking gemaakt. Daartoe zijn in de arrondissementen van dat ressort schema's ontwikkeld om aan te duiden voor welke opsporingsmethode de politie toestemming van wie nodig heeft.

*De heer Koekkoek: Weet u, als u met een bepaalde zaak bezig bent, of de officier van justitie het goed vindt, of gaat u daar zonder meer van uit?*

*De heer Kloosterman: Ik weet wel dat hij het goed vindt, omdat het overleg dat wij hebben zeer open is. Wij zijn altijd geïnteresseerd in de afscherming van alles. Ik pas er natuurlijk voor op om dingen te gaan doen waar geen goedkeuring voor is. Alleen het feit dat mijn baas zegt dat het goed is, veroorzaakt meteen weer de vraag: we willen toch wel wat meer weten. We zullen in de meeste gevallen weten of er een officier in gekend is.<sup>39</sup>*

Toch bestaat ook bij de leiding van het OM onduidelijkheid in gezag. Bij de ondersteunende diensten bestaat wat dit betreft nog het probleem dat het vaak gaat om samenwerkingsverbanden of het inlenen van personeel. Dit heeft tot gevolg dat de officier van justitie de betrokkenen niet kent en dat er zaken mis kunnen gaan bij de overdracht van het gezag aan de inlenende officier van justitie.

Bij proactief onderzoek waar nog geen concrete zaak is geïdentificeerd, is het logisch dat de CID-officier bepaalt welke handelwijzen wel of niet toelaatbaar zijn voor de ondersteunende eenheden. In concrete zaken moet de zaakofficier de beslissing nemen. Wat de BFO's betreft, dient wellicht de Plukze-officier de sturende en controlerende rol te vervullen. In theorie is dit weliswaar een duidelijk stramien, maar in de praktijk betekent het niet veel. Hiervoor bestaan enkele redenen.

In de eerste plaats vindt het contact tussen OM en ondersteunende diensten vrijwel steeds plaats door tussenkomst van de CID-chef.

<sup>38</sup> Artikel 6 ambtsinstructie Stb. 1994, nr. 275.

<sup>39</sup> Verhoor A. Kloosterman, observatie rechercheur, 13 september 1995, nr. 16.

Rechtstreekse contacten tussen officieren van justitie en bijvoorbeeld CID- en OT-rechercheurs zijn er niet. Een van de gevolgen daarvan is dat soms onduidelijkheid bestaat over de reikwijdte van de aanwijzingen aan de CID. Zo wordt aan aanvragen om inkijkoperaties veel aandacht besteed, maar blijft soms in het vage of wordt zeer snel besloten dat vervolgens tijdens de inkijk ook peilapparatuur mag worden geplaatst.

In de tweede plaats is de officier van justitie geneigd op zaaksniveau te oordelen. Hij zal niet snel bij dat oordeel betrekken of het wel zo wenselijk of effectief is het gevraagde opsporingsmiddel, bijvoorbeeld een videocamera, in te zetten. Dat acht hij beter in te schatten door de politie, wat niet wegneemt dat dit onderdeel uitmaakt van de subsidiariteitsbeoordeling, dat wil zeggen van de vraag of niet ook een ander, minder ingrijpend middel, zou kunnen worden ingezet. Overigens zal de officier van justitie daarbij nog minder de kwantitatieve gegevens over het gebruik van bepaalde methoden betrekken.

In de derde plaats worden, ondanks de grotere oriëntatie van de politie op het OM, nog steeds activiteiten verricht door de «street level workers» van wie het OM geen weet heeft of kan hebben. Zo denken de OT's verschillend over de vraag of toestemming van het OM nodig is bij plaatsing van een videocamera. Het OT acht het vaak niet nodig, met als argument dat ook geen toestemming aan het OM wordt gevraagd om ergens een OT-rechercheur in te zetten. In dergelijke gevallen weet het OM niet wat er gebeurt, zonder dat van kwade trouw sprake is. Het OM neemt de methode observatie en de ondersteuning van observatie met peilapparatuur of camera's niet overal even hoog op. Dat betekent bijvoorbeeld dat een videocamera zonder toetsing van het OM gedurende vier maanden op de voordeur van een huis gericht kan zijn. Slechts zelden verbood het OM een voorgesteld gebruik van een technisch middel. Dit kan echter wellicht mede verklaard worden uit het feit dat aanvragen die bij voorbaat kansloos worden geacht het OM niet bereiken en niet worden vermeld in de (gebrekkige) registraties.

*De meeste afwijzingen hadden betrekking op het gebruik van scanapparatuur. Verder werden enkele afwijzingen gemeld van verzoeken om toestemming voor direct afluisteren. In een brainstormsessie tussen politie en OM heeft de politie de gedachte geopperd afluisterapparatuur aan te brengen in een pand in aanbouw. Dit verzoek is echter in een vroegtijdig stadium van de hand gewezen. Tot een verzoek van de recherche aan het OM is het nooit gekomen.<sup>40</sup>*

In de vierde plaats heeft ook het OM problemen met de specialistische aspecten. Dat geldt ten aanzien van de technieken die een STO gebruikt, al heeft dat tot nu toe niet veel aandacht gekregen. Maar het is, zoals veel bekender is, ook bij het BFO aan de orde.

*De belangstelling binnen het OM voor het Plukze-instrumentarium is met enige vertraging op gang gekomen. In elk parket is thans een contact-officier aangewezen, die overigens niet is vrijgesteld van andere taken en zelden bijzondere administratieve voorzieningen voor die taak heeft getroffen.*

Hoewel het aan (beleidsmatige) belangstelling binnen het OM niet ontbreekt, lijkt het contact met de BFO's en de ontnemingsproblematiek nog niet overal even sterk een rol te spelen. Wellicht is dit te verklaren uit het feit dat de Plukze wetgeving in het algemeen als moeilijk wordt beschouwd. Dat vindt niet alleen de staande, maar ook de zittende magistratuur. De BFO's beschouwen het OM in deze materie als te terughoudend. Tegelijkertijd bestaat het besef dat dit mogelijk te wijten is aan de geringe ervaring bij het OM, en ook bij de BFO's zelf.

<sup>40</sup> Het rapport *Tot de kern (1994)* is op dit punt niet juist.

## 5.6 Conclusies

1. Een aantal deeltaken is in de loop van de tijd van de klassieke recherche afgesplitst. Zij betreffen naast de activiteiten rond de inwinning van criminele inlichtingen die een speciale expertise vereisen: de observatie (volgerij), het optreden in gevaarlijke situaties (aanhouding, maar ook heimelijke betreding van plaatsen), het financiële onderzoek, het heimelijk plaatsen van technische hulpmiddelen (videocamera's, peilbakens, afluisterapparatuur en dergelijke), en de infiltratie. Zij worden toegepast achtereenvolgens door de observatieteams (OT), de arrestatieteams (AT), de bureaus financiële ondersteuning (BFO), de secties technische ondersteuning (STO) en de politieke infiltratie teams (PIT).

2. Het optreden van de ondersteunende diensten heeft doorgaans een geheim karakter. Zij zijn daarom ook sterk geïntereerd op de CID. Dit geldt ongeacht het feit dat zij bepaald niet altijd organisatorisch onder verantwoordelijkheid van de CID vallen en de activiteiten vaak plaats vinden in het kader van een tactisch onderzoek.

3. Voor alle ondersteunende diensten geldt dat zij zelf geen onderzoek starten. Zij ondersteunen of participeren in een onderzoek. Capaciteitsgebrek leidt soms er toe dat de ondersteunende dienst – met name een OT – niet aan alle verzoeken kan voldoen. De OT-chef, zijn meerdere of de chef CID stelt dan prioriteiten.

4. Een OT houdt zich bezig met het onopvallend waarnemen van bewegingen van verdachten, CID-subjecten en anderen. Niet elk regiokorps beschikt over een eigen OT; er zijn 22 OT's bij de regiokorpsen. Per regiokorps zijn de OT's verschillend ondergebracht in de politieorganisatie. Het OT gebruikt diverse observatiemethoden, zoals het inkijken zonder betreding, de vuilnisnuffel, het gebruik van camera's, peilbakens en scanapparatuur. Het OT verricht geen inkijkoperaties; dit is een taak van het AT. Evenmin plaatst het OT specialistische technische apparatuur. Dat wordt namelijk overgelaten aan de STO. Het OT verricht veel van zijn werkzaamheden op eigen gezag. Contacten met het OM verlopen via de chef CID, ongeacht de positie van het OT binnen de organisatie of de status van het onderzoek (tactisch of proactief). De coördinatie van het observatiewerk door de KLPD (LIPO/LCGO) komt geleidelijk op gang. De juridische basis om opvolging van de aanwijzingen van de KLPD in dezen verplicht te stellen, is volledig gebaseerd op het idee observatie-acties als CID-acties aan te merken. Een centraal overzicht van de inzet van camera's en andere apparatuur bestaat niet.

5. De acht AT's houden zich primair bezig met het arresteren van gevaarlijke of vuurwapengevaarlijke verdachten. Maar zij worden ook ingezet om (gevaarlijke) acties, waarvan de betrokkenen onkundig moeten blijven, uit te voeren; in het bijzonder inkijkoperaties en plaatsingsoperaties. Er zijn grote regionale verschillen met betrekking tot de frequentie van inschakeling van AT's bij inkijkoperaties. De werkwijzen procedures van de AT's zijn echter nagenoeg identiek. Beslissingen over de inzet verlopen doorgaans door tussenkomst van de CID; er is toestemming van het OM vereist. De AT's vragen niet overal na of de opdrachtgever inderdaad toestemming heeft van het OM. Het werk van de AT's wordt landelijk niet gecoördineerd.

6. De 21 BFO's hebben taken op het vlak van de ontneming («buitgerichte opsporing») en de criminele inlichtingen («financieel rechercheren»). In de praktijk is van het laatste nog niet veel terecht gekomen. Een uitzondering vormt het werk van de BFO's die aan kernteams zijn verbonden. Juridisch beschikt het BFO – anders dan het



Meldpunt ongebruikelijke transacties/Finpol – over weinig handvatten om tot financieel rechercheren in de voorfase over te gaan. De buitgerichte opsporing is wel nauwkeurig geregeld.

7. De meeste korpsen hebben een STO al is dat niet voorgeschreven in het Besluit beheer regionale politiekorpsen. De STO's leveren apparatuur en plaatsen deze in eenvoudige gevallen. Het gaat dan om visuele en auditieve opnamemiddelen of om peil- en plaatsbepalingsapparatuur. Er bestaan verschillen tussen de regiokorpsen met betrekking tot de inzet van het soort technische apparatuur. Maar video-apparatuur wordt overal veel ingezet aangezien daarmee de personele kosten van de inzet van OT's kan worden beperkt. Afluisteren komt veel minder vaak voor en vrijwel alleen met toestemming van een van de gesprekspartners. Bijna alle STO's hebben als counterpart de DTOO van het KLPD. Deze dienst heeft bij bijna alle STO's een medewerker gedetacheerd. De DTOO heeft (nog) geen basis in een wet of besluit, maar ontleent zijn positie aan de beschikking over hoogwaardige apparatuur en over zeer gespecialiseerd personeel. De technisch meest gevoelige observatiemethoden worden vrijwel alle door het DTOO toegepast.

8. Politieïle infiltratie teams zijn exclusief belast met de politieïle infiltratie. Ook deze teams zijn niet beschreven in het Beheersbesluit. Er zijn drie regionale PiT's, namelijk Oost (Apeldoorn), Noord (Assen) en Zuid ('s-Hertogenbosch), er is een landelijk infiltratieteam in opbouw. Verder bestaan plannen voor nog twee regionale infiltratieteams. De inzet van een PIT wordt beschouwd als ultimatum remedium. Het KLPD (ANCPi) coördineert en ondersteunt de infiltratie-acties. Die coördinatie en ondersteuning is van groot belang te meer daar het hierbij gaat om kostbare operaties, waarvoor veel faciliteiten moeten worden aangeleverd.

9. De verslaglegging van de inzet van methoden verschilt, maar duidelijk is dat deze, afgezien van de gang van zaken bij de BFO's, vrijwel steeds via de CID verloopt, al dan niet met een eigen registratie van verrichte activiteiten. Ook hier bestaan niet alleen verschillen tussen de diverse ondersteunende diensten, maar ook tussen de regiokorpsen.

10. De betrokkenheid van de korpsbeheerder bij de ondersteunende diensten is gering.

11. Samenwerkingsverbanden en de wens tot geheimhouding bemoeilijken de controle van de korpsleiding op de ondersteunende diensten. Verschillen tussen de beheersmatige verantwoording, zaaksgebonden verantwoording en de door de methoden ingegeven CID-matige verantwoordingslijnen belemmeren, naast het specialistische karakter van de ondersteunende diensten, de controle op die diensten.

12. De sturing en controle door het OM op de ondersteunende diensten verloopt via de CID-chef. Door het specialistische karakter van het werk bestaat bij de ondersteunende diensten een hoge graad van autonomie. Veel handelingen onttrekken zich aan de waarneming van het OM. Als zij niet verborgen blijven, zijn zij moeilijk te beoordelen. De zaaksgerichte benadering van het OM staat een beoordeling in de weg van de vraag of in het algemeen niet te vaak van een bepaald middel gebruik wordt gemaakt. De officier van justitie blijkt de subsidiariteitseis bij de inzet van technische middelen niet altijd voldoende te toetsen.

## 6 KERNTÉAMS

### 6.1 Inleiding

#### 6.1.1 Algemene introductie

Als in de tweede helft van de tachtiger jaren de belangstelling voor georganiseerde criminaliteit toeneemt, komt de gedachte op permanente opsporingscapaciteit vrij te maken ter bestrijding daarvan. Dit leidt tot de oprichting van interregionale recheteteams (IRT's) die vanaf 1994 kernteams heten. Er zijn er zes, te weten Noord-Oost-Nederland, Randstad Noord en Midden, Zuid, Rotterdam, Haaglanden en Amsterdam. Aan deze teams nemen wisselende aantallen regionale politiekorpsen deel.

*Kernteam Randstad Noord en Midden: Noord-Holland-Noord; Zaanstreek-Waterland; Kennemerland; Utrecht.*

*Kernteam Amsterdam: Amsterdam-Amstelland; Gooi en Vechtstreek.*

*Kernteam Haaglanden: Haaglanden; Hollands Midden.*

*Kernteam Rotterdam: Rotterdam-Rijnmond; Zuid-Holland-Zuid; Zeeland (verleent geen medewerking).*

*Kernteam Zuid: Brabant-Noord; Midden- en West-Brabant; Brabant-Zuid-Oost; Limburg-Noord; Limburg-Zuid.*

*Kernteam Noord-Oost-Nederland: Groningen; Friesland; Drenthe; IJsselland; Twente; Noord- en Oost-Gelderland; Gelderland-Midden; Gelderland-Zuid; Flevoland.*

De kernteams zijn beheers- en gezagsmatig ondergebracht bij bepaalde ressorten, parketten en regionale politiekorpsen.

*Kernteam Randstad Noord en Midden (ressort Amsterdam; parket Haarlem; regiokorps Kennemerland);*

*Kernteam Amsterdam (ressort Amsterdam; parket Amsterdam; regiokorps Amsterdam-Amstelland);*

*Kernteam Haaglanden (ressort Den Haag; parket Den Haag; regiokorps Haaglanden);*

*Kernteam Rotterdam (ressort Den Haag; parket Rotterdam; regiokorps Rotterdam-Rijnmond);*

*Kernteam Zuid (ressort 's-Hertogenbosch; parket 's-Hertogenbosch; regiokorps Brabant-Zuid-Oost);*

*Kernteam Noord-Oost-Nederland (ressort Arnhem en ressort Leeuwarden; parket Zwolle; regiokorps IJsselland)*

Kernteams zijn opgericht om structureel onderzoek te doen naar georganiseerde criminaliteit met een interregionaal, nationaal en vaak internationaal karakter. De meerwaarde van een kernteam moet onder andere liggen in de toevoeging van een innovatief instrumentarium aan de meer traditionele vormen van misdaadbestrijding, mede met het oog op langere termijneffecten.<sup>1</sup>

Wat betreft de methoden van onderzoek houdt dit een grote nadruk in op gesloten CID-optreden, waarbij vrijwel alle bijzondere opsporingsmethoden worden gebruikt. De kernteams kenmerken zich ook door belangstelling voor en expertise in onderzoek naar geldstromen (financieel rechercheren). Bovendien werken de kernteams met het oog op het structurele onderzoek met een aparte onderzoekstechniek: het fenomeenonderzoek.

Ook bij het gebruik van de onderzoeksgegevens tonen de kernteams belangstelling voor vernieuwing. Het gaat bij kernteamonderzoek om het uitschakelen en ontmantelen van criminele groepen. Bij herhaling wordt gesteld dat daartoe niet alleen strafrechtelijk optreden geëigend is, maar dat een integrale aanpak noodzakelijk is. Daarbij kunnen ook fiscale of bestuurlijke instrumenten worden ingezet.<sup>2</sup> De aandacht binnen de kernteams voor de zogeheten bestuurlijke rechtshandhaving houdt tevens

<sup>1</sup> Rapport van werkgroep 6 (ter uitvoering van het rapport commissie-Donner): *Structuur van de aanpak van georganiseerde misdaad*, november 1994; zie ook *Strategische leidraad IRT Zuid*, 1 maart 1995.

<sup>2</sup> Het is zelfs voorgekomen dat geld van een Nederlands kernteam werd verstrekt aan collega's in een ander land, opdat zij hun politiewerk (mede ten behoeve van Nederland) beter konden verrichten.

verband met het feit dat de kernteams juist in verband met de georganiseerde criminaliteit stuiten op integriteitsproblemen. Deze betreffen het bestuur maar ook de politie zelf.

*Wat de integriteitsproblemen betreft verdient het vermelding dat het IRT Noord-Holland/Utrecht (circa acht) zogeheten blanco-onderzoeken deed in samenwerking met de rijksrecherche. Dit waren onderzoeken waarin gedragingen van politiefunctionarissen centraal stonden. Aangezien de Rijksrecherche (toen nog) geen CID-status had, was deze bijstand van het IRT nodig.*

### 6.1.2 Opbouw van het hoofdstuk

In het rapport *Opsporing gezocht* zijn enkele vragen geformuleerd die specifiek betrekking hebben op de kernteams.

*9E. Hoe is de informatie-uitwisseling tussen de lokale recherche, regionale recherche en kernteams over het gebruik van opsporingsmethoden en de verkregen criminele informatie?*

*9F. Hoe geven de kernteams vorm aan de fenomeenonderzoeken?*

Verschillende, algemeen geformuleerde vragen zijn rechtstreeks van belang voor nader inzicht in het functioneren van de kernteams.

In het navolgende wordt na een uiteenzetting van de ontstaansgeschiedenis van de kernteams (6.2) ingegaan op de organisatie ervan, het landelijk rechteam, de sturing en controle, de prioritering en het feitelijk onderzoek, en tenslotte de methoden.

## 6.2 Oprichting en ontwikkeling kernteams

De ontwikkeling naar de oprichting van de huidige zes kernteams vindt zijn oorsprong in de tachtiger jaren. In die periode groeit bij politie, justitie en politiek de belangstelling voor de aanpak van georganiseerde criminaliteit. In 1985 verschijnt het beleidsplan *Samenleving en Criminaliteit*. In dat plan kiest de regering in feite voor een tweesporenbeleid. Enerzijds wordt voor wat betreft de veel voorkomende criminaliteit gekozen voor een bestuurlijke, preventieve benadering. Anderzijds wordt expliciet meer aandacht en inspanning gevraagd voor de aanpak van de georganiseerde criminaliteit in Nederland.

Naar aanleiding van het beleidsplan *Samenleving en Criminaliteit* (1985) heeft de Vergadering van procureurs-generaal de Werkgroep prioriteitenstelling (werkgroep-Addens) ingesteld. Deze werkgroep doet in 1986 en 1987 de aanbeveling om op het vlak van organisatie en beheer te zoeken naar manieren om – binnen het toenmalige bestel – te komen tot een doelmatige en doeltreffende aanpak van de georganiseerde criminaliteit.

In reactie op deze aanbeveling wordt de werkgroep-Gonsalves ingesteld. Deze werkgroep brengt in 1987 een rapport uit dat in samenwerking met het Coördinerend politieberaad (CPB) is opgesteld. Voor die samenwerking is gekozen, omdat «de politie en het openbaar ministerie (ook op dit terrein) in samenspraak en samenhang met elkaar dienen te opereren».<sup>3</sup> De werkgroep-Gonsalves constateert dat zich organisatorische problemen voordoen bij de samenwerking tussen politiekorpsen. Die problemen uiteten zich bijvoorbeeld in een gebrek aan afstemming tussen de politie-organisatie en de organisatie van het openbaar ministerie.

<sup>3</sup> Werkgroep-Gonsalves, *Rapport Werkgroep Bestrijding zware, georganiseerde criminaliteit*, p. 2.

*«De samenwerking tussen politiekorpsen zal in de naaste toekomst vooral gestalte moeten krijgen in samenwerkingsvormen binnen de aangewezen regio's en daarnaast in*

*interregionale samenwerking. De gebiedsindeling van het openbaar ministerie is hiermee niet congruent. Met andere woorden: grenzen van arrondissementen, regio's en bijvoorbeeld districten van de Rijkspolitie (RP) komen niet, of nog niet, overeen. In die gevallen, waarin sprake is van interregionale samenwerking en/of districten van de RP die tot verschillende regio's behoren, doet zich het probleem voor dat het openbaar ministerie in beginsel alleen in het eigen arrondissement bevoegd is. Dit bemoeilijkt het vanuit één punt leiden van de onderzoeksactiviteiten aanzienlijk. Daarnaast is het zo dat binnen het openbaar ministerie op het vlak van de aanpak van de zware, georganiseerde criminaliteit een overlegstructuur ontbreekt die boven de arrondissementen uitstijgt.»<sup>4</sup>*

Het rapport bevat onder meer de aanbeveling binnen de politiekorpsen permanent opsporingscapaciteit vrij te maken voor de aanpak van de bovenlokale criminaliteit:

*«... regionale samenwerking is een noodzakelijke voorwaarde voor een enigszins adequate aanpak van zware, georganiseerde criminaliteit. Niet alleen recherchechefs en korpschefs, maar ook korpsbeheerders dienen ervan doordrongen te zijn dat formering van regionale teams, ook in tijd gemeten, geen vrijblijvende zaak is. In een aantal regio's is een regionaal team reeds operationeel, in andere regio's zijn voorbereidingen daartoe in een gevorderde staat. De werkgroep verwacht dat die spontane ontwikkeling zich ook in de overige regio's zal voordoen.»<sup>5</sup>*

Tevens stelt de werkgroep-Gonsalves voor dat de politie via de BOP-regeling (bijzondere opsporingskosten politie) de extra kosten voor zowel materieel als personeel, die het gevolg zijn van bovenlokale c.q. regionale recherchesamenwerking, rechtstreeks kan declareren bij de procureur-generaal.

*De BOP-regeling, die per 1 januari 1989 in werking trad, moest een stimulans vormen voor de opsporing en bestrijding van bovenlokale, georganiseerde criminaliteit. Voor de BOP was in 1989 13,9 miljoen gulden beschikbaar. In 1995 is 15,9 miljoen en voor 1996 16,7 miljoen gulden gereserveerd.*

Van de zijde van politie, meer in het bijzonder het CPB, worden de voorgenomen maatregelen ter bestrijding van de georganiseerde criminaliteit onderschreven. Het CPB merkt daarbij op dat de ernstige vormen van criminaliteit in onvoldoende mate bestreden kunnen worden, omdat de schaal (gebrek aan menskracht en middelen) te klein is om de bovenlokale criminaliteit aan te pakken.

*Met betrekking tot de schaal zegt de Utrechtse commissaris van politie Van Baarle – later de eerste algemeen teamleider van het IRT Noord-Holland/Utrecht – het volgende: «Ondanks alle samenwerkingsvormen blijft de versnippering van de politie-organisatie juist ten aanzien van de bestrijding van de zware georganiseerde criminaliteit vragen om niet of minder gebiedsgebonden regelingen. De praktijkervaringen tot op heden – veelal op ad hoc basis – hebben aangetoond dat er behoefte is aan meer structurele oplossingen. Alhoewel vooral kleine organisaties niet in staat zijn om de vereiste inspanningen en kwaliteit te leveren, gaat de aanpak van de georganiseerde criminaliteit (anders dan incidenteel) ook de draagkracht van de grote korpsen te boven.»<sup>6</sup>*

De politie toont op een aantal andere momenten het initiatief tot bovenlokale politiesamenwerking. In 1989 brengt de projectgroep «Zware, georganiseerde criminaliteit» van de Centrale politie onderzoekcommissie een rapport uit getiteld *(Inter)regionale recherchesamenwerking; Aanbevelingen en modellen voor samenwerking op het gebied van de bestrijding van zware, georganiseerde criminaliteit*. Met het rapport wordt beoogd zoveel mogelijk eenvormigheid te bereiken bij de totstandkoming van (inter)regionale recherchesamenwerking. In hetzelfde jaar 1989 wordt

<sup>4</sup> Werkgroep-Gonsalves, *Rapport van de subwerkgroep I: Politieel-organisatorische aspecten*, Den Haag, november 1987, p. 9.

<sup>5</sup> Werkgroep-Gonsalves, *Rapport Werkgroep Bestrijding Zware, georganiseerde criminaliteit*, Den Haag, november 1987, p. 8 en 9.

<sup>6</sup> B. van Baarle, Recherchefunctie en -organisatie in grote korpsen van gemeentepolitie, in: Fijnaut, C.J.C.F. en Heijder, A. (red.) *Recht van Spreken*, Van den Brink, Lochem, 1989, p. 80.

in het regeerakkoord afgesproken dat het onderscheid tussen Rijks- en gemeentepolitie zal worden opgeheven en dat er één regionale politie zal komen.

*De afspraken werden uitgewerkt in de nota «Een nieuw politiebestedel in de jaren '90». Daarin werd voorgesteld over te gaan tot de instelling van regionale politie, ondersteund door landelijke diensten. In datzelfde jaar verscheen de nota «Recht in beweging», waarin benadrukt werd dat prioritaire aandacht moet worden geschonken aan recherchetaken. Juist op het terrein van de recherche werden de nadelen van het oude bestel het zwaarst gevoeld. De kleinschaligheid vergde dat steeds opnieuw (regionale) recherchebijstandsteams moesten worden opgericht. De reacties op de politienota waren gunstig. Wel werd in de uitgebreide commissievergadering (UCV) van 19 maart 1990 benadrukt dat de regionale politie boven alles een lokale politie diende te zijn.<sup>7</sup>*

Al in de tachtiger jaren vinden op ad hoc basis en op basis van vrijwillige samenwerking tussen korpsen onderzoeken naar georganiseerde criminaliteit plaats. Die samenwerking komt mede dankzij de zogenaamde INSPOL-subsidies van de grond.<sup>8</sup> Zo worden eind 1987 door de politiekorpsen in Noord-Holland en Utrecht de eerste stappen gezet voor een interregionaal samenwerkingsverband ter bestrijding van de georganiseerde criminaliteit. Op 25 januari 1989 wordt het IRT Noord-Holland/Utrecht formeel ingesteld; het team wordt in oktober 1989 operationeel. De oprichting van dit bovenregionaal samenwerkingsverband werd bemoeilijkt door de discussies over de gewenste beheers- en gezagsstructuren.<sup>9</sup>

In 1990 worden in veel regio's permanente teams ter bestrijding van de bovenlokale criminaliteit gevormd. Daarmee wordt uitvoering gegeven aan de aanbevelingen van de *werkgroep-Gonsalves*. Korpsbeheerders zijn bereid een deel van de lokale politiecapaciteit te reserveren voor de uitvoering van regionale recherchetaken.<sup>10</sup>

Ondanks al deze initiatieven bestaat binnen de politie het verlangen om het roer om te gooien. Een geïntegreerde aanpak is gewenst, waarbij er zowel plaats is voor een revitalisering van de justitiële politiefunctie als voor een meer bestuurlijke aanpak. Op 11 maart 1991 verschijnt de zogeheten *Randstadnotitie* van de korpschefs van Den Haag, Rotterdam, Amsterdam en het hoofd van de Centrale recherche-informatiedienst (CRI) over de bestrijding van de georganiseerde criminaliteit in de Randstad.

*Zij bepleiten onder meer een uniforme opslag en verwerking van (inter-)nationale criminele informatie en maatregelen om de politie ten behoeve van, van tevoren geselecteerde, projectmatige strafrechtelijke onderzoeken, toegang te geven tot relevante databestanden bij andere diensten en instellingen.*

<sup>7</sup> J. Boek, *Organisatie, functie en bevoegdheden van politie in Nederland*, Gouda Quint, Arnhem, 1995, p. 335.

<sup>8</sup> Project Intensivering Samenwerking Politie (Inspol). Zie bijvoorbeeld Kamerstuk 18 874, 1987-1988, nr. 14, p. 3 t/m 13.

<sup>9</sup> Zie voor een beschouwing over de opzet en ontwikkeling van het IRT Noord-Holland/Utrecht: B. van Baarle, De aanpak van zware georganiseerde criminaliteit. Schaalvergroting of semi-permanente interregionale samenwerking in Noord-Holland en Utrecht, in: Blonk, G.N.N., Fijnaut, C.J.C.F., Kerf, E.L.A.M. de (red.), *Grensverleggende Recherche*, Van den Brink, Lochem, 1990, p. 103-107. Zie ook rapport commissie(-Wierenga), deel I, 1994, p. 17-39.

<sup>10</sup> *Beleidsplan Politie 1990*, Kamerstuk, 21 302, nrs. 1-2, 1989-1990, p. 8 en *Beleidsplan Politie 1991*, Kamerstuk, 21 803, nrs. 1-2, 1990-1991, p. 9

<sup>11</sup> Zie uitgebreider over de *Randstadnotitie* het rapport van de commissie-Wierenga, Deel I, 1994, p. 50-60.

In de notitie wordt niet gesproken over een organisatievorm zoals het IRT Noord-Holland/Utrecht. De opstellers zijn geen grote voorstanders van de IRT-constructie: zij willen een netwerkconstructie waarin alle partijen het hunne kunnen inbrengen.<sup>11</sup>

In juni 1991 vindt op initiatief van secretaris-generaal van Justitie Van Dinter in Ootmarsum een informele conferentie plaats. Hij beschouwt de kernteams als een tegenwicht tegen een te regionale aanpak van de politie. In Ootmarsum zijn medewerkers van het ministerie van Justitie, openbaar ministerie en politie aanwezig. Tijdens de conferentie wordt ook de *Randstadnotitie* besproken. Een tweede bespreking volgt op 6 mei 1992 in een hotel in Den Haag.

In reactie op de complexe verantwoordelijkheidsstructuur van het toenmalige IRT Noord-Holland/Utrecht wordt er voor gepleit dat vooruitlopend op de reorganisatie van de politie, vanuit regionaal perspectief wordt gewerkt. Daarbij wordt de verantwoordelijkheid voortaan aan één korpschef, één hoofdofficier en één korpsbeheerder toebedeeld. Het beheer van het IRT is evenmin optimaal geregeld. De meningsvorming

daarover wordt evenwel doorkruist door de uitvoering van het Project kwantificering politiewerk (PKP).<sup>12</sup> Deze PKP-operatie houdt in dat de sterkte van de gemeentepolitie en de Rijkspolitie op budgettair neutrale wijze zodanig wordt vastgesteld dat meer rekening kan worden gehouden met de aard en omvang van criminaliteit in bepaalde geografische gebieden. De PKP-operatie leidt tot een herverdeling van personeel waarbij het platteland moet inleveren ten behoeve van de Randstad.

*Omdat de uiteindelijke sterkteverdeling van de PKP-operatie op dat moment nog niet bekend was, werd voorgesteld 1 % van de sterkte van de Nederlandse politie te reserveren voor de te vormen IRT's/kernteams. Op basis van die 1%-regeling stelde de politie landelijk 400 man ter beschikking, goed voor zo'n vijf à zes kernteams.*

In het najaar van 1991 neemt de Kamer de motie Krajenbrink/Jurgens aan. In deze motie bepleit de Kamer een meer gestructureerde en brede aanpak van de georganiseerde criminaliteit. De Kamer verzoekt de regering op zo kort mogelijk termijn met een beleidsplan «Samenleving en georganiseerde criminaliteit» te komen waarbij de opsporings- en vervolgingsinstanties uitdrukkelijk betrokken dienen te zijn.<sup>13</sup> Mede als gevolg van deze motie neemt het departement het voornemen tot verbetering en intensivering van de bestrijding van georganiseerde criminaliteit weer ter hand.

*De Randstadnotitie was rechtstreeks, buiten de departementale lijnen om, aan de beide politieminsters gepresenteerd, wat wrevel wekte ten departemente. Wellicht verklaart dit laatste ten dele de geringe centrale betrokkenheid bij de ontwikkelingen. Zeker is dat op het departement de opvatting heerst dat een beleidsplan moet aansluiten bij de opvattingen van openbaar ministerie en politie – maar het openbaar ministerie en de politie zitten niet op één lijn. Dat blijkt vooral tijdens de tweede «Ootmarsum-»conferentie op 6 mei 1992 in een Haags hotel. Het departement speelde daar een afwachtende rol, terwijl het openbaar ministerie krachtig stelling neemt tegen de politie-plannen. Het openbaar ministerie heeft vooral bezwaar tegen de geringe betrokkenheid bij de prioriteitenstelling zoals die uit de plannen naar voren komt.*

In september 1992 wordt van de zijde van de regering in de nota *De georganiseerde criminaliteit in Nederland; Dreigingsbeeld en plan van aanpak* de instelling van bovenregionale rechteamts aangekondigd. Deze teams moeten naar analogie van het IRT Noord-Holland/Utrecht onderzoeken uitvoeren naar landelijk of internationaal opererende criminele organisaties.<sup>14</sup>

Op 10 maart 1993 stemt de Vergadering van procureurs-generaal in met de instelling van vijf kernteams. Aan de oprichting van de kernteams ligt de verwachting ten grondslag dat speciale politieteams een effectief middel zullen vormen in de strijd tegen de georganiseerde criminaliteit. De teams moeten als herkenbare eenheden worden ingebed in de regiostructuren. Dit om de continuïteit en kwaliteit van het grootschalig onderzoek te waarborgen.

De kernteams moeten uiterlijk op 1 september 1993 operationeel zijn. Ten behoeve van de samenstelling van de kernteams wordt door de regiokorpsen 1% van de sterkte vrijgemaakt en de helft van de bijbehorende materiële normvergoeding. Door de ministers van Justitie en Binnenlandse Zaken wordt 19 miljoen gulden op jaarbasis ter beschikking gesteld voor medefinanciering van de kernteams. Op deze manier financiert de rijksoverheid de additionele kosten tot een bedrag van f 45.000 per hoofd per jaar.

De afspraken worden formeel bekrachtigd op 1 juli 1993. Op die datum sluiten de politieminsters, de korpsbeheerders en de hoofdofficieren van justitie de convenanten voor de oprichting van de vijf kernteams. Naast het toenmalige IRT Noord-Holland/Utrecht worden de kernteams Zuid,

<sup>12</sup> Stuurgroep kwantificering politiewerk, *De Politie beter verdeeld*, Den Haag, oktober 1988.

<sup>13</sup> Kamerstuk 22 300, VI, 16, 1991-1992, *Motie Krajenbrink/Jurgens*.

<sup>14</sup> Kamerstuk 22 838, nr. 1, 1992-1993, p. 6-9 en p. 161.

Haaglanden, Rotterdam en Noord-Oost-Nederland opgericht. Het doel van de kernteams is volgens deze convenanten:

- ontmanteling van criminele organisaties die bovenregionaal dan wel (inter)nationaal actief zijn;
- berechting van de in criminele organisaties werkzaam zijnde verdachten;
- ontneming van het financieel voordeel dat deze organisaties wederrechtelijk hebben verkregen;
- inventarisatie van preventieve mogelijkheden om verdere groei van deze criminele organisaties in aantal en omvang te voorkomen;
- vergaring van informatie over ontwikkelingen op het gebied van de georganiseerde criminaliteit die op korte dan wel lange termijn de rechtsorde in Nederland ernstig kunnen schaden.

*De heer Koekkoek: De nota Georganiseerde criminaliteit kwam al even ter sprake. Daarover is op 23 maart 1993 een overleg geweest. U weet het allemaal nog, want u bent goed gebriefd door uw departement.*

*De heer Dijkstal: Volgens mij heb ik het overleg zelf gedaan. Ik heb het departement gebriefd over dat overleg.*

*De heer Koekkoek: U hebt zich toen uitgesproken vóór landelijke opsporingsteams. Bedoelde u daarmee een landelijk opsporingsteam of de zogenaamde kernteams of interregionale teams?*

*De heer Dijkstal: De geschiedenis gaat iets verder terug. Rond de discussie over het politiebestedel heeft natuurlijk altijd de vraag gespeeld: centraal of decentraal? Vrij kort na het aantreden van het kabinet Lubbers-3 is er in de Kamer een discussie geweest over de hoofdlijnen van het politiebestedel. Dat was ter uitvoering van het regeerakkoord. Het was een aanloop naar de nieuwe Politiewet. Ik heb toen in de Kamer gezegd: ik vind dat het hard nodig is dat wij bovenlokaal opsporingsteams krijgen. De oude situatie verhinderde dat telkens. Ik heb toen een motie ingediend over de vorm waarin ik dat wilde. Ik voelde niet voor landelijke opsporingsteams. Het grote bezwaar daarvan was dat de lokale korpsen en later de regionale korpsen dan te veel zouden vinden dat het niet meer bij hen hoorde. Je moest dus een constructie vinden die zo dicht mogelijk bij de regionale korpsen lag. Dat is neergelegd in een motie van mij, over een samenwerkingsorgaan van die 25 regionale korpsen. Die motie is breed aanvaard en daarna nooit uitgevoerd. Dat is natuurlijk een van de grote teleurstellingen. In plaats van die constructie is er daarna de IRT-constructie gekomen, waarbij een paar regio's gezamenlijk een interregionaal team vormden. Dat vond ik second best, waarmee dan maar gewerkt moest worden.*

*De heer Koekkoek: In dat overleg wees u ook op de problemen bij het toenmalige IRT Noord-Holland/Utrecht. U bereikten berichten dat het IRT was opgeheven en dat dat niet helemaal juist was. Wat wist u op dat moment van dat IRT?*

*De heer Dijkstal: Niks. Ik geloof dat ik het Reformatorisch Dagblad had gelezen. Daar stond in dat er een ruzie was uitgebroken, ik geloof tussen Amsterdam en Utrecht. Maar het laatste weet ik niet zeker. Het was een bepaalde formulering. Ik dacht: dat is een gekke zaak. Wat doe je dan als kamerlid? Dan vraag je aan de minister of hij er eens iets over kan vertellen.<sup>15</sup>*

Op 7 december 1993 wordt het IRT Noord-Holland/Utrecht opgeheven. Al snel wordt duidelijk dat er een kernteam Randstad Noord en Midden en een kernteam Amsterdam zullen komen. Het convenant voor deze tweedeling is op 1 juni 1994 ondertekend. In 1994 functioneert het kernteam Randstad Noord en Midden en in 1995 het kernteam Amsterdam. Naar aanleiding van de IRT-affaire stelt de commissie-Wierenga in maart 1994 het volgende voor met betrekking tot het beheer van de interregionale rechte teams:

- het beheer van de teams berust bij de korpsbeheerder van de regio waar het team is gevestigd; de korpschef is belast met de uitvoering;
- de korpsbeheerder en de korpschef informeren hun collegae in het ressort of de ressorten regelmatig over de hoofdlijnen van het gevoerde beleid;

<sup>15</sup> Verhoor H. F. Dijkstal, minister van Binnenlandse Zaken, voormalig lid van de Tweede Kamer voor de VVD en lid van de vaste commissies voor Politie en voor Justitie, 9 november 1995, nr. 93.

- de teams zijn zelfstandige organisatie-eenheden die de beschikking hebben over eigen ondersteuning (observatieteam, criminele inlichtingendienst);
- de teams gaan in onderzoeken naar zware georganiseerde criminaliteit zorgvuldig om met kwetsbare informatie; dit betekent handhaving en waar nodig versterking van afscherming van informatie en het op dit punt in stand houden van een werkbare vorm van interne compartimentering;
- de teams werken waar nodig en mogelijk samen met andere recherche-eenheden binnen een ressort. Over en weer moet daarbij begrip aan de dag worden gelegd voor de wijze waarop die eenheden met informatie moeten omgaan;
- het beheer en de financiering van een interregionaal researcheteam worden vereenvoudigd doordat de bezetting van het team niet langer ten laste komen van de regio-korpsen uit het ressort dan wel de ressorten. Regelmatige uitwisseling met het personeel van die korpsen vindt als onderdeel van een loopbaanbeleid plaats;
- de financiering van de teams geschiedt rechtstreeks en volledig door het rijk. Daarmee worden de beheersmatige banden met andere korpsen binnen het ressort doorgesneden en kunnen de gelden efficiënter worden besteed.<sup>16</sup>

Met betrekking tot het gezag over het interregionaal researcheteam adviseert de commissie-Wierenga het volgende:

- het team werkt onder gezag van één hoofdofficier van justitie en één procureur-generaal en onder de politieke verantwoordelijkheid van de minister van justitie. Dit betekent dat de officieren van justitie die aan het team hetzij als CID-officier, hetzij als zaaksofficier zijn toegevoegd, slechts instructies kunnen krijgen van één en dezelfde hoofdofficier. De desbetreffende procureur-generaal geeft zonedig aanwijzingen;
- de hoofdofficier informeert zijn ambtgenoten in het ressort of de ressorten regelmatig over de hoofdlijnen van het gevoerde beleid;
- elk team is door tussenkomst van de Divisie centrale recherche informatie van het KLPD ook verantwoordelijk voor de opvang van de uit het buitenland komende onderzoeken op het terrein van de zware georganiseerde criminaliteit. Het openbaar ministerie deelt landelijk de onderzoeken toe;
- het openbaar ministerie pleegt regelmatig overleg met het bestuur binnen het ressort in aanwezigheid van de korpschef. Dit overleg heeft tot doel om het bestuur in staat te stellen door het treffen van bestuurlijke maatregelen bij te dragen aan de voorkoming en bestrijding van de zware georganiseerde criminaliteit.<sup>17</sup>

In september 1994 presenteert het departementale projectbureau Aanpak georganiseerde criminaliteit het evaluatierapport *Tot de Kern* op basis van de plannen van aanpak en rapportages die als gevolg van de convenanten opgesteld moesten worden. In dat rapport zijn tevens de inzichten van de coördinerend officieren van justitie verwerkt. De coördinerend officieren van justitie vinden dat de voortgang in de oprichting van de teams te wensen overlaat en dat de regionale inbedding van de teams ten koste gaat van de herkenbaarheid en zelfstandigheid van de kernteams. Het rapport is in zijn algemeenheid een pleidooi voor de versterking van de justitiële inbreng ten aanzien van de sturing op, de prioriteitenstelling binnen en het functioneren van de kernteams. In het rapport worden specifiek vier knelpunten vastgesteld bij de oprichting van de kernteams. Het betreft de inrichting van de teams, de vaste bemensing voor een aantal jaren, de rapportages en de prioriteitenstelling van de onderzoeken.<sup>18</sup>

*Tot de Kern* vermeldt ten eerste dat de organisatorische opbouw van de teams per regio verschilt. De reden hiervan is dat aan de invulling van het begrip «vaste kern» verschillend vorm wordt gegeven. Sommige kernteams beschikken over eigen secties OT (observatieteam) en AT (arrestatieteam) en andere kernteams niet. Ten tweede is slechts een deel van het aantal kernteamleden aangewezen om de vastgestelde periode van vier tot zes jaren bij het kernteam te blijven. Voor het beschikbaar stellen van tactisch rechercheurs geldt daarnaast dat deze aan termijnen is gebonden. Deze termijnen blijken per kernteam te variëren. Ten derde

<sup>16</sup> Commissie-Wierenga, Deel I, 1994, p. 187-188.

<sup>17</sup> Commissie-Wierenga, Deel I, 1994, p. 188.

<sup>18</sup> Ministerie van Justitie, *Tot de Kern*, Den Haag, september 1994, p. 2.



blijkt dat de rapportage van de plannen van aanpak en van de onderzoeksresultaten onvoldoende is. Ten aanzien van de prioritering van de onderzoeken vermeldt het rapport ten vierde dat de selectietrajecten voldoen aan de criteria die in de conventanten zijn vastgelegd en aan de voorwaarden die in de Vergadering van procureurs-generaal zijn geformuleerd. Het is echter de vraag in hoeverre de decentrale selectiestructuren in de praktijk vatbaar zullen zijn voor enigerlei vorm van sturing door de Vergadering van procureurs-generaal. De kaders die in de conventanten zijn vastgelegd, en de regionale besluitvormingsstructuren die op basis daarvan zijn gecreëerd, kunnen in de praktijk problemen geven. Deze problemen betreffen de situaties waarin de decentrale prioriteitenstelling botst met de justitiële verantwoordelijkheid voor de bestrijding van de georganiseerde criminaliteit.

Het rapport beschrijft tevens problemen in de relatie tussen openbaar ministerie en kernteams:

*In de conventanten wordt (...) bepaald dat de hoofdofficier van justitie van de regio waar het team wordt opgericht, het gezag over het team uitoefent. In alle arrondissementen wordt de hoofdofficier in de uitoefening van deze taak bijgestaan door een coördinerend- of kernteamofficier. Deze officier van justitie is belast met de begeleiding van de proactieve onderzoeksfase en, nadat een project is vastgesteld, de coördinatie van de zaakofficiëren die zijn aangewezen om de projecten te begeleiden. Opgemerkt moet worden dat de wijze waarop de gezagsstructuren in de verschillende arrondissementen zijn ingevuld, niet eenduidig is. Vooral ten aanzien van de proactieve fase, voorafgaand aan de vaststelling van een project, is overlapping tussen CID-officier en coördinerend officier in die gevallen waarin deze functie niet in één persoon zijn verenigd, niet ondenkbaar.»<sup>19</sup>*

De relatie tussen het openbaar ministerie en de kernteams komt ook in het rapport van de commissie-Donner (juni 1994) en het uitvoeringsrapport Structuur van de aanpak van georganiseerde misdaad (november 1994) aan de orde.

Het rapport *Tot de Kern* wordt op 28 september 1994 besproken in de Vergadering van procureurs-generaal en in het Coördinerend beleids-overleg (CBO). Het CBO is van mening dat bijsturing noodzakelijk is. Uitgangspunten voor het functioneren van de kernteams zijn volgens het CBO: het kernteam als herkenbare, aparte eenheid, met een vaste leiding, met personeel (inclusief observatieteam en criminele inlichtingendienst) dat voor een bepaalde tijd en zelfstandig opererend werkzaam is. Tijdens de CBO-vergadering van 13 december 1994 zijn deze uitgangspunten opnieuw vergeleken met de inzichten over de kernteampraktijk. Het CBO is van mening dat lichte verschillen per kernteam mogelijk moeten zijn. Aanbevolen wordt de teams voor 80% te laten bestaan uit vaste medewerkers. De resterende 20% kan flexibel worden benut om specifieke deskundigheid aan te trekken. Tevens wordt gesproken over het vergroten van deskundigheid binnen de kernteams (werkgroep-Behling).

Het directoraat-generaal Politie en criminaliteitsbestrijding (DGPC) van het ministerie van Justitie brengt op 16 december 1994 ten behoeve van de Vergadering van procureurs-generaal een nota uit. Daarin worden de reacties van de korpsbeheerders en de hoofdofficiëren van justitie op het rapport *Tot de Kern* weergegeven en beoordeeld. Justitie blijft het moeilijk vinden vat te krijgen op de selectie en voortgang van de lopende onderzoeken. De regiokorpsen voelen zich door de «belangstelling» van de politieministers op de vingers gekeken.

*DGPC bericht de Vergadering van procureurs-generaal dat in het ambtelijk overleg tussen de beide politieministeries overeenstemming is bereikt ten aanzien van de herkenbare zelfstandigheid en personele invulling van de kernteams. De kernteams dienen een eigen positie in te nemen ten opzichte van de regio. Voor wat betreft de personele sterkte wordt*

---

<sup>19</sup> *Tot de Kern*, 1994, p. 3.

*het van belang geacht dat 80% van de overeengekomen sterkte in vast verband bij het kernteam werkzaam is en dat dat deel bestaat uit rechercheurs (inclusief personeel van OT en CID).*

De reactie van de Vergadering procureurs-generaal van 21 december 1994 luidt dat de vaststelling van de prioriteiten voorbehouden is aan het openbaar ministerie (de Vergadering van procureurs-generaal, na advisering door CBO). Het is volgens de Vergadering onjuist de convenanten zo te interpreteren dat regiokorpsen zelfstandig prioriteiten zouden kunnen vaststellen. Herhaald wordt dat de kernteams een uniforme structuur moeten hebben en de opvattingen van het CBO over de 80:20 verdeling worden overgenomen.

Het ministerie van Justitie, de Vergadering van procureurs-generaal en het CBO lijken de in de praktijk forse regionale invloed op de kernteams en in het bijzonder op de prioriteitenstelling te willen matigen. In dit perspectief past ook dat één aanbeveling van het rapport *Tot de Kern* vrijwel onmiddellijk werd overgenomen: de oprichting van een landelijk rekercheteam (LRT).

*In Tot de kern is te lezen: «De CBO-inventarisatie 1993 wijst uit dat er een groot aantal hooggeorganiseerde criminele groeperingen in Nederland actief is. Daar komt bij dat de ervaringen met de kernteams hebben uitgewezen dat de bestrijding van criminaliteit die onvoldoende binding heeft met de regio – zoals die waarvoor door middel van rechtshulpverzoeken assistentie wordt verzocht – tussen wal en schip dreigt te geraken. Het verdient dan ook aanbeveling om aanvullend aan de regionaal ingebedde kernteams een landelijk opsporingsteam op te richten dat zich zou kunnen richten op die onderzoeken die in de huidige structuur onvoldoende aan bod komen.»<sup>20</sup>*

De behoefte aan een landelijk team bij het Korps landelijke politiediensten (KLPD) werd gesignaleerd in de brief van de minister van Justitie aan de Kamer van 25 mei 1994.<sup>21</sup> In het regeerakkoord van 25 juli 1994 – dus voor het uitkomen van *Tot de kern* – was afgesproken een landelijk rekercheteam op te richten. Omtrent het landelijk rekercheteam werd in juni 1994 door de commissie-Donner geconcludeerd dat er toenemende behoefte bestond aan een landelijke operationele politie-eenheid, die belast is met concrete strafrechtelijke onderzoeken.<sup>22</sup> Inmiddels heeft de minister de mogelijke betekenis van zo'n team voor internationale bijstandverzoeken aangevuld met de betekenis voor onderzoeken waarbij financieel rekerchewerk nodig is. Uit het projectplan Landelijk bureau openbaar ministerie (maart 1995) blijkt hoezeer de oprichting van een landelijk rekercheteam verstrengeld is met het verbeteren van de sturing van het openbaar ministerie op alle het openbaar ministerie regarderende activiteiten in het kader van het optreden tegen georganiseerde misdaad.

Inmiddels is het landelijk rekercheteam (LRT) ingesteld.<sup>23</sup> Het Landelijk bureau openbaar ministerie (LBOM), dat leiding zal gaan geven aan het LRT, is per 1 juni 1995 van start gegaan.

In de eerste helft van 1995 hebben de ministers van Justitie en Binnenlandse Zaken per kernteam gesprekken gevoerd met de verantwoordelijke driehoeken (hoofdofficieren, korpsbeheerders en korpschefs). De belangrijkste gespreksonderwerpen waren de zelfstandigheid en herkenbaarheid van de kernteams (waaronder de 80:20 norm) en de onderzoeksprioritering.

*De heer Koekkoek: U hebt een rondgang gemaakt langs de verschillende kernteams.*

*De heer Dijkstal: Ja. Ze zijn allemaal bij ons gekomen.*

*De heer Koekkoek: Andersom was ook interessant geweest.*

*De heer Dijkstal: Zeker.*

*De heer Koekkoek: Wat zijn uw bevindingen?*

*De heer Dijkstal: Ik heb niet de laatste stand in mijn hoofd zitten, maar ik geloof dat het op een aantal punten nog niet helemaal precies volgens de regels is. Er zijn wat spelregels*

<sup>20</sup> *Tot de Kern*, 1994, p. 5.

<sup>21</sup> Kamerstuk 23 593, nr. 12, 1993-1994, p. 4.

<sup>22</sup> Commissie-Donner, *Het functioneren van het Openbaar Ministerie binnen de rechtshandhaving*, Den Haag, 1994, p. 74.

<sup>23</sup> Regeling landelijk rekercheteam, Stct. 1995, 220.

*afgesproken over aparte financiering, over geen eigen CID en over het feit dat de mensen apart moeten zitten om het onderscheid te maken tussen de normale rechtermensen en het IRT. Ik heb de indruk – maar ik heb het laatste overzicht nog niet – dat het zo langzamerhand aardig geregeld is, op een enkel detail na, zoals de financiële verantwoording naar de departementen.*

*De heer Koekkoek: Geen incorporatie in de regionale korpsen, maar herkenbare kernteams?*

*De heer Dijkstal: Bovenregionaal. (...).*

*De voorzitter: Bovenregionaal? Maar ze zijn nu toch allemaal aan één regiokorps verbonden?*

*De heer Dijkstal: Dat is meer uit pragmatisch oogpunt. De bedoeling van de IRT's is natuurlijk om opsporingsteams te hebben die boven een regionaal korps kunnen werken.*

*Dat is de hele portée van de IRT's.<sup>24</sup>*

Samenvattend kan met betrekking tot de oprichting van de huidige kernteams gezegd worden dat de oorspronkelijke aanleiding daartoe gelegen is in de beperkingen die politie en justitie al in de tweede helft van de jaren '80 (dus voor de reorganisatie) signaleerden om op lokaal niveau zware, georganiseerde vormen van criminaliteit aan te pakken. Later kenden ook de regionale teams hun beperkingen. Van politiezijde werden vanaf de tweede helft jaren '80 plannen ontwikkeld tot de oprichting van interregionale rechte teams. Op het moment dat die plannen in 1991 gerealiseerd werden, groeide binnen het openbaar ministerie en later ten departemente de belangstelling voor deze teams, terwijl juist in politiekering ook de eerste kritiek was te bemerken. De IRT's zouden het instrument kunnen zijn voor een meer centrale, landelijke aansturing. Met de aanbevelingen van de commissie-Wierenga in de hand, hebben de Vergadering van procureurs-generaal en de ministers van Justitie en Binnenlandse Zaken nadrukkelijk een lijn van «boven naar beneden» – en niet langer van «onder naar boven» – uitgezet. Met name de prioriteitenbepaling blijkt een netelig punt in de verhouding tussen politie en openbaar ministerie.

## 6.3 Organisatie kernteams

### 6.3.1 Een aparte structuur

Volgens het rapport *Structuur van de aanpak van georganiseerde misdaad* (1994) hebben de ervaringen met de kernteams duidelijk geleerd dat het minder gemakkelijk is daadwerkelijk los te komen van het regionale belang. De kernteams zijn feitelijk – zowel qua organisatie als qua onderzoekskeuze – in staat zodanig te opereren dat landelijk dekking ontstaat en dat voldoende oog bestaat voor de internationale dimensie.

Er bestaat variatie in de structuur en organisatie van de zes kernteams. Zij worden geacht te functioneren als identificeerbare aparte organisatie. Dat is het geval bij het kernteam Randstad Noord en Midden, het kernteam Noord-Oost-Nederland en het kernteam Zuid. Wat het kernteam Noord-Oost-Nederland betreft moet dit in zoverre worden gerelativeerd dat het team is verspreid over vier locaties. Aan genoemde kernteams nemen respectievelijk vier, negen en vijf regiokorpsen deel.

*De organisatie van het kernteam Noord-Oost-Nederland – naar aantal deelnemende regiokorpsen het grootste kernteam – lijkt problematisch: de kernteamleider moet als ambassadeur optreden binnen twee ressorten en voor negen korpschefs.*

Bij de drie overige kernteams is de situatie minder duidelijk. Aan deze teams nemen telkens twee regiokorpsen deel en zij worden elk kwantitatief gedomineerd door een van de drie grote steden.<sup>25</sup> Daarom worden zij hierna gemakshalve aangeduid als de grootstedelijke kernteams. Deze

<sup>24</sup> Verhoor H.F. Dijkstal, minister van Binnenlandse Zaken, voormalig lid van de Tweede Kamer voor de VVD en lid van de vaste commissies voor Politie en voor Justitie, 9 november 1995, nr. 93.

<sup>25</sup> In Rotterdam gaat het eigenlijk om drie regiokorpsen, maar de participatie van Zeeland in het kernteam is nihil.

teams (en vooral het Rotterdamse) komen in organisatorisch opzicht moeilijker los van de regionale organisatie.

*Van de drie overige teams, wijkt het kernteam Haaglanden nog het minste af van het ideaalbeeld: het is een duidelijk onderscheiden team, geheten (Prisma). Evenals in de andere grote steden vreest men echter voor vervreemding van de rest van «het» korps en is het team organisatorisch ingebed in de Centrale justitiële dienst van het korps. Het kernteam Amsterdam is (mede als gevolg van de IRT-affaire) pas sinds 1 april 1995 volledig operationeel.<sup>26</sup> Dit team heeft per 1 juli 1995 eigen huisvesting gekregen.*

*De voorzitter: Dus voor u had dat kernteam bij u eigenlijk niet gehoeven?*

*De heer Welten: O, jawel, hoor! Ik ben blij met de uitbreiding van de capaciteit en wat ik heel plezierig vind...*

*De voorzitter: Maar als kernteam, bedoel ik.*

*De heer Welten: In die zin heb ik daarnet toegelicht dat wij nu een kernteam hebben dat zich sterk interregionaal zal gaan bezighouden, hetgeen betekent dat de centrale recherche zich meer dan in het verleden juist kan concentreren op de lokale situatie; ik heb het dan over de wijkteams in Amsterdam. Je ziet ook dat wij in onze eigen onderzoeken nu sterk aansluiten bij datgene waarover wij het daarstraks hadden: verloedering en dat soort zaken.<sup>27</sup>*

*Het kernteam Rotterdam wijkt het duidelijkst af. Dit kernteam is feitelijk een onlosmakelijk onderdeel van de Regionale researchedienst (RRD) van het regiokorps Rotterdam-Rijnmond. De regiokorpsen Zuid-Holland-Zuid en Zeeland leverden in februari 1995 nog geen personeel aan het kernteam. Zeeland toonde daartoe evenmin de bereidheid. Het kernteam Rotterdam vormt samen met twee andere units de Regionale researchedienst. Uit de Regionale researchedienst worden projectteams samengesteld, die soms worden aangevuld met mensen van buiten het korps. Een probleem rond deze organisatie van het kernteam is dat de indruk kan ontstaan dat centrale gelden worden aangewend ten behoeve van regionale teams. Die indruk behoeft niet juist te zijn als men de gang van zaken beoordeelt aan de hand van de door het kernteam (niet regionaal bepaalde) uitgevoerde onderzoeken.*

*De heer Rouvoet: U gaf aan hoe u dacht over de inrichting van de kernteams. Is het niet juist een punt geweest – dat was althans de mening van onder andere de commissie-Wierenga – dat wij over zouden moeten gaan naar duidelijk herkenbare, apart gezette teams, die wel gekoppeld zijn aan regionale teams maar er toch los van staan? Zij zouden herkenbare units moeten zijn, met een eigen CID, met een eigen observatieteam. Daar ziet u dus niet zoveel in?*

*De heer Jansen: Ik zie daar wel wat in, maar dan voor de regio's die gezamenlijk een kernteam hebben. Wij hebben evenals Haaglanden een veel grotere regionale researchedienst. Daar zou zo'n kernteam helemaal separaat in moeten passen als je de adviezen van Wierenga opvolgt. Dat is een merkwaardig verschijnsel, want dan ga je schotjes binnen een dienst bouwen. Je gaat weer een RCID ergens bij bouwen, je gaat weer een stukje OT apart zetten. Dat is beheersmatig heel zwak.*

*De voorzitter: Dat heeft u dus ook niet gedaan.*

*De heer Jansen: Dat hebben wij niet gedaan. Het kernteam is unit 1 van de regionale dienst. Wij hebben een tweede unit van gelijke grootte en wij hebben een specialistische unit oftewel een expertise-unit die weer ondersteuning verleent aan de projecten, een soort projectenorganisatie.<sup>28</sup>*

<sup>26</sup> Volgens het Jaarplan 1995 (29.03.1995) is het kernteam formeel operationeel vanaf 1 juli 1994 en loopt het tot 1 juli 1996.

<sup>27</sup> Verhoor B.J.A.M. Welten, chef dienst centrale recherche van de regiopolitie Amsterdam-Amstelland, tevens verantwoordelijk voor het kernteam Amsterdam, 11 september 1995, nr. 12.

<sup>28</sup> Verhoor H. A. Jansen, hoofd van de regionale researchedienst van de regiopolitie Rotterdam-Rijnmond, 13 september 1995, nr. 14.

In de kernteams gaat het niet alleen om samenwerking tussen diverse regionale politiekorpsen, maar ook om samenwerking met andere opsporingsdiensten. De FIOD neemt deel aan het kernteam Haaglanden, het kernteam Randstad Noord en Midden (vijf personen) en kernteam Zuid, terwijl het kernteam Noord-Oost-Nederland en het kernteam Amsterdam de samenwerking met de Fiscale inlichtingen- en opsporingsdienst (FIOD) vastere vorm willen geven. Ook in het Rotterdamse Laundry-onderzoek dat door een team van de Regionale researchedienst werd uitgevoerd, participeerden twee FIOD-medewerkers. In het Rotter-

damse Beverteam gebeurde dat niet, naar zeggen uit vrees voor mogelijke lekken. Meer incidentele samenwerking is er met de Economische controledienst (ECD) (kernteam Zuid en kernteam Haaglanden), de accountants van de divisie CRI (kernteam Randstad Noord en Midden), de Koninklijke marechaussee (kernteam Randstad Noord en Midden en kernteam Noord-Oost-Nederland) en nog andere bijzondere diensten. Het Amsterdamse en het Rotterdamse kernteam zijn tot nu toe het minst tot samenwerking met de bijzondere opsporingsdiensten geneigd.

Ook de positie van de CID-ambtenaren verschilt van kernteam tot kernteam. Het is de bedoeling dat elk kernteam beschikt over een eigen CID. Formeel heeft de CID van een kernteam geen eigen CID-status; de chef RCID van één van de deelnemende regiokorpsen draagt de verantwoordelijkheid. De CID-en van de kernteams zijn doorgaans echter ondergebracht op een aparte locatie. Daardoor lijkt het soms dat de kernteams de facto over een vrijwel zelfstandige CID beschikken.

*Bij het kernteam Randstad Noord en Midden is de zelfstandige positie van de CID geformaliseerd doordat de CID-capaciteit van het kernteam officieel bij de RCID Kennemerland hoort. Maar in een convenant is vastgelegd dat de verantwoordelijkheid met betrekking tot CID-operaties ligt in de lijn van het kernteam. Overigens kan worden gesproken van een niet geheel vlekkeloze relatie tussen de Kennemerlandse RCID en de CID van het kernteam.*

*De CID-en van het kernteam Zuid en het kernteam Noord-Oost-Nederland willen zelfstandigheid bewaren ten opzichte van de RCID-en van respectievelijk de regiokorpsen Brabant-Zuid-Oost en IJsselland. De teamleider van het kernteam Zuid is tevens chef van de CID van het kernteam; daar heeft de korpschef de kernteam-CID onder vigeur van de oude regeling belast met CID-werk. Een extra reden daartoe is dat het kernteam te maken heeft met vijf RCID-en. Dezelfde overweging geldt voor kernteam Noord-Oost-Nederland dat met negen RCID-en te maken heeft; een gestructureerd overleg met de negen RCID-en bestaat daar nog niet.*

In deze constructie blijft een probleem bestaan met de positionering van de kernteam-CID ten opzichte van de rest van het land. De kernteam-CID is dan wat betreft inkomende informatie afhankelijk van de RCID.

De afhankelijkheid van de kernteam-CID ten opzichte van de RCID wordt minder bezwaarlijk geacht in de drie grootstedelijke kernteams. Maar dat neemt niet weg ook de CID-en van deze kernteams wel een bijzondere positie innemen.

*Bij het kernteam Haaglanden is de RCID van het regiokorps Haaglanden eindverantwoordelijke voor de CID-activiteiten van het kernteam, en draagt de kernteam-leider medeverantwoordelijkheid. Daardoor is zeker sprake van een afwijkende status van de kernteam-CID. Het is opmerkelijk dat de betreffende teamleider geen informantenregister heeft en de namen van de informanten niet kent, terwijl de chef RCID zegt niet op de hoogte te zijn wat het kernteam in het kader van een in 1992 gestart onderzoek CID-matig doet.*

*In het kernteam Amsterdam staat buiten kijf dat de (decentrale) CID van het kernteam bestaande uit zeven personen onder verantwoordelijkheid werkt van de RCID; zelfstandige RCID-status wordt daar niet nagestreefd. De kernteam-CID werkt met de RCID-module binnen het Octopus-systeem, wat het gevolg heeft, dat de RCID over alle informatie van het kernteam kan beschikken, die overigens door de chef van de kernteam-CID wordt beheerd. Nadeel van deze werkwijze is dat de negen CID-en in de districten van deze gegevens kunnen kennisnemen. Het informantendossier is opgeslagen bij de RCID, vanuit het standpunt dat de chef RCID verantwoordelijk is voor de bronbescherming en niet de chef kernteam-CID. Overigens wordt ook in Haaglanden het informantenregister door de RCID-chef beheerd.*

*De Rotterdamse Regionale recherche dienst heeft een eigen CID, die moet worden onderscheiden van de Regionale CID. De laatste heeft geen eigen runners; de eerste heeft zes runners. In het Rotterdamse model is geen plaats voor een CID voor het kernteam,*

*hoewel vier CID-rechercheurs van het kernteam worden opgevoerd in de correspondentie met de hoofdofficier van justitie.*

De financieel rechercheurs, die bijvoorbeeld door de FIOD of door een Bureau financiële ondersteuning (BFO) worden uitgeleend aan het kernteam, blijken soms behoefte te hebben aan CID-informatie. Daarom heeft hun leider in het kernteam doorgaans (al dan niet beperkte) CID-status.

Aparte vermelding verdient de CID-status van sommige bij de kernteams werkende Afdelingen recherche-informatie (ARI's) van de divisie CRI. De ARI's hebben deze status onder andere nodig met het oog op de internationale informatie-uitwisseling. Gesteld wordt dat men heel terughoudend is met het verstrekken van CID-informatie aan het buitenland. Men kent daar immers doorgaans geen CID-systeem als het onze.

Het kernteam Noord-Oost-Nederland, het kernteam Haaglanden, het kernteam Amsterdam, het kernteam Zuid en het kernteam Randstad Noord en Midden beschikken over eigen observatieteams.

*Bij het kernteam Randstad Noord en Midden bijvoorbeeld beslaat het OT 1/3 van de totale capaciteit van het kernteam.*

Het verschil tussen het OT van een kernteam en dat van een regiokorps is dat het OT van een regiokorps op ad hoc basis werkt. Het OT van een kernteam kan in het kader van een langlopend onderzoek structureel langdurig observatiewerkzaamheden verrichten. In bijvoorbeeld één onderzoek werd de hoofdverdachte een jaar lang dag in dag uit geobserveerd. Het OT van het kernteam Randstad Noord en Midden is vijf of zes keer ingezet door de Rijksrecherche, die immers zelf niet over een OT beschikt. Dit gebeurde in het kader van onderzoeken naar corruptieve contacten.

Het kernteam Rotterdam beschikt niet over een eigen OT, maar heeft zich door middel van een convenant verzekerd van de beschikking over OT-capaciteit van het regiokorps.

Het kernteam Amsterdam heeft zelf observatiecapaciteit in die zin dat zij vijf rechercheurs van het kernteam heeft uitgerust met een observatiecertificaat.

### *6.3.2 Relatie met de regiokorpsen*

De kernteams zijn ondergebracht bij een van de participerende regiokorpsen. Het aantal regiokorpsen dat deelneemt aan een kernteam is van invloed op de communicatie tussen de regiokorpsen en het kernteam. Als een grote stad in het kernteam overheerst, is de invloed van dat korps navenant en verloopt de communicatie met dat korps vrij gemakkelijk.

Afgezien hiervan onderscheiden de meeste kernteams zich van de regiokorpsen voor wat betreft het karakter van het onderzoek. Kernteam-onderzoeken hebben vaak een embargo-status.

Feitelijk vindt samenwerking tussen kernteams en regiokorpsen vaak plaats via de CID van een regiokorps.

*De heer Koekkoek: In het ressort Den Bosch, dus van Willemstad tot Maastricht, is er ook een ressortelijk informatieplatform. Wat is dat? Welke functie heeft dat informatieplatform naast de politiecommissie die zich met zware criminaliteit bezighoudt?*

*De heer Paulissen: U moet dat echt zien in de voorbereiding op hetgeen in de commissie plaatsvindt. Als het gaat om informatie over georganiseerde criminaliteit vinden wij in het zuiden van het land al langer dat regio's niet op een eiland kunnen zitten. Wij hebben al langer de afspraak met elkaar dat wij op CID-niveau en op het niveau van misdaadanalyse gegevens bij elkaar brengen. Dan vertelt iedereen waar hij mee bezig is en welke*

*subjecten hoog in aanzien staan op dat moment. Dan wordt bekeken of er dwarsverbanden zijn. Het is de bedoeling dat die vergadering, dat ressortelijk platform georganiseerde criminaliteit, uiteindelijk gaat voorbereiden, vanuit het beeld dat uit de regio's naar voren is gekomen, de keuzes die uiteindelijk door de IRT-leiding worden gepresenteerd aan de ReZwaCri.<sup>29</sup>*

Verder komt het voor dat de kernteams informatie «wegtippen» aan de regiokorpsen teneinde door hen arrestaties te laten verrichten, zodat niet opvalt naar welke criminele groepering een kernteam onderzoek verricht.

#### **6.4 Landelijk researchteam (LRT)**

De ontwikkelingen rond de oprichting en het functioneren van de kernteams lijken het belang van een LRT te onderstrepen. De korpschef van het Korps landelijke politiediensten (KLPD) heeft in september 1994 de opdracht gekregen een plan van aanpak te maken voor de oprichting van een LRT. Dat plan is gemaakt door de Divisie ondersteuning van het KLPD in samenwerking met de CRI.

Het LRT, dat in november 1995 is ingesteld<sup>30</sup>, moet in oktober 1996 operationeel zijn. Tot de werkzaamheden van het LRT behoren:

- omvangrijke en complexe onderzoeken naar zware en georganiseerde criminaliteit waarvoor specialistische kennis en expertise op het gebied van financiële researchmethodieken noodzakelijk is (MOT-meldingen, EG-fraude, toepassing van Plukze-instrumentarium);
- onderzoeksactiviteiten van internationaal belang die voortvloeien uit buitenlandse rechtshulpverzoeken;
- zaken van nationaal belang die onvoldoende binding hebben met regionale belangen.

De teamleider van het LRT is het voormalig hoofd van het bureau financiële ondersteuning (BFO) van het regiokorps Amsterdam-Amstelland.<sup>31</sup> Het LRT is een afzonderlijke eenheid binnen het KLPD. In die zin zal het door diensten van andere divisies binnen het KLPD op dezelfde wijze worden behandeld als de kernteams. Het LRT dient volledig zelfstandig te functioneren. Daartoe beschikt het over eigen observatiecapaciteit en over een nauw aan de bestaande structuren gekoppelde CID-ondersteuning. Voor de CID van het LRT is inmiddels een aparte CID-officier van justitie aangewezen, die deel uitmaakt van het Landelijk bureau openbaar ministerie.

De minister benadrukt bij herhaling de betekenis van het LRT voor het financieel rechercheren. Dat zou tot een inhoudelijk verschil met de andere kernteams kunnen leiden, hoewel duidelijk is dat alle kernteams belangstelling hebben voor financieel rechercheren. Wat het LRT betreft, valt echter als bijzonder taak te denken aan het direct optreden naar aanleiding van meldingen krachtens de Wet melding ongebruikelijke transacties en aan EG-fraude. Over de participatie van financieel deskundigen van de FIOD en de ECD vindt nog overleg plaats. Er zijn gesprekken gevoerd met medewerkers uit het bankwezen waarin zij hun kennis en ervaring met het LRT hebben uitgewisseld. Een deel van de specialisten – fiscaal juristen, economen en medewerkers uit het bank- en effectenwezen – zal tot het team behoren, maar ook zullen ad hoc externe specialisten worden aangetrokken. Het ligt in de bedoeling dat het LRT daarmee een eigen takenpakket krijgt, maar voor het overige nevensgeschikt aan de kernteams werkt. De kernteams zullen hun eigen internationale onderzoeken blijven uitvoeren.

<sup>29</sup> Verhoor W.J.A. Paulissen, districtschef regiopolitie Brabant-Noord, voormalig teamleider van het kernteam Zuid, 28 september 1995, nr. 29.

<sup>30</sup> Regeling landelijk researchteam, Stct. 1995, 220.

<sup>31</sup> Zie voor meer over het LRT paragraaf 6.4 van dit hoofdstuk.

*Uitgaande van het beschikbare budget van ruim acht miljoen gulden op jaarbasis, zal het LRT bestaan uit ongeveer 60 fte's die worden geplaatst voor een periode van vier tot zes*

*jaar. De leden van het team treden in dienst van het KLPD. Voor het regiokorps dat personeel levert, zal worden voorzien in een terugkeergarantie.*

Hoewel bij de meeste regiokorpsen verzet bestaat tegen het landelijk rekercheteam, wijzen anderen erop dat buitenlandse collega's het vreemd vinden dat internationale verzoeken naar de regiokorpsen worden doorgeleid. De traagheid waarmee Nederland op rechtshulpverzoeken uit het buitenland reageert, wordt schandelijk genoemd.

*De heer Koekkoek: Mijnheer Wiarda, laat ik maar met de deur in huis vallen. Het landelijk rekercheteam is door u ooit een ernstige vergissing genoemd. Zou u kunnen toelichten wat u daarmee bedoelde?*

*De heer Wiarda: Ja, en ik herinner mij ook nog de plaats waar ik dat gezegd heb en u was daarbij, naar ik mij meen te herinneren. Ik denk dat een van de ergste dingen die ons kan overkomen bij de Nederlandse politie is, dat wij twee soorten politie krijgen. Twee soorten politie onder twee verschillende departementen. Ik ben er natuurlijk op zichzelf geen tegenstander van om het werken op het terrein van de zware en georganiseerde criminaliteit op een efficiënte en professionele manier te organiseren en te specialiseren – want het is zeker een specialisme – maar dat zou voor mij moeten gebeuren binnen één Nederlandse politie, onder één departement. Nu zou dat kunnen als het huidige landelijke rekercheteam zich verder gaat ontwikkelen en het ligt zeer in de lijn der verwachtingen dat het gaat gebeuren. Het begint nu met ongeveer 60 man. Maar een van de meest belangrijke argumenten om tot een landelijk rekercheteam te komen, is geweest dat aan de vele verzoeken vanuit het buitenland – want Nederland heeft, zoals een van onze ministers ooit heeft gezegd, een heel groot buitenland en daarom konden er ook wel twee ministers van Buitenlandse Zaken zijn – niet voldoende voldaan kan worden omdat de regionale politiekorpsen helemaal vol bezet zijn met het werken aan lopende projecten en je de mensen niet steeds van lopende projecten kunt afhaken om een kort lopende operatie voor een buitenlandse instantie te doen. Daarom zou er een landelijk rekercheteam moeten komen om aan al die buitenlandse vragen te voldoen. En ik kan u verzekeren dat daar ook het argument in gevonden kan worden om het landelijk rekercheteam, dat nu uit 60 man bestaat, te vergroten tot 100 en daarna tot 200 en daarna tot 400. Plus het feit dat er een bijna onweerstaanbare neiging in zit om wat nu interregionale rekercheteams of wel kernteams wordt genoemd, in één veeg samen met het landelijk rekercheteam om te vormen tot één justitiële politie onder andere...<sup>32</sup>*

De door het LRT uit te voeren opsporingsonderzoeken worden geselecteerd en geleid door het LBOM. Het LBOM is tevens verantwoordelijk voor de afdoening van de strafzaken van het LRT. Daarmee zijn de beleidsmatige en coördinerende taken verbonden met operationele taken van het LBOM. Het LBOM is operationeel sinds 1 juni 1995. Bij het LBOM werken naast een hoofdofficier van justitie, de drie landelijke officieren van justitie, die tot juli 1995 bij de CRI waren gedetacheerd. Tevens zijn inmiddels aangesteld een zaaksofficier van justitie en een CID-officier die het gezag heeft over de CID van de Divisie mobiliteit van het KLPD en over de CID van het LRT.

*Er is nog discussie gaande over de vraag of het LBOM ook een bijzondere taak met betrekking tot fraude en milieu moet krijgen.*

Met het oog op de operationele taak van het LBOM wordt een wetswijziging wenselijk geacht waardoor het landelijk parket zijn zaken zal kunnen aanbrengen bij één of meer (gespecialiseerde) rechtbanken, in die zin dat de normale regels van de relatieve competentie niet behoeven te gelden. Ook de territoriale optiek van art. 148 Sv (leiding opsporing) zou moeten worden doorbroken.<sup>33</sup>

Volgens de huidige stand van zaken zal het landelijk parket niet gaan behoren tot het parket-generaal dat in oprichting is als uitvloeisel van het rapport van de commissie-Donner. Het is nu verantwoording schuldig aan de procureur-generaal, portefeuillehouder zware, georganiseerde

<sup>32</sup> Verhoor J. Wiarda, korpschef regiopolitie Utrecht, 4 oktober 1995, nr. 43.

<sup>33</sup> Projectgroep LBOM, (concept-)projectplan Landelijk bureau openbaar ministerie, maart 1995, p. 2-4.



criminaliteit. Het Coördinerend beleidsoverleg (CBO) zal het LRT begeleiden.

## 6.5 Beslissingen over de keuze van zaken en methoden

### 6.5.1 Zaken

De keuze van onderzoeken van de kernteams en het LRT geschiedt door het College van procureurs-generaal op voordracht van het Coördinerend beleidsoverleg (CBO). Het CBO moet bij de advisering over de onderzoeksdoelen van de kernteams en van het LRT het landelijke en het internationale belang voorop stellen. Maar de systematiek van de – doorgaans ressortelijk ingedeelde – kernteams brengt met zich mee dat het ressortelijke/interregionale belang veel gewicht in de schaal legt. Inmiddels wordt het gewicht dat aan ressortelijke/interregionale belangen wordt toegekend, als te zwaar ervaren en daarmee als probleem onderkend.

*De heer Vos: Ik kom graag terug op het platform waar de heer Jansen melding van heeft gemaakt. Ik begrijp dat in dat platform wetenschappers zitten, evenals het OM, burgemeesters en vertegenwoordigers van de politie. Daar worden de prioriteiten bepaald. Is dat niet gewoon een praatclub waarin de politie waarschijnlijk toch het zwaartepunt bepaalt? Kunt u daar iets op antwoorden?*

*De heer Jansen: Daarin zitten overigens een burgemeester, een wetenschapper, namelijk de heer Fijnaut, een aantal recherchechefs, de CRI en het OM, de officier zware criminaliteit. Daar wordt heel serieus bekeken hoe wij met die projecten omgaan. Als de officier zware criminaliteit zijn eigen prioriteit daaraan geeft, dan wordt dat ook uiteraard meegewogen, zonder meer. Voorts hebben wij bijvoorbeeld het fenomeen Europese Unie fraude. Dat heb ik al genoemd. Dat hebben wij daar via de vertegenwoordiger van de FIOD weggezet. Hij is dan de portefeuillehouder van dat project. Hij rapporteert aan het platform over de tussenstanden. Hij meldt of nieuwe budgetten moeten worden toegevoegd en dergelijke. Het is dus een praat- en ontwikkelclub. Via Fijnaut hebben wij weer de hele horecascan in handen gegeven van een van zijn medewerkers aan de Erasmus-universiteit. Het is dus een kwestie van ontwikkelingen naast projecten zetten, terugrapporteren vanuit de projecten over de ontwikkelingen die wij niet goed beheersen en proberen daar oplossingen voor te vinden.*

*De heer Vos: Hierover wil ik nog een vraag stellen. Als je hierover met het OM praat, krijg je de indruk dat het zwaartepunt bij het OM ligt. Praat ik met u, dan zegt u dat u agendapunten inbrengt en dat u ook een heel zware inbreng heeft. Hoe zit het nu echt?*

*De heer Jansen: Onze inbreng is uiteraard de informatie. Dat heeft u ook tijdens de enquête kunnen vaststellen. Heel veel van hetgeen wij doen, leidt tot een bepaalde vorm van informatie. Als wij met elkaar overeenkomen dat wij een keer in een andere hoek willen kijken – dat is daar ook een onderhandelingspunt – dan zie je dat je ook andere informatie krijgt.*

*De heer Vos: Kan de politie dat niet beter zelf het best bepalen?*

*De heer Jansen: Het CBO heeft landelijk ook een lijn naar de kernteams en het kan via de justitiële lijn zijn inbreng hebben in zo'n platform of zo'n kernteam.*

*De heer Vos: Als u zelf de keuze zou hebben, zou u het dan zelf willen bepalen?*

*De heer Jansen: Nee, hoor. Ik zou die dubbele verantwoordelijkheid – je bent samen verantwoordelijk voor het klaren van dit soort zware, lang lopende klussen – erin willen houden. Dat is zeker. Het bevoegd gezag slaat daarbij uiteraard op een gegeven ogenblik ook echt toe.<sup>34</sup>*

In totaal liepen, voor zover het CBO kon zien, op 16 februari 1995 veertien kernteamonderzoeken. Op 16 mei 1995 werden door de kernteams 24 onderzoeken aan het CBO gemeld. Het is niet duidelijk in hoeverre het hierbij gaat om nieuw en in hoeverre het gaat om reeds bestaand onderzoek. Bovendien blijkt niet of behalve de genoemde 24 onderzoeken nog andere onderzoeken lopen. Op grond van andere

<sup>34</sup> Verhoor H.A. Jansen, hoofd van de regionale rechedienst van de regiopolitie Rotterdam-Rijnmond, 13 september 1995, nr. 14.

gegevens, zoals de Doorlichting van het ministerie van Justitie, kan geconcludeerd worden dat dit het geval is. Hieruit blijkt dat het op centraal niveau moeilijk is zicht te krijgen op wat in de kernteams gebeurt.

*Voorbeeld: Opmerkelijk is dat de notitie met betrekking tot de Plannen van aanpak van de kernteams van 8 februari 1995 aangeeft dat een deelonderzoek van het kernteam Haaglanden tot maart 1995 zal duren, maar dat de inventarisatie van 16 mei 1995 dit onderzoek als nieuw opvoert.*

*De voorzitter: Maar de keuzen blijken toch nog steeds voor het grootste deel in de regio te worden gemaakt? U kunt daar, vanuit het departement, toch bijzonder weinig sturing aan geven?*

*De heer Van de Beek: Het was niet zo dat het departement wilde gaan bepalen welke zaken...*

*De voorzitter: Nee, maar toch wel in algemene zin, zo van: waar houdt u zich mee bezig, zijn dat inderdaad de zaken waarvan ook wij vinden dat ze op landelijk niveau moeten worden aangepakt?*

*De heer Van de Beek: Ja, dat is waar.(...) Ik wil graag even nog iets meer hierover zeggen. Niet gezegd kan worden dat de kernteams zich bezighouden met zaken die niet binnen hun portefeuille kunnen liggen. Wel kan worden gezegd – dat is ook binnen het CBO zelf zo vastgesteld – dat mogelijk een aantal zaken kan worden overgedragen aan andere interregionale teams en de kernteams zich weer met andere zware zaken zullen bezighouden. Ten aanzien van de besluitvorming is vastgesteld dat die eigenlijk wat ingewikkeld loopt en dat die wat eenvoudiger en helderder kan. Daarover zijn in mei van dit jaar afspraken gemaakt door de betrokken hoofdofficieren, met ondersteuning van de korpsen en met instemming van de korpsbeheerders. Daarmee hebben wij nu een situatie gekregen waarin wij zowel ten aanzien van de organisatie en de inrichting als ten aanzien van de besluitvorming op een punt zijn gekomen waarop wij zeggen: ja, dat was de bedoeling toen wij startten.<sup>35</sup>*

De kernteams houden zich elk bezig met één à vijf projecten, waarbij vaak deelprojecten worden afgesplitst. Het is aannemelijk dat dwarsverbanden bestaan tussen de kernteamonderzoeken.

*In de zomer van 1995 stelt de commissie de volgende onderzoeksverdeling vast: Het kernteam Noord-Oost-Nederland heeft twee onderzoeken afgerond, die oorspronkelijk door regiokorpsen werden uitgevoerd en die nauw met elkaar verwant waren. Men is voorbereidingen aan het treffen voor twee à drie nieuwe onderzoeken.*

*In Amsterdam verricht het kernteam twee à drie onderzoeken, waarvan er een op 17 augustus 1995 – tegen de zin van de participanten van Gooi en Vechtstreek – werd stopgezet in verband met een door het openbaar ministerie Amsterdam als onjuist bestempeld voortraject. Overwogen wordt een nieuw onderzoek te starten in samenwerking met het landelijk recherche team, waarmee vervolg wordt gegeven aan onderzoek van de Dienst centrale recherche Amsterdam. Opgemerkt moet worden dat na de ontbinding van het oude IRT per 1 januari 1994 enkele projecten werden overgenomen door Amsterdam. Drie daarvan zijn afgerond en de twee nog lopende onderzoeken zijn overgedragen aan de units van de Dienst centrale recherche die reeds bij de zaken waren betrokken.*

*De heer De Graaf: Hoe komen die onderzoeken dan bij u terecht? Daarin heeft u toch zelf ook een rol gespeeld: dit wel, dat niet?*

*De heer Woelders: Ik heb daarin een adviserende rol gespeeld.*

*De heer De Graaf: Dan moet u toch een redelijk beeld hebben van wat u niet en wel in onderzoek wilt nemen?*

*De heer Woelders: Ja, als je praat over de keuze die in november 1994 gemaakt is. Dan heb ik het over de onderzoeken die toen binnen ons ressort gepresenteerd zijn; dat is dus nog niet het landelijk overzicht. Er is toen een presentatie geweest van een aantal onderzoeken. Daar is toen onder leiding van de heer Behling, advocaat-generaal in Amsterdam, een keuze gemaakt. Door dat comité, waartoe een aantal officieren van justitie en een aantal politiechefs behoorden, is toen een keuze gemaakt over de onderzoeken. Binnen de daar gekozen onderzoeken was het onderzoek dat wij kregen, het*

<sup>35</sup> Verhoor H.P. Wooldrik en G.P. van der Beek, hoofd directie Politie van het ministerie van Justitie respectievelijk projectleider georganiseerde criminaliteit bij het ministerie van Justitie, 11 september 1995, nr. 9.

*zwaarste van het totaal. Ik vond het ook inhoudelijk kernteamwaardig. Het advies dat ik dus gaf, was: kom maar met dat onderzoek naar ons toe. Dat wil echter niet zeggen dat ik het totale landelijke beeld heb en zeg: binnen het land staat het op de vijfde plaats. Dat overzicht heb ik niet. Ik vond het onderzoek dat toen gekozen is en ook het onderzoek dat later, januari dit jaar, naar ons toe gekomen is, op zich kernteamwaardig. Zij voldoen aan het criterium dat het om een zware groepering gaat. Ik denk dat je daar goed en intensief onderzoek naar moet doen. En derhalve kun je dat in het kernteam doen.*<sup>36</sup>

*Het kernteam Randstad Noord en Midden – dat het voornaamste deel van de erfenis van het oude IRT heeft overgenomen – doet een onderzoek, waarvan enkele deelonderzoeken zijn afgesplitst. In een van die zaken heeft de minister van Justitie ingegrepen.*

*Omdat er in Rotterdam geen duidelijk kernteam is aan te wijzen, is er ook geen duidelijk kernteamonderzoek te noemen, behoudens het fenomeenonderzoek op het vlak van het milieu. In Rotterdam worden blijkens de stukken van het CBO negen onderzoeken als kernteamonderzoek aangeduid. In het Bever-onderzoek heeft de minister van Justitie besloten tot stopzetting van gehanteerde methoden.*

*Bij het regiokorps Haaglanden zijn drie al voor 1993 bestaande op Zuid Amerika gerichte onderzoeken verheven tot kernteamzaken. Daarvan zijn vervolgens diverse onderzoeken afgesplitst. Deze kennen diverse deelonderzoeken.*

*Het kernteam Zuid concentreert zich in juni 1995 op vijf onderzoeken (waarvan er minstens drie met elkaar samenhangen). Een voorgenomen infiltratie-actie in een onderzoek dat gezien een melding aan de Centrale toetsingscommissie door het kernteam is verricht (maar dat noch in de CBO-stukken, noch in de Doorlichting van het ministerie van Justitie kan worden aangetroffen) heeft de minister van Justitie stopgezet.*

De overgrote meerderheid van deze zaken betreft onderzoeken naar drugsorganisaties. In veel zaken spelen internationale connecties een rol. Vrijwel steeds gaat het om organisaties die in verschillende politieregio's in Nederland opereren.

Uit de aard der zaak zijn deze onderzoeken langlopend; twee jaar wordt voor zo'n onderzoek het minimum geacht omdat het veel tijd kost een goede informatiepositie op te bouwen. Enkele onderzoeken zijn al drie jaar of langer gaande.

*Het recentelijk door het kernteam Noord-Oost-Nederland afgeronde 4M-onderzoek duurde drie à vier jaar met een inzet van circa 30 personen.*

Het feit dat kernteams dus weinig, maar langdurige onderzoeken verrichten dient te worden aangevuld met het gegeven dat deze onderzoeken vaak *spin-off* voor andere onderzoeken hebben. Het komt ook voor dat minder «vooraanstaande» criminele lieden kunnen worden gearresteerd, die het kernteam «wegtipt» aan regionale teams.

Met betrekking tot de selectie van kernteamonderzoeken zijn twee procedurele lijnen te onderkennen. De eerste lijn, die van de RCID naar de NCID, voedt de CRI-inventarisatie van criminele groeperingen, en leidt vervolgens tot beslissingen van het College van procureurs-generaal op voordracht van het CBO. De landelijke inventarisatie heeft volgens sommigen slechts een beperkte waarde voor de prioritering: «de politie-organisatie bepaalt het beeld van de criminele werkelijkheid (de door een traditioneel referentiekader bepaalde waarneming)» zegt Nordholt in dit verband. De andere lijn loopt van de RCID via de Ressortelijke commissies zware criminaliteit, naar de ressortsvergadering en vervolgens naar de kernteamdriehoek voor het opstellen van een plan van aanpak (art. 4 Kernteamconvenant) dat uiteindelijk bij de ministers van Justitie en Binnenlandse Zaken terecht komt. Deze tweede lijn zal verdwijnen met de reorganisatie van het openbaar ministerie en de daaruit voortvloeiende opheffing van de ressortelijke commissie zware criminaliteit.<sup>37</sup>

<sup>36</sup> Verhoor W.H. Woelders, chef kernteam Amsterdam, 28 september 1995, nr. 30.

<sup>37</sup> Zie hoofdstuk 9 Openbaar ministerie.

*De prioriteitenstelling in het ressort Den Haag wordt eerst interregionaal voorgesteld. In Rotterdam vindt de interregionale prioriteitenstelling plaats in het Platform criminaliteitsbestrijding waarin bestuur, politie, openbaar ministerie, wetenschap, FIOD en douane vertegenwoordigd zijn. Vervolgens bereikt het voorstel de ressortelijke Politie adviescommissie van (de) betrokken ressort(en), en uiteindelijk via het CBO de Vergadering van procureurs-generaal. Ook in Amsterdam bestaat een Ressortelijke commissie. Aanvankelijk stond deze onder voorzitterschap van Behling, vervolgens is deze opgeheven, maar inmiddels weer in leven geroepen onder het voorzitterschap van de hoofdofficier van justitie Amsterdam. De zes regiokorpsen binnen het ressort (van de twee kernteams) werken bij de voorbereiding om te komen tot projectkeuze nauw samen, zowel in vergaderingen van de zes recherchechefs en de twee kernteamleiders als in de ressortsvergaderingen van het openbaar ministerie. Bij het kernteam Zuid verloopt de onderzoekskeuze als volgt. De regiokorpsen brengen informatie en voorstellen in binnen de Ressortelijke commissie zware criminaliteit. Na beoordeling hiervan wordt een voorstel gedaan aan de ressortsvergadering en de beheersdriehoek van het kernteam. Volgens het convenant IRT wordt daar immers het onderzoek van het kernteam vastgesteld.*

*De heer Koekkoek: Mijnheer Paulissen, hoe komt het kernteam tot de keuze van de zaken die het aanpakt? Gebeurt dat van onderop of komt het van bovenaf? Komt het van onderop doordat u het zelf aandraagt of doordat het aangedragen wordt uit de regio's? Of komt het van bovenaf, van het coördinerend beleidsoverleg, van het openbaar ministerie, van het college van procureurs-generaal etcetera? Hoe gaat dat?*

*De heer Paulissen: In de praktijk gebeurt dat van onderop. Doordat wij gegevens verzamelen over criminaliteit komen wij uiteindelijk tot bepaalde keuzes. Wij hebben daar criteria voor, op grond waarvan wij de keuzes maken. Dan wordt in de begeleidingscommissie van het IRT – dat is de ReZwaCri, de Ressortelijke Commissie Zware Criminaliteit – de keuze voorbereid. In die commissie zijn de hoofden van de politie, de recherches en de justitie vertegenwoordigd. Dus het IRT levert materiaal aan die vergadering. Die vergadering zegt uiteindelijk: volgens ons zou deze keuze moeten worden gemaakt.*

*Formeel beslist de driehoek van het IRT: de korpsbeheerder, de heer Welschen, de politiechef, de heer Raeven, en de hoofdofficier, de heer Jansen. Formeel wordt daar de keuze gemaakt die is voorbereid door de rezwacri. Landelijk wordt vervolgens binnen het CBO getoetst of de keuze, landelijk bekeken, wel past. Ik denk dat je kunt zeggen dat de keuze nadrukkelijk van onderaf wordt opgebouwd. Er is een mogelijkheid dat het van bovenaf komt, maar die hebben wij in de praktijk nog niet meegemaakt.*

*De heer Koekkoek: Is er wel eens gecorrigeerd ten opzichte van wat u heeft aangedragen?*

*De heer Paulissen: In mijn tijd is er niet gecorrigeerd op hetgeen door ons is aangedragen.<sup>38</sup>*

De keuze voor een centrale prioritering van kernteamonderzoek is zowel op inhoudelijke als budgettaire overwegingen te begrijpen. De georganiseerde criminaliteit is doorgaans regio-overschrijdend waardoor het niet zoveel mag uitmaken of het ene of het andere kernteam de zaak oppakt. In de regiokorpsen heeft bestrijding van georganiseerde misdaad niet noodzakelijk de hoogste prioriteit. Overlast en zware, lokale criminaliteit kunnen binnen de regio – en zeker door de burgemeesters – ernstiger worden gevonden dan witwaspraktijken van een «criminele hoofdgroep». Toch is het een nationaal belang dat ook die laatste activiteiten worden bestreden; dit rechtvaardigt belangstelling op centraal niveau. Dat heeft dan budgettaire gevolgen. Kernteamonderzoek wordt met centrale middelen gefinancierd. Het behoort dan niet zo te zijn dat met centrale middelen regionaal relevant onderzoek wordt gefinancierd.

Vanuit het perspectief van de kernteams is de eerste lijn van het landelijke naar het regionale niveau echter bezwaarlijk. Zij sluiten niet aan bij het belang dat wordt gehecht aan ressortelijke of interregionale prioriteitenstelling. De wens tot centrale prioriteitenstelling van het CBO en het College van procureurs-generaal botst met de inhoud van de kernteam-convenanten waarin veel nadruk ligt op de regionale driehoeken van korpsbeheerder, korpschef en officier van justitie en de daar

<sup>38</sup> Verhoor W.J.A. Paulissen, districtschef regiopolitie Brabant-Noord, voormalig teamleider van het kernteam Zuid, 28 september 1995, nr. 29.

besproken prioriteiten. Dit maakt de feitelijke weerstand tegen centrale keuzen begrijpelijk.

Bedacht moet worden dat informatie op grond waarvan de zaakskeuze wordt bepaald altijd geografisch gebonden is. Het is niet goed denkbaar dat een centraal orgaan zonder gegevens uit de regiokorpsen op een verantwoorde wijze beslissingen zal nemen. Ook de CRI-gegevens worden immers uiteindelijk door de regio aangeleverd. Indien de regiokorpsen kritiek hebben op de inventarisatie, moet deze kritiek deels op henzelf terugslaan, omdat zij namelijk geen zorgvuldige informatie hebben aangeleverd. Het feit dat de beoordeling van gegevens centraal kan plaatsvinden, onderstreept de noodzaak voor de regiokorpsen hun gegevens aan te leveren.

*Het CBO hanteert bij de inschatting van een criminele organisatie de acht criteria van de CRI en heeft daaraan toegevoegd de maatschappelijke impact van de activiteiten van een geïdentificeerde criminele groepering en het internationaal actief zijn daarvan (CBO-conferentie van 8 en 9 mei 1995).*

Die beoordeling vindt op dit moment de facto op ressortelijk of interregionaal niveau plaats, omdat het CBO pas in een laat stadium van de procedure de onderzoeksdoelen van de kernteams krijgt voorgelegd. De feitelijke invloed van het CBO om prioriteiten te stellen is in het bijzonder zeer klein als de CID-informatie betrekking heeft op het gebied van een kernteam dat slechts uit twee regiokorpsen bestaat.

*De organisatie van de prioritering verklaart niet alleen waarom het onderzoek van de kernteams zo sterk afwijkt van de nationale prioriteitenstelling. De procedure brengt zelfs met zich mee dat op het moment dat het CBO de Vergadering van procureurs-generaal inlicht de kernteams vaak al zijn begonnen met het betreffende onderzoek. De prioriteitenstelling houdt in de praktijk vaak in dat wordt ingestemd met een voorstel van een kernteam.*

Op de mogelijkheid van centrale beoordeling van de gegevens sluit een derde overweging aan. In verschillende regio's worden de te onderscheiden aspecten van georganiseerde criminaliteit verschillend beoordeeld. Als men, zoals in Rotterdam wordt nagestreefd, komt tot prioritering aan de hand van de tien criteria voor georganiseerde misdaad van de CRI, zullen die criteria binnen verschillende regio's verschillend worden afgewogen. Bij de beoordeling of een zaak al of niet een kernteamonderzoek moet worden, weegt in de ene regio het aspect «liquidaties» mogelijk zwaarder dan het aspect «corruptieve contacten» en is dat bij de andere regio niet het geval of zelfs andersom. Het blijft de vraag of zulke verschillende afwegingen positief of negatief moeten worden beoordeeld.

Feitelijk hebben veel van de activiteiten van de kernteams nog weinig uit te staan met de prioriteitenstelling van het CBO. Zo vindt de opsporing van leden van één van de bekendste Hollandse criminele netwerken grotendeels niet door een kernteam plaats, maar door recheteteams in verschillende regiokorpsen. Het betreft onderdelen van een groep die wellicht qua structuur het beste te vergelijken is met de V.O.C. van weleer. De FIOD en de regiokorpsen Amsterdam-Amstelland en Utrecht houden zich ermee bezig. Evenmin was het een kernteam – maar wel een regiokorps – dat zich bezighield met het onderzoek naar de hoog georganiseerde Chinese misdaad waaraan, gezien de CBO-inventarisatie, maximale inspanning zou moeten worden gewijd. Omgekeerd blijkt uit de inventarisatie van criminele groeperingen voor 1995 dat ongeveer de helft van de kernteamonderzoeken geen betrekking heeft op de – niet onomstreden – CRI-inventarisatie van de 27 belangrijkste criminele groeperingen. Wel blijken alle kernteams zich met onderzoeken tegen hoog georganiseerde criminele groepen bezig te houden.

*Twijfels omtrent de prioriteit zijn binnen het CBO met zoveel woorden geuit ten aanzien van drie onderzoeken van het kernteam Rotterdam en een onderzoek van het kernteam Zuid.*

*De heer **Koekkoek**: In Zuid-Nederland is ook het kernteam, het interregionaal rekercheteam zuid. Hoe is nu de verhouding tussen wat u doet en wat dat kernteam doet?*

*De heer **Van Amerongen**: Het kernteam is er sinds februari 1994. Ik denk dat het grote verschil tussen wat het kernteam doen en dat wat wij als regio doen, juist is dat het kernteam op groepen zit die meer uitstraling hebben naar de andere regio's, naar de rest van Nederland. Wij zitten iets meer op groepen die alleen maar in onze regio, dan wel in Zuid-Nederland een uitstraling hebben. Op zichzelf is het verschil heel moeilijk aan te geven. Ik zeg altijd: Georganiseerde criminaliteit is altijd internationale criminaliteit. Het verschil tussen het werk van een kernteam en het werk van de regio-rekercheteams is heel erg lastig aan te geven.<sup>40</sup><sup>39</sup>*

Het CBO vindt dat de onderzoeken die de kernteams uitvoeren niet in alle gevallen terecht door hen zijn opgepakt en dat zij hebben nagelaten andere grote onderzoeken uit te voeren. Bedacht moet worden dat de kernteams zijn opgericht in een tijd waarin het CBO in de huidige vorm nog niet bestond. De kernteams zijn destijds begonnen met onderzoeken die door de regiokorpsen werden aangedragen. Sommige kernteams zijn nog steeds bezig met deze gecompliceerde onderzoeken. Dit wekt wellicht de indruk dat het probleem van het CBO van voorbijgaande aard is. Deze indruk is echter geen juiste wanneer het probleem geplaatst wordt in het licht van de spanning tussen nationale beleidsdoelen en ressortelijk of interregionale belangen.

Concluderend kan gesteld worden dat de bevoegdheid van het College van procureurs-generaal om, op advies van het CBO, als bevoegd gezag in hoogste instantie de prioriteiten te stellen, weliswaar formeel bestaat, maar praktisch volledig overschaduw wordt door de perceptie van de prioriteiten zoals die bij de politie en het lokale openbaar ministerie bestaat. In de praktijk is de prioriteitenstelling gebaseerd op regionale bijdragen.

#### *6.5.2 Methoden: fenomeenonderzoek*

Onder fenomeenonderzoek verstaat de commissie het doorlichten van een geografisch gebied, een misdadenveld, een criminele markt of een sector of verschijnsel in de samenleving. In de eerste twee gevallen is respectievelijk te denken aan het fenomeen «Zuid-Amerika» en het fenomeen «synthetische drugs». Wat betreft het doorlichten van een bepaald geografisch gebied kan ook worden gedacht aan de analyse van kenmerken van bepaalde bevolkingsgroepen in Nederland, bijvoorbeeld «Chinezen».

Ten aanzien van het doorlichten van een criminele markt kan worden gekozen voor een raster-benadering van bijvoorbeeld de logistiek van criminele goederenstromen en het aanbod van illegale diensten. Het is daarbij de bedoeling systematisch de betekenis van respectievelijk geld, corruptie, dekmantelfirma's, adviseurs en facilitators te onderzoeken in verband met aanschaf, produktie, afzet en algemene elementen van de criminele organisatie (zoals bijvoorbeeld herinvestering, sancties en dergelijke).<sup>40</sup>

Met betrekking tot het doorlichten van een maatschappelijke sector gaat het om de kwetsbaarheden van maatschappelijke organisaties. Dan is bijvoorbeeld het doel het verkrijgen van inzicht in hoeverre de (georganiseerde) criminaliteit invloed heeft of kan verkrijgen op «de transport-sector» of «de horeca»; daarbij gaat het ook om het ontwikkelen van

<sup>39</sup> Verhoor W.C. van Amerongen, chef van de afdeling georganiseerde criminaliteit bij het regiokorps Brabant-Zuid-Oost, 13 september 1995, nr. 13.

<sup>40</sup> Kernteam Zuid.

bestrijdingstactieken in een bredere context dan het strafrecht en met andere actoren dan alleen politie en openbaar ministerie.

Bovengenoemde definitie behelst een keuze. In de praktijk is de vraag wat fenomeenonderzoek precies is, nog onderwerp van debat.<sup>41</sup> Zo wordt ook wel gezegd dat er twee soorten fenomeenonderzoek zijn: sector-doorlichting en organisatiedoorlichting.

*Dat onderscheid laat zich illustreren met het verschil tussen twee fenomeenonderzoeken die betrekking hebben op de Bedreigde uitheemse diersoorten, zogeheten BUD-zaken. De AID doet daarnaar fenomeenonderzoek en concentreert zich vooral op de personen en organisaties die zich (op illegale wijze) met dierenhandel bezighouden. Dit onderzoek is overigens tamelijk gericht op de opsporing. De Rotterdamse politie laat wetenschappelijk onderzoek verrichten naar de sector (illegale) dierenhandel. Centraal staan vragen als: welke mensen houden zich daarmee bezig; hoe komen zij met elkaar in contact; hoe lopen de goederenstromen? In dit onderzoek wordt, anders dan bij de AID het geval is, geen enkel gebruik gemaakt van opsporingsmethodieken, maar wordt gesproken met mensen in het veld met inbegrip van personen die bij de AID bekend zijn.*

Er bestaat een landelijk overleg over het fenomeenonderzoek. Dit zogeheten Landelijk overleg fenomeenonderzoek is erop gericht te komen tot afstemming van fenomeenonderzoeken en tot ontwikkeling van gemeenschappelijke uitgangspunten voor de bestudering van georganiseerde criminaliteit.

