Jack Wever

Geschiedenis van de Nederlandse drugsbestrijding (1961-2011)

Het Dirty Harry-probleem

GESCHIEDENIS VAN DE NEDERLANDSE DRUGSBESTRIJDING

(1961-2011)

HET DIRTY HARRY-PROBLEEM

ACADEMISCH PROEFSCHRIFT
ter verkrijging van de graad van doctor

aan de Universiteit van Amsterdam

op gezag van de Rector Magnificus

prof. dr. ir. K.I.J. Maex

ten overstaan van een door het College voor Promoties ingestelde

commissie, in het openbaar te verdedigen

op dinsdag 30 juni 2020, te 11.00 uur

door Jacobus Cornelis Wever

geboren te Hoogkarspel

Promotiecommissie:

Promotor:	prof. dr. J.C. Kennedy	Universiteit van Amsterdam
Copromotor:	dr. A.J.J. Meershoek	Universiteit Twente
Overige leden:	prof. dr. R.V.A. Janssens	Universiteit van Amsterdam
	prof. mr. T. Blom	Universiteit van Amsterdam
	prof. dr. D.J. Korf	Universiteit van Amsterdam
	prof. dr. G. Blok	Open Universiteit
	prof. dr. A.B. Hoogenboom	Nyenrode Business University

Faculteit der Geesteswetenschappen

Het hier gepresenteerde onderzoek is mede mogelijk gemaakt door ondersteuning van de Nederlandse politie en de Politieacademie.

© 2020 Jack Wever

Omslagontwerp: Sarah McDevitt
W sarahkmcdevitt.com
Instagram @sarahmcdev

Eindcorrectie: Irwan Droog
W irwandroog.nl

Behoudens de in of krachtens de Auteurswet gestelde uitzonderingen mag niets uit deze uitgave worden verveelvoudigd, opgeslagen in een geautomatiseerd gegevensbestand, of openbaar gemaakt, in enige vorm of op enige wijze, hetzij elektronisch, mechanisch, door fotokopieen, opnamen of enige andere manier, zonder voorafgaande schriftelijke toestemming van de auteur.

No part of this book may be reproduced in any form, by print, photoprint, microfilm or any other means without written permission from the author.

Opgedragen aan Henk (Rik) Jansen (1945-2016)
RIOHPA-jaargroep 1964
vrijdenker, kunstenaar, mentor en vriend

DANKWOORD

Na jaren gebroed te hebben op het idee om een proefschrift te schrijven, waren het omstandigheden buiten mij om die de doorslag gaven. De reorganisatie van de Nederlandse politie betekende dat mijn functie als senior adviseur van de Raad van Korpschefs ophield te bestaan en er ruimte ontstond om een tijdelijke klus op te pakken. Dat 'tijdelijk' zou uitmonden in een traject van bijna zes jaar had ik van tevoren niet voorzien, maar eenmaal begonnen, wilde ik het natuurlijk wel afmaken en ik ben de eenheid Noord-Nederland dan ook dankbaar dat ik daartoe in de gelegenheid ben gesteld.

Dat ik wilde promoveren op een politie-historisch onderwerp stond voor mij van tevoren vast. Ik heb weliswaar bestuurskunde en criminologie gestudeerd, maar geschiedenis heeft altijd mijn voorliefde gehad. Na contact te hebben gelegd met Guus Meershoek, lector politiegeschiedenis aan de Politieacademie, bleken er verschillende onderzoeksopdrachten beschikbaar.

Het onderwerp drugsbestrijding sprak mij het meest aan en ik ben erg blij dat Guus mij dit project toevertrouwde en mij als copromotor heeft begeleid. Daarbij ben ik hem erkentelijk dat hij mij de ruimte bood om mijn eigen keuzes te maken. Hij was het misschien niet altijd eens met mijn keuzes, maar hij respecteerde wel de invulling die ik aan het onderwerp gaf. Dankzij Guus heb ik bovendien op verschillende momenten mijn onderzoek kunnen presenteren en dat heeft mij geholpen mijn verhaal aan te scherpen.

Guus heeft mij ook aangemoedigd te publiceren over mijn onderzoek, hetgeen heeft geresulteerd in een artikel in het *Tijdschrift voor de Politie* (2016) en een artikel in het *Cahiers Politiestudies* (2017). Het artikel in het *Cahiers Politiestudies* bleek overigens bittere noodzaak, want er bestonden nog geen artikelen over het gebruik van politievakbladen als bron voor historisch onderzoek.

Op zoek naar een promotor heeft Guus mij in contact gebracht met James Kennedy, destijds hoogleraar moderne geschiedenis aan de Universiteit van Amsterdam. Waar Guus waakte over de politie-inhoudelijke kant van mijn proefschrift, waakte professor Kennedy als promotor over de grote lijnen. Op momenten van twijfel was zijn steun onontbeerlijk en toen de deadline naderde heeft hij zich bijzondere inspanningen getroost om mij in staat te stellen die te halen.

Veel baat heb ik gehad bij een officieuze klankbordgroep bestaande uit oud-hoofdcommissaris Jan Wilzing, oud-commissaris Kees Sietsma en oud-commissaris Henk Jansen. Ik heb hen alle drie verschillende keren geïnterviewd en feedback van hen gehad op de hoofdlijnen van de verschillende hoofdstukken. Daarnaast hebben zij met veel geduld antwoord gegeven op de vele vragen die ik per e-mail op hen afvuurde en hebben zij mij verwezen naar, en indien nodig in contact gebracht met, veel van de door mij geïnterviewde politiemensen.

Anderen die niet onvermeld mogen blijven zijn Jos Smeets, onderzoeker politiegeschiedenis op de Politieacademie, met wie ik op kritieke momenten kon sparren over het doen van een promotieonderzoek; Hans van Wamelen en Jos Breukers, beheerders van het archief van het voormalige Politiemuseum, bij wie ik altijd terechtkon; Weiko Piebes, beheerder van het digitaal depot van de Dienst Landelijke Informatieorganisatie (DLIO) van de Landelijke Eenheid, die mij heeft geholpen aan verschillende oude rapporten; de medewerkers van de mediatheek van de Politieacademie voor alle keren dat ik de ingebonden jaargangen van politievakbladen nodig had uit de kelder; en Sarah McDevitt, illustration graduate van Falmouth University, voor het ontwerp van de omslag van mijn proefschrift.

Bijzondere dank ben ik verschuldigd aan alle geïnterviewden. De tijd die zij voor mij hebben vrijgemaakt, de ontvangst bij velen thuis, de keren dat ze mij van het treinstation hebben opgehaald en/of er naar hebben teruggebracht, maar vooral de bereidheid om hun ervaringen met mij te delen in het vertrouwen dat ik zorgvuldig om zou gaan met de verstrekte informatie en hun verhaal recht zou doen. Het stemt mij nederig en ik hoop met dit proefschrift aan hun opdracht te hebben voldaan.

Een proefschrift schrijven is een eenzaam proces. Het scheelde dat thuis iedereen ook met school of studie bezig was, maar ik kan niet ontkennen dat ik Linda, Isabelle en Susannah de afgelopen jaren tekort heb gedaan wanneer ik weer eens verdween naar mijn werkkamer. Dank voor jullie begrip en steun. Ik hoop het de komende jaren goed te maken.

Tot slot wil ik mijn ouders bedanken. Zij waren niet vrij om te bepalen naar welke middelbare school ze wilden, laat staan dat ze de gelegenheid kregen om hun opleiding af te maken. Wel hebben zij mijn broers en mij altijd gestimuleerd om ons best te doen op school en het belang van het afmaken van een opleiding benadrukt. Het is volbracht!

INHOUDSOPGAVE

DANKWOORD **1**

INLEIDING **7**

Het Dirty Harry-probleem *7*

Crises in de bestrijding van de drugscriminaliteit *10*

Verklaringen voor de IRT-affaire *11*

De geschiedenis van de drugsbestrijding *12*

Het discours en het persoonlijk perspectief *14*

Werkwijze *16*

Periodisering *18*

Betekenis onderzoek *19*

1. ONTWAKEN EN EXPERIMENTEREN (1961-1976) **21**

1.1 Wie zijn geschiedenis niet kent *23*
1.1.1 Provocatie 24
1.1.2 De 'grote tolerantie' doet haar intrede 26
1.1.3 Nuance, ergernis en zorgen 27
1.1.4 Opiumwet 1976 29
1.1.5 Amfetamine 33
1.1.6 Pragmatisch of kortzichtig 34

1.2 Het hek is van de dam *36*
1.2.1 The Dutch Connection 37
1.2.2 Als een olievlek 40
1.2.3 De heroïne-epidemie 41
1.2.4 Aandacht voor georganiseerde drugscriminaliteit 45
1.2.5 Onbedoelde gevolgen 49

1.3 De maalstroom van de samenleving *51*
1.3.1 Maatschappelijke ontwikkelingen 52
1.3.2 Buitenlandse toestanden 53
1.3.3 Een zekere verlamming 55
1.3.4 Een nieuwe generatie 56
1.3.5 Aanzet tot verandering 59

1.4 Nederlandse recherche op de verkeerde weg? *61*
1.4.1 Uitgangspositie 61
1.4.2 Relatie met justitie en bestuur 67
1.4.3 Geen landelijke recherchedienst 70
1.4.4 Discussie over schaalvergroting 72
1.4.5 Alternatieven voor schaalvergroting 79
1.4.6 Het belang van informatie 82
1.4.7 Een weg vol hobbels en gaten 86

1.5 Optreden tegen het kwaad *87*
1.5.1 Uitgangspositie 88
1.5.2 Dweilen met de kraan open 92
1.5.3 Samenwerking op nationaal en internationaal niveau 98
1.5.4 Advies Recherche Advies Commissie 105

1.5.5 Agressief optreden ... 109
1.5.6 De school-Toorenaar ... 117
1.5.7 Een grote ontdekkingsreis ... 119

2. HERBEZINNING EN VERANDERING (1977-1987) ... 122

2.1 Ontsporingen in Amsterdam ... 124
2.1.1 Een normatief getto in Amsterdam ... 125
2.1.2 Corruptie ... 127
2.1.3 Affaire-Warmoesstraat ... 130
2.1.4 Een botsing van stijl en persoonlijkheid ... 131
2.1.5 Hoge Toorenaars vangen veel wind ... 132
2.1.6 Context als excuus ... 134

2.2 Herbezinning en professionalisering ... 137
2.2.1 Het Tallon-arrest ... 138
2.2.2 Waar liggen de grenzen van het toelaatbare? ... 140
2.2.3 Professionalisering infiltratie ... 145
2.2.4 CID wordt langzaam volwassen ... 150
2.2.5 Financieel rechercheren ... 152
2.2.6 Uit balans ... 154

2.3 Kan de recherche het spoor blijven volgen? ... 156
2.3.1 Politie in verandering ... 157
2.3.2 De commissie-Roethof ... 168
2.3.3 Maatschappelijke ontwikkelingen ... 169
2.3.4 Rol bestuur en justitie ... 171
2.3.5 Intensivering samenwerking politie ... 176
2.3.6 Het functioneren van de CRI ... 180
2.3.7 Internationale samenwerking ... 182
2.3.8 De grenzen verlegd ... 187

2.4 Politiek-bestuurlijke (on)wil ... 190
2.4.1 Twee honden vechten om een been ... 191
2.4.2 Van huisdealer naar coffeeshop ... 194
2.4.3 Hasj, een vergeten prioriteit ... 195
2.4.4 Cocaïne, de Nederlandse Antillen en de Surinaamse connectie ... 197
2.4.5 Herziening van het lokale drugsbeleid ... 199
2.4.6 Aanpak lokale drugshandel ... 201
2.4.7 Selectieve aandacht ... 206

2.5 Georganiseerde criminaliteit op de agenda ... 208
2.5.1 Ontwikkeling in denken ... 209
2.5.2 Nota *Samenleving en criminaliteit* ... 211
2.5.3 De recherche onder de loep ... 212
2.5.4 Introductie misdaadanalyse ... 214
2.5.5 Geen Nederlandse FBI ... 216
2.5.6 Een kentering ... 219

3. SCHAALVERGROTING EN CRISIS (1988-1996) ... 221

3.1 De aanpak van de georganiseerde criminaliteit ... 223
3.1.1 Een sociaal-politieke constructie ... 224
3.1.2 Het broddellapje ... 226
3.1.3 De Randstadnotitie ... 227
3.1.4 Nota Georganiseerde criminaliteit in Nederland ... 229

3.1.5 Integraal en probleemgericht ... 231
3.1.6 Onbekend terrein ... 233

3.2 Een drievoudige crisis ... 235
3.2.1 Verschillen van inzicht ... 236
3.2.2 Toenemende frictie ... 238
3.2.3 Zoeken naar oplossingen ... 241
3.2.4 Affaire-CID Kennemerland: de stok om mee te slaan ... 245
3.2.5 Affaire-Wierenga: de onwillige hond ... 247
3.2.6 De opsporing op de pijnbank ... 249
3.2.7 Het Dirty Harry-probleem ... 257

3.3 Een onrustige (overgangs)periode ... 260
3.3.1 Knopen worden doorgehakt ... 261
3.3.2 Agenderende rol in het gedrang ... 266
3.3.3 Niet zomaar open grenzen ... 268
3.3.4 Een Europese CRI ... 271
3.3.5 Stappen vooruit én achteruit ... 273

3.4 Is er nog een toekomst voor de opsporing? ... 275
3.4.1 Nadruk op 'Wijkgericht werken' en 'Decentraal tenzij…' ... 276
3.4.2 De naweeën van de IRT-affaire ... 280
3.4.3 Financiële opsporing in de lift ... 282
3.4.4 Identiteitscrisis ... 286

3.5 Stiefkinderen van het Nederlandse drugsbeleid ... 288
3.5.1 Nederland Partyland ... 289
3.5.2 Burgers in opstand ... 290
3.5.3 Continuïteit en verandering ... 294
3.5.4 Nederland 'narcostaat' ... 298
3.5.5 We oogsten wat we zaaien ... 299

4. SAMENSPANNEN EN HERSTELWERKZAAMHEDEN (1997-2011) ... 301

4.1 Nieuwe accenten in het Nederlandse drugsbeleid ... 303
4.1.1 Verslaafden en drugsscenes ... 304
4.1.2 Drugstoerisme ... 308
4.1.3 Coffeeshops ... 310
4.1.4 Herijking drugsbeleid ... 311
4.1.5 Bolletjesslikkers ... 313
4.1.6 De wal keert het schip ... 316

4.2 Het interregnum ... 318
4.2.1 Herstellen van weeffouten ... 319
4.2.2 Lacunes op bovenregionaal en nationaal niveau ... 321
4.2.3 Herijking politievisie ... 328
4.2.4 Police managerialization ... 331
4.2.5 Het regionale bestel wankelt ... 335
4.2.6 Op weg naar een nationale politie ... 338

4.3 Nieuwe wegen voor de recherche ... 341
4.3.1 Losse herstelwerkzaamheden ... 342
4.3.2 Meer en beter boeven vangen ... 344
4.3.3 Eindelijk duidelijkheid voor opsporingsambtenaren ... 349
4.3.4 Project Versterking Opsporing ... 354
4.3.5 Vallen en opstaan ... 357

4.4 Samenspannen tegen georganiseerde criminaliteit ... 360
4.4.1 If you can't write the book of crime… ... 361
4.4.2 Integrale aanpak ondermijning ... 365
4.4.3 Het vermogen te ontnemen ... 368
4.4.4 Internationaal wordt normaal ... 373
4.4.5 Samen kom je verder ... 381

4.5 To focus or not to focus ... 384
4.5.1 Samenspannen tegen xtc ... 385
4.5.2 Soft Drugs, Hard Crime ... 391
4.5.3 A new frontier ... 396
4.5.4 De laatsten der Mohikanen ... 398
4.5.5 No future? ... 399

5. EPILOOG ... 402

Tot slot ... 402

5.1 Verleden: vijftig jaar drugsbestrijding (1961-2011) ... 403

5.2 Heden: opsporing binnen de Nationale Politie ... 406

5.3 Toekomst: continuïteit en verandering ... 409

5.4 Het Dirty Harry-probleem in perspectief ... 414

VERANTWOORDING ... 417

Geraadpleegde politievakbladen ... 417

Gebruikte afkortingen ... 417

Interviews en persoonlijke contacten ... 421
Geïnterviewd met betrekking tot bestrijding drugscriminaliteit ... 421
Persoonlijk contact met betrekking tot bestrijding drugscriminaliteit ... 423
Interviewverslagen van andere onderzoekers ... 423
Geïnterviewd met betrekking tot geschiedenis politievakbladen ... 423
Persoonlijk contact met betrekking tot geschiedenis politievakbladen ... 423

Literatuur ... 424

SAMENVATTING ... 431

SUMMARY ... 433

INLEIDING

De Georgio:	**You need any help, Harry?**[1]
Harry Callahan:	**Go on out and get some air, fatso!** [*turns to killer*]
The killer:	[*pleading*] **Please! No more! I'm hurt! Can't you see I'm hurt? You shot me! Please, don't, don't! Let me have a doctor, let-let me have a doctor. Please, get me the doctor! Don't kill me!**
Harry Callahan:	**The girl, where is she?**
The killer:	[*crying with reason*] **You tried to kill me!**
Harry Callahan:	**If I tried that, your head would be splattered all over this field.** [*demanding*] **Now where's the girl?**
The killer:	[*almost crying*] **I want a lawyer.**
Harry Callahan:	[*angered*] **I said, where's the girl?**
The killer:	[*cries*] **I have the rights to a lawyer.**
Harry Callahan:	[*raises his voice*] **Where's the girl?**
The killer:	**I have the rights to a lawyer.**
Harry Callahan:	[*Harry looks at Scorpio's wounded leg*]
The killer:	**Don't please!**
Harry Callahan:	[*Harry begins to slowly push his shoe on the wound*]
The killer:	**I have right to a lawyeeer!** [*Scorpio begins to scream in pain as the camera zooms out*]

Het Dirty Harry-probleem

Wie kent hem niet? Acteur Clint Eastwood als Harry Callahan, de politie-inspecteur uit San Francisco met de bijnaam Dirty Harry. Al in de eerste van vijf films over inspecteur Callahan (*Dirty Harry*, 1971) wordt duidelijk waarom Callahan deze bijnaam heeft: '*he hates everybody*' (volgens een van zijn collega's), '*he gets every dirty job that comes along*' (volgens Callahan zelf) en '*he gets the shit end of the stick*' (volgens zijn nieuwe collega). Callahan is een politieman die de wereld in zwart-wit ziet en als hij vindt dat de regels zijn strijd tegen criminelen in de weg zitten, dan lapt hij ze aan zijn laars.

[1] Dialoog uit de film *Dirty Harry* (1971). Bron: www.imdb.com (geraadpleegd op 2 juli 2018).

De filmscène die hier beschreven wordt, speelt zich af in een verlaten sportstadion. Callahan en zijn collega De Georgio hebben een tip ontvangen dat de verdachte van een aantal moorden, iemand die onder de schuilnaam Scorpio de gemeente San Francisco probeert af te persen, daar een onderkomen zou hebben. Scorpio's laatste slachtoffer is nog niet gevonden, zou levend begraven zijn en heeft nog maar een paar uur zuurstof. Wanneer Callahan in het stadion het verblijf van Scorpio vindt, vlucht deze en rent het veld op. Callahan achtervolgt hem en waarschuwt hem dat hij moet stoppen. Scorpio keert zich om en om zeker te zijn dat hij niet alsnog vlucht, schiet Callahan hem in zijn been. Daarna loopt Callahan met getrokken wapen op de gewonde Scorpio af en volgt bovenstaande scène.

De eerste Dirty Harry-film is geïnspireerd op de jacht op de beruchte Zodiac Killer, een seriemoordenaar die tussen december 1968 en oktober 1969 actief was in Noord-Californië. De film was een commercieel succes, werd gezien als een van de beste films van dat jaar en vormde het startschot voor een nieuw genre politiefilms. Blijkbaar raakte de film een snaar bij het grote publiek en had men wel begrip voor het optreden van inspecteur Callahan: de *bad guy* moet zijn verdiende loon krijgen en hoe, dat is minder belangrijk.

In 1980, een paar jaar na het verschijnen van de tweede (*Magnum Force*, 1973) en derde film (*The Enforcer*, 1976) over inspecteur Callahan, schreef politiesocioloog Carl Klockars een artikel met als titel *The Dirty Harry Problem*.[2] Hij stelt in dat artikel dat wanneer er sprake is van een urgente situatie, er geen twijfel is over de aard van het doel dat bereikt dient te worden (het doel is, althans in de ogen van de politieman, *morally good*) en alleen het gebruik van ongeoorloofde middelen dat doel kan helpen bereiken, de politieman voor een moreel dilemma staat. Klockars noemt dat dilemma het Dirty Harry-probleem.

Klockars benadrukt dat een politieman constant in situaties terechtkomt die een moreel dilemma opleveren en dat het daarom een illusie is te denken dat een politieman altijd 'schone handen' kan houden. Dit sluit aan bij de theorie van de Amerikaanse politicoloog Michael Lipsky over *street-level bureaucrats*: functionarissen (zoals politiemensen) die veel contact hebben met het publiek en moeten omgaan met een hoge werklast, ambitieuze, van boven opgelegde doelstellingen en beperkte middelen.[3] Door de grote discretionaire bevoegdheid die zij nodig hebben om hun werk te doen, hebben *street level bureaucrats* volgens Lipsky een grote invloed op de wijze waarop hun organisatie haar taak invult. Sterker nog, zij overtreden in hun werksituatie regelmatig de regels om hun klanten maar te kunnen helpen. Men zou kunnen denken dat het bij *street level bureaucracy* meer om politiemensen in uniformdienst gaat dan om rechercheurs; toch vallen ook die laatste onder deze theorie.[4] Ook rechercheurs beleven het beleid en de praktijk als twee gescheiden werelden, kiezen daarom hun eigen weg en passen het beleid op de omstandigheden aan.[5]

Volgens Klockars overtreden politiemensen de regels omdat regels uitgaan van het juridisch zwart-wit, terwijl politiemensen te maken hebben met reëel bestaande dilemma's die gekenmerkt worden door grijstinten. Klockars beschouwt de wereld als onvolmaakt en beseft dat politiemensen te maken hebben met situaties waarin geen optimale keuze mogelijk is, maar er wel een noodzaak is om te handelen. Kiest een politieman er in die situatie voor om gebruik te maken van ongeoorloofde middelen omdat het doel anders niet bereikt kan worden, dan kan het zijn dat hij daarvoor een reprimande krijgt. Handelt een politieman niet omdat hij bang is dat het gebruik van ongeoorloofde

[2] Klockars (1980).
[3] Lipsky (2010). Zie ook: Van der Torre (1999).
[4] Soudijn (2016).
[5] M.C. Oeloff, 'Professionalisering van de recherche. Wat kan het management eraan doen?' (*Modus*, 1996, nr. 1, p. 10-13).

middelen hem in de problemen zal brengen, dan bestaat echter het risico dat hem plichtsverzuim wordt aangerekend. *Damned if you do, damned if you don't!*

De Amsterdamse politiepsycholoog Frans Denkers wijst erop dat de discretionaire bevoegdheid die iedere politieambtenaar heeft duidelijk maakt dat bureaucratisch-organisatorische sturing aan grenzen gebonden is.[6] Uiteindelijk is het de agent zelf die verantwoordelijk is voor de beslissing die hij neemt, en dus niet de bureaucratische organisatie. *Street-level workers* verkeren volgens Denkers dikwijls in situaties waarbij de regels hun niet helpen de juiste beslissing te nemen maar hun wel het onbestemde gevoel opleveren dat ze achteraf het verwijt kunnen krijgen dat ze het verkeerd hebben gedaan.

Denkers heeft een positiever mensbeeld dan Klockars en pleit ervoor om te vertrouwen op het goede in de politiemens – het persoonlijke moreel kompas.[7] Zolang politiemensen in hun handelen hun eigen moreel kompas volgen, keurt hij het gebruik van ongeoorloofde middelen niet per definitie af. Wel pleit Denkers ervoor om het handelen te verantwoorden of het er in ieder geval met elkaar over te hebben.

Ook Klockars heeft begrip voor de morele dilemma's waar politiefunctionarissen mee worstelen, maar hij keurt het gebruik van ongeoorloofde middelen ondubbelzinnig af. Hij vreest dat het gebruik van dergelijke middelen ertoe leidt dat politiemensen hun moreel kompas verliezen en in het vervolg eerder in de verleiding komen om gebruik te maken van (zwaardere) ongeoorloofde middelen. Volgens Klockars kan het afglijden van politiemensen alleen voorkomen worden als zij hun handelen achteraf verantwoorden en eventuele sancties accepteren.

Bij het verantwoorden en straffen is het dan wel zaak goed te kijken naar de context. Volgens Klockars zijn er namelijk twee verklaringen voor het gebruik van ongeoorloofde middelen: het ligt aan de politieman zelf en/of het ligt aan zijn opdrachtgevers (politieleiding, het Openbaar Ministerie (OM) en bestuur) en de wet- en regelgeving waarmee zij de politieman op pad hebben gestuurd. In het geval dat de tweede verklaring opgaat, ligt bovendien indirect een deel van de schuld bij de politiek en de samenleving.

In zijn boek over een groep jonge Amsterdamse politiemensen die eind jaren zestig drie jaar lang undercover actief was in links-radicale groepen, komt historicus Guus Meershoek terug op het Dirty Harry-probleem.[8] Door de informele positie van deze groep (de zogeheten groep-IJzerman), de eigen ambities en het afwezige toezicht, ging de groep in haar activiteiten verder dan de bedoeling was. Een deel van de groep ontspoorde uiteindelijk. Net als Klockars keurt Meershoek het gebruik van ongeoorloofde middelen af. Net als Klockars legt hij een deel van de schuldvraag bij de opdrachtgevers. Daarbij vindt Meershoek het beklagenswaardig dat juist degenen die de politie met een lastige taak opzadelen, diezelfde politie zo makkelijk veroordelen als er gebruik is gemaakt van ongeoorloofde middelen.

Welbeschouwd luidt de boodschap van Klockars, Lipsky, Denkers en Meershoek dat het handelen van een politieman niet op zichzelf staat. Als een politieman ongeoorloofde middelen heeft gebruikt, is het van belang ons af te vragen waarom hij die keuze heeft gemaakt. Heeft hij het morele dilemma waar hij zich voor geplaatst zag opgelost met ongeoorloofde middelen omdat hij niet competent is, of ligt (een deel van) de verklaring elders?

[6] Van Beers (red.) (2001).
[7] De term 'moreel kompas' is gemunt door Frans Denkers (Van Beers (red.) (2001)).
[8] Meershoek (2011).

Door politiemensen uit te rusten met een discretionaire bevoegdheid biedt de Nederlandse wetgeving hun enige ruimte in hoe zij hun werk uitvoeren. Het gebruik van deze bevoegdheid is niet hetzelfde als welbewust de regels overtreden, maar het geeft wel aan dat Nederlandse politiemensen geacht worden zelf keuzes te maken in hun handelen. De vraag is of dat zelfstandig keuzes maken altijd binnen de regels blijft. Volgens Lipsky overtreden *street-level bureaucrats* zoals politiemensen immers regelmatig de regels en volgens Klockars komen politiemensen constant in situaties terecht die een moreel dilemma opleveren. Het kan niet anders of binnen de Nederlandse politie doen zich regelmatig grote of kleine Dirty Harry-problemen voor. Dat dit zelden de publiciteit haalt, zegt zowel iets over de Nederlandse politie zelf (het handelen buiten de regels komt niet veel voor en/of wordt niet snel ervaren als een Dirty Harry-probleem) als over de Nederlandse maatschappij (een groot vertrouwen in de oprechtheid van het handelen van de politie).

Crises in de bestrijding van de drugscriminaliteit[9]

Een belangrijke uitzondering op dit laatste vormen de crises die zich hebben voorgedaan in de opsporing van drugscriminaliteit. Het grote probleem van drugscriminaliteit is dat strafrecht en internationale prohibitie niet erg effectief zijn bij het bestrijden van criminele activiteiten waarvoor slechts beperkte en gemakkelijk te verkrijgen middelen nodig zijn, die geen specifieke expertise vergen, die makkelijk te verbergen zijn, die niet snel gemeld zullen worden bij de autoriteiten en die waarvoor de behoefte bij de klanten substantieel en veerkrachtig is en niet vlot vervangen kan worden door alternatieve activiteiten of producten.[10] Drugsmarkten worden niet of slechts marginaal beïnvloed door justitiële speldenprikken.[11] Het marktmechanisme op de drugsmarkten functioneert wat dat betreft optimaal: de vraag is constant, de vraag is hoog en er is altijd aanbod. Daarom kan en zal de drugsoorlog nooit ‘gewonnen’ worden.

Toch wordt van de Nederlandse politie verlangd dat die optreedt tegen de drugscriminaliteit en uitwassen die gepaard gaan met de drugsproblematiek als overlast en verwervingscriminaliteit. Dat is in het verleden verschillende keren misgegaan en heeft geleid tot een drietal affaires: midden jaren zeventig op bureau Warmoesstraat, eind jaren zeventig bij de centrale recherche in Amsterdam en begin jaren negentig bij het Interregionaal Rechercheteam (IRT) Noord-Holland/Utrecht.[12] Deze laatste affaire, de zogeheten IRT-affaire, kan worden beschouwd als veruit de grootste van de drie en is wel bekend komen te staan als de eerste crisis in de opsporing.

De directe aanleiding voor de IRT-affaire was het besluit van de burgemeester, hoofdofficier van justitie en korpschef van Amsterdam om het IRT op te heffen. De reden om dit besluit te nemen, was dat er een opsporingsmethode werd toegepast door het IRT waar de Amsterdamse driehoek geen verantwoordelijkheid voor wenste te dragen. De eerste commissie die onderzoek deed naar deze zaak, de Commissie-Wierenga, oordeelde dat het IRT ten onrechte was opgeheven en dat de door het IRT gehanteerde opsporingsmethode toelaatbaar was.

[9] In deze en de volgende twee paragrafen wordt voortgebouwd op: J.C. Wever, ‘Geschiedenis van de politiële drugsbestrijding. Een halve eeuw politiële drugsbestrijding in Nederland’ (*TvdP*, 2016, nr. 1, p. 18-22).
[10] Andreas & Nadelmann (2006). Zie ook: AB1.
[11] Hoogenboom (2000).
[12] In de periode 1993-1996 zou het aantal interregionale rechercheteams uitgroeien tot zes. Hoewel de andere interregionale teams aanvankelijk ook werden aangeduid als IRT’s en pas later bekend zouden komen te staan als kernteams, wordt, om een duidelijk onderscheid te maken tussen het IRT Noord-Holland/Utrecht en de andere interregionale rechercheteams, hier consequent gesproken over ‘het IRT’ (Noord-Holland/Utrecht) respectievelijk ‘het kernteam’ en/of ‘de kernteams’ (de andere teams).

De tweede commissie die onderzoek deed naar deze zaak, de commissie-Van Traa, kwam tot geheel andere conclusies. De commissie-Van Traa richtte in haar verhoren en in haar analyse haar pijlen vooral op de politie, de verantwoordelijke officieren van justitie en de leiding van de betrokken korpsen. Aan de (mede)verantwoordelijkheid van de andere opdrachtgevers (de leiding van het OM, het bestuur en de politiek) besteedde de commissie minder aandacht: ze had meer oog voor wát er fout was gegaan dan voor waaróm het fout was gegaan.

Verklaringen voor de IRT-affaire

Over het waarom stelt voormalig procureur-generaal Gonsalves, destijds binnen de top van het Openbaar Ministerie de portefeuillehouder georganiseerde criminaliteit, in zijn memoires dat de ontwikkeling van de aanpak van georganiseerde misdaad zich in slechts enkele jaren had voltrokken en daarom nog tal van onvolkomenheden in zich had.[13] Daarnaast wijst hij op de gebrekkige gezags- en beheerstructuur van het IRT Noord-Holland/Utrecht die zou hebben geleid tot een gebrek aan toezicht op de uitvoering.[14]

Blom gaat een stap verder en begint met de vaststelling dat de bestrijding van de drugscriminaliteit vanaf 1985 meer en meer in het teken is komen te staan van de bestrijding van de georganiseerde criminaliteit.[15] Volgens hem is de basis hiervoor gelegd in het beleidsplan *Samenleving en criminaliteit* (1985) en bereikte de concentratie op de aanpak van criminele organisaties haar hoogtepunt in de nota *De georganiseerde criminaliteit in Nederland: Dreigingsbeeld en plan van aanpak* (1992). Onder invloed van deze nieuwe focus in de opsporing zou volgens Blom een cultuur zijn ontstaan bij de politie waarin alles geoorloofd was om de georganiseerde misdaad aan te pakken. Blom ziet dit als de verklaring voor het ontstaan van de IRT-affaire en daarin is hij niet de enige.[16]

Haenen & Meeus gaan in hun reconstructie van de IRT-affaire nog verder terug in de tijd en wijzen op de invloed van de Amerikaanse Drug Enforcement Administration (DEA) en de Duitse Bundeskriminalamt (BKA) die vanaf halverwege de jaren zeventig gestalte zou hebben gekregen en eind jaren tachtig zou zijn geïntensiveerd.[17] Deze lezing wordt onderschreven door Andreas & Nadelmann, die verwijzen naar de *war on drugs* van presidenten Nixon (begin jaren zeventig), Reagan en Bush (jaren tachtig).[18] In zijn analyse van de IRT-affaire sluit Hoogenboom zich aan bij de lezing van Haenen & Meeus en waagt zich zelfs aan de veronderstelling dat Amerikaanse opsporingsdiensten begin jaren negentig een grotere rol hebben gespeeld dan nu bekend is.[19]

Fijnaut kijkt in zijn omvangrijke overzichtswerk over de geschiedenis van de Nederlandse politie verder dan het schandaal rond de toepassing van een (foute) opsporingsmethode.[20] Hij plaatst de oorzaak van de IRT-affaire in de context van het gebrekkige politiebestel van die tijd. Rosenthal & Muller delen deze analyse, zij het in iets andere bewoordingen.[21] Zij wijzen erop dat in ons land het gehele meeromvattende terrein van de veiligheids- en politiezorg van oudsher gekenmerkt wordt door compromissen en ver doorgevoerde 'checks-and-balances'. In het geval van de politie spreken zij zelfs van dualisme in het kwadraat: gezags- en beheersdualisme.

[13] Gonsalves & Verhoog (1999).
[14] Zie ook: Middelburg & Van Es (1996).
[15] Blom (2008).
[16] Zie bijvoorbeeld: Middelburg & Van Es (1996).
[17] Haenen & Meeus (1996).
[18] Andreas & Nadelmann (2006).
[19] Hoogenboom (2000).
[20] Fijnaut (2007).
[21] Rosenthal & Muller (in: Rosenthal et al. (red), 1998).

Fijnaut komt dichter bij de kern wanneer hij wijst op de invloed van de Projectgroep Organisatiestructuren, de auteurs van het invloedrijke rapport *Politie in verandering* (1977). De focus op wijkgericht werken zou volgens Fijnaut ten koste zijn gegaan van de operationeel-organisatorische problemen op het gebied van de bovenlokale misdaadbestrijding. Zowel Van Reenen, Boin et al. als Rosenthal & Muller sluiten hierop aan door te stellen dat de politiechefs die in de jaren zeventig en tachtig het beeld bepaalden nauwelijks aandacht hadden voor de opsporing.[22] Zij gaven voorrang aan prioriteiten die de basis van hun carrière vormden.

Hoewel genoemde auteurs in hun analyse van de oorzaken verder terug in de tijd gaan dan de commissie-Van Traa, gaan zij nog niet ver genoeg. De politiecultuur waarin het doel de middelen heiligt heeft niet alleen te maken met de bestrijding van de georganiseerde criminaliteit of de invloed van buitenlandse opsporingsdiensten.[23] Ook is zij niet slechts de resultante van het gebrekige politiebestel en de daarbij behorende problemen.[24]

De politiecultuur waarin het doel de middelen heiligt, is ouder dan de meeste auteurs aanvoeren en kent andere verklarende factoren. Factoren die samenhangen met de context waarbinnen de drugsbestrijding zich heeft ontwikkeld. De oorsprong ligt in het einde van de jaren zestig, toen het onderwerp drugs voor het eerst op de maatschappelijke agenda kwam en de zoektocht naar een effectieve aanpak van de drugscriminaliteit begon. Dat had niet alleen te maken met het gebrek aan aandacht voor de opsporing bij gezichtsbepalende politiechefs, maar ook met het gebrek aan aandacht van politiek, bestuur en Openbaar Ministerie.[25]

Het is mijn stelling dat de drugsbestrijders in een zeker isolement terechtkwamen en in hun zoektocht naar oplossingen over de schreef gingen. Op de affaires in de drugsbestrijding van midden jaren zeventig volgde een correctie, maar een zeker isolement – zowel in aandacht voor de drugsproblematiek als in aandacht voor de opsporing – bleef bestaan. Toen vanaf halverwege de jaren tachtig de aandacht voor de georganiseerde (drugs)criminaliteit toenam, had de recherche dan ook een flinke achterstand opgelopen. Geconfronteerd met hoge verwachtingen (van politiek en bestuur) en onderling wantrouwen (tussen de bij het IRT Noord-Holland/Utrecht betrokken korpsen) werden opnieuw de grenzen opgezocht en uiteindelijk werden die overschreden. Wat dat betreft zit de Amsterdamse oud-hoofdcommissaris Joop van Riessen er niet ver naast als hij een vergelijking trekt tussen de corruptieaffaire op bureau Warmoesstraat van de jaren zeventig en de IRT-affaire.[26]

De geschiedenis van de drugsbestrijding

Weliswaar was er al voor het begin van de internationale drugsprohibitie in 1909 sprake van handel in illegale drugs, maar het aantal gebruikers in ons eigen land was nooit heel groot, waardoor drugsbestrijding weinig prioriteit had. Vanaf de jaren zestig nam het aantal gebruikers in eigen land echter onstuimig toe en vanaf de jaren zeventig kreeg ons land te maken met georganiseerde drugscriminaliteit met vertakkingen naar het buitenland. Voor die internationale component was de politie in ons land niet klaar: tot aan de reorganisatie van 1994 vormde de politie in ons land een lappendeken van rond de honderdvijftig heel kleine tot heel grote Gemeentepolitiekorpsen en een korps Rijkspolitie dat verdeeld was over een aantal districten, die op hun beurt weer verdeeld waren

[22] Van Reenen (2016); Boin et al. (2003); Rosenthal & Muller (1998).
[23] Blom (2008); Hoogenboom (2000); Gonsalves & Verhoog (1999); Haenen & Meeus (1996); Middelburg & Van Es (1996).
[24] Fijnaut (2007); Rosenthal & Muller (1998).
[25] Van Reenen (2016); Boin et al. (2003); Rosenthal & Muller (1998).
[26] Van Riessen (2007).

in groepen. Mede door de onderlinge strijd tussen de twee politieministeries – het ministerie van Justitie en het ministerie van Binnenlandse Zaken – was er maar op beperkte schaal sprake van landelijke coördinatie bij de bestrijding van de georganiseerde drugscriminaliteit, en ook maar weinig onderlinge afstemming over te gebruiken methoden of de ontwikkeling hiervan.

Het Nederlandse drugsbeleid was sinds de wijziging van 1976, het jaar waarin het gedoogbeleid geformaliseerd werd, bovendien meer gericht op volksgezondheid dan op de bestrijding van de drugscriminaliteit. De politie werd daarom ook niet betrokken bij het debat over het drugsbeleid. Daarnaast lagen de straffen voor overtreding van de Opiumwet in Nederland lager dan in de ons omliggende landen, wat – nog los van de rol van ons land als logistiek centrum voor West-Europa – een aanzuigende werking had op de internationale drugscriminaliteit. Bovendien meenden politici en bestuurders dat ze met de wijziging van de Opiumwet van 1976 het softdrugsprobleem opgelost hadden. De politie moest zich voortaan concentreren op de handelaren in harddrugs, hetgeen softdrugscriminelen de kans gaf om zonder veel risico hun criminele organisatie op en/of uit te bouwen. Met de opkomst van coffeeshops vanaf het begin van de jaren tachtig, konden zij ook nog eens op een stabiele thuismarkt rekenen.

Lange tijd moesten de Nederlandse drugsbestrijders het sowieso niet hebben van hun opdrachtgevers. Politici en bestuurders hadden meer oog voor de openbare-ordeproblematiek (midden jaren zestig tot midden jaren tachtig), terrorisme (jaren zeventig) en de economische crisis (jaren tachtig). De aandacht die er was voor drugs ging, door de heroïne-epidemie en de daarmee gepaard gaande opkomst van de junkie in het straatbeeld, bovendien meer uit naar de gebruiker dan naar de bestrijding. De politieleiding, tot slot, ging mee in de prioriteiten van politici en bestuurders. Vanaf midden jaren tachtig kwam bovendien een generatie politiechefs aan het roer die meer oog had voor de geüniformeerde dienst. Zij stonden een beleid van despecialisatie, deconcentratie en decentralisatie voor dat afbreuk deed aan de kwaliteit en capaciteit van de opsporing.

Geen wonder dat de recherche, geconfronteerd met een schier onoplosbaar probleem en bij gebrek aan steun en betrokkenheid van haar opdrachtgevers, gebruik ging maken van bijzondere opsporingsmethoden en gevoelig was voor oplossingen die door vertegenwoordigers van de Amerikaanse war on drugs en andere voortrekkers in de drugsbestrijding werden aangedragen.[27] Zoals Zinberg het bij het effect van drugs heeft over *drug, set and setting* – de combinatie van de eigenschappen van een type drug, de psychische habitus van de gebruiker en de sociale context van het gebruik – zou ook het ontstaan van de rekkelijke politiecultuur verklaard kunnen worden.[28]

Om in termen van het Dirty Harry-probleem te blijven: totaal onbekwaam waren de Nederlandse drugsbestrijders misschien niet, maar ze hadden wel te maken met een nieuw en bijzonder lastig probleem en werden gehinderd door een versnipperde politieorganisatie. Effectieve oplossingen waren onder de toen bestaande wet- en regelgeving maar beperkt voorhanden en hun opdrachtgevers – afgeleid door andere prioriteiten – waren niet erg betrokken bij het probleem. Aldus zag de Nederlandse recherche zich al vanaf eind jaren zestig, begin jaren zeventig voor morele dilemma's gesteld. Het gebruik van middelen waarin de Nederlandse wet- en regelgeving op dat moment nog niet voorzag, was op dat moment een kleine stap en legde de basis voor een rekkelijke benadering in de drugsbestrijding die uiteindelijk zou uitmonden in de IRT-affaire (1993-1996).

Voor de geschiedenis van het Dirty Harry-probleem in de drugsbestrijding in Nederland is 1961 dan ook een geschikt startpunt. Begin jaren zestig werd nauwelijks gesproken over de drugsproblematiek in Nederland.[29] Dat wil niet zeggen dat er toen nog geen drugsprobleem was, het werd alleen niet als

[27] Andreas & Nadelmann (2006).
[28] Zinberg (1984).
[29] Meijring (1974).

zodanig gedefinieerd.[30] In 1961 namen de Verenigde Naties het *Enkelvoudig Verdrag inzake verdovende middelen* aan, nog steeds de voornaamste internationale regeling op het gebied van het drugsbeleid.[31] In 1961 moest de 'crisis in het regentendom' bovendien nog beginnen en was de positie van instituties als het bestuur en de politie nog onbetwist.[32] In de loop van de jaren zestig zou het drugsgebruik steeds openlijker en massaler worden, kwamen er andere middelen op de markt (zoals lsd) en kwam het onderwerp steeds nadrukkelijker op de maatschappelijke agenda te staan.

Mijn onderzoek wordt afgesloten in het jaar 2011 en beslaat daarmee exact vijftig jaar. In 2011 stond de Nederlandse politie op de drempel van een nieuwe reorganisatie en daarmee een nieuwe toekomst voor de bestrijding van de drugscriminaliteit. 2011 is ook het jaar waarin de gezamenlijke korpschefs hun *Strategie Aanpak Criminaliteit* presenteerden. Een strategie waarin het probleemgericht samenwerken met partners tot beleid werd verheven en waarmee de bestrijding van de georganiseerde drugscriminaliteit ook formeel gezien niet langer werd beschouwd als iets wat alleen een taak voor de politie was.

Het discours en het persoonlijk perspectief

Hoe nu vijftig jaar bestrijding van drugscriminaliteit en de context waarbinnen deze zich ontwikkeld heeft te beschrijven? Langs welke weg valt te verklaren hoe de rekkelijke lijn binnen de Nederlandse recherche zich vanaf 1961 heeft ontwikkeld en is uitgemond in de IRT-affaire? Op welke manier moet naar de drugsbestrijding gekeken worden?

Wie de bestrijding van de drugscriminaliteit van *bovenaf* bestudeert en zich toelegt op de grote maatschappelijke ontwikkelingen en de Kamerdebatten en andere Haagse bronnen, krijgt weliswaar grip op de invloed van maatschappelijke veranderingen op de ontwikkeling van het drugsbeleid en het politiek-bestuurlijke debat over veiligheid, maar gaat voorbij aan de dagelijkse praktijk – de operatie. De Tweede Kamer en de ministeries staan op grote afstand van de operatie en worden sterk beïnvloed door Haagse politieke ontwikkelingen, waaronder politieke druk uit het buitenland en vanuit gemeenten. Voor (de top van) het Openbaar Ministerie, de burgemeesters en de politieleiding geldt dit in mindere mate, maar zij zijn niet degenen die in de dagelijkse praktijk van de opsporing tegen morele dilemma's aanlopen.

Wie de bestrijding van de drugscriminaliteit van *onderaf* bestudeert en zich toelegt op de dagelijkse praktijk krijgt zicht op de operatie en de organisatie, maar stuit op andere bezwaren. De operatie is zo sterk op individuele zaken gericht dat er weinig ruimte overblijft voor intern debat over het drugsbeleid en de gehanteerde (opsporings)methoden. Daarnaast vormt een proces-verbaal slechts een (droge) opsomming van feiten, ontdaan van emoties en persoonlijke opvattingen.

Wie wil begrijpen hoe professionals binnen de Nederlandse recherche over konden gaan tot het toepassen van ongeoorloofde methoden, dient – in aanvulling op de voorgaande invalshoeken – de bestrijding van de drugscriminaliteit van *binnenuit* te bestuderen. Dat vergt het analyseren van het discours – het interne debat over de drugsbestrijding en de normering van het handelingsrepertoire. Op die manier kan namelijk gereconstrueerd worden hoe politiemensen in hun tijd dachten en met elkaar van gedachten wisselden over de drugsbestrijding en de daarbij behorende morele dilemma's.

Het analyseren van het discours is een standaardmethode binnen sociaalwetenschappelijk onderzoek. De taal die gebruikt wordt in het discours is nooit neutraal maar heeft een diepere

[30] De Kort (1995); Kennedy (1995).
[31] Blom (2008).
[32] Kennedy (1995).

betekenis.[33] Zoals Boekhout van Solinge stelt, vormt taal niet alleen een reflectie van de opvattingen van mensen maar wordt taal ook gebruikt om een beeld te schetsen van hoe de wereld ervaren wordt.[34] De essentie van het werk van de historicus is volgens Lorenz bovendien 'te begrijpen' (*verstehen*) door ideeën die 'achter' verschijnselen – zoals uitingen in taal en handelingen van personen – zitten, te reconstrueren en vervolgens 'te verklaren' (*erklären*). Persoonlijke ervaringen van mensen kunnen wat dat betreft inzicht bieden in hun beweegredenen of een onverwacht inzicht bieden in het onderwerp.[35]

Voor een analyse van het discours binnen de politie is in dit onderzoek gebruikgemaakt van de politievakbladen.[36] Die bieden namelijk een schat aan informatie over het zelfbeeld van de politie, de wijze waarop de politie zich verhoudt tot haar omgeving en de problemen waarvoor zij zich gesteld ziet. De discussie in de vakbladen vormt als het ware een laag tussen het debat over beleid en wetgeving in Den Haag (het perspectief van bovenaf) en de praktijk in de korpsen (het perspectief van onderaf) en biedt inzicht in wat politiemensen in de operatie bezighield.

De politievakbladen vormen bovendien een spiegel voor wat betreft de maatschappelijke context waarbinnen de politie functioneert. Zo gaan de nodige artikelen over de relatie tussen politie en samenleving of over de relatie tussen politie en specifieke doelgroepen. Tot slot bieden de politievakbladen inzicht in de praktijk van het politiewerk en in de organisatie van de politie. Denk hierbij bijvoorbeeld aan discussies over nieuwe (opsporings)methoden en reconstructies van invloedrijke drugszaken, maar ook aan artikelen over de inrichting van de politieorganisatie, de recherche en de drugsbestrijding.

Omdat het gaat om een verbinding tussen maatschappelijke context, operatie en organisatie en het discours is gekozen voor een focus op *landelijke* politievakbladen. Dit betreft enerzijds de door het ministerie van Justitie en/of ministerie van Binnenlandse Zaken gesubsidieerde politiebladen als het *Algemeen Politieblad* (1852-2005), het *Recherche Magazine* (2002-2005) en hun opvolger *Blauw* (2005-heden). Anderzijds gaat het om onafhankelijke opiniebladen die zich specifiek richten op de politie, te weten het *Tijdschrift voor de Politie* (1928-1929 en 1934-heden) en het *Politie Magazine* (1991-2005). Als voorlopers op het *Politie Magazine* zijn ook het *Korpsblad Rijkspolitie* (1959-1972) en diens opvolger *RP Magazine* (1972-1991) meegenomen. Tot slot is ook *Modus* (1992-2002), het onafhankelijke vakblad voor de technische recherche, meegenomen.[37]

Er is bewust voor gekozen geen korpsbladen van gemeentepolitiekorpsen mee te nemen. Behalve dat dergelijke korpsbladen een beperkt bereik hadden (en daardoor weinig invloed op landelijke ontwikkelingen) roept het de vraag op welk korpsblad wel en welk korpsblad niet de moeite waard is om mee te nemen. Daarbij hebben korpsbladen meer het karakter van een personeelsblad dan dat van een vaktijdschrift. Uitzonderingen op deze regel vormen het *Korpsblad Rijkspolitie* en het *RP Magazine*. Deze bladen zijn weliswaar begonnen als korpsblad, maar de Rijkspolitie opereerde landelijk (had daardoor een landelijk bereik) en het blad werd op ruime schaal verspreid onder relaties van het korps. Daarbij had het blad een semionafhankelijke status, waardoor het zich in de

[33] Lorenz (1990).
[34] Boekhout van Solinge (2004).
[35] Hoogenboom (2000).
[36] Zie voor een toelichting op het gebruik van politievakbladen bij het doen van politiehistorisch onderzoek: Wever (2017).
[37] In de voetnoten worden voor de genoemde politievakbladen de volgende afkortingen gebruikt: *APB* (*Algemeen Politieblad*), *RM* (*Recherche Magazine*), *TvdP* (*Tijdschrift voor de Politie*), *PM* (*Politie Magazine*), *KbRp* (*Korpsblad Rijkspolitie*), *RPM* (*Rijkspolitie Magazine*). Voor *Blauw* en *Modus* worden de volledige namen gebruikt.

loop der jaren heeft kunnen ontwikkelen tot een podium voor artikelen en opinies over diverse politiegerelateerde onderwerpen.

De focus op het intern debat is de reden om geen gebruik te maken van krantenartikelen of artikelen uit andere justitiële vaktijdschriften zoals *Justitiële Verkenningen* of het *Tijdschrift voor Criminologie*, waarin politiemensen aan het woord zijn. Het gaat in dit onderzoek om het perspectief van de politie en het discours onder politiemensen en daar passen geen publicaties waarvan de primaire doelgroep zich buiten de politie bevindt. Bij 'externe' artikelen houden politiemensen bovendien meer rekening met het publiek en mogelijke consequenties van het al te vrij uiten van meningen.

