

1.1 INLEIDING

Het is anno 2025 ruim dertig jaar geleden dat een parlementaire enquête begon naar het toenmalige interregionale rechercheteam (IRT) Noord-Holland/Utrecht en de gehanteerde opsporingsmethoden in het kader van de aanpak van (zware) drugscriminaliteit. Het onderzoek van de parlementaire enquêtecommissie, bekend als de commissie-Van Traa, leverde kritiek op het functioneren van de opsporingsorganisatie en op de wijze waarop de opsporing naar georganiseerde criminaliteit zich destijds in de praktijk had ontwikkeld. De uitkomsten van het onderzoek werden in februari 1996 gepresenteerd. Sinds die tijd is de belangstelling voor de opsporing in Nederland verder toegenomen. De IRT-affaire, de parlementaire enquête opsporingsmethoden, het onderzoek van de Commissie Posthumus naar de Schiedammer parkmoord en kritische geluiden van (voormalig) politiemedewerkers hebben eraan bijgedragen dat verschillende processen in gang zijn gezet om het functioneren en de kwaliteit van de opsporing en opsporingsprocessen, en de prestaties te verbeteren (Kop & Klerks, 2024; De Groot, 2023; Huisman e.a., 2016; Princen, 2015; Terpstra, e.a., 2013; Kop, 2012; Kop, Van der Wal & Snel, 2012; Kop & Tops, 2010; Fijnaut, 2010; De Poot e.a., 2004, Spapens, 2006).

De parlementaire enquêtecommissie opsporingsmethoden heeft vastgesteld dat de politie toentertijd (op eigen gezag) allerlei methoden inzette in onderzoeken naar georganiseerde criminaliteit, die deels een inbreuk maakten op grondrechten van burgers en zonder dat de inzet van deze methoden wettelijk was genormeerd. De enquêtecommissie heeft bovendien geconstateerd dat deze methoden ook werden ingezet in zogenoemde 'proactieve' opsporingsonderzoeken. De onderzoeken hadden vooral tot doel inzicht te krijgen in criminele organisaties om deze 'te kunnen ontmantelen'. In lang niet alle gevallen hebben de onderzoeken tot daadwerkelijk ingrijpen geleid. De abstract geformuleerde doelstellingen zouden ertoe hebben bijgedragen dat opsporingsonderzoeken naar georganiseerde, criminele verbanden 'eindeloos' konden uitdijen en voortduren, naar verluidt omdat de criminele organisatie nog niet volledig in beeld was. Het onderzoek was en bleef vooral gericht op het verzamelen van informatie over criminele organisaties.

De IRT-affaire gevolgd door het parlementaire onderzoek zijn belangrijke sleutelmomenten in de geschiedenis van de opsporing van georganiseerde criminaliteit. Als reactie hierop werd onder meer het juridisch kader voor de opsporing aanzienlijk uitgebreid. De implementatie van de Wet bijzondere opsporingsbevoegdheden in het Wetboek van Strafvordering en de verruiming van het opsporingscriterium begin 2000 hebben het juridisch kader voor de opsporing ingrijpend gewijzigd. Daarmee heeft de politie meer mogelijkheden gekregen om georganiseerde criminaliteit aan te pakken. Het Wetboek van Strafvordering voorziet in de mogelijkheid om in bepaalde omstandigheden bijzondere opsporingsmethoden in te zetten. Het gaat hierbij om methoden die heimelijk worden toegepast en die een inbreuk maken op grondrechten van burgers, zoals tappen, het opnemen van vertrouwelijke communicatie, stelselmatige observatie en vormen van *undercover* optreden. Deze opsporingsmethoden kunnen ook worden aangewend in zogenoemde proactieve opsporingsonderzoeken.

