

Van een recherchecomplex naar een complexe recherche

Fijnaut, C.J.C.F.

Published in:
Het tijdschrift voor de politie

Publication date:
1998

[Link to publication](#)

Citation for published version (APA):
Fijnaut, C. J. C. F. (1998). Van een recherchecomplex naar een complexe recherche. *Het tijdschrift voor de politie*, 60(10), 4-9.

General rights

Copyright and moral rights for the publications made accessible in the public portal are retained by the authors and/or other copyright owners and it is a condition of accessing publications that users recognise and abide by the legal requirements associated with these rights.

- Users may download and print one copy of any publication from the public portal for the purpose of private study or research
- You may not further distribute the material or use it for any profit-making activity or commercial gain
- You may freely distribute the URL identifying the publication in the public portal

Take down policy

If you believe that this document breaches copyright, please contact us providing details, and we will remove access to the work immediately and investigate your claim.

Van een recherchecomplex naar een complexe recherche

In dit eerste artikel van het themanummer schetst de auteur, zoals hijzelf zegt 'een realistisch scenario' voor de nabije toekomst van de Nederlandse recherche. Hij geeft de componenten van zo'n scenario, gaat in op de problemen van de recherche en geeft de stand van zaken op dit moment. Vervolgens wordt, op basis van dit laatste, een mogelijke ontwikkeling neergezet.



Cyrille Eijnaut

Prof. dr. C. Eijnaut is gewoon hoogleraar Criminologie en Strafrecht, Katholieke Universiteit Leuven

De rode draad

De vraag van de redactie om ter inleiding van dit themanummer enkele bespiegelingen ten beste te geven over de recherche van de toekomst, kan zonder probleem worden vertaald in een vraag om een toekomstscenario voor de recherche. Ruim tien jaar geleden heb ik een soortgelijke vraag in dit tijdschrift pogen te beantwoorden, maar dan voor de Nederlandse politie in haar geheel. De slotsom van dat scenario was dat er een nationaal geïntegreerd politiecomplex in opkomst was van bijzondere en particuliere politiediensten rondom een gedifferentieerd regulier politieapparaat dat het hele maatschappelijke leven omspant. Vandaag de dag zou ik deze conclusie in haar algemeenheid best nog durven verdedigen, maar op één punt niet meer met volle overtuiging, en wel waar het gaat om het geïntegreerd karakter van dat complex. Dit stuk over de recherche van de toekomst zal duidelijk maken waarom ik op dit punt grote aarzelingen heb, en waarom de titel van deze bijdrage luidt: 'Van een recherchecomplex naar een complexe recherche'. Hij brengt namelijk goed de rode draad van deze beschouwing tot uitdrukking. Er bestaat een recherchecomplex, maar de mate van integratie laat aanzienlijk te wensen over, en dus moet er worden toegewerkt naar meer eenheid, dus naar een complexe recherche.

Bij de uitwerking van deze stelling is niet gestreefd naar de formulering van een futuristisch scenario. Niet dat zo'n scenario geen zin heeft, maar voor de nabije toekomst is het nut ervan noodzakelijkerwijs gering. Mij staat dus een realistisch scenario voor ogen, dit wil zeggen een scenario waarin, op de korte termijn bezien, het akkoord van deze regering om geen grootscheepse herziening van de Politiewet 1993 respectievelijk een omvattende hervorming van het politiebestedel door te voeren, als een feitelijk gegeven wordt aanvaard. Maar ook een scenario waarin recht wordt gedaan aan de opmerking van de politieberaden in hun Visie van de

politie aan de kabinetsformateur dat bepaalde, in hun ogen ongewenste, wijzigingen in de organisatie van de recherche, zoals de centralisering van het beheer van de kernteams, vragen om een fundamentele discussie. Het meer principiële, op de lange termijn georiënteerde uitgangspunt in dit scenario is dat de kracht van het moderne politiewezen vanaf zijn schepping in de achttiende eeuw altijd heeft gelegen in zijn eenheid. De uitvinders ervan zagen het als een 'corps de police', als een politiekorps, als een politielichaam, dat inwendig best complex in elkaar mag zitten, maar desalniettemin als een geheel moet functioneren. En het is precies dit laatste waaraan het mankeert in het huidige Nederlandse politiecomplex respectievelijk recherchecomplex.

