

H O O F D E N & Z I N N E N



Inzake Van Traa

Na een maanden durende stilte presenteerde de parlementaire Enquêtecommissie Opsporingsmethoden op 1 februari het rapport *Inzake opsporing*. Voorzitter Van Traa – voor de gelegenheid had hij zijn meest sombere blik bewaard – keek rechtstreeks de Nederlandse huiskamers in, terwijl hij zijn onheilstijding bracht: 'bij de opsporing en bestrijding van georganiseerde criminaliteit blijkt te vaak gezondigd tegen de gulden regel: geen bevoegdheid zonder verantwoordelijkheid, geen verantwoordelijkheid zonder verantwoording. De normstelling is onvoldoende, in de organisatie is onduidelijk wie waarvoor verantwoordelijk is en het openbaar ministerie heeft te weinig gezag over de politie. Daarom spreken wij van een crisis in de opsporing'.

Hoewel 'enquêtewatchers' het vernietigende oordeel van Van Traa c.s. wel zagen aankomen, ging er een schok door bestuurlijk en ambtelijk Nederland. Dat er gesproken zou worden van een algehele crisis waardoor de integriteit en legitimiteit van de rechtsstaat aangetast dreigt te worden, is iets dat zelfs pessimisten niet konden vermoeden. Zoals een patiënt na het horen van het doodsbericht niet direct de kwaliteit van de bevoegde arts ter discussie zal stellen, zo trokken de verantwoordelijke ambtenaren en bestuurders zich terug in hun kantoren om hun wonden te likken en in stilte hun reacties voor te bereiden. Pas een maand later maakt de verlam-

ming plaats voor de eerste voorzichtige kritiek. Korpsbeheerders, leden van het openbaar ministerie etcetera, die het lijvige rapport op zich in hebben laten werken, beginnen langzamerhand de waarde van delen van de diagnose en de medicatie te betwijfelen.

De kritiek

De kritiek concentreert zich voorlopig rondom twee punten. Ten eerste zijn de bewijzen van de commissie voor een totale crisis in het opsporings- en vervolgingsapparaat niet overtuigend. De drie grote en zeer ernstige incidenten – in Kennemerland (als spil in de IRT-affaire), in Rotterdam en in de Gooi- en Vechtstreek – geven inderdaad aanleiding tot het herzien van de gezagsstructuren aldaar en tot het 'schonen' van de betrokken diensten, maar in de rest van Nederland heeft de opsporing van georganiseerde misdaad niet tot dergelijke misstanden geleid. Bij het ontbreken van landelijke richtlijnen, tezamen met de grote druk vanuit het kabinet en het Ministerie van Justitie om korte metten te maken met georganiseerde misdaad, is het eerder een godswonder dat de chaos tot een relatief klein gebied beperkt is gebleven. De vraag begint zich dan ook aan te dienen of Van Traa c.s. de beschrijvers zijn van een bestaande crisis, of dat zij een volgende fase veroorzaken in het nu al jaren durende IRT-drama. En deze keer met dramatische, nationale gevolgen. Ten tweede wordt geleidelijk de waarde van de aanbevelingen ter discussie gesteld. De aanbevelingen die de commis-

INHOUD

Inzake van Traa
Heimwee naar de CDA

H O O F D E N & Z I N N E N

sie doet voor normering van de opsporingsmethoden, zijn gedetailleerd. Zo gedetailleerd zelfs dat er volgens korpsbeheerders, politiefunctionarissen, leden van het openbaar ministerie en de rechterlijke macht nauwelijks mee te werken valt.

In het komende kamerdebat keren deze twee punten naar alle waarschijnlijkheid terug, hoewel een zichzelf respecterend kamerlid niet vrijwillig de ernst van de door Van Traa beschreven problemen zal betwijfelen. Het risico is groot dat de parlementaire pers dan al snel concludeert dat de Kamer onterecht de zittende macht en magistratuur dekt. Het kamerdebat zal zich richten op het gebruik van kroongetuigen en de 'gecontroleerde' doorlating van grote partijen soft- en harddrugs. En gezien de lobby die het Ministerie van Justitie aan het voeren is, zal dit laatste – hoewel morrend – door de drie regeringspartijen aanvaard worden. De geloofwaardigheid van Sorgdrager – voor wie dit debat toch al een kwestie is van zwemmen of verzuipen – is hierbij in het geding.