Het ontstaan van een proactieve oriëntatie in de opsporing is een reactie op de (veronderstelde) gebrekkige effectiviteit van de traditionele opsporing die in de regel overwegend reactief van aard is (Weisburd & Majmundar, 2018). Veelvuldig werd en wordt geconstateerd dat te veel criminele organisaties ongestraft en ongestoord hun gang kunnen blijven gaan (Fijnaut, 2023; Inspectie J&V, 2019b; Nationale PolitieBond, 2018; Van der Torre, Van Duin & Bervoets, 2013; Kop, 2012; Raad van Korpshoofden, 2011; Heijmans, 2010). De ambitie om te komen tot een meer proactieve benadering in de opsporing wordt vaak in één adem genoemd in de behoefte om 'nieuwe', 'slimme', 'innovatieve', 'creatieve' of 'efficiënte en effectieve' opsporingsstrategieën te ontwikkelen. Klassieke opsporingsonderzoeken blijven doorgaans beperkt tot de opheldering van een concreet misdrijf, dat vaak ook de aanleiding was om het opsporingsonderzoek te starten. In geval van georganiseerde criminaliteit zou deze traditionele, vooral incidentgerichte manier van opsporen ertoe leiden dat telkens weer nieuwe strafbare feiten worden opgespoord en telkens opnieuw verdachten worden vervolgd, maar dat de organisatie(structuur) die aan het op grote schaal plegen van misdrijven ten grondslag ligt, overeind blijft (Kamerstukken II 1996/97, 25403, nr. 3: p. 4). Het plegen van misdrijven kan zo door blijven gaan. Er wordt in dit verband wel gesproken van 'dweilen met de kraan open'. Om georganiseerde criminaliteit (beter) te kunnen aanpakken groeide vanaf eind jaren tachtig van de vorige eeuw binnen de politie en ook daarbuiten het besef dat de zware georganiseerde criminaliteit een andersoortige aanpak vergt dan tot dan toe gebruikelijk was. Geleidelijk lijkt een meer proactieve aanpak van georganiseerde criminaliteit te ontstaan (Kop, 2012; Maguire, 2003; Kamerstukken II 1995/96, 24072, nrs.10-11). Deze verschuiving sluit aan bij andere ontwikkelingen in het politiewerk, waarbij wordt geprobeerd te komen tot een politie die niet slechts (achteraf) reageert op afzonderlijke misdrijven (Weisburd & Majmundar, 2018). Een proactieve opsporing past bij andere ontwikkelingen,

zoals het streven naar een meer probleemgerichte en informatiegestuurde politie (Goldstein, 1979; Tilley, 2003).

Een van de doelen van deze studie is na te gaan in hoeverre in opsporingsonderzoeken naar georganiseerde criminaliteit wordt gekozen voor een proactieve benadering. Om deze vraag te beantwoorden wordt onderzoek gedaan naar een bredere vraag, namelijk: **hoe neemt de Nederlandse politie in de praktijk beslissingen over uit te voeren opsporingsonderzoeken naar georganiseerde criminaliteit en over de daarbij te hanteren onderzoeksstrategie?**

De centrale onderzoeksvraag is uitgewerkt in vier deelvragen:

1. *Op welk moment en door welke actoren worden beslissingen genomen ten aanzien van de vragen (A) welke opsporingsonderzoeken naar georganiseerde criminaliteit in behandeling worden genomen en (B) welke onderzoeksstrategie in uit te voeren opsporingsonderzoeken moet worden gehanteerd?*
2. *In welke gevallen wordt in Nederland in de praktijk in opsporingsonderzoeken naar georganiseerde criminaliteit besloten een proactieve benadering te hanteren en welke invulling krijgt deze?*
3. *Op basis van welke (soort) informatie worden beslissingen genomen over uit te voeren opsporingsonderzoeken naar georganiseerde criminaliteit en de daarbij te hanteren onderzoeksstrategie, welke (opsporings)handelingen zijn op dat moment verricht en wat heeft dat inhoudelijk aan informatie en inzichten opgeleverd?*
4. *Welke factoren en omstandigheden zijn van invloed op het nemen van deze beslissingen, waaronder de beslissing om wel of geen proactieve benadering te hanteren?*

In deze studie ligt de focus op besluitvorming rond de start van opsporingsonderzoeken en de (informatie)fase die daaraan voorafgaat. Onderzoek naar besluitvorming *voorafgaand aan* of in de beginfase van een opsporingsonderzoek is van belang, omdat de contouren van een (proactief) opsporingsonderzoek in belangrijke mate bij de start en in de aanloop daar naartoe zullen worden vormgegeven (vgl. Salet, 2015; Clark, 2007; De Poot e.a., 2004; Wright, 2001; Maguire, 2000).