Welke specifieke betekenis ook aan fenomeenonderzoek wordt toegekend, het onderscheidt zich in elk geval van het operationele onderzoek.

*De voorzitter: Kunt u verder nog een zaak aangeven waaruit de meerwaarde van het fenomeenonderzoek blijkt?*

*De heer Jansen: Ik maakte al melding van een onderzoek dat wij samen met de horeca doen. De insteek waarvoor wij rond het fenomeenonderzoek hebben gekozen, is niet het vormen van een dreigingsbeeld, maar het maken van een risicoschets voor bepaalde branches. Waar is een branche kwetsbaar voor zware, georganiseerde criminaliteit? Als je met de horeca gaat samenwerken, ontdek je meer criminaliteit. Die behoort dan niet echt tot de georganiseerde vormen van criminaliteit. Het zijn ook vormen van «racketeering», zoals men dat in Amerika noemt, afpersing die stelselmatig plaatsvindt. Het gaat dan om bedragen van fl 50.000.= waarvoor men ook mensen tijdelijk wegneemt.<sup>42</sup>*

Fenomeen onderzoek beoogt brede inzichten in een verschijnsel te verwerven door het maken van een scan, dat wil zeggen: a) het verzamelen en veredelen van informatie uit openbare bronnen, b) het onderhouden van contact met diverse personen en instanties en soms c) het gebruik van informatie die bij politie en bijzondere opsporingsdiensten bekend is.<sup>43</sup> Dat laatste roept de vraag op in hoeverre het toelaatbaar is fenomeenonderzoek mede te baseren op kwetsbaar (zacht) onderzoeksmateriaal en persoonsgerelateerde gegevens die bij opsporings- en inlichtingendiensten thuishoren.

Wellicht daarom menen sommigen dat 80% van informatie ten behoeve van genomen onderzoek uit openbare bronnen behoort te komen.

De scanfase kan worden gevolgd door het informatieve onderzoek naar een delicttype of een crimineel fenomeen respectievelijk het onderzoek naar organisaties, dadergroepen, en netwerken. Vooral het doorlichten van een organisatie kan vloeiend overlopen in een opsporingsonderzoek.

*Maar het kernteam Randstad Noord en Midden leek toch wel erg ver af te wijken van de algemene opvattingen over fenomeenonderzoek, toen het een onderzoek naar één criminele organisatie (waarin gerechtelijke vooronderzoeken zijn geopend) al aanduidde als fenomeenonderzoek.*

<sup>41</sup> J.J.C. Kortekaas, Fenomeenaanpak, *Tijdschrift voor de politie*, 7 augustus 1994 p. 24-29; P. van Essen, Fenomeenaanpak plaatst crimineel proces in bredere context, *Algemeen politiebld*, nr. 9, 1995, p. 18-20.

<sup>42</sup> Verhoor H.A. Jansen, hoofd van de regionale rekerchedienst van de regiopolitie Rotterdam-Rijnmond, 13 september 1995, nr. 14.

<sup>43</sup> Zie verder Inzicht in Drenthe: Een scanmodel voor fenomeenaanpak, van 16 maart 1995; Research voor het kernteam Haaglanden, van 25 oktober 1993.

Politie en justitie hebben sinds april 1992 in onderlinge samenspraak een aantal fenomeenonderzoeken verdeeld. Formeel zijn later door het CBO aan de zes kernteams verschillende fenomenen toebedeeld. Het kernteam Zuid dient zich bezighouden met synthetische drugs; het kernteam Noord-Oost-Nederland met Oost-Europa en Turkije; het kernteam Amsterdam met West-Europa (in het bijzonder Nederlandse netwerken) en Joegoslavië; het kernteam Rotterdam met EG-fraude en milieu (inclusief bedreigde uitheemse diersoorten) en het kernteam Haaglanden met Zuid-Amerika en Italië. Inmiddels is besloten kernteam Zuid te belasten met het fenomeen Joegoslaven inclusief de mensenhandel; kernteam Noord-Oost-Nederland met het onderzoek naar de voormalige Sovjet-Unie en kernteam Rotterdam (eventueel samen met kernteam Randstad Noord en Midden) met Chinese netwerken; en kernteam Randstad Noord en Midden met Schiphol.

Deze verdeling van fenomeenonderzoeken was van het begin af omstreden. Op uitvoerend wordt kritiek geuit op de oorspronkelijke verdeling van thema's over de kernteams. Niet alleen wordt het belang van aan het eigen kernteam toebedeeld onderzoek betwijfeld, maar bestaat ook kritiek op het centraal verkavelen van onderzoeksgebieden. Zo is naar voren gebracht dat het niet goed is het onderzoek naar Turkije te concentreren bij het kernteam Noord-Oost-Nederland, terwijl men in Rotterdam en Amsterdam ook met dergelijke dadergroepen wordt geconfronteerd.

De gekozen opzet impliceert de mogelijkheid dat concreet onderzoek door een bepaald team in het gehele land, dus ook ressorts-overschrijdend, moet worden verricht. Die situatie is nog lang niet bereikt. Het roept de vraag op hoe het kernteam-fenomeenonderzoek zich verhoudt tot datgene wat de CRI zou kunnen doen. In het CBO is in dit verband in februari 1995 gesteld dat er meer gestuurd zou moeten worden op informatie ten aanzien van fenomenen, zoals milieu-criminaliteit, dan op territoriale doelgroepen. In juni 1995 werd evenwel juist nader besloten tot herverdeling van de onderzoeken van de territoriale groepen waarbij verschillende teams specifieke aandacht aan mensensmokkel zouden moeten geven.

Organisatorisch heeft het fenomeenonderzoek het duidelijkst vorm gekregen in het kernteam Noord-Oost-Nederland. Twee aparte teams houden zich met de toegewezen onderwerpen bezig: elk team heeft een eigen coördinator, eigen inwinners van informatie en eigen analisten. Het fenomeenonderzoek heeft hier een wetenschappelijk stempel. Dat kernteam besteedt vijftien procent van de totale sterkte van het kernteam aan fenomeenonderzoek. Elders, bijvoorbeeld in Haaglanden en in Rotterdam, wordt het fenomeenonderzoek vaak uitbesteed aan al dan niet aan de politie gelieerde bureaus of personen.

*Het kernteam Haaglanden is nadrukkelijk voorstander van een fenomeenaanpak. Maar ondanks het bestaan van enkele zeer algemene scans van de hand van het bureau Informatiecoördinatie, analyse en research (ICAR), is het echte fenomeenonderzoek nog niet van de grond gekomen. Iets vergelijkbaars geldt voor het kernteam Zuid. Vermoedelijk moet de wat moeizame start worden begrepen tegen de achtergrond dat uitvoerende medewerkers meer heil zien in organisatiedoorlichting dan in de «al te wetenschappelijke» scans, terwijl de organisatiedoorlichtingen daar nog niet van de grond zijn gekomen. In Rotterdam liggen in het kader van het fenomeenonderzoek twee voorstellen met betrekking tot EU-fraude en twee voorstellen met betrekking tot milieu. Eén daarvan is het reeds genoemde onderzoek naar de illegale handel in bedreigde uitheemse diersoorten. Dit betreft materie die past in een landelijk project waarvan het secretariaat in Rotterdam is gevestigd.*

Het kernteam Amsterdam en het kernteam Randstad Noord en Midden doen zelf feitelijk geen fenomeenonderzoeken. Dergelijke onderzoeken gebeuren daar al elders in de betrokken regiokorpsen. Bovendien is men



van oordeel dat fenomeenonderzoeken beter door de regionale recherche kunnen worden verricht.

Als zodanig is fenomeenonderzoek niet voorbehouden aan kernteams. Dat ligt ook voor de hand, als alleen al wordt gedacht aan brancheonderzoeken door de FIOD en andere bijzondere opsporingsdiensten. Dit soort onderzoeken, waarbij binnen een bepaalde branche systematisch wordt gekeken naar de zwakke plekken of waarbij bepaalde risicobranches worden geïdentificeerd, zijn in feite voorlopers van de fenomeenonderzoeken geweest.

Niet alleen bij de kernteams, maar ook in de regiokorpsen wordt fenomeenonderzoek verricht. Zo doet bijvoorbeeld het regiokorps Midden- en West-Brabant fenomeenonderzoek naar vrouwenhandel, grensoverschrijdend transport van chemisch afval en bedreigde uitheemse diersoorten. Het fenomeenonderzoek vindt zelfs plaats in regiokorpsen waar een kernteam, waaraan al fenomeenonderzoek is opgedragen, is gesitueerd. Zo wordt in het regiokorps Haaglanden fenomeenonderzoek gedaan naar de horeca; in het regiokorps Rotterdam naar de transportbranche. Daarbij moet worden aangetekend dat deze beide onderzoeken zijn gekozen door het interregionale Platform criminaliteitsbeheersing. In beide korpsen lopen ook nog andere fenomeenonderzoeken.

### 6.5.3 Methoden: overige opsporingsmethoden

Kernteamonderzoeken zijn per definitie grote onderzoeken. In vrijwel alle kernteamonderzoeken worden een of meer bijzondere methoden gebruikt.

Het achterhalen van de frequentie van het gebruik van opsporingsmethoden door kernteams is moeilijk. In de eerste plaats is er geen centrale politie-autoriteit die de verschillende methoden inventariseert. Een uitzondering geldt wellicht ten aanzien van de politie-infiltratie. In de tweede plaats beschikken ook de korpsbeheerders van de regiokorpsen waar de kernteams zijn ondergebracht, niet over voldoende inzicht in de gehanteerde methoden. In de derde plaats geven de Doorlichting van het ministerie van Justitie en de gegevens van de Centrale toetsingscommissie (CTC) weliswaar terzake relevante informatie, maar deze gegevens zijn zeker niet volledig.

*Reeds hier zij een saillant gegeven opgemerkt: van de 59 ter toetsing aangemelde bijzondere methoden bij de CTC, waren 21 gevallen afkomstig uit kernteams. Uit deze gegevens blijkt in elk geval ook dat er grote verschillen zijn tussen de kernteams onderling.*

*Het gegeven dat het kernteam Noord-Oost-Nederland in de doorlichting van het ministerie van justitie zeer veel methoden als bijzonder heeft gemeld en kernteam Zuid relatief weinig, is voor verschillende uitleg vatbaar. Dat kan immers zowel te maken hebben met meldingsdiscipline als met feitelijk gepleegde handelingen. Wat de bij de CTC aangemelde zaken betreft, lijkt deze uitleg te worden bevestigd. Van 1 januari tot 10 oktober 1995 zijn 59 zaken ter toetsing aan de CTC voorgelegd, waarvan tien van kernteam Haaglanden, één van kernteam Randstad Noord en Midden, twee van kernteam Noord-Oost-Nederland, vijf van kernteam Rotterdam, twee uit kernteam Zuid en één uit kernteam Amsterdam. Tot 1 juni 1995 hadden slechts het kernteam Randstad Noord en Midden en het kernteam Noord-Oost-Nederland zaken ter registratie aangemeld bij de CTC.*

Een vierde factor die het kwantitatieve onderzoek naar het gebruik van opsporingsmethoden bemoeilijkt is dat juist op het vlak van het gebruik van opsporingsmethoden verwevenheid bestaat tussen de onderzoeken van verschillende kernteams. Dit kan enerzijds ertoe leiden dat dubbel-tellingen plaatsvinden en dat dus bijvoorbeeld meer inkijkoperaties

worden gemeld dan zijn gedaan, maar anderzijds ook dat operaties geheel niet worden gemeld.

*Bekend is het optreden van een informant van de RCID Kennemerland en zijn runners in Rotterdam, door wiens tussenkomst tonnen hash met betrokkenheid van politie en justitie op de markt kwamen. De zaak Bertus K. toont aan dat een Amsterdams onderzoek dat door de FIOD is aangezwengeld, gepaard kan gaan met een inijkoperatie door Utrechtse politie-ambtenaren.*

### *Informanten*

Informanten zijn juist voor kernteamonderzoek van het grootste belang. Het succes van de kernteams wordt geheel afgemeten aan de grote, langlopende zaken waarmee zij zijn belast. De betekenis van een informant is dan van belang, omdat doorgaans geprobeerd wordt de «grote vis» te vangen.

*Wanneer in een crimineel netwerk de taken zo zijn verdeeld dat een hoofdpersoon zich slechts bezighoudt met het witwassen van met drugs verdiend geld, een andere met de inkoop van nieuwe drugs en een derde met de logistiek om de nieuwe drugs te importeren en aan de man te brengen, dan kan het lastig zijn bijvoorbeeld de financiële man te binden aan de rest van de organisatie. Zeker als de betrokkenen behoedzaam opereren is informatie van een goed geplaatste informant of infiltrant welhaast onontbeerlijk, al was het maar om bijvoorbeeld een bankrekeningnummer door te geven van waaruit kan worden doorgerechercheerd.*

De Doorlichting van het ministerie van Justitie maakt in zeven kernteamzaken gewag van bijzonderheden met betrekking tot een informant. In twee gevallen ging het daarbij om een informant die was ingezet als burgerinfiltrant: beide onderzoeken zijn inmiddels op last van de minister van Justitie stop gezet. In enkele andere gevallen ging het om deals, zelfs een keer om een kroongetuige. Zowel de burgerinfiltratie als het sluiten van deals komen (al dan niet in samenhang) vaker voor, maar de meest omstreden zaken betreffen activiteiten van regionale CID-en en niet die van de CID-en van kernteams.

Juist voor een kernteam met zijn vrijwel uitsluitende oriëntatie op een of enkele grote zaken is het van grote betekenis om informanten van importantie te runnen. Sommige informanten zijn zich bewust van hun positie in grote recherche-onderzoeken.

*In de zaak van het IRT Noord-Holland/Utrecht zorgde een informant die vergaande voorwaarden stelde, dan ook voor zeer grote problemen. Deze en andere informanten hebben met diverse regionale korpsen, maar ook met het kernteam Randstad Noord en Midden en het kernteam Rotterdam zaken gedaan, wat hun miljoenen guldens heeft opgeleverd.*

Informanten krijgen soms hoge geldelijke beloningen. Die beloningen worden of als onkostenvergoedingen uit het kernteambudget, of als justitie-beloningen of als beloningen van verzekeringsmaatschappijen betaald. De bedragen die justitie uitkeert in het kader van de Regeling tip-, toon- en voorkoopgeld, worden in verhouding tot de verzekeringspenningen te laag geacht. Sommige kernteams proberen de informanten ertoe te bewegen hun criminele gelden te laten inleveren en hen in ruil daarvoor een passende beloning – gedacht wordt aan tonnen – te geven.

*De in Rotterdam uitgekeerde beloningen variëren van f. 2.000 tot f. 50.000 Eenmaal is een beloning van f. 230.000 betaald door justitie, terwijl de informant tevens het geld dat hij had verdiend bij de criminele organisatie, mocht behouden.*

*In Haaglanden krijgt een informant voor «geslaagde partijen» geld van de criminele organisatie. Na overhandiging van de justitiële beloning van f. 275.000 draagt de informant zijn verdiensten af. Het ingeleverde bedrag bedraagt meer dan één miljoen gulden. Het geld wordt geparkeerd op een rekening van de CRI.*

Slechts bij hoge uitzondering vinden strafvorderlijke deals plaats. Maar zij komen voor, ook in kernteamzaken: in Rotterdam gebeurde dat in het Laundry-onderzoek twee keer. Het gaat daarbij niet alleen om het in het vooruitzicht stellen van een sepot. Ook komt het voor dat de criminele informant in geval van detentie als beloning wordt overgeplaatst naar een lichter regime of dat naar aanleiding van zijn gratieverzoek een gunstig advies of strafvermindering wordt gegeven.

Het aantal informanten varieert per kernteam. Rotterdam stelt circa 70 à 100 informanten te hebben ingeschreven. Het kernteam Randstad Noord en Midden heeft meer dan 32 namen en het kernteam Amsterdam niet meer dan 10. Maar deze cijfers zeggen niets. Doorslaggevend is namelijk dat soms ook personen met wie een eenmalig contact heeft plaatsgevonden, als informant worden ingeschreven. Anderzijds bevinden zich tussen deze namen ook de actief gerunde informanten en de personen die als burger-infiltranten optreden. Ook ten aanzien van de actief gerunde informanten bestaan echter verschillen. Het varieert volgens de chefs van de kernteam-CID-en van twee tot twintig actief gerunde informanten per kernteam.

De CID van het kernteam runt niet alleen zelf informanten, maar probeert ook andere CID-en, waaronder CID-en van regiokorpsen, te activeren. Daartoe wordt eerst bij de NCID gevraagd welk regiokorps informatie zou kunnen bieden. Vervolgens wordt bij de andere regiokorpsen nagegaan of de CID daar beschikt over relevante informatie. Dit kan leiden tot het reactiveren van «oude» informanten. Dat gebeurt dan doorgaans door de oorspronkelijke runners. Het komt voor dat een runner uit het kernteam en een runner uit een regiokorps gezamenlijk een informant runnen, het zogeheten combi-runnen. Het gebeurt ook dat een informant van een andere CID die van belang is voor het kernteam-onderzoek buiten het domein van het kernteam wordt gerund. Dit vergt een nauwkeurige afstemming tussen het kernteam en de betreffende regio. Het is namelijk niet vanzelfsprekend dat het betrokken kernteam gebonden is aan de kaders waarbinnen de informant mag opereren, zoals die gesteld zijn door de CID-officier van justitie van de regio in kwestie. Veel CID-en willen dan ook liever hun eigen informant blijven runnen.

Ook binnen de kernteams wordt de veiligheid van de informant belangrijker geacht dan het behalen van resultaat. Het openbaar ministerie heeft in enkele kernteamzaken of daaraan gelieerde zaken de veiligheid van de informant in dit opzicht laten prevaleren.

*Bekend is dat vanwege de wens van de CID-officier van justitie tot bescherming van een informant naar de mening van de rechtbank in een deel van het Ramola-onderzoek niet kon worden vastgesteld, of bij het verrichten van vooraankopen uitlokking had plaatsgevonden. Het openbaar ministerie werd daarop niet ontvankelijk verklaard. In hoger beroep is het gerechtshof te Den Haag inmiddels tot de conclusie gekomen dat de rechtbank de officier van justitie ten onrechte niet-ontvankelijk heeft verklaard in zijn vervolging. Ook in het verlengde van het Delta-onderzoek van het ontbonden IRT Noord-Holland/Utrecht moest vanwege de veiligheid van een informant in de zaak Oude Bildt zijl door de procureur-generaal vrijspraak geëist worden.*

Desalniettemin lopen informanten het risico dat hun veiligheid in het geding komt.

*Zo werd de kroongetuige Helio Stewart, de lijfwacht van de hoofdverdachte in de Laundry-zaak, op 6 december 1993, kort na zijn verklaring bij de politie, doodgeschoten. Verder zegt een runner te weten van zes liquidaties van informanten.*

### *Infiltranten*

De Doorlichting van het ministerie van Justitie meldt vijf infiltratie-acties door een kernteam, al dan niet in de vorm van pseudo-koop; in drie van die gevallen ging het om de inzet van een infiltrant van een politieel infiltratieteam (PIT). Daarnaast wordt in het kader van een diepgaande politie-infiltratie melding gemaakt van het ter beschikking stellen van een auto met chauffeur door de politie. Verder werd drie keer gewag gemaakt van een burgerinfiltrant.

De meeste kernteams maken gebruik van politie-infiltratie. Het kernteam Randstad Noord en Midden en het kernteam Amsterdam stellen echter daarvan geen gebruik te kunnen maken, omdat het bijna onmogelijk is voor een buitenstaander in een grote criminele organisatie binnen te dringen. Criminele organisaties gaan bij de werving van hun personeel immers buitengewoon zorgvuldig te werk.

*Om dezelfde reden wordt het weinig kansrijk geacht dat ambtenaren uit andere landen dit werk doen, ook al omdat zij geen contacten in het milieu hebben.*

De bespreking van de methode infiltratie kan op deze plaats beperkt blijven. De beslissing om PIT-assistentie aan te vragen is weliswaar aan het kernteam, maar de formele verantwoordelijkheid voor wat in het infiltratie-traject gebeurt, ligt bij de chef van het PIT en niet bij het kernteam. Wel wordt bij het kernteam Zuid gewerkt met een «stuurgroep begeleidingsteam», bestaande uit de coördinerend officier van justitie, de zaaksofficier van justitie, de kernteamchef, de recherchechef en de politie-infiltranten. Deze stuurgroep komt een keer per maand bijeen.

Politie-infiltratie voor een kernteam is meestal kortlopend. De kernteams zien daar echter graag verandering in komen.

Met betrekking tot burgerinfiltratie zijn de belangrijkste problemen besproken. Het betreft de beloning van de informant en de vraag of de runners wel voldoende greep hebben op de burgerinfiltrant. In dit opzicht hebben de grootste problemen zich, afgezien van het IRT Noord-Holland/Utrecht, niet zozeer voorgedaan bij de kernteams, maar bij de CID-en van de regiokorpsen.

Frontstores worden in de regel via de Afdeling nationale coördinatie politieïle infiltratie (ANCPI) opgezet. In het kader van samenwerking met Canada is het kernteam Zuid (met de ANCPI) betrokken geweest bij een frontstore-operatie. Het kernteam Noord-Oost-Nederland heeft geprofiteerd van Engelse en Duitse expertise bij het opzetten van de frontstore. De CTC heeft naar aanleiding van een Rotterdams verzoek gesteld de voorkeur te hebben voor een landelijke regeling.

### *Observatie*

Volgens de Doorlichting van het ministerie van Justitie zijn in circa tien kernteamonderzoeken semafoons getapt of is via de Kolibrie afgeluisterd op het autotelefoonnet (ATF-net). Ook is onder meer in het buitenland GSM afgetapt.

Het gebruik en plaatsen van peilapparatuur wordt in de doorlichting vijf keer in verband gebracht met kernteams, waarbij het eenmaal om een satellietbaken ging. Uit de meldingen, die ter registratie aan de CTC zijn doorgegeven, blijkt dat het kernteam Randstad Noord en Midden en het kernteam Noord-Oost-Nederland minstens elf keer een peilbaken hebben geplaatst althans een voeding voor een peilbaken hebben verwisseld. Uit andere bronnen blijkt ook dat het kernteam Randstad Noord en Midden frequent peilbakens gebruikt. Het openbaar ministerie werd tot 1993 in het algemeen hiervan niet in kennis gesteld. De reden die hieraan ten grondslag lag, was dat observatie werd opgevat als een hulpmiddel en

dus ter beoordeling van de politie staat. In de Doorlichting van het ministerie van Justitie zijn drie inijkoperaties gemeld, waarvan één in een niet bewoonde woning. Het kernteam Noord-Oost-Nederland en het kernteam Randstad Noord en Midden hebben tot nu toe niet of nauwelijks behoefte gehad aan inijkoperaties. Toch staat vast dat het kernteam Noord-Oost-Nederland gebruik heeft gemaakt van een endoscoop en dat het plaatsen van een peilbaken soms een inijkoperatie vereiste.

De inzet van foto- en videocamera's al of niet in een vaste opstelling ten behoeve van de kernteams werd in de Doorlichting van het ministerie van Justitie vijf keer gemeld. Daarbij was één keer sprake van observatie met behulp van een videokoffer. Foto en videocamera's worden in de praktijk veel vaker gebruikt (sinds 1 augustus 1994 heeft alleen al het kernteam Randstad Noord en Midden tussen de 25 en 50 camera's ingezet).

Het idee van het kernteam Noord-Oost-Nederland om af luisterapparatuur te laten plaatsen in een in aanbouw zijnd pand, zodat direct zou kunnen worden afgeluisterd, heeft nooit geresulteerd in een officieel verzoek aan het openbaar ministerie, omdat al in een discussie hierover tussen politie en openbaar ministerie duidelijk werd dat het in dat geval onverantwoord was. Het kernteam Zuid ondervond dat het plaatsen van een bug in een telefooncel en van andere apparatuur waarmee direct kan worden afgeluisterd geen effect sorteerde.

Het in 1993 opheffen IRT Noord-Holland/Utrecht liet met enige regelmaat inijkoperaties uitvoeren.

*De heer Lith: (...). Als ik hem vroeg om met zijn team bij wijze van spreken morgen zo'n inijkactie te verrichten, dan ging hij vanavond voorverkennen. Daar besteedde hij twee uur aan. En dat bleek er ook op te staan als «klusje». In die zin kan ik precies bij de administratie van het IRT terugvinden welke inijkacties, overigens met toestemming van het openbaar ministerie, wij hebben gedaan.(...) Het IRT heeft bij dit soort inijkoperaties altijd overleg gepleegd met het openbaar ministerie. Er is altijd verslag van gemaakt. Dit is vastgelegd in de administratie. (...)*

*De voorzitter: Het ging ons erom vast te stellen dat bij de mensen die de inijkoperaties uitvoerden, verder geen verslaglegging te vinden was.*

*De heer Lith: Daarover kunnen wij misschien van mening verschillen. De verslaglegging behoort te berusten bij degene die verantwoordelijk is en niet bij degene die het uitvoert. Je kunt natuurlijk zeggen dat zij het op een andere manier hadden moeten registreren. Maar de verantwoording voor hetgeen gebeurt, ligt bij het onderzoeksteam en niet bij een arrestatieteam dat wordt ingezet als hulpmiddel, omdat het de technische vaardigheden heeft om die actie te doen.<sup>44</sup>*

### *Informatie-uitwisseling*

Uit de Doorlichting van het ministerie van Justitie blijkt dat in twee zaken bijzonderheden waren met betrekking tot informatie-uitwisseling. Het ging om het opvragen van kopieën van een rijbewijs en om de uitwisseling van informatie met een bijzondere opsporingsdienst.

De informatie-uitwisseling blijkt voor de kernteams vooral van belang te zijn in het kader van het financieel redden. In de kernteams is de belangstelling daarvoor vrij groot. Het inzichtelijk maken van geldstromen voert immers vaak naar de top van de criminele organisatie en naar betrokken personen in de bovenwereld.

Bij het financieel redden door de kernteams gaat het niet zozeer om de buitgerichte opsporing zoals wordt verricht door de BFO's, danwel om de dadergerichte opsporing. Daarbij kan enerzijds worden geprobeerd aan te tonen wat de betrokkene legaal verdient en vervolgens de door hem gedane uitgaven hiermede vergeleken. Anderzijds kan men zich concentreren op het geldspoor dat de omgekeerde richting volgt van een transport van illegale goederen. De «paper trail» van bijvoorbeeld een drugstransport wordt in kaart gebracht. Het is in beide gevallen van

<sup>44</sup> Verhoor A. Lith, chef van het district Rijn en IJssel van de regiopolitie Utrecht, voormalig teamleider van het interregionaal rechteam Noord-Holland/Utrecht, 11 oktober 1995, nr. 48.

belang de relevante bankrekeningen te kennen. Uit alle uitgaven en inkomsten van dat rekeningnummer worden de opmerkelijke uitgaven geselecteerd.

*De banken werkten tot voor kort ook informeel (dat wil zeggen via hun eigen dienst veiligheid) goed mee. Dat geldt ook voor de creditcardmaatschappijen. Recentelijk is men echter geschrokken toen informatie van het Meldpunt ongebruikelijke transacties (MOT) die in een kernteamonderzoek door de ABN/Amro-bank is verstrekt, naar buiten is gebracht. De bank is nu bang voor negatieve publiciteit. Daarom zijn de banken terughoudender geworden en eisen zij eerst een uitleveringsbevel.*

Het vergt kennis van de materie om een financiële stroom te kunnen volgen. Zonder die kennis is het moeilijk te beoordelen wat opmerkelijke uitgaven zijn als het gaat om bijvoorbeeld huizenaankoop of beurs-transacties. In de kernteams wordt met name met het oog op het financieel rechercheren, geparticipeerd door ambtenaren van bijzondere opsporingsdiensten en accountants van de CRI. Er zijn echter ook enkele politie-ambtenaren die zich hiermee bezighouden. Aan het kernteam Randstad Noord en Midden en het kernteam Haaglanden heeft het BFO personeel uitgeleend ten behoeve van het kernteam.

Het toevoegen van fiscale experts aan het kernteam brengt niet alleen die expertise binnen het team, maar biedt ook de mogelijkheid gebruik te maken van de contacten van deze experts.

*Zo is de mogelijkheid genoemd dat iemand interessant wordt gevonden als mogelijke informant en dat daarom bij een belastingcontact wordt gevraagd hoe de potentiële informant er fiscaal voorstaat. In dat geval zou vanuit een fiscale «klemsituatie» een relatie kunnen groeien. Overigens wordt van belastingzijde ontkend dat (al dan niet in overleg met justitie) fiscale deals met informanten worden gesloten. Wel is onder meer in Amsterdam overleg tussen politie en Belastingdienst wat eraan heeft bijgedragen dat verschillende personen uit de onderwereld miljoenenaanslagen kregen opgelegd.*

Soms worden fiscale contacten gebruikt voor verdergaande doelen. Het komt bijvoorbeeld voor dat een kernteam een verdachte welbewust ertoe wil prikkelen om naar zijn financieel adviseur te gaan en dat hem daarom een hoge belastingaanslag wordt toegemeten.<sup>45</sup> Omgekeerd komt het voor dat het kernteam de belastingambtenaar vraagt nog even te wachten met het opmaken van een aanslag.

## 6.6 Samenwerking

Kernteams worden geacht zelfstandig en herkenbaar georganiseerd te zijn. Kernteam-zaken betreffen vaak complexe onderzoeken naar georganiseerde criminaliteit, waarbij de politie, ook intern, een zekere mate van geheimhouding wil garanderen. Dit is bijvoorbeeld begrijpelijk als van de onderzochte criminele groep verwacht wordt dat deze corruptieve contacten aangaat. Zowel de organisatievorm van de kernteams als de aard van hun onderzoeken leiden ertoe dat informatie zodanig vertrouwelijk is dat deze zeer beperkt wordt uitgewisseld.

De geheimhouding brengt met zich mee dat de samenwerking van een kernteam met de reguliere politie soms moeizaam verloopt. In gevallen waarin een kernteam reeds over informatie beschikt die voor een ander onderzoeksteam van belang was, maar deze informatie niet doorspeelt, vat dat andere team deze vertrouwelijkheid van informatie ofwel het embargo-karakter ervan op als een belemmering van de eigen werkzaamheden.

<sup>45</sup> Herinnerd kan worden aan belastingaanslagen van 20 miljoen, 540 miljoen en van 2,5 miljoen gulden op successievelijk drie verdachten. Bovendien is bij laatstgenoemde aanslag in het kader van een strafrechtelijk financieel onderzoek (sfo) beslag gelegd op alle bezittingen.

*De voorzitter: U bent gebleken een verklaard tegenstander te zijn van het gebruik van zogenaamde «embargoteams», waar alles in feite gecompartmenteerd geheim wordt gehouden.*

*De heer Wilzing: Ja.*

*De voorzitter: Kunt u dat toelichten?*

*De heer Wilzing: Ik heb wel eens gezegd: de embargoteams zijn de dood in de pot. Embargoteams zijn heel gevaarlijk. Als je je informatiepositie te veel op deze manier afsluit, dan betekent het dat je niet meer communiceert met je collega's. Dan kan het zijn dat je met twee teams op een deel van hetzelfde onderzoek gaat zitten en je activiteiten op dezelfde groepering richt. Dat is levensgevaarlijk. Het is ook heel simpel op te lossen. Het betekent gewoon dat je per dag de subjecten, de namen van de verdachten doortoetst naar de zogenaamde CIDS, de CID-subjectenindex. Dat is een heel simpele verwijzings-index, waarbij collega's kunnen checken of anderen met hetzelfde bezig zijn. Dat is de winst van de laatste jaren die wij samen met de Nederlandse politie hebben weten te bereiken. Ik heb het idee dat bij mijn collega's – in ieder geval geldt dat voor mijn eigen gebied; daar kan ik voor spreken – hetzelfde gevoel leeft: stoppen met embargoteams en zorgen dat je die ene databank met elkaar goed vult, zodat een ieder weet waar hij mee bezig is. Voor de CRI is het dan niet anders dan elkaar in contact brengen, ervoor zorgen dat je met elkaar communiceert en afspraken maken.<sup>46</sup>*

De vertrouwelijkheid bemoeilijkt ook de mogelijkheden tot samenwerking in andere onderzoeken. Ook medewerkers van kernteams die hun onderzoek nadrukkelijk als vertrouwelijk kwalificeren, zijn zich hiervan bewust.

*De heer De Graaf: De heer Woelders vertelde ons dat u ondanks alle goede contacten die er tussen u, de heer Woelders en de kernteamofficiërs zijn, niet bepaald scheutig bent met informatie; dat zijn mijn woorden. U zou bepaalde informatie afschermen.*

*De heer Dros: Dat is juist.*

*De heer De Graaf: Doet u dat bewust ten opzichte van Amsterdam?*

*De heer Dros: Nee, wij doen het bewust ten opzichte van Nederland. Wij doen bijzonder loyaal mee aan de CRI-systemen. Wij melden onze CID-subjecten aan. Wij melden onze onderzoeken aan. Wij maken gebruik van de verbindingssambtenaar van de CRI. Wij doen er dus alles aan om te voorkomen dat wij in het vaarwater van andere onderzoeken zitten. Wij doen er alles aan om te voorkomen dat wij anderen informatie onthouden of dat ons informatie onthouden wordt. Het heeft in mijn optiek echter alles met professionaliteit te maken dat wij de strategie die wij in ons onderzoek gekozen hebben, en de concrete invulling ervan binnen de muren van het team houden.<sup>47</sup>*

Geprobeerd wordt de nadelen in dit opzicht zoveel mogelijk te beperken. Dat is vooral noodzakelijk in gevallen waarin meer kernteams of regiokorpsen zich op de dezelfde onderzoekssubjecten richten.

*De voorzitter: In ons onderzoek stuiten wij op in ieder geval de mogelijkheid dat in één ressort, waar u ook toe behoort, kernteams bijna dezelfde onderzoeken of op dezelfde groepen lijken te zitten. Is dat goed met elkaar afgestemd?*

*De heer Vrakking: Ja. De CID-mensen van het kernteam Haarlem en het kernteam Amsterdam hebben overleg. De zaak van het kernteam Haarlem is een Amsterdamse officier. Ik bespreek met mijn collega uit Haarlem de voortgang van dat onderzoek.*

*De voorzitter: Er zijn dus geen overlappen?*

*De heer Vrakking: Dat is niet helemaal uit te sluiten, maar dan wordt wel goed met elkaar gecommuniceerd.<sup>48</sup>*

## 6.7 Sturing en controle

### 6.7.1 De korpsbeheerders en de korpsleiding

De kernteams zijn beheers- en gezagsmatig ondergebracht bij bepaalde regiokorpsen en arrondissementen. Formeel ligt de beheersverantwoorde-

<sup>46</sup> Verhoor J. Wilzing, korpschef regiopolitie IJsselland, 6 september 1995, nr. 3.

<sup>47</sup> Verhoor O.R. Dros, chef kernteam Randstad Noord en Midden, 28 september 1995, nr. 31.

<sup>48</sup> Verhoor J.M. Vrakking, hoofdofficier van justitie te Amsterdam, 12 oktober 1995, nr. 53.

lijkheid bij de korpsbeheerder van het regiokorps waar het team is gevestigd. Dat zijn de drie grote steden, Haarlem (kernteam Randstad Noord en Midden), Eindhoven (kernteam Zuid) en Zwolle (kernteam Noord-Oost-Nederland). Toch achten de korpsen die aan de kernteams personeel leveren, zich hiermee nog niet ontslagen van alle verantwoordelijkheden.

*Als gevolg daarvan voert bijvoorbeeld de chef van het kernteam Noord-Oost-Nederland overleg met negen korpsbeheerders en negen korpschefs.*

De betrokkenheid van de korpsleiding betreft vooral personele aangelegenheden. De rol van korpsbeheerder ligt voornamelijk bij de keuze van zaken, zij het dat deze feitelijk door politie en justitie worden voorbereid.

*De heer Koekkoek: U zei dat de driehoek van het kernteam de zaak ook moet afkaarten. Heeft u iets gemerkt van invloed van het bestuur, zeg maar de korpsbeheerder die tevens burgemeester van Eindhoven is, op de keuze van de projecten?*

*De heer Paulissen: Hij heeft daar natuurlijk wel een stem in, maar ik heb sterk het gevoel dat hij zich ook laat leiden door hetgeen politie en justitie aandragen. Dus ik heb het idee dat hij op hoofdlijnen het proces volgt, dat hij nagaat of er goede dingen gebeuren die hij kan verantwoorden. Maar wat heel de voorbereiding van de onderzoeken betreft heeft hij een rol op afstand.<sup>49</sup>*

### 6.7.2 Het openbaar ministerie

Een kernteam is gezagsmatig en beheersmatig opgehangen aan één hoofdofficier van justitie. In de praktijk wordt het gezag over de kernteams uitgeoefend door een door die hoofdofficier aangewezen kernteamofficier (of een officier unithoofd/georganiseerde misdaad).<sup>50</sup>

Alleen het ressort 's-Hertogenbosch beschikt – overeenkomstig de gedachte van één kernteam per ressort – over een eigen kernteam. In de ressorten Amsterdam en Den Haag opereren telkens twee kernteams. De ressorten Arnhem en Leeuwarden beschikken daarentegen tezamen over één kernteam.

Een niveau lager – en dichter bij het veld – staan de arrondissementen. Er blijken soms wrijvingen tussen de arrondissementen te bestaan. Deze zijn moeilijk op te lossen, want uiteindelijk kan de hoofdofficier van justitie van bijvoorbeeld Maastricht niet accoord gaan met het afstaan van zijn verantwoordelijkheid aan zijn collega in 's-Hertogenbosch, wanneer de kernteamzaak in het Limburgse arrondissement speelt.

Maar ook binnen een arrondissement bestaat niet steeds volledige duidelijkheid in het bijzonder met het oog op de verhouding tussen kernteam- en CID-officier. Bij de meeste kernteams neemt de kernteam-officier een centrale plaats in, ook met betrekking tot door het kernteam te verrichten CID-activiteiten.

*De heer Vos: Mevrouw Gonzales, ik wil u eerst vragen stellen over uw werkveld als zodanig. Waar bestaat uw werk als kernteamofficier uit? Kunt u dat in het kort beschrijven?*

*Mevrouw Gonzales: In Haarlem is er heel duidelijk voor gekozen dat de kernteamofficier tevens de CID-verantwoordelijkheid heeft voor het kernteam. Deze is dus tevens CID-officier, maar alleen van de CID van het kernteam. De nadruk van het werk ligt dan op de CID-fase en de zogenaamde proactieve fase. Het werk is in het algemeen voor een deel het opsporingswerk. Daar moet je bij het team bovenop zitten, dus nagaan welke methoden er worden gebruikt. Aan de andere kant moet je, juist als officier, toetsen aan de rechtmatigheid, dus: wat kan volgens de wet wel en niet.*

*De heer Vos: U praat nu over uw CID-functie, maar kunt u iets vertellen over de kernteam-elementen als zodanig? Wat is de functie van de officier van het kernteam?*

<sup>49</sup> Verhoor W.J.A. Paulissen, districtschef regiopolitie Brabant-Noord, voormalig teamleider van het kernteam Zuid, 28 september 1995, nr. 29.

<sup>50</sup> Sinds enkele jaren bestaat het Landelijk overleg van coördinerend officieren van Justitie (LOCO), waarin de activiteiten van de kernteams op elkaar worden afgestemd.



*Mevrouw Gonzales: In feite heb je veel meer te maken met het aansturen van een aantal grote projecten die langer duren dan een paar weken. Je hebt te maken met een specialis- tisch team waarin alle onderdelen verenigd zijn: een eigen CID, een eigen observatieteam en een aantal tactische onderzoeken. Ook in de beheersmatige sfeer draai je mee in het reilen en zeilen van het kernteam.*

*(...)*

*De heer De Graaf: Maar heeft u nog wel voldoende distantie als officier als u eigenlijk deel uitmaakt van de leiding van het politieteam?*

*Mevrouw Gonzales: Dat is altijd het punt dat je houdt als je als officier zo dicht op een opsporingsinstantie zit. Ik denk het wel, want ik ben juist de scharnier naar de zaaks- officier, mijn hoofdofficier en mijn unithoofd. En zij zijn mijn klankborden met wie ik dingen ook overleg, dus als het al zo is dat ik in mijn enthousiasme meer galoppeer waar het iets minder zou kunnen, dan heb ik altijd een paar mensen die aan de bel trekken en zeggen: heb je hier wel aan gedacht, of hoe zit dat? Ik denk dat daarmee de distantie wel verzekerd is.<sup>51</sup>*

Op papier oogt de constructie kernteamofficier/CID-officier van justitie echter eenvoudiger dan in werkelijkheid het geval is.

*Bij het kernteam Randstad Noord en Midden is de kernteamofficier tevens CID-officier voor zover het kernteamzaken betreft. Diezelfde constructie bestaat in Den Haag voor het kernteam Haaglanden. In Rotterdam zijn de functies van kernteam- en CID-officier van justitie verenigd in één persoon.*

*De situatie bij het kernteam Zuid en het kernteam Noord-Oost-Nederland is minder overzichtelijk. Voor het kernteam Noord-Oost-Nederland is er een (Zwolse) kernteam- hoofdofficier en zijn er twee kernteamofficiëren, van wie één tevens CID-officier voor het kernteam is. Die opzet is in overeenstemming met beide betrokken procureurs-generaal. Men benadrukt daar dat collega CID-officiëren op de hoogte worden gesteld van CID-activiteiten van het kernteam in hun arrondissement. Dit moet wel worden gezien tegen de achtergrond van het feit dat tot nu toe kernteamzaken vaak werden begonnen door een andere officier van justitie die de zaken dan moest overdragen aan Zwolle. Het kernteam Zuid heeft een coördinerend officier van justitie, die tevens CID-officier van justitie is. Hoewel bij dit kernteam slechts één ressort betrokken is, dragen twee parketten (hoofdofficiëren) verantwoordelijkheid.*

*In Amsterdam is de positie van de kernteamofficier veel minder centraal waar het om beslissingen ten aanzien van de CID gaat. Dergelijke beslissingen worden door de CID-officier van justitie genomen. Tekenend is de mededeling dat de leiding van het kernteam de kernteamofficier best eens in de drie maanden wil bellen.*

Kernteamofficiëren behandelen doorgaans geen zaken ter zitting. Dat gebeurt door een zaaksofficier van justitie. Het komt wel voor dat kernteamzaken steeds aan dezelfde zaaksofficier worden toebedeeld. Dat gebeurt bijvoorbeeld in Haarlem en in Arnhem.

De indruk bestaat dat de kernteamofficiëren zeker bij het kernteam Haaglanden, het kernteam Randstad Noord en Midden, het kernteam Noord-Oost-Nederland en het kernteam Rotterdam nauw betrokken zijn bij wat er in het kernteam gebeurt. Deze officieren zijn meer dagen per week fysiek aanwezig bij het kernteam. Zij vallen niet op door terughou- dendheid en vereenzelvigen zich nogal met de politie. De betrokken hoofdofficiëren van justitie hebben niet veel grip op de Haarlemse en Rotterdamse officieren van justitie.

### 6.7.3 Rechterlijke controle: de coördinerend rechter-commissaris

Binnen de rechterlijke macht werd in 1994 in de aanpak van de georganiseerde criminaliteit aanleiding gezien het instituut van coördi- nerend rechter-commissaris in te voeren. Met de instelling van kernteams die over de arrondissementsgrenzen heen werken, werden kernteam- officieren van justitie aangesteld. Daaruit werd de conclusie getrokken dat

<sup>51</sup> Verhoor I.E.W. Gonzales, officier van justitie te Haarlem, tevens officier van justitie zware criminaliteit en kernteamofficier, 28 september 1995, nr. 32.

ook een coördinerend rechter-commissaris op zijn plaats zou zijn. Die fungeren sedert 1 januari 1995 als zodanig. De strafvorderlijke taakverdeling behoeft met de aanstelling van coördinerend rechters-commissarissen niet te worden aangetast: het openbaar ministerie leidt en coördineert de opsporing en daar ligt de verantwoordelijkheid voor de onderzoekskeuzen; de rechter toetst. De betekenis van een CRC is dat het juist in een kernteamonderzoek kan voorkomen dat een zaak uitwaaiers heeft in vier verschillende arrondissementen. De rechters-commissarissen in de arrondissementen behouden hun eigen bevoegdheid tijdens het gerechtelijk vooronderzoek. Door zijn overzicht over lopende kernteamzaken, kan de coördinerend rechter-commissaris afstemming tussen de diverse onderzoeken realiseren en de kennis en ervaring van de betrokken rechters-commissarissen bevorderen. Zo kan hij bevorderen dat één rechter-commissaris alle getuigenverhoren doet of dat in één keer een rogatoire commissie in het buitenland wordt uitgevoerd. En hij kan eraan bijdragen dat wordt voorkomen dat een onderzoekshandeling in het ene arrondissement het onderzoek in een ander arrondissement frustreert.

Er zijn zes kernteams en daarom ook zes coördinerend rechters-commissarissen. De coördinerend rechter-commissaris bij het kernteam Noord-Oost-Nederland bedient twee ressorten en dat houdt in dat zij contact heeft met de rechters-commissarissen in alle negen rechtbanken binnen die twee ressorten. De zes coördinerend rechters-commissarissen hebben overleg met elkaar, waarbij gezocht wordt naar de beste manier van optreden. Het is echter niet zo dat in dat overleg algemene, bindende beleidsafspraken worden geformuleerd.

Een punt van discussie is de vraag welke rol de coördinerend rechter-commissaris kan hebben tijdens het vooronderzoek. Juist omdat deze informatieve voorfase, het proactieve onderzoek voor de kernteams zeer belangrijk is, is de mogelijkheid geopperd dat de coördinerend rechter-commissaris zich daarmee zal moeten bezighouden.<sup>52</sup> Dit zou een eigensoortige procedure met zich meebrengen, tenzij zou worden volstaan met de taakopvatting waarin de coördinerend rechter-commissaris vrijblijvend adviezen aan de officier van justitie geeft. De relatie tot de rechter-commissaris die optreedt zodra het gerechtelijk vooronderzoek wordt gestart, tot de zittingsrechter en de verhouding tot (organen van) het openbaar ministerie (zoals de CTC) zou dan nader moeten worden onderzocht, terwijl tevens – in het licht van de jurisprudentie van het Europees Hof voor de Rechten van de Mens – zou moeten worden ingegaan op de rechten van de verdediging.

*De heer Vos: Uw redenering is dus: ik ben een CRC [coördinerend rechter-commissaris, red.] bij een van de kernteams, de kernteams doen het zware werk en ik wil werk doen, ook in de proactieve fase waarin de kernteams actief zijn. Maar waarom is dat juist een taak voor een CRC? Waarom zegt u niet dat dit bij het OM thuishoort? Wat kunt u toevoegen?*

*De heer Gelderman: Ook tegen mij is gezegd dat de coördinatie toch eigenlijk een OM-taak is. Waarom moet daar een rechter aan zitten, is mij gevraagd. Daarover doordenkende, komt toch aan de orde dat het handig kan zijn dat een centrale rechter-commissaris, die in goed contact staat met de in zijn ressort werkzame andere RC's [rechters-commissarissen, red.], afspraken kan maken over het coördineren van een aantal onderzoekshandelingen. Als in een grote zaak – met diverse takken in die ene zaak – die bij diverse rechtbanken speelt, een getuige wordt gehoord die in de drie of vier takken een rol kan spelen, dan is het wel zo handig dat het getuigenverhoor door één RC wordt verricht. Dat kan de coördinerend RC zijn. Er zullen natuurlijk afspraken gemaakt moeten worden over tijdstippen waarop handelingen worden verricht, opdat de ene huiszoeking de andere niet frustreert.*

*(...)*

*De heer Vos: Is dan uw overweging dat het zo praktisch is om daar een rechter-commissaris in de voorfase te plaatsen? Of zegt u dat daar de grootste knelpunten liggen,*

<sup>52</sup> E.F.G.M. Gelderman, *Vroegsporing onder controle van de CRC?*, *Trema*, 1995, nr. 7, p. 220-226.

*dat daar grondrechten geschonden kunnen worden en dat daar dus een rechter bij moet komen als bepaalde werkmethode aan de orde komen in de voorfase?*

*De heer Gelderman: Mijn gedachte is geweest dat bij het inzetten van bijzondere opsporingsmethoden die een inbreuk vormen op het grondrecht van privacy – daar praten wij met name over – de inbreuk op de grondrechten bij wet in formele zin moet worden geregeld. Als je dat regelt, moet je ook zeggen op welke wijze dat zou mogen en onder welke omstandigheden dat zou mogen. Er moet ook getoetst worden of volgens die normen wordt gewerkt. Daar het grondrecht van de persoonlijke levenssfeer van groot belang is, ben ik van mening dat de strafvorderlijk kwalitatief zo hoog mogelijke autoriteit degene moet zijn die de toets aanbrengt. Dan is het de rechter die het moet doen. De vraag is dan wel welke rechter het moet zijn. Ik heb in mijn optie gekozen voor de CRC.  
(...)<sup>53</sup>*

Anderen hebben zich tegen deze opvatting verzet, met het argument dat de coördinerend rechters-commissarissen daardoor te dicht op het opsporingswerk komen te zitten, wat hun onafhankelijkheid – in het bijzonder de afstandelijkheid en onbevangenheid tegenover de politie – in gevaar brengt. Bovendien bestaat het gevaar dat de rechter-commissaris aldus gemakkelijk te manipuleren is, daar hij louter op grond van door de politie geselecteerde gegevens (die per definitie nog geen volledig beeld geven, daar anders verder onderzoek niet nodig zou zijn) een beslissing moet nemen. Het is volgens deze opvatting kenmerkend voor de rechter dat hij beide partijen hoort en dat is bij enkele opsporingsmethoden een onmogelijke opgave daar deze methoden juist gekenmerkt worden door hun (op zijn minst tijdelijk) geheime karakter.

#### 6.7.4 Overige sturing

Bij het onderzoek naar de mogelijke betrokkenheid van de ex-legerleider van Suriname (Bouterse), dat aanvankelijk door een rechteam van de politie Den Haag en later als kernteamonderzoek werd uitgevoerd, was sprake van een bijzondere vorm van sturing. In dit geval werden de betrokken ministers, mede met betrekking tot de strategie en de politieke implicaties, gedurende ongeveer anderhalf jaar geadviseerd door een ad hoc groep (De Groep) waarin de secretaris-generaal van het ministerie van Algemene Zaken (tevens coördinator inlichtingendiensten), de procureur-generaal Den Haag, de directeur-generaal politie en criminaliteitsbestrijding van het ministerie van Justitie, een vertegenwoordiger van de BVD, het hoofd van de Inlichtingendienst Buitenland, de hoofdofficier van justitie te Den Haag, hoofd CRI en de hoofdcommissaris Den Haag (Brand) zitting hadden. De Groep is in de loop van 1993 opgeheven en heeft het gezag bij het OM geleid.

*De heer Rabbiae: De doorvoer van cocaïne vond plaats in het kader van het CoPa-onderzoek. Dat onderzoek had een groep om de minister op gevoelige kwesties te attenderen. U zat zelf in die groep. De minister is niet geattendeerd op deze gevoeligheid? Kunt u dat verklaren?*

*De heer Suyver: Die groep heeft een vrij kort leven geleid. Ze stond in wezen aan de wieg van het CoPa-team. Ze heeft een aantal maanden een vrij zwak leven geleid, omdat haar taak onduidelijk was.*

*De voorzitter: U was toch de voorzitter?*

*De heer Suyver: Ja.*

*De voorzitter: Bent u voorzitter van een onduidelijke groep?*

*De heer Suyver: Ja. Daarom ben ik er ook mee opgehouden. Toen dat CoPa-team eenmaal begon te functioneren, en dat was de hoofdtak van de groep, was dat onder het normale gezag van de hoofdofficier en de PG. Dat er een groep mensen was die een zekere nieuwsgierigheid aan de dag legde voor de vorderingen van het onderzoek, was wel te begrijpen, maar dat werkt op den duur niet. Die groep is een zachte dood gestorven door mijn toedoen. De groep was te groot. Toen de groep werd opgeheven...<sup>54</sup>*

<sup>53</sup> Verhoor E.F.G.M. Gelderman, vice-president van de rechtbank te Den Bosch, coördinerend rechter-commissaris zware criminaliteit, 20 oktober 1995, nr. 66.

<sup>54</sup> Verhoor J.J.H. Suyver, secretaris-generaal van het ministerie van Justitie, 6 november 1995, nr. 82.

## 6.8 Conclusies

1. De eerste initiatieven voor de totstandkoming van kernteams kwamen van de zijde van de politie. Zij waren gericht op onderzoeken die een bovenregionale aanpak vereisten. Later werden de kernteams door het ministerie van Justitie en de top van het openbaar ministerie ook beschouwd als instrumenten voor een centrale aansturing van de bestrijding van de georganiseerde misdaad.
2. Er bestaan verschillen in de structuur en organisatie van de zes kernteams. Drie kernteams worden duidelijk overheerst door de regionale, grootstedelijke politie van een van de twee participerende korpsen. Het Rotterdamse kernteam is nauwelijks te identificeren als een organisatie die op enige afstand staat van het regiokorps Rotterdam-Rijnmond.
3. Formeel heeft de CID van een kernteam geen eigen CID-status. Dit wordt in de praktijk als problematisch ervaren, vooral in de niet-grootstedelijke kernteams. De facto is de band met de CID van een regiokorps (RCID) daar buitengewoon gering.
4. Vijf van de zes kernteams beschikken over een eigen observatieteam.
5. De uitwisseling van criminele inlichtingen tussen de regionale politiekorpsen en het kernteam geschiedt doorgaans via de RCID-en. Daarnaast komt het voor dat kernteams informatie «wegtippen» opdat de regionale politie arrestaties kan verrichten zonder dat van betrokkenheid van het kernteam blijkt.
6. Het in november 1995 ingestelde landelijk rechteam (LRT) heeft een aanvullende taak ten opzichte van de kernteams en dient mede ter ondersteuning van de regionale politiekorpsen. Zijn taakomschrijving omvat financieel en fiscaal onderzoek, internationale rechtshulp en belangrijk onderzoek waar de regionale korpsen en de kernteams niet aan toekomen.
7. Kernteams doen ook onderzoek naar groeperingen die niet als hoog georganiseerd zijn te kwalificeren. Ook buiten de kernteams wordt onderzoek gedaan naar hoog georganiseerde groepen.
8. Bij de bepaling van prioriteiten is de materiële invloed van de regionale politie tot op heden groot, ondanks de formele beslissings-bevoegdheid van het Coördinerend beleidsoverleg (CBO).
9. Kernteams houden zich bezig met één à vijf langlopende projecten. Daarbij richt de aandacht zich doorgaans op drugsbendes en spelen vaak internationale connecties een rol.
10. Er bestaat discussie over de vraag wat fenomeenonderzoek is. De verdeling van fenomeenonderzoeken over de kernteams staat ter discussie. Van het fenomeenonderzoek komt in sommige kernteams niet veel terecht; in andere kernteams neigt het tot te hoge graden van abstractie. Soms wordt fenomeenonderzoek uitbesteed. Ook buiten de kernteams wordt fenomeenonderzoek gedaan.
11. De frequentie van het feitelijk gebruik van opsporingsmethoden is slechts bij benadering vast te stellen. Ook van methoden met verhoogde risico's wordt geen systematisch overzicht gehouden. Noch de gegevens van de Doorlichting van het ministerie van Justitie noch die van de Centrale toetsingscommissie (CTC) zijn volledig betrouwbaar.

12. Aangezien kernteams verondersteld worden grote onderzoeken naar georganiseerde criminaliteit uit te voeren, zijn het runnen van informanten en het gebruik van burgerinfiltranten voor kernteams buitengewoon belangrijk. De kernteams passen het combi-runnen toe.

13. Een aantal kernteams runt slechts een zeer gering aantal informanten, die evenwel veel relevante informatie aanleveren.

14. De kernteams Haaglanden, Rotterdam en Zuid hebben deel gehad aan het gecontroleerd doorlaten van drugs.

15. Financieel rechercheren geschiedt vooral door aan de kernteams toegevoegde buitengewone opsporingsambtenaren. Deze methode wordt niet in de plaats van andere methoden toegepast, maar in aanvulling daarop.

16. Kernteams maken veelvuldig gebruik van foto- en videocamera's en van peilapparatuur.

17. De samenwerking tussen de kernteams alsook de samenwerking tussen de kernteams en de regiokorpsen wordt belemmerd door de vertrouwelijkheid die de organisatie en de onderzoek van de kernteams omgeven.

18. De positie van de verschillende kernteam-officieren van justitie verschilt onderling. Doorgaans is de kernteamofficier tevens CID-officier voor het kernteam en bestaat weinig afstand tussen het kernteam en de officier van justitie. Waar dat niet het geval is, is hun onderlinge verhouding onduidelijk. De hoofdofficier heeft niet altijd voldoende leiding over de kernteamofficieren van justitie.

19. De rol van de coördinerend rechter-commissaris is nauwelijks uitgekristalliseerd en staat nog ter discussie.

## 7 BIJZONDERE OPSPORINGSDIENSTEN

### 7.1 Inleiding

In het rapport van de Werkgroep vooronderzoek opsporingsmethoden, *Opsporing gezocht*, zijn de volgende vragen gerezen over de betrokkenheid van de bijzondere opsporingsdiensten bij de bestrijding van georganiseerde misdaad.<sup>1</sup>

11 A. Welke opsporingsmethoden worden gebruikt door bijzondere opsporingsdiensten?

11 B. In hoeverre gebruiken bijzondere opsporingsdiensten controlebevoegdheden als opsporingsmiddelen?

11 C. Hoe geeft het OM vorm aan de sturing van en de controle op de bijzondere opsporingsdiensten?

11 D. Hoe is de samenwerking en informatie-uitwisseling tussen politie en bijzondere opsporingsdiensten bij het gebruik van opsporingsmethoden?

In beginsel worden vele bijzondere diensten op een of andere manier geconfronteerd met uitingen van georganiseerde misdaad en een aantal draagt ook actief bij aan de bestrijding ervan. In dit kader is de meeste aandacht gericht op de Fiscale inlichtingen- en opsporingsdienst (FIOD), de Economische controledienst (ECD) en de Algemene inspectiedienst (AID). Vanwege de betekenis voor de bestrijding van georganiseerde criminaliteit is voorts nader ingegaan op de diensten die betrokken zijn bij de controle van de import en export op Schiphol en Rotterdam, te weten de Koninklijke marechaussee (Kmar) en de douane. Het is, gelet op de Politiewet 1993, formeel niet juist de Kmar te beschouwen als een bijzondere opsporingsdienst. Tevens is de douane geen opsporingsdienst, maar een controledienst. Tenslotte is – met het oog op bouw- en milieufraude – onderzoek verricht naar de Dienst recherchezaken (DRZ) en het Milieu bijstandsteam (MBT), beide van het ministerie van Volkshuisvesting, Ruimtelijke Ordening en Milieubeheer.

In deze inleidende paragraaf zal op enkele thema's worden ingegaan die gemeenschappelijk zijn voor de bijzondere opsporingsdiensten. De daaropvolgende paragrafen bevatten nadere opmerkingen per onderzochte dienst. Tot slot worden conclusies getrokken.

#### 7.1.1 Juridisch kader: organisatie en verantwoordingslijnen

De term bijzondere opsporingsdiensten is, strikt juridisch gezien, verouderd. artikel 142 Sv, dat is aangepast met de inwerkingtreding van de Politiewet 1993, spreekt van buitengewone opsporingsambtenaren. Naast door de minister van Justitie of de procureur-generaal aangewezen individuen en naast personen die behoren tot door de minister aan te wijzen categorieën of eenheden, noemt de wet de personen die bij bijzondere wetten met de opsporing van de daarin bedoelde strafbare feiten worden belast, of aan wie bij verordeningen de handhaving of de zorg voor de naleving daarvan is toevertrouwd, een en ander voor zover het die feiten betreft en de personen zijn beëdigd (artikel 142, eerste lid sub c Sv).<sup>2</sup> De opsporingsbevoegdheid strekt zich uit tot de in de akte of aanwijzing aangeduide strafbare feiten – en dat kunnen eventueel alle strafbare feiten zijn. Voor zover de bijzondere opsporingsdiensten ook zijn belast met het opsporen van commune delicten beschikken zij onverkort over de opsporingsbevoegdheden van het Wetboek van Strafvordering. Het ligt in de bedoeling te bezien of de aan sommige diensten toegekende ruime, algemene opsporingsbevoegdheid – die bij veel diensten in de praktijk vooral van belang is met het oog op oplichting, deelneming aan criminele organisatie, verduistering en valsheid in geschrifte – bijstelling behoeft.

<sup>1</sup> Kamerstuk 23 945, nr. 2, 1994–1995.

<sup>2</sup> Zie ook de Uniforme regeling buitengewone opsporingsambtenaren, Stct. 1994, 79.

De onderzochte bijzondere opsporingsdiensten hebben elk een landelijke taak en werken onder verantwoordelijkheid van een minister. Zij ontleen hun taak aan bijzondere wetten. Voor de FIOD betekent dit dat optreden van de FIOD in beginsel een fiscaal belang vergt; voor de ECD speelt naast de taakstelling de economische impact van gedragingen een rol bij de beoordeling of moet worden opgetreden en ook de AID heeft zijn eigen prioriteiten, te weten EG-fraude, milieu, landbouw en visserij.

Het gezag over de opsporing berust ingevolge artikel 148 Sv bij het OM, dat speciale fraude- en milieuofficieren heeft aangesteld. Met het oog op de FIOD is in dit verband een principiële uitzondering van belang: artikel 80 Algemene wet inzake rijksbelastingen bepaalt dat artikel 148 Sv, tweede lid Sv geen toepassing vindt in zaken waarin het bestuur van 's Rijks belastingen het proces-verbaal niet aan de officier van justitie heeft doen toekomen. De hiervoor genoemde eigen prioriteitsbepaling van de bijzondere opsporingsdiensten behoeft niet te sporen met de prioriteiten van het OM: herhaaldelijk blijkt aan de kant van de bijzondere opsporingsdiensten zorg te bestaan met betrekking tot de vraag of het OM wel bereid zal zijn opgespoorde zaken te vervolgen.

### *7.1.2 Samenwerking en informatie-uitwisseling*

De ambtenaren van de bijzondere opsporingsdiensten werken op basis van artikel 11 Politiewet 1993 samen met de politie. Deze samenwerking krijgt in de praktijk mede gestalte doordat – afgezien van de FIOD (en de Spoorwegpolitie) – bijzondere opsporingsdiensten niet over een hulpofficier van justitie beschikken. Ook beschikken de bijzondere opsporingsdiensten niet over celruimte. Vooral de FIOD en in mindere mate de AID en de ECD werken in het kader van de kernteams samen met de politie.

Wat betreft de samenwerking van de bijzondere opsporingsdiensten onderling verdient vermelding dat sinds 1987 het Platform Bijzondere Opsporingsdiensten bestaat. Daaraan nemen deel de FIOD, de (inmiddels opgeheven) Dienst inspectie arbeidsverhoudingen<sup>3</sup>, de Keuringsdienst van waren, de AID, de Rijksverkeersinspectie, de ECD en de DRZ. Enkele voorzieningen, zoals het observatieteam (OT) van de AID, worden deels gemeenschappelijk gefinancierd. De ECD, de AID, de DRZ en het MBT hebben een gezamenlijke opleiding tot controleur en buitengewoon opsporingsambtenaar met eigen normen en een eigen diploma.

Voor zover de samenwerking gegevensuitwisseling tussen politie en bijzondere opsporingsdiensten inhoudt, is het van belang te vermelden dat deze door twee wettelijke regimes wordt bestreken: de Wet politieregisters en de Wet persoonsregistraties. Verstrekking van informatie van de politie aan de bijzondere opsporingsdiensten, en verstrekking van informatie van de bijzondere opsporingsdiensten aan de politie, leveren enkele knelpunten op.

Artikel 14 van de Wet politieregisters regelt de gegevensverstrekking door de politie aan de bijzondere opsporingsdiensten. Volgens dit artikel worden aan bijzondere opsporingsdiensten in dienst van een publiekrechtelijk lichaam gegevens uit politieregisters verstrekt, voor zover de bijzondere opsporingsdiensten deze behoeven ter opsporing van strafbare feiten bij het onderzoek waarvan zij zijn betrokken; informatieverstrekking door bijzondere opsporingsdiensten aan andere bijzondere opsporingsdiensten vergt toestemming van de officier van justitie of van de minister van Justitie. Overigens is het de bijzondere opsporingsdiensten niet steeds duidelijk of zij strafrechtelijk verkregen informatie mogen doorspelen aan hun departement of aan andere bestuurders om daar in het kader van de bestuurlijke rechtshandhaving gebruik van te maken.

Verstrekking van CID-informatie aan de bijzondere opsporingsdiensten stuit af op het feit dat de bijzondere opsporingsdiensten (nog) geen

---

<sup>3</sup> Deze dienst is opgevolgd door I-SWZ.

CID-status hebben. Wel zijn de AID, ECD en DRZ reeds begonnen met een eigen CID-afdeling en heeft de FIOD de beslissing hiertoe een half jaar aangehouden.<sup>4</sup> Deze vier diensten hebben CID-status aangevraagd. Binnen het ministerie van Justitie circuleert een concept wetsontwerp dat de mogelijkheid opent om bij AMvB aan de bijzondere opsporingsdiensten CID-status te verlenen. Als dat zover komt, zullen belangrijke delen van de bestanden wel formeel onder de Wet politieregisters komen te vallen. In dat geval zal de informatie-uitwisseling van CID-informatie met de politie op basis van volkomen wederkerigheid kunnen plaatshebben.

Het ontbreken van CID-status wordt doorgaans als een gemis ervaren<sup>5</sup>, waarbij drie redenen worden genoemd. Ten eerste krijgen bijzondere opsporingsdiensten hierdoor geen toegang tot voor hen relevante informatie die aanwezig is bij de politie. Ten tweede hebben de bijzondere opsporingsdiensten zelf te maken met een toenemend aantal personen die wel als informant, maar niet als getuige te boek willen staan. In sommige gevallen worden informanten dan ondergebracht bij een regionale CID, waarbij een BOD-functionaris al dan niet als «runner» meeloopt. Ten derde krijgt de politie, door de beperkte input in het CID-bestand van de kant van de bijzondere opsporingsdiensten, soms onvoldoende inzicht in bepaalde informatie, in het bijzonder die welke de verwevenheid van onder- en bovenwereld in beeld brengt. Volgens sommigen bevat de CID-subjecten index (CIDS) op dit moment te weinig informatie over rechtspersonen. Men zou in geval van een aanbesteding de rechtspersonenindex van de CIDS op dezelfde wijze willen gebruiken als de lijst met meldingen van ongebruikelijke transacties: dan zijn eventuele criminele contacten van een aanbestedende rechtspersoon snel te achterhalen. Indien de CID-status van de bijzondere opsporingsdiensten een feit wordt, zou een landelijke CID-officier van justitie dit proces kunnen sturen en de CID-officier van justitie bij het betrokken parket zou dan de leiding kunnen hebben in een concreet onderzoek.

Sommigen relativeren het belang van de gewenste CID-status. Wat het eerste argument betreft blijkt het in concrete, gezamenlijke onderzoeken – waarbij soms inderdaad de bijzondere machtiging van de officier van justitie wordt gevraagd – wel mogelijk om CID-informatie van de politie te verkrijgen. Dat geldt in het bijzonder bij samenwerking in de kernteams.

*Het is de ECD onduidelijk of de politie informatie over plutonium aan de ECD mag doorgeven. Die vraag lost de politie dan op door bij een gezamenlijk overleg te suggereren ook eens een controle bij X te doen.*

Er bestaan voor de AID, de FIOD en de ECD convenanten met de landelijke CID, waarin de part-time werkzaamheden van BOD-liaisons worden geregeld. Deze convenanten zijn echter nog niet ten departemente bekrachtigd. Wanneer gegevens van de CRI komen, wordt bij de behandeling daarvan gedaan alsof de bijzondere opsporingsdienst reeds onder de Wet politieregisters valt. In de kernteams wordt aan een toegevoegde bijzondere opsporingsdienst dikwijls al dan niet beperkte CID-status verleend. Wat het tweede argument betreft wordt het «zachte» karakter van CID-informatie en het runnen van informanten niet geacht goed te passen bij met name het concrete vermoeden van fiscale delicten waarop de FIOD normaliter acteert. Een CID zou daarom slechts van beperkt belang zijn.

<sup>4</sup> Zolang de gegevens die zijn opgenomen in de persoonsregistratie van de CID rechtmatig zijn verkregen en in overeenstemming met het doel van de registratie is een eigen CID voor de Bijzondere opsporingsdiensten niet in strijd met de Wet persoonsregistraties (artikel 5).

<sup>5</sup> Zie bijvoorbeeld ECD Jaarwerkplan 1995, p. 8.

Op basis van het Besluit gevoelige gegevens (1993) mogen ook gegevens van strafrechtelijke aard worden opgenomen in persoonsregistraties die onder de Wet persoonsregistraties vallen. Informatieverstrekking door de bijzondere opsporingsdiensten aan de politie geschiedt nu op grond van artikel 18 Wet persoonsregistraties. Het derde lid van dit artikel bepaalt dat een dergelijke verstrekking uitsluitend mag geschieden



op grond van een daartoe strekkend verzoek. Het aanleveren van informatie door een bijzondere opsporingsdienst aan een CID, «omdat de informatie wel eens interessant zou kunnen zijn» is juridisch dus niet onomstreden. Bovendien mag de persoonlijke levenssfeer door de verstrekking niet onevenredig worden geschaad.

*Het GAK beschouwt de politie als een externe instantie, waaraan op grond van de geheimhoudingsplicht van artikel 100 Organisatiewet Sociale Verzekeringen 1995 geen informatie verstrekt kan worden; dit artikel staat slechts uitzonderingen toe als er een wettelijke plicht is tot verstrekking van de informatie en die plicht bestaat niet. In de praktijk vraagt het GAK de politie om de vraag via de officier van justitie toe te zenden. Op grond van de inlichtingenplicht aan de officier van justitie ex artikel 162, tweede lid Sv verstrekt het GAK dan wel inlichtingen.*

Ten aanzien van de FIOD geeft de staatssecretaris van Financiën in voorkomende gevallen ontheffing van de geheimhoudingsplicht voor het verstrekken van informatie aan de politie. Indien de AID, de politie of het OM belastinginformatie wil hebben, gebeurt zulks echter eerst na een formeel daartoe strekkend verzoek.

*De voorzitter: Ik wil u nog één heel ander ding vragen. Verleden week heeft de officier van justitie mevrouw Gonzalez hier gesproken over het bezoek dat zij aan de FIOD heeft gebracht om leggers van enkele journalisten in te zien. Bent u daarbij betrokken geweest?*

*De heer Bakker: Ja. Zij heeft een verzoek om informatie aan mij gericht.*

*De voorzitter: U had kunnen weigeren, omdat het ging om een pro-actief onderzoek, waarbij zij zich in het verhoor baseerde op de Wet persoonsregistraties.*

*De heer Bakker: Mijn perceptie van de vraagstelling is geweest dat zij deze vraagstelling heeft gedaan in februari 1995. Wij hadden besprekingen in het kader van de bijdrage van de FIOD aan het kernteam, en mijn perceptie op dat moment was ook dat die vraagstelling plaatsvond in het kader van haar rol als CID-officier van dat kernteam. Die informatie heeft zij aan mij gevraagd, dus in het kader van een strafrechtelijk onderzoek wat zich bevindt in de GVO-fase. Dat was de perceptie die ik op dat moment had van haar vraagstelling. Ik heb dat voorgelegd aan het plaatsvervangend hoofd van de FIOD, gelet op het karakter van de vraagstelling. Dat karakter past in de mogelijkheden om in deze fase van het onderzoek de informatie beschikbaar te stellen. Wat ik vervolgens heb gedaan, is de leggers van deze mensen op te vragen binnen de belastingdienst. Ik heb daar persoonlijk naar gekeken; daar zijn slechts heel weinig mensen binnen de FIOD van op de hoogte, gelet op het karakter van de vraagstelling. Er was een vermoeden van relaties tussen criminelen en deze journalisten. De vraagstelling was of uit de gegevens van deze mensen zou blijken dat wellicht een veel groter uitgavenpatroon of vermogen aanwezig is...*

*De voorzitter: Of betalingen krijgen...*

*De heer Bakker: Precies. Meer dan wellicht mogelijk is in hun positie. (...)*

*De heer Bakker: Ik ging ervan dat hier sprake was van een strafrechtelijk onderzoek, eengerechtelijk vooronderzoek, waarbij in het kader van het onderzoek dat daar plaatsvindt een relatie zou zijn en informatie zou moeten opkomen...*

*De voorzitter: Maar dat deze journalisten...*

*De heer Bakker: Het hoeft niet zo te zijn dat de journalisten verdacht zijn, het kan ook zijn dat onderzoeksobjecten, gegevens van derden, van belang zijn voor hoofdobjecten of subjecten uit het onderzoek.<sup>6</sup>*

### 7.1.3 Wettelijke bevoegdheden: toezicht en opsporing

In de bijzondere wetten staan bevoegdheden omschreven voor twee soorten ambtenaren: toezichthoudende ambtenaren en opsporingsambtenaren. Inhoudelijk onderscheiden dergelijke bevoegdheden zich dikwijls niet bijzonder van elkaar.

<sup>6</sup> Verhoor G.J.C.M. Bakker, teamleider douanerecherche bij de FIOD, 4 oktober 1995, nr. 41.

*Artikel 51 Algemene wet inzake rijksbelastingen regelt de toegang tot gebouwen door de inspecteur (toezichthouder) en artikel 83 AWR regelt de toegang tot plaatsen door*

*opsporingsambtenaren. Een ander voorbeeld biedt artikel 18.5 Wet milieubeheer waarin onder meer de bevoegdheden voor toezichthouders zijn opgesomd om plaatsen te betreden en inzage te nemen in bescheiden; overtreding van (artikelen uit) deze wet is strafbaar gesteld in artikel 1a Wet op de economische delicten waarin bevoegdheden (ondermeer om plaatsen te betreden en inzage te nemen in bescheiden) voor opsporingsambtenaren zijn opgenomen. In sommige (vooral oudere) bijzondere wetten zijn geen specifieke bevoegdheden voor toezichthouders opgenomen (bijvoorbeeld de In- en Uitvoerwet en de Wet bedreigde uitheemse diersoorten).*

Het is tegen deze achtergrond van belang te onderkennen dat de FIOD een opsporingsdienst is die (normaliter) pas wordt ingeschakeld als de inspecties en/of de douane hun toezichthoudende werkzaamheden hebben verricht. De FIOD stelt dan ook scherp onderscheid te maken tussen opsporing en toezicht. Als een strafzaak is begonnen, ligt de controle stil. Ook de ECD<sup>7</sup> en DRZ zijn in beginsel opsporingsdiensten. Bij de ECD is de scheiding tussen toezicht en opsporing echter niet scherp. Anders is het met de AID, waar zowel toezichthouders als opsporingsambtenaren werken. De recherche is bij de AID in een aparte eenheid ondergebracht. Het Milieubijstandsteam neemt een ietwat bijzondere plaats in. Het is geen rekerchedienst pur sang, maar een dienst waarvan het personeel opsporingsbevoegdheid heeft en technische ondersteuning levert aan de politie.

Omdat het dikwijls voorkomt dat toezichthouders tevens buitengewone opsporingsbevoegdheid hebben gekregen of dat opsporingsambtenaren ook kunnen beschikken over toezichthoudende bevoegdheden, doet zich bij de meeste bijzondere opsporingsdiensten de vraag voor naar de verhouding tussen toezichthoudende bevoegdheden en opsporingsbevoegdheden. In het verleden werd het verschil gezocht in de aanwezigheid van een verdenking, of het redelijk vermoeden dat een strafbaar feit was gepleegd.<sup>8</sup> In de jurisprudentie is deze grens evenwel op twee manieren gerelativeerd. Allereerst is het niet verboden om materiaal dat in het kader van het toezicht is vergaard, voor strafrechtelijk bewijs te gebruiken.<sup>9</sup>

*Mocht de FIOD met een opsporingsonderzoek zijn begonnen, dan ligt doorgaans de controle stil. Het komt wel voor dat de ene belastingkwestie (bijvoorbeeld inzake de inkomstenbelasting van de directeur) fiscaal-administratief wordt afgewikkeld, terwijl de andere kwestie (bijvoorbeeld inzake de vennootschapsbelasting) strafrechtelijk wordt opgepakt. In zo'n geval zal de controleur echter niet meer spreken met de betrokken justitiabelen; hij onderzoekt wel – bijvoorbeeld ten kantore van de FIOD – inbeslaggenomen stukken.*

Daarnaast blijkt, tegen de verwachting van velen in, toepassing van bevoegdheden uit de WED geen verdenking te vergen.<sup>10</sup> Wel heeft de jurisprudentie van het EHRM een derde punt meer belicht. De toezichthoudende bevoegdheden gaan gepaard met verplichtingen van burgers om mee te werken. De vraag is dan hoe deze meewerkingsplicht zich verhoudt tot de rechten van de verdachte, in het bijzonder zijn recht om niet aan de eigen veroordeling mee te werken en het bepaalde in artikel 29 Sv (de cautie-plicht).<sup>11</sup> In dit verband wordt wel gesproken van «sfeerovergang». Deze doet zich voor als bijvoorbeeld een belastinginspecteur als gevolg van uitlatingen van de belastingplichtige tijdens de controle een verdenking gaat koesteren. Tijdens het gesprek is er een aanwijsbaar moment waarop de cautie zal moeten worden gegeven: op dat moment houdt de inlichtingenplicht van de burger (bijvoorbeeld de belastingplichtige) op te bestaan. Het is uit het oogpunt van informatievergaring voor de handhavingsambtenaar in principe voordelig om het moment waarop de cautie wordt gegeven uit te stellen zolang de betrokken burger nog relevante informatie verstrekt. Toch benadrukken

<sup>7</sup> Voor bijna 90 procent bestaan de werkzaamheden van de ECD uit opsporingsactiviteiten.

<sup>8</sup> G.P.A. Aler, *De politiebevoegdheid bij opsporing en controle*, Zwolle 1982; Y. Buruma, *De strafrechtelijke handhaving van bestuurswetten*, Arnhem 1993.

<sup>9</sup> HR 26 april 1988, NJ 1989, 390.

<sup>10</sup> HR 9 maart 1993, NJ 1993, 633.

<sup>11</sup> EHRM 25 februari 1993 (Funke), NJ 1993, 485; Y. Buruma, Het OM en de bijzondere opsporing, in H. de Doelder e.a., *Taak en functioneren van het OM*, Arnhem 1994: 181-205.

alle bijzondere opsporingsdiensten dat zij toezicht en opsporing niet door elkaar heen willen laten lopen.

*Bij de AID gaat iedereen uit van een strikte scheiding in persoon van controle en opsporingshandelingen. In principe worden geen controlebevoegdheden ingezet in de proactieve of de opsporingsfase. Wel worden specifieke vragen ten bate van het opsporingsonderzoek meegegeven aan controleurs die in het kader van het Brusselse controleprogramma een verdacht bedrijf gaan bezoeken. Ook de ECD maakt in beginsel scherp onderscheid, en vreest dat onzorgvuldig gebruik leidt tot het stuk lopen van een zaak op onrechtmatig verkregen bewijs. Toch is de taakverdeling die vroeger bestond – waarbij sommigen enkel controle deden en anderen enkel opsporing – verlaten. Het wordt echter niet ondenkbaar geacht dat de politie wel eens een beroep doet op de belastingdienst om van controlebevoegdheden gebruik te maken. In het kader van een kernteam is gemeld dat inderdaad weleens aan de inspecteur verzocht wordt om controles bij een bepaald verdacht bedrijf. Ook wordt wel gevraagd om op bepaalde personen in de administratie te letten als een controle-actie gehouden wordt.*

Al met al erkennen de bijzondere opsporingsdiensten het belang om toezicht en opsporing niet door elkaar te laten lopen, wat niet wil zeggen dat zulks nimmer gebeurt. Veel aanwijzingen van het door elkaar gebruiken van bevoegdheden zijn echter niet gevonden.

In verband hiermee nog een opmerking over het proactieve optreden. Bij de bijzondere opsporingsdiensten zijn drie fasen te onderscheiden: de toezichtfase, de proactieve fase en de opsporingsfase. De overgang van controle naar proactief geschiedt zodra een toezichthouder de zaak overdraagt aan de opsporingsdienst of -afdeling. Daar wordt gezien of de feiten die naar voren zijn gebracht op grond van het toezicht voldoende zijn om te spreken van een redelijk vermoeden van schuld. Zo niet, dan zal er eerst informatie moeten worden vergaard uit open bronnen, de eigen CID (i.o.), althans een eigen bestand, of een CID van de regionale politie die soms al bij het onderzoek is betrokken. Ook kan er observatie moeten worden verricht.

#### 7.1.4 Bijzondere methoden: financieel rechercheren

De opsporingsmethoden die in het rapport *Opsporing gezocht* zijn beschreven, zullen per dienst worden behandeld. Hier is overigens al op te merken dat wellicht met uitzondering van de FIOD deze methoden niet of nauwelijks worden aangetroffen. Eén methode verdient echter in het kader van de bijzondere opsporingsdiensten wel algemene bespreking: het financieel rechercheren.

Met het oog op de bestrijding van georganiseerde criminaliteit is deze methode van belang omdat zij het bij uitstek mogelijk maakt zicht te krijgen op de top van criminele organisaties en op de verweving van onder- en bovenwereld. Van oudsher wordt financieel gerechercheerd bij de opsporing van belastingdelicten door de FIOD. Maar deze methode wordt ook toegepast in grote zaken die gerelateerd zijn aan de georganiseerde criminaliteit. Bijvoorbeeld het Kolibrie-onderzoek bestaat voor 90 procent uit financieel rechercheren. Logischerwijs wordt voorsnog voor deze methode zeer frequent de FIOD ingeschakeld en soms de ECD en DRZ.<sup>12</sup>

*De FIOD is betrokken bij het financiële onderzoek van kernteams, maar ook in projectteams van gemeenten die bij grote projecten de aanbieders willen doorlichten op banden met de georganiseerde misdaad. Een belastingambtenaar is betrokken bij het Amsterdamse onderzoek in het kader van de Noord-Zuidlijn en de FIOD heeft zitting in een stuurgroep in Rotterdam. Tevens is de FIOD bezig om aannemers die betrokken zijn bij de Kop van Zuid in Rotterdam door te lichten op belasting- en premieontduiking. De DRZ was betrokken bij de TCR-zaak en de ECD is gepolst voor het landelijk rekercheteam.*

<sup>12</sup> Gezien het kader van dit hoofdstuk worden de CRI-accountants buiten beschouwing gelaten.

Financieel recherchen is het proces van verzamelen, veredelen, bewerken en analyseren van financiële gegevens, met het doel deze gegevens te gebruiken in een strafrechtelijk onderzoek naar personen, groepen of zaken.

De eerste vorm concentreert zich op een (rechts)persoon. Het begint bij de boekhouding waarmee wordt vastgesteld hoeveel betrokkene legaal verdient. Vervolgens wordt het uitgavenpatroon gezien. Als dan onaanneemelijk is dat de uitgaven met eigen geld worden gedaan, zijn er aanwijzingen dat illegale inkomsten in het spel zijn.

De tweede vorm concentreert zich op het geldspoor dat de omgekeerde richting volgt van een goederen- (inclusief drug-) levering. Daartoe wordt het papieren spoor onderzocht dat bijvoorbeeld tot stand komt bij de aanschaf van een boot. Het is dan de kunst tenminste één relevante bankrekening te weten te komen. Financieel recherchen zonder startinformatie is niet mogelijk. Vaak wordt gestart op CID-informatie. De dossiers van Financiën kunnen hieraan worden gekoppeld als er sprake is van een fiscaal belang. Zo ontstaat fiscaal-financieel recherchen.

In beide gevallen ziet men relaties met personen die aanvankelijk geen betekenis voor het opsporingsonderzoek leken te hebben. De werkwijze vergt dat bij de bank de uitgaven van de rekening worden opgevraagd.

*Van alle uitgaven van dat rekeningnummer worden de opmerkelijke uitgaven geselecteerd: als er allerlei kleine bedragen naar benzinestations en supermarkten gaan en een groot bedrag naar BV X, dan gaat men verder bij BV X. Vaak gaan de uitgaven - bij de gewone bancaire trajecten die van rekening naar rekening lopen - trouwens maar een of twee richtingen uit. Er hoeft dan dus niet te worden geselecteerd uit honderden overschrijvingen. Het vergt kennis van de materie om een financiële stroom te kunnen volgen: zonder die kennis blijven opmerkelijke uitgaven als huizen aankoop of beurs-transacties onopgemerkt.*

Uiteraard wordt het ingewikkelder de geldstroom te volgen als er tussentijdse boekingen naar het buitenland gaan, of als tussentijds geld wordt opgenomen. Dan is er informatie uit andere bronnen nodig om het spoor terug te vinden, zoals waarnemingen van een observatieteam, of gegevens van een telefoontap.

De banken werkten tot voor kort ook informeel goed mee. Dat geldt ook voor de creditcardmaatschappijen. Recentelijk is echter informatie die in het CoPa-onderzoek door een bank is verstrekt, naar buiten gebracht. De banken zijn nu bang voor negatieve publiciteit. Er wordt momenteel gewerkt aan een OM-richtlijn die medewerking van banken aan onderzoeken regelt.

#### *7.1.5 Bijzondere opsporingsdiensten naar de toekomst*

De activiteiten van de grote bijzondere opsporingsdiensten hebben de laatste jaren een verandering ondergaan. De opkomst van de georganiseerde criminaliteit en met name de bemoeienis met «de bovenwereld» heeft gevolgen gehad voor het functioneren van de bijzondere opsporingsdiensten. In toenemende mate zijn ze ingeschakeld door de politie om te assisteren in de bestrijding ervan. Voorts zijn de diensten ook zelf bezig met de bestrijding van de georganiseerde criminaliteit op het gebied van bijzondere wetten. Hierbij kan gedacht worden aan de wapenhandel, handel in precursoren (grondstoffen voor drugs), hormonenhandel, overtreding van fiscale wetgeving en van milieuwetten. Deze ontwikkelingen hebben geleid tot groeiende informatiebehoefte bij de bijzondere opsporingsdiensten maar evenzeer bij de politie. Geroepen wordt om CID-status en aanpassing van de privacy-wetgeving. Een en ander heeft geleid tot verschillende opvattingen over het bestaansrecht van bijzondere opsporingsdiensten.

Stemmen gaan op om de bijzondere opsporingsdiensten als zodanig op te heffen en te laten opgaan in de reguliere politie-organisatie. De meningen zijn hierover echter verdeeld.

Enerzijds wordt gesteld dat aparte bijzondere opsporingsdiensten de opsporing compliceren. Immers, de informatie-uitwisseling wordt op het moment gefrustreerd door de verschillende privacy-regimes. De huidige wens om een CID-status te verkrijgen onderstreept dit probleem. Tevens hebben de bijzondere diensten te maken met drie fasen, te weten de controle-, de proactieve- en de opsporingsfase waarmee de problematiek van de sfeerovergang verbonden is. Ook blijkt in de praktijk een vertroebeling van de gezagsstructuur zodra politie en bijzondere diensten samenwerken, hoewel duidelijk is dat formeel de officier van justitie dan de verantwoordelijkheid draagt. Een bijzondere opsporingsdienst heeft twee bazen: het OM voor de opsporing en het bestuur voor beleidsmatige zaken en politieke verantwoording. De vakminister draagt de politieke verantwoording voor een deel van de handhavingstaak, namelijk het toezicht. Overigens bestaat wat dit laatste betreft wel een parallel met de positie van de politie. Die heeft immers ook te maken met een dubbele gezagsstructuur.

*Daarnaast wordt gesteld dat er overlappingsen tussen de diensten bestaan. In de praktijk blijken de overlappingsen mee te vallen, en zich vooral voor te doen op het gebied van de bestrijding van EG-fraude. Daartoe is inmiddels het Coördinerend EG-fraudeberaad opgericht.*

Anderzijds wordt gesteld dat aparte bijzondere opsporingsdiensten wel degelijk functioneel zijn. De band met het vakdepartement is belangrijk omdat aldus korte lijnen bestaan tussen regelgeving, uitvoering en handhaving. Alleen met korte lijnen is de relatief complexe en soms snel veranderende regelgeving te handhaven. Verwant hieraan is het argument dat bepaalde delen van de regelgeving een hoge graad van specialisatie vergen. Zonder de expertise van de bijzondere opsporingsdiensten kan van de politie niet verwacht worden dat zij zich in het gehele land zowel kan bezighouden met belastingfraude, de bedreigde uitheemse diersoorten en de handhaving van de Kernenergiewet. Ten derde garandeert het bestaan van de bijzondere opsporingsdiensten een minimum-opsporingscapaciteit voor de aan hen ter handhaving opgedragen wetten. In dit verband is een korte lijn tussen de opsporingsambtenaren en het politiek en beleidsmatig verantwoordelijke vakdepartement ook van belang. Immers, als in Europees verband overwogen wordt bepaalde regelgeving af te schaffen, heeft dit consequenties voor de prioriteitenstelling van de controle en opsporing door bijzondere opsporingsdiensten. Ten vierde is op het vlak van veel bestuurlijke regelgeving een goede relatie tussen bestuur en samenleving opportuun. De toezichthoudende ambtenaren hebben daarbij niet alleen een voorlichtende taak, maar treden dikwijls ook in overleg met de betrokken burgers en bedrijven. De belastinginspecteur en de handhavingsambtenaar milieu zijn dan enerzijds gericht op een «richtige» belastingheffing en de zorg voor het milieu, maar zij houden ook legitieme andere belangen in het oog, zoals het voortbestaan van het belastingplichtige of chemisch afval producerende bedrijf. Het strafrecht is voor dit soort handhavers een stok achter de deur. De opsporingsambtenaren op wie in dergelijke gevallen een beroep wordt gedaan, dienen echter wel de bestuurlijke verwickelingen (bijvoorbeeld het gedogen, of de discussie over de voorwaarden waaronder een vergunning is verleend) op hun juiste waarde te kunnen schatten. Er wordt tegen deze achtergrond wel gezegd dat bijzondere opsporingsdiensten over een andere mentaliteit moeten beschikken dan politie-ambtenaren.

De argumenten pro en contra afwegend lijkt het niet zinvol de bijzondere opsporingsdiensten de opsporingsbevoegdheid te ontnemen, of hen onder te brengen bij de politie.

## **7.2 De Fiscale inlichtingen- en opsporingsdienst (FIOD)**

### *7.2.1 De organisatie*

De FIOD valt onder het Directoraat-generaal der belastingen van het ministerie van Financiën, en in het bijzonder onder de Directie algemene fiscale zaken. Bij de FIOD zijn 750 personen werkzaam, verdeeld over de Fiscale recherche met elf regionale teams en één centraal team, de Douanerecherche met zes regionale teams en twee centrale teams, de Inlichtingendienst, alsmede twee stafafdelingen. In de nabije toekomst zal een reorganisatie plaatsvinden. Er komen drie resultaatgebieden: documentatie, informatie en opsporing. Binnen het resultaatgebied opsporing wordt geen onderscheid meer gemaakt in aparte afdelingen douanerecherche en fiscale recherche.

De FIOD voert een intern personeelsbeleid. De 344 rechercheurs worden geselecteerd uit de eenheden/districten van de belastingdienst en krijgen een rechercheopleiding van drie maanden. De rechercheurs zijn opgeleid op HBO-niveau en krijgen betaald volgens schaal 9–12. Het topechelon van de FIOD komt uit de eigen gelederen. Er zijn geen ex-politiemensen bij de FIOD in dienst.

De Fiscale recherche is de opsporingsdienst voor de belastingdienst en wordt ingeschakeld wanneer uit belastingcontroles ernstige onregelmatigheden blijken.

*Het ligt in de aard van het fiscale werk om opsporing te verrichten aan de hand van documenten (aanslagen e.d.). Zo'n aanslag heeft betrekking op feiten uit het verleden en eer de FIOD is ingeschakeld ligt dat verleden al twee jaar (of langer) terug.*

De regiokantoren van de belastingdienst hebben gespecialiseerde teams geformeerd, bijvoorbeeld het Horecateam en het Bouwteam. Sommige belastingkantoren, onder andere in Amsterdam, hebben fiscale fraudeteams geformeerd voor de moeilijke zaken zoals criminele belastingplichtingen. Deze teams hebben ook rechtstreeks contact met de politie, dus zonder tussenkomst van de FIOD. Deze ontwikkeling is een proef. Het wordt als onwenselijk beschouwd als deze teams zich als kleine FIOD-afdelingen gaan gedragen.

De Douanerecherche verzorgt de opsporing voor de douane.

*De douane doet, anders dan de belastingdienst, onderzoek naar actuele verschijnselen. Ook de douane gaat naar een nieuwe controlestrategie, dit in het kader van de opengestelde grenzen: een mix van fysieke en administratieve controles bij het bedrijf, gebaseerd op een op de klant geconcentreerde risico-analyse. De controles zullen al bij het inladen bij de fabriek moeten plaatsvinden.*

In principe houdt de FIOD zich bezig met fiscale fraude in de breedste zin des woords, zoals fraude met omzetbelasting, vennootschapsbelasting en nationale en internationale fraude op het gebied van douanewetgeving. Hiernaast levert de FIOD een bijdrage aan de bestrijding van de georganiseerde criminaliteit.

De Douanerecherche heeft frequenter van doen met de problematiek van de georganiseerde misdaad dan de Fiscale recherche. Dit neemt echter niet weg dat ook fiscaal rechercheurs worden gedetacheerd bij kernteams, voornamelijk om hun financiële expertise. De opsporings-teams zullen samengaan tengevolge van de aankomende reorganisatie.

Verder is per 1 november 1989 een Ondersteunend rechercheteam opgericht dat technische ondersteuning biedt aan de Douanerecherche en de Fiscale recherche zoals dactyloscopie en observatie-werkzaamheden. Tevens beschikt deze dienst over een tapkamer.

Naast de Douanerecherche en de Fiscale recherche heeft de FIOD de beschikking over een Inlichtingendienst. Dit is een centrale dienst die niet op de opsporing maar op de belastingdienst is gericht. De Inlichtingendienst zoekt informatie en informeert, onder meer via publikaties, de belastingdienst. De werkzaamheden vertonen overeenkomst met het in hoofdstuk 6 *Overige informatie-inwinning* van bijlage 5 *Methoden* beschreven fenomeenonderzoek. Belangrijk wordt het opbouwen van informatieposities op het gebied van EU-fraude en BTW-fraude geacht. In dit kader wordt veel tijd en mankracht besteed aan «targeteren», dat wil zeggen het profileren van signalen die in een zo vroeg mogelijk stadium zicht geven op mogelijke onjuistheden. Hiermee kan tijdswinst worden geboekt in de opsporingsfase.

*In de afdeling persoonsgebonden informatie wordt zogenaamde contra-informatie verzameld ter renseignering van aangiften van belastingplichtingen. De afdeling groepsgebonden informatie maakt doelgroepbeschrijvingen van de 150 grootste branches: bijvoorbeeld cafés, bars, nachtclubs, de bouw, advocatenkantoren, prostitutie. De doelgroepbeschrijvingen zijn niet zozeer richtlijnen, als wel adviezen hoe belastingtechnisch moet worden omgegaan met deze doelgroepen. Voorts is de Inlichtingendienst belast met de wederzijdse bijstand aan het buitenland, behalve voor zover het de douane betreft – dat doet het Douane Informatie Centrum.*

De Inlichtingendienst zal tengevolge van de reorganisatie opgaan in het Bureau documentatie en het Bureau informatie. Dit laatste komt dan dichter op de opsporing te zitten en zal zich ook specifiek gaan richten op georganiseerde criminaliteit. Ook hier dringt de vergelijking met het fenomeenonderzoek zich op. De FIOD hanteert een soort checklist van punten die zicht geeft op het feit of er sprake is van georganiseerde criminaliteit. De lijst is gebaseerd op een analyse van de jurisprudentie over artikel 140 Sr. Vanaf 1990 is de FIOD zich eigenlijk pas gaan bezighouden met de bestrijding van de georganiseerde misdaad, in verband met verdovende middelen en het financieel rechercheren naar deze groeperingen. Voor die tijd werd ook aandacht besteed aan georganiseerde belastingfraude, zoals bijvoorbeeld de onderzoeken naar koppelbazen.

Het Douane informatie centrum (DIC) vervult een vergelijkbare taak voor de douane en de douanerecherche als de Inlichtingendienst voor de belastingdienst. Het DIC is evenwel niet opgehangen aan de FIOD en strikt genomen mag de Inlichtingendienst zich derhalve ook bezig houden met materie die de douane betreft – dat gebeurt echter nauwelijks. Het DIC is opgericht ten bate van meer gerichte douanecontroles. Het analyseert daartoe wetgeving op fraudegevoeligheid en analyseert branches en goederenstromen op afwijkende patronen.<sup>13</sup> Op dit moment beperkt de analyse zich nog tot ladingsbescheiden in de maritieme sector, waarbij met name gedacht moet worden aan de Rotterdamse haven. De analyse richt zich op afwijkende patronen:

*De heer Huisman: Ik wil dat graag doen. Het Douane-informatiecentrum is een eenheid die in 1992 als een project is begonnen en in 1993 officieel is geïnstalleerd binnen de Nederlandse douane. Het is een ondersteunende eenheid. Ons werk ligt voornamelijk op het vlak van het analyseren van gegevens aan de hand waarvan de douane veel gerichter kan controleren. Immers, de douane is een controledienst. Maar met deze gegevens is het dus in een aantal gevallen goed mogelijk dat onze eigen opsporingsdienst, de FIOD, wat gerichter kan opsporen. Als ik praat over het analyseren, dan kunt u daar een aantal dingen in onderscheiden. Het eerste, en dat is ook datgene waar wij ooit mee begonnen*

<sup>13</sup> Aangegeven wordt dat het hier voornamelijk gaat over de volgende branches/goederen: sigaretten, zuivel, vlees, gevaarlijke stoffen, maar ook merkenfraude.

*zijn, is het analyseren van ladingbescheiden. Daarbij proberen wij – ik geef het maar wat eenvoudig weer – om zendingen te traceren die afwijken van het normale patroon.  
(...)*

*De heer Huisman: Dan zijn er weer twee mogelijkheden. Het kan zijn dat wij zeggen: de zending wijkt wat af van het normale patroon, maar verder kunnen wij daar toch niet al te veel informatie omheen verzamelen. Dan wordt zo'n zending uitgezet ter controle bij de douane. Het kan ook zijn, en dat maakt het soms moeilijk, dat bij het analyseren van die ladingbescheiden er zoveel informatie op tafel komt, dat wij zeggen: nu ontstaat er een redelijk vermoeden van een strafbaar feit. Dan wordt een dergelijke geselecteerde zending niet uitgezet bij de douane zelf, maar gaat die naar onze collega's van de FIOD.<sup>14</sup>*

Een ander voorbeeld daarvan is dat op een bepaald moment wordt geconstateerd dat een enorme stroom sigaretten gaat lopen in transitio via de Rotterdamse haven richting Oostbloklanden en wel in dermate grote hoeveelheden, dat wordt geoordeeld dat dit geen normale handel meer is. Een 40-voetscontainer levert ongeveer 1,8 miljoen gulden op aan ontdoken accijns. Een ander voorbeeld is, dat het opvalt als een lading fruitsappen in karton verpakt uit Zuid-Amerika komt. Normaal worden fruitsappen in 200-literdrums en in bevroren toestand vervoerd.

Volgend jaar wordt een begin gemaakt met de analyse van luchtvracht.

Omdat het DIC in beginsel voor een controledienst (de douane) werkt, volgt na de inlichtingenfase niet noodzakelijkerwijs een opsporingsfase. Wanneer het DIC uit analyse van ladingbescheiden een vreemde zending ontdekt, zonder concrete vermoedens van een strafbaar feit, wordt de douane verzocht de partij te controleren, waarna eventueel de Douanerecherche erbij betrokken wordt. Pas wanneer tijdens de DIC-analyse wél concrete vermoedens van een strafbaar feit zijn gerezen, wordt de Douanerecherche rechtstreeks ingeschakeld. Er wordt niet altijd op nationaal niveau actie ondernomen. Wanneer het transitio-containers betreft die onderin schepen direct naar andere havens worden vervoerd, dan wordt dit doorgegeven via het Maritieme informatiesysteem aan buitenlandse zusterdiensten.<sup>15</sup>

Evenmin als de Inlichtingendienst maakt het Douane informatiecentrum gebruik van informanten die worden gerund (gestuurd). Wel is er contact met tipgevers. Het DIC hanteert informatie van de belastingdienst, het CBS, databanken zoals Dunn & Bradstreet, Lloyds Seadata en het mainframe van Brussel<sup>16</sup>, alsmede het systeem van gestolen voertuigen, statistieken van Europese goederenstromen, «spottingen» van de kustwacht etc.

Met dat al lijkt het branche-onderzoek de kinderschoenen ontgroeid, het heeft een duidelijke plaats in de dienst. Wel valt op dat dit onderzoek in de eerste plaats de controle dient, en minder de opsporing. Wellicht valt hieruit de les te trekken dat ook dit soort onderzoek – evenals het fenomeenonderzoek, dat de politie verricht – meer op het bestuurlijke terrein thuishoort dan op het justitiële.

### 7.2.2 De verantwoordingslijnen

De FIOD werkt onder verantwoordelijkheid van de minister van Financiën. Direct contact met het Directoraat-generaal der belastingen vindt plaats bij publicitair gevoelige zaken. Dit is ongeveer 25 keer gebeurd in het afgelopen jaar. Bij ernstige zaken wordt de staatssecretaris op de hoogte gesteld.

Het gezag over de opsporing wordt gedragen door de officier van justitie, zij het dat, zoals hiervoor reeds is vermeld, artikel 80 Algemene wet inzake rijksbelastingen hierop een uitzondering maakt. Benadrukt wordt dat de snelle wisselingen onder de dikwijls goed gemotiveerde fraude-officieren bezwaarlijk zijn.

Vanuit het OM is echter blijk gegeven van enige zorg over de controle

<sup>14</sup> Verhoor H.M. Huisman, hoofd van het Douane informatiecentrum, 2 oktober 1995, nr. 37.

<sup>15</sup> Dit gebeurt op basis van het Verdrag van Napels.

<sup>16</sup> Dunn & Bradstreet is een commercieel informatiesysteem dat financiële informatie verschaft over bedrijven. Met de mainframe van Brussel wordt bedoeld de helpdesk van het customs information system (CIS).



op de samenwerking tussen de Douanerecherche en de politieke CID. De indruk bestaat dat het OM hierover niet alle noodzakelijke informatie krijgt. Ook wordt gesignaleerd dat de douane regelmatig werkzaamheden doet die de Douanerecherche zou moeten doen, zoals het doen van observatie of het begeleiden van een observatieteam. De grens tussen controle en opsporing (sfeerovergang) kan dan door de Douanerecherche (te) ruim worden gehanteerd.

Afgesproken is in een convenant tussen de FIOD en het OM dat in 1994 landelijk 452 fiscale zaken vervolgd zouden worden. Het jaarverslag over 1994 laat echter zien dat deze doelstelling niet gehaald is. Er zijn 423 zaken ingediend en in 199 zaken is het tot een veroordeling gekomen.<sup>17</sup> De reden dat de FIOD minder zaken heeft aangeleverd is dat veel capaciteit in een aantal grote tijdrovende zaken is gestoken.

De prioriteitenstelling van de te vervolgen zaken gaat als volgt: een zaak wordt door de belastingdienst of douane aangedragen in het selectie-overleg met inachtneming van de zogenaamde ATV-richtlijnen.<sup>18</sup> Deze richtlijnen zijn vastgesteld door de Vergadering van procureurs-generaal en gelden als recht in de zin van artikel 99 RO. Er vindt dan een prioriteitenbepaling plaats binnen dit selectie-overleg. Bij fiscale delicten nemen aan het selectie-overleg de fraudecoördinator van de belasting-eenheid, de FIOD en de contactambtenaar AWR deel. Bij douanedelicten nemen de FIOD en de contactambtenaar AWDA. Normaliter zal een zaak met zeven van de maximaal veertien te behalen ATV-punten terecht komen in het tripartite overleg, waaraan de contactambtenaar, de FIOD en het OM deelnemen teneinde opnieuw tot prioriteitenstelling te komen. Zaken die niet in het tripartite overleg worden ingebracht, worden administratief afgedaan door de belastingdienst.

Vermeden moet worden zaken te onderzoeken die uiteindelijk niet succesvol worden afgedaan. De Fiscale recherche in Eindhoven heeft de afgelopen jaren slechts één maal meegemaakt dat een FIOD-onderzoek niet leidde tot dagvaarding, maar tot schikking. Met nadruk wordt gesteld dat het niet voorkomt dat een strafrechtelijk onderzoek wordt gestart terwijl bekend is dat dit kansloos is. Dit zou aantrekkelijk kunnen zijn met het oog op de mogelijkheid dat de zodoende verkregen gegevens in het fiscale traject kunnen worden gebruikt.