Voor een analyse van de bestrijding van de drugscriminaliteit van *binnenuit* zijn behalve het discours ook de emoties en persoonlijke opvattingen van betrokken politiemensen van belang.[38] In tegenstelling tot het interne debat zijn de opvattingen en emoties van de bij de drugsbestrijding betrokken politiemensen minder tastbaar. Deze leven bij verschillende personen en zij beïnvloeden meerdere delen van de organisatie en de operatie. Om hier toegang toe te krijgen, is gesproken met 75 politiemensen (variërend van rechercheurs tot korpschefs) die in de onderzoeksperiode actief zijn geweest bij de aanpak van de drugsbestrijding en/of goed zicht hebben op de ontwikkeling van de recherche (zie de verantwoording voor een lijst met geïnterviewden). De interviews zijn gebruikt ter ondersteuning: om richting te bepalen en ter bevestiging van bevindingen, maar ook ter toetsing van verworven inzichten. Los van de interviews is ten behoeve van de beantwoording van detailvragen persoonlijk contact gelegd met diverse personen die werkzaam zijn (geweest) bij de politie.

Tenzij expliciet toestemming is gegeven, worden in de verwijzingen naar interviews of persoonlijk contact geen namen vermeld. Het afschermen van de identiteit was voor veel van de geïnterviewden voorwaarde om een bijdrage te willen leveren aan dit onderzoek. Enerzijds omdat zij hierdoor bereid waren vrijer te praten, anderzijds omdat sommige zaken nog steeds gevoelig liggen en zij geen behoefte hebben om in de publiciteit te treden. Sommigen van de geïnterviewden hebben al eerder meegewerkt aan onderzoeken op recherche- of politiegebied; in die gevallen kon gebruik worden gemaakt van de interviewverslagen van andere politieonderzoekers.

Niet vergelijkbaar met interviews, maar wel deel uitmakend van dezelfde narratieve categorie, zijn de memoires van politiemensen. Omdat opsporingsonderzoeken soms jaren na dato weer actueel kunnen zijn, zijn recherchemensen terughoudend in het op schrift stellen van hun herinneringen. Er zijn derhalve niet veel memoires van Nederlandse recherchemensen waarvan gebruikgemaakt kon worden. Uitzonderingen vormen de memoires van recherchechefs als Gerard Toorenaar, Jan Blaauw en Joop van Riessen en van rechercheurs als Michiel Princen, Klaas Langendoen en Gerard Mak.[39]

Werkwijze

Zoals elk onderzoek is ook dit onderzoek begonnen met het verzamelen en verwerken van data. Startpunt vormde de literatuur over drugs, over de politie, over de recherche in het algemeen en

[38] Deze benadering sluit aan bij het 'nieuwe realisme' binnen de criminologie: een stroming die is ontstaan in jaren tachtig van de vorige eeuw, waarin misdaad en de reacties daarop beschreven en verklaard werden uit de mensen zelf (A. Kuijvenhoven, 'Boeken & bladen – Drugstoeristen en kooplieden', *APB*, 1996, nr. 21, p. 19).
[39] Respectievelijk *Uit de dossiers van commissaris Toorenaar* (De Vries, 2002); *Dossier Blaauw. Memoires van een oud-hoofdcommissaris van politie* (Blaauw, 2004); *In naam der wet. Veertig jaar bij de Amsterdamse politie* (Van Riessen, 2007), *De gekooide recherche. Het ware verhaal achter de matige prestaties van de Nederlandse opsporing* (Princen, 2015), *Het koningskoppel. Klaas Langendoen en de oorlog rond zijn Criminele Inlichtingen Dienst* (Langendoen & Vierboom, 1998); en *Criminele Inlichtingen Eenheid. Achter de schermen van Nederlands geheimzinnigste inlichtingendienst in strijd met de onderwereld* (Mak, 2015).

over de drugsbestrijding in het bijzonder. Vooral in de beginfase zijn de nodige boeken de revue gepasseerd die geen direct raakvlak hadden met het onderwerp, maar wel inzicht boden in de context. *In der Beschränkung zeigt sich erst den Meister*, en vandaar dat lang niet alle literatuur die ik heb gelezen ook terugkomt in dit proefschrift.

Parallel aan het literatuuronderzoek zijn voor de periode 1961-2011 de indices van de geselecteerde politievakbladen verzameld (een klus op zich). Deze indices zijn vervolgens handmatig gescand op de volgende begrippen: criminaliteit, misdaad, misdrijf/misdrijven, criminele organisatie (en varianten), recherche, opsporing, bestrijding, beheersing, narcotica/drugs/verdovende middelen, de diverse typen drugs, Opiumwet, OOB (Onderafdeling Opsporingsbijstand), CRI (Centrale Recherche Informatiedienst), Europol, Interpol, organisatie politie, wetboek, strafrecht, strafvordering en maatschappij.

De geselecteerde artikelen moesten eerst gecheckt worden: titels van artikelen geven niet altijd blijk van de inhoud en dat houdt in dat alle artikelen waarvan vermoed werd dat die relevant zouden kunnen zijn, zijn meegenomen in de selectie. Relevante artikelen zijn gekopieerd en ingescand; dit heeft een verzameling opgeleverd van bijna tweeduizend artikelen. Waar bij lezing van de artikelen of in het overige bronmateriaal verwijzingen zijn gevonden naar andere artikelen zijn die eveneens gecheckt en, indien relevant, toegevoegd aan de selectie. Dit betreft enkele artikelen van vóór 1961, bijvangst bij een artikel over de geschiedenis van de politievakbladen en een themanummer ‘drugs’ van het *Tijdschrift voor de Politie* waar ondergetekende aan heeft meegewerkt.

Daarnaast is al vroeg begonnen met interviews met politiemensen. Om de complexiteit en uniciteit van de verschillende korpsorganisaties zo veel mogelijk tot hun recht te laten komen en tegelijkertijd alle mogelijke relevante informatie te verzamelen, hadden deze interviews een half gestructureerd karakter: een aandachtspuntenlijst werd naast de curricula vitae van de geïnterviewden gehouden. De interviews waren deels bedoeld om inzicht te krijgen in de relevante ontwikkelingen en deels waren ze bedoeld ter toetsing van bevindingen.

Per periode is vervolgens op basis van de literatuur, de politievakbladen en de interviews een (deels chronologische en deels thematische) conceptverhaallijn neergezet die is getoetst bij de leden van de klankbordgroep en bij mijn begeleiders. Daarna volgde het verwerken van alle data. De ruggengraat van het verhaal dat verteld wordt, wordt gevormd door het discours in de politievakbladen. Het verhaal is verder aangevuld met en wordt ondersteund door de interviews en de geraadpleegde literatuur.

Mijn betoog heb ik zo dicht mogelijk in de buurt gehouden van het discours in de politievakbladen, de duiding die de geïnterviewden hieraan hebben gegeven en de ervaringen die zij hebben gedeeld. Het is de geschiedenis van de drugsbestrijding door de Nederlandse politie met bijzondere aandacht voor het perspectief van diezelfde politie.

In aanvulling op de beschrijving van de algemene ontwikkeling van de drugsbestrijding, wordt ook de ontwikkeling van de aanpak in Amsterdam, Rotterdam, Arnhem en Eindhoven geschetst. De keuze voor Amsterdam ligt voor de hand: het gebruik van drugs en de overlast door drugsgebruikers is daar begonnen, evenals het de facto gedoogbeleid. Bovendien hebben zich daar in de strijd tegen drugscriminaliteit verschillende perikelen voorgedaan (corruptieaffaire bureau Warmoesstraat, affaire-Toorenaar, IRT-affaire). Rotterdam heeft de grootste haven van Europa en is daardoor een belangrijk knooppunt in de illegale drugshandel. Rotterdam kende bovendien de eerste drugsafdeling van de Nederlandse politie (de opiumrecherche in 1928) en was in 1932 de vestigingsplaats van de Nederlandsche Centrale tot bestrijding van den Smokkelhandel in verdoovende middelen. De keuze voor Arnhem heeft te maken met de concentratie van drugsproblematiek, de grensproblematiek met

Duitsland (drugstoeristen) en vanwege de aanwezigheid in de regio van Turks-Koerdische drugscriminelen. Eindhoven is eveneens een stad met drugstoerisme, maar is vooral interessant vanwege de grootschalige georganiseerde hennepteelt en de productie van synthetische drugs. Niet voor niets was de Unit Synthetische Drugs (USD) gevestigd in de regio Eindhoven.

Periodisering

De ontwikkeling van de drugsbestrijding vormt geen lineair proces van groei en bloei, maar wordt gekenmerkt door continuïteit en verandering. De geschiedenis van de drugsbestrijding door de Nederlandse politie zal worden gepresenteerd aan de hand van de volgende vier periodes.

De eerste periode loopt van 1961 tot en met 1976 en betreft de periode van het **ontwaken** en het **experimenteren**. Deze periode begint in het jaar waarin het *Enkelvoudig Verdrag inzake verdovende middelen* van de Verenigde Naties werd aangenomen en eindigt in het jaar waarin het kabinet-Den Uyl besloot tot een baanbrekend nieuw drugsbeleid. In deze periode zien politie en autoriteiten zich geconfronteerd met een nieuw probleem dat bovendien samenhangt met ontwikkelingen in de maatschappij. In de zoektocht naar oplossingen wordt, mede onder invloed van Amerikaanse drugsbestrijders, geëxperimenteerd met nieuwe opsporingsmethoden.

De tweede periode loopt van 1977 tot en met 1987 en wordt gekenmerkt door **herbezinning** en **verandering**. Deze periode begint in het jaar waarin problemen op bureau Warmoesstraat – problemen die nauw gelieerd zijn aan de drugsproblematiek – tot uitbarsting komen en eindigt in het jaar waarin met behulp van misdaadanalyse voor het eerst de georganiseerde criminaliteit in beeld wordt gebracht. Het is een periode waarin binnen de recherche besloten wordt tot een herbezinning op de gebruikte opsporingsmethoden, en een periode van veranderingen: veranderingen in het drugsbeleid, veranderingen in het drugsprobleem maar ook van veranderingen binnen de politieorganisatie.

De derde periode loopt van 1988 tot en met 1996 en betreft de periode van **schaalvergroting** en **crisis**. Deze periode begint in het jaar waarin de eerste landelijke analyse van de georganiseerde criminaliteit verschijnt en in het ressort Amsterdam besloten wordt tot oprichting van het IRT. Het is het startschot voor een schaalvergroting in de opsporing die gevolgd zal worden door een schaalvergroting binnen de politie als geheel. Een valse start, zo zou enkele jaren later blijken toen problemen in en om het IRT aanleiding gaven tot de eerste crisis in de opsporing. De periode eindigt dan ook in het jaar dat de commissie-Van Traa haar rapport over de IRT-affaire oplevert en waarin Franse politici ons land wegzetten als een narcostaat.

De vierde periode loopt van 1997 tot en met 2011 en wordt gekenmerkt door het **samenspannen** van politie en partners tegen de georganiseerde (drugs)criminaliteit en de nodige **herstelwerkzaamheden** op recherchegebied. Deze periode begint in het jaar waarin het convenant getekend wordt waarmee de basis wordt gelegd voor de Unit Synthetische Drugs (USD) en eindigt in 2011 met het verschijnen van de *Strategie Aanpak Criminaliteit* van de Raad van Korpschefs.[40] Het is een periode waarin het besef doordringt dat de recherche de drugscriminaliteit niet in haar eentje kan oplossen en waarin besloten wordt om de problemen die spelen binnen de politieorganisatie op te lossen met een nieuwe schaalvergroting.

Door alle perioden heen loopt een aparte ontwikkeling, te weten die van de **internationale samenwerking**. De aanpak van drugscriminaliteit is daarin een belangrijke katalysator geweest.

[40] In 2011 staat de Nederlandse politie bovendien op de drempel van de reorganisatie naar Nationale Politie. Een extra reden om dat jaar als voorlopig eindpunt van de geschiedenis van de drugsbestrijding te hanteren.

Enerzijds gaat het daarbij om internationalisering 'van onderaf' die voortvloeit uit de operatie. Deze is begonnen met contacten van individuele recherchechefs en is uitgegroeid tot internationale samenwerking bij opsporingsonderzoeken, een internationaal netwerk van liaisons en operationele afstemming tussen buurlanden bij de aanpak van het drugstoerisme. Anderzijds gaat het daarbij om internationalisering 'van bovenaf' die voortvloeit uit zowel de internationale drugsprohibitie als de groeiende samenwerking op Europees niveau.

Betekenis onderzoek

Een onderzoek naar de ontwikkeling van de aanpak van de drugsbestrijding door de Nederlandse politie dient meerdere belangen. Dat begint uiteraard met het historisch belang: het onderwerp drugs staat al meer dan een halve eeuw op de maatschappelijke en politieke agenda. Dat maakt dat er verschillende overwegingen zijn om historisch onderzoek uit te voeren naar de geschiedenis van de drugsbestrijding.

Ten eerste is de drugsproblematiek een duurzaam probleem. Verwacht mag worden dat het ook in de toekomst een fors beslag op de politiecapaciteit zal leggen. Ten tweede is een omvattend overzicht van drugsbestrijding door de Nederlandse politie niet voorhanden. Er zijn weliswaar de nodige deelstudies over de successen en het falen van de drugshulpverlening en het drugsbeleid verschenen, maar de kennis over de politiële opsporing is – twee uitzonderingen daargelaten[41] – slechts fragmentarisch. Ten derde heeft de drugsbestrijding een belangrijke rol gespeeld in de vernieuwing van de opsporing, en ook dat aspect is nog nauwelijks onderzocht. Een vierde, meer pragmatische overweging, is dat er nog gesproken kan worden met politiemensen die betrokken zijn geweest bij het ontstaan van de drugsbestrijding vanaf de jaren zestig.

De vraag wie er belang heeft bij het onderhavige onderzoek ligt besloten in bovengenoemde overwegingen. Gebonden als zij is aan internationale verdragen mag niet verwacht worden dat de Nederlandse regering het drugsbeleid over een radicaal andere boeg zal gooien. En zelfs al zou bijvoorbeeld cannabis geheel gelegaliseerd worden, dan is het maar de vraag of de criminelen die er nu veel aan verdienen dit zomaar zullen laten gebeuren en houden we nog steeds de criminaliteit die samenhangt met de andere drugs.[42]

Drugsbestrijding zal voorlopig dus nog wel tot het takenpakket van de politie blijven behoren. Bij het ontbreken van een historisch onderzoek naar de ontwikkeling van de drugsbestrijding ontbreekt echter de mogelijkheid om te leren van het verleden, een balans op te maken ten behoeve van het heden en keuzes te maken ten aanzien van de toekomst. Met dit proefschrift wordt in die mogelijkheid voorzien en wordt bovendien een (beleids)probleem blootgelegd waar weinig oog voor is.

Behalve voor de politie heeft een onderzoek naar de geschiedenis van de drugsbestrijding door de Nederlandse politie ook een maatschappelijk belang. Het gaat hier niet om de bedrijfsgeschiedenis van de politie, maar om de geschiedenis van de drugsbestrijding in haar maatschappelijke context. Met dit onderzoek komt een belangwekkend onderdeel van het politiewerk voor een breder publiek

[41] Oud-hoofdcommissaris Jan Blaauw gaat in *Narcoticabrigade – De eindeloze strijd tegen drugshandelaren* (1997) onder meer in op de drugsbestrijding tijdens het interbellum. Richard Weijenburg, destijds als commissaris werkzaam bij Europol, biedt in *Drugs en drugsbestrijding in Nederland* (1996) behalve een beschrijving van de verdovende middelen die in omloop zijn ook inzicht in de (illegale) handel in verdovende middelen en de aanpak hiervan.
[42] Fijnaut & De Ruyver (2014).

beschikbaar. De bekende Nederlands historicus Johan Huizinga noemt dit een vorm van rekenschap afleggen aan de maatschappij.[43]

Tot slot het wetenschappelijke belang van dit onderzoek: dat berust op het vrijwel volledig ontbreken van historisch onderzoek naar de recherche.[44] Individuele opsporingsonderzoeken zijn wel voorwerp geweest van (journalistieke) beschouwingen en soms zijn deze ook wel belicht vanuit politieperspectief. Onze kennis van langetermijnontwikkelingen binnen de opsporing en van de factoren die voor vernieuwing zorgen (en drugsbestrijding is daar zonder meer een belangrijke katalysator in geweest) is nog slechts fragmentarisch. Dit onderzoek is erop gericht om ook die verbanden bloot te leggen.

[43] Huizinga (1929).

[44] Zie bijvoorbeeld: De Poot et al. (2004) en Fijnaut & Kuijvenhoven (red.) (1985). In het grote politiegeschiedenisproject dat in 2007 is uitgemond in een viertal standaardwerken over de Nederlandse politie wordt weliswaar aandacht geschonken aan de ontwikkeling van de recherche, maar niet op de manier zoals projectleider Fijnaut al in 1984 bepleitte ('Over de toekomst van het politie-onderzoek in Nederland', *TvdP*, 1984, nr. 6, p. 271-278).

1. ONTWAKEN EN EXPERIMENTEREN (1961-1976)

De periode van 1961 tot en met 1976 wordt gekenmerkt door de opkomst van de drugsproblematiek en de drugscriminaliteit en door het zoeken naar oplossingen. Het is een periode die begint in 1961, het jaar waarin het *Enkelvoudig Verdrag inzake verdovende middelen* werd afgesloten, en die eindigt in 1976, het jaar waarin het kabinet-Den Uyl besloot tot een ingrijpende wijziging van de Opiumwet. Zowel de politie als de autoriteiten 'ontwaken' en zien zich in deze periode geconfronteerd met een nieuw probleem. Een probleem dat nauw verbonden is met de veranderingen in de maatschappij, en dat met de komst van heroïne helemaal uit de hand begint te lopen. Omdat het bestaande instrumentarium onvoldoende soelaas biedt, moet gezocht worden naar alternatieve oplossingen. In de grote steden beginnen de afdelingen verdovende middelen daarbij te experimenteren met nieuwe methoden en dreigt het gebruik van ongeoorloofde middelen.

Wat betreft het **drugsprobleem** en het **drugsbeleid** (§ 1.1) is dit een periode van grote veranderingen. In 1961 is drugs nog nauwelijks een probleem en komt drugsgebruik alleen voor in bepaalde subculturen. Onder invloed van de maatschappelijke ontwikkelingen verandert dat snel: steeds meer mensen, vooral jongeren, beginnen drugs te gebruiken en doen dat steeds openlijker. De politie heeft moeite om de Opiumwet te handhaven en omdat het gebruik van drugs samenhangt met een bredere protestbeweging in de maatschappij, besluiten de autoriteiten het gebruik te gedogen. Een besluit dat met de Opiumwet van 1976 wordt bekrachtigd en binnen de politie zowel op begrip als kritiek kan rekenen.

Waar vraag is ontstaat aanbod, al kan het ook andersom: aanbod dat een vraag doet ontstaan. Hoewel het gebruik al snel gedoogd werd, bleef de handel verboden en zo ontstond een illegale markt in drugs. Een markt die criminelen gouden kansen bood en die nauw verbonden was met de opkomst van de **georganiseerde (drugs)criminaliteit** in ons land (§ 1.2). Wat betreft hasj waren het Nederlandse criminelen die zich middels grootscheepse import met schepen konden opwerken tot wat wel hasjbaronnen genoemd zouden worden. Wat betreft heroïne waren het criminele organisaties van Chinese origine die, mede vanwege het verdwijnen van de Amerikaanse markt in Vietnam, Nederland als bruggenhoofd kozen voor een nieuwe markt.

Onder invloed van de ontwikkelingen in de maatschappij veranderde de **politieorganisatie** (§ 1.3). De politie zat in deze periode gevangen in de maalstroom van de samenleving. Zij had niet alleen moeite om adequaat te reageren op de groei en verandering van de criminaliteit; ze had vooral moeite om in te spelen op de veranderingen in de maatschappij, en als meest zichtbare representant van het gezag fungeerde ze als kop-van-jut. Het jaar 1966, met achtereenvolgens de rellen rond het huwelijk van prinses Beatrix en de Bouwvakkersrellen, zouden het startschot vormen voor veranderingen in zowel de organisatie van de politie als in de methoden van optreden. Veranderingen die tot op de dag van vandaag doorwerken.

Voor de **recherche** (§ 1.4) vormden de veranderingen in de criminaliteit een behoorlijke uitdaging. Maar waar problemen bij de handhaving van de openbare orde en de opkomst van terrorisme op die terreinen dwongen tot een professionaliseringsslag, ontbrak bij de aanpak van de criminaliteit de noodzaak. De recherche bleef steken in een klassiek organisatiemodel en was sterk lokaal georiënteerd. Daarbij kampte de recherche ook nog eens met personeelsproblemen en was sprake van een gebrekkige relatie met justitie en bestuur.

Positieve ontwikkelingen als de start van een landelijke rechercheopleiding, investeringen in de informatiepositie en de doorontwikkeling van de Onderafdeling Opsporingsbijstand (OOB) tot de dienst Centrale Recherche Informatie (CRI) wogen daar onvoldoende tegenop. Het besef groeide dat

een schaalvergroting in de opsporing nodig was. Het bestel leende zich echter niet tot adequate oplossingen en de discussie over wijziging van het bestel liep hopeloos vast. Voorlopig moest de recherche het daarom doen met halve maatregelen.

De stilstand waar de recherche mee te kampen had, had uiteraard ook gevolgen voor de **bestrijding van de drugscriminaliteit** (§ 1.5). De uitdagingen waar de recherche in het algemeen voor stond, gingen namelijk dubbel op in de bestrijding van de drugscriminaliteit. Hier was sprake van een totaal nieuw probleem waar de autoriteiten nauwelijks aandacht voor hadden. Terwijl het probleem al snel uit de hand liep, zaten de langzaam groeiende afdelingen verdovende middelen bovendien nog midden in een ontdekkingstocht. Gesteund door met name Amerikaanse drugsbestrijders, gingen de afdelingen verdovende middelen op zoek naar oplossingen. Die zoektocht ging gepaard met experimenteren en daarin ging men in Amsterdam verder dan elders.

1.1 Wie zijn geschiedenis niet kent[1]

'De politiek, zowel op landelijk als op het niveau van de grote gemeenten, heeft met het gedoogbeleid het drugsprobleem bij de politie neergelegd. Op landelijk niveau wordt verandering tegengegaan onder verwijzing naar internationale verdragen. Op gemeentelijk niveau ligt de nadruk op het gezondheidsaspect en het beheersbaar houden van drugsoverlast en (drugs)randcriminaliteit.'

Oud-hoofdcommissaris Piet Tieleman[2]

De Tweede Wereldoorlog vormt een breukvlak in het Nederlandse drugsbeleid. Voor die tijd werd op grote schaal coca geteeld op Java, had de Nederlandse staat het monopolie op de verkoop van opium aan gebruikers in Nederlands-Indië en werd in fabrieken als de Nederlandsche Cocaïne Fabriek en de Chemische Fabriek Naarden cocaïne, heroïne en morfine geproduceerd.[3] Het verlies van Nederlands-Indië maakte een einde aan deze economische belangen en vanaf die tijd hield ons land zich aan de internationale normen op het gebied van drugsbestrijding.[4] Normen waar de Verenigde Staten een grote invloed op hadden en die vaak meer ingegeven waren door economische belangen, moralistische overwegingen en platte politiek dan een objectieve analyse van gevolgen van het gebruik van drugs.[5]

In 1961, het jaar waarin door de Verenigde Naties het *Enkelvoudig Verdrag inzake verdovende middelen* werd afgesloten, was dat voor ons land echter allemaal geen kwestie. Er was op dat moment niet echt sprake van een drugsprobleem en ons drugsbeleid liep in de pas met de internationale drugsprohibitie.[6] Hoe had men op dat moment kunnen voorzien dat het maatschappelijk denken fors zou veranderen en gepaard zou gaan met een grotere tolerantie van de jeugd ten opzichte van het gebruik van drugs als hasj, marihuana, lsd en amfetamine (speed)?[7]

Dat begon toen de maatschappelijke verhoudingen op zijn kop werden gezet (§ 1.1.1). Eind jaren vijftig kwam er een einde aan de periode van schaarste, de gezamenlijke inzet voor de wederopbouw en de daarbij behorende naoorlogse politieke en sociale vrede.[8] Ontzuiling leidde tot een nieuwe vrijheid, vaste kaders verdwenen en 'democratisering' raakte in de mode.[9] Het was een periode die bol stond van tegenstellingen en botsende belangen.[10] Provocatie was een belangrijk wapen voor de protestbeweging en al snel besloten de autoriteiten mee te bewegen.

---

[1] 'Wie zijn geschiedenis niet kent, is gedoemd haar te herhalen.' Citaat van schrijver-filosoof George Santayana (1863-1952).
[2] Tieleman (interview 2014).
[3] Zie bijvoorbeeld: Vanvugt (1985). Zie voor een uitgebreide beschrijving van het schandaal rond de illegale handelspraktijken van de Chemische Fabriek Naarden: Blaauw (1997); De Kort (1995).
[4] De Kort (1995).
[5] Zie bijvoorbeeld: Blom (2008); Tellegen (2008); Levine (2003); Nadelmann (1990); P. Cohen, 'Gastcolumn – Winkeltjes toestaan die cocaïne verkopen' (*APB*, 2002, nr. 6, p. 7).
[6] Blaauw (2014); Blom (2008); De Kort (1995); H. Huizer, 'Vijftig jaar drugsonderzoek. Vechten om een hennepmonster' (*Modus*, 1995, nr. 6, p. 42-44).
[7] A. Wolters, 'Enkele aspecten van de strijd tegen de misdaad (VI-slot)' (*APB*, 1968, nr. 26, p. 606-611); C.W. Houweling, 'Bestrijding van de smokkelhandel in verdovende middelen' (*TvdP*, 1962, nr. 7, p. 213-218); A.B.J. Prakken, 'Bestrijding van de smokkelhandel in verdovende middelen en meer speciaal van "marihuana"' (*APB*, 1960, nr. 24, p. 443-447).
[8] Van Reenen (in: Meershoek (red.), 2009).
[9] De Rooy (2011).
[10] Zwart (1999).

Waar drugsgebruik tot begin jaren zestig iets was dat heimelijk gebeurde binnen subculturen als kunstenaars en artiesten of binnen de Chinese gemeenschap, werd onder invloed van de protestbeweging en de nieuwe jeugdcultuur steeds massaler en steeds openlijker gebruikt. Het werd dan ook allengs moeilijker om de Opiumwet te handhaven en aangezien drugsgebruik onderdeel uitmaakte van de protestbeweging, besloten de autoriteiten over te gaan tot het gedogen hiervan (§ 1.1.2).

In de politievakbladen werd in deze periode uitgebreid gesproken over het drugsgebruik en het drugsbeleid (§ 1.1.3). Net zoals nu waren er ook toen politiemensen die erkenden dat het gebruik van drugs van alle tijden is, maar dat er helaas ook altijd mensen zullen zijn die drugs misbruiken.[11] Behalve politiemensen met genuanceerde meningen waren er echter ook die zich ergerden aan het zwalkende drugsbeleid of die zich – mede geïnspireerd door verhalen uit het buitenland – zorgen maakten over waar het naartoe ging met het Nederlandse drugsbeleid.

Aangezien er op gemeentelijk niveau sprake was van een de facto gedoogbeleid, besloot de regering het drugsbeleid tegen het licht te houden (§ 1.1.4). Begin jaren zeventig verschenen twee rapporten die van grote invloed zouden zijn op het drugsbeleid. Het rapport van de commissie-Hulsman (1971) was zijn tijd ver vooruit, maar effende wel de weg voor het minder vergaande rapport van de commissie-Baan (1972). Tussen het verschijnen van deze rapporten en aanpassing van de Opiumwet zou echter nog enkele jaren zitten. Jaren waarin de (bescheiden) zorg over het gebruik van cannabis naar de achtergrond zou worden verdreven door de (groeiende) zorg over het gebruik van heroïne. De aanpassing van de Opiumwet die volgde was baanbrekend. Het halfslachtige compromis ten aanzien van cannabis kon echter geen genade vinden in de ogen van de politie.

Waar de drugsrechercheurs dan weer wel blij mee waren, was het opnemen van amfetamine in de Opiumwet (§ 1.1.5). Tot die tijd konden zij, tot grote ergernis van met name Zweden, weinig doen aan deze handel en was er een heuse illegale industrie ontstaan gericht op de export van amfetaminen naar het buitenland.

1.1.1 Provocatie

De persoonlijke normen onder de burgers veranderden in deze periode.[12] De Rotterdamse hoofdcommissaris Wolters karakteriseerde deze ontwikkeling als een ‘algehele mentaliteitsverandering’ met als kenmerken ‘protest tegen bestaande waarden en beginselen’ en ‘miskenning van de ander’.[13] Een hoofdrol in deze ontwikkeling was weggelegd voor een nieuwe generatie jongeren die zich middels provocatie afzette tegen de bestaande verhoudingen. Daarmee onderscheidden deze zogeheten provo’s – voor wie de rel een middel was om aandacht op misstanden te vestigen (provoceren als middel) – zich nadrukkelijk van de zogeheten nozems – die baldadig waren ‘uit verveling en leegheid’ (provoceren als tijdverdrijf).[14]

Het provoceren als middel begon in 1963 toen politiek geëngageerde jongeren een militaire taptoe in het Olympisch Stadion verstoorden.[15] In het voorjaar van 1964 kreeg dit een vervolg met zogeheten

[11] C.W. Houweling, ‘Bestrijding van de smokkelhandel in verdovende middelen’ (*TvdP*, 1962, nr. 7, p. 213-218); A.B.J. Prakken, ‘Bestrijding van de smokkelhandel in verdovende middelen en meer speciaal van “marihuana”’ (*APB*, 1960, nr. 24, p. 443-447); AB1; AB2.
[12] Meershoek (2012).
[13] A. Wolters, ‘Enkele aspecten van de strijd tegen de misdaad (VI-slot)’ (*APB*, 1968, nr. 26, p. 606-611).
[14] Inleiding door redactie bij: P.G. Kuiper, ‘Enkele aspecten van het provocisme’ (*APB*, 1966, nr. 21, p. 487-496); W. Buikhuisen, ‘Provocisme en criminaliteit’ (*APB*, 1965, nr. 22, p. 511-515), ‘Provocisme als vrijetijdsbesteding’ (*APB*, 1965, nr. 21, p. 486-489) en ‘Provo’s’ (*APB*, 1965, nr. 20, p. 459-462).
[15] Meershoek (in: De Rooy (red.), 2011).

'happenings' bij het Lieverdje op het Spui. Vanaf de zomer van 1965 kregen deze bijeenkomsten gaandeweg een meer politiek-strategisch karakter.[16] De organisatoren van deze exhibities doopten zich provo en wilden het grote publiek attenderen op de 'destructieve tendensen in de industriële samenleving'.[17] Daarmee appelleerden zij aan de sterke oppositie onder jongeren tegen de normen en waarden in de gevestigde maatschappij en tegen het gezag als exponent daarvan.[18]

Uiteindelijk zou de ontwikkeling in Amsterdam heftiger blijken dan elders en zou daar welhaast gesproken kunnen worden van een maatschappelijke omwenteling.[19] Provo zette, al dan niet op ludieke wijze, veel zaken op zijn kop en het oude, automatische gezag brokkelde af.[20] De autoriteiten, opgegroeid als zij waren in een wereld waarin alles netjes geregeld was en gezag gewoon gezag was, hadden daar de grootste moeite mee. De gebeurtenissen in 1966 (de rellen rond het huwelijk van prinses Beatrix en prins Claus, maar nog meer de Bouwvakkersrellen) en de nasleep daarvan (het ontslag van de hoofdcommissaris, het aftreden van de burgemeester en het vernietigende rapport van de commissie-Enschedé), bezorgden de Amsterdamse autoriteiten een trauma.[21] Los van de gebrekkige professionalisering van de Amsterdamse politie moet een deel van het succes van provo dan ook gezocht worden in de onzekerheid bij het gezag die doorwerkte in het optreden van de politie.[22]

In reactie op alle protesten tegen het gezag, besloten de autoriteiten mee te bewegen en waren zij eerder dan voordien geneigd om toe te geven aan groepen die, op grond van de ernst van hun overtuiging, hun zin wilden hebben.[23] Commissaris Kees Jongboer, destijds directeur van de rechercheschool, vroeg zich wat dat betreft af of tolerantie soms niet gewoon een excuus was voor opportunisme uit zwakte.[24]

Na de Bouwvakkersrellen van 1966 veranderde de sfeer op straat: een deel van de provobeweging ging op in de flowerpowerbeweging.[25] Amsterdam werd 'een magneet voor de *beat generation*' die de stad zag als 'een liberale haven in een zee van burgerlijke onderdrukking'.[26] Vanaf de zomer van 1968, die internationaal bekend kwam te staan als de *summer of love*, trokken voor het eerst massaal hippies naar onze hoofdstad.[27] Onder invloed van de hippies en flowerpower heerste in de hoofdstad een sfeer van alles mag en alles moet kunnen.[28] De Amsterdamse politie stond erbij en keek ernaar, deels geamuseerd, deels verward.[29]

[16] Fijnaut (2007); Van Riessen (2007).
[17] Meershoek (in: De Rooy (red.) 2011).
[18] Weijenburg (1996).
[19] De Vries (2002).
[20] Van Riessen (2007).
[21] Punch (1983).
[22] Aldus, volgens Fijnaut (2007), de commissie-Enschedé.
[23] Meershoek (2012); De Rooy (red.) (2011); Kennedy (1995).
[24] C.A. Jongboer, 'Hoe werkt de recherche?' (*TvdP*, 1973, nr. 3, p. 80-84).
[25] Meershoek (in: De Rooy (red.) 2011).
[26] Weijenburg (1996); Punch (1983).
[27] Meershoek (in: De Rooy (red.) 2011).
[28] Koring (2000). Zie ook: Punch (1985).
[29] Weijenburg (1996); AB3.

1.1.2 De 'grote tolerantie' doet haar intrede[30]

Die verwarring gold zeker voor de vraag hoe om te gaan met het toenemende drugsgebruik. Zeker aangezien dit sterk samenhing met oppositie van de provo's tegen het 'establishment'.[31] Het roken van een stickie was het teken dat je bij de hippie- en flowerpowerbeweging hoorde, dat je je verzette tegen de gevestigde orde van 'huisje, tuintje, boompje, beestje' en rebelleerde tegen ouders en gezag.[32] Het gebeuren van de hippies die zich op de Dam en in het Vondelpark verzamelden en daar drugs gebruikten en sliepen in de openlucht, was niettemin vrolijk en ludiek en er hing een feestelijke sfeer.[33] Het drugsgebruik viel in het begin bovendien nog wel mee en beperkte zich tot het roken van hasj en marihuana.[34] Wel ontstond een gebruikerssubcultuur die zich in korte tijd fors uitbreidde.[35]

Behalve op de Dam en in het Vondelpark werd ook in popcentra als de Melkweg, Paradiso (het 'Sodom van Amsterdam' aldus een artikel in het *Korpsblad Rijkspolitie*) en Fantasio openlijk gebruikt.[36] In het begin leidde dat tot invallen door de afdeling verdovende middelen en in 1968 en 1969 werden deze jongerencentra verschillende keren voor korte tijd gesloten.[37] Het aantal arrestaties inzake overtreding van de Opiumwet nam in die jaren sowieso gestaag toe en omdat het bestuur een weifelende houding aannam en het gebruik bleef toenemen, was al snel duidelijk dat handhaven van de Opiumwet een achterhoedegevecht was.[38] Om het hoofd te kunnen bieden aan de hausse aan drugszaken, besloten de autoriteiten dan ook over te gaan tot een de facto gedoogbeleid.

Ook in Rotterdam ontdekte de jeugd de geneugten van het drugsgebruik en werd in eerste instantie handhavend opgetreden tegen drugshandel in poptempels en jongerencentra.[39] Zo werd in 1968 een eerste inval gedaan in een gebruikerspand en werd in 1969 het jongerencentrum De Tempel op last van het college van burgemeester en wethouders gesloten in verband met overlastgevende handel in verdovende middelen.

Met het Holland Popfestival dat in 1970 werd gehouden in het Kralingse Bos en dat bezocht werd door zo'n 80.000 bezoekers, begon echter ook in Rotterdam het de facto gedoogbeleid.[40] In die tijd vonden veel popfestivals plaats en die gingen nogal eens gepaard met handel in en gebruik van soft- en harddrugs. Het Holland Popfestival is bijzonder omdat de Rotterdamse politie daar niet verbaliserend mocht optreden.[41] De Rotterdamse criminele inlichtingenrechercheurs wisten wat er door diverse dealers was ingekocht, maar het voorstel om samen met de afdeling verdovende middelen het festivalterrein op te gaan en de dealers aan te wijzen, werd (tot grote frustratie van de betrokken rechercheurs) afgewezen.[42] Gemeente en Openbaar Ministerie vonden het verdovende-middelenprobleem niet zo ernstig en wilden bovendien geen 'gesodemieter' (lees: arrestaties en verzet) op het festival.

---

[30] Oud-commissaris Gerard Toorenaar over de explosie van het drugsprobleem (in: De Vries, 2002).
[31] Weijenburg (1996).
[32] De Vries (2002); AB4; AB5; AB6.
[33] AB7.
[34] De Vries (2002).
[35] Korf & Verbraeck (1993).
[36] N.N., 'Een onderzoek door RP-6. Of een episode aangaande het communeschip "*Triaenghel*"' (*KbRp*, 1971, nr. 11, p. 19); AB8; AB9.
[37] De Kort (1995).
[38] Korf & Verbraeck (1993).
[39] Blaauw (1997).
[40] Salome (2017); Van Laar & Van Ooyen-Houben (red.) (2009).
[41] Blaauw (1997); De Kort (1995).
[42] AB10.

Behalve dat het Holland Popfestival een 'hoogtepunt' betekende waar het ging om het massale en openlijke gebruik van drugs, werd met het besluit om niet te verbaliseren ook een belangrijke stap gezet in de discussie over het gedogen van drugsgebruik. Tegelijkertijd vergrootte het festival de onzekerheid en verwarring bij de politie over hoe te handelen.[43]

1.1.3 Nuance, ergernis en zorgen

Die onzekerheid en verwarring is terug te vinden in de artikelen die in deze periode verschenen in de politievakbladen. Deels waren dat genuanceerde artikelen, deels waren dat artikelen waaruit ergernis sprak over het gevoerde drugsbeleid, maar het waren ook artikelen waarin, onder verwijzing naar de drugsproblematiek in het buitenland, zorgen werden geuit over de ontwikkelingen.

Al in 1960 was men er binnen de politie van overtuigd dat een matig gebruik van hennep niet tot verslaving hoefde te leiden en veelal geen ernstig gevaar opleverde voor de gezondheid.[44] In het geval van gebruik van grotere doses zouden betrokkenen echter alle beheersing verliezen en zonder aanleiding kunnen overgaan tot gewelddadige handelingen. Daarnaast zou hennep veelal de opstap zijn naar zwaardere categorieën narcotica zoals morfine, heroïne en cocaïne: de zogeheten *stepping stone*-theorie. Omdat op een gegeven moment de roeswerking afneemt, zouden gebruikers op zoek gaan naar sterkere middelen.[45] Verder zou er vrijwel geen narcoticum zijn dat zo'n bijzondere aantrekkingskracht op jonge mensen uitoefende als cannabis.[46] Omdat het toen nog een vrij kostbare liefhebberij was, zou het gebruik van hennep bovendien kunnen leiden tot het plegen van vermogensdelicten.

Toen het gebruik van drugs eenmaal in opkomst was, had men binnen de politie al snel oog voor de negatieve kanten van het bestaande drugsbeleid. Zowel de door de samenleving getoonde afkeer van illegaal gebruik van verdovende middelen als de wettelijke maatregelen ertegen, zouden de gebruiker in de marge van de maatschappij kunnen drukken.[47] Dat was voor politiemensen echter nog geen reden om dan de wettelijke bepalingen maar aan te passen. Ook de suggestie om te komen tot winkels waar men onder controle gestelde hasj zou kunnen kopen, werd afgewezen. Behalve dat criminele handelaren hun handel niet zomaar zouden willen opgeven, zou het heffen van accijnzen smokkel kunnen uitlokken. Tot slot speelde nog het probleem van de strijdigheid met de internationale drugsprohibitie. Kortom, alle bezwaren die vandaag de dag nog steeds opgeld doen in het debat over het legaliseren van cannabis, gingen toen ook al over tafel.

Daar waar politiemensen zich nog wel konden vinden in het gedogen van het opiumgebruik onder Chinezen (het leverde immers geen overlast op en het gebruik beperkte zich tot de Chinezen zelf) vonden ze het de facto gedogen van het gebruik van softdrugs aanvankelijk maar vreemd: het was toch verboden in de wet?[48] Ze konden zich dan ook verschrikkelijk opwinden over de uitzendingen van Koos Zwart (zoon van de toenmalige minister van Volksgezondheid Irene Vorrink) die begin jaren

[43] Zie bijvoorbeeld het verslag van een bezoek aan het Holland Popfestival van een jonge adjunct-inspecteur van politie: J.A. Visser, 'Love and peace' (*TvdP*, 1970, nr. 11, p. 381-382).
[44] A.B.J. Prakken, 'Bestrijding van de smokkelhandel in verdovende middelen en meer speciaal van "marihuana"' (*APB*, 1960, nr. 24, p. 443-447).
[45] Weijenburg (1996).
[46] A.B.J. Prakken, 'Bestrijding van de smokkelhandel in verdovende middelen en meer speciaal van "marihuana"' (*APB*, 1960, nr. 24, p. 443-447).
[47] G.A. van Eck, 'Enige gedachten rond het drugprobleem' (*APB*, 1971, nr. 1, p. 31-35); N.N., 'Voorlichting ter bestrijding van misbruik van narcotica enz.' (*APB*, 1968, nr. 12, p. 272-273).
[48] AB8; AB11.

zeventig op de radio onder de noemer 'beursberichten' wekelijks de prijzen van de verschillende soorten marihuana bekendmaakte.[49]

Wellicht beïnvloed door verhalen uit de Verenigde Staten en landen als Zweden, Duitsland en België bestond onder politiemensen bovendien grote zorg over de risico's van drugs voor de jeugd.[50] De discussie over het onderscheid tussen harddrugs en softdrugs en de neiging om gebruikers van de minder gevaarlijke stoffen buiten schot te laten, liet de politie dan ook niet onberoerd.[51] Daarbij riep de suggestie dat het gebruik van verdovende middelen wellicht geen aanslag op de volksgezondheid zou zijn de vraag op waarom de politie nog moeite zou steken in een drugszaak, en bemoeilijkte het gedogen het werk van rechercheurs: als verslaafden werden opgepakt met drugs, dan verdedigden ze zich vaak met de opmerking dat drugsgebruik toch toegestaan was.[52]

Omdat uit onderzoek was gebleken dat het deviante drugsgebruik vooral voorkwam onder jongeren, vonden politiemensen het maar de vraag of de jeugd de weelde van vrije beschikbaarheid aan zouden kunnen.[53] Zij vonden het onverstandig om naast alcohol ook nog een andere gevaarlijke stof te legaliseren. Zo wees commissaris Keuken, destijds directeur van de Kaderschool voor de Gemeentepolitie, op de risico's van het gebruik van cannabisproducten – die hij vergeleek met alcohol – voor de geestelijke ontwikkeling van vooral pubers en adolescenten.[54]

De drugsproblematiek in de Verenigde Staten gold voor menig politieman als argument om te pleiten voor een stevige aanpak.[55] Zo werd gewaarschuwd dat men in de Verenigde Staten veel te laat het gevaar van de handel in verdovende middelen en het gebruik van narcotica had ingezien. Hennepgebruik zou een 'fatale invloed' hebben gehad op het aantal gepleegde delicten in de VS: meer dan 30 procent van de zware misdrijven zou zijn gepleegd onder invloed van narcotica en alleen al in New York zouden er 200 speciaal opgeleide politieambtenaren betrokken zijn bij de 'verbitterde strijd tegen het ieder jaar weer toenemend gebruik'.

Ook de Amsterdamse adjudant-rechercheur Houweling baseerde zijn mening op wat Amerikaanse politiemensen hem vertelden, namelijk dat in zeer vele gevallen de gebruikers van heroïne begonnen waren met marihuana.[56] Dat een Amsterdamse kinderarts beweerde dat marihuana niet schadelijk zou zijn voor de geestelijke en lichamelijke gezondheid, ging er bij Houweling dan ook niet in. Hij ging ervan uit dat de Nederlandse wetgever zich door 'zeer deskundigen' had laten voorlichten en op basis van inlichtingen over wat zich afspeelde in landen waar al langer marihuana gebruikt werd, in 1953 niet voor niets besloten had het bezitten, aanwezig hebben en aanwenden strafbaar te stellen.

De Amsterdamse hoofdinspecteur Toorenaar, die zou uitgroeien tot 's lands bekendste drugsbestrijder, werkte vanaf eind jaren zestig samen met Amerikaanse rechercheurs.[57] Van hen leerde Toorenaar dat drugshandel de voedingsbodem was voor alle ernstige criminaliteit, een boodschap waarmee hij bij zijn toenmalige korpschef Jong en recherchechef Sanders geen gehoor

[49] AB4.
[50] Nieuws uit België, 'Schooljeugd en drugs' (*TvdP*, 1972, nr. 9, p. 270); Politie-varia (*APB*, 1971, nr. 19, p. 480); Gemengd Nieuws, 'Verdovende middelen in Zweden' (*TvdP*, 1969, nr. 3, p. 94-95).
[51] A. Vermeij, 'Een tijd- en momentopname van de recherche' (*APB*, 1972, nr. 14, p. 374-377).
[52] J.J.H. van Aerssen, 'Verdovende middelen ook al ten plattelande' (*KbRp*, 1969, nr. 12, p. 16-18); AB12.
[53] G.A. van Eck, 'Enige gedachten rond het drugprobleem' (*APB*, 1971, nr. 2, p. 31-35).
[54] C.W. Keuken, 'De verslaving' (*APB*, 1975, nr. 4, p. 75-83).
[55] Politie-varia (*APB*, 1970, nr. 4, p. 96); A.B.J. Prakken, 'Bestrijding van de smokkelhandel in verdovende middelen en meer speciaal van "marihuana"' (*APB*, 1960, nr. 24, p. 443-447).
[56] C.W. Houweling, 'Bestrijding van de smokkelhandel in verdovende middelen' (*TvdP*, 1962, nr. 7, p. 213-218).
[57] De Vries (2002).

vond.[58] Toorenaars Rotterdamse collega Blaauw baseerde zijn mening niet op 'van horen zeggen' maar op wat hij had gezien tijdens zijn stage in Chicago in 1966.[59] Terug in Nederland vertelde hij over zijn ervaringen, maar zijn collega's konden zich er geen voorstelling van maken. Enkele jaren later zou Rotterdam echter te kampen krijgen met dezelfde problematiek.

Die problematiek bestond onder meer uit het fenomeen drugsdode. In de Verenigde Staten was dat in de jaren zestig een *fact of life*.[60] In 1969 waren alleen al in New York 900 mensen aan heroïnevergiftiging gestorven, van wie meer dan een kwart jonger dan achttien jaar.[61] Toen in 1969 in Nederland een bekende pr-adviseur overleed als gevolg van drugsgebruik werden, onder verwijzing naar schattingen over vele honderden doden als gevolg van drugsgebruik in New York en de explosieve stijging van het aantal delicten dat viel onder de toenmalige Opiumwet, dan ook de nodige zorgen geuit over de risico's voor de Nederlandse bevolking.[62] En hoewel een hasjsigaret in de ogen van veel politiemensen weinig voorstelde – in de Amsterdamse binnenstad had de politie meer te stellen met prostitutie, straatgeweld, vechtpartijen, drank en scheepslieden die uitgingen dan met hasj – werd in het jaarverslag van de Rotterdamse politie expliciet verwezen naar de stepping stone-theorie.[63]

De zorgen over drugs hadden overigens ook wel te maken met de vrees voor minderheden. Waar in de Verenigde Staten een relatie werd gelegd tussen marihuana en criminele Mexicanen, werd in het *Korpsblad Rijkspolitie* bijvoorbeeld een relatie gelegd met de komst van gastarbeiders uit landen waar het gebruik van verdovende middelen 'normaal' zou zijn.[64] Vooral in plaatsen waar zich nieuwe industrieën (met buitenlandse arbeiders) vestigden, of in de nabijheid van dergelijke plaatsen, zou de politie rekening moeten houden met de komst van drugsdelicten.

1.1.4 Opiumwet 1976

Ongeacht de (al dan niet terechte) zorgen van politiemensen, was eind jaren zestig wel duidelijk dat er iets moest veranderen aan het bestaande drugsbeleid. Het gebruik van softdrugs was te massaal om de Opiumwet effectief te kunnen handhaven en in de praktijk was een de facto gedoogbeleid ontstaan. Daarnaast vond men het ook steeds minder zinvol om strafrechtelijk op te treden tegen gebruikers van hennepproducten.[65] Hoe nu verder? Naar goed Nederlands gebruik bogen enkele commissies zich over het probleem van het drugsgebruik, waarna de regering met een voor die tijd vooruitstrevende aanpassing van de Opiumwet kwam.[66] Een aanpassing die de onderliggende problemen niet wegnam en de politie met de brokken achterliet.

1.1.4.1 Commissie-Hulsman en commissie-Baan

In 1967 stelde de Stichting Algemeen Centraal Bureau voor de Geestelijk Volksgezondheid de werkgroep Drug-Addiction in. Deze werkgroep zou bekend worden als de commissie-Hulsman, naar haar voorzitter prof. mr. L.C.H. Hulsman, hoogleraar strafrecht in Rotterdam. Ruim een jaar later installeerde de regering de werkgroep Verdovende Middelen, welke bekend zou worden als de

[58] Meershoek (2007).
[59] AB13.
[60] Politie-varia (*APB*, 1969, nr. 18, p. 448).
[61] Politie-varia (*APB*, 1971, nr. 4, p. 96).
[62] L. Ott, 'Van buitenaf gezien. De dood van een public relations-adviseur' (*APB*, 1969, nr. 21, p. 512-513).
[63] Blaauw (1997); AB7.
[64] J.J.H. van Aerssen, 'Verdovende middelen ook al ten plattelande' (*KbRp*, 1969, nr. 12, p. 16-18).
[65] Blom (2008).
[66] Idem; De Kort (1995).

commissie-Baan, naar haar (latere) voorzitter dr. P.A.H. Baan, geneeskundig hoofdinspecteur voor de Geestelijke Volksgezondheid. In de commissie-Hulsman zaten deels dezelfde mensen als in de commissie-Baan en de commissie-Hulsman wordt wel gezien als de wegbereider voor de commissie-Baan.[67] In geen van beide commissies zat echter een politievertegenwoordiger: blijkbaar werden politiemensen niet gezien als ter zake kundig.

In oktober 1971 verscheen het rapport *Ruimte in het drugbeleid* van de commissie-Hulsman. In eerste instantie kreeg dit rapport nauwelijks aandacht in de politievakbladen. Wel mocht Hulsman in 1972 in het *Korpsblad Rijkspolitie* een verklaring geven voor de afwijkende mening onder politiemensen over het drugsbeleid en drugsgebruikers.[68] Uit de enquête onder verschillende beroepsgroepen bleek dat mensen die bij de politie werkten (maar liefst 27 personen die de enquête hadden ingevuld) opvallend meer tegen legalisering van het privégebruik van drugs waren dan mensen uit andere beroepsgroepen. De geënquêteerde politiemensen vonden, méér dan andere geënquêteerden, dat de bestaande wetgeving op het gebied van drugsgebruik juist was en dat de feiten dit bevestigden. Van de geënquêteerde politiemannen gaf 69 procent aan dat zij drugs beschouwden als een van de grootste gevaren waaraan de jeugd bloot stond. Meer dan de helft van hen was bovendien van mening dat het gebruik van cannabis leidde tot sufheid, sloomheid en improductiviteit. Als verklaring voor het afwijkende standpunt onder politiemensen zette Hulsman de politie weg als 'een subcultuur in onze maatschappij, waarop recente informatie betreffende drugs en drugsgebruik kennelijk is afgestuit'. Volgens Hulsman waren de problemen die mensen hadden vaak de oorzaak van het drugsgebruik en was het niet zo – zoals de politie vaak dacht – dat problemen die mensen hadden een gevolg waren van drugsgebruik.

