

De crisis in de opsporing: een inleiding

Mark Bovens en Paul 't Hart

Mark Bovens is als hoogleraar rechtsfilosofie verbonden aan de Universiteit Utrecht. Paul 't Hart is als hoogleraar bestuurskunde verbonden aan de Universiteit Leiden. Eerder publiceerden zij onder meer *Understanding policy fiascoes* (New Brunswick: Transaction, 1996).

Adres: Achter Sint Pieter 200
3512 HT Utrecht
e-mail: m.bovens@law.uu.nl

1 Een Fundgrube voor sociale wetenschappers

In de zomer van 1997 verbaasde de voorzitter van het college van procureurs-generaal Docters van Leeuwen zich in een paginagroot interview in het *NRC-Handelsblad* erover dat bestuurskundigen hun licht nog niet hadden laten schijnen over de achtergronden, oorzaken en afloop van de IRT-affaire en de daarop volgende crisis in de opsporing. Volgens de toenmalige voorzitter van het college van procureurs-generaal was alleen al het rapport van de parlementaire enquêtecommissie een *Fundgrube* voor sociale wetenschappers. Er is inderdaad een schat aan gegevens beschikbaar over de IRT-affaire en de door de commissie-Van Traa geconstateerde crisis in de opsporing. Het gaat hier bovendien om een van de kerntaken van de overheid: de opsporing en vervolging van strafbare feiten. Ook betreft het de grootste politiek-bestuurlijke affaire van de jaren negentig. Dat blijkt onder meer uit de lange tijdsduur, de intensiteit van de media-aandacht voor de zaak, de *casualty rate* onder de politieke en ambtelijke elites, en de diepgang van de noodzakelijk geachte hervormingen in de opsporing, die herhaling van het drama moeten voorkomen. De crisis in de opsporing laat zich bovendien niet gemakkelijk wegpoetsen.

Zo bleek begin 1998 weer hoe broos de verhoudingen in de sector nog zijn, toen een op zichzelf beperkte ophef over een bijbaan van procureur-generaal Steenhuis escaleerde in een schrille confrontatie tussen de minister van Justitie (gesteund door de premier) en de top van het Openbaar Ministerie, culminerend in het ontslag van Docters van Leeuwen.

De 'IRT-episode' binnen deze bredere institutionele crisis loopt vanaf het opheffen van het IRT Utrecht/Noord-Holland tot en met de afloop van de parlementaire enquête. Zij leent zich uitstekend voor een multidisciplinaire analyse, waarin juridische, bestuurskundige, politicologische en communicatiewetenschappelijke invalshoeken elkaar afwisselen en versterken.

Van belang is natuurlijk in de eerste plaats hoe deze specifieke crisis in de opsporing heeft kunnen ontstaan. Hoe valt te verklaren dat leden van een researchteam bereid en in staat waren op grote schaal opsporingsmethoden te gebruiken die zeer discutabel waren? Hoe komt het dat de verschillende bij het team betrokken organisaties zo slecht samenwerkten? En waarom slaagde het Openbaar Ministerie er maar niet in om zijn gezag te vestigen over de politie? Dergelijke politieke en bestuurlijke

problemen worden echter pas politieke affaires, wanneer ze in de openbaarheid komen en tot ophef leiden. In liberale democratieën spelen de massamedia daarbij een cruciale rol. Politieke affaires zijn daarenboven altijd een spel van schijn en wezen. Beeldvorming en *labeling* zijn van groot belang voor de mate van politieke ophef en kunnen een loopbaan maken en breken. Veel van de directbetrokkenen realiseren zich dat en hanteren een scala aan retorische tactieken om zichzelf vrij te pleiten. Tegelijkertijd ligt in de strijd om de interpretatie van de gebeurtenissen de kiem voor de volgende slag: die om de aard en de vormgeving van institutionele hervormingen. In de rechtswetenschappelijke literatuur is reeds uitgebreid gediscussieerd over de achtergronden, betekenis en doorwerking van de crisis in de opsporing (vergelijk themanummer *Themis* 1996; Boek 1997; Buruma en Muller 1997; Groenhuijsen 1997; Mul en Schalken 1997; Schalken en Roze mond 1997; De Winter 1997; Witteveen 1998), terwijl ook bestuurskundigen zich inmiddels – Docters' observatie deels logenstraffend – met de materie hebben beziggehouden (themanummer *Bestuurskunde* 1996; Cachet en Van Sluis 1997; Fris sen 1998).

2 De opbouw van dit themanummer

Dit themanummer bouwt voort op de aanzetten tot sociaal-wetenschappelijke analyse van de crisis in de opsporing en beproeft een aantal nieuwe invalshoeken daarbinnen. Het is opgebouwd rondom de drie stadia van de affaire: het falen van het opsporingsapparaat, de ontwikkeling tot een majeure politieke affaire, en de reacties van de politieke en bestuurlijke elite. De opzet is als volgt: allereerst zal in het vervolg van deze inleiding een korte schets worden gegeven van de institutionele achtergrond en ontstaansgeschiedenis van de crisis in de opsporing. Ook zullen de belangrijkste gebeurtenissen uit de casus de revue passeren.