*De heer **Rabbae**: Kan het ooit gebeuren dat de FIOD zo'n lading niet overneemt vanwege ondercapaciteit of uitvoeringsproblemen?*

*De heer **Huisman**: Zoals iedere overheidsdienst zijn wij beperkt in de mogelijkheden. Ook de FIOD kan niet in alle zaken opsporingscapaciteit stoppen. Dus in een aantal gevallen kan het ook gebeuren dat er een inbeslagname plaatsvindt en dat het daarbij blijft. Dan praat ik voornamelijk over verdovende middelen. Bij fiscale fraude zal er bijna altijd opsporingscapaciteit in gestopt worden.*

*De heer **Rabbae**: Maar bij drugs niet?*

*De heer **Huisman**: Nee, in een aantal gevallen wordt daar dus geen capaciteit in gestopt, maar wordt het gelaten bij wat men in vaktermen «vegen» noemt. De verdovende middelen worden dus uit de container gehaald en onder toezicht van een officier van justitie vernietigd.<sup>19</sup>*

### 7.2.3 Samenwerking

Samenwerking tussen de FIOD en de politie geschiedt het meest structureel – via convenanten – in de kernteams. De FIOD heeft onder meer geparticipeerd in het multidisciplinaire team voor de TCR-zaak. Daarbij stelt de FIOD steeds als eis de eindverantwoordelijkheid te kunnen dragen voor het financiële onderzoek; alleen als ook een CRI-accountant meedraait is deze verantwoordelijk voor het «Pluk ze»-gedeelte. Pas aan

<sup>17</sup> Jaarverslag belastingdienst 1994, p. 39.

<sup>18</sup> Aanmeldings-, transactie- en vervolgingsrichtlijnen voor douane- en fiscale delicten, 1993.

<sup>19</sup> Verhoor H.M. Huisman, hoofd van het Douane informatiecentrum, 2 oktober 1995, nr. 37.

het einde van het gezamenlijk financieel onderzoek gaat deze eindverantwoordelijkheid gelden.

*De heer **Bakker**: Het is mijn ambtenaar, die fysiek en feitelijk ook daar werkzaam was. Hij was werkzaam in het kantoor van de RCID-Kennemerland. De leiding van zijn werkzaamheden lag bij het hoofd-RCID, en alle werkzaamheden zouden plaatsvinden onder leiding van een RCID-officier.*

*De heer **Rabbae**: Maar formeel bent u verantwoordelijk voor zijn doen en laten? Zo is het toch?*

*De heer **Bakker**: Ik ben verantwoordelijk voor mijn mensen. Hij wordt door Financiën betaald, en hij is in mijn team werkzaam. Als u dat zo wilt zien, dan mag dat. Maar ik geef u aan dat de functionele en materiële aansturing van deze man alleen kon plaatsvinden door het hoofd-RCID. Dat was ook onderdeel van het convenant dat ik gesloten had: de feitelijke aansturing van deze man vond plaats door het hoofd-RCID. Het informeren van een CID-officier was een verantwoordelijkheid van het hoofd-RCID. Dat was onderdeel van het convenant.<sup>20</sup>*

Verder eist de FIOD in de regel een onderzoeksstrategieplan, een verhoorplan en een doorloopplan. Een belangrijk verschil tussen het functioneren van de politie en de FIOD binnen het kernteam zou liggen in de mate van begeleiding: de FIOD begeleidt veel nadrukkelijker de verbalisering en er wordt regelmatig geëvalueerd.

Tijdens het onderzoek wordt zo optimaal mogelijk gebruik gemaakt van alle mogelijkheden tot het ontnemen van wederrechtelijk verkregen voordeel.

*In een aantal kernteams is de volgende samenwerkingsstructuur: in het beleidsoverleg participeren OM, teamleider politie en teamleider FIOD; het tactisch overleg, waar de operationele CID-informatie boven tafel komt onder verantwoordelijkheid van de CID-officier, wordt gevoerd door de coördinator van de politie en die van de FIOD. Ondanks afwezigheid van CID-status krijgt de FIOD-teamleider CID-informatie. Ook kunnen zij zelf CID-gegevens bezien. Overigens komt het volgens FIOD-ambtenaren geregeld voor dat open informatie als CID-informatie wordt gepresenteerd.*

Er gaan binnen de FIOD stemmen op om het verblijf in een kernteam te maximaleren tot 3 jaar, maar niet iedereen is daar voor, gezien het verlies van know-how in de kernteams.

Het komt voor dat een kernteam besluit iemand een hoge belastingaanslag toe te meten in de hoop dat hij contact zoekt met zijn financieel adviseur, zodat het kernteam de identiteit van deze adviseur te weten komt; omgekeerd komt het ook voor dat het kernteam de belastingambtenaar vraagt nog even te wachten met het opmaken van een aanslag, opdat betrokkene niet weet dat er aanwijzingen bestaan over zijn criminele betrokkenheid.

*De heer **Rabbae**: Weet u of de staatssecretaris op de hoogte is van het fiscaal aanslaan van criminele organisaties tot tientallen miljoenen guldens?*

*De **voorzitter**: Laten wij het zo zeggen, er zijn personen in Nederland, althans met de Nederlandse nationaliteit, die ineens een heel grote aanslag in de bus krijgen, waar criminele inlichtingen een zekere rol bij spelen. Onze vraag was eigenlijk hoe de sleutel ligt van wat je opgelegd krijgt, omdat het een deel is van het ontmantelen. Het kan ook een fiscale aanslag zijn.*

*De heer **Van Blijswijk**: Het kan alleen een fiscale aanslag zijn, als Financiën er wat mee te maken heeft.*

*De **voorzitter**: Het kan toch ook een fiscale aanslag zijn als middel om tot ontmanteling te komen, zoals in de stukken staat?*

*De heer **Van Blijswijk**: Een fiscale aanslag is een instrument om te heffen over datgene wat is verdiend. Ik denk dat dit de taak is van de belastingdienst. Als er informatie is dat een persoon een bepaald inkomen of vermogen heeft verworven en daarover geen dan*

---

<sup>20</sup> Verhoor G.J.C.M. Bakker, teamleider douanerecherche bij de FIOD, 4 oktober 1995, nr. 41.

wel te weinig belasting heeft betaald, dan zal de verantwoordelijke eenheid van de belastingdienst op enig moment een aanslag opleggen.<sup>21</sup>

In kernteamverband is het wel voorgekomen dat iemand interessant wordt gevonden als mogelijke informant en dat daarom bij een belasting-contact wordt gevraagd hoe het met zijn belastingen staat. Iemand die in een «fiscale klem» zit, is gemakkelijker te stimuleren om te praten. In principe weet de inspecteur, de FIOD-rechercheur, de teamleider en de officier van justitie hiervan. Het komt voor dat mensen in die omstandigheden zulke gevaarlijke dingen vertellen, dat ze volgens de FIOD – zonder dat ze er zelf om gevraagd hebben – toch vooral als informant in een CID-register moeten worden ingeschreven.

Voor de bureaus financiële ondersteuning (BFO's) heeft de belastingdienst één procent van zijn capaciteit beschikbaar gesteld – dat wil zeggen 45 tot 50 man, voornamelijk FIOD-mensen. Er wordt naar een andere vorm van uitlenen gezocht.

*De voorzitter: (...) heb ik het mis als ik zeg dat u niet helemaal gelukkig bent met het inschakelen van de FIOD bij de BFO's, de bureaus financiële ondersteuning van de politie zonder dat u daarbij als het ware medestuurman bent?*

*De heer Van Blijswijk: Ik denk dat het niet juist is te zeggen dat de FIOD is ingeschakeld bij de BFO's. De belastingdienst heeft mensen ter beschikking gesteld in het kader van een convenant met Justitie en Binnenlandse Zaken om die werkzaam te laten zijn in BFO's. De enige rol van de FIOD daarin is dat die mensen formeel, omdat zij ergens een plaats moeten krijgen, onder de FIOD zijn geplaatst. Feitelijk zijn het dus controlemedewerkers van de belastingdienst die voor een aantal jaren ter beschikking zijn gesteld van de BFO's. Dat convenant is dacht ik in 1992 gesloten en loopt per 1 januari 1996 af. In 1993 heeft de belastingdienst zich afgevraagd of het aan de hand van een convenant uitlenen van mensen wel de meest wenselijke manier van werken was. Vervolgens is een interdepartementale discussie gestart. Als het goed is, zal die discussie rond deze tijd haar voleinding moeten vinden.*

*De voorzitter: Maar daar is de bureaucratische discussie nog over gaande.*

*De heer Van Blijswijk: Die is nagenoeg afgerond. De lijn van de belastingdienst was aanvankelijk dat wij mensen in het kader van samenwerking ter beschikking zouden stellen. De ontwikkelingen gaan nu in die richting dat in principe de politie zelf een zekere mate van financiële deskundigheid gaat aanwerven en dat, als dat in de overgangsfase-problemen geeft, de belastingdienst bereid is gedurende een zekere tijd nog ondersteuning te bieden.*

*De voorzitter: Dus u gaat zich daar meer uit terugtrekken?*

*De heer Van Blijswijk: Het betekent dat wat betreft het uitlenen van mensen de belastingdienst zich terugtrekt, maar het betekent niet dat de belastingdienst zich terugtrekt uit allerlei vormen van samenwerking met de politie en bijzondere opsporingsdiensten.<sup>22</sup>*

De detachering duurt lang en de band met de moederorganisatie dreigt verloren te gaan.

*Wellicht speelt daarbij het cultuurverschil tussen FIOD en politie een rol – dat trouwens ook blijkt in de kernteams. Dit verschil is deels te verklaren uit de hogere opleiding van de FIOD-ambtenaren en de daarbij behorende salarisschaal: er zitten vijf schalen verschil tussen politie- en FIOD ambtenaren binnen een BFO. Voorts wordt de FIOD gezien als een platte organisatie met veel ruimte voor discussie en overleg, terwijl de politie veel hiërarchischer is. Dat werkt door in de samenwerking. Een ander verschil tussen politie en FIOD zou zijn dat de FIOD «eigenwijs» is en alles wil weten, terwijl de politie weinig interesse voor andere zaken zou hebben dan de eigen opdracht. FIOD-ambtenaren achten zich «anders fanatiek». De politie zou te zeer gericht zijn op concrete resultaten. Dit «anders fanatiek» wordt door een politie-ambtenaar als volgt omschreven: «Die FIOD-mensen hebben een bepaalde werkwijze, zijn wat rücksichtslos en zeggen gewoon: «Pats, dat willen we», en dan gaan ze blind bepaalde dingen doen (...). Zij waren niet*

<sup>21</sup> Verhoor J.A.M. van Blijswijk, hoofd van de FIOD, 11 oktober 1995, nr. 49.

<sup>22</sup> Verhoor J.A.M. van Blijswijk, hoofd van de FIOD, 11 oktober 1995, nr. 49.

*gewend om voorzichtig te werk te gaan (...) en wilden meteen «Bam», als een olifant door de porseleinkast heen».*

De «Pluk ze»-wetgeving wordt beschouwd als een ongelukkige wet, ook door politieambtenaren die ermee van doen hebben. Er bestaat daardoor de neiging om contacten bij de belastingdienst te gebruiken, al dan niet via de FIOD. Dat sluit aan bij de opvattingen die op het departement van Financiën leven, namelijk dat indien er een belastingschuld is deze eerst moet worden vereffend en dat dan pas de beurt is aan een eventuele actie in het kader van «Pluk ze». Maar bovendien kan de fiscus meer, omdat in de meeste BFO's de belastingambtenaar in principe zijn bevoegdheden niet meer mag gebruiken.

*Een ander probleem is dat in een strafrechtelijk financieel onderzoek de inbeslaggenomen goederen op hun waarde gehouden moeten worden en dat kost geld: het gebeurde dat voor een sfo-beslagen boot maandelijks f 6500 havengeld betaald moest worden door het BFO, waarna de deurwaarder de boot verkocht. Er is daarom weleens afgesproken dat de belastingdienst wacht tot de afloop van het sfo en de helft van de opbrengst krijgt.*

De problemen met «Pluk ze» zijn voornamelijk van niet-strafrechtelijke aard. De grote vraag is aan wie de vermogensbestanddelen feitelijk toebehoren: er zijn enorme problemen om «te etiketteren en uit te winnen»:

*Men moet dan door de façade breken die opgericht is en waarachter de werkelijke eigenaar is verborgen. Om daardoorheen te breken, dat is echt een ramp.*

Incidenteel wordt ten behoeve van fenomeenonderzoeken indirect voor de politie gewerkt door de Inlichtingendienst. Het DIC heeft een permanente vertegenwoordiger bij de CRI, waarmee bij maritieme operaties ook wordt samengewerkt.

Wat betreft de samenwerking met andere bijzondere opsporingsdiensten het volgende. De Douanerecherche stemt veel EG-zaken af met de AID. De AID richt zich op subsidies en restituties; de douane op de heffingen. Beide diensten zijn aangesloten op het Assistance Mutuel-systeem van de Europese Commissie. Ook werken beiden met informatie van het DIC.

De Fiscale recherche werkt bij grootschalige onderzoeken soms samen met het GAK, het Sociaal Fonds Bouwnijverheid e.d. Daar komen meer meldingen voor opsporingsonderzoeken vandaan dan van de belastingdienst. Het wordt benadrukt dat samenwerking met bijzondere opsporingsdiensten goed is, mits de FIOD de eerste viool kan spelen. De FIOD roept eigenlijk alleen de hulp van andere diensten waaronder de douane in om menskracht te verkrijgen. Onder meer in Rotterdam wordt de douane gevraagd om partijen verdovende middelen te «vegen» of om mee te gaan met het OT. Ook wordt de douane wel gevraagd door de politie om behulpzaam te zijn bij het bevestigen van een peilzender aan een container die in de haven staat.

De moeizame relatie tussen de douanesurveillance en de douanerecherche in Amsterdam is de vermoedelijke aanleiding geweest van het eigengereide optreden van de douane in de Coral Sea-zaak.<sup>23</sup>

#### 7.2.4 Wettelijke bevoegdheden

Als belastingambtenaren kunnen de FIOD-ambtenaren belastingdossiers ('leggers') inzien ten behoeve van hun eigen werkzaamheden. Het wordt voor de gewone belastingambtenaren doorgaans verborgen

<sup>23</sup> De douane heeft ondermeer stelselmatig geobserveerd, in een hotelkluisje gekeken en valselijk een informant opgevoerd ten einde de DR in te kunnen schakelen. Er is vals proces-verbaal opgemaakt (zie Coral-Sea-zaak: HR 26 april 1994, NJ 1994, 736).

gehouden dat informatie gebruikt wordt voor strafrechtelijk onderzoek doordat de FIOD zelf in de leggers kijkt.

De Fiscale recherche werkt volgens sommigen in 99 procent van de strafzaken na een huiszoeking; volgens anderen in minder dan de helft van de gevallen. Huiszoeking bij een bank kan eventueel nodig zijn om toegang te krijgen tot een bankkluis. Bankgegevens kan de FIOD opvragen op grond van artikel 81 AWR en dat is gratis; als de FIOD op basis van artikel 105 Sv naar de bank gaat, kan de bank declareren bij de rechter-commissaris, in verband waarmee recentelijk richtlijnen zijn veranderd. Tegen deze achtergrond is te begrijpen dat FIOD-ambtenaren feitelijk rechtstreeks banken benaderen met verzoeken om inlichtingen. Ze trachten te vermijden te veel te vragen of bieden zelf aan de bankadministratie te bekijken, wat ook vaak gebeurt. Zo kunnen de personeelskosten voor de bank beperkt blijven.

De FIOD beschikt over een eigen tap-centrale met zestien telefoon- en twee faxlijnen. Soms wijkt men uit naar de tapinstallaties van de Kmar, de AID of de politie en omgekeerd komt de politie soms tappen bij de FIOD. Het komt voor dat er drie taps lopen op hetzelfde adres zonder dat de verschillende arrondissementen dit van elkaar weten, aldus een medewerker van de tapkamer. Uit technisch perspectief is de PTT-Groningen centraal actief voor tapactiviteiten. Zij schakelt ook door naar andere steden. Er wordt niet getapt zonder rechterlijke machtiging. In de praktijk stemt de rechter-commissaris altijd in met een verzoek om een tap. Een bijzonder probleem doet zich voor bij het tappen van autotelefoonverkeer. Dat is dikwijls moeilijk, niet alleen vanwege het GSM-net, maar ook omdat de meeste vrachtauto's op het Duitse telefoonnet zitten.

#### 7.2.5 Methoden

De FIOD heeft een observatieteam dat bestaat uit drie ploegen waarvan de leden voornamelijk uit de douanewereld komen. In verband met capaciteitsproblemen wordt soms ondersteuning gevraagd bij de politie, de Kmar of de AID. Observatie is in douanezaken in de praktijk minder belangrijk.

*Heffingen over de import van een fraudegevoelig goed als sigaretten hoeven niet betaald te worden als de sigaretten worden doorgevoerd naar Polen, maar wel als ze worden ingevoerd in Nederland. Voorkomen moet worden dat iemand zegt dat hij doorvoert, maar in feite invoert zonder de heffingen te betalen die voor een container sigaretten zijn verschuldigd. Als een container sigaretten in Rotterdam aankomt, dan moet een expeditiebedrijf een T1-biljet opstellen en zich garant stellen middels een waarborgsom dat de heffingen op sigaretten niet ontdoken zullen worden: de waarborgsom verschilt per goed maar belooft bij sigaretten honderd procent. Bovendien wordt per computer aangekondigd aan de grenspost dat men over een dag een vrachtauto kan verwachten. Zodra de vrachtauto de Duits-Poolse grens over rijdt, wordt het document afgestempeld en wordt de waarborgsom vrijgegeven; als het document niet wordt afgestempeld draagt de expediteur de schade. Dankzij de dubbele voorzorg (waarborgsom en computerverbinding) is het niet nodig alle auto's te volgen.*

Maar ook als de Douanerecherche of de Fiscale recherche bij de zaak wordt betrokken, wordt volgens de meeste sprekers bij observatie niet of nauwelijks met andere middelen gewerkt dan met auto's en het blote oog. In de auto's zijn twee à drie schaduwkentekens aanwezig. De observatieteams beschikken wel over mobilifoons, portofoons, verrekijkers, film- en video-apparatuur. Ter besparing van observatie-kracht wordt vanuit ruimten aan de overkant van een te observeren pand of vanuit een

autobusje gefilmd met 24-uursbanden. De daarvoor benodigde time-lapse recorder wordt betrokken van het KLPD.

Inkijkoperaties komen nauwelijks voor en in sommige gevallen is er bovendien twijfel over de vraag of zich in casu al dan niet sprake is van een inkijkoperatie. Zo is bijvoorbeeld in een aantal onderzoeken sprake van het huren van een loods door het opsporingsteam zelf, zodat de sleutel beschikbaar is. In EU-zaken wordt geen gebruik gemaakt van inkijkoperaties, maar bedacht kan worden dat sommige douane-ambtenaren permanent dienst hebben in opslagruimten en loodsen en dus hun ogen de kost kunnen geven. Getwijfeld wordt ook of het inkijken in containers door de Douanerecherche op het haventerrein, voordat een gecontroleerde aflevering aanvangt, een inkijkoperatie kan worden genoemd.

Vuilnissnuffel gebeurt door de FIOD al sinds mensenheugenis. Dit wordt niet als onrechtmatig beschouwd.

Peilzenders worden zeer zelden door de Douanerecherche betrokken van het KLPD; het aanbrengen van een peilzender gebeurt vooral in samenwerking met een arrestatieteam (AT). De inbouw van bewegingsmelders in containers komt voor. Het Franse en Amerikaanse voorbeeld van het gebruik van satellietzenders om boten te kunnen volgen, wordt niet door FIOD en douane nagevolgd. Wel wordt gebruik gemaakt van de informatie die dit oplevert over de verblijfplaatsen van schepen. De Nederlandse douane is een controledienst en daar horen geen zenders bij; HM Customs and Excise is echter veel meer dan een controledienst. Deze dienst leidt de Britse drugsbestrijding en maakt derhalve gebruik van satellieten.

Er wordt geen gebruik gemaakt van «bugs», maar er gaan stemmen op die uiting geven aan het verlangen om de mogelijkheid te hebben op afstand te luisteren of af luisterapparatuur te plaatsen.

De FIOD heeft contact met «informanten». Het woord informant heeft een beladen betekenis gekregen, zo bleek uit de verhoren.

*De heer **Rabbae**: (...) Sinds wanneer bestaan er informanten bij de FIOD?*

*De heer **Van Blijswijk**: Ik geef er de voorkeur aan om te spreken over tipgevers. Er worden veel begrippen voor gebruikt: tipgevers, relaties of informanten. (...)*

*De heer **Rabbae**: U spreekt liever over tipgevers dan over informanten. Wij hebben hier de heer Teeven gehad. Hij is u wel bekend, want hij is hoofd geweest van een team van de FIOD waar de heer De Jongh ook onder ressorteerde. De heer Teeven heeft gezegd dat hij tien informanten had, die hij moest overdragen aan Kennemerland. De heer De Jongh heeft het in een brief aan u, gedateerd 14 maart 1995, gehad over een informant die bij u wel bekend was, de chauffeur. Hoe kan ik uw mededeling nu plaatsen tegenover deze mededelingen van de mensen die in de praktijk met deze informanten hebben gewerkt?*

*De heer **Van Blijswijk**: Dat kan ik wel uitleggen. Binnen de FIOD, maar ook binnen de douane is jarenlang gesproken over informanten. Tipgevers, relaties of mensen die informatie hadden ten behoeve van de belastingdienst in brede zin, werden vaak als informant betiteld. Een informant is in mijn ogen iemand die er door een runner actief op uit wordt gestuurd. Een tipgever is iemand bij wie mensen met informatie komen, terwijl de ontvangende partij verder lijdelijk blijft. Ik sluit niet uit dat er in het verleden binnen de belastingdienst, dus ook binnen de douane en de FIOD, mensen zijn geweest, van wie men nu kan zeggen dat zij kennelijk toch wel gerund zijn. Misschien is daar enige activiteit geweest, maar dan ook niet meer dan dat aan die mensen eens een keer vragen zijn gesteld en dat er regelmatig contact was.<sup>24</sup>*

*De **voorzitter**: De FIOD heeft vroeger wel informanten gehad.*

*De heer **Bakker**: Ik gebruik het woord «informanten» liever niet. Ik zou liever het woord «relaties» willen gebruiken. Het regime van informanten impliceert een CID-regime, dat wij als FIOD nooit hebben gehad. Dat hebben wij dus ook niet gebruikt. Het is wèl juist dat we in het verleden signalen kregen van die relaties. Op het moment dat sprake was van heel frequente contacten, hebben wij die relaties uiteindelijk overgedragen aan RCID's.*

<sup>24</sup> Verhoor J.A.M. van Blijswijk, hoofd van de FIOD, 11 oktober 1995, nr. 49.

*De voorzitter: Maar dat waren toch eigenlijk mensen die te vergelijken zijn met informanten van de politie?*

*De heer Bakker: Uiteindelijk zijn die mensen, doordat ze frequent kwalitatief gezien goede informatie leverden, informatie die ook vaak in een bredere context was dan informatie die wij als FIOD alleen nodig hadden, overgedragen, samen met hun informatie, aan de RCID's. Het is mij bekend dat zij daar werden ingeschreven als informant.*

*De heer Rabbae: Maar u wilt toch niet zeggen dat de FIOD geen informanten heeft gehad en ook niet heeft gerund?*

*De heer Bakker: Ik heb al aangegeven dat ik spreek over relaties. In het verleden zijn er contacten geweest met die relaties.*

*De heer De Graaf: Bent u bang voor het woord «informant»?*

*De heer Bakker: Nee, ik ben niet bang voor het woord «informant».*

*De heer De Graaf: Waarom noemt u dan mensen die informatie leveren, «relaties»?*

*De heer Bakker: Dat past in een veel bredere context van signalen die wij als FIOD soms krijgen.*

*De heer De Graaf: Daar begrijp ik niets van.*

*De heer Bakker: Wij krijgen tips, en wanneer er frequent tips van dezelfde persoon komen, is dat een relatie. Op het moment dat dat informatie is die bruikbaar is, kunnen wij dat niet gebruiken onder een CID-regime. Dus zeggen we dan: deze man moet worden overgedragen aan de RCID.*

*De voorzitter: Wanneer zijn uw tipgevers/informanten overgedragen aan de criminele inlichtingendiensten?*

*De heer Bakker: U suggereert dat wij lijsten met dat soort mensen hebben. Ik ken die lijsten en die personen niet. Ik heb zelf begrepen dat op enig moment dit soort contacten die binnen de douane en de FIOD aanwezig waren, zijn geïnventariseerd. De mensen die geen kwalitatief goede informatie meer leverden, zijn toen geschoond, in die zin dat daarmee geen contact meer is geweest. De informanten die kwalitatief gezien goede informatie leverden, zijn overgedragen. Dat is gebeurd in 1992.<sup>25</sup>*

Soms komen mensen binnenlopen die potentieel interessante informatie voor de FIOD hebben. Uit de gegevens van de NCID van december 1995 blijkt dat een aantal bijzondere opsporingsdiensten, waaronder de FIOD, informanten heeft aangemeld.

*Een particulier recherchebureau heeft aangegeven regelmatig contact te hebben met de FIOD. «We hadden afspraken met de FIOD in een miljoenenzaak dat wij hen bepaalde informatie zouden leveren via onze opdrachtgever en dat de FIOD ons informatie zou verschaffen over een zaak die wij hadden lopen. Onze rapporten liggen dan bij de FIOD met afgeknipte briefhoofden».*

*De heer Teeven: Ik heb uiteraard prima kunnen inventariseren bij mijn aantreden hoeveel informanten er bij de douanerecherche werden gerund. Ik heb moeten constateren dat tijdens mijn aantreden ook informanten werden gerund door de douane. Tijdens mijn functie als teamleider vond ik dat die douane-informanten niet door de douane konden worden gerund. Zij zijn in eerste instantie overgedragen aan de douanerecherche en op een bepaald moment overgedragen aan de RCID. Het waren er ongeveer tien, ze werden begeleid door De Jongh.<sup>26</sup>*

Er zijn tipgevers geweest die bij de FIOD alles open en bloot op tafel legden en niet moeilijk deden over hun identiteit, van wie later bleek dat zij CID-informant waren. Met personen die in een bepaalde, voor de FIOD interessante, branche werkzaam zijn is geregeld contact. Hierbij kan gedacht worden aan personen die bij een bank werken, bij de beurs, bij beleggingsfondsen, in de onroerendgoed- of koopsompoliswereld of bij produktschappen. Ook notarissen geven geregeld desgevraagd informatie, ondanks hun zwijgrecht. Het verschil tussen veelvuldig contact met dergelijke relaties en het runnen van informanten is, dat in het eerste geval de informatie open bruikbaar is.

<sup>25</sup> Verhoor G.J.C.M. Bakker, teamleider douanerecherche bij de FIOD, 4 oktober 1995, nr. 41.

<sup>26</sup> Verhoor F. Teeven, officier van justitie, 9 oktober 1995, nr. 44.

De FIOD heeft jarenlang een informant gerund die later actief is geweest in het sigarettentraject in Kennemerland. Met deze informant was geregeld contact vanaf 1989 en hij stond vanaf 1993 in het FIOD-informantenbestand ingeschreven. In het sigarettentraject werd hij in combinatie met de RCID-Kennemerland gerund. Het komt wel vaker voor dat in een samenwerkingsverband iemand uit de bovenwereld wordt «mee-gerund» met een RCID, omdat de FIOD daartoe de inhoudelijke deskundigheid heeft. In het sigarettentraject is er echter wat misgegaan. In de praktijk opereerde de informant min of meer los van de runners omdat de RCID-Kennemerland en de FIOD-medewerker (de co-runner) allebei in de veronderstelling verkeerden dat de ander actief runde. In het kader van het sigarettentraject heeft de FIOD ook enkele proeftransporten laten uitvoeren door de informant. De Rijksrecherche geeft aan dat niet gebleken is dat hierover enig overleg met het OM heeft plaatsgevonden of dat daarvoor toestemming is gegeven. De informant heeft zich niet aan de afspraken gehouden. Hij meldde proeftransporten niet tevoren aan en kwam met bewijsstukken van uitgevoerde transporten uit een voorliggende periode.

*De heer **Van Blijswijk**: De FIOD heeft nooit een rol gehad bij het doorleveren. Waarvan ik op de hoogte ben en mijn voorganger op de hoogte was, is dat de FIOD ondersteuning verleent aan politie en justitie bij gecontroleerde afleveringen.*

*De heer **Rabbae**: Faciliterend?*

*De heer **Van Blijswijk**: Ja.*

*De heer **Rabbae**: Dit betekende in feite dat de heer De Jongh de papieren regelde bij de douane, zodat de containers ongecontroleerd door de douane gingen. Zo was het toch?*

*De heer **Van Blijswijk**: In de situatie die u beschrijft, had de betrokken medewerker inderdaad een rol in het kader van zijn werkzaamheden voor de CID.*

*De heer **Van Blijswijk**: Wat hij deed, deed hij onder verantwoordelijkheid van de CID. De activiteiten van de CID vonden plaats onder verantwoordelijkheid van het openbaar ministerie. Wat dit betreft, matig ik mij geen oordeel aan over het antwoord op de vraag of de werkzaamheden die hij in dat verband verrichtte juist of niet juist waren, gezien het feit dat de FIOD er altijd van is uitgegaan dat er sprake was van meewerken aan gecontroleerde afleveringen.*

*De heer **De Graaf**: U zei dat uw medewerker De Jongh onder verantwoordelijkheid van de CID werkte.*

*De heer **Van Blijswijk**: Ja.*

*De heer **De Graaf**: Hij was niet bij de CID gedetacheerd, hij viel niet onder de hiërarchische lijn van de CID, maar hij werkte samen met de CID. Dit betekent toch dat u als hoofd van de FIOD en dat de chefs onder u gewoon verantwoordelijk waren voor hetgeen de heer De Jongh deed?*

*De heer **Van Blijswijk**: De vraag die gesteld moet worden, is onder welke condities de heer De Jongh is gaan werken bij de CID. Die condities zijn heel helder. Ik heb er bij mijn voorganger navraag naar gedaan. Medio 1992 is er een verzoek gekomen van de politie Kennemerland of de CID Kennemerland – dat heb ik niet kunnen nagaan – of de heer De Jongh ter beschikking kon worden gesteld van de CID om werkzaamheden te verrichten.*

*De heer **De Graaf**: Werd gezegd: «ter beschikking gesteld»?*

*De heer **Van Blijswijk**: De beslissing om dat te doen, is niet schriftelijk vastgelegd. Er wordt gesproken over «gedetacheerd», «ter beschikking gesteld», «uitgeleend». Feitelijk is de situatie dat hij ter beschikking is gesteld van de CID.<sup>27</sup>*

Over de status van deze FIOD-medewerker die samen met een runner van de RCID betrokken informant runde, is onduidelijkheid. De korpsleiding Haarlem zegt dat geen sprake is geweest van een soort detachering bij de RCID.

*De **voorzitter**: Wat betreft het sigarettentraject, zegt u: de verantwoordelijkheid daarvoor ligt bij de FIOD?*

*De heer **Straver**: Ja. Ik heb hier horen vertellen dat de heer De Jongh, die daarbij betrokken was, een medewerker was van de FIOD die bij mijn RCID gedetacheerd was. De*

<sup>27</sup> Verhoor J.A.M. van Blijswijk, hoofd van de FIOD, 11 oktober 1995, nr. 49.



*heer De Jongh was een FIOD-rechercheur die CID-werkzaamheden verrichtte, informanten runde. Maar hij was absoluut niet gedetacheerd bij mijn korps of bij mijn RCID. Hij had daar geen werkplek, geen telefoon. Dat heb ik nagetrokken. Hij kwam af en toe, een of twee maal per week, bij ons en soms ook weken niet.*<sup>28</sup>

*De heer Van Blijswijk: Er was bekend op hoofdlijnen dat hij CID-werkzaamheden zou verrichten. In de beginfase is niet duidelijk vastgelegd tussen FIOD en de politie Kennemerland wat precies die rol en die verantwoordelijkheden waren. Je kunt zeggen dat dit niet goed was, maar die situatie heeft zich wel voorgedaan.*<sup>29</sup>

Tipgeld speelt in de praktijk van de FIOD slechts een zeer beperkte rol. In 1994 is f 35 000 uitbetaald, op een totaalbudget van f 50 000. Zo er tipgeld wordt betaald geschiedt dit altijd na tussenkomst van de directeur Algemene fiscale zaken. Tipgeld wordt dan verstrekt op basis van een no cure no pay-regeling. Het maximale te verstrekken bedrag is echter vaak te weinig voor de informant: tipgevers vragen dikwijls tien procent en daar begint de FIOD niet aan.<sup>30</sup> Als tipgeld te beschouwen zou zijn het delgen van de belastingschuld van een belastingplichtige in ruil voor informatie. De belastingdienst wil hier niet aan beginnen: de overweging is dat iedereen in alle gevallen verplicht is belasting te betalen en de betrouwbaarheid van de informatie zou door deze benadering geenszins gegarandeerd zijn. Hier wordt aan toegevoegd dat er toch te veel aangeboden zaken zijn om te kunnen verwerken, al wordt erkend dat het vervelend is een mogelijke tip te laten lopen.

Alle sprekers stellen dat de FIOD niet aan infiltratie doet. De infiltraties door Amerikanen in het internationale goederenverkeer blinken uit door knulligheid: om goed te infiltreren is zeer veel kennis nodig, omdat het anders dadelijk opvalt. In het CoPa-onderzoek zijn bijzondere methoden gebruikt: de politie zette een eigen vrachtauto met chauffeur in en huurde een loods.

De FIOD verleent facilitaire diensten aan RCID-en ten bate van gecontroleerde afleveringen. De dienst kent tenslotte de douaneprocedures en heeft inzage in gegevens over al dan niet verdachte containers.

De RCID-verzoeken tot medewerking lopen via vaste contactambtenaren van beide diensten. Het uiteindelijk resultaat is veelal dat de douane wordt verzocht de bewuste container zonder nadere controle door te laten gaan of dat een container voordat deze wordt afgehaald gecontroleerd wordt op verdovende middelen. Wanneer de container het douaneterrein verlaat en onder observatie wordt geplaatst, wordt daarmee de douanebemoeyenis beëindigd. Deze procedure wordt reeds een aantal jaren door de FIOD gevolgd en is sinds januari 1994 in convenanten met RCID-en vastgelegd. Deze verzoeken om containers zonder te controleren door te laten, werden op een gegeven moment zo veelvuldig gesteld dat de douane ging checken bij het ministerie.

*De heer Rabbae: Ik heb begrepen dat op 10 januari 1995 een gesprek plaatsvond op het ministerie van Financiën waarbij u ook aanwezig was.*

*De heer Van Blijswijk: Dat klopt.*

*De heer Rabbae: Dus eerder dan in maart 1995 moet u een signaal hebben gehoord.*

*De heer Van Blijswijk: Op een gegeven moment eind 1994 is er inderdaad een signaal gekomen. Als wordt gewerkt met zaken als gecontroleerde afleveringen is een aantal mensen daarvan natuurlijk op de hoogte. Op enig moment is in het licht van wat men had ervaren de vraag gekomen van de kant van de douane in Amsterdam: is datgene waaraan wordt meegewerkt bij gecontroleerde afleveringen van de politie iets waar de leiding van FIOD en douane van op de hoogte zijn en loopt dat goed? Daarnaast was de vraag aan de orde: in hoeverre zijn daarbij veiligheidsrisico's betrokken voor douanemensen en medewerkers van bedrijven die werken op haven terreinen? Dat was de aanleiding.*

*(...) De heer Van Blijswijk: Gecontroleerde afleveringen kwamen met enige regelmaat voor en de vraag was: realiseert de leiding, in dit geval die van de douane, zich dat dit*

<sup>28</sup> Verhoor M.A. Straver, korpschef regiopolitie Kennemerland, 16 oktober 1995, nr. 56.

<sup>29</sup> Verhoor J.A.M. van Blijswijk, hoofd van de FIOD, 11 oktober 1995, nr. 49.

<sup>30</sup> De kranteberichten over tipgeld van ruim een half miljoen aan informant M. dat door de FIOD verstrekt zou zijn, blijken onjuist. Tipgeld werd door de RCID betaald, maar veelal overhandigd door een FIOD-ambtenaar.

soort dingen gebeuren? Verder werd de vraag gesteld of aan het meewerken met de douane aan deze afleveringen geen grotere risico's verbonden waren voor het personeel dan aan het normale, reguliere werk. Die signalen waren aanleiding voor een contact. Dat contact heeft ertoe geleid dat de directeur van de douane en ik hebben gezegd: wij moeten dat gewoon eens bespreken en de zaken helder op een rij krijgen. Vervolgens hebben wij een afspraak gemaakt. Bij het gesprek op het ministerie van Financiën zijn mensen van de douane Amsterdam, onder wie de directeur Douane, en van de FIOD aanwezig geweest. Ik was daarbij ook aanwezig.

*De heer Rabbae: Wat is daaruit geresulteerd?*

*De heer Van Blijswijk: Uit dat gesprek is naar voren gekomen dat de aanwezigen geen enkele aanwijzing hadden dat er iets anders gebeurde dan gecontroleerde aflevering. Wij hebben verder geconstateerd in dat gesprek dat de methode, die wij al jaren kenden, correct was en dat wij medewerking zouden blijven verlenen als onder verantwoordelijkheid en op verzoek van het OM onze bijstand werd gevraagd.<sup>31</sup>*

In douanekringen wordt gesteld dat vóór 1992 geen «ongecontroleerde» gecontroleerde afleveringen in de haven van Rotterdam hebben plaatsgevonden. Alle gecontroleerde afleveringen zijn toentertijd in beslag genomen. Vooral de regio Dordrecht was zeer actief in dit opzicht. De afgelopen twee jaren springen Kennemerland en Gooi & Vechtstreek eruit als regio's waar (on)gecontroleerd containers heengaan. Aangegeven wordt dat het omslagpunt ongeveer eind 1991 lag. Omstreeks die tijd zou de filosofie bij politie en justitie zijn ontstaan dat niet van delict naar dader gewerkt moest worden, maar van dader naar delict. Toen werd de douane geconfronteerd met het fenomeen dat zendingen moesten worden doorgelaten in het belang van het onderzoek.<sup>32</sup>

*De voorzitter: Hoeveel is er in het afgelopen jaar geveegd omdat de FIOD niet genoeg opsporingscapaciteit had?*

*De heer Huisman: Ik schat dat dat ongeveer 80 ton is.*

*De voorzitter: Hoe weet u dat?*

*De heer Huisman: Omdat er teruggekoppeld wordt. Bij vegen wordt de douane betrokken, omdat die beschikt over meer transportmiddelen en middelen om goederen uit containers te halen dan de FIOD.<sup>33</sup>*

*De heer Huisman: Dit jaar is het tot nu toe 80 ton, dus verleden jaar zal het 60, 70 ton geweest zijn.*

*De voorzitter: En de rest?*

*De heer Huisman: Daar wordt opsporingscapaciteit ingestopt; er volgt dus een onderzoek en in het algemeen wordt er naar ons teruggekoppeld wat er in beslag is genomen en welke aanhoudingen er zijn verricht.*

*De voorzitter: Tot die rest behoort ook wat er doorgelaten is?*

*De heer Huisman: Dat is inderdaad een derde mogelijkheid. Wij hebben geselecteerd en wij zetten een partij uit, maar dan komt er een bericht van de FIOD dat die zending ongecontroleerd door moet gaan, dus via de normale procedures. Dat is ook in een aantal gevallen gebeurd.*

*De heer Rabbae: Wat is de normale procedure?*

*De heer Huisman: Als een zending door moet gaan, moet er normaal aangifte bij de douane worden gedaan.*

*De heer Rabbae: Door wie?*

*De heer Huisman: Meestal door een agent, een expediteur of een cargadoor. Zodra er aangifte gedaan wordt, bestaat er altijd nog het risico dat een douanier op een post de aangifte wil controleren. Bij doorlevering werd er ook voor gezorgd dat er geen controle plaatsvond.*

*De heer Rabbae: En wie gaf de opdracht om niet te controleren?*

*De heer Huisman: Die opdracht kwam van de FIOD. Wij stelden dan uiteraard wel de vraag of er contact over was geweest met een officier van justitie. Dat is in alle gevallen bevestigd en vanaf begin 1994 hebben wij van de teamleider van de FIOD ook steeds een getekende verklaring gekregen met de naam van de betreffende officier.<sup>34</sup>*

<sup>31</sup> Verhoor J.A.M. van Blijswijk, hoofd van de FIOD, 11 oktober 1995, nr. 49.

<sup>32</sup> In de afgelopen twee jaren zijn enkele keren vruchtesapladingen doorgelaten. Het Amsterdamse parket had dat gesanctioneerd.

<sup>33</sup> Verhoor H.M. Huisman, hoofd van het Douane informatiecentrum, 2 oktober 1995, nr. 37.

<sup>34</sup> Verhoor H.M. Huisman, hoofd van het Douane informatiecentrum, 2 oktober 1995, nr. 37.

Het OT van de FIOD heeft te maken gehad met gecontroleerde afleveringen. Er wordt geschat door het OT dat zij sedert 1 juni 1994 ongeveer acht keer betrokken waren bij een gecontroleerde aflevering. Zij hebben naar hun zeggen nogal eens voor niets bij de grens staan wachten om een aangekondigde gecontroleerde aflevering van de Duitsers over te nemen. Een belangrijk deel van de grensoverschrijdende gecontroleerde afleveringen is bekend en wordt geschat op circa 40 in heel Nederland in de laatste twee-en-een-half jaar. Soms wordt in dat verband een verklaring vooraf verkregen van de officier van justitie, soms – als de douane goederen heeft aangetroffen – is er de verklaring dat er niet geveegd hoeft te worden. Het gaat voornamelijk om soft drugs.

FIOD-ambtenaren worden benaderd om onder omstandigheden expertise te leveren voor het opzetten van een frontstore. Verder is aangegeven dat de FIOD meewerkt om frontstores fiscaal rond te krijgen.

### *7.2.6 Informatie-uitwisseling*

Voor het ogenblik lijkt het erop dat de strafrechtelijke informatie in dossiers wordt opgeslagen en dat verder vertrouwd wordt op het geheugen. Het DIC heeft materiaal van de Douanerecherche wel in de computer. De Douanerecherche houdt volgens een spreker een register malafide ondernemingen bij in het kader van de BTW-fraude, anderen ontkennen dat.

Informatieverstrekking van toezichthouders (belastingambtenaren en douane) aan de FIOD is formeel niet problematisch. Opmerkelijk is dat de douane op Schiphol geen contact zoekt met de Douanerecherche, maar rechtstreeks op de Kmar en de politie is gericht. De belastingcontroleur die functioneert in het Amsterdamse team voor de Noord-Zuidlijn heeft geen ontheffing van zijn geheimhoudingsplicht. Officieel kunnen er dan ook geen belastinggegevens over bijvoorbeeld aannemers verstrekt worden aan het team. Het is niet duidelijk of dit weleens gebeurt. Op het moment heeft de Directie rechtspersonen en criminaliteit van het ministerie van Justitie toegezegd gegevens te verlenen over rechtspersonen aan het Amsterdamse team. Hierbij zijn belastinggegevens eveneens betrokken.

Een respondent die werkzaam is binnen een kernteam als FIOD-ambtenaar geeft aan dat «merkwaardig genoeg» uit bronnen van Financiën absoluut geen gegevens worden verstrekt aan de FIOD-medewerkers in de kernteams als er geen fiscaal belang is. Maar dit wordt genuanceerd door het feit dat de naleving hiervan sterk afhangt van de aard van de relatie tussen diensten. Wanneer de band verandert van een zakelijke naar een collegiale en soms zelfs vriendschappelijke, is er eigenlijk geen toezicht meer op de informatie die wordt ingewonnen. Op een gegeven moment heeft niemand eigenlijk meer zicht op het feit of bij de informatievoorziening wordt gehandeld volgens de richtlijnen.

De FIOD kan belastinggegevens onder omstandigheden doorgeven aan de politie. Het DIC informeert de politie in de regel via de FIOD maar heeft ook rechtstreekse contacten. Zo werd de CRI, met name het Maritieme informatiepunt, benaderd door het DIC over een producent in vruchtesappen, die voor de politie zou werken. Ook levert de FIOD soms gegevens van de belastingdienst desgevraagd aan de Binnenlandse veiligheidsdienst.

Omgekeerd informeert de FIOD de CRI en de NCID over de voortgang van bepaalde zaken. Dit contact wordt vergemakkelijkt door een liaison-officer die is gedetacheerd door de FIOD bij de CRI. De FIOD levert ook wel opsporingsgegevens terug aan de belastingdienst. Wanneer uit een huiszoeking interessante informatie voor de belastingdienst komt, wordt

wel om toestemming van officier van justitie of rechter-commissaris gevraagd om deze te mogen doorspelen. Anderen maken evenwel van ieder die aangehouden gaat worden een fiscaal rapportje op.

De FIOD heeft regelmatig (informeel) contact met banken of met het Bureau kredietregistratie (BKR). Informatie werd door financiële instellingen vrij gemakkelijk verstrekt; een redelijk argument was vaak voldoende. Sinds begin 1995 zijn de banken erg terughoudend geworden met het informeel verstrekken van informatie. Vooral wordt geklaagd over de manier waarop de FIOD omgaat met informeel verstrekte vertrouwelijke informatie. Dit zou veelvuldig terugkomen in officiële stukken.

*De heer Bakker: In alle gevallen dat wij die gegevens van een bank krijgen, is sprake van toepassing van artikel 81 (AWR) of 105 (Sv). Het is wel gebeurd dat er, voordat we met een dergelijk verzoek kwamen, overleg was met de bank, in de trant van: wij komen met een dergelijk verzoek, verzamel vast de gegevens, want dat zijn vaak langdurige kwesties die uit de archieven, op de floppy's of op de sheets te voorschijn moeten worden gehaald.<sup>35</sup>*

Er wordt informatie verkregen van ex-politiemensen die bij de beveiligingsdiensten van banken werken.

### 7.2.7 Internationale samenwerking

Het werk van de FIOD is niet alleen voor de Douanerecherche, maar ook voor de Fiscale recherche de laatste jaren vooral veranderd door de internationale dimensie. In het CoPa-onderzoek (kernteamonderzoek) werd met achttien landen samengewerkt; allemaal via formele rechtshulpverzoeken. Bijvoorbeeld de contacten met Togo waren zeer vruchtbaar, maar de VS namen weinig tijd voor het Nederlandse verzoek. Het komt voor dat buitenlandse politiefunctionarissen bij elkaar komen om het optreden op elkaar af te stemmen, maar dat gebeurt pas na de officiële rogatoire commissies. Doorgaans geschiedt de coördinatie echter telefonisch.

Om de weg in een vreemd land te vinden wordt gebruik gemaakt van een Nederlandse liaison-officer of van zusterdiensten (bijvoorbeeld de US Customs). Een wijd gedragen kritiekpunt is dat de afhandeling van rechtshulpverzoeken te langzaam gaat. Om een rechtshulpverzoek sneller te laten verlopen wordt het wel eens persoonlijk naar het buitenland gebracht om een verzoek tot huiszoeking of telefoontap ter plekke toe te lichten.

Het DIC heeft liaison-officers in Bonn en in Parijs en in de nabije toekomst zal er een in London komen. Het DIC hoopt dat de wettelijke ruimte wordt geschapen er ook een in het Caribisch gebied te plaatsen. Verder is er een fiscale attaché in onder andere Washington, voornamelijk met het oog op het IMF. Er zijn in Nederland naast de DEA en de FBI ook US douaneambtenaren ten behoeve van de fraudebestrijding. Bijstandsverzoeken worden door de Douanerecherche rechtstreeks gezonden aan het coördinatiecentrum van de Rijkswacht in Brussel.

### 7.2.8 Corruptie

Onder douaniers komt corruptie voor. Het tweede nationale Douanerecherche-team doet onder andere hier onderzoek naar. Dergelijke corruptie is onder meer gebleken bij oliefraudes in Rotterdam. Soms wordt er in dergelijke gevallen samengewerkt met de Rijksrecherche, als het bijvoorbeeld niet alleen gaat om omkoping maar ook om inbraak door een douane-ambtenaar. Er bestaan in dit verband richtlijnen voor de samenwerking tussen FIOD en Rijksrecherche. Vermoed wordt dat soms

<sup>35</sup> Verhoor G.J.C.M. Bakker, teamleider douanerecherche bij de FIOD, 4 oktober 1995, nr. 41.

wordt gezegd dat de douane plat is, als excuus om de eigen informatie af te schermen. Eenmalig is aangegeven dat uit proactief onderzoek platte FIOD-ambtenaren die hand- en spandiensten verrichten voor verdachten, naar voren waren gekomen.

### 7.2.9 *Contra-observatie*

Soms heeft het OT van de FIOD last van contra-observatie. Daarbij valt onder omstandigheden niet op te maken of de verdachten zich beschermen tegen andere criminelen of tegen de politie. Er is in Amsterdam een man die stelselmatig kentekens noteert van observatieteams en deze verkoopt aan de onderwereld. De leden van het OT zijn wel eens «thuisgebracht» door een contra-observant.

## 7.3 De Algemene inspectiedienst

### 7.3.1 *De organisatie*

In tegenstelling tot de FIOD, die exclusief gericht is op opsporing, heeft de AID toezicht, controle en opsporing in zijn takenpakket. Deze controle en opsporing is gericht op de handhaving van regelgeving die tot stand is gekomen onder verantwoordelijkheid van de minister van Landbouw, Natuurbeheer en Visserij en van relevante bepalingen van het Wetboek van Strafrecht. Bij de AID werken 571 personen waarvan 458 controleurs, rechercheurs en teamleiders en 113 stafmedewerkers. Er zijn drie regionale inspecties, te weten West, Zuid en Noord/Oost, een Afdeling recherche en een aantal stafbureaus. In het kader van dit onderzoek naar opsporingsmethoden staat de afdeling recherche centraal.

De Afdeling recherche verricht veelal grootschalige opsporingsonderzoeken. Dit krijgt vorm door het verlenen van assistentie aan onderzoeken van de regionale inspecties. Tevens is de afdeling belast met de coördinatie van deze onderzoeken in de gevallen dat deze de inspectiegrenzen overschrijden, internationale aspecten kennen en/of een recherchematige aanpak vergen. Daarnaast is deze afdeling verantwoordelijk voor toezicht en controle op de draf- en rensport.<sup>36</sup>

De Afdeling recherche heeft de beschikking over twee fraudeteams, een Team paardesport en een Team recherche-ondersteuning. De fraudeteams bestaan uit boekhoudkundige specialisten en tactische rechercheurs, onder leiding van twee teamleiders. Deze teams richten zich onder meer op de bestrijding van fraude met EG-gelden, illegale handel in bedreigde diergeneesmiddelen, en milieudelicten. Meer dan de helft van de recherchecapaciteit werd in 1995 ingezet bij de bestrijding van fraude met Europees- en nationaal gemeenschapsgeld.

*Het financiële belang bij de uitvoering van de controle op het EU-landbouwbeleid bedraagt ruim vijf miljard gulden. Uit de stukken blijkt dat in de eerste drie kwartalen van 1994 een aantal grote Nederlandse bedrijven voor miljoenen heeft gefraudeerd met EG-gelden.<sup>37</sup>*

Met nadruk wordt gesteld dat de clenbuterolhandel een probleem is dat vergelijkbaar is met de drugshandel. Dit zou blijken uit witwaspraktijken, de combinatie van bonafide en malafide activiteiten en het kopen van werknemers.

De groep recherche-ondersteuning bestaat uit een observatieteam en een team voor informatie en analyse onder leiding van een teamleider, en een team voor de paardesport met een eigen teamleider. Tevens is er een tapkamer met tien aansluitingen ter beschikking. In totaal bestaat de

<sup>36</sup> Jaarverslag 1994.

<sup>37</sup> Overzicht identiteit onregelmatigheden over het jaar 1994.

groep uit zeventien rechercheurs en drie regionaal geplaatste «informatie-medewerkers».

De CID bestaat uit vijf CID-ers, acht analisten en een liaison bij de CRI. Begin 1992 is er een intern AID-CID reglement opgesteld in samenwerking met de DCRI, naar het model van het CID-reglement en binnen de bepalingen van de WPR. Er is inmiddels een subjectenregister en een grijze veld-register aangelegd. De reglementen zijn ingediend bij de registratiekamer in mei 1994. Tevens worden AID-CID acties geregistreerd.<sup>38</sup>

### 7.3.2 De verantwoordingslijnen

De directieraad wordt gevormd door de directeur van de AID en vier hoofdinspecteurs. De raad is verantwoordelijk voor de besluitvorming over beleid en strategie. Eveneens worden hier de grote opsporingsacties besproken. De importantie van de zaak is onderwerp van overleg, maar ook hoeveel mensen worden ingezet en of en zo ja, met welke andere instanties kan worden samengewerkt. Opsporingsmethoden komen amper aan de orde. De minister van Landbouw, Natuurbeheer en Visserij wordt op de hoogte gesteld van grote opsporingsonderzoeken.

De Afdeling recherche staat onder leiding van een hoofdinspecteur die direct verantwoording schuldig is aan de directeur van de AID.

De start van opsporingsonderzoeken wordt veelal gevormd door feiten en omstandigheden die in de uitoefening van de controle- en toezichttaak van de AID blijken. Ook kunnen analysewerkzaamheden van de Informatie- en Analyse-afdeling een rol spelen. De analisten verrichten zowel onderzoekgerichte analyses als risico-analyses met betrekking tot branches in relatie tot subsidie-regelingen. In aanvulling hierop wordt vermeld dat een opsporingsonderzoek ook gestart kan worden op basis van tips uit anonieme brieven of van tipgevers, rogatoire commissies die via justitie binnenkomen, verzoeken van andere opsporingsdiensten zoals de ECD, de douanerecherche, en de politie. Ook CID-informatie kan een zaak aan het rollen brengen. De kleine fraudezaken worden afgehandeld door de inspecteurs in de regio. Alleen de grote zaken worden door de landelijke Afdeling recherche gedaan.

Ten behoeve van deze onderzoeken worden onderzoeksteams samengesteld waarin controleurs van de inspecties de materie-deskundigheid leveren en de rechercheurs van de Afdeling recherche de recherchetechnische- en tactische kennis inbrengen. Voor de financiële kennis heeft de AID de beschikking over een accountant, maar er wordt ook een beroep gedaan op bureaus financiële ondersteuning. Tijdens het Platformoverleg bijzondere opsporingsdiensten is afgesproken dat de AID voor grote fraudezaken een beroep kan doen op FIOD-rechercheurs. De tactische rechercheur heeft de leiding over het onderzoek en onderhoudt contact met de officier van justitie.

Op het moment zijn er acht frauderechercheurs. Dit houdt in dat er maximaal acht zaken tegelijk kunnen worden opgepakt. Met een aanbod van tientallen zaken op jaarbasis uit de controles, moeten er prioriteiten gesteld worden. De prioriteitenlijst is van hoog naar laag EG-fraude, milieu, landbouw en visserij.

Naast het starten van een opsporingsonderzoek is er nog een andere mogelijkheid om gebleken onregelmatigheden af te handelen: de administratiefrechtelijke weg. De bewijsvoering kan zich dan beperken tot de kwantiteit van de fraude. De opzetvraag (van artikel 225 Sv) is dan van geen belang. Met name bij EG-fraude is de schuldvraag vaak moeilijk te bewijzen door de ondoorzichtige regelgeving. In sommige gevallen streeft de AID doelbewust een strafrechtelijke afhandeling na, gezien het

<sup>38</sup> Interne richtlijnen CID. Het is verwonderlijk doch niet ongewoon dat reglementen zo laat ingediend worden bij de registratiekamer. Een knelpunt is dat het convenant, op basis waarvan de AID-liaison werkzaam is bij het CRI en toegang heeft tot CID-informatie, nog niet officieel bekrachtigd is. Derhalve is er nog geen basis voor de structurele uitwisseling van criminele gegevens die nu plaatsvindt. Dit is bevestigd door het CRI. Tevens vindt de uitwisseling van CID-informatie plaats «voor zover deze uitwisseling van gegevens past in het kader van de aan de AID opgedragen taken». Dit is een ruimere regeling dan artikel 14e WPoIR dat spreekt over betrokkenheid bij een onderzoek als voorwaarde voor politieke verstrekking van gegevens aan de AID.

preventieve effect daarvan in de branche. In dit kader wordt ook aangegeven dat de veelvuldige schikkingen die het OM aanbiedt onwenselijk zijn. Er wordt een actief PR-beleid gevoerd door de afdeling voorlichting.

Er zijn geen afspraken gemaakt met het OM in termen van het aantal zaken die in een jaar worden aangeleverd.

### 7.3.3 Samenwerking

Uit de taakstelling van de AID vloeit een nauwe samenwerking met andere diensten voort. Er zijn verschillende raakvlakken. In het kader van de bestrijding van EG-fraude wordt onder meer samengewerkt met betaalorganen (onder andere de produktschappen), de belastingdienst, de CRI, de ECD, de kustwacht en de Douanerecherche van de FIOD. Verdergaande samenwerking vindt plaats met de relevante internationale controle- en opsporingsdiensten, zeker daar waar multinationals relatief hoge bedragen uit het Europese oriëntatie en garantie fonds voor de landbouw ontvangen. Vanuit Brussel nemen «Euro-inspecteurs» deel aan controles van AID-controleurs. Zelf heeft de AID een rechercheur gedetacheerd bij de UCLAF, de Europese anti-fraude dienst. Er worden wel vraagtekens geplaatst bij het rendement van deze plaatsing. Nu is er een bilaterale uitwisseling van gegevens. Dit zou wellicht beter via Brussel kunnen geschieden. Onder leiding van het openbaar ministerie is het EG-fraudeberaad opgericht. Dit heeft tot doel het bevorderen van een optimale inzet van de opsporings- en vervolgingscapaciteit met betrekking tot de EG-fraude. Het beleidsmatig afstemmen van de opsporingsactiviteiten van de FIOD, de douane, de AID, de ECD en de politie is één van de hoofddoelstellingen.<sup>39</sup>

De AID is vertegenwoordigd in het Platform bijzondere opsporingsdiensten. Tijdens dit overleg wordt gesproken over vergaande samenwerking en informatie-uitwisseling. Tevens wordt over samenwerking gesproken in het Coördinerend politie beraad.<sup>40</sup> De AID doet bijvoorbeeld wel eens verzoeken om technische ondersteuning aan een Sectie technische ondersteuning (STO) van de politie. Van de kant van de politie wordt beseft dat de inspecties veel waardevolle informatie bezitten, die met name voor het inzichtelijk maken van de «bovenwereld/onderwereld» nuttig is.

Ten aanzien van de terugdringing van de internationale illegale handel in bedreigde uitheemse dier- en plantesoorten (BUD) in of vanuit Nederland, is in februari 1995 een intentieverklaring opgesteld, waarbij de politie, het OM en de AID aangeven hechter te gaan samenwerken op dit gebied. Opsporing en fenomeenonderzoek staan hierbij centraal. Een landelijk projectteam wordt ingesteld, waarin naast het OM, de politie en de AID, ook de CRI en de douane participeren. Een team in Rotterdam houdt zich bezig met BUD-zaken. De AID verschaft informatie over de handelaren in BUD die bij hen bekend zijn aan de CID Rotterdam. De CID controleert vervolgens de juistheid van de informatie en de bron. Bij de volgende casus is de AID op Schiphol betrokken in controlerende zin:

*Een aantal handelaren smokkelt dieren uit Australië via Indonesië naar Nederland. De bedreigde diersoorten worden gemengd met legaal te verhandelen dieren en de facturen worden vervalst. Vanaf Schiphol worden de dieren voor een tweedaags verblijf ergens in Nederland ondergebracht. Hierna worden ze verzonden naar handelaren in de Verenigde Staten met de vermelding dat de dieren in gevangenschap zijn gefokt in Nederland. Teneinde de smokkel en de valsheid in geschrifte te bewijzen worden de dieren gefotografeerd en gewaarmerkt bij invoer en uitvoer op Schiphol. Zo kan na transport in de VS worden vastgesteld dat dit dezelfde dieren zijn als in Nederland. De US Fish and Wildlife Service is op de hoogte. Verschillende malen zijn reeds partijen bedreigde dieren gewaarmerkt en onder observatie doorgelaten naar de Amerikaanse afnemers.<sup>41</sup>*

<sup>39</sup> Besluit 1992, Stct. 1992, 47.

<sup>40</sup> Besluit reorganisatie AID, 1993, p. 7.

<sup>41</sup> Toetsing Centrale toetsingscommissie.

Per 1 januari 1995 is het Coördinerend platform Schiphol opgericht om tot betere samenwerking en informatie-uitwisseling tussen alle op Schiphol opererende controlediensten te komen. Naast de AID nemen onder meer de douane, de Kmar-Luchtvaart, de ECD, en de Inspectie milieuhygiëne deel.

#### *7.3.4 Wettelijke bevoegdheden*

De wettelijke controle- en opsporingsbevoegdheden van de AID worden afgeleid uit bijzondere wetten en de Wet op de economische delicten (WED).

De tendens van de afgelopen jaren is dat branchevreemde figuren die bijvoorbeeld meer affiniteit hebben met de drugshandel, zich bezighouden met branchewerkzaamheden. Op de administratie van de branchevreemde figuren bestaat geen zicht. Immers, de bedrijfsadministraties van de reguliere bedrijven in de branche kunnen worden gecontroleerd door een goederen-geldstroomvergelijking. Branchevreemde personen vormen geen deel van de normale administratieve controles. Derhalve maakt deze tendens dat opsporingsmethoden als taps, observatie en huiszoeking nodig zijn.

De tapkamer wordt naast de AID ook door de ECD en de politie gebruikt. Er zijn tien aansluitingen beschikbaar. Alleen na een machtiging van een rechter-commissaris worden taps gezet. Het soort verdachten waar de AID mee te maken heeft is in het algemeen niet bedacht op telefonisch af luisteren. Dit middel is dus nog redelijk effectief.

#### *7.3.5 Methoden*

De overgang van de controlefase naar de proactieve fase vindt plaats als de betrokken inspectie de zaak overdraagt aan de Afdeling recherche. Vage vermoedens moeten redelijke vermoedens van schuld worden door «om de zaak heen te rechercheren». Dit doen de rechercheurs. Dit betekent dat informatie wordt vergaard betreffende een persoon of rechtspersoon bij de eigen CID, of bij een CID van de plaatselijke politie die vaak actief bij de zaak is betrokken, of bij de FIOD etc. Ook wordt het OT ingezet als er bijvoorbeeld verdachte transporten plaatsvinden. Zij vragen de RVI (Verkeersinspectie) weleens om goed op te letten of er transporten plaatsvinden. Wanneer dit genoeg oplevert om tot een redelijk vermoeden van schuld te komen (artikel 27 Sv) wordt er een onderzoeksplan opgesteld dat wordt gepresenteerd aan een officier van justitie. Dan gaat de opsporingsfase in.

De Afdeling recherche-ondersteuning beschikt over een observatieteam van zeven observanten. Zij hebben de beschikking over een aantal standaard technische hulpmiddelen: foto- en videocamera, een restlichtversterker en een Kolibrie. De videocamera wordt vooral statisch gebruikt, bijvoorbeeld vanuit een geparkeerde auto, teneinde de gewoonten van de verdachten te registreren zodat het kleine OT doelmatiger kan worden ingezet.

Er gelden twee algemene inzetcriteria. Ten eerste dient er sprake te zijn van een misdrijf of een ernstige overtreding. Een tweede voorwaarde is dat na vooronderzoek van het object door de CID of een OT-lid is vastgesteld dat observatie technisch en tactisch gezien mogelijk is (OT-formulier). Hier wordt nog aan toegevoegd dat het veelal EG-fraude betreft, gezien de grote financiële belangen die hierbij op het spel staan. Maar ook houdt het OT een oogje in het zeil als bijvoorbeeld de landsgrenzen dichtgaan voor varkenstransporten tengevolge van de varkenspest. Het volgen van vrachtauto's en containers is een speciali-



satie. Het AID-OT is aangesloten bij het Landelijk contact observatie (LCO). Dit wordt als een erkenning ervaren van de professionaliteit van het team. In dit kader wordt het AID-OT ook weleens door de politie gevraagd een klus te klaren.

Na beëindiging van een observatieopdracht wordt een eindrapport gemaakt. In de stukken wordt aangegeven dat een opstapper eventueel een proces-verbaal kan opmaken. Dit kan een opstapper zijn van bijvoorbeeld het MBT of iemand van een buitenlandse dienst. De OT-rapportage blijft onder beheer van het hoofd OT, en de aanvrager wordt regelmatig geïnformeerd omtrent de gang van zaken. Hiertoe kunnen eveneens rapporten worden ingekeken of de eigen opstapper kan de aanvrager informeren (OT-formulier). Het hoofd van de Afdeling recherche-ondersteuning houdt contact met de officier van justitie.

*Sinds medio 1994 kan bijvoorbeeld de Hoofdafdeling handhaving milieuwetgeving van VROM (het MBT) voor de projectduur van 2 jaar op ad hoc basis een beroep doen op het OT, voor ondermeer het observeren van transporten (Brief 11 juli 1994). Er wordt proactief informatie verzameld ten behoeve van milieuonderzoeken met behulp van het AID-OT, met een MBT-lid als opstapper. Het OT is enkele keren per jaar operationeel voor het MBT.*

Het OT opereert incidenteel ook grensoverschrijdend in het kader van Schengen. Hoofdzakelijk gebeurt dit in België, maar ook in Duitsland. Er wordt altijd geopereerd aan de hand van een opdracht van de officier van justitie. Het komt voor dat het observatieobject wordt overgegeven aan een buitenlands OT. In het kader van de TCR-zaak is het AID-OT ingezet voor het observeren van grensoverschrijdende afvaltransporten.

Inzake inijkoperaties wordt gesteld dat niet in loods wordt gekeken tijdens de opsporing of in de proactieve fase, ook niet door CID-rechercheurs of leden van het OT. Het wordt niet uitgesloten dat een ambtenaar van de AID weleens een deur van een schuur opentrekt, als hij al vaker op de boerderij is geweest en de boer die dag niet aanwezig is.

Aangegeven wordt dat de bevoegdheden van bijzondere opsporingsambtenaren uit de WED, zoals het bevoegd zijn tot binnentreden van alle plaatsen met uitzondering van de woning ter vervulling van hun taak, alleen kunnen worden ingezet in de controlefase. Dus in de controlefase moet al, indien nodig, in de loods worden gekeken.

Op jaarbasis worden één à twee informanten «gerund» door de CID-ers. Het gaat hierbij om «concurrentie-informanten», zoals vissers, boeren, buurtbedrijven en vrachtwagenchauffeurs die uit concurrentie-overwegingen de AID inlichten over vermeende onregelmatigheden. Ook vervullen (ex-)werknemers de informantenrol. Er zijn geen criminele informanten. De geregistreerde persoonsgegevens komen niet alleen voort uit opsporingsonderzoeken maar ook uit de controlefase. Er wordt gesteld dat bij de inspecties «de bereidheid aanwezig is om veel – ook zeer gevoelige – inlichtingen aan de AID-CID-rechercheurs te verstrekken».<sup>42</sup> Er worden gegevens verstrekt aan politieambtenaren en buitengewone opsporingsambtenaren. De behandeling door de AID van verzoeken om inzage door de geregistreerde geschiedt overeenkomstig artikel 28 e.v. WPR.<sup>43</sup>

Formeel kan de AID geen informanten afschermen. Die worden dan ook bij een RCID ondergebracht. Onder code worden de informanten aangemeld bij de CRI. Er wordt geen tipgeld betaald. Dit gebeurt door justitie.

<sup>42</sup> Interne richtlijnen CID-AID.

<sup>43</sup> Deze bepaling voorziet in ruimere mogelijkheden tot inzage dan de WPOIR.

## 7.4 De Economische Controle Dienst

### 7.4.1 De organisatie

De ECD heeft als centrale taakstelling de preventie en bestrijding van economische (bedrijfs)criminaliteit die van een zodanige omvang is, dat daardoor sprake is van een belemmering van gezonde economische groei en van aantoonbare schade voor de overheid, het bedrijfsleven en/of consumenten.<sup>44</sup> In totaal werken er 202 mensen bij de ECD, waarvan 156 in de functie van rechercheur. De ECD organiseert samen met de AID, DRZ-VROM en Milieu een cursus voor de opleiding tot controleur en buitengewoon opsporingsambtenaar. De dienst bestaat na de laatste reorganisatie in 1993 uit drie hoofdafdelingen, te weten: de Economische Ordeningsrecherche (EOR, 60 formatieplaatsen), de Internationale Economische Recherche (IER, 62 formatieplaatsen) en de Financieel Economische Recherche (FER, 34 formatieplaatsen). Daarnaast is er de Centrale inlichtingen- en analysedienst, een pseudo CID. Voor 1995 waren in totaal bijna 7000 opsporingsonderzoeken gepland.<sup>45</sup>

Op drie manieren heeft het werk van de ECD te maken met de bestrijding van de georganiseerde criminaliteit, namelijk via:

- onderzoeken die rechtstreeks kunnen leiden naar illegale activiteiten;
- de aanwezigheid van informatie over, kennis van en ervaring met mogelijke aanrijpingspunten in de «bovenwereld»;
- opsporing van witwas-praktijken.<sup>46</sup>

Door de jaren heen heeft de ECD voornamelijk te maken met ondernemingen die af en toe in de fout gaan, zoals de wapenhandel. Op internationaal niveau spelen daar soms ook overheden een rol in. Echter, er is een ontwikkeling gaande dat de ECD in toenemende mate geconfronteerd wordt met georganiseerde criminaliteit in bepaalde sectoren zoals de merkenfraude, de intellectuele eigendom en de effectenfraude. Bovendien is de Wet voorkoming misbruik chemicaliën van kracht geworden waardoor de georganiseerde misdaad dichter bij het werkveld van de ECD komt. Immers, een integriteits- en competentietoets bij de desbetreffende (misdad)ondernemingen is in deze wet voorzien.

De drie afzonderlijke hoofdafdelingen worden kort besproken in zoverre het de betrokkenheid bij de bestrijding van de georganiseerde criminaliteit betreft en dan gaat met name de aandacht uit naar de gehanteerde opsporingsmethoden.

#### *De Economische ordeningsrecherche*

De EOR heeft een raakvlak met de georganiseerde misdaad in de bestrijding van BV-fraude en de ontbinding van rechtspersonen. Deze taken worden sinds 1 oktober 1994 uitgevoerd door een speciaal daartoe opgericht team, het Bestrijding organisatie criminaliteit-team, dat bestaat uit tien personen (BOC-team).<sup>47</sup> Het gaat bij BV-fraude om het maskeren van oplichting, witwaspraktijken en fiscale fraude door middel van het misbruiken van BV's. De persoonlijke aansprakelijkheid wordt afgewenteld op een (nieuwe) rechtspersoon.

<sup>44</sup> ECD Jaarwerkplan 1995, p. 5.

<sup>45</sup> ECD Jaarwerkplan 1995, p. 13.

<sup>46</sup> *Beleidsintensivering bestrijding georganiseerde criminaliteit*, Den Haag 1994, p. 2.

<sup>47</sup> Het BOC-team is sinds 1 november 1994 operationeel en bestaat uit één teamcoördinator, één senior-rechercheur (tevens plv. teamcoördinator) en acht rechercheurs.

*De «bedrijvendokter» plaatst een advertentie: «Hebt u problemen met uw BV? Bel me». De bedrijvendokter maakt een bedrijfsplan: de noodlijdende BV wordt door hem overgenomen, een schone BV wordt er onder geschoven zodat de onderneming gewoon door kan draaien. De oude BV wordt leeggehaald: de bezittingen/vorderingen worden in geld omgezet en voor zijn activiteiten stuurt de dokter een rekening voor interim-management ter grootte van hetzelfde bedrag zodat de kas leeg blijft. En dan laat hij de BV springen. Er*

*is een netwerk in kaart gebracht van 513 rechtspersonen (BV's, NV's en Limiteds) onder leiding van een zestal lieden van wie er één de grote baas is. Elke veertien dagen wisselen de rechtspersonen van bestuurders om zo het beeld op het netwerk te vertroebelen.*

Het BOC-team houdt zich ondermeer bezig met structuuronderzoeken, dat wil zeggen het leggen van verbanden tussen rechtspersonen en natuurlijke personen in relatie tot de georganiseerde misdaad; antecedenten-onderzoeken in het kader van de verstrekking van zogeheten verklaringen van geen bezwaar bij het oprichten van BV's; en onderzoek naar dubieuze BV's met het doel die BV's vervolgens door het openbaar ministerie voor ontbinding voor te laten dragen. In 1994 is op dit laatste punt de wetgeving gewijzigd. De Kamers van Koophandel hebben nu de verplichting gekregen onder bepaalde voorwaarden «lege» BV's uit de registers te schrappen. Het is de bedoeling dat de ECD zich hierdoor op dit terrein kan beperken tot het onderzoeken van rechtspersonen die om meer inhoudelijke redenen voor ontbinding in aanmerking komen. Het is echter de vraag of deze maatregel op termijn veel zal opleveren, daar de criteria gemakkelijk zijn te omzeilen.

#### *De Financieel economische recherche (FER)*

Faillissementsfraude, fraude met effecten/beleggingen en de handhaving van anti-witwaswetgeving zijn een aantal aandachtsgebieden van de FER. Het eerste onderwerp heeft duidelijk raakvlakken met het bovenomschreven misbruik van rechtspersonen. Eén van de criminele methoden is het failliet laten gaan van tevoren leeggemaakte BV's.<sup>48</sup> Van de 6000 faillissementen per jaar is ongeveer 30 procent frauduleus.<sup>49</sup> In 1994 is naar 82 faillissementen onderzoek gedaan. Bij de prioriteitenstelling van de te verrichten onderzoeken wordt gelet op de persoon van de dader, het schadebedrag en de aard van de benadeling.<sup>50</sup> Soms doet de curator aangifte, die dan door de officier van justitie wordt beoordeeld.

Onder de effectenfraude vallen overtredingen van de Wet toezicht effectenverkeer, de Wet toezicht beleggingsinstellingen, de Wet toezicht kredietwezen en misbruik voorwetenschap. De effectenhandel lijkt volgens de ECD in toenemende mate een terrein voor witwas-activiteiten te worden.<sup>51</sup> De handhaving van de wetgeving ter voorkoming van witwaspraktijken komt neer op controle van de meldingsplicht voor ongebruikelijke transacties bij banken, verzekeringsmaatschappijen, wisselkantoren, casino's, hotels etc. Er vindt controle plaats als wordt vermoed dat systematisch meldingen worden achtergehouden. De werkdruk die de anti-witwaswetgeving oplevert is nog moeilijk in te schatten, omdat het zeer recente wetgeving betreft. Het gaat hierbij bij uitstek om financieel rechercheren.

#### *De Internationaal economische recherche (IER)*

De IER heeft in haar takenpakket onder meer de bestrijding van EG-fraude en merkenfraude, de controle op de handel in strategische goederen en drugsprecursoren (de grondstoffen voor drugs) en de uitvoering van het Chemische wapens-verdrag en de sanctiewetgeving. Ook behandelt de IER de verzoeken uit het buitenland in het kader van internationale rechtshulp, vooral op het gebied van de In- en uitvoerwet, de effectenhandel en de chemicaliën.

Het gaat bij de EG-fraude voornamelijk om overtreding van de In- en uitvoerwet, toegespitst op oorsprongsfraude, textielfraude en dumping.

De controle op de handel in strategische goederen is strafrechtelijk opgehangen aan de In- en Uitvoerwet. Het gaat dan vooral om het Besluit uitvoer strategische goederen, dat aan de basis ligt van de controle op

<sup>48</sup> Het leegtrekken van BV's, wordt als «bankbreuk» strafbaar gesteld in de artikelen 340 e.v. Sr.

<sup>49</sup> Jaarverslag ECD 1993, p. 7.

<sup>50</sup> ECD Jaarwerkplan 1995, p. 17.

<sup>51</sup> *Beleidsintensivering bestrijding georganiseerde criminaliteit*, Den Haag, 1994, p. 2.

naleving van een aantal internationaal vastgestelde regimes tegen de verspreiding van massavernietigingswapens (chemische, biologische en nucleaire wapens) en de daarvoor benodigde materialen («dual use»-goederen). Het Chemische wapens-verdrag, dat nog niet in werking is getreden, verplicht Nederland tot toezicht op de handel in chemicaliën die kunnen worden gebruikt voor de aanmaak van chemische wapens. Onder de ECD valt het nationaal coördinatiepunt voor illegale handel in nucleaire materialen. In dit kader wordt samengewerkt met de CRI, de BVD en nucleaire deskundigen. Dit onderzoeksveld heeft ook de aandacht van het kernteam Noord-Oost Nederland.

Op het gebied van de controle op de handel in drugsprecursoren is de Wet voorkoming misbruik chemicaliën in werking getreden.<sup>52</sup> Er is een gedetailleerd systeem van vergunningsplicht en meldingsplicht ontworpen met betrekking tot fabricages, voorraden en in-, uit- en doorvoer. Het zonder vergunning voorhanden hebben van precursoren wordt daarmee strafbaar. Op basis van de daaruit voortvloeiende toezichthoudende bevoegdheden kan de ECD ingrijpen. Bijvoorbeeld:

*Als een aceton-exporteur ervan wordt verdacht dat hij voor drugsbaronnen werkt, kan de ECD nu eerder ingrijpen dan de politie dat op grond van de Opiumwet kan.*

Inmiddels is gebleken dat opsporing van overtreding kan leiden tot ingangen in drugsorganisaties en tot het localiseren van drugs-laboratoria.<sup>53</sup>

#### *De Centrale inlichtingen- en analysedienst (CIAD)*

De CIAD verzamelt en analyseert voornamelijk de gegevens die in de onderzoeken van de drie hoofdafdelingen naar voren zijn gekomen. Verder worden open en gesloten bronnen geraadpleegd. Het inzien van gesloten bronnen gebeurt hoofdzakelijk op basis van toezichthoudende bevoegdheden. Indien dat niet mogelijk is gebeurt dit op basis van artikel 2 Politiewet 1993. De CIAD is opgezet als wegbereider voor de ECD-CID. De CIAD-coördinator is tevens ECD-liaison bij de CRI.

Twee rechercheurs houden zich bezig met het «runnen» van zo'n vijf informanten. Zij zijn tevens belast met het meldpunt voor nucleaire materialen. Verder is er één analist en één «loketfunctionaris». De algemene analysetaak voor de hele ECD is geschrapt vanwege gebrek aan capaciteit; de CIAD houdt zich bezig met de analyse van documenten. Het gaat met name om de handel in strategische goederen en drugprecursoren, de EG-fraude en financiële fraude. De meeste informatie wordt op «vier maal vier»-tjes aangeleverd door de 156 ECD-rechercheurs. Dat is voornamelijk A1-informatie waar zij buiten het kader van hun onderzoek tegen aanlopen. Als zij geen betrekking heeft op de ECD wordt de informatie doorgesluisd naar de CID van de politie.

#### *7.4.2 Verantwoordingslijnen*

De minister van Economische Zaken is verantwoordelijk voor de taakuitoefening door de ECD. De ECD valt ambtelijk rechtstreeks onder de secretaris-generaal, die zorg draagt voor de beheersmatige aansturing van de dienst. Het openbaar ministerie heeft de verantwoording over de opsporing van strafbare feiten alsmede de leiding. Immers het heeft geen zin iets op te pakken, als het OM niet vervolgt. Het vakdepartement heeft geen bemoeienis met de opsporing. Slechts incidenteel vindt overleg met het departement plaats als het gaat over politiek gevoelige zaken, zoals in verband met handelsembargo's. Eens per jaar vindt overleg plaats tussen de ECD en de secretaris-generaal over beleidsmatige aangelegenheden.

<sup>52</sup> Stb. 1995, 258.

<sup>53</sup> *Beleidsintensivering bestrijding georganiseerde criminaliteit*, Den Haag 1994, p. 2.

Een probleem wordt gesignaleerd op het terrein van het gezag over de CIAD. De ECD is een landelijke dienst en heeft te maken met vele CID-officieren van justitie, op het moment zijn dit er 21: elke zaak wordt door een andere CID-officier gedaan. De toewijzing van één CID-officier wordt wenselijk geacht. Dit is reeds praktijk op het gebied van de effectenfraude. Het parket Amsterdam is hiervoor aangewezen gezien de aanwezigheid van de beurs.<sup>54</sup> De prioriteitenstelling van aan te pakken onderzoeken gebeurt aan de hand van een weging van de verschillende taken van de dienst. In die weging spelen het politieke, het justitiële en het maatschappelijke belang, het afbreukrisico, de andere actoren in de handhaving en de te verwachten ontwikkelingen een rol. Om de inzet op belangrijke terreinen op een acceptabel niveau te kunnen houden of brengen, moet er op minder belangrijke taken worden bespaard. Het ziet er volgens het Jaarwerkplan 1995 naar uit dat er in de nabije toekomst aan bepaalde taken in het geheel geen aandacht meer kan worden besteed.<sup>55</sup>

#### 7.4.3 Samenwerking en informatie-uitwisseling

De ECD staat open voor een toenemende operationele samenwerking met de politie. Op het moment participeert een deeltijd teamcoördinator IER in het kernteam Zuid en staat deelname aan het «kernteam» Rotterdam-Rijnmond en het kernteam Zuid op het programma. De ECD participeert volop in multidisciplinaire opsporingsteams. Het BOC-team (EOR) kan in gezamenlijke onderzoeken van de reguliere politie en de FIOD deelnemen bij de aanpak van de georganiseerde criminaliteit. De hoogste prioriteit wordt gegeven aan onderzoeken naar omvangrijke structuren en netwerken van rechtspersonen en de daaraan verbonden natuurlijke personen. Als voorbeeld van de grootschaligheid van onderzoeken het volgende:

*Er wordt op het moment een netwerk in kaart gebracht van 513 rechtspersonen waaronder BV's, NV's en Limiteds. Elke veertien dagen wisselen de rechtspersonen van bestuurders. Dit netwerk staat onder leiding van zes personen waaronder de topman.*

De FER heeft deelgenomen met de CRI, de FIOD en de politie aan het «monitoren» van het effectenwezen in het kader van de strijd tegen het witwassen van crimineel verkregen gelden via de effectenbeurs.<sup>56</sup> Bovendien heeft de ECD onlangs het verzoek bereikt om deel te nemen in het «Kop van Zuid»-onderzoek.<sup>57</sup> De bedoeling van dit onderzoek is om ondermeer de integriteit van bouwbedrijven die daar werkzaam zijn te beoordelen. Wellicht zal de ECD op enige wijze worden gevraagd deel te nemen aan het LRT. De taakstelling van het LRT vertoont immers raakvlakken met die van de ECD.

In het algemeen is de samenwerking met de nationale en internationale douane heel belangrijk.

In samenwerking met de UCLAF, de anti-fraude coördinatie-eenheid van de Europese Commissie, wordt meer aandacht besteed aan de bestrijding van fraude met de EG-structuurfondsen. De IER heeft reeds in grote onderzoeken naar EG-fraude samengewerkt met de Douanerecherche van de FIOD.

De ECD is het nationale coördinatiepunt voor illegale handel in nucleaire materialen. Reeds is vermeld dat dit samenwerking vraagt met de BVD, de CRI en nucleaire deskundigen.<sup>58</sup> Er bestaat een structureel overleg met de BVD. Daarnaast vindt de uitwisseling van gegevens ten behoeve van de opsporing plaats via een zogeheten ambtsbericht van de BVD. Dit vindt met name plaats via de landelijke terreurofficier. Een aantekening hierbij is dat de ECD geen informatie aan de BVD verschaft bij het ontbreken van een gezamenlijk belang. Wanneer de BVD informatie

<sup>54</sup> De ECD, de AID en de FIOD hebben reeds een verzoek ingediend om onder het nieuwe landelijke parket te ressorteren.

<sup>55</sup> Onlangs heeft de officier van justitie die toen belast was met misbruik-voorwetenschap-zaken laten weten dat die zaken niet meer kunnen worden vervolgd, omdat de ECD geen mensen beschikbaar stelt.

<sup>56</sup> Dit betreft het Fieccom-onderzoek. Samenwerking vindt uiteraard ook plaats met de toezichthouders, dat wil zeggen De Nederlandse Bank en de Stichting Toezicht Effecten. Voor wat betreft kennis en opsporingstechnieken wordt met anglo-/amerikaanse specialisten samengewerkt.

<sup>57</sup> Er is nog geen uitsluitsel over inwilliging van dit verzoek. De ECD ziet nog niet direct het eigen belang om mee te doen. Immers, de status van de informatie die op deze wijze verkregen wordt, is nog onduidelijk. De verwachting wordt uitgesproken dat deze informatie waarschijnlijk moet worden witgewassen en daar begint men liever niet aan.

<sup>58</sup> Zie jaarverslag 1994 BVD.

verschafft aan de ECD dan gebeurt dit op basis van de Wet op de inlichtingen- en veiligheidsdiensten en via persoonlijke contacten.

Bij de uitvoering van de Wet voorkoming misbruik chemicaliën wordt samengewerkt met de Centrale dienst voor de in- en uitvoer. Deze dienst wordt ook belast met de registratieverplichtingen die uit het chemisch wapenverdrag voortvloeien.

In het kader van de bestrijding van merkenfraude wordt contact onderhouden met particuliere recherchebureaus en de Stichting namaakbestrijding. Een knelpunt hierbij is dat de ECD wel informatie kan ontvangen maar niet mag verstrekken.

#### 7.4.4 Wettelijke bevoegdheden

In beginsel houdt de ECD zich voornamelijk bezig met opsporing. Op dit moment bedraagt deze 90 procent van de activiteiten. Derhalve wordt in beperkte mate gebruik gemaakt van controlebevoegdheden. Ten eerste worden in het kader van het Chemische wapens-verdrag en de In- en uitvoerwet controles uitgevoerd, en wellicht gebeurt dat in de toekomst ook in verband met precursoren. Ten tweede hebben ECD-ambtenaren in verband met de Wet toezicht effectenverkeer toezichthoudende bevoegdheden gekregen. Ten derde komt er een nucleaire controle-afdeling bij de ECD.

Er wordt bewust omgegaan met de sfeerovergang. In principe wordt de controle afgebroken bij het vermoeden van een strafbaar feit en wordt de zaak overgegeven aan een collega ten einde de opsporing aan te vangen. Aangegeven is dat dit niet altijd gebeurt. De ECD gebruikt dan toezicht als begin van opsporing in geval er overigens al wel een vermoeden is dat bestuurlijke verplichtingen worden ontdoken. Overigens bestaat er een strikte scheiding tussen het bestand met controle-gegevens en het Herkenningsdienst-systeem.

Het merendeel van het recherchewerk is van administratieve aard. Verder spelen huiszoekingen een rol en worden taps gezet en print-gegevens opgevraagd. De ECD heeft niet de beschikking over een eigen tapkamer. Eventueel kan gebruik worden gemaakt van de tapkamer van de AID of de politie. Een tap wordt in de regel aangemeld bij het telefoon-tapregister van de CRI.

#### 7.4.5 Methodes

De proactieve fase is belangrijk als overbrugging van de controlefase naar de opsporingsfase. Immers, er is een redelijk vermoeden van schuld nodig om de opsporingsfase in te gaan. In de proactieve fase wordt gebruik gemaakt van diverse databanken zoals de verschillende registers van de Kamers van Koophandel: het bedrijvenregister, het persoonsregister en de schaduwdoossiers.<sup>59</sup> Ook de belastingdienst wordt geraadpleegd. Aangegeven wordt dat deze registers vaak belangrijke informatie opleveren om de overbrugging van de proactieve naar de opsporingsfase te maken. Tegenwoordig zijn echter de regels zodanig aangescherpt dat vrijwel altijd een machtiging nodig is om over deze informatie te beschikken. Het *old boys network* speelt evenwel nog een aanzienlijke rol.

Observatie komt een paar keer per jaar voor en geschiedt in overleg met de officier van justitie. De ECD heeft geen eigen observatieteam. Voor de inzet van een OT kan een beroep worden gedaan op de AID of de politie.

Het plaatsen van peilzenders is voorgekomen in verband met drugs-precursoren. Het plaatsen daarvan wordt overgelaten aan het KLPD. Alles komt op papier, ook al heeft het niets opgeleverd.

<sup>59</sup> Het schaduwdoossier bestaat uit een kopie van het legitimatiebewijs, correspondentie over de deponering van de jaarstukken, notulen van vergaderingen van aandeelhouders etc. Voor inzage in het persoonsregister is tegenwoordig een machtiging nodig. Ook kan formeel niet meer in schaduwdoossiers gekeken worden. Vroeger gebeurde dit regelmatig en ondanks de verscherping van de regels wordt heden ten dage deze praktijk voortgezet op basis van de gegroeide vriendschappelijke verhoudingen.

De CIAD heeft 151 subjecten in het systeem, bestaande uit 61 natuurlijke personen en 90 rechtspersonen. Allen zijn aangemeld bij de CRI. Op het moment runnen twee CIAD-rechercheurs min of meer zo'n vijf informanten. De sturing vindt plaats door hen op pad te sturen om ontbrekende informatie te vinden in bijvoorbeeld een andere vestiging. Het eventuele tipgeld wordt conform de Regeling tip-, toon- en voorkoopgeld betaald door Justitie.

Binnen het management speelt het infiltratie-vraagstuk. Het is een omstreden kwestie, momenteel gebeurt het nog niet. Het is overwogen in verband met een effectenfraude maar is toen als te riskant afgeblazen. Het vergt een goede materiekkennis als iemand moet infiltreren op het terrein van de ECD. Op de plank ligt een concept infiltratie-draaiboek voor het geval dat de mogelijkheid zich eens als een niet te missen kans voor zou doen. Op het terrein van de merkenfraude wordt wel gewerkt met het middel pseudo-koop.

Er heeft een gecontroleerde aflevering plaatsgevonden op een tip van het BKA. Het is de bedoeling dat vaker gecontroleerde afleveringen gaan plaatsvinden.

De ECD zal volgens sommigen zonder frontstores nooit succesvol kunnen optreden tegen bijvoorbeeld de illegale handel in nucleair materiaal.

Informatie-uitwisseling vindt plaats op basis van de WPR artikel 18 lid 3. Het verkrijgen van politie-informatie levert moeilijkheden op, gezien de verschillende privacy-regimes.<sup>60</sup> Aangegeven wordt dat daarom de CID-status zeer gewenst is, zodat in ieder geval CID-informatie onder bereik komt.

## 7.5 De rechtshandhaving op Schiphol

### 7.5.1 De organisatie

De Koninklijke marechaussee, district luchtvaart, is per 1 januari 1994 belast met de uitvoering van de politietaken op Schiphol. Veel rijkspolitie-mensen die hiervoor werkzaam waren op Schiphol zijn overgestapt naar de marechaussee. De organisatie omvat drie diensten: de Politiedienst (uniformdienst), die onder meer de handhaving van de openbare orde op Schiphol tot taak heeft, de Dienst grensbewaking, die zich onder meer bezig houdt met de opvang, de intake en het uitzetten van asielzoekers, en de Justitiële dienst (in burger), die zich onder meer bezighoudt met aanhoudingen in het kader van de Opiumwet, maar ook in verband met vrouwenhandel en mensensmokkel.<sup>61</sup> De Kmar heeft een uitgebreid takenpakket. Zo doet de Kmar – op mandaat van de BVD ingevolge de Wet op de inlichtingen- en veiligheidsdiensten – sinds drie jaar antecedenten-onderzoek naar nieuwe medewerkers op Schiphol. Hiertoe wordt onder meer samengewerkt met de CRI. Indien blijkt dat iemand een criminele achtergrond heeft wordt dwingend geadviseerd diegene niet in dienst te nemen.<sup>62</sup> Tevens houdt zij toezicht op de particuliere beveiligingsdiensten die werkzaam zijn op Schiphol. Hiertoe is zij gemandateerd door de korpschef van de politieregio Kennemerland.

Sinds 1985 beschikt het Kmar-district luchtvaart over een eigen criminele inlichtingendienst van zeven personen, een chef, een plaatsvervangend chef, 4 runners en een documentaliste. Tevens heeft de Kmar de beschikking over een observatieteam.

### 7.5.2 De verantwoordingslijnen

De Kmar valt onder het beheer van de minister van Defensie en onder gezag van de minister van Justitie. De verschillende diensten van de Kmar

<sup>60</sup> Aangegeven wordt dat de scheiding voornamelijk historische motieven zou hebben. Argumenten waren dat BOD's immers met name controlediensten waren die een hechte relatie met het departement onderhielden. Inmiddels is dit veranderd: bijvoorbeeld de ECD doet voor 90% aan opsporing, zonder bemoeienis van het vakdepartement.

<sup>61</sup> Jaarverslag Justitiële Dienst 1994, p. 12.

<sup>62</sup> Een probleem wordt gesignaleerd met het screenen van reeds op Schiphol werkzame personen. Ontslag is niet mogelijk op de enkele grond van een gebleken criminele achtergrond of strafblad.

hebben te maken met afzonderlijke lijnen. De Politiedienst valt onder de burgemeester van Haarlem, de Dienst grensbewaking valt onder de Immigratie- en Naturalisatiedienst (IND) van het ministerie van Justitie en de Justitiële dienst opereert op gezag van het OM. Er zijn vier vaste zaaksofficieren en een CID-officier. De chef CID en de CID-officier houden wekelijks contact.

Op de luchthaven Schiphol is de Kmar de aangewezen instantie voor de opsporing van strafbare feiten. Zaken die uit de douanecontroles komen, worden niet, zoals bij andere buitengrenzen, door de Douanerecherche overgenomen, maar door de Kmar. De Kmar maakt proces-verbaal op en legt contact met het OM Haarlem. Bij de rechtbank te Haarlem zijn twee van de zes kamers bijna uitsluitend bezig met Schipholzaken.

### 7.5.3 Samenwerking

Onder meer in het kader van de versterking van de buitengrenzen is in 1994 het Schipholteam opgericht. Dit team is een samenwerkingsverband tussen de Kmar en de douanepost Surveillance Hoofddorp. De dagelijkse aansturing van het Schipholteam gebeurt door het hoofd van de tactische recherche op Schiphol. Het team heeft tot taak het opsporen van drugdelicten in de passagierslijn, of met andere woorden het aanhouden van drugkoeriers in de passagiersterminal, alsmede het zo optimaal mogelijk verlenen van assistentie aan zowel nationale als internationale opsporingsinstanties. Er is contact met de CRI, en dan met name met de liaison-officers. Twee teamleiders, twee coördinatoren en 24 rechercheurs maken deel uit van dit team, gelijkelijk verdeeld over de beide samenwerkende diensten. De leden van de marechaussee zijn ook onbezoldigd douaneambtenaar.<sup>63</sup> Er wordt gewerkt in koppels. In het kader van de integriteit worden in het Schipholteam om de zes maanden andere koppels geformeerd. Tevens maken de leden van het team voor maximaal drie jaar deel ervan uit. Er zijn vaste procedures voor inbeslagneming en weging van de verdovende middelen.

Soms wordt actie ondernomen op basis van informatie van de Kmar-CID, maar doorgaans op eigen initiatief. Hiertoe worden risicoanalyses naar vluchtroute, daderprofiel etc. gemaakt. De grootste vangst van het Schipholteam betrof een persoon die 170 kilo cocaïne in zijn persoonlijke bagage vervoerde.

Over het algemeen houdt de Kmar zich bezig met het personenverkeer op Schiphol, terwijl de douane zich richt op de controle van de vracht, onder andere met honden en röntgenapparatuur. Er is eigenlijk geen contact met de Douanerecherche of met het Douane informatie centrum. Als de douane bij de controle iets vindt dan neemt de tactische recherche van de Kmar het over. Op verzoek van en samen met een RCID wordt wel eens in koffers gekeken op Schiphol.<sup>64</sup>

### 7.5.4 Methoden

Het Schipholteam verricht in burger observatie- en surveillancewerkzaamheden in de passagiersterminal op de luchthaven Schiphol. Verder heeft de Kmar één observatieteam ter beschikking voor Schiphol (het BSB-team). Er is in het recente verleden gebruik gemaakt van een videocamera die gericht stond op een XTC-laboratorium op Schiphol. Tevens geeft de douane aan dat gebruik wordt gemaakt van videocamera's, gericht op het schoonmaak- en bedienend personeel op Schiphol. Door een OT is een peilzender geplaatst in een koffer.

Sinds twee jaar runt de CID informanten. Op het moment zijn er tussen de tien en vijftien informanten. De identiteit van de informanten is bekend bij de hele CID-groep. Bij het actief werven van informanten gaat de

<sup>63</sup> Jaarverslag Schipholteam 1994, p. 1.

<sup>64</sup> Hierover zijn kamervragen gesteld: Aanhangsel handelingen 1994-1995, nr. 1170.



voorkeur uit naar werknemers op Schiphol met «een crimineel uiterlijk» of een criminele achtergrond. De zware criminelen krijgen geen toegangspasje, maar aangegeven wordt dat sommige werknemers diep genoeg in het criminele circuit zitten om interessant te zijn. Hoe deze wervingstactiek zich verhoudt tot het antecedentenonderzoek onder toekomstige werknemers en het subsequeante negatieve advies, is niet duidelijk. Ook KLM-personeelsleden staan ingeschreven als informant.

Op het moment wordt gewerkt met een gestuurde burgerinformant met een blanco verleden die in het criminele milieu is gemanoeuvreed door hem op bepaalde cafés te wijzen. Deze persoon kan burgerinfiltrant worden genoemd. In de loop der jaren heeft hij ongeveer tweehonderd-duizend gulden verdiend. De criminele gelden die door hem binnengebracht zijn naar aanleiding van activiteiten voor de CID, zijn afgedragen en successievelijk aan hem uitbetaald. Met de afbouw is begonnen doordat door de ogen van de buitenwereld deze persoon gezien werd als een crimineel. Een nieuwe informant met een crimineel verleden is nu bij de runners in opleiding om de plaats van de vorige in te nemen.

De officier van justitie geeft geen toestemming voor het door laten gaan van partijen van meer dan twee kilo harddrugs. Dit is problematisch voor het beschermen van de informant. Dit probleem wordt opgelost door te vegen en in een persbericht te vermelden dat de partij toevallig ontdekt is.

Op Schiphol wordt de import van verdovende middelen via de vracht op drie manieren afgehandeld. De voorkeur gaat uit naar gecontroleerde afleveringen. Na het fiat van het OM-Haarlem wordt contact gezocht met een wijkbureau van de Amsterdamse politie. Een OT uit Amsterdam komt de partij dan ophalen. De officier van justitie geeft bijna altijd automatisch toestemming. Een andere mogelijkheid is dat het eigen OT een gecontroleerde aflevering doet. Dan moet het een partij van minder dan twee kilo betreffen. De tweede manier om een lading drugs af te handelen is in samenwerking met de douane de vracht te observeren en de afhalers op te pakken. Soms leidt het verhoor van deze personen dan verder, en wordt er meegegaan bij de huiszoeking. In samenwerking met een BFO is vorig jaar ruim een half miljoen cash in beslag genomen. Als derde mogelijkheid en als sluitpost wordt er geveegd, de zogeheten NN-zending.

Het Schipholteam maakt melding van een aantal gecontroleerde afleveringen in 1994, onderscheiden naar soorten verdovende middelen. Na ontdekking door het Schipholteam werd één partij marihuana gecontroleerd afgeleverd naar Frankrijk, één heroïnezaak naar België en er werden 44 cocaïne zaken gecontroleerd afgeleverd naar vijftien verschillende landen.<sup>65</sup> In dit verband gaf de Kmar aan dat indien sprake is van koeriers, bijna nooit een gecontroleerde aflevering plaatsheeft, tenzij zulks wordt verzocht door andere korpsen of bijzondere opsporingsdiensten. Volgens de douane gebeurt het regelmatig dat er gecontroleerde afleveringen plaatsvinden bij uitgaande reizigers die binnen de Europese Unie blijven. Bijvoorbeeld, wanneer een drughond aanslaat op drugs in de kelder of gaat zitten naast een passagier, dan wordt de officier gebeld of het gecontroleerd door mag gaan. De officier van justitie vraagt dan naar het land van herkomst, naar het aantal kilo's en de bestemming. Als er een partij doorgaat gebeurt het altijd in overleg met de officier. Als er geen goed contact is met het bestemmingsland, zoals bijvoorbeeld Singapore, gaat het niet door. De teamleiders bellen zelf naar het buitenland om de overname te regelen.

Een groot aantal gecontroleerde afleveringen in 1994 werd tevens gemeld door de Justitiële dienst van de Kmar. Binnen Nederland vond dit dertien maal plaats in 1994, tegen 51 maal in 1993. Naar het buitenland werden in 1994 49 gecontroleerde afleveringen uitgevoerd naar achttien verschillende landen, tegen 23 in 1993.<sup>66</sup> Waarschijnlijk is er sprake van een overlap tussen deze twee overzichten. De verhouding tussen zaken met koeriers en vrachtzaken is onduidelijk.

<sup>65</sup> Jaarverslag Schipholteam 1994, p. 4-7.

<sup>66</sup> Jaarverslag Schipholteam 1994, p. 9.

Er is overleg geweest met de commissie de Wit over het voorstel om een frontstore op te richten waarin de huidige «burgerinfiltrant» kon worden betrokken. Dit voorstel is afgewezen op het feit dat de CID een langdurige operatie wilde en de commissie een kortlopende.

Het opvragen van informatie uit CID-registers door de Kmar geschiedt op basis van de algemene benoeming tot gerechtigde door de minister. De chef CID van de Kmar participeert in het CID-overleg. Er zijn geen belemmeringen bij de uitwisseling van CID-informatie. CID-informatie die van belang is voor de BVD wordt via een contactman verstrekt.

Veel oud Kmar-medewerkers zijn in dienst van een particulier recherchebureau en vormen zo deel van het old boys network. Hieraan wordt weleens informatie verstrekt. Voor vluchtinformatie wordt weleens een reisbureau benaderd. Tips uit het buitenland lopen via persoonlijke contacten of via de liaison-officers van de CRI. De informatie-uitwisseling met met name de FIOD gaat zeer moeizaam. De Kmar-CID wordt regelmatig bevroegd door andere CID-en, met name over namen op vluchtlijsten.

## 7.6 Het Milieubijstandsteam

### 7.6.1 De organisatie

Het Milieubijstandsteam (MBT) valt onder de Inspectie milieuhygiëne die een onderdeel is van het Directoraat-generaal milieubeheer van het ministerie van Volkshuisvesting, Ruimtelijke Ordening en Milieubeheer (VROM). Het MBT is opgericht in 1985. De Inspectie milieuhygiëne bestaat uit een hoofdinspectie en negen regionale inspecties. De hoofdinspectie bestaat onder meer uit de Hoofdafdeling handhaving milieuwetgeving die is belast met de centrale coördinatie van toezicht- en opsporingsactiviteiten van alle inspecties. Deze hoofdafdeling bestaat onder meer uit de Afdeling toezicht afvalstoffen, de Afdeling toezicht straling, stoffen en producten en de Afdeling milieudelicten. Het hoofd van deze laatste afdeling is tevens hoofd van het MBT.<sup>67</sup>

Het MBT is een werkverband tussen medewerkers van de verschillende onderdelen van de Inspectie Milieuhygiëne. Dit betreft de afdelingen van de hoofdinspectie alsmede de negen regionale inspecties. Deze medewerkers hebben naast toezichthoudende bevoegdheden ook opsporingsbevoegdheid en verrichten opsporingswerkzaamheden in het MBT-kader vanuit hun eigen onderdeel. Bijvoorbeeld:

*Soms wordt een toezichtteam voor een bepaald bedrijf samengesteld om zekerheid te verkrijgen over de zin van strafrechtelijke vervolging. In dit team zit dan een provincie-, gemeente- en inspectieambtenaar en soms een onderzoeker die dan als bedrijfs-administratief specialist meegaat. Immers onderzoekers zijn tevens toezichthouders. De onderzoeker kan vaak beter inschatten welk deel van de administratie strafrechtelijk interessant zou kunnen zijn. De toezichtrapportage verschaft verder inzicht in de zwakke plekken binnen een bedrijf.*

Het MBT kan beschikken over 121 personen met opsporingsbevoegdheid, waaronder recherchetactische, milieuhygiënische en milieujuridische deskundigen. De medewerkers hebben over het algemeen een HBO-diploma. De recherchetactische ondersteuning wordt gegeven door vijf voormalige onderzoekers van de Dienst recherchezaken, eveneens van het ministerie van VROM.

De taak van het MBT is om de aanpak van de zware milieucriminaliteit te stimuleren en assistentie te verlenen aan politie en justitie bij de opsporing van milieudelicten. In concrete zaken kan dit zowel het verlenen van landelijke opsporingsbijstand zijn, dat georganiseerd wordt vanuit de

<sup>67</sup> De opsporingsactiviteiten van de Inspectie Milieuhygiëne. Ontwikkeling voor de periode 1993-1998. Strategierapport MBT, 1993, p. 1-2.

Afdeling milieudelicten, als regionale opsporingsbijstand door MBT-leden van de regionale inspecties.<sup>68</sup> Het MBT is dus geen zelfstandige opsporingsdienst maar verleent ondersteuning van uiteenlopende aard aan onderzoeksteams. Enkele leden van het MBT zijn bijvoorbeeld betrokken geweest bij het Rotterdamse TCA/TCR onderzoek (zie casusuitwerking eindrapport).

*Andere voorbeelden van milieu-onderzoeken zijn: grüne Punkt-afval uit Duitsland, het verwerken van afval in bodemverbeterende stoffen, radio-actief afval, radio-actief schroot of materiaal dat afkomstig is uit de gas-, en oliewinningindustrie onder andere uit het Oostblok.*

Ook worden wel milieu-ambtenaren in het kader van hun controlerende taak om ondersteuning gevraagd.

