

Inzake opsporing: de crisis in de opsporing geanalyseerd

E.R. Muller en U. Rosenthal

E.R. Muller en U. Rosenthal waren als respectievelijk inhoudelijk secretaris en adviseur verbonden aan de parlementaire enquêtecommissie opsporingsmethoden. Mr.dr. E.R. Muller is directeur van het Crisis Onderzoek Team Universiteit Leiden en docent bij het departement Bestuurskunde aan dezelfde universiteit. Prof.dr. U. Rosenthal is hoogleraar bestuurskunde aan de Universiteit Leiden, voorzitter van het Crisis Onderzoek Team, decaan van de Nederlandse School voor Openbaar Bestuur en vice-voorzitter van de Nederlandse Organisatie voor Wetenschappelijk Onderzoek (NWO).

Adres: Lange Voorhout 26,
2514 EE Den Haag,
T (070) 31 220 20.

Samenvatting

Begin 1996 concludeerde de enquêtecommissie opsporingsmethoden dat ons land te lijden had onder een crisis in de opsporing. Deze crisis had drie componenten: een normeringscrisis, een gezagscrisis en een organisatiecrisis. De auteurs analyseren de crisis in de opsporing met behulp van drie bestuurskundige perspectieven. De normeringscrisis wordt vanuit rechtstatelijk perspectief geduid (macro); de organisatiecrisis wordt in een bureaupolitiek kader geplaatst (meso) en de gezagscrisis wordt door middel van het conceptuele raamwerk van de *street-level bureaucracy* geduid (micro). De drie perspectieven worden met elkaar verbonden. De gezagscrisis bij voorbeeld manifesteert zich in het doen en laten van CID-rechercheurs, maar is niet los te zien van vage gezagsverhoudingen in het bestel en van bureaupolitieke spanningen. De verwachtingen voor de toekomst zijn niet hooggestemd. Ondanks vele pogingen tot verbetering blijven verschillende structurele elementen van de crisis in de opsporing aanwezig.

1 Analyse van een crisis

'De crisis in de opsporing gaat diep. Zij raakt de legitimiteit van de rechtshandhaving. Het gaat om ern-

stige problemen binnen een essentieel deel van de democratische rechtstaat. De beginselen van de democratische rechtstaat zijn geen boekenwijsheid maar vormen de grondslag voor een levende rechtstaat die geen ongetoetst, beter nog: ongecontroleerd, domein in de rechtshandhaving en opsporing duldt. Een vrij politiebeprij is ongepast.' (PEC, 415)

Met deze passage duidde de parlementaire enquêtecommissie opsporingsmethoden op 1 februari 1996 de ernst en de urgentie van de crisis in de opsporing in Nederland. Er was echt iets aan de hand. De politieke, bestuurlijke en ambtelijke autoriteiten zouden zich niet meer kunnen onttrekken aan hun verantwoordelijkheden. De crisis impliceerde dat daadwerkelijk gehandeld moest worden. Zou dat niet gebeuren, dan zou de rechtstaat in gevaar komen. Door de verreikendheid van de crisis – een 'diepe crisis' – waren gelegenheidsoplossingen uit den boze.

De crisis in de opsporing richt zich primair op het complex van politie en justitie dat zich bezighoudt met opsporing en vervolging van strafbare feiten. Maar de crisis in de opsporing heeft natuurlijk ook een relatie met de ernst, aard en omvang van de georganiseerde criminaliteit in Nederland. De ernst,

aard en omvang van de georganiseerde criminaliteit bepalen mede de diepgang en reikwijdte van de crisis in de opsporing.

Crisis in de opsporing

De crisis in de opsporing heeft drie elementen. In de eerste plaats was er een zogenoemde normeringscrisis. De politieke gezagsdragers en het parlement lieten na adequate normen te formuleren op grond waarvan politie en justitie konden beslissen welke opsporingsmethoden mochten worden ingezet in 'de strijd tegen de zware, georganiseerde criminaliteit'. Politie en justitie waren in zekere zin aan hun lot over gelaten. Het gebrek aan normen leidde tot een zeer diverse praktijk van gehanteerde opsporingsmethoden. Niet de wetgever, maar de rechter bepaalde wat op dit terrein mocht en kon.

De enquêtecommissie constateerde ook een organisatiecrisis. Het grote aantal organisaties die een rol moesten spelen in de opsporing, leidde tot coördinatie- en afstemmingsproblemen. Organisaties werkten elkaar veelvuldig tegen. Het was in sommige gevallen volstrekt onduidelijk wie waarvoor verantwoordelijk was.

Het derde constituerende element van de crisis in de opsporing was de gezagscrisis. Het bij wet bepaalde gezag van het Openbaar Ministerie over de politie bij de opsporing van strafbare feiten bleek allerm minst vanzelfsprekend. Politiefunctionarissen traden in sommige gevallen geheel zelfstandig op zonder de voor de opsporing verantwoordelijke officieren van justitie in te lichten en zonder hun toestemming te vragen. Sommige officieren van justitie hielden zelf veel afstand tot de feitelijke opsporing. Daardoor hadden zij amper kennis van de dagelijkse praktijk. Andere officieren van justitie waren daarentegen zo nauw betrokken bij alle opsporingsbeslissingen dat de 'magistratelijke' rol van de officieren van justitie in gevaar kwam.

Afbakening van de crisis in de opsporing

De crisis in de opsporing betekent niet per definitie een crisis in de rechtsstaat. De nuances van het onderscheid tussen de crisis in de opsporing en een crisis in de rechtsstaat worden niet altijd op waarde geschat. De opsporing van strafbare feiten vormt immers slechts een onderdeel van het functioneren van de rechtsstaat. Een crisis in de rechtsstaat veronderstelt dat cruciale organen in die rechtsstaat niet

langer op grond van de wettelijk geformuleerde uitgangspunten kunnen functioneren. De enquêtecommissie concludeerde op verschillende punten een schending van rechtsstatelijke uitgangspunten, maar het ging de commissie bepaald te ver om te spreken van een crisis in de rechtsstaat. Een zo vergaande conclusie werd niet gerechtvaardigd door de feiten die de enquêtecommissie heeft onderzocht.

De crisis in de opsporing is evenmin synoniem met de IRT-affaire. In de media en in vele publicaties over de bevindingen van de parlementaire enquêtecommissie is het onderscheid tussen het IRT als organisatievorm (interregionaal researchteam) en een omstreken, door IRT's gebruikte opsporingsmethode vaak verloren gegaan. De commissie spreekt in dit verband consequent van de 'Deltamethode' die, behalve door het IRT Noord-Holland/Utrecht, ook door andere politiekorpsen in meer of mindere mate is gebruikt. Het gaat hierbij om een methode waarbij bewust drugs worden doorgelaten onder verantwoordelijkheid van politie en justitie en waarbij criminele burgerinfiltranten worden ingezet. Het is zo beschouwd onjuist te spreken over de IRT-enquête of de IRT-affaire. Er is immers zoveel meer aan de orde geweest. De enquêtecommissie heeft in haar eindrapport vele verschillende opsporingsmismstanden weergegeven. Voorbeelden zijn:

Criminele informanten en doorgelaten drugs

- * *IRT*: informant laat tonnen drugs via containers op de markt komen onder regie van politie en justitie om een beter zicht op de criminele organisatie te krijgen, waarbij politie en justitie hoopten dat de informant zou opklimmen in de criminele organisatie;
- * *Beveronderzoek in Rotterdam*: informant van politie Rotterdam en Kennemerland laat grote partijen softdrugs door onder goedkeuring van politie en justitie;
- * *Sapman*: via hulp van politie aan de eigenaar van een vruchtensapbedrijf in Ecuador probeerde de politie meer zicht te krijgen op de drugssmokkel;
- * *Sigarettensmokkel*: onder regie van politie en justitie worden grote hoeveelheden niet gebandarolde sigaretten doorgelaten;
- * *Containers Gooi- en Vechtstreek*: in deze regio zijn tevens enkele partijen drugs doorgelaten;
- * *Criminele gelden*: het geld dat politie en informan-

ten kregen voor de doorgelaten drugs werd gebruikt om delen van de methode te financieren;

- * *Prismamethode*: methode gebruikt in de COPA-zaak waarbij informanten een eerste partij drugs doorlaten als lijntester.