De bijdrage van Muller en Rosenthal, ambtelijk secretaris respectievelijk extern adviseur van de Parlementaire Enquêtecommissie Opsporingsmethoden, biedt een drievoudige bestuurskundige analyse van de oorzaken van de IRT-affaire en van het falen van het opsporingsbeleid in bredere zin.

Daarna zal in de bijdrage van Bovens, 't Hart, Dekker, Verheul en De Vries worden geanaly-

seerd hoe een interne strijd tussen twee politiekorpsen kon uitgroeien tot een grote politieke affaire. De rol van de media bij het ontstaan en verloop van politieke schandalen staat centraal in het communicatiewetenschappelijk perspectief dat uitgangspunt van het onderzoek vormt. Het empirisch deel van het artikel bestaat uit een uitgebreide kwantitatieve en inhoudelijke analyse van een aantal kranten over een reeks van maanden.

Wanneer bestuurlijk falen eenmaal uitgroeit tot een politieke affaire, komen schuld en boete al gauw centraal te staan. In de tweede bijdrage van Bovens c.s. wordt geanalyseerd welke tactieken en argumenten politieke en bestuurlijke elites kunnen hanteren om zich tegen eventuele beschuldigingen te verdedigen en de schade aan hun politieke en bestuurlijke carrière zoveel mogelijk te beperken. Er wordt een algemene typologie van defensieve retoriek ontwikkeld, die wordt geïllustreerd aan de hand van de IRT-affaire en het verloop van de parlementaire enquête.

In de epiloog van Docters van Leeuwen ligt de nadruk op het vervolg en de bredere betekenis van de affaire. De afsluiting van het werk van de Parlementaire Enquêtecommissie vormde immers niet het einde van de onrust in de wereld van politie en justitie.

3 De opsporing in crisis: een inleidend overzicht

Historische context

In de eerste drie decennia na de oorlog kende Nederland relatief lage misdaadcijfers en was criminaliteitsbestrijding geen politieke kwestie. De Nederlandse politie oriënteerde zich op het ideaal van Thorbecke, die een politie wilde waarvan zo weinig mogelijk wordt gezien en gehoord (vgl. Rosenthal e.a. 1987). Voorzover de politie op de proef werd gesteld, gebeurde dit met name op het terrein van de ordehandhaving (Provo, Nieuwmarktrellen, massademonstraties) en minder op dat van de misdaadbestrijding. In de tweede helft van de jaren zeventig bepleitte een groep 'jonge Turken' binnen de politie – waaronder ene drs. E. Nordholt – zelfs een versterking van de sociale hulpverleningsrol van de politie en een pas op de plaats in de uitoefening van haar repressieve functies. De maatschappelijke taak van de politie stond voorop en niet haar rol als sterke arm van de overheid.¹

In de loop van de jaren tachtig kwam er verandering in dit beeld. Druggebruik, drugshandel en druggerelateerde criminaliteit werden publieke kwesties. Uit beleidsnota's van het ministerie van Justitie rees een beeld op van een justitieel systeem dat werd gemangeld tussen de almaar toenemende omvang en ernst van de criminaliteit aan de ene kant en de beperkte mogelijkheden om misdrijven op te sporen en de daders te vervolgen en te bestraffen aan de andere kant (Ministerie van Justitie 1985 en 1990). De legitimiteit van het strafrechtelijk systeem was in het geding, zo luidde de diagnose. Slechts 15% van de politiesterke werd ingezet voor rechetaken, terwijl ruim 70% op ging aan ordehandavings- en hulpverleningstaken. Er was ook een kwalitatief probleem: rechercheurs en officieren misten de vereiste specialistische kennis op het gebied van accountancy, computergebruik, milieu- en belastingrecht. Het beeld dat zij hadden van de organisatie en werkwijze van criminele groepen was sterk verbrokken en vertoonde veel hiaten. Het gebruik van moderne surveillance- en onderzoekstechnieken stuitte bovendien op juridische bezwaren. Een en ander was aanleiding voor de toenmalige minister van Justitie, Hirsch Ballin, om vergroting van de doelmatigheid van politie en justitie tot speerpunt van zijn beleid te maken. De bijbehorende retoriek was die van een 'strijd' tegen de 'georganiseerde misdaad'.

Institutionele context

De organisatie van die strijd moest plaatshebben binnen een inmiddels verouderd politiebestedel. Terwijl misdaadgroepen in de jaren tachtig steeds sterker op regionaal, nationaal en zelfs internationaal niveau opereerden, schreef de Politiewet van 1957 voor dat de politie was opgedeeld in 148 gemeentelijke korpsen en 1 landelijk korps (de Rijkspolitie, verdeeld in 17 districten). De gezags- en beheersstructuur stond in het teken van het dualisme. Wanneer de politie zich bezighield met ordehandhaving (en hulpverlening) viel zij onder het gezag van de burgemeester, maar bij misdaadbestrijding viel zij onder de officier van justitie. De 148 lokale korpsen werden beheerd door de burgemeester en het ministerie van Binnenlandse Zaken, de Rijkspolitie rechtstreeks door Justitie. Op lokaal niveau moest de coördinatie van het systeem komen van het zogenoemde driehoeksoverleg tussen burgemeester, hoofdof-

ficier van justitie en korps- of districtschef. Dit overleg kwam slechts moeizaam van de grond en de beleidsmatige betekenis van de driehoek varieerde sterk tussen de verschillende gemeenten en districten. Bovendien bleken de formeel ondergeschikte politiefchefs in het driehoeksverband vaak de dominante partij. Dit kwam omdat zij het monopolie hadden op de informatievoorziening aan de driehoek, maar ook omdat er regelmatig grote verdeeldheid was tussen hun bestuurlijke en justitiële bazen over de prioriteiten in de politie-inzet (Albert 1994).