Deze studie is gebaseerd op bevindingen van drie deelonderzoeken. Het eerste en tweede deelonderzoek zijn uitgevoerd in de periode 2007-2010. Dit was in het toenmalige regionale politiebestedel. Het derde deelonderzoek is uitgevoerd in 2024. Aan het einde van dit hoofdstuk, in paragraaf 1.7, worden de hoofdlijnen van de opzet van het onderzoek uiteengezet. In hoofdstuk 3 worden de vraagstelling en onderzoeksopzet verder uitgewerkt.

In dit inleidende hoofdstuk worden de context en achtergronden van deze studie geschetst. De opbouw is als volgt. Paragraaf 1.2 gaat over ontwikkelingen in opsporingsonderzoeken naar georganiseerde criminaliteit en de daarbij gehan-

teerde onderzoeksstrategieën. Vervolgens wordt ingegaan op het beleidskader (paragraaf 1.3) en de uitbreiding van het juridisch instrumentarium (paragraaf 1.4) die voor besluitvorming over uit te voeren (proactieve) opsporing van georganiseerde criminaliteit van belang zijn. In paragraaf 1.5 wordt beschreven welke betekenissen aan het begrip proactieve opsporing worden toegekend en wordt een definitie van proactief opsporen geformuleerd die in deze studie als uitgangspunt wordt genomen. In paragraaf 1.6 wordt ingegaan op de aanleiding en relevantie van het onderzoek. Tot slot wordt in paragraaf 1.7 de opzet van het onderzoek geschetst.

1.2 ONTWIKKELINGEN IN OPSPORINGSONDERZOEKEN NAAR GEORGANISEERDE CRIMINALITEIT EN GEHANTEERDE ONDERZOEKSSTRATEGIEËN

Sinds het begin van de jaren negentig van de vorige eeuw krijgt de aanpak van zware, georganiseerde criminaliteit politiek en beleidsmatig steeds meer aandacht (Abraham e.a., 2021; Wever, 2020; Fijnaut, 2010; Spapens, 2006). In de nota 'De georganiseerde criminaliteit in Nederland' (1992) van de ministers van Justitie en Binnenlandse Zaken worden voor het eerst beleidsvoornemens uiteengezet voor een 'geïntensiveerde bestrijding' van de georganiseerde misdaad in Nederland (Kamerstukken II 1992/93, 22838, nr. 2). Met de oprichting van interregionale rechteamts begin jaren negentig zijn de eerste organisatorische veranderingen zichtbaar, waarmee een impuls werd gegeven aan de opsporing van georganiseerde criminaliteit. Deze teams richtten zich specifiek op de bestrijding van vormen van zware, georganiseerde criminaliteit, die de grenzen van afzonderlijke politiekorpsen overstijgen. Deze interregionale rechteamts, een van de voorlopers van de huidige Eenheid Landelijke Opsporing en Interventies, en centrale rechteamts van de regionale politiekorpsen leggen zich vanaf dat moment toe op de opsporing van georganiseerde criminaliteit (Kruissink, Verwers & Dijkhoff, 1998; Nelen, 2002).