Rechtszaken en opsporingsonderzoeken

- * *Zaak Charles Z.*: rechtszaak tegen Charles Z. waarin rechter eerste maal oordeel velt over vele bijzondere opsporingsmethoden, zoals scannen, vuilnisnuffel en inijkoperaties;
- * *Zaak Henk R.*: rechtszaak tegen Henk R., die na genoeg ongestraft blijft doordat uitgevoerde inijkoperaties niet waren gemeld en niet terug te vinden waren;
- * *Laundry-zaak*: verdovende middelen rechtszaak waarin een kroongetuigenregeling werd gebruikt die gedurende het onderzoek werd geliquideerd;
- * *Ramola-zaak*: witwaszaak waarbij politie en justitie juridisch in de problemen komen door niet gemelde vooraankopen;
- * *Tanker Cleaning Amsterdam en Rotterdam*: onderzoek naar de inzet van technische observatiemiddelen (thermische camera's en monsternemingsapparatuur) in een milieuonderzoek;
- * *Infiltratie AH Oosterbeek*: infiltratie in geloofsgemeenschap om overval op AH Oosterbeek te kunnen oplossen;
- * *Exportzaak Twente*: burgerinfiltrant die wordt ingezet in een verdovende middelen zaak.

In al deze zaken waren elementen van de crisis in de opsporing aan de orde. In sommige zaken speelde alleen het gebruik van ontoelaatbare opsporingsmethoden een rol; in andere kwamen verschillende aspecten van de organisatie- en gezagscrisis aan de orde. De enquêtecommissie beschikte over vele andere casus en voorbeelden uit haar onderzoek die niet in het eindverslag zijn opgenomen.

Opzet van het artikel

In dit artikel concentreren wij ons op een bestuurskundige analyse van de crisis in de opsporing. Wij beperken ons niet tot de IRT-affaire of de Deltamethode, maar proberen een verduidelijkende analyse te geven van de verschillende elementen van de crisis in de opsporing. Daarbij zullen wij voor voorbeelden gebruikmaken van de verschillende casus die de enquêtecommissie heeft onderzocht.

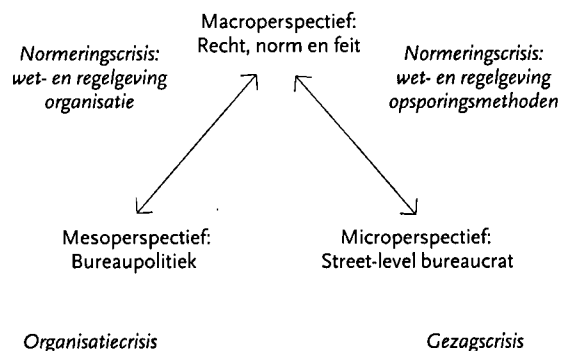
Wij geven drie analyses van de crisis in de opsporing. Deze analyses benaderen de crisis vanuit verschillende perspectieven. Zij bieden de mogelijkheid verschillende factoren in onderzoek te nemen die, alle volgens hun eigen merites, het inzicht in de crisis in de opsporing vergroten (vergelijk Allison 1971). Een benadering vanuit verschillende perspectieven is alleen al daarom van belang, omdat op die wijze de drie te onderscheiden crisiscomponenten in beeld komen.

In de eerste plaats bezien wij de crisis in de opsporing vanuit het discours over recht en normen. Dit is het macroperspectief. Wij besteden aandacht aan de verhouding tussen recht, bestuur en politiek, aan verantwoordelijkheid en verantwoordingsprocessen en aan politiek-ambtelijke verhoudingen. Wij confronteren empirische regelmatigheden met principes van de democratische rechtsstaat.

Het bureaupolitieke model is het tweede perspectief waarmee wij de crisis in de opsporing proberen te analyseren. Dit mesoperspectief biedt ons de mogelijkheid aandacht te besteden aan de organisatieaspecten van de crisis. De onderlinge verhoudingen tussen organisaties of andere eenheden, zoals politieregiokorpsen en arrondissementen, speelden een belangrijke rol in de crisis in de opsporing.

Ten slotte hanteren wij het concept van de *street-level bureaucrat* om vanuit een microperspectief het handelen van individuele politieambtenaren en justitiefunctionarissen te bezien. Daarbij zal specifiek worden ingegaan op de handelingsvrijheid van politierechercheurs en op het gebrek aan justitiële controle. Theorieën over uitvoerende ambtenaren bieden aanvullend inzicht in de crisis in de opsporing.

Model 1: Analyse van de crisis in de opsporing



De drie perspectieven geven *geen* verklaring voor de crisis in de opsporing. Zij bieden wel de gelegenheid voor een gedegen analyse van de verschillende crises. Een verklaring zou impliceren dat eenduidig causale relaties zouden kunnen worden gelegd tussen de verschillende elementen van de crisis en de verklarende variabelen. De complexiteit van de crisis in de opsporing is dermate groot dat van een dergelijke verklaring geen sprake kan zijn (zie Bovens en 't Hart 1996).

2 Recht, norm en feiten

Het wetenschappelijke discours rond recht, norm en feit biedt een scala aan analysegronden voor de crisis in de opsporing. Staatsrechtelijke en bestuurskundige gedragsregels voor openbaar bestuur en parlement vormen de uitgangspunten van de analyse (Rosenthal e.a. 1997; Bovens en Witteveen 1985; Burkens e.a. 1990):

- a Overheidsorganisaties moeten democratisch, rechtmatig, legitiem, effectief en efficiënt functioneren. Deze eisen conflicteren soms.
- b De regels van de rechtsstaat hebben zowel formele als feitelijke werking.
- c Geen bevoegdheid zonder verantwoordelijkheid, geen verantwoordelijkheid zonder verantwoording.
- d De politiek-ambtelijke verhoudingen moeten gebaseerd zijn op respect voor de staatsrechtelijke beginselen en op gedragsregels met betrekking tot de ministeriële en ambtelijke verantwoordelijkheid.

Onze analyse richt zich hier primair op de normeringscrisis en de gezagscrisis. Aangezien een volledige scheiding tussen de drie elementen van de crisis in de opsporing niet mogelijk is, zullen in de analyse ook organisatieaspecten – de organisatiecrisis – aan de orde zijn.

Conflicterende eisen

Democratisch gehalte, rechtmatigheid, legitimiteit, effectiviteit en efficiency zijn belangrijke criteria voor het beoordelen van de kwaliteit van overheidsorganisaties (Rosenthal e.a. 1996, hoofdstuk 2; zie ook Hendriks en Toonen 1998). Overheidsorganisaties behoren te worden gecontroleerd door gekozen organen. Overheidsorganisaties voeren hun taak uit

binnen de daarvoor geldende wettelijke regels. Het handelen van overheidsorganisaties moet op steun van de kant van de bevolking kunnen rekenen. De activiteiten van overheidsorganisaties moeten leiden tot zichtbare effecten in de samenleving. Overheidsorganisaties worden keer op keer aangespoord efficiënt te handelen.

Deze criteria staan soms op gespannen voet met elkaar, soms ook botsen zij in alle scherpste. Effectief handelen is soms strijdig met een democratische handelwijze. Overheidsdoelen zouden in sommige gevallen doelmatiger kunnen worden gerealiseerd, wanneer de eisen van democratisch en legitiem handelen niet zouden worden gesteld.

De crisis in de opsporing voert deels terug tot deze conflicterende eisen. In de jaren tachtig nam de politieke druk – meer van politici dan van de kiezers – toe om aan de zware, georganiseerde criminaliteit een halt toe te roepen. Om deze doelstelling te realiseren werden nieuwe organisaties (IRT's) in het leven geroepen. In beleidsrapporten werd in soms ronkende taal gewaarschuwd tegen de gevaren die de zware, georganiseerde criminaliteit voor de Nederlandse samenleving zou opleveren. Tellingen van de Centrale Recherche Informatiedienst over het aantal criminele organisaties in Nederland creëerden een sfeer waarin overheidsorganisaties zich gedwongen zagen koste wat kost handelend op te treden. Parlement, ministers en Openbaar Ministerie benadrukten keer op keer dat in de 'strijd' tegen de zware, georganiseerde criminaliteit resultaten moesten worden geboekt. De erbij betrokken politiefunctionarissen kregen de indruk dat zij nagenoeg alle beschikbare middelen konden en moesten inzetten om deze strijd te winnen. Het klimaat was nagenoeg te typeren met het adagium 'het doel heiligt de middelen'. Veel politie- en justitiefunctionarissen hadden de indruk dat zij volgens dit adagium konden opereren, zolang de middelen maar niet aan de openbaarheid zouden moeten worden prijsgegeven.

