

Samenvatting

Het onderzoek: achtergrond, onderzoeksvragen en gegevensverzameling

Achtergrond

In een undercovertraject treedt een opsporingsambtenaar zonder zich als opsporingsambtenaar kenbaar te maken in contact met één of meerdere personen (subjecten) met als doel om informatie of bewijs over/tegen hen of andere personen te verzamelen. De opsporingsambtenaar, een undercoveragent, opereert daarbij vanuit een bepaalde dekmantel en speelt een rol, bijvoorbeeld die van 'collega-crimineel'.

Het Nederlandse Wetboek van Strafvordering benoemt drie undercoverbevoegdheden: het stelselmatig inwinnen van informatie (SI); de pseudo-koop en -dienstverlening (PK/PDV); en de infiltratie (IF). De uitvoering van undercovertrajecten gebeurt doorgaans door een gespecialiseerd infiltratieteam van de politie, hoewel in beginsel ook andere opsporingsambtenaren en burgers bij zo'n traject kunnen worden ingezet.

De elementen van verborgenheid en misleiding die undercovertrajecten als opsporingsinstrument kenmerken, brengen zowel specifieke mogelijkheden voor de opsporing als ook potentiële risico's met zich mee. Mede daarom is het van belang inzicht te hebben in de uitvoeringspraktijk en resultaten van dit type opsporingsinstrument. Het Wetenschappelijk Onderzoek- en Documentatiecentrum (WODC) biedt dat inzicht met dit onderzoek.

Onderzoeksvragen

Het onderzoek is verricht vanuit de volgende probleemstelling:

Welke undercoverbevoegdheden worden uitgevoerd door politieke infiltratieteams en welke bijdrage levert de toepassing van de onderscheiden bevoegdheden aan de opsporing?

Deze probleemstelling is uitgewerkt in verschillende onderzoeksvragen, die zich samen laten vatten als: hoe vaak, waarom en wanneer worden undercovertrajecten ingezet; welke bijdrage levert de inzet van undercovertrajecten aan de opsporing en berechting van misdrijven; en welke factoren zijn van invloed op de uitvoering en resultaten van undercovertrajecten? Verder is in ons onderzoek de Nederlandse wet- en regelgeving en jurisprudentie bestudeerd en hebben we de regulering van undercovertrajecten in Nederland vergeleken met die in België, Duitsland, Engeland en Wales en de Verenigde Staten (VS).

Gegevensverzameling

Voor dit onderzoek zijn twee categorieën zaken bestudeerd. Ten eerste is informatie verzameld over alle 37 Nederlandse opsporingsonderzoeken waarin in 2004 contact is opgenomen met een infiltratieteam en waarin is besloten om een undercovertraject in te zetten. In dat jaar ging het in alle gevallen om SI en/of PK/PDV, geen enkele keer betrof het IF. Bestudering van deze 37 zaken vond plaats aan de hand van telefonische interviews met de zaaksofficier van justitie (zaaksOvJ) of een politieambtenaar en gegevens van de infiltratieteams. Voor IF beschikken we over informatie over een langere periode. De tweede categorie van zaken bestaat namelijk uit 23 Nederlandse opsporingsonderzoeken waarvoor in de periode 2000-2005 bij de Centrale toetsingscommissie (CTC) toestemming is gevraagd voor de inzet van IF. In die jaren zijn in totaal 24 Nederlandse zaken ter toetsing van de voorgenomen inzet van IF aan de CTC voorgelegd. Omdat in 1 zaak het IF-traject op het moment van onderzoek nog lopend was, is de betreffende zaak echter niet in het onderzoek meegenomen. De 23 zaken zijn bestudeerd op grond van dossiers bij de CTC, de eigenlijke opsporingsdossiers op de parketten en voor een deel van de zaken tevens op grond van face-to-face interviews met de zaaksOvJ en/of een politieambtenaar.

In totaal zijn bij 35 personen, werkzaam bij justitie of de politie, face-to-face interviews afgenomen. Een deel van de functionarissen is bevroegd naar aanleiding van hun betrokkenheid bij één (of meerdere) van de opsporingsonderzoeken waarin toestemming is gevraagd voor de inzet van IF. Bij de overigen vond het interview plaats op basis van een meer algemene betrokkenheid bij het onderwerp.

Verder zijn bij de infiltratieteams gegevens opgevraagd over hun werkzaamheden. Ook de Nederlandse wet- en regelgeving en jurisprudentie en de Nederlands- en Engelstalige wetenschappelijke en vakliteratuur is bestudeerd. Om inzicht te krijgen in de regulering van undercovertrajecten in België, Duitsland, Engeland en Wales en de VS, is wet- en regelgeving en jurisprudentie bestudeerd, is gebruikgemaakt van literatuur en is informatie verzameld bij Nederlandse en buitenlandse sleutelpersonen.