Van een algemene kritische beschouwing van de rapporten-Van Traa is het echter tot nog toe niet gekomen. De verschillende betrokken beroepsgroepen zijn vooral bezig met de inrichting van het strafrechtelijke landschap na Van Traa en het veiligstellen van hun positie daarin, zodat de lijn van argumentatie en de belangrijkste conclusies buiten de vuurlinie blijven. De pers lijkt vooral geïnteresseerd in de vraag welke koppen er (moeten) gaan rollen.

De vraag of het rapport werkelijk goed is lijkt bovendien met de liggigheid en grondigheid op voorhand te zijn beantwoord.

Toch kunnen er fundamentele bezwaren geformuleerd worden tegen de beoordeling van de omstreden opsporingsmethoden en de aanbevelingen die de commissie doet voor normering. De opdracht die de commissie zich gesteld had luidde, de opsporingsmethoden opnieuw te normeren op basis van een zo volledig en eenduidig mogelijk beeld van de aard, omvang en ernst van de zware, georganiseerde criminaliteit. Met andere woorden, de *effectiviteit* van de opsporingsmethoden voor de bestrijding van georganiseerde misdaad moesten opnieuw vastgesteld worden en deze dienden tegelijkertijd op hun rechtsstatelijke *integriteit* getoetst te worden.

Een vals dreigingsbeeld
Dit laatste heeft de commissie zeer gewetensvol en nauwkeurig trachten te doen. Maar toch lijkt zij niet te zijn ontkomen aan de druk vanuit de politiepraktijk, waar de omstreden opsporingsmethoden allang gebruikt worden. Deze praktijk is geïnspireerd door de destijds door Hirsch Ballin afgekondigde *war on crime*, waarbij sprake zou zijn van 'vijandige monolithische blokken' die legale delen van de economie, van politiek en bestuur dreigen te vergiftigen.

De gegevens van de onderzoeksgroep-Fijnaut – die speciaal voor de enquête verzameld zijn – laten echter zien dat dit 'Hirsch Balliniaanse' dreigingsbeeld bijstelling behoeft. De ongeveer

vierhonderdvijftig criminele organisaties waar de Centrale Recherche Inlichtingendienst bij de laatste peiling voor de enquête melding van maakte, zijn door Fijnaut en collega's teruggebracht tot om en nabij de vijftig. Een deel van deze vijftig kent bovendien een lage organisatiegraad en bevindt zich daarmee op het grensvlak tussen 'gewone' criminaliteit en georganiseerde misdaad. Zij stellen dat enkele tientallen autochtone groepen in softdrugs handelen en delen van de etnische gemeenschappen in Nederland intensief bij de georganiseerde misdaad betrokken zijn. Tegelijkertijd is er geen sprake van stelselmatige infiltratie door georganiseerde misdaad in de door hen onderzochte branches (auto, transport, horeca, afvalverwerking en bouwnijverheid). Wel is de kwetsbaarheid van enkele branches – zoals de horeca – verontrustend. Dit geldt ook voor de vrije beroepsgroepen, waar enkele incidenten zorgwekkend zijn, maar geen aanleiding vormen om de betrouwbaarheid van bijvoorbeeld de advocatuur en het notariaat ter discussie te stellen. Contrastrategieën (zoals pogingen tot corrumpering en intimidatie van politie en justitie) zijn wel waargenomen, maar vinden evenmin stelselmatig plaats.