Het belangrijkste voorbeeld is het functioneren van de rechercheurs Langendoen en Van Vondel bij het regiokorps Kennemerland. Zij gebruikten grensverleggende methoden om drugscriminelen te vangen. Criminele informanten mochten van beide rechercheurs de winsten houden die zij verdienden met het doorlaten van drugs. Het doorlaten van

drugs tot een omvang van 100.000 kilo was in hun ogen een noodzakelijk middel om het uiteindelijke doel, te weten de ontmanteling van een drugskartel, te kunnen bereiken. De twee chercheurs voelden zich gesteund door de top van justitie, bestuur en politie.

Parlement, regering, justitie en politie gebruikten in de discussies over de vormen waarin de zware, georganiseerde criminaliteit moest worden aangepakt, termen die hierbij pasten: oorlog, strijd, ontwrichting, achterover trekken, ontbinden, elimineren. Kritiek op het handelen van politie en justitie werd niet op prijs gesteld. Strafrechtjuristen die al in een vroeg stadium kritische geluiden lieten horen over extreme vormen van opsporing, kregen nul op het rekest.

In het streven naar een zo doeltreffend mogelijk handelen, werd afbreuk gedaan aan de vereisten van democratische controlebaarheid en rechtmatigheid. In het staatsbestel zorgen conflicterende eisen die aan overheidsorganisaties worden gesteld, voor een zeker evenwicht. Indien een van die eisen (bij voorbeeld effectiviteit) door velen belangrijker gevonden wordt dan de andere eisen (zoals rechtmatigheid en democratisch gehalte), leidt dat vroeg of laat tot een verstoring van het evenwicht binnen het openbaar bestuur. Correctiemechanismen (zoals een parlementaire enquête) dragen dan ertoe bij het evenwicht te herstellen.

Verstoorde verhouding tussen democratische rechtsstaat en levende rechtsstaat

De democratische rechtsstaat zorgt voor regels en wetten die onder meer de orde en veiligheid in de samenleving moeten waarborgen. De organen van de rechtsstaat zorgen voor adequate regels en wetten op grond waarvan overheidsorganisaties effectief kunnen optreden. Deze regels en wetten moeten kunnen rekenen op steun van de bevolking. Daarbij is het uitgangspunt dat indien regels en wetten niet meer aansluiten bij de bestaande praktijk, het mogelijk is ze binnen redelijke termijn te wijzigen. Op die manier bestaat samenhang tussen de formele regels van de democratische rechtsstaat en het feitelijk functioneren van de levende rechtsstaat (Burkens e.a. 1990).

Bij de opsporing van strafbare feiten bestaat volgens menigeen een te grote afstand tussen de regels van

de rechtsstaat en de feitelijke praktijk. De eisen die vooral in het Wetboek van Strafrecht en het Wetboek van Strafvordering worden geformuleerd, zouden de opsporing ernstig vertragen en in sommige gevallen zelfs belemmeren. Veel politie- en justitiefunctionarissen, maar ook politieke en bestuurlijke autoriteiten vonden dat de bestrijding van de georganiseerde criminaliteit ernstig bemoeilijkt werd door een te stringente wet- en regelgeving. Zij waren van oordeel dat de scheiding tussen de regels van de rechtsstaat en de eisen van levende rechtsstaat te groot waren geworden. Met de strafrechtregels die grotendeels voortkwamen uit de vorige eeuw, konden de problemen van deze tijd volgens hen niet meer aangepakt worden.

Wetswijzigingen lieten echter lang op zich wachten. Slechts weinigen onderkenden de noodzaak van een nauwkeurige regeling van bijzondere opsporingsmethoden. De wetgevende macht liet het deels bewust en deels onbewust afweten. Parlement en regering wisten niet goed hoe de praktijk van de opsporing vorm en inhoud kreeg. De jurisprudentie liet politie en justitie veel ruimte bij de inzet van deze middelen. Lange tijd konden politie en justitie uitgaan van een welwillende zittende magistratuur, die de door de politie en justitie gehanteerde methoden goedkeurde. Bij politie en justitie bestond een sterke voorkeur voor verdere regeling via de jurisprudentie omdat op die manier snel kon worden geanticipeerd en gereageerd op ontwikkelingen in de criminele wereld.

Voor wie de 'oorlog tegen de zware, georganiseerde criminaliteit' wilde voeren en elk uitstel of dralen als een overwinning van criminele organisaties zag, kostte wetgeving veel te veel tijd. Zo duurde het jaren voordat het mogelijk was draagbare telefoontoestellen en faxen af te luisteren; deze nieuwe middelen vielen namelijk niet onder de definities van de desbetreffende wetboeken. Ook bestond er lange tijd geen wettelijke regeling voor kroongetuigen. In de Laundry-zaak werd voor het eerst geëxperimenteerd met een kroongetuige, die echter gedurende het onderzoek werd geliquideerd. De regeling voor infiltratie was nauwelijks toereikend voor de praktijk van vergaande en langdurige infiltratie door criminele infiltranten in een criminele organisatie. De juridische meningen over de toelaatbaarheid van doorlaten en inkijken liepen sterk uiteen.

De afstand tussen de formele rechtsstaat en de

feitelijke rechtsstaat werd steeds groter. De geldende regels en wetten hadden deels hun waarde verloren voor degenen bij politie en justitie die voorgingen in de strijd tegen de zware, georganiseerde criminaliteit. Zij formuleerden nieuwe, informele regels en zagen die vervolgens bekrachtigd door de rechters. Het wetgevingsproces duurde zo lang dat de zittende magistratuur het vacuüm voor de politie- en justitiefunctionarissen vulde.

Verwarde verantwoordelijkheid en vergeten verantwoording

Verantwoordelijkheid en verantwoording zijn complexe begrippen waaraan steeds weer een andere inhoud wordt gegeven. Bij verantwoordelijkheid kan het gaan om bevoegdheden, middelen of schuld. Verantwoording heeft primair betrekking op het aanspreken van autoriteiten voor een forum, en wel op basis van impliciete of expliciete beoordelingscriteria (Bovens 1990; Muller 1994).

In een ideale rechtsstaat is expliciet wettelijk omschreven over welke formele bevoegdheden functionarissen van politie en justitie kunnen beschikken. Aangezien handelingen van politie- en justitiefunctionarissen inbreuk kunnen maken op grondrechten van burgers, is een zo duidelijk mogelijke regeling van de bevoegdheden noodzakelijk. Activiteiten van politie en justitie kunnen diep ingrijpende gevolgen hebben voor het leven en welzijn van burgers. Het Wetboek van Strafvordering laat er geen misverstand over bestaan. In artikel 1 staat vermeld dat strafvordering slechts plaats heeft op een wijze bij de wet voorzien. Onduidelijkheid over bevoegdheden van zulke cruciale staatsorganen als politie en justitie is onwenselijk. Het vergroot het risico van zelfstandige, ongecontroleerde machtsuitoefening.

Een rechtsstaat veronderstelt tevens dat organen die bevoegdheden toegekend krijgen, verplicht zijn tot verantwoording aan een ander orgaan. Geen bevoegdheid zonder verantwoordelijkheid, geen verantwoordelijkheid zonder verantwoording. Verantwoording dient zo mogelijk in het openbaar te worden afgelegd. Het stelsel van strafrecht en strafvordering is primair gericht op verantwoording aan een rechterlijke instantie. De democratische verantwoording, via het gezag van de minister van Justitie over het Openbaar Ministerie, voltrekt zich langs indirecte weg.