Hulsman had heel progressieve ideeën over het strafrecht en had binnen de politie als bijnaam 'de grote gedoger'.[69] Conform zijn reputatie verklaarde hij twee jaar na het verschijnen van 'zijn' rapport bijvoorbeeld dat de handel in en de productie van cannabisproducten wat hem betreft op termijn uit het strafrecht zouden moeten verdwijnen.[70] Uiteraard leidde de wijze waarop hij de politie als zijnde ongeïnformeerd opzijzette tot woedende reacties, waarin onder meer werd gesteld dat het oordeel over drugs en drugsgebruik niet alleen werd gevormd in vergaderingen, conferenties, nota's en rapporten maar ook in de pure praktijk van alledag.[71] Anders geformuleerd: het was juist de politie die iedere keer weer met de neus op de keiharde feiten werd gedrukt.

In maart 1972 verscheen het rapport *Achtergronden en risico's van druggebruik* van de commissie-Baan. Een samenvatting van het rapport werd zowel in het *Algemeen Politieblad* als in het *Tijdschrift voor de Politie* afgedrukt.[72] In het rapport van de commissie-Baan werd onder meer aandacht besteed aan de stepping stone-theorie.[73] De veronderstelling dat een gebruiker van cannabisproducten als het ware was voorbestemd drugsgebruiker te worden en dat deze voorbestemming zich ook uitstrekte tot andere typen drugs, was volgens de commissie onjuist. Datzelfde gold volgens de commissie voor de veronderstelling dat men door het drugsgebruik terecht zou komen in een bepaalde subcultuur en men in die kringen in contact zou komen met andere drugs.

---

[67] De Kort (1995).
[68] J. van de Wetering, 'Koerswijziging in vervolgingsbeleid van druggebruikers' (*APB*, 1974, nr. 4, p. 88-90); N.N., 'Drugs' (*KbRp*, 1972, nr. 12, p. 18).
[69] AB14.
[70] N.N., 'Criminoloog prof. Hulsman: Strafrecht is geen hocus pocus…' (*RPM*, 1973, nr. 6, p. 22-24).
[71] Zie bijvoorbeeld: W.G.A. van Ham, 'Koerswijziging in het vervolgingsbeleid van druggebruikers' (*APB*, 1974, nr. 7, p. 164-165).
[72] Ministerie van Justitie, 'Achtergrond en risico's van druggebruik' (*APB*, 1972, nr. 9, p. 216-218); Voorlichting Justitie, 'Rapport van de Werkgroep-Baan' (*TvdP*, 1972, nr. 5, p. 149-151).
[73] A.H. Poot, 'Wetsvoorstel tot wijziging van de Opiumwet. Een neerslag van veranderende inzichten ten aanzien van het druggebruik' (*APB*, 1976, nr. 7, p. 163-168).

Als mosterd na de maaltijd verscheen in 1974 in het *Algemeen Politieblad* een interview met Hulsman dat kort na het uitkomen van het rapport van de commissie-Baan was afgenomen.[74] In dit interview weersprak Hulsman dat het drugsgebruik gezien kon worden als een nationaal probleem. Weliswaar was het aantal gebruikers toegenomen, maar de meesten ondervonden geen moeilijkheden van hun gebruik. Ook Hulsman ontkrachtte de stelling dat de hasjroker na enige tijd altijd naar wat 'pittiger' drugskost zou verlangen. Aan het eind van het interview wees Hulsman bovendien op de negatieve consequenties van de criminalisering van gebruik en pleitte hij voor het buiten de strafrechtelijke sfeer brengen van het gebruik en het bezit van kleine hoeveelheden cannabisproducten.[75] Ondanks de argumenten van de commissies Hulsman en Baan bleven politiemensen echter hun bedenkingen houden.[76]

1.1.4.2 Wijziging Opiumwet 1976

Begin 1974 verscheen een standpuntverklaring inzake het drugbeleid van de toenmalige regering waarin werd ingegaan op het rapport van de commissie-Baan.[77] De regering kon zich vinden in de doelstelling van het drugbeleid zoals de commissie-Baan had verwoord, namelijk het leveren van een bijdrage aan de preventie van het gebruik van drugs als onderdeel van de totale welzijnszorg. Ook kon de regering zich vinden in het voorstel van de commissie-Baan om voor wat betreft het justitieel beleid een proefperiode in te lassen waarin een beter inzicht verkregen zou moeten worden in vele vragen van feitelijke aard en de wenselijkheid van legislatieve voorzieningen.

Belangrijk was dat de regering aangaf de verschillen in risico's van het gebruik en het bezit van de verschillende soorten drugs adequater in de wet tot uiting te willen brengen.[78] Verder vond de regering dat, gelet op de zeer grote winsten die in de georganiseerde illegale handel werden behaald, onderzocht diende te worden of ontneming van wederrechtelijk verkregen voordeel mogelijk zou zijn. Tot slot wees de regering op het belang van verbetering van de nationale en internationale coördinatie bij de bestrijding van de professionele handel.

In een reactie in het *Algemeen Politieblad* hekelde een hoofdagent-rechercheur het voornemen om het gebruik van hennepproducten en het bezit hiervan voor eigen gebruik uit de sfeer van het strafrecht te lichten.[79] Hij vroeg zich af of het geen utopie was te veronderstellen dat de hasj-winkeliers in staat zouden zijn om de illegale handel te verdrijven en hij maakte zich zorgen over de kosten en uitvoerbaarheid van de controle op de hennepproducten, aanvoer, et cetera. Naar zijn mening zou er eerst voldoende zicht moeten zijn op de chronische toxiciteit van hasj, voordat tot verregaande liberalisatie van cannabis kon worden overgegaan. Zeker omdat het THC-gehalte op dat moment zo vaak uiteenliep. Verder wees hij op de gevaren van de aantrekkingskracht van de drugssubcultuur op jongeren. Een alternatieve levenswijze, duidelijk afwijkend van het establishment, leek weliswaar aantrekkelijk, maar eenmaal onderdeel van die subcultuur zouden jongeren in contact gebracht worden met drugs (het zogeheten proselyteren) of in contact komen met drugs.

Onder verwijzing naar een samenvatting van een Interpolstudie, ging de redactie van het *Algemeen Politieblad* in haar naschrift bij bovenstaand artikel in op de gevaren van cannabisproducten.[80]

---

[74] J. van de Wetering, 'Koerswijziging in vervolgingsbeleid van druggebruikers' (*APB*, 1974, nr. 4, p. 88-90).
[75] N.N., 'Criminoloog prof. Hulsman: Strafrecht is geen hocus pocus…' (*RPM*, 1973, nr. 6, p. 22-24).
[76] Zie bijvoorbeeld: Boekbesprekingen, 'Je moest eens weten…' (*APB*, 1977, nr. 18, p. 444).
[77] N.N., 'Drugbeleid' (*APB*, 1974, nr. 4, p. 75-87).
[78] Blom (2008).
[79] G.A. van Eck, 'Nederland let op uw zaak' (*APB*, 1974, nr. 5, p. 118-120).
[80] Naschrift bij: G.A. van Eck, 'Nederland let op uw zaak' (*APB*, 1974, nr. 5, p. 118-120); Tijdschriften, 'Cannabis' [uit: *International Criminal Police Review*, augustus 1973] (*APB*, 1974, nr. 3, p. 64).

Wetenschappers zouden het erover eens zijn dat cannabis gevaarlijk kon zijn en dat er omtrent de chemische samenstelling en het effect daarvan op lichaam en geest nog veel opgehelderd moest worden. Ook de Wereldgezondheidsorganisatie (WHO) 'had andermaal verklaard dat cannabis een verdovend middel is waarvan het gebruik sociale problemen en problemen op het gebied van de gezondheid veroorzaakt en dat het toezicht erop moet worden gehandhaafd'.

Ruim een jaar later, in mei 1975, leverde het kabinet-Den Uyl een ontwerp van Wet tot wijziging van de Opiumwet (en daarmee verband houdende bepalingen in andere wetten) aan bij de Tweede Kamer.[81] De voornaamste wijzigingsvoorstellen waren: onderscheid in soorten drugs op basis van schadelijkheid (lijst I en lijst II); legalisering van het gebruik van drugs; decriminalisering van het aanwezig hebben van drugs; het onderbrengen van amfetaminen onder lijst I; en verzwaring van de handel in middelen op lijst I en de in- en uitvoer.[82] Reden voor dit laatste was dat de handel steeds meer in de sfeer van de professionele criminaliteit kwam.

Hoewel de commissies Hulsman en Baan niet geloofden in de stepping stone-theorie, vond de regering het verstandig de softdrugs- en harddrugsmarkten te scheiden. Wanneer harddrugs gelijktijdig werden aangeboden met softdrugs, bestond immers het risico dat gebruikers zouden overgaan op het gebruik van harddrugs. Daar waren de drugsrechercheurs van het eerste uur, zo blijkt ook uit vele interviews, tenminste van overtuigd en nog steeds heeft de stepping stone-theorie haar aanhangers.[83]

Twee amendementen op het wetsvoorstel werden aangenomen: één over het als misdrijf blijven aanmerken van het bij grensoverschrijding aanwezig hebben van hennepproducten en één over het onder de werkingssfeer van de wet brengen van elke openbaarmaking, welke er kennelijk op gericht zou zijn de verkoop, aflevering of verstrekking van drugs te bevorderen. Door de wijziging van de Opiumwet gold het bezitten van hennepproducten tot ten hoogste 30 gram niet langer als misdrijf maar als overtreding.[84] Als de zaak eindigde met een geldboete of een transactie van minder dan 100 gulden, diende registratie achterwege te blijven. Een voor het buitenland belangrijk onderdeel van de wijziging van de Opiumwet vormde het invoeren van een aanzienlijk strenger strafrechtelijk regime ten aanzien van de handel in amfetaminen (zie verder § 1.1.5).[85]

Het OM vertaalde de aangepaste Opiumwet in de zogeheten *Richtlijnen voor het opsporings- en strafvorderingsbeleid inzake strafbare feiten van de Opiumwet.* Deze werden in oktober 1976 vastgesteld door de procureurs-generaal en nadien nog enige malen gewijzigd.[86] In deze richtlijnen werd aangegeven hoe de politie en het Openbaar Ministerie in het vervolg op moesten treden bij de opsporing en strafvervolging op grond van de Opiumwet. De bestrijding van de georganiseerde drugscriminaliteit die zich bezighield met de in-, uit- en doorvoer en vervaardiging van en groothandel in drugs (en dan met name die op lijst I) kreeg prioriteit. Het optreden tegen het bezit van verdovende middelen voor eigen gebruik en de verkoop van softdrugs in hoeveelheden tot 30 gram kreeg geen prioriteit. Tot slot zou verslaving niet als excuus voor het plegen van strafbare feiten worden geaccepteerd.

[81] Minister van Volksgezondheid en Milieuhygiëne & minister van Justitie, 'Drugbeleid. Wetsontwerp tot wijziging van de Opiumwet' (*APB*, 1975, nr. 13, p. 314-315).
[82] Salome (2017); Blom (2008).
[83] Zie bijvoorbeeld: A. Cachet, 'Drugsbeleid in Nederland: lastige problemen, beperkte speelruimte en de noodzaak van bescheiden pretenties' (*TvdP*, 1998, nr. 3, p. 4-9).
[84] N.N., 'Klein gebruiker soft drugs niet meer geregistreerd' (*APB*, 1976, nr. 16, p. 387). Zie ook: Blom (2008).
[85] Zie ook: AB4; AB8.
[86] Weijenburg (1996); Ulrich (1986).

1.1.4.3 Een ongelukkig compromis

De Opiumwet van 1976 wordt wel gezien als een compromis tussen de opvattingen van de progressieve partijen – die het liefst de cannabisproducten wilden legaliseren – en de VVD, de drie partijen die in CDA opgingen en de kleine christelijke partijen die aandrongen op zwaardere straffen voor de handel in harddrugs.[87]

Het compromis werd volgens hoofdinspecteur Poot van de Gemeentepolitie Almelo niet warm onthaald door hulpverleners.[88] In de ogen van de hulpverleners waren gebruikers slachtoffers (van de maatschappij) die hulp nodig hadden en die niet met de strafrechter in aanraking behoorden te komen. Tegelijkertijd zouden de hulpverleners wel erkennen dat drugsgebruikers zelden vrijwillig om een behandeling vroegen en dat veel behandelingen begonnen waren via een onvoorwaardelijke veroordeling.

Ook de politie had haar bedenkingen bij het gesloten compromis. Voor de filosofie achter het wetsvoorstel hadden politiemensen nog wel enig begrip, maar opsporingstechnisch was het een gedrocht.[89] In de memorie van toelichting werd bijvoorbeeld gesteld dat als er een gelegenheid was om te gebruiken, er een ervaren iemand moest zijn die de gebruiker kon uitleggen hoe hij of zij de drugs tot zich zou moeten nemen. Een goed idee, maar in de praktijk niet te handhaven.

Poot was vrij uitgesproken in zijn kritiek: volgens hem had de regering verzuimd duidelijke keuzes te maken.[90] Hij meende dat als de overheid er op basis van wetenschappelijke gronden van overtuigd was dat tegen gebruikers van softdrugs geen strafrechtelijk optreden past, deze strafbepaling opgeheven diende te worden en dit als zodanig ook bespreekbaar gemaakt moest worden in het buitenland. Sterker nog, indien het buitenland op irrationele gronden weigerde over de herziening van het Enkelvoudig Verdrag te praten, zou Nederland zich wat hem betreft desnoods maar moeten laten schrappen als deelnemer aan het verdrag en de risico's van sancties moeten accepteren.

Toorenaar, inmiddels chef van de Amsterdamse Centrale Recherche, had er begrip voor dat, gelet op de internationale dimensie, de decriminalisering van softdrugs niet was doorgegaan.[91] Hij vreesde echter dat de lage straf voor handel in softdrugs vele buitenlandse handelaren naar Nederland zou lokken, die – zeker gelet op onze vrijwel niet gecontroleerde grenzen – de criminele bedrijfsrisico's wel zouden durven nemen. Poot sloot hierop aan door te voorspellen dat er in de praktijk niet meer gestraft zou gaan worden voor softdrugsovertredingen, waardoor van enige dreiging geen sprake meer zou zijn en gebruikers minder inlichtingen over de handel zouden willen verschaffen aan de politie.[92]

1.1.5 Amfetamine

Door alle discussie over het gedogen van cannabis zou men kunnen denken dat de handel in amfetamine geen probleem was. In Nederland zelf was het misschien nauwelijks een probleem, voor het buitenland zeker wel. In de jaren tot aan de wijziging van de Opiumwet hadden Nederlandse

[87] Weijenburg (1996). Zie ook: Blom (2008).
[88] A.H. Poot, 'Wetsvoorstel tot wijziging van de Opiumwet. Een neerslag van veranderende inzichten ten aanzien van het druggebruik' (*APB*, 1976, nr. 7, p. 163-168).
[89] AB15.
[90] A.H. Poot, 'Wetsvoorstel tot wijziging van de Opiumwet. Een neerslag van veranderende inzichten ten aanzien van het druggebruik' (*APB*, 1976, nr. 7, p. 163-168).
[91] G.J. Toorenaar, 'Heroïne' (*TvdP*, 1975, nr. 7/8, p. 245-250).
[92] A.H. Poot, 'Wetsvoorstel tot wijziging van de Opiumwet. Een neerslag van veranderende inzichten ten aanzien van het druggebruik' (*APB*, 1976, nr. 7, p. 163-168).

criminelen in het zuiden van ons land zich namelijk op de productie en export van amfetamine naar Scandinavië gestort.[93] Deze productie dreef op de ervaring van mensen die 'het vak' na de Tweede Wereldoorlog hadden geleerd in de illegale alcoholstokerijen.[94] Berucht was de zogeheten Limburgse Connection van de Duitser Pauksch, die miljoenen verdiende aan deze handel.[95] Pauksch werd door de Zweden beschouwd als de grootste producent van amfetamine in Europa en zij zagen hem welhaast als volksvijand nummer één.[96] De Nederlandse politie en justitie kregen dan ook het verwijt dat zij niet solidair waren met de Zweden in hun strijd tegen de narcotica.[97]

De Nederlandse politie wilde wel maar kon dat, tot frustratie van de betrokken rechercheurs, niet altijd.[98] Totdat amfetamine onder de Opiumwet kwam te vallen, viel het onder de wet op de Geneesmiddelen, stond er maar zes maanden straf op, kon geen voorlopige hechtenis worden toegepast en moesten verdachten binnen zes uur weer worden vrijgelaten.[99] Dat maakte het uiteraard niet aanlokkelijk om uitgebreide onderzoeken tegen producenten en handelaren in te stellen en dat gebeurde dan ook alleen onder buitenlandse druk.[100]

Het is vermoedelijk deze buitenlandse druk die ertoe heeft geleid dat amfetamine onder de Opiumwet is komen te vallen.[101] Zelfs toen kwam er echter geen structurele aanpak van de amfetaminehandel van de grond: de prioriteit lag bij de bestrijding van de invoer van heroïne.[102] Bovendien was het gebruik in Nederland vrij beperkt en leidde het nauwelijks tot maatschappelijke overlast, waardoor niet de noodzaak werd gevoeld om ertegen op te treden en dat zou nog jaren zo blijven.[103] Wel is amfetamine, toen de risico's van het gebruik nog onbekend waren, korte tijd populair geweest als partydrug.[104] Gebruikers raakten 'opgewonden' van amfetamine of kregen last van achtervolgingswanen en dat kon bij aanhouding risico's voor de politie opleveren.

1.1.6 Pragmatisch of kortzichtig

Het ontstaan van het gedoogbeleid wordt wel bestempeld als een typisch voorbeeld van Nederlands pragmatisme. Neem de parallel met het roken van opium: al decennia was het onder oudere Chinezen in met name Amsterdam en Rotterdam de gewoonte om opium te roken in zogeheten opiumkits.[105] Niemand had daar last van, ze hadden voldoende aan éénmaal roken per dag of gebruikten als ze een avondje gingen stappen.[106] Voor de oudere Chinezen was het gebruik zelfs een noodzaak: als zij geen opium meer mochten gebruiken, kon dat voor hen levensbedreigend zijn.[107]

[93] Fijnaut (2007); AB16; AB10.
[94] Zie ook: AB17; AB18; AB19.
[95] C.W. Keuken, 'De verslaving' (*APB*, 1975, nr. 4, p. 75-83); J.A. Blaauw, 'De bestrijding van de georganiseerde misdaad in Nederland' (*APB*, 1974, nr. 10, p. 227-236); AB20.
[96] AB21; AB22.
[97] E. Esbjörnson, 'Hollandse passiviteit heeft de dood van Zweden tot gevolg…' [uit: *Svenk Polis*, 1972, nr. 2] (*APB*, 1972, nr. 9, p. 218-219).
[98] AB4.
[99] AB8; AB9; AB10.
[100] Weijenburg (1996).
[101] AB4; AB8; AB9.
[102] Salome (2017); Weijenburg (1996).
[103] Weijenburg (1996); Korf & Verbraeck (1993).
[104] AB18.
[105] A. Ulrich, 'Is het roken van opium nog mode?' (*APB*, 1967, nr. 23, p. 538-541); AB4.
[106] Blaauw (2004); AB14.
[107] AB9.

Zolang alleen oudere Chinezen toegang kregen tot de opiumkit en er geen opium werd verkocht aan jongeren, werd dit gebruik daarom oogluikend toegestaan.[108]
De reactie van de autoriteiten in Amsterdam en Rotterdam op het massale en openlijke gebruik van drugs in de jaren zestig weerspiegelde dezelfde pragmatische houding: het probleem was niet op te lossen, maar de situatie moest wel beheersbaar blijven.[109] Dat maakt verklaarbaar waarom er met de wijziging van de Opiumwet in 1976 voor is gekozen om drugs vanuit een volksgezondheidsperspectief te benaderen, de gebruikers met rust te laten en de inspanningen van de politie te richten op de criminaliteit en de overlast.[110] De drugsproblematiek laat zich immers niet oplossen met alleen een repressieve aanpak.[111]

Het ontstaan van het gedoogbeleid zou echter ook bestempeld kunnen worden als kortzichtig. Met de kennis van nu moet worden vastgesteld dat destijds niet goed is nagedacht over waar het gedoogbeleid toe zou kunnen leiden. Zoals we in de volgende hoofdstukken zullen zien, zijn de negatieve consequenties van het gedoogbeleid vooral op het bordje van de politie terechtgekomen.[112] In dat perspectief ziet de wijze waarop de autoriteiten het de facto gedoogbeleid hebben laten ontstaan er een stuk minder fraai uit. Hard gesteld: onder druk van de protestbeweging wisten de autoriteiten het niet meer en hebben ze het maar laten gebeuren.[113]

Daarbij werden de mensen op de werkvloer, met name de rechercheurs die zich bezighielden met de aanpak van de drugsproblematiek, niet betrokken bij de overwegingen. Terwijl zij geen inspraak hadden in de verandering van wetgeving, waren zij wel degenen die geconfronteerd werden met de gevolgen van halfslachtige keuzes. De autoriteiten hebben met het gedoogbeleid dan ook de basis gelegd voor de latere Dirty Harry-problemen. Maar zelfs als er wel duidelijke keuzes werden gemaakt, zoals bij amfetamine, wil dat niet zeggen dat er vervolgens ook werk van werd gemaakt.

[108] AB4; AB8; AB13.
[109] Breukers (1998).
[110] AB23.
[111] AB2.
[112] AB24.
[113] AB13; AB14.

1.2 Het hek is van de dam[114]

'Geen criminaliteitsvorm heeft zo'n internationale dimensie als de georganiseerde drugshandel, waarbij verdovende middelen van het ene continent naar het andere worden gesmokkeld; waarbij hele bevolkingsgroepen in de productie hun brood vinden en waar verslaafden als de "drop-outs" van onze tijd worden behandeld. Er is geen land ter wereld dat niet in meer of mindere mate met het fenomeen drugs geconfronteerd wordt.'

commissaris Richard Weijenburg[115]

De opkomst van heroïne is een van de belangrijkste breukvlakken in de geschiedenis van de drugsbestrijding in Nederland (§ 1.2.1). Voor die tijd leek het nog wel mee te vallen met de drugsproblematiek, maar na die tijd was het hek van de dam. Ontwikkelingen in de wereldwijde heroïnehandel leidden ertoe dat Chinese criminele groeperingen (de zogeheten triaden) ons land uitkozen als Europees bruggenhoofd. De reeds bestaande Chinese gemeenschap in Amsterdam vormde een ideale dekmantel en deze gemeenschap groeide in enkele jaren fors in omvang.[116] Waar eerder gesproken werd van een *French Connection* creëerden de triaden nu een *Dutch Connection*.

De handel in heroïne beperkte zich aanvankelijk tot Amsterdam, maar verspreidde zich als een olievlek naar steden waar zich eveneens Chinese gemeenschappen bevonden, naar steden waar veel prostitutie was en naar steden met een belangrijke regiofunctie (§ 1.2.2). Al snel vloeide de heroïne ook de Nederlandse grenzen over. Terwijl Rotterdam en Schiphol belangrijke logistieke knooppunten zouden gaan vormen, groeide Amsterdam uit tot een knooppunt van de internationale heroïnehandel.

Anders dan hasj was heroïne zwaar verslavend en leidde het tot uitwassen als doden door overdosis, drugsprostitutie en verwervingscriminaliteit (§ 1.2.3). Deze problematiek werd nog eens versterkt door de komst van grote groepen kansarme Surinamers naar Nederland (waarvan een deel in het drugscircuit terechtkwam) en de aantrekkingskracht van ons land op buitenlandse gebruikers. In de centra van de grote steden begonnen drugsverslaafden het straatbeeld te bepalen en de vraag was hoe hiermee om te gaan. Van verslavingszorg was nog nauwelijks sprake, dus de politie moest zich er maar mee zien te redden.

Daarnaast had de recherche te maken met de opkomst van de georganiseerde drugscriminaliteit (§ 1.2.4). Waar drugs aanvankelijk iets was van hippies die het van hun reizen naar de bronlanden meenamen naar Nederland, viel de drugsmarkt in enkele jaren in handen van gewetenloze criminele uitbuiters.[117] Ons land kreeg te maken met georganiseerde criminaliteit van zowel vreemde als eigen bodem. De Chinese triaden domineerden in deze periode de heroïnehandel, terwijl de hasjhandel in handen kwam van Nederlandse criminelen. De grote hoeveelheden drugs die vanaf de jaren zeventig werden geïmporteerd, geëxporteerd en doorgevoerd, zorgden bovendien voor grote veranderingen in de wereld van de zware misdaad.[118] Zowel Chinese als Nederlandse criminelen probeerden,

[114] Vanaf begin jaren zeventig brachten (illegale) Chinezen op grote schaal heroïne op de markt en was het hek helemaal van de dam (Sietsma, interview 2014).
[115] Weijenburg (1996).
[116] Van Riessen (2007); De Vries (2002).
[117] Zwart (1999); J. de Vlieger, 'Gastcolumn – Coffeeshop' (*APB*, 2011, nr. 7, p. 7).
[118] Kleemans (in: Kop et al. (red.), 2012 en in: Muller et al. (red.), 2010).

doorgaans ten koste van andere handelaren hun aandeel op de drugsmarkt te vergroten.[119] Onderlinge afrekeningen en ripdeals deden hun intrede.[120]

1.2.1 The Dutch Connection

Volgens de Amsterdamse commissaris Gerard Toorenaar hing de opkomst van heroïne samen met de behandeling van de miljoenen oorlogsslachtoffers in de Tweede Wereldoorlog met morfine.[121] De combinatie van de aan morfine verslaafd geraakte oud-militairen en de overproductie die in de oorlog was ontstaan, zou in de Verenigde Staten hebben geleid tot de opkomst van een illegale markt. De Amsterdamse adjudant-rechercheur Houweling verwees begin jaren zestig naar die markt toen hij opmerkte dat veel van de ruwe opium die in de haven van Rotterdam werd aangetroffen voor doorvoer naar de Verenigde Staten bedoeld was.[122]

Heroïne werd in die tijd, aldus Houweling, ook weleens in Amsterdam aangetroffen, maar het gebruik hiervan stelde op dat moment niet veel voor. Dit in tegenstelling tot de Verenigde Staten, waar het gebruik van heroïne begin jaren zestig al zeer in zwang was. Volgens Houweling hadden 'bepaalde Aziatische landen' met 'een bepaald dogma' met hun export van heroïne naar de Verenigde Staten politieke bedoelingen, namelijk het zo veel mogelijk degenereren van de Amerikaanse jeugd. Ook werd deze handel in verband gebracht met pogingen van communistisch Cuba om 'het moreel der Amerikanen te beïnvloeden en de lege schatkist weer wat te vullen'.[123] Het zal toeval zijn, maar in hetzelfde jaar dat dit bericht in het *Algemeen Politieblad* verscheen, zou de Cubacrisis uitbreken.

Dergelijke politieke motieven speelden in ons land niet en alom is men het erover eens dat rond 1972 heroïne op de Nederlandse markt verscheen.[124] Verschillende verklaringen doen hierover de ronde. De eerste verklaring is dat de Fransen onder Amerikaanse druk de zogeheten French Connection – de smokkel door de Siciliaanse maffia van Zuidwest-Aziatische heroïne via Marseille naar de Verenigde Staten – hadden opgerold.[125] De Amerikaanse markt moest wel bediend worden, dus ineens lagen er kansen voor anderen. De tweede verklaring is dat Turkije in 1971 onder Amerikaanse druk (een aantal jaar) stopte met de aanplant van papaver voor de teelt van opium.[126] In 1969 was Turkije, na India, de grootste opiumleverancier ter wereld en hoewel de circa 150.000 opiumkwekers in Turkije onder streng toezicht van de regering stonden, werd geschat dat rond de 10 procent van de productie niet aan de regering werd verkocht maar clandestien het land uit werd gesmokkeld. Ook het wegvallen van dat aanbod moest gecompenseerd worden. De derde verklaring die wordt genoemd is het naderende einde van de Vietnamoorlog, waardoor de Chinese handelaren een nieuw afzetgebied zochten. Amerikaanse militairen werden langzaamaan teruggetrokken uit Vietnam en zij die in Duitsland werden gelegerd, kwamen naar Amsterdam om te passagieren en drugs te kopen.

---

[119] Van Riessen (2007); Smeets (2007).
[120] Zie bijvoorbeeld: Van Riessen (2007); De Vries (2002).
[121] G.J. Toorenaar, 'Heroïne' (*TvdP*, 1975, nr. 7/8, p. 245-250).
[122] C.W. Houweling, 'Bestrijding van de smokkelhandel in verdovende middelen' (*TvdP*, 1962, nr. 7, p. 213-218).
[123] N.N., 'Nieuws van de politie' (*APB*, 1962, nr. 20, p. 342).
[124] Zie onder andere: Van der Torre (2011); Van Riessen (2007); De Vries (2002); Koring (2000); Zwart (1999); Breukers (1998); Blaauw (1997); Weijenburg (1996); Ulrich (1989); J. van Straten, 'Nederland en de verdovende middelen' (*TvdP*, 1983, nr. 6, p. 277-281); G.F. de Gooyer, 'Bestrijding heroïnehandel in Thailand (I)' (*APB*, 1980, nr. 22, p. 535-538); M. Punch, 'Frontlinie Amsterdam. Politiewerk in de binnenstad' (*TvdP*, 1977, nr. 7/8, p. 307-318); G.J. Toorenaar, 'Heroïne' (*TvdP*, 1975, nr. 7/8, p. 245-250); AB4; AB15.
[125] Zie bijvoorbeeld: Blom (2008).
[126] Zie: Weijenburg (1996); Politie-varia, 'Handelaren in heroïne' [uit: *Merchants of heroin; an in-depth portrayal of business in the underworld* (Moscow, 1968)] (*APB*, 1969, nr. 15, p. 376).

De reputatie van Amsterdam is een vierde verklaring. Onze hoofdstad was in die tijd een aantrekkelijke bestemming voor jonge reizigers. Door Provo had Amsterdam een tolerant imago gekregen en dat had een aanzuigende werking op hippies, met als gevolg een grote instroom van jeugdigen die (soft)drugs wilden gebruiken. Door het gedoogbeleid kreeg Nederland – ten onrechte – de naam dat daar softdrugs legaal zouden zijn. De aanwezigheid van een gedoogmarkt voor softdrugs zou bovendien de basis gelegd hebben voor de vraag naar heroïne.

Een vijfde verklaring is dat de politie in Singapore en Hongkong (onder Amerikaanse druk en met Amerikaanse hulp) keihard begon op te treden tegen de export van heroïne naar de Verenigde Staten, waardoor Chinese criminelen uitweken naar andere landen. Dat brengt ons bij de zesde en zevende verklaring: Nederland kende een tolerant toelatings- en vestigingsbeleid, waardoor (criminele) Aziaten makkelijk toegang kregen tot Nederland. Daarbij was Amsterdam aantrekkelijk omdat daar een van de grootste Chinese gemeenschappen in Europa woonde. Die gemeenschap telde zo'n 1.200 personen, maar groeide binnen de kortste keren uit tot 5.000 personen.[127]

In die tijd was er in Nederland overigens schaarste op de arbeidsmarkt, waardoor niet alleen mensen uit Zuidoost-Azië, maar ook mensen Noord-Afrika en Turkije naar Nederland konden komen. Eenmaal hier gevestigd, vormden ze grote gemeenschappen waarin drugscriminelen konden onderduiken en van waaruit ze hun activiteiten konden ontplooien.[128]

Een achtste verklaring is de betrekkelijk zwakke en verouderde wetgeving in Nederland op het gebied van de verdovende middelen (lage straffen) en het humane strafklimaat.[129] Dat maakte Nederland een aantrekkelijke vestigingsplek. Voeg daarbij de negende verklaring: de geografische ligging van ons land in West-Europa, de goede verbindingen naar de ons omringende landen via de luchthaven Schiphol, de Rotterdamse haven en Amsterdamse haven en de goede verkeers- en transportmogelijkheden ('Nederland distributieland').

Aldus kreeg de Dutch Connection gestalte en groeide Amsterdam uit tot een van de belangrijkste Europese heroïnecentra met als epicentrum de binnenstad van Amsterdam.[130] De aanvoer van heroïne werd georganiseerd door Chinese criminele groepen uit Hongkong, Singapore en Maleisië, waarbij de groothandel in Nederland in handen was van een klein aantal legale Chinezen die van de koeriersdiensten van illegale Chinezen gebruikmaakten.[131] De heroïne werd overigens niet alleen in Amsterdam opgeslagen maar ook in de provincie, bijvoorbeeld bij allerlei twijfelachtige Chinese restaurants.[132]

De handel in heroïne was dus in handen van Chinese criminele groeperingen.[133] Helemaal onbekend met dat fenomeen was de Nederlandse politie niet: reeds in 1966 werd in het *Algemeen Politieblad* gewezen op het bestaan van geheime genootschappen binnen de Chinese gemeenschap in Singapore.[134] Deze oorspronkelijk in de zestiende eeuw in China ontstane genootschappen dienden in het buitenland niet alleen ter verdediging van de belangen van de groep, maar ook om de groep op onwettige wijze aan inkomsten te helpen. Het hoofd van de verdovende-middelencentrale van de

[127] De Vries (2002).
[128] Weijenburg (1996).
[129] Zie bijvoorbeeld: AB4.
[130] Van der Torre (2011); Weijenburg (1996); G.J. Toorenaar, 'Heroïne' (*TvdP*, 1975, nr. 7/8, p. 245-250);.
[131] Zie ook: Salome (2017).
[132] AB9.
[133] Zie ook: Salome (2017).
[134] N.N., Tijdschriften, 'Secret societies in Singapore' [uit: *International Criminal Police Review*, augustus/september, 1965] (*APB*, 1966, nr. 7, p. 159).

CRI (Centrale Recherche Informatiedienst, zie § 1.4.3), commissaris Jan van Straten, noemde de triades in 1976 dan ook een exportartikel.[135] Een gevreesd exportartikel: volgens oud-hoofdcommissaris Joop van Riessen zijn er weinig criminele organisaties die zo militair en professioneel georganiseerd waren als de Chinese triades.[136]

Het waren leden van deze genootschappen die in de jaren zeventig naar ons land kwamen.[137] Op papier vonden ze werk in Chinese restaurants, waardoor ze vrij eenvoudig een verblijfsvergunning kregen en konden opgaan in de gesloten Chinese gemeenschappen.[138] Om zonder risico's hun criminele werk (handel in verdovende middelen, gokken, overvallen, afpersingen en moorden) te kunnen voortzetten, terroriseerden deze criminelen de Chinese gemeenschappen in ons land. De reputatie die de triades meebrachten, zorgde ervoor dat hiervan niets naar buiten kwam. Chinezen verlinkten elkaar onderling niet en zelfs toen er strijd was tussen de triaden, dekten de strijdende partijen elkaar met een ongekende zwijgzaamheid.[139] Dit maakte het voor de recherche uiterst lastig om door te dringen tot deze criminele organisaties.[140]

In Amsterdam bevond de grootste concentratie Chinezen zich in de omgeving van de Geldersekade, de Binnen Bantammerstraat, de Stormsteeg, de Nieuwmarkt en de Zeedijk.[141] Dit gebied kwam bekend te staan als het Chinatown van Amsterdam. In dit gebied waren verschillende illegale maar gedoogde gokhuizen te vinden. (Omdat gokken werd gezien als onderdeel van de Chinese cultuur en het op die manier makkelijker was om toezicht te houden, was in overleg met het OM afgesproken dat een beperkt aantal illegale Chinese casino's zou worden gedoogd.[142]) Na de komst van de triaden kreeg dit gebied te maken met een uitgebreide straathandel in drugs.[143]

Het eerste teken dat er iets vreemds gebeurde, was dat er in het gebied van de Zeedijk en de Binnen Bantammerstraat in een periode van twee jaar steeds meer illegale Chinezen te vinden waren.[144] Deze toename viel samen met de ontdekking in 1971 van vreemde bruine korrels in de restaurantjes, logementen en op andere plekken in Chinatown. Deze korrels leken op bruine suiker (de zogeheten *brown sugar*, een derivaat van opium, gefabriceerd in Zuidoost-Azië) maar ook wel op kattenbakkorrels (ze roken een beetje zuur).[145] Volgens de Chinezen zou het om kruiden of diervoer gaan en totdat ze beter wisten, trapten zelfs verdovende-middelenrechercheurs in dergelijke smoezen.

Die bruine korrels bleken heroïne en vanaf begin jaren zeventig brachten (illegale) Chinezen die op de markt.[146] De klandizie bestond aanvankelijk uit voormalige opiumgebruikers (toen de heroïne op de markt kwam, viel de handel in opium weg), hippies die uitgekeken raakten op softdrugs en weleens wat anders wilden en buitenlandse toeristen (met name Amerikanen) die in eigen land bekend waren met het gebruik van deze drug.[147] Deels doordat heroïne in de beginperiode goedkoop

[135] J. van Straaten, 'Chinese triades: een exportartikel' (*TvdP*, 1976, nr. 7/8, p. 225-229).
[136] Van Riessen (2007).
[137] Weijenburg (1996).
[138] Meershoek (in: De Rooy (red.), 2011); Weijenburg (1996).
[139] Koring (2000); AB8.
[140] J.A. Blaauw, 'De bestrijding van de georganiseerde misdaad in Nederland' (*APB*, 1974, nr. 10, p. 227-236); AB4.
[141] Mak (2015); Koring (2000); Weijenburg (1996).
[142] Punch (1985).
[143] Zwart (1999).
[144] Van Riessen (2007); De Vries (2002).
[145] Koring (2000); AB8; AB25.
[146] AB7; AB23.
[147] J.C. van Riessen & R.P.J. Graëve, 'Iets over riskant druggebruik in Amsterdam' (*APB*, 1977, nr. 24, p. 583-586); G.J. Toorenaar, 'Heroïne' (*TvdP*, 1975, nr. 7/8, p. 245-250); AB4; AB11.

of zelfs gratis ter kennismaking werd aangeboden (het zogeheten pushen) en deels onder invloed van de buitenlandse gebruikers, ontstond er na verloop van tijd ook een markt van Nederlandse heroïneverslaafden.[148] Weer later volgden verslaafden uit Duitsland, België, Frankrijk en andere Europese landen.[149]

1.2.2 Als een olievlek

Aanvankelijk beperkte de heroïnehandel zich tot Amsterdam, maar stap voor stap breidde de handel zich via de (veel kleinere) Chinese gemeenschappen in Den Haag en Rotterdam uit over andere delen van Nederland en verder Europa in.[150]

In Amsterdam zorgden de triaden eerst zelf voor de detailhandel.[151] Op straat zwierven de junks rond op zoek naar hun dagelijkse portie, de Chinese dealers namen het geld in ontvangst en keerden even later terug met de heroïne. Wachtposten op de hoeken van straten en steegjes probeerden te voorkomen dat de politie de handel verstoorde. Een machtswisseling in de Chinese onderwereld in Amsterdam in de midden jaren zeventig (zie § 1.2.4.2) leidde er echter toe dat de triaden de kleinhandel meer en meer overlieten aan Nederlandse en Surinaamse dealers. Behalve op straat, begonnen die ook vanuit cafés en andere panden te dealen. Een deel van de kleine dealers was overigens zelf ook verslaafd: toen de prijs van de heroïne langzaam maar zeker werden opgedreven, verkochten zij kleine hoeveelheden door om over voldoende geld te kunnen beschikken om in hun eigen behoefte te kunnen voorzien.[152]

In Rotterdam verliep de opkomst van heroïne anders dan in Amsterdam. Hoewel er in de jaren zestig af en toe enkele tientallen (1964) tot honderden (1967) grammen heroïne in beslag werden genomen, wordt 1972 gezien als het jaar waarin heroïne daar doorbrak.[153] Die opkomst ging min of meer gelijk op met de neergang van opium.[154] Dat laatste had overigens niet alleen te maken met de populariteit van heroïne, maar ook met het vertrek van veel Chinezen van Katendrecht.

Voor de import van heroïne naar Nederland was de haven van Rotterdam natuurlijk een interessante bestemming en vanaf 1972 namen de in beslag genomen hoeveelheden in Rotterdam dan ook explosief toe. Een uitschieter in de eerste jaren betrof een vangst van 126 kilo heroïne in maart 1977 in de haven. Dat betrof een lading verstopt in een container vol met elastiekjes, waar behalve de heroïne ook 5 kilo opium en twee vuurwapens in verborgen zaten.

Net als in Amsterdam beheersten in Rotterdam Chinese criminele groeperingen de import van heroïne. De lokale handel kwam al snel in handen van Surinaamse dealers die zowel op straat als vanuit cafés en panden dealden.[155] Het gebied rond de West-Kruiskade vormde het epicentrum van de drugshandel en de eerste drugstoeristen kwamen met de trein naar Rotterdam.[156] Na Amsterdam en Rotterdam volgden andere grote steden, waarbij de aanwezigheid van een grote prostitutiesector (zoals in het Spijkerkwartier in Arnhem) en/of het vervullen van een regiofunctie (nogmaals Arnhem, maar ook een stad als Eindhoven) van invloed waren op de ontwikkelingen.[157] In Arnhem vond de

[148] De Vries (2002).
[149] Van der Torre (2011); Van Riessen (2007).
[150] Van Riessen (2007); Zwart (1999); G.J. Toorenaar, 'Heroïne' (*TvdP*, 1975, nr. 7/8, p. 245-250).
[151] Weijenburg (1996).
[152] J.C. van Riessen & R.P.J. Graëve, 'Iets over riskant druggebruik in Amsterdam' (*APB*, 1977, nr. 24, p. 583-586).
[153] Blaauw (2014; 2004; 1997).
[154] Blaauw (1997); AB13.
[155] AB26; PC1.
[156] AB26.
[157] G.J. Toorenaar, 'Heroïne', (*TvdP*, 1975, nr. 7/8, p. 245-250); AB27.

handel vooral plaats in het Spijkerkwartier en in Eindhoven stond café de Poort van Kleef alom bekend als de plek waar in heroïne werd gehandeld.[158]

Ook in steden als Arnhem en Eindhoven werd de straathandel al snel gedomineerd door Surinaamse en een enkele Antilliaanse dealer.[159] Vermoedelijk haalden zij hun handel van elders (Amsterdam), want daar waar Chinese criminelen in Amsterdam en Rotterdam een zichtbare rol hadden in de handel, was dat in Arnhem en Eindhoven een stuk minder.[160]

Behalve voor de consumptie in Nederland werd de heroïne ook ons land binnengebracht om doorgevoerd te worden naar andere landen. In 1977 zou Nederland in het buitenland dan ook worden beschouwd als een knooppunt in de internationale heroïnehandel.[161] Die handel had zich via Amsterdam en Rotterdam als een olievlek verspreid over Europa.

1.2.3 De heroïne-epidemie[162]

1.2.3.1 Verslaving

Waar begin jaren zestig al zijdelings werd gewezen op de schadelijke effecten van drugsgebruik, werd in 1968 in een artikel in het *Algemeen Politieblad* uitgebreid aandacht geschonken aan het effect van het experimenteren met narcotica.[163] Onder verwijzing naar Amerikaanse literatuur werd de lezer erop gewezen dat dit effect niet alleen afhing van de dosis, maar ook van de persoonlijkheid van de gebruiker en diens conditie op het moment van gebruik.[164]

Op dat moment was in Nederland nog weinig bekend over het effect van heroïne. Zich niet bewust van de risico's die het gebruik met zich meebracht, stapten steeds meer gebruikers over op dit nieuwe type drug. De verslavingsproblematiek die zij daarmee over zichzelf afriepen, de noodzaak om zich op allerlei manieren van voldoende middelen te voorzien om een volgende shot te kunnen betalen en de groeiende betrokkenheid van criminelen in de drugshandel maakten dat het drugsgebruik van een medisch (maar marginaal) probleem veranderde in een maatschappelijk probleem.[165]

Los van het risico verslaafd te raken, bracht het gebruik ook andere gevaren met zich mee. Denk hierbij aan de gezondheidsrisico's bij het gebruik van injectiespuiten (zie de aidsepidemie die in de jaren tachtig de kop opstak), het risico op luchtembolie en het risico op een overdosis.[166] Dat laatste kwam overigens vooral voor bij onervaren spuiters (die de techniek van het spuiten niet beheersten) en bij buitenlanders.[167] Dat er veel buitenlanders overleden aan een overdosis had er volgens commissaris Toorenaar onder meer mee te maken dat de kwaliteit van de in Amsterdam

[158] AB18; AB19; AB28.
[159] AB29.
[160] AB18.
[161] C. Lamour, 'Heroïne is oorlog' (*RPM*, 1977, nr. 8, p. 6-10).
[162] G. Blok, '"Heroïne is een vloek!" – Hoe de opiaat-"epidemie" in Nederland werd bedwongen' (*TvdP*, 2016, nr. 1, p. 6-9).
[163] N.N., 'Voorlichting ter bestrijding van misbruik van narcotica enz.' (*APB*, 1968, nr. 12, p. 272-273); A.B.J. Prakken, 'Bestrijding van de smokkelhandel in verdovende middelen en meer speciaal van "marihuana"' (*APB*, 1960, nr. 24, p. 443-447).
[164] Zie ook: Zinberg (1984).
[165] Weijenburg (1996).
[166] C.W. Keuken, 'De verslaving' (*APB*, 1975, nr. 4, p. 75-83).
[167] J.C. van Riessen & R.P.J. Gräeve, 'Iets over riskant druggebruik in Amsterdam' (*APB*, 1977, nr. 24, p. 583-586).

aangevoerde heroïne destijds altijd hoog was, met een zuiverheid van zeker 35 tot 40 procent.[168] In het buitenland was de heroïne over het algemeen veel meer versneden. Wat in Amsterdam op straat verhandeld werd, was weliswaar meestal verdund met melksuiker en kinine, maar kon dan nog steeds steviger zijn dan wat buitenlanders gewend waren. Verder kon het percentage heroïne door knoeierijen sterk wisselen.

De schadelijke gevolgen van drugsgebruik beperkten zich volgens commissaris Keuken, destijds directeur van de Kaderschool voor de Gemeentepolitie, niet tot de gebruiker maar strekten zich uit tot de gemeenschap waarin hij of zij leefde.[169] Hij doelde daarmee op het menselijk leed bij verwanten en de economische schade door de wijze waarop de gebruiker aan financiële middelen kwam om heroïne aan te schaffen (de zogeheten verwervingscriminaliteit) zoals diefstal, straatroof, inbraak, autokraak en heling.[170] Deze externe schadelijke gevolgen zouden volgens Keuken niet voorkomen bij het gebruik van hasj, alcohol of nicotine. Daarnaast zorgden verslaafden en dealers voor de nodige overlast voor de burgers en bedienden de dealers zich regelmatig van geweld tegen hun klanten en hun concurrenten.[171]

1.2.3.2 Hulpverlening

Over verslaafden zelf merkte Keuken op dat dit doorgaans mensen waren met een minder stabiele persoonlijkheid, die moeilijk 'nee' konden zeggen, een lage frustratiedrempel hadden en gevoelig waren voor drugs in zijn algemeenheid.[172] Hij beschouwde het drugsprobleem daarom als een medisch-sociaal probleem. Gelet op de bedragen die een verslaafde nodig had om zijn drugsverslaving te kunnen bekostigen, het bijkomende menselijk leed en de maatschappelijke problematiek, pleitte hij voor een combinatie van bestrijding van de handel en genezing en resocialisatie van verslaafden.

Van dat laatste was in het begin echter geen sprake. Niemand wist wat ze met de verslaafden aan moesten.[173] Verslavingszorg bestond nog niet, er was geen opvang en de G(G&)GD gaf niet thuis, dus verslaafden die geholpen wilden worden konden geen kant op.[174] En toen de G(G&)GD eindelijk met het behandelen van verslaafden begon, was dat bovendien op vrijwillige basis en bleek de recidive onder de verslaafden hoog.[175] Als verslaafden al wilden luisteren, dan ontbrak het hun simpelweg aan wilskracht.[176]

Omdat de politie met de problemen opgezadeld werd, konden verslaafden die meerdere dagen vastzaten en last hadden van ontwenningsverschijnselen aanvankelijk op weinig mededogen rekenen.[177] Die moesten dan cold turkey afkicken tijdens hun inverzekeringstelling, al is dat een praktijk die niet heel lang heeft bestaan.[178] In Eindhoven liet de politie de aangehouden verslaafden

[168] De Vries (2002).
[169] C.W. Keuken, 'De verslaving' (*APB*, 1975, nr. 4, p. 75-83).
[170] Zie ook: Van der Torre (2011); De Vries (2002); Zwart (1999); Breukers (1998); G. Blok, '"Heroïne is een vloek!" – Hoe de opiaat-"epidemie" in Nederland werd bedwongen' (*TvdP*, 2016, nr. 1, p. 6-9); J.C. van Riessen & R.P.J. Gräeve, 'Iets over riskant druggebruik in Amsterdam' (*APB*, 1977, nr. 24, p. 583-586).
[171] Zwart (1999).
[172] C.W. Keuken, 'De verslaving' (*APB*, 1975, nr. 4, p. 75-83).
[173] AB18.
[174] AB12; AB18.
[175] AB1.
[176] AB30.
[177] AB1.
[178] AB28.

soms maar spuiten in de voorkamer van de rechercheafdeling.[179] In Amsterdam werd in 1977 de mogelijkheid gecreëerd om ingesloten drugsgebruikers tweemaal daags te laten bezoeken door artsen van het inmiddels geformeerde 'drugsteam' van de GG&GD.[180] Met behulp van kleine doses methadon, soms aangevuld met wat librium en slaaptabletten, moesten zij dan in korte tijd afkicken. In Rotterdam werd methadon op een zeker moment via de politiearts verstrekt.[181] Dat was echter niet zozeer uit menselijke overwegingen, maar omdat een advocaat dan niet kon zeggen dat zijn cliënt in een crisis verkeerde toen hij/zij zijn/haar verklaring aflegde.

In Engeland werd in die tijd gewerkt met het toedienen van een onderhoudsdosis harddrugs aan verslaafden die moeilijk of geheel niet te cureren waren.[182] Ook binnen de Nederlandse politie gingen er stemmen op om onder medisch toezicht heroïne aan verslaafden te verstrekken.[183] Daarmee zou immers de noodzaak tot stelen vervallen en kon hopelijk de vicieuze cirkel van criminaliteit doorbroken worden. Morele bezwaren tegen die praktijk speelden nauwelijks een rol.[184] Wel was men bang dat de groep zwaar verslaafden zich zou uitbreiden (besmettingsgevaar) en dat ook buitenlandse verslaafden zich hiervoor zouden aanmelden. Meer heil zagen politiemensen in dwangmatige opname van verslaafden via de rechter. Die wens was voorlopig echter nog een brug te ver.