Kortom, er is sprake van een ernstig probleem, maar geen reden tot paniek als zou de rechtsstaat op de tocht staan. Evenmin dient de betrokkenheid van allochtonen bij georganiseerde misdaad tot panische reacties te leiden. Zij is ernstig en vooral zeer schadelijk voor het imago

H O O F D E N & Z I N N E N

van de etnische gemeenschappen in Nederland, maar geen kwantitatieve bedreiging voor de democratische rechtsstaat.

Pro-actiefrechercheren

Nuancering van het dreigingsbeeld van georganiseerde misdaad, zou – logischerwijs – moeten leiden tot relativering van de zwaardere opsporingsmethoden. Volgens een goede Hollandse traditie moeten deze zich namelijk *proportioneel* verhouden tot de ernst van het verschijnsel waartegen zij zich richten. Geconfronteerd met een politieke praktijk waarin proportionaliteit allang naar de achtergrond is verschoven ten gunste van bestrijding van 'het spook' georganiseerde misdaad, heeft de commissie echter de tering naar de nering gezet.

Vanuit het – overigens – lovenswaardige streven een einde te maken aan het zogenaamde 'pro-actieve rechercheren', dat zich voltrekt in een schemergebied tussen legaliteit en illegaliteit, heeft de commissie de omstreden methoden een wettelijke verankering willen geven. Ondanks de categorische afwijzing van enkele zeer extreme methoden betekent legalisering van de 'pro-actieve' fase van politieonderzoek een dramatische verschuiving in het Nederlandse recht. Opsporingsactiviteiten worden nu legitiem zonder dat 'strafbare handelingen' vastgesteld zijn.

Van Traa's relatieve gematigdheid zal bovendien geen stand houden in het kamerdebat. Eerder zal het dissidente commissielid Koekkoek in het gelijk gesteld worden over de aanvaardbaar-

heid van de meest omstreden methode: de doorlating van soft- en harddrugs. Wat betreft het gebruik van dit middel heeft de commissie Van Traa het zeer waarschijnlijke verlies van het kamerdebat erover aan zichzelf te danken. Door kleine proefzendingen softdrugs toe te staan marchandeert ze met een principe dat ze zegt hoog te houden: politie en justitie mogen niet deelnemen aan handel die ze vervolgen. Op het moment dat deze en andere methoden een wettelijke verankering krijgen, is er van het 'Hollandse model' met het kenmerkende terughoudende optreden van politie en justitie en het grote respect voor de privacy van burgers helaas niet veel meer over.

De kwestie van effectiviteit

De legalisering van 'pro-actief rechercheren' – en de veronachtzaming van rechtsstatelijke beginselen – zou nog enigszins te verteren zijn als vaststaat dat het een aanzienlijk effect heeft op georganiseerde misdaad.

Tussen de vele regels van het enquête-rapport door doemt echter een somber beeld op van de effectiviteit van de opsporingsmethoden die de afgelopen jaren gebruikt zijn. Al dan niet gecontroleerde doorlating van soft- en harddrugs, het gebruik van ('groei')informanten, van burger- en politie-infiltranten en van dekmantelfirma's heeft in de drie randstedelijke regio's, op een enkele arrestatiegolf na, weinig tot niets opgeleverd. De bestrijding van de drugshandel en het aanwenden van onorthodoxe methoden hebben niet kunnen voorkomen dat de straatprijzen

van harddrugs al jaren dalen, wat erop duidt dat er meer en meer drugs het land binnengebracht worden. De top van de internationale drugshandel – die niet in Nederland zetelt – wordt rijker, professionaliseert en waant zich veilig. De enige criminelen die zó nu en dan opgepakt worden, behoren op zijn hoogst tot het 'middenmanagement' en die worden gemakkelijk vervangen. De 'gecontroleerde' doorlating van softdrugs heeft bovendien tot de facto legalisering geleid: de afgelopen jaren is 160 ton softdrugs op de markt terechtgekomen, voldoende om meerdere jaren aan de vraag van gebruikers te voldoen. Ten aanzien van het bewust doorlaten van drugs – de zogenaamde Delta-methode die aanleiding gaf tot de opheffing van het IRT-team Noord-Holland/Utrecht – concludeert de commissie dat de politie zelfs een faciliterende rol heeft gespeeld.