De componenten van een realistisch scenario

Wie een fundamentele discussie over het politiewezen, in zijn geheel of op onderdelen, wil voeren, moet altijd op zijn minst praten over twee dingen: aan de ene kant over de inbedding van dat bestel in het staatsbestel, dus over de zeggenschap over het politieapparaat, en aan de andere kant over de bevoegdheden die aan (leden van) dit apparaat worden toegekend en onder verantwoordelijkheid van het bevoegd gezag worden uitgeoefend. Maar met deze identificatie van de rechtsstatelijke hoofdpijnen is de kous niet af. In het verlengde van hun definitie liggen namelijk de operationeel-organisatorische problemen: hoe moet een Openbaar Ministerie worden ingericht wil het zijn gezag feitelijk kunnen realiseren? Hoe moet een politieapparaat intern zo worden georganiseerd dat het zijn bevoegdheden op een rechtmatige, doeltreffende en efficiënte manier weet te gebruiken? En zoals deze vragen al suggereren: in de derde plaats kan men niet heen om de vraag: waartegen te gebruiken, tegen wat en tegen wie? In relatie tot de recherche dus de vraag naar de aard, omvang en ontwikkeling van ernstige vormen van criminaliteit. Deze laatste vraag lijkt voor de hand te liggen, maar in veel recente beleidsdocumenten wordt zij – ondanks 'Van Traa', waarin de innerlijke band tussen de hiervoor genoemde vragen juist wel is gerespecteerd – niet behandeld. Omdat het mij realistischer lijkt om eerst de problemen aan te stippen waarvoor de recherche een oplossing moet bieden dan de problemen van haar operationele en staatkundige organisatie, worden die hierna als eerste opgevoerd. Maar niet dan na te hebben onderlijnd wat verderop onder recherche

wordt verstaan, want in de relevante lectuur bestaat hier veel begripsverwarring over. In nogal wat stukken wordt immers op een heel dubbelzinnige manier over rechte – als organisatie en als functie – geschreven. Of dit altijd toevallig is? Mij lijkt van niet: het is ook een manier om de discussie over de toekomst van de rechte in een bepaalde richting te sturen, weg van een gespecialiseerde rechte. Hoe dan ook, hierna wordt rechte in eerste orde niet gezien als een functie, een functionaliteit of, nog mistiger, een proces, maar primair als een organisatieonderdeel dat – zelfstandig en/of ondersteunend – op specialistische wijze invulling geeft aan de uitvoering van de justitiële politietaken die voor het overige natuurlijk ook op een generalistische manier door vele andere onderdelen wordt behandeld. Waarbij ik direct wil aantekenen – om mogelijke misverstanden te voorkomen – dat ik noch een voorstander ben van een op zichzelf opererende nationale rechte ('justitiële politie'), noch van een rechte die ontkoppeld is van de (lokale) uitvoering van de bestuurlijke politietaken. Ook een complexe rechte moet op alle organisatorische niveaus en in alle functionele dimensies een onderdeel blijven van het 'corps de police'.

De problemen van de rechte

De rechte van de toekomst zal in staat moeten zijn op een aanvaardbare manier meer omvangrijke opsporingsonderzoeken te verrichten op vier terreinen: dat van de georganiseerde misdaad, dat van de organisatiecriminaliteit, dat van de professionele misdaad en dat van de (losse) kapitale delicten. Waarbij twee dingen welhaast vanzelf spreken: ten eerste dat in de praktijk het onderscheid tussen deze vier vormen van ernstige criminaliteit niet altijd scherp te trekken valt (drugshandelaren die tevens EU-fraude bedrijven), en ten tweede dat een rechte nooit al deze criminaliteit volop zal kunnen bestrijden, maar dat zij, hoe dan ook, wel in staat moet zijn om juist de meest ernstige uitingen ervan op een doeltreffende, en natuurlijk ook rechtmatige, manier te bedwingen. Als zij dit laatste namelijk niet kan, dan zet zij niet alleen haar eigen geloofwaardigheid op het spel, maar die van de gehele politie en justitie, en zodoende die van de rechtsstaat zelf. Dit is bij de zuiderburen in de voorbije jaren genoegzaam gebleken, maar ook in eigen land zijn er voorbeelden – denk aan bepaalde zedenzaken en moorden – waaruit blijkt dat de rechte hier en daar soms in de gevarenzone verkeert. De kwaliteit van een rechte mag dan ook niet alleen worden bepaald aan de hand van wat zij gemiddeld allemaal doet, maar moet in het bijzonder worden vastgesteld aan de hand van wat zij kan in extreme gevallen. Wanneer blijkt dat zij zulke gevallen aankan, dan zal de aanpak van 'de rest' – kwalitatief gesproken tenminste – ook geen groot probleem zijn. Dit betekent dat een goede rechte – binnen de grenzen van de rechtsstaat – constant bezig moet zijn met het verleggen van de grenzen van haar onmacht.