De regulering van undercovertrajecten in vergelijkend perspectief

Zowel in Nederland als in België, Duitsland en Engeland en Wales bestaat er inmiddels formele wetgeving voor het gebruik van bijzondere opsporingsbevoegdheden, waaronder undercovertrajecten. In de VS wordt het gebruik van undercovertrajecten gereguleerd via jurisprudentie. Kijken we naar de vier landen waarin undercovertrajecten in een formele wet zijn verankerd, dan zien we dat de codificatie in Nederland het meest gedetailleerd is uitgewerkt.

Wat betreft proportionaliteit en subsidiariteit bestaat er vooral een verschil tussen de vier onderzochte Europese landen enerzijds en de VS anderzijds. De inbreuken die een undercovertraject zou maken op de rechten van een persoon worden in de VS lager ingeschat. Het gebruik van undercovertrajecten is in de VS dan ook niet beperkt tot een bepaalde selectie van misdrijven of opsporingsonderzoeken. In de regulering en/of uitvoeringspraktijk van Nederland, België, Duitsland en Engeland en Wales daarentegen geldt voor de inzet van (bepaalde) undercovertrajecten wel de voorwaarde dat het moet gaan om misdrijven van een zekere ernst (proportionaliteit) en de voorwaarde dat andere opsporingsinstrumenten niet voldoen (subsidiariteit).

Zowel in Nederland als in België, Duitsland, Engeland en Wales en de VS geldt bij de uitvoering van undercovertrajecten een verbod op instigatie, dat wil zeggen een verbod op ontoelaatbare uitlokking. De invulling van dat verbod is echter niet gelijk. In de VS lijkt undercoveragenten meer actief en initiërend handelen toegestaan dan in ieder geval in Nederland; in de VS mag de politie dus verder gaan dan in Nederland alvorens van instigatie sprake is.

Voor de inzet van criminele burgers bij IF geldt in de Nederlandse uitvoeringspraktijk een verbod (hoewel niet absoluut). Het gebruik van een criminele burger bij SI of PK/PDV is in beginsel mogelijk, maar lijkt in de praktijk erg weinig voor te komen. In Duitsland, Engeland en Wales en de VS worden wel met (grote) regelmaat criminele burgers ingeschakeld in undercovertrajecten. In België gebeurt dat niet.

De openheid die in strafprocedures jegens uitgevoerde undercovertrajecten wordt betracht, is het grootst in de VS. In Duitsland is de transparantie veel kleiner dan in de VS en ook kleiner dan in Nederland.

De inzet van undercovertrajecten

In 2004 is voor 89 Nederlandse zaken contact opgenomen met een infiltratieteam en overwogen om een undercovertraject toe te passen. In 37 van die zaken is ook besloten om een undercovertraject in te zetten. In al die 37 zaken ging het zoals gezegd om de voorgenomen uitvoering van SI en/of PK/PDV. Uiteindelijk is in 34 van deze 37 zaken het undercovertraject ook daadwerkelijk gestart. Voor IF beschikken we over informatie voor een langere periode. In de periode 2000-2005 is in 24 Nederlandse opsporingsonderzoeken toestemming gevraagd om IF toe te passen. Van die 24 zaken hebben we er 23 bestudeerd. Daarvan is in 16 zaken toestemming gekregen voor de inzet van IF en in 14 van die zaken is ook daadwerkelijk een IF-traject gestart. Undercovertrajecten in het algemeen en met name IF worden dus weinig gebruikt.

De uitvoering van undercovertrajecten gebeurt voornamelijk door leden van infiltratieteams. De uitvoering door andere opsporingsambtenaren

dan leden van infiltratieteams en door burgers, hetgeen (onder bepaalde voorwaarden) wel is toegestaan, lijkt niet veel voor te komen.

Resultaten van undercovertrajecten en hun bijdrage aan opsporing en berechting

Van de 34 zaken waarin in 2004 (jaar van aanmelding bij het infiltratieteam) SI en/of PK/PDV is ingezet, is het in 31 zaken gelukt om contact te maken met het subject (niet noodzakelijkerwijs de hoofdverdachte). Uiteindelijk heeft de SI en/of PK/PDV in 12 zaken een bijdrage geleverd aan de opsporing en/of berechting. Daarvan heeft het undercovertraject in 7 zaken bewijs gegenereerd. In 6 van deze 7 zaken heeft het bewijs dat via het undercovertraject is verkregen een belangrijke rol gespeeld bij de veroordeling van (een) de verdachte(n). In de 7^e zaak is het bewijs niet van doorslaggevend belang geweest, maar heeft de ingezette SI wel ook het inzicht opgeleverd dat een ander deel van de verdenking die er ten aanzien van de verdachte bestond, niet juist was. In 4 zaken heeft het undercovertraject niet geresulteerd in bewijs, maar is op basis van de in het traject verzamelde informatie geconcludeerd dat de verdenking tegen de verdachte geheel of gedeeltelijk onjuist was of minder ernstig dan gedacht (uitsluiting). In 1 zaak ten slotte heeft het traject 'alleen' sturingsinformatie voortgebracht.