De commissie is tijdens haar onderzoek tot de

conclusie gekomen dat de bevoegdheden en verantwoordelijkheden van de vele organisaties anders afgebakend moeten worden. Er zijn zo veel organisaties op het terrein van de opsporing actief dat zij elkaar met enige regelmaat overlappen en met elkaar wedijveren. Dat leidt tot een ineffektieve en inefficiënte opsporing. Een duidelijke afbakening van bevoegdheden en verantwoordelijkheden kan bijdragen aan een betere opsporing.' (PEC, 434)

Op verschillende onderdelen kwam de commissie tot de conclusie dat grote verwarring bestond over de bevoegdheden van individuele officieren van justitie en medewerkers van criminele inlichtingendiensten. Het was sterk afhankelijk van de zienswijze van de individuele officier van justitie in hoeverre hij toestemming gaf voor het gebruik van bepaalde opsporingsmethoden. Er waren geen eenduidige richtlijnen over de wijze waarop bijzondere opsporingsmethoden moesten worden ingezet. Criminele inlichtingendiensten konden nagenoeg ongestoord en ongecontroleerd hun gang gaan. Bevoegdheden en verantwoordelijkheden waren niet omschreven. De voor opsporingsonderzoek verantwoordelijke officieren van justitie waren in verschillende doorlatingstrajecten veelal op de hoogte van slechts enkele onderdelen van de methoden. Zij gingen er ook mee akkoord dat zij slechts ten dele, dus niet volledig, zouden worden ingelicht.

De verantwoording voor het gebruik van de bijzondere opsporingsmethoden schoot op alle terreinen tekort. Het gebruik van opsporingsmethoden werd onvoldoende vastgelegd. Verschillende rechtszaken eindigden in niet-ontvankelijkheid van het Openbaar Ministerie omdat de rechter vanwege het gebrek aan documentatie feitelijk geen inzicht kon krijgen in de gebruikte opsporingsmethoden.

In de rechtszaak Henk R. bleek gedurende het onderzoek ter terechtzitting dat gebruikgemaakt was van het zogeheten inkijken. Zonder rechtsgeldige titel was in loods en schuren 'ingekeken'. De observatieteam hadden deze opsporingsmethoden niet vastgelegd, maar die vormden wel de basis voor de bewijsvoering. De rechter achtte het opsporingsmiddel ontoelaatbaar. Daardoor was verdere vervolging van Henk R. onmogelijk.

Daarnaast controleerden veel officieren van justitie slechts in hoofdlijnen de inzet van opsporingsmethoden. Hoewel verschillen bestonden tussen in-

dividuele officieren van justitie, was het gebruikelijk als Openbaar Ministerie op relatief grote afstand van de dagelijkse opsporing te blijven. Officieren van justitie verplichtten de medewerkers van de criminele inlichtingendiensten nauwelijks zich te verantwoorden. In veel rechtszaken accepteerden rechters lange tijd dat de politie bepaalde opsporingsmethoden geheimhield in het belang van toekomstig onderzoek. Rechters lieten veelal na chefs van criminele inlichtingendiensten te verplichten onder ede te vertellen welke methoden in afzonderlijke opsporingsonderzoeken waren gehanteerd. De leiding van politiekorpsen had nauwelijks enig zicht op wat precies gebeurde binnen de criminele inlichtingendiensten. In de meeste gevallen had ook de recherchechef zelf geen volledig beeld van alle activiteiten. Ten slotte verzuimde ook de Tweede Kamer de minister van Justitie op adequate wijze ter verantwoording te roepen voor de problemen in de opsporing: 'De Kamer heeft haar controlerende en medewetgevende taak met betrekking tot een rechtsstatelijke verantwoorde en gecontroleerde opsporing onvoldoende uitgeoefend.' (PEC, 433)

De crisis in de opsporing had in belangrijke mate te maken met grote verwarring over bevoegdheden. Er werd amper verantwoording gevraagd en afgelegd over het doen en laten van politie en justitie bij de opsporing. Het resultaat was een apparaat dat nagenoeg zelfstandig en ongecontroleerd vergaande beslissingen nam over de schending van grondrechten van burgers.

Gebrekkige politiek-ambtelijke verhoudingen

Politiek-ambtelijke verhoudingen vormen het hart van het functioneren van het openbaar bestuur. 'In beginsel zijn de politieke gezagsdragers volledig verantwoordelijk voor al het doen en laten van het aan hen ondergeschikte overheidsapparaat. Het parlement kan ambtenaren niet rechtstreeks aanspreken op hun gedrag. Het ambtelijk handelen wordt integraal toegekend aan de gezagsdragers: de politieke top. Alleen de bewindspersonen zijn derhalve rechtstreeks verantwoording schuldig aan het parlement. Deze strikt hiërarchische opvatting van ministeriële verantwoordelijkheid werkt alleen indien ambtenaren inderdaad in ondergeschiktheid aan de politieke top doen wat hun opgedragen wordt. Alleen dan kan de minister instaan voor wat er op het departement

gebeurt. De ambtelijke tegenhanger van de ministeriële verantwoordelijkheid is daarom de doctrine van ambtelijke loyaliteit (...)' (Rosenthal e.a, 293)

De politiek-ambtelijke verhoudingen rond de opsporing van strafbare feiten worden gecompliceerd door de relatief zelfstandige positie van het Openbaar Ministerie en door het duale gezag over de politie. Het Openbaar Ministerie beschikt over een zekere mate van vrijheid bij het geven van leiding aan het opsporingsonderzoek. Slechts weinigen gaan uit van een rechtstreekse hiërarchische relatie tussen minister van Justitie en Openbaar Ministerie in de alledaagse praktijk van concrete opsporingsonderzoeken. De politiek-ambtelijke verhoudingen bij de opsporing worden bovendien bemoeilijkt door de gezagsrelatie van de politie tot zowel justitie als bestuur. Ook al wordt het gezag in het kader van de opsporing door het Openbaar Ministerie uitgeoefend, toch zijn er omstandigheden bij opsporingskwesties waarin ook het bestuur zijn gezag doet gelden.

In het onderzoek van de enquêtecommissie werden vele voorbeelden van gebrekkige politiek-ambtelijke verhoudingen gegeven. De minister van Justitie is meermalen onvolledig maar ook onjuist ingelicht door haar ambtenaren over gehanteerde opsporingsmethoden. Officieren van justitie hielden bewust informatie achter voor de minister van Justitie. Zulke schendingen van de politiek-ambtelijke verhoudingen isoleerden de minister van Justitie steeds meer van haar ambtelijk apparaat op het ministerie, maar ook van het Openbaar Ministerie.

Het meest markante voorbeeld was dat minister van Justitie Sorgdrager op de eerste dag van haar ministerschap gevraagd werd een handtekening te zetten onder een afkoopsom voor een informant. Van deugdelijke voorlichting door de ambtenaren hierover was geen sprake. Later bleek de informant, die had gesteld in levensgevaar te verkeren, gewoon in de buurt van Den Haag te wonen. Nadien moest de minister in verschillende opsporingszaken haar antwoorden aan de Tweede Kamer wijzigen, nadat ambtenaren uiteindelijk de 'echte waarheid' hadden gemeld.

Het ministerie van Justitie bleek gedurende de parlementaire enquête nauwelijks op de hoogte van de gehanteerde opsporingsmethoden. Mede vanwege de complexe afstemming met het ministerie van Binnenlandse Zaken en met het Openbaar Ministe-

rie, had het ministerie van Justitie nauwelijks enige bemoeienis met de bijzondere opsporingsmethoden. De ambtenaren op het ministerie van Justitie werden dan ook steeds weer verrast door nieuwe incidenten en het gebruik van tot dan toe onbekende opsporingsmethoden. Het gezag van de minister werd meermalen aangetast doordat zij achteraf moest toegeven dat zij abusievelijk het gebruik en aanwezigheid van opsporingsmethoden ontkend had. Daarbij komt dat het ministerie van Justitie nauwelijks behoefte had aan een wettelijke regeling voor bijzondere opsporingsmethoden. De jurisprudentie zou 'het wel houden'.

Na alle media- en publieke commotie over bijzondere opsporingsmethoden intensiveerden ook de ambtenaren op het ministerie van Justitie hun bemoeienis met de gehanteerde opsporingsmethoden. Er kwamen nieuwe regelingen waarbij de minister zelfs de bevoegdheid kreeg in individuele gevallen te beslissen over de inzet van concrete opsporingsmethoden.

De politiek-ambtelijke verhoudingen rond de opsporing waren verstoord. De minister werd onvoldoende en onjuist ingelicht. Het ministerie was nauwelijks op de hoogte van de relevante feiten. De ministeriële verantwoordelijkheid voor de opsporing was zeer indirect. De minister was niet bij machte haar ministeriële verantwoordelijkheid daadwerkelijk inhoud te geven.