*In een onderzoek heeft een ambtenaar van milieuzaken vorig jaar op verzoek van de politie een bedrijf gecontroleerd. Hij werd hierbij vergezeld door een politieambtenaar die met een verborgen camera opnames maakte in het pand. De politiemann heeft zichzelf niet als zodanig kenbaar gemaakt en heeft net gedaan alsof hij een collega van de milieu-ambtenaar was. Later is dit in een andere situatie nogmaals gebeurd, maar dan zonder camera.*

De criteria die aangelegd worden om bijstand aan de politie te verlenen zijn dat er ten eerste sprake moet zijn van «stoffencriminaliteit», dat betreft afvalstoffen en milieugevaarlijke stoffen, en ten tweede dat het een regiogrensoverschrijdende zaak betreft.

Aangegeven wordt dat niet gesproken kan worden over «milieumafia» of georganiseerde milieucriminaliteit.<sup>69</sup> In Nederland betreft het veelal grote bedrijven die zeer ernstig de fout ingaan.<sup>70</sup> Bij het merendeel van de strafzaken heeft dit te maken met een ondoorzichtige vergunnings situatie<sup>71</sup> en onvoldoende toezicht door de toezichthouders. Wat dit laatste punt betreft liet vroeger de Inspectie steken vallen, tegenwoordig ligt het probleem met name op gemeentelijk niveau.

#### 7.6.2 De verantwoordingslijnen

De centrale coördinatie en de eindverantwoordelijkheid voor het MBT berust bij het hoofd MBT, dat op zijn beurt valt onder de directeur-generaal milieubeheer. De officier van justitie kan vragen om bijstand door het MBT waar het complexe en grootschalige milieu-onderzoeken betreft. De MBT-leden nemen doorgaans voltijds deel aan het rechteam voor de opsporing van zware milieucriminaliteit waar zij functioneren onder leiding van politie en OM. Het onderzoek wordt onderscheiden in vier fases: het informatie-onderzoek, het vooronderzoek, het strafrechtelijk onderzoek en de nazorg. Na elke fase wordt in overleg met politie en OM besloten of het verantwoord en gewenst is om het onderzoek te vervolgen.

*Naast het MBT en de TR, neemt ook het Gerechdelijk laboratorium veelvuldig deel aan onderzoeken. Het MBT is daarbij verantwoordelijk voor het milieutechnische gedeelte van de zaak, het Gerechdelijk laboratorium voor de eventuele milieuwetenschappelijke en criminalistische ondersteuning en de technische recherche voor een technisch en organisatorisch juiste gang van zaken bij het milieutechnisch onderzoek ter plaatse, de monsterneming en de monsteroverdracht.*

Voor het uitvoeren van het voor- en strafrechtelijk onderzoek wordt een convenant opgesteld tussen politie, justitie en MBT, waarin de doelstellingen, de inzet van personeel, middelen en materiaal en de duur van het onderzoek worden opgenomen.<sup>72</sup>

<sup>68</sup> Strategierapport MBT, p. 4.

<sup>69</sup> Uit risico-analyses van het CRI blijkt wel dat het niet ondenkbaar is dat criminele groeperingen zich op met gebied zullen gaan bezighouden. Tevens spreekt het rapport *Groeiende prestatie, opbloeiende inspiratie. Politie milieutaak 1995-1998*, Zoetermeer 1994, verwachtingen uit in deze richting.

<sup>70</sup> Bezorgdheid wordt uitgesproken over de monopolieposities en kartelvorming binnen de milieusector. Dit heeft inmiddels al geleid tot prijsopdrijving. Een hoge verwerkingsprijs werkt criminaliteit in de hand.

<sup>71</sup> Een probleem is dat vergunningen veelal te complex zijn, niet helemaal toegeschreven op het bedrijf of verouderd.

<sup>72</sup> Strategierapport MBT, p. 10.

### 7.6.3 Samenwerking

Op 31 maart 1993 is het projectteam zware milieucriminaliteit opgericht, dat bestaat uit een advocaat-generaal van het ressortsparket Arnhem, twee officieren van justitie, twee politie-ambtenaren, het hoofd van de Afdeling milieucriminaliteit van de CRI en het hoofd MBT. De minister van Justitie heeft een eigen waarnemer aan het team toegevoegd. Eén maal in de vier weken wordt er onder leiding van het OM vergaderd. De voornaamste taak is het coördineren en entameren van bovenregionale opsporingsactiviteiten, met name op het gebied van de verwerking en de verwijdering van afval.<sup>73</sup> De verzoeken door de politie om bijstand van het MBT worden door het projectteam zware milieucriminaliteit, na selectie op de twee inmiddels vermelde criteria, al dan niet ingewilligd. Het betreft vaak samenwerking in multi-disciplinaire teams waarin eveneens vaak de FIOD en de AID participeren, en bij kernenergie-zaken de ECD. De politie spreekt van de noodzaak van een integrale aanpak van de milieu-problemen en staat zodoende positief ten opzichte van verdere samenwerking met de bijzondere opsporingsdiensten. Zij ziet haar rol als *primus inter pares*.<sup>74</sup>

Sinds ruim een jaar is de samenwerking met de Dienst recherche zaken (DRZ) geïntensiveerd. De DRZ is een bijzondere opsporingsdienst die onder het ministerie van VROM valt en belast is met huursubsidiefraude en sinds anderhalf jaar met de bestrijding van milieusubsidiefraude.<sup>75</sup>

Tot op heden wordt de recherchetechnische taak op milieugebied nog vervuld door rechercheurs van het MBT. De bedoeling is dat de politie te zijner tijd genoeg deskundigheid opbouwt om deze taak te kunnen overnemen. Recente plannen om dit te bevorderen zijn onder meer de oprichting van «Interregionale milieu-assistentiepools» in regio's waar niet vaak grote milieu-onderzoeken worden verricht en waar de politie geen blijvende expertise kan opbouwen. De bedoeling is dat de procureurs-generaal een lijst met ervaren milieu-rechercheurs bijhouden, die kunnen worden ingezet bij grote milieuzaken.

Een ander initiatief is de landelijk te organiseren «Task force zware milieucriminaliteit». Dit team zal naast vertegenwoordigers van de CRI, FIOD en MBT, voornamelijk bestaan uit rechercheurs van de regiopolitie Rotterdam-Rijnmond en dan met name de rechercheurs die betrokken waren bij het TCA/TCR-onderzoek. Dit team gaat opereren onder verantwoordelijkheid van het projectteam zware milieucriminaliteit en staat onder operationele leiding van de politie Rotterdam-Rijnmond. De bedoeling is dat het team gaat opereren in het grijze gebied tussen toezicht en opsporing en concrete zaken gaat aanleveren aan de tactische recherche. Gebruik zal worden gemaakt van de RCID-Rotterdam.

Deze nieuwe initiatieven zijn nog in de ontwikkelingsfase. Vooralsnog is het de bedoeling dat het MBT medewerking verleent aan de interregionale milieu-assistentieteams en de taskforce. Deze samenwerkingsverbanden moeten te zijner tijd ertoe leiden dat de politie op het gewenste kennis- en ervaringsniveau komt. Het ligt niet in de verwachting dat de politie ook de milieuhygiënische en -juridische kennis zich eigen maakt. De deskundigen van het ministerie van VROM zullen hiervoor nodig blijven.<sup>76</sup> Aangegeven is dat de politieke situatie op het moment zo is, dat als de politie de milieutaak binnen twee jaar nog niet goed opgepakt heeft, initiatieven genomen gaan worden om een zelfstandige Milieu-bijzondere opsporingsdienst op te zetten. De nieuwe milieubeleidsnota 1995-1998 van de Raad van hoofdcommissarissen spreekt over de doelstelling dat in 1998 de milieutaak geïntegreerd moet zijn in de politie.

<sup>73</sup> Strategierapport, p. 8.

<sup>74</sup> Politiemilieutaak 1995-1998: groeiende prestatie, opbloeiende inspiratie, 1995, p. 8.

<sup>75</sup> Het zou volgens enkelen een ongelukkige constructie zijn dat er binnen VROM twee verschillende diensten zijn die een grote taakoverlapping hebben.

<sup>76</sup> Notitie aanpak zware milieucriminaliteit, maart 1995, ministeries van Justitie, VROM en Binnenlandse Zaken, p. 6.

#### 7.6.4 Wettelijke bevoegdheden

De ondersteuning van het MBT aan de politie, het OM en andere opsporingsdiensten houdt in het beschikbaar stellen van specialistische kennis, van technische hulpmiddelen en het inschakelen van laboratorium- en onderzoeksfaciliteiten. Ook wordt geparticipeerd in concrete opsporingsactiviteiten van de politie. Dit kan op basis van de algemene opsporingsbevoegdheid die verleend is aan MBT-leden door de minister van Justitie per 31 juli 1990. Alle leden van het MBT zijn tevens aangewezen als toezichthouder voor één of meer bijzondere wetten, zoals het Reglement gevaarlijke stoffen. De leden van het MBT worden aangewezen door de hoofdinspecteur en krijgen vervolgens een opleiding opsporingsambtenaar en een antecedentenonderzoek.<sup>77</sup>

In het kader van milieu-onderzoek wordt veelvuldig gebruik gemaakt van de bevoegdheid tot huiszoeking, op basis van het Wetboek van Strafvordering of de WED. Het is vaak noodzakelijk de beschikking te krijgen over de administratie van verdachten, getuigen en/of derden of om apparaten of installaties in beslag te nemen ten einde ontduiking van vergunningvoorschriften aan te tonen.<sup>78</sup> Inmiddels is een werkgroep ingesteld die moet onderzoeken of de Amerikaanse aanpak van huiszoekingen in Nederland kan worden ingevoerd.<sup>79</sup>

Het bewijs voor begane overtredingen van milieuwetgeving dient veelvuldig geleverd te worden door monsterneming en de analyse-resultaten daarvan. Op basis van artikel 21 WED kan monsterneming verricht worden. Dit is in elk stadium van het onderzoek mogelijk, ook tijdens een gerechtelijk vooronderzoek. De officier van justitie is verantwoordelijk voor de monsterneming. Voor de vele soorten monsternemingen bestaan gestandaardiseerde normen die de wijze waarop, de conservering en de manier van analyse bepalen. In een klein deel van de gevallen zijn deze normen neergelegd in wettelijke besluiten.<sup>80</sup> Op korte termijn wordt een richtlijn monsterneming en analyse in strafrechtelijke milieuonderzoeken verwacht.<sup>81</sup> In de TCA/TCR-zaak is op afstand bestuurbare monsternemingsapparatuur ingezet op grond van de WED. Deze apparatuur is door duikers gemonteerd in de afvalpijpen en kon worden geactiveerd wanneer illegaal geloozd werd.

Er wordt veel gebruik gemaakt van taps. Aangegeven wordt dat tappen nog effectief is in milieuzaken.

#### 7.6.5 Methoden

Het traject van het milieu-onderzoek begint met een voorbereidend onderzoek door het MBT, een soort proactieve fase. In een periode van maximaal zes weken wordt een binnengekomen tip, of een uit analyse voortgekomen aanwijzing, of CID-informatie, nagetrokken op betrouwbaarheid en milieurelevantie. Dit wordt bij voorkeur gedaan door een onderzoeker milieudelicten en een (regionaal werkende) milieuhygiënisch medewerker. Dit voorbereidend onderzoek wordt onderscheiden in twee fasen. De eerste fase is het informatief onderzoek. In een paar dagen dient de hardheid van de binnengekomen informatie te worden vastgesteld. Hierbij wordt een overzicht gemaakt van onder meer de verleende milieuvergunningen/ontheffingen, het passieve dan wel actieve gedoogbeleid, de wettelijke verplichtingen en eerdere handhavingsacties – dit kunnen controles zijn in het kader van toezicht en opsporing – en de eerder opgelegde strafrechtelijke dan wel bestuursrechtelijke sancties, zoals bestuursdwang, dwangsom en intrekken vergunning. De officier van justitie besluit op basis van een rapport of de tweede fase ingaat, dit is het vooronderzoek. Het doel van dit vooronderzoek is het formuleren van een concreet vermoeden van gepleegde strafbare feiten. In dit voorbereidend onderzoek worden in principe geen dwangmiddelen ingezet.

<sup>77</sup> Strategierapport, p. 4.

<sup>78</sup> Handboek Gecompileerde Milieudelicten, Inspectie Milieuhygiëne VROM, 1994, p. 34.

<sup>79</sup> Notitie aanpak zware milieucriminaliteit, p. 9. Deze methode kenmerkt zich door tijdens een inval ook alvast te beginnen met een aantal verhoren. Op deze wijze zou minder weerstand overwonnen hoeven te worden, als wanneer de verhoren maanden later plaatsvinden.

<sup>80</sup> Handboek, p. 33.

<sup>81</sup> Notitie, p. 9.

Deze voorbereidende of proactieve fase wordt afgesloten met een eindrapport dat wordt aangeboden aan het hoofd MBT. In overleg met de officier van justitie en de leidinggevende, vaak een hulpofficier, wordt bepaald of de zaak strafrechtelijk opgepakt gaat worden.<sup>82</sup>

In het TCA/TCR-onderzoek zijn voor observatie warmtecamera's gebruikt. Zodoende konden veranderingen in het peil van de reservoirs met chemisch afval in de gaten worden gehouden. Dit heeft overigens niets opgeleverd. Tevens zijn transporten gevolgd, soms met gebruikmaking van plaatsbepalingsapparatuur. Veelvuldig wordt gebruik gemaakt van peilzenders voor het volgen van boten. De informanten die zich tot het MBT richten worden in principe doorverwezen naar een RCID. Soms, wanneer diegene aangeeft niet met de politie te willen praten, neemt een medewerker van het MBT deel aan het gesprek. Dit is bijvoorbeeld gebeurd in de TCA/TCR-zaak. Er heeft zich een informant aangediend die werkzaam is geweest bij het betrokken bedrijf. In dit kader heeft een lid van het MBT een tolkfunctie verricht. Echter, in dit soort situaties moet duidelijk worden gemaakt dat leden van het MBT geen anonimiteit kunnen garanderen zoals CID-rechercheurs dat kunnen. In dit geval is de informant later gewoon als getuige gehoord.

*In een strafzaak is een oneigenlijke constructie gehanteerd. Het geval was dat een MBT-er informatie van een ontslagen werknemer had gekregen die later relevant in de strafzaak bleek te zijn. Dit was niet via de politie gebeurd. De MBT-er is toen uit de zaak gehaald en als RCID-informant opgevoerd.*

De twee belangrijkste informantencategorieën zijn vrachtwagenchauffeurs en ontslagen werknemers. Bovendien willen bedrijven uit concurrentie-overwegingen ook weleens een boekje open doen. Infiltratie bij bedrijven, gewoon via vacatures, is wel eens overwogen. Dit zou gemakkelijk gekund hebben, maar dit is niet gedaan.

In 1985 is het Centraal landelijk informatiepunt milieudelicten (CLIM) opgericht bij het ministerie van VROM. In 1990 heeft de CRI tevens een afdeling opgezet voor de informatievoorziening over milieucriminaliteit, vallende onder de Afdeling recherche expertise vermogen, Taakveld Milieucriminaliteit. In 1992 zijn werkafspraken gemaakt tussen de beide diensten. Het CLIM heeft sindsdien tot taak om ten behoeve van opsporing en vervolging van strafbare feiten zaakgerichtte informatie uit administratiefrechtelijke handhaving te verzamelen, te registreren en te analyseren, de zogenaamde bestuurlijke informatie over bedrijven en incidenteel bestuurlijke informatie over personen.<sup>83</sup> Ook hoort hierbij de informatie uit de opsporingsactiviteiten van de leden van het MBT. Daarentegen verzamelt, registreert en analyseert de CRI de justitiële informatie op milieu-gebied.<sup>84</sup>

Het CLIM is inmiddels opgegaan in een nieuw informatiecentrum, dat de bestaande informatiesystemen van de Inspectie milieuhygiëne gaat bundelen. Informatie uit eerstelijns handhavingsactiviteiten van de inspectie – doorgaans bestuurlijke informatie – wordt opgeslagen in een centraal bedrijfsbestandensysteem IRIS. Hieraan is nog een aantal bijzondere informatiesystemen gekoppeld, o.a. betreffende informatie over grensoverschrijdend vervoer van gevaarlijke afvalstoffen.<sup>85</sup>

Er zijn initiatieven genomen om handhavingsinformatie van het bestuur ter beschikking te stellen aan politie en justitie. Tot op heden is er nog geen structureel netwerk voor het verzamelen van informatie uit eerstelijns toezicht van de regionale inspecties. Dit wordt een taak voor het informatiecentrum.<sup>86</sup>

Het MBT heeft een bijzondere informatiepositie. Het MBT bevindt zich tussen toezichthoudende activiteiten van de inspecties en opsporings-

<sup>82</sup> Strategierapport, bijlage 2. Zie eveneens Handboek, p. 24.

<sup>83</sup> Bij bestuurlijke informatie moet worden gedacht aan de achtergrond van de vergunningverlening, de onderhandelingen tussen bedrijf en provincie, de reden tot ontheffing etc.

<sup>84</sup> Werkafspraken CRI – Inspectie milieuhygiëne, 1992.

<sup>85</sup> Handboek 1994, p. 44.

<sup>86</sup> Strategierapport 1993, p. 15.

activiteiten van de politie. Zodoende kan deze dienst beschikken over informatie uit toezichtsactiviteiten en uit concrete opsporingsonderzoeken. Aangegeven wordt dat deze unieke informatiepositie het MBT, in samenwerking met de CRI, in staat stelt om de voor opsporing en vervolging noodzakelijke synergie tussen criminele informatie en toezichtinformatie te bewerkstelligen.<sup>87</sup>

Op internationaal niveau zijn enige overlegvormen op milieugebied. De informatieverzameling op dit gebied wordt besproken in het kader van de politieke samenwerking van de Europese Unie. Het resultaat hiervan is een aanbeveling om Denemarken aan te wijzen als verzamelpunt van strategische milieu-informatie. Op termijn wordt dit als een taak voor Europol beschouwd. Verder heeft in 1994 onder voorzitterschap van Nederland een vergadering plaatsgevonden van de werkgroep milieu-criminaliteit van Interpol. Een resultaat hiervan is dat het secretariaat-generaal van Interpol, gevestigd te Lyon, is aangewezen als het centraal informatieverzamelpunt.<sup>88</sup>

#### *7.6.6 Informatie-uitwisseling*

Het informatiecentrum van de Hoofdafdeling handhaving milieu-wetgeving is sinds 1992 voornamelijk voor intern gebruik, en gericht op het verzamelen van bestuurlijke informatie. Dit gaat nog moeizaam. De provincies en gemeenten lopen niet warm om hun bestuurlijke informatie aan dit landelijk informatiepunt ter beschikking te stellen. Vooral in kleine gemeenten is er sprake van een persoonlijke relatie tussen toezicht-houders en bedrijven, eveneens kan er sprake zijn van een, door de jaren gegroeid, gedoogbeleid.

Het informatiecentrum valt onder het privacy-regime van de Wet persoonsregistraties. De uitwisseling van informatie met onder andere de CRI geeft weinig problemen daar voornamelijk bedrijfsgegevens zijn opgenomen. Het privacy-regime betreft louter natuurlijke personen. De informatie uit toezicht of uit het grijze veld tussen toezicht en opsporing wordt als zeer waardevol gewaardeerd. Dit is een vogelvrij gebied met betrekking tot het uitwisselen van informatie.

Wat betreft toezicht-informatie zijn er diverse informatie-systemen. De regionale inspecties en de Hoofdinspectie milieuhygiëne verzamelen informatie uit controle-activiteiten; bij het bestuur is in iedere regio in het kader van de Wet gemeenschappelijke regelingen een Coördinatie- en informatiepunt; ook bestaan er interne informatie-systemen bij de provincies. Er bestaat echter geen informatie-uitwisseling tussen gemeenten en provincies en met de politie. In het TCA/TCR-onderzoek is men aan bestuurlijke informatie gekomen onder het mom van een ander bedrijf. Tevens heeft in het geheim een hoge ambtenaar van de dienst Zuid-Holland van het ministerie van Verkeer en Waterstaat meegedraaid met het onderzoek, met het oog op informatieverstrekking.

Gezien het feit dat het MBT vanaf het begin eigenlijk toegevoegd is aan de politie loopt de informatie-uitwisseling tussen de inspecties en de politie, en dan met name de CRI, wel goed.

In concrete onderzoeken krijgen de MBT-leden CID-informatie. Echter, aangegeven wordt dat de werkelijk nuttige zachte informatie op milieugebied uit het bestuurlijk circuit komt en niet zozeer uit het politiecircuit. RCID-en hebben nog weinig informatie met betrekking tot deze sector.

#### *7.6.7 Overig*

De informatie-inwinning op milieugebied dient voornamelijk in «de bovenwereld» plaats te vinden. Op het moment zijn met name de politieke

---

<sup>87</sup> Strategierapport 1993, p. 7.

<sup>88</sup> Notitie 1995, p. 9.

CID-en hierop niet berekend. Wel hebben alle RCID-en milieu in hun pakket. Er heeft een pilot-project «CID en milieu» plaatsgevonden dat heeft geresulteerd in onder meer de aanbeveling om een CID-rechercheur te koppelen aan een ervaren politiefunctaris uit de milieuhandhavingsector. De CID Utrecht is recent gestart met deze werkwijze. Tevens is er een landelijke projectgroep geformeerd met als taak om nieuwe gedachten en methoden te ontwikkelen ter verbetering van de informatiepositie in de «bovenwereld».<sup>89</sup>

Sinds begin 1994 zijn eveneens «milieukoppels» werkzaam. Doel is een informantencircuit op te bouwen in de «bovenwereld»; dit betekent onder meer contacten met vergunningverleners bij VROM, provincies en gemeenten en directeuren van bedrijven in de afvalsector. Uit concurrentieoverwegingen wordt wel meegewerkt met de politie. Inmiddels is een zaak opgepakt op deze CID-informatie.

## 7.7 Dienst recherchezaken VROM

### 7.7.1 De organisatie

De Dienst recherchezaken van het ministerie van VROM is een bijzondere opsporingsdienst die rechtstreeks ressorteert onder de secretaris-generaal. Het landelijk werkterrein is verdeeld in drie regio's – West, Noord-Oost en Zuid. Op dit moment zijn er 74 personen werkzaam, vrijwel allen met tien tot vijftien jaar politie-ervaring, een VROM-opleiding en een SPD-diploma boekhouden.

De dienst heeft sedert 1 oktober 1994 een eigen CID i.o., bestaande uit vier rechercheurs: oud politie-CID-rechercheurs, een hoofd dat afkomstig is van de CRI, een analist en een administratief medewerker. Op het moment worden geen informanten gerund in de zin van sturen, wel zijn er tientallen personen, afkomstig uit het bedrijfsleven en de overheid maar ook personen met een crimineel verleden, die regelmatig informatie verschaffen. Eventueel worden mensen verwezen naar een RCID. Wel is inmiddels uit financieel onderzoek, gedaan in samenwerking met een RCID, gebleken dat een bedrijf dat frauduleus grote bedragen aan renovatiesubsidies aangevraagd had, banden heeft met de zware, georganiseerde criminaliteit. Gepleit wordt voor een CID-status. De argumenten zijn dat nu eenmaal bij elke dienst zachte informatie binnenkomt, dat daar controle op moet worden uitgeoefend door een officier van justitie en dat de uitwisseling van CID-informatie met de politie voor beide partijen zinvol is. Voorts biedt de centrale aanmelding van CID-subjecten bij de CRI het voordeel dat bekend is wie met een subject bezig is. Dit heeft zich voorgedaan tussen het IRT en DRZ.<sup>90</sup>

De DRZ is belast met zowel de strafrechtelijke als de bestuursrechtelijke handhaving op de beleidsterreinen van het ministerie: volkshuisvesting, ruimtelijke ordening en milieu en de Rijksgebouwendienst. Centraal daarbij staan de bestrijding van misbruik en oneigenlijk gebruik van VROM-subsidieregelingen en gelden die gemoeid zijn met grote contracten bij bouwopdrachten<sup>91</sup>; het verrichten van onderzoeken op civielrechtelijk en bestuursrechtelijk gebied; het verlenen van bijstand aan de politie bij de opsporing van milieucriminaliteit; het verrichten van informatieve onderzoeken (CID en BFO); bestrijding van corruptie; beleidsadvisering met betrekking tot wet- en regelgeving van VROM en de handhaafbaarheid daarvan. De bestuurlijk relevante informatie wordt doorgegeven aan de inspectiediensten die contacten onderhouden met het bestuur. In alle gevallen wordt gerapporteerd, opdat bestuurlijke actie kan worden ondernomen in de vorm van een administratieve sanctie, het intrekken van de vergunning etc. Als inmiddels proces-verbaal is opgemaakt, gebeurt dit na toestemming van de officier van justitie. In het kader van preventieve acties van het bestuur ligt een probleem:

<sup>89</sup> Notitie 1995, p. 8,9.

<sup>90</sup> Dit betrof personen die ervan werden verdacht te handelen in verdovende middelen en geld wit te wassen door voor honderden miljoenen guldens aan onroerende goederen te kopen. Het IRT en de DRZ zaten zodoende ieder vanuit het eigen taak in elkaars vaarwater.

<sup>91</sup> In 1993 zijn op het vlak van de volkshuisvestingsregelingen 51 rapportages opgesteld, waarvan in 6 gevallen tevens proces-verbaal. Het schadebedrag bedroeg in het totaal f 5,9 miljoen. Voorts is onderzoek gedaan naar huursubsidies (571 zaken, 99 processen-verbaal: f 2,1 miljoen schade) en milieusubsidies (81 rapporten: f 2 miljoen schade). Jaarverslag 1993, p. 8-9.



*De directeur Rijksgebouwendienst wil een groot contract sluiten met een grote aannemer. Bekend is dat er zwartwerkers werkzaam zijn en dat crimineel geld in de bouw wordt gestoken. Deze informatie kan formeel niet verstrekt worden aan de directeur RGD.*

De dienst is voorts centraal informatiepunt met betrekking tot georganiseerde criminaliteit en het verrichten van daarop betrekking hebbende onderzoeken.<sup>92</sup> In verband met dit laatste onderzoekt de DRZ of er binnen VROM ten aanzien van personen en/of diensten relaties bestaan met de georganiseerde criminaliteit, met name op het gebied van de woningbouw, de afvalverwerking en aanbestedingen door de Rijksgebouwendienst. Overigens zijn er aanwijzingen dat op gemeentelijk niveau door ambtenaren wordt gerommeld om hun gemeente nog in aanmerking te doen komen voor subsidies.

Het aantal gevallen waarin sprake is van steekpenningen, het gunnen van aanbestedingen aan vrienden en het zelf oprichten van BV's door ambtenaren gaat de capaciteit van de DRZ te boven. Er vonden in 1993 vier personeelsonderzoeken plaats tegen ambtenaren aan wier integriteit werd getwijfeld.

Verder verricht de DRZ de BFO-functie binnen VROM in het kader van de «Pluk ze» mogelijkheden, onder meer in verband met milieufraudes.

### *7.7.2 Verantwoordingslijnen*

Eindverantwoordelijke is de minister van VROM, die tevens beheerder is van deze bijzondere opsporingsdienst. Soms is er sprake van wrijving tussen handhaving en beleid. Dat doet zich voor als de DRZ wil optreden tegen witwassende criminele organisaties in woningbouwcorporaties. De secretaris-generaal staat dan echter onverkort achter de DRZ. De secretaris-generaal is eindverantwoordelijk voor de afhandeling van corruptiezaken. De betrokken directeur-generaal is in de regel de persoon die concrete maatregelen neemt.

Het strafrechtelijk optreden geschiedt (uiteraard) onder gezag van de officier van justitie: over het handhavingsbeleid vindt dan ook afstemming plaats met het OM. Het OM loopt echter nog niet warm voor vervolging, zeker niet wanneer het corruptiezaken betreft. Er liggen nog geen afspraken over het aantal aan te dragen zaken op jaarbasis zoals de FIOD die heeft.

### *7.7.3 Samenwerking*

Vooral in zware milieuzaken werkt de DRZ soms samen met de politie. Zo waren in de TCR-zaak naast het MBT twee mensen van de DRZ betrokken, vanwege de capaciteit en de financiële deskundigheid.

Gegeven het belang van corruptie is er volgens de DRZ nog te weinig samenwerking met de Rijksrecherche. In een geval waarin de DRZ hard kon maken dat er een bedrag van f 30 000 aan steekpenningen was aangenomen, deden de Rijksrecherche en het OM niets – bij gebrek aan capaciteit en technische deskundigheid.

De samenwerking met het MBT is groeiende. De mogelijkheid wordt geopperd dat één bijzondere opsporingsdienst voor het taakveld van VROM een goede zaak zou zijn. Wat betreft de handhaving van de milieuwetgeving wordt gesteld dat het kortzichtig is te denken dat de politie dit ter hand kan nemen, gezien de veelheid van zaken waar zij zich mee bezig houdt.

De samenwerking van de bijzondere opsporingsdiensten binnen het platform is verbeterd. Afgesproken is dat ook medewerking wordt

---

<sup>92</sup> Jaarverslag 1993, 7.

verleend aan elkaars onderzoeken als er geen direct belang is voor de ondersteunende dienst. Op automatiseringsgebied was dit al de praktijk.

#### 7.7.4 Methoden

DRZ heeft niet de beschikking over een OT of tapfaciliteiten. Deze kunnen eventueel van de AID gebruikt worden. Bij het KLPD kunnen hulpmiddelen worden gehuurd. Over de aanschaf beslist het hoofd DRZ en over de inzet beslist het hoofd CID na afstemming met een CID-officier. Formeel heeft de CID-officier (nog) niet de verantwoordelijkheid over de CID. De DRZ heeft voor de observatie van milieustransporten een aantal maanden een peilzender gebruikt.

### 7.8 Conclusies

1. De door de commissie onderzochte bijzondere opsporingsdiensten hebben een landelijke taak, worden beheerd door een ministerie en hebben een duidelijke gezagslijn met het OM. De FIOD, het MBT, de DRZ en in praktijk ook de ECD zijn primair opsporingsdiensten; bij de AID is toezicht en opsporing formeel verweven maar organisatorisch onderscheiden. De diensten ontlenen hun taak aan bijzondere wetten voor de handhaving waarvan hun departement verantwoordelijk is. Dit bepaalt hun prioriteitenstelling in hoge mate.
2. Strafrechtelijke handhaving van bijzondere wetten betreft zaken waarbij grote schadebedragen aan de orde kunnen zijn; in verhouding daarmee is de beschikbare capaciteit van het OM om vervolg te geven aan het opsporingsonderzoek opmerkelijk gering.
3. De bijzondere opsporingsdiensten houden zich niet alleen in samenwerking met de politie, maar ook zelfstandig bezig met opsporingsonderzoek naar georganiseerde criminaliteit (drugs, EG-fraude, milieufraude).
4. Met name de FIOD, de ECD en het MBT maar ook de AID en de DRZ participeren in multi-disciplinaire teams (zoals kernteams) bij de politie. Andere vormen van samenwerking vinden plaats door detachering van liaison-officers bij de CRI, wier status officieel ten departemente nog niet bekrachtigd is. Verder wordt in concrete zaken informatie uitgewisseld. De behoefte om samen te werken verschilt per dienst: van gering (douane) tot groot (DRZ); verschillen in cultuur, opleiding en salaris lijken de samenwerking te bemoeilijken.
5. Volgens velen verdienen fiscale mogelijkheden de voorkeur boven de mogelijkheden van de «Pluk ze»-wetgeving.
6. Bij de taakuitoefening van de bijzondere opsporingsdiensten kunnen drie fasen worden onderscheiden: toezicht, proactief optreden en opsporing. De noodzaak onderscheid te maken tussen toezicht en opsporing wordt door de bijzondere opsporingsdiensten volledig erkend en er zijn niet veel aanwijzingen dat misbruik wordt gemaakt van de mogelijkheden die cumulatie van bevoegdheden biedt.
7. De bijzondere opsporingsdiensten zijn over het algemeen tevreden met de ruime wettelijke bevoegdheden waarover zij kunnen beschikken. Er wordt veel gebruik gemaakt van huiszoeking, inbeslagneming van administraties, taps. Deze methoden blijken effectief voor het gros van de

doelgroep, te weten de «bovenwereld». De FIOD en de AID beschikken elk over een eigen tapkamer en over OT('s).

8. Met het oog op opsporingsmethoden is vooral de FIOD interessant en dat vooral vanwege de diverse samenwerkingsverbanden met de politie.

9. De FIOD beschikt niet over een eigen CID, maar de Douanerecherche behandelt wel gesloten CID(-achtige) trajecten. In concrete zaken krijgen de rechercheurs inzage in de politieke CID-gegevens. De AID, ECD en DRZ beschikken over een niet-erkende CID.

10. De vraag of de bijzondere opsporingsdiensten CID-status moeten krijgen, dient te worden behandeld aan de hand van de mate waarin men hun problemen om relevante informatie te verkrijgen percipieert; de noodzaak/wenselijkheid om in die velden informanten af te schermen; de relevantie van de informatie die de bijzondere opsporingsdiensten de politie te melden hebben (met name over rechtspersonen en de verwevenheid bovenwereld/onderwereld).

11. De bijzondere opsporingsdiensten maken – bij afwezigheid van officiële CID-status – weinig gebruik van informanten. De al dan niet geregelde contacten die informatie verstrekken, zijn dikwijls zogenaamde bovenwereldcontacten. Wanneer toch personen moeten worden afgeschermd, geschiedt dit volgens de diensten door tussenkomst van een RCID. De Regeling tip-, toon- en voorkoopgeld wordt niet intensief gebruikt door de bijzondere opsporingsdiensten.

12. De Koninklijke marechaussee doet aan (burger)infiltratie.

13. Alle diensten maken (de meeste overigens slechts bij uitzondering) gebruik van peilzenders bij observatie; in milieuzaken is er voorts sprake van warmtecamera's; de douane gebruikt bewegingsmelders en de Kmar meldt het gebruik van een video-camera.

14. De FIOD assisteert bij gecontroleerde aflevering. De ECD maakt bij hoge uitzondering gebruik van gecontroleerde aflevering.

15. Alle bijzondere diensten trachten (meestal door aparte afdelingen) binnengekomen informatie te veredelen. Daarbij wordt ook informatie met andere diensten en met andere organisaties uitgewisseld.

16. Financieel rechercheren vergt verduidelijking van de relatie tussen banken en (bijzondere) opsporingsambtenaren.

17. De FIOD maakt gebruik van branche-onderzoeken. Deze branche-onderzoeken zijn te beschouwen als geavanceerde vormen van fenomeenonderzoek, die in beginsel echter zijn verricht ten behoeve van de controle en niet ten behoeve van de opsporing.

## 8 INLICHTINGDIENSTEN

### 8.1 Inleiding

#### 8.1.1 Wettelijk kader

De taak van de Binnenlandse veiligheidsdienst (BVD) is geregeld in de Wet op de inlichtingen- en veiligheidsdiensten (verder af te korten tot WIV). Artikel 8, tweede lid formuleert haar als volgt:

*a het verzamelen van gegevens omtrent organisaties en personen welke door de doelen die zij nastreven, dan wel door hun activiteiten aanleiding geven tot het ernstige vermoeden dat zij een gevaar vormen voor het voortbestaan van de democratische rechtsorde, dan wel voor de veiligheid of voor andere gewichtige belangen van de Staat;*  
*b het verrichten van veiligheidsonderzoeken ter zake van de vervulling van vertrouwensfuncties, dan wel van functies in het bedrijfsleven, welke naar het oordeel van Onze ter zake verantwoordelijke Ministers de mogelijkheid bieden de veiligheid of andere gewichtige belangen van de Staat te schaden;*  
*c het bevorderen van maatregelen ter beveiliging van gegevens waarvan de geheimhouding door het belang van de Staat wordt geboden en van die onderdelen van de overheidsdienst en van het bedrijfsleven, welke naar het oordeel van Onze ter zake verantwoordelijke Ministers van vitaal belang zijn voor de instandhouding van het maatschappelijk leven.*

Artikel 18, eerste lid, WIV stelt dat de korpschef van een politiekorps en de commandant van de Koninklijke marechaussee en bij algemene maatregel van bestuur aan te wijzen ambtenaren<sup>1</sup> belast met de grensbewaking, werkzaamheden ten behoeve van de Binnenlandse veiligheidsdienst verrichten. Ingevolge het tweede lid van genoemde bepaling wijst de korpsbeheerder van een regionaal politiekorps, in overeenstemming met de minister van Binnenlandse Zaken, ondergeschikten aan tot de feitelijke uitvoering van de werkzaamheden. Het gaat hier onder meer om de inschakeling van een Regionale inlichtingendienst (RID) ten behoeve van BVD-taken.

Voor de informatie-verstrekking door het openbaar ministerie (OM) en de politie aan de BVD biedt artikel 22 WIV een basis. Het eerste lid stelt dat de leden van het OM, door tussenkomst van de procureur-generaal, mededeling doen aan de BVD van de te hunner kennis gekomen gegevens, die zij voor de BVD van belang achten. De politieambtenaren kunnen de BVD informatie verschaffen door middel van hun korpschef of de in artikel 18, eerste lid WIV bedoelde ambtenaar (artikel 22 lid 2 WIV). Voorts verschaft het derde lid een basis voor wederzijds overleg: «Steeds wanneer de vervulling van de taak van het openbaar ministerie en van de dienst daartoe aanleiding geeft, plegen de betrokken procureur-generaal en het hoofd van de betrokken dienst overleg.» Met het oog op dit overleg dient de landelijk terreurofficier van justitie onder meer de communicatie tussen de BVD en het OM te bevorderen (zie 8.3.5). De artikelen 11 en 12 WIV regelen de verstrekking van gegevens door de BVD aan andere overheidsorganen.

*De wet regelt ook de taken van de Militaire inlichtingendienst (MID). De werkzaamheden van deze dienst raken in enkele gevallen de bestrijding van georganiseerde criminaliteit, zoals de inzet van de Kustwacht voor de Nederlandse Antillen en Aruba<sup>2</sup> bij de bestrijding van drugshandel. Het beheer over de kustwacht wordt gevoerd door de minister van Defensie van het Koninkrijk. De justitiële sturing van de kustwacht is de verantwoordelijkheid van de ministers van Justitie van Nederland, de Nederlandse Antillen en Aruba. Voor hun beleid kunnen voorstellen worden gedaan door het overleg van procureurs-generaal van de Nederlandse Antillen en Aruba en de voorzitter van het College van procureurs-generaal in Nederland. Daarover worden inlichtingen verstrekt aan de commissie voor de inlichtingen- en veiligheidsdiensten.<sup>3</sup>*

<sup>1</sup> Zie KB 27 februari 1989, Stb. 47.

<sup>2</sup> Voorlopige regeling Kustwacht voor de Nederlandse Antillen en Aruba, Stb. 1995, 618.

<sup>3</sup> Kamerstuk 24 147, nr. 1, 1994–1995.

### 8.1.2 De inlichtingendiensten en georganiseerde criminaliteit

In de pers wordt regelmatig gesuggereerd dat de BVD zich zou inlaten met de bestrijding van georganiseerde criminaliteit. Die suggestie laat zich wellicht verklaren uit bepaalde passages uit het jaarverslag over 1994. Het standpunt van de BVD is thans dat de zware, georganiseerde criminaliteit als zodanig geen aandachtsgebied is van de BVD.<sup>4</sup>

*De heer Rabbae: Wat verstaat u als BVD-man onder zwaar georganiseerde criminaliteit?*

*De heer Van Helten: Ik kan het moeilijk uitleggen wat ik er precies onder versta. Het is een verschijnsel waar iedereen over spreekt en daarbij worden dat soort termen gebruikt. Voor ons werkt het begrip georganiseerde criminaliteit niet als een onderscheidend criterium. Daar kunnen we moeilijk wat mee doen. Maar de verschijnselen die zo genoemd worden, overlappen wel degelijk ook het werk van de BVD. Maar wij kijken niet naar verschijnselen omdat ze op misdrijven uitkomen of omdat ze dat zijn, of dat de misdrijven in georganiseerd verband plaatsvinden, wij kijken naar groeperingen of personen die vanuit hun activiteiten of bedoelingen een ernstig risico voor de democratische rechtsorde, staatsveiligheid en dergelijke betekenen.*  
(...)

*De heer De Graaf: Hoe komt het dat de Russische maffia met zoveel woorden en met nadruk wordt genoemd in het openbare deel van uw jaarverslag?*

*De heer Van Helten: Omdat wij daar een aantal verontrustende verschijnselen zien.*

*De heer De Graaf: Terwijl de onderzoekers die daarnaar in opdracht van ons hebben gekeken, zeggen dat zij die verschijnselen niet kunnen zien. Is het geen overaccent van u geweest?*

*De heer Van Helten: Nee.*

*De voorzitter: Kunt u verontrustende verschijnselen noemen?*

*De heer Van Helten: Ook in de informatie die politie en justitie ons verstrekken, zien wij dat er bewegingen vanuit Oost-Europa naar ons toe plaatsvinden. Er worden veel mensen deze kant op gesmokkeld. Het verschijnsel van deze mensensmokkel bekijken wij met enige zorg.*

*De voorzitter: Vanwege criminele activiteiten die daaruit voortvloeien?*

*De heer Van Helten: Nee, vanwege de mogelijkheid dat door mensensmokkel de principes van onze rechtsstaat worden aangetast. Mensen kunnen hier illegaal worden binnengesluist en dan in een omstandigheid komen te verkeren dat hun de facto een aantal grondrechten wordt ontzegd.<sup>5</sup>*

Het waarnemend hoofd van de BVD Kievits stelt in een gesprek met de commissie dat de BVD geen studie doet naar en zich niet bemoeit met de georganiseerde criminaliteit. Erkend wordt dat er aandrang is geweest (onder andere uit de hoek van het OM) om de BVD een meer nadrukkelijke taak op het terrein van de bestrijding van de georganiseerde criminaliteit te geven.

Van samenwerking tussen politie en BVD is wel sprake. Of bemoeienis van de BVD met georganiseerde criminaliteit wenselijk is, wordt betwijfeld. De BVD zou volgens een enkeling belast kunnen worden met de inwinning van criminele inlichtingen. De georganiseerde criminaliteit zou tot de taakvelden van de BVD kunnen worden gerekend, omdat door dergelijke criminaliteit de veiligheid van de Staat in gevaar kan worden gebracht.<sup>6</sup> Deze opvatting heeft weinig bijval gekregen.

### 8.1.3 Integriteit van de overheid

De minister van Binnenlandse Zaken stelt zich blijkens uitlatingen tijdens het debat van 23 mei 1995 op het standpunt dat georganiseerde misdaad en de integriteit van het openbaar bestuur voor een deel hetzelfde onderwerp betreffen.<sup>7</sup> Bemoeienis van de Binnenlandse veiligheidsdienst is naar zijn oordeel gerechtvaardigd als belangen van de Staat dan wel van vitale organen in de samenleving worden bedreigd. De

<sup>4</sup> Als bedreiging van essentiële belangen van staat en samenleving wordt in de nota *Ontwikkelingen op het gebied van de binnenlandse veiligheid, taakstelling en werkwijze van de BVD*, Den Haag 1992, genoemd: de invloed van de georganiseerde misdaad op het functioneren van de overheid en gewichtige maatschappelijke organisaties.

<sup>5</sup> Verhoor N.H.E. van Helten, directeur Democratische rechtsorde bij de BVD, 29 september 1995, nr. 34.

<sup>6</sup> Th.W. van Veen, *Proactieve opsporing*, RM Themis 1995, p. 1–2.

<sup>7</sup> Tijdens het overleg over de verslagen van de commissie voor de inlichtingen- en veiligheidsdiensten in 1993 en 1994 en de brief van 23 mei 1995 van de minister van Binnenlandse Zaken over de inzage van de BVD-dossiers, Handelingen 1994–1995, 23 mei 1995, p. 4735.

taak van de BVD op dit terrein is het verzamelen van algemene inlichtingen. Een zekere overlap met de werkzaamheden van de rijksrecherche is daarmee een gegeven.

Op verzoek van de ministeries van Justitie en Binnenlandse Zaken verricht de BVD «doorlichtingen» van de beide ministeries. De BVD heeft hierbij een signalerende functie. De inzichten en ervaringen die dit onderzoek opleveren, zullen worden gebruikt voor de samenstelling van een compendium. Met dit compendium wil de BVD overheidsorganisaties de mogelijkheid bieden een zelfonderzoek in te stellen naar kwetsbare factoren. Van een registratie per ministerie van incidenten die de openbare sector betreffen zou geen sprake zijn.<sup>8</sup>

## **8.2 De Binnenlandse veiligheidsdienst**

### *8.2.1 Organisatie*

De BVD bestaat uit zes directies die hiërarchisch ressorteren onder het hoofd van de BVD. In de eerste directie zijn ondergebracht strategie, planning en controle alsmede juridische zaken en communicatie. Deze directie kan worden beschouwd als een stafafdeling. Directie twee (D2) heeft als «aandachtsgebied» de democratische rechtsorde, directie drie (D3) de veiligheid van de staat, en directie vier (D4) het maatschappelijk en economisch leven. Elk van deze drie directies heeft vijf afdelingen: teamleiders, onderzoek, documentatie, studie en bewerking, en beveiligingsadvies. De vijfde directie (operationele informatievergaring) geeft ondersteuning aan het primaire proces. In deze directie zijn de vaardigheid en deskundigheid aanwezig die de inzet van bijzondere middelen ter informatievergaring, zoals de telefoontap en de observatie van personen vereisen. Directie zes houdt zich bezig met managementadvies en de centrale faciliteiten (personeelszaken, financiën e.d.). Bij de BVD zijn ongeveer 560 personen werkzaam.

De werkzaamheden van de BVD worden doorgaans projectmatig uitgevoerd. Binnen één van de operationele directies wordt een projectplan opgesteld. Een project heeft in beginsel de looptijd van een jaar met (telkens) de mogelijkheid van verlenging voor de duur van een jaar. Per directie lopen ongeveer tien projecten.

### *8.2.2 Sturing en controle*

De BVD verricht zijn taak in ondergeschiktheid aan de minister van Binnenlandse Zaken (artikel 2 WIV). Politieke sturing van de BVD vindt in breder verband plaats in de ministeriële Commissie voor de inlichtingen- en veiligheidsdiensten. Deze commissie bestaat uit de minister-president en de ministers van Binnenlandse Zaken, Justitie, Defensie, Economische Zaken en Financiën. Hier vindt overleg plaats over de organisatie en samenwerking tussen de BVD en de Militaire inlichtingendienst. Voorts wordt aandacht besteed aan het opstellen van een nationaal «inlichtingen-behoefteplan».

De minister van Binnenlandse Zaken is politiek verantwoordelijk voor de BVD. Hij moet in de eerste plaats verantwoording afleggen aan de vaste Commissie voor de inlichtingen- en veiligheidsdiensten, die bestaat uit de fractievoorzitters van PVDA, CDA, VVD en D66.<sup>9</sup> Aan de commissie wordt ook vertrouwelijke informatie verschaft. De vaste commissie brengt periodiek verslag uit aan de Kamer. Deze verslagen worden samen met het jaarverslag van de BVD in de Kamer besproken.

<sup>8</sup> Kamerstuk 23 900, hoofdstuk VII, nr. 35, 1994–1995, p. 3 en 6.

<sup>9</sup> Na onderzoek naar aanleiding van kamerstuk 23 956, nr. 2, 1994–1995: motie Scheltema/Van Oven, aangenomen op 30 mei 1995, heeft deze commissie de Kamer geadviseerd geen verandering in de samenstelling van de commissie en haar bevoegdheden te brengen (kamerstuk 24 147, nr. 2, 1995–1996).

### 8.2.3 Projectmatig werken

De commissie heeft geen inzicht gekregen in alle bij de BVD lopende projecten. De waarnemend directeur Kievits heeft in een gesprek met de commissie benadrukt dat er geen projecten zijn die de georganiseerde criminaliteit als zodanig betreffen. De BVD verricht op dat terrein ook geen inventariserende studie. Er is geen project gericht op de vraag of de georganiseerde criminaliteit als zodanig een mogelijke aantasting oplevert van de democratische rechtsorde of de veiligheid van de staat. Enkele projecten hebben de ongewenste verspreiding van wapensystemen en de ontwikkeling van rechts-extremisme tot onderwerp.

## 8.3 De BVD en criminaliteitsbestrijding

### 8.3.1 Het gebruik van BVD-informatie in een strafproces

Het gebruik van BVD-informatie ten behoeve van strafvordering doet zich in de praktijk voor, bijvoorbeeld na de aanhouding van actievoerders bij de ontruiming van het Wolters-Noordhoff-complex te Groningen op 27 mei 1990. De BVD zou met name informatie hebben verschaft ten behoeve van de identificatie van de aangehouden personen.

*De voorzitter: Als hoofd van de BVD heeft u bij het toepassen van opsporingsmethoden ook samengewerkt met de politie?*

*De heer Docters van Leeuwen: Er zijn diverse manieren waarop de BVD zich verhoudt tot de politie. Dus uw vraag is wat ruim.*

*De voorzitter: In het kader van opsporingsonderzoek, in het kader van justitieel onderzoek.*

*De heer Docters van Leeuwen: Wij hebben twee dingen gedaan en voor zover ik weet doet de BVD die nog. In ieder geval deed de BVD dat nog tot 1 januari 1995. Als wij informatie hadden die relevant was voor de politie, met name in haar strafrechtelijke taak, hebben wij die informatie vaak overgedragen aan de politie. Meestal deden wij dat op twee manieren. Ofwel doordat wij een liaison vormden met het betrokken opsporingsteam. Dat wil zeggen dat wij niet in verbanden waarbij er executief opgespoord werd, gingen zitten, maar dat wij deelnamen aan het beleidsoverleg aan de top van zo'n team. Dat was de ene methode. De andere methode was die van het ambtsbericht van het hoofd van de BVD aan de hoofdofficier.*

*De voorzitter: Hoeveel van die ambtsberichten gingen er in die tijd ongeveer uit?*

*De heer Docters van Leeuwen: Ik heb dat vanochtend nagevraagd. Dat blijken er een stuk of 90 geweest te zijn, waarvan tweederde aan de justitiële autoriteiten.<sup>10</sup>*

Ook krijgt de Centrale inlichtingen- en analysedienst van de Economische controledienst informatie van de BVD. In 1992 hebben de toenmalige ministers van Justitie en van Binnenlandse Zaken zich in een brief aan de Kamer op het standpunt gesteld dat informatie en materiaal verzameld door de BVD in het kader van zijn taakuitoefening:

- a. aanleiding kunnen vormen tot het instellen van een strafrechtelijk onderzoek door de daartoe bevoegde opsporingsinstanties;*
- b. feiten en omstandigheden in de zin van artikel 27 Sv en dus een rechtmatige verdenking op kunnen leveren en*
- c. wettig bewijs kunnen vormen in de zin van het Wetboek van Strafvordering.<sup>11</sup>*

Het staat de rechter vrij om van de BVD afkomstige informatie al dan niet voor het bewijs te gebruiken. De enkele omstandigheid dat de informatie afkomstig is van de BVD maakt nog niet dat die informatie onrechtmatig is verkregen.

Als regel zal hier een ambtsbericht van het hoofd van de BVD aan de officier van justitie uitgaan. In spoedeisende situaties wordt het niet

<sup>10</sup> Verhoor A.W.H. Docters van Leeuwen, voormalig hoofd van de BVD, 6 november 1995, nr. 83.

<sup>11</sup> Kamerstuk 22 463, nr. 4, 1991–1992.

uitgesloten geacht dat de informatie eerst mondeling wordt verstrekt en dat er achteraf alsnog een (schriftelijk) ambtsbericht komt. Zo is het in beginsel mogelijk dat de BVD door middel van een ambtsbericht informatie uit een BVD-telefoontap verstrekt aan de politie.

*De voorzitter: Maar welke wettelijke basis is er om op deze manier te werken?*

*Mevrouw Van der Molen-Maesen: Voor de BVD is de wettelijke basis te vinden in de Wet op de inlichtingen- en veiligheidsdiensten.*

*De voorzitter: Op grond van die wet kan men inlichtingen verzamelen, maar die dienst kan op grond daarvan toch geen inlichtingen verzamelen voor een strafproces? De ambtenaren van de BVD zijn namelijk geen opsporingsambtenaren.*

*Mevrouw Van der Molen-Maesen: Nee, zij verzamelen inlichtingen op grond van hun bevoegdheid en als zij mij iets vertellen dat mogelijk van belang kan zijn, kunnen wij dat ook gebruiken in een strafproces.*

*De voorzitter: Maar het is toch niet genoeg dat u dat zegt. Voor zoiets moet toch een wettelijke basis zijn. Is die er in voldoende mate?*

*Mevrouw Van der Molen-Maesen: Ik meen dat uiteindelijk de rechter zal toetsen en dat hij zal zeggen of hij er genoeg mee neemt. Maar als een informant iets zegt en wij brengen die informatie in een strafproces, dan toetst de rechter toch ook.*

*De voorzitter: Dan wordt een proces-verbaal gemaakt door opsporingsambtenaren.*

*Mevrouw Van der Molen-Maesen: Maar hiervan wordt ook proces-verbaal opgemaakt.*

*De voorzitter: Door wie dan?*

*Mevrouw Van der Molen-Maesen: Door de afdeling DBRZ.<sup>12</sup> Ik krijg het ambtsbericht en geef dat in handen van die afdeling en daar maakt men er een proces-verbaal van.*

*De voorzitter: Dus dan is de BVD eigenlijk een grote informant.*

*Mevrouw Van der Molen-Maesen: Maar wel een superinformant.<sup>13</sup>*

Het is de vraag of de artikelen 11 en 12 WIV voldoende basis bieden voor de verstrekking van informatie door de BVD aan opsporingsinstanties.

*De voorzitter: De vraag is of het niet dienstig is dat beter te regelen, vooral waar het gaat om de verantwoordelijkheid die een officier van justitie op zich neemt als hij of zij van die informatie verder gebruik maakt voor opsporingsdoeleinden.*

*De heer Docters van Leeuwen: Dat lijkt mij op zichzelf niet nodig, in ieder geval niet om deze specifieke reden. Iets anders is dat ook de BVD deel uitmaakt van de rechtsstaat en zich dus ook moet houden aan de jurisprudentie van de Europese Commissie voor de rechten van de mensen en van het hof. Het hof stelt nu, dat is ook laatst naar voren gekomen in een uitspraak van de Raad van State die overigens ging over openbaarheid, dat ook de BVD duidelijk moet voldoen aan het kenbaarheidsvereiste en het voorzienbaarheidsvereiste. Dat slaat ook terug op deze situatie. De burger moet weten wanneer de BVD zich met iets bemoeit en wat er dan kan gebeuren. In dat kader lijkt het mij dat wij zeer goed moeten kijken of die procedure niet toch een wettelijke grondslag moet krijgen.<sup>14</sup>*

### 8.3.2 Samenwerking tussen BVD en politie

Binnen elk korps van de regiopolitie fungeert een regionale inlichtingendienst (RID). Vóór de reorganisatie van de politie werd gesproken van plaatselijke inlichtingendienst (PID; ook aangeduid als politieke inlichtingendienst). De RID heeft enerzijds een taak ten behoeve van de openbare orde onder verantwoordelijkheid van de burgemeester en anderzijds een taak ten behoeve van de BVD onder verantwoordelijkheid van de korpschef en het hoofd van de BVD. De regionale korpschef fungeert als «schakel» tussen RID en BVD.

De samenwerking tussen BVD en de politie is onderwerp van verschillende commissies geweest. In dit verband valt te wijzen op het rapport van de werkgroep *Relatie politie BVD*.<sup>15</sup> Deze werkgroep heeft in 1991 enkele aanbevelingen gedaan ten behoeve van de rol van de BVD in de nieuwe politie-organisatie.

<sup>12</sup> Dienst bijzondere recherchezaken van de Divisie CRI.

<sup>13</sup> Verhoor P.M.H. van der Molen-Maesen, landelijk terreur- en BVD-officier van justitie, 16 oktober 1995, nr. 57.

<sup>14</sup> Verhoor A.W.H. Docters van Leeuwen, voormalig hoofd van de BVD, 6 november 1995, nr. 83.

<sup>15</sup> Rapport van de Werkgroep relatie politie-BVD, *RID-BVD-CPB*, 1991; kamerstuk 22 463, nr. 3, 1991-1992.



Tussen de korpschef en de BVD dient bilateraal overleg plaats te vinden. Ook wordt gepleit voor overleg tussen het hoofd van de BVD (of de directeur Democratische rechtsorde) en de Raad van hoofdcommissarissen. De werkgroep geeft in overweging om te komen tot een platform voor overleg tussen BVD en RID teneinde op functionele wijze ervaringen uit te wisselen. In het rapport van de werkgroep wordt voorts aanbevolen om de werkzaamheden van de RID en de Criminele inlichtingendienst (CID) binnen de regio op elkaar af te stemmen. Observatiemiddelen moeten voor de RID beschikbaar komen en van analysemogelijkheden moet gebruik kunnen worden gemaakt. Opleidingen van personen werkzaam binnen RID en BVD dienen op elkaar te worden afgestemd. Het hoofd van de BVD zou verantwoordelijk moeten zijn voor de werkzaamheden van de RID in het kader van een BVD-taak.

De informatie van de RID is niet toegankelijk voor de CID. De medewerkers van de RID voelen zich vrij om informatie die in het kader van de openbare orde-taak is vergaard zonder meer door te geven aan de CID. In Amsterdam heeft men ten behoeve daarvan een CID-tipformulier ontwikkeld. Daarin wordt ook de bron van de informatie aan de CID kenbaar gemaakt. Het is niet uitgesloten dat de bron wordt overgenomen door de CID. Informatie uit het BVD-traject wordt uitsluitend geëxploiteerd via ambtsberichten dan wel met toestemming van de BVD. Als een BVD-agent<sup>16</sup> vrijwel uitsluitend «criminele» informatie zou produceren, zal de BVD voorkeur hebben die bron over te dragen aan de CID.

Het project Hermandad betreft de samenwerking tussen de BVD enerzijds en de politie en bijzondere opsporingsdiensten anderzijds.<sup>17</sup> Inmiddels zijn met de korpsen afspraken gemaakt dat de BVD bepaalt ten behoeve waarvan mensen van de RID die voor de BVD werken, kunnen worden ingezet. Zij kunnen werkzaamheden verrichten ten behoeve van een projectteam en vallen dan onder de leiding van de teamleider van de BVD.

In het kader van het project Hermandad is aandacht voor de overdracht van informatie van de politie (met name van de CID) aan de BVD. Artikel 22 van de Wet op de inlichtingen en veiligheidsdiensten biedt hiervoor, zoals vermeld, de basis. Om voor de BVD onduidelijke redenen betracht de CID grote terughoudendheid bij de overdracht van informatie aan de BVD. Het principe «voor wat, hoort wat» zou hierbij opgaan. De politie stoort zich aan de eenzijdigheid van de relatie met de BVD. De BVD geeft zelf namelijk spontaan nooit informatie aan de CID. In gevallen waarin informatie aan de BVD is gegeven, wordt van de kant van de BVD daaromtrent nooit meer enig bericht vernomen.

De BVD streeft ernaar uiterlijk 1 april 1997 met de RID-en een goede werkverhouding te hebben, die zich ook in de praktijk bewijst. Deze werkverhouding zal te zijner tijd onderwerp zijn van een evaluatie.

### *8.3.3 Samenwerking BVD – politie/justitie in concrete strafrechtelijke onderzoeken*

De BVD neemt niet deel aan strafrechtelijke onderzoeken. Wel treden BVD-medewerkers soms op als liaison naar de politieteams. Dit is bijvoorbeeld het geval in het COPA-team.

*De heer Rabbae: Ik kom nu bij de samenwerking met de politie in de criminaliteitsbestrijding. U werkt samen met een aantal kernteams inzake de zware criminaliteit?*

*De heer Van Helten: Wij werken samen met de politie. Wij hebben niet een concrete samenwerkingsvorm met de kernteams van de politie. Wij hebben wel contacten met de politie en dat geldt voor de politie in totaliteit.*

*De heer Rabbae: Wilt u zeggen dat u geen liaisons hebt? Dat u geen mensen geparkeerd hebt bij kernteams?*

<sup>16</sup> Zie paragraaf 8.4.2.

<sup>17</sup> Zie hieromtrent Nicolas van Helten, BVD en Hermandad, een samenwerking in ontwikkeling, *Tijdschrift voor de Politie*, 1994, nrs. 1-2.

*De heer **Van Helten**: Nee, niet bij alle kernteams. In sommige gevallen zullen wij een liaison hebben omdat de overlapping van de raakvlakken zodanig is, dat het nuttig is. Maar dat is meer om ervoor te zorgen dat wij een analysebijdrage kunnen geven aan het totaal dan dat wij ons mede bezighouden met het bestrijden van criminaliteit.<sup>18</sup>*

De liaisons hebben tot taak na te gaan welke informatie van de BVD mogelijk relevant is voor strafrechtelijk onderzoek. Indien de BVD over bruikbare informatie beschikt, wordt deze uitsluitend via een ambtsbericht van het hoofd van de BVD aan een team ter beschikking gesteld. Met het ter beschikking stellen van gegevens uit onderzoek van de BVD ten behoeve van strafrechtelijk onderzoek is de BVD zeer voorzichtig. Ook is het mogelijk dat het team beschikt over voor de BVD relevante informatie die aan de BVD wordt overgedragen.

Mogelijke raakvlakken tussen BVD- en justitieel onderzoek worden niet structureel geïnventariseerd. Van aanmelding van de onderzoeken over en weer is geen sprake. De CRI beschikt overigens wel over een overzicht van alle lopende en afgeronde strafrechtelijke onderzoeken. Daar kan de BVD vrijelijk – zonder tussenkomst van de landelijke officier van justitie – over beschikken.

#### *8.3.4 De landelijke officier van justitie*

Bij het landelijk bureau OM is een drietal landelijke officieren van justitie werkzaam. Eén daarvan heeft terreur, spionage en de BVD in de portefeuille. Sinds kort is mensensmokkel hieraan toegevoegd. Deze landelijk officier speelt een rol bij de informatieverschaffing van de BVD aan het OM in het kader van artikel 12 WIV.

*Zo kreeg de commissie een ambtsbericht onder ogen, waarin aan een officier van justitie werd meegedeeld dat bij een huiszoeking niet alle aanwezige verdovende middelen waren gevonden en in beslag genomen. Dit ambtsbericht werd opgesteld twee dagen nadat de informatie reeds mondeling aan de officier van justitie was doorgegeven. In het ambtsbericht werd aangegeven dat de informatie afkomstig was uit een kwetsbare bron. Ook werd aan de onderzoekers inzage verschaft in de onderliggende stukken. Daaruit bleek dat een agent van de BVD bij toeval informatie over deze zaak ter ore was gekomen en dat hij hierover op eigen initiatief telefonisch contact met de BVD had opgenomen.*

Bij dergelijke ambtsberichten zou het als regel gaan om «bijvangst»: nevenproducten van de BVD. Het komt vaker voor dat in ernstige, spoedeisende gevallen een telefonische melding aan de officier van justitie in het arrondissement voorafgaat aan het ambtsbericht. Alvorens een ambtsbericht uitgaat, vindt overleg plaats met de landelijke officier van justitie. Hierbij wordt wel extra informatie gegeven die niet is bestemd voor de officier van justitie in het arrondissement, bijvoorbeeld informatie afkomstig van een zusterdienst van de BVD. Het overleg wordt door de landelijke officier van justitie gebruikt om de hardheid van de aangeboden informatie na te gaan. Het komt voor dat in dat kader ook inzage in onderliggende stukken plaatsvindt. Het overleg vindt plaats met de voor de operatie verantwoordelijke teamleider. Daarbij kan ook de inzet van de inlichtingenmiddelen aan de orde zijn. In de periode van half november 1994 tot begin april 1995 zijn er vier à vijf ambtsberichten uitgegaan.

*De **voorzitter**: Door de politiek is altijd gezegd: er moet een sterke scheiding zijn tussen wat de BVD doet en wat justitie doet. Nu wordt materiaal van de BVD door justitie gebruikt. In de Tweede Kamer is altijd gezegd: de BVD is geen opsporingsinstantie. Maar helpt de BVD toch niet gewoon de opsporing?*

*Mevrouw **Van der Molen-Maesen**: Nee, zij helpen niet, maar zij doen iets. Vervolgens help ik of het OM de politie.*

---

<sup>18</sup> Verhoor N.H.E. van Helten, directeur Democratische rechtsorde bij de BVD, 29 september 1995, nr. 34.

*De voorzitter: Zoiets moet juridisch toch beter geregeld worden. Nu is er sprake van een truc en lijkt het erop dat u de informatie heeft ingezameld.*

*Mevrouw Van der Molen-Maesen: Ik vind dit helemaal geen truc. De gang van zaken is heel zuiver en die houden wij ook heel zuiver. Zodra er sprake is van strafbare feiten bij de opsporing, zeg ik: ho, ho, niet de BVD doet dit. Ik zorg er dan wel voor, dat er een gerechtelijk vooronderzoek komt en dat de politie eraan begint. Zodra er sprake is van criminaliteit gaat BVD niet met het werk verder. Dan wordt gezegd: ho, stop, kom met mij praten. Vervolgens gaat het andere traject beginnen. Het een is heel zuiver gescheiden van het ander.<sup>19</sup>*

De informatie van de BVD wordt opgenomen in een door de landelijke officier van justitie opgesteld proces-verbaal. Dat proces-verbaal begint dan als volgt: «Op ... is door de BVD een ambtsbericht opgesteld dat is gezonden aan de landelijke officier van justitie.» De integrale tekst van het ambtsbericht wordt opgenomen en zo mogelijk nog aangevuld met eigen informatie.

*De voorzitter: En als de BVD informatie krijgt doordat zij direct af luistert. Dat mag de BVD doen, maar justitie niet. Is het bewijs dan toch rechtmatig verkregen?*

*Mevrouw Van der Molen-Maesen: Ja, als de BVD dat direct af luisteren maar doet in zaken waarin hij bevoegd is af te luisteren op grond van de Wet op de inlichtingen- en veiligheidsdiensten. Dat is mijn visie. Dus het moet gaan om informatievergaring in zaken waarbij de democratische rechtsorde of de staatsveiligheid in het geding is. De BVD moet niet af luisteren als men daar de georganiseerde criminaliteit of iets dergelijks wil bekijken. Als de ambtenaren van de BVD echter op grond van hun bevoegdheid direct af luisteren mag ik, omdat zij de informatie rechtmatig hebben verkregen, die in strafzaken gebruiken. Dat vind ik.<sup>20</sup>*

De BVD bepaalt welke informatie aan de landelijke officier van justitie wordt verstrekt; deze heeft niet de mogelijkheid gerichte verzoeken om informatie te doen. Wel kan de BVD als expert op bepaalde terreinen optreden. Onlangs is dat gebeurd ten behoeve van het kernteam dat zich bezighoudt met de criminaliteit door Oost-Europeanen.

## 8.4 Bijzondere methoden

### 8.4.1 Algemeen

Artikel 20, eerste lid WIV bepaalt dat de ambtenaren van de BVD geen bevoegdheid tot het opsporen van strafbare feiten hebben. De ambtenaren als bedoeld in artikel 18 WIV (onder wie de RID-rechercheurs) beschikken doorgaans uit hoofde van hun functie over opsporingsbevoegdheden. In geval zij werkzaamheden verrichten in het kader van de BVD-taak oefenen zij geen bevoegdheden tot het opsporen van strafbare feiten uit (artikel 20 lid 2 WIV).

Opmerkelijk is dat de BVD in enkele gevallen een beroep op het KLPD doet voor ondersteuning bij BVD-activiteiten. Medewerkers van de KLPD worden dan aangewezen in de zin van artikel 18 WIV. Een dergelijk verzoek om bijstand wordt schriftelijk gedaan. Daarbij wordt uitdrukkelijk gewezen op de bijzondere geheimhoudingsplicht die met die aanwijzing gepaard gaat en wordt benadrukt dat de ambtenaren geen opsporingsbevoegdheden mogen uitoefenen. Vanuit de BVD wordt opgemerkt dat het beroep op het KLPD met name wordt gedaan in geval de eigen middelen zijn uitgeput. Het zou dan bijvoorbeeld om het inzetten van af luisterapparatuur gaan.

<sup>19</sup> Verhoor P.M.H. van der Molen-Maesen, landelijk terreur- en BVD-officier van justitie, 19 oktober 1995, nr. 57.

<sup>20</sup> Verhoor P.M.H. van der Molen-Maesen, landelijk terreur- en BVD-officier van justitie, 19 oktober 1995, nr. 57.

*De heer Koekkoek: Komt het andersom ook voor, dat de politie en met name Driebergen, u helpt met technische hulpmiddelen?*

*De heer Van Helten: Ja.*

*De heer Koekkoek: Komt dat veel voor?*

*De heer Van Helten: Dat komt nog steeds voor.*

*De heer Koekkoek: Komt het in toenemende mate voor?*

*De heer Van Helten: Ja, ik heb de indruk dat het wat vaker gebeurt dan vroeger. Maar wij doen dat in het kader van het regime van artikel 18 van de wet, waarin de politie-ambtenaren werkzaamheden voor de BVD uitoefenen. Dan gebeurt het dus wel onder ons regime.<sup>21</sup>*

In het algemeen kan worden gezegd dat de BVD over dezelfde mogelijkheden als de politie beschikt. Zo is er de mogelijkheid om door daartoe geschoolde medewerkers personen te observeren. Bij de inzet van middelen geldt het beginsel van subsidiariteit: het lichtste middel waarmee resultaat kan worden gehaald, wordt ingezet. De open bronnen staan voorop en daarna komen de gesloten bronnen, informanten/agenten en technische acties.

#### *8.4.2 Informanten en agenten*

##### *Het runnen van informanten en agenten*

Er wordt een onderscheid gemaakt tussen «informanten» en (burger-) «agenten». Een «agent» is iemand van wie door de BVD wordt gevraagd iets te doen wat hij anders niet zou doen. Een agent wordt gestuurd. Ten behoeve van de zogenoemde oog- en oorfunctie van de BVD worden door de BVD netwerken met informanten ontwikkeld. De RID heeft daarbij soms een taak. Vanuit de BVD is opgemerkt dat het onderscheid tussen informant en (burger)agent in de praktijk niet altijd even duidelijk is.

Voor de informatievergaring wordt gebruik gemaakt van personen die zich ophouden in of nabij het milieu waarvoor de BVD bijzondere belangstelling heeft.

Er is geen regel die voorschrijft dat een agent alleen mag worden gerund door twee personen. Een agent kan zowel door een medewerker van de BVD als iemand van de RID, als in combinatie worden gerund. Dezelfde agent kan niet door beiden afzonderlijk worden gerund. Als een agent door een medewerker van de RID wordt gerund, zal iemand van de BVD tenminste twee keer per jaar samen met de RID-runner contact hebben met de agent. De informatiebewerker van de BVD is aanspreekpunt voor de RID-er die een agent runt. Regel is dat er één contactman per operationele bron is. Dat is ook voldoende, want in de BVD-sfeer zijn agenten minder op eigen belang uit dan de burger-infiltranten in het criminele circuit. Er is verschil van opvatting geconstateerd over de wenselijkheid van begeleiding van een informant door één of twee personen tussen tenminste één RID en de BVD. Over de noodzaak van begeleiding van runners wordt door een enkeling enigszins relativerend gedaan. In algemene zin is wel sprake van begeleiding van runners middels opleiding en themadagen. In geval van twijfel over de werkwijze van de runner van de RID (bijvoorbeeld als er twijfel is of hij, in strijd met afspraken, mededelingen aan de agent heeft gedaan) benadert de BVD de agent zelf. Het bovenstaande geldt voor het runnen van informanten en agenten ten behoeve van de BVD-taak.

Voor informanten in het kader van de BVD-taak biedt artikel 14 WIV bescherming. De coördinator van de inlichtingen- en veiligheidsdiensten en de hoofden van die diensten dragen in de eerste plaats zorg voor de geheimhouding van daarvoor in aanmerking komende gegevens en van de bronnen waaruit die gegevens afkomstig zijn en in de tweede plaats voor de veiligheid van personen met wier medewerking die gegevens worden verzameld.

---

<sup>21</sup> Verhoor N.H.E. van Helten, directeur Democratische rechtsorde bij de BVD, 29 september 1995, nr. 34.

## Vergoedingen

Voor vergoedingen en vaste beloningen heeft de BVD een budget van beperkte omvang. Alvorens een onderzoeksproject wordt gestart wordt een budget vastgesteld. Voor verkregen informatie hoeft heel vaak niet betaald te worden. Als het gaat om informatieverschaffers met een uitkering of een minimumloon zouden deze in geval er betaald zou worden opvallen en hun rol dus niet meer natuurgetrouw kunnen spelen. Er zijn ook informanten die voltijds voor de BVD werken en derhalve een gewoon salaris ontvangen. Van het geld dat bestemd is voor beloningen staat de BVD een deel onmiddellijk af aan de fiscus. Betalingen moeten worden verantwoord in een «operatierapport». De operateur van de BVD of de medewerker van de RID betalen zelf de beloningen uit.

## Rapportage

In het operatierapport legt de runner informatie vast omtrent de bron en het verloop van het contact met de bron. De inhoud van de mededelingen van de bron wordt opgeslagen in een «informatierapport». Als sprake is van het runnen door een RID wordt een kopie van de originele rapportage bewaard door de RID. Wekelijks gaan de originele rapporten per bode naar de BVD. Van die rapporten vindt afzonderlijke dossiervorming plaats bij de BVD. Evaluatie bij de BVD kan er toe leiden dat een bepaald contact verbroken wordt. De informatieopslag bestaat daarnaast uit samengevatte informatierapporten van informatie uit tijdschriften, vlugschriften en dergelijke.

Bij de RID bewerkt een documentalist de inhoud van de rapportage en slaat deze op in een geautomatiseerd systeem. De informatie wordt bij de RID opgeslagen per zaak, dat wil zeggen per contact, waaruit de informatie is voortgevloeid. Het is mogelijk de informatie via diverse ingangen te bevragen: persoon, locatie, kenteken, organisatie.

## Plegen van strafbare feiten

De landelijke officier van justitie heeft de indruk dat de BVD in vergelijking met de CID minder te maken heeft met personen die strafbare feiten plegen of gepleegd hebben. De BVD zou doorgaans veel meer in de «bovenwereld» zitten en daarom niet aanlopen tegen de problemen waarmee de CID wordt geconfronteerd.

*Tijdens een interpellatie in de Kamer heeft de minister van Binnenlandse Zaken zich uitgelaten over het plegen van strafbare feiten: «Informanten krijgen de uitdrukkelijke opdracht, geen initiatieven te nemen tot het plegen van strafbare feiten. Dat is dus veel sterker de andere kant op dan dat zij zouden worden uitgelokt. Voor het overige dienen zij zich te conformeren aan het binnen de groep geldende gedrag. Indien dit het deelnemen aan strafbare feiten met zich zou brengen, wordt er gezocht naar een oplossing waarbij de actie kan worden voorkomen, dan wel de informant zich daarvan kan terugtrekken. Lukt dat allemaal niet, dan wordt informanten wier betrouwbaarheid nog niet vaststaat op voorhand een verbod opgelegd om daaraan mee te doen, en wordt met betrekking tot informanten, wier betrokkenheid inmiddels is gebleken, zoveel mogelijk per geval beoordeeld of deelgenomen kan worden. Een en ander geschiedt in overleg met de verantwoordelijke autoriteiten – ik bedoel daarmee per geval de hoogst verantwoordelijke justitiële autoriteit – na zorgvuldige afweging van het belang van het in stand houden van de informatiepositie in de betreffende anti-democratische groepering, de daarvoor noodzakelijke geloofwaardigheid van de informant, de aard van de te verwachten schade, de mogelijkheden de actie te verhinderen en dergelijke. De informant ontvangt vervolgens nauwkeurige instructies met betrekking tot zijn opstelling.»<sup>22</sup>*

<sup>22</sup> Handelingen 1989–1990, 17 mei 1990, p. 3801 en 3802.

### 8.4.3 Technische middelen

#### *Plaatsen van afluisterapparatuur*

In BVD-jargon wordt hier gesproken van een «M-actie» (microfoon-actie). Bij een dergelijke actie zal het soms noodzakelijk zijn tegen de wil van de bewoner (of gebruiker van een ruimte) binnen te treden. In de ministeriële toestemming voor de M-actie is volgens de ministers impliciet ook toestemming voor het binnentreden vervat (Kamerstuk 23 047, nr. 6, 1992-1993, p. 18). Voor een microfoonactie is een last aan het hoofd BVD noodzakelijk, afkomstig van de minister-president, de minister van Binnenlandse Zaken en de minister van Justitie gezamenlijk. De last geldt voor drie maanden en is te verlengen.

#### *Tappen*

In BVD-terminologie gaat het hier om «T-acties» en «N-acties». De T-actie is het afluisteren van telefoonaansluitingen en van fax en telex. De last voor een telefoonactie moet worden gegeven door de minister-president, de minister van Binnenlandse Zaken, de minister van Justitie en de minister van Verkeer en Waterstaat gezamenlijk. Gelet op artikel 139c Sr is voor het afluisteren van gesprekken via autotelefoons eveneens een ministeriële last nodig, tenzij de betreffende informatie zonder bijzondere inspanning en met toegelaten apparatuur uit de ether kan worden verkregen.

Bij een N-actie (numerator-actie) worden alleen printgegevens bij de PTT opgevraagd. Op die wijze is na te gaan met welke telefoonaansluiting contact is geweest vanuit een bepaalde aansluiting. Volgens het Handboek administratieve organisatie BVD beslist het hoofd van de BVD over een N-actie. De duur van een dergelijke actie bedraagt maximaal twee weken.

Over het registreren van semafoonverkeer is tijdens het onderzoek niets naar voren gekomen. Gelet op artikel 139c Sr is daarvoor een ministeriële last vereist als het gaat om overgedragen gegevens, tenzij de betreffende informatie zonder bijzondere inspanning en met toegelaten apparatuur uit de ether kan worden verkregen.

#### *Overige methoden*

Er is mede op grond van het Handboek administratieve organisatie BVD weinig aanleiding te veronderstellen dat de BVD op dit moment tot technisch meer geavanceerde acties dan de politie in staat is. Te wijzen valt hier bijvoorbeeld op de mogelijkheid van de BVD om een vertrek te *sweepen*. Daarmee wordt een technisch onderzoek bedoeld, waarbij gezocht wordt naar de aanwezigheid van verborgen technische apparaten (microfoons e.d.). Voorts valt hier nog te wijzen op de «geheime signalering». Het gaat hier om signalering bij de Koninklijke marechaussee met het doel grenspassing van een bepaalde persoon aan de BVD te melden. Zo mogelijk dient voorts aan de BVD te worden gemeld: herkomst, doel van de reis, gezelschap waarin persoon verkeert, paspoortgegevens, signalement, verblijfplaats in Nederland en dergelijke.

### 8.4.4 De bevoegheidsregeling tot inzet van methoden

#### *De regeling van de bevoegdheid als uitzondering op strafbaarheid*

In de Wet op de inlichtingen- en veiligheidsdiensten ontbreekt een uitdrukkelijke regeling van onderzoeksmethoden nodig voor de uitvoering

van de in artikel 8 WIV omschreven taak.<sup>23</sup> Het eerste lid van artikel 16 WIV bepaalt slechts:

*«Door een dienst worden slechts persoonsgegevens verzameld, geregistreerd en aan derden verstrekt, voor zover dat noodzakelijk is voor de uitvoering van zijn in deze wet omschreven taak».*

De middelen die ten behoeve van het onderzoek mogen worden aangewend, zijn niet opgesomd.

De artikelen 139a tot en met 139c Sr betreffen strafbaarstelling van het af luisteren van (telefoon)gesprekken en van het aftappen van gegevensverkeer met een technisch hulpmiddel. De bevoegdheid van de BVD om af te luisteren vloeit voort uit de omstandigheid dat voor de BVD in geval van vervolging bij af luisteren een beroep op een strafuitsluitingsgrond kan worden gedaan.<sup>24</sup>

#### *De bevoegdheid ter discussie*

Het is de vraag of de regeling van het af luisteren, aftappen en opnemen door de BVD de toets van het Europees Verdrag voor de Rechten van de Mens kan doorstaan. Het gaat hier met name om het in artikel 8 EVRM vastgelegde recht op privacy. Inbreuken daarop dienen *in accordance with the law* te geschieden en dat betekent volgens vaste jurisprudentie van het Europese Hof dat de regel waarop een inbreuk berust *accessible* en *foreseeable* moet zijn. Globaal komt het er op neer dat er sprake moet zijn van een voldoende nauwkeurig geformuleerde regeling, zodat de burger in staat is zijn gedrag daarop af te stemmen en zodat de burger in staat is om redelijkerwijs te voorzien welke gevolgen uit een bepaalde handelwijze voortvloeien.

In twee beslissingen van de afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State is beslist dat de algemene taakomschrijving van artikel 8 WIV onvoldoende specifiek is om daarop ingrijpende bevoegdheden te baseren.<sup>25</sup> In artikel 8 WIV is weliswaar geregeld ten aanzien van welke categorieën van mensen inlichtingen mogen worden verzameld, maar niet onder welke omstandigheden dat mag plaatsvinden en evenmin welke middelen daarbij mogen worden gebruikt. De minister van Binnenlandse Zaken heeft zich op het standpunt gesteld dat de conclusie van de Raad van State te ver gaat. Hij doet daarbij niet alleen een beroep op artikel 8 WIV, maar ook op artikel 16 van diezelfde wet en de daarop gebaseerde privacyregeling. Bovendien wordt groot gewicht toegekend aan de artikelen 139a tot en met 139c Sr. Uit de zware regeling voor afgifte van een last kan worden afgeleid dat er sprake moet zijn van bijzondere omstandigheden, willen deze middelen worden ingezet. Het doel waarvoor de middelen kunnen ingezet is voorzienbaar, onder meer omdat de doelgroepen van de BVD zijn omschreven in het openbare jaarverslag.<sup>26</sup>

Ondanks dat de minister een duidelijk ander standpunt dan de afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State inneemt, is hij bereid de geheime observatie (naar aan te nemen valt wordt hier ook gedeeld op af luisteren, aftappen en opnemen van (telefoon)gesprekken) nader te regelen.

*Er wordt daarom gezocht naar formuleringen voor de WIV, waarin:*

- de middelen die worden ingezet – in globale termen – nader worden omschreven;*
- bepaald wordt dat de inzet van nieuwe middelen en de invulling van bepaalde operationele middelen vooraf met de Commissie voor de inlichtingen- en veiligheidsdiensten wordt besproken;*
- een regeling getroffen wordt voor het thans bij de BVD bestaande interne toetsingskader met betrekking tot de subsidiariteit en proportionaliteit van de inzet van middelen in een concreet geval;*

<sup>23</sup> Met uitzondering van artikel 15 WIV, dat bepaalt dat de coördinator en de hoofden van de diensten bevoegd zijn zich voor het verkrijgen van gegevens te wenden tot andere overheidsorganen (...) en voorts tot een ieder die geacht wordt deze gegevens te kunnen verstrekken, en artikel 17 WIV, dat het bevragen van persoonsregistraties, behoudens in het geval van een veiligheidsonderzoek, koppelt aan een gemeenschappelijke machtiging van de ministers van Justitie en van Binnenlandse Zaken die slechts voor een beperkte duur wordt afgegeven.

<sup>24</sup> In kamerstuk 22 036, nr. 6, 1994–1995, p. 8 wordt uitdrukkelijk de term strafuitsluitingsgrond genoemd. Gelet op de tekst van de wet waarin wordt gerept van het niet van toepassing zijn van de strafbaarstellingen kan worden verdedigd dat hier van een vervolgingsuitsluitingsgrond sprake is.

<sup>25</sup> Beslissingen van 16 juni 1994, nr. R01.91.1588 (Van Baggum) en R01.91.0306 (Valkenier).

<sup>26</sup> Zie uitvoeriger Kamerstuk 22 036, nr. 6, 1994–1995, p. 8 en 9.

– de omstandigheden waaronder deze middelen ingezet kunnen worden, nog meer verduidelijkt worden. Overwogen wordt het jaarverslag van de BVD, waarin de BVD nu al zonder wettelijke verplichting zicht biedt op haar aandachtsvelden, daartoe wettelijk te regelen.<sup>27</sup>

#### 8.4.5 BVD-methoden in strafrechtelijk onderzoek

De politie verzocht de BVD wel eens technische middelen die de BVD ten dienste staan in te zetten, waarbij er kennelijk van uit werd gegaan dat de BVD over meer of andere bevoegdheden beschikte. Er zou wel eens verzocht zijn om een microfoon of camera te plaatsen.

De landelijke officier van justitie stelt zich op het standpunt dat in het kader van strafrechtelijk onderzoek geen gebruik kan worden gemaakt van de BVD-methoden. Ze maakt dit ook duidelijk aan de officieren van justitie. In geval van capaciteitsgebrek sluit ze echter niet uit dat een observatieteam van de BVD werkzaamheden verricht ten behoeve van de politie. Naar haar oordeel moet er dan een politiemans als «opstapper» mee. Hij relateert dan hetgeen is waargenomen. De praktijk leert dat de BVD inderdaad soms facilitair optrad ten behoeve van de politie.

*De heer Vos: Doet de politie wel eens een beroep op de expertise, de bijzondere vaardigheden, de technische instrumenten die bij de dienst beschikbaar zijn?*

*De heer Van Helten: Dat gebeurt wel eens.*

*De heer Vos: In welke gevallen gebeurt het?*

*De heer Van Helten: Van geval tot geval wordt bekeken wat er kan gebeuren. Een en ander wordt zeer precies vastgelegd.*

*De heer Rabbae: Heeft u ooit een gaatje geboord of een camera geplaatst voor de politie?*

*De heer Van Helten: Wij hebben wel eens technische activiteiten voor politie en justitie verricht.*

*De heer Rabbae: Dat doet u nog steeds.*

*De heer Van Helten: In zeer beperkte mate. Het is uiterst zelden noodzakelijk.<sup>28</sup>*

*De heer Rabbae: Is het voorgekomen, in het kader van de samenwerking tussen de BVD en de politie, dat het aanbrengen van een technisch middel aan de orde was en dat u daarvan zei dat het niet aan de BVD was om daarmee te werken, maar aan de politie, conform de reglementaire weg.*

*Mevrouw Van der Molen-Maesen: Dat heeft zich niet voorgedaan, maar ik vind wel dat het aan de politie is om haar eigen technische middelen in te zetten.*

*De voorzitter: Is er nu nog sprake van praktische samenwerking tussen de BVD en de politie in het kader van uitwisselbare taken bij opsporingsonderzoeken, bijvoorbeeld observatie?*

*Mevrouw Van der Molen-Maesen: Op dit moment niet.*

*De voorzitter: Maar het kan voorkomen.*

*Mevrouw Van der Molen-Maesen: Dat kan voorkomen.<sup>29</sup>*

In het verleden heeft de BVD wel eens een inkijkoperatie voor justitie uitgevoerd om technische apparaten te plaatsen. Ook in een dergelijk geval is een schriftelijk verzoek vereist en treedt de BVD op onder verantwoording van justitie. De resultaten van het onderzoek uitgevoerd door medewerkers van de BVD waren dan bestemd voor het justitieel onderzoek. Het staat de politie echter vrij om de informatie over te dragen aan de BVD op grond van artikel 22 WIV.

<sup>27</sup> Kamerstuk 22 036, nr. 6, 1994–1995, p. 10.

<sup>28</sup> Verhoor N.H.E. van Helten, directeur Democratische rechtsorde bij de BVD, 29 september 1995, nr. 34.

<sup>29</sup> Verhoor P.M.H. van der Molen-Maesen, landelijk terreur- en BVD-officier van justitie, 19 oktober 1995, nr. 57.

*De heer De Graaf: Maar hier ging het om technische ondersteuning...*

*De heer Van Helten: Als justitie ons vraagt om het een en ander te plaatsen, dan kunnen wij «ja» zeggen. In 1991 werd het min of meer vanzelfsprekend geacht dat de dienst volmondig «ja» zou zeggen. In 1992 heb ik duidelijk geregeld dat justitie van ons technische bijstand kan krijgen, maar dat datgene wat verder gebeurt haar verantwoordelijkheid betreft. Want dat is opsporing en daar bemoei ik mij niet mee. Zeker gezien de*



achtergrond van deze enquête zou ik tegenwoordig willen zien op welke gronden men iets wilde van de dienst.

*De heer De Graaf:* Maar de vraag was: wat hebt u in die voorbeelden gedaan? Hebt u op verzoek van justitie en politie camera's geplaatst in loodsen?

*De heer Van Helten:* Ja.

*De heer De Graaf:* Wat was uw bevoegdheid daartoe? Als de politie mij zou vragen om in een afgesloten ruimte een camera te plaatsen, dan zou ik daartoe niet bevoegd zijn. Ik ben geen opsporingsambtenaar. Uw mensen zijn dat ook niet.

*De heer Van Helten:* Je kunt een dergelijke handeling zowel laten verrichten door een dienst waarmee je samenwerkt als door een bedrijf. Je moet echter wel weten dat het terecht gebeurt. Dat verhaal kan ik nu houden. Vijf jaar geleden zou ik het niet zo hebben kunnen houden, omdat ik dat inzicht niet had. Ik denk dat wij nu zeer nadrukkelijk zouden vragen naar de bevoegdheid. Wij maken nu duidelijk tot op welk niveau wij een handje toesteken.<sup>30</sup>

Dergelijke verzoeken tot uitvoering van technische acties door de BVD zouden de laatste jaren niet meer voorkomen, omdat de technische voorsprong van de BVD zou zijn geslonken.

*De heer Van Helten:* Justitie en politie vergewissen zich veel strikter dan in het verleden van tevoren van de mogelijkheden. Bovendien zijn de technische mogelijkheden van de politie inmiddels zodanig, dat zij in de meeste gevallen geen beroep op ons meer hoeft te doen.

*De heer Rabbae:* Het is niet zo dat het komt omdat de politie technisch gesproken wat verder is?

*De heer Van Helten:* Het is mijn indruk dat de politie technisch gesproken verder is.

*De heer Rabbae:* Verder dan u?

*De heer Van Helten:* Nee, onze technische activiteiten zijn toch iets anders dan die van de politie. Het lijkt op elkaar, maar het is niet hetzelfde.

*De voorzitter:* Wanneer hebt u voor het laatst dit soort hand- en spandiensten voor de politie verricht?

*De heer Van Helten:* In zeer vergaande zin is dat voor het laatst eind 1991, begin 1992 gebeurd.

*De voorzitter:* Het plaatsen van camera's?

*De heer Van Helten:* Technische hulpmiddelen.

*De voorzitter:* Ook af luisterapparatuur?

*De heer Van Helten:* Wij hebben een keer een af luisteroperatie van de politie voorbereid. Uiteindelijk is dat echter niet geëffectueerd.<sup>31</sup>

## 8.5 Informatievergaring, -opslag en -verstrekking

### 8.5.1 Wettelijk kader

Artikel 13, eerste lid, WIV schrijft voor dat de diensten elkaar, mede door het verschaffen van gegevens, zoveel mogelijk medewerking verlenen. De mogelijkheid tot informatieuitwisseling tussen de Binnenlandse veiligheidsdienst en de Militaire Inlichtingendienst is daarmee onbegrensd.

In artikel 14 WIV is de zorg voor geheimhouding van gegevens en bronnen alsmede voor de veiligheid van personen met wier medewerking gegevens worden verzameld, opgedragen aan de coördinator van de inlichtingen- en veiligheidsdiensten en de hoofden van deze diensten. De bepaling biedt daarmee onder meer bescherming aan informanten en agenten.

Artikel 15 WIV biedt een ruime grondslag voor gegevensverzameling door de coördinator en de hoofden van de diensten. Zij zijn bevoegd zich voor het verkrijgen van gegevens te wenden tot andere overheidsorganen, overheidsdiensten of ambtenaren, en voorts tot een ieder die geacht wordt gegevens te kunnen verstrekken. Deze bevoegdheids-

<sup>30</sup> Verhoor N.H.E. van Helten, directeur Democratische rechtsorde bij de BVD, 29 september 1995, nr. 34.

<sup>31</sup> Verhoor N.H.E. van Helten, directeur Democratische rechtsorde bij de BVD, 29 september 1995, nr. 34.

regeling lijkt niet zonder meer een verplichting te bevatten voor de personen tot wie de BVD zich richt.

Het eerste lid van artikel 16 WIV geeft een grondslag voor verzameling en registratie van persoonsgegevens en verstrekking aan derden. Verzameling, registratie en verstrekking van dergelijke gegevens kan slechts plaatsvinden, voor zover dat noodzakelijk is voor de uitvoering van de in de wet omschreven taak. Bij de verstrekking van persoonsgegevens dient de BVD zich te richten naar de aanwijzingen van de minister van Binnenlandse Zaken. Voor verstrekking aan andere dan overheidsorganen is een bijzondere machtiging van de genoemde minister vereist.

Ten behoeve van het beheer van de verzamelingen van persoonsgegevens is een Privacyregeling BVD tot stand gekomen.<sup>32</sup> Deze regeling is uiteraard ook van toepassing voor de gegevens die worden verzameld door ambtenaren als bedoeld in artikel 18 WIV.

Voor zover hier van belang verschaft artikel 17 WIV aan de coördinator en de hoofden van de diensten de bevoegdheid zich te wenden tot de houder van een verzameling van persoonsgegevens in bij machtiging van de minister van Binnenlandse Zaken en de minister van Justitie gezamenlijk omschreven gevallen of soorten van gevallen. De machtiging dient de duur van de termijn waarvoor deze geldt in te houden. Die termijn bedraagt ten hoogste een jaar. In het derde lid van artikel 17 WIV worden de bij of krachtens de wet (bijvoorbeeld de Wet persoonsregistraties) voor een houder van dergelijke gegevens geldende voorschriften buiten toepassing verklaard.<sup>33</sup> Met toepassing van artikel 17 WIV kan de BVD derhalve toegang hebben tot het CID-register en het grijze veld-register alsmede tot gegevens opgeslagen in het HKS (geautomatiseerd herkenningssysteem van de politie met zogenoemde mutaties, dat wil zeggen registratie van mogelijk gepleegde strafbare feiten).

Voor de samenwerking tussen het openbaar ministerie en de politie enerzijds en de BVD anderzijds is, zoals vermeld, artikel 22 WIV van belang. In het eerste lid is bepaald dat de leden van het openbaar ministerie, door tussenkomst van de procureur-generaal, mededeling doen aan de BVD van de te hunner kennis gekomen gegevens, die zij voor de BVD van belang achten. Voor de ambtenaren van de regiopolitie, de grensbewaking en de Koninklijke marechaussee geldt een soortgelijke verplichting. Gegevens die voor de BVD van belang zijn dienen zij te verstrekken aan de korpschef of aan ambtenaren als bedoeld in artikel 18 WIV. Deze zenden de gegevens, indien zij dat van belang achten, aan de BVD. Artikel 22, derde lid WIV biedt de mogelijkheid van overleg tussen de procureur-generaal en het hoofd van de BVD.

#### *8.5.2 Verbod tot verstrekking van informatie (geheimhoudingsplicht)*

Alle betrokkenen bij de uitvoering van de WIV zijn verplicht tot geheimhouding, ook nadat de betrokkenheid is geëindigd (artikel 23 lid 1 WIV). Deze verplichting geldt niet tegenover degene aan wie de ambtenaar ondergeschikt is (artikel 24 lid 1 WIV). Bij optreden als getuige of deskundige in een rechtsgeding kan de geheimhoudingsplicht door een schriftelijke ministeriële ontheffing worden doorbroken (artikel 24 lid 2 WIV).

#### *8.5.3 Recht op informatie*

De vraag rijst of de burger recht heeft op informatie inzake een door de BVD ingesteld onderzoek. Daarbij kan nog onderscheid worden gemaakt tussen een zelfstandige verplichting van de overheid om op eigen initiatief

<sup>32</sup> Stct. 1988, nr. 126.

<sup>33</sup> Artikel 17 WIV geldt overigens weer niet voor justitiële gegevens die krachtens de Wet op de justitiële documentatie zijn geregistreerd, voor verklaringen omtrent het gedrag en voor gegevens ten aanzien waarvan ingevolge artikel 36 van de Wet op de justitiële documentatie een geheimhoudingsplicht geldt.

informatie te verschaffen (notificatie) en een verplichting om slechts desgevraagd de informatie te verschaffen.

Het huidige regeringsstandpunt op dit terrein is als volgt weer te geven.<sup>34</sup> Voor een burger mag geheim worden gehouden dat er een onderzoek zal worden ingesteld of gaande is. Een notificatieverplichting vloeit niet dwingend voort uit de jurisprudentie van het Europees Hof voor de rechten van de mens. Wel moet er in het licht van artikel 13 EVRM een klachtmogelijkheid voor de burger zijn. De regering is van oordeel dat het een mogelijkheid is om in de WIV te verwijzen naar de Nationale ombudsman.<sup>35</sup> Ook zou een bijzondere (al dan niet parlementaire) commissie denkbaar zijn. Nadere bestudering van deze mogelijkheden wordt aangekondigd. Het gaat te ver uit de voornemens van de minister van Binnenlandse Zaken de conclusie trekken dat de burger zelf de mogelijkheid krijgt zijn dossiers in te zien.

#### 8.5.4 Vernietiging van dossiers

Persoonsgegevens, die, gelet op de doelstelling van registratie, hun betekenis hebben verloren, moeten worden verwijderd (artikel 12 lid 1 Privacyregeling BVD). De BVD heeft met de schoning een grote achterstand. Het betreft bovendien een omvangrijk archief. De documentatie over personen beslaat alleen al 700 meter. Treffend is in dit opzicht de uitspraak van een voormalig hoofd van dienst bij de BVD: «Wij waren op zoek naar een speld in een hooiberg en derhalve verzamelden wij hooibergen.»<sup>36</sup>

### 8.6 Conclusies

1 De BVD verricht niet op eigen initiatief onderzoek naar strafbare feiten.

2 De BVD beschikt niet over een inventarisatie van gevallen waarin de georganiseerde criminaliteit de integriteit van de overheid bedreigt.

3 Door een heroriëntatie op de aandachtsgebieden is onduidelijk geworden, op welke terreinen de BVD zich beweegt.

4 Gezien de Europese jurisprudentie is het de vraag of de artikelen 11 en 12 WIV voldoende basis bieden voor de verstrekking van informatie door de BVD aan opsporingsinstanties.

5 De BVD neemt niet deel aan strafrechtelijke onderzoeken. In enkele gevallen heeft de BVD een liaison-functionaris bij een onderzoeksteam geplaatst. Deze vervult daarbij vooral een «oog- en oorfunctie» (bijvoorbeeld bij het COPA-onderzoek). Het optreden van de BVD in dit soort onderzoeken geeft aanleiding tot misverstanden. De BVD stelt zich op het standpunt dat geheel conform de wet wordt gehandeld. Er wordt slechts informatie verstrekt door middel van ambtsberichten en de BVD beschikt over de bevoegdheid om hetgeen in een strafrechtelijk onderzoek ter tafel komt als informatie mede bestemd voor de BVD te beschouwen. Het lijkt erop dat de politie soms de indruk heeft dat de medewerker van de BVD deel uitmaakt van het team. Dergelijke misverstanden mogen niet bestaan.

6 De BVD trad in zeer incidentele gevallen desgevraagd facilitair op voor de politie. De inzet van de BVD valt in een dergelijk geval onder de verantwoordelijkheid van het OM.

<sup>34</sup> Zie voor dit standpunt Kamerstuk 22 036, nr. 6, 1994–1995.

<sup>35</sup> Zie hierover ook A. Patijn, De controle op de criminele inlichtingendienst, *Nederlands Juristenblad*, 1995, p. 696 e.v. Hij is van oordeel dat als burgers zich afvragen of zij geregistreerd staan bij de BVD, en zo ja, of deze registratie geen onjuistheid bevat, zij zich moeten wenden tot de Nationale ombudsman.

<sup>36</sup> NRC-Handelsblad 20 juni 1995.

7 De politie treedt facilitair op voor de BVD. Politieambtenaren worden in dergelijke gevallen aangewezen in de zin van artikel 18 WIV en vallen daarmee onder de verantwoordelijkheid van de BVD.

8 Het werk van de BVD op het terrein van de integriteit van de overheid vertoont raakvlakken met dat van de politie en de Rijksrecherche. Het standpunt van de minister van Binnenlandse Zaken, dat de BVD zich niet moet bezighouden met strafzaken en alleen in algemene zin informatie dient te vergaren, lijkt overeen te komen met de werkelijkheid. De BVD houdt zich ook bezig met advisering van overheidsinstanties.

9 Door de BVD in het kader van zijn taken verzamelde informatie kan in strafzaken onder meer voor het bewijs worden gebruikt.

10 Structurele inventarisatie van raakvlakken tussen BVD-onderzoek en onderzoek door justitie geschiedt in de praktijk niet, maar is vanuit een oogpunt van doelmatige criminaliteitsbestrijding wel wenselijk.

## 9 OPENBAAR MINISTERIE

### 9.1 Inleiding

#### 9.1.1 Algemene introductie

Het openbaar ministerie (OM) is belast met de strafrechtelijke handhaving der rechtsorde. Daartoe beschikt het OM over het vervolgingsmonopolie en draagt de officier van justitie het gezag over de opsporing. Verder heeft het OM verschillende andere taken, zoals de tenuitvoerlegging van rechterlijke vonnissen en, sinds de inwerkingtreding van de Politiewet 1993, taken die voortvloeien uit het medebeheer van de politie.

In dit hoofdstuk staat de rol van (de leden van) het OM bij de opsporing centraal. Met name in het kader van die taak komt het openbaar ministerie in aanraking met de georganiseerde criminaliteit en worden door het OM opsporingsmethoden ingezet.

*Ook bij de vervulling van andere taken kan het OM te maken krijgen met georganiseerde criminaliteit. Zo raakt de bevoegdheid van het OM om bij de burgerlijke rechter een vordering te doen tot het ontbinden van een rechtspersoon (artikel 2: 15 en 16 BW) de fraude met BV's en NV's die worden misbruikt om witwasconstructies te verhullen.*

Het beleid van het OM heeft onder meer betrekking op de vervolging en op de opsporing. Voor de vorming van het beleid was de Vergadering van procureurs-generaal verantwoordelijk. Die vergadering werd tot 1995 voorgezeten door de secretaris-generaal van het ministerie van Justitie.

Het OM ressorteert krachtens artikel 5 RO hiërarchisch onder de minister van Justitie. Daarbij wordt ervan uitgegaan dat de minister verantwoordelijk is voor het algemeen beleid, zoals onder meer in richtlijnen wordt neergelegd. De formele verantwoordelijkheid en de mogelijkheid om aanwijzingen («bevelen», artikel 5 RO) te geven met betrekking tot individuele zaken heeft in het recente verleden bij herhaling tot indringende discussie geleid. De aanwijzingsbevoegdheid die is neergelegd in artikel 5 RO kan in dergelijke gevallen op gespannen voet komen te staan met het gegeven dat in veler ogen de vervolgingsbeslissing een zogenoemde magistratelijke beslissing is. Het OM is niet alleen gelieerd aan het bestuur, maar ook geaccrediteerd bij de rechter. Daarmee wordt bedoeld dat de leden van de rechterlijke macht die niet met rechtspraak zijn belast (vergelijk artikel 117 Grondwet) in ongebondenheid dienen af te wegen of het algemeen belang om te vervolgen zwaarder weegt dan het belang van de individuele verdachte en eventuele andere contraire belangen om niet te vervolgen. Bij het voeren van het requisitoir dient de individuele officier van justitie zich te oriënteren op hetgeen ter zitting is voorgevallen, hetgeen een voorafgaande bindende aanwijzing van de minister terzake de inhoud van dat requisitoir vrijwel uitsluit. Bovendien zou een al te frequent gebruik in individuele zaken van de aanwijzingsbevoegdheid de controlerende taak van het parlement al te zeer incident-gericht doen worden. Een en ander brengt mee dat de minister van Justitie in de regel bewust distantie bewaart ten aanzien van de individuele zaaksbehandeling van het OM. Het impliceert dat het optreden van het OM beleidsmatig door de minister en per individuele zaak door de rechter wordt gecontroleerd.

De wijze waarop de taken en bevoegdheden in individuele zaken zijn uitgevoerd, heeft om uiteenlopende redenen kritiek opgeroepen, ook vanuit het OM zelf. In 1990 werden in het beleidsplan van het OM *Strafrecht met Beleid* concrete organisatiedoelstellingen geformuleerd die in 1995 zouden moeten zijn gerealiseerd.<sup>1</sup> De stuurgroep-Versterking OM werd in het leven geroepen om deze ontwikkeling te begeleiden. Desondanks hield de negatieve publiciteit omtrent vormfouten, heenzen-

<sup>1</sup> Kamerstuk 21 833, nr. 2, 1990–1991, *Strafrecht met beleid: Beleidsplan van het Openbaar Ministerie voor de jaren 1990–1995*.

dingen en onverwachte vrijspraken aan. In 1993 verlangde de Kamer daarop een onafhankelijke beoordeling. Hiertoe werd eind dat jaar de Commissie Openbaar Ministerie (de commissie-Donner) door de minister van Justitie ingesteld. Een half jaar later kwam de commissie met haar aanbevelingen. In het regeerakkoord werd gesteld dat het rapport de leidraad zou vormen voor de reorganisatie van het OM. In het *Plan van aanpak reorganisatie OM* wordt daaraan concrete uitwerking gegeven.<sup>2</sup>

Van de vragen die in het rapport van de Werkgroep vooronderzoek opsporingsmethoden zijn geformuleerd, hebben de volgende betrekking op het openbaar ministerie:

*8A. Hoe vindt feitelijk de sturing vooraf en de controle achteraf van de politie door het OM (...) over het gebruik van opsporingsmethoden plaats?*

*8D. Hoeveel (...) justitiefunctionarissen zijn betrokken bij de strijd tegen de zware, georganiseerde criminaliteit?*

*10A. In hoeverre vindt informatie-uitwisseling plaats tussen officieren van justitie over het gebruik van opsporingsmethoden?*

*10B. Hoe geeft het OM in de praktijk vorm aan zijn rol bij de opsporing?*

*10D. Hoe geven officieren van justitie (...) vorm aan de sturing en controle van het gebruik van de opsporingsmethoden? 10E. Welke rol dienen de top van van het OM en de minister van Justitie te spelen bij de bepaling van de randvoorwaarden voor de inzet van opsporingsmethoden?*

### *9.1.2 Plan van aanpak*

De opbouw van dit hoofdstuk is als volgt. In de volgende paragraaf staat de organisatie van het OM centraal. Hier komt ook de reorganisatie van het OM aan bod. In paragraaf 9.3 wordt ingegaan op de besluitvorming inzake de selectie van onderzoeken, de sturing van en controle op de politie, en de inzet van opsporingsmethoden en de verslaglegging daarvan. Paragraaf 9.4 is gewijd aan samenwerking en coördinatie. Aan de orde komen achtereenvolgens de ressortelijke adviescommissies, het «LOCO», de Raad van advies voor de CID, het CBO, de Vergadering, later het College van procureurs-generaal en internationale samenwerking. Paragraaf 9.5 gaat over sturing van en controle op de eigen organisatie. Daarbij komen de rol van de minister van Justitie, het bestaan van richtlijnen en de Centrale toetsingscommissie (CTC) bij de inzet van opsporingsmethoden aan de orde. Het hoofdstuk wordt afgesloten met een opsomming van conclusies.