In 13 van de 14 bestudeerde Nederlandse opsporingsonderzoeken waarin in de periode 2000-2005 een IF-traject is gestart, is het de undercoveragent gelukt om contact te maken met het subject. Het uitgevoerde IF-traject heeft in 10 zaken een bijdrage geleverd aan de opsporing en/of berechting. 6 keer heeft het traject bewijs voortgebracht op basis waarvan verdachten zijn veroordeeld; dit bewijs heeft in 5 zaken een belangrijke en in 1 zaak een minder belangrijke rol gespeeld bij de veroordeling. Voor 4 IF-trajecten geldt dat ze geen bewijs hebben opgeleverd maar wel sturings- en/of restinformatie.

Een vergelijking van de resultaten van de undercovertrajecten met de resultaten van andere opsporingsinstrumenten is erg moeilijk of niet te maken. Voor het maken van een dergelijke vergelijking zouden opsporingsonderzoeken waarin een undercovertraject is ingezet, moeten kunnen worden afgezet tegen opsporingsonderzoeken waarin geen undercovertraject is gebruikt maar die op andere punten wel min of meer gelijk zijn. Bovendien zou dan binnen de opsporingsonderzoeken uit de beide categorieën de invloed van ieder ingezet opsporingsinstrument isoleerbaar moeten zijn, zodat duidelijk aanwijsbaar wordt wat de exacte, afzonderlijke bijdrage is van bijvoorbeeld respectievelijk een uitgevoerd(e) observatie, telefoontap en undercovertraject. Aan deze voorwaarden is niet voldaan. Het doen van vergaande uitspraken over de 'effecten' van undercovertrajecten of het beantwoorden van de vraag of de gevonden

opbrengsten van undercovertrajecten 'goed' of 'slecht' zijn, is dus niet mogelijk.

Wel kunnen we voor een aantal zaken met enig voorbehoud aangeven in hoeverre de behaalde einddoelen in de onderzochte zaken ook aan de ingezette undercovertrajecten te danken zijn.

Voor de zaken waarin alleen SI en/of PK is ingezet en het traject tot bewijs of (gedeeltelijke) uitsluiting van een verdachte heeft geleid, kunnen we, om redenen die in het rapport worden benoemd, zeggen dat die uitkomst waarschijnlijk niet of minder makkelijk met andere middelen bereikt had kunnen worden. Voor de zaken waarin IF bewijs heeft opgeleverd is, vanwege de grotere complexiteit van de zaken waarin IF is toegepast, moeilijker aan te geven of de uitkomst ook met andere middelen had kunnen worden verkregen.

Al eerder is door het WODC onderzoek verricht naar undercovertrajecten. Daarvan is in 1999 het rapport verschenen. Een eenduidige vergelijking van de opbrengsten van undercovertrajecten zoals die uit beide onderzoeken naar voren zijn gekomen, is niet goed mogelijk. Een van de redenen is dat de soorten undercovertrajecten die in de respectievelijke onderzoeksperiodes zijn ingezet, verschillen. Duidelijk is wel dat er in 2004 ten opzichte van 1996 (het jaar dat destijds is onderzocht) in meer opsporingsonderzoeken een undercovertraject is ingezet en dat er in 2004 veel vaker SI wordt toegepast en dan met name om de betrokkenheid van een verdachte vast te stellen bij een ernstig gewelds-, terreur- of zeden-/ mensenhandeldelict.

Risico's van het werken onder dekmantel

In de wetsgeschiedenis en de literatuur worden verschillende risico's beschreven die samenhangen met undercovertrajecten. Het gaat dan onder andere om risico's voor de integriteit, risico's voor de fysieke veiligheid en risico's voor het psychisch welzijn van undercoveragenten. In de onderzoeksperiode zijn geen Nederlandse gevallen gesignaleerd waarin integriteits- of fysieke risico's zich ook daadwerkelijk hebben gemanifesteerd. Respondenten geven verder weliswaar aan dat het werk van undercoveragenten bepaalde persoonlijke of psychologische gevolgen kan hebben, maar niet is gebleken dat dit ook in grote mate tot problemen leidt. We doen deze uitspraken met enig voorbehoud aangezien undercoveragenten zelf niet direct in het onderzoek zijn betrokken en we ook geen uitputtend onderzoek hebben gedaan naar opgetreden gevaren. Nu worden undercovertrajecten niet veel ingezet, waardoor een hoge (absolute) frequentie van de besproken potentiële problemen ook niet te verwachten is. Daarnaast spelen waarschijnlijk ook de specifieke voor-

waarden waaronder in de Nederlandse opsporingspraktijk undercovertrajecten worden ingezet een rol. We komen hier later op terug.