Het institutionele veld van de misdaadbestrijding werd bovendien complexer als gevolg van de opkomst van bijzondere opsporingsdiensten en de snelle uitbreiding van het particuliere bewakings- en beveiligingswezen. Er ontstonden vormen van 'publiek-private samenwerking' (vaak op uitvoerend niveau en gebaseerd op informele, persoonlijke contacten tussen rechercheurs en hun tegenpolen – niet zelden oud-collega's) die op zijn minst onoverzichtelijk waren voor de verantwoordelijke autoriteiten (Hoogenboom 1994).

De Politiewet van 1957 vormde een compromis in een langlopende strijd over de aard en de organisatie van het politieoptreden. In de bestuurlijke optiek van burgemeesters en het ministerie van Binnenlandse Zaken moest de politie een pragmatische, op de lokale gemeenschap georiënteerde ordehandaver zijn. In de justitiële visie van het Openbaar Ministerie en het ministerie van Justitie stond het belang van een uniforme en effectieve rechtshandhaving centraal, en daarbij paste een nationale politie het beste. De twee visies werden belichaamd in een bestuurlijk respectievelijk justitieel complex van organisaties binnen het openbaar bestuur, die met elkaar in een bureaupolitieke strijd om de politie waren verwickeld. Die strijd werkte tot in het parlement door en blokkeerde decennialang belangrijke wijzigingen van de Politiewet in een of andere richting (Rosenthal 1984; Ringeling 1985; Van Reenen 1987; Rosenthal 1987; Van Helten 1990).

De toegenomen zorg over de criminaliteitsontwikkeling in de jaren tachtig vertaalde zich na verloop van tijd niettemin in een steeds sterkere druk tot stroomlijning van de politieorganisatie. De aanhangers van de justitiële lijn hadden het tij mee en in de kabinetsformatie van 1989 viel het besluit tot de vorming van een regionale politie, waarin de twee bestaande soorten korpsen zouden worden gefu-

seerd (Peters en Huberts 1998). De duale gezagsstructuur bleef wel in stand. Het beheer van de regiokorpsen viel toe aan de burgemeester van de grootste gemeente binnen de regio (de korpsbeheerder), waarbij de hoofdofficier van justitie instemmingsrecht verkreeg. In de praktijk werd de rol van de 'beheersdriehoek' (korpsbeheerder, hoofdofficier en regionale korpschef) versterkt. De nieuwe Politiewet trad in januari 1993 in werking. Zij moet de schaal- en coördinatieproblemen van het oude systeem oplossen, en aldus de effectiviteit van het politietoedoen vergroten. Een gevoelig punt in het nieuwe bestel is het gebrek aan directe democratische controle op het handelen van de politie. Het ontbreken van een volwaardige regionale bestuurslaag schept een 'democratisch gat' tussen de regionale schaal van het politiebestedel en die van democratisch gelegitimeerde controleorganen als de gemeenteraden en het parlement (Cachet e.a. 1994; IRT's 1998; Universitair Consortium Politieonderzoek 1998).

Veranderingen in de criminaliteitsbestrijding

De bestrijding van de georganiseerde misdaad ging ondertussen haar eigen weg. In grootschalige opsporingsonderzoeken groeiden allerlei samenwerkingsvormen tussen politiekorpsen en bijzondere opsporingsdiensten, zoals de douane en de FIOD. Vooruitlopend op de politiereorganisatie nam het ministerie van Justitie het initiatief tot de oprichting van zogenoemde interregionale researcheteams (IRT's). Deze teams moesten de elite-eenheden van de grootschalige misdaadbestrijding vormen. Zij moesten een optimale mix van deskundigheden bevatten en kunnen opereren op de vereiste bovenlokale, of zelfs bovenregionale schaal. In het kader van dit initiatief werd in januari 1989 het interregionale researcheteam Utrecht/Noord-Holland opgericht, waarin de toen nog gemeentelijke korpsen van Amsterdam, Haarlem, Utrecht en Hilversum hun krachten bundelden.²

Deze IRT's wilden doordringen tot de kern van de criminele groepen die zich bezighielden met drugs-smokkel en andere vormen van zware misdaad. Zij opereerden in het diepste geheim en experimenteerden met nieuwe tactieken om informatie te verkrijgen over het doen en laten van deze groepen. Zo werd gewerkt met telefoontaps, richtmicrofoons, undercoveragenten, en (al dan niet betaalde) tipge-

vers uit het criminele milieu. Hoewel de leiding van het opsporingsonderzoek formeel gesproken in handen was van de officier van justitie, beschikten in de praktijk de kernleden van IRT's over aanzienlijke discretie bij het gebruik van dergelijke opsporingsmethoden. De informatiestroom over het verloop en de resultaten van het onderzoek werd gecompartmentaliseerd, en de noodzaak tot bescherming van de veiligheid van criminele informanten was voor sommige IRT-rechercheurs aanleiding om hun superieuren en de officier niet of niet precies over hun activiteiten in te lichten.