De geringe effectiviteit van de ter discussie staande opsporingsmethoden laat zich verklaren aan de hand van de onderzoeksgegevens van de groep-Fijnaut. De schets die de onderzoeksgroep geeft van de drugshandel – de bulk van de georganiseerde misdaad – is er één van grote verscheidenheid: 'maakt men (...) een dwarsdoorsnede van de hier onderzochte criminele activiteiten dan variëren zij van groepjes personen die de uitlopers vormen van klassieke transnationale misdaadgroepen, via losjes gestructureerde Hollandse netwerken en met straffe hand geleide allochtone families, tot kleine cliques in overigens legale bedrijven'. Met andere

H O O F D E N & Z I N N E N

woorden, er bestaan geen *Cosa nostra*-achtige structuren of (sociaal-)geografische concentraties. De aard van georganiseerde misdaad laat zich vooral definiëren aan de hand van de uitgeoefende functies en veel minder door het bestaan van een (sterk hiërarchische) organisatiestructuur. Samenwerking en organisatievormen ontstaan vaak bij toevalligheid, de meeste betrokkenen zijn vervangbaar en opereren individueel.

Opsporingsmethoden als 'gecontroleerde doorlating', het gebruik van informanten, infiltranten en dekmantelfirma's ontleen hun effectiviteit aan het bestaan van een statische structuur in misdaadorganisaties. Door het opbouwen van contacten en vertrouwen in de criminele wereld bestaat de hoop greep te krijgen op het reilen en zeilen van een organisatie en deze zo een klap toe te kunnen brengen door de leiders op te pakken en het liefst de gehele organisatie te ontmantelen. De netwerkachtige wijze waarop bijvoorbeeld het grootste deel van de drugshandel functioneert, geeft de beperkingen van dit soort klassiek-Amerikaanse methoden aan. Het is

dan ook nauwelijks verbazingwekkend dat de afdaling van Langendoen en Van Vondel in de onderwereld alleen geleid heeft tot een verontrustende verstregeling van politierechercheurs en relatief individueel opererende criminelen. Hun 'pro-actieve' opsporingsmethoden hebben geen enkel effect gehad op het floreren van de drugshandel.

De effectiviteit speelt merkwaaardig genoeg hoegenaamd geen rol in de beoordeling van de opsporingsmethoden door de commissie. Het doel was de opsporingsmethoden niet alleen te relateren aan rechtsstatelijke beginselen, maar ook aan de aard van georganiseerde misdaad. De veronderstelling daarbij was dat de veranderingen in de aard – zoals het ontstaan van nieuwe hiërarchische structuren, de professionalisering en internationalisering van criminele organisaties – verderstrekkende methoden noodzakelijk maakten. Het was ook deze veronderstelling die de afgelopen jaren immers al tot het stiekeme gebruik ervan geleid had.

Als de commissie zich beter rekenschap had gegeven van

de onderzoeksresultaten van de door haar aangestelde groep criminologen, had zij tot een andere beoordeling van de opsporingsmethoden kunnen komen. De nuancering van het dreigingsbeeld van georganiseerde misdaad bood gelegenheid om het gebrek aan rechtsstatelijkheid van de meeste, omstreden opsporingsmethoden pregnanter naar voren te brengen. Als zij bovendien de geringe effectiviteit van de methoden een voorname plaats had gegeven in haar redenering, dan had zij bovendien een extra en valide argument gehad om deze methoden van de hand te wijzen. Nu is het effect van de rapportenstapel van Van Traa – nog afgezien van de dreigende anomie in het gehele opsporings- en vervolgingsapparaat – dat wij opgezaald dreigen te raken met opsporingsmethoden waarvan de effectiviteit betwijfeld kan worden, maar die welhaast zeker leidden tot een onomkeerbare aantasting van de integriteit van de rechtsstaat.

FEMKE HALSEMA

medewerker van de Wiardi Beckman Stichting