Factoren van invloed op uitvoering en resultaten van undercovertrajecten

We onderscheiden vier factoren die van invloed zijn op de uitvoering en resultaten van undercovertrajecten: het wettelijk kader; de criminele context; kenmerken van de opsporing; en de omgeving.

Juridisch kader

In het algemeen doen zich bij de praktische toepassing van de bepalingen uit het wettelijk kader, bijvoorbeeld wat betreft het doorlaatverbod, de verbaliseringsplicht en het onderscheid tussen de drie undercoverbevoegdheden, geen grote problemen voor. Wel lijkt de notificatieplicht niet altijd consequent te worden uitgevoerd. Sinds enige jaren wordt binnen het Openbaar Ministerie (OM) wel strikter aangestuurd op uitvoering van de notificatieplicht. Overigens biedt de formulering van de notificeringsplicht in artikel 126ff Wetboek van Strafvordering (Sv) expliciet ruimte om het notificeren uit te stellen ten behoeve van het opsporingsbelang ('zodra het belang van het onderzoek dat toelaat').

Door een aantal respondenten wordt gewezen op de beperking die het 'verbod' op het gebruik van criminele burgerinfiltranten met zich meebrengt. De inzet van een criminele burgerinfiltrant zou in sommige gevallen de mogelijkheid kunnen bieden om (sneller) in contact te komen met moeilijk te benaderen verdachten. In het onderzoek is echter vastgesteld dat de ruimte die er nog wel is voor het gebruik van (criminele) burgers, maar beperkt wordt gebruikt. Dit roept de vraag op waarom de mogelijkheden die er nu wel zijn voor de inzet van burgers, zo weinig – althans in de onderzochte periode – worden benut. In het rapport wordt een aantal mogelijke antwoordrichtingen geformuleerd.

Voor de uitkomst van de beoordeling door rechters of een uitgevoerd undercovertraject al dan niet verantwoord is geweest, blijkt de transparantie die door de politie en het OM wordt betracht van groot belang te zijn. Is die transparantie er, dan worden door de verdediging gevoerde verweren ten aanzien van ingezette undercovertrajecten doorgaans verworpen, zo blijkt uit de bestudeerde jurisprudentie. En die transparantie is er volgens de rechters; het overgrote deel van de verweren, in de bestudeerde uitspraken althans, wordt verworpen omdat de betreffende rechtscolleges van oordeel zijn dat uit de verslaglegging geen onrechtmatigheden naar voren komen. In het kleine aantal zaken waarin een

verweer wel wordt aangenomen, is een gebrekkige verslaglegging van en een onvoldoende inzicht in het traject vaak daarvan de reden.

De criminele context

Undercovertrajecten worden ingezet ten behoeve van de opsporing van verdachten van misdrijven. Bepaalde kenmerken van die verdachten en ook van de misdrijven die zij (naar wordt verondersteld) plegen, zijn van invloed op de uitvoering en uitvoerbaarheid van opsporingsinstrumenten en de resultaten die met die instrumenten geboekt kunnen worden.

Kenmerken van de verdachten

Een aantal kenmerken kan ervoor zorgen dat het inzetten van een undercovertraject bij sommige subjecten moeilijk is. Zo biedt een subject dat een *geïsoleerd, teruggetrokken bestaan* leidt, een undercoveragent in beginsel minder mogelijkheden tot contact dan een subject met een actief sociaal leven.

Een ander aspect dat van belang is bij de benaderbaarheid van een subject, is zijn *opsporingsbewustzijn*. Vooral onderzoeken op het terrein van de georganiseerde en/of grootschalige criminaliteit richten zich vaak op professionele verdachten. Die verdachten hebben in meer of mindere mate ervaring met tegen hen ingezette opsporingsinstrumenten of zijn zich in ieder geval bewust van de mogelijkheid dat zij onderwerp kunnen worden van een opsporingsonderzoek. In verschillende zaken zien we dan ook dat verdachten afschermend, verhullend gedrag vertonen. Verdachten praten bijvoorbeeld niet door de telefoon, of alleen heel weinig of in code, wisselen vaak van telefoon, rijden zo dat volgen moeilijk is, wisselen vaak van voertuig of zijn erg achterdochtig.