## **9.2 Organisatie van het OM**

De officieren van justitie staan in het hiërarchische verband van het openbaar ministerie onder het gezag van de hoofdofficier van justitie, die aan het hoofd staat van één van de negentien arrondissementsparketten. Ieder arrondissementsparket valt onder één van de vijf ressortsparketten die alle worden geleid door een procureur-generaal. Samen vormen de vijf procureurs-generaal het College van procureurs-generaal dat als de centrale leiding van het OM fungeert. Daarenboven is de minister van Justitie zoals vermeld bevoegd «bevelen» te geven aan de individuele leden van het openbaar ministerie.

---

<sup>2</sup> Kamerstuk 24 034, nr. 3, 1994–1995, *Plan van aanpak: reorganisatie openbaar ministerie*.

### 9.2.1 Organisatiestructuur

#### Arrondissementsparketten

De hoofdofficier van justitie geeft leiding aan het parket. Hij is lid van het regionale college dat het bestuur van het regiopolitiekorps vormt, hij neemt deel aan het driehoeksoverleg met de korpschef en korpsbeheerder en de hoofdofficier van justitie heeft sinds de invoering van de Politiewet 1993 een instemmingsrecht bij belangrijke beheersaangelegenheden van het regiokorps van politie (zie hierover § 9.3.2).

*Binnen een arrondissementsparket zijn onder de officieren van justitie de volgende rangen te onderscheiden: arrondissementsofficier van justitie eerste klas (zogenoemde eerste klassers) arrondissementsofficier van justitie en substituut-officier van justitie (artikel 59c RO). Sinds de reorganisatie van de politie zijn er in die arrondissementen, waarbinnen meer dan één politieregio vallen, voor de andere politieregio's fungerend hoofdofficieren van justitie aangesteld.*

Het arrondissementsparket is binnen het OM de werkvloer voor de bestrijding van zware, georganiseerde criminaliteit. Het kader van de aanpak van zware, georganiseerde criminaliteit op arrondissementaal niveau is te vinden in jaarplannen of beleidsplannen. Daarin wordt de voor het OM benodigde organisatorische structuur voor de aanpak van zware, georganiseerde criminaliteit geschetst. Er is geen landelijke regeling die de organisatorische aanpak van de parketten uniformeert.

In de meeste parketten is de zware criminaliteit in een bijzondere unit ondergebracht. In de regel omvat een dergelijke unit tevens een aantal andere specialismen zoals fraude en milieu. Aan de term zware criminaliteit wordt verschillend inhoud gegeven.

Er zijn enkele arrondissementen die uitgaan van het principe dat elke officier van justitie elk type zaak moet kunnen behandelen en die derhalve de zware criminaliteit niet hebben ondergebracht in een aparte unit.

Binnen de specialistische units werken verschillende officieren: zaakofficieren (ook wel «ZwaCri»-officieren), CID-officieren, kernteam-officieren, milieu- en fraude-officieren. Zij dragen respectievelijk het gezag over het tactische onderzoek, het onderzoek door de Criminele inlichtingendienst (CID), het kernteam-onderzoek en de milieu- of fraude-onderzoeken.

*In Haarlem en Rotterdam zijn bijvoorbeeld soms twee officieren samen met één onderzoeksproject belast. Door de mogelijkheid van collegiaal overleg zou de (juridische) kwaliteit worden verhoogd. Beiden treden ter terechtzitting op waardoor de vervaarbaarheid van de individuele officieren wordt benadrukt.*

De drie nu reeds fungerende landelijke officieren van justitie oefenen op grond van het aan hen gegeven mandaat van de Vergadering van procureurs-generaal gezag uit.

Een landelijke standaard voor het takenpakket en de organisatorische plaats van de kernteam- en CID-officieren ontbreekt. Zo fungeren de kernteam-officieren doorgaans tevens als CID-officier voor het kernteam, maar niet steeds in hetzelfde institutionele kader. De CID-officier is in sommige gevallen voor deze functie min of meer vrijgesteld, terwijl de CID-officier in andere gevallen tevens hoofd van een unit is of andere taken vervult.

De figuur van CID-officier van justitie is betrekkelijk nieuw. In de loop van de jaren tachtig is binnen de arrondissementsparketten een speciale officier van justitie belast met werkzaamheden in het kader van de CID-activiteiten. Hij wordt daartoe in elk arrondissement door de betrokken hoofdofficier aangewezen.

*De heer De Graaf: (...) Ik wil graag dat u mijn vraag beantwoordt. Ik vroeg of het gezag, de toetsing, het toezicht van het openbaar ministerie op de CID Kennemerland naar uw oordeel adequaat is geweest.*

*De heer De Beaufort: Daar kom ik dus op. Als hoofdofficier zit je natuurlijk niet daar op schoot om te kijken hoe dat dagelijks gaat. De eerste taak die ik heb, is om te zorgen dat er capabele mensen beschikbaar zijn om dat werk te doen en dat die mensen daar de tijd voor hebben. Daarom refereerde ik net aan het woord «tijd». In 1992, toen de heer Toeter dat werk deed, was het iets van: ach, dat doe je erbij. De heer Toeter was hoofd van een territoriale unit op ons parket. Ik bemerkte al betrekkelijk spoedig dat dit eigenlijk niet meer te combineren was. Er moest iemand apart voor worden aangetrokken en gedeeltelijk voor worden vrijgemaakt. Ik ga hierop in, omdat ik hier wil benadrukken hoe moeilijk dat is. Op een parket van iets minder dan 20 officieren zijn wij er met pijn en moeite in geslaagd om mevrouw Kuitert voor 50% hiervoor vrij te maken. Dan vraagt u mij: is dat adequaat? Ik denk dat wij op dat moment één van de eerste parketten waren die er überhaupt in zijn geslaagd om iemand daar voor een deel voor vrij te maken. De heer Snijders doet het nu voor 100%.<sup>3</sup>*

In de wetgeving is er geen grondslag voor de CID-officier van justitie. Uit de nieuwe CID-regeling volgt wel dat de CID-officier van justitie aan de CID aanwijzingen kan geven. Artikel 2 lid 2 van de regeling luidt als volgt: «De taakuitvoering, bedoeld in het eerste lid (het gaat hier om de taak van de CID, red.), vindt plaats binnen de door de CID-officier aangegeven kaders en met inachtneming van de door de betrokken CID-officier gegeven aanwijzingen.»

*In de toelichting wordt hieromtrent het volgende opgemerkt: «Vanwege de specialistische werkzaamheden van de criminele inlichtingendiensten is destijds besloten dat per arrondissement de hoofdofficier van justitie een CID-officier van justitie (...) aanwijst zodat ook op dit terrein van de opsporing de ingevolge artikel 148 van het Wetboek van Strafvordering opgedragen taak deugdelijk kan worden vervuld.»*

Van der Veen gaf de kwaliteitseisen voor de CID-officier van justitie in zijn verhoor weer:

*De heer Van der Veen: De kenmerken waar ik altijd in het dagelijkse leiding geven vorm aan heb gegeven. De eerst is richting geven, gewoon de juridische kaders en vanuit die verantwoordelijkheid aan de slag gaan. Dat beperkt zich dan tot systemen, vanuit de invalshoek van de juridische kaders. Het tweede element waaraan ik altijd geprobeerd heb, vorm te geven en dat ik heel belangrijk vond, is het overbruggen van tegenstellingen. Ik doel dan op vakmatige tegenstellingen, want wij zitten op een terrein – dat weet u zelf ook, want daar is uw vraagstelling op gericht – waarop de grenzen van mogelijkheden en onmogelijkheden niet duidelijk liggen. In de dagelijkse praktijk word je geconfronteerd met verschillen in opvattingen in alle rangen, vanaf de rechercheurs en zo. Dus daar moet je in investeren. Het derde punt is wat ik altijd noem gewoon dagelijks aanwezig zijn. En wat bedoel ik met dagelijks aanwezig zijn? Dat heeft te maken met vertrouwen krijgen, vertrouwen geven en vertrouwen onderhouden.*

*De heer De Graaf: U wilt daar in de toekomst een vierde kenmerk bij en dat is ongetwijfeld de toetsing van wat er precies gebeurt.*

*De heer Van der Veen: Ja, van het beheer van systemen.<sup>4</sup>*

Een werkgroep heeft zich met de interne sturing, controle en toetsing beziggehouden.<sup>5</sup> Eén van de redenen voor de instelling van deze werkgroep was dat het aan geschreven normen bij het CID-werk ontbreekt. Ook de positie en taken van de CID-officier van justitie zijn niet duidelijk genormeerd. De werkwijzen en de organisatorische inbedding van de CID-officieren lopen nogal uiteen.

Het komt nog niet veel voor dat de CID-officier van justitie zich uitsluitend bezig houdt met het CID-werk: sommige CID-officieren besteden een tiende deel van hun werktijd aan het CID-werk; anderen, bijvoorbeeld kernteam-CID-officieren, besteden meer dan de helft van hun

<sup>3</sup> Verhoor L. A. R. J. De Beaufort, hoofdofficier van justitie te Haarlem, 12 oktober 1995, nr. 51.

<sup>4</sup> Verhoor O. C. W. Van der Veen, officier van justitie te Haarlem, 11 oktober 1995, nr. 50.

<sup>5</sup> De werkgroep-Veurink. Zie hoofdstuk 3 *Criminele inlichtingendiensten* voor een uitgebreid verslag.



tijd aan dit werk. Niet zelden is de CID-officier van justitie tevens hoofd van de Unit zware criminaliteit. Ook komt het – zeker in de kleinere arrondissementen – voor dat de CID-officier van justitie in bepaalde onderzoeken tevens als zaaksofficier optreedt. In de vergadering van het Coördinerend beleidsoverleg (CBO) van 28 augustus 1992 is de wenselijkheid uitgesproken de officier van justitie algeheel vrij te stellen voor het inlichtingenwerk. Ook vanuit de CID wordt de behoefte geuit om de CID-officier van justitie steeds ter beschikking te hebben.

De officieren van justitie worden in hun dagelijks werk bijgestaan door parketsecretarissen. Van oudsher is de parketsecretaris vooral betrokken bij het beheer van het dossier. De functie-inhoud is echter aan verandering onderhevig. In de grote onderzoeken vervaardigt de parketsecretaris ten behoeve van de officier van justitie aanzetten voor het requisitoir, onder meer in de vorm van bewijsoverzichten. Bij afwezigheid van de behandelend officier van justitie is de parketsecretaris de informatieschakel. Naar eigen ervaring hebben parketsecretarissen meer beleidsvrijheid dan voorheen. Met de inzet van opsporingsmethoden hebben zij geen bemoeienis.

Het is de vraag of het OM in materieel en organisatorisch opzicht voldoende is toegerust om de zware, georganiseerde criminaliteit aan te pakken. De ambtelijke ondersteuning, de huisvesting, het materieel en andere faciliteiten schieten op veel punten te kort.

#### *Ressortsparketten*

Het hoofd van een ressortsparket, de procureur-generaal, wordt bijgestaan door advocaten-generaal. De advocaat-generaal heeft in het algemeen geen taak bij de opsporing van strafbare feiten. De wet kent de advocaat-generaal geen opsporingsbevoegdheid toe; hij vertegenwoordigt het openbaar ministerie tijdens de zitting in hoger beroep. In de praktijk is er een tendens om de advocaat-generaal te betrekken bij opsporingsonderzoek in bepaalde grote zaken. In het geval dat dit gebeurt, wordt zowel besproken wat aan de verdachte moet worden tenlastegelegd, als het verantwoord zijn van bepaalde opsporingsmethoden. De advocaat-generaal zal dergelijke methoden in hoger beroep immers voor zijn rekening moeten kunnen nemen.

#### *Parket bij de Hoge Raad*

Het parket bij de Hoge Raad neemt binnen het OM een bijzondere positie in. De belangrijkste taak van dit parket is de advisering van de Hoge Raad door middel van conclusies in civiele en strafzaken. Een taak bij de opsporing en vervolging heeft het parket bij de Hoge Raad niet.

#### *9.2.2 Reorganisatie OM*

In een rapport van de Stuurgroep versterking openbaar ministerie uit 1993, *Het OM...om*, werden enkele krachtige uitspraken gedaan, die de noodzaak van reorganisatie aankondigden: «Het OM loopt gevaar. Dat maakt het noodzakelijk om een nieuwe visie op de parketten te ontwikkelen». Ook werd gesteld: «Als men de agenda's van de PG-vergadering bekijkt, dan valt het op dat de meeste onderwerpen die daarop staan, niet of slechts zijdelings met de taakuitvoering van de parketten te maken hebben».<sup>6</sup>

Uit zorg over voortdurende berichten over tekortkomingen en tekortschietende aanpassingen bij het OM drong de Kamer bij de behandeling

<sup>6</sup> Stuurgroep versterking openbaar ministerie, *Het OM...om*, Den Haag 1993, p. 9.

van de justitiebegroting 1994 aan op een onafhankelijk onderzoek. Hiertoe werd de Commissie openbaar ministerie onder voorzitterschap van J. P. H. Donner samengesteld. Op 8 juni 1994 verscheen het rapport *Het functioneren van het openbaar ministerie binnen de rechtshandhaving*. Hierin constateert de commissie dat «door de voortschrijdende differentiatie binnen en de toenemende verbreding van de rechtshandhaving en door de relatief gezien steeds schaarsere voor de rechtshandhaving beschikbare middelen het meer en meer noodzakelijk is geworden om te komen tot sturing, afstemming en prioriteitenstelling.» Het rapport constateerde onduidelijkheid over de kerntaak van het OM. Het OM functioneerde niet voldoende als een eenheid, het OM werd aangeduid als een non-organisatie en het ontbrak aan landelijke leiding.

De reorganisatie van het OM is «langs de lijnen van het rapport-Donner», dat volgens de minister geen blauwdruk is voor de reorganisatie, ter hand genomen.<sup>7</sup> Per 1 januari 1995 werd A.W.H. Docters van Leeuwen benoemd tot procureur-generaal bij het gerechtshof te Den Haag en aangewezen als voorzitter van het College van procureurs-generaal. Dat college staat met ingang van die datum aan het hoofd van het OM. Het college wijkt in twee opzichten af van de vroegere Vergadering van procureurs-generaal: op het punt van de besluitvorming, aangezien onder omstandigheden de voorzitter beslist, en in de bevoegdheidsverdeling, waarbij een portefeuillehouder als zodanig mandaat krijgt van het college. De voorzitter is eerstverantwoordelijke voor onder meer het beheer (inclusief personeels- en benoemingenbeleid) en het reorganisatieproces. Deze door de minister van Justitie aangestelde procureur-generaal heeft een beslissende stem.<sup>8</sup> Bij de besluitvorming wordt naar consensus gestreefd, maar de minister sluit niet uit dat de voorzitter bij wijze van hoge uitzondering van zijn beslissende stem gebruik maakt.<sup>9</sup> Deze veranderingen moeten nog een formele basis krijgen. Hiervoor is een wetswijziging nodig. Dat de secretaris-generaal van het ministerie van Justitie niet meer als voorzitter optreedt, heeft volgens Suyver te maken met het verduidelijken van de verantwoordelijkheden:

*De heer Rouvoet: Dat brengt mij tot de relatie tussen departement en het OM. Er is per 1 januari wat veranderd in uw positie ten opzichte van de procureurs-generaal?*

*De heer Suyver: Niet alleen met betrekking tot mijn positie. Wij hebben een hervorming van het OM aangevat. Er is een plan van aanpak gemaakt. Dat is op hoofdlijnen geaccordeerd door de Tweede Kamer. Dat houdt in, dat de verantwoordelijkheden helderder moeten worden onderscheiden. Het OM heeft een eigen verantwoordelijkheid, die bovendien in de wet is verankerd. De minister van Justitie is niet de baas van het OM. Zij is politiek verantwoordelijk. De secretaris-generaal of een andere ambtenaar van het ministerie van Justitie is niet de ambtelijke chef van het OM. Het OM heeft een eigen verantwoordelijkheid, in het Wetboek van Strafvordering en andere wetten verankerd. Dat betekent, dat je die verantwoordelijkheid ook duidelijk moet maken. Je moet haar leggen daar waar ze hoort te liggen. Het college van procureurs-generaal, het nieuwe bestuurscollege van het OM neemt die verantwoordelijkheid. Dat betekent dat er enige – niet te veel – zichtbare afstand behoort te zijn tussen het OM en de minister van Justitie. Natuurlijk moeten de verhoudingen en de overlegstructuren zodanig zijn, dat de minister behoorlijk wordt geïnformeerd om haar verantwoordelijkheid te kunnen dragen.*

*De heer Rouvoet: Voor 1 januari was u de voorzitter van de vergaderingen van de procureurs-generaal.*

*De heer Suyver: Inderdaad.*

*De heer Rouvoet: Na 1 januari het College met een eigen voorzitter. Daarnaast is er de overlegvergadering.*

*De heer Suyver: Daarnaast is er maandelijks een overlegvergadering met de minister van Justitie die hetzij zelf aanwezig is, hetzij vertegenwoordigd wordt door de secretaris-generaal.*

*De heer Rouvoet: Heeft dat u op afstand gezet van het OM? Zo ja, hoe beoordeelt u dat?*

*De heer Suyver: Ik vind de woorden «op afstand zetten» niet helemaal adequaat. Door die opzet zijn de verantwoordelijkheden duidelijk gemaakt. De OM-verantwoordelijkheid hoort*

<sup>7</sup> Kamerstuk 24 034, nr. 3, 1994–1995, p. 12.

<sup>8</sup> Zie in dit verband de motie Koekkoek, kamerstuk 24 034, nr. 4, 1994–1995, die er toe strekt dat de minister bij voorbereiding van wetgeving uitgaat van een beslissende stem van de voorzitter.

<sup>9</sup> Zie artikel 2 Besluit van de minister van Justitie, dat is gevoegd als bijlage bij haar brief van 14 december 1994, kamerstuk 24 034, nr. 1, 1994–1995. De minister zou het onverstandig vinden als de voorzitter zijn beslissende stem vaker dan één keer per vijf jaar zou gebruiken.

*daar te liggen. Bij de zeer regelmatige vergadering die werd voorgezeten door de secretaris-generaal, zoals dat vroeger het geval was – waarbij tal van departementale ambtenaren aanwezig waren – was die verantwoordelijkheid niet duidelijk. Dat was een mengsel van departementale en OM-verantwoordelijkheid in één vergadering verenigd. Dat is nu duidelijker uit elkaar gehaald. Die structuur voldoet tot op heden.<sup>10</sup>*

Anderen stellen dat in de nieuwe structuur de invloed van het ministerie wordt vergroot. De voorzitter zou een soort onderminister van Justitie zijn. Het ligt in de bedoeling dat hij de portefeuilles over de leden van het college verdeelt.

In mei 1995 verscheen het *Plan van aanpak reorganisatie openbaar ministerie*.<sup>11</sup> Daarin wordt herhaald dat de kerntaak van het OM de strafrechtelijke handhaving van de rechtsorde is. Daarbij wordt het magistratelijke van het OM prominent belicht. Uit de kerntaak vloeit volgens de minister de noodzaak voort van een evenwichtige, rechtsstatelijke bevoegdheidsuitoefening. Bovendien moet het OM zijn strafrechtelijke interventies meer dan voorheen in een zeer gevarieerde omgeving plegen. Beide punten stellen op het punt van samenhang, consistentie en kwaliteit zware eisen aan de prestaties van het OM. Gesteld wordt dat daarvoor noodzakelijk is dat het OM als één organisatie wordt geconstrueerd, die binnen door de minister bepaalde grenzen doelen kan stellen en ook beschikt over de middelen om die doelen te realiseren. Het is noodzakelijk dat die organisatie als een eenheid functioneert. Wel zal bij de organisatie rekening moeten worden gehouden met de eigen aard van het OM.

Met de voorgestelde reorganisatie wordt volgens de minister ook geprobeerd het gezag over de politie te versterken door het OM meer als eenheid te laten optreden.

*«Daarvoor is het nodig dat het OM eenduidig optreedt in het gehele land en zich door niemand laat uitspelen, dat het een organisatie is die kwaliteit levert en daardoor respect verwerft waardoor het gezag als zodanig niet meer ter discussie staat en de politie zich goed bewust is van haar positie. In dat verband is het ook goed dat het OM die beheersrol heeft gekregen, want gezag zonder beheer is heel moeilijk tot gelding te brengen. Het is ook goed als de politie weet dat het OM bijvoorbeeld opsporingsmethoden centraal toetst en dat zij wat die methoden betreft onder het gezag van dat centrale OM moet werken», aldus de minister van Justitie.<sup>12</sup>*

In verband hiermee wordt een aantal maatregelen voorgesteld. In de visie van de minister zal het OM in de toekomst bestaan uit drie besluitvormingsniveau's, namelijk de minister, het College van procureurs-generaal en de hoofden van de parketten.

Het hoofd van het parket wordt integraal verantwoordelijk voor de verrichtingen van zijn parket. Zijn zeggenschap over beheersaangelegenheden wordt uitgebreid. De hoofdofficier zal een beslissende stem hebben in tal van beheersaangelegenheden, omdat de afhankelijkheid van het OM van het ministerie op dit vlak het dragen van de eigen verantwoordelijkheid van het OM voor opsporing en vervolging kan hinderen.

De bevoegdheden die nu op ressortniveau liggen bij de procureur-generaal verschuiven naar boven, naar dat centrale college. Het College geeft centrale leiding aan het OM. De vergadering van procureurs-generaal is vervangen door dit college. Het ligt in de bedoeling dat het College bestaat uit tenminste drie en ten hoogste vijf leden. De instelling van het college wordt als volgt gemotiveerd:

<sup>10</sup> Verhoor J. J. H. Suyver, secretaris-generaal van het ministerie van Justitie, 6 november 1995, nr 82.

<sup>11</sup> Kamerstuk 24 034, nr. 3, 1994–1995.

<sup>12</sup> Kamerstuk 24 034, nr. 3, 1994–1995, p. 14.

*«Volgens het rapport van de Commissie openbaar ministerie stuit deze ontwikkeling (gedoeld wordt op de ontwikkeling in de richting van een raad van commissarissen) echter op de spanning die bestaat tussen de landelijke rol van de procureur-generaal als portefeuillehouder en zijn rol van hoogste functionaris in het ressort (de zogenoemde*

«dubbele loyaliteit»). Die spanning belemmert de noodzakelijke eenheid van optreden en de vereiste besluitvaardigheid. Een landelijk College van procureurs-generaal dat de parketten waar nodig direct steunt, zal die spanning wegnemen en de procureurs-generaal in staat stellen zich te concentreren op de landelijke organiserende en regisserende taken.»<sup>13</sup>

Het College heeft tot taak eenheid in het beleid te scheppen, voorwaarden te scheppen waaronder de parketten optimaal kunnen functioneren (waaronder verdeling van het toegewezen budget over de verschillende parketten) en toezicht te houden op de parketten. Het College van procureurs-generaal zal samen met een ondersteunende staf een landelijk «parket-generaal» vormen. Het ligt in de bedoeling dat de centrale leiding niet langer ressortelijk wordt georganiseerd. Gedacht wordt aan een functionele indeling. De functionele procureur-generaal zal voor de landelijke beleidsvorming op de leiding van de parketten en op advocaten-generaal en officieren van justitie eerste klasse een beroep doen. De procureur-generaal heeft geen overkoepelende bevoegdheid en verantwoordelijkheid meer voor zijn ressort. Een advocaat-generaal wordt hoofd van het (ressorts)parket: het werk van het ressortsparket is beperkt tot de behandeling van strafzaken in hoger beroep. De ressortsparketten raken hun bestuurlijke taken kwijt. De geschetste veranderingen vergen wetswijziging.

Na de reorganisatie zal de minister in de overlegvergadering met de leiding van het OM de beheers- en beleidsmatige kaders voor het OM vaststellen. Dit zal geschieden in een twee-jarige beleidsmatige plancyclus.

*De heer Rouvoet: Wat is de grote lijn van het departement? Zegt u: gezien hetgeen er aan de hand is en de politieke verantwoordelijkheid van de minister zullen wij er steeds meer bovenop moeten zitten om te voorkomen, dat er affaires ontstaan en zich incidenten blijven voordoen? Of zegt u: eigenlijk is het veel beter als wij het doen door het OM alle ruimte te geven? Als departement houden wij afstand van de feitelijke normering van de praktijk? Of stel ik dan twee dingen tegenover elkaar, die...*

*De heer Suyver: Ik wil niet zo gauw zeggen, dat het departement afstand moet nemen. Het departement, de minister, hoort richting te geven, zowel op het punt van beleidslijnen en beleidskaders als op het punt van de normering van de wetgeving. Dat neemt niet weg dat zich incidenten zullen blijven voordoen.*

*De heer Rouvoet: Zoekt u het vooral in zelf keuzes maken, zelf knopen doorhakken, zelf prioriteiten stellen of veel meer in nieuwe structuren, richting OM bijvoorbeeld?*

*De heer Suyver: Ik geloof in de hervorming van het OM, zoals die nu wordt aangepakt. De wet moet ervoor worden gewijzigd. Daar moet die verantwoordelijkheid liggen, maar wel met inachtneming van de grenzen en de beleidskaders die de minister stelt. De minister moet ook de hoofdprioriteiten bepalen, als het gaat om het landelijk handhavingsbeleid. Het OM moet worden opgedragen om die prioriteiten te laten doorwerken.<sup>14</sup>*

Tijdens het algemeen overleg van 12 september 1995 stemde de vaste Commissie van justitie in met de grote lijnen van het Plan van aanpak.<sup>15</sup>

### *Landelijk bureau OM (LBOM)*

In november 1994 verscheen het rapport «Structuur van de aanpak van georganiseerde criminaliteit», uitgebracht ter uitvoering van een deel van het rapport van de commissie-Donner door een werkgroep onder voorzitterschap van de procureur-generaal-portefeuillehouder georganiseerde criminaliteit. In het rapport wordt de oprichting van een landelijk rechteam en een landelijk parket bepleit.

In maart 1995 verscheen een projectplan landelijk bureau openbaar ministerie. Voorzien is in een geleidelijke invoering van het Landelijk Bureau OM (LBOM). Het LBOM zal het twintigste arrondissementsparket

<sup>13</sup> Kamerstuk 24 034, nr. 3, 1994–1995, p. 7.

<sup>14</sup> Verhoor J. J. H. Suyver, secretaris-generaal van het ministerie van justitie, 6 november 1995, nr. 82.

<sup>15</sup> Kamerstuk 24 034, nr. 3, 1994–1995, p. 19.

vormen. Het wordt belast met de volgende taken: gezagsuitoefening over het landelijk rechercheteam, alsmede de behandeling van strafzaken als gevolg van de activiteiten van het landelijk rechercheteam tot en met de fase van rechterlijke afdoening. Voorts moet het landelijk parket de procureur-generaal-portefeuillehouder ondersteunen bij zijn coördinerende en signalerende rol en zijn verantwoordingsplicht aan het College van procureurs-generaal. Daarbij gaat het onder meer om het opzetten of verbeteren van de criminaliteitsanalyse, het voorbereiden van de prioriteitenstelling voor de kernteams en het landelijk rechercheteam, het coördineren van het criminele inlichtingenwerk en de ontwikkeling van, het centrale toezicht op, de facilitering en de centrale begeleiding van de inzet van opsporingsmethoden. Dit landelijk parket zal zich vooral bezighouden met financieel redden en met de afdoening van rechtshulpverzoeken die niet specifiek thuishoren in een bepaald arrondissement.

De functionele sturing van het Bureau ligt bij het College van procureurs-generaal, en meer in het bijzonder bij de portefeuillehouder georganiseerde criminaliteit. Het Bureau wordt geleid door een hoofdofficier. Deze geeft leiding aan de drie landelijke officieren van justitie, twee zaakofficieren die in de onderzoeken van het LRT het gezag uitoefenen, de secretaris van de Centrale toetsingcommissie en ondersteunend personeel. Het ligt niet in de bedoeling dat het landelijke bureau OM aanwijzingen zal geven aan de hoofdofficieren van justitie.

Binnen het Landelijk Bureau OM in oprichting functioneren reeds drie landelijke officieren van justitie: de landelijk terreur-officier, de landelijk CRI-officier en de landelijk MOT-officier (melding ongebruikelijke transacties). Deze officieren hebben een coördinerende functie en geven zelf slechts leiding aan opsporingsonderzoeken met een specifiek karakter.

De landelijk terreurofficier van justitie die tevens de schakel is tussen het OM en de BVD (zie verder hoofdstuk 8) is belast met de opsporing van delicten die de veiligheid van de Staat betreffen. De kerntaak ligt in de praktijk op het terrein van beleidsoverleg, coördinatie en advisering. De terreurofficier is voorts aangewezen als waarnemend officier in alle arrondissementen voor de opsporing van georganiseerde misdrijven van terroristische aard. Dit wil allerm minst zeggen dat elk onderzoek met een terroristisch aspect in de praktijk door deze officier van justitie plaatsvindt. Doorgaans is het de arrondissementsofficier onder wiens verantwoordelijkheid het onderzoek geschiedt.

Reeds in 1985 werd door de Vergadering van procureurs-generaal besloten een CRI-officier van justitie aan te stellen die in het hele land bevoegd was, in aansluiting op de ontwikkeling bij de politie die aan de Centrale recherche informatiedienst (CRI) een landelijke taak had toebedeeld. De CRI had vaak moeite een bevoegde officier van justitie te vinden, bijvoorbeeld in het geval nog niet duidelijk was waar het strafbare feit was gepleegd of zou gaan worden. De CRI-officier is als waarnemend officier belast met de opsporing indien en voor zolang geen bevoegde (lokale) officier kan worden aangewezen. Deze officier van justitie is de centrale autoriteit voor grensoverschrijdende observatie ingevolge het Verdrag van Schengen, de coördinator voor de rechtshulp met de Nederlandse Antillen, Aruba en Suriname, de nationale CID-officier van justitie, de coördinator voor internationale infiltratie en voorts onder meer nog belast met het justitiële toezicht op de werkzaamheden van de buitenlandse drugliaison-officieren in Nederland.

De belangrijkste taak van de MOT-officier van justitie is het houden van toezicht op de wijze waarop het meldpunt ongebruikelijke transacties gemelde transacties beoordeelt op de noodzaak van verdere opsporings-/vervolgingsactiviteiten. Hij geeft leiding aan het beleidsoverleg tussen het MOT en het meldpunt en coördineert de bevragingen van het MOT-register door opsporingsinstanties, alsmede de informatie-uitwisseling tussen het meldpunt en buitenlandse politieke meldpunten.

### 9.2.3 Benoeming, ontslag, werving en opleiding

De leden van het openbaar ministerie worden bij Koninklijk besluit aangesteld (artikel 51 lid 2, 62 lid 2 en 84 RO). Plaatsvervangend officieren van justitie worden door de minister van Justitie benoemd (artikel 59d RO). De kandidaten dienen de academische titel meester te hebben behaald (artikel 59b RO). Op de leden van het OM zijn de Ambtenarenwet en het Algemeen Rijksambtenarenreglement (ARAR) integraal van toepassing.

Er zijn twee wegen voor toetreding tot het OM. Toetreding kan geschieden na een specifieke opleiding voor een functie bij de rechterlijke macht, algemeen aangeduid als de RAIO (rechterlijke ambtenaren in opleiding)-opleiding. De opleiding vindt hoofdzakelijk plaats in de praktijk. Aan het einde van het derde opleidingsjaar dient de rechterlijk ambtenaar in opleiding (raio) te kiezen voor de staande dan wel de zittende magistratuur. Ongeveer 40% van de raio's kiest thans voor de staande magistratuur.

Een andere weg is toetreding tot het OM buiten de RAIO-opleiding om. Vereiste is dat de jurist buiten de rechterlijke macht minimaal zes jaar maatschappelijke- en praktijkervaring heeft opgedaan. Voorts dient de kandidaat aan dezelfde vereisten te voldoen als de raio.

Er zijn geen specifieke functie-eisen voor officieren van justitie belast met de bestrijding van georganiseerde criminaliteit (onder wie in dit verband ook de met de criminele inlichtingen belaste officieren van justitie worden bedoeld) geformuleerd. Deze zijn wel in voorbereiding. Ook plaatsvervangend en substituut officieren van justitie worden op dit terrein ingezet, soms zelfs raio's aan het einde van hun stageperiode. De gedachte leeft dat op dit terrein wel enige ervaring vereist is. Stressbestendigheid, beslisvaardigheid, collegiale samenwerking en goede samenwerking met de politie zijn belangrijke factoren bij het vervullen van de functie van officier van justitie belast met de bestrijding van zware criminaliteit. Gezegd wordt dat dit werk slechts voor een beperkte periode verricht kan worden in verband met de zware emotionele belasting. In de praktijk wordt inderdaad doorgaans na enige tijd wel gerouleerd. Een speciale opleiding voor de «ZwaCri»-officier van justitie bestaat niet. Er zijn wel voor de functie relevante cursussen: de cursus georganiseerde criminaliteit, alsmede «Pluk ze»- en fraude-cursussen. Het staat de individuele officier van justitie vrij daaraan al dan niet deel te nemen. In de praktijk wordt wel beluisterd dat een dwingend kader wenselijk zou zijn.

*De heer **De Graaf**: Wat vereist de functie van een zware-criminaliteitsofficier in het bijzonder? Waarin onderscheidt zich die functie van andere officieren van justitie?*

*De heer **Valente**: Die functie heeft bijzondere aspecten in die zin dat de kwaliteiten die in zijn algemeenheid bij een officier van justitie aanwezig moeten zijn verder uitgediept moeten worden. Daarnaast is het zo dat een officier zware criminaliteit heel anders te werk gaat. Een officier die gewone zaken doet, zit achter zijn bureau. Hij heeft wel contacten met de politie, maar dat zijn meer contacten met betrekking tot de inhoud van een proces-verbaal of het aantal zaken dat hij wil verwerken. Hij wacht gewoon af tot er een misdrijf geconstateerd of opgespoord wordt en afgerond wordt met een proces-verbaal. Dat proces-verbaal bereikt hem, de zaak wordt voorgeleid en vervolgens begint zijn werk als vervolgende instantie. De officier van justitie georganiseerde criminaliteit gaat heel anders te werk. Hij werkt projectmatig. Hij krijgt, zoals dat heet, een project aangeboden. Dat betekent dat een doelgroepering of een doel, een enkele crimineel, aangereikt wordt. Dat doel wordt omschreven middels een project. Hij krijgt een team en daaraan geeft hij leiding. Gedurende een tijd zal hij het onderzoeken van de zaken en het construeren van het bewijs moeten leiden. Vervolgens, als de zaak, meestal na een hele tijd, tot een afronding komt, zal hij na de aanhoudingen de verdere vervolging voor zijn rekening nemen. Dat betekent dat daarvoor niet alleen managementkwaliteiten vereist zijn. Hij moet ook nauwgezet met het opsporingswerk bezig zijn. Hij moet in mijn optiek*

ook over de kwaliteiten beschikken waarover een politiechef beschikt. Hij moet niet alleen in staat zijn om activiteiten van de opsporing in te schatten en te begeleiden. U weet dat een officier van justitie de leiding heeft bij het opsporingsonderzoek. Die leiding moet hij ook daadwerkelijk uitoefenen. Daarnaast is hij magistraat. Hij is de voorportaal van de rechter. Dat betekent dat hij in staat moet zijn om telkens te toetsen wat hij zelf heeft gedaan als leider van de opsporing.<sup>16</sup>

## 9.3 Zaken en werkwijze

### 9.3.1 Sturing en controle van de politie

Artikel 13, eerste lid Politiewet 1993 bepaalt dat de politie onder het gezag van de officier van justitie staat, indien zij optreedt ter strafrechtelijke handhaving van de rechtsorde dan wel diensten verricht ten dienste van justitie (onder andere vreemdelingtoezicht en uitvoering van de wet-Mulder). Onder strafrechtelijke handhaving van de rechtsorde wordt verstaan:

*«de daadwerkelijke voorkoming, de opsporing, de beindiging, de vervolging en berechting van strafbare feiten, alsmede de tenuitvoerlegging van beslissingen van de rechter of het OM in strafzaken. Hieronder worden begrepen alle taken die de politie onder de verantwoordelijkheid van het OM en daarmee van de minister van Justitie in verband met strafbare feiten of mogelijke strafbare feiten verricht. De justitiële taakuitoefening van de politie met betrekking tot mogelijke toekomstige strafbare feiten wordt onder meer zichtbaar aan het verzamelen van inlichtingen over zware criminelen. De politie voert zulke taken vanouds uit onder de verantwoordelijkheid van het OM.»<sup>17</sup>*

Het gezag van het OM strekt zich aldus volgens de wetsgeschiedenis ook uit over het zogenoemde pro-actief optreden van de politie.

De officier van justitie kan de politie vanwege deze gezagsverhouding bevelen geven in individuele gevallen. Daarnaast kan hij krachtens artikel 13, tweede lid Politiewet 1993 ook aanwijzingen geven, dat wil zeggen bevelen die een verdere reikwijdte hebben dan een individueel geval.

Gezagsuitoefening ten aanzien van individuele zaken en meer in het algemeen is ook te ontlenen aan het Wetboek van Strafvordering. Voor de opsporing geldt artikel 148 Sv, dat de officier van justitie de bevoegdheid geeft om aan opsporingsambtenaren bevelen te geven. Omdat het opsporingsbeleid moet zijn afgestemd op het vervolgingsbeleid, kan de officier van justitie de politie ook algemene aanwijzingen geven.

*In verreweg de meeste strafzaken heeft het OM ondanks zijn verantwoordelijkheid geen directe bemoeienis met de opsporing. Het opsporingsgezag is dan van zeer globale aard. Het is zelfs de vraag of dat gezag door de politie wel als zodanig wordt ervaren. De politiemans op straat zal zich in een aantal gevallen niet realiseren dat hij handelt op grond van uitgangspunten zoals geformuleerd in een richtlijn van het OM.*

Bij de sturing van de politie kan de officier zijn formele gezag materieel vormgeven door toepassing van het opportuniteitsbeginsel. Het OM kan bijvoorbeeld aankondigen dat alleen vervolging voor een bepaald type delict wenselijk wordt geacht. Zelfs kan het OM besluiten in een concreet onderzoek af te zien van vervolging teneinde onvrede over de opsporing kenbaar te maken.

*Zo is gemeld dat het OM termijnen voor vervolging heeft laten lopen in een zaak, waarin sprake was van een onrechtmatige huiszoeking (door de politie buiten het kader van artikel 9 OW).*

Het gezag en de macht van de officier worden echter gerelativeerd doordat hij onder «negatieve controle» staat van de politie. Het OM is

<sup>16</sup> Verhoor J. M. Valente, officier van justitie te Middelburg, voorheen officier van justitie te Amsterdam, 4 oktober 1995, nr. 40.

<sup>17</sup> Kamerstuk 19 535, nr. 3, 1985–1986, p. 6.

afhankelijk van hetgeen de politie hem aanlevert. Als de politie niet opspoort of de resultaten van haar onderzoek niet doorgeeft, blijft het OM met lege handen zitten.

*De voorzitter: U zei daarnet: alles wat ik moet weten, weet ik wel. Nu zegt u: ik weet niet alles.*

*De heer De Groot: Pardon, dan heeft u mij daar verkeerd in begrepen. Ik zeg dat ik ervan uitga dat mijn relatie met de politie zodanig is dat ik in principe alles krijg, maar weten doe ik dat niet. Het is geen kwestie van zekerheid maar van vertrouwen dat je alles hebt. Ik heb het accent gelegd op het vertrouwen gezien mijn relatie met de politie. Ik vertrouw dat de politie bij mij de zaken open op tafel legt. Maar ik kan nooit een voorschot nemen en zekerheid hebben over datgene wat de politie heeft en wat zij bij mij ventileert. Dat kan natuurlijk nooit.*

*De voorzitter: Maar is dat niet ontzettend moeilijk, als u wel het gezag erover moet uitoefenen?*

*De heer De Groot: Ja. Het enige wat ik kan doen – en dat doe ik dan ook – als de CID informatie of het bekende «uit CID-informatie is gebleken» bij mij op tafel legt, is vragen waar die informatie vandaan komt en waar die informatie op gestoeld is. Dat geeft een vorm van controle en is ook een vorm van gezag.*

*De voorzitter: Maar dat is passief. U bent als het ware passief in wat u aangeleverd krijgt. Of zie ik dat fout?*

*De heer De Groot: Niet geheel passief. Ik geef aan dat, wanneer het komt tot het overleggen van informatie, dan het moment is aangebroken om mijn CID te confronteren met vragen naar herkomst, betrouwbaarheid en rechtmatigheid. Als je dat geregeld doet, komt de CID vanzelf wel spontaan met die verantwoording en heeft men niet het idee dat die informatie eigenlijk wel zonder controle door kan gaan.<sup>18</sup>*

Het OM is in hoge mate afhankelijk van de informatie die de politie aanlevert en moet op de juistheid daarvan kunnen vertrouwen. Het lijkt niet vaak te gebeuren dat de officier verkeerd wordt geïnformeerd, maar het is voorgekomen.

*De heer Koekkoek: U heeft gevraagd of er betrokkenheid was bij de Delta-zaak. En u kreeg daar het antwoord «Nee» op. Was dat antwoord onjuist?*

*De heer Valente: Ja. Als ik het nu bekijk, dan zijn deze mensen al eerder bij transporten in de Delta-zaak betrokken geweest. U beschikt over alle rapportages. Als u die goed leest, en ook het hele verhaal over de 51 containers leest, dan komt u dezelfde mensen tegen.*

*De heer Koekkoek: U zegt dus niet alleen dat het onvolledig was, maar dat het ook onjuist was?*

*De heer Valente: Het was ook onjuist. Er zijn ook onjuiste meldingen gedaan.<sup>19</sup>*

Ook is het voorgekomen dat toestemming werd gevraagd voor een handeling, waarbij zonder twijfel ook een ander feit had moeten worden voorgelegd.

*De voorzitter: Maar gisteren heeft Van der Veen hier gezegd dat hij wel toestemming heeft gevraagd voor die ene zaak, maar in feite helemaal geen toestemming gevraagd heeft voor die andere, grote Delta-zaak.*

*De heer Van Randwijck: Klopt. Dat is ook juist. Dat zal de rest van mijn antwoord zijn aan u. Mijn toestemming is toen gebleven bij alleen deze operatie.*

*De voorzitter: Voor de grote Delta-zaak is dus nooit toestemming gegeven?*

*De heer Van Randwijck: Juist.*

*De heer Koekkoek: Vindt u dat u dat had moeten weten?*

*De heer Van Randwijck: Ja.<sup>20</sup>*

Voor zover het OM wel is geïnformeerd en op grond van die informatie beslissingen neemt, mag worden aangenomen dat de politie overeenkomstig die beslissingen handelt. In een enkel geval gebeurt dat niet.

<sup>18</sup> Verhoor F. C. V. de Groot, tot medio 1995 officier van justitie voor de criminele inlichtingendiensten in het arrondissement Den Haag, daarna officier van justitie bij het Landelijk bureau openbaar ministerie, 18 september 1995, nr. 23.

<sup>19</sup> Verhoor J. M. Valente, officier van justitie te Middelburg, voorheen officier van justitie te Amsterdam, 4 oktober 1995, nr. 40.

<sup>20</sup> Verhoor R. C. H. graaf Van Randwijck, procureur-generaal bij het gerechtshof te Amsterdam, 12 oktober 1995, nr. 52.



*De heer De Groot: Mag ik het even uitleggen? Ik heb inderdaad een aantal inkijsoperaties geaccordeerd die uiteraard zijn uitgevoerd door de politie en in goed overleg met het hoofd CID. Dat betrof inderdaad het bijladen van peilapparatuur die wij aan hadden gebracht op een voertuig. Dat ging niet om een woning maar om een garage-achtige toestand. Dat betrof een reeks van inkijken, bijladingen in een dergelijke besloten ruimte. Op een gegeven moment gebeurde het dat er buiten mij om besloten werd om dit traject af te breken.*

*De voorzitter: Vanwege de politie?*

*De heer De Groot: Niet de politie, vanuit een bepaald niveau van de politie.*

*De voorzitter: Vanuit de korpsleiding?*

*De heer De Groot: Precies, vanuit de top van het korps. Dan kom je denk ik toch bij een heel essentieel probleem van het CID-werk. Mijn stelling is altijd de volgende geweest. Als je een CID-traject aangaat en je doet dat in goed overleg met je hoofd CID en de betrokken CID-officier van justitie, dan moet je, als je vindt dat je dat aan je superieuren moet voorleggen, dat van tevoren regelen. Voor mij geldt dat mijn hoofdofficier, de PG en eventueel de minister en voor een hoofd CID geldt dat eventueel zijn korpschef. Maar het mag nooit en te nimmer gebeuren, als je eenmaal een traject hebt ingezet, dat er dan buiten de direct verantwoordelijke om rechtstreeks ingegrepen wordt in het traject. Ik zeg dit niet alleen vanwege het principe maar ook met het oog op de veiligheid. Op het moment dat er van buiten af door derden wordt ingegrepen, buiten degenen om die zicht hebben op het traject waarbij de afscherming van de informant een buitengewoon belangrijke plaats inneemt, kun jij de veiligheid van je informant niet meer garanderen. Daarmee werden wij ook geconfronteerd. Dat was het conflict. Ik heb het niet geaccepteerd dat buiten mij om ingegrepen werd in een traject, waarvoor ik verantwoordelijkheid had genomen, in het bijzonder ook wat de veiligheid van de informant betreft. Dat is exact het probleem.*

*De voorzitter: Wanneer was dat? In de afgelopen jaren?*

*De heer De Groot: In mijn herinnering is het denk ik ongeveer een jaar geleden.*

*De voorzitter: Toen heeft uiteindelijk de korpsleiding aan het langste eind getrokken.*

*De heer De Groot: Dat klopt. En ik aan het kortste.<sup>21</sup>*

Dergelijk van eerder genomen beslissingen afwijkend politie-optreden zal slechts incidenteel plaatsvinden. CID-chef Van der Putten gaf echter blijk van een meer structureel problematische verhouding met het OM. Als de politie het OM wel volledig informeert – hetgeen, daar moet geen twijfel over bestaan, doorgaans het geval is – komt het tamelijk frequent voor dat leden van het OM geen vragen stellen of niet doorvragen waar dat eigenlijk wel van hen verwacht had kunnen worden. Veelal vertrouwt men op de professionaliteit van de politie. Sommigen wijzen er in dit verband op dat het soms moeilijk is «nee» te zeggen tegen de politie; anderen hebben daar kennelijk minder moeite mee.

*De heer De Graaf: Uw hoofdofficier schrijft in een begeleidend schrijven bij uw ambtsbericht, in zijn brief aan de procureur-generaal, de heer Docters van Leeuwen, dat politie en openbaar ministerie Rotterdam te zeer blind lijken te hebben gevaren op informatie uit een traject dat zij niet zelf geheel onder controle hadden of geheel konden doorzien. Dat lijkt mij niet prettig om te lezen. Of bent u het daarmee eens?*

*De heer De Groot: Ik denk dat het de waarheid is.*

*De heer De Graaf: Vindt u zelf dat u te makkelijk te blind heeft gevaren?*

*De heer De Groot: Ik denk dat wij achteraf kunnen constateren dat wij te veel zijn uitgegaan van mededelingen en dat wij niet hebben doorgevraagd c.q. niet medegedeeld hebben gekregen hoe het precies werkte.*

*De heer De Graaf: Terwijl u zelf wel – om dat nog even duidelijk vast te stellen – de verantwoordelijkheid wilt nemen voor de methodiek?*

*De heer De Groot: Ja, die neem ik nog steeds.<sup>22</sup>*

*De heer Van Capelle: Mij is gezegd dat ervoor moest worden gezorgd dat de papieren die horen bij containerzendingen door de douane-autoriteiten zouden kunnen worden bekeken. Het aanlanden van schepen bij havenautoriteiten zou op papier in orde zijn.*

*De voorzitter: En wie moest dan doen?*

<sup>21</sup> Verhoor F. C. V. de Groot, tot medio 1995 officier van justitie voor de criminele inlichtingendiensten in het arrondissement Den Haag, daarna officier van justitie bij het Landelijk bureau openbaar ministerie, 18 september 1995, nr 23.

<sup>22</sup> Verhoor R. de Groot, officier van justitie te Rotterdam, 12 oktober 1995, nr. 54.

*De heer Van Capelle: De informant had daar een heel belangrijke positie in.*

*De voorzitter: Was dat alles wat u ervan hoorde?*

*De heer Van Capelle: Ja.*

*De voorzitter: Niet meer dan dat?*

*De heer Van Capelle: Neen.*

*De voorzitter: Dat verbaast me. Vroeg u niet hoe het ging?*

*De heer Van Capelle: Ik heb gevraagd naar de globale gang van zaken bij zoiets. Ik was overigens uit anderen hoofde bekend met de hoofdlijn van de manier waarop papieren en documenten worden afgewikkeld bij het invoeren van goederen in Nederland. Ik heb vooral gekeken naar de juridische toetsmomenten.*

*(...)*

*De voorzitter: Hebt u op dat moment gevraagd hoeveel kilo al was doorgeleverd?*

*De heer Van Capelle: Neen. Ik herinner me wel dat wij hebben gesproken over het aantal transporten, globaal, niet precies.*

*De voorzitter: Hebt u zichzelf toen de vraag gesteld hoeveel er nog eventueel doorgeleverd zou worden?*

*De heer Van Capelle: We wisten dat het laten groeien van een informant, het betrokken raken bij steeds grotere partijen, een traject van langere adem was. Over de looptijd van het IRT-onderzoek werd in termen van jaren gedacht. Wij stelden vast dat, wanneer je kon spreken over de invoer van harddrugs, het moment was aangebroken om de organisatie te ontmantelen. In september/oktober kwam dat bericht.<sup>23</sup>*

In dit laatste geval lijkt betrokkene zich niet verantwoordelijk te achten om door te vragen. Dat is vaker gesignaleerd, en soms in op zichzelf beschouwd wel begrijpelijke gevallen. Maar over de vraag hoe de verantwoordelijkheden nu precies liggen bestaat geen eenduidigheid. Wellicht wordt dat mede veroorzaakt doordat ook in de onderlinge verhoudingen binnen het OM bij herhaling niet wordt doorgevraagd over de wijze waarop het gezag over de politie wordt uitgeoefend. Op grond van het non-interventie- en vertrouwensbeginsel is er weinig onderling contact.

*De heer Koekkoek: Voorzitter! Ik wil dit bijzondere spoor even volgen. Mijnheer Gerding, hebt u een CID-officier – u bent plaatsvervangend hoofdofficier van justitie – nooit de simpele vraag gesteld die ik u nu stel: hoe gaat het nu met CID-informatie? Wordt die in een proces-verbaal vastgelegd? Hebt u dat nooit gevraagd?*

*De heer Gerding: Neen.*

*De heer Koekkoek: Dat is toch gek!*

*De heer Gerding: Ik heb het nooit gevraagd.*

*De heer Koekkoek: U zit in de leiding van het parket in Rotterdam en u stelt geen algemene vragen aan de CID-officier hoe de praktijk is? Dat u niet zelf bij de CID in registers gaat kijken, kan ik mij nog voorstellen, maar dit zijn toch algemene beleidsvragen? Waarom stelt u die niet?*

*De heer Gerding: Ik ben in de periode dat ik in de parketleiding zit, nooit in de positie geweest, een beoordeling te geven van of toezicht te houden op het functioneren van de CID-officier. Dat is de reden, waarom die vraag nooit aan de orde is gekomen. Zou het zo zijn dat ik wel in die rol was gebracht, dan had ik die vraag stellig gesteld.<sup>24</sup>*

*De voorzitter: Goed. Heeft u, nadat in de ressortsvergadering niet duidelijk was geworden wat er nu precies aan de hand was, aan Van der Veen gevraagd: wat is er nu precies aan de hand? Hij was toen weer voor 100% bij u terug; hij werkte altijd al voor 50% bij u.*

*De heer De Beaufort: Nee, dat heb ik niet gevraagd.*

*De voorzitter: Maar ging u ervan uit dat hij het wel allemaal wist?*

*De heer De Beaufort: Ja, daar ging ik van uit. Daar ga ik nog steeds van uit.<sup>25</sup>*

*De heer De Beaufort gaf in hetzelfde verhoor aan niet te hebben geweten van het laten binnenkomen van containers met medewerking van de heer De Jongh van de FIOD, de sigarettensmokkel en het zogenaamde saptraject.*

<sup>23</sup> Verhoor M. A. A. van Capelle, officier van justitie te Groningen, 2 oktober 1995, nr. 38.

<sup>24</sup> Verhoor R. A. F. Gerding, plaatsvervangend hoofdofficier van justitie te Rotterdam, 11 september 1995, nr. 11.

<sup>25</sup> Verhoor L. A. R. J. De Beaufort, hoofdofficier van justitie te Haarlem, 12 oktober 1995, nr. 51.

Daarbij dient bedacht te worden dat het doorvragen soms ook achterwege blijft als gevolg van het feit dat betrokkenen niet verwachten dat er iets bijzonders aan de hand is.

*De voorzitter: Aan wie heeft u dat toen gevraagd?*

*De heer Vrakking: Aan de heer Van Capelle, die namens mij daar de teamleider, althans de kernteam-officier, de IRT-officier, was.*

*De voorzitter: En aan hem heeft u gevraagd: wat speelt er?*

*De heer Vrakking: Wat voor onderzoek is het en hoe loopt het? Nou, het was een groot onderzoek. Hij heeft mij iets uitgelegd over de bovenlaag en de onderlaag en waar zij mee bezig waren. Maar niet wat wij nu weten, nee.*

*De voorzitter: Dat begrijp ik wel, maar wat heeft hij u toen precies gezegd?*

*De heer Vrakking: Hij heeft, zeg maar, de doelgroepen genoemd. Hij heeft ook gezegd dat men bezig was met rechercheren.*

*De voorzitter: En niets over de specifieke methoden?*

*De heer Vrakking: Nee. Ik had niet eens het duistere vermoeden dat een dergelijk specifieke methode bestond. Dat was vrij uniek, zou ik zo zeggen.<sup>26</sup>*

De procureur-generaal oefent zijn wettelijk toezicht op de opsporing (artikel 140 Sv; 19 Politiewet 1993) in hoofdzaak op incidentele basis uit. Het toezicht krijgt pas vorm op het moment dat een officier van justitie in een concrete strafzaak de procureur-generaal advies vraagt of hem op de hoogte stelt. Dat kan bijvoorbeeld het geval zijn als een strafzaak een politieke dimensie heeft of als sprake is van ingrijpende opsporingsmethoden. De procureur-generaal kan dan ook de schakel zijn om de minister van Justitie op de hoogte te stellen. De individuele procureurs-generaal hebben zich slechts incidenteel met individuele zaken bezig gehouden.

*De heer De Graaf: Als mijnheer Van der Veen bij u komt in januari 1993, een officier die tot het arrondissement-Haarlem behoort, en met u een zaak gaat doornemen met de vraag of u daar toestemming voor geeft, heeft u hem toen gevraagd: wat vindt je hoofdofficier ervan?*

*De heer Van Randwijck: Nee, dat heb ik niet gedaan.*

*De heer De Graaf: Dat klopt toch niet helemaal met uw eigen perceptie?*

*De heer Van Randwijck: Vooral omdat de hele IRT-zaak, met de voorgeschiedenis, op z'n zachtst gezegd ingewikkeld was, heb ik ook met Van Baerle en Lith heel regelmatig contact. Daarvan kunt u zich ook afvragen: moet dat niet met Wiarda erbij of wie dan ook? Ik zal niet zeggen dat ik mij ermee bemoeide, maar ik trok het wel en wee van de IRT en dus ook van hetgeen ermee gebeurde naar mij toe.<sup>27</sup>*

Toch kwam lang niet alles aan de orde.

*De voorzitter: Is het niet bijzonder vreemd dat u er met de PG niet over heeft gesproken en met geen enkele hoofdofficier?*

*De heer Van der Veen: Neen.*

*De voorzitter: Dat vindt u niet vreemd?*

*De heer Van der Veen: Neen. Ik had het mandaat om beslissingen te nemen en werkte op basis van de criteria en richtlijnen die men bij dit soort beslissingen hanteert: richtlijnen over infiltratie, jurisprudentie van de Hoge Raad, het hof van Straatsburg, het bekende arsenaal. Verder moet de toets uitgevoerd worden van proportionaliteit, subsidiariteit en...*

*De voorzitter: Maar u doet dat helemaal alleen.*

*De heer Van der Veen: Ja. De omstandigheden waren in die tijd ook zo. Ik heb al in januari gevraagd aan het parket Amsterdam om een zaaksofficier in het project Delta.*

*Maar onder invloed van de Kolibrie-affaire is daar pas uitvoering aan gegeven na afwikkeling van die affaire, en dat is pas in maart, dus een paar maanden later.<sup>28</sup>*

Soms was onduidelijk of de procureur-generaal op de hoogte is gesteld. Dit speelde in het bijzonder rond de wisseling van de wacht toen de

<sup>26</sup> Verhoor J. M. Vrakking, hoofdofficier van justitie te Amsterdam, 12 oktober 1995, nr. 53.

<sup>27</sup> Verhoor R. C. J. graaf van Randwijck, procureur-generaal bij het gerechtshof te Amsterdam, 12 oktober 1995, nr. 52.

<sup>28</sup> Verhoor O. C. W. van der Veen, officier van justitie te Haarlem, 11 oktober 1995, nr. 50.

huidige minister van Justitie juist benoemd was tot procureur-generaal in Den Haag.

*De heer Blok: (...) Het was een notitie van 17 januari 1994, en het betrof een beschrijving van de trajecten van de geleverde partijen, die toen reeds hadden plaatsgevonden. Dat was dus na die datum. Hij heeft aan mij gevraagd om dat nog eens met de toenmalige procureur-generaal te bespreken. Ik heb dat gedaan in de vorm van een voortgangsrapportage, en niet in de vorm van een heroverweging, of van een nieuwe beslissing. Dat kon ook niet; de beslissing was al genomen. Bovendien had het geen zin meer, want de partijen waren al binnen. Ik heb haar daarvan op de hoogte gesteld.*

*De voorzitter: Heeft u haar daarvan mondeling op de hoogte gesteld?*

*De heer Blok: Ik heb haar mondeling op de hoogte gesteld, aan de hand van dat bekende rapport van 17 januari 1994.*

*De voorzitter: En wat is er met dat rapport gebeurd?*

*De heer Blok: Achteraf heb ik gehoord – maar dat weet ik pas sinds enkele weken – dat een kopie van dat rapport, dat ik zelf nog heb en dat bij mij in de kluis ligt, is gevonden in de kluis van de procureur-generaal.*

*De voorzitter: Hoe kan het daar gevonden zijn?*

*De heer Blok: Het is daar aangetroffen. Hoe dat kan? Dat kan alleen maar doordat ik mijn origineel heb afgegeven, zodat er een kopie van kon worden gemaakt.*

*De voorzitter: Aan wie heeft u het origineel afgegeven?*

*De heer Blok: Dat moet ik aan de procureur-generaal hebben afgegeven.*

*De voorzitter: Kunt u zich dat niet herinneren?*

*De heer Blok: Ik kan me dat niet herinneren.*

*De voorzitter: Heeft mevrouw Sorgdrager gezegd: akkoord, of niet akkoord? Heeft zij er kennis van genomen? Hoe is dat gegaan?*

*De heer Blok: Het laatste is het geval: zij heeft er kennis van genomen. Wij hebben erover gesproken. Ik herinner mij in ieder geval nog heel levendig een uitspraak van mijn kant: ik moet wennen aan dit soort grote partijen. Kortom, ik had er ook enige zorg over; dat waren geen makkelijke beslissingen. Zij maakte toen de opmerking: wij zullen daar nog eens nader over moeten praten, en we zullen vooral moeten kijken, of we de georganiseerde criminaliteit niet op een andere manier kunnen bestrijden, met meer bestuurlijke ingangen. Dat was ongeveer de teneur van het gesprek dat we hebben gevoerd.<sup>29</sup>*

Mevrouw Sorgdrager herinnert zich deze gebeurtenissen echter anders.

*Mevrouw Sorgdrager: Ik lees het voor, omdat het belangrijk is dat erin staat: het doel van de bespreking met de PG is de geheimhouding van het traject. Ik herinner mij wel dat ik met de heer Blok heb gesproken over een geheim traject, maar niet over doorlevering van drugs. Daar heb ik gewoon met hem niet over gesproken.*

*De voorzitter: U heeft daar niet over gesproken?*

*Mevrouw Sorgdrager: Nee. Het probleem is dat hij zegt dat hij er met mij over gesproken heeft, dat hij daarbij nog vermeldt dat hij met mij samen heeft geconstateerd dat hij nog wel moet wennen aan dat soort hoeveelheden, maar dat de officier van justitie in zijn notitie – vandaar dat ik nog niet helemaal klaar was – zegt dat de heer Blok tegen hem gezegd had dat hij nog moest wennen aan dit soort hoeveelheden. Ik vind het ook zo vreemd. Want als ik mij dat niet kan herinneren, klopt er dus iets niet.*

*De voorzitter: Nee. Er klopt iets niet, want de heer Blok zegt bij ons: «Het laatste is het geval. Zij heeft er kennis van genomen.» Dat was in zijn verhoor.*

*Mevrouw Sorgdrager: Ja, dat zegt hij.*

*De voorzitter: «Wij hebben erover gesproken.» En dan zegt hij: «Ik herinner mij in ieder geval nog heel levendig een uitspraak van mijn kant: Ik moet wennen aan dit soort grote partijen. Kortom, ik had er ook enige zorg over. Dat waren geen makkelijke beslissingen. Zij» – u dus – «maakte toen de opmerking: Wij zullen daar nog eens nader over moeten praten en wij zullen vooral moeten kijken of wij de georganiseerde criminaliteit niet op een andere manier kunnen bestrijden, met meer een bestuurlijke ingang.»*

*Mevrouw Sorgdrager: Dat laatste klopt wel, want dat soort dingen zei ik ook. Maar niet in dat verband. En ik heb ook niet met hem over die drugs gesproken. Die zorg van hem over die grote hoeveelheden heeft hij uitgesproken, blijkens de notitie van de officier van justitie, tegenover die officier van justitie. Het maakt bij mij verder ook niet een herin-*

<sup>29</sup> Verhoor J. A. Blok, hoofdofficier van justitie te Den Haag, 2 november 1995, nr. 80.

nering wakker. Ik weet zeker dat ik met hem niet gesproken heb over doorlevering van drugs. Wel over geheime trajecten.

**De voorzitter:** Wat was dan de inhoud van die geheime trajecten?

**Mevrouw Sorgdrager:** De inhoud daarvan was dat er gewerkt werd met informanten en pseudo-kopers en dat dit niet bekend mocht worden.

**De voorzitter:** Maar was de inhoud van die geheime trajecten niet dat er ook dingen doorheen gingen?

**Mevrouw Sorgdrager:** Nee, dat heeft hij mij er niet bij gezegd.

**De voorzitter:** Dat weet u zeker? Dan hebben wij echt een probleem.

**Mevrouw Sorgdrager:** Ja, dat klopt. Dat begrijp ik. Ik zie dat probleem ook, maar hij heeft daar niet over gesproken.<sup>30</sup>

Binnen het OM bestaat het besef dat het aan de gezagsrelatie tussen OM en politie schortte.<sup>31</sup> Ook de commissie-Wierenga signaleerde dit:

*«Bij haar onderzoek is het de Commissie opgevallen dat een aantal politiechefs zich een positie aanmeet die het uitoefenen van gezag over de politie door degenen die daartoe ingevolge de wet geroepen zijn, bemoeilijkt. Ook heeft de politie bij vooral leidinggevenden binnen de politie een houding aangetroffen ten aanzien van het Openbaar Ministerie die blij geeft van een minder juiste opvatting over de reikwijdte van de aan het Openbaar Ministerie toekomende bevoegdheden. Anderzijds dient ook bedacht te worden dat het bevoegd gezag over de politie -en niet in de laatste plaats ook de betrokken ministers- een eigen verantwoordelijkheid draagt voor de ruimte die het aan de politie ter zake geeft.»<sup>32</sup>*

De minister van Justitie verwoordde het als volgt:

**De voorzitter:** Denkt u dat er behoefte is aan het herstel van het gezag van het OM?

**Mevrouw Sorgdrager:** Ja, zeker! De reorganisatie van het OM is er natuurlijk niet voor niets gekomen. Het is echt nodig dat het OM sterk genoeg is, ook kwalitatief, om het gezag uit te oefenen. Dat moet ook absoluut. De politie kan in opsporingsonderzoeken alleen maar werken onder gezag van het OM. Het gezag moet ook werkelijk iets voorstellen. Het gezag moet maken dat er een zodanige verhouding is dat het openbaar ministerie ook de legitimiteit van het politiehandelen kan toetsen en op een gegeven moment ook beslissingen kan nemen. Dat is het gezag van het OM.

**De voorzitter:** Is dat ook een kwestie van meer afstand nemen van het OM of meer doorvragen bij de politie?

**Mevrouw Sorgdrager:** Ik vind dat als er samengewerkt wordt – want dat doe je toch als politie en openbaar ministerie in een opsporingsonderzoek – het openbaar ministerie, de officier van justitie, leider van het onderzoek is. Dat betekent dat hij stuurt, dat hij beslissingen neemt en dat hij toetst. Dat betekent ook dat de politie zich toetsbaar moet opstellen en zich moet laten sturen. Dat is een wisselwerking in een professionele werkomgeving, waarbij men toch van elkaar moet weten wat wel en niet moet. Als je gaat vragen of er richtlijnen voor moeten komen, zeg ik: nee, je kunt niet werken met een papierwinkel van richtlijnen. Je moet werken op basis van professionele kwaliteit en je moet weten wat ieders taak daarin is.<sup>33</sup>

Velen, ook binnen het OM, menen dat het OM zijn gezag beter moet uitoefenen. De capaciteiten van het OM op dit punt staan ter discussie. In dat verband wordt gewezen op de verschillen in leidinggevende capaciteiten tussen individuele officieren. In de tweede plaats is het een feit dat het OM, zoals vermeld, onder «negatieve controle» staat van de politie. Het is voorgekomen dat de politie het OM onjuist of onvoldoende heeft geïnformeerd, maar daar lijkt niet het kernprobleem te liggen. Het past – in de derde plaats – niet bij de cultuur binnen het OM om de politie daadwerkelijk te controleren: om door te vragen. Daarbij is overigens ook niet duidelijk in hoeverre dat zou moeten gebeuren: individuele officieren zoeken hierin hun eigen weg. In de vierde plaats bestaat binnen het OM ook niet een cultuur om onderling de wijze van leidinggeven in concreet politie-onderzoek te bespreken of daarover door te vragen. Afgezien van

<sup>30</sup> Verhoor W. Sorgdrager, minister van Justitie, voorheen procureur-generaal bij het gerechtshof te Den Haag en te Arnhem, 9 november 1995, nr. 92.

<sup>31</sup> Impliciet: kamerstuk 24 034, nr. 3, 1994–1995, p. 22–23.

<sup>32</sup> Rapport van de Bijzondere Onderzoekscommissie IRT, Den Haag 1994, deel I, p. 183.

<sup>33</sup> Verhoor W. Sorgdrager, minister van Justitie, voorheen procureur-generaal bij het gerechtshof te Den Haag en te Arnhem, 9 november 1995, nr. 92.

de cultuur moet in dit verband worden bedacht dat de structuren soms ook niet geheel helder zijn: in incidentele gevallen kan een procureur-generaal zich met individuele zaken bemoeien. Bij deze overwegingen moet overigens bedacht worden dat veel leden van het OM verrast werden door het feit dat zij verantwoordelijk bleken te zijn voor opsporingsmethoden waarvan zij nauwelijks beseften dat deze plaats (konden) vinden.

*Terzijde moet opgemerkt dat in dat verband ook nog is aangevoerd dat door de reorganisatie van de politie volkomen onervaren politieagenten bij de recherche zouden zijn gekomen. Zij doen dingen waarop de officier niet rekent. Dat kan dan worden ondersteund door het gegeven dat ondanks de specialistische aard van het werk van de FIOD, het OM in de feitelijke gezagsrelatie met deze dienst minder problemen lijkt te vinden dan met de politie.*

## Beheer

Het OM heeft sinds de Politiewet 1993 een beheerstaak.

*Het beheer van het regionale politiekorps ligt bij de korpsbeheerder die daartoe wordt bijgestaan door de korpschef (artikel 24 Politiewet). De hoofdofficier van justitie heeft echter sinds de invoering van de Politiewet 1993 een instemmingsrecht bij het opstellen van het ontwerp van de organisatie van het korps, de formatie, de begroting, de jaarrekening en het beleidsplan (artikel 28 PW). Korpsbeheerder, korpschef en hoofdofficier overleggen over deze zaken in het zogenaamde beheersdriehoeksoverleg (artikel 27 PW). Kunnen de hoofdofficier en de korpsbeheerder niet met elkaar tot overeenstemming komen, dan wordt de procureur-generaal ingeschakeld. Deze beslist dan in overeenstemming met de commissaris van de Koningin, waarna de beheerder is gehouden het besluit van de procureur-generaal op te volgen (artikel 29 lid 1 PW). Indien de procureur-generaal en de commissaris der Koningin het niet eens kunnen worden, beslist de minister van Justitie in overeenstemming met de minister van Binnenlandse Zaken (artikel 29 lid 2 PW).*

*Voorts kan de hoofdofficier bezwaar indienen tegen de vaststelling van de genoemde stukken door het regionale college (artikel 32 PW). Dit college bestaat uit de burgemeesters van de gemeenten in de regio, onder wie de korpsbeheerder, en de hoofdofficier.*

*De heer Vos: Houdt «beheersmatige sfeer» ook in dat u functionarissen benoemt?*

*Mevrouw Gonzales: Neen, zover gaat het niet. Dat is een specifieke politietaak. Ik bemoei mij niet met dienstroosters of dergelijke. Maar ik moet bijvoorbeeld in grote lijnen wel weten hoe het budget in elkaar steekt en waar de gelden naartoe gaan, omdat ik dat moet verantwoorden aan de hoofdofficier.*

*De heer Vos: Heeft u ook bemoeienis met de kwaliteit van het team als zodanig? Dus de juiste man of vrouw op de juiste plek?*

*Mevrouw Gonzales: Neen. Daar hebben wij over afgesproken dat er bij het aannemen van projectleiders – er moest er nog één worden aangenomen – met mij zou worden overlegd. Ik had daar bepaalde ideeën over en de teamleider ook. Die sloten helemaal op elkaar aan, dus dat was geen enkel probleem. Daar heb ik mij actiever tegenaan bemoeid. Maar het aannemen van iemand voor de administratie, is geheel de taak van de politie.<sup>34</sup>*

Daarmee is de positie van het OM ten opzichte van de politie formeel versterkt. De vraag is echter of het OM daadwerkelijk in staat is zich in te laten met beheerszaken. De politie en het OM hebben vaak onvoldoende belangstelling voor, inzicht in en (daardoor) nauwelijks enige invloed op elkaars bedrijfsvoering, ook al zijn beide organisaties voor een adequaat functioneren op elkaar aangewezen.<sup>35</sup>

<sup>34</sup> Verhoor I. E. W. Gonzales, officier van justitie te Haarlem, 28 september 1995, nr. 32.

<sup>35</sup> Regiopolitie Limburg-Noord, *Samen werken aan samenwerken*, Roermond 1994, p. 9; zie ook J.A. van Zon, *De tweedimensionale hoofdofficier*, *Trema*, 1993, p. 514 e.v.

*De heer Koekkoek: De beheersbevoegdheid, vindt u die ook hybride?*

*De heer Docters van Leeuwen: Van de hoofdofficier?*

*De heer Koekkoek: Ja.*

*De heer Docters van Leeuwen: Ja, ik vind van wel.*

*De voorzitter: U wilt dus dat ook de Politiewet op de schop wordt genomen?*

*De heer Docters van Leeuwen: Wat mij betreft wel.*

*De heer Koekkoek: Wilt u van die beheersbevoegdheid af?*

*De heer Docters van Leeuwen: Wat mij betreft wel.*

*De voorzitter: U wilt er van af, in de zin dat de hoofdofficier, het OM geen beheersbevoegdheid meer moet hebben?*

*De heer Docters van Leeuwen: Ja, ik ben wat dat betreft niet van opvatting veranderd.*

*Ik was er niet voor toen ik bij Binnenlandse Zaken werkte en ik ben er nu ook nog niet voor. Ik vind het onhelder. Wel moet duidelijk zijn hoe conflicten tussen gezag en beheer worden opgelost. Daar is nu geen voorziening voor. (...)*

*De heer Koekkoek: Vindt u niet dat een professionele organisatie zoals het OM behoort te zijn, ook zeggenschap moet hebben over het beheer van de politie?*

*De heer Docters van Leeuwen: Dat vind ik niet. De professie van het openbaar ministerie richt zich op gezagsuitoefening, op het beoordelen van de legitimiteit van het handelen van de politie, andere opsporingsdiensten en uiteraard het eigen handelen. Dat is iets anders dan het zich verdiepen in begrotingsperikelen, dan het zich verdiepen in allerlei personeelszaken. Iets wat overigens voor de kwaliteit van de politie-organisatie van groot belang is, maar dat is niet de professie van het OM.<sup>36</sup>*

De primaire verantwoordelijkheid voor het beheer ligt bij het bestuur, de hoofdofficier zal zich beperken tot claims met betrekking tot de justitiële politietaken.

Artikel 37, tweede lid Politiewet 1993 geeft de hoofdofficier de mogelijkheid aan de korpsbeheerder kenbaar te maken dat een ambtenaar van politie, die uitsluitend of in hoofdzaak belast is met de strafrechtelijke handhaving van de rechtsorde en die taak niet naar behoren vervult, moet worden vervangen. De korpsbeheerder is in dat geval gehouden voor vervanging zorg te dragen. Van deze bepaling wordt weinig gebruik gemaakt.

Ook heeft het OM een sturingsinstrument ter beschikking in de vorm van de Regeling bijzondere opsporingskosten politie 1989. De BOP-regeling is ingevoerd als een stimulans voor de aanpak van bovenlokale, georganiseerde criminaliteit. De lokale gerichtheid van de politie bij de prioriteitenstelling zou hiermee moeten worden doorbroken. Het gaat om een vergoeding door de centrale overheid van excessieve personele kosten (vooral overuren) en materiële kosten. Het geld dat op de begroting van het ministerie van Justitie staat, wordt verdeeld over de vijf ressorten. De officier van justitie kan een aanvraag indienen bij de procureur-generaal om een korpsoverschrijdend onderzoek van de grond te krijgen. De ressortsvergadering beslist op het verzoek. In 1989 was 13,9 miljoen gulden beschikbaar voor onderzoeken waarbij politiekorpsen samenwerken.

Met de invoering van de Politiewet 1993 rees de vraag of de BOP-regeling niet overbodig was geworden. De korpsgrenzen waren immers aanzienlijk opgerekt en de nieuwe regiokorpsen werden niet langer met doeluitkeringen gefinancierd, maar met een centraal budget. Hierop anticiperend werd de regeling in 1992 en 1993 geëvalueerd. De evaluatie gaf aanleiding de regeling te handhaven:

*– Het gevaar bestaat dat versleuteling van de BOP-gelden in de algemene bijdrage tot gevolg heeft dat deze gelden voor een ander doel worden aangewend. Over het aan de regionale politie toebedeelde budget wordt beslist door de regionale financiële beheerders. Zij hebben regionale belangen. Het is de vraag of de hoofdofficier in dat kader in staat is de belangen bij de bestrijding van de bovenregionale criminaliteit voldoende te behartigen. Er blijft behoefte bestaan aan gelden voor de bestrijding van de bovenregionale criminaliteit die niet aan de criteria voor georganiseerde criminaliteit voldoet.*

<sup>36</sup> Verhoor A. W. H. Docters van Leeuwen, procureur-generaal bij het gerechtshof te Den Haag en voorzitter van het College van procureurs-generaal, 6 november 1995, nr. 83.

- De BOP-regeling is een goed instrument voor het OM in het sturen van de politie. Het OM heeft zeer positieve ervaringen met de regeling. Ook verschillende regiochefs en recherchechefs van politie hechten veel waarde aan handhaving van de regeling.
- De BOP-regeling heeft tot effect gehad dat onderzoeken zijn verricht die anders niet zouden zijn uitgevoerd. De bereidheid bij de politie om mensen en middelen te leveren was groter door de mogelijkheid van een BOP-bijdrage.

In 1994 was 15,3 miljoen gulden beschikbaar, voor 1995 15,9 miljoen gulden en voor 1996 is 16,7 miljoen gulden gereserveerd.<sup>37</sup>

### 9.3.2 Besluitvorming bij selectie van onderzoeken

Het OM speelt een rol bij de selectie van door de politie te verrichten onderzoeken.

*In het Rotterdamse parketplan 1995 wordt gesteld dat het parket tenminste zes grote (proactieve) onderzoeken per jaar in behandeling zal nemen dan wel zal afdoen. Per 1 april 1994 is tussen OM en politie in Groningen een convenant van kracht inhoudende dat in Groningen per jaar twee criminele organisaties worden «ontmanteld». In Haarlem wordt op jaarbasis een zestal onderzoeken, georganiseerde criminaliteit gestart.*

Voor de voorselectie van te starten onderzoeken gelden per regio verschillende procedures.

*In Groningen overleggen CID-officier van justitie, CID-chef en de chef van de divisie zware, georganiseerde criminaliteit op basis van een jaarplan van het OM. Toch wordt hierover gezegd dat het OM weinig greep heeft op het traject dat voor aanmelding bij de prioriteitencommissie ligt. Welk onderzoek wordt aangevangen zou nogal van toeval afhankelijk zijn en sterk samenhangen met de informatiepositie van de politie, zo wordt vanuit het OM opgemerkt. Elders is het jaarplan meer een document waarop achteraf een toetsing kan zijn gebaseerd en wordt bij voorbaat al gekozen voor het werken vanuit b.v. een scan van de CID.*

Doorgaans is de CID-officier van justitie de eerste OM-functionaris die bij de selectie van zaken betrokken is. Ondanks uitgebreide procedures waarbij diverse personen zijn betrokken, is het in de praktijk de CID-officier van justitie die in feite beslist welke regionale onderzoeken worden aangepakt.

### 9.3.3 Inzet opsporingsmethoden

#### Betrokkenheid van het OM

De verantwoordelijkheid voor de inzet van opsporingsmethoden ligt in belangrijke mate bij het openbaar ministerie. De verantwoordelijkheid van het OM komt op uiteenlopende wijze tot uitdrukking: van voorafgaande goedkeuring tot toestemming achteraf. Afhankelijk van de aard en de ingrijpendheid van de opsporingsmethode wordt de beslissing genomen op het niveau van de hoofdofficier van justitie of van een officier van justitie.

*De heer Vos: U werkt in een spanningsvol veld en u moet moeilijke beslissingen nemen. Ik kan mij voorstellen dat veel van die beslissingen opwaarts in de hiërarchie gaan voordat men er uiteindelijk mee aan het werk kan. Is dat juist?*

*Mevrouw Gonzales: Een heleboel zaken worden door mij voorbesproken met de hoofdofficier, dat is juist.*

*De heer Vos: Noemt u eens een voorbeeld.*

<sup>37</sup> Kamerstuk 24 400, hoofdstuk VI, nr. 2, 1995–1996, p. 74.



*Mevrouw Gonzales: Of je wel of niet een bepaald traject zult ingaan; of je bepaalde risico's wel of niet kunt nemen; of je wel of niet door kunt gaan, terwijl er wellicht te weinig muziek in zit.*

*De heer Vos: Draagt de hoofdofficier de eindverantwoordelijkheid of is hij vooral een klankbord?*

*Mevrouw Gonzales: De hoofdofficier draagt de eindverantwoordelijkheid.<sup>38</sup>*

In enkele gevallen moet zelfs de procureur-generaal op de hoogte zijn.

*De voorzitter: U heeft in Rotterdam, zegt u, de zaken besproken, onder andere dus met de CID-officier. Heeft u toen ook gezegd wat u wel of niet inhoudelijk wilde?*

*Mevrouw Sorgdrager: Nee, ik heb gezegd dat ik in elk geval wilde dat dit soort... Nee, de term «dit soort» is niet goed, want er zit meer aan vast. Ik heb gezegd dat ik in elk geval wilde dat ingrijpende opsporingsmethoden niet alleen bij een CID-officier mogen blijven liggen en dat de hoofdofficier daarvoor toestemming moet geven. Als het werkelijk echt ingrijpend is, moet het bij de procureur-generaal terecht komen.*

*De voorzitter: En wat is dan echt ingrijpend?*

*Mevrouw Sorgdrager: Het doorlaten van drugs, bijvoorbeeld.*

*De voorzitter: En wat nog meer?*

*Mevrouw Sorgdrager: Een infiltratie-actie waarbij eventueel mensen risico kunnen lopen.*

*De heer Koekkoek: Vindt u dat de heer Blok u uitdrukkelijk had moeten melden dat er in het verleden, voor uw tijd, afspraken waren gemaakt over doorlevering van harddrugs en dat die ook hadden plaatsgevonden?*

*Mevrouw Sorgdrager: Ja, hij zou er ook van uit kunnen gaan dat het bij de overdracht van procureur-generaal op procureur-generaal is gebeurd. Er is nog meer gebeurd in die operatie, waarvan ik vind dat hij dat wel had moeten melden.<sup>39</sup>*

Soms lijkt de politie te kunnen volstaan met het enkele melden aan het OM. Er wordt wel onderscheid gemaakt tussen de inzet van de methode in de proactieve of tactische fase: in de proactieve fase zou de verantwoordelijkheid bij de CID-officier van justitie liggen, terwijl de verantwoordelijkheid in de tactische fase bij de zaakofficier zou liggen. Dit onderscheid is in zoverre verwarrend, dat tijdens een tactisch onderzoek soms werkzaamheden door de CID worden verricht waarvan de politie de CID-officier op de hoogte stelt. Bij de bespreking van de werkzaamheden van de zaakofficier wordt hierop teruggekomen.

Sommige methoden vergen toestemming van de Centrale toetsingscommissie. Voorts valt in dit verband te wijzen op de ontwikkeling van richtlijnen waarin is aangegeven op welk niveau goedkeuring en dergelijke vereist is.

*In de praktijk zijn in enkele arrondissementen (zoals bijvoorbeeld Arnhem, Utrecht en Haarlem) vrij gedetailleerde interne richtlijnen ontwikkeld. In dergelijke richtlijnen wordt een opsomming gegeven van alle mogelijke opsporingsmethoden die geen uitdrukkelijke wettelijke basis hebben en vervolgens aangegeven op welk niveau een beslissing vereist is. Niet voor elke toe te passen opsporingsmethode wordt voorafgaande toestemming tot inzet door de officier van justitie noodzakelijk geacht.*

Op welk niveau toestemming moet zijn gegeven is afhankelijk van de ingrijpendheid van een bepaalde methode. Over de ingrijpendheid van de diverse opsporingsmethoden bestaat evenwel geen landelijke eenstemmigheid. Verschillende CID-officieren gaan dan ook op uiteenlopende wijze om met de inzet van opsporingsmethoden, soms via zelf bedachte procedures.

Niet alleen de procedure die moet worden gevolgd, maar ook de criteria op grond waarvan de beslissing tot gebruik van de methoden moet worden genomen, laten veel vrijheid aan de individuele officier. Op arrondissementsniveau worden weinig criteria gegeven. Voor zover er criteria zijn, zijn deze verspreid over enkele soms niet-gepubliceerde landelijke regelingen: de infiltratierichtlijnen, de regeling van de tip-, toon-

<sup>38</sup> Verhoor I. E. W. Gonzales, officier van justitie, te Haarlem, 28 september 1995, nr. 32.

<sup>39</sup> Verhoor W. Sorgdrager, minister van Justitie, voorheen procureur-generaal bij het gerechtshof te Den Haag en te Arnhem, 9 november 1995, nr. 92.

en voorkoopgeld, de modelbrief inzake deals met criminelen en de recente handleiding voor inkijkoperaties.

*De heer De Graaf: Nu begrijp ik dat er bij uw kernteam-officier en bij de leiding van het OM Haarlem helemaal geen bezwaar is tegen het gebruik van actief gestuurde informanten, zelfs van infiltranten, terwijl de collega's van hetzelfde ressort, maar dan het onderdeel Amsterdam, daar kennelijk de grootst mogelijke moeite mee hebben. Dat bleek onder andere uit de getuigenis van de heer Woelders. Wat vindt u ervan dat het openbaar ministerie zo verschillend oordeelt binnen één en hetzelfde ressort?*

*De heer Dros: Het lijkt mij in principe onwenselijk dat er in één ressort zo'n principieel verschil van mening kan zijn over wat kan en wat niet kan, wat geoorloofd is en wat kennelijk niet geoorloofd is. Dat is een onwenselijke situatie.*

*De voorzitter: De heer Woelders heeft vanmorgen gezegd dat hij er niet aan moet denken dat er sprake is van zo'n doorlatingstraject. Hij vindt het onwenselijk dat het verschil zo groot is.*

*De heer Dros: Los van de vraag of je het van toegevoegde waarde vindt in een onderzoek, ligt er al onder wat überhaupt het beleid is van justitie en dat is de strekking van mijn opmerking. Ik vind het op zichzelf heel vreemd dat er zo'n markant verschil zit in het beleid in één ressort.*

*De heer De Graaf: En kennelijk ook tussen twee politiekorpsen, want het zijn niet alleen de opvattingen van de officier van justitie die hier de doorslag geven. Ook de opvattingen van hoofdcommissarissen, van recherchechefs en van teamleiders spelen een rol.*

*De heer Dros: Ja, kennelijk.<sup>40</sup>*

*De heer Docters van Leeuwen: Wij moeten feitelijk vaststellen dat er groot verschil van opvatting is gegroeid van rechtsstatelijke aard.*

*De voorzitter: En nog is.*

*De heer Docters van Leeuwen: En dus nog is, ja.*

*De voorzitter: Tussen wie en wie?*

*De heer Docters van Leeuwen: Er zijn naar mijn gevoel drie stromingen. Iedereen heeft natuurlijk zijn eigen nuancering in die opvatting, maar er zijn er naar mijn idee drie. De rekkelijke en de precieze, dat vind ik niet het hoofdprobleem. Er is nog een derde die ik in de wandeling de autonome noem, totdat iemand er mij op wijst dat dit nu juist niet de meest juiste betiteling is...<sup>41</sup>*

Bij de inzet van een niet uitdrukkelijk in de wet geregelde opsporingsmethode richt de officier van justitie zich bij gebrek aan precieze criteria en richtlijnen dan ook op de algemene beginselen van proportionaliteit en subsidiariteit. Dat betekent dat nagegaan wordt of de aard van de op te sporen feiten de toepassing van de methode rechtvaardigt (proportionaliteit) en of andere, minder ingrijpende opsporingsmethoden onvoldoende effectief geacht moeten worden (subsidiariteit). Bij deze ingewikkelde afweging zijn niet alleen het opsporingsbelang, maar ook rechtsstatelijke belangen aan de orde. In de praktijk spelen enerzijds de ernst van het strafbare feit, de mogelijkheid om tot bewijs te geraken zonder inzet van de methode, alsmede overwegingen van doelmatigheid een rol en anderzijds de mate waarin inbreuk wordt gemaakt op de rechten en vrijheden van de verdachte of het CID-subject. Ook overwegingen met betrekking tot de veiligheid van politie-ambtenaren en andere burgers spelen een rol, alsmede overwegingen met betrekking tot het feit dat met sommige methoden strafbare feiten worden gepleegd waardoor wellicht niet zozeer de rechten van verdachten maar wel algemene maatschappelijke belangen worden geschaad. Deze aanname neemt overigens niet weg dat dergelijke overwegingen zelden of nooit uit eigen beweging door officieren van justitie worden genoemd.

De finesses inzake de inzet van niet uitdrukkelijk in de wet geregelde opsporingsmethoden zijn slechts bij een selecte groep «insiders» binnen het OM bekend.

<sup>40</sup> Verhoor O. R. Dros, chef van het kernteam Randstad Noord en Midden, 28 september 1995, nr. 31.

<sup>41</sup> Verhoor A. W. H. Docters van Leeuwen, procureur-generaal bij het gerechtshof te Den Haag en voorzitter van het College van procureurs-generaal, 6 november 1995, nr. 83.

## *De CID-officier van justitie*

De intensiteit van de contacten tussen CID-officier en CID loopt in de praktijk nogal uiteen. In de regel is dag en nacht een CID-officier van justitie bereikbaar voor de CID. Benadrukt wordt dat de CID-officier van justitie zich toegankelijk moet opstellen voor de CID. Vaak is uitsluitend of hoofdzakelijk contact tussen de CID-officier van justitie en de CID-chef. De sterke positie van CID-chefs, zoals die in hoofdstuk 3 *Criminele inlichtingendiensten* is geconstateerd werkt vaak belemmerend voor de CID-officier van justitie. Bij uitzondering heeft de CID-officier van justitie rechtstreeks contact met CID-rechercheurs.

De CID-officier van justitie is niet op de hoogte van alles wat binnen de CID gebeurt. De politie in diverse regio's was bijvoorbeeld niet bereid de naam van de informant te verstrekken aan het OM. De CID-officier heeft evenmin een (eigen) recht op inzage in de CID-registers niet in staat alles te controleren wat er in het CID-traject gebeurt. Hij .

*De voorzitter: Laten wij proberen het praktischer te krijgen. Wat vond u te onbelangrijk, dus wat vond u zaken, waarvan u zei: val mij daar niet mee lastig, en wat vond u dingen die u absoluut moest weten?*

*Mevrouw Van der Molen-Maesen: Alle details, dus hoe iets uitgevoerd wordt, het contact met een informant, hoe dat plaatsvindt, al die details hoeft ik niet te weten. Wel wil ik weten wat er afgesproken wordt en hoe ver men gaat. Maar er is ook nog een chef bij de CID die alles moet weten. Hij heeft ook een verantwoordelijkheid.*

*De voorzitter: Maar moet u niet hetzelfde weten als die chef?*

*Mevrouw Van der Molen-Maesen: Ik denk dat het aan de chef is om aan mij door te geven wat ik moet weten. Ik moet echter niet op de stoel van de chef gaan zitten.<sup>42</sup>*

In zaken die de commissie uitgebreider heeft onderzocht, zoals de zaak Henk R., is gebleken dat de officier van justitie niet op de hoogte was van zeer relevante gebeurtenissen. Het gebrek aan controle mogelijkheden maakt dat de relatie tussen CID-officier en CID-chef op een goed onderling vertrouwen is gebaseerd. Enkele officieren compenseren het gebrek aan mogelijkheden de CID te controleren door alles wat wordt besproken op schrift te stellen.

*De voorzitter: Houdt u zelf nog een register of een overzicht bij van wat u met de CID heeft afgesproken of wat nu uw CID-officier met de CID heeft afgesproken?*

*De heer Koers: Ik heb dat vroeger niet gedaan. Ik ben ertoe overgegaan, dat ik tegen de CID zei: jullie leggen het expliciet vast; zo wil ik het vastgelegd hebben. Zij hebben het voor mij vastgelegd. Mijn huidige CID-officier legt sinds augustus 1993 alle afspraken zelf vast.<sup>43</sup>*

*De heer Valente: Ik heb altijd zo gewerkt dat ik bij het aannemen van zo'n project een soort managementteam vorm met mijn politieleiders. Vandaar beslissen wij wat het team doet. Ik probeer ook constant geïnformeerd te zijn over alle stappen die ik belangrijk vindt. Dat wordt vantevoren afgesproken. Ik stel altijd als eis dat alles geregistreerd wordt, zodat je het later kunt reproduceren. Dat betekent, bijvoorbeeld, dat je in staat moet zijn om middels dagrapporten en journaals na te gaan wat het team heeft gedaan.*

*De heer De Graaf: Alle technieken, alle methoden, alle stappen?*

*De heer Valente: Ik wil alle stappen weten. Ik wil niet weten wat rechercheur A de hele*

*dag heeft gedaan. Dat is onmogelijk. Als je beschikt over een team van 40 mensen, dan is dat onmogelijk. Maar er zijn kaders en binnen die kaders wil ik het wel weten. Het betekent dat in het managementteam beslissingen worden genomen. Vantevoren worden er afspraken gemaakt over de vraag bij welke beslissingen je mee wilt doen. Ik maak, bijvoorbeeld, afspraken omtrent welke beslissingen zonder mij genomen kunnen worden. Dat is de management van het team.<sup>44</sup>*

<sup>42</sup> Verhoor P. M. H. van der Molen-Maesen, landelijk terreur- en BVD-officier van justitie, voorheen CID-officier van justitie te Utrecht, 16 oktober 1995, nr. 57.

<sup>43</sup> Eerste verhoor Koers, officier van justitie te Arnhem, 18 september 1995, nr. 24.

<sup>44</sup> Verhoor J. M. Valente, officier van justitie te Middelburg, voorheen officier van justitie te Amsterdam, 4 oktober 1995, nr. 40, p. 3.

Soms bestaat de afspraak dat bijzondere informantentrajecten in ieder geval worden besproken. De in het verleden bij de CID levende gedachte dat de CID-officier van justitie bepaalde zaken niet behoort te weten, bijvoorbeeld om operationele redenen, lijkt ver teruggedrongen. De hechte relatie tussen de CID-chef en de CID-officier wordt soms met wantrouwen gezien door de recherche-chef.

De CID-officier van justitie is doorgaans ook betrokken bij het tactische onderzoek voor zover in die fase nog sprake is van het runnen van informanten, of van andere, niet uitdrukkelijk in de wet geregelde opsporingsmethoden. De CID-officier van justitie is voorts nauw betrokken bij de overgang van proactief naar tactisch onderzoek. Het behoort tot zijn taak te bepalen wanneer een proactief onderzoek dient te worden omgezet in een tactisch onderzoek.

### *De zaakofficier van justitie*

Bij het tactisch onderzoek wordt de zaakofficier van justitie ingeschakeld. Hij is verantwoordelijk voor het tactische traject, is betrokken bij de opbouw van het rechercheteam en zal het OM in de regel ter terechtzitting vertegenwoordigen.

*De heer Vos: (...) Een ander kenmerk van uw werk als ZwaCri-officier is dat u dicht bij de politie zit. Kunt u schetsen hoe dit in de praktijk gaat? De politie wil actie, wil resultaat zien. De politie zegt tegen de officier: joh, ga er nou mee akkoord. Hoe is dat spanningsveld? Heeft u echt ruimte om «nee» te zeggen of wordt u meegezogen in de draaikolk van het potentiële succes?*

*De heer Pieters: Bij mijn onderzoeken ga ik uit van de zogenaamde teamgedachte. Een team bestaat uit politiemensen, maar ook uit een officier van justitie en zijn secretaris. Je vormt een eenheid. De bedoeling is op een gegeven moment een criminele organisatie voor de rechter te brengen. Binnen het team geldt een rolverdeling en die moet heel duidelijk zijn. De politie doet tactisch onderzoek, maar is ook tijdens dat onderzoek geheel verantwoordelijk schuldig aan degene die uiteindelijk op de zitting staat, de teamleider, de officier van justitie. Je kunt op twee manieren teamleider zijn: je kunt de politie haar gang laten gaan en haar alleen binnenlaten op het moment dat ze je nodig heeft of je kunt meedenken, dus een veel ruimere rol vervullen.*

*(...)*

*De heer De Graaf: U zit heel dicht op de politie. U maakt deel uit van het team, zoals u zelf heeft omschreven, zij het met een andere rol. Dit kan tot een soort symbiose leiden. U en de politie vormen één team met de taak om de criminele organisatie voor de rechter te brengen. Er is geen sprake meer van een zekere distantie. Heeft u voor uw werk geen distantie nodig?*

*De heer Pieters: Zeker wel. Ik neem die distantie, ook binnen het team. De politie en ik hebben gezamenlijke belangen. Dat heeft de maatschappij ook. Wij willen allemaal dat de boeven achter slot en grendel gaan. Je wilt dat de zaak goed gaat, ook een gezamenlijk belang. Dit houdt niet in dat ik zo dicht tegen de politie aanzit – of er bij op schoot zit – dat ik als een soort veredeld politieman achter de boeven aan loop te rennen. Je hebt je magistratelijke functie en er is een wettelijke scheiding. Uiteindelijk zal ik toch verantwoording moeten afleggen, ook op de zitting. Als ik die verantwoording niet kan afleggen, ga ik onderuit; zo simpel is het.*

*De heer De Graaf: Die politiemensen zien u toch niet als één van hen, één van de club?*

*De heer Pieters: Zij zien mij als iemand die verantwoordelijk is voor het gehele verhaal. Ik hoop dat zij mij ook zien als iemand tegen wie zij in alle openheid kunnen zeggen waar zij mee bezig zijn. Uiteindelijk zien zij mij als iemand die de zaak verkoopt op de zitting; die dat op de juiste manier doet. Zij weten donders goed dat ik zonder hen ook niets ben.<sup>45</sup>*

<sup>45</sup> Verhoor J. J. Th. M. Pieters, CID- en «ZwaCri»-officier van justitie te 's-Hertogenbosch, 13 september 1995, nr. 15.

Over de vraag of en in welke mate een zaakofficier van justitie van hetgeen in de pro-actieve fase gebeurt op de hoogte moet zijn, wordt verschillend gedacht. De praktijk varieert tussen enerzijds: de zaakofficier

van justitie moet evenveel weten als de CID-officier van justitie en anderzijds: de zaaksofficier behoeft slechts te weten wat volgens de CID-officier relevant is. De tendens is de zaaksofficier en de CID-officier over dezelfde informatie te doen beschikken.

*De heer Vos: In uw eigen parket is sprake van een bijzondere situatie omdat daar, in afwijking van de rest van Nederland, de functies van CID-officier en ZwaCri-officier worden gecombineerd. Welke argumenten zijn doorslaggevend geweest voor die keuze?*

*De heer Pieters: Deze ontwikkeling heeft zich na de IRT-affaire voorgedaan. Op het parket zijn wij ons toen gaan bezinnen op de vraag of wij dat soort risico's wilden nemen. Wij hebben een «parketbrede» discussie ingezet...*

*De voorzitter: Als ik u even mag onderbreken, wat voor risico's?*

*De heer Pieters: Het belangrijkste risico van de scheiding tussen CID- en zaaksofficier is dat de zaaksofficier op een gegeven moment niet weet wat er in het voortraject is gebeurd en door allerlei omstandigheden op de zitting kan worden overvallen. Het is ook mogelijk dat hij vragen van de rechter niet kan beantwoorden. Dat vinden wij een slechte situatie. Ook kan de CID-officier uiteindelijk als getuige worden opgeroepen en dan wordt hij voor een enorm dilemma geplaatst: hoever kan hij als getuige gaan met het weigeren informatie te geven? Dan ben je volledig afhankelijk van hetgeen een rechter op een gegeven moment doet. Als de rechter doorvraagt en je weigert antwoord te geven, kan dat risico's opleveren voor de ontvankelijkheid van de zaaksofficier. Als CID-officier weet je dat.<sup>46</sup>*

*De heer Koers: Toen ik daar in 1991 mee begon, had ik heel sterk iets van: ik vertel de zaaksofficieren alleen maar dat wat echt noodzakelijk is. Gaandeweg merk je dat, wil je als een zaaksofficier op een goede manier tegenover de rechter kunnen vertellen wat er speelt en weten wat er in een zaak gespeeld heeft, je dan meer informatie nodig hebt. Toch vind ik zelf dat bijvoorbeeld de namen van de informanten niet bekend hoeven te zijn bij een zaaksofficier, wel welke methoden er gebruikt zijn, zodat de zaak gewoon open bij een rechter neergelegd en getoetst kan worden.*

*De heer Vos: En dat geschiedt aan de hand van uitgebreide verslaglegging?*

*De heer Koers: In het begin was het met name een mondelinge overdracht. De politie legde in een proces-verbaal de dingen vast. Wij en in het bijzonder mijn collega CID-officier Visser, zijn er, denk ik, eind verleden jaar, of al eerder toe overgegaan om steeds meer vast te leggen. En sinds kort wordt dat op het parket gewoon in een data base vastgelegd die wij daar speciaal voor ontworpen hebben. Dat is nu in ontwikkeling.<sup>47</sup>*

*De heer Blok: Wij vinden het belangrijk, dat de officier die uiteindelijk op de zitting een zaak moet doen, niet voor verrassingen komt te staan, wanneer bijvoorbeeld de verdediging met een bepaald verweer aankomt, dat al of niet juist blijkt te zijn, maar wat zou kunnen komen uit een voortraject, waarvan hij niet op de hoogte is. Wij vinden dat een officier volledig op de hoogte moet zijn.<sup>48</sup>*

In de meeste arrondissementen vindt over grote strafzaken regelmatig gestructureerd overleg plaats tussen het OM (CID-officier en zaaksofficier) en de politie.

*In Haarlem bijvoorbeeld spreekt men van kwartetten. Daarmee bedoelt men zaaksoverleg tussen zaaks-officier van justitie, CID-officier van justitie, CID-chef en de tactisch leider. Dit overleg vindt eenmaal per drie weken plaats. Een zaaksofficier merkt op dat in dat overleg openheid wordt gegeven over de inzet van opsporingsmethoden. Hoe die inzet precies plaatsvindt wordt niet verteld en de zaaks-officier vraagt daar ook niet naar. Daarbij ervaart de officier van justitie geen dilemma tussen controleren enerzijds en niet alles willen weten anderzijds. Bij de opstelling van een CID-proces-verbaal ten behoeve van het tactisch onderzoek wil de officier van justitie niet betrokken worden.*

Indien naast het tactische traject gelijktijdig sprake is van een CID-traject, is de verantwoordelijkheid voor dat CID-traject niet steeds duidelijk.

<sup>46</sup> Verhoor J. J. Th. M. Pieters, CID- en «ZwaCri»-officier van justitie te 's-Hertogenbosch, 13 september 1995, nr. 15.

<sup>47</sup> Eerste verhoor J. Koers, officier van justitie te Arnhem, 18 september 1995, nr. 24.

<sup>48</sup> Verhoor J. A. Blok, hoofdofficier van justitie te Den Haag, 2 november 1995, nr. 80.

*In Rotterdam draagt de CID-officier van justitie de verantwoordelijkheid voor alle CID-activiteiten; de zaakofficier heeft geen enkele zeggenschap. Het komt ook voor dat de zaakofficier zich op het standpunt stelt dat hij ten volle verantwoordelijk is voor het CID-traject en het tactische traject. De zaakofficier is dan in staat de CID-officier als het ware te «overrulen». Bij de vraag of een zaakofficier van justitie verantwoordelijkheid kan opeisen voor een parallel CID-traject lijkt de persoon en ervaring van de betrokken officier van justitie van belang.*

In 's-Hertogenbosch treedt de zaakofficier tevens als CID-officier op. Toch lijkt de combinatie van zaaks- en CID-officier in één persoon slechts bij uitzondering voor te komen. De tendens is wel dat de meeste CID-officieren vinden dat ze de zaakofficier zoveel mogelijk moeten inlichten. Wat echter in een bepaalde zaak niet tot resultaat heeft geleid zou niet verteld hoeven te worden. Het is dus nooit uit te sluiten dat de zaakofficier tijdens het tactische onderzoek niet op de hoogte is van de inzet van bepaalde bijzondere opsporingsmethoden.