Waarom dit laatste nodig is, heeft diverse redenen. De minst besproken maar meest voor de hand liggende reden is dat zij doorlopend is gewikkeld in een tactische en technische wapenwedloop, om het wat gechargeerd te zeggen. Nieuwe tactische vindingen worden door de tegenpartijen gecounterd met tactische tegenzetten. Nieuwe tech-

nologieën stellen hen in staat gangbare politietechnieken nutteloos te maken. Op het vlak van de observatie, infiltratie en 'tap' liggen de voorbeelden van deze wedloop voor het oprapen. De tweede reden is dat die wedloop zich afspeelt in een criminele omgeving die aan een rechte alsmaar hogere eisen stelt. Het is niet mogelijk om hier in enkele regels met opgave van redenen de toekomst van (de verschillende vormen van) de ernstige criminaliteit te schilderen, maar in het algemeen gesproken zal zij – nog los van haar/hun omvang – op vijf punten zeker meer problemen voor de rechte stellen dan zij tegenwoordig al doet: op het punt van de mobiliteit, dat van de verscheidenheid, op het punt van de complexiteit, dat van de techniciteit, en op het punt van de gewelddadigheid. Natuurlijk zullen niet alle vormen van ernstige criminaliteit op al deze punten gelijkelijk problematischer worden, en natuurlijk zullen ook niet alle gevallen op al deze punten alsmaar meer problemen stellen, maar de meer extreme manifestaties van ernstige criminaliteit zullen, gemiddeld genomen, is mijn inschatting, wel hoger op deze puntenlijst scoren, en daar gaat het in eerste orde om, zoals hiervoor reeds werd aangegeven. De derde reden is dat ook de institutionele omgeving waarin de rechte de strijd moet voeren, nog veeleisender zal worden dan zij nu al is, zeker in belangrijke gevallen. Niet alleen zal de rechte – wat de toepassing van geavanceerde methoden en technieken betreft – aan nog meer en nog strengere eisen moeten voldoen, maar zij zal ook moeten leren beter stand te houden ten opzichte van een agressievere advocatuur, een wantrouwender magistratuur en minder scrupuleuze media.

Het rechtecomplex in ontwikkeling

Wie zich verdiept in de huidige Nederlandse rechte kan moeiteloos tot de vaststelling komen dat zij noch in staatkundig noch in operationeel opzicht een eenheid vormt. Wat de reguliere politie betreft is zij gespreid over 25 korpsen, 7 kernteams, het KLPD en de KMAR. Daarenboven zitten er rechte bij een aantal bijzondere politiediensten als de ECD, de FIOD en de AID. En tenslotte mogen in dit verband met name ook de rijksrechte en de binnenlandse veiligheidsdienst niet uit het oog worden verloren. De rechte is dus zeer verdeeld georganiseerd en het gehele samenstel van diensten en eenheden dat er volledig of zijdelings deel van uitmaakt, kan dan ook zonder problemen worden betiteld als een rechtecomplex. Met het oog op de beantwoording van de vraag hoe dit complex zich zou kunnen ontwikkelen tot een complexe rechte, is het van belang om na te gaan hoe met name de reguliere ruggengraat van dit complex sinds de nieuwe Politiewet, mede onder invloed van 'Van Traa', is geëvolueerd.

De regionale divisies

Waar het gaat om de regionale divisies georganiseerde criminaliteit kan in navolging van het WODC-rapport Organisatie van de rechtefunctie allereerst worden opgemerkt dat de nieuwe regionale korpsen op de meest uiteenlopende manieren voorzieningen hebben getroffen om het hoofd te kunnen bieden aan allerhande vormen van meer ernstige criminaliteit. Zo bezien heeft de schaalvergroting die in

1993-1994 op plaatselijk niveau in het politiebested is doorgevoerd, ongetwijfeld haar nut gehad. In hoeverre deze voorzieningen ook werkelijk geschikt zijn om in wat moeilijker gevallen van georganiseerde misdaad, van organisatiecriminaliteit, of van professionele misdaad, adequaat op te treden, is een vraag die in dit rapport jammer genoeg niet wordt beantwoord. Andere recente rapporten vormen echter voldoende reden om hier (grote?) vraagtekens bij te zetten. Het beeld van de recherche in het eindrapport *Mechanismen* over het Project Kwaliteit Recherche is meer dan zorgelijk: de recherche is op veel plaatsen te versnipperd georganiseerd, de samenwerking binnen en tussen regio's loopt mank, de deskundigheid van veel rechercheurs laat te wensen over, enzovoort. En deze feiten worden niet tegengesproken in het recente ABRIO-projectenplan: er is sprake van gebrekkige coördinatie op het gebied van de regio-overschrijdende criminaliteitsvormen, het ontbreekt aan algemeen geldende kwaliteitsnormen inzake recherche, informatie is niet op de juiste tijd/plaats beschikbaar en/of is niet uitwisselbaar..... Verder hebben onderzoeken betreffende bepaalde onderdelen van de recherche gelijkaardige signalen afgegeven. Zo heeft bijvoorbeeld het belangrijke (literatuur)onderzoek van Huisman en Niemeijer, *Zicht op organisatiecriminaliteit*, uitgewezen dat deze vorm van ernstige criminaliteit, in elk geval bij de reguliere politie, nauwelijks aandacht krijgt. En in het recente rapport van de Raad van Hoofdcommissarissen over de jeugd(politie)zorg wordt, nogal laconiek overigens, geconstateerd dat het repressieve optreden van de politie in deze wordt gekenmerkt 'door een gebrek aan kennis'.