1.2.3.3 Ontwikkeling

Wat betreft de ontwikkeling van de heroïne-epidemie zijn er tussen steden als Amsterdam, Rotterdam, Arnhem en Eindhoven zowel overeenkomsten als verschillen. Amsterdam was de eerste stad in Nederland waar het heroïneprobleem zich openbaarde. Met de komst van heroïne veranderde het stadsbeeld in Amsterdam en van de ludieke en feestelijke sfeer in het Vondelpark was al snel weinig meer over.[185] Heroïne leidde tot smerigheid, overlast en verslaving. Criminaliteit werd hét kenmerk van Amsterdam in de jaren zeventig, waarbij vooral de stijging in de drugsgerelateerde criminaliteit opviel.[186] 'Heroïnedode gevonden' werd een van de meest gebruikte kopjes in de kranten.[187] De handel in drugs ging bovendien gepaard met geweld, bedreigingen en steekpartijen.[188]

Gebruikers uit landen als Duitsland, België en Frankrijk trokken naar Amsterdam om daar hun heroïne te kopen.[189] Wat Amsterdam aantrekkelijk maakte was de combinatie van imago ('alles kan') en een goede prijs-kwaliteitverhouding: de Chinese heroïne was doorgaans van een goede kwaliteit en omdat van daaruit de doorvoer naar de rest van Nederland en Europa plaatsvond, was die in Amsterdam ook nog eens goedkoop.[190] De buitenlandse verslaafden vonden onderdak in goedkope hotels en sleep-ins, in kraakpanden, in afbraakbuurten en op woonboten.[191] Ze konden zelfs een

[179] AB18.
[180] G. Blok, '"Heroïne is een vloek!" – Hoe de opiaat-"epidemie" in Nederland werd bedwongen' (*TvdP*, 2016, nr. 1, p. 6-9).
[181] AB10.
[182] C.W. Keuken, 'De verslaving' (*APB*, 1975, nr. 4, p. 75-83).
[183] De Vries (2002).
[184] J.C. van Riessen & R.P.J. Gräeve, 'Iets over riskant druggebruik in Amsterdam' (*APB*, 1977, nr. 24, p. 583-586).
[185] AB7.
[186] Punch (1983).
[187] De Vries (2002).
[188] Zwart (1999).
[189] Van Riessen (2007).
[190] Van der Torre (2011).
[191] Van Riessen (2007); J.C. van Riessen & R.P.J. Gräeve, 'Iets over riskant druggebruik in Amsterdam' (*APB*, 1977, nr. 24, p. 583-586); G.J. Toorenaar, 'Heroïne' (*TvdP*, 1975, nr. 7/8, p. 245-250).

beroep doen op hulpverlening. Halverwege de jaren zeventig werd het aantal buitenlandse gebruikers dat in Amsterdam verbleef geschat op een paar duizend.[192]

Daarnaast werd in die tijd Suriname onafhankelijk en dat leidde tot een toestroom van tienduizenden Surinamers.[193] Ter illustratie: geschat werd dat in 1979 bijna 20 procent van de inwoners van de Bijlmermeer van Surinaamse origine was en dat er op dat moment zo'n 150.000 à 180.000 Surinamers in Nederland woonden.[194] De veelal werkloze en laagopgeleide Surinamers waren een kwetsbare groep die een gemakkelijke prooi vormde voor de drugsverkopende en pushende Chinezen.[195] Veel Surinamers gingen heroïne gebruiken en raakten verslaafd, hetgeen resulteerde in een Surinaamse drugsproblematiek op en om de Zeedijk, maar ook in de toen net opgeleverde Bijlmer.[196] Het epicentrum in de Bijlmer was de Gliphoeve, en die naam was op een zeker moment zo besmet dat die flat in 1984 werd omgedoopt in Geldershoofd.[197]

Behalve gebruikers waren er onder de Surinamers ook de nodige dealers en die domineerden al snel de straathandel in heroïne.[198] Voor de Zeedijk en de omliggende straatjes en stegen vormde de komst van de Surinaamse dealers het begin van een jarenlange terreur.[199] Ze hanteerden een vrij agressieve wijze van het aan de man brengen van dope en waren er mede debet aan dat Nederland in die jaren in het buitenland het imago kreeg dat er op elke hoek van de straat drugs kon worden gekocht.[200] Toen ze erachter kwamen dat een groot deel van de hippies verre van deskundig was op het gebied van soft- en harddrugs, begonnen ze zich bovendien te bekwamen in de bereiding en verkoop van nep-dope.[201]

De grootste concentratie van Surinaamse gebruikers en dealers was te vinden op de kop van de Zeedijk en daar ging een geweldige dreiging van uit.[202] Ze maakten zich schuldig aan hosselen, het leegschudden van toeristen en andere slachtoffers door hun zakken te rollen, maar ook aan beroving met geweld. Gedurende sommige periodes maakte deze groep daar de dienst uit op straat.[203] Wat de problematiek ingewikkeld maakte, was dat deze groep zich kenmerkte door een enorm wantrouwen ten aanzien van de bestaande hulpverlenende instanties.[204] Daardoor waren ze onbereikbaar voor begeleiding en therapie. Ook maakten ze het de politie erg lastig met hun expressieve gedrag.[205]

Ook Rotterdam had te stellen met de instroom van Surinamers.[206] In het gebied rond de West-Kruiskade in het Oude Westen van de stad, van origine een normale woonwijk, vonden ze verouderde maar goedkope woningen. Toen heroïne op de markt verscheen, kwam de straathandel al snel in handen van Surinaamse (en Antilliaanse) dealers.[207] Het Oude Westen ontwikkelde zich

[192] Meershoek (in: De Rooy (red.), 2011); G.J. Toorenaar, 'Heroïne' (*TvdP*, 1975, nr. 7/8, p. 245-250).
[193] H.G. Dors, 'Enkele gedachten over Surinaamse Nederlanders en hun achtergronden', *APB*, nr. 6, p. 131-135); AB3; AB7; AB31.
[194] H.G. Dors, 'Enkele gedachten over Surinaamse Nederlanders en hun achtergronden' (*APB*, nr. 6, p. 131-135).
[195] Van der Torre (2011); AB7; AB11.
[196] H.G. Dors, 'Enkele gedachten over Surinaamse Nederlanders en hun achtergronden' (*APB*, nr. 6, p. 131-135).
[197] AB7.
[198] Punch (1985).
[199] Koring (2000).
[200] Zie ook: Meershoek (in: De Rooy (red.), 2011); J.C. van Riessen & R.P.J. Gräeve, 'Iets over riskant druggebruik in Amsterdam' (*APB*, 1977, nr. 24, p. 583-586).
[201] Zie ook: G.J. Toorenaar, 'Heroïne' (*TvdP*, 1975, nr. 7/8, p. 245-250).
[202] Van Riessen (2007); Zwart (1999); AB7.
[203] Van der Torre (2011); Koring (2000).
[204] J.C. van Riessen & R.P.J. Gräeve, 'Iets over riskant druggebruik in Amsterdam' (*APB*, 1977, nr. 24, p. 583-586).
[205] Meershoek (in: De Rooy (red.), 2011).
[206] AB10.
[207] AB1; AB10.

binnen enkele jaren tot een centraal punt voor de heroïnehandel, inclusief allerlei louche (semi)horecabedrijfjes, dealpandjes en andere dubieuze onderkomens en natuurlijk het dealen op straat, intimidatie van burgers en allerlei randfiguren die luidruchtig en veelal agressief op straathoeken rondlummelden.[208]

In Arnhem concentreerde de drugsproblematiek zich in het Spijkerkwartier. Dat was al in de jaren zestig een gebied met veel prostitutie. Veel gebruikers zaten in de prostitutie om hun verslaving te kunnen betalen en zodoende kwamen die twee problemen samen.[209] Gaandeweg werden in de Spijkerbuurt steeds meer panden opgekocht door de bordeelhouders en hoewel de problematiek werd gedoogd, begon de overlast uit de hand te lopen en vielen er doden door longembolie en overdoses. Ook hier domineerden Surinaamse dealers de straathandel in heroïne.[210] Hun wijze van optreden had een negatieve invloed op de openbare orde en veiligheid en de bewoners in het Spijkerkwartier waren uiteraard niet gelukkig met de ontwikkelingen.[211]

Eindhoven werd in zekere zin verrast door de drugsproblematiek.[212] De stad ontwikkelde zich tot een centrum van drugsgebruik in het zuiden en trok ook de nodige gebruikers uit het buitenland.[213] Café de Poort van Kleef op de Markt werd de belangrijkste plek waar gedeald werd.[214] De handel in de Poort van Kleef was in handen van de Surinaamse en Antilliaanse dealers. Daarnaast waren er in Eindhoven wat kleine huisdealers en Surinaamse dealers die op straat in heroïne handelden.[215]

1.2.4 Aandacht voor georganiseerde drugscriminaliteit

Daar waar er uiteindelijk veel aandacht uit zou gaan naar de heroïne-epidemie, bleef een belangrijk onderdeel van het probleem – de georganiseerde (drugs)criminaliteit – lang onderbelicht. Het begrip ‘georganiseerde criminaliteit’ was in die tijd sowieso nauwelijks bekend in ons land.[216] De eerste keer dat er in de politievakbladen over werd gesproken was in 1968. Gealarmeerd door het rapport *The challenge of crime in a free society* van de President’s Commission on Law Enforcement and Administration of Justice, uitte de Heerlense hoofdinspecteur Huub Heijboer zijn zorgen over de mogelijke komst van georganiseerde misdaad naar ons land.[217]

In genoemd rapport werd erkend dat er, net zoals bij andere aspecten van de Amerikaanse criminaliteit, vrij weinig bekend was over georganiseerde criminaliteit.[218] Wel durfde de commissie te stellen dat de drooglegging van 1919 tot 1933 een geweldige impuls had gegeven aan de ontwikkeling van de georganiseerde misdaad.[219] Als risico’s voor de maatschappij wees de commissie op de infiltratie in het legitieme handel-, bedrijfs- en zakenleven (wat we tegenwoordig vermenging onderwereld-bovenwereld noemen) en pogingen om, via de publieke opinie, de plaatselijke politie en justitie te ‘neutraliseren’. Ten aanzien van de handel in verdovende middelen concludeerde de

[208] Blaauw (1997).
[209] AB27.
[210] AB30.
[211] AB14; AB27.
[212] AB18.
[213] AB29; AB32.
[214] AB19; AB32.
[215] AB28.
[216] Blaauw (2004).
[217] Fijnaut (2007).
[218] H.J. Heijboer, ‘The challenge of crime in a free society. De georganiseerde misdaad in de Verenigde Staten’ (*TvdP*, 1968, nr. 2, p. 53-58).
[219] Zie ook: Middelburg (2003); Hoogenboom (2000); Van Straten (1994b); Wiarda (in: Fijnaut & Kuijvenhoven (red.), 1985).

commissie dat deze net zo georganiseerd was als de legale import-groothandel-detailhandel-business.

Enkele jaren later sloeg de Rotterdamse commissaris Blaauw alarm over de georganiseerde criminaliteit in Nederland en dat had vooral te maken met drugs.[220] Hasj en heroïne groeiden nu eenmaal niet in Nederland, dus het was te voorzien dat de criminaliteit een internationale dimensie zou krijgen.[221] In vergelijking met de Verenigde Staten stelde de georganiseerde criminaliteit in Nederland volgens Blaauw nog niet zoveel voor, maar het ging meestal wel om internationale misdaad.[222] Deze criminelen hielden zich volgens Blaauw behalve met de handel in verdovende middelen ook bezig met diefstal van vrachtauto's of containers compleet met lading, diefstal van textiel en elektronische apparatuur, autodiefstallen, overvallen en afpersing (onder andere door Chinese criminele groeperingen) en illegale jeneverstokerijen. Daarbij concentreerde een aantal delicten zich volgens Blaauw in of rondom de grote steden in het westen van het land (met name Amsterdam en Rotterdam) of werd van daaruit gepleegd.

Die concentratie in het westen van het land gold volgens Blaauw zeker voor de handel in verdovende middelen.[223] Die had vanaf begin jaren zeventig ongekend grote en uitermate verontrustende vormen aangenomen. Mede omdat het grootste deel van de invoer van drugs in Nederland via de havens van Amsterdam en Rotterdam en via de luchthaven Schiphol liep, vervulden Amsterdam en Rotterdam volgens Blaauw een centrale rol in de organisatie van de drugshandel. Een jaar later zou ook commissaris Gerard Toorenaar de handel in verdovende middelen als georganiseerde misdaad bestempelen.[224] Naar de signalen van deze twee recherchegrootheden werd door de autoriteiten echter nauwelijks geluisterd.

1.2.4.1 Hasjcriminaliteit

Voordat hasj in handen viel van de georganiseerde criminaliteit, werd het op kleine schaal het land in gesmokkeld door zeelieden en hippies die het meebrachten uit bronlanden als Afghanistan, Pakistan en Marokko.[225] Daarnaast was er eind jaren zestig (op heel beperkte schaal en zonder handels- of winstoogmerk) al sprake van teelt van marihuana in ons land door idealisten die voortgekomen waren uit de flowerpower- en hippiecultuur.[226]

Nederlandse criminelen – niet alleen de klassieke penoze, maar ook leden van de nieuwe generatie – zagen wel brood in de handel in hasj en begin jaren zeventig begonnen zij met de doorverkoop ervan.[227] Aanvankelijk ging het om pondjes en kilootjes, maar al snel groeide de hasjhandel en werden contacten gelegd met handelaren in de bronlanden.[228]

Midden jaren zeventig domineerden Nederlandse criminelen de hasjhandel en behaalden daarmee grote winsten.[229] Wat begonnen was met kleine hoeveelheden in auto's, bestelwagens en campers,

[220] J.A. Blaauw, 'De bestrijding van de georganiseerde misdaad in Nederland' (*APB*, 1974, nr. 10, p. 227-236).
[221] De Vries (2002).
[222] J.A. Blaauw, 'De bestrijding van de georganiseerde misdaad in Nederland' (*APB*, 1974, nr. 10, p. 227-236); AB13.
[223] J.A. Blaauw, 'De bestrijding van de georganiseerde misdaad in Nederland' (*APB*, 1974, nr. 10, p. 227-236).
[224] G.J. Toorenaar, 'Heroïne' (*TvdP*, 1975, nr. 7/8, p. 245-250).
[225] AB4.
[226] Weijenburg (1996).
[227] AB7; AB8; AB10; AB33.
[228] Salome (2017); Van Riessen (2007).
[229] G.J. Toorenaar, 'Heroïne' (TvdP, 1975, nr. 7/8, p. 245-250).

was uitgegroeid tot transporten met vrachtwagens en schepen.[230] Die schepen waren vaak oude kotters en roestige kustvaarders die speciaal werden aangeschaft om de hasj met honderden of zelfs duizenden kilo's tegelijk in de bronlanden op te halen.[231] De lading werd vervolgens aan land gebracht in kleine havens of voor de toen nog betrekkelijk onbewaakte Noordzee- en Waddenkust overgeladen in rubberboten.[232]

Onderzoek naar het vervoer over zee leidde tot diverse recordvangsten. In 1972 strandde de Spurt, met aan boord circa 1000 kilo hasj, in de haven van Bénodet in Bretagne.[233] Deze zaak maakte duidelijk dat er miljoenen omgingen in de hasjhandel. Het jaar daarop werd in een loods aan de Schiehaven in Rotterdam 2000 kilo hasj aangetroffen en dat leidde in het Amerikaanse Congres tot commotie.[234] Beroemd werd echter de zaak van de Lammie uit 1974, waar bekende Amsterdamse criminelen als Frits Adriaanse (alias Frits van de Wereld) bij betrokken waren.[235] Het onderzoek naar de Lammie, een kotter met aan boord 1600 kilo hasj, mondde uit in een achtervolging door een marinefregat, een onderzeebootjager en een douaneschip.[236] De achtervolging eindigde ermee dat de bemanning het schip voor de Nederlandse kust tot zinken bracht.

Voor de politie vormde met name de zaak van de Lammie een wake-upcall.[237] Het maakte duidelijk op welke schaal Nederlandse criminelen zich bezighielden met de smokkel van hasj. In hetzelfde jaar als de zaak met de Lammie nam de Rotterdamse politie bovendien een vrachtauto in beslag met – verborgen in het dak van de oplegger – maar liefst 1500 kilo hasj.[238] Deze vangsten leidden echter niet tot een verandering van beleid: het ging 'slechts' om hasj en dat was in het licht van de heroïneproblematiek minder interessant.[239]

Criminelen kregen zodoende in de gaten dat als je maar in de softdrugs bleef, je kon invoeren wat je wilde en als je al gepakt werd, dan kreeg je (zeker in vergelijking met de harddrugs) een lage straf. Vanaf het midden van de jaren zeventig begonnen de groothandelaren in cannabis zich dan ook verder te organiseren en in enkele gevallen zijn zij uitgegroeid tot kopstukken van internationaal opererende organisaties: de zogeheten hasjbaronnen.[240] Pas in de loop van de jaren tachtig zou duidelijk worden hoe groot die hasjbaronnen gegroeid waren.[241]

Niet dat hasjcriminelen helemaal de vrije hand kregen: er werden nog steeds wel recordvangsten gedaan en de publiciteit die daarmee gepaard ging, maakte dat sommige criminelen zich van de hasjvaart afkeerden.[242] Een deel bedacht dat het makkelijker was om van concurrenten te stelen dan het zelf te gaan halen in de bronlanden: het fenomeen ripdeal.[243]

---

[230] De Vries (2002); J.A. Blaauw, 'De bestrijding van de georganiseerde misdaad in Nederland' (*APB*, 1974, nr. 10, p. 227-236).
[231] De Vries (2002).
[232] Weijenburg (1996).
[233] De Vries (2002); AB8.
[234] Blaauw (2014).
[235] Van Riessen (2007); De Vries (2002); Middelburg (2000); Blaauw (1997); J. van der Wegen, 'Terug in de tijd – De ondergang van de "Lammie"' (*RM*, 2003, nr. 6, p. 38-39); AB8; AB33.
[236] Salome (2017); Weijenburg (1996).
[237] AB14; AB15.
[238] Blaauw (2014).
[239] AB7.
[240] Weijenburg (1996).
[241] AB7.
[242] De Vries (2002).
[243] Van Riessen (2007); AB7.

1.2.4.2 Heroïnecriminaliteit

Aanvankelijk was de heroïnemarkt in Amsterdam vrijwel uitsluitend in handen van organisaties uit Hongkong zoals de Wo Lee Kwan, de Wo Shing Wo en de Fuk Yee Hing, die allemaal onder leiding stonden van de triade 14K.[244] Andere triaden die actief waren in Amsterdam waren de Ah Kong uit Singapore en de Ah Ming uit Maleisië. [245] Naarmate deze groepen in omvang toenamen, namen ook de concurrentie en het onderlinge geweld toe.[246] Koeriers werden van hun heroïne beroofd en ripdeals, chantage en onderling verraad waren volgens oud-commissaris Toorenaar aan de orde van de dag.

Behalve over de heerschappij over de heroïnehandel en de verdeling van die markt, waren er ook spanningen over de controle over de Chinese gokhuizen.[247] Deze spanningen kwamen op 3 maart 1975 tot uitbarsting toen de Chinese 'godfather' Chung Mon, de leider van de 14K, op klaarlichte dag op straat vermoord werd op een brug aan de Gelderskade.[248] De moord op Chung Mon vormde het startschot voor een strijd die nog vele levens zou eisen.[249] Het leek soms wel 'alsof Amsterdam een schiettent was' terwijl ook in de rest van het land vermoorde Chinezen werden gevonden.[250] De meeste liquidaties werden door gebrek aan bewijs en door gebrek aan medewerking vanuit de Chinese gemeenschap echter nooit opgelost.[251] Binnen de Amsterdamse recherche groeide dan ook het besef dat het van groot belang was om meer inzicht te krijgen in het gesloten wereldje van de Chinese criminele organisaties: een taak voor de criminele inlichtingenrechercheurs.[252]

Onder invloed van de machtsstrijd tussen groeperingen uit Hongkong, de Ah Kong uit Singapore en de Ah Ming uit Maleisië begon de invloed van de 14K af te nemen.[253] Precies een jaar na de moord op Chung Mon werd bovendien diens opvolger, Chan Yuen Muk (alias Mao), samen met enige van zijn lijfwachten in een vuurgevecht gedood.[254] De machtsstrijd werd uiteindelijk gewonnen door de Ah Kong, waarop veel criminele Hongkong-Chinezen Amsterdam verlieten of gedwongen werden hun heroïne tegen lage prijzen aan Ah Kong te verkopen. Een ander gevolg was dat de straathandel meer en meer werd overgelaten aan Surinaamse, Nederlandse en Antilliaanse dealers.

Vanuit de Chinese georganiseerde criminaliteit in Amsterdam liepen er (smokkel)lijnen naar de Chinezen in Rotterdam en andere steden.[255] Rotterdam kende na Amsterdam de grootste Chinese gemeenschap in Nederland en de Rotterdamse haven was van belang voor de smokkel. Vandaar dat ook daar strijd werd gevoerd over de dominantie in de heroïnehandel, al liep dat niet zo erg uit de hand als in Amsterdam.[256] Er waren weliswaar over en weer schietpartijen, maar het gebeurde niet op straat.

Toen er onder de Chinezen die her en der in het land dood werden aangetroffen zich ook Chinezen bevonden die eerder in Rotterdam gesignaleerd waren, besloot Jan Blaauw om een tweetal criminele inlichtingenrechercheurs aan te wijzen die zich moesten gaan verdiepen in het Chinese criminele

[244] Koring (2000); Weijenburg (1996).
[245] Van Riessen (2007); Weijenburg (1996); AB4.
[246] De Vries (2002).
[247] Koring (2000); Weijenburg (1996); AB34.
[248] Weijenburg (1996).
[249] Mak (2015); Van Riessen (2007); Punch (1985).
[250] Mak (2015); De Vries (2002); Weijenburg (1996).
[251] Mak (2015); Van Riessen (2007).
[252] Mak (2015).
[253] Weijenburg (1996).
[254] De Vries (2002); Weijenburg (1996).
[255] Blaauw (1997); AB10; AB21.
[256] AB1.

milieu.[257] Nadat die in 1972 vernamen dat een Chinese criminele groepering uit Rotterdam in afwachting was van een container met elastiekjes en dat de kopers daar met smart op zaten te wachten, betaalde die investering zich dubbel en dwars uit, want het resulteerde in een inbeslagname van een container afkomstig uit Bangkok met daarin maar liefst 120 kilo heroïne, 5 kilo opium en twee vuurwapens.[258] Nog nooit was een dergelijke grote partij Aziatische heroïne in Europa aangetroffen. Deze wake-upcall voor de Rotterdamse recherche ging echter gepaard met een pijnlijke ontdekking: de lading bleek onderwerp van onderzoek door de Amsterdamse narcoticabrigade en die hadden verzuimd hun Rotterdamse collega's te informeren.[259]

In andere grote steden was de rol van de Chinese criminelen in de drugshandel minder zichtbaar. Met de komst van heroïne was er weliswaar een link met de triaden en de heroïne werd ook wel in de provincie opgeslagen, maar anders dan Amsterdam en Rotterdam kenden steden als Arnhem en Eindhoven geen grote Chinese gemeenschappen, waardoor daar van de onderlinge strijd tussen de triaden weinig te merken was.

Autochtone criminelen speelden aanvankelijk geen enkele rol in de internationale heroïnehandel.[260] Halverwege de jaren zeventig gingen zij zich echter bezighouden met de wat grotere tussenhandel en de invoer van heroïne.[261] In kleinere hoeveelheden was heroïne net zo waardevol als hasj, maar het was veel makkelijker te vervoeren.[262] De eerste grote smokkelzaak waarin Nederlanders een rol van betekenis hadden, speelde zich af in 1976: op het vliegveld van Bangkok werden twee Nederlanders aangehouden die in vaten vliegtuigvet ruim 138 kilo heroïne hadden willen smokkelen. Voor die tijd een absoluut wereldrecord, al werd vermoed dat er Chinese financiers betrokken waren bij deze zaak.[263]

Omdat ook de smokkel van heroïne de nodige risico's kende, deed ook in de heroïnehandel de ripdeal zijn intrede. In Amsterdam was er zelfs een groep witte criminelen die, vermomd als politiefunctionarissen, Chinese heroïnehandelaren beroofden.[264] Daardoor ontstonden geruchten over corrupte en omgekochte politiefunctionarissen die in ruil voor geld arrestanten lieten lopen. Bij echte arrestaties boden Chinese criminelen de rechercheurs dan soms ook grote pakken met geld aan om weer te worden vrijgelaten.[265]

1.2.5 Onbedoelde gevolgen

Kern van de door de Verenigde Staten opgelegde normering inzake verdovende middelen was dat de handel in drugs en het gebruik van drugs internationaal bestreden moesten worden. Indirect betekende dit dat er een illegaal drugscircuit in het leven werd geroepen en er dus geld te verdienen viel.[266] Net zoals de *prohibition* (de eerdergenoemde drooglegging, het verbod op het gebruik van alcohol) leidde tot de opkomst van grote criminele organisaties in de Verenigde Staten, heeft het verbod op de handel in drugs de opkomst van de georganiseerde drugscriminaliteit in ons land in de hand gewerkt.[267]

[257] AB6.
[258] AB21.
[259] Blaauw (1977); AB21.
[260] Van Riessen (2007).
[261] De Vries (2002); G.J. Toorenaar, 'Heroïne' (*TvdP*, 1975, nr. 7/8, p. 245-250).
[262] De Vries (2002).
[263] AB23.
[264] De Vries (2002).
[265] Zie ook: L. Ott, 'Van buitenaf gezien. Het glazen huis' (*APB*, 1977, nr. 17, p. 413-414).
[266] AB2; AB23.
[267] C.W. Keuken, 'De verslaving' (*APB*, 1975, nr. 4, p. 75-83).

Deze georganiseerde drugscriminaliteit was deels een geïmporteerd fenomeen. Onder invloed van de komst van de Chinese triaden ontwikkelde Amsterdam zich tot het centrum van de Europese heroïnehandel en de verzamelplek van Chinese georganiseerde criminaliteit.[268] De Nederlandse recherche stond daarbij voor een onmogelijke opgave: een ondoordringbare gemeenschap, met een andere cultuur en een verschrikkelijke taalbarrière. Het was bovendien een voor de westerse wereld onbekend fenomeen.[269] Volgens commissaris Jan van Straten, destijds hoofd van de verdovende-middelencentrale van de CRI, zou daar alleen met radicale maatregelen wat aan te doen zijn.[270] Het zou echter nog enkele jaren duren voordat de autoriteiten overtuigd waren van de ernst van de situatie en bereid waren om dergelijke maatregelen te nemen (zie § 2.4.1).

Er was echter ook sprake van georganiseerde criminaliteit van eigen bodem. Nederlandse criminelen zagen al snel gouden kansen in de handel in de hasj. Dat die handel uitgroeide tot een miljoenenbusiness bleek wel uit de scheepsladingen die in beslag werden genomen. Toen de aandacht vooral kwam te liggen op de heroïnehandel en de straffen voor handel in hasj laag waren, konden deze zogeheten hasjbaronnen echter vrij ongestoord hun criminele imperia uitbouwen. Een onbedoeld gevolg van het gedoogbeleid.

Terwijl de recherche overtuigd begon te raken van de ernst van de problematiek, waren, tot frustratie van de betrokken rechercheurs, de autoriteiten namelijk nog lang niet zover. Een frustratie die als voedingsbodem zou dienen voor het zoeken naar oplossingen en zou uitmonden in Dirty Harry-problemen, zowel op bureau Warmoesstraat als bij de centrale recherche in Amsterdam (zie § 2.1).

Een frustratie die bovendien versterkt werd door de beperkte mogelijkheden iets te doen aan de drugsproblematiek op straat. Klinieken om in af te kicken waren er in het begin nauwelijks en toen er eindelijk verslavingszorg beschikbaar kwam, was de behandeling op vrijwillige basis en dan alleen voor mensen met een sterke motivatie.[271] Er viel veel voor te zeggen om gebruikers als patiënt te zien en niet als delinquent, maar bij het ontbreken van een effectieve aanpak van die patiënten zat de politie met de brokken.

Niet voor niets merkte oud-hoofdcommissaris Jan Wiarda jaren later op dat de politie in de jaren zeventig verantwoordelijk was voor het regelen van eindeloze problemen waar de autoriteiten niet mee uit de voeten konden.[272] Politiemensen spraken onderling over 'onmachtige en opportunistische politici'.[273] Zelfs een criticus als prof. Hulsman signaleerde dat de politieman nogal eens in de kou kwam te staan doordat zij die echt verantwoordelijk waren, zoals de officier van justitie of de burgemeester, zich op de achtergrond hielden.[274] Het is dus niet vreemd dat de recherche haar eigen weg zocht bij de aanpak van de drugsproblematiek.

[268] Mak (2015).
[269] Zie bijvoorbeeld: Ministerie van Justitie (1984).
[270] J.A. Blaauw, 'De bestrijding van de georganiseerde misdaad in Nederland' (*APB*, 1974, nr. 10, p. 227-236).
[271] G. Blok, '"Heroïne is een vloek!" – Hoe de opiaat-"epidemie" in Nederland werd bedwongen' (*TvdP*, 2016, nr. 1, p. 6-9).
[272] Wiarda (interview 2005 door Meershoek, in: Meershoek, 2007).
[273] Haenen & Meeus (1996).
[274] L.H.C. Hulsman, 'Politie en wetenschap' (*RPM*, 1975, nr. 9, p. 3-10).

1.3 De maalstroom van de samenleving[275]

'De jaren zestig en begin jaren zeventig [waren jaren] waarin de politie, haar optreden, haar legitimiteit, haar organisatie en haar institutionele positie ter discussie stonden, waarin haar zekerheden werden ondermijnd en haar toekomst onzeker werd.'

oud-hoofdcommissaris en oud-directeur Politieacademie Piet van Reenen[276]

De maatschappelijk ontwikkelingen die in deze periode speelden, brachten veranderingen in de criminaliteit met zich mee (§ 1.3.1). De groeiende verstedelijking, een grotere mobiliteit, een afname van de sociale controle, de toename van de welvaart die gevolgd zou worden door de economische recessie, de veranderingen van normen en waarden; het zijn slechts enkele voorbeelden van ontwikkelingen in de samenleving die een impact zouden hebben op de criminaliteit.

De veranderingen in de criminaliteit leidden onder politiemensen tot een vrees voor buitenlandse toestanden (§ 1.3.2). De criminaliteit was aan het verharden en dat was niet alleen te merken aan de opkomst van de georganiseerde drugscriminaliteit, maar ook aan de opkomst van de gewapende bankovervallen. Daarnaast werden de daders steeds jonger, waagden criminelen zich over de landsgrenzen en maakte de individueel werkende crimineel plaats voor gespecialiseerde bendes. Het waren veranderingen als deze die maakten dat de politie haar grip kwijtraakte op de criminaliteit: terwijl de criminaliteit (deels als gevolg van de drugsproblematiek) steeg, daalden de oplossingspercentages. Daarbij hielp het niet dat de straffen in Nederland lager waren dan elders.

Niet de veranderingen in de criminaliteit, maar de problemen bij de handhaving van de openbare orde zouden echter de grootste invloed te hebben op de politieorganisatie (§ 1.3.3). Een nieuwe generatie jongeren zette zich af tegen de autoriteiten en dat ging gepaard met provocaties en protest. De politie kreeg het, als meest zichtbare vertegenwoordiger van het gezag, zwaar te verduren en dreigde het contact met de bevolking te verliezen. Het optreden van de politie kon op steeds meer kritiek rekenen en dat leidde binnen de organisatie tot een discussie over zowel de rol van de politie als over de manier waarop de politieorganisatie was ingericht. De onzekerheid die in deze periode in de politieorganisatie sloop, werd versterkt doordat op diverse terreinen de moraal aan het veranderen was, de lokale autoriteiten de politie weinig ruimte boden en de media het werk van de politie er niet makkelijker op maakten.

Uiteindelijk zou de generatie politieofficieren geboren tijdens en na de oorlog, die zich kon inleven in de protesten van hun leeftijdsgenoten, het voortouw nemen bij het veranderen van de politieorganisatie en bij het vinden van een nieuwe relatie met het publiek en het bevoegd gezag (§ 1.3.4). Het 'ondergeschikt aan het bevoegd gezag'-zijn van de politie was in de ogen van deze nieuwe generatie aan een herijking toe, er moest afgerekend worden met de bureaucratische structuur van de politie en door een andere inrichting van de organisatie diende de relatie met de burger hersteld te worden. De politie moest een meer op de maatschappij gerichte organisatie worden.

[275] Naar de titel van een artikel van mr. L. van Haaren, eindredacteur van het *Algemeen Politieblad* ('De politie in de maalstroom van de samenleving', *APB*, 1972, nr. 14, p. 395-397).
[276] Van Reenen (in: Meershoek (red.), 2009).

1.3.1 Maatschappelijke ontwikkelingen

Begin jaren zestig was de misdaad in ons land nog redelijk overzichtelijk: van drugs had nog bijna niemand gehoord en het waren vooral beruchte inbrekers die de aandacht trokken.[277] Was drugs het enige nieuwe probleem geweest waar de politie in de jaren daarna mee geconfronteerd werd, dan was er misschien nog wel een kans op succes geweest. De politie bevond zich echter in de maalstroom van de samenleving en ontwikkelingen in de maatschappij hadden dan ook gevolgen voor het werk en functioneren van de politie.

Het begint ermee dat maatschappelijke veranderingen invloed hebben op de aard, ernst en omvang van de criminaliteit. De tweede helft van de jaren zestig en de eerste helft van de jaren zeventig stonden wat dat betreft bol van de maatschappelijke veranderingen. Vandaar dat in de politievakbladen en tijdens (studie)bijeenkomsten de nodige aandacht geschonken werd aan die factoren die van invloed waren op de criminaliteit. Daarbij waren het niet de minste politiemensen die zich in het debat mengden.[278]

Zo werd gesignaleerd dat de groeiende verstedelijking en de schaalvergroting van leef-, woon- en werkmilieu leidde tot een afname van de sociale controle. Een andere ontwikkeling die zorgen baarde was de zogeheten 'verkeersexplosie' die er niet alleen toe leidde dat criminelen steeds mobieler werden, maar de politie bovendien dwong om anders (gemotoriseerd) te gaan surveilleren, met als gevolg een verlies aan contact met het publiek.

Sommige ontwikkelingen werden in een direct verband gebracht met specifieke vormen van criminaliteit. Zo werd in de uitbreiding van het aantal zelfbedieningszaken respectievelijk het voertuigenpark en het gemotoriseerde verkeer een verklaring gezien voor de stijging van het aantal winkeldiefstallen en de diefstallen van voertuigen, werd de stijging van het aantal valsheid- en bedrogsdelicten toegeschreven aan de sterke uitbreiding van het girale geldverkeer en aan een verscherpt optreden tegen fraude met sociale uitkeringen, en werd de slordige wijze waarop mensen op hun spullen pasten gezien als een gevolg van de toegenomen welvaart.

De Amsterdamse commissaris Sanders wees op de toename van het aantal groepsdelicten (demonstraties, kraken van huizen, et cetera) en het ontstaan van meer recreatiecentra en de daarmee gepaard gaande verhoging van de criminaliteit.[279] Van Haaren, eindredacteur van het *Algemeen Politieblad*, vroeg aandacht voor popfestivals en andere zomeractiviteiten voor jeugdtoeristen die criminele randverschijnselen zoals drugshandel, drugsgebruik, diefstallen, berovingen, zedendelicten en dergelijke met zich meebrachten.[280] Ook de meer algemene maatschappelijke ontwikkelingen, zoals de toename van de welvaart en de vrije tijd, het ter discussie stellen van het bestaande normenpatroon en de generatiekloof, passeerden de revue.

Zelfs de bevolkingstoename werd genoemd, waarbij terloops gewezen werd op de relatie tussen criminaliteit en het toenemende aantal vreemdelingen dat tijdelijk of permanent woonachtig was in Nederland, de liberalisatie van het grensverkeer, de komst van de eerste gastarbeiders uit Spanje,

[277] Van Riessen (2007).
[278] Zie bijvoorbeeld: A. Vermeij, 'Een tijd- en momentopname van de recherche' (*APB*, 1972, nr. 14, p. 374-377); C.N. Peijster, 'Actuele problemen bij het opsporingsonderzoek' (*TvdP*, 1971, nr. 12, p. 341-346); T. Waardenburg 'Vragen rond misdaadbestrijding. Studiedagen Landelijk Contact' (*TvdP*, 1970, nr. 7, p. 227-236); N.N., 'Recherchestudiedag Bilderberg 1970' (*APB*, 1970, nr. 11, p. 243-254); A. Wolters, 'Enkele aspecten van de strijd tegen de misdaad (VI-slot)' (*APB*, 1968, nr. 26, p. 606-611); Th.H. Haane & H.J. Heijboer, 'Criminaliteitsbestrijding in een veranderende maatschappij' (*TvdP*, 1965, nr. 3, p. 61-74).
[279] T. Waardenburg, 'Vragen rond misdaadbestrijding. Studiedagen Landelijk Contact' (TvdP, 1970, nr. 7, p. 227-236).
[280] L. van Haaren, 'De politie in de maalstroom van de samenleving' (*APB*, 1972, nr. 14, p. 395-397).

Portugal, Marokko en Turkije naar Nederland, en de toenemende stroom van immigranten uit Suriname en de Antillen.[281] Tevens werd een relatie gelegd tussen de stijging van de criminaliteit en de oliecrisis van 1973: deze laatste had volgens verschillende commentatoren geleid tot een economische recessie welke gepaard ging met de nodige jeugdwerkeloosheid.[282]

1.3.2 Buitenlandse toestanden

In 1964 sprak Simon van Rijt, inspecteur Gemeentepolitie Heerlen, de vrees uit voor 'buitenlandse toestanden', te weten een toename en 'verruwing' van de criminaliteit in de vorm van brandkastinbraken en bankovervallen.[283] Hij waarschuwde dat de ontwikkeling van 'de politieapparaten' achter scheen te zijn geraakt op de (r)evolutie van de criminaliteit. Profetische woorden, want kort daarop vonden de eerste gewapende overvallen plaats.[284] Deze overvallen vormden de voorbode van de professioneel uitgevoerde overvallen die ons land nog jaren zouden teisteren.

Van Haaren, eindredacteur van het *Algemeen Politieblad*, wees erop dat het gebruik van een geladen pistool geen uitzondering meer was.[285] Agressie, hetzij als middel, hetzij als doel, begon hoogtij te vieren. Niet alleen overvallen, maar ook afpersingen en berovingen werden gekenmerkt door het gebruik van steek- en vuurwapens.[286] Commissaris Jongboer, directeur van de rechercheschool, meende dat de toename van geweld door criminelen samenhing met een verschuiving naar meer agressief optreden en naar ernstige vermogensdelicten (bijvoorbeeld overvallen).[287] Een direct gevolg van dergelijk optreden was volgens de Haagse hoofdcommissaris Peijster dat getuigen, uit angst voor represailles van de kant van de daders, minder genegen waren om hun verhaal te doen bij de politie.[288] Daarbij deinsde de nieuwe generatie criminelen er niet voor terug om dodelijk geweld te gebruiken tegen de politie.

Een andere ontwikkeling betrof de verschuiving in leeftijd bij de bedrijvers van een grote verscheidenheid van strafbare feiten in de richting van strafrechtelijk minderjarigen en zelfs tot in de groep van de zeer jeugdigen.[289] Het aantal minderjarigen zou in de loop van de jaren zestig stijgen tot bijna een kwart van alle bij de politie bekend geworden verdachten.[290] Of er sprake was van een relatie tussen leeftijd van de delinquent en het soort misdrijf dat hij/zij pleegde en tussen de sociale afkomst en het type misdrijf, werd in die tijd onderzocht door Buikhuisen, hoogleraar criminologie in Groningen.[291] Eind jaren zeventig zou Buikhuisen in de problemen komen met zijn controversiële stellingen over de biologische achtergronden van criminaliteit.

Eerder werd al gememoreerd dat criminelen door de popularisering van het motorvoertuig veel mobieler waren geworden.[292] Blijkens enkele voorbeelden die besproken werden in het *Korpsblad*

[281] Van der Leun (in: Muller et al. (red.), 2010); A. Vermeij, 'Een tijd- en momentopname van de recherche' (*APB*, 1972, nr. 14, p. 374-377); C.N. Peijster, 'Actuele problemen bij het opsporingsonderzoek' (*TvdP*, 1971, nr. 12, p. 341-346).
[282] Zie bijvoorbeeld: Punch (1983).
[283] S. van Rijt, 'Is de Nederlandse recherche nog op de goede weg?' (*APB*, 1964, nr. 13, p. 291-294).
[284] Fijnaut (2007); Van Riessen (2007).
[285] L. van Haaren, 'De politie in de maalstroom van de samenleving' (*APB*, 1972, nr. 14, p. 395-397).
[286] Zwart (1999).
[287] C.A. Jongboer, 'Hoe werkt de recherche?' (*TvdP*, 1973, nr. 3, p. 80-84).
[288] C.N. Peijster, 'Actuele problemen bij het opsporingsonderzoek' (*TvdP*, 1971, nr. 12, p. 341-346).
[289] H.G. Maagendans, 'Het is moeilijk, het iedereen naar de zin te maken' (*APB*, 1963, nr. 8. p. 171-172).
[290] H.J. Heijboer, 'De misdaad in Nederland in 1966 en 1968' (*TvdP*, 1969, nr. 10, p. 335-338).
[291] Politie-varia (*APB*, 1969, nr. 18, p. 448).
[292] W.M. Rehorst, 'De mobiliteit van de misdaad' (*TvdP*, 1968, nr. 12, p. 396-397).

Rijkspolitie was daarbij al in 1966 sprake van grensoverschrijdende criminaliteit. Bij een terugblik op een geslaagde actie werd dan ook gepleit voor nauwere internationale samenwerking op de 'Euromarkt van de misdaad'.[293] Daarnaast maakten de voorbeelden in kwestie duidelijk dat de individueel werkende dief steeds minder voorkwam en plaatsmaakte voor gespecialiseerde bendes. Een aantal jaar later signaleerde Jongboer een groei van het aantal nationaal en internationaal opererende criminele bendes, met name op het gebied van inbraken en drugshandel.[294]

De maatschappelijke ontwikkelingen van eind jaren zestig en begin jaren zeventig leidden overigens niet alleen tot veranderingen in de criminaliteit, maar ook tot ingrijpende wijzigingen in het criminele milieu.[295] Zowel voor klassieke 'zware jongens' als voor een nieuwe generatie criminelen boden de ontwikkelingen in de maatschappij de nodige kansen, vooral waar het ging om de expansie van de prostitutie en het drugsgebruik. De politie verloor in deze periode bovendien steeds meer de grip op de criminele organisaties, waardoor er tussen de criminele groepen samenwerkingsverbanden gingen ontstaan, die uiteindelijk uitgroeiden tot georganiseerdheid en zelfs tot internationale samenwerking met buitenlandse groeperingen.[296]

Nieuwe vormen van criminaliteit, mobieler wordende criminelen, veranderingen in het criminele milieu en een politie die de grip verliest. Reeds in 1968 wees de Rotterdamse hoofdcommissaris Wolters op de toename, zowel in ernst als omvang, van de criminaliteit, het vrijwel constant dalende oplossingspercentage en het groeiende *dark number*.[297] Ter geruststelling van enkele Kamerleden merkte minister van Justitie Polak in 1970 op dat de ontwikkelingen in Nederland vergelijkbaar waren met die in andere West-Europese landen.[298] Hoefnagels, hoogleraar criminologie aan de Economische Hogeschool te Rotterdam, wist hieraan toe te voegen dat het niet altijd mogelijk was de oorzaak van de stijging van een bepaalde type misdrijf te verklaren. Hoewel het aantal malen dat gestraft werd in Nederland niet lager was dan in het buitenland, waren de straffen in Nederland volgens hem in het algemeen wel lager.[299] Zeker voor wat betreft de drugscriminaliteit vormde dat laatste voor criminelen reden om zich in ons land te vestigen (zie § 1.2.1) en voor Nederlandse criminelen om zich te storten op de handel in softdrugs (zie § 1.2.4.1).

De trend van stijgende criminaliteit en dalende ophelderingspercentages bleef zich voortzetten en betrof met name allerlei vormen van baldadigheid, vermogensdelicten (zoals winkeldiefstal, bromfietsdiefstal en inbraken) en zedendelicten.[300] De verspreiding van de drugsproblematiek vormde, zeker waar het de eenvoudiger vermogensdelicten betrof, daarbij een belangrijke verklarende factor.[301] Vanwege de heersende opinie over drugsverslaafden ('het zijn patiënten') viel het voor de politie echter niet mee daar wat aan te doen.

[293] J.J.H. van Aerssen, 'IJsselstein bewees: misdadiger treft slagvaardig politie-apparaat tegenover zich' (*KbRp*, 1966, nr. 2, p. 19-20).
[294] C.A. Jongboer, 'Hoe werkt de recherche?' (*TvdP*, 1973, nr. 3, p. 80-84).
[295] Meershoek (in: De Rooy (red.), 2011).
[296] Mak (2015).
[297] A. Wolters, 'Enkele aspecten van de strijd tegen de misdaad (VI-slot)' (*APB*, 1968, nr. 26, p. 606-611).
[298] N.N., 'Efficiëntie in het recherchewerk' (*APB*, 1970, nr. 10, p. 230-231).
[299] T. Waardenburg, 'Vragen rond misdaadbestrijding. Studiedagen Landelijk Contact' (*TvdP*, 1970, nr. 7, p. 227-236).
[300] Meershoek (2007); A. Vermeij, 'Een tijd- en momentopname van de recherche' (*APB*, 1972, nr. 14, p. 374-377).
[301] Smeets (2007).

1.3.3 Een zekere verlamming

Op zich had de recherche dus genoeg te doen, ware het niet dat de focus binnen de politie elders lag. Maatschappelijke veranderingen zoals de ontzuiling en het bijbehorende proces van 'vrijmaking' kregen in de loop van de jaren zestig namelijk meer het karakter van revolutie dan van evolutie.[302] Waren het de vrijheidsdrang die gepaard ging met een gebrek aan zelfdiscipline, de democratisering die leidde tot een aantasting van het gezag en het prestige van de politie, de polarisatie en de agressieve aanpak van conflicten, die telkens nieuwe categorieën demonstranten tot luidruchtig (niet zelden gewelddadig) protest brachten, en/of de sympathie die sommige publiciteitsmedia opbrachten voor demonstranten, die het werk van de politie moeilijker maakten?[303]

Het resultaat was hetzelfde: als zichtbare vertegenwoordiging van het gezag voelde de politie zich de kop-van-jut.[304] Terwijl de samenleving veranderde werd de politie ingezet voor het behoud van de status quo, waardoor ze steeds meer tegenover de bevolking kwam te staan.[305] Sterker nog, volgens commissaris Herman Stuitje, directeur van het Studiecentrum voor Hogere Politieambtenaren te Heelsum, kwalificeerden 'extremistische groeperingen die door de politie bij sommige van hun activiteiten beteugeld dienden te worden' de politie als het onderdrukkingsapparaat van het 'establishment'.[306]

De politie had wel in de gaten dat ze terrein aan het verliezen was en intern leidde dat tot discussie tussen 'haviken' en zij die het gezag langs niet al te ruwe weg wilden herstellen.[307] Intussen leidden de maatschappelijke veranderingen ertoe dat de maatschappij niet langer accepteerde dat de politie haar ruime bevoegdheden al te makkelijk toepaste.[308] Daarbij wakkerden linkse partijen (volgens sommige politiemensen) anti-politiegevoelens aan en werd het machteloze en soms harde politieoptreden tegen de provo-happenings geridiculiseerd.[309] Het gevolg was dat er steeds meer kritiek vanuit de maatschappij kwam op het slaan met de gummiknuppel.

Het hielp daarbij niet dat de politie een vastgelopen, starre, naar binnen gekeerde overheidsdienst was die vasthield aan een gedateerd professioneel model en de bijbehorende rechtsstatelijke rolverdeling.[310] Het bevoegd gezag was weliswaar gewoon de politie op te dragen 'naar bevind van zaken' te handelen, onder invloed van de veranderingen in de maatschappij dreigde deze speelruimte te verdwijnen.[311] Niet langer werd het optreden van de politie zonder meer door de meerderheid van de bevolking geaccepteerd.[312] Desondanks hield de politie zich vast aan haar wetshandhavende rol en raakte langzamerhand van de samenleving vervreemd.[313] Het kostte de politie daardoor steeds meer moeite om op een professionele manier aansluiting te houden bij de maatschappelijke ontwikkelingen.[314]

---

[302] T.E. Takes, 'Het nozemprobleem' (*APB*, 1964, nr. 16, p. 378-379).
[303] L. van Haaren, 'De politie in de maalstroom van de samenleving' (*APB*, 1972, nr. 14, p. 395-397); Th.H. Haane & H.J. Heijboer, 'Criminaliteitsbestrijding in een veranderende maatschappij' (*TvdP*, 1965, nr. 3, p. 61-74).
[304] Haenen & Meeus (1996).
[305] Van Dijk & Welten (in: Meershoek (red.), 2009).
[306] H. Stuitje, 'Ons algemeen politiewezen (slot)' (*TvdP*, 1968, nr. 12, p. 373-382).
[307] AB35.
[308] Koring (2000).
[309] Naeyé (in: Meershoek (red.), 2009); Dorst (in: Koring 2000).
[310] Meershoek (2012; 2009); Fijnaut (2007); Boin et al. (2003).
[311] W. de Gast, 'Politie moet zich steeds opnieuw oriënteren op wereld om zich heen' (*KbRp*, 1970, nr. 3, p. 10-17); Commissie-Enschedé (1967).
[312] Meershoek (2012).
[313] Idem.
[314] Fijnaut (2007).

De ongeregeldheden van 1966 in Amsterdam vormden een keerpunt. Ze deden de vraag rijzen of de Nederlandse politie wel voor haar taak berekend was en legden de onzekerheid van de politie in een veranderende maatschappij bloot.[315] In reactie op 'het trauma van 1966' (dixit Punch) werd de politie gedwongen liberaler te worden en minder repressief. Ze moest zich in de praktijk van alledag opnieuw uitvinden maar kwam terecht in een vreemd, grijs gebied waar vertrouwde patronen aan het schuiven waren.[316]

Commissaris Albert Vermeij, hoofd recherchedienst Gemeentepolitie Rotterdam, ging in een terugblik op de ontwikkeling van de recherche sinds de Tweede Wereldoorlog nader in op dit grijze gebied.[317] Enerzijds betrof dit volgens hem de veranderende moraal op diverse terreinen (abortus, pornografie, verdovende middelen en dergelijke). De zeer open discussies die hieraan werden gewijd zorgden voor twijfels binnen de politie: hoe moest, in het licht van de steeds grotere tolerantie voor onorthodox en zelfs technisch onwettig gedrag, de toenemende misdaad bestreden worden?[318] Anderzijds zorgde de plaatselijke overheid er soms voor dat de politie niet goed tegen bepaalde problematiek kon of mocht optreden of niet door durfde te pakken.[319] Van Haaren, eindredacteur van het *Algemeen Politieblad*, sloot zich hierbij aan met de opmerking dat de lokale autoriteiten de politie weleens te weinig bewegingsruimte boden.[320]

Vermeij ging ook in op de rol van de media. Enerzijds maakten die volgens hem de wereld kleiner, waardoor gebeurtenissen elders impact konden hebben in Nederland. Anderzijds maakten zij door hun wijze van verslaggeving en hun manier van nieuwsgaring het werk van de politie steeds moeilijker. Wat dat laatste betreft, wees Punch erop dat druk vanuit de media een van de redenen vormde waarom de Amsterdamse politie een tolerante houding had aangenomen inzake het handhaven van wetten die in strijd waren met de opinie van de meerderheid of van invloedrijke groeperingen.[321]

1.3.4 Een nieuwe generatie

Het antwoord op de onzekerheid die in die jaren de organisatie binnen sloop, zou komen van een nieuwe generatie politieofficieren, geboren tijdens en na de bezetting, die vanaf de jaren zestig de organisatie binnenstroomden. De opleiding die zij hadden gekregen aan het Rijksinstituut voor de Opleiding van Hogere Politieambtenaren (RIOHPA) was – passend bij de formele ambtelijke politieorganisatie van die tijd – militaristisch van aard en sterk juridisch georiënteerd.[322] Terwijl deze nieuwe generatie actief bezig was met zowel hun eigen emancipatie als met de emancipatie van de politie (sommigen waren zelfs lid van de Coornhertliga, de in 1971 opgerichte vereniging voor strafrechthervorming) kwamen zij terecht in een organisatie die geleid werd door een generatie politieofficieren met een door de omstandigheden (bezetting en wederopbouw) beperkte opleiding.[323]

[315] Smeets (2007); Punch (1983).
[316] Van Reenen (in: Meershoek (red.), 2009); Zwart (1999).
[317] A. Vermeij, 'Een tijd en momentopname van de recherche' (*APB*, 1972, nr. 14, p. 374-377).
[318] Punch (1983).
[319] Zwart (1999); AB7.
[320] L. van Haaren, 'De politie in de maalstroom van de samenleving' (*APB*, 1972, nr. 14, p. 395-397).
[321] M. Punch, 'Frontline Amsterdam. Politiewerk in de binnenstad' (*TvdP*, 1977, nr. 7/8, p. 307-318).
[322] Van Reenen (in: Meershoek (red.), 2009).
[323] Meershoek (2009); AB24.