3 Bureaupolitiek

Verklaringen voor het doen en laten van overheidsorganisaties gaan vaak uit van de premisse dat die overheidsorganisaties hetzelfde doel nastreven, dezelfde intenties hebben en elkaar ondersteunen. Die premisse voert terug tot klassieke opvattingen over de functie van de staat en overheid als soevereine, ongedeelde entiteit en behartiger van het algemeen belang. Maar de werkelijkheid is in veel gevallen een andere. De overheid bestaat uit een groot aantal organisaties die elk hun eigen missie en interpretatie van het algemeen belang hebben. Afgezien van de missie en eigen opvattingen, leidt elke organisatie na verloop van tijd vanwege de geleidelijk aan ontstane interne cohesie een eigen bestaan. Dat gaat gepaard met rivaliteit, soms zelfs vijandigheid, jegens andere organisaties.

Dit beeld is gemodelleerd in het zogeheten bu-

reaupolitieke model. Dat model gaat ervan uit dat, ten eerste, aan politiek-bestuurlijke besluitvorming een groot aantal overheidsspelers, dus niet 'de overheid', deelneemt. Zij hebben allen hun eigen percepties, opvattingen en belangen. Ten tweede geldt dat geen van hen dominante invloed heeft; niemand kan zonder meer zijn wil aan anderen opleggen. Dit brengt met zich mee dat de besluitvorming tot compromissen leidt. Die compromissen zijn niet heilig. Bij het uitvoeren van compromisbesluiten worden, ten derde, de verschillende opvattingen en belangen wederom – of alsnog – zoveel mogelijk tot gelding gebracht (Downs 1967; Peters 1989; Rosenthal 1988).

Opvallend genoeg is er van oudsher sprake van krachtige bureaupolitiek in juist die sector van overheidszorg waar men een sterke betrokkenheid op de ongedeelde eenheid van bestuur en beleid – het algemeen belang – zou verwachten: het repressieve staatsdomein. Klassieke voorbeelden van bureaupolitiek zijn de rivaliteit tussen krijgsmacht delen (landmacht, luchtmacht en marine), de concurrentie tussen inlichtingendiensten van het eigen land, die vaak heftiger is dan de informatieoorlog met vijandige staten, en de wed- en naijver tussen politie- en opsporingsdiensten (bij voorbeeld gemeente- tegenover rijkspolitie of reguliere politie tegenover militaire politie).

Des te markanter is de meest gerede verklaring voor de bureaupolitiek in juist dit domein. Die verklaring is dat de rivaliteit en competitie tussen repressieve organisaties en diensten in belangrijke mate terug te voeren zijn tot de behoefte de macht van het zwaard en van overheidsdwang over verschillende organisaties te spreiden. In het naast elkaar bestaan van krijgsmacht delen of van verschillende politieorganisaties komen, afgezien van redenen van arbeidsverdeling en optimale schaal, ook en vooral rechtsstatelijke overwegingen van *checks and balances* en macht en tegenmacht tot uiting. Telkens wanneer politici en bestuurders klagen over de bureaupolitiek in het repressieve domein, dienen zij zich ervan bewust te zijn dat zij daarmee een prijs betalen voor hun eigen verlangen naar machtsspreiding in deze van dwang- en geweldsmiddelen voorziene sector.

Een aantal specifieke kenmerken van deze sector versterkt de bureaupolitiek. Ten eerste hebben de spelers in dit domein de neiging de eigen visie op

het algemeen belang te verabsoluteren. Levend en werkend met een eigen interpretatie van de geschiedenis, het heden en de toekomst, zijn zij overtuigd van het eigen gelijk. Ten tweede werken zij in een sector waar informatie tot de kostbaarste hulpbronnen behoort. De geschiedenis en de cultuur van de organisaties en diensten in deze sector kenmerken zich door geheimhouding, soms ook geheimzinnigheid en – als bijna vanzelfsprekend gevolg – opvallende voorbeelden van geïnstitutionaliseerd wantrouwen. Van tijd tot tijd doen zich affaires en schandalen voor die bijna zonder uitzondering zijn terug te voeren tot bizar aandoend onderling wantrouwen, wederzijdse beschuldigingen van verraad – ooit hoogverraad – en aantijgingen over het lekken van hoogst vertrouwelijke informatie. Ten derde is, meer dan in andere sectoren van staats- en overheidszorg, vaak genoeg de persoonlijke veiligheid van leden van de verschillende organisaties in het geding. Dat geeft de onenigheid over wat moet gebeuren en over de daarvoor gebruikte methoden, een bijzondere betekenis.

Het bureaupolitieke model werpt licht op de organisatiecrisis in het opsporingsstelsel. De enquêtecommissie plaatst die door haar gesignaleerde organisatiecrisis bijna modelmatig in dit kader: 'Er is een groot aantal afzonderlijke organisaties betrokken bij de opsporing. Gebrekkige coördinatie levert veel problemen op. Organisaties werken vaak niet met elkaar samen, maar werken elkaar veeleer tegen. Vastlegging van activiteiten heeft veelal onvoldoende plaats' (PEC, 420). Met behulp van de veronderstellingen van het bureaupolitieke model gaan wij hierop in.

Een groot aantal spelers, elk met eigen percepties, opvattingen en belangen

Bij de opsporing van strafbare feiten is een groot aantal spelers betrokken. Om te beginnen zijn dat, naast de spelers die een rol vervullen in opsporingstrajecten, verschillende autoriteiten, organisaties en diensten die er zijdelings belang bij hebben. Zo worden steeds impliciet, soms ook expliciet, belangen van openbare orde afgewogen tegen de belangen die gemoeid zijn met de opsporing van strafbare feiten. Ook al hebben bestuurlijke autoriteiten veel minder erover te zeggen, het Openbaar Ministerie zal zijn exclusieve bevoegdheden op dit vlak niet geheel bui-

ten het bestuurlijke bereik kunnen houden. Gaat het voortdurend zijn eigen weg en trekt het zich weinig tot niets aan van wat de bestuurlijke autoriteiten vinden, dan ondervindt het na verloop van tijd bestuurlijke tegenkanting.

Binnen het eigenlijke opsporingsstelsel moeten justitie en politie voortdurend verschillende opvattingen en belangen tegen elkaar afwegen. Dit kan tot spanningen en conflicten leiden. Achter de toepassing van het opportuniteitsbeginsel gaan verschillen in waardering over de relatieve ernst van delicten schuil, die parallel kunnen lopen met percepties, opvattingen en organisatiebelangen in onderscheiden onderdelen van het Openbaar Ministerie of de politie. Geeft het Openbaar Ministerie, al dan niet gevoed door opvattingen of beslissingen van regering en parlement, prioriteit aan de opsporing en vervolging van milieudelicten en plaatst het fraudebestrijding op het tweede plan, dan heeft dit gevolgen voor het functioneren van milieu- en fraudetaken bij politie en justitie.

Dit perspectief geldt mutatis mutandis ook voor de hoge prioriteit die de politici en leidinggevendenden bij politie en justitie sinds het einde van de jaren tachtig gaven aan de bestrijding van de zware, georganiseerde criminaliteit. Het bracht een verschuiving teweeg in het politie- en justitiewerk, en daarmee in de verhoudingen binnen politie en justitie. Dat de nadruk bij de bestrijding van de zware, georganiseerde criminaliteit werd gelegd op het aanpakken van de georganiseerde drugshandel, betekende dat de deskundigheid van drugexperts van meer gewicht was dan die van de experts in andere soorten zware criminaliteit.

Een van de rapporten van de enquêtecommissie opsporingsmethoden – 'Organisatie van de opsporing' (bijlage VI) – is, naast vele passages over samenwerking en coördinatie tussen bij de opsporing betrokken organisaties en diensten, ook een *Fundgrube* voor bureaupolitieke empirie en raakt in het verlengde daarvan de kern van de zogeheten organisatiecrisis. De interdepartementale relaties tussen Justitie en Binnenlandse Zaken waren in de door de commissie onderzochte periode in menig opzicht het best als 'moeizaam' te typeren: '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' (bijlage VI,

336). Dat gold voor uiteenlopende kwesties, zoals de totstandkoming van de Aanpak georganiseerde criminaliteit, de Regeling bijzondere opsporingskosten politie en de kernteamconvenanten. Het ene ministerie – Justitie – zette vele, kostbare kaarten op de bestrijding van de zware, georganiseerde criminaliteit; het andere – Binnenlandse Zaken – was veeleer gericht op handhaving van de openbare orde en bestuurlijke en maatschappelijke behoeften aan alledaagse politiezorg op straat. Voorzover dit laatste ministerie zich zorgen maakte over de stijgende criminaliteit, lagen vanuit dat perspectief eerst en vooral inspanningen van de ‘gewone’ recherche op het gebied van alledaagse criminaliteit, ooit nog ‘kleine’ criminaliteit genoemd, voor de hand.