Hier staat echter tegenover dat zeker de grotere regionale recherches in de voorbije jaren heel wat belangwekkende initiatieven hebben ontplooid om diverse vormen van ernstige criminaliteit op een verantwoorde manier de baas te kunnen. In dit verband kan bijvoorbeeld worden verwezen naar de integratie van de diverse onderdelen binnen een en dezelfde researchedienst onder een en dezelfde leiding; naar de rationalisering van de voorbereiding, de uitvoering en de evaluatie van grote onderzoeken; naar de opbloei van methodisch-verantwoorde analyses van specifieke misdaadproblemen; naar de digitalisering van onderzoeksdossiers; naar de uitbouw van financieel-economische researchetechnieken; naar een meer adequate afdoening van rechtshulpverzoeken; naar de toepassing van nieuwe (medische) technologie op veelvoorkomende sporen; naar de verbetering van de aanpak van verdachtenverhoren; naar de geslaagde uitvoering van ingewikkelde en langdurige infiltraties, enzovoort, enzovoort. Gelet op de grote verschillen tussen de researchedivisies zijn zij natuurlijk niet allemaal op al deze vlakken even ver gevorderd, maar bij elkaar genomen tonen deze en andere ontwikkelingen aan dat een aantal regionale recherches in operationeel opzicht bepaald ondernemend is.

In aansluiting hierop moet wel worden opgemerkt dat de verdeeldheid van de recherche over X zelfstandige korpsen en diensten natuurlijk een geweldige hindernis vormt voor een gelijkmatige spreiding van al die ontwikkelingen door politieland. Er is geen generale staf die de regionale recherches op dezelfde voet bij de tijd kan brengen en houden. En alles wijst erop dat de Rechercheschool – vooral door een gebrek aan middelen, maar ook wegens

het personeelsbeleid van de korpsen – niet bij machte is om via opleiding en bijscholing zorg te dragen voor een tijdige en systematische verspreiding van alle kennis en ervaring die in de vooruitstrevende divisies wordt opgedaan.

De kernteams

De oprichting van de kernteams en het landelijk researcheteam kan zeker ook worden betiteld als een belangrijke vernieuwing van de operationele organisatie van de recherche in de onderhavige periode. In hoeverre deze teams beantwoorden aan de hoge verwachtingen die ten grondslag hebben gelegen aan hun instelling, zal moeten blijken uit de evaluatie die momenteel wordt doorgevoerd. In hoeverre hebben zij in het operationele vlak echt een meerwaarde ten opzichte van de regionale divisies? Slagen zij inderdaad daar waar de regionale recherches – om welke redenen dan ook – tekort (moeten) schieten? Op welke punten onderscheiden de onderzoeken die zij doen, zich dan ook echt van de onderzoeken die door de divisies worden gedaan? Wat betekenen de teams voor de regionale recherches in termen van ondersteuning? Ondersteuning in termen van verzameling en analyse van criminele informatie, maar ook ondersteuning in termen van operationele bijstand en opleiding. Zijn er in dit opzicht grote verschillen tussen de kernteams in de Randstad en de teams in de provincie? We moeten het afwachten.

Mijn verwachting is dat de resultaten van deze evaluatie – landelijk gezien – heel gemengd zullen zijn. Er zullen teams zijn die het in diverse opzichten goed doen – die inderdaad zelf meer complexe gevallen van ernstige criminaliteit succesvol aanpakken en/of de regionale recherches doeltreffend ondersteunen bij de aanpak hiervan, die erin slagen de criminele informatiehuishouding in hun gebied te herstructureren en meer geschikt te maken voor operationeel gebruik, die de capaciteit in huis hebben gehaald om gedegen strategische en operationele analyses van lastige vraagstukken te maken – en er zullen teams zijn die zich niet of nauwelijks onderscheiden van (andere) teams in divisies georganiseerde criminaliteit. Daartussenin zweven dan de teams die op bepaalde punten zeker doen waarvoor zij in het leven zijn geroepen maar op andere punten helemaal niet (kunnen) toekomen aan hun oorspronkelijke roeping. Een grondige discussie over de organisatie en werking van de kernteams is, dunkt mij, dan ook onontkoombaar.