Undercovertrajecten en met name IF worden vaak ingezet vanwege de, verwachte of gebleken, ontoereikendheid van andere opsporingsmiddelen. De ontoereikendheid van andere middelen om het doel van het opsporingsonderzoek te bereiken, is voor undercovertrajecten, en weer vooral voor IF, ook vaak een voorwaarde om het betreffende instrument in te zetten (subsidiariteit). Het verwachte of gebleken falen van andere opsporingsmiddelen hangt vooral samen met het afschermend gedrag van de verdachten. Dergelijk gedrag is dus vaak de reden dat een undercovertraject wordt ingezet, maar kan natuurlijk tevens de uitvoering van dat traject bemoeilijken. De reden dat het instrument wordt gebruikt, kan dus ook de reden zijn dat het undercovertraject niet (volledig) slaagt. Onder de onderzochte zaken bevinden zich verschillende voorbeelden waarin genoemd afschermend gedrag er (mede) de oorzaak van was dat het traject (deels) is mislukt.

Het algemene bewustzijn onderwerp te kunnen worden van politie-aandacht en het vermogen om naar dat bewustzijn te handelen, geldt overigens niet voor alle verdachten. Een enkele keer komt het voor dat een

als professioneel ingeschatte verdachte onverwachts snel openheid van zaken geeft tegenover een undercoveragent, vermoedelijk aangedreven door zucht naar eer of geld of door naïviteit.

De benaderbaarheid van een subject kan ook bepaald worden door de *'demografische aansluiting'* tussen het subject en de undercoveragent. Bij bepaalde allochtone groeperingen kan het zo zijn dat er geen 'geschikte' undercoveragent is om de groepering succesvol te benaderen. Ook groeperingen die bestaan uit heel jonge personen kunnen moeilijk zijn om 'binnen te komen' omdat er weinig of geen heel jonge undercoveragenten zouden zijn.

Verder kunnen *gewelddadige* personen en groeperingen een probleem vormen voor de uitvoerbaarheid van een undercovertraject, omdat het gewelddadige karakter van een subject een direct risico kan zijn voor de undercoveragent en vanwege het risico dat een undercoveragent, om zijn dekmantel in stand te houden, 'mee' zou moeten doen en dus betrokken zou raken bij misdrijven. Ook personen die *geestelijk instabiel zijn en/of ernstige psychische stoornissen* hebben kunnen een moeilijke categorie van subjecten vormen. Zij kunnen vanwege hun onberekenbaarheid in een undercovertraject moeilijk benaderbaar zijn of een veiligheidsrisico met zich meebrengen.

Onvoorspelbaarheid als 'wezenskenmerk' van undercovertrajecten

Het belangrijkste gemeenschappelijke kenmerk van undercovertrajecten dat uit dit onderzoek naar voren komt, is de onvoorspelbaarheid van het verloop van die trajecten.

Undercovertrajecten bestaan, in tegenstelling tot veel andere opsporingsinstrumenten, uit interacties tussen personen-undercoveragenten aan de ene en subjecten en eventuele derden aan de andere kant.

Menselijk gedrag, en dus het verloop van undercovertrajecten, is minder makkelijk te controleren en te voorspellen dan de werking van een zuiver technisch instrument, zoals bijvoorbeeld een telefoontap. Daarmee is niet gezegd dat het effectief inzetten van een technisch instrument 'makkelijk' zou zijn. Wel is het zo dat de factoren die van invloed zijn op de praktische werking van bijvoorbeeld een telefoontap, kleiner in aantal en minder complex zijn dan de factoren die van belang kunnen zijn in de uitvoeringspraktijk van een undercovertraject. Daar komt bij dat de weerbaarheid die kenmerkend is voor menselijke interacties in het algemeen, in criminele omgevingen in bepaalde opzichten nog groter lijkt: het verloop van de contacten tussen de undercoveragent en het subject is vaak anders dan verwacht en voorgenomen PK'en verlopen in de meerderheid van de onderzochte zaken niet volgens de vooraf gemaakte opzet of afspraken. Óf een PK gaat helemaal niet door, bijvoorbeeld omdat de verdachte niet kan of niet wil leveren, de goederen al verkocht zijn of de verdachte wel zou kunnen leveren maar dan alleen via een persoon die niet behoort tot de kring van verdachten waarop het onderzoek zich richt. Óf de PK gaat wel

door, maar de PK komt bijvoorbeeld pas tot stand na een eerdere mislukte poging of de omvang van de PK is kleiner dan oorspronkelijk verwacht. Deze onvoorspelbaarheid van undercovertrajecten en wispelturigheid en onbetrouwbaarheid van verdachten, zorgen er zeker niet per definitie voor dat undercovertrajecten volledig mislukken. Wel is het zo dat onverwachte ontwikkelingen in het algemeen een negatieve invloed hebben op het verloop en/of de uitkomsten van het traject: trajecten duren er langer door of bereiken niet het beoogde resultaat. Vanwege de grote frequentie, in de onderzochte zaken althans, waarmee verwachtingen niet worden waargemaakt, is het in ieder geval niet makkelijk om efficiënt zaken te doen met criminelen.