*De heer Vos: Wie is nou eigenlijk verantwoordelijk in het hele gebeuren? Wij spreken over een CID-officier, een zaakofficier en een hoofdofficier. U bent plaatsvervangend hoofdofficier. Bij wie ligt nu de verantwoordelijkheid? En wie is waarvoor verantwoordelijk?*

*De heer Gerding: De eerste verantwoordelijkheid ligt bij de officier van justitie die de zaak op de zitting naar voren brengt. Die moet staan voor al datgene wat tijdens het onderzoek is gebeurd. Daar draagt hij de volle verantwoordelijkheid voor. Verder moet het parket, en meer in het algemeen: het openbaar ministerie, ervoor zorgen, dat er een doorzichtige en consistente besluitvorming plaatsvindt over opsporingsonderzoeken en de daarbij te hanteren methoden. De hoofdofficier, en bij zijn afwezigheid: zijn plaatsvervanger, is verantwoordelijk voor de wijze waarop de keus van de methodes wordt gemaakt en uiteindelijk ook voor de uitkomst daarvan.*

*De heer Vos: Wanneer in de CID-fase iets onprettigs, iets onoorbaars is gebeurd, is het dan aan de zaakofficier om de CID-officier een reprimande te geven? Hoe werkt dat?*

*De heer Gerding: Bij de meeste parketten bevinden de CID-officier en de zaakofficier zich hiërarchisch gezien min of meer op gelijke hoogte. Het is dus de taak van de hoofdofficier om een dergelijke aangelegenheid naar zich toe te trekken en zijn oordeel daarin kenbaar te maken.*

*De heer Vos: Draagt de hoofdofficier de eindverantwoordelijkheid voor het hele gebeuren?*

*De heer Gerding: Zeker.<sup>49</sup>*

#### 9.3.4 Verslaglegging: verplichting tot het opmaken van proces-verbaal

Volgens artikel 152 Sv moeten opsporingsambtenaren ten spoedigste proces-verbaal opmaken «van het door hen opgespoorde strafbare feit of van hetgeen door hen tot opsporing is verricht of ondervonden». Deze verplichting strekt ertoe om de rechter in staat te stellen de bruikbaarheid, met inbegrip van de betrouwbaarheid van al hetgeen in het proces-verbaal van opsporing is gerelateerd, te beoordelen, alsmede om de verdediging en ook de strafvervolgende instantie in staat te stellen om hun visie omtrent de waarde van het gerelateerde aan de rechter kenbaar te maken.<sup>50</sup> Het is overigens geen onomstreden zaak dat het OM in beginsel bepaalt hoe het dossier er uitziet dat uiteindelijk aan de rechter wordt aangeboden, dat wil zeggen of daarin ook alle opgemaakte processen-verbaal zijn opgenomen. Er is discussie mogelijk over de vraag of een proces-verbaal moet worden opgemaakt van operaties waarbij hetgeen is gerelateerd niet tot bewijs zal (kunnen) meewerken. Vermoedelijk moet die vraag vanwege het «fair trial»-beginsel bevestigend worden beantwoord.<sup>51</sup> Een zelfde discussiepunt – en een zelfde voorzichtig positieve beantwoording – geldt met betrekking tot de toepasselijkheid van artikel 152 in de fase die voorafgaat aan de verdenking.

<sup>49</sup> Verhoor R. A. F. Gerding, plaatsvervangend hoofdofficier van justitie te Rotterdam, 11 september 1995, nr. 11.

<sup>50</sup> Hof Amsterdam 8 juni 1994, NJ 1994, 710.

<sup>51</sup> EHRM 16 december 1992 (Edwards, NJ1993, 400); J. Naeyé, *De reikwijdte van de fundamentele rechten in strafzaken enkele thema's*, Preadvies NJV 1995.

De meer of minder subtiele onderscheidingen vinden in de ogen van sommigen geen genade. De vice-voorzitter van de Centrale toetsingscommissie is van oordeel dat van alles proces-verbaal moet worden opgemaakt. Wat de politie het gesloten deel noemt, moet zonder blikken of blozen aan de rechter worden gegeven, eventueel in een raadkamerachtige procedure. Als iets uit veiligheidsoverwegingen helemaal niet kan worden verteld, moet de consequentie maar zijn dat de verdachte vrijuit gaat. De voorzitter van dezelfde commissie stelde echter naar aanleiding van een vraag of alles wat in de proactieve fase is gebeurd in proces-verbaalvorm aan de rechter-commissaris moet worden voorgelegd: «Dit gebeurt ook in de meeste gevallen, maar er kan informatie zijn die noopt tot verzwijging.»<sup>52</sup>

## 9.4 Samenwerking en coördinatie

### 9.4.1 Ressortelijke adviescommissies, «LOCO» en Raad van advies voor de CID

Binnen het openbaar ministerie functioneerden landelijk en op ressortsniveau tal van adviescommissies. Met de reorganisatie van het OM is ook de overlegstructuur veranderd. Op landelijk niveau functioneert het adviescollege wetgeving, bestaande uit leden van het OM, onder voorzitterschap van een hoofdofficier. Het college adviseert de vergadering van procureurs-generaal over juridische vraagstukken, met name over voorgenomen wetten regelgeving, inclusief richtlijnen.

*In de ressorten was sprake van een vrij fijnmazig en onoverzichtelijk stelsel van adviescolleges. Er waren commissies voor verkeer (Revecom), voor Economie (Reëcom), het ressortelijk executie overleg (REO) en het overleg in kinderkzaken (Rekicom).*

De ressortelijke adviescommissies onder leiding van advocaten-generaal zijn opgeheven. In een aantal ressorten komen zwacri-officieren uit verschillende arrondissementen nog bijeen, thans onder voorzitterschap van een hoofdofficier die een kernteam bestuurt. Naar verwachting gaat deze overlegvorm de ressortelijke commissies zware criminaliteit vervangen, zowel beleidsmatig als in hun rol van lokaal steunpunt voor het Coördinerend beleidsoverleg (CBO) bij de prioriteitsstelling.

Het landelijk overleg van coördinerend officieren (de kernteamofficieren van justitie) fungeert onder voorzitterschap van de hoofdofficier van het landelijk bureau openbaar ministerie als voorportaal van het CBO, met name in operationele kwesties.

Er was tot voor kort geen landelijk overleg van CID-officieren van justitie. Inmiddels zijn daartoe de eerste aanzetten gegeven. In verband met de normering van niet uitdrukkelijk in de wet geregelde opsporingsmethoden wordt dat landelijk overleg van belang geacht. Er is geopperd dat een landelijk platform van CID-officieren van justitie, al dan niet onder te brengen bij het LBOM, over enkele jaren de CTC zou moeten vervangen. Sinds kort functioneert de Raad van advies voor de CID.

*De heer Koekkoek: U bent voorzitter van de Raad van advies voor de CID. U bent op 19 mei 1995 geïnstalleerd. Heeft de Raad al enig advies uitgebracht?*

*De heer Blok: Nog geen enkel. Na 19 mei hebben we nog twee vergaderingen gehad. U kunt zich voorstellen dat het dan niet mogelijk is, adviezen uit te brengen.*

*De heer Koekkoek: Wat heeft u onder handen?*

*De heer Blok: We hebben onder handen een inventarisatie van welke onderwerpen met prioriteit zouden moeten worden behandeld. We hebben meer speciaal gesproken over de vraag of er een CID-functie bij de bijzondere opsporingsdiensten moet komen; of er een CID-functie bij het landelijk rechteam moet komen. En we hebben aandacht besteed aan de vraag, in hoeverre CID-informatie aan het bestuur ter beschikking kan worden*

<sup>52</sup> Zie het verslag van de paneldiscussie van het Nijmeegse symposium Opsporingsmethoden: regulering en controle in *Delikt en Delinkwent* 1995, p. 655.

gesteld. Maar eindadviezen zijn er nog niet verschenen; dat is nog een vrij brede discussie.<sup>53</sup>

#### 9.4.2 Coördinerend beleidsoverleg

In de vergadering van de procureurs-generaal van 8 januari 1992 is besloten een landelijk coördinerend beleidsoverleg (CBO) te starten. Het CBO is een adviesorgaan ten behoeve van de Vergadering, thans het College van procureurs-generaal.

*De taakopdracht van het CBO is vastgelegd in een notitie van 7 februari 1992. De belangrijkste taken van het CBO zijn:*

- advisering van de Vergadering van procureurs-generaal over landelijke prioriteiten met name op het gebied van de bestrijding van de georganiseerde criminaliteit;*
- advisering van de Vergadering van procureurs-generaal over allerlei onderwerpen het OM en de politie betreffende in relatie tot de bestrijding van zware criminaliteit zoals bijvoorbeeld infiltratie, opsporingstechnieken, teamvorming, wetgeving enz.;*
- onderneming van zelfstandige actie, zoals het doen van een landelijke analyse en voorbereiding van de uitvoering van het beleidsplan zware criminaliteit.*

Het CBO bestaat thans uit de zes hoofdofficieren die verantwoordelijk zijn voor een kernteam plus de hoofdofficier die aan het hoofd staat van het landelijk bureau OM. Drie leden van de Raad van Hoofdcommissarissen zijn adviserend lid; het hoofd van de CRI woont de vergaderingen ook bij.

In de periode tussen de oprichting van het CBO en september 1994 is veel gesproken over de taak en positie van het CBO.

In de vergaderingen van het CBO komen de volgende onderwerpen aan de orde: criminaliteitsanalyse, inventarisatie van criminele groeperingen en prioriteitenstelling; de nota van de minister van Justitie inzake georganiseerde criminaliteit en de kernteams.

*Door het CBO is een drietal werkgroepen ingesteld. Onder voorzitterschap van de advocaat-generaal Behling houdt een werkgroep zich bezig met deskundigheidsbevordering. Onder voorzitterschap van de Amsterdamse chef recherche Van Riessen functioneert een werkgroep proactief redden. De derde werkgroep houdt zich bezig met de landelijke informatiehuishouding en de misdaadanalyse. De voortgang van deze werkgroepen komt in het CBO regelmatig aan de orde.*

Verder worden de onderwerpen infiltratie en pseudokoop regelmatig besproken.

*Zo wordt in de vergadering van het CBO van 2 oktober 1992 zorg uitgesproken over de capaciteit en kwaliteit van pseudokoop en infiltratie. In de vergadering van 28 augustus 1992 wordt geconcludeerd dat er geen beeld is omtrent de behoefte aan infiltratie nu en in de toekomst. In enkele vergaderingen (2 april 1993 en met name 8 maart 1994) wordt aandacht besteed aan het fenomeenonderzoek. De kernteamleiders blijken grote moeite te hebben met dit begrip. Voorts is er aandacht voor de IRT-affaire inclusief de nasleep daarvan, het rapport van de commissie-Donner en de oprichting van een landelijk OM bureau.*

Het CBO houdt zich voornamelijk bezig met de kernteams. Dit betekent onder meer dat het CBO voor in de toekomst te entameren onderzoeken van de kernteams op basis van een prioriteitenstelling aangebracht door de CRI adviseert aan het College van procureurs-generaal. Het College is beslissingsbevoegd. In de kernteam-convenanten wordt de prioriteitenstelling echter overgelaten aan de driehoek, waar dan ook het zwaartepunt van de besluitvorming ligt. Dit leidt in de praktijk tot onduidelijkheid.

<sup>53</sup> Verhoor J. A. Blok, hoofdofficier van justitie te Den Haag, 2 november 1995, nr. 80.



*De heer Gonsalves: In de nota Georganiseerde criminaliteit van 1992 hebben de ministers bepaald dat de prioriteitenstelling plaatsvindt, op voorstel van het CBO, door toen nog de Vergadering van procureurs-generaal. Daarna zijn convenanten gesloten met de regio-korpsbeheerders over de oprichting van de kernteams. In artikel 4 staat dat de driehoek die over het kernteam gaat, de prioriteiten vaststelt. Vervolgens moet het College van procureurs-generaal daarmee instemmen. Daar zit echter frictie tussen. Dat veroorzaakt in de praktijk van tijd tot tijd spanningen. Het ware wenselijk als die frictie werd opgeheven en als het werd verhelderd.*

*(...)*

*De heer Gonsalves: Wij hebben in een van de laatste CBO-vergaderingen geconstateerd dat er hele terreinen braak blijven liggen, omdat iedereen zegt: dat is mij te ingewikkeld, laat een ander dat maar doen. Dat is een klassiek probleem, waardoor bepaalde moeilijke onderzoeken niet werden verricht. Het CRI liep daar het land mee af, maar niemand wilde ze doen. Dat is niet goed. Daarom hebben de hoofdofficieren gezegd – dat is weer een stap vooruit – dat zij van hun gezagspositie over die kernteams gebruik moeten maken om, zodra er capaciteit vrijkomt, het CBO bepalender te laten zijn bij de invulling daarvan en te gaan kijken wat landelijk gezien het zwaarste weegt. Dan moet het regiobelang dus achteruit gezet worden.<sup>54</sup>*

Artikel 4 van de kernteamconvenanten bepaalt dat het politieteam wordt belast met onderzoeken die door de verantwoordelijke hoofdofficier en korpsbeheerder zijn vastgesteld en waarmee is ingestemd door het college van procureurs-generaal.

*Over de prioriteitenstelling in het kernteam Amsterdam is opgemerkt dat deze (in ieder geval tot april 1995) verloopt via het ressortoverleg. Door de regio's worden projecten ingebracht waaruit kan worden gekozen. Welk project zou worden gekozen, zou volgens de politie veel te maken hebben met het nauw optrekken met het eigen OM. Een recente vergadering van het ressortoverleg Amsterdam wordt beschamend genoemd. Het zou zijn gegaan om negen projecten «waar een paar analisten naar hadden gekeken» en waarbij het aantal tips en het aantal kilo's verdovende middelen doorslaggevend zouden zijn geweest. In dat verband wordt gesteld dat het CBO geen keuzen maakt, maar zich akkoord verklaart met een arrondissementaal voorstel. Een rechtstreeks bij het CBO betrokkene geeft te kennen dat het CBO er niet echt in is geslaagd om op het nationale niveau invloed te hebben op de prioriteitenstelling in arrondissementen en ressorten.*

Niet alle onderzoeken op het terrein van de georganiseerde criminaliteit worden voorgelegd aan het CBO en, zoals in hoofdstuk 6 *Kernteams* bleek, niet al deze onderzoeken geschieden door de kernteams. Prioriteitenstelling daaromtrent geschiedt op het niveau van de arrondissementen resp. de regio's.

#### *9.4.3 De Vergadering, later het College van procureurs-generaal*

Reeds lange tijd vergaderen de procureurs-generaal over het ontwikkelen van een landelijk OM-beleid.

*De vergadering stond tot voor kort onder voorzitterschap van de secretaris-generaal die namens de minister van Justitie optrad. Ook in geval de minister van Justitie zelf aanwezig was trad de SG op als voorzitter. Ambtshalve was ook de directeur-generaal politie van het ministerie van Justitie aanwezig. De vergadering had geen wettelijke basis. De vergadering heeft zich steeds meer ontwikkeld tot een «raad van bestuur» van het OM. De verdeling van beleidsportefeuilles is daarvan een uiting.<sup>55</sup>*

De procureur-generaal van het ressort 's-Hertogenbosch beheert thans de portefeuille georganiseerde criminaliteit. In de praktijk gaat het bij de werkbezoeken van de huidige portefeuillehouder georganiseerde criminaliteit doorgaans meer om beheerszaken en minder om de werkinhoud.

<sup>54</sup> Verhoor R. A. Gonsalves, procureur-generaal te 's-Hertogenbosch, 6 september 1995, nr. 4.

<sup>55</sup> Rapport-Donner, p. 78.

In de vergadering van procureurs-generaal kwamen naast zaken van incidentele betekenis en adviezen aan de minister over projecten van wetgeving onderwerpen aan de orde die betrekking hadden op de coördinatie van het beleid van het OM op het gebied van opsporing en vervolging.

*In de vergadering van 3 juni 1992 was de vraag aan de orde of het OM c.q. de minister van Justitie met voldoende argumenten zal kunnen schragen dat de exclusieve verantwoordelijkheid voor de bestrijding van georganiseerde criminaliteit bij justitie ligt. Voor het feitelijk doen verrichten van strafrechtelijke onderzoeken is het OM in hoge (voor wat betreft de randstad) of mindere (voor wat betreft de overige ressorten) mate afhankelijk van de korpschefs en korpsbeheerders om de benodigde capaciteit in te zetten. Het laatste woord omtrent de in te zetten capaciteit door de andere schakels ligt niet bij het OM. Het OM kan hierdoor volgens het Plan van aanpak niet verantwoordelijk worden gesteld voor de werking van strafrechtelijke keten als geheel. Het OM kan wel verantwoordelijk worden gesteld voor het zichtbaar maken van de consequenties van het voorgenomen en gevoerde beleid voor de strafrechtelijke keten.<sup>56</sup>*

In de vergadering van 13 januari 1993 heeft de voorzitter het oordeel uitgesproken dat de bewaking van de eenheid van het beleid van OM voorop staat. Zaken die op regionaal niveau tot stand komen en die in het beleid van het OM passen behoeven niet door de Vergadering van procureurs-generaal te worden vastgesteld of goedgekeurd. Het is de vraag hoe dit zich na de reorganisatie van het OM zal verhouden tot een actiever beleid van de procureurs-generaal ten aanzien van de inzet van opsporingsmethoden.

De onderwerpen op het terrein van de zware, georganiseerde criminaliteit die in de Vergadering van procureurs-generaal aan de orde komen, worden voorbereid door het Centraal beleidsoverleg.

*In de Vergadering van procureurs-generaal zijn gedurende de laatste twee jaar de volgende onderwerpen behandeld: de CBO-inventarisatie, infiltratie, activiteiten van georganiseerde criminaliteit in politieke organen, nadere studie inijkoperaties, kernteams en landelijk rechercheteam en OM-bureau.*

De normering van bijzondere opsporingsmethoden is (met uitzondering van infiltratie<sup>57</sup>) nooit in de vergadering van procureurs-generaal aan de orde geweest. Wel is dit onderwerp in de vergaderingen van 11 april en 26 mei 1994 in aanwezigheid van de toenmalige minister van Justitie aan de orde geweest in relatie tot de IRT-affaire.

*De minister van Justitie heeft daar de volgende conclusies getrokken:*

- 1. De taakuitoefening van de politie onder leiding van het bevoegd gezag behoeft verbetering. De politie laat zich te weinig gelegen liggen aan het gezag van het OM en de zeggenschap van de korpsbeheerder;*
- 2. De bestrijding van zware, georganiseerde criminaliteit noodzaakt tot een meer centrale sturing. In dat verband wordt geconcludeerd tot aanscherping van de landelijke richtlijnen; het voorzien in een landelijke commissie met centrale bevoegdheden en een toetsende taak; een meer centrale rol voor de PG-portefeuillehouder georganiseerde criminaliteit en een directe verantwoordelijkheidslijn procureur-generaal – minister;*
- 3. Er moet een landelijk team bij het KLPD komen ter ondersteuning van de bestaande IRT's en er moet een landelijk OM-bureau komen;*
- 4. De procureur-generaal portefeuillehouder georganiseerde criminaliteit zal zich moeten gaan bezig houden met de sturing van alle interregionale teams. In een tussenliggende vergadering van 13 april 1993 wordt benadrukt dat de PG-portefeuillehouder georganiseerde criminaliteit meer direct verantwoordelijk moet zijn voor de interregionale teams. De procureurs-generaal kunnen zich in hoofdlijnen vinden in deze conclusies.<sup>58</sup>*

<sup>56</sup> Kamerstuk 24 034, nr. 3, 1994–1995, p. 13.

<sup>57</sup> In de vergadering van 22 december 1993 is besloten de commissie-De Wit in te stellen die zich moest uitspreken over infiltratie.

<sup>58</sup> Zie in dit verband ook de brief van de minister van Justitie aan de Tweede Kamer van 17 mei 1994.

*Kort daarop stelde de procureur-generaal portefeuillehouder georganiseerde criminaliteit een nota op waarin hij niet alleen voorstelt om alle zes kernteams onder zijn leiding te*

*brengen, maar ook om bij het parket van de portefeuillehouder een landelijk opsporingsteam te formeren.<sup>59</sup> Aan de nota is geen uitvoering gegeven.*

Voor de normering van strafvorderlijk optreden door het OM beschikt de vergadering van procureurs-generaal over de mogelijkheid om richtlijnen te geven. De bevoegdheid daartoe vloeit voort uit hun bevelsbevoegdheid ten opzichte van de hoofdofficieren van justitie. Van dit instrument heeft de vergadering van procureurs-generaal, voorzover het de bestrijding van georganiseerde criminaliteit betreft, betrekkelijk weinig gebruik gemaakt.

*Handelen in strijd met een richtlijn kan schending van één van de beginselen van een goede procesorde opleveren; op richtlijnen die behoorlijk zijn gepubliceerd, kan zelfs rechtstreeks in rechte een beroep worden gedaan, omdat zo'n richtlijn kan gelden als recht in de zin van artikel 99 RO.<sup>60</sup>*

Concrete beslissingen over specifieke strafzaken werden niet besproken door de Vergadering van procureurs-generaal.

*De heer **Gonsalves**: Het wordt nu anders – over gecontroleerde doorlevering moeten wij nu per casus beslissen – maar tot voor kort spraken wij daar in de PG-vergadering niet over. Wij zeiden gewoon dat dit de verantwoordelijkheid was van de verantwoordelijke procureur-generaal, eventueel doorlopend tot en met de minister als de zaak ernstig genoeg was. Er is wel in het algemeen besproken of zoiets zou mogen. Zo ja, mag dat dan eenmalig? Stel dat je één keer vier kilo doorlaat, zodat je de volgende keer 100 kilo pakt en de hele organisatie oprult...*

*De voorzitter: Dan zegt u «ja».*

*De heer **Gonsalves**: Dat soort discussies hebben wij gevoerd.*

*De voorzitter: Het gaat er meer om of u het goed heeft gevonden.*

*De heer **Gonsalves**: Die beslissing werd op een ander niveau genomen; door de hoofdofficier en de betrokken procureur-generaal. In sommige gevallen legde de betrokken PG het voor aan de departementsleiding en eventueel aan de minister. (...)*

*De voorzitter: Maar de PG-vergadering heeft daar nooit een standpunt over ingenomen.*

*De heer **Gonsalves**: Jawel, hetgeen ik zei was het algemeen gevoelen.*

*De voorzitter: Maar in een speciale casus?*

*De heer **Gonsalves**: Niet dat ik mij kan herinneren. Vaak herinner ik mij nog wel bepaalde besluitvorming en een bepaalde gedachtenvorming die wij op dit terrein hebben gehad, maar ik kan niet precies in mijn hoofd houden of dat ook op een concrete casus betrekking had.<sup>61</sup>*

*De voorzitter: Is het nu zo dat ook daarvoor in de vergaderingen van de procureurs-generaal nooit over casussen werd gesproken?*

*De heer **Van Randwijck**: Nooit. Er is nooit gesproken over bepaalde gevallen.*

*De voorzitter: Er is nooit gevraagd: Wat vind je nu van de aantallen, de duur, de lengte, de diepte van...*

*De heer **Van Randwijck**: Daar is nooit over gesproken. (...)*

*De voorzitter: En als wij nu teruggaan naar het vaststellen van die richtlijn, infiltratie, de eerste opdracht aan de commissie-De Wit, is het toen steeds gebleven bij de abstracties die wij in de stukken kunnen vinden?*

*De heer **Van Randwijck**: Ja.<sup>62</sup>*

<sup>59</sup> De brief is gepubliceerd in Stct. 1994, 97.

<sup>60</sup> HR 28 maart 1990, NJ 1991, 118 m.nt. MS en HR 19 juni 1990, NJ 1991, 119 m.nt. ThWvV en MS.

<sup>61</sup> Verhoor R. A. Gonsalves, procureur-generaal te 's-Hertogenbosch, 6 september 1995, nr. 4.

<sup>62</sup> Verhoor R. C. J. graaf van Randwijck, procureur-generaal bij het gerechtshof te Amsterdam, 12 oktober 1995, nr. 52.

*De voorzitter: Met verschillende procureurs-generaal hebben wij gesproken over de vraag wat men in de vergadering van procureurs-generaal besprak. Zowel bij de heer Van Randwijck als bij de heer Gonsalves is ons opgevallen dat het bijna nooit over casussen, over gevallen ging of over opsporingsmethoden in de praktijk. Is dat volgens u ook zo? (...)*

*Mevrouw **Sorgdrager**: (De procureur-generaal) houdt zich in het algemeen dus zelf niet bezig met operationele zaken, behalve als er iets bijzonders aan de orde is waar hij wel of niet in gemengd moet worden. In het algemeen gesproken heeft hij dus een toezichthou-*

dende functie en een beleidsfunctie. Vanuit die functies komen, of kwamen, de procureurs-generaal bijeen in de vergadering van procureurs-generaal. U kunt zich voorstellen dat in zo'n vergadering in het algemeen wordt gesproken over beleidskwesties, strategieën, en algemene richtlijnen voor, bijvoorbeeld, de opsporing. Individuele gevallen kwamen eigenlijk niet of nauwelijks aan de orde. (...) Daar hoort bij de manier waarop het volgens de wet is opgebouwd en de cultuur die volgens de traditie, zoals die geworden is, bestond. Dat betekende dat iedereen in beginsel verantwoordelijk was voor zijn eigen zaken. Dat voelden de leden van het openbaar ministerie ook zo. De neiging om met je probleem naar een ander te lopen, was gewoon niet groot. Achteraf kun je zeggen dat het niet goed is, en het is ook niet goed. Het was toen echter wel zo. Dat bracht ons er ook toe om in een vergadering van procureurs-generaal niet over individuele zaken te praten. De enige individuele zaken waarover wij spraken waren euthanasiezaken.<sup>63</sup>

Ook de IRT-affaire en het rapport van de commissie-Wierenga zijn nooit uitgebreid onderwerp van discussie geweest in de vergaderingen van de procureurs-generaal. Het bestaan van de methode is wel gemeld.

*De voorzitter: Ik ga even terug naar de inhoud. Is toen ooit gesproken over burgerinfiltranten en hoeveel zij mogen verdienen?*

*De heer Van Randwijck: Nee, het werd overgelaten aan de commissie-Jansen, de CTC,*

*om aan de hand van casusposities te bekijken of dat wel of niet kon.*

*De voorzitter: De handleiding inkoopoperaties...*

*De heer Van Randwijck: Is uit Den Bosch.*

*De voorzitter: Nee, die heeft u goedgekeurd.*

*De heer Van Randwijck: Ja.*

*De voorzitter: Heeft u daar nog inhoudelijk over gesproken?*

*De heer Van Randwijck: Daar is in mijn herinnering inhoudelijk niet over gesproken.*

*De voorzitter: Waar sprak u dan wel inhoudelijk over?*

*De heer Van Randwijck: Ja, dan zou ik de notulen of de agenda moeten nakijken. Op zo'n open vraag kan ik werkelijk niet antwoorden.<sup>64</sup>*

In paragraaf 9.2.2 is uiteengezet dat de vergadering van procureurs-generaal thans vervangen is door het College van procureurs-generaal.

#### 9.4.4 Internationale samenwerking

De officier van justitie heeft een belangrijke taak bij de wederzijdse rechtshulp. Mede afhankelijk van de inhoud van het verdrag kunnen inkomende verzoeken om bijstand uit het buitenland door politie en/of openbaar ministerie worden afgedaan. In het normale geval is de officier van justitie de eerst verantwoordelijke voor inkomende rechtshulpverzoeken (artikel 552i, eerste lid Sv), al is de politie sinds kort zelfstandig bevoegd bij de afdoening van diverse rechtshulpverzoeken.

*Wanneer het buitenlandse verzoek ertoe strekt om dwangmiddelen toe te passen of personen te horen wordt het verzoek als regel ter hand gesteld aan de rechter-commissaris. Verzoeken om uitlevering brengt de officier aan (de verkorte procedure daargelaten) bij de rechtbank teneinde de toelaatbaarheid van de uitlevering te doen beoordelen.*

In de Richtlijn inzake de toepassing van artikel 552i Sv<sup>65</sup> wordt gesteld dat verzoeken slechts behoeven te worden doorgezonden aan de officier van justitie als het gaat om toepassing van dwangmiddelen; of als wettelijke weigeringsgronden aan de orde zijn (artt. 552k-m Sv); of als om inlichtingen wordt gevraagd waarvoor observatie, de begeleiding van gecontroleerde aflevering en/of het optreden op Nederlands grondgebied door informanten of infiltranten die onder regie van de verzoekende

<sup>63</sup> Verhoor W. Sorgdrager, minister van Justitie, voorheen procureur-generaal bij het gerechtshof te Den Haag en te Arnhem, 9 november 1995, nr. 92.

<sup>64</sup> Verhoor R. C. J. graaf Van Randwijck, procureur-generaal bij het gerechtshof te Amsterdam, 12 oktober 1995, nr. 52.

<sup>65</sup> Stct. 1993, 252.

autoriteit staan, wordt toegestaan bevorderd dan wel begeleid. Van elke zelfstandige afdoening van een rechtshulpverzoek door de politie dient aantekening te worden gemaakt in een met het oog daarop aangelegd register, naast eventuele andere verplichtingen tot registratie.<sup>66</sup>

Traditioneel is de officier van justitie bevoegd in het arrondissement waarin de gevraagde handeling moet worden verricht of waarin het verzoek is ontvangen. De daar fungerende rechtshulpofficier kan in het belang van een spoedige en doelmatige afdoening het verzoek overdragen aan een ambtgenoot in een ander arrondissement (artikel 552j Sv). Inmiddels is de landelijke CRI-officier van justitie belast met internationale rechtshulp. Deze is vooral dan een nuttige instantie als onduidelijk is welk arrondissement in Nederland het meest gereede aanspreekpunt is. Indien de landelijk officier weet in welk arrondissement de zaak gaat spelen, wordt de lokale officier of de hoogte gesteld.

Inkomende verzoeken tot geplande, grensoverschrijdende observatie dienen vooraf ingediend te worden bij de landelijke CRI-officier, die de verantwoordelijkheid draagt voor het Landelijk coördinatiepunt grensoverschrijdende observatie (LCGO). Slechts in spoedeisende gevallen bij ernstige delicten wordt van deze procedure afgeweken. Ook voor inkomende grensoverschrijdende gecontroleerde afleveringen is het uitgangspunt dat zij slechts plaatshebben na melding aan de landelijke CRI-officier van justitie.

*Een voorbeeld: via de CRI kwam informatie binnen dat een partij verdovende middelen naar Nederland zou komen via een Duitse frontstore. Het pseudokoopteam kwam in actie en kreeg ondersteuning van een observatieteam en een arrestatieteam. De partij bleek opgesplitst te worden in drie zendingen naar drie verschillende groepen (Amsterdammers, Colombianen en Chinezen/Joegoslaven). De Duitse frontstore vervoerde dus verdovende middelen.*

Soms blijken dergelijke grensoverschrijdende activiteiten in strijd met de beleidslijn van 29 maart 1994 niet aan de landelijke CRI-officier van justitie te worden gemeld. Dat is op twee manieren te verklaren. Ten eerste is het mogelijk dat het buitenland de gecontroleerde aflevering die Nederland inkomt, beschouwt als *door* Nederland te verlenen assistentie, waarbij het buitenland rechtstreeks met de (lokale) rechtshulpofficier van justitie contact opneemt. Ten tweede is het mogelijk dat het buitenland op verzoek van een Nederlandse (lokale) zaaksofficier de zaak heeft begeleid en de gecontroleerde aflevering ziet als *aan* Nederland te verlenen assistentie; daarbij ligt het initiatief bij de Nederlandse zaaksofficier of CID-officier. In beide gevallen beschouwt de lokale officier het inschakelen van de landelijke officier vermoedelijk eerder als een bureaucratisch vereiste dan als een zinvolle bezigheid.

In het omgekeerde geval, dat wil zeggen als vanuit Nederland rechtshulp aan een vreemde staat wordt gevraagd, heeft de lokale officier van justitie tenminste een initiërende rol. In veel gevallen zal, in geval bepaalde onderzoekshandelingen in het buitenland dienen plaats te vinden, een rechtshulpverzoek van een rechter-commissaris nodig zijn. De officier van justitie is immers belast met de leiding van de opsporing (artikel 148 Sv). Officieren van justitie mogen terzake niet om meer vragen dan waartoe zij zelf bevoegd zijn.<sup>67</sup>

Bij enkele bijzondere opsporingsmethoden moet de lokale officier of de politie de landelijke CRI-officier (of het Landelijk coördinatiepunt grensoverschrijdende observatie) in kennis stellen. Dat is het geval als een niet-geplande (spoedeisende en in geval van ernstige delicten voorkomende) grensoverschrijdende observatie aan de orde is. Tevens wordt de landelijke officier op de hoogte gesteld van infiltratie door Nederlanders in het buitenland. Ook als buitenlandse informanten naar Nederland worden gehaald, als gecontroleerde afleveringen Nederland binnenkomen of als

<sup>66</sup> Zie ook Richtlijn wederzijdse rechtshulp, Stct. 1994, nr. 242.

<sup>67</sup> HR 29 september 1987, NJ 1988, 302 en Rb Roermond 7 november 1991, NJ 1992, 117.

buitenlandse diensten infiltreren is tussenkomst van de landelijke officier van justitie verplicht. Juist bij de niet uitdrukkelijk wettelijk geregelde opsporingsmethoden speelt de landelijke CRI-officier dus een belangrijke rol.

## 9.5 Sturing en controle van het OM

### 9.5.1 De minister van Justitie<sup>68</sup>

De traditionele rolverdeling waarbij het OM is belast met concrete strafrechtelijke onderzoeken en de minister van Justitie met beleidsaangelegenheden heeft in de loop der jaren veranderingen ondergaan. Het OM voert ook zelf beleid en dat vergt afstemming met het ministerie.

*Communicatie tussen het OM en het ministerie vindt plaats in de vele commissies en werkgroepen die zich met vraagstukken inzake de bestrijding van georganiseerde criminaliteit bezig houden. Departementsambtenaren fungeren doorgaans als secretaris. Te wijzen valt voorts op de praktijk van detachering van ambtenaren van het openbaar ministerie bij het ministerie van Justitie (permanent ongeveer vier).*

In de huidige praktijk vervult de minister niet of nauwelijks een rol in concrete strafzaken betreffende georganiseerde criminaliteit. Dat is slechts anders als het om politiek gevoelige aangelegenheden gaat. Enkele voorbeelden van politiek gevoelige zaken worden in hoofdstuk 12 genoemd. In sommige gevallen wordt de minister door het departement ingelicht. Het gaat daarbij echter doorgaans niet om het gebruik van specifieke opsporingsmethoden.

*De heer Rouvoet: Wilt u iets concreter zijn? Zijn er gevallen geweest waarvan u hebt gezegd: dit moet de minister weten?*

*De heer Wooldrik: Dat gebeurt niet zo vaak. Het gebeurt natuurlijk in de algemene kaders. Moet er getuigenbescherming komen? Er zijn concrete onderzoeken geweest waarbij dat gevraagd is. Er zijn verzoeken om tipgeld. Dat zijn typisch incidentele zaken waarin een routine is opgebouwd. Verder zijn er een paar concrete zaken die aan de minister zijn voorgelegd. Er is een bijzondere infiltratie-actie geweest op verzoek van Canada.<sup>69</sup>*

Vanuit het veld van het openbaar ministerie ligt het niet dadelijk voor de hand de minister in te schakelen.

*De heer De Graaf: Toen het rapport-Wierenga eind maart 1994 uitkwam, ontstond nogal wat rumoer. Er kwam een kamerdebat. De toenmalige minister van Justitie heeft toen gezegd, naar ik meen: in die zaak wel softdrugs, maar geen harddrugs. Heeft u zich toen niet afgevraagd of de minister dat wel wist, of de PG, en of de politiek het zou moeten weten?*

*De heer Van der Voort: Mijn lijn is richting hoofdofficier en PG.  
(..)*

*De heer De Graaf: Dat hebben wij goed begrepen, maar het gaat ons om de vraag, gelet op het feit dat over de IRT-aangelegenheid zo'n toestand ontstaat, of u niet met uw hoofdofficier hebt besproken: moet de minister niet weten dat in de Kamer over softdrugs wordt gesproken, terwijl hier ondertussen harddrugs worden doorgeleverd?*

*De heer Van der Voort: Niet ondertussen worden doorgeleverd.*

*De heer De Graaf: Zijn doorgeleverd, in dezelfde periode als toen de opheffing van het IRT aan de orde was.*

*De heer Van der Voort: En waarvoor naar de hoofdofficier dekking was gegeven door de toenmalige verantwoordelijke PG.*

*De heer De Graaf: U heeft zich dus niet afgevraagd of de minister het moest weten.*

*De heer Van der Voort: Dat heb ik mij niet afgevraagd.*

*De heer Rabbae: Was de toenmalige minister daar bij de besluitvorming over dit traject van op de hoogte?*

*De heer Van der Voort: Neen, dat was hij niet.<sup>70</sup>*

<sup>68</sup> Zie ook hoofdstuk 12 Ministeries.

<sup>69</sup> Verhoor H. P. Wooldrik, hoofd van de Directie politie van het ministerie van justitie, 11 september 1995, nr 9.

<sup>70</sup> Verhoor C. V. van der Voort, officier van justitie te Den Haag, 2 november 1995, nr. 79.

## 9.5.2 Centrale toetsingscommissie

*De heer Rouvoet: Waar het om gaat is, dat bij een kernteam ook zaken van organisatie en structuur aan de orde zijn. Wij hebben nergens kunnen terugvinden dat naar aanleiding van de IRT-affaire een club mensen rond de tafel is gaan zitten om te spreken over de vraag wat men hieruit zou moeten leren voor de inrichting, zodat de andere kernteams die in ontwikkeling waren, goed zouden gaan functioneren. Het blijft enigszins steken in voortgangsgesprekken en het nog eens opschrijven. Wat is er nu daadwerkelijk in dat opzicht gedaan om een nieuwe IRT-affaire te voorkomen?*

*De heer Wooldrik: Het belangrijkste is al in december 1993 gebeurd in de vergadering van procureurs-generaal naar aanleiding van de IRT-affaire die zich toen begon te ontwikkelen. Toen is gezegd: het kan niet zo zijn dat op een laag niveau in de OM- en politie-organisatie wordt beslist over ingrijpende opsporingsmethoden, zoals doorlevering of hoe het maar heten mag. De eerste conclusie, zowel bij het departement als binnen het openbaar ministerie, was: het kan niet zo zijn dat op het lage niveau van de individuele officier van justitie en de individuele teamchef een heel infiltratietraject wordt bepaald, hoe consciëntieus en gewetensvol zij dat met z'n tweeën ook doen, terwijl de bazen dat eigenlijk niet wisten. De bazen dachten het misschien te weten en de officier van justitie en de teamchef dachten dat de bazen het wisten, zoals dat na te lezen valt in de Wierengarapportage, maar de conclusie was: dit kan niet zo zijn en daar moet onmiddellijk als noodverband een normering voor komen. Aan de werkgroep-De Wit is toen ook een spoedadvies gevraagd, door de infiltratierapportage waar ze aan bezig was, te versnellen. Eén van de praktische aanbevelingen daaruit is natuurlijk geweest: de Centrale toetsingscommissie binnen het openbaar ministerie op een zodanig hoog niveau dat dit soort bedrijfsongevallen niet meer kon voorkomen.<sup>71</sup>*

In de vergadering van procureurs-generaal van 9 maart 1994 werd geconcludeerd dat het zinvol was een onderzoek in te stellen naar landelijke ondersteuning bij inzet en toepassing van zware opsporingsmethoden. Er werd een werkgroep ingesteld onder voorzitterschap van de advocaat-generaal Jansen uit Den Bosch die als opdracht kreeg met voorstellen te komen.

*In diezelfde vergadering was een interimrapportage van de commissie-De Wit aan de orde over infiltratie. In een brief van De Wit aan de vergadering van procureurs-generaal werd gesteld dat binnen het OM een grote diversiteit bestond aan standpunten inzake het al dan niet ontwikkelen van bepaalde vormen van infiltratie. Het ging daarbij met name om de vraag of criminele informanten strafbare feiten mochten plegen en, zo ja, binnen welke grenzen, gelet op de beginselen van proportionaliteit en subsidiariteit. De conclusie luidde dat het niet goed mogelijk is om binnen korte tijd tot een zodanig verijnd systeem van regelgeving te komen dat een enigszins uniform beleid tot stand zou komen. De voorkeur op de korte termijn ging uit naar een procedurele oplossing.*

*In de aanbevelingen van de commissie-Wierenga wordt gesteld dat het OM een gedragslijn dient te ontwikkelen die waarborgt dat CID-operaties op hun toelaatbaarheid kunnen worden getoetst en dat de besluitvorming daarover eenduidig plaatsvindt en dat genomen besluiten bindend zijn.*

*Op 31 mei 1994 werd in het CBO gesproken over een toetsingscommissie. Door de toetsing van die commissie zou bij de rechter het vertrouwen moeten worden gewekt dat de juiste keuzen waren gemaakt. Overigens werd verwacht dat de taak van de commissie beperkt zou zijn, omdat 95% van het werk bestaat uit bulkwerk en de toetsingscommissie zich slechts op 5% behoefde te richten.*

Op 7 december 1994 vergaderden de procureurs-generaal over voorstellen van de werkgroep. Deze voorstellen betroffen de samenstelling van de commissie, het instellingsbesluit en een reglement voor de commissie. In die voorstellen wordt consequent voor de commissie de term Centrale toetsingscommissie (af te korten als CTC) gebruikt. Conform

<sup>71</sup> Verhoor H. P. Wooldrik hoofd van de Directie politie van het ministerie van Justitie, 11 september 1995, nr. 9.

de voorstellen werd besloten dat de CTC per 1 januari 1995 haar werkzaamheden zou aanvangen, onder voorzitterschap van (inmiddels) hoofdofficier van justitie Jansen. De commissie is samengesteld uit leden van het openbaar ministerie. Daarnaast zijn de landelijke officieren van justitie en een viertal politiefunctionarissen adviserend lid.

*De voorzitter: Ook politie-ambtenaren zijn lid van die commissie.*

*De heer Jansen: Ze zijn adviserend lid.*

*De voorzitter: Hebben ze in de praktijk niet in feite hetzelfde te zeggen? Is er al eens gestemd?*

*De heer Jansen: Er is nog nooit gestemd. Het grote belang van de adviserende leden, de politiemensen, is dat ze op grond van de praktijk adviezen kunnen geven die van belang zijn voor de werkbaarheid van bepaalde trajecten. Die adviezen zijn ook van belang waar het gaat om risico's die aan trajecten zijn verbonden, risico's die wellicht ook door degenen die de commissie advies vragen, onvoldoende zijn doordacht of ingezien. Daaraan hechten wij veel waarde. Ook uit de praktijk van de commissie blijkt dat dit een zeer belangrijke bijdrage is.<sup>72</sup>*

In het reglement van de CTC wordt de verantwoordelijkheid voor het functioneren van de CTC bij de voorzitter gelegd. Hij vertegenwoordigt de commissie.

*Voorts schrijft het reglement voor dat de CTC bestaat uit twee kamers. Een kamer beslist namens de commissie. Voor spoedeisende gevallen bevat artikel 11 van het reglement een regeling: als op een termijn dat de commissie niet bijeen kan komen, een beslissing wordt gevraagd, is de voorzitter gemachtigd een beslissing te nemen mits bij de besluitvorming tenminste twee leden zijn betrokken. Omtrent dergelijke besluiten wordt de commissie zo spoedig mogelijk in kennis gesteld. Het reglement voorziet in tal van procedurele regels. Hier wordt volstaan met het noemen van artikel 21. In deze bepaling is voorgeschreven dat per kwartaal een verslag van ter goedkeuring voorgelegde en van gemelde acties wordt opgesteld en ter beschikking wordt gesteld aan de vergadering van procureurs-generaal.*

Volgens artikel 2 van het Instellingsbesluit heeft de CTC een viertal taken. Allereerst heeft de CTC tot taak het, al dan niet onder voorwaarden, verlenen van toestemming aan opsporingsmethodieken met een grensverleggend karakter of met een groot afbreukrisico ten aanzien van personen en zaken.

*Onder dergelijke grensverleggende acties worden in ieder geval begrepen alle (inter)nationale (projectmatige) infiltratiezaken met uitzondering van eenmalige of kortlopende acties zoals pseudokoop en de gecontroleerde aflevering gericht op inbeslagneming; alle vormen van – al dan niet langdurige – infiltratieoperaties waarbij gebruik wordt gemaakt van de informatie van criminele infiltranten die onder regie en gezag van het openbaar ministerie en politie strafbare feiten (blijven) plegen; alle zogenoemde «frontstore-operaties», alle infiltratieoperaties, waarbij gebruik wordt gemaakt van niet-criminele burgerinformanten. Voorts moeten ook alle operaties voortvloeiende uit (eventueel) in de toekomst tot stand komende wetgeving op het terrein van direct af luisteren alsmede deals met criminelen ter toetsing worden voorgelegd.*

Niet alleen nieuwe strafzaken vallen onder het regime van de CTC, maar ook zaken die voor 1 januari 1995 zijn gestart en daarna nog doorlopen en al afgeronde zaken die aan het ministerie van Justitie in het kader van de doorlichting gemeld zijn. De toetsing achteraf van gehanteerde opsporingsmethoden is negen maal voorgekomen. In dat geval wordt gesteld wat het oordeel geweest zou zijn ware het een toetsing vooraf. Een aantal malen betreft dit zaken die nog aan de rechter moesten worden voorgelegd. Eén keer heeft dit geleid tot het dringend advies de zaak niet voor de rechter te brengen gezien het grote afbreukrisico voor de burgerinfiltrant. De voorzitter van de CTC:

<sup>72</sup> Verhoor J. M. Jansen, hoofdofficier van justitie te 's-Hertogenbosch, voorzitter van de Centrale toetsingscommissie, 16 oktober 1995, nr. 58.



*De heer Jansen: Ik heb zoëven al gezegd dat ik het toetsen achteraf problematisch vind. Het ligt ook duidelijk anders dan het toetsen vooraf. Enkele trajecten waarin wij achteraf hebben getoetst, waren trajecten waarin in de OM-lijn, hoofdofficier en PG, was ingestemd met het te lopen traject. Het belang van de toetsing achteraf door ons zou kunnen zijn dat wij in een bepaald traject zulke grote risico's zien – dat heeft zich niet voorgedaan – of vinden dat men zo volstrekt ernaast heeft gezeten dat wij de mensen die nog met de zaak bezig zijn ontraden om dat voort te zetten. Dat is ook in een geval gebeurd.*

*De voorzitter: In een geval is dat gebeurd. In welk geval is dat gebeurd?*

*De heer Jansen: Dat was een geval waarin het probleem zat – het is al even aan de orde geweest – van de vrijwaring van de infiltrant. Men had gezegd: natuurlijk, wij moeten jou op een bepaald ogenblik ook wel aanhouden samen met de andere verdachten, want je speelt een rol in die zaak, maar wij halen je er wel uit. Men kwam daarmee in de problemen en stuurde toen aan op het maken van een vormfout.*

*De voorzitter: Een welbewuste vormfout?*

*De heer Jansen: Ja. Wij hebben gezegd dat wij dat volstrekt onaanvaardbaar vinden.*

*De voorzitter: Heeft men toen naar u geluisterd?*

*De heer Jansen: Toen heeft men naar ons geluisterd in die zin dat men zei: wij zijn het niet met je eens. Maar dat is ook de zaak waarin het beroep op de portefeuillehouder heeft plaatsgevonden.*

*De voorzitter: Toen heeft de portefeuillehouder wie gelijk gegeven?*

*De heer Jansen: De portefeuillehouder heeft gezegd: ik vind het buitenproportioneel om de hele zaak af te blazen nu je zover bent, maar leg je probleem aan de rechter voor; laat de rechter uitmaken wat hij ervan vindt en wat hij eventueel...*

*De voorzitter: Uiteindelijk is die weg van de vormfout dus niet gekozen?*

*De heer Jansen: Dat klopt.<sup>73</sup>*

Een aantal keren worden zaken ingetrokken die eerst ter toetsing zijn voorgelegd. In een voorkomend geval bleek de politiechef het achteraf niet eens te zijn met de voorwaarden die de hoofdofficier aan de operatie stelde, en herriep de toetsing. Voor het geval dat de hoofdofficier zich niet kan vinden in het oordeel en de voorwaarden van de CTC is voorzien in een beroepsprocedure (art. 26 Reglement van de CTC).

*De heer Jansen: De afspraak is – dat is ook in het instellingsbesluit vastgelegd – dat, als de hoofdofficier het niet eens is met het advies van de toetsingscommissie, er een soort beroepsmogelijkheid is bij de PG-portefeuillehouder zware criminaliteit. Dat beroep is éénmaal ingesteld. Als het beroep er niet komt, dan neem ik aan dat de betreffende hoofdofficier het met onze visie eens is en uit de voeten kan met de voorwaarden die wij stellen.*

Als tweede taak noemt het Instellingsbesluit het beslissen over verlenging als de termijn van goedkeuring voor de inzet van opsporingsmethoden is verstreken. In de praktijk wordt meestal toestemming gegeven voor een termijn van drie maanden, met het verzoek om na deze periode de CTC een tussenreportage ter hand te stellen. Nadere goedkeuring kan noodzakelijk zijn bij wijzigingen inzake de veiligheidsaspecten van personen en de ernst en frequentie van te plegen strafbare feiten en dergelijke.

Als derde taak krijgt de CTC het ontwikkelen van richtlijnen op het terrein van de niet uitdrukkelijk wettelijk geregelde opsporingsmethoden.

*De heer Vos: U zegt dat het OM op de hoogte komt van de criteria die u hanteert, maar het zijn toch individuele officieren die via hun hoofdofficier de aanvraag indienen? Het blijft toch binnen het circuit CTC en officier die de aanvraag indient? Hoe verspreiden zich dan de criteria die u hanteert?*

*De heer Jansen: U zegt «de individuele officier». Een belangrijk punt is dat het altijd moet lopen via de hoofdofficier. Dat zijn er 20 in het land, dus dat is een veel beperktere kring,*

<sup>73</sup> Verhoor J. M. Jansen, hoofdofficier van justitie te 's-Hertogenbosch, voorzitter van de Centrale toetsingscommissie, 16 oktober 1995, nr. 58.

*waarin men bovendien met enige regelmaat elkaar treft en waarin er alle mogelijkheid is tot het uitwisselen en uitdragen van standpunten van zo'n Centrale toetsingscommissie.*

*De heer Vos: Voor u geldt dan de gedachte: hoort, zegt het voort? Als men uw oordeel heeft, dan mag het een bredere verspreiding krijgen?*

*De heer Jansen: Ja. Daar komt bij dat wij ieder kwartaal een kwartaalrapport maken, waarin wij verslag doen van onze werkzaamheden en ook van ons voortschrijdend inzicht, als ik het zo mag noemen. Dat rapport gaat naar de vergadering van procureurs-generaal en uiteraard vindt het ook verder zijn weg binnen het OM.<sup>74</sup>*

Het Instellingsbesluit wijst daarbij op de mogelijkheid dat die richtlijnen ertoe leiden dat de besluitvorming in de toekomst weer op het niveau van de arrondissementen kan plaatsvinden. Op het moment houdt de CTC zich bezig met oordeelsvorming over de doorlating van harddrugs en de actualisering van richtlijnen.

De CTC dient zich ten vierde een beeld te vormen van de gebruikte en te gebruiken opsporingsmethoden. In totaal zijn 72 zaken aangemeld, die bijna alle verdovende middelen betreffen. Een enkele keer wordt de inzet van de opsporingsmethode ontraden.

In 1995 is de meest voorgelegde methode de (voorgenomen) inzet van burgerinfiltratie, namelijk in 30 gevallen. Dat zijn zowel Nederlandse als buitenlandse burgerinfiltranten. Meestal gaat de inzet gepaard met het plegen van strafbare feiten zoals het doen van vooraankopen en transport van verdovende middelen.<sup>75</sup> De duur van de inzet varieert van een dag tot anderhalf jaar. Er zijn vier niet-criminele burgerinfiltranten aangemeld. De voorwaarden die aan de inzet van burgerinfiltranten worden gesteld, zijn onder meer:

- er mag niet worden afgeweken van de aard en de duur van de inzet zonder de CTC hiervan op de hoogte te stellen;*
- afspraken moeten schriftelijk worden vastgelegd en de infiltrant moet gewezen worden op de consequenties (o.a. aanhouding) bij schending ervan;*
- criminele verdiensten moeten worden afgedragen in ruil voor een beloning van justitie;*
- aandacht moet worden besteed aan het beperken van de afbreukrisico's.*
- de Nederlandse infiltrant mag doorgaans geen activiteiten in het buitenland verrichten. Bij buitenlandse infiltranten moeten goede schriftelijke afspraken worden gemaakt met de buitenlandse autoriteiten en gewaakt moet worden dat absoluut geen sprake is van uitlokking;*
- bij gecontroleerde aflevering of doorlating moet de uiteindelijke omvang van een transport verdovende middelen worden gemeld, inclusief het deel dat eventueel uiteindelijk het milieu is ingegaan.*

Naast burgerinfiltranten wordt ook de inzet van politie-infiltranten ter toetsing gemeld, te weten in negentien zaken. Nederlandse infiltranten behoren tot een Politieel infiltratie-team (PIT). In vijf zaken zijn buitenlandse politie-infiltranten gemeld, al dan niet in combinatie met Nederlandse infiltranten. Incidenteel is sprake van een combinatie met een frontstore of direct af luisteren. De duur van inzet varieert van zes weken tot anderhalf jaar. De voorwaarden aan de inzet van politie-infiltranten wijken niet veel af van die voor burgerinfiltratie. Een tweetal afwijkende voorwaarden zijn:

- goede psycho-sociale begeleiding van de politie-infiltrant;*
- in geval van een buitenlandse infiltrant in Nederland of een Nederlandse politieinfiltrant in het buitenland: handelen conform Nederlandse richtlijnen, schriftelijke afspraken met buitenlandse autoriteiten onder meer over vrijwaring als sprake is van het plegen van strafbare feiten, en het sturen van een rogatoire commissie.*

<sup>74</sup> Verhoor J. M. Jansen, hoofdofficier van justitie te 's-Hertogenbosch, voorzitter van de Centrale toetsingscommissie, 16 oktober 1995, nr. 58.

<sup>75</sup> Zie voor een overzicht Bijlage 5 *Methoden*, hoofdstuk 5 *Infiltratie*.

In vijf zaken zijn deals met criminelen gemeld, zowel met «afgestraften» als met verdachten. De deal betrof vaak belastende verklaringen in ruil voor strafvermindering, een milder strafregime of al dan niet uitlevering.

De CTC spreekt nadrukkelijk haar voorkeur uit voor deals met afgestraften in plaats van verdachten, en dat slechts in ruil voor «harde» verklaringen om zware zaken op te lossen. Er blijkt grote behoefte te bestaan aan een getuigenbeschermingsprogramma.

Inkijkoperaties die verlopen conform de handleiding kijkoperaties hoeven niet te worden gemeld ter toetsing, maar slechts ter registratie. Vier inkijkoperaties zijn gemeld. In twee gevallen luidt het advies van de CTC negatief omdat niet wordt voldaan aan de in de handleiding gestelde eisen. Ook voor wat betreft gecontroleerde aflevering, peilbakens, voorkoop, foto- en video-observatie en een combinatie hiervan, volstaat melding ter registratie aan de CTC. In de praktijk worden gecontroleerde aflevering en voorkoop vermeld bij de toetsing van de inzet van een burger- dan wel politie-infiltrant. De CTC beraadt zich nog over de verdere verwerking van de gegevens die ter registratie zijn aangeboden.

Verder wordt nog apart een aantal inzetten gemeld. Dit betreft onder meer fenomeenonderzoek naar het effectenwezen, advies aan het College van procureurs-generaal over informatie-overdracht naar een andere regio, het opzetten van een frontstore ten bate van de afscherming van een CID, direct afluisteren in een café en doorlating van gestolen auto's.

De minister van Justitie behoudt de mogelijkheid om na verleende goedkeuring door de CTC de inzet van een bepaalde opsporingsmethode te beletten. Gelet op het gegeven dat de minister van Justitie de gewoonte heeft terughoudend van de aanwijzingsbevoegdheid van artikel 5 RO gebruik te maken, is zulk optreden wel opvallend. Tot op heden heeft de minister één keer een onderzoek stopgezet in weerwil van het fiat door de CTC. Volgens de voorzitter komt dit het gezag van de CTC niet ten goede.

*De voorzitter: U heeft toen toch in feite bijna op het punt heeft gestaan om te zeggen: dan leggen wij er het bijltje maar bij neer?*

*De heer Jansen: Dat was inderdaad even de stemming binnen de toetsingscommissie.<sup>76</sup>*

Vanzelfsprekend is ook de rechter niet gebonden aan het oordeel van de CTC. Ondanks goedkeuring van de CTC kan de rechter tot het oordeel komen dat een infiltratie onrechtmatig is geweest.

*De heer Rabbae: U zegt niet dat het goed is dat het OM haar huiswerk goed doet, maar dat de uiteindelijke toetsing toch plaatsvindt door de rechter ter zitting.*

*Mevrouw In 't Velt-Meijer: Het is goed, maar niet voldoende. Ik geef het voorbeeld van een kind dat rekensommetjes maakt. Als die door iemand worden nagekeken en er drie fouten uit worden gehaald, zitten er misschien nog twee in. In die trant kun je het zien. Als de toetsingscommissie er een paar fouten uit haalt, blijven er voor de rechtbank minder fouten over om te onderzoeken.*

*De heer Vos: Als ik het samenvat komt het erop neer, dat u als rechter gewoon zelf de controle wilt blijven uitoefenen op wat in feite in het voortraject gebeurt, rechter-commissaris of een centrale controle instantie van het OM of niet. U zit als rechter op het eindstation en wilt zelf een beoordeling blijven geven.*

*Mevrouw In 't Velt-Meijer: Ja zeker! Ik denk dat de uiteindelijke verantwoordelijkheid toch voor de zittingsrechter is.<sup>77</sup>*

Dat is begrijpelijk, omdat de goedkeuring van de CTC in het algemeen slechts een voorafgaande beoordeling inhoudt en bij een toetsing achteraf met meer factoren rekening kan en moet worden gehouden. De rechter zal bij zijn beoordeling van de zorgvuldigheid van de inzet van het middel infiltratie wel mee laten wegen of de CTC de inzet van de methode heeft getoetst. Zo niet, dan behoeft de rechter nog niet onmiddellijk tot ongeoorloofdheid van de operatie te beslissen, maar de kans daarop lijkt wel aanzienlijk. De tussenkomst van de CTC zal in het proces-verbaal moeten worden vermeld. Overigens wordt een groot deel van de

<sup>76</sup> Verhoor J. M. Jansen, hoofdofficier van justitie te 's-Hertogenbosch, voorzitter van de Centrale toetsingscommissie, 16 oktober 1995, nr. 58.

<sup>77</sup> Verhoor J. M. E. In 't Velt-Meijer, voorzitter van de strafkamer bij de rechtbank te Rotterdam, 23 oktober 1995, nr. 67.

opsporingsmethoden die ter toetsing bij de CTC zijn geweest, niet voorgelegd aan de rechter. Dit betreft voornamelijk de inzet van burger-infiltranten. In een aantal keren wordt pas achteraf de beslissing genomen of de inzet van een opsporingsmethode ter toetsing aan de rechter zal worden aangeboden. Dit hangt af van het succes van de inzet en of het een toegevoegde waarde heeft voor de bewijsvoering. De inzet van politie-infiltranten wordt doorgaans wel, op voorwaarde van succes, ter terechtzitting verantwoord.

De acceptatie van toetsing door de CTC verloopt niet vlekkeloos. Het OM heeft herhaaldelijk oproepen gedaan om mee te werken aan de toezending van gegevens. Het is de vraag of, en zo ja, in hoeverre zulks inmiddels is verbeterd. De indruk bestaat dat de CTC niet alle zaken die gemeld hadden moeten worden, heeft ontvangen. De CTC zelf merkt op dat de verschillende arrondissementen heel verschillend met de CTC omgaan. De ene officier van justitie noemt de CTC nuttig collegiaal overleg, maar vindt dat de CTC geen toetsing verricht. De ander zegt de grootst mogelijke twijfels over de CTC te hebben en niet te verwachten dat de rechter zich zal laten leiden door het oordeel van de CTC.

*De heer **Vrakking**: De CTC kan natuurlijk nooit de verantwoordelijkheid die ik als hoofdofficier heb, vervangen. Ik moet aan mijn rechtbank uit kunnen leggen waarom wij iets gedaan hebben. Die rechtbank heeft ook een eigen verantwoordelijkheid. De CTC kan daarvoor nooit in de plaats komen. Een rechter-commissaris kan dat tenslotte ook niet.<sup>78</sup>*

De advocatuur is niet onder de indruk van de extra waarborg die de CTC zou kunnen bieden.

*De heer **Rouvoet**: Mijnheer Hiddema, maakt het voor de mate van uw fiduciair in opsporingsmethoden nog uit of bijvoorbeeld de Centrale toetsingscommissie zich erover gebogen heeft?*

*De heer **Hiddema**: Nee. Ik zal dat uitleggen. U kunt regelen wat u wilt in het traject – ik zal dat woord ook maar eens gebruiken – CID, chef-CID, CID-officier, hoofdofficier, zaaks-officier, procureur-generaal en toetsingscommissies, doch dat heeft alleen maar tot gevolg dat die groep van mensen hecht aan elkaar wordt geketend; men moet elkaar informeren. Dit betekent dat de deur van de CID-keuken, waar de informatie echt vandaan moet komen, extra gesloten wordt, omdat men weet: als wij het doorgeven en ter toetsing aanreiken aan een goede, bevriende officier gaat deze ermee aan de haal met alle mensen met wie hij moet overleggen. Die soesa wil men liever niet. Men houdt het binnen die keuken, omdat daar toch niemand komt kijken. Hoe strakker men dus het geheime gedeelte van de opsporing aan banden probeert te leggen buiten de CID-keuken om hoe harder het potje daar gaat pruttelen.<sup>79</sup>*

### 9.5.3 De rol van de rechter

De centrale positie van het OM in het strafprocesrecht en daarmee ook in het opsporingsonderzoek is niet vanzelfsprekend.

*In het verre verleden was onder vigeur van het Wetboek van Strafvordering van 1838 de rechter-commissaris de centrale figuur in het vooronderzoek. Deze situatie komen we nog steeds in andere Europese staten tegen. Zelfs het geldende Wetboek van Strafvordering lijkt van de centrale positie van de rechter-commissaris uit te gaan. Dit hangt samen met het uitgangspunt van de wetgever dat getuigenbewijs op de terechtzitting zou worden geleverd en dat de rechter-commissaris wat dat betreft in feite de gang van zaken op de zitting voorbereidt. Dit uitgangspunt is evenwel nooit tot uitwerking gekomen, daar de rechtspraak (met name HR 20 december 1926, NJ 1927, 85) het mogelijk maakte dat getuigenverklaringen in het vooronderzoek door de opsporingsambtenaren worden verzameld en neergelegd in een proces-verbaal door de rechter als bewijsmiddel worden gebruikt.*

<sup>78</sup> Verhoor J. M. Vrakking, hoofdofficier van justitie te Amsterdam, 12 oktober 1995, nr. 53.

<sup>79</sup> Verhoor Th. U. Hiddema, advocaat te Maastricht, 20 oktober 1995, nr. 64.

Met de acceptatie van een vergaande mate van schriftelijke bewijsvoering zijn de activiteiten van de opsporingsambtenaren en de officier van justitie van doorslaggevend belang geworden voor het strafrechtelijk onderzoek. Politie en OM hebben daardoor de feitelijke mogelijkheid om, met voorbijgaan aan de rechter-commissaris, te selecteren welke verklaringen de rechter ter zitting onder ogen komen. Dit heeft onder meer tot gevolg gehad dat de rechter-commissaris in de loop der jaren steeds minder een leidende, en steeds meer een toetsende en/of een tot het gebruik van dwangmiddelen machtigende autoriteit is geworden. De rechter-commissaris heeft in de huidige verhoudingen weinig gezag ten opzichte van het OM en de politie.

Tussen het OM en de rechter-commissaris vindt geen overleg plaats over opsporingsmethoden. Het wordt wel denkbaar geacht dat bij toepassing van opsporingsmethoden afspraken worden gemaakt over de informatieverschaffing door het OM aan de rechter. De rechter wil steeds meer weten over de inzet van niet uitdrukkelijk wettelijk geregelde opsporingsmethoden. Bij het OM bestaat de indruk dat een aantal rechters-commissarissen ontvankelijk is voor het afschermen van bepaalde vertrouwelijke informatie naar de verdediging.

## 9.6 Conclusies

1. Bij de criminaliteitsbestrijding is het OM sterk arrondissementsgewijs georiënteerd. Dit leidt ertoe dat van eenvormig beleid geen sprake is. Voor het takenpakket en de organisatorische plaats van de CID-officieren, de kernteam-officieren en de ZwaCri-officieren ontbreekt een landelijke standaard. Dat verklaart mede het verschil in invulling van deze taak.
2. Met de reorganisatie wordt ernaar gestreefd van het OM één organisatie te maken. Op besluitvormend niveau worden de territoriale taakverdelingen daarbij vervangen door functionele taakverdelingen.
3. Er is een Landelijk bureau OM, waar onder anderen drie officieren werkzaam zijn met landelijke taken. Door het ontbreken van een inbedding van het Landelijk rechercheteam in één of meer regiokorpsen zal de positie van het OM in het onderzoek van het LRT sterk kunnen zijn.
4. In de meeste gewone strafzaken heeft het OM ondanks zijn directe verantwoordelijkheid geen bemoeienis met de opsporing. Dit is in het veld als probleem gesignaleerd, maar sommigen zijn beducht voor een te grote betrokkenheid van het OM bij de praktijk van de opsporing. Tussen het OM en de politie heerst een cultuur van wederzijds vertrouwen waarbij feitelijke sturing van en controle op de politie door het OM ongebruikelijk zijn.
5. De beheerstaak van het OM krijgt vrijwel alleen vorm door de mogelijkheid via de Regeling bijzondere opsporingskosten politie gelden ter beschikking te stellen.
6. Het gezag van het OM strekt zich ook uit over opsporingsmethoden van de politie die plaatsvinden voordat een verdenking bestaat. Doorgaans is de CID-officier als eerste vanuit het OM bij de selectie van zaken betrokken en ook de verantwoordelijke binnen het parket voor de toepassing van voormelde opsporingsmethoden. Zijn rol in de prioriteitenstelling is, ondanks de uitgebreide procedures, groot, zo niet doorslaggevend.
7. De beantwoording van de vraag of en zo ja op welk niveau toestemming van de officier van justitie nodig is voor de toepassing van

niet uitdrukkelijk in de wet geregelde opsporingsmethoden, is onder meer afhankelijk van de ingrijpendheid van de methode. Daarover bestaat geen landelijke overeenstemming. Ook de criteria op grond waarvan de beslissingen moeten worden genomen, zijn beperkt. Doorgaans wordt beslist op grond van afwegingen in termen het proportionaliteits- en het subsidiariteitsbeginsel. Over de vraag welke factoren daarbij in concreto een rol moeten spelen, wordt verschillend gedacht. Binnen het OM is slechts een beperkte groep officieren bekend met dit type afwegingen. De verslaglegging van de afweging van het proportionaliteits- en subsidiariteitsbeginsel is beperkt.

8. De contacten van CID-officieren met de CID-en lopen uiteen in frequentie en intensiteit. Doorgaans is het beperkt tot contact met de RCID-chef. De CID-officier is in het algemeen niet van alles wat binnen de CID gebeurt op de hoogte, hij kent bijvoorbeeld de namen van de informanten niet altijd. De CID-officier kan bij een zaak betrokken blijven, ook als het tactisch onderzoek is aangevangen. Wie in zo'n geval verantwoordelijk is voor het CID-traject, is niet altijd geheel duidelijk.

9. Over de vraag in hoeverre de zaaksofficier op de hoogte moet worden gesteld van hetgeen door de CID-officier is besloten en van wat in de CID-fase is gebeurd, bestaan verschillende opvattingen. De tendens bestaat de zaaksofficier wel op de hoogte te stellen van (eventueel geheime) acties die bewijsmateriaal opleveren, maar niet van andere gebeurtenissen.

10. Velen, ook binnen het OM, menen dat het OM zijn gezag beter moet uitoefenen. De capaciteiten van het OM op dit punt staan ter discussie. In dat verband wordt gewezen op de verschillen in leidinggevende capaciteiten tussen individuele officieren. In de tweede plaats is het een feit dat het OM onder «negatieve controle» staat van de politie: het is deels afhankelijk van wat de politie aanlevert. Het is voorgekomen dat de politie het OM onjuist of onvoldoende heeft geïnformeerd, maar daar lijkt niet het kernprobleem te liggen. Het past – in de derde plaats – niet bij de cultuur binnen het OM om de politie daadwerkelijk te controleren, om door te vragen. Daarbij is overigens ook niet duidelijk in hoeverre dat zou moeten gebeuren. Individuele officieren zoeken hierin hun eigen weg. In de vierde plaats bestaat binnen het OM geen cultuur om onderling de wijze van leidinggeven in concreet politie-onderzoek te bespreken of daarover door te vragen. Afgezien van de cultuur moet in dit verband worden bedacht dat de structuren soms ook niet geheel helder zijn: in incidentele gevallen kan een procureur-generaal zich dwars door de normale hiërarchie heen met incidentele zaken bemoeien. Bij deze overwegingen moet overigens bedacht worden dat veel leden van het OM verrast werden door het feit dat zij verantwoordelijk bleken te zijn voor opsporingsmethoden waarvan zij nauwelijks beseften dat deze plaats (konden) vinden.

11. In beginsel dienen van alle opsporingshandelingen, dus ook van niet uitdrukkelijk wettelijk geregelde methoden, processen-verbaal te worden opgemaakt, maar er bestaat verschil van mening of deze processen-verbaal ook altijd in het dossier terecht moeten komen. Volstrekte helderheid over de vraag of proces-verbaal moet worden opgemaakt in geval geen bewijs is vergaard of geen vervolging plaatsvindt, bijvoorbeeld in het geval dat bedoelde opsporingsmethoden zijn toegepast, geeft het Wetboek van Strafvordering niet. Dergelijke helderheid is gewenst.

12. Het coördinerend beleidsoverleg adviseert het College van procureurs-generaal over de door de kernteams te verrichten onder-

zoeken. De prioriteitenstelling van het CBO stuit soms op regionale belangen, welke in artikel 4 van de convenanten over de kernteams ook gehonoreerd worden. Deze tegenstelling bevordert de duidelijkheid bij de prioriteitenstelling niet.

13. De procureurs-generaal hebben zich tot voor kort niet of nauwelijks bezig gehouden met de feitelijke toepassing van niet uitdrukkelijk wettelijk geregelde opsporingsmethoden. Zij maakten ook slechts in zeer beperkte mate gebruik van richtlijnen om deze methoden te regelen. Zij hebben geen initiatieven tot overkoepelende wetgeving genomen.

14. De landelijke CRI-officier heeft bij internationale rechtshulp met name bij niet uitdrukkelijk in de wet geregelde opsporingsmethoden een belangrijke taak. Toch blijft er een grote marge van vrijheid voor de lokale officier bestaan, waardoor de landelijke officier geen volledig overzicht heeft.

15. De Centrale toetsingscommissie is gestuit op onwil en heeft daardoor nog geen volledig overzicht van de gebruikte opsporingsmethoden. De Centrale toetsingscommissie kan de uiteindelijke verantwoordelijkheden van de (zittings)rechter niet wegnemen.

## 10 RECHTERS-COMMISSARISSSEN

### 10.1 Inleiding

#### 10.1.1 Algemene introductie

In Nederland bepaalt niet de rechter-commissaris, maar de officier van justitie de aard en de omvang van het strafrechtelijk onderzoek. Oorspronkelijk, in het Wetboek van Strafvordering van 1838, droeg de rechter-commissaris de verantwoordelijkheid voor de «instructie», het deel van het onderzoek naar «misdaden», waarin dwangmiddelen tegen de persoon van de verdachte konden worden aangewend en de verdachte werd gedwongen zich aan het strafonderzoek te onderwerpen. Na de wijziging in het Wetboek van Strafvordering in 1886 en de vernieuwing ervan in 1926 is de officier van justitie daarvoor de verantwoordelijke. De voor de officier van justitie geldende verplichting «rechtsingang» te vorderen, waarmee de rechter-commissaris werd ingeschakeld, is in 1926 afgeschaft. De officier van justitie bepaalt zelfstandig of hij een gerechtelijk vooronderzoek vordert en dus de rechter-commissaris in het onderzoek betreft. De vordering van de officier van justitie is voor de rechter-commissaris een voorwaarde voor bevoegdheidsuitoefening.<sup>1</sup> En als de rechter-commissaris zijn werk heeft gedaan en het gerechtelijk vooronderzoek is gesloten, is het het openbaar ministerie dat beslist over verdere vervolging.

Dit neemt echter niet weg dat er ook nu nog een prominente rol, althans formeel, voor de rechter-commissaris in het voorbereidend onderzoek is weggelegd. Voor de inzet van vele dwangmiddelen, zoals inbewaringstelling, huiszoeking en telefoontap, is zijn toestemming vereist. Hij leidt het gerechtelijk vooronderzoek, dat in de regel op vordering van de officier van justitie wordt geopend.<sup>2</sup> Hij verhoort verdachten en getuigen en verricht andere onderzoekshandelingen. De rechter-commissaris fungeert daarbij in de eerste plaats als rechter. Hij dient op onafhankelijke en onpartijdige wijze het opsporingsbelang af te wegen tegen het belang van de burger wiens persoonlijke levenssfeer wordt geschonden.

In dit hoofdstuk staat de volgende vraag uit het rapport *Opsporing gezocht* van de Werkgroep vooronderzoek opsporingsmethoden centraal:<sup>3</sup>

*Hoe geeft de rechter-commissaris vorm aan de sturing van en de controle op de inzet van opsporingsmethoden ter bestrijding van de zware, georganiseerde criminaliteit? {8A en 10D}*

#### 10.1.2 Plan van aanpak

De opbouw van het hoofdstuk is als volgt. In paragraaf 10.2 staat de organisatie van het rechter-commissariaat binnen de rechtbanken centraal. Er wordt aandacht besteed aan de taak van de rechter-commissaris en de verhouding tot de strafkamers binnen de rechtbank en aan de nieuwe figuur van de coördinerend rechter-commissaris. Ook de opleiding van rechters-commissarissen komt aan bod. Vervolgens wordt de wettelijke positie van de rechter-commissaris geschetst, zowel volgens het huidige recht als volgens de aanhangige wetsontwerpen. Paragraaf 10.3 behandelt de zaken en werkwijze, waarbij de nadruk ligt op opsporingsmethoden. Nu die methoden onderwerp zijn van een aparte bijlage (*5, Methoden*), wordt hier vooral beschreven wat de rol van de rechter-commissaris bij de inzet van die methoden is. Daarnaast wordt de verhouding van de rechter-commissaris tot het openbaar ministerie en de politie beschreven. In paragraaf 10.4 wordt de rol van beleid en hiërarchie

<sup>1</sup> A.E. Harteveld, *De rechter-commissaris in strafzaken*, Arnhem 1990, p. 60. Binnen het gerechtelijk vooronderzoek beslist de rechter-commissaris ambtshalve, of op vordering van de officier van justitie, of op verzoek van de verdachte over de te verrichten onderzoekshandelingen.

<sup>2</sup> Zie echter wel artikel 184 lid 2 Sv: ingeval verdachte zich in voorlopige hechtenis bevindt ambtshalve of op verzoek van de verdachte. Zie ook paragraaf 10.2.5.

<sup>3</sup> Kamerstuk 23 945, nr. 2.



afgezet tegen de onafhankelijke positie van de rechter-commissaris. In paragraaf 10.5 worden de conclusies getrokken.

## **10.2 Taak en organisatie**

### *10.2.1 De taak van de rechter-commissaris*

De rechter-commissaris heeft twee hoofdtaken. Hij dient allereerst het gebruik van ingrijpende dwangmiddelen te bewaken, dat wil zeggen te beslissen of in het belang van het strafrechtelijk onderzoek inbreuken op vrijheid en privacy van verdachten en andere personen kunnen worden gemaakt. Deze bevoegdheid hangt samen met de onafhankelijkheid van de rechter-commissaris. Hij wordt beter dan de officier van justitie in staat geacht een onpartijdig oordeel te vellen. Als de officier van justitie zulke ingrijpende maatregelen nodig acht, zal hij daarvoor altijd de toestemming van de rechter-commissaris moeten vragen. De toepassing van de klassieke dwangmiddelen wordt door de officier gevorderd en de rechter-commissaris beslist op die vordering.

De tweede hoofdtaak is het instellen en verrichten van het gerechtelijk vooronderzoek door het verhoren van verdachten en getuigen (artt. 181, 184 lid 2, 185, 200 en 210 Sv), het onderzoeken van plaatsen (artt. 112 en 192 Sv) en andere onderzoekswerkzaamheden. De rechter-commissaris voert zijn taken in beginsel uit in aanwezigheid van de verdachte of diens raadsman, die hij steeds de gelegenheid moet geven vragen te stellen en opmerkingen te maken.

De organisatie van het gerechtelijk vooronderzoek is onderzocht door de Commissie herijking Wetboek van Strafvordering, de commissie-Moons. Haar aanbevelingen die zijn uitgemond in wetsvoorstellen worden in paragraaf 10.2.5 besproken.

Artikel 177 Sv bepaalt dat de rechter-commissaris, zoveel mogelijk in overleg met de officier van justitie, het doen van nasporingen kan opdragen en bevelen kan geven aan opsporingsambtenaren. Het is de taak van de rechter-commissaris om onvolkomenheden in het onderzoek van politie en OM te signaleren en aanvullende opsporing te doen of te laten doen. Verder kan hij evenzeer onderzoek doen of laten doen naar aanleiding van verwerpen van de verdediging, bijvoorbeeld het nagaan van een alibi.

Hij kan ook onderzoek laten doen naar de persoonlijkheid of de achtergronden van de verdachte, bijvoorbeeld in de vorm van een psychiatrisch rapport. Als de rechter-commissaris de indruk heeft dat door de verhoren en andere activiteiten de zaak voldoende tot klaarheid is gebracht, sluit hij het gerechtelijk vooronderzoek (artikel 237 Sv). Na sluiting van het gerechtelijk vooronderzoek moet de zaak gereed zijn voor de terechtzitting. Er wordt wel gesproken van het panklaar maken van een zaak voor de zitting.

De positie van de rechter-commissaris is enigszins dualistisch. Enerzijds is hij betrokken bij het onderzoek – formeel is hij de leider van het gerechtelijk vooronderzoek – en anderzijds is hij als rechter toetsers of controleur. Voor een toetsende functie wordt een zekere afstandelijkheid wenselijk geacht. Dit staat op gespannen voet met het leiding geven aan het onderzoek. In de praktijk heeft de rechter-commissaris niet de dagelijkse leiding van het gerechtelijk vooronderzoek. Doorgaans laat hij zich regelmatig op de hoogte stellen van de voortgang van het onderzoek. Dat gebeurt bijvoorbeeld bij gelegenheid van de (nieuwe) vorderingen tot toepassing van dwangmiddelen of bij gelegenheid van de verlenging van tapbeschikkingen. De mate waarin de rechter-commissaris zich daadwerkelijk met het onderzoek inlaat, verschilt per kabinet en per rechter-commissaris.

### *Feitelijke werkzaamheden in grote strafzaken*

De werkzaamheden van de rechter-commissaris kunnen worden verduidelijkt door een beschrijving van de gang van zaken bij een strafzaak van behoorlijke omvang. In dergelijke zaken is doorgaans sprake van een gerechtelijk vooronderzoek. De officier van justitie zal als regel na een voorafgaand opsporingsonderzoek een gerechtelijk vooronderzoek vorderen teneinde de toepassing van dwangmiddelen, zoals de telefoontap en de huiszoeking mogelijk te doen zijn. Voorafgaande aan de vordering gerechtelijk vooronderzoek ter fine van tappen en/of huiszoeking is er niet zelden informeel vooroverleg tussen rechter-commissaris en officier van justitie. In dat informele vooroverleg wordt de rechter-commissaris geïnformeerd over het reeds verrichte onderzoek en worden de mogelijkheden van het gerechtelijk vooronderzoek besproken. Een schriftelijke vordering van de officier van justitie gaat vergezeld van rapportage van de politie in de vorm van een proces-verbaal ter onderbouwing van de verdenking en de noodzaak tot het toepassen van een dwangmiddel. Aan de hand van deze doorgaans summier stukken toetst de rechter-commissaris of er een verdenking is, en als die er is, opent hij een gerechtelijk vooronderzoek. Deze toetsing wordt bemoeilijkt in het geval de politierapportage bestaat uit informatie van de Criminele inlichtingendienst. In dat geval is de rechter-commissaris nauwelijks in staat de betrouwbaarheid van de informatie na te gaan. Daarom bestaat er in veel kabinetten de hoofdregel dat een gerechtelijk vooronderzoek niet geopend wordt uitsluitend op de CID-informatie die afkomstig is uit een enkele bron.

Afhankelijk van zijn wensen en de mededeelzaamheid van de officier en de politie ontvangt hij (doorgaans mondeling) informatie over het lopende opsporingsonderzoek, zoals een infiltratietraject.

*Ingeval een gerechtelijk vooronderzoek ten behoeve van het tappen van telefoongesprekken wordt gevorderd, blijft de activiteit van de rechter-commissaris in eerste instantie beperkt. De rechter-commissaris neemt (globaal) kennis van de inhoud van de door de politie in de vorm van een proces-verbaal uitgewerkte gesprekken. Hij verlengt desgevorderd de machtiging tot tappen mits hij daartoe voldoende grond aanwezig acht. Hierdoor krijgt de rechter-commissaris zicht op het verloop van het onderzoek. Vervolgens wordt hij veelal benaderd om een datum voor de huiszoeking te bepalen. Voorafgaand aan de huiszoeking(en), die vaak op meer plaatsen tegelijk worden gehouden, vindt een «briefing» plaats. Tijdens de briefing of daaraan voorafgaand vindt er overleg plaats over het tijdstip en de wijze van binnentreden (al dan niet met geweld), over de intensiteit van het zoeken, over de vraag of bewoners al dan niet aanwezig kunnen zijn bij de zoeking, over de mogelijkheid van onderzoek van computers, over de voorwerpen die in beslag genomen zullen worden en de vraag of de officier van justitie tijdens de zoeking aanwezig is of dat volstaan kan worden met een hulp-officier van justitie. Voorts zal besproken worden of er gelijktijdig in verschillende panden kan worden binnengetreden en hoelang de situatie ter plaatse bevroren moet worden in afwachting van de komst van de rechter-commissaris.*

*Wanneer al dan niet tijdens een lopend gerechtelijk vooronderzoek verdachten worden aangehouden en in verzekering gesteld, zal voor de afloop van de eerste inverzekeringstelling de rechter-commissaris de rechtmatigheid van de inverzekeringstelling moeten beoordelen of desgevorderd moeten beslissen over de inbewaringstelling. In dat kader dient er een verhoor van de verdachte plaats te vinden. Dat verhoor strekt ertoe na te gaan of er voldoende aanleiding is de verdachte langer gedetineerd te houden. De rechter-commissaris toetst of er ernstige bezwaren zijn tegen de verdachte en of er voldoende grond is voor de voortzetting van het voorarrest. In de praktijk wordt de inverzekeringstelling doorgaans niet verlengd, maar vordert de officier van justitie inbewaringstelling in geval hij voortzetting van de detentie wenst.*

Door het verhoor van de verdachte komen de belangen van de verdachte in het kader van het gerechtelijk vooronderzoek beter in beeld

voor de rechter-commissaris. Tijdens het verhoor van de verdachte door de rechter-commissaris kan de raadsman van de verdachte aanwezig zijn. Ten behoeve van de voorgeleiding bij de rechter-commissaris wordt door de politie een zogenaamd voorgeleidingsproces-verbaal opgemaakt. In dat stadium zijn in de regel de overige stukken (waaronder de verslagen van de afgeluisterde telefoongesprekken) voor de verdediging nog niet toegankelijk. Het voorgeleidingsproces-verbaal bestaat uit een globale weergave van de stand van het onderzoek en behelst de verklaringen van de verdachte tegenover de politie en eventuele getuigenverklaringen, waaronder de aangifte van een strafbaar feit.

Vanaf het verhoor krijgt de rechter-commissaris meer greep op het gerechtelijk vooronderzoek.

In dit stadium is het niet gebruikelijk dat nadere onderzoekshandelingen door de rechter-commissaris worden geïnitieerd. Doorgaans zal de verdediging later schriftelijk te kennen geven welke onderzoekshandelingen (met name het horen van getuigen) zij gewenst acht. Het komt ook wel voor dat de officier om nader onderzoek van de rechter-commissaris vraagt of dat de rechter-commissaris ambtshalve overgaat tot het horen van getuigen. Dit is echter uitzondering. In het stadium van voorgeleiding wordt veelal wel beslist over de vraag of psychiatrische rapportage van de verdachte noodzakelijk is.

*Wanneer de rechter-commissaris getuigen hoort, gaat het vaak om getuigen die al door de politie zijn ondervraagd. De verdediging wordt op deze wijze in de gelegenheid de betrouwbaarheid van de getuige te toetsen. Verhoor van andere getuigen, door de verdediging voorgedragen, is zeker geen uitzondering. Onder de getuigen neemt de bedreigde getuige een bijzondere plaats in (art. 226a e.v. Sv). Hierop wordt nader ingegaan in bijlage 5 Methoden, hoofdstuk 4 Informanten.*

Rogatoire commissies in het kader van internationale rechtshulpverdragen spelen in toenemende mate een rol in het gerechtelijk vooronderzoek. Op verzoek van buitenlandse justitiële autoriteiten die belast zijn met de buitenlandse takken van het grote onderzoek kunnen rechters-commissarissen onderzoekshandelingen verrichten, vaak in aanwezigheid van buitenlandse collega's of opsporingsambtenaren. Omgekeerd kunnen zij zelf in het buitenland aanwezig zijn bij getuigenverhoren of andere onderzoekshandelingen die op hun verzoek in dat buitenland worden ondernomen. Die aanwezigheid dient uiteraard om erover te waken dat de juiste vragen worden gesteld en dat de waarheidsvinding aan Nederlandse maatstaven voldoet.

Als de rechter-commissaris de indruk heeft dat door de verhoren en andere activiteiten de zaak voldoende tot klaarheid is gebracht, sluit hij het gerechtelijk vooronderzoek (artikel 237 Sv). Als de verdachte langer dan twee maanden in voorarrest zit, kan het gerechtelijk vooronderzoek ook door dagvaarding van de verdachte voor de terechtzitting worden gesloten. Dit wordt «wegdagvaarden» genoemd. Nadat de zaak is «weggedagvaard» kan de rechter-commissaris tot aan de zitting alleen nog onderzoekshandelingen verrichten in opdracht van de voorzitter van de meervoudige strafkamer (artikel 241 Sv). Wanneer het vooronderzoek nog niet is afgerond, zal de officier van justitie ter terechtzitting aanhouding van de zaak en verwijzing naar de rechter-commissaris voor verder onderzoek vorderen. Meestal wordt de rechter-commissaris daarbij de mogelijkheid geboden het onderzoek in volle omvang voort te zetten. De openbare terechtzitting heeft in dit soort gevallen een *pro forma* karakter. Als de verdachte zich in voorlopige hechtenis bevindt, moet er elke drie maanden een dergelijke *pro forma*-zitting plaatsvinden. Op deze wijze is het mogelijk dat de inhoudelijke behandeling van de strafzaak vele maanden na de eerste aanhouding plaatsvindt. Ook als de rechter-commissaris van oordeel is dat het gerechtelijk vooronderzoek is voltooid, kan hem door de rechtbank of het gerechtshof worden opgedragen

nadere onderzoekshandelingen te doen. Zowel de rechtbank als het gerechtshof hebben de mogelijkheid het onderzoek ter terechtzitting aan te houden en de zaak te verwijzen naar de rechter-commissaris voor nader onderzoek. Een dergelijke verwijzing kan ook plaatsvinden zonder dat er eerder een gerechtelijk vooronderzoek is geweest. Dit type verwijzingen vormt een substantieel deel van de werkzaamheden van de rechter-commissaris. Verwijzing naar de rechter-commissaris voor het horen van getuigen vindt veelal om redenen van doelmatigheid plaats.

Veel rechters zien een inherente spanning tussen een sturende rol van een rechter-commissaris van het optreden van OM en politie, en de mogelijkheid om dat optreden vervolgens te toetsen. Zij zien de rol van de rechter-commissaris dus vooral als controlerend. Zij verlangen meestal wel een actievere sturing van het politieke onderzoek door het OM.

Niet zelden achten rechters-commissarissen het met name hun taak te onderzoeken of het verlangde dwangmiddel kan worden toegepast aan de hand van de stukken die door het OM zijn overgelegd. Eén rechter-commissaris schrijft hierover:

*«De rechter-commissaris krijgt van de officier van justitie een proces-verbaal met voor de te nemen beslissing van belang zijnde feiten en geeft in de rust van zijn kabinet, verwijzend naar dat proces-verbaal zijn beslissing. Dat is het en meer niet. Dat is in het vervolg van de procedure ook eenvoudig toetsbaar: uit het proces-verbaal blijken de feiten waarop de beslissing is gebaseerd. In dat verband valt wel eens het woord stempelmachine, maar is een rechter in de kern van de zaak niet eigenlijk een stempelmachine als hij «toestaat gelijk verzocht» of «het gevorderde afwijst»? En wat is daar tegen? Zolang die machine zelf bepaalt of het goedkeuringsstempel of het afkeuringsstempel op het proces-verbaal wordt geplaatst niets, lijkt mij.»<sup>4</sup>*

Anderen willen evenwel meer informatie over de strategie van het opsporingsonderzoek om de vraag naar de noodzakelijkheid van het dwangmiddel (en de subsidiariteit en proportionaliteit ervan) beter te kunnen beantwoorden. De invulling die een rechter-commissaris aan die rol geeft is uiteraard sterk afhankelijk van de persoon. Sommigen zouden meer wettelijke ruimte willen voor een actievere bemoeienis met de loop van het strafrechtelijk onderzoek, anderen menen dat dat hun onafhankelijkheid zou aantasten.

### 10.2.2 Organisatiestructuur van het rechter-commissariaat

De rechter-commissaris wordt benoemd uit de rechters van de rechtbank (zie § 10.2.4) en is werkzaam in «het kabinet van de rechter-commissaris». Dit bestaat uit een aantal rechters-commissarissen, afhankelijk van de grootte van de rechtbank en het aantal strafkamers dat die rechtbank telt. Zo heeft de rechtbank Zwolle twee formatieplaatsen en heeft de rechtbank Amsterdam negen rechters-commissarissen, van wie enkelen in deeltijd werken.

*Het kabinet van de rechters-commissarissen is meestal een van de rechtbank afgescheiden ruimte, soms bevindt het zich ook in een ander gebouw dan de rechtbank. Die afscheiding is nodig omdat de rechters-commissarissen vaak personen verhoren die gedetineerd zijn. Er worden beveiligingseisen aan de werkruimte gesteld, ook vanwege de aanwezigheid van (privacygevoelige) dossiers en geheime informatie. Het kabinet bestaat uit een aantal werkamers van de rechters-commissarissen, die tevens verhoorkamer zijn, celruimte of toegang daartoe, en ruimte voor de politie, die de bewaking doet.*

Bij alle ambtshandelingen wordt de rechter-commissaris bijgestaan door een griffier. Hij maakt op aanwijzing van de rechter-commissaris een verslag van de handelingen en verhoren op in de vorm van een proces-

<sup>4</sup> H. Eigenberg, *De coördinerend rechter-commissaris*, Trema, april 1995, p. 128.

verbaal. Voorts verleent hij allerhande secretariële ondersteuning: agendabeheer, oproepen van getuigen, doorgeleiden van verzoeken aan politie en OM. De griffier behoort tot het administratief ondersteunend personeel van de rechtbank en heeft als regel niet de rang van gerechtssecretaris. In de grotere kabinetten komt het wel voor dat de leiding in handen is van een gerechtssecretaris/griffier.

### *10.2.3 De coördinerend rechter-commissaris*

Met ingang van 1995 is in de zes arrondissementen waar een kernteam is gevestigd, een coördinerend rechter-commissaris benoemd in de rang van vice-president van de arrondissementsrechtbank. Doorgaans heeft een rechter-commissaris de rang van rechter, en niet van vice-president. De benoemingen zijn niet vergezeld gegaan van een ministeriële opdracht of taakstelling, maar zij zijn het gevolg van een advies van een subwerkgroep, opererend onder de Werkgroep deskundigheidsbevordering voor zittende magistratuur en OM in het kader van het project Aanpak zware georganiseerde criminaliteit van het ministerie van Justitie. De subwerkgroep (werkgroep-Steenbeek) deed de volgende aanbevelingen over het functioneren van de coördinerend rechter-commissaris:

- hij coördineert de behandeling van kernteamzaken;
- hij staat de andere rechters-commissarissen die zaken van dat kernteam behandelen bij;
- hij begeleidt de opleiding van die rechters-commissarissen;
- hij is aanspreekpunt voor de kernteamofficieren van justitie.

Het is uitdrukkelijk niet de bedoeling dat de coördinerend rechter-commissaris zelf als een «super rechter-commissaris» alle kernteamzaken behandelt. Hij dient te coördineren in zaken die door andere rechters-commissarissen worden gedaan. De aanstelling geldt voor drie à vier jaren. Praktisch heeft de rol van de coördinerend rechter-commissaris nog nauwelijks invulling gekregen.

Inmiddels is in magistratelijke kringen een flinke discussie ontbrand over de inhoud van de functie van coördinerend rechter-commissaris. Voorstanders van een actievere rol voor de rechter-commissaris wijzen op het voordeel van een deskundige en onafhankelijke toetsing van opsporingsmethoden door de rechter. Tegenstanders menen dat de onafhankelijkheid van de rechter door die actieve opstelling juist in het gedrang komt, en dat zinvolle toetsing beter achteraf door de gehele rechtbank kan plaatsvinden. De discussie wordt in paragraaf 10.3.2 weergegeven.

### *10.2.4 Werving, selectie en opleiding*

De tijd dat het rechter-commissariaat op rechtbanken in laag aanzien stond is voorbij. Met name het strafprocesrecht is tegenwoordig als rechtsgebied ook voor de juridische fijnproever interessant. Voorts is het rechter-commissariaat een vak dat beroep doet op andere capaciteiten. De capaciteiten die nodig zijn om het rechter-commissariaat te vervullen worden hoog aangeslagen. Flexibiliteit, contactuele vaardigheid en het snel kunnen analyseren en beslissen zijn kenmerkende eigenschappen. In één rechtbank wordt er op gewezen dat daar geen vice-president is, die geen rechter-commissaris is geweest. De rechtbanken wijzen uit hun midden op voorstel van de president, gehoord de hoofdofficier van justitie, de rechters-commissarissen, belast met de behandeling van strafzaken aan (artikel 59 RO).

Elke rechtbank acht het nodig dat de rechter-commissaris over een fikse juridische ervaring beschikt, doch dit vereiste wordt verschillend ingevuld. Het varieert van in ieder geval een lange ervaring in de advocatuur, met enkele maanden functioneren in de strafkamer in één rechtbank tot ten minste twee jaar hebben gefunctioneerd in de strafsector in een andere. Zonder dat het ergens uitdrukkelijk wordt gezegd, is gevorderde leeftijd wel een bezwaar vanwege de forse aanslag die de functie op vrije tijd en nachtrust doet. De wettelijke regel dat benoeming van rechters-commissarissen geschiedt voor een periode van twee jaar is afgeschaft. In de praktijk wordt thans de functie voor twee tot drie jaren uitgeoefend.

Elke beginnend rechter-commissaris volgt de cursus *Rechter-commissaris in strafzaken* die wordt verzorgd door de Stichting studiecentrum rechtspleging. De nieuwe rechters-commissarissen doen tijdens deze vijf dagen durende cursus praktische kennis op over politie en opsporingstechnieken waaronder huiszoeking. Over het algemeen wordt die cursus als nuttig ervaren.

#### 10.2.5 Ontwerp herziening gerechtelijk vooronderzoek

De belangrijkste wijzigingen in de taken en positie van de rechter-commissaris die zich in de praktijk hebben voltrokken, zijn verwerkt in het op het rapport van de commissie-Moons gebaseerde wetsvoorstel 23 251, waarop op 18 januari 1995 door de minister nog een nota van wijzigingen is ingediend. De behandeling van het wetsvoorstel is door de Kamer opgehouden in afwachting van de bevindingen van de enquêtecommissie opsporingsmethoden. Het voorstel bevat ook onderdelen die niet een codificatie zijn van de bestaande praktijk. De volgende onderdelen zijn voor de positie van de rechter-commissaris van belang:

– onderdeel Ca (voorgestelde artikel 36a tot en met 36e Sv):

*De verdachte, jegens wie door of vanwege de Staat een handeling is verricht waaraan hij in redelijkheid de verwachting kan ontlennen dat tegen hem strafvervolgung zal worden ingesteld, kan de rechter-commissaris verzoeken dienaangaande enig onderzoek in te stellen. Onder de huidige wetgeving heeft de verdachte geen vergelijkbaar recht en moet wachten tot de officier de zaak aan de rechter(-commissaris) heeft voorgelegd, voor hij om tegenonderzoek kan vragen (behoudens de uitzondering die in de tweede noot in dit hoofdstuk staat vermeld).*

– onderdeel H (voorgestelde artikel 96 tot en met 99 Sv):

*Ook in spoedgevallen kan huiszoeking – die voortaan doorzoeking zal worden genoemd – in een woning alleen nog plaatsvinden met een voorafgaande machtiging van de rechter-commissaris. Doorzoeking in een andere plaats dan een woning (schuur, kantoor, enz.) kan plaatsvinden met voorafgaande machtiging van de officier. Het wetsvoorstel bepaalt overigens, net als nu het geval is, dat het de voorkeur verdient dat de rechter-commissaris respectievelijk de officier zelf bij die doorzoeking aanwezig zijn. Het is niet meer noodzakelijk dat na zo'n spoedzoeking een gerechtelijk vooronderzoek wordt gevorderd, zoals dat thans wel het geval is.*

– onderdeel L, M en N (voorgestelde artikel 100 tot en met 102a):

*Inbeslagneming van poststukken kan plaatsvinden na machtiging van de officier, opening na machtiging van de rechter-commissaris. In tegenstelling tot wat de huidige regeling bepaalt, behoeft geen gerechtelijk vooronderzoek meer te worden gevorderd.*

– onderdeel W tot en met Z (voorgestelde artikel 125b tot en met 125m):

*Het tappen van gegevensverkeer behoeft niet meer in het kader van een gerechtelijk vooronderzoek plaats te vinden. De rechter-commissaris blijft de beslissende instantie. De registratie van de inhoud van gegevensverkeer, het bewaren dan wel vernietigen van banden, alsmede processen-verbaal worden in de ontwerp-regeling duidelijker geregeld dan thans het geval is.*

– onderdeel PP (voorgesteld artikel 177a Sv):

*De officier dient de rechter-commissaris snel en volledig te informeren over alle opsporingsactiviteiten die parallel aan het gerechtelijk vooronderzoek worden ontplooid.*

*Hij is verplicht de rechter-commissaris de processtukken die daarop betrekking hebben ten spoedigste toe te zenden.*

Drie wijzigingen springen in het oog:

- Een aantal ingrijpende maatregelen en dwangmiddelen wordt losgekoppeld van het gerechtelijk vooronderzoek, al blijft een beslissing van de rechter-commissaris vereist.
- De rechter-commissaris moet ter zake van al het parallel opsporingsonderzoek worden geïnformeerd; de verslaglegging van de parallelle opsporing gaat deel uitmaken van het dossier van het gerechtelijk vooronderzoek.
- De verdachte heeft het recht te informeren of hij onderwerp van onderzoek is en kan om een tegenonderzoek verzoeken (mini-instructie).

Het is de vraag of en in hoeverre het wetsvoorstel van wezenlijke betekenis is voor de positie van de rechter-commissaris. Voor zover de toepassing van bepaalde dwangmiddelen uit het gerechtelijk vooronderzoek is getild, lijkt vooral sprake van een aanpassing aan de bestaande praktijk, waarin de rechter-commissaris nauwelijks zelfstandig onderzoek verricht. Deze aanpassing betekent in elk geval geen verschuiving van de positie van de rechter-commissaris naar een meer op onderzoek georiënteerde. In de bestaande situatie berust de leiding van het onderzoek bij de rechter-commissaris. In de praktijk wil hij die bevoegdheid wel ongebruikt laten in afwachting van de verdere resultaten van de tap en het vervolg van het opsporingsonderzoek. Doordat voor de toepassing van een aantal dwangmiddelen in de toekomst slechts een machtiging van de rechter-commissaris nodig is en daarvoor geen gerechtelijk vooronderzoek hoeft worden geopend, wordt de greep van de rechter-commissaris verkleind. Daar staat tegenover dat de toetsende rol wordt versterkt. Bovendien kan de rechter-commissaris in meer gevallen dan thans ook op verzoek van de verdachte onderzoekshandelingen verrichten. Hoe de positie van de rechter-commissaris in het toekomstige voorbereidend onderzoek vorm zal krijgen moet worden afgewacht.

Het wetsvoorstel inzake direct afluisteren (23 047) strekt ertoe het afluisteren van gesprekken (anders dan die over de telefoon gevoerd worden) toe te staan, mits de rechter-commissaris daartoe toestemming geeft (voorgesteld artikel 125a Sv). Dit voorstel maakt zodanig afluisteren ook mogelijk indien een redelijk vermoeden bestaat dat een strafbare feit zal worden gepleegd (voorgesteld artikel 126g Sv). Het wetsvoorstel is door de minister opgehouden in afwachting van de bespreking door het parlement van de resultaten van deze enquête. Het wetsvoorstel heeft betekenis voor de positie van de rechter-commissaris. De rechter-commissaris wordt immers in het kader van het direct afluisteren ook betrokken in zaken waar nog niet gesproken kan worden van een verdenking ter zake van een gepleegd strafbaar feit. Hierdoor kan de rechter-commissaris het politieel vooronderzoek worden «ingezogen».

### **10.3 Zaken en werkwijze**

#### *10.3.1 De rol van de rechter-commissaris*

Hierboven is impliciet reeds naar voren gekomen dat de rechter-commissaris niet bij elk strafrechtelijk onderzoek wordt betrokken. Als hij er wel bij wordt betrokken door de officier van justitie geschiedt dit vooral om de klassieke dwangmiddelen te kunnen toepassen. Voordat daarvoor een gerechtelijk vooronderzoek wordt gevorderd is met name waar het gaat om onderzoeken naar georganiseerde criminaliteit reeds veel onderzoek door de politie verricht. Ten behoeve van de selectie van het

onderzoek uit andere projecten is proactief onderzoek gedaan en heeft misdaadanalyse plaatsgevonden. Na de formatie van een tactisch onderzoeksteam start het opsporingsonderzoek waartoe verschillende opsporingsmiddelen kunnen worden toegepast. Parallel daaraan heeft de CID informatie ingezameld, bijvoorbeeld van informanten, en kan er zijn geobserveerd.

In ieder geval tot voor kort werd de rechter-commissaris bij gelegenheid van de vordering tot gerechtelijk vooronderzoek niet op de hoogte gesteld van al het voorafgaande onderzoek. Hem werd informatie over het CID-traject onthouden. De rechter-commissaris gaat bij de opening van het gerechtelijk vooronderzoek derhalve vooral af op de tactische informatie. Deze informatie wordt hem bij de vordering gerechtelijk vooronderzoek in de vorm van een proces-verbaal, vaak sterk samengevat, aangeboden. In beginsel beschikt de rechter-commissaris daarmee over dezelfde informatie waarover de zaakofficier beschikt. Daartoe behoort dus niet de informatie die de CID en de CID-officier van justitie ter beschikking hebben. De zaakofficier verschaft daarnaast nog – al dan niet op verzoek van de rechter-commissaris – mondeling aanvullende informatie. In sommige kabinetten is het gebruikelijk dat bij de aanvang van een omvangrijk gerechtelijk vooronderzoek een bespreking plaatsvindt met de officier van justitie en enkele politiefunctionarissen.

*De heer Vos: Hoe vaak weigert u als rechter-commissaris een besluit, bijvoorbeeld om de telefoon af te luisteren of een huiszoeking te doen? Kunt u dat in percentages aangeven? Is dat 5%, 10%?*

*De heer Gelderman: Tja, cijfertjes. Het komt een enkele keer voor, maar niet vaak.*

*De heer Vos: Negen van de tien gevallen worden door u gehonoreerd?*

*De heer Gelderman: Ja.*

*De heer Vos: Is de kwaliteit van de aanvragen dan zo subliem dat u in bijna alle gevallen genoopt bent om te honoreren?*

*De heer Gelderman: Ze zijn gewoon, niet subliem. Het is gewoon een net proces-verbaal, met helderheid over de situatie en over de vraag waarom dit middel moet worden gebruikt en waarom iets anders niet meer mogelijk is en met een duidelijk beeld van de verdenking. Ik vind dat een keurig beeld op grond waarvan je zo'n beslissing kunt nemen. (...)*

*De heer Vos: En biedt u in dit kennelijk strafrechtelijk hoogseizoen voldoende weerstand aan verzoeken die door de politie aan uw adres gericht worden? Of is het stempelwerk, zoals ook in het rapport van de werkgroep gezegd is?*

*De heer Gelderman: Nee, nee. Het kan zijn dat er in een al lopend gerechtelijk vooronderzoek een nieuwe tap moet komen en dat dit razend snel moet gebeuren. Dat kan dan, omdat je al wat kennis van de zaak hebt, vrij snel beslist worden. Maar dat zijn uitzonderingen. Wij nemen bewust de tijd om af te wegen en goed te motiveren, waarom er een bepaalde stap gezet wordt.*

*(...)*

*De heer Vos: Een gesloten CID-traject is gesloten. Als u niets weet van het gesloten traject en toch de vraag krijgt of de telefoon mag worden afgetapt, dan ligt het bij u om te besluiten of u meer informatie inwint, dan wel of u zich voldoende geïnformeerd geacht.*

*De heer Gelderman: Als er een te kort CID-rapport ligt, vraag ik om meer, want ik wil zelf kunnen toetsen wat de grondslag van de vordering is. Ik ga niet af op schaduwbeelden.*

*De heer Vos: U wilt dus weten of er een al dan niet gesloten CID-traject heeft plaatsgevonden en wat de inhoud daarvan is.*

*De heer Gelderman: Ja. Maar ik moet u zeggen dat het contact wat dat betreft met ook het OM betrekkelijk open is. Wij zitten in hetzelfde gebouw; dat maakt het makkelijk: direct bereikbaar. Het betekent dat, als ik een proces-verbaal krijg dat naar mijn smaak te weinig informatie geeft, te weinig body heeft, om er voor mijzelf een beslissing op te baseren, één telefoontje genoeg is om de officier bereid te vinden te komen en uit te leggen wat er aan de hand is. (...)*

*De heer Vos: En als u bijvoorbeeld een proces-verbaal krijgt, waarin staat dat uit CID-informatie gebleken is dat iemand betrokken is bij een delict in verdovende middelen: wat doet u dan? Gaat u dan vragen: wat is die CID-informatie?*



*De heer Gelderman: Zeker.*

*De heer Vos: Per definitie?*

*De heer Gelderman: Ja, in principe misschien wel per definitie; het is maar hoe je het uitdrukt. Wanneer voor mij de informatie te weinig grijpbaar is, te weinig helder is, vraag ik nader, bijvoorbeeld: wat is het karakter van de informant? Is hij betrouwbaar of niet betrouwbaar? Heeft hij het zelf gezien, deze informatie, of heeft hij het maar van horen zeggen? Is het gecheckt en waar blijkt dat allemaal uit? Die informatie wordt dan ook verstrekt.<sup>5</sup>*

Er zijn rechters-commissarissen die regelmatig overleg met het OM en de politie verfoeien. Zij vrezen dat door dergelijke besprekingen hun onafhankelijkheid in gevaar komt.