Een aantal bijkomende factoren zorgden daarnaast voor bijzondere politieke en juridische risico's:

- * er was nog geen juridisch kader voor dergelijke intensieve researchetactieken, en er bestond dus altijd het gevaar dat de rechter informatie over een verdachte die middels dergelijke methoden was verkregen, niet zou toelaten als bewijsmateriaal;
- * evenmin was er sprake van een helder en consistent opsporingsbeleid binnen het Openbaar Ministerie, met als gevolg dat individuele officieren hun rol als leider van het opsporingsonderzoek heel verschillend invulden;
- * diepe, historische gegroeide cultuurverschillen en rivaliteiten tussen de korpsen waaruit bij voorbeeld het IRT Utrecht/Noord-Holland was samengesteld, creëerden een sfeer van onderling wantrouwen en bemoeilijkten de samenwerking binnen het team;
- * het gebruik van 'contra-surveillance' door de doelwitten van IRT-onderzoeken en geruchten over de aanwezigheid van 'mollen' binnen de politieorganisatie versterkten de paranoïde sfeer die zich van sommigen binnen de IRT's had meester gemaakt.

Aan het einde van de jaren tachtig ondernam de Nederlandse politie aldus een krachtige poging haar effectiviteit in de bestrijding van de georganiseerde misdaad te vergroten, daartoe gestimuleerd door de groeiende publieke onrust over de criminaliteit. Deze inspanningen hadden echter plaats binnen de institutionele context van een versnipperd en verschuivend politiebestedel met onduidelijke gezags- en verantwoordingsstructuren, waarin het bovendien ontbrak aan een helder beleid over het gebruik van intensieve researchemethoden (Muller 1998).

De wording van het IRT-fiasco

In figuur 1 worden de belangrijkste gebeurtenissen samengevat die hebben geleid tot escalatie van de problemen rond het IRT Noord-Holland/Utrecht. De publieke controversie begon toen op 7 december 1993 de Amsterdamse driehoek de opheffing van het team aankondigde en daarbij als hoofdreden noemde dat het team zich had bediend van ongepaste en onacceptabele onderzoeksmethoden. Kort daarop werd duidelijk dat de interpersoonlijke en interorganisatorische verhoudingen binnen het team uitermate gespannen waren. Aanhangers van een harde, pragmatische opsporingslijn uit de korpsen van Utrecht en Haarlem botsten met de Amsterdamse leden van het team, die bezwaren hadden tegen de ongebreidelde dadendrang van hun collega's. Het onderlinge wantrouwen was groot en de interne informatie-uitwisseling was tot nul gereduceerd. Toen in de herfst van 1993 de leiding van het team van Utrecht werd overgedragen aan de Amsterdamse hoofdinspecteur Van Kastel, schreef deze een uiterst kritisch rapport over de werkwijze van het team, dat hij voorlegde aan zijn korpsleiding. In het rapport meldde hij dat bepaalde facties binnen het IRT zich bedienden van onderzoeksmethoden die juridisch niet door de beugel konden. In het bijzonder onthulde hij het bestaan van de zogenoemde Deltamethode. De kern van deze methode was dat de politie gebruikmaakte van informatie over op handen zijnde drugstransporten van daartoe betaalde criminele informanten, en deze drugstransporten vervolgens ongemoeid liet om zo zicht te krijgen op de werkwijze van de organisatie en om de informant te doen stijgen binnen de criminele hiërarchie. De informant mocht bovendien de drugswinsten behouden en in sommige gevallen werden deze zelfs benut om geheime politieoperaties te financieren. Op deze manier waren grote hoeveelheden softdrugs onder toezicht oog van de politie op de markt gekomen.

Het rapport-Van Kastel leidde tot spoedoverleg tussen de Amsterdamse driehoek en de beide politieministers, hetgeen resulteerde in beëindiging van de Deltamethode op 15 november. Drie weken later volgde de geruchtmakende opheffing van het team. Daarbij werd echter niet de directe aanleiding (de Deltamethode) publiek gemaakt, vooral omdat dit te gevaarlijk werd geacht voor de rechercheurs en informanten die er zo diep mee verstrengeld waren geraakt. Het onmiddellijke gevolg van de bekendma-

king was een mediaoorlog tussen de Utrechtse korpschef Wiarda en zijn Amsterdamse collega Nordholt. Wiarda betoogde op 22 januari 1994 dat de belangrijkste oorzaak van de opheffing van het team niet zozeer het gebruik van controversiële onderzoeksmethoden was, maar de corruptie binnen het Amsterdamse korps, die ervoor had gezorgd dat alle informatie wegglekte naar de tegenstanders. Nordholt ontkende de aantijgingen en beschuldigde Wiarda van deloyaal gedrag. Hij hield echter de werkelijke reden van de opheffing nog steeds voor zich. Nordholt wist zich daarbij gesteund door zijn voormalige korpsbeheerder Van Thijn, die kort daarvoor was aangetreden als minister van Binnenlandse Zaken, als opvolger van de plotseling overleden minister Dales.