De repressieve reactie van de politie op de rellen in 1966 vormde voor deze nieuwe generatie een kantelpunt.[324] Zij moesten een gezag handhaven waar ze zelf nauwelijks in geloofden.[325] Zij werden geconfronteerd met protest, met verzet tegen de politie, met systematische betwisting van politiek en bestuurlijk gezag en met de opkomst van nieuwe opvattingen over democratie en vrijheid.[326] Zij beseften dat het roer om moest: de politie moest meer zijn dan alleen maar ondergeschikt aan het gezag en zou het niet redden met de bestaande beroepsopvatting.[327] Zowel binnen de eigen organisatie, als naar buiten – in de relatie met het publiek en met het bevoegd gezag – moesten er dingen veranderen.

Intern liep de Nederlandse politie begin jaren zestig wat dat betreft nog achter in vergelijking met de omringende landen.[328] Instituten als personeelsraden en dienstcommissies waren toen nog vooral een vrome wens. Door het proces van vermaatschappelijking kwam de bureaucratie binnen de politie in de loop van de jaren zestig en zeventig echter steeds meer ter discussie te staan.[329] Net als de rest van de overheid kreeg de politie te maken met democratisering en ontzuiling en groeide het besef dat er intern meer overleg gevoerd en beter gecommuniceerd moest worden.[330] Gelet op de sterke verjonging van de Nederlandse politie en de risico's op interne spanning die dat met zich mee zou kunnen brengen, werd bijvoorbeeld gepleit voor rondetafelgesprekken tussen bestuurlijke, justitiële en politiële autoriteiten met inspraak uit alle geledingen van het korps.[331]

Ondertussen leidden de gebeurtenissen in de maatschappij tot de nodige zelfreflectie. In een artikel in het *Algemeen Politieblad* werd bijvoorbeeld de vraag gesteld of de politie 'als voorstanders van de democratie' zich niet 'denkend en overpeinzend' met de democratiseringsgolf in de maatschappij bezig diende te houden.[332] De gedachte hierachter was dat de politie zich te weinig met nieuwe ontwikkelingen en te veel met gebod en regel bezighield. Het 'wettelijk denken' van de politie zou de kiem van 'verstarring' in zich dragen. In een maatschappij die aan een voortdurende verandering onderhevig was, waarin opvattingen over wat wel en niet toelaatbaar was zich wijzigde, diende de politie zich meer te oriënteren op de wereld om zich heen.[333] Die externe oriëntatie diende zich wat generaal De Gast, de hoogste baas van het Korps Rijkspolitie, betrof, te vertalen in zowel veranderingen in de organisatie van de politie als veranderingen in de methoden van optreden.

Waar intern de hiërarchische aard van de organisatie een drempel vormde voor meer inspraak, was artikel 28 van de Politiewet – 'in ondergeschiktheid aan het bevoegd gezag' – dat in de relatie met het gezag. Vanwege de kritiek waar de politie in die tijd aan bloot stond – zowel van de zijde van het publiek als van de zijde van de overheid – en vanwege wetgeving die de politie niet hielp om het gestelde doel te bereiken, werd in verschillende artikelen gepleit voor inspraak in wettelijke bepalingen en de mogelijkheid om tekortkomingen te kunnen signaleren en aanbevelingen tot

[324] AB24.
[325] Haenen & Meeus (1996).
[326] Van Reenen (in: Meershoek (red.), 2009).
[327] AB24.
[328] Th.A. Leenders, 'Congres te Mariënburg. Europese integratie laat politie niet onberoerd' (*KbRp*, 1961, nr. 9, p. 8-10).
[329] Boin et al. (2003); R. Crince Le Roy, 'Politie in verandering. Inleiding t.g.v. opening academisch jaar Nederlandse Politie Academie' (*APB*, 1976, nr. 21, p. 511-514).
[330] W.M. van Andel, 'Inspraak in het beleid' (*APB*, 1970, nr. 9, p. 208); N.N., 'Overleg of actie. De muiterij op Hr.Ms. "De Zeven Provinciën" gezagscrisis met les voor vandaag' (*KbRp*, 1964, nr. 2, p. 8-12+24).
[331] W.M. van Andel, 'Wat heeft het ons te zeggen?' (*APB*, 1969, nr. 19, p. 464-465).
[332] Idem.
[333] W. de Gast, 'Politie moet zich steeds opnieuw oriënteren op wereld om zich heen' (*KbRp*, 1970, nr. 3, p. 10-17).

verbetering te mogen doen.[334] Deze behoefte tot het mogen signaleren en adviseren, vloeide voort uit de constatering dat de politie vaak degene was 'die de rotzooi van anderen moest opruimen'.[335]

Voor wat betreft de relatie met de burger werd eind jaren zestig, begin jaren zeventig al gepleit voor gesprekken met alle geledingen van de maatschappij en rondetafelgesprekken met (al dan niet georganiseerde) jongeren.[336] Ook de reserves met betrekking tot public relations moesten losgelaten worden: er moest veel meer openheid komen.[337] Een grotere gerichtheid van de politieman op de maatschappij zou volgens commissaris Stuitje, directeur van het Studiecentrum voor Hogere Politieambtenaren te Heelsum, overigens niet alleen vragen om speelruimte voor de politieman in zijn of haar reacties op afwijkende gedragingen, maar ook om een hoger peil van algemene ontwikkeling, een bredere vooropleiding voor agenten en een andere mentaliteit bij de korpsleiding.[338]

Nog een stap verder ging het in een artikel in het *Algemeen Politieblad* waarin iemand van de Universiteit Leiden de vraag stelde of de democratisering van de samenleving en de bijzondere acties die hiermee gepaard gingen, geen herziening van het takenpakket van het politieapparaat vergden.[339] Hij pleitte voor een politie die luisterde naar de samenleving, spanningen, onlusten en onbehagen signaleerde en waar nodig de problematiek besprak met de relevante instanties. Dit pleidooi vond weerklank: in reacties op dit artikel werd ingegaan op het nut van meer luisteren, praten en overleggen met de bevolking als mogelijkheid om maatschappelijke conflicten te voorkomen dan wel te beperken.[340]

De Graaf, directeur-generaal voor Openbare Orde en Veiligheid van het ministerie van Binnenlandse Zaken, karakteriseerde een dergelijke houding als het vanuit een verzoenende rol leveren van een bijdrage aan de toekomstige ontwikkeling van de samenleving.[341] Hulsman sloot zich hierbij aan door te stellen dat het ondoenlijk was voor de politie om veranderingsprocessen in de maatschappij tegen te houden.[342] De politie zou zich volgens hem veel meer moeten richten op het zoeken van oplossingen voor de problemen en conflicten die zich voordeden bij nieuwe ontwikkelingen. In een ander artikel voegde Hulsman hieraan toe dat de politie wat meer ruimte zou moeten krijgen om naar de maatschappelijk meest zinvolle oplossing te zoeken.[343]

Ook binnen de politie groeide het besef dat een andere manier van denken nodig was. Al in 1969 zag commissaris Peijster, op dat moment nog korpschef Vlaardingen, de politie niet langer als een passief instrument van justitie en politiek, maar als een organisatie die in harmonie met de door het bevoegd gezag uitgezette koers een maatschappelijk doel nastreefde.[344] Daarmee heeft hij het

---

[334] J.L.M. van Dijk, 'Inspraak voor de politie bij de totstandkoming van wettelijke bepalingen' (*ABP*, 1971, nr. 7, p. 163-165); W. Top, 'Kritische werknemer' (*KbRp*, 1971, nr. 11, p. 2-3); H.M. Pijls & W.F.K.J.F. Frackers, 'De politiefunctie nader geanalyseerd' (*APB*, 1972, nr. 14, p. 347-354); C. Klok, 'Is de politie nog wel op de goede weg…?' (*RPM*, 1973, nr. 1, p. 28-29).
[335] N.N., 'Politie en wetenschap' (*RPM*, 1975, nr. 9, p. 3-10).
[336] B. den Oudsten, 'Voor het eerst in Europa: gesprek tussen langharigen en (rijks)politie' (*KbRp*, 1970, nr. 9, p. 5-7); W.M. van Andel, 'Wat heeft het ons te zeggen?' (*APB*, 1969, nr. 19, p. 464-465).
[337] J. Valken, 'Internationaal Symposium Criminaliteitsbestrijding. Enkele aspecten van de strijd tegen de misdaad' (*TvdP*, 1968, nr. 5, p. 136-141); W. de Gast, 'Politie moet zich steeds opnieuw oriënteren op wereld om zich heen' (*KbRp*, 1970, nr. 3, p. 10-17).
[338] H. Stuitje, 'Ons algemeen politiewezen (slot)' (*TvdP*, 1968, nr. 12, p. 373-382).
[339] H.M. Vos, 'De democratisering en het functioneren van het politieapparaat' (*APB*, 1971, nr. 21, p. 512-516).
[340] N.N., 'De democratisering en het functioneren van het politieapparaat' (*APB*, 1972, nr. 3, p. 57-59).
[341] N.N., 'De politie: sterke arm en helpende hand' (*APB*, 1972, nr. 9, p. 208-209).
[342] J. van de Wetering, 'Koerswijziging in vervolgingsbeleid van druggebruikers' (*APB*, 1974, nr. 4, p. 88-90).
[343] N.N., 'Criminoloog prof. Hulsman: Strafrecht is geen hocus pocus…' (*RPM*, 1973, nr. 6, p. 22-24).
[344] C.N. Peijster, 'De politie in de democratische maatschappij' (*TvdP*, 1969, nr. 6, p. 176-179).

denken van de politie veranderd.[345] De discussie ging over de vraag hoe ver de politie hierin moest gaan. De redactie van het *Algemeen Politieblad* vond bijvoorbeeld dat de taak van de politie niet zou moeten gaan verschuiven van het uitvoerende, rechtshandhavende terrein naar dat van een maatschappelijk werker.[346] Een opperwachtmeester met ruim dertig jaar ervaring pleitte daarentegen voor een omslag van een rechtsstatelijke houding (handelen gebaseerd op wettelijke bepalingen) naar een maatschappelijk geïntegreerde houding (niet aan de kant van de overheid of van de burger, maar in het spanningsveld tussen beide).[347]

Een studieconferentie georganiseerd door het Studiecentrum van Hogere Politieambtenaren over de politie in een veranderende samenleving resulteerde in 1972 in een rapport met als aanbeveling de introductie van wijkteams.[348] Net als de gedachte dat wijkagenten een brug konden slaan tussen politie en bevolking was dit overigens geen nieuw idee, wel maakten deze ideeën begin jaren zeventig een revival door.[349]

1.3.5 Aanzet tot verandering

Ontwikkelingen in de maatschappij en veranderingen in aard en omvang van de criminaliteit maakten dat de politie niet langer adequaat functioneerde. Niet alleen stonden de rol en positie van de politie ter discussie, ook de wijze van optreden van de politie en de manier waarop de politie georganiseerd was pasten niet meer bij de tijd.[350]

Terwijl de autoriteiten zich – conform een lange, Nederlandse bestuurlijke traditie – relatief vlot aanpasten en soepel op alle protest inspeelden, maakte een zekere verlamming zich meester van de politie.[351] Allicht heeft dat te maken met de paradox die is ingebakken in haar rol: aan de ene kant controleert en corrigeert de politie en aan de andere kant helpt de politie.[352] Was de weerstand tegen de politie het gevolg van de tweeslachtige aard van haar rol – en konden de kreukels in de verhouding politie-burgerij met betere communicatie verholpen worden – of was er sprake was van een fundamenteler probleem?[353]

Het was een fundamenteler probleem: als 'zwaard van de overheid' werd de politie niet geacht een eigen geluid af te geven, maar moest ze onverkort het vuile werk – ook dat wat anderen lieten liggen – blijven opknappen.[354] In een samenleving met veel antagonisme en polarisatie dreigde de politie fijngewreven te worden tussen de partijen.[355] Er was een andere relatie met de autoriteiten nodig en binnen de politie werd gepleit voor de mogelijkheid om problemen te signaleren en daarover te adviseren. Zeker wat betreft de drugsproblematiek was er namelijk nog een wereld te winnen.

---

[345] AB33.
[346] J.H. van Aerssen, 'Generaal W.M. Rehorst: De surveillance basis van de politietaak' (*RPM*, 1975, nr. 8, p. 13-14); naschrift door redactie bij: H.M. Vos, 'De democratisering en het functioneren van het politieapparaat' (*APB*, 1971, nr. 21, p. 512-516).
[347] C. Klok, 'Is de politie nog wel op de goede weg…?' (*RPM*, 1973, nr. 1, p. 28-29).
[348] Fijnaut (2007).
[349] M.A. Straver, 'Gebiedsgebonden politiezorg. Lessen voor de toekomst' (*TvdP*, 2001, nr. 9, p. 22-24, 31-33).
[350] G. Meershoek, 'Problem oriented policing? – De Nederlandse politie en de drugs 1970-2010' (*TvdP*, 2016, nr. 1, p. 10-12).
[351] Kennedy (1995); G. Meershoek, 'Interview James Kennedy – "Met de Nederlandse redelijkheid is ook allerlei vooringenomenheid verbonden"' (*TvdP*, 2016, nr. 1, p. 14-17).
[352] B. den Oudsten, 'Er liggen stapels vraagstukken…' (*KbRp*, 1967, nr. 10, p. 14-16).
[353] Meershoek (2012); B. den Oudsten, 'Er liggen stapels vraagstukken…' (*KbRp*, 1967, nr. 10, p. 14-16).
[354] Zwart (1999).
[355] H.M. Vos, 'De politie als middel van sociale beheersing' (*APB*, 1975, nr. 5, p. 99-103).

Ook was een andere relatie met de bevolking nodig. Mede onder invloed van een visionair als commissaris Peijster, werd dan ook gepleit voor een meer maatschappelijk georiënteerde politie.[356] De eerste stap richting een dergelijke politie werd gezet in februari 1976, toen de minister van Binnenlandse Zaken de Projectgroep Organisatie Structuren instelde.[357] Deze projectgroep werd geacht normen voor de sterkte en formatie van politiekorpsen te bepalen, maar wilde eerst uitspraak doen over een meer op de maatschappij gerichte vervulling van de politietaak en pas daarna onderzoek doen naar de daarop te baseren noodzakelijke sterkte. Het rapport van de projectgroep liet daardoor langer op zich wachten dan de minister hoopte, maar zou van blijvende invloed blijken op de Nederlandse politie (zie onder meer § 2.3.1). Behalve dat het zou leiden tot een andere politie, had het overigens ook nogal impact op de recherche.

[356] Meershoek (2012).
[357] N.N., 'Parlement en politie – Rapporten projectgroep organisatie structuren' (*APB*, 1976, nr. 18, p. 441).

1.4 Nederlandse recherche op de verkeerde weg?[358]

'Het zijn immers speciaal de eisen van een doelmatige opsporing geweest, die reeds lang voor de oorlog velen deden streven naar coördinatie in de politiefunctie en grotere eenheid in de politie-organisatie.'

hoofdcommissaris Frans Perrick[359]

Gezien haar uitgangspositie vormden de veranderingen in de criminaliteit een behoorlijke uitdaging voor de recherche (§ 1.4.1). Waar alle aandacht voor de handhaving van de openbare orde en de aanpak van terrorisme op die terreinen dwongen tot een professionaliseringsslag, ontbrak bij de aanpak van de criminaliteit de noodzaak. De recherche bleef een lokaal georganiseerde, lokaal georiënteerde bureaucratische lijn-staforganisatie die opgedeeld was in diverse specialismen en kampte met personeelsproblemen. Positieve ontwikkelingen als de start van een landelijke rechercheopleiding wogen daar nauwelijks tegen op.

Op lokaal niveau was bovendien sprake van een dominantie van de korpsbeheerder en die hechtte vooral aan de handhaving van de openbare orde (§ 1.4.2). De officier van justitie had ten opzichte van de korpsbeheerder veel minder invloed op de politie en de politiechef zelf was nog drukdoende zich een plek te verwerven in het spanningsveld tussen bestuurlijke en justitiële belangen. Omdat de officier van justitie op afstand stond, had de recherche de ruimte om haar eigen beleid te bepalen.

Dat de recherchediensten in de grote steden hun eigen gang gingen, ondervond ook de voor landelijke coördinatie en registratie aangewezen Onderafdeling Opsporingsbijstand (OOB) en dier opvolger de Centrale Recherche Informatiedienst (CRI) (§ 1.4.3). Doordat de OOB en de CRI geen formele status hadden en er sprake was van een verdeeld politiebestel, gingen de recherchediensten in de grote steden bovendien ook in het buitenland hun eigen gang.

In reactie op de veranderingen in de criminaliteit begon in deze periode de discussie over de noodzaak tot opschaling van de opsporing (§ 1.4.4). Een van de argumenten die daarbij gebruikt werd, was de behoefte aan verdere specialisatie. Niet veel later barstte ook de discussie over aanpassing van het politiebestel los. In tegenstelling tot een visionair als hoofdcommissaris Frans Perrick, die voor een nationale politie was, bleek de meerderheid der politiechefs echter meer te voelen voor een regionaal bestel.

Ondanks het besef dat een schaalvergroting in de opsporing noodzakelijk was, liep de discussie over wijziging van het bestel hopeloos vast. Voorlopig moest de recherche het daarom doen met alternatieven als vrijwillige samenwerking, recherchebijstandsteams voor kapitale delicten en de opkomst van diverse recherchegremia (§ 1.4.5). Daarnaast kwam er meer oog voor het belang van informatie in de opsporing (§ 1.4.6).

1.4.1 Uitgangspositie

[358] Vrij naar: S. van Rijt, 'Is de Nederlandse recherche nog op de goede weg?' (*APB*, 1964, nr. 13, p. 291-294).
[359] F. Prick, '5 jaar Politiewet: Politiewet en opsporing' (*TvdP*, 1963, nr. 1, p. 2-9). Nota bene: bij Koninklijk Besluit van 31 augustus 1967 werd de naam van hoofdcommissaris Prick gewijzigd in Perrick. Behalve bij bronverwijzingen wordt in dit proefschrift de naam Perrick gebruikt.

1.4.1.1 In de luwte

De bestrijding van criminaliteit kan beschouwd worden als een belangrijke legitimatiegrond voor de politie. Halverwege de jaren zestig leidden maatschappelijke spanningen en ordeverstoringen er echter toe dat het handhaven van de orde veel nadrukkelijker in beeld kwam als legitimatiegrond.[360] Door confrontaties die massaler, harder en gewelddadiger waren dan de politie gewend was, kwam de ordehandhaving vanaf 1966 zo ongeveer op zijn kop te staan.[361] De 'bron van ellende' was de opbloei van met name het links-radicale activisme: kraakbeweging, vredesbeweging, milieubeweging, et cetera.[362] Daarnaast vonden in die tijd de eerste voetbalrellen plaats.[363] Vooral in de jaren zeventig en het begin van de jaren tachtig werd aan de ordefunctie van de politie dan ook hoge prioriteit gegeven.[364] Bestuur, Openbaar Ministerie en politiechefs hadden wel wat anders aan hun hoofd dan opsporing en de politie werd als het ware meegezogen in de gezagscrisis van bestuurders.[365]

De focus op openbare orde gaf een geweldige impuls aan de ontwikkelingen op dat terrein.[366] Waar de aanpak tot die tijd nog erg incidentgericht was, elk korps zijn eigen manier van optreden kende en er grote verschillen waren tussen Gemeentepolitie en Rijkspolitie, leidde het besef dat men het lokaal niet meer redde tot een opschaling naar een landelijke aanpak: training, opleiding, tactiek en uitrusting werden geharmoniseerd en de opleiding van de mobiele eenheid (ME) werd geprofessionaliseerd.[367]

Een ander punt van zorg voor de autoriteiten betrof de opkomst van het terrorisme.[368] In ons land betrof dit de bezetting van de ambtswoning van de Indonesische ambassadeur door Molukkers (1970), de gijzeling in de Franse ambassade door het Japanse Rode Leger (1974), de bestorming van het Vredespaleis door Molukkers (1974), de bezetting van het Indonesisch consulaat in Amsterdam door Molukkers (1975), de treinkaping door Molukkers bij Wijster (1975), de treinkaping bij De Punt en gijzeling in een school in Bovensmilde door Molukkers (1977) en schietpartijen bij confrontaties met de RAF (1977 en 1978).

Ook deze dreiging leidde tot de nodige maatregelen.[369] Er werden regelingen getroffen voor arrestatieteams (AT) en Bijzondere Bijstandseenheden (BBE), op landelijk niveau werd een Landelijk Bijstandsteam Terreurbestrijding (LBT) in het leven geroepen, bij de CRI werd een speciale informatiecentrale opgericht en er werd een landelijk terreurofficier aangesteld.[370]

Terwijl de focus op openbare orde en terrorisme lag, kwam het recherchevak in de luwte te staan.[371] Aan de politiële drugsbestrijding en de ontwikkeling en institutionalisering van de proactieve inlichtingenvergaring werd nauwelijks aandacht besteed.[372] Oproepen van recherchechefs als commissaris Vermeij van de Gemeentepolitie Rotterdam en commissaris Toorenaar van de

[360] Wiarda (in: Fijnaut & Kuijvenhoven (red.), 1985).
[361] Naeyé (in: Meershoek (red.), 2009); Zwart (1999).
[362] Fijnaut (2007).
[363] AB21.
[364] Van Baarle (in: Fijnaut & Heijder (red.), 1989).
[365] Van der Torre et al. (2013).
[366] AB21.
[367] AB23.
[368] Fijnaut (2007); Zwart (1999).
[369] Wiarda (in: Fijnaut & Kuijvenhoven (red.), 1985); AB6.
[370] Gonsalves & Verhoog (1999).
[371] Van der Torre et al. (2013); Wiarda (in: Fijnaut & Kuijvenhoven (red.), 1985).
[372] Meershoek (2007).

Gemeentepolitie Amsterdam om aandacht te schenken aan het gebruik van en de handel in verdovende middelen waren aan dovemansoren gericht.[373]

Anders dan bij de geüniformeerde dienst, waar openbare orde tot vernieuwing dwong, duurde het bij de recherche wel even voordat de druk om te moderniseren toenam: de geregistreerde criminaliteit bleef lange tijd op een laag peil, het oplossingspercentage was relatief hoog en de meeste criminelen waren bekend bij de politie.[374] Andere remmen op de ontwikkeling binnen de recherche waren de doorwerking van de problemen uit de bezetting, de tweestrijd tussen de departementen van Justitie en Binnenlandse Zaken, de bezuinigingen op de uitgaven voor de politie, de grote personeelstekorten en de scheiding tussen Gemeentepolitie en Korps Rijkspolitie.[375]

Bij de Gemeentepolitie bleef de recherche steken in het model dat in de jaren twintig opgang had gemaakt en waar de heersende generatie politiechefs aan gehecht was: een bureaucratische lijn-staforganisatie met een centrale recherche die al dan niet naar delictsvorm was onderverdeeld in specialistische afdelingen.[376] Voor elk probleem werd in de jaren zestig en zeventig een speciale afdeling of bureau met een eigen chef georganiseerd en die afdelingen/bureautjes opereerden los van elkaar.[377] De recherche was daardoor niet alleen lokaal georganiseerd en georiënteerd, ze was door die ver doorgevoerde specialisatie ook nog eens heel erg gefragmenteerd.[378]

In het Korps Rijkspolitie werd criminaliteitsbestrijding lange tijd juist niet als een specialisme gezien: iedere Rijkspolitieambtenaar werd geacht alle voorkomende zaken te kunnen behandelen en de districtsrechercheur was er slechts ter ondersteuning.[379] Dit paste in het operationele concept van het korps en het beginsel van de zelfstandigheid van de groepen.[380] Ontwikkelingen als de toename van de (ernstige) criminaliteit en de geleidelijke daling van het oplossingspercentage, de opkomst van gespecialiseerde bendes en de toename van de grensoverschrijdende criminaliteit leidden in de loop van de jaren zestig echter ook bij de Rijkspolitie tot een groei van de specialisatie.[381] Met de *Beschikking organisatie en taak recherche van de districten te land van het Korps Rijkspolitie* (1971), de zogeheten *Recherchebeschikking*, werd de groepsrechercheur in het leven geroepen en kreeg elk van de zeventien districten een eigen recherchegroep.[382] Elke recherchegroep bestond uit een staf, een tactische recherchegroep en een recherche-informatiedienst, hier en daar aangevuld met speurhondgeleiders.[383] Daarmee kreeg de groei van de centrale ondersteunende onderdelen en de groei van de specialismen ook bij recherche van de Rijkspolitie een forse impuls.[384]

1.4.1.2 Ontwikkeling opsporingsonderwijs

Specialisatie veronderstelt het kunnen beschikken over de nodige kennis. Lange tijd was er echter nauwelijks sprake van onderwijs in opsporing. Weliswaar was het destijds niet eenvoudig om bij de recherche te komen (eerst moest je een aantal jaar in de uniformdienst werken, meestal moest je

[373] De Vries (2002); A. Vermeij, 'Een tijd- en momentopname van de recherche' (*APB*, 1972, nr. 14, p. 374-377).
[374] Fijnaut (2007).
[375] Idem.
[376] Idem; Van der Torre et al. (2013).
[377] AB21.
[378] AB21.
[379] AB20.
[380] Fijnaut (2007).
[381] Smeets (2007); Pinckaers (in: Fijnaut & Heijder (red.), 1989); J.J.H. van Aerssen, 'Mr. Buitendijk hoofd bureau recherche i.o.' (*KbRp*, 1968, nr. 6, p. 24-25).
[382] Smeets (2007); H. Schaafsma, 'Interview – "Bekijk elkaars werk kritisch"' (*RM*, 2005, nr. 4, p. 21-23); AB20.
[383] Fijnaut (2007).
[384] Pinckaers (in: Fijnaut & Heijder (red.), 1989).

vervolgens voorgedragen worden door je chef en als je al kon solliciteren, dan was er een selectieprocedure) maar het vak zelf moest je vooral leren in de 'niet te overtreffen' leerschool van de praktijk.[385]

In de basisopleiding voor de gewone politieman werd namelijk weinig aandacht geschonken aan de opsporing, en centraal rechercheonderwijs was er niet: de landelijke rechercheschool die tijdens de Tweede Wereldoorlog door de bezetter was opgericht, was na afloop van de oorlog weer opgedoekt.[386] Ook technisch rechercheurs moesten zich gewoonlijk zelf ontwikkelen en opleiden.[387] Alleen in Amsterdam, Den Haag, Rotterdam en Groningen kregen nieuwe rechercheurs iets van een interne opleiding.[388] Let wel: in Amsterdam kwamen in 23 lessen alle facetten van de opsporing aan bod, in de andere steden was sprake van een beperktere opleiding.[389] Onder dergelijke omstandigheden ontwikkelde de opsporing zich dan ook vooral tot een praktisch professionalisme.[390]

Pas in 1956 spraken de recherchechefs uit de grotere steden zich uit voor een systematische scholing en bijscholing. Vervolgens duurde het nog enkele jaren en commissies voordat besloten werd tot de oprichting van een nationaal recherche-opleidingsinstituut voor zowel de gemeente- als de rijkspolitie.[391] De Wageningse korpschef Jongbloed werd tot directeur van de nieuwe instelling benoemd.[392] In de tussenliggende jaren organiseerden de hoofdcommissarissen van Arnhem, Eindhoven, Enschede, Groningen, Haarlem, Nijmegen, Tilburg en Utrecht een gemeenschappelijke rechercheopleiding voor hun eigen mensen.[393] Dat betrof een opleiding van twintig bijeenkomsten op het hoofdbureau van politie in Utrecht.

In 1962 werd dan eindelijk de Rechercheschool opgericht.[394] Om financiële redenen moesten de plannen voor een eigen school met onder meer een hotelfaciliteit tijdelijk geparkeerd worden.[395] Nadat in 1962-1963 de eerste proefcursussen gehouden werden, ging de school in het jaar daarop van start.[396] Begonnen werd met de organisatie van een bijscholingscursus van vijf weken voor rechercheurs met meer dan vijf dienstjaren. Het bijscholen van alle op dat moment ongeveer 1700 rechercheurs zou naar schatting twee à drie jaar in beslag nemen.[397] Aanmelding voor deze na-opleiding geschiedde overigens op basis van vrijwilligheid.[398] De ervaringen met de na-opleiding werden vervolgens gebruikt als input voor de primaire opleiding van nieuwe rechercheurs die

[385] J. Hulsman, 'Recherche ging naar school' (*APB*, 1965, nr. 16, p. 378-380); AB4; AB6; AB8; AB13; AB35; AB36.
[386] Smeets et al. (2014); Fijnaut (2007).
[387] P.H. Bakker, 'Regionale samenwerking bij technisch opsporingsonderzoek' (*APB*, 1958, nr. 19, p. 351-354).
[388] Meershoek (2007).
[389] Idem.
[390] Van der Torre et al. (2013).
[391] Blonk (in: Fijnaut & Heijder (red.), 1989); W.M. Rehorst, 'Voortgezette recherche-opleiding' (*APB*, 1962, nr. 14, p. 237); B.J. Besier, 'De rechercheschool' (*APB*, 1963, nr. 5, p. 99); F. Prick, 'Bij het uittreden van Cp. Posthuma' (*TvdP*, 1960, nr. 3, p. 61-66).
[392] Meershoek (2007).
[393] Gemengd nieuws, 'Gemeenschappelijke recherche-opleiding van de Hoofdcommissariaten' (*TvdP*, 1961, nr. 3, p. 91).
[394] A.M. Rutting, 'De Rechercheschool verandert…Ontwikkelingen binnen het politieonderwijs' (*Modus*, 1998, nr. 4, p. 4-6).
[395] Fijnaut (2007).
[396] N.N., 'Recherchecursus van 25 jaar geleden: *"Pia Beck is een lesbische drugsdealer…"*' (*RPM*, 1975, nr. 4, p. 13-14).
[397] N.N., 'Recherche-opleiding in nieuwe fase' (*TvdP*, 1966, nr. 6, p. 162-167); H.J. Heijboer, 'De Nederlandse politie krijgt een recherche-school' (*TvdP*, 1962, nr. 11, p. 353-354).
[398] H.J. Heijboer, 'De Nederlandse politie krijgt een recherche-school' (*TvdP*, 1962, nr. 11, p. 353-354).

minimaal een halfjaar tot een jaar bij de recherche werkten.[399] In het najaar van 1966 werd in Wolfheze begonnen met deze primaire opleiding: een cursus van vijftien weken.[400]

Vanwege de beperkingen van de locatie (in het seizoen deed het dienst als gewoon hotel) waren met de start van de primaire opleiding de mogelijkheden van Wolfheze uitgeput.[401] Aan het voortzetten van de na-opleiding, het organiseren van cursussen voor specialisten, een cursus voor hogere politieambtenaren of een leergang voor technische rechercheambtenaren kon derhalve nog niet worden gewerkt.[402] Daarom werd het plan om een echte Rechercheschool te bouwen weer uit de kast gehaald.[403] In 1969 kwam hiervoor het groene licht en in 1973 werd in Zutphen het eigen gebouw officieel geopend.[404] Wel werd tegelijk met de verhuizing naar Zutphen de basiscursus teruggebracht van vijftien weken naar acht weken.[405]

Cursussen op de Rechercheschool werden aanvankelijk vooral door praktijkdocenten gegeven.[406] Omdat aangenomen werd dat die alle wijsheid in pacht hadden, waren dat vaak politiemensen uit Amsterdam.[407] In Amsterdam gebeurde het immers, dat was het echte werk, in de rest van Nederland waren het maar veldwachters.[408] Gaandeweg stroomden ook universitair geschoolde docenten in en ontwikkelde de Rechercheschool zich tot hét opleidingsinstituut voor alle nieuwe rechercheurs.[409]

1.4.1.3 Verkokering

Met de komst van de Rechercheschool onderscheidde de recherche zich wel weer van de rest van de politie. Korpsen waren in de jaren zestig en zeventig tamelijk hiërarchisch georganiseerd in de vorm van een lijn-staforganisatie. De drie bloedgroepen – de geüniformeerde dienst, de recherchedienst en de algemene dienst – opereerden gescheiden van elkaar en de opsporing was exclusief voorbehouden aan de recherche.[410] Doordat de recherche een enigszins geïsoleerde plek binnen de politie had, vormde het een staat binnen de staat.[411] Een dienst ook met een behoorlijke status, al had dat niet alleen te maken met het centralistische model van destijds, maar ook met sterke recherchechefs en zwakke korpschefs.[412]

Formeel was de recherchedienst de evenknie van de uniformdienst, maar rechercheurs hadden voor de buitenwereld een sterker imago.[413] Intern had je in die tijd eerst recherche, daarna kwam er een hele tijd niks en dan kwam de uniformdienst.[414] Was je eenmaal toegetreden tot de recherche, dan

[399] N.N., 'Recherche-opleiding in nieuwe fase' (*TvdP*, 1966, nr. 6, p. 162-167).
[400] N.N., 'Voortgezette opleiding recherche-ambtenaren' (*APB*, 1967, nr. 8, p. 188).
[401] v.B., 'Wolfheze' (*APB*, 1966, nr. 12, p. 278-279); N.N., 'Recherche-opleiding in nieuwe fase' (*TvdP*, 1966, nr. 6, p. 162-167).
[402] N.N., 'Recherche-opleiding in nieuwe fase' (*TvdP*, 1966, nr. 6, p. 162-167); v.B., 'Wolfheze' (*APB*, 1966, nr. 12, p. 278-279).
[403] Fijnaut (2007).
[404] A.M. Rutting, 'De Rechercheschool verandert…Ontwikkelingen binnen het politieonderwijs' (*Modus*, 1998, nr. 4, p. 4-6); J.Th.P. Nagel, 'Rechercheschool Wolfheze gesloten' (*APB*, 1973, nr. 15, p. 355).
[405] A. Huizing, 'Jubilerende Rechercheschool heeft wind in de zeilen' (*RPM*, 1987, nr. 4, p. 17-18).
[406] AB21.
[407] AB35.
[408] AB1.
[409] Meershoek (2007).
[410] Jansen (in: Kop et al. (red.), 2012); Fijnaut (2007); Van Riessen (2007).
[411] Sietsma (in: Fijnaut & Kuijvenhoven (red.), 1985).
[412] Van Riessen (2007); AB7; AB36.
[413] Van der Torre et al. (2013).
[414] AB35.

behoorde je bij de elite in de strijd tegen de misdaad.[415] Er waren dan ook rechercheurs die zich ver verheven voelden boven een collega in uniform.[416] Echter, ook binnen de recherche werd door sommigen onderscheid gemaakt tussen de verschillende afdelingen. De afdelingen moord en verdovende middelen waren bijvoorbeeld de meest populaire afdelingen, terwijl de afdeling zeden- en kinderpolitie er voor de rest van de recherche niet echt bij hoorde.[417]

Dat de diensten gescheiden van elkaar opereerden, was begin jaren zestig al een punt van zorg. Zo stelde commissaris Jongboer, directeur van de Rechercheschool i.o., dat het niet de bedoeling was dat de nieuwe rechercheopleiding zou gaan leiden tot een verwijdering tussen de recherche en de andere politiediensten: rechercheurs dienden hun politietaak te vervullen in samenwerking met de collega's van de andere diensten.[418] Argumenten hiervoor waren zowel de groeiende mobiliteit van criminelen als de toenemende samenwerking tussen criminelen.[419]

Tegelijkertijd waren recherchemensen juist bevreesd dat als de geüniformeerde dienst een ruimer arbeidsterrein zou krijgen, dit nadelig zou kunnen zijn voor de recherche.[420] Men was bijvoorbeeld bang dat het ten koste zou gaan van de zo noodzakelijk geachte schaalvergroting en specialisatie binnen de recherche.[421] Onder druk van de steeds grotere werklast werden in Engeland bijvoorbeeld al collega's uit de geüniformeerde dienst ingezet in de strijd tegen de misdaad.[422] Deze kregen een korte opleiding in rechercheonderzoeken (procedure en misdrijf) waarna ze eenvoudige misdrijven konden afhandelen en de recherche geheel vrijgemaakt werd voor de zwaardere misdrijven.

Eind jaren zestig, begin jaren zeventig waren het niettemin verschillende vooraanstaande commissarissen die pleitten voor een betere samenwerking tussen de recherche en de geüniformeerde dienst.[423] Hoofdinspecteur Simon van Rijt, inmiddels chef recherche Gemeentepolitie Utrecht, achtte het behoud van de integratie tussen de geüniformeerde diensten en recherchediensten zelfs een voorwaarde voor de door hem gewenste opschaling van de recherche.[424]

1.4.1.4 Personeelsperikelen

Een ander issue dat speelde binnen de recherche had betrekking op het personeel. Zo wees commissaris Vermeij, hoofd recherchedienst Gemeentepolitie Rotterdam, op het vrij grote verloop

[415] Meershoek (2007).
[416] AB34.
[417] AB13.
[418] H.J. Heijboer, 'De Nederlandse politie krijgt een recherche-school' (*TvdP*, 1962, nr. 11, p. 353-354).
[419] N.N., 'Recherchestudiedag Bilderberg 1970' (*APB*, 1970, nr. 11, p. 243-254); T. Waardenburg, 'Vragen rond misdaadbestrijding. Studiedagen Landelijk Contact' (*TvdP*, 1970, nr. 7, p. 227-236); J. Hulsman, 'Recherche ging naar school' (*APB*, 1965, nr. 16, p. 378-380).
[420] H.G. Maagendans, 'Het is moeilijk, het iedereen naar de zin te maken' (*APB*, 1963, nr. 8, p. 171-172).
[421] S. van Rijt, 'Toch nieuwe wegen voor de recherche?' (*APB*, 1966, nr. 1, p. 13-16).
[422] J.A. Blaauw, 'Enkele aspecten van de strijd tegen de misdaad (III). Politiële tactiek in de strijd tegen de misdaad' (*APB*, 1968, nr. 23, p. 541-548); J. Valken, 'Internationaal Symposium Criminaliteitsbestrijding. Enkele aspecten van de strijd tegen de misdaad' (*TvdP*, 1968, nr. 5, p. 136-141).
[423] Commissaris A. Vermeij, hoofd recherchedienst Gemeentepolitie Rotterdam, 'Een tijd- en momentopname van de recherche' (*APB*, 1972, nr. 14, p. 374-377); commissaris T.C.J. Sanders, Gemeentepolitie Amsterdam, in: T. Waardenburg, 'Vragen rond misdaadbestrijding. Studiedagen Landelijk Contact' (*TvdP*, 1970, nr. 7, p. 227-236); A. Wolters, hoofdcommissaris van politie te Rotterdam, 'Enkele aspecten van de strijd tegen de misdaad (VI-slot' (*APB*, 1968, nr. 26, p. 606-611); H. Stuitje, directeur van het Studiecentrum voor Hogere Politieambtenaren te Heelsum, 'Ons algemeen politiewezen (slot)' (*TvdP*, 1968, nr. 12, p. 373-382).
[424] S. van Rijt, 'Te legaliseren samenwerkingsverbanden voor de recherche. Problemen van een recherchechef' (*TvdP*, 1973, nr. 6, p. 180-185).

van personeel in de recherchesector, hetzij door sollicitatie naar centrale lichamen of pas opgerichte Gemeentepolitiekorpsen, hetzij door het promotiestelsel waardoor recherchepersoneel gedwongen werd om bij de geüniformeerde dienst te gaan werken.[425] Daarnaast had de recherche volgens Vermeij last van het systeem van de onregelmatigheidstoeslag, waardoor recherchepersoneel minder verdiende dan collega's bij de geüniformeerde politie.

De Rotterdamse hoofdcommissaris Wolters en de Amsterdamse commissaris Sanders kaartten twee andere problemen aan.[426] Het eerste probleem werd gevormd door de personeelstekorten, waardoor met name in de grote steden de aanpak van de criminaliteit bleef steken in reactief handelen. Het tweede probleem was dat de weinige recherchechefs in de hogere rangen opgeslokt werden door nevenactiviteiten als administratie, beheer, commissiewerk, het volgen van cursussen en het voeren van besprekingen. Aan het eigenlijke leiden van onderzoeken kwamen ze niet toe, dat moesten ze overlaten aan het middenkader.

Dat was nog altijd een betere situatie dan bij het Korps Rijkspolitie, waar eind jaren zestig, begin jaren zeventig een groot tekort aan leidinggevende recherchefunctionarissen op officiersniveau bestond.[427] Ook had de Rijkspolitie in die tijd last van een tekort aan technisch rechercheurs en leidde het aantrekken van extra districtsrechercheurs tot vergroting van de tekorten bij de toch al onderbezette landgroepen.

1.4.2 Relatie met justitie en bestuur

Tot aan de jaren zestig deden officieren van justitie hun werk in betrekkelijke rust.[428] Het beeld van de officier van justitie was dat van 'een wat saaie, conservatieve man, degelijk in het pak, ietwat wereldvreemd' die, sterk zaakgericht en zonder kennis van de politiepraktijk zijn dossiers afwerkte.[429] De politie trad op als ondergeschikt leverancier en er werd geen invloed uitgeoefend op de toevoer van de processen-verbaal. Er was in zekere zin sprake van gescheiden werelden: een slecht huwelijk van twee partners die geheel langs elkaar heen leefden. Lange tijd wenste het OM bovendien geen zaken te doen met politieambtenaren beneden de rang van een dure hoofdinspecteur.[430] Begin jaren zeventig was de officier van justitie voor de gemiddelde rechercheur dan ook 'een koning ver weg, die je niet zomaar ergens mee kon of durfde te storen'.[431]

Behalve dat het OM (net als de politie) nog lang geen één en ondeelbare organisatie vormde, vonden politiemensen dat het OM niet geschikt was om leiding te geven aan de *uitvoering* van opsporingsonderzoeken.[432] Zo meende de Rotterdamse hoofdcommissaris Wolters dat officieren van justitie praktische ervaring en inzicht in opsporingsmethodieken of -mogelijkheden misten.[433] Als deel van de oplossing pleitte hij ervoor om politieofficieren met academische vorming in te zetten bij

[425] A. Vermeij, 'Een tijd- en momentopname van de recherche' (*APB*, 1972, nr. 14, p. 374-377).
[426] T. Waardenburg, 'Vragen rond misdaadbestrijding. Studiedagen Landelijk Contact' (*TvdP*, 1970, nr. 7, p. 227-236); A. Wolters, 'Enkele aspecten van de strijd tegen de misdaad (VI-slot)' (*APB*, 1968, nr. 26, p. 606-611).
[427] T. Waardenburg, 'Vragen rond misdaadbestrijding. Studiedagen Landelijk Contact' (*TvdP*, 1970, nr. 7, p. 227-236).
[428] A. Herstel, 'Naar een 'B.V. Justitia'?' (*TvdP*, 1984, nr. 10, p. 449-453).
[429] P. van Reenen, 'De macht van het O.M.' (*APB*, 1984, nr. 11, p. 244-245).
[430] A. Herstel, 'Openbaar ministerie-politie: Een verhouding in beweging' (*APB*, 1982, nr. 12, p. 263-265).
[431] AB12.
[432] S. van Rijt, 'Te legaliseren samenwerkingsverbanden voor de recherche. Problemen van een recherchechef' (*TvdP*, 1973, nr. 6, p. 185-190); Th.P.M. van Osta, 'Hiaat in de Nederlandse politieorganisatie' (*APB*, 1965, nr. 23, p. 548).
[433] A. Wolters, 'Enkele aspecten van de strijd tegen de misdaad (VI-slot)' (*APB*, 1968, nr. 26, p. 606-611).

het Openbaar Ministerie, zodat er een beter begrip voor de problemen van het vak zouden kunnen ontstaan.

Commissaris Stuitje, directeur van het Studiecentrum voor Hogere Politieambtenaren te Heelsum, had wel begrip voor de beperkingen van het OM en wees op de extra taken die de officier van justitie erbij had gekregen, op de toegenomen eisen wat betreft geschiktheid, bekwaamheid, vaardigheden en op de kennis die nodig was voor het verrichten en leiden van opsporingsonderzoeken.[434] Daarbij had de positie van de officier van justitie volgens Stuitje ook te lijden van de vele mutaties binnen het OM, waarbij het regelmatig voorkwam dat de nieuwe officier andere inzichten had en niet bekend was met de zienswijze en aanwijzingen van zijn voorganger.

Stuitje was voorstander van een actieve rol voor de officier van justitie: zou de politieambtenaar te veel de vrije hand krijgen, dan zou hij kunnen bepalen dat een wettelijke bepaling al dan niet zou 'gaan slapen'.[435] Daarom moest de officier van justitie volgens Stuitje meer dan tot dusverre het geval, beginselen voor het opsporingsbeleid ontwikkelen en deze opnemen in generale richtlijnen. Een paar jaar later had de Haagse hoofdcommissaris Peijster een radicaal andere oplossing: hij was van mening dat de leidende rol in de opsporing die in het Wetboek van Strafvordering aan het OM werd toegekend, diende te worden geschrapt.[436] Het opsporingswerk en het leidinggeven aan de opsporing vereiste in zijn ogen meer vakkennis dan van een officier van justitie verwacht mocht worden.

Commissaris Jongboer, directeur van de rechercheschool Wolfheze, meende dat de soep niet zo heet gegeten moest worden: in de praktijk beperkte de officier zich tot de strategische leiding (op afstand) en liet hij de tactische leiding bij de politie.[437] De opsporing van misdrijven lag bij de recherche; de recherchechef was daar volledig verantwoordelijk voor.[438] Er waren besprekingen met het hoofd van de recherche, maar het Openbaar Ministerie was vooral luisteraar die zich onthield van kritische vragen.[439] Het OM gaf geen instructies, bemoeide zich er niet mee, zat als het ware op afstand en wachtte af wat de politie aanleverde.[440] De Amsterdamse commissaris Sietsma typeerde deze verhouding als een strenge compartimentering, maar ze is ook wel weggezet als een 'welhaast ongepaste distantie'.[441]

Die afstandelijke houding paste bij de focus op het draaien van zaken en de vervolging van individuele verdachten en kan ook getypeerd worden als een staatsrechtelijke houding.[442] Men mag echter niet uit het oog verliezen dat die houding ook te maken had met de sterke positie van recherchechefs.[443] Van het ministerie van Binnenlandse Zaken kregen gemeenten niet alleen algemene middelen voor de politie, maar ook speciale stimuleringsgelden.[444] Voorbeelden hiervan zijn de extra contingenten die aan de grotere gemeentelijke politiekorpsen werden toebedeeld in het kader van de aanpak van de georganiseerde criminaliteit en de drugsbestrijding of de gelden voor

[434] H. Stuitje, 'De verhouding politie-justitie' (*TvdP*, 1967, nr. 11, p. 329-335).
[435] H. Stuitje, 'De verhouding politie-justitie (2). De opsporing' (*TvdP*, 1967, nr. 12, p. 374-379).
[436] C.N. Peijster, 'Actuele problemen bij het opsporingsonderzoek' (*TvdP*, 1971, nr. 12, p. 341-346).
[437] C.A. Jongboer, 'Hoe werkt de recherche?' (*TvdP*, 1973, nr. 3, p. 80-84).
[438] Blaauw (2004); De Poot et al. (2004); AB30; AB34.
[439] Meershoek (2007); AB35.
[440] A. Herstel, 'Openbaar ministerie-politie: Een verhouding in beweging' (*APB*, 1982, nr. 12, p. 263-265); AB1; AB13; AB21; AB23; AB30.
[441] Van der Torre (2013); Sietsma (in: Fijnaut & Kuijvenhoven (red.), 1985).
[442] Klerks (in: Kop et al. (red.), 2012); AB2.
[443] AB37.
[444] AB2; AB14.

observatieteams, arrestatieteams en vuurwapens.[445] Daarnaast staken rijke gemeenten het nodige eigen geld in hun korpsen, waardoor de recherche niet afhankelijk was van justitie.[446]

Behalve met het OM had de recherche te maken met de rechter-commissaris. Deze behoorde in het gerechtelijk vooronderzoek aan te geven waar krachtens wet en ongeschreven norm de grenzen voor het politieoptreden lagen. Volgens substituut officier van justitie Van Buuren was het daarom jammer dat de rechter-commissaris voor het merendeel der opsporingsambtenaren iemand op grote afstand was.[447] Daarbij hadden zij volgens hoofdcommissaris Wolters, net als officieren van justitie, weinig praktische ervaring met of inzicht in opsporingsmethodieken of -mogelijkheden.[448] Volgens de Utrechtse recherchechef Van Rijt was er bovendien een gebrek aan eenduidigheid in het land voor wat betreft de competentie van de rechter-commissaris, het beleid, de mogelijkheden en de bereidheid om bepaalde maatregelen te treffen.[449]

Ook rechters konden op de nodige kritiek rekenen vanuit de politie. Zo twijfelde Stuitje of rechters wel voldoende kennis hadden over de bij de politie bestaande en tot dan toe aanvaarde gebruiken en methoden.[450] Omdat de opsporing van misdrijven in belangrijke mate steunde op informanten, moesten rechters volgens Stuitje bovendien meer oog hebben voor het belang van geheimhouding.

De relatie met justitie vloeit voort uit de opsporing van strafbare feiten. Vanuit haar taak bij de handhaving van de openbare orde, heeft de politie echter ook een relatie met het bestuur. Dit dualisme is ingebakken in het politiebestel zoals dat na de Tweede Wereldoorlog zijn beslag kreeg en is oorzaak van de nodige strijd tussen het ministerie van Binnenlandse Zaken en het ministerie van Justitie.[451] Het is dit dualisme dat volgens de Nijmeegse hoofdcommissaris Perrick de kern vormde van de discussie over gezag en beheer tussen burgemeester c.q. ministerie van Binnenlandse Zaken en officier van justitie c.q. ministerie van Justitie.[452]

Omdat er in de Politiewet van 1957 geen keuze was gemaakt met betrekking tot de vraag wat de politie primair is, werd er geen keuze gemaakt onder welk orgaan de politie primair thuishoorde en loste de wet het vraagstuk niet op. De beheersbevoegdheden werden gebaseerd op de scheiding tussen Gemeentepolitie en Rijkspolitie en de gezagsbevoegdheden werden gebaseerd op het dualisme in de functie. De wijze waarop beide bevoegdheden in de wet verdeeld waren over de bestuurlijke en justitiële autoriteiten betitelde Perrick als een ‘compromissoir evenwicht’.[453]

Daarbij zorgde de formulering van artikel 41 van Politiewet er volgens Perrick voor dat het onduidelijk was waar de taak van de burgemeester ophield en die van het OM begon.[454] Omdat de

[445] N.N., ‘Versterking Gemeentepolitie ter bestrijding van zware criminaliteit en drughandel’ (*APB*, 1976, nr. 21, p. 541); AB37.
[446] AB2.
[447] H. van Buuren, ‘De opsporingsambtenaar en het gerechtelijk vooronderzoek’ (*APB*, 1963, nr. 12, p. 267-270).
[448] A. Wolters, ‘Enkele aspecten van de strijd tegen de misdaad (VI-slot)’ (*APB*, 1968, nr. 26, p. 606-611). Zie ook: AB38.
[449] S. van Rijt, ‘Te legaliseren samenwerkingsverbanden voor de recherche. Problemen van een recherchechef’ (*TvdP*, 1973, nr. 6, p. 185-190).
[450] H. Stuitje, ‘De verhouding politie-justitie (2)’ (*TvdP*, 1967, nr. 12, p. 374-379).
[451] Fijnaut (2007).
[452] F. Prick, ‘Preventieve justitie en plaatselijke politie’ (*TvdP*, 1961, nr. 8, p. 244-249).
[453] F. Prick, ‘5 jaar Politiewet. Politiewet en opsporing’ (*TvdP*, 1963, nr. 1, p. 2-9).
[454] Artikel 41 Politiewet luidde als volgt: ‘Over een bepaalde gemeente te geven algemene aanwijzingen met betrekking tot het opsporingsbeleid, die plaatselijk de handhaving van de openbare orde raken, wint het Openbaar Ministerie tevoren het gevoelen van de burgemeester in.’