De tendens om tegenover de rechter-commissaris meer openheid te betrachten over hetgeen in het voortraject (ook CID-matig) is geschied, is waar te nemen. Er zijn rechters-commissarissen die het niet op prijs stellen omtrent het voortraject te worden geïnformeerd als het niet mogelijk is de verdediging tevens op de hoogte te stellen. Zij zijn van oordeel dat gelet op hun rechterlijke functie de wetenschap waarover zij beschikken ook ter kennis van de verdediging moet worden gebracht. Dit vormt een uiterst actueel en fundamenteel dilemma binnen het rechter-commissariaat.

### *10.3.2 Opsporingsmethoden, rechters-commissarissen en rechtbanken*

Van de voorafgaand aan een gerechtelijk vooronderzoek toegepaste, niet uitdrukkelijk in de wet geregelde opsporingsmethoden wordt de rechter-commissaris niet als van zelf op de hoogte gesteld. Dit geldt eveneens voor de toepassing van dergelijke methoden gedurende het gerechtelijk vooronderzoek. Ook hier doet zich de tendens voor meer openheid te betrachten.

In het laatste jaar is het gebruik van bepaalde opsporingsmethoden in een aantal gevallen pas aan het licht gekomen op instigatie van de verdediging. Ter terechtzitting (soms pas in hoger beroep) werd de zaak aangehouden teneinde de politie een aanvullend proces-verbaal over de toepassing van de opsporingsmethoden te doen opmaken. De rechter-commissaris is daarbij tot nog toe steeds buiten beeld gebleven.

#### *Kennis over het gebruik van opsporingsmethoden*

Uit de gesprekken blijkt dat rechters weinig weten over bestaan en gebruik van opsporingsmethoden. Als het OM niet wil dat de verdachte iets te weten komt, moet het dit ook voor de rechter verzwijgen. De mogelijkheid die de rechter-commissaris heeft om de verdachte alleen beperkt kennis te laten nemen van de stukken (artikel 30 lid 2 Sv) geldt namelijk alleen tijdens het gerechtelijk vooronderzoek. Daarna moet hij alle stukken die hij gekregen heeft, in het procesdossier voegen.

Wetgeving biedt een helder toetsingskader. Als een opsporingsmethode niet wettelijk is geregeld, is het moeilijker voor de rechter-commissaris om die methode te toetsen. De methode moet dan ernstig inbreuk maken op grondrechten (privacy) of in strijd zijn met ongeschreven normen zoals subsidiariteit en proportionaliteit, wil die toetsing tot een weigering leiden. Zolang de methoden, voor zover bekend aan de rechter, binnen die vrij ruime marges blijven, kan de rechter weinig bezwaar hebben. Om wat voorbeelden te noemen: het is voor de rechter niet zinvol om te weten of er twee dagen of twee maanden geobserveerd is, als de wet en de jurisprudentie aan dat verschil geen gevolgen verbinden. Het is evenmin van belang om te weten of de infiltrant een Nederlandse of een buitenlandse politieman is, zolang de verdachte maar niet is uitgelokt. Bestaan

<sup>5</sup> Verhoor E.F.G.M. Gelderman, vice-president van de rechtbank te 's-Hertogenbosch, 20 oktober 1995, nr. 66.

wel duidelijke normen, dan verandert de attitude van de rechter onmiddellijk, zoals blijkt uit de diverse uitspraken die over het «scannen» van autotelefoons zonder rechterlijke machtiging zijn verschenen.

### *Parallele opsporing en de coördinerend rechter-commissaris*

Naarmate het optreden van politie en justitie in de proactieve fase langduriger en indringender is, wordt de vraag naar rechterlijke controle op die activiteiten sterker. Het zelfde geldt ten aanzien van de opsporingsactiviteiten die het OM en de politie ontplooiën tijdens het gerechtelijk vooronderzoek, zonder dat de rechter-commissaris daarvan in kennis wordt gesteld. Wanneer buiten het gerechtelijk vooronderzoek sprake is van (tactisch) opsporingsonderzoek wordt dit aangeduid met parallelle opsporing. Parallelle opsporing komt in de praktijk veel voor. CID-matig (geheim) onderzoek parallel aan het gerechtelijk vooronderzoek kan tevens aangeduid worden als parallelle opsporing.

Er bestaan verschillen van mening over de vraag of de rechter-commissaris zich met proactieve en parallelle opsporing moet bemoeien. De discussie die naar aanleiding van de benoeming van coördinerend rechters-commissarissen is opgekomen, draait onder meer om de vraag of de coördinerend rechter-commissaris niet teveel betrokken zal raken bij de taak van kernteams om de criminaliteit te bestrijden en daardoor zijn onafhankelijke en onpartijdige positie zal verliezen. Het lijkt erop dat de meeste rechters dat gevaar vrezen.

De beoordeling van de beslissingen van de (coördinerend) rechter-commissaris door de zittingsrechter vormt een ander probleem. In het huidige systeem past niet dat een zittingsrechter zich zou moeten houden aan het oordeel dat eerder door een rechter-commissaris in dezelfde zaak is gegeven.<sup>6</sup>

*De heer Rouvoet: Zou het voor u een aanvaardbaar alternatief zijn als u van een ander lid van de zittende magistratuur, bijvoorbeeld een rechter-commissaris, een seintje zou kunnen krijgen dat hij ernaar heeft gekeken in een besloten zitting? De heer Gelderman heeft hier vrijdag bepleit om de coördinerende rechter-commissaris die rol te geven: het is getoetst; het is voor elkaar. Of zou u dan als zittingsrechter toch meer willen weten over feiten en omstandigheden?*

*Mevrouw In 't Velt-Meijer: Ik denk dat het uiteindelijk aan de zittingsrechter is om te toetsen of er netjes is gehandeld in de opsporing. Ik denk wel dat het kan helpen als een rechter-commissaris er van tevoren naar kijkt en er misschien wat dingen rechtgetrokken worden of nadere informatie wordt gevraagd. Je krijgt dan zo in minder gevallen problemen op de zitting. Ik denk dat het uiteindelijk de verantwoordelijkheid is van de zittende rechter, ter zitting, openbaar, ook kenbaar voor de verdediging, om te toetsen.*

*De heer Rouvoet: Bij de rechter-commissaris die een toetsende rol gespeeld heeft moet er dus niet een geheim mapje blijven dat u niet onder ogen zou komen?*

*Mevrouw In 't Velt-Meijer: Het gebeurt nu natuurlijk ook met de telefoontap. De rechter-commissaris geeft daar een machtiging voor, maar het komt wel voor dat er gezegd wordt, dat er op een bepaald moment onvoldoende aanleiding of onvoldoende verdenking was om die machtiging tot telefoontap af te geven. Dan wordt daar toch weer naar gekeken.<sup>7</sup>*

*De voorzitter: Ik wil nog één aspect aan de orde stellen, dat vaak naar voren is gebracht van de zijde van het OM, namelijk dat in de nieuwe opzet een rechter, dan wel een Raadkamer, dan wel een rechter-commissaris in besloten, geheime zitting methodieken zou moeten beoordelen en wel veel eerder in de strafvorderlijke fase. Bent u daar een voorstander van? Zoudt u dat toejuichen?*

*Mevrouw Rutten-Roos: Ik denk dat dat in bepaalde gevallen voor betrokkenen, opsporingsambtenaren, officieren van justitie, een steun kan zijn als een bepaalde opsporingsmethode van te voren getoetst kan worden door een coördinerend rechter-commissaris, die niet te veel over de zaak te zeggen moet hebben, die dat op enige afstand beoordeelt.*

<sup>6</sup> T. Schalken, Controle op de politie, in *Delikt en Delinkwent*, 1995, p. 993.

<sup>7</sup> Verhoor J.M.E. In 't Velt-Meijer, voorzitter van de strafkamer bij de rechtbank te Rotterdam, 23 oktober 1995, nr. 67.

*Als dat zo is, is er niets op tegen dat rechter-commissarissen zich daarvoor beschikbaar stellen. Ik geloof alleen niet dat het iets zal afdoen aan de plicht van de rechter die uiteindelijk op de zitting over een zaak oordeelt, om toch alles te beoordelen. Het is dus niet zo dat een dergelijk oordeel niet meer gegeven zal moeten worden, omdat in een eerdere fase een rechter-commissaris al iets heeft gefiatteerd.*

*De voorzitter: Maar de bedoeling was nu juist: ik wil alles wel vertellen maar dan in het geheim aan een rechter. Die rechter zet er dan een stempel op en dan zou u er zich niet meer mee bezighouden.*

*Mevrouw Rutten-Roos: Ik denk, dat dit laatste nooit kan worden bereikt. Ik denk dat je niet kan zeggen dat voor een zittingsrechter, die uiteindelijk over de zaak oordeelt, een bepaald onderdeel taboe kan zijn omdat in de loop van een procedure er feiten of omstandigheden naar voren kunnen komen, waardoor toch iets wat eerder gefiatteerd is ter discussie komt. Dan moet dat toch op de een of andere manier uitgezocht worden. Dat kan bijvoorbeeld ook – als het iets wat per se niet op de zitting mag gebeuren – door de zaak terug te verwijzen naar wellicht diezelfde rechter-commissaris. Maar daarmee de zaak onttrekken aan het oordeel op de zitting? Ik weet niet of dat de bedoeling is maar ik zie dat niet goed...<sup>8</sup>*

Betoogd is wel dat er wetgeving moet komen die een besloten informatief vooronderzoek regelt, een nieuwe, eigensoortige onderzoeksfase onder leiding van een eveneens eigensoortige rechter-commissaris, aan wie ad hoc, vooraf, de te hanteren opsporingsmethoden worden voorgelegd.<sup>9</sup> De pas ontstane figuur van coördinerend rechter-commissaris zou deze rol kunnen vervullen. Deze zou over zijn handelen een besloten journaal moeten bijhouden, waaruit hij zou kunnen putten indien de rechtbank meer informatie wil hebben.

Onder anderen minister Sorgdrager heeft gepleit voor een raadkamer van drie rechters die in beslotenheid moet beoordelen of toestemming kan worden gegeven voor het gebruik van een methode dan wel de geoorloofdheid achteraf toetst.<sup>10</sup>

In de kring van de coördinerend rechters-commissarissen worden mogelijkheden gezien voor de coördinerend rechter-commissaris om onder de huidige regelgeving al toezicht op parallelle opsporing te houden, doch onder de voorwaarde dat politie en OM daartoe gelegenheid bieden.<sup>11</sup>

De aanhangige wetgeving biedt geen duidelijke oplossing voor de hier geschetste dilemma's. Het hierboven reeds vermelde ontwerp-artikel 177a Sv voorziet in een plicht voor het OM de rechter-commissaris tijdens het gerechtelijk vooronderzoek te informeren over opsporingsactiviteiten die buiten dat vooronderzoek zijn ondernomen. Hoe deze informatieverplichting ook wordt bevonden, het toezicht op niet in de wet geregelde opsporingsmethoden wordt er niet door vergroot. Intussen zou er ook duidelijkheid moeten zijn of deze plicht tot melding van parallelle opsporing door het OM aan de rechter-commissaris ook betrekking heeft op CID-matige en daarmee geheime toepassing van bijzondere opsporing.

Dit leidt tot een sombere slotsom. Over oplossing van de problematiek wordt geheel verschillend gedacht. Verdere rechterlijke bemoeienis is zeker niet algemeen aanvaard in verband met het veronderstelde gevaar van aantasting van de onafhankelijkheid. Voor zover er al wordt gepleit voor meer rechterlijke bemoeienis dringt niet een bepaalde optie sterk naar voren.

### *Beoordeling van de opsporingsmethoden door de rechter*

Hierboven werd al geconstateerd dat het voor de rechter, als hij het al zou willen, moeilijk is buitenwettelijke opsporingsmethoden via jurisprudentie te normeren, en dat vaak niet de rechter-commissaris, maar de zittingsrechter met het feit wordt geconfronteerd dat een bepaalde

<sup>8</sup> Verhoor A. Rutten-Roos, vice-president bij het gerechtshof te Amsterdam, 29 september 1995, nr. 36.

<sup>9</sup> Bijvoorbeeld E.F.G.M. Gelderman, Vroegsporing onder controle van de CRC?, *Trema*, juni 1995, p. 220-226.

<sup>10</sup> W. Sorgdrager, Strafvoeding en criminaliteitsbestrijding, in *Herbezinning op (de grondslagen van) het Wetboek van Strafvordering*, Zwolle 1994, p. 238-239.

<sup>11</sup> H. Eigenberg, 1995, p. 129.

opsporingsmethode is gebruikt. Wet en jurisprudentie bieden weinig houvast. Het grootste deel van de rechters is vrij uitgesproken over het feit dat niet zij, maar de wetgever moet voorzien in lacunes in de wetgeving. Anderen wijzen erop dat nadere wetgeving niet zaligmakend is:

*De heer Koekkoek: Misschien mag ik u de overwegingen van het Hof voorhouden. Het Hof rekent het zich tot zijn taak om eventuele lacunes in de wettelijke of jurisprudentiële regelgeving ten aanzien van de gehanteerde onderzoeksmethode te vullen door alsnog regels vast te stellen.*

*De heer Willems: Dat is naar onze overtuiging de positie van de rechter. Die constateert het skelet, zoals het er ligt. Hij constateert lacunes en hij geeft daarover zijn eigen gedachten en eigen regels.*

*De heer Koekkoek: U vindt het begrijpelijk dat anderen dat opvatten als wetgever-plaatsvervanger.*

*De heer Willems: Dat is een term die modieus is geworden sinds de Hoge Raad een aantal arresten in civiele zaken heeft gewezen. Ik heb geen bezwaar tegen dat taalgebruik, maar het is geen categorie die voor mij iets betekent.*

*De heer Koekkoek: Het is de normale taak van de rechter.*

*De heer Willems: Ja. Het vaststellen van de lacune impliceert dat de rechter op dat moment iets moet gaan opschrijven.*

*De voorzitter: Wilt u dat de wetgever die lacunes vult?*

*De heer Willems: Het is op zichzelf wenselijk wanneer er algemene regelgeving komt die het terrein beter afbakent dan nu het geval is. Ik kan echter niet bedenken hoe dat zou moeten, maar in de debatten zie je ook steeds terugkeren dat het buitengewoon moeilijk is om het zo te definiëren dat je de discussies, zoals die nu spelen, niet terug ziet komen. Ik meen – ik heb er wel wat over nagedacht – dat je niet veel verder komt dan het in algemene termen definiëren van bevoegdheden. Daarnaast kun je de momenten aangeven waarop bepaalde machinerieën in werking zouden kunnen treden, zoals 27 Strafvordering doet. Verder kun je de buitengrenzen definiëren. Een klein voorbeeldje. In de wet staat naar mijn mening niet geregeld dat een camera langs de autosnelweg mag functioneren ten gerieve van het vaststellen van de snelheid. Zeg je dan dat dit een niet in de wet geregelde opsporingsmethode is? Voor mijn part, alleen het heeft geen betekenis. Zeg je dat het niet mag? Ik heb er geen twijfel over dat het wel mag. Je kunt het, lijkt mij, niet specifiek wettelijk regelen. Als u het wel kunt, dan moet u het natuurlijk niet nalaten. Je kunt echter niet precies regelen wat wel en niet mag. Het blijft altijd iets algemeen houden. Daarom moet je het volgens mij anders insteken.<sup>12</sup>*

De meeste rechters vinden het niet noodzakelijk alles te weten wat er tijdens de opsporing gebeurt, zolang essentiële informatie maar niet wordt verzwegen. Het vertrouwen in de juistheid van de volledigheid van de processen-verbaal is afgenomen, maar nog steeds groot.

#### *Observatie van personen, inijkoperaties*

Observatie van personen, al dan niet met videocamera's wordt een zaak van het OM geacht, al willen sommigen wel op de hoogte worden gesteld. Het feit dat inijkoperaties niet met hen worden besproken verontrust de meeste rechters-commissarissen niet, al lijken zij het wel te waarderen als zij over parallelle opsporingshandelingen worden geïnformeerd.

#### *Tappen van telecommunicatie*

Voor het aftappen van telecommunicatie geldt een wettelijke regeling. In dat licht lijkt een rechterlijk verbod van niet door de wet geregelde vormen van het aftappen van gegevensverkeer voor de hand te liggen. Zo valt het onrechtmatig verklaren van het aftappen van de telefax (onder het regime van artikel 125g oud Sv) en van het scannen te begrijpen (zie

<sup>12</sup> Verhoor J.H.M. Willems, vice-president van het gerechtshof te Amsterdam, 23 oktober 1995, nr. 68.

onder *Scannen*).<sup>13</sup> Zie voor de effectiviteit van het tappen bijlage 5 *Methoden*, hoofdstuk 3 *Observatie*.

De rechters-commissarissen verschillen onderling in de wijze waarop zij controle uitoefenen op het aftappen van telecommunicatie. Er zijn twee soorten controle, namelijk bij aanvang van de tap en bij verlengingsbeslissingen. In beide gevallen wordt de mate van verdenking in eerste instantie vooral getoetst aan de hand van een door de politie daartoe vervaardigd rapport. Bij een verlenging speelt uiteraard een rol of en in hoeverre uit de telefoongesprekken blijkt dat de verdachte eraan deelneemt en deze gesprekken belastende informatie opleveren. Bij een verlengingsverzoek worden dan ook niet zelden de belastende gesprekken gevoegd. Voor zover het onderzoeken naar georganiseerde criminaliteit betreft heeft de toetsing aan proportionaliteit en subsidiariteit weinig zelfstandige waarde. Er wordt vanuit gegaan dat de criminaliteit ernstig is (proportionaliteit) en dat het bewijs moeilijk op andere wijze te verkrijgen is (subsidiariteit). In grote onderzoeken wordt eigenlijk standaard getapt. De belangrijke discussie betreft vooral de vraag welke lijnen mogen worden getapt; voldoende aannemelijk moet zijn dat de verdachte aan de gesprekken deelneemt.

De commissie heeft geen rechter-commissaris gesproken die de processen-verbaal van de gevoerde gesprekken stelselmatig aan de hand van de banden of diskettes met opgenomen gesprekken controleert. Een betrekkelijk kleine minderheid leest de journalen met de volledig uitgewerkte gesprekken. De meesten verlaten zich op de processen-verbaal die de politie opstelt om de vordering tot verlenging van de telefoontap te onderbouwen. Er wordt geen genoegen genomen met standaardformuleringen als: «het strafbare feit is nog niet tot klaarheid gebracht en er zijn aanwijzingen dat de verdachte erbij betrokken is.»

*De heer Vos: Durft u uw hand in het vuur te steken voor het feit dat de banden waar de gesprekken op staan, na vijf jaar vernietigd worden?*

*De heer Gelderman: Dat weet ik niet.*

*De heer Vos: Is het niet een taak voor de rechter-commissaris, in de controle?*

*De heer Gelderman: Een zaak die vijf jaar loopt, komt vrijwel niet voor. In het kader van een gerechtelijk vooronderzoek dat afgesloten wordt, wordt bekeken welk deel van de tapverslagen bewijsmateriaal is – dat deel dient in het dossier te worden gevoegd om zijn bewijsfunctie te hebben – en welk deel wordt vernietigd. Sinds enige tijd wordt het materiaal bewaard, totdat de advocatuur heeft aangegeven, aan het materiaal dat niet in het dossier is gevoegd, geen behoefte meer te hebben. Het moet nagekeken kunnen worden, maar daarna wordt het vernietigd in het kader van de zaak. Ik heb altijd begrepen dat die banden gewoon overgespoeld worden. (...)*

*De heer Koekkoek: Artikel 125h van het Wetboek van Strafvordering zegt: De rechter-commissaris doet te zijnen overstaan processen-verbaal en andere voorwerpen – bandjes bijvoorbeeld – waaraan een gegeven kan worden ontleend zo spoedig mogelijk vernietigen. Wat betekent «te zijnen overstaan» als u er niet bij zit? (...)*

*De heer Gelderman: Onder zijn verantwoordelijkheid, dus dat hij het wist. Hetzelfde is dat de rechter-commissaris de huiszoeking doet. Hij mag nu gelukkig tussendoor wel even weg. Hij doet het vooral niet zelf, want hij heeft helemaal niet de vaardigheden om verstandig en systematisch huiszoeking te doen. Dat geldt ook hierbij. Ik denk dat je het praktisch moet interpreteren. Dat ontslaat de rechter-commissaris echter niet van de waarneming, van het opdracht geven en van het vragen of het gebeurd is. Maar ik heb ook van collega's niet begrepen dat het en detail checken vaak gebeurt.*

*De heer Koekkoek: Het is een ruime interpretatie van «te zijnen overstaan». U zit nu tegenover ons. Dat kunnen wij waarnemen. Als het gaat om het vernietigen van spullen en als er «te zijnen overstaan» staat, dan moet er een directe controle op zijn.*

*De heer Gelderman: Bij de sluiting van een tap krijg ik een proces-verbaal waarin staat dat de banden zijn vernietigd. Daar ben ik zelf niet bij geweest. Maar het proces-verbaal krijg ik. (...) Als ik van de politie een proces-verbaal krijg waarin onder ambtsede wordt verklaard dat de banden zijn gewist, dan ga ik daarvan uit. Ik ga dan niet zelf naar een bureau ergens in het arrondissement om te kijken of het inderdaad gebeurd is.<sup>14</sup>*

<sup>13</sup> HR 26 mei 1992, NJ 1992, 753.

<sup>14</sup> Verhoor E.F.G.M. Gelderman, vice-president van de rechtbank te 's-Hertogenbosch, 20 oktober 1995, nr. 66.

Bij gelegenheid van het eerste verhoor door de rechter-commissaris dient de verdachte ervan op de hoogte te worden gesteld dat een gerechtelijk vooronderzoek tegen hem geopend is. Hem wordt een afschrift van de vordering tot het openen van gerechtelijk vooronderzoek ter hand gesteld waarop aangetekend is dat het onderzoek ook daadwerkelijk is geopend. De raadsman zal in het algemeen wel nakijken wanneer het gerechtelijk vooronderzoek is geopend en daaruit kunnen afleiden of en zo ja, hoelang er is getapt. Uiterlijk bij gelegenheid van de sluiting van het gerechtelijk vooronderzoek kan de verdachte ook kennis nemen van de inhoud van de tapverslagen.

Naar huidig recht raakt alleen de verdachte die wordt getapt op de hoogte. Wanneer ook telefoonaansluitingen van anderen dan de verdachte zijn getapt worden deze personen niet door justitie op de hoogte gesteld.<sup>15</sup> Het is niet uitgesloten dat de verdachte deze informatie wel aan derden geeft.

Hier moet nog worden gewezen op de tap in het kader van een gerechtelijk vooronderzoek tegen een onbekende persoon (de zogenaamde NN-tap). Een gerechtelijk vooronderzoek tegen NN moet volgens de wet zo spoedig mogelijk op naam worden gesteld. Het moet dan uiteraard wel mogelijk zijn een persoon als verdachte aan te wijzen. Als het niet mogelijk wordt geacht het gerechtelijk vooronderzoek op naam te stellen, zal nooit iemand vernemen dat een bepaalde lijn is getapt. Hier dreigt wel gevaar van misbruik door bij gebreke aan voldoende onderzoeksresultaat de tap niet op naam te stellen, ook in geval er wel een persoon wordt getapt van wie kan worden gezegd dat er voldoende verdenking is, maar onvoldoende bewijs. Niet aannemelijk is geworden dat van dergelijk misbruik sprake is. Wel werken enkele rechters-commissarissen eraan mee dat de resultaten van een NN-tap gescheiden worden gehouden van het dossier in het later op naam te openen gerechtelijk vooronderzoek. In omvangrijke zaken lopen vaak tegen een verdachte meerdere gerechtelijke vooronderzoeken en worden bepaalde stukken uit het dossier van de ene verdachte niet zonder meer gevoegd in het dossier van de andere verdachte.

### *Scannen*

Het scannen van autotelefoons en semafoons geschiedde tot voor kort doorgaans buiten de rechter-commissaris om. Veelal was hij daarvan niet op de hoogte. Met name de rechtspraak van het Amsterdamse gerechtshof in de zaken-R. en -Z. hebben tot een wijziging van de praktijk geleid.<sup>16</sup> Tegenwoordig wordt voor het afluisteren van gegevensverkeer door middel van een scanner wel een machtiging gevraagd (artikel 125g Sv). Gegevensverkeer via autotelefoons kan worden afgeluisterd krachtens artikel 125g Sv. Enkele rechters-commissarissen achten scannen zonder machtiging om vast te stellen of er gebeld wordt en met welk nummer, toelaatbaar, anderen vinden een voorafgaande machtiging steeds noodzakelijk. Zie bijlage 5 *Methoden*, hoofdstuk 3 *Observatie*.

### *Direct afluisteren*

Direct afluisteren is niet in de jurisprudentie aan de orde geweest, behalve in gevallen waarin door de verdediging werd gesteld dat dat was gebeurd en de rechter het niet aannemelijk achtte. Tijdens de interviews is geen rechter-commissaris gesproken die ooit in kennis was gesteld van het feit dat er direct was afgeluisterd zonder dat een van de deelnemers aan het gesprek daarvan op de hoogte was gesteld. In hoofdstuk 3 *Observatie* van bijlage 5 *Methoden* valt te lezen dat in een aantal gevallen

<sup>15</sup> Het wetsvoorstel Herziening gerechtelijk vooronderzoek voorziet hier wel in.

<sup>16</sup> Hof A'dam 1 december 1994, NJ 1995, 159 en Hof A'dam 10 januari 1995, NJ 1995, 254. Zie ook het arrest van de Hoge Raad in de zaak-Z. van 19 december 1995 nr. 101.269 (nog niet gepubliceerd).

wel is afgeluisterd zonder medeweten van de deelnemers aan het gesprek.

### *Infiltranten, informanten, deals*

Het verschijnsel infiltranten en informanten lijkt meer verontrusting te veroorzaken dan observatie of inijkoperaties. Hier klagen leden van de zittende magistratuur over een gebrek aan openheid bij het OM en de politie. Al wordt het op zichzelf begrijpelijk geacht dat niet alles over de informant kan worden prijsgegeven, toch moet de rechter zijn toetsende taak kunnen uitoefenen. Vaak worden zowel de rechter-commissaris als de zittingsrechter onkundig gelaten van CID-operaties. De rechter-commissaris wordt – zij het soms pas achteraf – in de meeste gevallen wel geïnformeerd over politie-infiltraties.

*De heer Vos: Meneer Koers, het is een succesvol traject geweest en het heeft helemaal tactisch gelopen. Hoe is de afweging gemaakt om hier een tactisch traject te lopen en niet ook een gedeelte CID-matig te laten plaatsvinden?*

*De heer Koers: Wij hebben vanaf het begin de keuze gemaakt: het infiltratietraject met gebruikmaking van politie-infiltranten moet leiden tot bewijs, zodat de zaak uiteindelijk aan de zittingsrechter voorgelegd kan worden. Het begin van het onderzoek is wel afgeschermd voor het tactische team. Het liep in die zin – zou je kunnen zeggen – een beetje onder regie van mij, op dat moment als CID-officier maar gaandeweg hebben wij meer bekendheid binnen het team aan het infiltratietraject gegeven. Op een gegeven moment is ook de rechter-commissaris op de hoogte gesteld, dat dit traject liep.*

*De voorzitter: Was daar een speciale reden voor omdat op zichzelf toch infiltratie-trajecten niet aan de rechter-commissaris gemeld hoeven te worden, zoals het er nu bij staat?*

*De heer Koers: Neen, maar in dit onderzoek, waar er heel intens overleg met de rechter-commissaris was, vonden wij het niet verstandig... omdat op een gegeven moment de rechter-commissaris, die de verantwoordelijkheid voor een gerechtelijke vooronderzoek heeft en die de verantwoordelijkheid heeft voor het afluisteren van telefoons... om hem onkundig te laten van dit traject, dat uiteindelijk toch openbaar zou worden.*  
(...)

*De voorzitter: En als hij gezegd had «neen, doe dat niet»?*

*De heer Koers: Dan hadden we tegen hem gezegd, dat dit al liep en dat er geen «neen» meer tegen was te zeggen. Dit is iets wat voor onze verantwoordelijkheid komt. De zittingsrechter bepaalt straks wel of het goed is of niet goed is.<sup>17</sup>*

Het komt wel voor dat een informant bij gelegenheid van zijn verhoor als verdachte door de rechter-commissaris te kennen geeft dat hij als informant voor de politie heeft gefungeerd. Wanneer dit voor zijn eigen zaak van belang is, zal de rechter-commissaris nader onderzoek instellen. Daarbij is het uiteraard met name van belang na te gaan of en in hoeverre de informant/verdachte strafbare feiten heeft gepleegd met toestemming van de CID.

Het horen van informanten als getuige is niet gebruikelijk. De rechter-commissaris is bij het achterhalen van de identiteit van de getuige afhankelijk van de CID. Veelal verzet het OM zich tot het uiterste wanneer het de identiteit prijs moet geven. Aan de informant is immers vertrouwelijkheid toegezegd.

*De heer Pieters: (...) het kan ook heel goed zijn dat de informant onvindbaar is als getuige. In het uiterste geval komt hij gewoon niet opdagen.*

*De voorzitter: Zorgt u daar dan ook voor?*

*De heer Pieters: In het uiterste geval zal ik daar inderdaad voor zorgen.<sup>18</sup>*

Met de regeling van de anonieme getuige lijken de rechters vooralsnog tevreden, maar ze benadrukken dat ze er nog weinig ervaring mee

<sup>17</sup> Tweede verhoor J. Koers, officier van justitie te Arnhem, 27 oktober 1995, nr. 73.

<sup>18</sup> Verhoor J.J.Th.M. Pieters, officier van justitie te 's-Hertogenbosch, 13 september 1995, nr. 15.

hebben. Over deals met criminelen is er stelligheid bij de rechters-commissarissen: onmogelijk, zolang de wet de ruimte niet geeft.

### 10.3.3 Sturing en controle door de rechter-commissaris

De beslissing over de opportuniteit (wenselijkheid en noodzaak) van het onderzoek berust bij het openbaar ministerie. Het sturen van het OM is niet de wettelijke taak van de rechter-commissaris. De rechters-commissarissen zien daarin ook geen taak voor zichzelf. Politie en OM bepalen aard en omvang van de zaken die aan de rechter-commissaris worden voorgelegd en het moment daarvan. Doorgaans wordt de rechter-commissaris pas in een laat stadium in het onderzoek betrokken. Hij heeft dan een informatie-achterstand ten opzichte van de officier van justitie en de politie. In grotere onderzoeken is het gebruikelijk dat de rechter-commissaris vanaf het moment dat hij erbij is betrokken door de recherchechef en de zaakofficier op belangrijke momenten wordt bijgepraat, maar veel vaker dan een paar keer gedurende een onderzoek zal dat niet gebeuren. Het is de vraag of dit steeds voldoende is voor een gedegen oordeel over de aan de rechter-commissaris voorgelegde verzoeken. Wanneer de rechter zelf het idee heeft dat hij over te weinig informatie beschikt, neemt hij contact op met de behandelend officier. Deze kan wellicht aanvullende informatie verschaffen, waardoor het oordeel van de rechter-commissaris wordt beïnvloed.

Veel rechters-commissarissen weigeren informatie tot zich te nemen als die niet ook aan de verdediging ter beschikking wordt gesteld, vooral als die informatie de doorslag moet geven bij een beslissing. Door anderen wordt het reeds genoemde artikel 30 Sv in stelling gebracht. Ontbrekende informatie wordt dan wel op papier gezet, maar voorlopig niet aan de verdediging gegeven.

Rechters-commissarissen zoeken in beginsel geen contact met de politie buiten de officier om. Zij zoeken wel contact als zij menen dat de politie aanvullende getuigen moet horen, of bepaalde getuigen aanvullende vragen moet stellen.<sup>19</sup> Ook bij huiszoekingen is veel overleg. Er worden wel werkbezoeken afgelegd, maar dat gebeurt meer ter kennis-making en om de relaties te onderhouden. Van sturing van de politie is geen sprake.

*De voorzitter: Spreekt u ook wel eens zelf met de politie?*

*De heer Gelderman: Niet rechtstreeks. Dat wil zeggen: de politie komt wel met de officier mee, maar mijn contacten met de politie, voor zover die zo kunnen worden genoemd, lopen via de officier.*

*De voorzitter: Dus u spreekt nooit zelf met de politie?*

*De heer Gelderman: Alleen met de officier samen; ik ga niet om de officier heen een zelfstandig contact zoeken.<sup>20</sup>*

## 10.4 Onafhankelijkheid, beleid en hiërarchie

De rol (opvatting) van de rechter-commissaris kan alleen worden begrepen tegen de achtergrond van de onafhankelijkheid van de zittende magistratuur. Artikel 113 van de Grondwet draagt de berechting van strafbare feiten aan de rechterlijke macht (in enge zin, dus uitgezonderd de leden van het OM) op. Artikel 117 GW bepaalt dat de leden van de rechterlijke macht, met rechtspraak belast, voor het leven worden benoemd.<sup>21</sup> Vooral hierdoor is de onafhankelijkheid gewaarborgd. Hoewel volgens artikel 51 RO de leden van de rechterlijke macht bij Koninklijk besluit worden benoemd en bevorderd, laat de uitvoerende macht het benoemingsbeleid in de praktijk aan de zittende magistratuur zelf over. De hiërarchie die bijna elke organisatie kent in vormgeving en

<sup>19</sup> Artikel 177 Sv.

<sup>20</sup> Verhoor E.F.G.M. Gelderman, vice-president van de rechtbank te 's-Hertogenbosch, 20 oktober 1995, nr. 66.

<sup>21</sup> Het ARAR is slechts gedeeltelijk van toepassing op rechters. Hun rechtspositie is geregeld in de Wet op de rechterlijke organisatie en de Wet rechtspositie rechterlijke ambtenaren. De laatste wet is betrekkelijk nieuw. Op dit moment is een wijziging aanhangig die een aantal praktische zaken betreffende taakomvang, arbeidstijd, vakantie en verlof regelt (nr 24 220).



uitvoering van haar hoofdtaak, ontbreekt op de rechtbanken. De rechterlijke bevoegdheden zijn niet gegeven aan de president van de rechtbank of aan de arrondissementsrechtbank, maar aan de individuele rechter of aan de rechtbank, waarmee wordt bedoeld een kamer van drie rechters die over een bepaalde zaak oordeelt. Het beheer ligt in handen van het ministerie van Justitie en de tussen het ministerie en de rechterlijke macht geschoven Directie gerechtelijke diensten.

Hiërarchie in rangen is wel in de rechtbank aanwezig, maar dient bijna uitsluitend het proces van maken van vonnissen. Op elke drie rechters in een rechtbank is er één vice-president, die als voorzitter van een kamer functioneert. Enkele jaren geleden is de functie van coördinerend vice-president geschapen (artikel 4 Wet op de samenstelling van de burgerlijke gerechten). De inhoud van die functie is het coördineren van respectievelijk de afdelingen bestuursrecht, civielrecht en strafrecht binnen een rechtbank. Die functie slaat een brug tussen de functie van vice-president en die van president.

De onafhankelijke positie van de rechter maakt dat het niet wenselijk is dat hij binnen de organisatie wordt beoordeeld op de inhoud van zijn beslissingen. Die kunnen weliswaar door de hogere rechter worden vernietigd, maar dat blijft zonder gevolgen voor de lagere rechter. Voor het overige is de controle op rechters gering. Sinds enige tijd zijn op de meeste rechtbanken functioneringsgesprekken ingevoerd. Deze worden gevoerd door de (coördinerend) vice-presidenten. Het is nog niet duidelijk wat de gevolgen hiervan zijn.

Ook binnen het kabinet van de rechters-commissarissen ontbreekt hiërarchie. Elke rechter-commissaris handelt en beslist zelfstandig. Over lastige zaken vindt soms vrijblijvend overleg plaats tussen rechters-commissarissen onderling. Controle van de rechter op de rechter-commissaris wordt bemoeilijkt door het feit dat het toetsing *ex tunc* betreft.

Soms wordt geprobeerd door middel van een discussie met de hele sectie strafrecht van de rechtbank mensen met sterk afwijkende standpunten die repercussies hebben voor het hele strafproces, over te halen om een ander standpunt in te nemen. Het gaat dan om vragen als hoeveel informatie over het hele opsporingsonderzoek nodig is om te kunnen beslissen over een machtiging voor een telefoontap en of de politie voorafgaand aan een huiszoeking de woning binnen mag gaan om de verdachte aan te houden en in de woning te blijven om de komst van de rechter-commissaris af te wachten. Het komt ook wel voor dat belangrijke nieuwe regelgeving wordt aangekondigd en toegelicht met interne nota's; wellicht kan dit ook gezien worden als het bevorderen van eenheid van benadering. De rechtbank Amsterdam kent de functie van kabinets-coördinator. In andere kabinetten worden praktische problemen bij de dagelijkse leiding over het kabinet soms overgelaten aan de langst fungerend rechter-commissaris (oudste in rang). Er wordt benadrukt dat deze geen zeggenschap heeft over zijn collega's. Zijn functie is coördinerend en organisatorisch van aard. Van verdergaand inhoudelijk beleid is nergens sprake, dat is ook niet gewenst, gelet op het belang dat aan onafhankelijkheid wordt gehecht.

## 10.5 Conclusies

1. De functie van rechter-commissaris staat binnen de rechterlijke macht veel meer dan vroeger in aanzien. Het vervullen van de functie van rechter-commissaris draagt bij aan de rechterlijke carrière.

2. Van een gemeenschappelijk strafrechtelijk beleid kan binnen de kabinetten van de rechters-commissarissen niet worden gesproken. Een dergelijk beleid wordt binnen de zittende magistratuur in het algemeen niet wenselijk geacht in verband met de onafhankelijkheid van de rechter.

3. De rechter-commissaris heeft in de praktijk geen beslissende stem bij de inzet van niet uitdrukkelijk in de wet geregelde opsporingsmethoden. Slechts in uitzonderingsgevallen wordt de rechter-commissaris van de inzet van dergelijke opsporingsmethoden op de hoogte gesteld. Er is een tendens tot meer openheid. Tot voor kort ontbraken kennis van en inzicht in genoemde opsporingsmethoden veelal bij rechters-commissarissen en zittingsrechters.

4. De positie van de rechters-commissarissen is tweeslachtig. Enerzijds is hij (nauw) betrokken bij het onderzoek en anderzijds moet hij min of meer afstandelijk toetsen en controleren. Door verschillende rechters-commissarissen wordt op uiteenlopende wijze invulling aan de functie gegeven. De nadruk op de toetsende en controlerende functie domineert.

5. Een aanzienlijk deel van de rechters-commissarissen betwijfelt of nadere bemoeienis van de rechter-commissaris met de niet wettelijk geregelde opsporingsmethoden is aangewezen. Door dergelijke bemoeienis zou een onafhankelijke, rechterlijke attitude te veel onder druk komen te staan.

6. Nadere wettelijke regeling van bijzondere opsporing wordt door veel leden van de rechterlijke macht wenselijk geacht. Alleen door nadere wettelijke normering kan een helder toetsingskader aan de rechter worden geboden.

7. Toetsing van bijzondere opsporing in een voorprocedure kan naar het oordeel van een aanzienlijk aantal leden van de rechterlijke macht een toetsing door de zittingsrechter niet vervangen. De uiteindelijke beoordeling van de rechtmatigheid van het opsporingsonderzoek ligt bij de zittingsrechter.

8. De inhoud van de functie van coördinerend rechter-commissaris is onduidelijk. In de praktijk wordt aan de functie nog nauwelijks invulling gegeven.

## 11 BURGEMEESTERS EN KORPSBEHEERDERS

### 11.1 Inleiding

In dit hoofdstuk staan de sturing van en controle op de politie door burgemeesters en korpsbeheerders centraal. Aan de korpsbeheerder, doorgaans de burgemeester van de grootste gemeente in de politieregio, is het beheer van het regionale politiekorps opgedragen.<sup>1</sup> Het openbaar ministerie heeft in de persoon van de hoofdofficier van justitie sinds het nieuwe politiebestedel voor het eerst een stem in het beheer van de politie.<sup>2</sup> Bestuur en OM zijn, in de personen van korpsbeheerder en hoofdofficier van justitie, beide verantwoordelijk voor het beheer van een regiokorps. Beheersbevoegdheden met betrekking tot territoriale onderdelen van de politie kunnen door de korpsbeheerder worden overgedragen aan de burgemeester van de betrokken gemeente. Daarnaast dragen burgemeesters het gezag over de politie voor wat betreft de handhaving van de openbare orde.<sup>3</sup>

Gezag en beheer vormen de instrumenten waarmee het bestuur (burgemeesters en korpsbeheerders) zeggenschap heeft over de politie. Gezag heeft betrekking op de beslissingsbevoegdheid over de inzet en het optreden van de politie, beheer is de zorg voor de organisatie in de breedste zin, zoals het financiële beleid, de middelen, de personeelszorg en de werving van politiemensen.

Het dualistische karakter in het beheer van en gezag over de politie brengt met zich mee dat burgemeesters en korpsbeheerders niet autonoom optreden, maar via diverse «overlegorganen», waarin ook politiechefs en officieren van justitie zitting hebben: het regionale college, de regionale driehoek, het (driehoeks)overleg op districtsniveau en het overleg tussen burgemeester en lokale politiechef. De burgemeesters van een politieregio beslissen met de hoofdofficier van justitie in het regionale college over de hoofdlijnen van het regionale veiligheidsbeleid. In dit college hebben alle burgemeesters van de politieregio en de hoofdofficier zitting. Het beheer van de politie is daarnaast in de zogenaamde regionale – of beheersdriehoek aan de orde. In dit driehoeksoverleg hebben de korpsbeheerder, de hoofdofficier van justitie en de korpschef van politie zitting. Op het niveau van districten en basiseenheden beraadslagen lokale politiechefs en burgemeesters zowel bilateraal als in het *gezags*-driehoeksoverleg met de aangewezen officier van justitie.

De bestrijding van de georganiseerde criminaliteit en de werkzaamheden van ondersteunende diensten in het korps hebben, met uitzondering van enkele grote steden, op regionaal niveau plaats. Deze regionale diensten worden niet direct gestuurd en gecontroleerd zoals op het niveau van basiseenheden en districten door een burgemeester en een officier van justitie gezamenlijk. Een chef van een regionale Criminele inlichtingendienst (RCID) bijvoorbeeld is via een divisiechef verantwoordig schuldig aan de korpschef. In tegenstelling tot districtschefs en chefs van basiseenheden treedt een RCID-chef niet zelf in enige vorm in overleg met een burgemeester of korpsbeheerder. Het bestuur is daardoor slechts indirect betrokken bij het beheer van de georganiseerde criminaliteitsbestrijding en de inzet van opsporingsmethoden door deze regionale diensten. De invloed van het bestuur daarop is afhankelijk van de aandacht die de korpsbeheerder in de regionale driehoek heeft voor de beheersaspecten van opsporingswerk op regionaal niveau en van de mate waarin burgemeesters in het regionale college lokale belangen bij de ordehandhaving afwegen tegen regionale, strafrechtelijke belangen.

In het rapport *Opsporing gezocht* wordt niet expliciet gevraagd naar de rol van burgemeesters en korpsbeheerders bij de aanpak van georgani-

<sup>1</sup> Artikel 24 Politiewet 1993 (PW).

<sup>2</sup> Artikel 27 PW; de rol van de hoofdofficier met betrekking tot het beheer van het regiokorps komt uitgebreid aan de orde in hoofdstuk 9, *Openbaar ministerie*.

<sup>3</sup> Artikel 12 PW.

seerde criminaliteit. Een aantal vraagpunten heeft wel indirect betrekking op die rol:

*3 G. Welke bestuurlijke en andere niet-strafrechtelijke maatregelen zijn denkbaar ter beheersing van de zware, georganiseerde criminaliteit?*

*3 H. Hoe dient de informatie-uitwisseling over criminele organisaties en personen tussen politie, justitie en bestuur geregeld te worden?*

*8 E. Welke corruptierisico's bestaan ten aanzien van de organisatie van opsporingsmethoden?*

Hieronder worden eerst de organisatorische aspecten van de rol van burgemeesters en korpsbeheerders beschreven. De betrokkenheid bij de prioriteitenstelling en bij de concrete inzet van methoden komt in paragraaf 11.3 aan de orde, evenals de bestuurlijke rechtshandhaving. Paragraaf 11.4 behandelt de rol van het ministerie van Binnenlandse Zaken terzake, van de gemeenteraden en van het korpsbeheerdersberaad. In de slotparagraaf worden de conclusies getrokken.

## 11.2 Organisatie

### 11.2.1 Burgemeester-korpsbeheerder: beheerstaken

De burgemeester van de grootste gemeente in de politieregio is korpsbeheerder,<sup>4</sup> bij wie het beheer over het regionale politiekorps berust. De korpsbeheerder dient verantwoording af te leggen aan het regionale college,<sup>5</sup> waarvan hij zelf voorzitter is. Het college stelt jaarlijks de organisatie, de formatie, de begroting, de jaarrekening en het beleidsplan voor het regiokorps vast. De korpsbeheerder is eindverantwoordelijke voor de uitvoering van het beleidsplan (artikel 31 Politiewet 1993). Hij kan de korpschef uitnodigen inlichtingen te verstrekken aan het regionale college.<sup>6</sup>

*De korpschef heeft geen zelfstandige, maar een afgeleide positie van die van de korpsbeheerder.<sup>7</sup> De korpsbeheerder kan zijn beheersbevoegdheden delegeren aan de korpschef. De korpschef is hoofd van het politiekorps en voert de dagelijkse leiding. Hij heeft daarbij de mogelijkheid zijn bevoegdheden te delegeren aan lokale politiechefs uit het regiokorps. Deze oefenen hun taken uit in overleg met de burgemeester, de gemeenteraad en officieren van justitie en zijn tevens ondergeschikt aan districts- en/of korpschefs. De korpschef is formeel ondergeschikt aan de korpsbeheerder en heeft geen directe verantwoordingsplicht ten overstaan van het regionale college.*

*De heer d'Hondt: Bij de parlementaire behandeling van de Politiewet is er discussie over geweest of er onderscheid gemaakt zou moeten worden tussen de functies van korpsbeheerder en korpschef. De vraag rees of er duidelijker omschreven zou moeten worden, welke verantwoordelijkheid de korpschef jegens de korpsbeheerder zou moeten hebben. Daar zijn voorstellen voor gedaan, maar die zijn niet overgenomen. Beide ministers hebben uitdrukkelijk gezegd dat er naar hun mening geen onderscheid gemaakt moet worden. Dit betekent dat de korpschef de korpsbeheerder bijstaat en het betekent natuurlijk ook dat er in de praktijk afspraken moeten worden gemaakt. En zo gaat het ook. Een korpschef moet natuurlijk als manager verantwoordelijk zijn voor de totale bedrijfsvoering van een korps. En een korpsbeheerder moet daarop kunnen toezien.<sup>8</sup>*

De Regionale criminele inlichtingendienst (RCID) is onderdeel van het regiokorps en het beheer van de RCID berust derhalve bij de korpsbeheerder.

*De heer De Graaf: U was behalve korpsbeheerder van de regio ook nog burgemeester van een niet zo kleine stad.*

*Mevrouw Schmitz: Ja, ik had nog een paar andere dingen te doen ook.*

<sup>4</sup> Artikel 23 PW; uitzondering: Assen, Lelystad en Middelburg.

<sup>5</sup> Artikel 30 PW.

<sup>6</sup> Artikel 30 lid 2 PW.

<sup>7</sup> Artikel 24 juncto artikel 27 PW.

<sup>8</sup> Verhoor E.M. d'Hondt, burgemeester van Nijmegen en voorzitter van het Korpsbeheerdersberaad, 6 november 1995, nr. 81.

*De heer De Graaf: Dat korpsbeheerderschap moest u er toch bij doen?*

*Mevrouw Schmitz: Dat is een van de zaken die ik hangende het proces van de reorganisatie ook een paar keer heb opgemerkt. Juist de burgemeesters van grotere steden waren doorgaans korpsbeheerder van een regio. Zij kregen de hele reorganisatie en de hele opbouw van de regio erbovenop. Derhalve werden zij ook vaak ingezet in allerlei landelijke commissies en besprekingen, enzovoorts. (...)*

*De heer De Graaf: Mijn vraag is eigenlijk of een korpsbeheerder die verantwoordelijkheid wel kan nemen, zeker als die wordt verzwaaard in de discussies die nu plaatsvinden, om echt zelf toezicht uit te oefenen op zaken als de RCID, als dat iets is dat nevenbei is.*

*Mevrouw Schmitz: Bestuurders moeten in het algemeen werken met het delegeren van bevoegdheden aan mensen met wie je werkt, anders kun je dat werk niet doen. Daar hoort ook bij dat je vertrouwen hebt in die mensen, anders kun je geen bevoegdheden delegeren. Ik heb dat vertrouwen gehad en ik heb dat vertrouwen nog. Daarmee wil ik niet zeggen dat er geen fouten zijn gemaakt. Voor die fouten ben ik dan medeverantwoordelijk. Zo moet je werken met elkaar. Zo zullen wij ook in de toekomst moeten werken. Je kunt niet alles in regels vastleggen. Bestuurders zullen ook in de toekomst met aan mensen gedelegeerde bevoegdheden moeten werken. Daar hoort vertrouwen bij. Als er ergens dingen fout gaan en misbruik wordt gemaakt, dan red je het echt niet door allemaal regels te veranderen. Dan zijn er dingen fout en daar ben je verantwoordelijk voor en dus aanspreekbaar op.<sup>9</sup>*

De korpsbeheerder is tevens verantwoordelijk voor het beheer van de politieregisters, waaronder de CID-registers. Het beheer van het CID-register omvat het toezicht op de inrichting van dit register, op de naleving van procedures voor de registratie van CID-subjecten, op de informatie-opslag en dergelijke. De korpsbeheerder heeft de plicht een registerbeheerder aan te wijzen.<sup>10</sup> Deze registerbeheerder, vaak de korpschef, is belast met het feitelijk beheer van het CID-register en het «grijze-veld»-register. Hij draagt deze taken doorgaans op aan de chef van de CID. Dit laat onverlet de verantwoordelijkheid van de korpsbeheerder.

*De Hoge Raad bepaalde op 7 februari 1995 in verband met de aanleg van tijdelijke registers dat voor naleving van de bij of krachtens de Wet politieregister gestelde voorschriften dat de beheerder van het politieregister, in dit geval de burgemeester van Groningen, als beheerder van het (toenmalige) korps (Gemeentepolitie) verantwoordelijk is (NJ 1995, 308).*

In de praktijk bemoeit de korpsbeheerder zich niet met het beheer van de CID-registers.

*De heer Koekkoek: Als korpsbeheerder was u ook verantwoordelijk voor de politieregisters. Kun je die verantwoordelijkheid waarmaken?*

*Mevrouw Schmitz: Je bent verantwoordelijk voor het beheer, voor de veiligheid, voor het feit dat daar de juiste informatie in komt en dat er correct mee wordt omgegaan. Dat beheer delegeer je aan de korpschef. Ik vind dat wel een lastige verantwoordelijkheid, want die echt invullen, doe je als korpsbeheerder eigenlijk niet.*

*De heer Koekkoek: Hoe zou het beter geregeld kunnen zijn? Je kunt die verantwoordelijkheid eigenlijk niet waarmaken. Dat begrijp ik van u.*

*Mevrouw Schmitz: Ik denk dat het heel lastig is. Je zegt niet ieder half jaar: laat mij die politieregisters eens zien. Zo werkt dat niet.*

*De voorzitter: Heeft u ooit een politieregister gezien?*

*Mevrouw Schmitz: Nee.*

*De voorzitter: Heeft u ooit gevraagd: wat zit daar nou in, jongens?*

*Mevrouw Schmitz: Nee. Ik meen dat je die verantwoordelijkheid misschien rechtstreeks kunt laten bij de korpschefs of bij justitie/OM. Inhoudelijk heb je er geen bemoeienis mee. Dat zou ook kunnen. Er zijn wel meer dingen waarvoor je verantwoordelijk bent en waarop je aanspreekbaar bent. Maar hoe maak je dat in de veelheid van zaken waar? Dat is waar.<sup>11</sup>*

<sup>9</sup> Verhoor E.M.A. Schmitz, voormalig burgemeester van Haarlem en korpsbeheerder regiopolitie Kennemerland, 20 oktober 1995, nr. 63.

<sup>10</sup> Artikel 1 sub k CID-regeling 1995 en artikel 1 sub f Wet politieregisters.

<sup>11</sup> Verhoor E.M.A. Schmitz, voormalig burgemeester van Haarlem en korpsbeheerder regiopolitie Kennemerland, 20 oktober 1995, nr. 63.

*De voorzitter: Stel dat uit nader onderzoek blijkt dat uw registers buitengewoon ruim zijn – de CID-subjecten zijn niet begrensd en er zijn een hele hoop gegevens waarvan u achteraf zegt: dat kan helemaal niet – mag het bestuur van uw regio u daar dan op aanspreken?*

*De heer d'Hondt: Ik denk eerlijk gezegd van niet, maar er zullen ongetwijfeld grensgevallen te benoemen zijn. Maar de korpsbeheerder is er primair verantwoordelijk voor dat er een ruimte is, dat er een register is, dat er de juiste temperatuur heerst, dat de kwaliteit ervan goed genoeg is voor alles wat erin opgenomen moet worden en dat het goed beheerd wordt. Hij is niet verantwoordelijk voor wat er allemaal daadwerkelijk in terecht komt; dat moet voldoen aan de voorwaarden, en de controle daarop is voor een deel een kwestie van beheer, maar de primaire verantwoordelijkheid wordt natuurlijk gevormd door de gezagsverantwoordelijkheid.<sup>12</sup>*

Een van de gesproken korpsbeheerders bleek niet op de hoogte te zijn van zijn taak als beheerder van het CID-register.

Het registerbeheer veronderstelt kennisname van de inhoud van CID-registers. De korpsbeheerder heeft op grond van zijn verantwoordelijkheid voor het registerbeheer van de CID formeel toegang tot de CID-registers.<sup>13</sup> Zouden korpsbeheerders daadwerkelijk op de hoogte raken van de inhoud van CID-bestanden, dan ontstaat het risico van *détournement de pouvoir*. Een korpsbeheerder mag CID-informatie immers niet voor bestuurlijke doeleinden gebruiken.

Onduidelijk is hoe het beheer van de politie, in het bijzonder van de CID, ex artikel 24 Politiewet 1993 zich verhoudt tot de verantwoordelijkheid van de korpsbeheerder voor het beheer van de CID-registers ex artikel 1 sub f Wet politieregisters. In sommige gevallen kan het registerbeheer samenvallen met beslissingen die de korpsbeheerder op grond van zijn algemene beheerstaak neemt, bijvoorbeeld waar het gaat om de aanschaf van nieuwe software.

#### *11.2.2 Burgemeester-niet-korpsbeheerder: taken met betrekking tot gezag en beheer*

De verantwoordelijkheid voor het beheer van de politie ligt primair bij de korpsbeheerder, die uit hoofde van die functie per definitie een regionale functionaris is. De bemoeienis van het bestuur met de politie speelt zich tevens af binnen zowel de gemeenten van deze regio als basiseenheden en districten die als zodanig zijn aan te merken. Dit gaat dan om de verantwoordelijkheden van burgemeesters afzonderlijk.

Burgemeesters maken deel uit van het regionale college en hebben daarin zeggenschap over het beheer van de politie. De Politiewet 1993 bepaalt voorts, zoals in de inleiding vermeld, dat in het beleidsplan voor het regionale politiekorps wordt aangegeven welke beheersbevoegdheden met betrekking tot het beheer van een territoriaal onderdeel door de korpsbeheerder worden overgedragen aan de burgemeester of, bij een onderdeel dat meer gemeenten of delen van gemeenten omvat, aan de burgemeesters van de betrokken gemeenten.<sup>14</sup> De burgemeester heeft zeggenschap over het territoriale onderdeel voor zover het de inzet van personeel, materieel en middelen betreft, die in de beleidsstukken voor dat onderdeel zijn bestemd.

Het gezag van de burgemeester in zijn gemeente beperkt zich tot de handhaving van de openbare orde en hulpverleningstaken van de politie. Hierbij zal in weinig tot geen gevallen de bestrijding van de georganiseerde criminaliteit aan de orde zijn. De burgemeester en de officier van justitie, die het gezag heeft over de strafrechtelijke handhaving van de rechtsorde, overleggen regelmatig samen met het hoofd van het territoriale onderdeel van het regionale politiekorps waarbinnen de

<sup>12</sup> Verhoor E.M. d'Hondt, burgemeester van Nijmegen en voorzitter van het Korpsbeheerdersberaad, 6 november 1995, nr. 81.

<sup>13</sup> Artikel 7 Wet politieregisters: De beheerder draagt zorg voor de juiste werking van het register. Aan hem worden alle inlichtingen verstrekt die hij voor dit doel nodig heeft.

<sup>14</sup> Artikel 36 PW.

gemeente valt, of met de korpschef over de taakuitoefening van de politie.<sup>15</sup>

### 11.2.3 Verhouding gezag en beheer

De belangen van politiewerk op regionaal niveau worden in de beheersdriehoek en/of het regionale college besproken. In het eerste geval is de hoofdofficier van justitie direct betrokken.

*De heer d'Hondt: De verhouding tussen de hoofdofficier en de korpsbeheerder ligt vast in de wet. Als er een conflict ontstaat, is er een procedure om de zaak op te lossen. Het is de vraag of die procedure voldoende is voor alle conflicten, want die procedure vergt tijd en intussen kan er van alles aan de hand zijn, als het gaat om beheersvraagstukken.*

*De heer Koekkoek: Maar hoe komt u er in de praktijk uit zonder een beroep te doen op die procedure? Die procedure is een stok achter de deur, maar normaal gesproken heb je die niet nodig, als je goed wilt werken.*

*De heer d'Hondt: Precies. Eigenlijk is die procedure een soort stimulans om binnen de beheersdriehoeken met consensus te werken. Daar komt het in de praktijk ook op neer.<sup>16</sup>*

In het regionale college moet het belang van regionaal politiewerk concurreren met de afzonderlijke belangen van de burgemeesters. Burgemeesters blijken hun eigen lokale belangen te laten prevaleren boven regionale belangen. Het ontbreekt enkele burgemeesters aan voldoende regionaal perspectief op de politiezorg om een bijdrage te leveren in het regionale college.

*Op dit punt is het van belang op te merken dat het gezag van het openbaar ministerie over de criminaliteitsbestrijding sinds de nieuwe Politiewet (1993) is uitgebreid met beheersbevoegdheden. Eén van de motieven voor de reorganisatie van de politie was ook juist een meer doeltreffende aanpak van de bovenlokale, georganiseerde criminaliteit, door middel van schaalvergroting en verbetering van de bedrijfsvoering. Het openbaar ministerie heeft daarnaast met de Regeling bijzondere opsporingskosten politie (BOP) een belangrijk instrument in handen. In dat opzicht is de politie financieel afhankelijk van het openbaar ministerie en blijft aan het openbaar ministerie de formele beslissing bij beleidskeuzen voorbehouden.*

Het beheer door het bestuur op de (regionale) georganiseerde criminaliteitsbestrijding wordt op verschillende manieren beperkt. Enerzijds identificeren burgemeesters zich in eerste instantie dus met lokale belangen en is er geen burgemeester die specifiek belast is met de regionale, operationele politietaken. Anderzijds eist het openbaar ministerie in de persoon van de hoofdofficier van justitie zijn aandeel op in het beheer van de regionale criminaliteitsbestrijding en financiert de procureur-generaal de extra personele en materiële kosten van onderzoeken naar georganiseerde criminaliteit (BOP).

De korpsbeheerders wijzen erop dat de georganiseerde criminaliteit slechts een onderdeel vormt van alle problemen rond veiligheid. De politiecapaciteit die wordt ingezet voor de bestrijding van de georganiseerde criminaliteit is tussen de tien en twintig procent van de totale sterkte. Daarnaast heeft georganiseerde criminaliteit vaak een internationaal karakter, is het moeilijk grijpbaar en voor burgers minder zichtbaar dan veel voorkomende criminaliteit zoals inbraken, diefstallen en sommige geweldsdelicten. Georganiseerde criminaliteit uit zich niet in verstoringen van de openbare orde.

<sup>15</sup> Artikel 14 PW. Dit driehoeksoverleg is het «gezagsoverleg», al komen daarin onvermijdelijk ook beheerskwesties aan de orde.

<sup>16</sup> Verhoor E.M. d'Hondt, burgemeester van Nijmegen en voorzitter van het Korpsbeheerdersberaad, 6 november 1995, nr. 81.

### 11.2.4 Rol korpsbeheerders bij kernteams

Burgemeesters en korpsbeheerders zijn niet alleen verantwoordelijk

voor de regiokorpsen, maar hebben ook bemoeienis met de kernteams. Het bestaan van de zes kernteams is vastgelegd in de convenanten tussen de ministers van Justitie en Binnenlandse Zaken en de betrokken korpsbeheerders en hoofdofficieren van justitie die in juli 1993 zijn gesloten. In die convenanten zijn nadere afspraken gemaakt over het beheer, het gezag en de taakuitvoering. De korpsbeheerder van de grootste regio binnen het ressort heeft de verantwoordelijkheid voor het beheer van het betreffende kernteam.<sup>17</sup>

Korpsbeheerders hebben hun rol bij de kernteams (zeker tot voor de IRT-affaire) zeer beperkt opgevat. Zij stelden zich niet of nauwelijks op de hoogte van operationele aspecten.

*De voorzitter: Wij hebben gevoelig vast kunnen stellen dat onder de verantwoordelijkheid van de RCID Kennemerland de methodiek in vergelijkbare vorm werd voortgezet. Hebt u daar nog naar gevraagd, c.q. wist u dat?*

*Mevrouw Schmitz: Nee, dat wist ik niet.*

*De voorzitter: Dat is toen niet over tafel gegaan?*

*Mevrouw Schmitz: Nee, dat is niet over tafel gegaan. Ik heb nu gehoord hoe dat elders is doorgegaan, in Rotterdam en dergelijke. Een van de grote treurigheden van dit geheel vind ik hoe laat de hoofdcommissaris is geïnformeerd. Dat heb ik toen ook niet gehoord.<sup>18</sup>*

Een aantal korpsbeheerders in een samenwerkingsverband van één kernteam wil nu meer inzicht in het functioneren van het kernteam krijgen. De korpsbeheerder kan immers niet langer zeggen dat hij helemaal niets met het operationele gebeuren te maken heeft. Als de door de korpsbeheerder ter beschikking gestelde mensen ongeoorloofde opsporingsmethoden hanteren, gaat dat ook de korpsbeheerder aan. Hij stelt dan immers personeel beschikbaar voor een ongeoorloofd doel.

### 11.3 Beslissing over de keuze van zaken en methoden

#### 11.3.1 Betrokkenheid bij prioriteitenstelling

De verantwoordelijkheid voor de aanpak van de georganiseerde criminaliteit wordt door korpsbeheerders verschillend gevoeld en ingevuld. Eén korpsbeheerder stelt dat hij verantwoordelijk is voor de aanpak van de georganiseerde criminaliteit met dien verstande dat er bepaalde criteria worden aangegeven. Dat is vrij globaal, hij hoeft niet van zaak tot zaak op de hoogte te worden gehouden, maar de medeverantwoordelijkheid voor het personeel moet volgens hem vorm kunnen krijgen. Een andere korpsbeheerder zegt zich op afstand te bemoeien met de bestrijding van de georganiseerde criminaliteit:

*«(...) niet om verantwoordelijkheden die mij toekomen op andermans bordje te leggen, maar omdat het altijd principieel mijn opvatting is geweest en het mijn terughoudendheid verklaart. (...) Als beheerders, als bestuurlijke poot, moesten wij onze plaats wegen als het gaat om de bestrijding van de georganiseerde criminaliteit. En dat is een heel terughoudende plaats. Justitie heeft het voortouw.»<sup>19</sup>*

<sup>17</sup> De hoofdofficier van justitie van de grootste regio in het ressort heeft het gezag over het kernteam. De korpschef van de grootste deelnemende regio is de verantwoordelijke politiefchef voor het functioneren van het kernteam (artikel 3 convenant).

<sup>18</sup> Verhoor E.M.A. Schmitz, voormalig burgemeester van Haarlem en korpsbeheerder, regiopolitie Kennemerland, 20 oktober 1995, nr. 63.

<sup>19</sup> Commissie-Wierenga, verhoor Van Thijn, deel II, p. 447.

Deze persoon is van mening dat een korpsbeheerder bij een goed functionerend justitie-apparaat geen invloed moet hebben op de keuze van groepen die moeten worden aangepakt.

In andere regio's is ten behoeve van de bestrijding van de georganiseerde criminaliteit een aparte driehoek gevormd, bestaande uit enkele burgemeesters als vertegenwoordigers van het regionale college, en de betrokken officier van justitie en de divisie-chef van het regiokorps.

*De heer Koekkoek: Wij hadden het over de driehoek die de prioriteiten bepaalt. Dus dan moeten wij denken aan de korpschef, de officier van justitie die zich met zware crimina-*



*liteit bezighoudt en de korpsbeheerder, de burgemeester. Het lijkt mij dat die nogal een eind bij u vandaan zitten.*

*De heer **Van Amerongen**: Het is even iets anders. Het lijkt wel of wij overal anders in zijn als regio. Als afdeling hebben wij een eigen driehoek: twee burgemeesters uit de regio en de «zwacri-officier», samen met de afdelingschef. Dat is de driehoek die ook het bevoegde gezag vormt.*

*De heer **Koekkoek**: Dat zijn twee burgemeesters die zich namens het regionale college met de zware criminaliteit bezighouden.<sup>20</sup>*

De prioriteitenstelling houdt volgens een korpsbeheerder in de praktijk niet veel meer in dan dat keuzen worden gemaakt op basis van de beperkte hoeveelheid beschikbare mensen en geld.

De verantwoordelijkheid van de korpsbeheerders voor de inzet van personeel gaat niet gepaard met een adequaat beeld van de georganiseerde criminaliteit. Dit beïnvloedt de kwaliteit van de keuze die korpsbeheerders hebben. In de praktijk stellen zij prioriteiten op basis van misdaadanalyses van de politie, welke op zichzelf al een selectie van het criminaliteitsbeeld vormen.<sup>21</sup>

### 11.3.2 Bestuurlijke rechtshandhaving

Naast politie en justitie kan het openbaar bestuur een eigen rol vervullen bij de beheersing van de georganiseerde criminaliteit, met name in de vorm van bestuurlijke rechtshandhaving, iets wat als een bijzondere methode van criminaliteitsbestrijding kan worden beschouwd. Onder bestuurlijke rechtshandhaving wordt verstaan het geheel van bestuurlijke maatregelen dat kan worden aangewend ter beheersing van de georganiseerde criminaliteit. In aansluiting op de nota *De georganiseerde criminaliteit in Nederland. Dreigingsbeeld en plan van aanpak* hebben het ministerie van Binnenlandse Zaken en in mindere mate het ministerie van Justitie initiatieven genomen met betrekking tot een bestuurlijke aanpak van de criminaliteit.<sup>22</sup> Inmiddels worden ook door lagere overheden en maatschappelijke organisaties initiatieven op dit gebied ontplooid.<sup>23</sup>

*De heer **Koekkoek**: U noemde «bestuurlijke maatregelen». Waar moeten wij dan aan denken?*

*De heer **Van Amerongen**: Aan aanpassing van het vergunningenbeleid, met als voorbeeld het volgende. Op het moment dat wij merken dat er binnen de horeca, de bouwwereld of de reinigingswereld firma's zijn die direct gelieerd zijn aan de georganiseerde criminaliteit, dan kunnen wij kijken in hoeverre wij daartegen, in samenwerking met het bestuur en in overleg met het OM, maatregelen kunnen treffen ter voorkoming van een dergelijke inbedding.*

*De heer **Koekkoek**: Hebt u mogelijkheden om op te treden als u uit hoofde van uw functie als chef van de Criminele Inlichtingendienst – want dat bent u ook – informatie hebt? Hebt u mogelijkheden om bijvoorbeeld een burgemeester te informeren, zodat hij in het gemeentebestuur iets met die informatie kan doen?*

*De heer **Van Amerongen**: In het voorgesprek heb ik aangegeven dat dit een van de knelpunten is. Vóór mij is de heer IJzerman al hier geweest en die heeft gezegd: dat moeten wij maar eens een keer regelen. Ik vind in ieder geval, en dat is de invalshoek die de regio ook heeft, dat wij in de richting van een bestuur volledige openheid hebben. Dus als wij praten over burgemeesters als onderdeel van het bevoegde gezag, vinden wij dat wij daar eigenlijk openheid naar toe moeten hebben. Dat doen wij ook altijd in overleg met de andere partner binnen die driehoek en dat is het openbaar ministerie. Dat is ook de reden dat wij vinden dat, op het moment dat je zegt dat je niet altijd het strafrecht moet pakken als het enige middel, maar dat je juist samen op moet lopen binnen zo'n driehoek, dan houdt dit ook in dat je daarbinnen ook een stuk openheid neerlegt.<sup>24</sup>*

<sup>20</sup> Verhoor van W.C. van Amerongen, chef van de afdeling georganiseerde criminaliteit bij de regiopolitie Brabant Zuid-Oost, 13 september 1995, nr. 13.

<sup>21</sup> Commissie Wierenga, proces-verbaal Van Thijn, Deel II, p. 443.

<sup>22</sup> Kamerstuk 23 400 VII, nr. 11, 1993-1994. *Integriteit in de openbare sector: stand van zaken*. Brief van de minister van Binnenlandse Zaken, 25 oktober 1993.

<sup>23</sup> Rapport van de projectgroep Criminaliteitspreventie bouwsector, *Noord-Zuidlijn*, Amsterdam 1995.

<sup>24</sup> Verhoor W.C. van Amerongen, chef van de afdeling georganiseerde criminaliteit bij de regiopolitie Brabant Zuid-Oost, 13 september 1995, nr. 13.

Verschillende korpsbeheerders tonen zich voorstander van een integrale benadering van rechtshandhaving. Eén korpsbeheerder stelt dat de

strafrechtelijke aanpak eigenlijk betrekkelijk ineffectief is. De verantwoordelijkheden van de verschillende onderdelen van het rechtsstelsel (strafrechtelijk, bestuursrechtelijk, civielrechtelijk) zouden gescheiden moeten blijven, maar zij kunnen niet los van elkaar blijven werken.

*De voorzitter: U heeft eerder gezegd dat de strafrechtelijke aanpak van de georganiseerde criminaliteit betrekkelijk ineffectief is. Wat moet er behalve verbetering van de uitwisseling op grond van de privacy-wetgeving van gegevens gedaan worden om die aanpak wel effectief te maken?*

*De heer d'Hondt: Natuurlijk moeten alle professionele mogelijkheden om de georganiseerde criminaliteit aan te pakken verbeterd worden. Er moet binnen de politie-organisatie nog heel wat gedaan worden. Ik heb al gewezen op de informatietechnologie, maar er is nog heel veel meer te doen op het stuk van het verder professionaliseren van de politie. Het geldt zeker ook voor de financiële recherche en het gebruik maken van andere professionaliteit bij het politiewerk dan wat nu aan de orde is. En voor het overige denk ik dat er heel goed gekeken moet worden naar de voorfase van het politiewerk, dus de pro-actieve fase, de preventie, het uitwisselen van informatie en het ervoor zorgen dat bestuursmaatregelen genomen kunnen worden om te voorkomen dat georganiseerde criminaliteit kansen krijgt. Er zijn op tal van terreinen mogelijkheden: een goede bescherming van de integriteit binnen overheidsdiensten, zakelijke maatregelen daarvoor nemen, vitale functies goed onderkennen en ervoor zorgen dat contracten niet door één ambtenaar worden gesloten, maar altijd door verschillende, dat contacten gescreend worden en dat je openhartig kunt praten over wat er aan de hand is. Dit zijn allemaal zaken die in ontwikkeling zijn en die in ieder geval altijd wel te maken zullen hebben met de verbinding tussen de onderwereld en de bovenwereld. En voor zover er sprake is van georganiseerde criminaliteit, zal die door dit soort maatregelen in ieder geval teruggedrongen worden.<sup>25</sup>*

Bestuurlijke rechtshandhaving en strafrechtelijke rechtshandhaving zouden complementair zijn. Korpsbeheerders achten in dit verband het gebruik van CID-informatie niet uitgesloten. Hoewel korpsbeheerders in de praktijk zelden om CID-informatie vragen, is het hun nog nooit geweigerd. Het verzoek van de korpsbeheerder om CID-informatie wordt in het driehoeksoverleg besproken. De hoofdofficier van justitie moet de CID-informatie in dergelijke gevallen verstrekken aan de korpsbeheerder.

*De voorzitter: Heeft u het wel eens bij de hand gehad dat u informatie kreeg uit de CID-sfeer terwijl u op het punt stond om een bepaalde beslissing te nemen?*

*De heer d'Hondt: Heel zelden. Ik heb het een keer bij de hand gehad bij de mogelijke verkoop van het politiebureau zelf. Dat was overigens geen echte CID-informatie, maar informatie van mensen die bij de CID werkten. Het ging om de eigen organisatie; de CID was in dat gebouw gehuisvest en de dienst was dus geïnteresseerd in de gegadigden voor dat gebouw. Er was harde informatie over de betrokkene uit de strafregisters en de justitiële documentatie, maar die was uit een ver verleden. Maar er was ook recente informatie bekend bij degenen die bij de CID werkten. Het ging echter niet om een CID-subject, zodat de gegevens boterzacht waren. Je vraagt je in zo'n geval dan ook af, wat je ermee kunt doen, maar zulke informatie kan wel een rol spelen.*

*De voorzitter: Wat heeft u ermee gedaan?*

*De heer d'Hondt: Wij hebben de informatie in die zin gebruikt dat wij tegen de betrokkene hebben gezegd dat het verstandig zou zijn, van de transactie af te zien. En op de vraag waarop dat berustte, hebben wij gezegd dat hij het in die sfeer moest zoeken.<sup>26</sup>*

*De heer De Graaf: Verschafft u informatie aan de burgemeester over mensen die nog niet als verdachte zijn te kwalificeren?*

*De heer Van Riessen: U dwingt mij nu om concrete situaties op tafel te leggen en dat lijkt mij...*

*De voorzitter: Nee, zo ver waren wij niet.*

*De heer De Graaf: U kunt toch wel een voorbeeld geven?*

*De heer Van Riessen: Ik kan wel een voorbeeld geven, hetgeen ik indertijd veel breder heb gedaan in een nota. Ik heb de burgemeester toen geschreven over de ontwikkelingen*

<sup>25</sup> Verhoor E.M. d'Hondt, burgemeester van Nijmegen en voorzitter van het Korpsbeheerdersberaad, 6 november 1995, nr. 81.

<sup>26</sup> Verhoor E.M. d'Hondt, burgemeester van Nijmegen en voorzitter van het Korpsbeheerdersberaad, 6 november 1995, nr. 81.

*rond de gokautomaten in Amsterdam, een sector waarin een vereniging uiteindelijk om de tafel zit met de burgemeester om convenanten te sluiten. Als de burgemeester dan niet geïnformeerd is, weet hij niet met wie hij feitelijk aan tafel zit. De vereniging zal nu wel weer zeggen: Mijnheer Van Riessen, u wordt bedankt dat u dit bij de enquête hebt gezegd.*

*De voorzitter: Zijn die convenanten gesloten?*

*De heer Van Riessen: Nee, die zijn niet gesloten.<sup>27</sup>*

Omgekeerd komt het ook voor dat de politie spontaan de korpsbeheerder benadert met CID-informatie.

*De heer Welten: (...) Zo zagen wij dat iemand wilde adverteren bij de gemeente Amsterdam en toen zeiden wij: dat moesten wij toch maar zeggen. Kan dat; mag ik dat? Dan zeg ik: nee, dat mag ik niet doen, hoor. Ik heb het wel gedaan.*

*De voorzitter: Hoe heeft u dat precies gedaan?*

*De heer Welten: Door tegen iemand op het stadhuis te zeggen: zouden wij dat nu wel doen?<sup>28</sup>*

Korpsbeheerders mogen buiten hun taak om volgens de Wet politie-registers in verband met CID-registers niet over CID-informatie beschikken. Een enkele korpsbeheerder is van mening dat er geen wettelijke bepaling in het publiekrecht is die het gebruik van CID-informatie door bestuurlijke actoren verhindert. Korpsbeheerders beamen dat gewaakt dient te worden voor misbruik van een bevoegdheid. Dit maakt noodzakelijk dat in een regeling voor de CID aan dit aspect van informatie-uitwisseling een goede basis wordt gegeven. De verantwoording van het gebruik door het bestuur van dergelijke informatie levert een volgend probleem op. Het bestuur zou op dit punt in een vacuüm verkeren. Het bestuur wordt, bijvoorbeeld in het driehoeks-overleg, geconfronteerd met zaken die door Justitie nog niet zijn afgewikkeld, en het moet desondanks handelen. De nota's over de aanpak van de georganiseerde criminaliteit van de laatste jaren dichten een rol toe aan het bestuur, die moet worden vervuld zonder de steun van Justitie.

*«Van het openbaar bestuur kan worden verwacht dat men ten aanzien van kwetsbare procedures, zoals vergunningverstrekking, aanbestedingen e.d. preventief en indien noodzakelijk «ontregelend» optreedt. In dat verband vraagt de «rugdekking» van de burgemeester in de fase waarin door het OM nog niet handelend kan worden opgetreden, nadere aandacht.»<sup>29</sup>*

### 11.3.3 Methoden

Bij de toepassing van opsporingsmethoden dragen de korpsbeheerders verantwoordelijkheid voor de financiële en personele aspecten, met inbegrip van het tegengaan van corruptierisico's van het gebruik van die methoden.

*De heer Koekkoek: Vindt u dat een korpsbeheerder verantwoordelijk is voor ongeoorloofd politie-optreden?*

*Mevrouw Schmitz: Je bent als korpsbeheerder verantwoordelijk voor de wijze waarop politiemensen worden ingezet. En dan bedoel ik ook hun persoonlijke situatie en hun veiligheid. Voor de gezagslijn van justitie heb je het openbaar ministerie, maar als beheerder ben je een heel eind verantwoordelijk. Als men buiten het eigen gebied optreedt en als men acties onderneemt die te ver gaan, en in mijn ogen zeer vergaand te ver gaan, ja, dan heb je een verantwoordelijkheid. Overigens sta ook ik wel voor de intentie waarmee de mensen gewerkt hebben.*

*De heer Koekkoek: De korpsbeheerder is medeverantwoordelijk voor riskante operaties?*

*Mevrouw Schmitz: Je bent zeker medeverantwoordelijk.*

*De voorzitter: U neemt die verantwoordelijkheid nu ook?*

<sup>27</sup> Verhoor J.C. van Riessen, commissaris van politie, lid van de korpsleiding in de functie van hoofd justitiële bedrijfsvoering bij de regiopolitie Amsterdam-Amstelland, 16 oktober 1995, nr. 55.

<sup>28</sup> Verhoor B.J.A.M. Welten, commissaris van politie bij de regiopolitie Amsterdam-Amstelland, 11 september 1995, nr. 12.

<sup>29</sup> Korpsbeheerdersberaad, beknopt verslag van de vergadering van 5 februari 1994, p. 4.

*Mevrouw Schmitz: Bestuurders delegeren natuurlijk veel aan de korpsleiding, dat is duidelijk. Maar waar een korpsleiding verantwoordelijk is, is uiteraard daarmee ook de beheerder verantwoordelijk, dus ik vind dat ik daar medeverantwoordelijk voor ben.<sup>30</sup>*

Korpsbeheerders stellen zich in de praktijk zeer terughoudend op ten aanzien van opsporingsmethoden. Zij hanteren daarbij de opvatting dat er een afbakening van verantwoordelijkheden is tussen het OM als gezagdrager over de opsporingstaken van de politie en de korpsbeheerder als beheerder van de politie. Eind 1995 is gepleit voor een actiever optreden van de korpsbeheerder, onder aanhaling van de opmerking in de memorie van antwoord bij de Politiewet 1993 dat de korpsbeheerder de exclusieve eindverantwoordelijkheid heeft om «alle beslissingen die genomen moeten worden om het regionale politiekorps richtig te doen functioneren». Gesteld wordt dat de korpsbeheerder bovendien exclusief bevoegd is om disciplinaire maatregelen te nemen, waaronder schorsing en ontslag.<sup>31</sup>

Korpsbeheerders beamen dat zij in grote lijnen moeten weten in welke situaties politiemensen verkeren bij het gebruik van opsporingsmethoden. Het gaat daarbij om hetgeen weerslag heeft op de attitude van politiemensen, wat budgettaire gevolgen heeft en dergelijke. In een enkel geval is het onvermijdelijk dat de korpsbeheerder ook buiten dat kader op de hoogte wordt gebracht van een opsporingsmethode.

*De heer Van Thijn: Bij mij vervoegden zich de heren Vrakking en Nordholt. Zij zeiden: wij hebben een ernstig probleem, wij runnen een drugslijn.*

*De voorzitter: Niet een cokelijn? Een drugslijn?*

*De heer Van Thijn: Wij runnen een drugslijn en er is een grote partij cocaïne onderweg.*

*De heer Vrakking zei bij die gelegenheid: daar wens ik als bevoegd gezag geen verantwoordelijkheid voor te dragen. De heer Nordholt zei: dat geldt ook voor mij. Toen heb ik drie vragen gesteld. In de eerste plaats heb ik naar de norm gevraagd. Zij spraken over*

*duizenden kilo's cocaïne die besteld waren. Wat is de norm? Mag dat überhaupt? Als het 100 kg zouden zijn, was u dan wel akkoord gegaan? En hoe zit het in het algemeen? Is*

*deze methode ethisch in justitieland wel of niet geaccepteerd? Toen zei Vrakking dat het niet acceptabel was. Daarop heb ik gezegd dat ik dat wilde horen uit de mond van de minister van Justitie en dat ik geen beslissing zou nemen voordat ik hem gesproken had.<sup>32</sup>*

*De voorzitter: Wist uw korpsbeheerder van het uitgeven van paspoorten ten behoeve van de valse identiteit?*

*De heer Straver: Ja, dat heb ik met haar besproken. Wij hadden haar medewerking nodig omdat wij medewerking nodig hadden van de afdeling burgerzaken van de gemeente.<sup>33</sup>*

*De voorzitter: Ook u heeft toegestemd in het afstaan van andere identiteiten, laten wij zeggen van paspoorten aan medewerkers van criminele inlichtingendiensten. Dat is tot twee keer toe aan de orde geweest. Had u daarvoor een rechtsbasis?*

*De heer Van Thijn: Voordat wij die stap hebben gezet, hebben wij de zaak teruggekoppeld op de beide departementen. Dat is via het openbaar ministerie gebeurd. Op basis van een*

*briefwisseling tussen de minister van Binnenlandse Zaken en zijn collega van Justitie, ik meen dat dit in 1990 is gebeurd, heeft de minister van Justitie gezegd: hier worden wel*

*strafbare feiten gepleegd, maar ik verklaar bij dezen, na overleg met de procureurs-generaal, dat er een vrijwaring zal zijn voor dit doel. Dat is ons toen rechtstreeks gerapporteerd door de officier van justitie, de heer Van Capelle.*

*De voorzitter: Is het niet vreemd dat je als burgemeester ook toestemming geeft om iets te doen waarbij binnen de eigen organisatie strafbare feiten worden gepleegd?*

*De heer Van Thijn: Dat is vreemd als dat zo maar in het wilde weg zou gebeuren of wanneer je je er niet van zou vergewissen wat de rechtsbasis daarvoor is. En dat hebben wij dus gedaan.*

*De voorzitter: Maar er was toch geen rechtsbasis? Het enige wat er was...*

*De heer Van Thijn: ...was een vrijwaring.*

*De voorzitter: Een vrijwaring waardoor men niet vervolgd zou worden.*

*De heer Van Thijn: Ja, dat was een vrijwaring, maar dat gaf ons de legitimatie om mee te werken aan het beleid van het openbaar ministerie op dit punt.*

<sup>30</sup> Verhoor E.M.A. Schmitz, voormalig burgemeester van Haarlem en korpsbeheerder regiopolitie Kennemerland, 20 oktober 1995, nr. 63.

<sup>31</sup> J. Naeyé, Het medegezag van de korpsbeheerders voor de strafrechtelijke handhaving, *Nederlands Juristenblad*, 1995, p. 1463-1465.

<sup>32</sup> Verhoor E. van Thijn, voormalig burgemeester van Amsterdam, 8 november 1995, nr. 87.

<sup>33</sup> Verhoor M.A. Straver, hoofdcommissaris van politie en korpschef van de regiopolitie Kennemerland, 16 oktober 1995, nr. 56.

*De voorzitter: Heeft u zich ervan vergewist wat men ermee ging doen?*

*De heer Van Thijn: Ja, dat was bekend. Dat was ter ondersteuning van de pseudo-koopteams. Toen die werden opgeheven, zijn alle paspoorten en rijbewijzen weer keurig ingeleverd.*

*De voorzitter: Maar ook later heeft u er weer toestemming voor verleend?*

*De heer Van Thijn: Ik geloof dat het twee keer is gebeurd. In totaal ging het om 19 paspoorten en 22 rijbewijzen.*

*De voorzitter: Zou u het nog steeds zo doen?*

*De heer Van Thijn: Ik hoop dat er een wettelijke basis voor komt, maar ik zou het weer zo doen, want als je A zegt, moet je ook B zeggen, zeker als korpsbeheerder. Als je ermee instemt dat er pseudo-koopteams komen, moet je ook de gevolgen daarvan onder ogen zien. Niet in je dooie eentje, maar dat is ook niet gebeurd.<sup>34</sup>*

De beheersdriehoek functioneert op basis van een vertrouwensrelatie tussen bestuur, OM en politie. Er bestaat een afhankelijkheidsrelatie tussen korpsbeheerder enerzijds en hoofdofficier van justitie en korpschef anderzijds. In de praktijk vertrouwen korpsbeheerders erop in de driehoek door de hoofdofficier van justitie of de korpschef geïnformeerd te worden indien dat voor hun beheerdersverantwoordelijkheid nodig is. Van die informatie is de korpsbeheerder afhankelijk. De openheid in de driehoek blijkt per regio te variëren.

*De heer Rouvoet: Welke afspraken hebt u gemaakt of maakt u over het hanteren van methoden?*

*De heer d'Hondt: Omdat het niet strak geregeld is, hebben wij de afspraak dat wij in de gezagsdriehoek, maar ook in de beheersdriehoek de methoden aan de orde laten komen die bijzonder van aard zijn en die niet bij de Centrale toetsingscommissie aan de orde komen. En wij hebben de afspraak dat wij dat doen als de korpschef, de hoofdofficier van justitie of de gebiedsofficier van justitie er behoefte aan heeft, omdat men met bepaalde aspecten van een methode in z'n maag zit. Soms heeft het te maken met het aantal mensen dat beschikbaar gesteld moet worden, soms ligt het aan het geld of de middelen die gefourneerd moeten worden, soms ook is het een kwestie van de veiligheid van degenen die eraan meewerken en soms gaat het om algemeen bestuursrechtelijke aspecten. (...)*

*De heer Rouvoet: U noemde de veiligheid van de mensen als een van de redenen waarom u er extra in geïnteresseerd zou kunnen zijn. U zei ook dat u niet specifiek geïnteresseerd bent in de opsporingsmethoden die aan de Centrale toetsingscommissie worden voorgelegd. Ik zou mij kunnen voorstellen dat er bij meer speciale opsporingsmethoden, die dus naar de CTC gaan, een reden te meer is om te kijken wat er aan de hand is, omdat uw mensen daar wellicht grotere veiligheidsrisico's lopen. Of zie ik dit verkeerd?*

*De heer d'Hondt: Nee, u ziet het wel goed, denk ik. Wij zijn er niet in geïnteresseerd als het om de toelaatbaarheid gaat, omdat daar de toetsing plaatsvindt, maar wij zijn er wel in geïnteresseerd voor zover het gaat om het beschikbaar stellen van mensen en middelen en om de omstandigheden waarin een methode kan worden gebruikt. Als mensen in onveilige situaties worden gebracht, zijn wij als korpsbeheerders natuurlijk wel geïnteresseerd.*

*De heer Rouvoet: Dus als er aanleiding voor is, wilt u ook horen van infiltraties die aan de CTC worden voorgelegd, waarbij de zaak dan met name aan de korpschef ter beoordeling is?*

*De heer d'Hondt: De korpschef, de korpsbeheerder. U weet dat die twee in de wet niet precies zijn onderscheiden, maar een en ander wordt in goed overleg besproken.<sup>35</sup>*

De gebeurtenissen en publiciteit rond de ontbinding van het IRT Noord-Holland/Utrecht vormden voor een aantal korpsbeheerders aanleiding om bij de korpschef te informeren of daar toegepaste methoden ook door hun korps werden gebruikt. De IRT-affaire heeft geen aanleiding gegeven om in het driehoeksoverleg afspraken te maken inzake de inzet van opsporingsmethoden.

<sup>34</sup> Verhoor E. van Thijn, voormalig burgemeester van Amsterdam, 8 november 1995, nr. 87.

<sup>35</sup> Verhoor E.M. d'Hondt, burgemeester van Nijmegen en voorzitter van het Korpsbeheerdersberaad, 6 november 1995, nr. 81.

*De heer Rouvoet: Is er wat de positie van de korpsbeheerder betreft verschil tussen de situatie voor de IRT-affaire en de situatie erna?*

*De heer d'Hondt: Ik denk het wel. Dit hangt met twee dingen samen, allereerst natuurlijk met de nog vrij verse nieuwe Politiewet, de reorganisatie van de politie, en in de tweede plaats met de impact die de commissie-Wierenga heeft gehad. Ik denk dat alle korpsbeheerders zich na het in de publiciteit komen van het rapport van deze commissie hebben afgevraagd, hoe de situatie in hun korps precies was en of het noodzakelijk was, daarover meer afspraken te maken.*

*De heer Rouvoet: U bent ook gaan vragen wat er allemaal precies in uw korps gebeurde of hebt u gevraagd, of wat er bij de IRT aan de orde was, ook in uw korps plaatsvond?*

*De heer d'Hondt: Dat was natuurlijk de eerste vraag. En de tweede vraag was, of wij er afspraken over moesten maken en hoe wij daarmee zouden omgaan.*

*De heer Rouvoet: Maar hebt u ook gezegd dat u alles op tafel wilde hebben, dat u precies wilde weten wat er gedaan werd?*

*De heer d'Hondt: Nee, dat niet, alleen voor zover ik daarin als korpsbeheerder geïnteresseerd kon zijn. Het moet natuurlijk toch een professionele benadering blijven, geen nieuwsgierige. Het gaat om het onderscheiden van verantwoordelijkheden; je hoeft alleen te weten wat nodig is voor het dragen van je verantwoordelijkheid, alles daarbuiten niet.*

*De heer Rouvoet: U hebt dus ook niet de neiging om te zeggen dat u wilt weten hoe vaak er geobserveerd wordt, hoe lang dat gebeurt en welke middelen er gebruikt worden?*

*De heer d'Hondt: Nee, absoluut niet. Dat behoort tot het management van de korpsen en de professionaliteit van de recherche, of het behoort tot de gezagsverantwoordelijkheid van de officier van justitie.<sup>36</sup>*

## **11.4 Samenwerking en controle**

### *11.4.1 Ministerie van Binnenlandse Zaken*

Het ministerie van Binnenlandse Zaken is zeer terughoudend ten aanzien van de CID-en en het gebruik van opsporingsmethoden. In een interne notitie over de verantwoordelijkheid van de korpschef en korpsbeheerder voor de toepassing van opsporingsmethoden komt dit tot uiting: de korpsbeheerder kan «ten aanzien van CID-activiteiten alleen worden aangesproken op de beheersaspecten en niet op de inhoud ervan».

Het ministerie van Binnenlandse Zaken moet zich naar de mening van de korpsbeheerders niet te zeer bewegen op het gebied waarvoor de burgemeesters en korpsbeheerders zelf verantwoordelijk zijn.

### *11.4.2 Gemeenteraden*

Gemeenteraden hebben via hun burgemeester invloed op de politie. In de praktijk hebben gemeenteraadsleden slechts beperkte bemoeienis met de politie. Veel raadsleden hebben een geringe kennis van de politieorganisatie. Slechts weinig gemeenteraadsleden steken veel tijd en energie in pogingen tot sturing en controle van de politie te komen. Het gaat dan bovendien in die gevallen veelal om de orde- en veiligheidsproblemen in hun gemeente. Gemeenteraadsleden worden pas in een laat stadium bij de besluitvorming betrokken. De controle door de gemeenteraad op de politie impliceert vaak niet veel meer dan het legitimeren van elders genomen beslissingen.<sup>37</sup>

### *11.4.3 Korpsbeheerdersberaad*

Het Korpsbeheerdersberaad heeft geen formele plaats in het politiebestedel en komt evenmin voor in de Politiewet. Het Korpsbeheerdersberaad

<sup>36</sup> Verhoor E.M. d'Hondt, burgemeester van Nijmegen en voorzitter van het Korpsbeheerdersberaad, 6 november 1995, nr. 81.

<sup>37</sup> Cachet e.a., *Politiebestedel in verandering*, Arnhem 1994, p. 186.

is een overleg van de 26 korpsbeheerders (de 25 regionale en de korpsbeheerder van het Korps landelijke politiediensten, de minister van Justitie). Het beraad vergadert een keer in de zes weken. De voorzitter van het Korpsbeheerdersberaad overlegt periodiek (ongeveer een keer in de twee maanden) met de voorzitters van de Raad van hoofdcommissarissen en van de Raad van hoofdofficieren.

In het korpsbeheerdersberaad wordt onder meer gesproken over de aard, ernst en omvang van de georganiseerde criminaliteit en de algemene sterkteproblematiek van de politie. Tot voor kort voerden de korpsbeheerders nauwelijks overleg over de toelaatbaarheid van opsporingsmethoden. Tegen die achtergrond is het merkwaardig dat het korpsbeheerdersberaad lange tijd wel uitspraken deed over het drugbeleid en niet over de opsporingsmethoden. Het beraad stelde dat zij degelijke uitspraken deed ten aanzien van beheerskwesaties bij het drugbeleid. Op 11 november 1995 is er echter in het korpsbeheerdersberaad gesproken over de positie van de korpsbeheerder bij de opsporing.<sup>38</sup> Geconcludeerd werd dat de korpsbeheerder moet worden geïnformeerd in situaties waarin opsporingsactiviteiten een aanzienlijk beslag op de capaciteit leggen, personeel in risicovolle situaties kan komen, er aanzienlijke financiële gevolgen zijn of dreigen, of het aanzien van het politiekorps kan worden geschaad. Vanuit zijn verantwoordelijkheid voor het beheer op deze terreinen, met inbegrip van de zorg voor goede werkverhoudingen binnen het korps, zal hij tot een oordeel moeten kunnen komen dat kan inhouden dat de opsporing niet op de voorgenomen wijze kan plaatshebben.

*De voorzitter: Indien u het gebruik van een bepaalde opsporingsmethode, bijvoorbeeld het langdurig gebruik van een politie-infiltrant in uw regio, met het oog op de integriteit van het personeel niet aanvaardbaar zou vinden, dan zou u dus zeggen dat het niet door kan gaan, ook al zou de hoofdofficier op z'n kop gaan staan?*

*De heer d'Hondt: Dat zou kunnen, ja.*

*De voorzitter: En dan gebeurt het ook niet?*

*De heer d'Hondt: Inderdaad.*

*De voorzitter: Is dat een staande opvatting binnen het korpsbeheerdersberaad?*

*De heer d'Hondt: Ik denk het niet, want er zijn geen duidelijk aan de wet ontleende kaders om dat te kunnen beoordelen. Ik denk dat er verschillend over gedacht wordt. Kijk, in het algemeen zijn korpsbeheerders er uitermate terughoudend mee om zich bezig te houden met de opsporingsmethoden. Men vindt toch eigenlijk dat die onder de verantwoordelijkheid van het openbaar ministerie vallen. Ik formuleer het opzettelijk zo: het is een gezagsverantwoordelijkheid, maar gezagsverantwoordelijkheid zonder verantwoordelijkheid voor het beheer kan natuurlijk niet. Er staat in de Politiewet dat het beheer ondergeschikt is aan het gezag, maar er wordt verder geen onderscheid gemaakt. Dus waar de grenzen precies getrokken moeten worden, kun je niet ontlennen aan de definities die de wet geeft. Dat moet in de praktijk worden opgebouwd en dat is op zichzelf ook geen probleem, want aan de ene kant heb je de structuur van de wet, die ingewikkeld is, en aan de andere kant heb je de verantwoordelijkheden voor het dagelijkse politiewerk, wat betekent dat de grenzen verkend worden en dat er afspraken gemaakt worden als de betrokkenen elkaars grenzen overschrijden.<sup>39</sup>*

De beheerders zien de verantwoordelijkheid voor het kiezen van een bepaalde opsporingsmethodiek in de eerste plaats als een (gezags-)verantwoordelijkheid van de officier van justitie.

<sup>38</sup> Dit overleg had plaats aan de hand van de interne notitie van het ministerie van Binnenlandse Zaken hieromtrent en adviezen naar aanleiding daarvan van Corstens en Hennekens. Daarnaast heeft de voorzitter van het College van procureurs-generaal een eerdere versie van de notitie van commentaar voorzien.

<sup>39</sup> Verhoor E.M. d'Hondt, burgemeester van Nijmegen en voorzitter van het Korpsbeheerdersberaad, 6 november 1995, nr. 81.

## 11.5 Conclusies

1. In het huidige politiebesteding is de invloed van de burgemeester op de regionale criminaliteitsbestrijding vrijwel nihil. De invloed die de burgemeester heeft op het regionaal operationeel politiewerk is afhankelijk van de kracht waarmee de korpsbeheerder dit onderdeel temidden

van andere, concurrerende belangen in het regionale college weet te behartigen. Individuele burgemeesters in het regionale college laten lokale belangen betreffende de ordehandhaving zwaarder wegen dan de bestrijding van georganiseerde criminaliteit.

2. Het is de vraag of de burgemeesters/korpsbeheerders vanuit hun regionale beheersverantwoordelijkheid daadwerkelijk invloed hebben op politiecapaciteit die wordt vrijgemaakt voor de criminaliteitsbestrijding. De justitiële lijn – inclusief het gebruik van de BOP-gelden – is sterker dan de invloed van het bestuur op de recherche.

3. De korpsbeheerder is verantwoordelijk voor het beheer van de politieregisters, waaronder de CID-registers. In de praktijk bemoeit de korpsbeheerder zich niet met het beheer van de CID-registers.

4. Korpsbeheerders blijken lange tijd geen enkele bemoeienis te hebben gehad met de beheersaspecten van de inzet van opsporingsmethoden.

5. In het driehoeksoverleg komt het gebruik van opsporingsmethoden slechts incidenteel aan de orde.

6. Korpsbeheerders zeggen weinig aanleiding te hebben om in het driehoeksoverleg vragen te stellen over opsporingsmethoden, maar willen wel kunnen ingrijpen als buiten de randvoorwaarden wordt geopereerd.

7. Het dualisme in de sturing van en de controle op de politie heeft voor de RCID tot gevolg dat het primaat van de sturing en controle op de RCID bij de chef RCID ligt.

8. De gedeelde verantwoordelijkheid van korpsbeheerder en hoofdofficier van justitie schept in de praktijk onduidelijke verantwoordingsstructuren. De hoofdofficier is ondergeschikt aan de minister van Justitie die verantwoording verschuldigd is aan de Tweede Kamer. De korpsbeheerder daarentegen moet verantwoording afleggen in het regionale college. Hij is niet ondergeschikt aan een politiek verantwoordelijke minister. De ministerie van Binnenlandse Zaken voert «beheer op afstand».

9. De korpsbeheerder heeft een sterke formele positie ten opzichte van andere burgemeesters in de regio. De korpsbeheerder legt verantwoording af over zijn rol als plaatselijke burgemeester aan de gemeenteraad, maar over zijn handelen als korpsbeheerder niet aan een regionaal gekozen orgaan.



## **12 MINISTERIES**

### **12.1 Inleiding**

#### *12.1.1 Algemene introductie*

De ministeries van Justitie en Binnenlandse Zaken staan bekend als de «politieministeries». De minister van Justitie draagt op centraal niveau de primaire verantwoordelijkheid voor het strafrechtelijk beleid, met inbegrip van het beleid ten aanzien van de georganiseerde criminaliteit. De minister van Binnenlandse Zaken draagt op centraal niveau de primaire verantwoordelijkheid voor het binnenlands bestuur en voor het beleid inzake de openbare orde.

In het rapport van de Werkgroep vooronderzoek opsporingsmethoden wordt één vraag opgeworpen waarin de rol van het ministerie van Justitie expliciet aan de orde komt:

*Welke rol dient de top van het ministerie van Justitie te spelen bij de bepaling van de randvoorwaarden voor de inzet van opsporingsmethoden?*

Dat de werkgroep er slechts één vraag aan wijdt, neemt niet weg dat het functioneren van het ministerie van Justitie en, in mindere mate, van het ministerie van Binnenlandse Zaken ook aan de orde is bij de beantwoording van vele andere vragen van de werkgroep en bij de beantwoording van de drie hoofdvragen van de commissie opsporingsmethoden.

#### *12.1.2 Plan van aanpak*

De opbouw van dit hoofdstuk is als volgt. In paragrafen 12.2 en 12.3 worden de taken, bevoegdheden, verantwoordelijkheden en organisatie van de beide ministeries weergegeven. Daarbij komt tevens de daadwerkelijke uitoefening van deze taken, bevoegdheden en verantwoordelijkheden aan de orde. De nadruk ligt op de betrokkenheid van de ministeries bij de bestrijding van de georganiseerde criminaliteit en bij het gebruik van opsporingsmethoden. In paragraaf 12.4 komt de interdepartementale samenwerking aan de orde. In paragraaf 12.5 worden conclusies getrokken.

### **12.2 Het ministerie van Justitie**

De minister van Justitie draagt op centraal niveau de primaire verantwoordelijkheid voor de beleidsvorming en de formele en lagere wetgeving met betrekking tot het strafrechtelijk beleid. Daaronder valt ook de primaire verantwoordelijkheid voor de bestrijding van de georganiseerde criminaliteit en voor de methoden die daartoe gebruikt worden. In het verlengde hiervan draagt de minister van Justitie de politieke verantwoordelijkheid voor het functioneren van het openbaar ministerie (OM), voor de organisatie van de zittende magistratuur, voor het functioneren van het gevangeniswezen en voor het functioneren van de politie, voorzover het de strafrechtelijke handhaving van de rechtsorde betreft. Sinds de reorganisatie van het politiebestedel is het ministerie van Justitie ook verantwoordelijk voor het beheer van het Korps landelijke politiediensten (KLPD), waaronder de Divisie centrale recherche informatie (DCRI) en het Landelijk rechteam (LRT) ressorteren. De Rijksrecherche valt vanouds onder de verantwoordelijkheid van de

minister van Justitie en is organisatorisch verdeeld onder de vijf procureurs-generaal van het OM.

Voorts is de minister verantwoordelijk voor de besteding van de gelden in het kader van de Regeling bijzondere opsporingskosten politie (BOP) die op de begroting van het ministerie staan.<sup>1</sup> Ook staat het Meldpunt ongebruikelijke transacties (MOT) onder de verantwoordelijkheid van Justitie. Voor de zogenaamde kleine rechtshulp is de minister van Justitie de eindverantwoordelijke als gevolg van het interstatelijke karakter ervan. Bovendien heeft de minister van Justitie, samen met de andere «politie-minister», in februari 1995 de Raad van advies voor de CID ingesteld. Deze Raad heeft tot taak de beide ministers te adviseren over aangelegenheden die betrekking hebben op de werkzaamheden van de criminele inlichtingendiensten. In hoofdstuk 9 *Openbaar ministerie* wordt hierop ingegaan.

### 12.2.1 Beleidsvorming en formele en materiële wetgeving

In het kader van de enquête zijn vooral de beleidsvorming en de wetgeving met betrekking tot de georganiseerde criminaliteit en het gebruik van opsporingsmethoden van belang. De aandacht van het ministerie van Justitie voor de bestrijding van de georganiseerde criminaliteit voert terug tot de jaren tachtig. Midden jaren tachtig werd, bij de grote verontrusting over de «veel voorkomende» criminaliteit, vanuit het ministerie ook aandacht gevraagd voor de tegenhanger daarvan: de georganiseerde criminaliteit.<sup>2</sup> Een van de argumenten voor een nieuw politiebepel met regionale politiekorpsen en een landelijk politiekorps was, dat dit beter toegerust zou zijn om de snel toenemende georganiseerde criminaliteit te bestrijden.