De commissie-Wierenga

Een politiek schandaal was geboren en de politieministers Van Thijn en Hirsch Ballin gelastten een onafhankelijk onderzoek naar de toedracht van de gebeurtenissen onder leiding van de Enschedese burgemeester Wierenga. Het onderzoek vond plaats in diepe beslotenheid in de burelen van de BVD. De commissie publiceerde haar bevindingen op 24 maart en concludeerde dat de beslissing het team op te heffen, fout was geweest. Het team zou niet over de schreef zijn gegaan; over de Deltamethode werd in het rapport met geen woord gerept. Niettemin verschenen in de pers vrijwel onmiddellijk na publicatie van het rapport berichten over 'gecontroleerde drugstransporten', waarbij grote hoeveelheden in het geding zouden zijn geweest.³ Het parlementaire debat over het commissierapport leidde tot een dringende aansporing aan de politieministers om orde op zaken te stellen.

De verkiezingen van mei 1994 en de daaropvolgende demissionaire status van het kabinet zorgden niet voor een vermindering van de publicitaire en politieke druk in wat inmiddels 'de IRT-affaire' was gaan heten. De beide politieministers bleken diepgaande politieke en persoonlijke meningsverschillen te hebben, hetgeen een krachtdadig gezamenlijk optreden ernstig belemmerde. Er werden enkele functioneringsgesprekken met betrokken politie- en justitiefunctionarissen gehouden, maar verdere maatregelen bleven achterwege. Het parlement nam er geen genoegen mee. Reeds op 25 mei werd een motie aangenomen waarin de politieministers

Figuur 1: Chronologie van de crisis in de opsporing

- 25.01.1989 Officiële oprichting van het Interregionaal Team (IRT) Noord-Holland/Utrecht.
- 29.03.1993 Overdracht van het IRT van Utrecht aan Amsterdam; Van Lith weg, Van Kastel neemt de leiding van het IRT-team over.
- 08.11.1993 Publicatie van het zogenaamde 'rapport-Van Kastel'. In dit rapport wordt gesproken over 'een zorgwekkende CID-operatie'.
- 15.11.1993 De top van het Openbaar Ministerie blaast operatie Delta af na overleg met de ministers van Binnenlandse Zaken (Dales) en van Justitie (Hirsch Ballin).
- 07.12.1993 Persbericht opheffing IRT-team. De Amsterdamse driehoek maakt bekend dat haar was gebleken 'dat reeds gedurende een periode van ongeveer twee jaar een werkmethode werd toegepast' waarvoor zij 'geen verantwoordelijkheid wil dragen'.
- 15.01.1994 Van Thijn wordt minister van Binnenlandse Zaken na het overlijden van minister Dales.
- 22.01.1994 Media berichtgeving omtrent corruptieschandaal bij de Amsterdamse politie. Nordholt noemt de beschuldigingen van Wiarda 'infaam'.
- 31.01.1994 Instelling van de commissie-Wierenga.
- 24.03.1994 Rapport-Wierenga. De commissie concludeert dat haar van corruptie in het Amsterdamse korps niets is gebleken. De werkelijke reden voor de opheffing van het team was volgens de commissie-Wierenga de spanningen binnen het Openbaar Ministerie in Amsterdam en het feit dat de Amsterdamse politie niet met andere korpsen wilde samenwerken. Het functioneren van hoofdofficier Vrakking, procureur-generaal Van Randwijk, korpschef Nordholt en commissaris Van Riessen wordt bekritiseerd.
- 01.04.1994 Gerechtigelijk vooronderzoek van de Rijksrecherche naar het 'leken van geheime informatie'.
- 02.04.1994 Ambtsbericht van officier van justitie Van Capelle aan Hirsch Ballin: de drugs zouden niet in het criminele milieu terecht zijn gekomen (gepubliceerd in *de Volkskrant*).
- 05.04.1994 Van Capelle bekent misverstand: er zijn wel drugs in het criminele milieu beland.
- 07.04.1994 Eerste IRT-debat. Motie-Dijkstal vraagt om een parlementair onderzoek naar de opsporingsmethoden. De politieministers zeggen toe 'functioneringsgesprekken' met de hoofdrolspelers te gaan voeren.
- 26.04.1994 Van Thijn steunt na de functioneringsgesprekken de Amsterdamse politietop.
- 30.04.1994 Hirsch Ballin spreekt vertrouwen uit in Vrakking en Van Randwijk.
- 03.05.1994 Parlementsverkiezingen. In laatste dagen voor de stemming heftig conflict tussen Hirsch Ballin en Van Thijn (na uitspraak Hirsch Ballin over mingo-loide kinderen).
- 20.05.1994 Berichten in de pers dat de gezagscrisis voortduurt. De Kamer eist een tweede IRT-debat over de afhandeling van de IRT-affaire.
- 25.05.1994 Tweede IRT-debat. Motie waarin wordt gesteld dat de ministers zich afzijdig moeten houden van het IRT.
- 27.05.1994 Aftreden Hirsch Ballin en Van Thijn.
- 01.06.1994 Werkgroep vooronderzoek opsporingsmethoden ingesteld door de vaste kamercommissie voor Justitie om een voorstel ter zake voor te bereiden (n.a.v. motie-Dijkstal).
- 21.10.1994 De werkgroep doet de aanbeveling een parlementaire enquête in te stellen.
- 06.12.1994 De voorzitter van de Tweede Kamer stelt de enquêtecommissie opsporingsmethoden officieel in (commissie-Van Traa).
- Eind 12 1994 De Kamer wil opheldering omtrent vermeende drugstransporten. Minister Sorgdrager licht het parlement onjuist in over de drugstransporten, omdat officier Van der Veen bepaalde geheime informatie achterhield.
- 04.1995 Onderzoek Rijksrecherche naar de hoeveelheid drugs die door het CID Haarlem op de markt zijn 'gedumpt' (in opdracht van het college van procureurs-generaal).
- 06.1995 Conflict tussen Sorgdrager en het college van procureurs-generaal over de toelaatbaarheid van operaties zoals de Deltamethode. Het college stelt voor op de ingeslagen weg voort te gaan. De minister reageert woedend en wijst het college erop dat doorleveringen slechts met zeer bijzondere argumenten mogen plaatsvinden. Vertrouwelijke briefwisseling hierover lekt uit naar *het Parool*.
- 01.09.1995 Begin openbare verhoren Van Traa.
- 25.10.1995 Procureur-generaal Van Randwijk komt met het ministerie overeen zijn functie neer te leggen tegen een vergoeding van zeven jaarsalarissen plus een half miljoen gulden. Deze regeling (gouden handdruk) levert een hoop commotie op.
- 01.02.1996 Publicatie van het rapport-Van Traa.
- 25.04.1996 Reactie kabinet op Van Traa. Het kabinet voelt niets voor een algemeen verbod op de doorlating van drugs. Tijdens debatten naar aanleiding van het rapport van de commissie-Van Traa richten de media en verschillende kamerleden zich op de bestraffing van verantwoordelijken. Het kabinet ziet evenwel de noodzaak noch de mogelijkheden tot personele consequenties.
- 25.09.1996 Publicatie van het Plan van Aanpak ter implementatie besluitvorming parlementaire enquête opsporingsmethoden. Na de zware conclusies van de commissie-Van Traa valt het Plan van Aanpak volgens veel parlementariërs (waaronder leden van de commissie-Van Traa) tegen.
- voorjaar 1997 Na zware druk vanuit de kamer besluit minister Dijkstal van Binnenlandse Zaken tot de overplaatsing van een aantal betrokken korpschefs (de zogenaamde 'politiecarroussel')