Kenmerken van het misdrijf

Misdrijven verschillen van elkaar in de mate waarin ze *aanknopingspunten* of ingangen bieden om een undercovertraject uit te voeren. Zo bestaat het criminele bedrijfsproces bij drugshandel uit verschillende schakels, zoals de handel in grond- en hulpstoffen, de productie van de drugs, de in- en uitvoer van de drugs en de tussenhandel. Al die schakels bieden de politie in potentie de mogelijkheid om met een undercovertraject op in te haken. Bovendien opereren betrokkenen bij een delict als drugshandel met een winstoogmerk. Daardoor zullen ze in beginsel open staan voor het aanknopen van nieuwe zakelijke relaties. Bij terrorisme en veel levensdelicten daarentegen bestaat het 'bedrijfsproces' uit minder schakels en ontbreekt doorgaans een winstoogmerk, wat van invloed is op de mogelijkheden voor politie-ingrijpen.

Verder kan de *ernst of aard van een misdrijf* van invloed zijn op de mate waarin een undercovertraject *toelaatbaar* wordt geacht. Bij bijvoorbeeld kinderporno ligt de inzet van een undercovertraject voor sommige betrokkenen minder voor de hand. Daarbij kunnen (gepercipieerde) juridische bezwaren – het doorlaatverbod – en veiligheidsoverwegingen jegens de slachtoffers – een 'pseudo-koop' zou verdachten bijvoorbeeld aan kunnen zetten om nieuwe slachtoffers te maken – een rol spelen. Maar ook kunnen de morele en maatschappelijke aanvaardbaarheid als bezwaar gelden; bij dergelijke delicten 'hoort de overheid niet betrokken te zijn', ook niet via een undercoveragent. De ernst van een misdrijf kan er aan de andere kant ook toe leiden dat er juist vrij uitzonderlijke middelen worden ingezet. Zo was het in een IF-traject in een onderzoek naar terrorisme de bedoeling om uiteindelijk te komen tot een wapenleverantie van de undercoveragent áán de hoofdverdachte, die direct tijdens die leverantie aangehouden zou worden. De hoofdverdachte kwam echter bij een geplande ontmoeting niet opdagen.

De opsporing

Aansturing van opsporingsonderzoeken

Sinds enige tijd is binnen de aansturing van de politie een meer bedrijfsmatige benadering centraal komen te staan. Begrippen als kosten-batenverhouding, efficiency en doorloopsnelheid zijn een grotere rol gaan spelen. Er is sprake van een zekere *rationalisering* van de opsporing. Daarbij wordt de uitvoering van de strafrechtelijke taak van de politie, waarvan het centrale doel is het opsporen en daarmee bestrijden van misdrijven, onderworpen aan voorwaarden omtrent de inzet van middelen, verantwoording en te behalen (tussen)resultaten. Meetbare doelen en resultaten en een overzichtelijke termijn waarbinnen deze behaald kunnen worden, zijn belangrijk in deze aansturing van de opsporing. Dit proces gaat gepaard met een zeker streven naar onzekerheidsreductie, wat kan botsen met het karakter van undercovertrajecten en van bepaalde opsporingsonderzoeken in het algemeen. Een erg strakke sturing (op *output*) kan belemmerend werken voor vooral langdurige, 'moeilijke' en/of moeilijk voorspelbare undercovertrajecten en opsporingsonderzoeken.