Nederlandse politie in zekere zin 'vergroeid' was met het binnenlands bestuur (en dan vooral met het lokaal bestuur) sloeg het evenwicht evenwel vaak door in het nadeel van het OM.[455]

De oplossing lag volgens Perrick bij de politiechefs: als feitelijk leiders van korpsen of korpsonderdelen waren zij gewend de zaak van twee kanten te bekijken en bestuurlijke en justitiële belangen zo goed mogelijk met elkaar te verzoenen.[456] Ook Stuitje benadrukte de cruciale rol van de politiechef: als de burgemeester en de officier van justitie de politiechef niet zouden betrekken bij de vorming van het beleid, was er volgens hem geen goed resultaat te verwachten.[457]

In de praktijk moest een politiechef dus zowel de bestuurlijke als de justitiële belangen behartigen en vervulde hij een bemiddelende rol in het overleg tussen burgemeester en officier van justitie.[458] Dit collegiaal bestuur kreeg vanaf midden jaren zestig – naar aanleiding van de noodzaak tot overleg over de handhaving van de openbare orde – eerst in Amsterdam en kort daarop in de andere (grote) steden een min of meer structureel karakter.[459] Het besef dat ook afstemming op het gebied van de opsporing nodig was, zou echter pas in de jaren zeventig groeien.[460]

1.4.3 Geen landelijke recherchedienst

Tussen de Eerste Wereldoorlog en de Tweede Wereldoorlog leidde de noodzaak om op (inter)nationaal niveau te komen tot afstemming en samenwerking bij de aanpak van enkele specifieke vormen van criminaliteit tot de oprichting van zogeheten centrales. Zo werd in 1932 de Nederlandsche Centrale ter Bestrijding van de Smokkelhandel in Verdovende Middelen opgericht (welke werd ondergebracht bij de Gemeentepolitie in Rotterdam) en werd bij de Gemeentepolitie in Amsterdam een centrale voor de bestrijding van vals geld opgericht.[461] Het ministerie van Justitie wenste deze centrales onder te brengen bij een Rijksrecherchecentrale die ressorteerde onder het ministerie, maar toen de Tweede Wereldoorlog uitbrak was alleen de kort daarvoor opgerichte zigeunercentrale daar ondergebracht.[462]

Onder regie van de bezetter maakte de Rijksrecherchecentrale een redelijke groei door en kreeg het in 1943 de naam Recherchecentrale.[463] Hoewel voornamelijk bedoeld voor de aanpak van economische delicten, werd deze landelijke recherche ook ingezet bij het bestrijden van het verzet. Na de oorlog werd de Recherchecentrale dan ook opgedoekt, al kreeg het wel iets van een vervolg in het Bureau Criminele Voorlichting van de afdeling Politie van het ministerie van Justitie.[464] In 1956 ging de Rijks Identificatie Dienst samen met het Bureau Criminele Voorlichting op in de Onderafdeling Opsporingsbijstand (OOB).[465] Hoewel de OOB geacht werd zich ook te bemoeien met executieve aangelegenheden bleef zij net als haar voorganger ondergebracht bij het ministerie van Justitie.[466]

---

[455] Boin et al. (2003); AB33.
[456] F. Prick, '5 jaar Politiewet. Politiewet en opsporing van overtredingen' (*TvdP*, 1963, nr. 2, p. 41-46).
[457] H. Stuitje, 'De verhouding politie-justitie (2)' (*TvdP*, 1967, nr. 12, p. 374-379).
[458] Boin et al. (2003); Sietsma (in: Fijnaut & Kuijvenhoven (red.), 1985).
[459] Van Baarle (in: Fijnaut & Heijder (red.), 1989).
[460] Zwart (1999).
[461] Smeets (2011).
[462] Smeets (2011, 2007).
[463] Smeets (2007).
[464] J. van Straten, 'De plaats van de CRI binnen de Nederlandse recherche' (*TvdP*, 1982, nr. 3, p. 97-101); H.W. de Boer, 'Service-instituut voor justitie en politie. Centrale Recherche Informatiedienst krijgt andere structuur' (*APB*, 1978, nr. 23, p. 543-549).
[465] P.H. Bakker, 'Regionale samenwerking bij technisch opsporingsonderzoek' (*APB*, 1958, nr. 19, p. 351-354).
[466] Hogenbirk & Teerds (in: Fijnaut & Heijder (red.), 1989).

De OOB kende afdelingen die op een aantal thema's (waaronder bijvoorbeeld vals geld) de landelijke ontwikkelingen volgden voor het ministerie. Die onderafdelingen ontwikkelden zich tot een soort centrale recherchedienst, maar medewerkers van de OOB (rijksrechercheurs geheten) mochten zelf geen opsporingshandelingen verrichten.[467] Dit zou te maken hebben gehad met de weerstand onder de hoofdcommissarissen: die zagen de OOB als een bedreiging voor hun eigen positie en wilden geen Nederlandse FBI. Wel zou de OOB regelmatig de noodzaak bepleiten van een centraal punt in het land waar informatie over landelijk opererende criminelen kon worden verzameld en van waaruit het volgen van verdachten zou kunnen worden gecoördineerd.[468]

De OOB was dus voornamelijk een registerende instantie die volgens hoofdcommissaris Perrick van de Gemeentepolitie Nijmegen niet geschikt was om de opsporing van de meer ernstige en mobiele criminaliteit te leiden en te coördineren.[469] Inspecteur Bakker van de OOB dacht daar uiteraard anders over en stelde dat de roep om landelijke coördinatie ('een uitvloeisel van de onvolgroeide politieorganisatie, van de energieverspilling naar binnen') een opmaat vormde naar het formeren van regionale of zelfs landelijke recherche-onderdelen.[470] Gezien de weerstand tegen de OOB en de beperkingen van het verdeelde politiebestel, eindigde hij zijn pleidooi echter met een oproep tot samenwerking, vertrouwen en goede wil van alle zijden. Hoe die samenwerking in de praktijk ingevuld zou moeten worden – een regionaal of landelijke rechercheonderdeel – liet hij (door schade en schande wijs geworden) over aan de beleidsbepalers.[471]

Hoewel de praktijk meermalen de noodzaak van samenwerking tussen korpsen uit verschillende delen van het land en het nut van afstemming met het OOB bevestigde, werd het gebruik van het woord 'centralisatie' angstvallig vermeden.[472] OOB'ers gebruikten in hun pleidooien in de politievakbladen bedekte termen als regionale en landelijke coördinatie of coöperatie. OOB'er Bakker waagde het nog geen jaar na zijn eerdere pleidooi niettemin om te stellen dat de aanpak van de regionale criminaliteit uiteindelijk zou leiden tot de vorming van regionale verbanden.[473] Sterker nog, de problemen bij de aanpak van landelijk opererende criminelen waren volgens hem voldoende argument voor het uitbreiden van de capaciteit en bevoegdheden van de OOB.

De minister van Justitie was zich bewust van de lastige positie van de OOB: ze vormde een buitenbeentje binnen het departement, maar stond tegelijkertijd wat op afstand van politie en OM.[474] Dat de OOB er tot dan toe onvoldoende in was geslaagd een centrale coördinerende en ondersteunende plaats in te nemen in het opsporingswerk van de Nederlandse politie, weet de minister echter vooral aan de onderlinge communicatie.

Datzelfde jaar herhaalde de Rotterdamse hoofdcommissaris Wolters de gebruikelijke kritiek op de OOB (meer administratief dan informatief executief, nauwelijks mensen met executieve ervaring, er gaat meer informatie in dan er aan bruikbare informatie uit komt), maar merkte tevens op dat de OOB van sommige korpsen gewoon geen materiaal toegespeeld kreeg.[475] De kritiek op het OOB ging

[467] AB14.
[468] Zie bijvoorbeeld: C. Buissant des Amorie, 'Is coördinatie bij gepleegde misdrijven noodzakelijk?' (*APB*, 1961, nr. 3, p. 43-46).
[469] F. Prick, '5 jaar Politiewet. Politiewet en opsporing' (*TvdP*, 1963, nr. 1, p. 2-9).
[470] P.H. Bakker, 'Nogmaals: Is de Nederlandse recherche nog op de goede weg?' (*APB*, 1964, nr. 23, p. 523-524).
[471] P.H. Bakker, 'Landelijke en regionale coördinatie' (*APB*, 1965, nr. 11, p. 260-264).
[472] Zie bijvoorbeeld: C.W. Keuken, 'Van kraken en krakers' (*APB*, 1964, nr. 19, p. 429-430); T.H. Heylema, 'Samenwerking' (*APB*, 1965, nr. 4, p. 87-91).
[473] P.H. Bakker, 'Landelijke en regionale coördinatie' (*APB*, 1965, nr. 11, p. 260-264).
[474] N.N., 'Installatie adviescommissie voor opsporingshulp en technische recherche-aangelegenheden' (*APB*, 1968, nr. 19, p, 435-437).
[475] A. Wolters, 'Enkele aspecten van de strijd tegen de misdaad (VI-slot)' (*APB*, 1968, nr. 26, p. 606-611).

volgens Wolters ook op voor het, bij de OOB ondergebrachte, bureau Interpol. Het eindresultaat was volgens Wolters dat menig rechercheur liever zijn eigen weg zocht. In de ogen van Wolters slaagde de OOB er niet in haar coördinerende en voorlichtende taak naar behoren te vervullen. Voor wat betreft het bureau Interpol gaf hij de voorkeur aan directe internationale persoonlijke contacten door politiemensen die in de praktijk stonden.

In 1972 werd de OOB omgezet in de Centrale Recherche Informatiedienst (CRI) en werd het een onderdeel van de directie Politie, om een paar jaar later de status van zelfstandige buitendienst te krijgen.[476] De CRI zou gaan bestaan uit een drietal onderafdelingen: de Onderafdeling Documentatie, de Onderafdeling Identificaties en de Onderafdeling Opsporingsbemiddeling Bijzondere Delicten.[477] Deze laatste was verantwoordelijk voor het ten behoeve van politie en justitie verzamelen van informatie, verstrekken van inlichtingen, geven van voorlichting, coördineren en het verlenen van bijstand ten aanzien van een aantal specifieke misdrijven. Nieuw bij deze onderafdeling was de vorming van kleine eenheden – informatiecentrales – voor delicten als autodiefstallen, verdovende middelen en overvallen. Deze indeling in centrales zorgde voor betere contacten met het veld.[478]

De CRI moest zich ontwikkelen tot het nationale en internationale zenuwcentrum op het gebied van opsporingsinformatie in Nederland.[479] Bij gebrek aan directe hiërarchische relaties tussen de CRI en de recherches in het land was de CRI voor het slagen van die missie afhankelijk van de medewerking van de individuele korpsen en hun medewerkers. De recherches in de grote steden trokken zich echter weinig aan van de in hun ogen traag werkende CRI en behielden het voortouw in de opsporing.[480] Kleinere korpsen stonden weliswaar wat positiever tegenover de CRI, maar waren vooral georiënteerd op de lokale situatie, terwijl de districten van het Korps Rijkspolitie die aan Duitsland of België grensden liever gebruikmaakten van hun eigen contacten over de grens dan zich te moeten verlaten op het administratieve proces bij de CRI.[481]

Tekenend voor de zwakke positie van de CRI is dat ondanks de problemen in de opsporing, een brede discussie over de positie, de taak en het gezag van en over de CRI in de Nederlandse politieorganisatie uitbleef.[482] Wel kreeg de CRI gaandeweg steeds meer een centrale taak in de opsporingsberichtgeving.[483] Zo gaf het zogeheten kwartaalberichten uit waarin uitgebreide recherche-informatie over één soort delict (waaronder statistische gegevens, nieuwe modi operandi en geïdentificeerde en potentiële daders) werden gebundeld. Ter illustratie: in 1975 gaf de CRI kwartaalberichten uit over gewapende overvallen, verdovende middelen, vuurwapens en terrorisme.

1.4.4 Discussie over schaalvergroting

Vanaf het einde van de jaren vijftig werd steeds meer aandacht geschonken aan de operationele samenwerking tussen de politiekorpsen.[484] Vanwege de eerder opgelopen achterstanden en de

[476] Fijnaut (2007); Hogenbirk & Teerds (in: Fijnaut & Heijder (red.), 1989); J. van Straten, 'De plaats van de CRI binnen de Nederlandse recherche' (*TvdP*, 1982, nr. 3, p. 97-101); H.W. de Boer, 'Service-instituut voor justitie en politie. Centrale Recherche Informatiedienst krijgt andere structuur' (*APB*, 1978, nr. 23, p. 543-549).
[477] J. van Straten, 'De onderafdeling opsporingsbemiddeling bijzondere delicten' (*APB*, 1972, nr. 8, p. 178-190) en 'Van O.B.B. tot C.R.I.' (*TvdP*, 1972, nr. 6, p. 184-185).
[478] PC5.
[479] Fijnaut (2007).
[480] Idem; H. Hock, 'Stem uit de politiepraktijk' (*APB*, 1972, nr. 8, p. 198-199).
[481] H.L. Rensen, 'Interpol' (*APB*, 1972, nr. 8, p. 193-197); AB20.
[482] Sietsma (in: Fijnaut & Kuivenhoven (red.), 1985).
[483] H.L. Rensen, 'De taak van de CRI met betrekking tot de opsporingsberichtgeving' (*APB*, 1975, nr. 9, p. 213-217).
[484] Fijnaut (2007).

beperkingen van het verdeelde politiebestel, bleek het niet alleen moeilijk om de nodige landelijke voorzieningen op te bouwen, maar ook om op bovenlokaal en nationaal niveau de nodige functionele eenheid in de taakuitvoering te realiseren.

Het belangrijkste obstakel werd gevormd door de Politiewet 1957.[485] Die was erop gericht om – bij het ontbreken van een nationale politie – toch te komen tot een eenvormige politie voor het hele land. Rijkspolitie en Gemeentepolitie waren echter gescheiden korpsen en de beide politiedepartementen (Binnenlandse Zaken en Justitie) bestreden elkaar vaak fel. Gelijkvormige opleiding voor de politiepraktijk en eenheid in de taakuitvoering kwamen dan ook niet voor. De Politiewet had te veel kleine politiekorpsen gecreëerd, waardoor er sprake was van onvoldoende doorstroming van (leidinggevend) personeel, achterblijvende specialisatie en onvoldoende vermogen om te investeren in dure apparatuur.[486] De wet verhinderde bovendien aanpassing van de politieorganisatie aan de nieuwe bestuursvormen en de urbanisatie van het land. De Politiewet 1957 was dan ook niet berekend op (gemeente-)grensoverschrijdende vormen van (zware) criminaliteit.[487]

Onder politiemensen was er nauwelijks hoop op een oplossing van wat wel 'het politievraagstuk' werd genoemd.[488] Wel werd onder verwijzing naar het buitenland in de politievakbladen gepleit voor het instellen van onderzoeksteams onder 'straffe' eenhoofdige leiding en met een systematische werkverdeling.[489] De reactie op landelijk opererende criminelen (zoals brandkastkrakers) bleef echter beperkt tot ad-hocvormen van samenwerking die gefaciliteerd werden door de OOB.[490] Verder kwam het een enkele keer tot tijdelijke teams zoals het (regionale) opsporingscoördinatieteam georganiseerde groepsdelicten (ook wel bekend als het kledingteam) dat begin jaren zeventig in het zuiden actief was.[491]

Zelfs bij de grote gemeentelijke politiekorpsen begon het besef te groeien dat de decentrale politieorganisatie in ons land (met haar territoriale bevoegdheden en verantwoordelijkheden) een beperking vormde bij de aanpak van de zich snel ontwikkelende en steeds professioneler wordende criminele wereld.[492] Het was de Nijmeegse korpschef Frans Perrick die in 1963 de discussie opende.[493] Hij wees erop dat de aanpak van criminaliteit die zich uitstrekte voorbij de gemeentegrens afhankelijk was van vrijwillige samenwerking tussen de verschillende korpsen en dat het naast elkaar opereren van verschillende, gescheiden politieorganisaties het zicht op de criminaliteit en de criminelen bemoeilijkte.

Volgens Perrick vroeg de bestrijding van de moderne criminaliteit om coördinatie en samenwerking in de preventieve fase. De spontaan ontstane periodieke overleggen van recherchepersoneel in de verschillende ressorten beschouwde hij wat dat betreft als een zeer voorlopig noodverband. Hij pleitte voor grotere informele eenheid binnen de recherche in de vorm van regionale centrales voor coördinatie, die gesteund zouden moeten worden door een goed-geoutilleerde, centraal-geïnformeerde landelijke centrale (niet zijnde de OOB). Die landelijke centrale diende wel verbonden te zijn met de levende rechercheprakijk en zou, aldus Perrick, wellicht het beste gekoppeld kunnen worden aan de Amsterdamse recherche (het korps Amsterdam telde op dat moment 2310 man).

---

[485] F. Kruijer, 'Politiehistorie – Tweehonderd jaar politiereorganisaties' (*Blauw*, 2011, nr. 24, p. 16-18).
[486] Fijnaut (2007).
[487] Idem.
[488] F. Prick, 'Preventieve justitie en plaatselijke politie' (*TvdP*, 1961, nr. 8, p. 244-249).
[489] W.A. Tieman, 'Teamwerk en efficiency in de rechercheprakijk' (*APB*, 1961, nr. 2, p. 19-23).
[490] C. Buissant des Amorie, 'Is coördinatie bij gepleegde misdrijven noodzakelijk?' (*APB*, 1961, nr. 3, p. 43-46).
[491] J.A. Blaauw, 'De bestrijding van de georganiseerde misdaad in Nederland' (*APB*, 1974, nr. 10, p. 227-236); AB20.
[492] Van Baarle (in: Fijnaut & Heijder (red.), 1989).
[493] F. Prick, 'Vijf jaar Politiewet' (*TvdP*, 1963, nr. 1, p. 2-9).

Wat betreft het technisch recherchewerk wees Perrick erop dat de daaraan verbonden kosten voor kleine korpsen moeilijk op te brengen waren (een korps als Woerden telde bijvoorbeeld maar negentien man). Hij pleitte daarom voor regionale samenwerking op het gebied van het technisch onderzoek in de vorm van zogeheten rayoncentrales bij de centrale gemeenten (vergelijkbaar met de indeling van de gewestelijke politie verkeerscommissies).

Verder ging Perrick in op de suggestie die enkele jaren daarvoor al was gedaan om gespecialiseerde ploegen op te richten ten behoeve van incidentele zware misdrijven zoals moordzaken.[494] Hij pleitte ervoor om ten aanzien van de opsporing van dit soort misdrijven een beperkt en select aantal ervaren en getrainde rechercheurs over een aantal strategische punten in het land te verdelen.[495] Deze rechercheurs zouden bevoegd moeten zijn om in de verschillende gemeenten in het verzorgingsgebied onderzoek te verrichten. Dit idee werd enkele jaren herhaald door Jan Blaauw, destijds inspecteur bij de Gemeentepolitie Rotterdam.[496] Onder verwijzing naar soortgelijke teams in het buitenland pleitte Blaauw in twee uitgebreide artikelen voor de oprichting van speciale teams in de grote steden voor de behandeling van kapitale misdrijven. Deze teams zouden op verzoek bijstand moeten verlenen aan de omliggende kleinere korpsen.

In 1964 mengde inspecteur Van Rijt van de Gemeentepolitie Heerlen zich in de discussie met een artikel met als provocerende titel 'Is de Nederlandse recherche nog op de goede weg?'[497] Volgens Van Rijt moest de politie beter gaan inspelen op de toename van de criminaliteit en het professioneler worden van de criminelen. Zo pleitte hij voor landelijke coördinatie bij het preventief volgen van recidiverende zware misdadigers. Na Van Rijt volgden politiemensen als inspecteur Haane van de Gemeentepolitie Maastricht en hoofdinspecteur Heijboer van de Gemeentepolitie Heerlen die argumenteerden dat de politie zich op hetzelfde (regionale) niveau diende te organiseren als de criminaliteit.[498]

In datzelfde jaar werd in Engeland en Wales het fenomeen regionale opsporingsteams geïntroduceerd.[499] Deze *regional crime squads* vloeiden voort uit de regionale samenwerking tussen Londen en de aangrenzende gebieden.[500] De belangrijkste taak van de regionale teams was de opsporing en arrestatie van misdadigers die zich bezighielden met zware misdaad, de zogeheten beroepscriminelen.[501] Ieder team was samengesteld uit bij dat team gedetacheerde ervaren rechercheurs uit de korpsen in het desbetreffende gebied.[502] Volgens critici vormden de regional crime squads 'een korps in het korps' en daarmee een eerste stap naar een nationale politieorganisatie.[503]

Dergelijke gemeenschappelijke regelingen bestonden in ons land slechts bij de geüniformeerde dienst en daardoor geïnspireerd pleitte Van Rijt er in een vervolgartikel (met als titel 'Toch nieuwe wegen voor de recherche?') voor om het gemeentelijk recherche-apparaat (met tactische, technische en administratieve recherche) en het districtsrecherche-apparaat der Rijkspolitie onder één dak te

[494] W.A. Tieman, 'Teamwerk en efficiency in de rechercheprakijk' (*APB*, 1961, nr. 2, p. 19-23).
[495] F. Prick, 'Vijf jaar Politiewet' (*TvdP*, 1963, nr. 1, p. 2-9).
[496] J.A. Blaauw, 'De behandeling van kapitale misdrijven (I)' (*APB*, 1965, nr. 8, p. 179-187) en 'De behandeling van kapitale misdrijven (II) (slot)' (*APB*, 1965, nr. 9, p. 212-217).
[497] S. van Rijt, 'Is de Nederlandse recherche nog op de goede weg?' (*APB*, 1964, nr. 13, p. 291-294).
[498] H.J. Heijboer, 'The challenge of crime in a free society. De georganiseerde misdaad in de Verenigde Staten' (*TvdP*, 1968, nr. 2, p. 53-58) en 'The challenge of crime in a free society' (*TvdP*, 1967, nr. p. 236-238); Th.H. Haane & H.J. Heijboer, 'Criminaliteitsbestrijding in een veranderde maatschappij', (*TvdP*, 1965, nr. 2, p. 61-74).
[499] J.A. Blaauw, 'Enkele aspecten van de strijd tegen de misdaad (III)' (*APB*, 1968, nr. 23, p. 541-548).
[500] J. Valken, 'Internationaal Symposium Criminaliteitsbestrijding' (*TvdP*, 1968, nr. 5, p. 136-141).
[501] N.N., 'Recherchestudiedag Bilderberg 1970' (*APB*, 1970, nr. 11, p. 243-254).
[502] R.G. Fenwick, 'Voorstander van grotere korpsen kregen in Engeland/Wales gelijk' (RPM, 1974, nr. 4, p. 11-14).
[503] C.A. Jongboer, 'Scotland Yard' (*APB*, 1970, nr. 5, p. 119).

brengen.[504] Verder dacht Van Rijt aan het poolen van materiaal en, indachtig de eerdere suggestie van Perrick en Blaauw, aan het formeren van teams die tijdelijk zouden kunnen worden ingezet ter ondersteuning van de plaatselijke politie.

In een naschrift bij het artikel van Van Rijt, stelde een officier van justitie voor om te komen tot vijf ressortelijke assistentie-eenheden met eigen executieve, technische en administratieve recherchecapaciteit onder leiding van daartoe speciaal aangewezen officieren van justitie.[505] Deze eenheden zouden zich bezig moeten houden met regionale informatietaken, het coördineren van de opsporingswerkzaamheden binnen het eigen ressort met die in andere ressorten, en het – op verzoek – verlenen van assistentie op technisch en zo nodig tactisch vlak in geval van zware misdrijven.

Kort daarop verhaalde Blaauw, inmiddels hoofdinspecteur, over hetgeen hij gezien en geleerd had tijdens zijn werkbezoek aan de Verenigde Staten.[506] Hij ging onder andere in op de zogeheten Metro Brigade in de Kansas City Metropolitan Area; een team dat bijeen werd geroepen voor het onderzoeken van ernstige misdrijven in de Metropolitan Area.[507] Voor hem genoeg reden om te pleitten voor de oprichting van een Rijnmondbrigade ten behoeve van de 23 gemeenten gelegen onder de rook van Rotterdam.[508]

De discussie over schaal en samenwerking ging niet aan het ministerie van Justitie voorbij. Bij de wisseling van de wacht bij de Directie Politie gingen zowel de inkomende als vertrekkende directeur-generaal hier in het *Korpsblad Rijkspolitie* op in.[509] Zij merkten op dat het politievak, net als andere vakken, groeide in de breedte en diepte, hetgeen specialisatie tot een noodzaak maakte. Omdat in de kleine korpsen het specialisme niet ver genoeg doorgevoerd kon worden, zou de bestaande organisatie van de politie als vanzelf tegen haar grenzen aan lopen, waardoor er grotere eenheden zouden ontstaan. Hoewel zij nog meer argumenten aandroegen om te komen tot één politie, achtten zij de kans daarop echter klein.

In de jaren daarna zou in de politievakbladen het debat over de toekomst van het politiebestel losbarsten met in de hoofdrollen Frans Perrick (korpschef Nijmegen), Kees Peijster (eerst nog korpschef Vlaardingen, later korpschef Den Haag) en Herman Stuitje (directeur van het Studiecentrum voor Hogere Politieambtenaren te Heelsum).

Perrick gaf in 1968 het debat een forse injectie met zijn beroemd geworden pleitnota ‘Naar een nieuw politiebestel’.[510] In deze nota ijverde hij voor het opgaan van de Rijkspolitie en de Gemeentepolitie in één korps Nationale Politie, onder de directe leiding van een professionele staf, beheerd door één minister en gelijkelijk dienstbaar aan de burgemeester en de officier van justitie. Ook Stuitje gaf de voorkeur aan een nationaal politieapparaat dat was samengesteld uit gemeentelijke en regionale korpsen, maar wilde deze aanvullen met speciale politiekorpsen op nationaal niveau voor die taken ‘die niet kunnen worden beschouwd als directe uitvloeisels van het locale [sic] gemeenschappelijke leven’, zoals bijvoorbeeld het toezicht op de scheepvaart, de luchtvaart en het net van interlokale verbindingswegen.[511] Stuitje was bovendien tegenstander van

[504] S. van Rijt, ‘Toch nieuwe wegen voor de recherche?’ (*APB*, 1966, nr. 1, p. 13-16).
[505] H. van Buuren, naschrift bij: S. van Rijt, ‘Toch nieuwe wegen voor de recherche?’ (*APB*, 1966, nr. 1, p. 17-18).
[506] Blaauw (2005).
[507] J.A. Blaauw, ‘De metro brigade van Kansas City’ (*APB*, 1967, nr. 18, p. 421-424).
[508] Blaauw (2014).
[509] B. den Oudsten, ‘Er liggen stapels vraagstukken…’ (*KbRp*, 1967, nr. 10, p. 14-16) en ‘Als politiewet op de helling komt, zal hij er lang op staan’ (*KbRp*, 1967, nr. 10, p. 16-17).
[510] Fijnaut (2007); Meershoek (2007).
[511] Fijnaut (2007); H. Stuitje, ‘Ons algemeen politiewezen (2) De beheersing van het apparaat’ (*TvdP*, 1968, nr. 4, p. 97-107).

te grote korpsen: voor gemeentelijke korpsen was volgens hem dertig man, mits geconcentreerd in één woonkern, voldoende om zelfstandig te kunnen opereren en voor regionale korpsen dacht hij aan 125 à 250 man, inclusief het onderbrengen van een aantal executieve taken op een centraal punt.[512]

De Rotterdamse hoofdcommissaris Wolters hield in 1968 in het kader van een betoog over samenwerking en coördinatie op nationaal en internationaal niveau een pleidooi voor centraal geleide diensten.[513] Ten aanzien van de bovenlokale criminaliteit pleitte hij voor regionale rechercheteams (vergelijkbaar met de regional crime squads). Die gedachtegang afmakend, stelde hij de retorische vraag of de politie in de grotere steden de basis voor een toekomstige regionale politie zou moeten vormen.

In het voorjaar 1969 kwam het Landelijk Contact van Hoofdcommissarissen en Commissarissen van Gemeentepolitie bij elkaar om een gezamenlijk standpunt over de toekomst van het politiebestel te bepalen.[514] De meerderheid was tegen de ideeën van Perrick en voelde meer voor de suggestie van Peijster om te komen tot een stelsel van regionale politiekorpsen. Het Landelijk Contact koos uiteindelijk voor een regionaal model waarbij politie-eenheden dienden te ontstaan van zodanige omvang (naar sterkte en territoir) dat een verantwoorde, efficiënte vervulling van de politietaken – inclusief een redelijke specialisatie op verschillend gebied – verzekerd zou zijn. Het Landelijke Contact dacht daarbij aan een minimumsterkte van 400 à 500 man waarbij het bestuurlijk gezag zou moeten worden ondergebracht bij een Regionale Politie Commissie.[515]

Het voorontwerp wijziging Politiewet dat de ministers in 1968 hadden gepresenteerd, ging een stuk minder ver en lokte een kritische reactie uit van het Landelijk Contact.[516] Het Landelijk Contact gaf aan de voorkeur te hebben voor één, in principe gedecentraliseerde politie bestaande uit 26 korpsen (in lijn met de voorgestelde provinciale herindeling) en vier centrale diensten (onder meer voor de bestrijding van zware criminaliteit en het verkeerstoezicht op de autowegen).[517] Een model dat tot op zekere hoogte vergelijkbaar is met het regionale bestel zoals dat in 1994 gestalte zou krijgen.

In een reactie op het ontwerp wijziging Politiewet ging Peijster in 1969 in op het justitiële aspect van het wijzigingsontwerp.[518] Volgens Peijster was het duidelijk merkbaar dat de interdepartementale werkgroep volstrekt onvoldoende rekening had gehouden met de politiepraktijk. Zo verwachtten de ministers veel heil van coördinatie en samenwerking, terwijl Peijster de voorkeur gaf aan grotere eenheden. Om te kunnen beschikken over voldoende gespecialiseerde rechercheurs, moest de recherchedienst uit zo'n vijftig à zestig man bestaan. Dit kwam neer op korpsen van globaal 450 à 550 man met een verzorgingsgebied van 200.000 à 250.000 inwoners. In het voorontwerp voldeden slechts 9 van de 45 voorgestelde korpsen aan deze norm en zaten zes korpsen daar zelfs ver onder (korpsen van minder dan 75 man en (dus) recherchediensten van drie tot vijf man).

Gelet op het aantal misdrijven per district, zouden ook de recherchegroepen van de districten van de Rijkspolitie niet tot een omvang komen die een redelijke specialisatie mogelijk zou maken. Daarom pleitte Peijster voor het invoegen van de Rijkspolitie in de kringsgewijs georganiseerde

[512] H. Stuitje, 'Ons algemeen politiewezen (slot)' (*TvdP*, 1968, nr. 12, p. 373-382).
[513] A. Wolters, 'Enkele aspecten van de strijd tegen de misdaad (VI-slot)' (*APB*, 1968, nr. 26, p. 606-611).
[514] Meershoek (2007).
[515] J.H.A.K. van Gualthérie van Weezel & C.N. Peijster, 'Beschouwingen van het Landelijk Contact van Hoofdcommissarissen en Commissarissen van Gemeentepolitie in Nederland inzake de organisatie van de politie' (*TvdP*, 1969, nr. 5, p. 148-151).
[516] Meershoek (2007).
[517] H. Stuitje, 'Ons algemeen politiewezen (2) De beheersing van het apparaat' (*TvdP*, 1968, nr. 4, p. 97-107).
[518] C.N. Peijster, 'Herziening Politiewet (IV) Nieuwe wijn in oude zakken. Het justitiële aspect van het wijzigingsontwerp' (*APB*, 1969, nr. 15, p. 364-369).

Gemeentepolitie. Alsof dat nog niet genoeg was, pleitte hij voor de instelling van één centrale en vijf regionale technische opsporings- en herkenningsdiensten, een praktischer recherchebijstandsregeling (zie § 1.4.5.2) en voor het belasten van de minister van Justitie en de procureurs-generaal met de landelijk, respectievelijk regionale coördinatie van bijzondere opsporingsacties.

In zijn reactie op Kamervragen over een centraal geleid recherchekorps met regionale recherche-eenheden die bijstand zou kunnen leveren aan de plaatselijke politie, legde minister van Justitie Polak in 1970 de nadruk op verbeteringen binnen de gehele politieorganisatie.[519] De oprichting van een centraal recherchekorps zou volgens de minister te veel obstakels (wijziging Politiewet, problemen van competentie en bevelvoering en personeelstekorten) moeten overwinnen. In zijn antwoord verwees hij verder naar een lopend onderzoek door de Recherche Advies Commissie (RAC) naar het recherchewerk in zijn algemeenheid, de vraag welke opsporingsactiviteiten regionaal c.q. centraal zouden dienen te worden verricht en de meest gunstige omvang en afbakening van de voorgestelde regio's.[520] Wel stond de minister open voor het idee van regionale bijstandsteams en ook hierover zou hij zich laten adviseren door de RAC.

In 1971 pleitte Peijster, inmiddels korpschef van Den Haag, in een artikel over actuele problemen bij het rechercheonderzoek opnieuw voor een andere organisatorische opbouw van de recherche.[521] In verband met de benodigde specialisatie in de tactische recherche en een goed uitgeruste technische recherche waren grotere recherche-eenheden in zijn ogen onvermijdelijk. Een regionalisatie van de politie was hem echter niet voldoende: rechercheurs dienden een landelijke opsporingsbevoegdheid te krijgen en bepaalde activiteiten dienden volgens hem onder regie van een landelijke recherchestaf met executieve bevoegdheden te vallen.

In datzelfde jaar benoemde het kabinet-Biesheuvel een speciale regeringscommissie onder leiding van de Wageningse hoogleraar Polak die een nota met vraagpunten moest formuleren.[522] Voordat de ministers hun nota aan de Tweede Kamer hadden kunnen aanbieden, waagde generaal De Gast, inspecteur-generaal van de Rijkspolitie, het om in het openbaar zijn mening te uiten over de toekomstige politieorganisatie.[523] De Gast (die het verwijt kreeg de politiek 'te overvallen') lichtte zijn visie toe met behulp van een eigen ontwerp-Politiewet waarin hij pleitte voor een éénsoortige landelijke politie verdeeld in een achttal eenheden (op basis van de vijf ressorts en de drie grote steden).[524] Zolang de minister van Justitie voldoende invloed kon uitoefenen voor wat betreft de criminaliteitsbestrijding, wilde hij het beheer neerleggen bij de minister van Binnenlandse Zaken. Om beide ministers te kunnen bedienen, dacht De Gast aan een 'commissaris-generaal' die voor beide ministers zou moeten optreden.

Het Landelijk Contact van Hoofdcommissarissen en Commissarissen van Gemeentepolitie volgde 'de koninklijke weg' en maakten haar standpunt kenbaar middels een schrijven aan de commissie-Polak.[525] Volgens het Landelijke Contact werd de criminaliteitsbestrijding belemmerd door gemeentegrenzen en door kleine korpsen die niet in staat waren om de benodigde specialismen in te voeren en voor wie de aanschaf van kostbare apparatuur niet doenlijk was. Het Landelijk Contact pleitte daarom nogmaals voor schaalvergroting.

[519] N.N., 'Efficiëntie in het recherchewerk' (*APB*, 1970, nr. 10, p. 230-231).
[520] N.N., 'Activiteiten van de Recherche Advies Commissie' (*APB*, 1970, nr. 2, p. 27-28).
[521] C.N. Peijster, 'Actuele problemen bij het opsporingsonderzoek' (*TvdP*, 1971, nr. 12, p. 341-346).
[522] Fijnaut (2007); Smeets (2007).
[523] *NRC Handelsblad*, 14 december 1971, '"Overvalcommando" – Politiechef mengt zich in de politiek'.
[524] A.K. Aartsma & W.F.K.J.F. Frackers, 'Wat gaat er met onze politie gebeuren?' (*KbRp*, 1972, nr. 7, p. 4-10).
[525] J.F.F. Hopman & H.J. Gielens, 'Aan de Regeringscommissaris voor de behandeling van voorstellen betreffende een nieuwe Politiewet te 's-Gravenhage' (*KbRp*, 1972, nr. 8, p. 12-13).

Op 14 april 1972 boden de politieministers de nota met vraagpunten aan bij de Tweede Kamer.[526] In de nota werd gepleit voor één, in principe gedecentraliseerde, politie die, conform de geplande provinciale herindeling, zou worden opgebouwd uit 26 korpsen en vier centrale diensten (onder meer voor de bestrijding van zware criminaliteit en het verkeerstoezicht op de autowegen). Behalve dat er in de Tweede Kamer twijfel was over de noodzaak van centrale executieve diensten, werd de invoering afhankelijk gemaakt van de realisatie van de bestuurlijke herindeling van de provincies.

In afwachting van deze bestuurlijke herindeling, kabbelde de discussie in de politievakbladen voort. Commissaris Vermeij, hoofd recherchedienst Gemeentepolitie Rotterdam, pleitte bijvoorbeeld voor een permanent gecoördineerd optreden.[527] Hij accepteerde een beperkte centralisatie, maar vond het geheel afsplitsen van de recherche een stap te ver. Van Haaren, eindredacteur van het *Algemeen Politieblad*, pleitte onder andere voor grotere verbanden, automatisering en centralisering van criminele gegevens en verdere uitbouw van criminele inlichtingendiensten.[528] Hoofdinspecteur Van Rijt, inmiddels recherchechef Gemeentepolitie Utrecht, opteerde voor geïnstitutionaliseerde samenwerking op bovenlokaal, regionaal en landelijke niveau waarbij niet per se gekeken zou moeten worden naar de grenzen van de arrondissementen en ressorts.[529]

De procureurs-generaal gingen in hun reactie op de nota van de politieministers in op de voorgenomen schaalgrootte.[530] Met een voorgestane sterkte van circa 500 man en een recherchesterkte van 75 man kwam het voorstel weliswaar tegemoet aan de eerdere kritiek van Peijster, maar volgens de procureurs-generaal was de recherchesterkte dan nog steeds onvoldoende om de veelheid aan algemene en specialistische taken op behoorlijke wijze binnen de korpsen te kunnen verrichten. Bovendien zou met die grootte niet minder, maar juist meer behoefte zijn aan executieve landelijke diensten.

De procureurs-generaal meenden dat bepaalde vormen van harde criminaliteit slechts bestreden konden worden door een permanent beschikbaar, volledig uitgerust, landelijk opererend team samengesteld uit vaste, zeer deskundige, goed op elkaar ingespeelde recherche-ambtenaren.[531] Dit team zou moeten bestaan uit een landelijke recherchestaf (die ook daadwerkelijk leiding zou kunnen geven), een administratieve recherche, een technische recherche en een tactische recherche.

In 1974 legde Blaauw, op dat moment opgeklommen tot commissaris, een ander argument voor verbetering van de organisatie van de recherche op tafel: de opkomst van de georganiseerde criminaliteit in Nederland.[532] Hoewel criminaliteitsbestrijding in zijn ogen primair een plaatselijke aangelegenheid was, vormde de politieorganisatie van die tijd in zijn ogen een beletsel om de georganiseerde criminaliteit – die zich regionaal, nationaal en internationaal bewoog – effectief en efficiënt te bestrijden. Blaauw pleitte voor één soort, regionaal georganiseerde, politie; regionaal opererende criminele inlichtingendiensten met een goede landelijke coördinatie; regionaal opererende, goed uitgeruste observatiegroepen en andere recherche-eenheden waaruit zo nodig, zonder veel formaliteiten, landelijke eenheden zouden kunnen worden geformeerd, een goede

[526] Fijnaut (2007).
[527] A. Vermeij, 'Een tijd- en momentopname van de recherche' (*APB*, 1972, nr. 14, p. 374-377).
[528] L. van Haaren, 'De politie in de maalstroom van de samenleving' (*APB*, 1972, nr. 14, p. 395-397).
[529] S. van Rijt, 'Te legaliseren samenwerkingsverbanden voor de recherche. Problemen van een recherchechef' (*TvdP*, 1973, nr. 6, p. 185-190).
[530] N.N., 'Herziening van de Politiewet. Visie van de procureurs-generaal' (*APB*, 1974, nr. 24, p. 604-609).
[531] Idem.
[532] J.A. Blaauw, 'De bestrijding van de georganiseerde misdaad in Nederland' (*APB*, 1974, nr. 10, p. 227-236). Zie ook: Blaauw (2004).

scholing van het betrokken recherchepersoneel en permanente samenwerking van alle overige politiediensten.

In september 1975 ging minister van Justitie Dries van Agt in op de polemiek rond de reorganisatie van de politie.[533] In de voorgestane nieuwe politieorganisatie zou het merendeel van de recherchewerkzaamheden door de provinciale korpsen moeten worden verricht. Voor de beteugeling van sommige misdrijven was volgens Van Agt echter een nationale organisatie nodig. De voorgestelde landelijke diensten waren de pleitbezorgers van een regionaal opgedeelde politie echter een doorn in het oog. Het standpunt van de Vereniging van Nederlandse Gemeenten (VNG) was bijvoorbeeld dat er geen enkele centrale dienst behoorde te zijn.[534] Partijen als de VNG wilden volgens Van Agt het werkterrein van de landelijke diensten 'in regionale mootjes hakken'.[535] Gelet op de aard en omvang van de criminaliteit kon Van Agt zich echter niet voorstellen dat welke minister van Justitie dan ook zijn medewerking zou kunnen verlenen aan het scheppen van een politiebestel waarin geen centrale diensten zouden worden opgenomen.

Een maand later kwamen Van Agt en zijn collega van Binnenlandse Zaken De Gaay Fortman met een *Memorie van toelichting* met het standpunt van het (nieuwe) kabinet-Den Uyl.[536] Concreet zou er een gedecentraliseerde Nederlandse politie op het niveau van de provincies-nieuwe-stijl moeten komen. Daarnaast opteerde het kabinet voor enkele centrale executieve diensten, waaronder eentje ten behoeve van de bestrijding van nationale en internationale criminaliteit. Dit zou een landelijk georganiseerde recherchedienst worden en dus geen aparte nationale recherche. Deze dienst moest op landelijk en internationaal niveau de opsporing van bepaalde vormen van zware criminaliteit ondersteunen en zo nodig coördineren. Het idee was dat deze dienst onder omstandigheden ook zelf aan opsporing zou moeten kunnen doen. In de Tweede Kamer was er het nodige verzet tegen dit idee, dus het was maar de vraag wat ervan gerealiseerd zou kunnen worden.

1.4.5 Alternatieven voor schaalvergroting

De ontwikkeling van de criminaliteit bleek in de jaren zestig en zeventig onvoldoende krachtig om meer structurele ingrepen te kunnen veroorzaken in de organisatie en werking van het politieapparaat, laat staan het politiebestel.[537] Wel werden vanaf de tweede helft van de jaren zestig oplossingen gezocht voor de problemen die zich voordeden in criminaliteitsbestrijding. Dat varieerde van experimenten met vrijwillige vormen van samenwerking (§ 1.4.5.1) en de totstandkoming van recherchebijstandsteams (§ 1.4.5.2) tot de oprichting van verschillende recherchegremia (§ 1.4.5.3).

1.4.5.1 Experimenten

Experimenten om de groeiende mobiliteit van de plaatselijke criminaliteit op regionale schaal te kunnen bijbenen, konden in eerste instantie vooral gevonden worden buiten de grote steden.[538] Bij gebrek aan specialisaties en specialisten – zoals de volgerij en de caférecherche – had men daar meer moeite om de zwaardere misdaad te bestrijden.
Een goed voorbeeld is Zuid-Limburg, waar men eerst te maken had met professionele brandkastkrakers en daarna de productie en export van amfetamine voor de Zweedse markt. Mede

[533] N.N., 'Opening opleidingsschool Korps Rijkspolitie' (*APB*, 1975, nr. 23, p. 564-565).
[534] A.K. Aartsma & F.J.C.M. van Etten, 'Je moet politiemensen niet belasten met burgertaken' (*RPM*, 1976, nr. 2, p. 6-12).
[535] N.N., 'Opdeling van landelijke diensten zou absurd zijn' (*RPM*, 1975, nr. 2, p. 5-9).
[536] Fijnaut (2007).
[537] Idem.
[538] Idem.

dankzij de steun van de officier van justitie Rolph Gonsalves en het ministerie van Justitie werden in Zuid-Limburg een regionale recherche, een regionale observatiegroep en een regionale inlichtingendienst opgebouwd.[539] Een ander voorbeeld is het speciale team dat begin jaren zeventig in Noord-Brabant opereerde om de georganiseerde diefstal van textiel en elektronische apparatuur te bestrijden.[540]

Al met al ontstonden eind jaren zestig, begin jaren zeventig de eerste regionale samenwerkingsverbanden in de vorm van min of tijdelijke teams.[541] Daarnaast werden op specifieke terreinen ad-hocteams opgezet onder leiding van specialisten uit de grote korpsen. Bij de aanpak van vals geld maakte de Amsterdamse recherche bijvoorbeeld afspraken met lokale korpsen die eruit bestonden dat een team werd geformeerd in Amsterdam en dat via de Commissaris van de Koningin (bijstandsregeling) rechercheurs uit de andere korpsen bij dat team werden gedetacheerd.[542]

In 1975 werd, in afwachting van de reorganisatie van het lokaal bestuur (gewestvorming), door de politieministers voorgesteld om alvast te beginnen met verdere samenwerking tussen Rijkspolitie en Gemeentepolitie.[543] De ontwikkeling van experimenten om de samenwerking naar een hoger niveau te tillen, werd overgenomen door de politieministers.[544] Art. 30 Politiewet 1957 vormde hiertoe de basis en concreet werd gedacht aan samenwerking bij de uitvoering van surveillancediensten, bij de organisatie van het verkeerstoezicht en bij de levering van recherchebijstand.[545]

Om deze samenwerking te stimuleren stelden de politieministers een Begeleidingscommissie Samenwerking Politie in.[546] Deze commissie had tot taak het begeleiden van de verschillende vormen van samenwerking tussen Rijkspolitie en Gemeentepolitie, tussen gemeentelijke korpsen onderling en het adviseren van beide ministers omtrent deze samenwerking. Om de samenwerking mogelijk te maken, dienden de politieministers bovendien een wetsontwerp in om te zorgen dat de politie formeel bevoegd zou zijn om bij samenwerking buiten het eigen grondgebied op te treden.[547]

1.4.5.2 Recherchebijstandsteams

Een andere categorie van regionale samenwerking betrof die van ad-hocteams ten behoeve van ernstige delicten. Het duurde even, maar in 1969 vaardigde procureur-generaal baron Van der Feltz een regeling uit voor een regionaal recherchebijstandsteam in de regio Rotterdam. De belangrijkste proponent van een dergelijk team, Jan Blaauw, werd de eerste leider van dit team.[548]

De verschillende samenwerkingsvormen in het land brachten de minister van Justitie ertoe de RAC om advies te vragen over een formele regeling van de recherchebijstandsverlening.[549] Naar aanleiding van het RAC-advies werd besloten om in elk ressort een recherchebijstandsteam op te richten.[550] De regeling voor recherchebijstandsteams werd via een speciale vergoedingsregeling

[539] Meershoek (2007); Gonsalves & Verhoog (1999).
[540] J.A. Blaauw, 'De bestrijding van de georganiseerde misdaad in Nederland' (*APB*, 1974, nr. 10, p. 227-236).
[541] Meershoek (2007).
[542] AB23.
[543] 'Nauwere samenwerking Rijks- en Gemeentepolitie in afwachting van gewestvorming' (*APB*, 1975, nr. 9, p. 207-208).
[544] Smeets (2007); J.J.H. van Aerssen, 'Districtscommandant P. Paul over experimentele samenwerking van naburige landgroepen' (*RPM*, 1974, nr. 12, p. 8-10).
[545] Fijnaut (2007 en in: Fijnaut & Kuijvenhoven (red.), 1985).
[546] Voorlichting Ministerie van Binnenlandse Zaken, 'Samenwerking politie' (*APB*, 1976, nr. 6, p. 136).
[547] N.N., 'Meer samenwerking tussen politiekorpsen. Wetsontwerp ingediend' (*APB*, 1976, nr. 24, p. 617).
[548] Blaauw (2014); Meershoek (2007); AB13.
[549] Fijnaut (2007); Meershoek (2007).
[550] N.N., 'Parlement en politie' (*APB*, 1971, nr. 25, p. 628-631).

financieel ondersteund door de beide politiedepartementen.[551] Het duurde echter nog tot 1977 voordat het stelsel van de recherchebijstandsteams helemaal rond was.[552]

De teams waren bedoeld om in voorkomende gevallen bijstand te verlenen aan korpsen die geconfronteerd werden met criminaliteit waartegenover zij onvoldoende geëquipeerd waren. Ze werden samengesteld uit leden van het korps Rijkspolitie en gemeentelijke politiekorpsen en konden ingezet worden in opdracht van de betrokken officier van justitie. Het bestaan van een formele regeling voor recherchebijstand weerhield het Korps Rijkspolitie er overigens niet van om een eigen stelsel van onderlinge bijstand tussen landgroepen te organiseren.[553]

1.4.5.3 Recherchegremia

In reactie op de tekortkomingen van het bestaande politiebestel zochten recherchechefs elkaar steeds vaker op.[554] Dat begon al in het midden van de jaren zestig in de vorm van regionale recherchebijeenkomsten die waren gericht op praktische afstemming van werkzaamheden. Later volgden overleggen van de hoofden Justitiële Dienst van de hoofdcommissariaten (Amsterdam, Rotterdam, Den Haag, Utrecht, Groningen, Enschede, Arnhem, Nijmegen, Tilburg en Eindhoven), van de chefs van de observatieteams, van de chefs van de technische opsporings- en herkenningsdiensten, et cetera.[555]

Het initiatief voor dergelijke overleggen ging in veel gevallen uit van de direct belanghebbende politie-instanties en pas naderhand werden ze, op officieel ambtelijk niveau, 'gelegaliseerd'.[556] Dat die 'legalisering' vaak lang op zich liet wachten, kan gezien worden als een indicatie van hoe moeizaam het proces van optimalisering van de recherche in Nederland verliep.[557]

Een andere categorie van recherchegremia betrof die van de officiële adviesorganen. In 1964 riepen de beide politieministers bijvoorbeeld een werkgroep in het leven die tot taak kreeg onderzoek te doen naar de administratieve hulpmiddelen van de recherchediensten der gemeentelijke politiekorpsen[558] (de zogeheten werkgroep-Folmer), en in 1968 installeerde de minister van Justitie de adviescommissie voor opsporingshulp en technische recherche-aangelegenheden.[559]

Beide adviesorganen werden opgeheven toen in 1969 de Recherche Advies Commissie (RAC) werd ingesteld.[560] De RAC kreeg een bredere samenstelling dan de deels uit deskundigen bestaande werkgroep-Folmer, kon de ministers gevraagd en ongevraagd adviseren en fungeerde in het begin

[551] S. van Rijt, 'Te legaliseren samenwerkingsverbanden voor de recherche. Problemen van een recherchechef' (*TvdP*, 1973, nr. 6, p. 185-190).
[552] M.L.J. de Jong & F.P.M. Engelbrecht, 'Modeverschijnsel of noodzaak? Functioneren ad hoc rechercheteams op de keper beschouwd' (*APB*, 1980, nr. 11, p. 255-267).
[553] AB20.
[554] Van Baarle (in: Fijnaut & Heijder (red.), 1989); S. van Rijt, 'Te legaliseren samenwerkingsverbanden voor de recherche. Problemen van een recherchechef' (*TvdP*, 1973, nr. 6, p. 185-190).
[555] Sietsma (in: Fijnaut & Kuivenhoven (red.), 1985).
[556] S. van Rijt, 'Toch nieuwe wegen voor de recherche?' (*APB*, 1966, nr. 1, p. 13-16).
[557] Sietsma (in: Fijnaut & Kuivenhoven (red.), 1985).
[558] H.J. Heijboer, 'Ervaringen met de Regionale Identificatie Centrale' (*TvdP*, 1972, nr. 1, p. 1-11).
[559] N.N., 'Installatie adviescommissie voor opsporingshulp en technische recherche-aangelegenheden' (*APB*, 1968, nr. 19, p. 435-437).
[560] N.N., 'Opheffing Adviescommissie voor Opsporingshulp en Technische Rechercheaangelegenheden', 'Instelling Recherche Advies Commissie' en 'Opheffing werkgroep normalisatie van de administratieve hulpmiddelen van de gemeentelijke politiekorpsen' (*APB*, 1969, nr. 22, p. 540-541); N.N., 'Aantal misdrijven stijgt. Ophelderingspercentage daalt' (*KbRp*, 1969, nr. 2, p. 10-11).

ook nog als curatorium over de Onderafdeling Opsporingsbijstand (OOB).[561] De RAC was in zekere zin een 'uitlaatklep' voor het ministerie: kwamen de ministers bij een bepaalde problematiek er niet uit dan werd veelal de RAC ingeschakeld om te komen met een advies. Als dependances van de Recherche Advies Commissie (RAC) werd in elk ressort een Politie Advies Commissie ingesteld.[562]

Hoewel de RAC een adviesorgaan voor de politieministers was en er ook veel niet recherchemensen zitting in hadden, zag commissaris Vermeij, hoofd recherchedienst Gemeentepolitie Rotterdam, ook wel enige pluspunten.[563] De installatie van met deeltaken belaste werkgroepen bracht namelijk met zich mee dat tussen een groot aantal recherchecollega's een nauwer contact groeide en dat was een voordeel, want recherchewerk was volgens hem naast 'kennis' vooral een zaak van 'kennissen'.