gemaand werd zich verder niet meer met de zaak te bemoeien en de premier werd verzocht zelf de kwestie in handen te nemen. Deze onder curatele stelling kwam in feite neer op een motie van wantrouwen (die op dat moment staatsrechtelijk niet aan de orde was, omdat het kabinet reeds demissionair was) en leidde tot het vertrek van Hirsch Ballin, kort daarop gevolgd door Van Thijn.

De parlementaire enquête

Het parlement besloot daarop tot de instelling van een eigen onderzoek naar de affaire door een werkgroep onder leiding van het PvdA-lid Van Traa. Het rapport van de werkgroep Van Traa in december 1994 bood voldoende aanknopingspunten om een volwaardige parlementaire enquête in het leven te roepen, opnieuw geleid door Van Traa. De publieke verhoren van de hoofdrolspelers door de enquêtecommissie in de herfst van 1995 groeiden uit tot een televisiespektakel. De criminaliteitsbestrijding kwam opnieuw ongunstig in de publieke schijnwerpers te staan en al snel werd duidelijk dat er sprake was van veel diepgaander problemen dan een interne machtsstrijd in een enkel IRT. Zo bleek dat zelfs na de opheffing van het Utrechts-Amsterdamse IRT door sommige rechercheurs en teams onverminderd gebruik was gemaakt van de Deltamethode. Ook bleek dat niet alleen grote hoeveelheden hasj en marihuana op de markt waren gekomen, maar ook harddrugs zoals heroïne en cocaïne. De chaos in de opsporing was compleet.

De enquêtecommissie oordeelde hard. Zij sprak van een drievoudige crisis in de opsporing (Enquêtecommissie Opsporingsmethoden 1996, 420-422; zie voorts Muller en Rosenthal in dit themanummer). Ten eerste was er sprake van een normeringscrisis: officieren en rechercheurs opereerden in een normatief en juridisch vacuüm, waarin weinig tot niets vaststond omtrent de toelaatbaarheid van verschillende opsporingsmethoden. De onzekerheid en ambiguïteit die hiervan het gevolg was, vertaalde zich in diepgaande interpretatie- en meningsverschillen over de te volgen koers (de 'preciezen' tegen de 'rekkelijken'). Daarnaast was er sprake van een crisis in de organisatie van de opsporing. De organisatorische verbroekeling en de bureaupolitieke rivaliteit in politieland zijn hierboven reeds aangestipt. De IRT's vormden hiervan een brandpunt, juist daar waar strakke lijnen het meest gewenst waren. Ten

slotte constateerde de commissie een gezagscrisis in de opsporing. Het Openbaar Ministerie had de facto zijn greep op de grootschalige opsporingsonderzoeken verloren. De duale gezagsstructuur werkte bemerrend en op het operationele niveau liet men zich te vaak weinig gelegen liggen aan de voorschriften van hogehand.