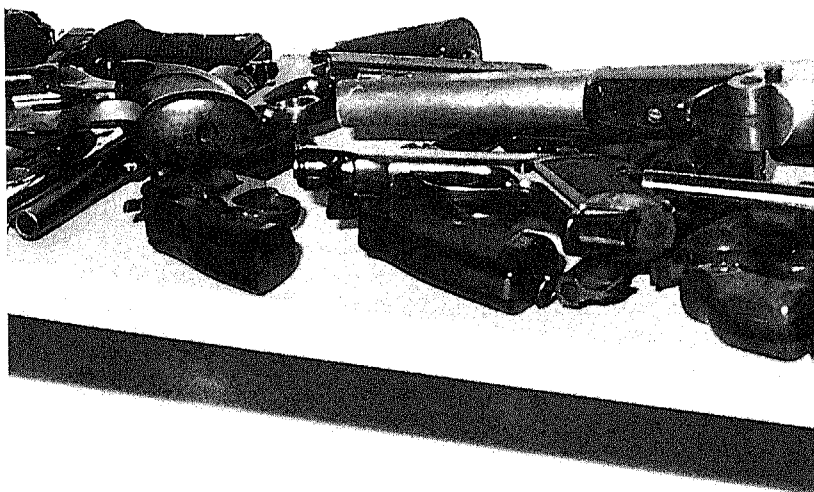
De divisie Centrale Recherche Informatie

En ten slotte natuurlijk de recherche op landelijk niveau. De CRI heeft zich blijkens de opeenvolgende koersnotities en een aantal analyses sinds 'Van Traa' veel moeite gegeven om niet alleen zijn interne organisatie slagvaardiger te maken, maar ook om – door de oprichting van informatiebureaus – zijn rechtstreekse betrekkingen met de regiokorpsen, met de kernteams en met de BOD-en te intensiveren. Desalniettemin is het een feit dat de informatie-uitwisseling tussen de CRI en de genoemde eenheden, diensten en korpsen nog steeds fors mank loopt, en dit op vitale punten. De CRI stelt dit niet alleen zelf vast, maar dit blijkt ook uit alle meer omvangrijke landelijke analyses die in de voorbije

jaren zijn gemaakt van ernstige vormen van criminaliteit, of het nu gaat om EU-fraude, de criminaliteit van Joegoslaven, de illegale handel in vuurwapens of welke andere vorm dan ook. Hierom eindigen deze analyses steevast niet voor niets met de klemmende aanbeveling dat de samenwerking tussen de algemene en bijzondere politiediensten aanzienlijk meer moet worden gestructureerd en dat de informatie in de toekomst centraal moet worden verzameld en geanalyseerd. Waarom deze aanbevelingen telkens weer dode letter blijven, is met het oog op de toekomst natuurlijk een belangrijke vraag. Daarom hier een proeve van beantwoording.

Ten eerste is dit een gevolg van de organisatie van het politiebestedel. Er wordt in allerlei verbanden wel steeds gesproken van één Nederlandse politie, maar op deze uitspraak valt veel af te dingen: de

In beslag genomen wapens
foto: Regiopolitie Utrecht



Nederlandse politie vormt geen politiekorps, maar is een complex van diensten en korpsen, met onder meer als gevolg dat de CRI niet is ingebed in landelijk gevormde restructuurstructuren. De tweede reden is naar mijn mening dat het Ministerie van Justitie/het Openbaar Ministerie de CRI, ook de laatste jaren nog, maar heeft laten aanmodderen. Zij hebben in elk geval nimmer hun zeggenschapspolitie aangewend om passende samenwerking op te leggen, zelfs niet waar het gaat om de aanmelding van nieuwe en lopende onderzoeken. Ten derde hebben de verzamelde korpschefs, althans een aantal onder hen, zich – om wat voor redenen dan ook – steevast en met succes afgezet tegen een informatieve sleutelrol voor de CRI bij de bestrijding van de uiteenlopende vormen van ernstige criminaliteit. In de vierde plaats hebben 'politie en justitie' de CRI moedwillig buitenspel gezet bij de landelijke aanpak van een aantal klemmende problemen. Hierbij kan zowel worden gedacht aan de toewijzing van een aantal belangrijke 'aandachtsgebieden' aan de kernteams (ook al slaat die nergens op: de enige 'zakelijke reden' waarom het IRT Noord-Oost-Nederland de Oost-Europese georganiseerde misdaad 'doet' kan toch alleen maar zijn dat Drenthe dichterbij Moskou ligt dan de Randstad), als aan de oprichting van allerlei projectgroepen en bijzondere eenheden – bijvoorbeeld op het vlak van overvallen en inbraken – op het vlak van de (synthetische) drugs en op het vlak van Oost-Aziatische criminele groepen – buiten de CRI om. En in de vijfde plaats speelt in dit verband een belangrijke rol dat de interne organisatie van zowel de CRI als van de rechedivisies in de regionale korpsen niet voldoende functioneel is afgestemd op de meest belangrijke verschijningsvormen van ernstige criminaliteit. Hierom vormen zij immers geen natuurlijke bondgenoten die elkaar blindelings weten te vinden.