Behalve een maandelijks overleg van de hoofden van de justitiële diensten van de hoofdcommissariaten was er op dat moment geen vorm van georganiseerd overleg tussen recherchechefs; het was 'ieder voor zich'.[564] Dat lag deels aan de autoriteiten, en bij zijn afscheid in 1976 trok Perrick nog éénmaal van leer tegen het onvermogen van de politiek om te komen tot een fatsoenlijke oplossing van het politievraagstuk en het feit dat de discussie meer over de macht ging dan over de politie.[565] Gelet op het falen van de overheid zou de politie er volgens Perrick goed aan doen om in eigen kring eenheid, uniformiteit en samenwerking te bevorderen en deze – naar het voorbeeld van de Centrale Politie Verkeerscommissie (CPVC, opgericht in 1962) – ook vorm te geven voor de surveillance en de recherche.

Een jaar later werd in de Kring van Hoofdcommissarissen geopperd om – analoog aan de CPVC en de Centrale Politie Surveillance Commissie (CPSC, opgericht in 1976) – een Centrale Politie Recherche Commissie (CRPC) op te richten.[566] Dit met als argument dat de aan de ministeries gelieerde RAC te veel op ondersteuning van wetgeving zat. Het voorstel werd in de Kring van Hoofdcommissarissen positief ontvangen, maar het ministerie van Justitie en de procureurs-generaal vreesden concurrentie voor de RAC en een bedreiging voor het gezag van het Openbaar Ministerie over de opsporing.[567] Het zou nog jaren van overleg en onderhandeling vergen voordat de CPRC in 1985 het licht zag.[568]

1.4.6 Het belang van informatie

Met hele en halve oplossingen werd aldus getracht de problemen in de opsporing te lijf te gaan. Binnen de korpsen zelf werd het antwoord aanvankelijk gezocht in verdere uitbouw van de centrale recherches en verdere interne specialisatie.[569] Zonder drastische sanering van het werkaanbod zette dit echter geen zoden aan de dijk.
Onder druk van het enorme werkaanbod en bij afwezigheid van duidelijke richtlijnen kreeg 'de zaak met de grootste kans op succes' voorrang. Slechts in het geval van kapitale delicten werd de maatschappelijke relevantie meegewogen in het keuzeproces. De recherche reageerde op aangiftes

[561] Hogenbirk & Teerds (in: Fijnaut & Heijder (red.), 1989); H.J. Heijboer, 'Ervaringen met de Regionale Identificatie Centrale' (*TvdP*, 1972, nr. 1, p. 1-11); AB39.
[562] N.N., 'Efficiëntie in het recherchewerk' (*APB*, 1970, nr. 10, p. 230-231); AB39; AB40.
[563] A. Vermeij, 'Een tijd- en momentopname van de recherche' (*APB*, 1972, nr. 14, p. 374-377).
[564] AB2; AB13.
[565] F. Perrick, 'Ik kan mijn principes niet prijsgeven' (*TvdP*, 1976, nr. 4, p. 106-109).
[566] Fijnaut (2007); Meershoek (2007); W.P.M. van Haaren, 'Centrale Politie Recherche Commissie aan de slag' (*APB*, 1986, nr. 19, p. 419-422).
[567] Fijnaut (2007); AB14.
[568] Meershoek (2007); W.P.M. van Haaren, 'Centrale Politie Recherche Commissie aan de slag' (*APB*, 1986, nr. 19, p. 419-422).
[569] Van Baarle (in: Fijnaut & Heijder (red.), 1989).

– was zaak-, dader- en incidentgericht bezig in plaats van probleemgericht – en had daardoor nauwelijks zicht op de ontwikkeling van de criminaliteit.[570]

Informatie moest een belangrijker rol gaan spelen in de opsporing.[571] Op zich geen nieuwe gedachte: al in de jaren vijftig kenden Amsterdam en Rotterdam een zogeheten volgerij respectievelijk postploeg.[572] In reactie op de toename van de criminaliteit en de behoefte aan informatie werden ook elders post- en volgploegen opgericht en eind jaren zestig, begin jaren zeventig ontwikkelden die zich tot observatiegroepen, eerst in Amsterdam en Rotterdam, kort daarna in de andere grote steden.[573]

Dit specialisme zou zich in de jaren daarna, met financiële ondersteuning van het ministerie van Binnenlandse Zaken, verder ontwikkelen.[574] Dat ging gepaard met de nodige 'wildgroei' en pas toen de Rotterdamse hoofdcommissaris Vermeij in 1977 een landelijke structuur voor de oprichting observatieteams en criminele inlichtingen diensten voorstelde, kwam er enige lijn in.[575] In 1979 waren er vijf observatieteams bij het Korps Rijkspolitie en negen bij de grootste gemeentelijke korpsen.[576] Wel duurde het nog even voordat er een landelijke opleiding voor observatie kwam.

In een artikel over de toekomst van de recherche uit 1964 pleitte inspecteur Van Rijt voor (een betere) landelijke coördinatie op daderinformatie.[577] Tot dan toe lag die informatie op het niveau van de zogeheten herkenningsdiensten van de individuele politiekorpsen: op basis van de opgemaakte processen-verbaal registreerden die door wie, wanneer en met wie welke criminele feiten waren gepleegd en wat daarbij de werkwijze was.[578] Nog datzelfde jaar riepen de beide politieministers een werkgroep in het leven die tot taak kreeg onderzoek te doen naar de administratieve hulpmiddelen van de recherchediensten der gemeentelijke politiekorpsen.[579] In haar interimrapport stelde deze werkgroep voor om een proef te doen met gemechaniseerde verwerking van herkenningsdienstgegevens (in Zuid-Limburg en Twente) en een proef met verwerking van herkenningsdienstgegevens door middel van een rijkscomputer.

In 1968 kon met behulp van gelden van het ministerie van Justitie een eerste proef worden gedaan in Zuid-Limburg.[580] Enkele jaren later maakte de CRI bekend dat, als onderdeel van het project automatisering opsporingsregisters, het via beeldschermterminals bevraagbare computerbestand van gesignaleerde personen, het On-line Signaleringssysteem Personen, operationeel zou worden.[581] Op zich waren dat goede ontwikkelingen: uit onderzoek naar het functioneren van de recherche in de Verenigde Staten bleek namelijk dat het beter was om te investeren in het gebruik van informatieverwerkende systemen dan in meer rechercheurs.[582]

---

[570] Zwart (1999); AB14.
[571] Van Baarle (in: Fijnaut & Heijder (red.), 1989).
[572] Klerks (1995); Van Baarle (in: Fijnaut & Heijder (red.), 1989).
[573] Smeets (2007); Blaauw (1997); Van Baarle (in: Fijnaut & Heijder (red.), 1989).
[574] AB2; AB37.
[575] Fijnaut (2007).
[576] N.N., 'Op verzoek van Kamer: Overzicht maatregelen tegen harde criminaliteit' (*APB*, 1979, nr. 11, p. 260-262) en 'Brief minister over observatie- en arrestatieteams Rijkspolitie' (*APB*, 1979, nr. 6, p. 135).
[577] S. van Rijt, 'Is de Nederlandse recherche nog op de goede weg?' (*APB*, 1964, nr. 13, p. 291-294).
[578] Blaauw (1997).
[579] H.J. Heijboer, 'Ervaringen met de Regionale Identificatie Centrale' (*TvdP*, 1972, nr. 1, p. 1-11).
[580] H.J. Heijboer, 'Ervaringen met de Regionale Identificatie Centrale' (*TvdP*, 1972, nr. 1, p. 1-11); Recherche-nieuws, 'Regionale Identificatiecentrales' (*APB*, 1967, nr. 21, p. 500).
[581] H.L. Rensen, 'Project automatisering opsporingsregisters' (*APB*, 1976, nr. 8, p. 187-193).
[582] C.D. van der Vijver, 'De werkwijze van de Amerikaanse recherche. Verslag van een Amerikaans onderzoek' (*APB*, 1976, nr. 3, p. 51-57).

Een andere bron van informatie voor de recherche lag min of meer voor het grijpen: de geüniformeerde collega's. De Rotterdamse recherche onderkende in de jaren zestig al het belang van de informatie die de geüniformeerde politiemensen konden aanleveren (zowel processen-verbaal als 'zachte' informatie – informatie die niet altijd verifieerbaar is).[583] Eind jaren zestig, begin jaren zeventig zouden verschillende vooraanstaande commissarissen het belang benadrukken van de informatie die door de geüniformeerde dienst werd ingebracht bij de recherche.[584] Ook tijdens congressen in die tijd was het een terugkerend thema.[585]

Niet dat de uniformdienst zich altijd liet gebruiken als informatiebron voor de recherche: in 1975 uitte de Haagse recherche bijvoorbeeld de nodige kritiek op het feit dat de dan net geïntroduceerde rayonagenten geen repressieve taak hadden en dus hetgeen zij hoorden en zagen, van hoofdcommissaris Peijster niet mochten delen met de recherche.[586]

Een centrale rol in het vergaren van inlichtingen voor de recherche zou komen te liggen bij criminele inlichtingenrechercheurs. In 1963 werd in Rotterdam begonnen met een voorloper hiervan: twee rechercheurs werden aangewezen om in de cafés contact te zoeken met de penoze.[587] Deze eerste criminele inlichtingenrechercheurs waren bijna een soort professionele kroegtijgers.[588] Wat ze precies moesten doen, was niet erg duidelijk en ze leerden het vak in praktijk.[589] Wat ze niet mochten doen was dan weer wel duidelijk: ze mochten niet corrupt worden, ze mochten niet dronken worden en ze moesten van de vrouwen afblijven.

De term inlichtingendienst werd overigens angstvallig vermeden (dat gaf maar associaties met de politieke inlichtingendienst) en daarom heette het eerst caférecherche en daarna informatierecherche. Aldus ontstonden op lokaal niveau in Rotterdam en daarna in andere steden (waar individuele rechercheurs begin jaren al gericht zochten naar criminele inlichtingen) de voorlopers van wat later criminele inlichtingendienst (CID) zou gaan heten.[590]

Jan Blaauw, op dat moment hoofdinspecteur bij de recherche in Rotterdam, komt de eer toe het begrip criminele inlichtingendienst in ons land te hebben geïntroduceerd.[591] Het artikel dat hij in 1967 hierover publiceerde in het *Algemeen Politieblad* baseerde hij op de kennis die hij had opgedaan in de Verenigde Staten en Engeland.[592] Blaauw onderscheidde diverse bronnen van criminele informatie: de geüniformeerde politie, de recherche, de 'rechercheur infiltrant', de

[583] AB37.
[584] Commissaris A. Vermeij, hoofd recherchedienst Gemeentepolitie Rotterdam, 'Een tijd- en momentopname van de recherche' (*APB*, 1972, nr. 14, p. 374-377); commissaris T.C.J. Sanders, Gemeentepolitie Amsterdam, in: T. Waardenburg, 'Vragen rond misdaadbestrijding. Studiedagen Landelijk Contact' (*TvdP*, 1970, nr. 7, p. 227-236); A. Wolters, hoofdcommissaris van politie te Rotterdam, 'Enkele aspecten van de strijd tegen de misdaad (VI-slot' (*APB*, 1968, nr. 26, p. 606-611); H. Stuitje, directeur van het Studiecentrum voor Hogere Politieambtenaren te Heelsum, 'Ons algemeen politiewezen (slot)' (*TvdP*, 1968, nr. 12, p. 373-382).
[585] Studiebijeenkomst 'De mobiliteit van de misdaad', Studiecentrum voor Hogere Politieambtenaren te Heelsum (1967); internationale studiebijeenkomst 'Enkele aspecten van de strijd tegen de misdaad' te Apeldoorn (1968); recherchestudiedag in hotel De Bilderberg te Oosterbeek (1970).
[586] W.F.K.J.F. Frackers & A.K. Aartsma, 'Taak van Haagse rayonagenten losgekoppeld van repressie' (*RPM*, 1975, nr. 3, p. 3-9).
[587] AB10.
[588] Haenen & Meeus (1996).
[589] AB10; AB41.
[590] Aalbersberg, Barendregt & De Wit (in: Van der Heijden (red.), 1993); Van Baarle (in: Fijnaut & Heijder (red.), 1989); Sietsma (in: Fijnaut & Kuijvenhoven (red.), 1985); AB37.
[591] J.A. Blaauw, 'De criminele inlichtingen dienst. Een onmisbare organisatie bij de huidige bestrijding van de misdaad' (*APB*, 1967, nr. 24, p. 555-558).
[592] Blaauw (2004).

observatie, de tipgever, relaties bij overheids- en andere instellingen en relaties bij kranten, tijdschriften en dergelijke. Hij beschouwde de CID als een onmisbare schakel in de bestrijding van de misdaad die in ons, recherche-tactisch gezien, toch al zo versnipperde land, niet zou mogen ontbreken. Hij pleitte zelfs voor een CID-organisatie met zowel een plaatselijke, een regionale (onder te brengen bij de hoofdcommissariaten) en een landelijke component (onder te brengen bij de Onderafdeling Opsporingsbijstand).

Op verzoek van het ministerie van Justitie schreef Blaauw in 1968 een uitgebreid rapport over het instituut CID.[593] Na de nodige discussie leidde dit ertoe dat de vergadering van procureurs-generaal besloot advies te vragen aan de Recherche Advies Commissie (RAC).[594] Een werkgroep onder leiding van commissaris Vermeij, hoofd recherchedienst Gemeentepolitie Rotterdam, deed vervolgens onderzoek naar de wenselijkheid en eventuele inrichting van een criminele inlichtingendienst.[595] In juli 1973 bood de RAC haar advies aan bij de beide politieministers.[596] Conform de aanbevelingen van de werkgroep-Vermeij adviseerde de RAC tot invoering van een lokaal, regionaal en landelijk georganiseerde criminele inlichtingendienst bij de politie.[597]

Met behulp van stimuleringsbijdragen van het ministerie van Binnenlandse Zaken konden de korpsen in de grote steden investeren in het opzetten dan wel uitbreiden van hun criminele inlichtingendienst.[598] Tussen de verschillende korpsen was daarbij trouwens wel sprake van een zekere competitie, in de zin van 'wat hij heeft, wil ik ook'.[599] Hoe dan ook: dankzij de komst van de CID verbeterde het zicht op de activiteiten van de zware criminelen.[600]

Vermeij werd intussen gevraagd om een werkgroep van Rijkspolitie en Gemeentepolitie voor te zitten, die voorstellen moest gaan doen met betrekking tot de organisatie en inrichting van lokale en regionale CID's.[601] Deze werkgroep werd in 1975 ingesteld en bracht in 1977 haar advies uit.[602] In dit advies werd een landelijke structuur voorgesteld voor de oprichting van een beperkt aantal observatieteams (OT's) en criminele inlichtingendiensten (CID's) ter ondersteuning van de tactische recherche bij de aanpak van de toenemende wapen- en drugshandel.[603]

Met de implementatie van dit advies, was een goed functioneren van de CID nog niet gegarandeerd. De regelgeving die eigenlijk nodig was, zou, door grote meningsverschillen tussen de beide politieministeries, pas in 1986 haar beslag krijgen.[604] Intussen was er nog steeds geen opleiding voor CID-rechercheurs: zij moesten zich het vak van informatierechercheur vooral zelf eigen maken.[605] De normen moest de CID'er in de beginjaren ook zelf maar uitzoeken.[606] Controle door het OM op de werkwijze van de CID was er bovendien nauwelijks: er was nog geen zelfstandige CID-officier van justitie en een zaaksofficier van justitie moest het erbij doen.

---

[593] Idem.
[594] Blaauw (1997).
[595] N.N., 'Activiteiten recherche advies commissie' (*APB*, 1971, nr. 21, p. 516-517).
[596] N.N., 'Recherche Advies Commissie. Verslag van de activiteiten over de periode 1 augustus 1971 – 1 augustus 1973' (*APB*, 1973, nr. 23, p. 555-556).
[597] Fijnaut (2007); Meershoek (2007).
[598] AB2; AB37; PC2.
[599] AB27.
[600] AB27; AB33.
[601] Blaauw (1997).
[602] Projectgroep Misdaadanalyse (1986).
[603] Jansen (in: Kop et al. (red.), 2011); AB21.
[604] Fijnaut (2007).
[605] Mak (2015).
[606] AB34.

Aanvankelijk bestond het CID-werk uitsluitend uit het verzamelen van informatie en het doorspelen van deze informatie naar de tactische recherche.[607] Werd gehandeld op basis van deze informatie, dan was het zaak om aanleiding te vinden (bijvoorbeeld controle op basis van de Wegen- en Verkeerswet) zodat de bronnen van de CID beschermd bleven.[608] Sowieso hadden de CID'ers er de eerste jaren een handje van om niet te vertellen hoe ze aan hun informatie kwamen en wie hun bronnen waren. Dat maakte het opereren van de CID verre van doorzichtig en vanwege haar gesloten cultuur kreeg ze al snel de bijnaam 'sectie stiekem'.[609] Deels had dat ermee te maken dat de CID'ers informanten hadden in criminele kringen die ze moesten beschermen. Sommige CID'ers gingen echter zo ver dat ze hun bronnen alleen voor zichzelf hielden.[610]

1.4.7 Een weg vol hobbels en gaten

Een deel van de verklaring voor de problemen die zouden gaan spelen in de bestrijding van de drugscriminaliteit kan verklaard worden aan de hand van de problemen waar de recherche in deze periode mee te maken had. Waar in de handhaving van de openbare orde en de bestrijding van het terrorisme wel sprake was van een schaalvergroting en professionalisering, was dat in de opsporing niet het geval. De recherche bleef een sterk verkokerde organisatie die was opgesplitst in allerhande specialismen en werd bevolkt door rechercheurs die het vak vooral in praktijk geleerd hadden.

Van de autoriteiten hoefde de recherche het niet te hebben. De afstand tussen politie en het bevoegd gezag was gewoon te groot: bestuur, justitie en politie opereerden min of meer los van elkaar.[611] De burgemeester hechtte vooral belang aan de handhaving van de orde en als korpsbeheerder had de burgemeester nu eenmaal meer in de melk te brokkelen dan de officier van justitie. Bij gebrek aan tijd en kennis gaven burgemeesters de politie echter slechts wat globale richtlijnen mee.[612] Voeg daarbij de afstandelijke relatie tussen de officier van justitie en de recherche plus de geringe invloed van een coördinerende instantie als de OOB (later CRI) en het resultaat was dat opsporingsambtenaren de nodige ruimte hadden om eigen keuzes te maken.

De hoop dat een schaalvergroting zou leidden tot een professionalisering van de recherche bleek bovendien ijdel. Alle ideeën en aangevoerde argumenten zouden uiteindelijk niet tot de gewenste veranderingen leidden. De reorganisatie van de politie werd gekoppeld aan de reorganisatie van het lokaal bestuur en met het uitblijven daarvan kwam ook de reorganisatie van de politie niet van de grond. Het zou echter nog tot 1985 duren voordat het voorstel voor een provinciale politie definitief van tafel geveegd werd (zie § 2.3.5.2).

Ondanks het gebrek aan aandacht voor de recherche bij de autoriteiten en het niet doorgaan van de schaalvergroting waren het uiteindelijk stijgende criminaliteitscijfers en dalende oplossingspercentages die het schip der opsporing deden keren. Er werd geëxperimenteerd met verschillende vormen van samenwerking, recherchebijstandsteams werden opgericht, diverse recherchegremia zagen het licht en informatie kreeg een belangrijker rol binnen de opsporing. Geen grote stappen en het duurde soms jaren voordat zaken geëffectueerd werden, maar er viel in ieder geval vooruitgang te bespeuren.

[607] AB21.
[608] AB27.
[609] AB34.
[610] AB27.
[611] AB7.
[612] Meershoek (2007).

1.5 Optreden tegen het kwaad[613]

'Wij lagen hopeloos achter. Wij joegen bij wijze van spreken op de dienstfiets achter een zich per luxe jet verplaatsende crimineel aan. Dat vereiste creativiteit, durf en een inhaalmanoeuvre. Ik heb dat gedaan en heb natuurlijk daarvoor wel eens de reglementen wat ruim geïnterpreteerd en wat te veel risico genomen. Daar ontkwam je in een stad als Amsterdam niet aan. Het was in mijn ogen altijd noodzakelijk wat wij deden.'

oud-commissaris Gerard Toorenaar[614]

Aan het begin van deze periode was verdovende middelen nog een niche binnen de politie (§ 1.5.1). De gewone diender had zelden te maken met het fenomeen, had er misschien vaag eens iets over gehoord, maar hoe het eruitzag? In steden als Amsterdam en Rotterdam waren er maar een paar rechercheurs die zich fulltime met dit onderwerp bezighielden en in andere grote steden was het een neventaak. Mede omdat het probleem weinig voorstelde, moesten de betreffende rechercheurs het vak bovendien in de praktijk leren, want er was nog geen opleiding op het gebied van verdovende middelen. Tegelijkertijd was drugsgebruik in die tijd nog een crimineel probleem en stond op het bezit van een paar gram hasj al snel een paar maanden cel. In reactie op de groei van het drugsgebruik werd het aantal drugsrechercheurs daarom langzaamaan uitgebreid.

Wat betreft het drugsgebruik ging de opkomst van heroïne gepaard met de nodige problematiek (§ 1.5.2). Terwijl een effectieve aanpak van het drugsprobleem vroeg om het aanpakken van de aanvoer en groothandel, resulteerde de ellende op straat in druk op de recherche om ook daar iets aan te doen. Het strafrecht bood echter onvoldoende mogelijkheden om effectief op te treden tegen de problematiek op straat en van het bestuur mocht de politie niet streng optreden tegen verslaafden. Daardoor was het voor de politie een hopeloze strijd en al snel werden gebruikers met kleine hoeveelheden minder snel opgepakt of werden dergelijke zaken door de politie geseponeerd. Ook werd het eenvoudige werk steeds meer uitbesteed aan de uniformdienst. Met dergelijke maatregelen probeerde men ruimte te creëren om meer te doen aan de grootschalige import van hasj en de heroïnehandel van de Chinese triaden.

Ondertussen dwong de internationale dimensie van de drugshandel de afdelingen verdovende middelen tot steeds meer samenwerking (§ 1.5.3). Samenwerking met collega's in andere steden, samenwerking met partners als de Douane, maar ook samenwerking met buitenlandse opsporingsinstanties. Vooral dat laatste had een keerzijde: met name de Amerikaanse drugsbestrijders wilden graag de eigen agenda opdringen.

Hoewel de verschillende afdelingen verdovende middelen ieder hun eigen weg gingen, ontstond er nog wel een overleg tussen vier grootste afdelingen verdovende middelen in ons land en de CRI. In dat overleg ging het echter niet over eenduidigheid van beleid. Ook in het buitenland zochten de grote korpsen hun eigen weg, buiten de Interpol-afdeling van de CRI om. Met het plaatsen van liaisons in bronlanden probeerde de CRI daar weliswaar enig tegenwicht aan te bieden, maar de verwachtingen ten aanzien van wat zo'n liaison zou kunnen doen spoorden niet met de realiteit.

Over een agenda gesproken: het was niet zo dat de Nederlandse drugsbestrijders geen eigen agenda hadden. Al in 1973 kwam de Recherche Advies Commissie met een rapport over de politiële drugsbestrijding dat werd aangeboden aan beide politieministers (§ 1.5.4). Met dit advies werd door de autoriteiten echter weinig gedaan. Pas een paar jaar later gebeurde er eindelijk wat en maakte

[613] C.W. Houweling, 'Bestrijding van de smokkelhandel in verdovende middelen' (*TvdP*, 1962, nr. 7, p. 213-218).
[614] De Vries (2002).

het ministerie van Binnenlandse Zaken geld vrij voor de hoofdcommissariaten om afdelingen verdovende middelen op te bouwen of uit te breiden. Daarnaast richtten de politieministeries onder meer een Technische Begeleidingscommissie op. De eerste voorzitter van deze commissie, de Amsterdamse commissaris Toorenaar die ook al voorzitter was geweest van de werkgroep die genoemd RAC-rapport had opgesteld, was zijn vertrouwen in de autoriteiten toen echter wel verloren.

Aangezien de autoriteiten niet ingingen op de inhoudelijke adviezen van de RAC, ze sowieso weinig oog hadden voor de problemen bij de aanpak van de drugsproblematiek, ze de waarschuwingen over de opkomst van de georganiseerde drugscriminaliteit lange tijd niet serieus namen en er de nodige afstand was tussen de recherche en het OM, moesten de drugsbestrijders hun eigen weg vinden (§ 1.5.5). Daarbij werd met een schuin oog gekeken naar het buitenland, waar de grenzen werden opgezocht en gepleit werd voor een agressief optreden. Het belang van het werken met informanten nam toe en methoden als pseudokoop en infiltratie kwamen opnieuw in zwang.

De man die vooropliep bij het experimenteren met nieuwe methoden was de Amsterdamse commissaris Gerard Toorenaar (§ 1.5.6). Vanaf 1968, toen hij hoofd van de Amsterdamse afdeling verdovende middelen was, werkte hij samen met Amerikaanse drugsbestrijders en in 1973 was hij samen met zijn Rotterdamse collega Van Dorp de eerste Nederlander die een opleiding kreeg bij de DEA in Washington. Geïnspireerd door het Amerikaanse voorbeeld sloeg Toorenaar aan het experimenteren. Voor hem ging het vooral om het resultaat en (voor zover die al bestonden) trok hij zich daarbij wat minder aan van de regels. Het doel heiligde zo ongeveer de middelen, maar daarmee begaf Toorenaar zich wel op een hellend vlak.

1.5.1 Uitgangspositie

Tot aan de Tweede Wereldoorlog werd het aan de korpsen zelf overgelaten of ze aandacht wilden besteden aan drugs.[615] Enkele grote steden hadden een aparte afdeling verdovende middelen of zogeheten opiumrechercheurs die op afroep inzetbaar waren. Na de Tweede Wereldoorlog moest een nieuwe start gemaakt worden en naar aanleiding van de smokkel van kleine hoeveelheden morfine, cocaïne en opium afkomstig uit Duitse legervoorraden, besloot de minister van Justitie ambtenaren aan te laten wijzen in het oostelijk grensgebied, de havensteden en de grote steden.[616] In grote steden zou verdovende middelen onder de recherche komen te vallen en in veel kleine korpsen werd het onderwerp belegd bij de afdeling bijzondere wetten.[617]

Nochtans had ook in de grote steden de gemiddelde diender tot begin jaren zestig zelden te maken met drugs.[618] Het roken van marihuana en hasj werd gezien als folkloristische eigenaardigheid, de politie kende ternauwernood het verschil tussen morfine en cocaïne en van heroïne had men nog nooit gehoord (om maar te zwijgen van amfetamine en lsd).[619] Toen Gerard Toorenaar, die in de jaren zeventig bekend zou worden als dé narcoticajager van Nederland, eind 1958 werd overgeplaatst naar het bureau Warmoesstraat had hij bijvoorbeeld nog nooit van drugs gehoord.[620] Voor zijn latere tegenpool Jan Blaauw gold hetzelfde; in de loop van de jaren vijftig hoorde Blaauw

[615] Weijenburg (1996).
[616] Brief van de procureur-generaal te Amsterdam namens de minister van Justitie d.d. 6 september 1947. Zie ook: Blom (2008); Weijenburg (1996); De Kort & Korf (1990).
[617] AB4.
[618] Blaauw (2004); Koring (2000).
[619] H.J. Heijboer, 'Kan de recherche het spoor blijven volgen? Criminaliteitscurve: Semper Crescendo' (*TvdP*, 1980, nr. 7/8, p. 347-354).
[620] De Vries (2002).

weleens iets over hennepsigaretten, maar tegen het einde van de jaren vijftig was de situatie op de 'hasjmarkt' in Rotterdam nog zo dat de in beslag genomen hoeveelheden in grammen in plaats van in kilo's werden geteld.[621]

De politie zag het drugsgebruik in die tijd nog als een crimineel probleem in het kader van de Opiumwet en niet als een maatschappelijk probleem.[622] Als in die tijd een paar gram hasj in beslag genomen werd, dan was dat een grote zaak. Er werd niet gedacht 'we hebben een verslaafde tegenover ons', want de achtergrond van het gebruik was niet relevant. Toen de drugsproblematiek in de tweede helft van de jaren zestig begon toe te nemen, bestond de groep die 'onze geestelijke volksgezondheid tegen verslavingsgiften moest beschermen' dan ook uit een betrekkelijk kleine groep goedwillende en hardwerkende amateurs die bijna alles in de praktijk moesten leren.[623]

Een van die amateurs was rijksrechercheur Ulrich, die werkzaam was bij de OOB. Eind jaren zestig had die zich echter ontwikkeld tot een autoriteit op het gebied van drugs en gaf hij regelmatig instructieve lezingen over drugs aan opsporingsambtenaren. Op verzoek schreef hij in 1970 voor het *Algemeen Politieblad* een soort samenvatting over drugs.[624] Politiemensen die voor het eerst in hun carrière te maken kregen met overtredingen van de Opiumwet, verwees Ulrich naar de *Richtlijnen om te komen tot een doelmatige opsporing van strafbare feiten*. Hoofdstuk L van deze richtlijnen was geheel gewijd aan de bestrijding van de sluikhandel in verdovende middelen.

Net als anderen voor hem wees Ulrich erop dat verdovende middelen ook in het legale circuit verkregen werden: behalve apothekers en artsen die iets te scheutig waren in het verstrekken van verslavingsmiddelen waren er ook verslaafden die middels valse of gemanipuleerde recepten bij een apotheek aan drugs probeerden te komen en was begin jaren zestig al sprake van inbraken in apotheken of farmaceutische fabrieken en laboratoria.[625]

Doordat in dag- en weekbladen regelmatig werd gesproken over het drugsprobleem, kwamen er ook algemene publicaties uit over het onderwerp.[626] In een uitgave in de reeks 'Wat heet?' werd een overzicht gegeven van de meeste in Nederland gebruikte middelen, inclusief herkomst, werking en gevaren. Het boekje bevatte verder een samenvatting van de resultaten van een sociologisch onderzoek dat door drs. H. Cohen over het gebruik in Nederland werd verricht.[627]

Omdat handhaving van de Opiumwet als een specialisme werd gezien en de gemiddelde diender/rechercheur niet snel drugs zou tegenkomen in zijn werk, werd in de basisopleiding van politiemensen nauwelijks aandacht besteed aan de Opiumwet.[628] Politiemensen die in deze periode bij een afdeling verdovende middelen kwamen werken, werden in de praktijk opgeleid.[629] Door oude verdovende-middelenzaken te lezen, veel te vragen aan collega's en verschillende verschijningsvormen te bestuderen, maakten zij zichzelf wegwijs in de drugsbestrijding.[630]

---

[621] Blaauw (2004).
[622] AB23.
[623] L. Ott, 'Van buitenaf gezien. De dood van een public relations-adviseur' (*APB*, 1969, nr. 21, p. 512-513); AB34.
[624] A. Ulrich, 'Wat is een joint?' (*APB*, 1970, nr. 4, p. 75-78).
[625] A. Ulrich, 'Narcotica-recepten en de vervalsing daarvan' (*APB*, 1970, nr. 9, p. 195-198) en 'Narcotica-recepten en de vervalsing daarvan' (*APB*, 1970, nr. 12, p. 278); C.W. Houweling, 'Bestrijding van de smokkelhandel in verdovende middelen' (*TvdP*, 1962, nr. 7, p. 213-218); AB34.
[626] M.P.B., 'Wat heet? Drugs' (*KbRp*, 1970, nr. 4, p. 18-19); Boekbesprekingen, 'Wat heet? – Drugs' (*APB*, 1970, nr. 18, p. 427).
[627] In 1975 zou Cohen promoveren op een bekend geworden veldstudie, getiteld *Drugs, druggebruik en drug-scene*, naar drugsgebruik in Amsterdam en een aantal andere grote Nederlandse steden.
[628] AB4; AB34.
[629] AB8.
[630] AB34.

De eerste cursus verdovende middelen in ons land was een tweeweekse cursus die vanaf midden jaren zeventig door de Amerikaanse Drug Enforcement Administration (DEA) in Amsterdam werd verzorgd. Niet veel later kwam ook de Rechercheschool met een verdovende-middelencursus, maar voor degenen die al een klein beetje ervaring hadden in het vak en de DEA-cursus gevolgd hadden, voegde die cursus niets toe.[631] De cursus bomverkenner had voor hen meer waarde: daar leerde je tenminste beter zoeken naar plaatsen waar iets verstopt zou kunnen zitten.

1.5.1.1 De drugsrechercheurs van het eerste uur

In Amsterdam waren begin jaren zestig slechts twee rechercheurs belast met de bestrijding van de handel in verdovende middelen.[632] Zij controleerden onder andere de opiumkitten waar de Chinezen opium mochten roken. (In de jaren na de Tweede Wereldoorlog waren er in Amsterdam acht opiumkitten, maar begin jaren zestig waren er daar nog maar twee van over.) Naast het controleren van de opiumkitten bestonden hun werkzaamheden uit de controle op in de haven van Amsterdam binnenkomende schepen (vooral die schepen waarop Chinezen en mensen uit andere bekende risicogroepen waren aangemonsterd), volgen van personen van wie bekend was dat zij in daartoe geëigende cafés marihuanasigaretten verkochten of elkaar daar ontmoetten om marihuana in pure vorm te kopen of te verkopen, onderzoeken naar personen die in apotheken vervalste recepten inleverden of bij artsen blanco receptpapier ontvreemdden, en het 'bekijken' van personen van wie vaststond dat zij verslaafd waren aan het gebruik van narcotica (onder wie artsen en verpleegsters). Zij hadden in hun werk daarom onder meer te maken met het Bureau Bijzondere Delicten van de OOB, de Inspectie van de Volksgezondheid, de Douane-recherchedienst, diverse scheepvaartmaatschappijen en de apothekers.

Tot eind jaren zestig richtte hun aandacht zich vooral op hasj. Van ernstige drugscriminaliteit kon je toen nog niet spreken, maar het gebruik van hasj was verboden, dus moest de politie optreden.[633] Vanwege de groei van het hasjgebruik werd het aantal specialisten eerst uitgebreid van twee naar vier en daarna van vier naar zes.[634] In 1968 werd Gerard Toorenaar hoofd van deze afdeling en omdat over de risico's van hasj toen nog niet veel bekend was, werd er onder zijn leiding fanatiek achter deze 'levensgevaarlijke middelen' en gebruikers aangejaagd.[635]

Hoewel de capaciteit in een paar jaar was verdriedubbeld, stond dat niet in verhouding tot de toename van het drugsgebruik en de drugscriminaliteit.[636] Mede gezien het ontstane de facto gedoogbeleid, besteedde de verdovende-middelencentrale op een zeker moment daarom geen tijd meer aan het individuele gebruik; de aandacht werd gericht op de import en de handel.[637] Aanvankelijk alleen de import en handel in hasj, maar vanaf 1971 ook die in heroïne. In 1971 nam de Amsterdamse narcoticabrigade namelijk voor het eerst heroïne in beslag.[638] Toen wist overigens niemand binnen de narcoticabrigade nog hoe heroïne eruitzag.[639] Toorenaar had als chef van de

[631] AB28.
[632] C.W. Houweling, 'Bestrijding van de smokkelhandel in verdovende middelen' (*TvdP*, 1962, nr. 7, p. 213-218); A.B.J. Prakken, 'Bestrijding van de smokkelhandel in verdovende middelen en meer speciaal van "marihuana"' (*APB*, 1960, nr. 24, p. 443-447). Zie verder: Zwart (1999); Weijenburg (1996); Korf & Verbraeck (1993); De Kort & Korf (1990).
[633] AB8.
[634] AB34; AB35.
[635] De Vries (2002).
[636] Zwart (1999).
[637] AB8.
[638] De Vries (2002).
[639] De Vries (2002); Zwart (1999).

narcoticabrigade weleens iets over deze harddrug gelezen in politievakbladen, maar meer dan dat het een wit poeder was, dat tien keer zo sterk was als opium, wist hij ook niet. De narcoticabrigade moest zich dan ook door een verdachte laten voorlichten.

In Rotterdam lag tot eind jaren vijftig de verantwoordelijkheid voor verdovende middelen bij één persoon: opiumrechercheur Landman. Zijn voornaamste taak was de opiumhandel onder de Chinezen op Katendrecht en daartoe bezocht hij regelmatig de Chinese *boarding houses*.[640] Als Landman arrestaties of huiszoekingen moest verrichten dan nam hij een rechercheur uit 'de wacht' mee, die op die manier de verdovende middelenwereld een beetje leerde kennen.[641] In 1958 kreeg Landman een collega en werd behalve aan opium ook aandacht geschonken aan de aanpak van hennep.[642] In die tijd stond voor het bezit van hennepsigaretten en kleine hoeveelheden (tientallen grammen) hennep al snel enkele maanden cel. Om ook beginnende agenten in dit onderwerp wegwijs te maken, kwam Landman tijdens de opleiding langs om hun wat te vertellen over zijn werk waarbij hij wat stukjes hasj liet zien.[643]

Landman en zijn collega vielen onder het zogeheten Recherche Centrum.[644] Onder het Recherche Centrum vielen naast de algemene recherche-afdeling ook de verschillende specialistische centrales als verdovende middelen, fraude, kwakzalverij, naamsveranderingen en de auto- en rijwielcentrale. Bij de andere specialistische centrales werkten in totaal zes man. Vanwege de toenemende hoeveelheid werk voor Landman en zijn collega – de verdovende-middelencentrale had het 'alleenrecht' op opiumdelicten – moesten deze zes zich gaandeweg ook steeds meer bezig gaan houden met verdovende middelen.[645]

Net als in Amsterdam en Rotterdam had ook de politie in Arnhem nauwelijks verstand van drugs. Bij de recherche zat een brigadier die drugs als neventaak had en daar hield het mee op.[646] Omdat er nagenoeg geen drugszaken voorkwamen, was dat echter geen probleem. Het gevolg was wel dat smokkelaars bij controle de geüniformeerde politie konden wijsmaken dat ze van plakken hasj schoensmeer zouden gaan maken.[647]

Begin jaren zeventig veranderde de situatie en begon drugs steeds meer een onderwerp te worden.[648] Enerzijds betrof dit de wereld van krakers en prostitutie in het Spijkerkwartier.[649] Anderzijds ging het om de jonge generatie Molukkers: die zaten in kampen, verveelden zich en/of zagen geen toekomst en gingen gebruiken.[650] Net als bij de andere hoofdcommissariaten moest daarom ook in Arnhem meer recherchecapaciteit op de drugsproblematiek gezet worden.[651]

In 1974 ging de brigadier die drugs als neventaak had met pensioen en werd de neventaak aan twee medewerkers van de Groep Bijzondere Opdrachten (GBO) toebedeeld.[652] De GBO was in 1970 opgericht om de misstanden in het Spijkerkwartier en het uitgaansgebied op de Korenmarkt aan te pakken. Criminaliteit en horeca waren in deze gebieden verweven geraakt met als gevolg

[640] Blaauw (2014); Blaauw (1997); AB10.
[641] AB10.
[642] Blaauw (2014); Blaauw (1997).
[643] AB13.
[644] AB1.
[645] AB26.
[646] AB12.
[647] AB30.
[648] AB12.
[649] AB27.
[650] AB12.
[651] AB14.
[652] Idem.

wapenbezit, drugshandel en geweld.[653] De GBO bestond uit een groep fysiek sterke agenten die in burger de orde handhaafde en die flexibel werd ingezet als een soort vuistgroep, zowel in de handhaving van de openbare orde als in de opsporing.[654] De betreffende GBO'ers kregen een sigarenkistje met daarin een gedroogde papaverbol, een vergeelde foto van een hennepblad en een klein stukje hasjiesj.[655] Verder moesten ze het vak maar in de praktijk leren.

In Eindhoven was de aanpak van drugs tot 1976 ondergebracht bij de afdeling zeden.[656] Een ervaren zedenrechercheur had drugs als neventaak en toen het werk toenam, kreeg hij er een jongere collega bij en leerde hem in de praktijk het vak.[657] Gaandeweg moesten de andere zedenrechercheurs echter ook steeds meer tijd besteden aan drugs; de problematiek groeide ze boven het hoofd.

1.5.1.2 Openbaar Ministerie en bestuur

Terwijl er in het arrondissement Amsterdam eind jaren vijftig al een officier van justitie werd aangewezen die speciaal belast was met de behandeling van alle zaken die betrekking hadden op de Opiumwet, duurde het nog tot 1970 voor dat in de andere arrondissementen het geval was.[658] Hoewel er dus officieren waren die zich specifiek met drugs bezighielden, waren zij niet bij de operationele aspecten van de drugsbestrijding betrokken.[659] Er was weliswaar dagelijks overleg tussen de groepschef en de officier van justitie over zaken die speelden, maar dat beperkte zich doorgaans tot het wel of niet voorgeleiden van de aangehouden en in verzekering gestelde verdachten of de verlenging van deze inverzekeringstelling.

De voor drugszaken aangewezen officier van justitie had daarnaast contact met de zogeheten (gemeentelijke) drugteams die zich bezighielden met het medisch-maatschappelijk werk onder gebruikers van verdovende middelen.[660] Er bestond toen echter nog geen driehoek, dus afstemming tussen de aanpak van het criminele en de aanpak van het maatschappelijk probleem was er niet.[661] Justitie trad pas op richting het bestuur als zaken uit de hand begonnen te lopen en daar was – gelet op de incidenten met lsd, de heroïnedoden en de toenemende overlast en criminaliteit – wel degelijk sprake van. Het drong echter pas in de loop van de jaren zeventig tot het bestuur door dat drugs ook een maatschappelijk probleem vormden.

1.5.2 Dweilen met de kraan open

Dat drugs problematische aspecten kenden, werd al in 1960 onderkend. Ook toen al was bekend dat verslaafden alles in het werk stelden om in het bezit te komen van verdovende middelen en er niet voor terugdeinsden daartoe misdrijven te plegen.[662] Toen was dat echter nog een klein probleem. Vanaf eind jaren zestig kantelde dat beeld: drugshandel en drugsgebruik namen dusdanig toe

[653] Van der Torre (2011).
[654] AB12; AB14.
[655] AB12.
[656] AB19.
[657] AB28.
[658] Parlement en politie, 'Jaarverslag 1970 van het Openbaar Ministerie' (*APB*, 1971, nr. 25, p. 628-631); A.B.J. Prakken, 'Bestrijding van de smokkelhandel in verdovende middelen en meer speciaal van "marihuana"' (*APB*, 1960, nr. 24, p. 443-447).
[659] AB4.
[660] Parlement en politie, 'Jaarverslag 1970 van het Openbaar Ministerie' (*APB*, 1971, nr. 25, p. 628-631).
[661] AB23.
[662] A.B.J. Prakken, 'Bestrijding van de smokkelhandel in verdovende middelen en meer speciaal van "marihuana"' (*APB*, 1960, nr. 24, p. 443-447).

waardoor de bestrijding daarvan niet langer te beschouwen viel als een gering onderdeel van het politiewerk.[663] Nederland werd de hemel op aarde voor de verdovende-middelengebruiker. Onze gematigde wetgeving en de humane straffen werden wereldwijd bekend en dit had een aanzuigende werking op buitenlandse smokkelaars, handelaren en kopers van drugs.

De drugsproblematiek nam exponentieel toe, waarbij de daadwerkelijke overlast van het drugsgebruik en de drugshandel zich concentreerde in de centra van de grote steden.[664] Centrumbewoners begonnen daarom maatregelen van plaatselijke autoriteiten en politie te vragen, waardoor de bestrijding van de drugsoverlast en de verwervingscriminaliteit in het lokale politieke vlak werd getrokken.[665] Voor de politie resulteerde dit in een voortdurende afweging van prioriteiten tussen de bestrijding van de straathandel (die een directe invloed had op de problematiek op straat) en die van de groothandel (die een grote invloed had op het aanbod van drugs, maar waar de burger niet direct iets van merkte).

1.5.2.1 Amsterdam

Eind jaren zestig, begin jaren zeventig werd Amsterdam veroverd door drugs en nam het aantal Chinezen in het Wallengebied sterk toe.[666] Noch het stadsbestuur, noch justitie, noch de korpsleiding had oog voor de mogelijke gevolgen hiervan. Het was alsof de informatie bleef steken op het niveau van de districten en de recherche. Het werd simpelweg niet onderkend als een opkomend probleem.[667]

Nu waren heroïne en de gevolgen daarvan voor iedereen nieuw, maar door het te onderschatten, konden de handelaren hun handelspraktijken ongestoord uitbreiden.[668] Midden jaren zeventig waren de gevolgen echter niet te missen: de situatie in en om de Zeedijk was dramatisch. Het werd aan de politie overgelaten om die chaos in de hand te houden.[669] Hoewel de meeste dienders in de binnenstad jong waren en het leuk en spannend werk vonden, was het een kwestie was van dweilen met de kraan open.[670] Ze hoefden bij wijze van spreken alleen maar naar buiten te stappen en dan hadden ze al een aanhouding. Of ze stapten ergens binnen, keken wie er schichtig reageerde of vroegen om paspoorten en dan hadden ze weer een aanhouding.

Feitelijk was er sprake van drie problemen: de aan het toerisme verbonden criminaliteit, de Chinese heroïnehandel en de daaraan gerelateerde misdaad, en ten slotte de overlast en criminaliteit gepleegd door jonge Surinaamse dealers en gebruikers.[671] Op bureau Warmoesstraat was goed te merken dat die drie problemen met elkaar verknoopt waren: elke dag zaten de trappen van beneden tot driehoog, waar de recherche zat, vol met mensen die aangifte wilden doen.[672] In de meeste gevallen betrof dit aangiften van diefstal door middel van braak uit auto's, zakkenrollerij of diefstal met geweldpleging.[673] Verdachten die voor deze misdrijven werden aangehouden, waren veelal verslaafd aan verdovende middelen, met name heroïne. De chaos was zo groot dat Maupie de Vries,

[663] L. van Haaren, 'De politie in de maalstroom van de samenleving' (*APB*, 1972, nr. 14, p. 395-397); AB4.
[664] Breukers (1998).
[665] Weijenburg (1996).
[666] Van Riessen (2007); Koring (2000).
[667] AB35.
[668] Van der Torre (2011).
[669] Van Riessen (2007).
[670] AB42.
[671] Punch (1983).
[672] AB7.
[673] J.C. van Riessen & R.P.J. Gräeve, 'Iets over riskant druggebruik in Amsterdam' (*APB*, 1977, nr. 24, p. 583-586).

van de beruchte sekstent Casa Rosso, voorstelde dat zijn uitsmijters de Wallen 'schoon zouden houden', zodat de politie extra capaciteit zou hebben voor de Zeedijk.[674]

Omdat vele bij de politie bekende heroïneverslaafden regelmatig werden aangehouden en na korte tijd weer werden vrijgelaten zonder dat er iets fundamenteels gedaan werd aan de situatie waarin zij verkeerden, was de situatie hopeloos.[675] Onder de groep Nederlandse verslaafden bevond zich een harde kern van een kleine honderd heroïnespuiters die zich jarenlang, kennelijk dag in, dag uit, bezighield met het plegen van misdrijven als onderdeel van het scoren. Gemiddeld waren deze verslaafden zo'n dertig keer met de politie in aanraking geweest inzake een misdrijf. Hoofdinspecteur Van Riessen (toentertijd chef recherche bureau Warmoesstraat) heeft daarom weleens aan het OM voorgesteld om de antecedenten van deze groep te gebruiken als ze weer een zaak tegen zo iemand hadden.[676] Dit om niet alleen straf maar ook maatregelen om hun verslaving te verhelpen te eisen. Het OM heeft dat geprobeerd, maar dat mislukte grandioos: de deskundigen van justitie en van de verdediging spraken elkaar zo tegen dat de rechter er niet aan wilde.

En zo zat de politie op bureau Warmoesstraat verstrikt in een hopeloos dilemma.[677] Aan de ene kant een groep onverbeterlijke verslaafden waar noch de hulpverlening noch de politie veel grip op had en aan de andere kant de druk vanuit bewoners en bedrijven in de directe omgeving om iets te doen aan de uitwassen op de Zeedijk en rond de verslaafdenopvang. Bij ongewijzigd beleid stond de politie niets anders te doen dan de uitwassen, voor zover mogelijk, te voorkomen en te bestrijden. Een voor het politiepersoneel van de binnenstaddistricten zeer ondankbare taak, vooral omdat er geen uitzicht was op een definitieve oplossing.

Regelmatig werden de kroegen op de Zeedijk 'schoongeveegd' en dan lag de vloer bezaaid met papieren pakjes drugs.[678] Haalde de politie de ene dag een café helemaal leeg, de volgende dag stonden de verslaafden er gewoon weer. Wel kon de politie rekenen op kritiek vanuit de gemeenteraad omdat ze verslaafden aan het pesten waren of te hardhandig optraden. De betrokken politiemensen hadden het gevoel dat ze met handen en voeten gebonden aan allerlei regels en er 'geen klote aan [mochten] doen'.[679]

Op zoek naar een oplossing is Van Riessen later nog samen met zijn collega Jelle Kuiper (toentertijd chef uniformdienst bureau Warmoesstraat) een keer naar de gemeenteraad geweest om met hen te spreken over de drugsproblematiek en te pleiten voor het sluiten van de drugskroegen op de Zeedijk.[680] De korpsleiding bemoeide zich daar niet mee, die zat op afstand. De reactie in de raad was: 'Waar bemoeien jullie je mee. Het zijn zieke mensen. Daar moeten jullie van afblijven.' Mogelijk lag het aanpakken van de Surinaamse gebruikers (de belangrijkste probleemgroep) te gevoelig. Hoe dan ook: Van Riessen en Kuiper werden als kwajongens weggestuurd.

Ook bij het Openbaar Ministerie kreeg de politie weinig gehoor. Van Riessen sprak bijvoorbeeld met officier van justitie Von Meyenfeldt over de mogelijkheid om iedereen in een drugscafé op basis van het principe van 'collectieve verdachte' aan te houden inzake artikel 3 Opiumwet.[681] Het OM wilde daar niet aan, waarop Van Riessen er gewoon mee begonnen is om in de rechtbank een uitspraak te krijgen over de toelaatbaarheid van een dergelijke aanpak. Het leek Van Riessen namelijk de enige

[674] AB7.
[675] J.C. van Riessen & R.P.J. Gräeve, 'Iets over riskant druggebruik in Amsterdam' (*APB*, 1977, nr. 24, p. 583-586).
[676] AB7.
[677] J.C. van Riessen & R.P.J. Gräeve, 'Iets over riskant druggebruik in Amsterdam' (*APB*, 1977, nr. 24, p. 583-586).
[678] AB7.
[679] Koring (2000).
[680] Van Riessen (2007); Zwart (1999); AB7.
[681] Van Riessen (2007); AB7.

manier om een beetje grip te krijgen op de massa aan gebruikers. Door het te doen en het te laten toetsen, kreeg Van Riessen uiteindelijk toch toestemming. Deze acties hebben, voor zover hij zich kan herinneren, echter nooit tot sluiting van drugscafés door het bestuur geleid.