Tijdens het ministerschap van Hirsch Ballin (1989–1994) is op het ministerie van Justitie veel energie besteed aan de bestrijding van de georganiseerde criminaliteit. Uitgangspunten waren de intensivering van de strijd tegen de georganiseerde misdaad en de noodzaak het wettelijk regime van strafvordering dat van 1926 dateert, aan de eisen van deze tijd aan te passen. Na het beleidsplan *Samenleving en criminaliteit* van 1985 vroeg de Kamer in het najaar van 1991 om een beleidsplan «Samenleving en georganiseerde criminaliteit». Het ministerie van Justitie honoreerde dit verzoek met de nota *De georganiseerde criminaliteit in Nederland. Dreigingsbeeld en plan van aanpak*.<sup>3</sup> Voor de uitvoering daarvan is bij het departement het project *Aanpak georganiseerde criminaliteit* opgezet. Het ging hierbij vooral om het opzetten van de kernteams en om het stellen van landelijke prioriteiten door middel van het Coördinerend beleids-overleg (CBO). Later richtte het project zich tevens op het van de grond krijgen van het LRT en het Landelijk bureau openbaar ministerie (LBOM). Het project heeft bijgedragen aan de totstandkoming van het Nationaal platform voor de criminaliteitsbeheersing waaraan vertegenwoordigers van de overheid en het bedrijfsleven deelnemen.

In september 1994 heeft het projectbureau *Aanpak georganiseerde criminaliteit* op basis van de plannen van aanpak en rapportages van de kernteams de inrichting en het functioneren van die teams geëvalueerd. Dit evaluatierapport *Tot de kern* wordt uitvoerig in hoofdstuk 6 *Kernteams* besproken.

De prioriteitenstelling functioneert volgens sommigen niet optimaal:

*De voorzitter: Wat wilt u nu graag veranderen?*

*De heer Docters van Leeuwen: Vrij veel. (...) Ik denk dat het nodig is om de Politiewet nauwkeurig te bezien en te evalueren op het punt van conflicten tussen gezag en beheer, de verhouding tussen gezag en beheer, en ook op het punt van nationale prioriteitenstelling en daaraan toe te wijzen middelen op het punt van de strijd tegen de georganiseerde misdaad.*

<sup>1</sup> Voor 1996 is een bedrag van 16,7 miljoen gulden gereserveerd. De BOP-regeling is een sturingsinstrument in handen van het Openbaar Ministerie om de aanpak van bovenlokale, zware, georganiseerde criminaliteit te stimuleren. In hoofdstuk 9 *Openbaar ministerie*, paragraaf 9.3.1 onder *Beheer* wordt hierop ingegaan.

<sup>2</sup> Kamerstukken 18 995, nrs. 1-2, 1984–1985, *Samenleving en Criminaliteit*, p. 45-48.

<sup>3</sup> Kamerstukken 22 838, nrs. 1-2, 1992–1993.

*De voorzitter: Waar moet over de grote zaken beslist worden?*

*De heer Docters van Leeuwen: Door de beide ministers.*

*De voorzitter: En niet meer door het coördinerend beleidsoverleg?*

*De heer Docters van Leeuwen: Nee.*

*De voorzitter: Ook niet door u?*

*De heer Docters van Leeuwen: Nee. Ik denk in ieder geval dat het nodig is om vast te stellen dat er voldoende capaciteit en kwaliteit voor beschikbaar is in de diverse korpsen en dat dat dus ook nodig is voor de ministers om een oordeel te kunnen hebben over datgene wat door een of meer kernteams – ik zal het maar even praktisch uitleggen – gedaan wordt. Ik zou mij kunnen voorstellen dat meer dan één kernteam zich belast met het rechercheren naar bijvoorbeeld één organisatie.*

*De voorzitter: Dus u wilt in feite ook meer landelijke teams?*

*De heer Docters van Leeuwen: Dat hoeft niet. Wij hebben nu één landelijk team. Laten wij een beetje rustig aan doen.*

*De voorzitter: Maar u wilt dus ook dat de ministers de aanwijzingen gaan geven aan de kernteams: dat gaan jullie doen en verder niks.*

*De heer Docters van Leeuwen: Ja, dat lijkt mij het beste.*

*De voorzitter: En dus niet meer een driehoek, die...*

*De heer Docters van Leeuwen: Ik zie nu dat er toch prioriteitenstelling plaatsvindt en ook toewijzing... Ik vind die situatie bepaald niet optimaal. Er is mij onvoldoende duidelijk geworden op grond waarvan men nu tot een probleemstelling komt.*

*De voorzitter: Dus u zegt ook dat die hele CRI-analyse...*

*De heer Docters van Leeuwen: Die is dus niet altijd de grondslag voor het werk van kernteams. Twee: het is onduidelijk hoe men tot prioriteitenstelling komt. Daarbij spelen lokale, interregionale en nationale aspecten een rol. Vervolgens is niet duidelijk of die capaciteiten, kwaliteit en kwantiteit op die problemen inderdaad voldoende zijn geordend. Als u mij vraagt: is het nu zo dat u kunt garanderen (...) dat de georganiseerde misdaad en de drie gevaarlijkste organisaties met alle mogelijke middelen worden aangepakt; dan is mijn antwoord «nee». Ik acht dat een onprettige en een onjuiste situatie.<sup>4</sup>*

Achteraf deelt Docters van Leeuwen in een brief aan de commissie mede dat hij zich op dit punt onvoldoende duidelijk heeft uitgedrukt. Het ligt niet in zijn bedoeling de wettelijke taak van het openbaar ministerie bij de prioriteitenstelling uit te schakelen. Hij vindt de huidige situatie echter onbevredigend, omdat thans niet duidelijk is op welke gronden en volgens welke procedure prioriteitenstelling plaatsvindt.

*De voorzitter: Bent u het eens met de procureur-generaal uit Den Haag, de heer Docters van Leeuwen, die hier gisteren gezegd heeft dat de keuze van datgene wat de kernteams doen als het ware weg moet bij de procureurs-generaal en dat die keuze naar de ministers van Justitie en van Binnenlandse Zaken moet?*

*De heer Dijkstal: Dat is een lastige vraag, omdat het niet mijn verantwoordelijkheid is.*

*De voorzitter: Het is wél uw verantwoordelijkheid, zeker als u geld voor de kernteams betaalt. Als u bij de kernteams bent, spreekt u ook over opsporingsprioriteiten en -methoden. Dat hebben wij in de stukken gezien.*

*De heer Dijkstal: De ministeriële verantwoordelijkheid voor de strafrechtelijke handhaving van de rechtsorde ligt bij de minister van Justitie. (...) Wij zijn altijd uitgegaan van een relatieve autonomie van het openbaar ministerie. Daarbij werd verondersteld dat in een specifiek geval niet de minister het doet. In de beleidsmatige kant is dat wél het geval. De vraag is of zo'n verhouding nog steeds voldoet. Parallel daaraan loopt de discussie over de reorganisatie van het openbaar ministerie, een mogelijk andere rol van de PG's en alles wat daarmee annex is. Dat is een redelijk gecompliceerde materie. Ik voel mij op dit moment niet bevoegd, maar ik zou het ook niet juist vinden om er nu al te stellige uitspraken over te doen.*

*De voorzitter: Maar u doet dat wel over allerlei andere punten, zoals de infiltratie en de opsporingsmethoden. U neemt geen blad voor de mond. Het is voor ons belangrijk om te weten of u er enig brood in ziet om zelf medeverantwoordelijk te worden voor de keuze van de prioriteiten van datgene wat wordt aangepakt in de zware, georganiseerde criminaliteit dan wel of u zegt dat u dat verre van u houdt.*

---

<sup>4</sup> Verhoor A.W.H. Docters van Leeuwen, procureur-generaal bij het gerechtshof te Den Haag en voorzitter van het College van procureurs-generaal, 6 november 1995, nr. 83.

*De heer Dijkstal: Ik denk dat het er tussenin ligt. In beleidsmatige zin: ja. Ik wijs op de gegroeide praktijk in de afgelopen jaren, waarin bijvoorbeeld in overleg met de Kamer diezelfde Kamer zegt dat het tijd wordt dat de minister daar en daar iets aan gaat doen. Dan ontstaat er een politieke beleidsprioriteit, bijvoorbeeld vanuit de Kamer. Dan kan de minister zeggen dat de Kamer daar gelijk in heeft en dat hij dat zal proberen te doen. In die zin is het antwoord: ja. De vraag is echter tot hoe ver dat strekt. Ik vind het moeilijk om daar nu een klip en klaar antwoord op te geven.<sup>5</sup>*

## 12.2.2 Opsporingsmethoden

### Wetgeving

De strijd tegen de georganiseerde misdaad ging in de jaren 1989–1994 niet gepaard met een streven naar een algemene wettelijke regeling van de proactieve fase. In de beleidsplannen, nota's en analyses van het ministerie van Justitie uit deze periode werd aanvankelijk geen gewag gemaakt van enigerlei problematiek. Bij de rechtshandhaving lag de nadruk op een handhavingstekort.<sup>6</sup> De nota *Zicht op wetgeving* maakte geen melding van een voornemen tot normering van de proactieve fase.<sup>7</sup> In een takenanalyse van het ministerie van mei 1993 werden eventuele taken op dit terrein niet vermeld.<sup>8</sup> Normering van de proactieve fase in het algemeen komt pas aan de orde in de nota *Strafvordering in balans*.<sup>9</sup> Wel wordt een regeling van de proactieve fase voorgesteld in wetsvoorstellen betreffende bepaalde ingrijpende opsporingsmethoden, zoals het (direct) afluisteren. Er is alles bij elkaar tot voor kort een beleid gevoerd waarin de prioriteit lag bij de «missie» van de bestrijding van de georganiseerde misdaad.

*De voorzitter: U sprak over het klimaat. Door wie is dat klimaat in de afgelopen periode bepaald?*

*De heer Patijn: U bedoelt het klimaat van de criminaliteitsbestrijding?*

*De voorzitter: Ja! «Ga er maar tegenaan». Daardoor kwam u volgens u niet voldoende aan de bak.*

*De heer Patijn: Ja, dat is ingezet door Korthals Altes en doorgetrokken door Hirsch Ballin. Ik heb ook begrepen, dat de Tweede Kamer wel eens ministers erover heeft onderhouden dat zij er onvoldoende aan deden.*

*De voorzitter: Dat zij er onvoldoende aan deden?*

*De heer Patijn: Ja!*

*De voorzitter: Daarbij bent u dus, vindt u, tekort gekomen?*

*De heer Patijn: In het verlengde daarvan was er een klimaat dat er alleen opgespoord moest worden. Ik heb toen gezegd: prima, maar dan moet je het wettelijk regelen. Daar bestonden toch wel weerstanden tegen.*

*De voorzitter: Heeft u ooit de minister, de heer Hirsch Ballin of de heer Korthals Altes, daarover benaderd, als u hem eens in de gang tegenkwam?*

*De heer Patijn: Ik heb alleen in de nota die hier aan de orde is geweest, van juli 1992, de minister zwart op wit hiertegen gewaarschuwd.*

*De voorzitter: Heeft u het hem wel eens gezegd op de gang? (...)*

*De heer Patijn: Ik had wel overleg met hem, maar ik rekende niet op een erg willig gehoor voor dat soort opmerkingen. Daarom liet je het maar achterwege.<sup>10</sup>*

<sup>5</sup> Verhoor H.F. Dijkstal, minister van Binnenlandse Zaken, daarvoor lid van de Kamer voor de VVD, 9 november 1995, nr. 93.

<sup>6</sup> Kamerstuk 22 045, nr. 2, 1990–1991 *Met vaste hand*, p. 7.

<sup>7</sup> Kamerstuk 22 008, nr. 2, 1990–1991, *Zicht op wetgeving*.

<sup>8</sup> Ministerie van Justitie, *De taken van justitie*, Den Haag 1993.

<sup>9</sup> Kamerstuk 23 672, nr. 1, 1993–1994.

<sup>10</sup> Verhoor A. Patijn, raadviseur bij de Directie Wetgeving van het ministerie van Justitie, 6 november 1995, nr. 85.

Noch in de nota *De georganiseerde criminaliteit in Nederland. Dreigingsbeeld en plan van aanpak*, noch bij de uitvoering daarvan was plaats voor een algemene oriëntatie op de door politie en justitie gehanteerde opsporingsmethoden. De continuering van reeds lopende trajecten en de initiëring van nieuwe projecten, zoals de herziening van de richtlijn infiltratie en de indiening van de wetsvoorstellen direct afluisteren en getuigenbescherming, stonden vooral in het teken van de intensivering van de strijd tegen de georganiseerde misdaad, en minder in het

perspectief van de toelaatbaarheid en normering van opsporingsmethoden.

*De heer Wooldrik: De jurisprudentie van de Hoge Raad gaf geen aanleiding tot intensivering van wetgeving op dat terrein. De proactieve opsporing werd onder omstandigheden door de rechtspraak aanvaard. Het was de algemene lijn op het departement om te zeggen: als dat zo is, vinden wij dat een voldoende waarborg voor de normering van de opsporingsmethoden.<sup>11</sup>*

*De heer Suyver: Er zijn binnen het departement discussies geweest over de vraag of de tijd rijp was om te normeren, dat wil zeggen: om een wettelijke regeling op te stellen.*

*De heer Rouvoet: Wanneer?*

*De heer Suyver: Een jaar of vijf geleden. Het speelde in het bijzonder bij de start van de politiereorganisatie, toen ook de indeling en de opzet van de Politiewet aan de orde waren. De vraag werd gesteld: moeten wij in of annex aan de Politiewet ook niet de normering van bijzondere opsporingsmethoden meenemen, in het bijzonder de informatieve voorfase? Dat gebeurde in 1989, begin 1990. Persoonlijk vond ik dat een te vroeg moment. Je kunt ook te vroeg met wetgeving komen. Je kunt er ook te laat mee komen.*

*De voorzitter: Te vroeg of te laat?*

*De heer Suyver: Ik vond het moment te vroeg om met een volledige normering te komen van het proactief optreden in de informatieve voorfase. De ontwikkeling in de praktijk was naar mijn mening te weinig voortgeschreden; daarvoor gaf ook de jurisprudentie van vooral de Hoge raad geen aanleiding. Ik vind dat je pas met wetgeving hoort te komen – en er een behoorlijk debat met de Tweede en Eerste Kamer kan worden gevoerd – als er een geconcretiseerd wetsvoorstel ligt, als je weet wat je wilt bereiken, als je weet wat je kunt normeren. Vijf, zes jaar geleden was het inzicht nog onvoldoende.*

*De heer Rouvoet: Is dat wat de heer Wooldrik noemde: het was nog houdbaar? Proef ik dat ook bij u?*

*De heer Suyver: Dat speelt ook een rol. Er is een hoop jurisprudentie geweest van de Hoge Raad. Die gaf in die tijd geen aanleiding om over te gaan tot een wettelijke normering van het totale terrein van het proactief optreden.<sup>12</sup>*

De Stafafdeling wetgeving publiekrecht vond aanvankelijk geen gehoor voor haar voorstellen om tot een wettelijke regeling te komen. Ambtenaren van de Directie politie waren van mening dat een wettelijke regeling niet nodig was: de jurisprudentie zou het naar hun oordeel houden.

*De heer Koekkoek: Is uw advies in december 1989 aan de minister voorgelegd?*

*De heer Patijn: In december 1989 heb ik mij erbij neergelegd, dat de heer Suyver daar geen behoefte aan had. Ik verkeerde toen in de veronderstelling, dat hij het niet op prijs zou stellen dat ik langs hem heen naar de minister zou gaan.*

*De voorzitter: Dat stellen hogeren nooit op prijs, maar dan kun je het toch nog wel doen.*

*De heer Patijn: Ik heb later, in juli 1992, in het kader van de behandeling in de ministerraad van het wetsvoorstel af luisteren met een technische hulpmiddel, de minister in een nota waarin allerlei punten aan de orde komen aan het slot toch nog eens gewezen op het gevaar dat er inbreuk op privacy zou worden geoordeeld door de rechter, wanneer de observatie met met name technische hulpmiddelen niet wettelijk zou worden geregeld. Er bleven mij geluiden bereiken dat het niet lekker zat. Minister Hirsch Ballin heeft die nota gezien. Hij heeft allerlei aantekeningen op de nota gemaakt. Op dit onderdeel heeft hij geen aantekening gemaakt. Ik heb dat opgevat als een bevestiging van wat de heer Suyver twee jaar eerder had gezegd. Ik heb ook afgezien van verder aandringen. Ik moet er ook op letten dat ik niet drammerig overkom.*

*De voorzitter: Waarom?*

*De heer Patijn: Dat wordt niet van de wetgever verwacht.*

*De voorzitter: Niet drammerig overkomen als wetgever!*

*De heer Patijn: Ik zat in een situatie waarin ik met enig wantrouwen bekeken werd, alsof ik voor de politie allerlei vormen van opsporing onmogelijk maakte. In een sfeer van wantrouwen moet je wat je naar voren brengt doseren.<sup>13</sup>*

<sup>11</sup> Verhoor H.P. Wooldrik en G.P. van der Beek, hoofd van de Directie politie van het ministerie van Justitie resp. projectleider georganiseerde criminaliteit bij het ministerie van Justitie, 11 september 1995, nr. 9.

<sup>12</sup> Verhoor Suyver, secretaris-generaal van het ministerie van Justitie, 6 november 1995, nr. 82.

<sup>13</sup> Verhoor A. Patijn, raadadviseur bij de Directie Wetgeving van het ministerie van Justitie, 6 november 1995, nr. 85.

*De heer Rouvoet: Had u dan het gevoel dat de lijnen tussen de politie en de beleidssectoren op het departement, de directie Politie bijvoorbeeld, te kort zijn en dat u daar als wetgever buiten staat of in een te laat stadium bij komt?*

*De heer Patijn: In een te laat stadium! De contacten tussen politie en beleidsafdeling zijn van dien aard, dat de beleidsafdeling zegt: laten wij Patijn erbij halen. De beleidsafdeling haalt mij erbij als de politie met vragen zit of het allemaal wel mag. Ik zit dan in een positie waarin ik niet kan zeggen dat het niet mag. Anders klaagt de politie tegen de minister en zegt: wij mogen niet meer opsporen. In die situatie moet ik mij niet begeven. (...)*

*De heer Patijn: Wanneer de beleidsafdeling bepaalde bevoegdheden wenst om effectief te kunnen optreden, is het niet aan ons om daar «neen» tegen te zeggen. Ik zeg dan echter wel hoe dat ingekaderd moet worden. Dan probeer je zo precies mogelijk de criteria voor de rechtsbescherming te omschrijven. Je probeert ook de procedures die worden gehanteerd bij de interpretatie van de criteria zo zorgvuldig mogelijk te laten zijn. De eerste de beste politiemans moet niet over een heel vaag criterium kunnen oordelen. Of hij krijgt een heel concreet criterium of bij een vaag criterium wordt het niveau hoger in de besluitvorming, bijvoorbeeld bij de rechter-commissaris, neergelegd.<sup>14</sup>*

*De heer Hirsch Ballin: In het begin van mijn ambtsperiode heb ik ernstig overwogen om niet in plaats van, maar naast het ter hand nemen van een aantal specifieke wetgevingsprojecten, voor de middellange termijn te gaan werken aan een hercodificatie van straf...*

*De voorzitter: Het hele Wetboek van Strafvordering.*

*De heer Hirsch Ballin: Jazeker. Een van de argumenten die daarvoor naar voren werd gebracht door hoogleraren straf en strafprocesrecht, die daarvoor pleitten, zoals professor Groenhuijsen, hoogleraar in Tilburg, en professor Corstens, ook door uw commissie gehoord, was dat de regeling van de strafvordering in het wetboek maar een gedeelte van de opsporings- en vervolgingsactiviteiten werkelijk vatte. Daarbij kwam ook de proactieve fase naar voren. Het ter hand nemen van zo'n hercodificatie van strafvordering werd toen zeer sterk ontraden van de kant van de wetgevingsjuristen van het departement. Ik heb die mogelijkheid nooit totaal uitgesloten.(...)*

*De voorzitter: Mogen wij terug naar de praktijk? Het is toch niet onjuist of onwaar wat de heer Wooldrik hier gezegd heeft over de wetgevingsactiviteiten op Justitie?*

*De heer Hirsch Ballin: Nee. Ik heb de heer Wooldrik over de wetgevingsactiviteiten van Justitie niets onjuists horen verklaren. Integendeel. Hij heeft hier terecht verklaard dat ik instemmend heb gereageerd op een voorstel om de proactieve fase te gaan regelen. Mag ik u even de data geven? Het is misschien goed om dat toch even in beeld te hebben.*

*De voorzitter: Maar, mijnheer Hirsch Ballin, hij zei hier: wij dachten dat wij dat met de jurisprudentie zouden houden. Dat is overigens ook best een honorabele opvatting; daar gaat het niet om.*

*De heer Hirsch Ballin: Zeker.*

*De voorzitter: Dat kon de keuze zijn.*

*De heer Hirsch Ballin: Ja.*

*De voorzitter: En hij zei: dat was de keuze. Dat was toch ook, zo moet ik aannemen, bij alle activiteiten die u met een bewonderenswaardige energie heeft ontwikkeld, waarschijnlijk uw afweging? De Hoge Raad vond het immers goed.<sup>15</sup>*

In juli 1994 stelden A. Patijn en M. Jongeneel van de Stafafdeling wetgeving publiekrecht en P. van de Beek van de Directie politie een notitie op in de vorm van een wetsvoorstel Criminele inlichtingendienst, waarbij op een aparte lijst was aangegeven welke opsporingsmethoden zouden moeten worden geregeld: inkijkoperaties, observatie met behulp van technische hulpmiddelen, zoals videocamera's en peilzenders, opvragen bij luchtvaartmaatschappijen van passagierslijsten, opvragen bij telecom-aanbieders van locatiegegevens van mobiele telefonie. In opdracht van de secretaris-generaal van het ministerie werd het traject, in afwachting van de nieuwe minister, stopgezet. Het werd later niet meer hervat.

<sup>14</sup> Verhoor A. Patijn, raadadviseur bij de Directie Wetgeving van het ministerie van Justitie, 6 november 1995, nr. 85.

<sup>15</sup> Verhoor Hirsch Ballin, voormalig minister van Justitie, 9 november 1995, nr. 91.

*De heer Koekkoek: U zei: het krachtenveld is veranderd. In een vorige periode ging het over steeds maar meer bevoegdheden voor de politie. Wat is het krachtenveld nu?*

*De heer Patijn: Ik denk dat er nu meer mogelijkheden zijn om rechtsbeschermende aspecten op te nemen.*

*De heer Koekkoek: Minder bevoegdheden, meer rechtsbescherming?*

*De heer Patijn: Niet minder bevoegdheden, maar wel meer procedureel ingebed. Het gaat er dan met name om welke instantie beslist of iemand CID-subject is.<sup>16</sup>*

Ook al wordt op het ministerie onderkend dat regelgeving voor de proactieve fase nodig is, over de wijze waarop de regelgeving moet worden gerealiseerd, lopen de meningen uiteen. De meeste steun krijgt het idee van kaderstellende wetgeving, met daaraan gekoppeld strikte regelgeving voor het toezicht op de inzet en uitvoering van bepaalde opsporingsmethoden alsook het vasthouden aan geheimhouding van operationele bijzonderheden. Gedetailleerde wetgeving waarin de opsporingsmethoden limitatief zijn opgesomd, kan op minder steun rekenen.

*De voorzitter: Is naast een betere effectiviteit, naast een betere recherche, ook gesproken over de grenzen?*

*De heer Wooldrik: Ja, daar is ook nadrukkelijk over gesproken.*

*De voorzitter: In de nota is dat niet terug te vinden.(...)*

*De heer Wooldrik: Het is juist dat (het wettelijk instrumentarium) de prioriteit had. Wat de normering betreft was de conclusie dat zij voldoende gewaarborgd was door het feit dat de rechter, het openbaar ministerie, daarop controle uitoefenen in individuele strafzaken.*

*De heer Rouvoet: In hoeverre was de stafafdeling wetgeving, die toch ook als speciale invalshoek heeft om op zaken als rechtsbescherming en rechtsstatelijkheid te letten, betrokken bij de totstandkoming van de nota?*

*De heer Wooldrik: Deze afdeling heeft de nota ook gezien. Zij heeft een bijdrage geleverd. Er zijn discussies met haar geweest over de vraag of de rechtsstatelijkheid aanleiding geeft om tot een intensivering van de wetgeving op dit terrein te komen. De conclusie was dat dat op dat moment niet nodig was.*

*De voorzitter: Waarom was dat de conclusie?*

*De heer Wooldrik: Ik probeerde dat al aan te geven. De jurisprudentie van de Hoge Raad gaf hier geen aanleiding toe. De proactieve opsporing werd onder omstandigheden door de rechtspraak aanvaard. Het was de algemene lijn op het departement om te zeggen: als dat zo is, vinden wij dat een voldoende waarborg voor de normering van de opsporingsmethoden.*

*De voorzitter: Is er vóór het losbarsten van de IRT-affaire nooit gezegd: wij zouden dit toch eigenlijk in het totaal moeten inkaderen? Tegenwoordig zegt iedereen dat er wetgeving moet komen. Waarom zei men dat eerder niet? Is het allemaal alleen maar het gevolg van het exploderen van de IRT-affaire?*

*De heer Wooldrik: Nee, dat beeld is onjuist. Er is in de gedachtvorming op het departement wel degelijk gesproken over de wenselijkheid om de proactieve fase beter te regelen. Het eind van het elastiek van het Wetboek van Strafvordering kwam in zicht.*

*De voorzitter: Waarom is het er nooit van gekomen?*

*De heer Wooldrik: Het initiatief daartoe is in 1993 al genomen door de gezamenlijke nota van collega Van de Beek en Patijn, een van de raadgevers van wetgeving. Deze nota is ook aan de minister voorgelegd. Het wordt tijd om dit te gaan regelen, zo luidde de boodschap. Dat gebeurde naar aanleiding van de discussie over het wetsvoorstel inzake direct afluisteren. Dat lag al bij de Kamer. Er moesten wijzigingen komen en toen zeiden wij: je kunt de proactieve fase wel voor direct afluisteren regelen, maar dat schip houdt het niet. Je zult de zaak moeten uitbreiden tot algemene wetgeving. Dat hebben wij aan de minister voorgelegd.*

*De voorzitter: Wilde de minister dat niet?*

*De heer Wooldrik: De minister wilde het wel, want hij zei «ja» op de nota. Dat gebeurde in juli 1993. Wij zijn nu twee jaar verder.*

*De heer Koekkoek: Ik heb nog een vraag over de nota van Van de Beek en Patijn van juli 1993. De minister zei «Werk dat uit». Is dat ook gebeurd?*

*De heer Van de Beek: Ja.*

*De heer Koekkoek: Hoe?*

---

<sup>16</sup> Verhoor A. Patijn, raadgever bij de Directie Wetgeving van het ministerie van Justitie, 6 november 1995, nr. 85.

*De heer Van de Beek: U treft in de verdere wetsgeschiedenis rond het direct af luisteren aan hoe dat verder gestalte is gegeven. Wij hebben het hierbij over een periode van een jaar. Wij hebben op het terrein van de CID geïnventariseerd welke onderwerpen in zo'n CID-wetgeving terecht zouden moeten komen. Na dat gedaan te hebben, hebben wij daarvan een overzichtsnotitie aan de minister gestuurd. Dat was in de periode na mei vorig jaar. In die periode is gezegd: Laten wij wachten totdat er een nieuw kabinet is, en een nieuwe minister van Justitie is, om daar opnieuw een oordeel over te geven.<sup>17</sup>*

Het ministerie van Justitie draagt op zijn minst een algemene verantwoordelijkheid voor het aangeven van de kaders voor de door politie en justitie te hanteren opsporingsmethoden. Op het ministerie is de verantwoordelijkheid voor het hanteren van opsporingsmethoden aanvankelijk reactief opgevat, en – op de stafafdeling wetgeving na – niet zozeer normerend. Voor de discussie over opsporingsmethoden werd naar het OM verwezen. De heersende opvatting was dat de beoordeling over de toelaatbaarheid van opsporingsmethoden een zaak van het OM en de rechter is.

Eind september 1995 is de Werkgroep wetgeving bijzondere opsporingsmethoden onder voorzitterschap van Van Asbeck ingesteld met de opdracht de minister van Justitie te informeren over de wijze waarop «bijzondere» opsporingsmethoden zouden moeten worden genormeerd. Het gaat daarbij om het ontwikkelen van een visie onder voorbehoud van de resultaten van de enquête. Drie onderwerpen staan centraal: regeling van de taak en toezicht op de CID; regeling van het onderzoek in de fase voor de opsporing; en regeling van nog niet wettelijk geregelde opsporingsmethoden.

*De heer Rouvoet: Daarom ben ik begonnen met de vraag hoe die afweging is gemaakt. Vervolgens is de stelling ten departemente: waar het gaat om die rechtsbescherming kijken wij naar de Hoge Raad. Wij nemen een afwachterende houding aan als het gaat om de praktijk. Nu lopen wij aan tegen de vraag, welke methoden worden gehanteerd en of die in alle gevallen de toets van de kritiek kunnen doorstaan. Nogmaals, is het niet te veel veronachtzaamd?*

*De heer Suyver: Achteraf kijkend, zeg ik: wij hadden eerder of serieuzer met meer capaciteit werk moeten maken van een normering van de bijzondere opsporingsmethoden. Daarin zit zeer uitdrukkelijk het punt van de rechtsbescherming. Dat denken over die wetgeving had wat eerder moeten worden aangevat.<sup>18</sup>*

### *Directe bemoeienis*

Tenzij er duidelijke contra-indicaties waren, behoefde het ministerie niet op de hoogte te zijn van de inzet van niet uitdrukkelijk in de wet geregelde opsporingsmethoden in concrete zaken: «de minister is geen super-opsporingsambtenaar.»

*De heer Koekkoek: Vindt u, wat de doorvoer van cocaïne betreft, dat het OM en met name de betrokken PG's in het ressort Den Haag te kort geschoten zijn in het informeren van de minister?*

*De heer Suyver: Wij hadden over doorlevering moeten worden geïnformeerd. Ik denk dan in de eerste plaats aan datgene, wat bij het IRT Amsterdam aan de hand was.*

*De heer Koekkoek: Des te meer uiteraard, omdat het bericht uit Amsterdam was: er wordt een cocaïne lijn gerund. Wanneer dan vervolgens in een ander ressort sprake is van het op de markt laten komen van cocaïne, dan klemt des te meer, dat de minister geïnformeerd wordt. U hebt gezegd, dat dit niet is gebeurd. Vandaar mijn vraag: zijn de betrokken PG's in 1993 en 1994 te kort geschoten in het informeren van de minister?*

*De heer Suyver: Ik vind dat hooguit een vaststelling achteraf. Met de wetenschap van nu zou je zeggen: ja, dat had moeten gebeuren.*

<sup>17</sup> Verhoor H.P. Wooldrik en G.P. van der Beek, hoofd van de Directie politie van het ministerie van Justitie resp. projectleider georganiseerde criminaliteit bij het ministerie van Justitie, 11 september 1995, nr. 9.

<sup>18</sup> Verhoor J.J.H. Suyver, secretaris-generaal van het ministerie van Justitie, 6 november 1995, nr. 82.



*De heer Koekkoek: U zegt: wij hadden het moeten weten, zeker in het licht van de IRT?*

*De heer Suyver: Dat zeg ik achteraf.*<sup>19</sup>

*De voorzitter: Waarom zijn, terwijl u wel presentaties geeft, daarbij nooit opsporingsmethodieken aan de orde geweest?*

*De heer Blok: Omdat het om buitengewoon vertrouwelijke informatie ging. Wanneer wij presentaties gaven, zat op zijn minst de helft van de ambtelijke staf daarbij.*

*De voorzitter: Maar had de minister dat toch niet moeten weten?*

*De heer Blok: Ik heb meerdere malen gezegd, wanneer we een presentatie hadden afgerond en er een gesprek of een discussie over kwam, dat naast de voortgang van het onderzoek nog een aantal hoopgevende CID-trajecten liepen. Meer heb ik daar nooit over gezegd.*

*De voorzitter: Had u dat niet moeten doen?*

*De heer Blok: Ik vond dat mijn lijn eindigde bij de procureur-generaal. Daar ligt dan weer een volgende verantwoordelijkheid om eventueel de minister van Justitie op de hoogte te stellen. Door uitdrukkelijk bij zo'n presentatie nog eens te melden dat er CID-trajecten liepen, had de uitnodiging ook van de andere kant kunnen komen.*

*De voorzitter: Maar u kunt zich toch voorstellen dat dat misschien voor een minister die zich niet dagelijks met dit onderwerp bezighoudt, zoals een commissie als deze, die maandenlang niet veel anders doet, een vrij cryptische mededeling is?*

*De heer Blok: Ik weet het niet. Ik had het idee dat de minister heel goed begreep, waar het over ging. Niet over doorlevering, maar wel over CID-trajecten. Dat is in ieder geval een begrip dat algemeen was. Maar nogmaals, ik vond het niet direct op mijn weg liggen om de minister van Justitie daarover te informeren.*

*De voorzitter: Waarom eigenlijk niet? Waarom wel over de rest, en niet over dit?*

*De heer Blok: Zoals ik u zei: tijdens de presentatie kon het in ieder geval niet, omdat het om buitengewoon vertrouwelijke informatie ging. Dat kon niet in brede kring verspreid worden, dus ook niet tijdens een dergelijke presentatie. Mijn lijn liep, nogmaals, tot aan de procureur-generaal, en dan vond ik het op de weg van anderen liggen om daarover eventueel te informeren.*<sup>20</sup>

Om aan de ministeriële verantwoordelijkheid inhoud te geven moet het departement signalen over dergelijke contra-indicaties ontvangen. Als de politieke verantwoordelijkheid in het geding kan komen, bijvoorbeeld bij het opzetten van een frontstore ten behoeve van een buitenlands onderzoek of bij het beschikbaar stellen van een zeer hoog bedrag aan tip-, toon- of voorkoopgeld, dient de minister op de hoogte te worden gesteld. In deze gevallen is in elk geval één van de beleidsambtenaren van het ministerie op de hoogte, omdat op het ministerie de hiervoor beschikbare financiën worden beheerd. In andere gevallen, waarbij het ministerie geen directe betrokkenheid heeft, zijn signalen vaak achterwege gebleven. De verantwoordelijkheid voor de informatieverstrekking wordt in die gevallen bij het College van procureurs-generaal gelegd.

*De voorzitter: Wat wist en weet u van de precieze stand van zaken bij de criminaliteitsbestrijding? Weet u genoeg?*

*De heer Suyver: Ik vind dat ik steeds genoeg heb geweten om mijn minister adequaat te kunnen inlichten. Dat betekent niet dat elk incident of elke concrete strafzaak aan het departement of aan de minister moet worden voorgelegd. De minister moet op de hoogte zijn van die zaken en die incidenten die hij/zij moet weten met het oog op zijn/haar ministeriële verantwoordelijkheid. Die wetenschap had ik voldoende.*

*De voorzitter: Wist u van de kwestie van het doorleveren van harddrugs door Haaglanden?*

*De heer Suyver: Daar was ik niet van op de hoogte.*

*De voorzitter: Is dat niet een typisch voorbeeld van iets wat u had moeten weten en wat de minister in ieder geval van u had moeten weten?*

*De heer Suyver: Het denken over opsporingsmethoden, waaronder doorlevering, is de laatste jaren ontwikkeld. De casuïstiek die daarbij aan de orde kwam is niet steeds duidelijk op het departement terechtgekomen. Ik geef dat toe. Toch meen ik dat ik afgezien van de IRT-zaak en de Delta-methode – doorlevering maakt daarvan deel uit – globaal*

<sup>19</sup> Verhoor J.J.H. Suyver, secretaris-generaal van het ministerie van Justitie, 6 november 1995, nr. 82.

<sup>20</sup> Verhoor J.A. Blok, hoofdofficier van justitie te Den Haag, 2 november 1995, nr. 80.

voldoende op de hoogte was om te kunnen beoordelen wat er aan opsporingsmethoden werd gebruikt en uitgevoerd om mijn minister daarover voldoende helder te kunnen informeren. (...)

*De heer Rouvoet:* U zegt dat u ook buiten incidenten bezig bent met wat er gebeurt. Heeft u zicht op hoe de opsporing op de werkvloer in haar werk gaat?

*De heer Suyver:* Nee, dat zicht heb ik natuurlijk niet. Dat hoef ik ook niet te hebben. De minister moet voldoende geïnformeerd zijn om te weten, wat er zich globaal afspeelt. Hij moet die dingen weten die nodig zijn voor het dragen van de ministeriële verantwoordelijkheid. Dat is algemeen. Als ik het iets concreetiseer, zeg ik dat de minister moet weten van bijzondere praktijken, abnormale praktijken, het afwijkende, nieuwe ontwikkelingen, grensverleggende ontwikkelingen. Dat betekent niet dat je een precies inzicht moet hebben in wat zich op de werkvloer afspeelt.<sup>21</sup>

Door de IRT-affaire is de aandacht van de top van het ministerie voor het gebruik van opsporingsmethoden toegenomen. Binnen de systematiek van de relaties tussen ministerie en OM worden de opsporingsmethoden niet langer als «technische» onderwerpen beschouwd maar hebben zij inmiddels het predikaat «gevoelig» en, in sommige gevallen zoals gecontroleerde doorlevering, zelfs het predikaat «preponderant» gekregen. Daarmee is de betrokkenheid van het ministerie bij het gebruik van opsporingsmethoden tot op het politieke niveau een gegeven. De zittende minister heeft tweemaal ingegrepen bij de concrete toepassing van opsporingsmethoden. Zij heeft in juni 1995 haar standpunt over gecontroleerde aflevering aan de procureurs-generaal kenbaar gemaakt. In de pers werd dit opgevat als een absoluut verbod voor de toepassing van deze methode, maar volgens de minister wilde zij slechts bewerkstelligen dat de nodige terughoudendheid werd betracht. In tenminste drie concrete strafzaken die werden uitgevoerd door de kernteams heeft dit ertoe geleid dat het onderzoek is stopgezet. In één van deze gevallen was door de Centrale toetsingscommissie goedkeuring verleend voor de inzet van de opsporingsmethode, namelijk het doorlaten van duizenden kilo's softdrugs.

*De heer Rouvoet:* Zijn er gevallen geweest waarvan u hebt gezegd: dit moet de minister weten?

*De heer Wooldrik:* Dat gebeurt niet zo vaak. Het gebeurt natuurlijk in de algemene kaders. Moet er getuigebeschermt komen? Er zijn concrete onderzoeken geweest waarbij dat gevraagd is. Er zijn verzoeken om tipgeld. Dat zijn typisch incidentele zaken waarin een routine is opgebouwd. Verder zijn er een paar concrete zaken die aan de minister zijn voorgelegd. Er is een bijzondere infiltratie-actie geweest op verzoek van Canada.

*De voorzitter:* Wat heeft u als directeur Politie aan de minister voorgelegd? Van welke methoden vond u dat de minister ze moest weten?

*De heer Wooldrik:* Er zijn twee of drie van dat soort incidenten geweest. Ik noemde de Canadese zaak en er was nog iets dat de Amerikanen graag met Nederland samen wilden doen. Verder is er nog een hele serie zaken die op ambtelijk niveau zijn afgedaan. (...)

*De voorzitter:* In de periode die u kent heeft u de minister verder dus nooit iets voorgelegd?

*De heer Wooldrik:* Niet op dit terrein. Niet dat ik mij kan herinneren. Wel algemene kaders, wel algemeen beleid, wetgeving, getuigebeschermt. Het departement wenst niet in individuele zaken zelf de verantwoordelijkheid van het begin tot het eind te nemen. Dat kan helemaal niet. (...)

*De voorzitter:* En daarvóór is nooit over specifieke infiltratieprojecten of methoden gesproken?

*De heer Wooldrik:* De activiteiten waar ik mij op dat moment mee bezig mocht houden, betroffen de afloop van de IRT-affaire en het leiden van het project dat door collega Van de Beek werd gedaan. De algemene opinie was toch: probeer ervoor te zorgen dat de organisatorische randvoorwaarden worden gerealiseerd om die criminaliteit aan te pakken en richt je niet op allerlei specifieke incidenten. Zo nu en dan kwamen ze binnen en die werden besproken, maar het was niet de invalshoek van de directie Politie om steeds achter al die incidenten aan te lopen.<sup>22</sup>

<sup>21</sup> Verhoor J.J.H. Suyver, secretaris-generaal van het ministerie van Justitie, 6 november 1995, nr. 82.

<sup>22</sup> Verhoor H.P. Wooldrik en G.P. van der Beek, hoofd van de Directie politie van het ministerie van Justitie resp. projectleider georganiseerde criminaliteit bij het ministerie van Justitie, 11 september 1995, nr. 9.

*De heer Koers: De betrokkenheid van de minister in deze zaak had een specifiek karakter, met name voor het laatste stukje van de zaak. Niet zozeer de individuele aankopen – daarmee heb je wel te maken met de tip- en toongeld-regeling, de aankoop-regeling, van het departement – maar met name het laatste stukje van de zaak, waarin het ging om het investeren in een transport drugs vanuit Turkije naar Nederland. Daarbij kwam ter sprake dat de politieke infiltranten, in ieder geval een daarvan, naar Turkije moesten. Dan heb je te maken met internationale verhoudingen. Binnen de Centrale toetsingscommissie is op dat moment gezegd, dat dit niet mocht zonder dat de minister van Justitie op de hoogte is. Die moet daar haar goedkeuring aan geven. Dat is vervolgens gebeurd. De hoofdofficier van Zwolle heeft een bespreking gehad met de hoofdofficier van Istanbul. Daar is ook de staatssecretaris van Justitie van Turkije bij betrokken geweest om goedkeuring te hechten aan de komst van een politieke infiltrant naar Istanbul, om als het ware daar besprekingen te voeren met een of meer van de Turkse verdachten.*

*De heer Vos: Een van de voorwaarden is ook geweest, dat met de Turkse autoriteiten overeenstemming zou worden bereikt – zo begrijp ik – over het infiltratietraject. Moeilijk daarbij was, dat de Nederlandse begeleiding zich ook in Turkije zou voltrekken. Hoe heeft u daar een deal in bereikt?*

*De heer Koers: De Zwolse hoofdofficier heeft dat besproken met zijn collega in Istanbul en uitgelegd hoe infiltratietrajecten met politiemensen bij ons praktisch uitgevoerd worden. Daarbij is een van de sterke punten, dat een politie-infiltrant begeleid wordt door twee andere politiemensen, dat hij gebriefd wordt en gedebriefd wordt en dat wordt vastgelegd wat er wordt gezegd. Dat hoort bij elkaar. Dat mag je ook niet in een buitenland uit elkaar laten vallen. Dat heeft alles met de techniek te maken en daarom was het noodzakelijk, dat ook zij mee gingen naar Istanbul. Dat was op zich helemaal geen probleem.<sup>23</sup>*

De verantwoordelijkheid van het ministerie voor het hanteren van niet uitdrukkelijk in de wet geregelde opsporingsmethoden heeft bovendien handen en voeten gekregen in de bemoeienis met het werk van de Centrale toetsingscommissie. Die bemoeienis kwam recentelijk één maal neer op het «overrulen» van een advies van de Centrale toetsingscommissie.

*De voorzitter: De CTC heeft deze werkwijze goedgekeurd. Daarna keurt de minister het af.*

*De heer Paulissen: Dat klopt.*

*De voorzitter: Is u geworden waarom de minister het afkeurde? Hoorde u dat via de telefoon van Justitie? Hoe is dat gegaan?*

*De heer Paulissen: Ik ben er zelf niet bij geweest, maar wij hebben uiteindelijk een briefje van de minister gekregen, een heel kort briefje: op het punt van de gecontroleerde doorvoer kon zij op dit moment geen toestemming geven.*

*De voorzitter: Dat moet ongeveer in mei van dit jaar zijn geweest.*

*De heer Paulissen: Ja.*

*De voorzitter: Heeft u het toen weer op een andere manier opgepakt? Wat is er toen gebeurd?*

*De heer Paulissen: Wij hebben toen besloten te stoppen. Wij vonden de gecontroleerde doorvoer echt noodzakelijk voor het bereiken van het grotere doel in de infiltratie. Wij zijn meteen gaan denken of er binnen de consignes van de minister nog mogelijkheden waren om dat doel op een andere manier te bereiken. Toen werden wij helaas geconfronteerd met het feit dat de zaak was uitgelekt in de pers. Toen hebben wij besloten om de zaak abrupt te stoppen.<sup>24</sup>*

*Mevrouw Sorgdrager: Ik vind dat ik vanuit de ministeriële verantwoordelijkheid die mogelijkheid moet houden. Dat moet de commissie ook weten. En de voorzitter ook.*

*De voorzitter: Geldt dat voor alles wat de commissie beslist?*

*Mevrouw Sorgdrager: Kijk, ook daar ligt het aan de prudentie van de commissie wanneer iets wel of niet aan de minister moet worden voorgelegd. Ik kan natuurlijk niet ieder beslissing die de commissie moet nemen bewerken, en dat wil ik ook niet. De commissie zal dus zelfstandig beslissingen moeten nemen, binnen de kaders die ik heb gesteld.*

<sup>23</sup> Tweede verhoor J. Koers, officier van justitie te Arnhem, 27 oktober 1995, nr. 73.

<sup>24</sup> Verhoor W.J.A. Paulissen, voormalig teamleider van het Kernteam Zuid, 28 september 1995, nr. 29.

*Wanneer men het gevoel heeft dat iets het kader te buiten gaat of dat er sprake is van een twijfelgeval, dan vind ik dat men het uiteindelijk aan mij moet voorleggen. In principe moet de commissie, natuurlijk binnen de kaders, zelf kunnen werken.*

*De voorzitter: Het is aan de commissie om u te informeren of is het aan de secretaris van de commissie?*

*Mevrouw Sorgdrager: Nee, het is aan de commissie om mij te informeren. Ik vind dat wij dat ook heel zuiver moeten houden. Het is eigenlijk niet eens aan de commissie, maar aan de voorzitter van het openbaar ministerie. De commissie werkt immers met een mandaat van het college van procureurs-generaal. Het hoort dan via de voorzitter bij mij terecht te komen.*

*De voorzitter: U heeft toch die commissie...*

*Mevrouw Sorgdrager: Het is een commissie van het openbaar ministerie.<sup>25</sup>*

De minister van Justitie ziet in dit verband niet de Centrale toetsingscommissie, maar de voorzitter van het College van procureurs-generaal als haar gesprekspartner.

*Mevrouw Sorgdrager: Ik heb ervoor gezorgd dat het college van procureurs-generaal per 1 januari 1995 die commissie heeft ingesteld. Die commissie heeft een eigen taakomschrijving, doet dat namens het college van procureurs-generaal.*

*De heer Vos: Weet de voorzitter van de CTC wat u belangrijk vindt? Weet hij wanneer hij u zaken melden moet?*

*Mevrouw Sorgdrager: Dat neem ik aan, dat hij dat weet.*

*De heer Vos: Heeft u niet zelf een kader bepaald, waarvan u zegt dat u het moet weten?*

*Mevrouw Sorgdrager: Ik heb een kader bepaald. Maar dat gaat dan over de doorleveringskwesties. Daar is een duidelijke brief over. Dat is een kader. Ik praat met de voorzitter van het college. Ik praat niet met de toetsingscommissie, althans niet formeel.<sup>26</sup>*

In het oog springt tevens de verantwoordelijkheid van het ministerie voor de tip-, toon- en voorkoopgeld-regeling. In 1994 is in totaal een kleine twee miljoen gulden uitgekeerd. De politiek-ambtelijke top van het ministerie heeft lange tijd geen volledig zicht gehad op het beheer van de tip-, toon- en voorkoopgeld. De dagelijkse verantwoordelijkheid voor de vaak aanzienlijke uitkeringen in het kader van deze regeling, alsook voor sommige uitkeringen die in ander verband aan informanten werden gedaan, lag feitelijk bij een zeer beperkt aantal ambtenaren op het middenniveau.

*De heer Wooldrik: Het is dus een vergoedingsregeling die de minister van Justitie in het leven heeft geroepen. Daartoe bedient hij zich van de directie Politie. Als het routine blijkt te zijn, dan wordt het door de ambtenaar die onder mijn verantwoordelijkheid werkt, uitgevoerd. Er vindt overleg plaats met het veld, met de CID's die de informanten runnen. De DCRI heeft vanwege de contacten in het veld, er een coördinerende rol in zodat niet alle ins en outs en bijzonderheden steeds rechtstreeks met het departement behoeven te worden besproken. Dat is de trap waarbinnen de discussie plaatsvond. U noemt nu een bedrag van f.95 000 maar dat gebeurt ook hoogst zelden, want het gemiddelde bedrag dat uitbetaald wordt, ligt tussen de f.3000 en de f.4000.*

*De heer De Graaf: Wij zijn nogal wat geringe bedragen tegengekomen die worden uitgekeerd, althans afgezet tegenover de f.100 000, maar het komt toch ook zeer frequent voor dat er f.20 000, f.25 000 of f.50 000 wordt uitgekeerd in het kader van de tipgeld.*

*De heer Wooldrik: Het komt voor, maar ik geef u aan dat van de 303 zaken die wij nu in 1995 hebben, het gemiddelde bedrag f.5000 was.*

*De heer De Graaf: Maar mijn vraag blijft staan, mijnheer Wooldrik, of naar alle zaken onder de f.100 000 waarover tussen veld, DCRI en de heer Zwanenburg overeenstemming is, binnen het ministerie niemand meer kijkt.*

*De heer Wooldrik: Jawel, want de heer Zwanenburg heeft nog een chef voordat hij bij mij komt.*

*De heer De Graaf: Mijn vraag was dan ook...*

*De heer Wooldrik: In de hiërarchie van de directie zaten nog meer schakels waarmee overleg plaatsvond voordat het bij mij kwam.*

<sup>25</sup> Verhoor W. Sorgdrager, minister van Justitie, voorheen procureur-generaal bij het gerechtshof te Den Haag en te Arnhem, 9 november 1995, nr. 92.

<sup>26</sup> Verhoor W. Sorgdrager, minister van Justitie, voorheen procureur-generaal bij het gerechtshof te Den Haag en te Arnhem, 9 november 1995, nr. 92.

*De heer Zwanenburg: En ik was niet alleen, want ik had nog een collega, Riks, die het ook jarenlang heeft gedaan.*

*De voorzitter: Mijnheer Zwanenburg, tekent u de bonnetjes af onder de f.100 000?*

*De heer Zwanenburg: Ik teken... Wat bedoelt u met bonnetjes?*

*De voorzitter: Het geld gaat de deur uit, zou ik zeggen.*

*De heer Zwanenburg: Ik vul geen girokaart in, als u dat bedoelt.*

*De heer De Graaf: Maar u schrijft een briefje naar de directeur van het kabinet, dat het bedrag kan worden overgemaakt op die en die rekening.*

*De heer Zwanenburg: Ja, maar ik wil de vorige vraag of er afstemming plaatsvond, nog even afmaken. Ik heb dit altijd gedaan met mijn collega Riks. Als het ging om bedragen van enige importantie, was er altijd overleg met elkaar over hoe wij erover dachten.*

*De heer De Graaf: Daar twijfel ik ook niet aan, maar het ging over de vraag wie nu precies waarover beslist binnen het ministerie. Beslist nu uw directe chef, niet zijnde de heer Wooldrik, in al die zaken? Legt u het aan hem voor of ging het rechtstreeks van u naar de heer Vredenburg (directeur kabinet ministerie van Justitie; gaat over geldzaken, red.)?*

*De heer Zwanenburg: Zaken waarin overeenstemming was en die beneden het bedrag lagen dat de heer Wooldrik heeft genoemd, gingen rechtstreeks naar de heer Vredenburg.<sup>27</sup>*

### *Politiek-ambtelijke communicatie*

De directe bemoeienis van het ministerie met de bestrijding van de georganiseerde criminaliteit en de toepassing van opsporingsmethoden is mede afhankelijk van de onderlinge verhoudingen en communicatie tussen de politieke en ambtelijke top van het ministerie. De ambtelijke top blijkt niet precies op de hoogte te zijn van wat de minister wel of niet weet, beschouwt het voorleggen van een bepaalde kwestie aan de minister als slechts één van de mogelijkheden en niet als een dwingende opdracht, en interpreteert op eigen gezag de mate van politieke belangstelling voor concrete kwesties. Het ontbreekt aan systematiek in de mate en wijze van informatieverstrekking door de ambtelijke top aan de politieke gezagdragers. De informatieverstrekking door de ambtelijke top wordt in sterke mate door eigen interpretaties bepaald.

*De voorzitter: Mijnheer Wooldrik, u bent directeur Politie bij het ministerie van Justitie. Heeft u daarmee zicht op alle opsporingsmethoden en onderzoeken?*

*De heer Wooldrik: Je tracht daar zicht op te krijgen. De vraag of het zicht goed is, kan alleen achteraf worden beantwoord. Ik pretendeer niet het volledige zicht te hebben, maar vanuit mijn verantwoordelijkheid meen ik dat alles wat op het departement bekend moet zijn, via mij moet lopen. (...) Vanuit mijn kennis van het departement weet ik natuurlijk niet precies wat de minister wel of niet weet.*

*(...)*

*De heer Rouvoet: Had u het gevoel – u zat er vanuit het project natuurlijk toch heel dichtbij – dat u als departement greep had op de ontwikkeling en de opzet van die kernteams?*

*De heer Van de Beek: In die zin dat wij heel goed de ontwikkelingen volgden.*

*De heer Rouvoet: Hoe kon u dat dan verbeteren? Hoe kon u ingrijpen?*

*De heer Van de Beek: Ik greep niet in, ik stelde het aan de orde. Ik legde het voor, bijvoorbeeld aan de procureur-generaal-portefeuillehouder of aan het CBO dat daar dan een beslissing op had te nemen. Een andere mogelijkheid was om het aan de minister voor te leggen.*

*(...)*

*De heer Rouvoet: Wanneer informeert u de minister? U hoort een heleboel over concrete opsporingsonderzoeken.*

*De heer Wooldrik: Het gaat dan om zaken waarvan de ambtenaren denken dat de politiek er belangstelling voor heeft.<sup>28</sup>*

<sup>27</sup> Verhoor H.P. Wooldrik en A. Zwanenburg, hoofd van de directie Politie van het ministerie van justitie resp. secretaris van de Centrale toetsingscommissie, 23 oktober 1995, nr. 70.

<sup>28</sup> Verhoor H.P. Wooldrik en G.P. van der Beek, hoofd van de directie Politie van het ministerie van Justitie resp. projectleider georganiseerde criminaliteit bij het ministerie van Justitie, 11 september 1995, nr. 9.

Het tekent de politiek-ambtelijke verhoudingen op het ministerie van Justitie dat de minister op haar eerste werkdag werd geconfronteerd met een majeure «go-no go»-beslissing met betrekking tot het uitbetalen van twee miljoen gulden aan een informant in de Delta-zaak. Als het hier een beslissing betrof waarbij het leven van de informant in het geding was, had het in de rede gelegen die beslissing reeds aan de demissionaire minister van Justitie voor te leggen. Deze had dan daarover kunnen besluiten, dan wel het expliciete besluit kunnen nemen om de kwestie over te laten aan de nieuwe minister. De ambtelijke top van het ministerie legde de kwestie evenwel niet aan de demissionaire minister voor; de kwestie werd in dossier gehouden totdat de minister op haar eerste werkdag het ministerie binnenkwam.

*De voorzitter: De zaak van de informant die 2 mln. meekreeg. Was dat al gebeurd toen u kwam of niet?*

*Mevrouw Sorgdrager: Op de eerste dag dat ik minister was, 's middags, kwam de directeur-generaal die erover ging, met een dossier bij mij, met de vraag «hier is het geval, beslis iets». Toen heb ik gekeken wat er aan de hand was. Ik heb eerst gevraagd «waarom dit dossier?». Toen bleek mij dat het ging om een informant die in levensgevaar was gekomen door het feit dat rechercheurs via een open telefoonlijn te veel hadden gepraat. Dat was afgeluisterd en dat was gepubliceerd. Daardoor was iemand in gevaar gekomen. Ik heb gekeken hoe groot dat gevaar was. Daar zat een zogenaamde dreigingsanalyse bij.*

*De voorzitter: Van de CRI?*

*Mevrouw Sorgdrager: Ja. Daarvan bleek dat de dreiging inderdaad reëel was. Dus dat moesten wij aannemen. Vervolgens komt de vraag wat je dan doet. Je kunt dan twee dingen doen: ten eerste een getuigenbeschermingsprogramma; ten tweede, het alternatief, iemand de gelegenheid geven om elders met een andere identiteit een nieuw bestaan op te bouwen. Het eerste, de getuigenbescherming, moest helemaal opgezet worden. Daar was eigenlijk nog helemaal niets voor. Dat kostte tijd.*

*De voorzitter: Dat bestaat ook officieel niet.*

*Mevrouw Sorgdrager: Nee. Maar goed, je kunt natuurlijk wel een programma maken voor iemand. Dat kostte dus tijd, dat moest uitgedacht worden. Dat kost ook een hoop mannen en vrouwen en geld. Het alternatief was hem een bedrag aan geld te geven waarmee hij zich in veiligheid kon brengen. Voor dat laatste hebben wij gekozen op basis van een opgesteld advies van de accountantsdienst van de CRI en van een advies over de hoogte van het bedrag en de te voeren onderhandelingen van de landsadvocaat. Daar ben ik op afgegaan. Op basis daarvan heb ik uiteindelijk de beslissing genomen. (...)*

*De heer De Graaf: U zei dat u op de eerste dag dat u aantrad, dit dossier kreeg. Betekent dit dat uw voorganger dit niet wilde afhandelen?*

*Mevrouw Sorgdrager: Dat weet ik niet. Ik weet wel dat er gewacht is totdat ik er was.*

*De heer De Graaf: Dat zegt al feitelijk dat uw voorganger dat niet wilde afhandelen.*

*Mevrouw Sorgdrager: Ik weet niet of mijn voorganger dat niet wilde. Ik weet alleen dat men gewacht heeft tot ik er was.*

*De voorzitter: Heeft u niet gevraagd waarom Aad Kosto dat niet getekend heeft?*

*Mevrouw Sorgdrager: Dat heb ik niet gevraagd.<sup>29</sup>*

### 12.2.3 Het ministerie van Justitie en het openbaar ministerie

De minister van Justitie is politiek verantwoordelijk voor het functioneren van het openbaar ministerie. Het OM speelt een belangrijke rol in de zogeheten strafrechtelijke keten. Ook zonder het OM de regiefunctie in de strafrechtelijke keten toe te schrijven, is het duidelijk dat de legitimiteit en effectiviteit van het strafrechtelijk beleid – met inbegrip van de bestrijding van de georganiseerde criminaliteit – in hoge mate afhankelijk zijn van de kwaliteit van het functioneren van het OM. Naarmate het strafrechtelijk beleid hoger op de politieke agenda staat en de bijdrage van het OM aan het strafrechtelijk beleid zwaarder weegt, komt de politieke verantwoordelijkheid van de minister van Justitie voor het

<sup>29</sup> Verhoor W. Sorgdrager, minister van Justitie, voorheen procureur-generaal bij het gerechtshof te Den Haag en te Arnhem, 9 november 1995, nr. 92.

functioneren van het OM pregnanter naar voren. De politieke lading van de rechtshandhaving in het algemeen en de strafrechtelijke handhaving van de rechtsorde in het bijzonder betekent voor de minister van Justitie en het OM dat op elk moment de politieke verantwoordelijkheid in het geding kan zijn: «Onder bepaalde omstandigheden kan ieder optreden van het OM voor de meerderheid van de Kamer aanleiding zijn om het vertrouwen in de minister van Justitie op te zeggen, zelfs indien dit in de ogen van anderen volstrekt onredelijk is».<sup>30</sup> De minister van Justitie kan via benoemingen, budgetten en aanwijzingen invloed uitoefenen op het functioneren van het OM. De minister van Justitie kan op grond van artikel 5 Wet op de rechterlijke organisatie de individuele leden van het OM «bevelen» geven met betrekking tot de uitoefening van hun ambt. Artikel 5 RO vormt daarmee de grondslag voor de bevoegdheid van de minister van Justitie het OM aanwijzingen te geven. In de literatuur wordt aangenomen dat die aanwijzingsbevoegdheid niet onbepaald is. Met de attributie van verschillende bevoegdheden aan de leden van het OM is er een zekere afstand tussen hen en de minister gecreëerd; de centrale functie van het OM in de rechtspleging zou op een zekere afstand van de politieke besluitvorming dienen te worden vervuld.<sup>31</sup>

*De heer De Graaf: U zei zoëven: de minister is niet de baas van het OM. Hoe moeten wij de aanwijzingsbevoegdheid in de Wet op de rechterlijke organisatie uitleggen?*

*De heer Suyver: Die hoort bij de politieke verantwoordelijkheid. Je kunt geen politieke verantwoordelijkheid dragen als je niet wat kunt zeggen over het ambtelijk apparaat. Ik zie dat artikel 5 als de keerzijde van de medaille van de politieke verantwoordelijkheid.*

*De heer De Graaf: Als er zeggenschap is van de minister op grond van die aanwijzingsbevoegdheid, dan is de minister toch de baas?*

*De heer Suyver: In die zin zeker.<sup>32</sup>*

Over de politieke bemoeienis met individuele strafzaken bestaan verschillende opvattingen. Feit is dat indien een strafzaak gevolgen heeft voor het algemene beleid of indien de ministeriële verantwoordelijkheid anderszins in het geding is, directe bemoeienis van de minister van Justitie met een individuele strafzaak plaatsheeft.

*De heer Rouvoet: U hoort natuurlijk een heleboel op het departement. Het is niet zo dat het louter via de lijn van het openbaar ministerie, via de hoofdofficier, naar de PG en eventueel de minister gaat als er echt iets aan de hand is. Maar u zit natuurlijk ook overal bij in de commissies en werkgroepen. Vanuit het ministerie wordt de secretaris van de CTC geleverd. U hoort een heleboel. Is dat de lijn waarlangs incidenten uiteindelijk bij de minister komen? Hoe verhoudt dit zich tot de geponeerde afstandelijkheid ten opzichte van de opsporingspraktijk? Zit u er heel dicht op en wilt u er heel dicht op zitten om te voorkomen dat de minister op haar politieke verantwoordelijkheid kan worden aangesproken?*

*De heer Wooldrik: De minister moet geen opsporingsambtenaar zijn. Zij zal dus niet alle concrete zaken op haar bureau moeten krijgen. Dan wordt het veld als het ware alle persoonlijke verantwoordelijkheid ontnomen om zelf een koers te bepalen. De informatie die je ad hoc of in werkgroepen hoort, is interessant en kan worden doorgemeld, maar dat is niet de formele en officiële gang van zaken.<sup>33</sup>*

<sup>30</sup> Rapport Commissie openbaar ministerie, 1994, p. 86.

<sup>31</sup> Zie o.a. G.J.M. Corstens, *het Nederlands strafprocesrecht*, Arnhem 1995, p. 101.

<sup>32</sup> Verhoor J.J.H. Suyver, secretaris-generaal van het ministerie van Justitie, 6 november 1995, nr. 82.

<sup>33</sup> Verhoor H.P. Wooldrik en G.P. van der Beek, hoofd van de directie Politie van het ministerie van Justitie resp. projectleider georganiseerde criminaliteit bij het ministerie van Justitie, 11 september 1995, nr. 9.

*De heer De Graaf: U bent verantwoordelijk voor hetgeen er gebeurt binnen het OM. Uw voorganger, de heer Hirsch Ballin, had daarover, meen ik, als ik het terug lees, in het kamerdebat van 7 april een wat andere opvatting. Hij was wel verantwoordelijk voor de aanwijzingen die hij geeft, maar niet verantwoordelijk voor wat elke individuele officier doet.*

*Mevrouw Sorgdrager: Ik denk dat een minister van Justitie in staatsrechtelijk opzicht verantwoordelijk is voor wat er in een rijksorgaan gebeurt. Vervolgens is het wel de vraag hoe je die verantwoordelijkheid gestalte geeft en de manier waarop je verantwoording aflegt tegenover het parlement. Dat is het verschil. Wanneer u zegt dat er een algemene verantwoordelijkheid is voor ieder orgaan, voor elk departementsonderdeel, wanneer het*

*gaat over algemeen beleid, richtlijnen, etcetera, zeg ik dat de verantwoordelijkheid voor een individuele strafzaak anders gestalte wordt gegeven in de relatie tussen minister en openbaar ministerie. In die relatie speelt immers de individuele bevelsbevoegdheid een rol. Dat is een verschil. Uiteindelijk, staatsrechtelijk gezien, ben je verantwoordelijk voor alles.<sup>34</sup>*

### *Gratieverlening en rechtshulp*

Het ministerie van Justitie behandelt de gratieverzoeken en de verzoeken tot strafonderbreking. Het verlenen van gratie is een koninklijk besluit onder de verantwoordelijkheid van de minister van Justitie. Het toestaan van strafonderbreking is een beslissing van de minister.

Bij gratieverlening heeft een informantrol in de praktijk geen betekenis. Deze geldende beleidslijn is in 1994 nog eens herijkt op instigatie van de Directie staats- en strafrecht. Toen is door de minister beslist dat deze regel gehandhaafd diende te blijven. Bij strafonderbreking kan de informantrol wel meespelen. Enkele malen (vier à vijf maal) per jaar wordt mede op basis van de informantrol van betrokkene tot strafonderbreking besloten. Dan dienen de contra-indicaties minimaal te zijn. Het advies van het OM is daarbij zwaarwegend.

De Afdeling internationale rechtshulp van het ministerie van Justitie coördineert de verzoeken om rogatoire commissies in strafzaken, de zogenaamde kleine rechtshulp. De feitelijke rol van het ministerie in deze is beperkt. In hoofdstuk 10 *Internationale opsporing* van bijlage 5 *Methoden* wordt uitgebreid ingegaan op internationale rechtshulp.

#### *12.2.4 Het ministerie van Justitie en de politie*

In het laatste decennium was de aandacht voornamelijk gericht op organisatie- en machtsvraagstukken, sterkte, financiering en rechtspositie en voor zover het de taakuitoefening betrof, vooral de geweldstoepassing, milieuhandhaving en integrale veiligheidszorg. Voor zover de aandacht zich richtte op de recherche, ging het om managementsvraagstukken (bedrijfsprocessen) en financiering (BOP-pot). Justitie heeft te lang in de overtuiging geleefd dat het feitelijke recherchewerk een aangelegenheid is voor het OM en de rechter en dat er, zolang het niet mis gaat, geen reden is voor het ministerie om zich actief op te hoogte te stellen en normerend op te treden.

De minister van Justitie is samen met de minister van Binnenlandse Zaken verantwoordelijk voor het politiebudget. Op grond van artikel 44 lid 3 Politiewet 1993 kunnen de politieminsters bij algemene maatregel van bestuur aanwijzingen geven voor wat betreft de gelden die aan de regionale politiekorpsen ter beschikking worden gesteld en voor wat betreft het beheer als zodanig geldt hetzelfde op grond van de artikelen 45 en 47 PW.

De minister van Justitie kan de korpsbeheerder in bijzondere gevallen, bijvoorbeeld voor de formatie van een multi-regionaal opsporingsteam bij een grootschalige gijzelingsactie, aanwijzingen geven ten aanzien van personeel en middelen ten behoeve van de strafrechtelijke handhaving van de rechtsorde (artikel 53 lid 1), maar in beginsel dient de regering het sturen van de politie over te laten aan de officier van justitie en de burgemeester.

*De brief van 12 juli 1995 van de minister van Justitie (mede namens de minister van Binnenlandse Zaken) aan de korpsbeheerders om hen te informeren over het beleid met betrekking tot de normering van en de controle op door de politie te hanteren ingrijpende opsporingsmethoden is een voorbeeld van dergelijke bemoeienis.*

<sup>34</sup> Verhoor W. Sorgdrager, minister van Justitie, voorheen procureur-generaal bij het gerechtshof te Den Haag en te Arnhem, 9 november 1995, nr. 92.



Daarnaast heeft de minister van Justitie samen met de minister van Binnenlandse Zaken het laatste woord in geschillen als bedoeld in artikel 32 Politiewet 1993. Het gaat daar om een administratief beroep door de hoofdofficier van justitie of de korpsbeheerder tegen de vaststelling door het regionale college van de organisatie, de formatie, de begroting, de jaarrekening of het beleidsplan voor het regionale politiekorps. Indien de commissaris der Koningin en de procureur-generaal niet tot overeenstemming komen over de beslissing op het beroep, treden de politie-ministers in hun plaats en moet het aangevochten stuk in overeenstemming met hun besluit worden gebracht.

Het ministerie van Justitie draagt gezags- en beheersverantwoordelijkheid voor het Korps landelijke politiediensten. De minister van Justitie is korpsbeheerder van het KLPD. Belangrijke onderdelen van het Korps landelijke politiediensten zijn in dit verband de Divisie centrale recherche-informatie (CRI) te Zoetermeer en de Divisie ondersteuning, meer in het bijzonder de Dienst technisch operationele ondersteuning (DTSO) te Driebergen. Het LRT wordt een afzonderlijke eenheid binnen het KLPD. In tegenstelling tot de overige onderdelen van het KLPD berust het beheer van het LRT niet bij het ministerie van Justitie alleen, maar bij de beide «politieministers», de landelijk hoofdofficier van Justitie en de korpschef KLPD gezamenlijk.<sup>35</sup>

### *12.2.5 Organisatie ministerie van Justitie*

Het ministerie van Justitie is sinds juni 1995 «in reorganisatie». Het is daarom zaak eerst de organisatie van het ministerie van Justitie voorafgaand aan de reorganisatie te beschrijven en daarna de organisatie die sinds juni 1995 opgezet wordt.

#### *De organisatie tot juni 1995*

In de geschiedenis van de Nederlandse ministeries heeft Justitie lange tijd bekend gestaan als het ministerie zonder directeuren-generaal. Maar begin jaren tachtig werd die traditie doorbroken en voegde het ministerie zich in het standaardpatroon van de directoraten-generaal. Tot juni 1995 kende het ministerie vier directoraten-generaal en een aantal stafafdelingen. Bij de bestrijding van de georganiseerde criminaliteit was het Directoraat-generaal politie en criminaliteitsbestrijding (DGPC) het meest van belang. Het bestond uit drie directies, te weten de Directie criminaliteitspreventie, de Directie politie en de Directie staats- en strafrecht.

Vóór de reorganisatie van de politie voerde de Directie politie het beheer over de Rijkspolitie. Het ontwikkelde en ondersteunde tevens het opsporingsbeleid, onder meer via het secretariaat van de Recherche adviescommissie. Na de reorganisatie van de politie is het beheer over de Rijkspolitie weggevallen. Wel kreeg de directie de verantwoordelijkheid voor het projectbureau aanpak georganiseerde criminaliteit.

De Directie staats- en strafrecht hield zich bezig met het algemeen strafrechtelijk beleid. Binnen deze directie werd het secretariaat gevoerd van de vergadering van procureurs-generaal. De directie had voorts de administratieve leiding bij het uitgeven van richtlijnen van het OM.

De Vergadering van procureurs-generaal werd voorgezeten door de secretaris-generaal van het ministerie van Justitie. Zij werd doorgaans bijgewoond door één of twee directeuren-generaal.

Het Directoraat-generaal voor de rechtspleging voerde het beheer over de arrondissementen.

<sup>35</sup> Artt. 4 t/m 6 Regeling landelijk recherche-team, stct. 1995, nr. 220.

### *De organisatie met ingang van juni 1995*

Het is de bedoeling dat het ministerie van Justitie tegen het einde van 1995 werkt volgens een nieuwe organisatiemodel. Hoofddoel van de reorganisatie is te komen tot een scheiding tussen beleidstaken en uitvoeringstaken. Dit moet ertoe leiden dat de uitvoeringsorganisaties, onder andere het Directoraat-generaal voor de rechtspleging, zelfstandiger gaan functioneren. De mate van zelfstandigheid en de doorwerking van de ministeriële verantwoordelijkheid zijn vooralsnog onderwerp van voortdurende discussie.

De reorganisatie voorziet in een bestuursraad en in een kleine beleidsstaf op het ministerie die integrale beleidsplannen voor het ministerie opstelt. Binnen de beleidsstaf zal vooralsnog een sectie rechtshandhaving en politie-aangelegenheden werkzaam zijn. De reorganisatie van het ministerie brengt een grootscheepse verschuiving van posities, taken, bevoegdheden en verantwoordelijkheden met zich mee. De reorganisatie vergt veel aandacht, energie en tijd van de ambtelijke top. Zij breidt de toch al overladen agenda uit met een onderwerp dat persoonlijke belangen rechtstreeks raakt en veel emoties losmaakt. Door de opeenstapeling van hectische beleidskwesties en organisatorische problemen komt de zorgvuldigheid van de departementale besluitvorming, met inbegrip van de politiek-ambtelijke besluitvorming, in het gedrang.

#### *12.2.6 Reorganisatie ministerie en reorganisatie OM*

De reorganisatie van het ministerie gaat in belangrijke mate samen met de reorganisatie van het OM en met verschuivingen in de relaties tussen het ministerie en het OM. De verhoudingen tussen het ministerie en het OM wijzigen zich. De Vergadering van procureurs-generaal werd voorgezeten door de secretaris-generaal van het ministerie van Justitie; het huidige College van procureurs-generaal vergadert in zijn afwezigheid. Het overleg tussen het ministerie en het OM heeft sinds januari 1995 plaats in de zogeheten overlegvergadering die door de minister van Justitie wordt voorgezeten. De voorzitter van het College van procureurs-generaal is het aanspreekpunt voor de minister.

Richtlijnen van het OM worden niet langer vanuit het ministerie uitgegeven. Het Directoraat-generaal rechtspleging wordt een Dienst rechtspleging en gaat zelfstandiger functioneren. De beheersverantwoordelijkheid voor de parketten zal overgaan naar de hoofden van arrondissementen- en ressortsparketten.

Het ministerie heeft altijd veel dwarsverbanden met het OM gehad. In de vele commissies en werkgroepen die zich met vraagstukken aangaande de bestrijding van de georganiseerde criminaliteit bezig hielden, voerden ambtenaren van het ministerie meestal het secretariaat. Ook in het kader van de uitvoering van het project Georganiseerde criminaliteit zijn er altijd zeer intensieve contacten geweest. Te wijzen valt bovendien op de detachering van leden van het OM bij het ministerie van Justitie, op de recrutering van ambtenaren van Justitie bij het OM en vice versa en op de alledaagse contacten op verschillende niveaus.

De veranderende verhouding tussen het ministerie en het OM brengt met zich mee dat het zwaartepunt in het werk van commissies, werkgroepen en projecten zal verschuiven van het ministerie naar het OM. De projecten van het *Plan van aanpak reorganisatie openbaar ministerie* van het OM worden door het OM zelf beheerd.<sup>36</sup> In toenemende mate wordt toegewerkt naar zelfbeheer, waarbij het College van procureurs-generaal de budgetten aan de parketten toedeelt. Dit laat de bevoegdheden en bemoeienis van de minister met de benoemingen bij het OM onverlet.

<sup>36</sup> Kamerstuk 24 034, nr. 3, 1994–1995, *Plan van aanpak reorganisatie openbaar ministerie*.

## 12.3 Het ministerie van Binnenlandse Zaken

De minister van Binnenlandse Zaken draagt de primaire verantwoordelijkheid voor de beleidsvorming en de formele en materiële wetgeving met betrekking tot het binnenlands bestuur en de handhaving van de openbare orde. De verantwoordelijkheid van de minister van Binnenlandse Zaken voor de inrichting en werking van het binnenlands bestuur komt onder meer tot uitdrukking in zijn bemoeienis met de benoeming en bevordering van burgemeesters. De aandacht voor het binnenlands bestuur heeft zich de laatste tijd verruimd naar het openbaar bestuur als zodanig. Wijlen minister Dales heeft in dat verband de aanzet gegeven tot de publieke discussie over politieke, bestuurlijke en ambtelijke integriteit.<sup>37</sup> Onderdeel van de publieke discussie is de vraag naar de eventuele innesteling van de «onderwereld» in de politieke en bestuurlijke «bovenwereld».

Voorzover het de openbare orde betreft, oefent in ons land de burgemeester het gezag over de politie uit. Dit neemt niet weg dat de minister van Binnenlandse Zaken zich tegenover de Kamer moet verantwoorden wanneer de openbare orde in één of meer gemeenten ernstig verstoord is of dreigt te worden en de gezagsuitoefening door de burgemeester(s) bij de handhaving van de openbare orde onderwerp van veel publieke en politieke discussie wordt. Bij ordeverstoringen van nationale omvang gaat het niet alleen om verantwoording achteraf. In dergelijke situaties kan de minister van Binnenlandse Zaken aanwijzingen aan burgemeesters en commissarissen der Koningin geven.

Het ministerie van Binnenlandse Zaken richt zich de laatste jaren op het bevorderen van integraal veiligheidsbeleid. Het gaat erom ter wille van het vergroten van de openbare veiligheid de schotten tussen politie, justitie en andere overheidsorganisaties bij Rijk, provincies en gemeenten te slechten. De bestuurlijke preventie en de justitiële repressie grijpen bij integraal veiligheidsbeleid in elkaar. In toenemende mate wordt integraal veiligheidsbeleid verstaan als een geïntegreerde bestuurlijk-justitiële aanpak van de criminaliteit. Dit houdt in dat bij de bestrijding van de georganiseerde criminaliteit niet alleen justitiële inspanningen, maar ook «gewapend bestuursrecht» en bestuurlijke preventie geboden zijn.

### 12.3.1 Beheer op afstand

De minister van Binnenlandse Zaken draagt op centraal niveau de primaire verantwoordelijkheid voor het beheer van de regionale politiekorpsen. Deze beheersverantwoordelijkheid is van een andere aard dan de specifieke verantwoordelijkheden van de korpsbeheerders. Het ministerie van Binnenlandse Zaken voert «beheer op afstand». Het beheer op afstand omvat een aanzienlijke reeks van activiteiten:

*«managementontwikkeling; financieel toezicht met een behoorlijke boekhouding en een sluitende begroting, zonodig gevolgd door onder curatelestelling; ombuigen van een sterk op de input gerichte sturing en financiering in de richting van een stelsel dat meer aandacht legt op de resultaten; ter beschikking stellen van middelen volgens een nieuw verdeelsysteem (op basis van de werkdruk en veranderingen daarin); uniformeren van de arbeidsvoorwaarden en rechtspositie».*<sup>38</sup>

Beheer op afstand wil niet zeggen dat de sturingscapaciteit van het ministerie van Binnenlandse Zaken beperkt zou zijn. In een aantal opzichten kunnen beslissingen van de minister van Binnenlandse Zaken bepalend zijn voor het functioneren van regionale politiekorpsen en voor de inter-regionale en landelijke samenwerking. De beslissingen van de minister met betrekking tot benoemingen van korpsbeheerders en

<sup>37</sup> C.I. Dales, Om de integriteit van het openbaar bestuur, in: L.W.J.C. Huberts, *Machtsbederf ter discussie*, Amsterdam 1994.

<sup>38</sup> Openingsrede Dijkstal van het congres van de Erasmus Universiteit *Wie is de baas over de politie?*, Rotterdam, 8 december 1994.

korpschefs hebben grote invloed. In sommige gevallen zal hij zijn invloed aanwenden om het beheer en de onderlinge samenwerking te verbeteren.

De minister van Binnenlandse Zaken stelt budgetten aan de regiokorpsen ter beschikking. Bij algemene maatregel van bestuur is geregeld dat de minister van Justitie mede de begroting dient vast te stellen. De minister van Binnenlandse Zaken houdt in overeenstemming met de minister van Justitie toezicht op het financiële beheer van de regiokorpsen.<sup>39</sup> Hij heeft de bevoegdheid een door de korpsbeheerder of het regionaal college genomen besluit te wijzigen of niet uit te voeren, indien hij het onderhavige besluit niet voor zijn politieke verantwoording kan nemen. Hij kan deze bevoegdheid pas uitoefenen na overleg met de minister van Justitie. In bijzondere gevallen kan hij de commissarissen der Koningin en de burgemeesters aanwijzingen geven (artikel 16 lid 2 PW).

Het ziet ernaar uit dat er op de kwaliteit en de kosten van het politiewerk in de komende tijd meer toezicht wordt gehouden. Binnenlandse Zaken richt een inspectie voor de politie op die met ingang van 1996 toezicht moet gaan houden op afspraken die ten aanzien van de kwaliteitszorg bij de politie zullen worden gemaakt.<sup>40</sup> Deze inspectie komt onder de verantwoordelijkheid en het beheer van de minister van Binnenlandse Zaken te functioneren. Daarnaast wordt er op de begrotingen van de regiokorpsen meer toezicht dan voorheen uitgeoefend.

### *Kernteam*s

Vooral Justitie is betrokken geweest bij de totstandkoming van de kernteams. Dit neemt niet weg dat Binnenlandse Zaken als «beheerder op afstand» een rol heeft gespeeld bij het afsluiten van de convenanten, met inbegrip van de financiële paragrafen. In de convenanten is de verplichting opgenomen voor de teams om jaarlijks een plan van aanpak op te stellen en een verslag van werkzaamheden in te dienen. Voorts dient te worden gerapporteerd hoe de afspraken op het gebied van het beheer zijn gerealiseerd. Binnenlandse Zaken beziet daarbij de rechtmatigheid en doelmatigheid van de bestede gelden.

*De heer Dijkstal: Er zijn wat spelregels afgesproken over aparte financiering, over geen eigen CID en over het feit dat de mensen apart moeten zitten om het onderscheid te maken tussen de normale rechtermensen en het IRT. Ik heb de indruk – maar ik heb het laatste overzicht nog niet – dat het zo langzamerhand aardig geregeld is, op een enkel detail na, zoals de financiële verantwoording naar de departementen.<sup>41</sup>*

Tot voor kort was de vraag of aanschaffingen worden gedaan ten behoeve van mogelijk betwistbare opsporingsmethoden, niet aan de orde. Maar sinds de IRT-affaire stelt ook de minister van Binnenlandse Zaken in de gesprekken met de kernteams de inzet van de opsporingsmethoden aan de orde.

### *Opleidingen*

In juli 1992 werd het Landelijk selectie- en opleidingsinstituut politie (LSOP) opgericht. Met het oog op de reorganisatie van de politie moesten de verschillende opleidingen die werden gegeven door de opleidingsinstituten van gemeente- en rijks politie worden geïntegreerd. Tot die tijd waren respectievelijk de ministeries van Binnenlandse Zaken en Justitie verantwoordelijk voor deze opleidingen. De oprichting van het LSOP betekende de verzelfstandiging van het politie-onderwijs ten opzichte van de ministeries. Voor de financiering van de opleidingen zijn de onderscheiden opleidingsinstituten nu afhankelijk van het LSOP. Voorheen

<sup>39</sup> Artikel 45 lid 4 PW.

<sup>40</sup> Voortgangsrapportage juli 1995 over het project Integrale Kwaliteitszorg bij de Nederlandse politie, Kamerstuk 21 461, nr. 67, 1994–1995, p. 6.

<sup>41</sup> Verhoor H.F. Dijkstal, minister van Binnenlandse Zaken, daarvoor lid van de Kamer voor de VVD, 9 november 1995, nr. 93.

konden de opleidingsinstituten daarover rechtstreeks met het betreffende ministerie overleg voeren.

Vanuit onder andere de Rechercheschool is diverse keren kritiek geleverd op de disharmonie van vraag en aanbod. Binnenlandse Zaken heeft daarop volgens zeggen niet adequaat gereageerd. Dat is opmerkelijk omdat de verantwoordelijk voor (de kwaliteit van) het politiepersoneel in het geding kan komen.

*Het is opvallend, dat politiedepartementen en opsporingspraktijk gedurende reeds vele jaren feitelijk akkoord gaan met de absolute onmogelijkheid voor de Rechercheschool om aan de massale opleidingsvraag te voldoen. De kennelijke onvrede op dit punt blijft in de korpsen bestaan, zolang de in kwalitatief (lees: verscheidenheid aan cursussen) en in kwantitatief (lees: hoeveelheid op te leiden cursisten) opzicht voortdurend groeiende vraag het aanbod overmatig blijft overtreffen. Of het nu symposia of opleidingen betreft, steeds weer is de uitslag dezelfde; een afwijzigingspercentage dat soms tot zelfs 85% kan oplopen.<sup>42</sup>*

De contacten tussen de opleidingsinstituten en de ministeries van Binnenlandse Zaken en van Justitie zijn met de komst van het LSOP geminimaliseerd. Van de zijde van de onderscheiden opleidingsinstituten wordt beweerd dat het LSOP de opleidingsinstituten te weinig zou sturen.

Inmiddels is het functioneren van het LSOP geëvalueerd.<sup>43</sup> Enkele conclusies: het LSOP heeft een zwakke relatie met de verschillende opleidingsinstituten; het LSOP heeft onvoldoende zicht op wat er in het politieveld leeft; het LSOP is een bureaucratische beheersstructuur; het LSOP is een opgetuigde structuur die niet aan de inhoud toekomt. In veler ogen ontbreekt de toegevoegde waarde van het LSOP.

### 12.3.2 Opsporingsmethoden

Binnen het ministerie was lange tijd de veronderstelling dat het researchewerk een prerogatief was van het ministerie van Justitie. Pas na de eerste incidenten werd beseft dat aan researchemethoden ook aspecten van beheer, personeelszorg en ethiek kleven.

De toelaatbaarheid en het gebruik van opsporingsmethoden vallen primair binnen de verantwoordelijkheid van de minister van Justitie. Indien echter het gebruik van opsporingsmethoden de werkverhoudingen in en tussen regiokorpsen beïnvloedt of indien daarbij de veiligheid van politiepersoneel in het geding is, draagt de minister van Binnenlandse Zaken daarvoor een mede-verantwoordelijkheid.

*De heer Koekkoek: Hoe ziet u als oud-minister van Binnenlandse Zaken de verantwoordelijkheid van de minister van Binnenlandse Zaken – hij heeft toch te maken met de korpsbeheerders en hij is verantwoordelijk voor het grootste deel van de politiebegroting – voor opsporingsmethoden?*

*De heer Van Thijn: Ik vind dat de minister van Binnenlandse Zaken vooral te waken heeft over de integriteit. De politie dient te functioneren onder het bevoegde gezag en in overeenstemming met de heersende regels. Het is met name de taak van de minister van Binnenlandse Zaken om op dat laatste ook toe te zien en een marginale toetsing uit te voeren. Het voortouw ligt hier natuurlijk volop bij de minister van Justitie.<sup>44</sup>*

*De heer Koekkoek: Ik wilde nog met u spreken over uw verantwoordelijkheid als minister van Binnenlandse Zaken voor opsporingsmethoden. In hoeverre is de minister van Binnenlandse Zaken verantwoordelijk voor de organisatie van opsporingsmethoden en voor criminele inlichtingendiensten die zich daarmee bezighouden? Hoe ziet u dat?*

*De heer Dijkstal: Wij hebben het nu niet over de beleidsmatige kant van de zaak, want dat doe je met elkaar in het kabinet. Ik denk dat er vanuit Binnenlandse Zaken een aantal speciale invalshoeken zijn. In de eerste plaats is er het beheer op afstand. Wat dat precies is, weet ik nog niet helemaal met deze Politiewet. Het suggereert in ieder geval dat er aan*

<sup>42</sup> G.N.M. Blonk in: C.J. Fijnaut en A. Heijder, *Recht van spreken. Twintig jaar Recherche Advies Commissie*, Van den Brink, 1989, p. 133 en 134.

<sup>43</sup> B&A-groep Beleidsonderzoek & -Advies, *Pretenties en Praktijk: Het imago van het LSOP*, Den Haag, 27 november 1995.

<sup>44</sup> Verhoor E. van Thijn, voormalig minister van Binnenlandse Zaken en burgemeester van Amsterdam en korpsbeheerder van de politie regio Amsterdam-Amstelland, 8 november 1995, nr. 87.

*de beheersmatige kant van de zaak een medeverantwoordelijkheid is van de minister van Binnenlandse Zaken.*<sup>45</sup>

«Beheer op afstand» vergt enerzijds wijze zelfbeperking van de kant van het ministerie van Binnenlandse Zaken. Anderzijds is de mede-verantwoordelijkheid van de minister van Binnenlandse Zaken op dit terrein, zoals gezegd, langzamerhand in toenemende mate in beeld gekomen. In de IRT-affaire was de minister van Binnenlandse Zaken op beslissende momenten «nadrukkelijk aanwezig».

Het nieuw benoemde hoofd van de nieuwe Inspectie voor de politie ziet de organisatorische regelingen van de CID-en als één van zijn mogelijke aandachtsgebieden.<sup>46</sup>

### 12.3.3 Korpsbeheerders

Het «beheer op afstand» vanuit het ministerie van Binnenlandse Zaken komt tot uitdrukking in de relaties met de korpsbeheerders van de vijfentwintig regionale politiekorpsen. Er is veelvuldig contact met de korpsbeheerders, vaak ook in het bredere kader van hun rol als burgemeester van een grote stad. Het ministerie onderhoudt intensief contact met de voorzitter van het informele Korpsbeheerdersberaad.

Onder de korpsbeheerders bestaan uiteenlopende opvattingen over hun bevoegdheden en verantwoordelijkheden met betrekking tot het gebruik van opsporingsmethoden. De huidige voorzitter van het Korpsbeheerdersberaad gaat zo ver dat hij vanuit zijn verantwoordelijkheid voor het goede beheer van zijn korps – waaronder begrepen het garanderen van voldoende veiligheid aan het politiepersoneel – een vetorecht claimt.

*De heer Rabbae: Vindt u dat de korpsbeheerder in principe een veto kan uitspreken over de inzet van een methode?*

*De heer d'Hondt: Jazeker.*

*De heer Rabbae: In welke gevallen?*

*De heer d'Hondt: Als het gaat om de veiligheid van het personeel of om de hoeveelheid personeel die wordt ingezet. Dat zijn de belangrijkste redenen, denk ik. Soms zit het ook in de arbeidsvoorwaarden.*<sup>47</sup>

Andere korpsbeheerders gaan daarin minder ver. Het ligt dan mede op de weg van Binnenlandse Zaken om te proberen de korpsbeheerders op één lijn te krijgen. Daartoe is een interne notitie opgesteld over de verantwoordelijkheid van korpsbeheerders voor de toepassing van opsporingsmethoden. Deze notitie is besproken in het Korpsbeheerdersberaad en in grote lijnen onderschreven.<sup>48</sup>

<sup>45</sup> Verhoor H.F. Dijkstal, minister van Binnenlandse Zaken, daarvoor lid van de Kamer voor de VVD, 9 november 1995, nr. 93.

<sup>46</sup> Managementblad Rijksdienst, oktober/november 1995, p. 11.

<sup>47</sup> Verhoor E.M. d'Hondt, burgemeester van Nijmegen en voorzitter van het Korpsbeheerdersberaad, 6 november 1995, nr. 81.

<sup>48</sup> Zie ook hoofdstuk 11 *Burgemeesters en korpsbeheerders*.

<sup>49</sup> Politieke sturing van de BVD heeft in breder verband plaats in de ministeriële Commissie voor de inlichtingen- en veiligheidsdiensten. Zie hoofdstuk 8 *Inlichtingendiensten*.

<sup>50</sup> Verhoor A.W.H. Docters van Leeuwen, procureur-generaal bij het gerechtshof te Den Haag en voorzitter van het College van procureurs-generaal, 6 november 1995, nr. 83.

<sup>51</sup> Zie hoofdstuk 8 *Inlichtingendiensten*.

### 12.3.4 Binnenlandse veiligheidsdienst

De minister van Binnenlandse Zaken draagt de politieke verantwoordelijkheid tegenover het parlement voor de activiteiten van de Binnenlandse veiligheidsdienst.<sup>49</sup> Het hoofd van de dienst is verplicht al hetgeen van belang kan zijn, ter kennis te brengen van de minister van Binnenlandse Zaken.

*De voorzitter: Is het zo dat de minister van Binnenlandse Zaken alles mag weten?*

*De heer Docters van Leeuwen: Ja, het hoofd van de BVD is verplicht om de minister op de hoogte te stellen van alles wat van belang kan zijn.*<sup>50</sup>

De minister van Binnenlandse Zaken informeert de vaste Commissie voor de inlichtingen- en veiligheidsdiensten vertrouwelijk over zaken die buiten de openbaarheid dienen te worden gehouden.<sup>51</sup>

### 12.3.5 Organisatie ministerie van Binnenlandse Zaken

Het ministerie van Binnenlandse Zaken kent vier directoraten-generaal en een aantal stafafdelingen. Het Directoraat-generaal voor openbare orde en veiligheid is in het onderhavige kader het meest van belang. Het directoraat-generaal heeft zich de afgelopen jaren veel inspanningen getroost om het zogeheten integrale veiligheidsbeleid te stimuleren. Het omvat twee directies, waaronder de Directie politie. Deze directie heeft onder meer tot taak het «beheer op afstand» van de regiokorpsen vorm te geven.

Het Directoraat-generaal voor openbaar bestuur – vroeger binnenlands bestuur – komt in beeld bij de voorbereiding van benoemingen van burgemeesters, dus ook van burgemeesters/korpsbeheerders, en bij de beleidsontwikkeling gericht op vraagstukken van bestuurlijke integriteit.

## 12.4 Verhouding tussen de ministeries van Justitie en Binnenlandse Zaken

De twee «politie-ministeries» hebben elk eigen bevoegdheden en verantwoordelijkheden op het gebied van de rechts- en ordehandhaving. De spreiding van bevoegdheden en verantwoordelijkheden die het Nederlandse politiebestedel kenmerkt, komt mede tot uitdrukking in het naast elkaar bestaan van de twee ministeries. Dat is de prijs die wordt betaald voor het gezochte evenwicht tussen justitiële en bestuurlijke belangen en tussen centrale en decentrale inspanningen bij de rechts- en ordehandhaving. Het evenwicht tussen de bevoegdheden en verantwoordelijkheden van de twee ministeries en de voor- en nadelen van het bestaan van twee ministeries op dit gebied zijn voortdurend onderwerp van publieke en politieke, maar zeker ook ambtelijke discussie.

Op verschillende terreinen van de bestrijding van de georganiseerde criminaliteit hebben de twee ministeries gedeelde of complementaire bevoegdheden en verantwoordelijkheden. In veel gevallen zijn de ministers gehouden in overeenstemming dan wel in of na overleg met elkaar te handelen. Des te opvallender is het ontbreken van een gestructureerd overleg tussen de beide ministeries over de georganiseerde criminaliteit en de opsporingsmethoden. Dit klemmt te meer omdat de verdeling van bevoegdheden en verantwoordelijkheden tussen de twee ministeries in de praktijk niet altijd even duidelijk is. In de praktijk bestaat bijvoorbeeld nogal eens het misverstand dat de bestrijding van de georganiseerde criminaliteit het exclusieve domein van Justitie is. Niet voor niets adviseert de Recherche adviescommissie de beide ministers over de meest doelmatige inrichting en werking van de rechediensten van de politie en over de uitrusting van die diensten met apparatuur en technische hulpmiddelen. Binnenlandse Zaken en Justitie hebben beide via het beheer invloed op de kernteams.

Zolang als er twee «politie-ministeries» zijn, is er discussie over de voor- en nadelen daarvan en worden voorstellen gedaan om tot één politie-ministerie te komen. De commissie-Donner constateert dat het gebrek aan slagvaardigheid terzake op landelijk niveau, met name door het dooreenlopen van de verantwoordelijkheden van twee bewindspersonen en hun beider apparaten, door velen binnen en buiten het OM wordt ervaren als een zelfstandige factor van belemmering voor een effectief gezag over de politie.<sup>52</sup> Volgens sommigen zou de bundeling van de centrale verantwoordelijkheid binnen één ministerie de bestrijding van de georganiseerde criminaliteit ten goede komen.

*«Het juridisch repressieve moet aansluiten bij bestuursrechtelijke principes. (...) Wil je de rechtshandhaving in Nederland op het juiste niveau krijgen, dan zul je die van laag tot hoog in één verband moeten brengen. De bestuurlijke preventie moet zijn afgestemd op*

<sup>52</sup> Rapport van de Commissie openbaar ministerie, p. 58.

*de strafvorderlijke repressie. Die samenhang zal in één politieke verantwoordelijkheid moeten culminereren.»<sup>53</sup>*

Anderen zijn de mening toegedaan dat ook met betrekking tot de bestrijding van de georganiseerde criminaliteit een evenwicht tussen justitiële en bestuurlijke belangen is geboden en dat derhalve ook op dit vlak het naast elkaar bestaan van twee «politie-ministeries» een goede zaak is. Waar het naar hun oordeel op aankomt, is de goede communicatie tussen de gezagdragers en de ambtenaren van de beide ministeries.

*De heer Nordholt: Wij zouden naar een provinciale politie moeten. Wij moeten naar een vorm waarin beide ministeries worden samengevoegd tot één ministerie. Dat zou ook een boel ellende voorkomen.»<sup>54</sup>*

*De heer Koekkoek: Hoe is uw oordeel nu over het collega-departement aan de Schedeldoekshaven?*

*De heer Dijkstal: Beter. Wat is dat nou voor vraag? Ik ben lid van het kabinet. Als u dat wilt weten, moet u mij uitnodigen in de Tweede Kamer. Dan komen wij daar over de beleidsmatige...*

*De voorzitter: Nee, het is een heel terechte vraag.*

*De heer Dijkstal: Ik vind van niet.*

*De voorzitter: Dat kunt u niet vinden. Dat bepalen wij op dit moment.*

*De heer Dijkstal: Ja, u mag uw eigen vragen stellen, maar ik mag daar mijn eigen oordeel over hebben.*

*De voorzitter: U vindt het dus veel beter nu?*

*De heer Dijkstal: Nee, dat zeg ik niet.*

*De voorzitter: U vindt het niet veel beter?*

*De heer Dijkstal: Nee, ik vind geen van beide wat u zegt.*

*De voorzitter: U vindt helemaal niks?*

*De heer Dijkstal: Als u over de beleidsmatige aspecten van het kabinetsbeleid iets wilt weten, op welk terrein dan ook, dus bijvoorbeeld op dit terrein, dan is dat een ander debat.*

*De voorzitter: U heeft in uw rol als oppositiewoordvoerder geen kinderachtige kwalificaties meegegeven aan een departement waarmee u nu wel moet samenwerken. Ook omdat wij de organisatie van de opsporing moeten beoordelen, is het belangrijk om te weten of dat echt gewijzigd is van uw kant. Zo moet u dat zien.*

*De heer Dijkstal: Het enige wat ik daarop kan zegen, is dat het verdere verloop van het IRT-debat... Dat vergeet ik natuurlijk ook niet gauw, als een minister van Binnenlandse Zaken en een minister van Justitie het zichtbaar niet met elkaar kunnen vinden. Mevrouw Sorgdrager en ik hebben elkaar plechtig beloofd dat wij zullen proberen, als een eenheid te opereren op de terreinen die ons samen binden. Het is aan anderen om te beoordelen of daarvan al iets zichtbaar is. Wij investeren daar wel in, ja.*

*De voorzitter: Dus die investering is wel noodzakelijk?*

*De heer Dijkstal: Ja, die investering is noodzakelijk.*

*De voorzitter: Na wat er gebeurd was?*

*De heer Dijkstal: Niet alleen na wat er gebeurd was. Al veel eerder. U herinnert zich ongetwijfeld dat rond het politiebestedel de stammenstrijd altijd zo'n beetje het hart van de discussie is geweest. Althans de vermeende stammenstrijd, tussen Binnenlandse Zaken en Justitie. Het is een probleem dat veel bredere dimensies had, in ieder geval in het verleden, dan alleen maar de IRT-affaire.»<sup>55</sup>*

Het ontbreken van een gestructureerd overleg over georganiseerde criminaliteit en opsporingsmethoden is tekenend voor de moeite die het de twee ministeries kost om tot een gezamenlijke visie te komen. In verschillende gevallen, zoals het project *Aanpak georganiseerde criminaliteit*, de Regeling bijzondere opsporingskosten politie, de totstandkoming van de kernteamconvenanten, en het recht voor officieren van justitie op inzage in CID-registers, was sprake van moeizaam overleg en van resultaten die bij tevredenheid op het ene, ontevredenheid op het andere ministerie wekten.

<sup>53</sup> Aldus A. W. H. Docters van Leeuwen in een interview in het Nederlands Juristenblad, 8 december 1995, p. 1602.

<sup>54</sup> Verhoor E.E. Nordholt, korpschef van het regiokorps Amsterdam-Amstelland, 19 oktober 1995, nr. 62.

<sup>55</sup> Verhoor H.F. Dijkstal, minister van Binnenlandse Zaken, daarvoor lid van de Kamer voor de VVD, 9 november 1995, nr. 93.



*De voorzitter: Waarom kan het (recht van de officier van justitie op inzage in CID-registers, red.) niet gewoon in de CID-regeling staan? Is Binnenlandse Zaken daar tegen geweest?*

*De heer Patijn: Elke regeling is een resultante van een vechtpartij.*

*De voorzitter: Dat vroeg ik niet.*

*De heer Patijn: Wat de CID-regeling betreft, ben ik wel betrokken geweest bij de bepaling die ik net noemde en ook wel bij een andere bepaling. Het feitelijk overleg met Binnenlandse Zaken heb ik niet bijgewoond. Maar ik heb wel begrepen, dat er problemen waren die in overleg moesten worden opgelost. Dat leidt op een bepaalde manier tot compromissen.*

*De voorzitter: Dus de formule over wat de CID-officier nu mag is het resultaat van een compromis met Binnenlandse Zaken?*

*De heer Patijn: Ja, zij het dat ik niet ontevreden ben over het resultaat.<sup>56</sup>*

## 12.5 Conclusies

1 Van de zijde van het ministerie van Justitie is niet of nauwelijks bij het openbaar ministerie gevraagd naar het gebruik van opsporingsmethoden en de daarbij ondervonden problemen, ondanks het feit dat enkele ambtenaren hiervoor de aandacht hebben gevraagd.

2 Het ministerie van Justitie heeft lange tijd geen belangstelling getoond voor een algemene regeling van de opsporingsmethoden.

3 Degenen die in de jaren 1989–1994 op het ministerie van Justitie pleitten voor een wettelijke regeling van het gebruik van nog niet wettelijk geregelde opsporingsmethoden, vonden daarvoor aanvankelijk geen gehoor. De ambtelijke leiding meende dat de jurisprudentie het wel zou houden.

4 Na de IRT-affaire is de algemene opvatting op het ministerie van Justitie dat er regelgeving moet komen voor de proactieve fase. Over de wijze van regelgeving – open kaderwetgeving of een limitatieve opsomming – lopen de meningen uiteen.

5 Het ontbreekt aan systematiek in de mate en wijze van informatieverstrekking door de ambtelijke top van het ministerie van Justitie aan de politieke gezagdragers. De informatieverstrekking door de ambtelijke top wordt in sterke mate door eigen interpretaties bepaald.

6 De reorganisatie van het ministerie van Justitie vergt veel aandacht, energie en tijd van de ambtelijke top. De reorganisatie gaat samen met ingrijpende veranderingen in de relaties tussen het ministerie en het OM. Het ministerie legt minder nadruk op zijn beheersverantwoordelijkheid voor het OM. De minister van Justitie beschouwt niet langer allerlei commissies en werkgroepen, maar de voorzitter van het College van procureurs-generaal als haar aanspreekpunt.

7 Door de opeenstapeling van hectische beleidskwesties en organisatorische problemen komt bij Justitie de zorgvuldigheid van de departementale besluitvorming, met inbegrip van de politiek-ambtelijke besluitvorming, in het gedrang.

8 «Beheer op afstand» geeft het ministerie van Binnenlandse Zaken op zichzelf voldoende mogelijkheden tot sturing van de politie. In de praktijk wordt daar niet altijd adequaat gebruik van gemaakt.

---

<sup>56</sup> Verhoor A. Patijn, raadadviseur bij de Directie Wetgeving van het ministerie van Justitie, 6 november 1995, nr. 85.

9 Hoewel de primaire verantwoordelijkheid op centraal niveau voor het gebruik van opsporingsmethoden ligt bij het ministerie van Justitie, draagt het ministerie van Binnenlandse Zaken mede-verantwoordelijkheid voor het bepalen van de kaders waarin de opsporingsmethoden aangewend worden. De verantwoordelijkheid van Binnenlandse Zaken heeft in het bijzonder betrekking op de veiligheid van het personeel en op de werkverhoudingen binnen en tussen de politiekorpsen. Sinds de IRT-affaire lijkt van toenemende betrokkenheid van de minister van Binnenlandse Zaken bij de inzet van opsporingsmethoden sprake te zijn.

10 Onder de korpsbeheerders bestaan uiteenlopende opvattingen over hun verantwoordelijkheden op het gebied van de opsporingsmethoden. Het ministerie van Binnenlandse Zaken heeft tot voor kort weinig initiatieven ontplooid om de korpsbeheerders op één lijn te krijgen.

11 Het ontbreken van een gestructureerd overleg over georganiseerde criminaliteit en opsporingsmethoden is tekenend voor de moeite die het de twee ministeries kost om tot een gezamenlijke visie te komen. In verschillende gevallen loopt het overleg tussen de ministeries moeizaam en levert de tevredenheid van het ene ministerie over de resultaten van het overleg, ontevredenheid van het andere op.