Bureaupolitieke spanningen deden zich ook intradepartementaal, binnen Justitie, voor. Hoewel de top van het ministerie bij het inzetten van allerlei middelen en methoden voor ‘de oorlog tegen de zware georganiseerde criminaliteit’ geen tijd wilde verliezen in een ongetwijfeld tijdrovend wetgevingsproces, waren er sommigen die desondanks aandrongen op nadere wet- en regelgeving. Dat leidde in een sfeer waarin zelfs van een noodtoestand, dus ook van toepassing van het adagium ‘nood breekt wet’ werd gesproken, tot een koud conflict: voor- en tegenstanders communiceerden niet meer met elkaar. Daarmee waren de spanningen en tegenstellingen niet verdwenen. Een departementaal topjurist die pleitte voor nadere wet- en regelgeving, getuigde: ‘Ik rekende niet op een erg willig gehoor voor dat soort opmerkingen. Daarom liet je het maar achterwege’ (bijlage vi, 3r6).

Het spoor kan verder worden getrokken naar de verschillen in perceptie, opvattingen en belang tussen de tactische recherche en de CID, tussen staande regiokorpsen en kernteams, tussen het Openbaar Ministerie en Justitie en bijzondere opsporingsdiensten en ‘hun’ ministerie, en binnen het Openbaar Ministerie tussen ‘gewone zaak’ en ‘zwacri’-officieren van justitie. De bureaupolitiek bereikte echter haar onmiskenbare hoogte- of dieptepunt in het scherpe conflict tussen ‘Haarlem-Utrecht’ en ‘Amsterdam’ over de Deltamethode en andere werkwijzen waarbij drugs werden doorgeleverd en doorgelaten. Bepalen wij ons tot de inhoudelijke aspecten van het conflict en laten wij veronderstellingen over machtsstreven en persoonlijk effectbejag achterwege, dan resteert een fundamentele tegenstelling tus-

sen voor- en tegenstanders van het gebruik van opsporingsmethoden – in het bijzonder de Deltamethode – die de kritieke vraag opwierp wie wie in de greep had: ‘wie runt wie?’

Geen speler heeft dominante invloed: compromisvorming

Nederland is typisch een land van checks en balances. Tot de grondpatronen van de Nederlandse samenleving en staat behoren een aversie tegen machtsconcentratie en centralisme. Dominante macht en invloed wordt gewantrouwd. Dat geldt, zoals eerder vermeld, juist ook op het terrein van justitie en politie waar de toe- en uitrusting met dwang- en geweldsmiddelen in theorie een vergaande machtsontwikkeling mogelijk maakt.

De mate waarin de bestrijding van de zware, georganiseerde criminaliteit in de tweede helft van de jaren tachtig als alles overheersend perspectief gepresenteerd en aanvaard werd, was in de Nederlandse verhoudingen ongebruikelijk. Het was alleen verklaarbaar uit het gevoel dat het land gevaar liep door misdaadorganisaties onder de voet te worden gelopen. Liquidaties op de openbare weg droegen bij aan het beeld dat de overheid haar greep op de opsporing en vervolging van zware criminaliteit dreigde te verliezen. Omdat de meest aansprekende misdaadanalyses vooralsnog uitgingen van het bestaan van piramidaal geordende criminele organisaties, had het er alle schijn van dat de Nederlandse staat, die zich van oudsher kenmerkte door collegiaal bestuur en sterk gecontroleerde machtsuitoefening, werd uitgedaagd door een klein aantal meedogenloze misdaadbaronnen.

Vanuit dat perspectief is het des te opvallender dat de strijd tegen de zware, georganiseerde misdaad toch gepaard ging met typisch Nederlands overleg en met voortdurende pogingen de bestuurlijke autoriteiten van de ernst van de situatie te overtuigen en hen op gepaste wijze te compenseren voor de relatieve onderbelichting van hun beeld van toereikende veiligheids- en politiezorg. Het overleg over op de situatie toegesneden organisatievormen – zo nodig afgezonderde interregionale researchteams – en uitvoeringsregelingen had plaats in het collegiale verband van grote, soms ‘vreemde’ vergaderingen (RRG) en in bijeenkomsten van het driehoeksoverleg in de verschillende plaatsen. De besluitvorming was en bleef lange tijd compromissoir

van aard. Pas toen de situatie rond het IRT Noord-Holland/Utrecht in het najaar van 1993 op scherp kwam te staan en begin december 1993 de vlam in de pan sloeg, kwam het tot ongewoon scherpe, vaak publieke confrontaties tussen al dan niet geüniformeerde autoriteiten. Maar hoe hoog de emoties ook nadien opliepen en hoezeer de verschillende partijen in de jaren daarna ook probeerden het gelijk volledig naar zichzelf toe te halen, de uitkomsten van jaren van spanning, conflict en tegenstelling over de opsporing plaatsen wij toch vooral in het teken van 'gelijk oversteken', het rechte trekken van scheefgegroeide verhoudingen en, ook al ging het om een fundamenteel vraagstuk van rechtsstatelijkheid en democratische controle, inhoudelijk compromis. In de IRT-affaire moesten zowel de minister van Justitie (CDA) als zijn collega van Binnenlandse Zaken (PvdA) aftreden. Tijdens de parlementaire enquête betwistten de Amsterdamse autoriteiten, als vertegenwoordigers van 'hun' organisaties, met redelijk succes het negatieve oordeel van de commissie-Wierenga over hun optreden, maar hun klemmend appel voor ongeclausuleerd eerherstel was toch te veel gevraagd. Na de parlementaire enquête werd geschoven met posities, maar harde sancties bleven achterwege.

De bureaupolitiek wordt bij de uitvoering van genomen beslissingen voortgezet

De organisatiecrisis manifesteerde zich in alle scherpste in de fase waarin moeizaam totstandgekomen beslissingen moesten worden uitgevoerd. De crisis in de opsporing voert in hoge mate terug tot de wijze waarop de daarbij betrokken organisaties en diensten de wet- en regelgeving, meer in het bijzonder de daarin gelaten of daaruit *hineininterpretierte* ruimte, in de dagelijkse praktijk ten uitvoer brachten. In de periode voorafgaand aan de ontbinding van het IRT Noord-Holland/Utrecht werd de uitvoering van moeizaam tot stand gekomen beslissingen en regelingen, zoals de BOP-regeling, voortdurend afgeremd en omgebogen. De in die regeling voorziene subsidiëring van politiemensen die aan IRT's werden afgestaan, was onderwerp van onafgebroken touwtrekken binnen en tussen regiokorpsen, en tussen regiokorpsen en de IRT's. Wanneer een bijzondere opsporingsmethode na veel discussie over misbruik van bevoegdheden in een regio of ressort als niet toelaatbaar werd bestempeld (Noord-Hol-

land/Utrecht), werd het gebruik ervan in andere gebieden in het land (Rotterdam-Rijnmond) voortgezet. De opsporingscrisis kenmerkte zich niet alleen door grove overschrijdingen van bevoegdheden en verantwoordelijkheden, maar juist ook door het ontwijken, net even mijden of rationaliseren van de letter en de geest van bestaande regelingen en procedures. Wat in de besluitvorming 'boven over' niet bereikt kon worden, werd 'onderlangs' bewerkstelligd. De mogelijke gevolgen van tegengestelde en concurrerende opvattingen en belangen over de status van criminele informatie tussen de tactische recherche en CID's werden door middel van allerlei bochtige constructies – U-bocht en L-bocht – tenietgedaan. Bij formeel zware procedures gericht op de toestemming van bepaalde opsporingsmethoden, werd vaak genoeg genomen met een half woord: 'In een aantal AT's (arrestatieteams) vraagt de chef AT na of er toestemming is van het Openbaar Ministerie, maar gaat verder af op het woord van de opdrachtgever/verzoeker dat dat het geval is' (PEC, 117).