De omvang en diepgang van de crisis waren groot en daarmee ook de vraag naar de verantwoordelijkheid voor het ontstaan ervan. De commissie kwam met een even omvangrijke als onthutsende staalkaart van fouten en tekortkomingen bij vrijwel alle gezagsdragers en instanties die bij de bestrijding van de georganiseerde criminaliteit waren betrokken. De commissie drong in haar rapport niet aan op koppensnellen, maar op een breed opgezette inspanning om van de gemaakte fouten te leren. Er moest wetgeving komen alsmede bestuurlijke en organisatorische hervormingen bij politie en justitie.

Na publicatie van het enquêterapport ontspon zich niettemin een felle discussie over de schuld-vraag. Commissievoorzitter Van Traa raakte zichtbaar geïrriteerd toen duidelijk werd dat de politieministers en een meerderheid van de Tweede Kamer aankoersten op 'sussen' in plaats van op 'sanctioneren', met als belangrijkste argument: 'omdat iedereen schuldig is, kunnen we niemand persoonlijk verantwoordelijk stellen'. Hij bepleitte alsnog sancties tegen leidinggevende politie- en justitiefunctionarissen. Minister Dijkstal van Binnenlandse Zaken besloot uiteindelijk tot rotatie van een aantal politiechefs (de 'politicarroussel') en tegen enkele functionarissen van het IRT Noord-Holland/Utrecht werden juridische procedures in gang gezet.

De crisis is nog niet bezworen

De strijd tegen de criminaliteit heeft door de verwikkelingen rond de IRT's een fikse tegenslag onderhouden. Gezagsdragers en politiemensen besteedden veel tijd en energie aan onderlinge conflicten. Juristen debatteerden over de teloorgang van de rechtsstaat. Binnen het ministerie van Justitie heerste een sfeer van onzekerheid over de koers, die werd versterkt door diverse personele wisselingen in de hogere regionen van het departement. Ook in de dagelijkse onderzoekpraktijk ontstond verwarring over wat nu wel en niet toelaatbaar werd geacht.

Justitie ging weliswaar aan de slag met de aanbevelingen van Van Traa, de korpschefs sloten vrede

en het Openbaar Ministerie kreeg in Docters van Leeuwen een geduchte veranderingsmanager aan de top, maar de tegenwind bleef aanhouden. Kleine en grotere affaires bleven de sterke arm teisteren. Begin 1998 escaleerden de sluimerende spanningen tussen de minister van Justitie en het college van procureurs-generaal. Directe aanleiding vormde de ophef rond de bijbaan van de Leeuwardense PG Steenhuis, de uitkomst was het ontslag van Docters en een nieuw vacuüm aan de top van het opsporingsapparaat. Ruim zes maanden na het ontslag liet het Openbaar Ministerie publiekelijk weten hem te missen; het momentum van de veranderingen die onder zijn leiding in gang waren gezet, was klaarblijkelijk verloren gegaan. Jongstleden september rapporteerde een adviesbureau in opdracht van de politieministeries over de cultuur van het Openbaar Ministerie en de politie. Het Openbaar Ministerie voelt de steeds hogere eisen die vanuit samenleving en politiek aan zijn effectiviteit worden gesteld. Deze krijgen concreet vorm in strakke managementrichtlijnen voor bedrijfsmatig, resultaatgericht werken. Hierdoor dreigen andere kernwaarden in de professionaliteit van de officieren, zoals de aandacht voor vormeisen, in het gedrang te komen. Er is boven-

dien sprake van een zekere vrees onder deze druk fouten te maken en daarvoor onevenredig snel en hard te worden bestraft. De politie blijft worstelen met de spanning tussen 'rekkelijke' en 'precieze' filosofieën over opsporing. Ook de aansturing van de politie door de driehoek van korpsbeheerder, hoofd-officier en korpschef is nog altijd onbevredigend. In het rapport wordt gewaarschuwd voor de verlam-mende effecten van 'overregulering' van de opspo-ringspraktijk als uitvloeisel van de IRT-enquête.

Het politieke rumoer rond het functioneren van politie en justitie lijkt inmiddels enigszins te zijn verstomd. De crisis in de opsporing vormde geen heikel thema in de verkiezingsstrijd van 1998, noch in de daaropvolgende kabinetsformatie. De nieuwe politieministers lijken vooralsnog te proberen de sector uit het schrille licht van de voortdurende negatieve publiciteit te halen. Die rust zal zeer welkom zijn, maar daarmee is de crisis in de opsporing na-tuurlijk allerminst opgelost. Wie de analyse van Muller en Rosenthal en de epiloog van Docters tot zich door laat dringen, kan geen andere conclusie trekken dan dat het ontstaan van een volgende affai-re slechts een kwestie van tijd is.