Of de informatieplatforms-in-oprichting bij de kernteams deze moeilijkheden teniet kunnen doen, is voor mij overigens zeer de vraag. Zij vormen wel een galante institutionele tussenoplossing om de interregionale coördinatie van de opsporing enigermate te verbeteren, maar een oplossing voor de wezenlijke problemen die zich voordoen in wat zo knus, maar ongrijpbaar, de informatiehuishouding wordt genoemd, bieden zij volgens mij niet. Want dat zijn namelijk zelf geen informatieproblemen, maar organisatieproblemen. En het zijn deze problemen die de informatieproblemen veroorzaken.

Naar een complexe recherche

Het regeerakkoord

De regering hinkt in haar akkoord tot op zekere hoogte op twee benen. Enerzijds wil zij niet weten van grootscheepse veranderingen in het politiebestedel, maar anderzijds verplicht zij zichzelf tot het nemen van maatregelen die – hoe zij ook worden bekeken: historisch, staatkundig, operationeel – heel ingrijpend zijn en dus aanleiding zullen geven tot de fundamentele discussie waarom de politieberaden vragen.

In dit verband moet eerst natuurlijk worden gewezen op het plan om het beheer van het KLPD en van de kernteams over te hevelen naar de minister van Binnenlandse Zaken, en om deze minister

daarenboven de ruimte te geven strakkere beleidsmatige en beheersmatige eisen te stellen aan de regiokorpsen; de minister van Justitie krijgt slechts de verzekering dat er met hem zal worden overlegd op hoofdlijnen, in het bijzonder waar het gaat om zijn verantwoordelijkheid voor de nationale en internationale rechtshandhaving. In de tweede plaats gaat het om het idee om met de regio's – naar Belgisch voorbeeld? – veiligheidscontracten af te sluiten, dat in combinatie met het hiervoor genoemde plan enorme gevolgen kan hebben voor de ontwikkeling van de recherche in Nederland. En dit laatste geldt in niet mindere mate voor de derde afspraak die is gemaakt, namelijk dat het vanuit een oogpunt van versterking van de samenhang in de rechtshandhaving en van versterkte democratische controle wenselijk is dat onderdelen van de bijzondere opsporingsdiensten worden geïntegreerd 'In de politie-organisatie op landelijk niveau (...). Tevens zullen de mogelijkheden voor fusie van opsporingsdiensten worden gezien. Binnen het jaar zal het kabinet hierover voorstellen doen'.

Wie deze drie projecten afzet tegen vorenstaande beschouwingen kan gemakkelijk eenzelfde rode draad ontwaren: het politiecomplex en in het bijzonder het recherchecomplex moet tot meer eenheid worden gebracht; het gebrek aan integratie is staatkundig en operationeel niet langer te verantwoorden. Het komt er nu echter op aan hoe die rode draad door de regering wordt uitgesponnen. Mijn hersenspinsel is in grote lijnen het volgende.

De komende divisie Recherche

Het is voor insiders al lang geen geheim meer dat de vorige regering heeft ingestemd met de vorming van een divisie Recherche – hoofdzakelijk bestaande uit de CRI, het LRT en DTOO – bij het KLPD. Onder verwijzing naar het regeerakkoord lijkt het mij voor de hand te liggen dat de opsporingsafdelingen van de bijzondere politiediensten worden geïntegreerd in deze divisie – een idee overigens dat al in het begin van de jaren tachtig werd geopperd door de meest vooruitziende hoofdcommissaris van politie in zijn generatie: F. Perrick. Natuurlijk betekent een dergelijke operatie dat de betrokken vakministers zich ervan verzekerd moeten weten – ook met het oog op hun verantwoordelijkheden in Europees verband – dat deze divisie voldoende capaciteit houdt dan wel heeft dan wel krijgt om in het bijzonder allerlei vormen van organisatiecriminaliteit, al dan niet verweven met georganiseerde en professionele misdaad, op te sporen. Een dergelijke ontwikkeling bergt vanzelfsprekend het gevaar in zich dat zo'n divisie recherche uitgroeit tot een eigenmachtig opererend rechercheorgaan. Om dit gevaar – ook in operationeel opzicht – te keren en dus te voorkomen dat er in Nederland opnieuw politieoorlogen uitbarsten – wat was de IRT-affaire anders? – , moet uitdrukkelijk worden bepaald dat die divisie in beginsel alleen ter ondersteuning van de (inter)regionale recherches ageert, zij het onder de gelijktijdige verplichting voor de regiokorpsen om bij de toedeling van middelen aan hun recherches volop rekening te houden met de prioriteiten die landelijk voor de opsporing worden vastgesteld. De manier waarop in de Britse *Police Act 1997* de positie en taak van de National Criminal Intelligence Service en het bijbehorende National Crime Squad zijn geregeld, kan

als voorbeeld van een geslaagde regeling gelden.