Wisselwerking tussen undercovertraject en opsporingsteam

Bij IF-trajecten en langere SI- en/of PK/PDV-trajecten worden doorgaans naast het undercovertraject ook andere opsporingsinstrumenten ingezet. De wisselwerking tussen het undercovertraject en het opsporingsteam/-onderzoek gaat, als het goed is, gepaard met *wederzijdse input van informatie*. Een informatiestroom vanuit het opsporingsteam naar het infiltratieteam is van belang bij de start van een traject om de persoon van het subject, zijn omgeving en zijn bezigheden in kaart te kunnen brengen. Tijdens de uitvoering van het traject is die informatiestroom van belang voor het goed kunnen inspelen op de subjecten en de gebeurtenissen. De mate waarin relevante informatie wordt doorgegeven hangt weer af van de mate waarin de leden van het opsporingsteam op de hoogte zijn van het undercovertraject. Wanneer bijvoorbeeld een uitluisteraar van een telefoontap geen weet heeft van het undercovertraject, bestaat de kans dat informatie die uit de tap naar voren komt die relevant is voor het traject, zoals informatie die iets zegt over de persoonlijkheid van het subject of over zijn activiteiten, niet wordt doorgegeven omdat een uitluisteraar doorgaans vooral gespitst is op meer strafrechtelijk relevante informatie. De informatie die afkomstig is van andere elementen van het opsporingsonderzoek is ook van belang voor de veiligheid van de undercoveragent. Zo kan bijvoorbeeld uit de telefoontap duidelijk worden hoe een subject over een undercoveragent denkt en of er bepaalde 'gevoelige punten' (gespreksonderwerpen, bepaald gedrag) zijn waar de undercoveragent maar beter verre van kan blijven. Wanneer de inzet van opsporingsinstrumenten als de observatie en de telefoontap niet of slecht mogelijk is, kan dit de uitvoering van een undercovertraject bemoeilijken.

Andersom levert het undercovertraject ook inzichten en informatie die benut kunnen worden in de rest van het opsporingsonderzoek of bij de inzet van andere opsporingsinstrumenten. Zo kunnen door een undercovertraject nieuwe verdachten in beeld komen of kan bekend worden via welke telefoonnummers verdachten met elkaar communiceren.

Het opsporingsonderzoek als geheel en het undercovertraject daarbinnen hebben elk een eigen *doorloop en agenda*. Deze lopen niet altijd parallel. Zo is het bij een geplande gelijktijdige aanhouding van een groot aantal verdachten soms nodig om geruime tijd van tevoren een datum vast te stellen, aangezien er op zo'n 'actiedag' (vele) tientallen medewerkers van de politie en het OM op hetzelfde moment ingezet moeten worden. Als de actiedag eenmaal daar is, kan echter blijken dat het undercovertraject zich nog niet tot het verwachte punt heeft ontwikkeld; er kan bijvoorbeeld, in tegenstelling tot wat was verwacht en ondanks goede contacten tussen undercoveragent en subjecten, nog geen PK hebben plaatsgevonden. In een zaak waarin dit speelde, konden de verdachten op grond van de resultaten van andere ingezette opsporingsinstrumenten wel worden berecht, maar het undercovertraject leverde daaraan door het voortijdige einde een kleinere bijdrage dan was bedoeld.

Lerend vermogen van de organisatie

Er bestaat, in de onderzochte periode, geen algemeen zicht op de aantallen, soort en achtergrond en resultaten van ingezette undercovertrajecten. De kennis van de uitvoering en het vermogen om van de uitvoeringspraktijk te leren, beperkt zich daardoor vooralsnog tot individuele ervaringen. Het bijhouden en analyseren van de genoemde informatie zou het lerend vermogen ten goede kunnen komen.

Selectie, begeleiding en beveiliging van undercoveragenten

Potentiële undercoveragenten ondergaan een strenge selectie en wanneer ze eenmaal werkzaam zijn, worden ze tijdens trajecten strikt begeleid en (wanneer nodig) beveiligd. Eerder zagen we dat in de Nederlandse opsporingspraktijk de potentiële risico's van het werken onder dekmantel, hoewel die zeker reëel zijn, voor zover bekend niet tot grote problemen leiden. De selectie, de begeleiding en beveiliging van undercoveragenten – alle kenmerken van *de opsporing* – hebben in dit verband waarschijnlijk een preventieve werking.

Moment van aanmelding van een zaak bij het infiltratieteam

Omdat undercovertrajecten een zekere voorbereiding vergen en het verloop van undercovertrajecten vaak onzeker is, is het van belang dat opsporingsteams tijdig contact opnemen met het infiltratieteam. Bij tijdige aanmelding kan het infiltratieteam op basis van de specifieke doelen

en omstandigheden van het opsporingsonderzoek meedenken en kan, wanneer daadwerkelijk besloten wordt om een undercovertraject in te zetten, dat traject sneller en mogelijk ook effectiever van start gaan. In dit verband wordt soms gepleit om al bij de projectvoorbereiding het inzetten van een undercovertraject in ieder geval te overwegen.

Kennis van, ervaring met en houding ten opzichte van undercovertrajecten

Bij de keuzes die een opsporingsteam met betrekking tot in te zetten opsporingsinstrumenten maakt, spelen behalve de inschatting door het team van de mate waarin een keuze kan bijdragen aan het bereiken van het uiteindelijke doel van het opsporingsonderzoek, ook ervaring en kennis en de houding die het ten opzichte van bepaalde alternatieven heeft een rol.