4 Street-level bureaucraten

Inzicht in de crisis in de opsporing kan voor een deel verkregen worden door specifiek aandacht te besteden aan het functioneren van individuele officieren van justitie en van individuele politiefunctionarissen. Wat op dit microniveau gedaan en nagelaten werd, is van grote invloed geweest op de beeldvorming over de crisis in de opsporing in het algemeen en de IRT-affaire in het bijzonder. Street-level bureaucraten – uitvoerende ambtenaren – hebben een bepalende rol in de opsporing. Enkele typische kenmerken van uitvoerend ambtelijk werk vormen een goede leidraad voor een microanalyse van de crisis in de opsporing:

- * de zeer ruime beleidsvrijheid voor politieambtenaren;
- * de ontwikkeling van eigen machtsbronnen door politie- en justitieambtenaren;
- * de beperkte sturings- en controlemogelijkheden en de bepalende rol van vertrouwelijkheid en geheimzinnigheid in de opsporing (vergelijk Lipsky 1980).

Deze analyse richt zich vooral op de gezagscrisis en de organisatiecrisis.

Beleidsvrijheid

'Street-level bureaucrats have considerable discretion in determining the nature, amount and quality of benefits and sanctions provided by their agencies' (Lipsky 1980, 13) De beleidsvrijheid van uitvoerende contactambtenaren vormt de kern van het denken over street-level bureaucrats. Deze ambtenaren kunnen, zonder anderen te consulteren, vergaande beslissingen nemen. Zij nemen in afzonderlijke situaties eigenstandig beslissingen. Hoewel er regels en richtlijnen bestaan, wordt het aan de individuele ambtenaar overgelaten op welke wijze opgetreden wordt. Het verband tussen de specifieke regelingen en richtlijnen en het individuele optreden van de uitvoerende ambtenaar is lang niet altijd duidelijk.

Politiefunctionarissen zijn street-level bureaucrats bij uitstek. Zij hebben intensieve contacten met het publiek. Zij worden rechtstreeks met criminelen geconfronteerd. Zij kunnen en moeten zelf beslissingen nemen over interventies en non-interventie. Zij hebben expliciet de ruimte om soms niet op te treden. De criteria voor al dan niet optreden zijn divers en laten de afzonderlijke agenten veel beslissingsvrijheid. Vanwege de combinatie van vrijheid van handelen en de gevoeligheid en ingrijpendheid van het politiewerk, worden uitvoerende politiefunctionarissen ook wel aangeduid als *street-level politicians*.

Het inzicht in de crisis in de opsporing kan met behulp van dit conceptuele kader van beleidsvrijheid vergroot worden. De leiding van politiekorpsen en officieren van justitie lieten veel ruimte aan individuele medewerkers van de criminele inlichtingendiensten en van de tactische recherche om op te treden. Zij namen deze vrijheid ook. In een groot aantal opsporingsonderzoeken werden beslissingen over de inzet van bijzondere opsporingsmethoden primair genomen door individuele laaggeplaatste politiefunctionarissen. In verschillende gevallen was dat onvermijdelijk: in een direct contact met leden van een criminele organisatie moest een informant beslissen of een container met drugs moest worden doorgelaten. In andere gevallen werd door de uitvoerende ambtenaren bewust eigen beleidsruimte geclaimd. Vooral observatieteams en technische recherche-eenheden gebruikten methoden op eigen gezag, en op een wijze die hun verantwoord en effectief leek. De verwikkelingen rond de Deltamethode

in het algemeen en meer in het bijzonder de handelingen van rechercheurs Langendoen en Van Vondel, getuigen van de betekenis van het conceptuele kader van beleidsvrijheid als analyse-instrument voor de crisis in de opsporing.

Is de ruime beleidsvrijheid binnen de Nederlandse politie al een gegeven, bij de recherche is de beleidsvrijheid groter dan in andere delen van de politie. Rechercheren is een specialisme met een hoge status binnen de politie. Die status is in belangrijke mate terug te voeren tot de grote mate van zelfstandigheid die rechercheurs hebben bij de opsporing van strafbare feiten. Bij de opsporing van de zware, georganiseerde criminaliteit was dit des te sterker het geval. De hierbij betrokkenen politiefunctionarissen waren van oordeel dat alleen zij een verantwoord beeld hadden van de zware, georganiseerde criminaliteit en van de maatregelen die daartegen moesten worden getroffen. Inmenging en bemoeienis van anderen werden niet geduld. De toch al grote beleidsvrijheid werd nog verder versterkt door het elitekarakter van de recherche-eenheden die zich concentreerden op de zware, georganiseerde criminaliteit.

Eigen machtsbronnen

Een cruciaal kenmerk van street-level bureaucrats is dat zij beschikken over eigen machtsbronnen waarmee zij hun autonomie kunnen verzekeren: deskundigheid, kennis, inzicht en vooral ook ervaring. Die eigen machtsbronnen stellen hen in staat relatief onafhankelijk van anderen op te treden. In de hogere regionen in de organisatie zijn ze afwezig. Ze behoren typisch toe aan die ambtenaren die hun werk in rechtstreeks contact met de samenleving doen. Voor het goed functioneren van overheidsorganisaties is dit tegelijk problematisch en onontbeerlijk.

Bij de opsporing van zware, georganiseerde criminaliteit hadden politiefunctionarissen verschillende machtsbronnen tot hun beschikking. Rechercheurs van criminele inlichtingendiensten beschikten als enigen over de complexe kennis en informatie over de gebruikte opsporingsmethoden. Het leidde tot enkele creatieve opsporingsmethoden: inkijken, thermische observatieapparatuur, vuilnisnuffel, ziekenhuisobservatie enzovoort. Deze informatie werd afgeschermd, ook voor de eigen collega's. De leiding van politiekorpsen, officieren van justitie,

rechters-commissarissen en zelfs de Tweede Kamer waren afhankelijk van deze individuele rechters om een beeld te krijgen van de inhoud en het daadwerkelijke gebruik van bijzondere opsporingsmethoden. Een klein aantal rechters bij de technische recherche had een feitelijk kennismonopolie op de inzet van complexe technische observatieapparatuur.

Bepalend was mede dat de rechters de deskundigheid, kennis en informatie niet met anderen wensten te delen. Buiten hun kleine kring bestond geen inzicht in wat er precies gebeurde. De rechters van criminele inlichtingendiensten cultiveerden een besloten groeps cultuur. Buitenstaanders drongen niet of nauwelijks hierin door. De groeps cultuur werd bewaakt door het gebruik van specifieke normen en een overdreven geheimhoudings cultuur. Telkens weer werd het argument gebruikt dat meer openheid het leven van informanten in gevaar zou brengen. Met dit argument – terecht of onterecht – slaagden rechters van criminele inlichtingendiensten er lange tijd in de geslotenheid van de cultuur te behouden. Door velen, onder wie een niet gering aantal politieke en bestuurlijke autoriteiten, werden deze argumenten ook valide geacht.

De eigen machtsbronnen van de rechters van de criminele inlichtingendiensten, gecombineerd met een gesloten groeps cultuur, gaven hen een gevoel van onaantastbaarheid. Deze groep politiefunctionarissen functioneerde feitelijk in een gezagsvacuüm.

Sturing en controle versus geheimhouding

Street-level bureaucraten kunnen zich onttrekken aan organisationele autoriteit. Vanwege hun ruime beleidsvrijheid en hun eigen machtsbronnen hebben street-level bureaucraten altijd mogelijkheden om sturing en controle te ontwijken, te vertragen of in een door hen gewenste richting om te buigen. Leidinggevend zijn nauwelijks bij macht deze ambtenaren doeltreffend inhoudelijk te sturen en te controleren. Dat kan erin resulteren dat street-level bureaucraten doelen nastreven die niet overeenkomen met de doelen van de organisatie. 'One can expect a distinct degree of noncompliance if lowlevel workers' interests differ from the interests of those at higher levels, and the incentives and sanctions available to higher levels are not sufficient to prevail' (Lipsky 1980, 17).

De enquêtecommissie trok expliciete conclusies over sturing en controle. 'De commissie constateert dat de sturing en controle op opsporingsorganisaties en inlichtingendiensten door het Openbaar Ministerie tekortschieten. Hoewel moet worden gedifferentieerd naar de afzonderlijke organisaties, is naar het oordeel van de commissie het Openbaar Ministerie te afstandelijk. Het Openbaar Ministerie geeft te weinig sturing en controleert te weinig de opsporingsactiviteiten en de daarbij gebruikte methoden. Dit gebrek aan sturing is deels te wijten aan het Openbaar Ministerie, aangezien de leden ervan onvoldoende hebben gevraagd en hebben willen weten. Deels is het gebrek aan sturing en controle te wijten aan de politie en andere opsporingsinstanties aangezien zij onder het mom van vertrouwelijkheid en het beschermen van de identiteit van informanten geen sturing en controle toelieten' (PEC, 434).