In de tweede plaats moet dringend werk worden gemaakt van een functionele herziening van de interne organisatie van de CRI of het toekomstige equivalent hiervan. Wie haar huidige organigram beziet, kan alleen maar tot de vaststelling komen dat zij slechts – om de redenen die hiervoor zijn aangegeven – op een beperkt aantal onderdelen expertise in huis heeft betreffende de uiteenlopende vormen van ernstige criminaliteit. Mede op grond van mijn ervaringen bij 'Van Traa' moet ik zeggen dat dit naar de toekomst toe echt onaanvaardbaar is. Om een meer aanvaardbare situatie te creëren moet natuurlijk eerst intern orde op zaken worden gesteld door de uittekening van een organisatie die tenminste de belangrijkste vormen en varianten van ernstige criminaliteit afdekt. Verder lijkt het mij aangewezen dat de aandachtsgebieden van de kernteams en de opdrachten van een aantal projectteams worden overgeheveld naar de CRI. Alleen zo kan er weer een – ook voor het algemene opsporingsbeleid zo belangrijk – adequaat overzicht van de (informatie over) ernstige criminaliteit worden verkregen en wordt er een einde gemaakt aan een belangrijke vorm van (op den duur) contraproductieve versnippering van capaciteit en informatie bij de bestrijding van die criminaliteit. En het spreekt natuurlijk vanzelf dat de integratie van de opsporingsonderdelen van de bijzondere politiediensten in de divisie recherche/CRI eveneens een belangrijke verrijking van haar vermogens zou betekenen.

De toekomst van de kernteams

Hiervoor werd al betoogd dat de kernteams moeten worden gehouden aan hun eigenlijke taak: met ondersteuning van de divisie recherche en de regionale recherches de zwaarste problemen van ernstige criminaliteit in hun respectieve gebieden aanpakken. Als het goed is, dan hebben zij hier hun handen aan vol: verzameling en analyse van informatie uit alle mogelijke relevante bronnen, de uitvoering van veelomvattende operationele onderzoeken en de terugkoppeling van de opgedane ervaringen aan politie, justitie en bestuur. En als het niet goed is, dit wil zeggen wanneer er onvoldoende problemen in een gebied zijn en/of wanneer de onderzoeken die een kernteam doet niet wezenlijk zijn te onderscheiden van de onderzoeken van regionale teams, dan moet er of worden beslist om het desbetreffende kernteam op te heffen in plaats van het artificieel langer in leven te houden en/of om zijn territorium genoegzaam te vergroten door teams samen te voegen. Zo kan ik mij heel goed voorstellen dat de teams in de Randstad worden opgenomen in een gemeenschappelijke task force (ook al een idee trouwens dat in het verleden nadrukkelijk aan de orde is geweest, maar toen om oneigenlijke redenen niet is gerealiseerd).

Of het zo verstandig is om het beheer en de financiering van de kernteams volledig toe te vertrouwen aan het ministerie van Binnenlandse Zaken betwijfel ik. Rechtspositioneel en zo zal dit zeker zijn voordelen hebben, maar operationeel houdt dit een heel groot risico in. Hierom is het naar mijn mening beter om het beheer van deze teams gemeenschappelijk met de politieregio's te blijven organiseren. Dat zorgt over en weer voor veel meer *commitment*, en dat hebben dergelijke teams brood-

nodig om succesvol te zijn. Via de bestaande mechanismen van prioriteitstelling, in de toekomst nog versterkt door de zogenaamde informatieplatforms, kan heus wel worden bereikt dat deze eenheden die onderzoeken uitvoeren waaraan de verantwoordelijke autoriteiten voorrang willen geven.

De regionale recherches in verandering

Het lijdt voor mij geen twijfel dat de regionale recherches de hoekstenen van de Nederlandse recherche vormen en moeten blijven vormen. Alle problemen van ernstige criminaliteit hebben, hoe dan ook, altijd een lokale grondslag. Op plaatselijk niveau wordt pas zichtbaar hoe vormen van ernstige criminaliteit hand in hand gaan met andere vormen van criminaliteit en hoe zij mogelijk dus over de volle breedte kunnen worden ingeperkt door politieke en bestuurlijke maatregelen. En het zijn juist ook deze recherches die, omdat zij vaak voor het eerst met allerlei nieuwe ontwikkelingen, moeilijkheden en mogelijkheden, worden geconfronteerd, als vanzelf zorgen voor constante innovatie van de misdaadbestrijding. Maar om die belangrijke rol in het grote geheel beter en blijvend te kunnen vervullen, moeten er wel een paar dingen gebeuren.

Ten eerste moet – parallel aan de interne reorganisatie van de CRI – ook hun interne organisatie worden aangepast aan de eisen die een samenhangende rechtshandhaving – om de regering na te praten – daaraan stelt. In mijn ogen wil dit vóór alles zeggen dat de inrichting van de divisies op een minimumniveau moet worden gestandaardiseerd, zodat er niet alleen verticaal maar ook horizontaal gemakkelijker en doeltreffender kan worden samengewerkt bij de bestrijding van velerlei vormen van ernstige criminaliteit. Het rapport van de Inspectie Politie over de politieke zedenzorg in Nederland vormt in mijn ogen slechts het meest recente en tastbare bewijs van de noodzaak hiertoe. Met de machtsmiddelen waarover de ministers van Binnenlandse Zaken en Justitie binnenkort zullen beschikken, moet het trouwens niet zo moeilijk zijn om een dergelijke situatie tot stand te brengen. Dat een dergelijke ingreep de nodige gevolgen zal hebben voor de verdere inrichting van de recherche in de regiokorpsen spreekt voor zichzelf.