Het kenmerkende van georganiseerde criminaliteit is dat daders in groepsverband (al dan niet in wisselende samenstelling) stelselmatig en vaak op grote schaal misdrijven plegen, die voor politie en justitie veelal verborgen blijven. Volgens de parlementaire enquêtecommissie opsporingsmethoden (ook wel de commissie-Van Traa genoemd) is sprake van georganiseerde criminaliteit '*indien groepen die primair gericht zijn op illegaal gewin systematisch misdaden plegen met ernstige gevolgen voor de samenleving, en in staat zijn deze misdaden op betrekkelijk effectieve wijze af te schermen*' (Kamerstukken II 1995/96, 24072, nr. 11: p. 24). Deze definitie wordt in verschillende onderzoeken en beleidsdocumenten als uitgangspunt genomen. Het gaat bij georganiseerde criminaliteit bijvoorbeeld om zogenoemde slachtofferloze delicten, zaken waarvan geen aangifte wordt gedaan uit angst voor represailles of zaken die criminelen onderling oplossen zonder tussenkomst van de politie.

Aan het plegen van deze misdrijven ligt een zekere mate van organisatie of een bepaalde structuur ten grondslag. Het plegen van strafbare feiten gaat hier vaak voort, ook als enkele (uitvoerende) verdachten uit een criminele groepering strafrechtelijk worden vervolgd voor een of enkele misdrijven.

Vanaf het begin van de jaren negentig werd binnen de politie naar manieren gezocht om de opsporing naar georganiseerde criminaliteit op een andere wijze vorm te geven dan men gewend was bij de recherche. Dit heeft ertoe geleid dat met name door de toenmalige interregionale rechercheteams omvangrijke onderzoeken werden uitgevoerd die tot doel hadden het 'oprollen' of 'ontmantelen' van criminele organisaties die in meerdere politieregio's, nationaal of internationaal actief waren. Het ging om langdurige rechercheonderzoeken, waarbij een looptijd van twee jaar of langer geen uitzondering was (Kamerstukken II 1995/96, 24072, nr. 11: p. 333). Deze onderzoeken waren erop gericht criminele organisaties in hun geheel aan te pakken. Met het opsporingsonderzoek werd geprobeerd tot de top van een criminele organisatie door te dringen. Inbeslagnemingen en arrestaties werden net zo lang uitgesteld tot de gehele criminele groepering in één keer kon worden 'ontmanteld'. Aanvankelijk waren de opsporingsonderzoeken waarin deze strategie werd toegepast erop gericht bepaalde personen van wie werd verondersteld dat zij een vooraanstaande positie in een criminele organisatie bekleden, 'onderuit te halen' (Klerks e.a., 2002). Deze opsporingsstrategie werd ingegeven door ideeën over maffiaorganisaties naar Italiaans en Amerikaans voorbeeld. Verondersteld werd dat het ook in Nederland zou gaan om hiërarchisch georganiseerde, piramidale criminele verbanden.

Zoals in de inleiding is geschetst, leverde het onderzoek van de commissie-Van Traa kritiek op het functioneren van de opsporingsorganisatie en op de wijze waarop de opsporing naar georganiseerde criminaliteit zich destijds in de praktijk had ontwikkeld. Ook vanuit de politie en het OM zelf ontstond in toenemende mate kritiek op de 'megaonderzoeken'. De Projectgroep Opsporing (2001) constateerde aan het begin van de eenentwintigste eeuw dat werd geworsteld met de opsporing van zware of georganiseerde criminaliteit. De resultaten die werden gerealiseerd, vielen tegen in verhouding tot de investeringen. Ondanks de lange duur van de onderzoeken in de interregionale rechercheteams kwam het in lang niet alle gevallen tot aanhoudingen en veroordelingen, laat staan tot ontmanteling van de betreffende criminele organisatie. Opsporingsonderzoeken die door de regionale rekerchediensten werden uitgevoerd kenden doorgaans een kortere looptijd. Bovendien vergden deze onderzoeken aanzienlijk minder menskracht en middelen. Door het uitvoeren van meerdere samenhangende kleinere onderzoeken naar delen van een crimineel samenwerkingsverband (CSV) konden regionale rekerchediensten vaak met minder middelen en in een korter tijdsbestek vergelijk-