Voor undercovertrajecten geldt dat OvJ'en en recherchechefs vaak niet veel ervaring hebben met dit middel, simpelweg omdat in Nederland niet veel undercovertrajecten worden ingezet. Dat geldt voor undercovertrajecten in het algemeen maar zeker voor IF. Naast de kennis en ervaring, kan ook de houding ten opzichte van deze opsporingsinstrumenten gelden als rem op het gebruik ervan. Het gaat dan enerzijds om een mogelijke 'te zware' interpretatie van het wettelijk kader voor en/of de ingrijpendheid van undercovertrajecten als middel in de opsporing. Anderzijds kan er soms een zekere reserve ten opzichte van undercovertrajecten bestaan omdat de OvJ het idee kan hebben dat hij bij keuze voor dat instrument de controle over het opsporingsonderzoek deels uit handen geeft.

De over het algemeen beperkte ervaring en wellicht ook een zekere terughoudendheid die er bij OvJ'en en politieambtenaren ten aanzien van undercovertrajecten bestaan, kunnen ertoe leiden dat: de mogelijkheden die er in een opsporingsonderzoek bestaan voor het inzetten van een undercovertraject niet altijd worden gezien of benut; er op een (te) laat moment contact wordt opgenomen met het infiltratieteam; en/of het gebruik van dit middel tot een te klein segment van de criminaliteit beperkt blijft. Een verdere vergroting van de bekendheid met het middel kan de benutting van de mogelijkheden ten goede komen.

De omgeving

Een laatste factor is de politieke en maatschappelijke omgeving. Zo kan de omgeving van invloed zijn via de anticipatie van de opsporing op politieke stellingname of verwachte politieke beslissingen. Een, inmiddels wat ouder, voorbeeld hiervan wordt gegeven in een eerder onderzoek van het WODC naar undercovertrajecten (1999).

Ook gebeurtenissen in de bredere, maatschappelijke omgeving kunnen direct of indirect van invloed zijn op een undercovertraject. Zo wilde of kon een verdachte van wapenhandel na de aanslagen van 11 september 2001 geen 'zaken' meer doen als gevolg van de (vermeende) aangescherpte controles.

Reorganisatie van de infiltratieteams: de nieuwe unit Werken Onder Dekmantel

Op het moment van schrijven is recentelijk een reorganisatie van de infiltratieteams doorgevoerd. De verschillende infiltratieteams – het ene landelijke en de verschillende regionale teams – zijn samengevoegd tot één centraal aangestuurde eenheid, de unit *Werken Onder Dekmantel* (WOD). Of en zo ja welke effecten de reorganisatie zal hebben op de uitvoering en vooral de resultaten van undercovertrajecten, valt op dit moment nog niet te zeggen.

Tot slot: undercovertrajecten als instrument in de opsporing

Een Amerikaanse socioloog die een standaardwerk op het terrein van undercovertrajecten heeft geschreven (Gary Marx), heeft bij een indeling van opsporingsinstrumenten de verborgenheid en misleiding als kenmerkende elementen van undercovertrajecten benoemd. Verder kwam uit ons eigen onderzoek naar de feitelijke uitvoering van undercovertrajecten de onvoorspelbaarheid van die trajecten als belangrijk kenmerk naar voren. De elementen van verborgenheid en misleiding brengen mogelijkheden voor de opsporing met zich mee maar ook potentiële risico's. De genoemde kenmerken hebben ook een belangrijke rol gespeeld bij de door de *Parlementaire Enquêtecommissie Opsporingsmethoden* (PEO) geconstateerde *crisis in de opsporing*. Om die crisis om te buigen kwam de PEO met aanbevelingen. *Transparantie* was een kernbegrip in die aanbevelingen. Uiteindelijk zouden de aanbevelingen van de PEO een belangrijke rol spelen bij de totstandkoming van nieuwe wetgeving, de Wet bijzondere opsporingsbevoegdheden (Wet BOB).

Uit gerechtelijke uitspraken in strafzaken waarin undercovertrajecten een rol hebben gespeeld, blijkt dat in elk geval naar het oordeel van de rechters sprake is van transparantie. Verder hebben rechters bij de evaluatie van de Wet BOB aangegeven na invoering van die wet meer inzicht te hebben in de toepassing van bijzondere opsporingsbevoegdheden. In deze zin is dan ook voldaan aan het uitgangspunt van transparantie. Deze transparantie zorgt ervoor dat undercovertrajecten, die vooral vanwege de onvoorspelbaarheid en verborgenheid wellicht beperkt *aanstuurbaar* zijn, wel *controleerbaar* zijn. Door het bieden van inzicht in de uitvoering en resultaten van undercovertrajecten, hopen we met dit onderzoek ook op een meer algemeen niveau te hebben bijgedragen aan de transparantie rondom de inzet van dit middel.