Noten

1 Zie hiervoor onder andere de Projectgroep Organisatie-structuren (1977).

2 Na de politiereorganisatie vormde dit team een samenwer-kingsverband van de regiokorpsen Amsterdam-Amstelland, Kennemerland en Gooi- en Vechtstreek.

3 Naar later bleek bevatte het Wierenga-rapport een aantal geheime bijlagen waarin wel degelijk werd ingegaan op de Deltamethode. De vertrouwelijkheid van deze bijlagen was zo groot, dat het de parlementaire enquetecommissie nadien nog bijzonder veel moeite kostte om met name de minister van Justitie te bewegen deze bijlagen ter inzage te overhandigen.

Literatuur

- Albert, H.J., 1994, *De ongelijkzijdige driehoek*. Zwolle.
- Bestuurskunde*, 1996, Themanummer Parlementaire Enquête 'inzake opsporing', 5, 2.
- Boek, J.L.M., 1997, 'Bijzondere opsporingsmethoden na Van Traa'. *Delikt en Delinkwent*, 27, 6: 522-544.
- Buruma, Y. en E.R. Muller, 1997, 'Na de enquête: Inzake het voorontwerp bijzondere opsporingsbevoegdheden'. *Nederlands Juristenblad*, 72, 12: 527-533.
- Cachet, A. e.a., 1994, *Politiebestel in verandering: Verhoudingen tussen politie, bestuur, justitie en gemeenteraad onder de oude en nieuwe politiewet*. Arnhem.
- Cachet, A. en A. van Sluis, 1997, 'Gezag, controle en de 'crisis' van de politie'. *Delikt en Delinkwent*, 27, 2: 95-109.
- Enquêtecommissie Opsporingsmethoden, 1996, *Inzake Opsporing*. Den Haag.
- Frissen, P.H.A., 1998, 'De justitiecrisis in bestuurskundig perspectief'. *Nederlands juristenblad*, 73, 16: 727-731.
- Groenhuijsen, M.S., 1997, 'De crisis in de opsporing en het wetsvoorstel bijzondere opsporingsmethoden: Enkele inleidende aantekeningen'. *Delikt en Delinkwent*, 27, 9: 851-860.
- Helten, N. van, 1990, *Het politievraagstuk*. Lelystad.
- Hoogenboom, B., 1994, *Het politiecomplex*. Arnhem.
- Mul, S.W. en T.M. Schalken, 1997, 'Bijzondere opsporingsmethoden: Sturing en controle door het OM'. *Delikt en Delinkwent*, 27, 9: 889-912.
- Peters, C.E. en L.W.J.C. Huberts, 1998, 'Stroperigheid doorbroken: De herziening van het politiebestedel in 1989'. In: F. Hendriks en T.Toonen (red.), *Schikken en plooiën: De stroperige staat bij nader inzien*. Assen.
- ITS (Instituut voor Toegepaste Sociale Wetenschappen), 1998, *Evaluatie Politiewet 1993: Breedte-onderzoek*. Den Haag.
- Ministerie van Justitie, 1985, *Samenleving en criminaliteit*. Den Haag.
- Ministerie van Justitie, 1990, *Recht in beweging*. Den Haag.
- Muller, E.R., 1998, 'Opsporing in de rechtsstaat: Stroperigheid of slagvaardigheid?' In: F. Hendriks en T.Toonen (red.), *Schikken en plooiën: De stroperige staat bij nader inzien*. Assen.
- Projectgroep Organisatiestructuren, 1977, *Politie in verandering*. Den Haag (ongepubliceerd).
- Reenen, P. van (red.), 1987, *Het politiebestedel*. Arnhem.
- Ringeling, A.B., 1985, 'De voortdurende discussie over het politiebestedel'. In: *Redenen van wetenschap: Opstellen over de politie veertig jaar na het Politiebestedel 1945*. Arnhem.
- Rosenthal, U., 1984, 'The bureau-politics of policing: The Dutch case'. *Police Science Abstracts*, 24, 1.
- Rosenthal, U., 1987, 'Wachten op de politiewet'. In: J.F.M. Koppenjan, A.B. Ringeling en R. te Velde (red.), *Beleidsvorming in Nederland*. Den Haag, pp. 225-242.
- Rosenthal, U., P. 't Hart en A. Cachet, 1987, *Politiemanagement: Een politiek-bestuurlijke visie*. Arnhem.
- Schalken, T.M. en K. Rozemond, 1997, 'Nieuwe opsporingsmethoden: Dient elke onrechtmatigheid te worden gesanctioneerd?' *Nederlands Juristenblad*, 72, 32: 1365-1371.
- Themis*, 1996, themanummer 'Inzake Opsporing: Het rapport van de commissie-Van Traa', 157, 6: 203-232.
- Universitair Consortium Politie-onderzoek, 1998, *Evaluatie Politiewet 1993: Diepte-onderzoek*. Den Haag.
- Winter, R.E. de, 1997, 'Verantwoordelijkheid zonder zeggenschap'. *Nederlands Juristenblad*, 76, 28: 1269-1273.
- Witteveen, W.J., 1998, 'De minister en de officier: Botsende rechtsstatelijke idealen'. *Delikt en Delinkwent*, 28, 5: 448-470.