In het verlengde van zo'n maatregel moet – ten tweede – worden overgegaan tot het geven van dwingende voorschriften met betrekking tot horizontale en verticale samenwerking, en in het bijzonder met betrekking tot de uitwisseling van informatie. Duidelijk zal moeten worden bepaald wie op welke manier welke informatie binnen welk tijdsbestek zal uitwisselen met andere korpsen, met de kernteams en met CRI. En omdat het verleden heeft geleerd dat maatregelen alléén niet helpen, moet er ook nadrukkelijk op worden toegezien dat de afspraken worden nagekomen.

En ten derde moet speciaal het personeelsbeleid ten aanzien van de recherches onder ogen worden gezien. Zij zullen op enige termijn toch moeten (blijven) beschikken over voldoende personeel dat wel de nodige ervaring en kennis op een aantal terreinen heeft, juist ook om allerhande landelijke prioriteiten in de opsporing genoegzaam aan te kunnen. Dat de korpsen – net als de komende divisie recherche en de resterende kernteams trouwens – bij de ontwikkeling van zo'n beleid nauwer moeten samen-

werken met de Rechercheschool, en dat er sowieso veel meer moet worden geïnvesteerd in deze school, zijn in mijn ogen twee belangrijke randvoorwaarden.

De rol van de ministeries

De historische onttroning van het ministerie van Justitie op politiegebied legt vanzelfsprekend een enorme verantwoordelijkheid bij het ministerie van Binnenlandse Zaken voor de noodzakelijke transformatie van het recherchecomplex in een complexe recherche waarvoor hiervoor een mogelijk scenario is uitgetekend. Het is vanzelfsprekend een belangrijke vraag hoe het zover is kunnen komen dat het ministerie van Justitie is uitgerangeerd, maar deze vraag doet er hier nu niet zoveel toe. Naar de onmiddellijke toekomst toe is het van meer belang in herinnering te roepen dat het regeerakkoord duidelijk zegt dat het ministerie van Justitie vanuit zijn verantwoordelijkheid voor de strafrechtshandhaving bij een reorganisatie van de recherche moet worden betrokken. Want dit roept de pijnlijke vraag op hoe de beide departementen hun gedeelde verantwoordelijkheid voor die transformatie gestalte moeten geven. Het meest wenselijke antwoord is natuurlijk dat zij een gemeenschappelijke stuurgroep formeren om een dergelijke ingewikkelde operatie uit te voeren – een stuurgroep die kan rekenen op de onvoorwaardelijke steun vanuit 'het veld': politie, justitie en (lokaal en centraal) bestuur. De dagelijkse leiding van het project zou best worden toevertrouwd aan een kundige hoofdcommissaris van politie met hart voor de zaak.

Voor de lange termijn staat het ministerie van Justitie voor de opgave om te bedenken hoe het zijn medeverantwoordelijkheid voor de organisatie van de opsporing en de werking van de recherche moet blijven dragen. Want in de voorbije jaren heeft het op deze gebieden nou niet bepaald veel indruk gemaakt bij buitenstaanders. Misschien is dit ook wel een van de redenen dat het nu – na bijna twee eeuwen – met een enkele pennenstreek als 'politie-ministerie' wordt opgeheven.

Tot besluit

Het uittekenen van een realistisch scenario voor de recherche van de toekomst is in zekere zin moeilijker dan het ontwerpen van een futuristisch scenario, omdat er met zoveel gaande en komende ontwikkelingen moet worden rekening gehouden. Het scenario dat hiervoor in enkele dagen is uitgetekend, moet dan ook worden beschouwd als een proeve van wat een serieuze denktank binnen een jaar moet kunnen ontwerpen. Want er zijn zeker nog ontwikkelingen die goed in de gaten moeten worden gehouden. Hierbij denk ik enerzijds vooral aan de reorganisatie van de recherche zoals die in de omliggende landen volop aan de gang is en anderzijds aan de opkomst van recherchediensten op het niveau van de Europese Unie – primair Europol, en als er niets verandert, steeds meer ook de UCLAF.

De Nederlandse recherche kan met andere woorden niet worden gereorganiseerd op een manier die niet aansluit op wat er in het buitenland en boven haar hoofd gebeurt. Mijn pleidooi voor een meer complexe recherche en voor een herwaardering van de CRI stoelt zeker ook op dit uitgangspunt.