De rechters van de criminele inlichtingendiensten konden zich effectief aan sturing en controle onttrekken. Vertrouwelijkheid en geheimzinnigheid waren volgens hen bittere noodzaak. Anders zou het leven van informanten, infiltranten en zelfs politiefunctionarissen in gevaar komen. Hoe meer mensen inzicht hadden in de gebruikte opsporingsmethoden, hoe groter de kans op openbaarheid en – dus – het gevaar dat velen zouden lopen. Met deze argumenten werd het Openbaar Ministerie jarenlang in zijn sturing en controle belemmerd. Voor officieren van justitie was de validiteit van deze argumenten niet te toetsen. Het hing van de individuele officier van justitie af, in hoeverre hij doorvroeg of de selectie van opsporingsmethoden inderdaad overliet aan de betrokken rechters. Geruime tijd was het opsporingsklimaat ongunstig voor de doorvragende officier.

De sfeer van vertrouwelijkheid en geheimhouding – die volgens de commissie in lang niet alle gevallen noodzakelijk was – deed sterk afbreuk aan de sturing en controle. De ruime beleidsvrijheid en de vergaande machtsbronnen waarover rechters van criminele inlichtingendiensten beschikten, hadden de overhand en tastten de rechtsstatelijke vereisten van diepgaande sturing en controle aan.

5 Afsluiting

De crisis in de opsporing is geduid als een drievoudige crisis: een normeringscrisis, een gezagscrisis en een organisatiecrisis. Het zou onjuist zijn die drie-

voudige crisis op te vatten als drie afzonderlijke, los van elkaar staande crises. De theoretische en conceptuele oefening bevestigt die empirische bevinding en zorgt op haar beurt voor een verdieping van dat empirische inzicht. Aan de theoretische en conceptuele oefening ontleen wij een aantal inzichten die meer licht werpen op de diepte van de crisis in de opsporing. Zij onderstreept de constatering van de enquêtecommissie: 'De crisis in de opsporing gaat diep' (PEC, Ten geleide).

De normeringscrisis die wij op het macroniveau hebben geplaatst, blijkt zich zonder enige tempering door het gehele opsporingsbestel heen te kunnen verspreiden. Wanneer de politieke gezagsdragers en andere autoriteiten aan de jurisprudentie voorrang geven boven wettelijke normering, werkt dat in alle lagen en aan alle kanten van dat bestel door. Het demonstreert de doorslaggevende betekenis die wetgeving in een zo gevoelig domein kan en moet hebben. Gebrek aan normerende arbeid van politiek verantwoordelijke gezagsdragers en parlementariërs kan een corrumperend effect hebben tot ver in de uitvoerende macht.

Eenzelfde beeld geeft de analyse van de gezagscrisis. Die manifesteert zich, mede op grond van het spit- en graafwerk van de enquêtecommissie, op het uitvoerende niveau van de street-level bureaucraten, maar moet geplaatst worden in het teken van diffuse gezagsverhoudingen op vrijwel alle niveaus in het opsporingsapparaat. Sterker uitgedrukt voert de gezagscrisis op het uitvoerende niveau terug tot de vage gezagsverhoudingen tussen en binnen grote, vaak ook machtige en met wettelijk gezag toegeruste bevoegdheden en verantwoordelijkheden. Het is bij voorbeeld mogelijk gebleken dat de in de wet vastgelegde gezagsrelatie tussen het Openbaar Ministerie en de politie in de praktijk lange tijd op volstrekt uiteenlopende wijze uitgelegd werd. Dat moest – zo onderstreept de theoretische en conceptuele oefening – wel tot problemen op het uitvoerende niveau leiden.

De organisatiecrisis die wij vooral in bureaupolitiek perspectief hebben geplaatst, heeft – zo zegt ook de theorie van de bureaupolitiek – alles te maken met de crises op macro- en microniveau. De bureaupolitiek tussen justitie en bestuur, tussen onderde-

len van het justitiële apparaat en tussen takken van de politie is niet voor niets beschreven in termen van een eerst en vooral gewild en bedoeld stelsel van checks and balances, van macht en tegenmacht, van macht en horizontale controle op die macht. Dat stelsel is de resultante van politieke besluitvorming, sterker nog van het constitutionele arrangement dat wij koesteren. Pas als dat geconstateerd is, kunnen wij inbreken in de bureaupolitieke strijd in het opsporingsbestel. Dat uitvoerende ambtenaren, op het microniveau, ge- en misbruik kunnen maken van de competitie en rivaliteit tussen en binnen de organisaties waar zij werkzaam zijn, is bekend. Sommigen zijn zelfs meester in het daarbij behorende kruip-door-sluip-door spel. Een cultuur van absolute geheimhouding, die zij ook nog eens zelf in stand helpen houden, geeft hen dan de vrije hand.

De toekomst

De verwachtingen voor de toekomst zijn niet hooggestemd. Ondanks veel nieuwe regelgeving, diep ingrijpende reorganisaties en overplaatsingen van personen blijven verschillende structurele elementen van de crisis aanwezig. De enquêtecommissie – en in haar verlengde de Kamer en de regering – is er tot op heden niet in geslaagd de crisis in de opsporing op te lossen. De oorzaken van deze crisis gaan diep en blijven verstrekend. Telkens weer worden autoriteiten en publiek geconfronteerd met bevindingen die de enquêtecommissie begin 1996 tot haar diagnose van een drievoudige crisis in de opsporing brachten – of het nu het gebruik van niet toelaatbare opsporingsmethoden of de tegenwerking tussen overheidsdiensten betreft.

De logica gebiedt te zeggen dat de kennelijk blijvende aanwezigheid van structurele elementen van de crisis in de opsporing, noopt tot een forse herziening van de organisatie en het functioneren van politie en justitie. Kamer en regering zijn er, gesteund door politie, justitie en bestuur, weliswaar in geslaagd het thema te depolitiseren. Maar het valt te betwijfelen of dit gepaard is gegaan met het verleggen van de zo krachtige onderstroom van 'grensverleggend rechercheren' en het opruimen van haarden van ongezonde bureaupolitiek.

Literatuur

- Allison, G.T., 1971, *Essence of decision*. Boston.
- Berg, J van den, 1990, *Stelregels en spelregels in de Nederlandse politiek*. Alphen aan den Rijn.
- Bovens, M.A.P., en W.J. Witteveen (red.), 1985, *Het schip van staat*. Zwolle.
- Bovens, M.A.P., 1990, *Verantwoordelijkheid en organisatie*. Zwolle.
- Bovens, M.A.P., en P. 't Hart, 1996, *Understanding policy fiascoes*. New Brunswick.
- Burkens, M.C., H.R.B.M. Kummeling en B.P. Vermeulen, 1990, *Beginnelsen van de democratische rechtsstaat*. Zwolle.
- Downs, A., 1967, *Inside bureaucracy*. Boston.
- Hendriks, F. en Th. Toonen (red.), 1998, *Schikken en plooiën: De stroperige staat bij nader inzien*. Assen.
- Lipsky, M., 1980, *Street-level bureaucracy*. New York.
- Muller, E.R., 1994, *Terrorisme en politieke verantwoordelijkheid*. Arnhem.
- Peters, B.G., 1989, *The politics of bureaucracy*. New York.
- Rosenthal, U., 1988, *Bureaupolitiek en bureaupolitisme*. Alphen aan den Rijn.
- Rosenthal, U., A.B. Ringeling, M.A.P. Bovens, P. 't Hart en M.J.W. van Twist, 1996, *Openbaar bestuur: Beleid organisatie en politiek*. Alphen aan den Rijn.
- Tuurenhout, M., 1992, *Parlementaire controle en ambtelijke verantwoordelijkheid*. Arnhem.
- Tweede Kamer der Staten Generaal, Eindrapport Enquête-commissie Opsporingsmethoden, *Inzake opsporing*. Bijlagen Handelingen, 1995-1996, 24072, nr. 11.