Sterker nog: in reactie op de heroïneproblematiek besloot het stadsbestuur kroegen aan te wijzen op de Zeedijk waarin oogluikend handel in harddrugs werd toegestaan.[682] (Toen die cafés enkele jaren later niet langer werden gedoogd, verplaatste de handel zich weer naar de straat.)[683] Onder politiemensen, en zeker onder degenen die direct met de drugsproblematiek werden geconfronteerd, was er geen begrip voor het besluit kroegen aan te wijzen waar handel in harddrugs werd gedoogd. Het overtuigde hen ervan dat het de gemeenteraad er vooral om te doen was de rust en orde te handhaven door het vermijden van confrontaties, het maken van heimelijke afspraken, het sluiten van de ogen voor deviantie en afwijkend gedrag en door beperkende richtlijnen voor het wetshandhaven door de politie.[684]

Bij de centrale recherche liep het de narcoticabrigade ook over de schoenen. Lang bepaalde expertise aan welk bureau de behandeling van een zaak werd opgepakt. Alle personen die verdacht werden van feiten met betrekking tot Opiumwet kwamen dan ook bij de narcoticabrigade uit.[685] Dat gold aanvankelijk ook voor gebruikers die door de uniformdienst of de zogeheten burgerpot (een groep van politiemensen uit de uniformdienst die in burger allerlei controles uitvoerden en vooral de taak had verdachten op heterdaad te betrappen) van Bureau Warmoesstraat werden aangehouden voor bezit van drugs.[686] Het aanbod aan opiumzaken vanuit met name Bureau Warmoesstraat en de eigen onderzoeken, leverden zoveel werk op voor de magere bezetting van de narcoticabrigade dat het op lopendebandwerk begon te lijken.[687] Rechercheurs boekten bijna standaard 120 overuren per maand.

Vanaf begin jaren zeventig gold daarom al als ‘beleid’ dat gebruikers voor het bezit van kleine hoeveelheden hasj minder snel opgepakt werden, zodat er tijd overbleef voor onderzoek naar de grootschalige import van in hasj.[688] Dat leverde lang niet altijd succes op, maar er was meer dan genoeg werk dus er was niet veel tijd om daar stil bij te staan.[689] En ondanks het lage slagingspercentage in dergelijke onderzoeken (10 à 20 procent) scoorde de narcoticabrigade toch regelmatig de nodige kilo’s.[690]

De nadruk kwam ondertussen steeds meer op heroïne te liggen.[691] Dat leverde een gestage stroom aan aangehouden gebruikers op van vaak wel twintig tot vijfentwintig drugsgebruikers per dag.[692] De afwikkeling hiervan vergde zoveel tijd en mankracht, dat het moeilijk bleek om genoeg tijd over te houden voor de aanpak van de zwaardere drugscriminaliteit. Hoewel de narcoticabrigade geen rekening hoefde te houden met doelstellingen was wel duidelijk dat ook de narcoticabrigade bezig was met het dweilen met de kraan open.[693] Door gebrek aan tijd en mankracht paste de narcoticabrigade voor wat betreft gebruikers op een zeker moment dan ook een soort politiesepot

[682] AB23.
[683] Korf & Verbraeck (1993).
[684] Punch (1983).
[685] AB23.
[686] AB7.
[687] AB8; AB42.
[688] AB4.
[689] AB8.
[690] AB4.
[691] AB25.
[692] Weijenburg (1996).
[693] AB4; AB9; AB23.

toe.[694] Het initiatief hiertoe werd genomen door de politie, want het OM stond toen nog op afstand.[695] Toen ook dit onvoldoende soelaas bood, werd ervoor gekozen om alle zaken van gebruikers door de districtsbureaus te laten afhandelen.[696]

Behalve met de werkdruk hadden deze keuzes ook te maken met de internationale dimensies van de drugshandel. Dat Amsterdamse criminelen zich stortten op de invoer van hasj per schip (1972), een Surinaamse dealer die nepdrugs verkocht een Bulgaarse bende achter zich aan kreeg (1973) en de Chinese godfather Chung Mon op straat vermoord werd (1975), maakte wel duidelijk dat het ook in dat opzicht uit de hand begon te lopen.[697]

In het geval van de hasjboten kreeg de recherche nog wel goede tips uit het Amsterdamse criminele circuit, maar wat betreft de aanpak van de heroïnehandel waren de successen duidelijk minder.[698] Heroïnedealers en/of -smokkelaars werden onder de verouderde opiumwetgeving nooit tot een zware celstraf veroordeeld en de Chinese gemeenschap was 'zo gesloten als een pot'. De narcoticabrigade nam weliswaar elk maand meer heroïne in beslag, maar tegelijkertijd bleef het aantal verslaafden groeien, nam het aantal heroïnedoden toe, werden de smokkelmethodes brutaler en creatiever, en de misdaad eromheen zwaarder. Bovendien bleef ook het aantal illegale Chinezen dat in de handel zat toenemen.

Net als de leiding van bureau Warmoesstraat heeft ook de centrale recherche aan de bel getrokken.[699] Er zijn nota's geschreven, voorstellen gedaan, er is om versterking gevraagd, et cetera. Gerard Toorenaar, opvolger van Sanders als chef van de centrale recherche, ondervond echter dat hij zowel in Amsterdam als in Den Haag niet werd geloofd; zijn waarschuwingen werden (in zijn beleving dan) afgedaan als 'Indianenpraat van Toorenaar'. Zelfs na de moorden op de Chinese 'godfather' Chung Mon (1975) en zijn opvolger 'Mao' (1976) – voor de recherche serieuze eyeopeners – gingen er bij bestuur en justitie geen alarmbellen rinkelen.[700]

Het drugsprobleem werd aan de enigszins stuurloze politie overgelaten, die niet verder kwam dan het tegengaan van de ergste uitwassen en niet hoefde te rekenen op hulp van gemeentediensten als de Sociale Dienst en de Openbare Gezondheidszorg (OGZ).[701] De afstand tussen politie en het bevoegd gezag was in die tijd nog te groot: bestuur, justitie en politie opereerden min of meer los van elkaar.[702] Verder had Amsterdam in de jaren zeventig niet alleen het nodige met drugs te stellen maar ook met vreemdelingen, straatcriminaliteit en kraken.[703] Desalniettemin is de treurige conclusie dat noch het gemeentebestuur, noch het OM, noch de politieleiding zich bijzonder competent of effectief heeft getoond in het omgaan met deze problemen.

1.5.2.2 Rotterdam

De jaren zeventig begonnen in Rotterdam met het de facto gedogen van het gebruik van en de handel in drugs (hasj, lsd en amfetamine) tijdens het popfestival in het Kralingse Bos.[704] Nadien kwam

[694] AB34.
[695] AB9.
[696] AB9.
[697] AB23.
[698] De Vries (2002).
[699] Idem.
[700] AB7.
[701] Meershoek (in: De Rooy (red.), 2011); Zwart (1999).
[702] Van Riessen (2007).
[703] Punch (1983).
[704] De Kort (1995).

de aandacht in eerste instantie te liggen op de import en groothandel in hasj.[705] De inbeslagname van een partij van 110 kilo in de haven vormde in 1971 wat dat betreft het begin van het tijdperk van mega-inbeslagnemingen van hasj. Het zou echter nog een paar jaar duren voordat de Rotterdamse korpsleiding durfde te bekennen dat de invoer van (eerst) hasj en (daarna ook) heroïne in de Rotterdamse haven 'steeds verontrustendere vormen' had aangenomen.

In de stad zelf bepaalden verslaafden toen al het straatbeeld en was merkbaar dat ze op allerlei manieren aan hun geld probeerden te komen.[706] Zowel in het centrum van de stad als in het Oude Westen rees de overlast en de criminaliteit de pan uit en begon de situatie op die in de Amsterdamse binnenstad te lijken.[707] Omdat de geüniformeerde politie weinig te maken had met drugs anders dan wat ze op straat tegenkwamen en ervoor gekozen was de drugsbestrijding centraal te regelen, was er te veel werk voor de twee man van de verdovende-middelencentrale.[708] Hoewel ze hulp kregen van de collega's van de andere specialistische centrales (die daardoor hun eigen werk moesten laten liggen) bleef het dweilen met de kraan open.

Bij de Rotterdamse drugbestrijders heerste dan ook een gevoel er alleen voor te staan.[709] Er kwamen geen mensen bij, er waren geen richtlijnen hoe 'de strijd aan te gaan', er was weinig betrokkenheid van de politieleiding of het OM, de gemeente bemoeide zich niet met de drugsbestrijding en de gesprekken met de GGD (over de aanpak van verslaafden) liepen niet lekker.

1.5.2.3 Arnhem

In Arnhem werd het voor de politie al snel duidelijk dat de problematiek uit de hand begon te lopen: de drugsproblematiek nam toe en sommige criminelen verdienden goud geld.[710] De gemeente beschouwde drugs echter als volksgezondheidsprobleem en niet als crimineel probleem, dus van die kant viel weinig steun te verwachten.[711] Klachten over drugspanden kwamen bovendien niet bij de gemeente binnen, maar bij de politie.[712]

Hoewel er sprake was van een de facto gedogen van de situatie, en de problematiek geconcentreerd werd in het Spijkerkwartier, trachtte de politie de overlast binnen de perken te houden. De verantwoordelijkheid hiervoor lag aanvankelijk bij de recherche, maar werd gaandeweg steeds meer neergelegd bij de geüniformeerde dienst. Die reed in een busje rond in het Spijkerkwartier en legde zo nodig 'even de lat er over'.[713]

Ook in Arnhem zette de aanpak van stelende verslaafden weinig zoden aan de dijk.[714] Die stonden vanwege de aard van het gepleegde delict vaak al binnen zes uur weer op straat om weer verder te gaan met hun rooftocht. De drugsrechercheurs deden hun best om het zo leefbaar mogelijk te houden voor de burgers in Arnhem, maar het was een kwestie van vechten tegen de bierkaai.[715] Daarbij leidde de bestuurlijke desinteresse tot grote frustraties onder de betrokken politiemensen en

[705] Blaauw (1997).
[706] AB1.
[707] Blaauw (2004); Van der Torre (1999); Blaauw (1997); AB10; AB43.
[708] AB1; AB13.
[709] AB1.
[710] AB27.
[711] AB14.
[712] AB30.
[713] AB27.
[714] AB12.
[715] AB30.

doordat de vervolging niet altijd succesvol was – 'Mensen gingen vrijuit omdat de rechter het niet erg genoeg vond' – kregen criminelen het gevoel dat ze zich alles konden permitteren.[716]

1.5.2.4 Eindhoven

Net als in andere steden leidde de opkomst van heroïne er in Eindhoven toe dat het verslavingsprobleem zichtbaar werd en het onveilig werd in het centrum.[717] Door het ontbreken van overkoepelend beleid waren er voor de politie echter geen duidelijke doelstellingen, anders dan de overlast binnen de perken houden.[718] De reactie van de politie op de drugsproblematiek werd in eerste instantie gekenmerkt als hit-and-run, dat wil zeggen verslaafden oppakken, drugs innemen, verklaring laten afleggen (bij wie ze gekocht hadden, wat de kwaliteit was, de prijs en natuurlijk de hoeveelheden) en wegwezen. Als er genoeg verklaringen waren tegen een dealer, dan werd die vervolgens opgepakt.

De politie deed met enige regelmaat invallen in de bekende handelsplekken als de Poort van Kleef en de White Horse waarbij er altijd wel kleine hoeveelheden verdovende middelen werden gevonden.[719] De invallen waren bijna routine en vooral gericht op het handhaven van de openbare orde en het bestrijden van de overlast, niet op de hoeveelheid drugs die in beslag werd genomen of de grote jongens op de achtergrond.[720] Ondanks deze inspanningen groeide het heroïneprobleem en stond café de Poort van Kleef tot in België en Duitsland bekend als de plek waar heroïne werd verhandeld.[721]

De zedenrechercheurs die drugs er als neventaak hadden, liep het intussen over de schoenen, zoveel werk was er voor hen.[722] Andere zedenrechercheurs moesten noodgedwongen inspringen, maar het was niet genoeg.

1.5.3 Samenwerking op nationaal en internationaal niveau

1.5.3.1 Nationaal

Vanwege de internationale dimensie van de drugshandel en de toenemende drugstransporten via de grote (lucht)havens, werkten de grote korpsen vanaf midden jaren zeventig structureel samen met andere Nederlandse opsporingsinstanties. In de Rotterdamse haven werd bijvoorbeeld intensief samengewerkt tussen de Rotterdamse politie en de Douanerecherche en op Schiphol kreeg de in de praktijk gegroeide samenwerking tussen het Korps Rijkspolitie en de Douane steeds vastere vorm.[723]

Het Korps Rijkspolitie op Schiphol (eerst de afdeling recherche maar vanaf de tweede helft van de jaren zeventig het aparte narcoticateam) werkte daarnaast veel samen met de recherche in Amsterdam en dat was wel bijzonder: de samenwerking tussen Gemeentepolitiekorpsen en het Korps Rijkspolitie verliep namelijk lang niet altijd soepel, en dat gold ook voor de samenwerking

[716] AB27.
[717] AB18; AB28.
[718] AB18.
[719] Idem; AB28.
[720] AB19.
[721] Idem; AB29.
[722] AB28.
[723] Blaauw (2004); AB1; AB10; AB44; AB45; AB46.

tussen Gemeentepolitiekorpsen onderling.[724] Behalve een zekere profileringsdrang ('mijn korps, mijn onderzoek' en 'wie pakt de kilo's?') had dat ook te maken met de vrees dat het zicht op een lading drugs verloren zou gaan en het beschermen van de eigen informatiebronnen.[725] Dat ging zelfs zover dat de Rotterdamse recherche niet geïnformeerd werd door de Amsterdamse recherche over een recordlading heroïne die via de Rotterdamse haven ons land zou binnenkomen.[726]

Wel ontstond midden jaren zeventig een maandelijks overleg tussen de grote vijf verdovende middelenclubs (Amsterdam, Rotterdam, Den Haag, Rijkspolitie Schiphol en cri) waar de recherchechefs en de chefs van de verdovende-middelenafdelingen aan deelnamen.[727] Omdat iedereen toen nog op het eigen 'eiland' zat, ging het vooral over zaken en niet over algemene ontwikkelingen of opsporingsmethoden. De korpsen waren koninkrijkjes en samenwerking tussen korpsen was afhankelijk van persoonlijke netwerken of het belang dat een korps had bij de samenwerking.[728]

Daarbij hadden kleine korpsen niet de benodigde expertise in huis en waren dus afhankelijk van de grote korpsen. Als bij de recherche in stad A bijvoorbeeld bekend was waar een lading drugs binnen zou komen (bijvoorbeeld op een boot in de haven van Harlingen) of als een klein korps te maken hadden met criminelen uit stad B, dan werkte de recherche uit stad A en stad B op projectbasis samen met desbetreffende korpsen.[729] Het kon echter ook zijn dat de samenwerking niet veel verder ging dan het uitwisselen van informatie en dat gold zeker voor de samenwerking met de CRI.[730]

1.5.3.2 Internationaal

Wat de internationale politiesamenwerking betreft, was er natuurlijk Interpol. Op papier vervulde de Centrale Recherche Informatiedienst (CRI) daarbij de rol van intermediair. Door de toename van de internationale criminaliteit was er volgens Jan Blaauw echter steeds meer behoefte aan meer directe vormen van samenwerking op internationaal niveau, buiten het formele Interpol-circuit om.[731] Omdat het voor buitenlandse opsporingsdiensten wel duidelijk was dat de CRI afhankelijk was van de medewerking van de korpsen, deden deze opsporingsdiensten bij voorkeur rechtstreeks zaken met de korpsen. Daarbij waren de drugrechercheurs uit grote korpsen als Amsterdam en Rotterdam regelmatig in het buitenland en ontstonden er bilaterale contacten waar politiemensen liever gebruik van maakten – tegen het zere been van de CRI, dit dat soms hoog opnam.[732] Elk korps onderhield op die manier zo haar eigen buitenlandse contacten.

Het korps Rotterdam had bijvoorbeeld contact met het drugsbestrijdingsbureau van de Belgische federale recherche en steden als Arnhem en Eindhoven hadden vanwege de vele Duitse gebruikers die aldaar hun drugs kochten de nodige contacten in Duitsland.[733] Zo had de recherche in Eindhoven elke twee maanden overleg met de Duitse politie en had de recherche in Arnhem regelmatig overleg met de Duitse douane.[734] Verder werden de kentekens van verdachte Duitse voertuigen en Duitse

[724] AB44; AB45; AB46.
[725] AB6; AB27; AB45.
[726] AB13; AB21.
[727] AB45; AB47; AB48.
[728] AB19; AB27.
[729] AB8.
[730] AB1.
[731] J.A. Blaauw, 'De bestrijding van de georganiseerde misdaad in Nederland' (*APB*, 1974, nr. 10, p. 227-236).
[732] AB34.
[733] AB1.
[734] AB28; AB30.

gebruikers die waren gecontroleerd of aangehouden doorgegeven aan de Duitse politie.[735] Het verschil in strafbeleid vormde geen belemmering in de samenwerking met de Duitsers. Sterker nog: soms werd het aantrekkelijk gevonden om Nederlandse criminelen in Duitsland op te laten pakken: behalve dat daarmee de Nederlandse bron werd beschermd, konden de Nederlandse criminelen in Duitsland tenminste op een stevige straf rekenen.[736]

De internationale samenwerking op zaaksniveau leidde welhaast onvermijdelijk tot fora waarbinnen politiekorpsen uit verschillende landen onderling van gedachten wisselden, informatie deelden en/of samenwerkten.[737] Zo sponsorde het Bundeskriminalamt (BKA) vanaf midden jaren zeventig werkgroepen met buurlanden om de aanpak van drugscriminaliteit, criminaliteit in het grensgebied en andere vormen van transnationale criminaliteit beter op elkaar af te stemmen.[738] Een voorbeeld hiervan is de Arbeitsgruppe Rauschgift, een overleg van de narcoticabrigades en douanerecherches van Nederland, België, Luxemburg en Nordrhein-Westfalen, waar ook de Amerikaanse Drug Enforcement Administration (DEA) aan deelnam.[739] In de loop der jaren groeide dit overleg uit tot een overlegorgaan op West-Europees niveau.[740] Andere voorbeelden zijn de jaarlijkse Cross-Channel Intelligence Conferences voor Nederlandse, Belgische, Franse, Duitse en Engelse korpsen die actief waren in het kustgebied en de jaarlijkse conferentie van de North-West European Association of Port Police voor politiefunctionarissen en particuliere veiligheidsdiensten werkzaam in de havengebieden van een aantal havenplaatsen in West-Europa.[741]

1.5.3.3 Politieel imperialisme

Internationale drugsprohibitie staat of valt met medewerking van en samenwerking tussen betrokken landen. Als die medewerking en/of samenwerking in de ogen van het ene land te wensen overlaat, dan kan op verschillende manieren geprobeerd worden hier verbetering in aan te brengen. Een van die manieren is het beïnvloeden van de opsporingsdiensten in het andere land.[742] Dat kan subtiel, bijvoorbeeld door het overdragen van kennis en/of het aanbieden van mensen en middelen, maar het kan ook minder subtiel, bijvoorbeeld door de eigen opsporingsdiensten in te zetten op het grondgebied van het andere land.

Oud-hoofdcommissaris Blaauw heeft aangetoond dat dergelijke praktijken al zo oud zijn als de internationale drugsprohibitie.[743] Al sinds het Internationaal Opiumverdrag van Den Haag in 1912 is er vanuit het buitenland kritiek op Nederland en al sinds de eerste Opiumwet van 1928 zijn buitenlandse opsporingsdiensten actief in ons land. Een voorbeeld hiervan is de zogeheten Maastrichtse undercoveraffaire die speelde in 1930-1931. Dat betrof een Duitse operatie waarbij de Maastrichtse politie pas op de dag van de overdracht van de cocaïne werd geïnformeerd. Voor het arresteren van verdachten in Nederland waren (en zijn) buitenlandse opsporingsdiensten namelijk afhankelijk van de Nederlandse politie.[744]

[735] AB12; AB28; AB30.
[736] AB12.
[737] Bruggeman (in: Muller et al. (red.), 2010).
[738] Fijnaut (in: Fijnaut & Hermans (red.), 1987).
[739] AB1.
[740] Van Straten (1994a).
[741] Blaauw (2004); J.A. Blaauw, 'De bestrijding van de georganiseerde misdaad in Nederland' (*APB*, 1974, nr. 10, p. 227-236).
[742] Zie bijvoorbeeld: Andreas & Nadelmann (2006); Fijnaut & Marx (red.) (1995).
[743] Blaauw (1997).
[744] AB18.

Met de groei van de drugsproblematiek gingen met name de Amerikaanse opsporingsdiensten steeds een stapje verder in hun pogingen de opsporing in ons land te beïnvloeden.[745] Dat begon in de jaren vijftig met de samenwerking tussen de Amsterdamse recherche en de Amerikaanse militaire opsporingsdiensten.[746] Die was gericht op Amerikaanse soldaten die vanuit Duitsland naar Amsterdam kwamen om drugs kopen. Begin jaren zeventig brak een nieuw tijdperk aan: in een tv-toespraak vergeleek de Amerikaanse president Nixon de verslaving aan heroïne met een nationale ramp en riep een 'war on drugs' uit.[747] Het was een nationale noodtoestand, zo stelde Nixon bij een andere gelegenheid, 'die zowel het lichaam als de ziel van Amerika treft'.[748]

Op basis van dergelijke overtuigingen werd een beleid in gang gezet om het Amerikaanse drugsprobleem te 'exporteren' naar andere landen.[749] In plaats van het drugsgebruik in eigen land aan te pakken, werd gekozen voor het aanpakken van de productie van drugs in het buitenland en het aanpakken van de handelslijnen richting Amerika. Onderdeel van dit beleid was het internationaliseren van Amerikaanse strafwetten, procedures en bestrijdingsinspanningen. De Verenigde Staten wierpen zich op als gangmakers en leiders van een omvangrijk offensief tegen de opium, de producenten daarvan en de handelaars.

Vanaf 1973 vormden de special agents van de Drug Enforcement Administration (DEA) de fronttroepen in de war on drugs.[750] De DEA werkte via haar in het buitenland gestationeerde special agents samen met de politie in andere landen.[751] Ze had in de hele wereld een netwerk informanten, gaf technische en financiële bijstand aan verscheidene landen en voorzag andere politieorganisaties van materiaal. Als de politie in een land slecht functioneerde of hun middelen – vergeleken met die waarover de DEA beschikte – in het niet vielen, mengden zij zich zelfs – zij het niet officieel – actief in de strijd tegen drugscriminaliteit. Dat varieerde van het rekruteren en runnen van informanten, het verrichten van fysieke en elektronische surveillance, het uitvoeren van undercoveroperaties tot het toezien op gecontroleerde aflevering van drugs.[752]

Gelet op de ontwikkelingen in Nederland en dan met name het ontstaan van smokkellijnen vanuit ons land naar de Verenigde Staten, had de DEA belang bij samenwerking met de Nederlandse recherche.[753] Reeds in 1974 begon de DEA daarom een bureau met verbindingsofficieren in Den Haag.[754] Net als in andere landen lag het primaire belang van de DEA in het ondersteunen van Amerikaanse onderzoeken naar verdovende middelen.[755] In dat kader werd gretig informatie gedeeld en verzameld, waarbij het wel kon voorkomen dat rechercheurs de informatie die ze eerder met de DEA hadden gedeeld via een omweg terugkregen als zijnde nieuwe informatie.[756]

[745] C. van Dijk, 'Deelnemers aan European Police Summer Course: Europese samenwerking: Niets nieuws onder de zon' (*APB*, 1990, nr. 16, p. 371-373). Zie ook: Nadelmann (1993).
[746] Korf & Verbraeck (1993); De Kort & Korf (1990).
[747] Andreas & Nadelmann (2006); C. Lamour, 'Heroïne is oorlog' (*RPM*, 1977, nr. 8, p. 6-10).
[748] Blaauw (1997).
[749] Andreas & Nadelmann (2006); Fijnaut & Marx (1995).
[750] Andreas & Nadelmann (2006).
[751] C. Lamour, 'Heroïne is oorlog' (*RPM*, 1977, nr. 8, p. 6-10).
[752] Andreas & Nadelmann (2006).
[753] De Vries (2002); Klerks (1995); H. Schaafsma, 'Het uitgebreide netwerk van de DEA. Uitwisseling met de Amerikanen' (*RM*, 2004, nr. 7, p. 22-23).
[754] P. Vermaas, 'De deuren van de special agents van de Drugs Enforcement Administration staan open. "Wij doen niet aan geheime operaties"' (*APB*, 2001, nr. 8, p. 14-16).
[755] H. Schaafsma, 'Het uitgebreide netwerk van de DEA. Uitwisseling met de Amerikanen' (*RM*, 2004, nr. 7, p. 22-23).
[756] AB42; AB49.

Daarnaast probeerde de DEA haar agenda door te drukken.[757] Die agenda bestond onder andere uit het oprichten van speciale drugsbestrijdingsteams, de introductie van strengere wetten en het kweken van begrip voor Amerikaanse belangen. De vraag is dan natuurlijk waar beleidsintegratie ophoudt en politieel imperialisme begint.[758] Zo vroeg de Nationale Recherche zich begin deze eeuw nog af in hoeverre de samenwerking met de DEA ten koste ging van de eigen regie over onderzoeken.[759]

Een van de manieren om de Amerikaanse agenda te promoten was het trainen van buitenlandse opsporingsdiensten in het gebruik van opsporingsmethoden die ook in de VS werden toegepast.[760] De narcoticachefs van Amsterdam en Rotterdam, Toorenaar en Van Dorp, werden hier al in het eerste jaar van het bestaan van de DEA voor uitgenodigd en bouwden daarmee een internationaal netwerk op.[761] Zij die de DEA-cursus gevolgd hadden, werden bovendien vrijwel automatisch lid van de International Drug Enforcement Association (IDEA) en leden van deze associatie kwamen regelmatig per regio bij elkaar voor werkbesprekingen.[762] Tijdens de cursus in de VS kregen Toorenaar en Van Dorp het advies om, in plaats van lijdzaam afwachten, zelf drugs van criminelen te gaan kopen en in bendes te infiltreren.[763] In de Verenigde Staten werd dit werken met *undercover agents* veelvuldig en met succes toegepast en door het tijdens een training te benoemen werden buitenlandse opsporingsdiensten ingewijd in het gebruik van deze opsporingsmethoden.[764]

Op dat moment was in Nederland al sprake van undercoveroperaties. Begin jaren zeventig begon de CID van de Amerikaanse Military Police – zonder dat daar een politiek mandaat voor was, maar met medeweten van het Nederlandse OM – namelijk met undercoveroperaties in ons land.[765] (Behalve in drugszaken werden de Amerikaanse undercoveragenten trouwens ook wel ingezet als pseudokoper bij vals-geldzaken.[766]) Tegelijkertijd runden de Amerikanen ook hun eigen operaties om, wanneer ze een arrestatie nodig hadden, met hun informatie bij de afdeling verdovende middelen aan te kloppen.[767] Zo is de eerste grote heroïnezaak in 1971 aangebracht door de Amerikanen.

Behalve de Amerikanen begonnen ook andere landen met eigen undercoveroperaties in Nederland. Gelet op de gebrekkige steun die buitenlandse opsporingsinstanties in Nederland konden verwachten, was daar onder drugsrechercheurs opvallend veel begrip voor.[768] Dat gebrek aan medewerking had meerdere oorzaken en varieerde van gebrek aan capaciteit en geringe kennis van vreemde talen tot (in het geval van amfetamine) een gebrek aan wettelijke mogelijkheden.[769] Verder hing de Nederlandse medewerking af van de vraag of de informatie die werd aangeleverd door de buitenlandse diensten snel tot resultaat kon leiden.[770]

[757] Andreas & Nadelmann (2006). Zie ook: Nadelmann (1993).
[758] Kuijvenhoven (in: Fijnaut & Kuijvenhoven (red.), 1985).
[759] H. Schaafsma, 'Het uitgebreide netwerk van de DEA. Uitwisseling met de Amerikanen' (*RM*, 2004, nr. 7, p. 22-23).
[760] Andreas & Nadelmann (2006).
[761] De Vries (2002); AB1; AB11; AB45.
[762] J. van Straten, 'Drugsbijeenkomst in Amsterdam' (*TvdP*, 1977, nr. 12, p. 606) en 'Drugsbijeenkomst in Kuala Lumpur' (*TvdP*, 1977, nr. 6, p. 291-292).
[763] De Vries (2002).
[764] Andreas & Nadelmann (2006); AB45.
[765] AB4; AB23.
[766] AB23.
[767] AB4.
[768] AB9.
[769] AB4; AB9.
[770] AB9.

De DEA probeerde zoals gezegd niet alleen zaken te slijten ('er zat hoge druk op de aanpak van drugslijnen op Amerika') maar ook hun methodieken.[771] Zeker toen de Nederlandse politie nog weinig verstand had van wat wel en wat niet kon, werden de Nederlandse drugsrechercheurs door de Amerikanen een beetje gepusht om hun voorbeeld over te nemen en hadden de Amerikanen een vrij stevige invloed.[772] De Amerikanen ware destijds de *leading figures* in de drugsbestrijding en als je iets nodig had (bijvoorbeeld testmateriaal voor drugs of technische middelen voor afluisteren) of geregeld wilde hebben (bijvoorbeeld een pseudokoper, een observatie of even snel iets bekijken) dan ging je naar hen toe.[773]

Daar waar de DEA in Nederland veel invloed heeft gehad op de drugsbestrijding, heeft de FBI vermoedelijk meer invloed gehad op de opsporing in het algemeen. Verschillende beeldbepalende Nederlandse recherchechefs hebben vanaf de jaren zeventig namelijk een opleiding van drie maanden op de FBI National Academy gevolgd. Jan Blaauw was in 1971 de eerste en na hem volgden onder anderen commissaris Jan van Straten van de CRI en de Amsterdamse commissaris Kees Sietsma.[774] Ze leerden daar over nieuwe ontwikkelingen die later ook naar Nederland zijn gekomen (zoals de Miranda-rules c.q. de cautie) en elk jaar konden *graduates* een *retraining* bijwonen die werd gehouden in een Europese stad.[775]

Los van dergelijke intensieve opleidingen staken Nederlandse recherchemensen regelmatig hun licht op in het buitenland. Dat varieerde van werkbezoeken tot stages. Jan Blaauw liep bijvoorbeeld al in 1966 stage bij de politie in Chicago en Kansas City.[776] Behalve dat hij daar goede dingen zag, zag hij ook praktijken die hij niet wilde overnemen, zoals het verhoren met als enige doel een bekentenis.

1.5.3.4 Liaisons

Om de stroom aan heroïne vanuit Zuidoost-Azië te temperen, werd midden jaren zeventig nagedacht over het plaatsen van een verbindingsofficier in deze regio. Aan dit idee lagen niet alleen operationele, maar ook politieke overwegingen ten grondslag. Minister Van Agt van Justitie lag namelijk onder vuur vanwege het voorstel voor een nieuwe Opiumwet en hij had zijn begroting overschreden.[777] Zijn directeur politie, mr. A.J. Fonteijn, adviseerde hem om iemand in het buitenland neer te zetten om de drugs tegen te houden. Daarmee zou de aandacht van de Tweede Kamer verlegd worden van problemen op het ministerie naar dit nieuwe idee om iets te doen aan de drugsproblematiek.

Eind 1975 ging Fonteijn samen met commissaris Jan van Straten (hoofd verdovende-middelencentrale bij de CRI) en commissaris Gerard Toorenaar (hoofd van de Amsterdamse centrale recherche) op dienstreis naar het Verre Oosten om de mogelijkheden te verkennen.[778] Daarna volgden nog enkele bezoeken, waaronder een bezoek van Fonteijn en Van Straten samen met de Rotterdamse commissaris Jan Blaauw. Tijdens dit laatste bezoek werd in Bangkok onderzocht of het wenselijk zou zijn een Nederlands politieofficier als drugsliaison op de Nederlandse ambassade te stationeren.[779] In Thailand voerden zij oriënterende gesprekken met verschillende autoriteiten en instanties waaronder de Thaise narcoticabrigade, de DEA (aan de Amerikaanse ambassade in Bangkok

[771] AB21.
[772] AB4.
[773] AB6.
[774] Blaauw (2004).
[775] AB23.
[776] AB13.
[777] AB15.
[778] De Vries (2002); PC3.
[779] Blaauw (2004; 1997); Van Straten (1994a); AB15; PC3.

was toentertijd een afdeling van maar liefst 26 DEA-agenten verbonden), de Britse en Canadese politieliaisons en de politieliaison van bureau Interpol.[780]

Besloten werd een verbindingsofficier op de ambassade in Bangkok te stationeren. Nederland zou daarmee het eerste Europese land met een drugsliaison-*officer* in Thailand worden.[781] Jan Blaauw werd benaderd met de vraag of hij voor de periode van een jaar als een soort pionier de post wilde opzetten, waarna een functionaris van de CRI het zou overnemen, maar zijn chef (hoofdcommissaris Ab Vermeij) weigerde hieraan mee te werken.[782] Vervolgens werd de vraag neergelegd bij de CRI en bood commissaris Gerrit de Gooyer zich aan.[783]

De Gooyer werd uitgezonden door het ministerie van Justitie maar opereerde onder de vlag van Buitenlandse Zaken, en viel daarmee onder diplomatiek toezicht van ambassadeur Van Dongen.[784] Hij werd mede-geaccrediteerd in Maleisië, Singapore en Hongkong en werkte ook namens België en Interpol. Hij kreeg een kamer met bureau en moest verder zelf maar uitzoeken hoe hij zijn taak, het tegenhouden van drugs, moest invullen.[785] Daarbij werd hij gehinderd door onbegrip in Nederland: daar had men geen flauw idee van hoe het werkte in het buitenland en hoe politiemensen in het buitenland moesten opereren. Men keek naar de successen van de DEA, maar had geen benul hoe die opereerden: net zoals in Nederland opereerde de DEA in Thailand geheel zelfstandig op het gebied van informatieverzameling, het runnen van informanten en het uitvoeren van observatieacties.

Als Nederlandse politieman diende De Gooyer zich echter strikt aan de Nederlandse wetgeving te houden.[786] Zelfs het betalen voor informatie (bijvoorbeeld om te achterhalen in welke hotelkamer een verdachte logeerde) was verboden, dat werd gezien omkoping.[787] In arren moede betaalde De Gooyer zijn informanten dan maar uit zijn eigen representatiekosten. Een andere kwestie was het verschil in strafbeleid: als de politie in Zuidoost-Azië een smokkelaar of handelaar oppakte, dan konden die de doodstraf krijgen. Dat vond men in Nederland veel te ver gaan, terwijl men in Azië totaal geen begrip had voor de Nederlandse softe aanpak en het gedoogbeleid. Het was dus zowel een kwestie van pionieren als een kwestie van schipperen.

Behalve met de opsporingsdiensten in Zuidoost-Azië werkte De Gooyer nauw samen met zijn collega-liaisons uit de Verenigde Staten (DEA), Canada (RCMP), Australië (AFP), Nieuw Zeeland (NZ Police), Frankrijk (Bureau National), Italië (ministerie van Financiën), Zweden (Zweedse Nationale politie, werkend voor geheel Scandinavië), Engeland (counselor voor Hong Kong Affairs) en de VN (Division on Narcotic Drugs).[788] Deze verenigden zich in de zogeheten Foreign Agents Narcotics Club (FANC) en kwamen regelmatig bij elkaar voor overleg en afstemming.[789] Daarnaast vonden in de regio bijeenkomsten plaats van de International Drug Enforcement Association (IDEA), het internationale netwerk van drugsbestrijders die een opleiding hadden gehad bij de DEA. Zo werd in 1977 een bijeenkomst van de IDEA gehouden in Kuala Lumpur waar Gerard Toorenaar en Jan van Straten als sprekers optraden.[790]

---

[780] Blaauw (2004).
[781] H. Schaafsma, 'Onze man in Bangkok. Speuren en netwerken bij tropische temperaturen' (*RM*, 2002, nr. 3, p. 30-31).
[782] Blaauw (2004;1997); AB15.
[783] AB15.
[784] Van Straten (1994a); AB15.
[785] AB15.
[786] G.F. de Gooyer, 'Bestrijding heroïnehandel in Thailand (II-slot)' (*APB*, 1980, nr. 23, p. 562-567); AB15; PC3.
[787] Zie ook: Van Straten (1994a).
[788] G.F. de Gooyer, 'Bestrijding heroïnehandel in Thailand (I)' (*APB*, 1980, nr. 22, p. 535-538); AB15.
[789] Van Straten (1994a).
[790] J. van Straten, 'Drugsbijeenkomst in Kuala Lumpur' (*TvdP*, 1977, nr. 6, p. 291-292).

De Europese en Aziatische drugsbestrijders kwamen elkaar dat jaar overigens ook tegen tijdens de (tweede) Europees-Aziatische conferentie voor hoofden van verdovende-middelencentrales uit het Verre Oosten en Europa.[791] Tijdens deze bijeenkomst bleek dat de inbeslagnemingen toenamen, de handel zich van bekende grote steden naar andere steden verplaatste en dat er een duidelijke verschuiving plaatsvond van Aziatische naar niet-Aziatische koeriers (al bleven de Chinese criminele organisaties nog wel de grote controleurs op de achtergrond). Verder bleek dat Bangkok meestal het vertrekpunt was voor de smokkelaars en vandaar dat de stationering van Europese liaison officers aldaar als zeer positief werd ervaren.

1.5.4 Advies Recherche Advies Commissie

1.5.4.1 Onderzoek werkgroep-Toorenaar

De in 1969 ingestelde Recherche Advies Commissie (RAC) heeft zich vooral in het begin van haar bestaan bemoeid met de drugsbestrijding. Zo pleitte zij er in 1969 voor om het verspreidingsgebied van de door de Onderafdeling Opsporingsbijstand (OOB) uitgebrachte kwartaaloverzichten over verdovende middelen uit te breiden.[792] Niet veel later maakte de RAC gebruik van haar voorrecht om ongevraagd advies uit te brengen en stelde ze twee werkgroepen in.[793] De ene werkgroep, onder voorzitterschap van hoofdinspecteur Gerard Toorenaar (sinds 1968 hoofd van de Amsterdamse narcoticabrigade), boog zich over de politiële drugsbestrijding. De andere werkgroep, onder voorzitterschap van de Rotterdamse recherchechef commissaris Ab Vermeij, boog zich over de institutionalisering van de proactieve inlichtingenvergaring.

In juni 1972 bracht de werkgroep-Toorenaar verslag uit, met als belangrijkste conclusie dat een adequaat optreden tegen de groeiende drugshandel werd belemmerd door een gebrek aan gespecialiseerde rechercheurs.[794] Op dat moment beschikten alleen de vier grote steden over ervaren narcoticabestrijders en de werkgroep vond het dan ook logisch dat de recherchechefs van deze korpsen belast zouden worden met de coördinatie van alle drugsonderzoeken in hun regio. Wellicht baseerde de werkgroep zich hierbij op de recherchestudiedag in 1970 waar de nationaal coördinator van de Engelse regional crime squads suggereerde om de werkmethoden van de regionale opsporingsteams ook toe te passen op de aanpak van drugs en aparte drugteams op te richten.[795] Aangezien de Rechercheschool niet in staat was om op korte termijn te voorzien in de benodigde opleidingscapaciteit (dat zou uiteindelijk nog een paar jaar duren), stelde de werkgroep voor rechercheurs uit de andere korpsen stage te laten lopen bij de grootstedelijke korpsen.

Verder stelde de werkgroep voor om de CRI een register te laten bijhouden van personen die veroordeeld waren wegens of verdacht werden van een drugsmisdrijf. Ten aanzien van de opsporing an sich hechtte de werkgroep veel waarde aan een goede inlichtingeninwinning door infiltratie van het drugsmilieu, gebruik van informanten, observatie en volgen van verdachten en dergelijke. Verder pleitte de werkgroep voor een landelijk fonds ter financiering van tipgeld voor betaling van informanten, toongeld voor het aangaan van deals met criminelen en om zogeheten 'voorkopen' van drugs te kunnen doen. Een landelijke regeling voor tip-, toon- en voorkoopgelden zou echter pas in 1985 verschijnen.

---

[791] D. Schoneveld, 'Nauwere samenwerking tegen de heroïnesmokkel tussen Europa en Azië' (*APB*, 1977, nr. 23, p. 565).
[792] Hogenbirk & Teerds (in: Fijnaut & Heijder (red.) 1989); N.N., 'Activiteiten van de recherche advies commissie' (*APB*, 1970, nr. 2, p. 27-28).
[793] Meershoek (2007); N.N., 'recherche advies commissie' (*APB*, 1973, nr. 23, p. 555-556); N.N., 'activiteiten recherche advies commissie' (*APB*, 1971, nr. 21, p. 516-517).
[794] Meershoek (2007); Recherche Advies Commissie (1973).
[795] N.N., 'Recherchestudiedag Bilderberg 1970' (*APB*, 1970, nr. 11, p. 243-254).

Hoewel de werkgroep niet inging op de strafvorderlijke aspecten van de aanbevolen opsporingsmethoden, onderschreef de RAC het advies van de werkgroep-Toorenaar en werd het rapport in 1973 aangeboden aan de beide politieministers. In datzelfde jaar werd ook het rapport over de criminele inlichtingenvergaring van de werkgroep-Vermeij door de RAC aangeboden aan de politieministers.

1.5.4.2 Drugs als specialisme

Op de constatering van de RAC dat de Nederlandse politie niet berekend was op haar taak de handel in verdovende middelen adequaat te bestrijden, volgde een notitie van de toenmalige minister van Justitie, waarin de Gemeentepolitiekorpsen werden opgeroepen ten minste één ambtenaar binnen hun diensten te belasten met de bestrijding van de verdovende-middelenhandel.[796] De minister van Justitie kon dit echter niet opleggen, want hij had noch de middelen om dit te stimuleren, noch de bevoegdheden om dit af te dwingen.

Het ministerie van Binnenlandse Zaken daarentegen had in 1975 al extra geld ter beschikking gesteld ten behoeve van de bestrijding van de zware criminaliteit aan de korpsen Amsterdam, Rotterdam, Den Haag, Utrecht, Eindhoven, Haarlem, Groningen, Tilburg, Nijmegen, Enschede, Apeldoorn, Arnhem, Zaanstad, Maastricht en Heerlen en deed dat in 1976 opnieuw.[797] Deze middelen waren bestemd voor het opzetten van een criminele inlichtingendienst.[798]

In dat jaar werden, vermoedelijk als reactie op de kritiek uit het buitenland op het Nederlandse drugsbeleid, ook gelden beschikbaar gesteld om extra mankracht aan te stellen ten behoeve van een gecoördineerde en effectieve bestrijding van de onwettige drugshandel.[799] Deze personeelsuitbreidingen waren bedoeld voor de opbouw van zeer gespecialiseerde korpsonderdelen. Een veelvoorkomende benaming voor deze bureaus verdovende middelen was narcoticabrigade, al werd het in Amsterdam ook wel 'de snuif' genoemd.[800]

De wijze waarop en het tempo waarin het drugsspecialisme (verder) werd ingericht verschilde echter aanzienlijk. In Amsterdam werd nog datzelfde jaar de narcoticabrigade bijna verdubbeld van 13 naar 23 man.[801] De minister van Justitie maakte bovendien fondsen vrij waarmee de narcoticabrigade beter materiaal kon aanschaffen (onder andere communicatiemiddelen) en elk koppel kreeg een auto. Wellicht heeft Amerikaanse druk hiermee te maken gehad, want Nederland werd in het buitenland toch een beetje gezien als een vrijhaven.

In Rotterdam duurde de uitbreiding wat langer. In 1977 pleitte het toenmalige hoofd van de Recherche Centrale niet alleen voor een uitbreiding, maar ook voor het oprichten van een aparte eenheid.[802] Aan dat idee werd echter pas na zijn vertrek invulling gegeven: in 1978 werd het aantal drugsrechercheurs fors uitgebreid en een aparte narcoticabrigade opgericht.[803]

---

[796] Weijenburg (1996); PC2.
[797] N.N., 'Versterking Gemeentepolitie ter bestrijding van zware criminaliteit en drughandel' (*APB*, 1976, nr. 21, p. 541).
[798] PC2.
[799] N.N., 'Versterking Gemeentepolitie ter bestrijding van zware criminaliteit en drughandel' (*APB*, 1976, nr. 21, p. 541).
[800] AB50.
[801] De Kort & Korf (1990); AB4.
[802] AB1.
[803] AB1; AB21; PC4.

In Eindhoven, waar tot dan toe enkele zedenrechercheurs drugs 'erbij deden', werd onder invloed van de toenemende problematiek het bureau Bijzondere Opsporingstaken (BBOT) opgericht.[804] Daarmee begon voor de politie in Eindhoven het zoeken naar beleid, kennis en kunde op drugs.[805] Het BBOT bestond aanvankelijk uit acht hoofdagent-rechercheurs, twee brigadier-rechercheurs (meewerkend voorman) en één adjudant en had als takenpakket drugsbestrijding, illegale vuurwapens, falsificaties en heling. Gelet op de problematiek lag de nadruk echter op drugs.

In de andere korpsen was er niet voldoende capaciteit om een aparte afdeling op te richten en werd er vaak – net als eerder in Arnhem – voor gekozen om rechercheurs die drugs als neventaak hadden samen met rechercheurs die vuurwapens als neventaak hadden, in een apart team te plaatsen.[806] Enerzijds met als argument om binnen de recherche onderscheid te maken tussen een recherche die onderzoek doet naar reeds gepleegde delicten (inbraken, overvallen, gepleegd geweld et cetera) en een 'proactieve' recherche die onderzoek doet naar delicten die nog volop worden gepleegd (drugs- en vuurwapenhandel). Anderzijds met argument dat bij delicten als handel in vuurwapens en drugs geen sprake is van slachtoffers: zowel handelaar als koper hebben er belang bij niet ontdekt te worden (hetgeen vraagt om een andere manier van aanpak, meer gerelateerd aan criminele inlichtingeninwinning).

Een andere ontwikkeling in deze periode was de introductie van dieptespecialisatie.[807] De heroïne kwam toen nog voornamelijk uit het Verre Oosten en de handel stond onder controle van criminele organisaties met wortels in Hongkong, Maleisië en Singapore. Criminele organisaties die dankbaar misbruik maakten van de gesloten Chinese gemeenschappen in ons land. De recherche begon te beseffen dat er meer inzicht nodig was in het Chinese criminele milieu en in de werkwijzen van de verschillende triaden.[808] Omdat er hier sprake was van georganiseerde criminaliteit was ook wel duidelijk dat continuïteit in de opsporing nodig was. Dit besef en enige oriëntatiereizen naar het Verre Oosten leidden tot de conclusie dat de georganiseerde drugscriminaliteit het beste kon worden bestreden door politieambtenaren die zich in specifieke dadergroepen specialiseerden. Binnen de narcoticabrigades van Amsterdam, Den Haag en Rotterdam en bij de Verdovende Middelen Centrale van de CRI werden daarom gespecialiseerde teams opgericht in de vorm van zogeheten Chinezenunits, later gevolgd door zogeheten Turken- en Pakistanenunits. Ook bij de narcoticabrigade van de Rijkspolitie op Schiphol zou een vergelijkbare (min of meer natuurlijke) verdeling van aandachtsgebieden ontstaan.[809]

1.5.4.3 Verdovende-middelencursussen

Voor wat betreft het opleiden van drugsspecialisten meende de werkgroep-Toorenaar dat de Rechercheschool op dat moment niet kon voorzien in een passend aanbod. Een paar jaar later was dat nog niet veranderd en was het de DEA die in ons land verdovende-middelencursussen aanbood. Dit betrof een cursus van twee weken in het gebouw van de Rijkspolitie in de Sarphatistraat in Amsterdam. Mensen uit de praktijk ('gelouterde DEA-agenten die vol trots hun verwondingen lieten zien') gaven daar les over soorten drugs, over aanvoerlijnen, vervoer van drugs, smokkelmethoden en de financiering van de drugshandel.[810]

[804] AB18; AB19; AB28; AB32.
[805] AB32.
[806] AB14; PC2.
[807] Weijenburg (1996); Korf & Verbraeck (1993).
[808] Salome (2017); Weijenburg (1996).
[809] AB44.
[810] AB12; AB28; AB30; AB46.

De DEA-cursus was een combinatie van theorie en praktijk en er werd niet op een dubbeltje gekeken.[811] Zo werden voor het in de praktijk oefenen van volgen rustig tientallen auto's gehuurd door de DEA. Uiteraard werd ook het nodige verteld over opsporingsmethoden, waarbij de DEA-agenten onder meer vertelden hoe in de VS methoden als pseudokoop en infiltratie werden toegepast.[812]

Vanaf 1976, vier jaar na het rapport van de werkgroep-Toorenaar, bood ook de Rechercheschool een verdovende-middelencursus aan. Hoewel die cursus in het begin minder hoog werd aangeslagen dan de DEA-cursus, liep ons land daarmee wel vooruit op veel andere landen.[813] Input voor de cursus op de Rechercheschool kwam onder andere uit een soort *train the trainers*-cursus die de DEA organiseerde voor de Nederlandse politie.[814]

1.5.4.4 Landelijke Verdovende Middelen Centrale (VMC)

Toen in 1972 de Onderafdeling Opsporingsbijstand (OOB) werd omgezet in de Centrale Recherche Informatiedienst (CRI) werden bij de Onderafdeling Opsporingsbemiddeling Bijzondere Delicten zogeheten informatiecentrales ingericht, waaronder één voor verdovende middelen (bestaande uit twee rijksrechercheurs en een administratief ambtenaar c.q. commies).[815] In reactie op de Opiumwet 1976 en kritiek uit het buitenland op het Nederlandse drugsbeleid en de toenemende drugscriminaliteit, werd die informatiecentrale omgezet in de Verdovende Middelen Centrale (VMC) en werd het aantal rijksrechercheurs bij dit onderdeel uitgebreid.[816] Deze centrale werd verantwoordelijk gemaakt voor het verzamelen en bundelen van informatie uit binnen- en buitenland en voor het adviseren en ondersteunen van lokale politiediensten.[817] De VMC zou gaan bestaan uit een sectie documentatie, een sectie CID-analyse, een sectie contactambtenaren en een sectie liaisonambtenaren (een vertegenwoordiger van het bureau centrale recherche van de Koninklijke Marechaussee, een vertegenwoordiger van de douanerecherche, een Zweedse politieambtenaar en een Amerikaanse DEA-agent).[818]

Waar de Verdovende Middelen Centrale (VMC) verschilde van de informatiecentrale verdovende middelen was dat de VMC zich niet uitsluitend in passieve, maar ook in actieve zin moest bezighouden met de bestrijding van de illegale drugshandel.[819] Daartoe werd de VMC uitgebreid met een aantal gespecialiseerde verdovende-middelenrechercheurs vanuit de grote gemeentelijke politiekorpsen en het Korps Rijkspolitie.[820] Uit vrees dat de CRI zich zou ontwikkelen tot een soort FBI mocht de VMC echter nog steeds geen zelfstandig executief onderzoek verrichten.[821] De VMC richtte zich daarom op *intelligence* en het uitventen van informatie naar korpsen in de hoop dat daar onderzoeken zouden worden uitgevoerd. Daar voldeden de korpsen echter maar mondjesmaat aan.

---

[811] AB30.
[812] AB12; AB28.
[813] J. van Straten, 'Drugsbijeenkomst in Amsterdam' (*TvdP*, 1977, nr. 12, p. 606).
[814] AB30; AB46.
[815] J. van Straten, 'De onderafdeling opsporingsbemiddeling bijzondere delicten' (*APB*, 1972, nr. 8, p. 178-190) en 'Van O.B.B. tot C.R.I.' (*TvdP*, 1972, nr. 6, p. 184-185); Politiealmanak (1972).
[816] Ulrich (1986); AB14; AB45.
[817] Weijenburg (1996).
[818] H.W. de Boer, 'Service-instituut voor justitie en politie. Centrale Recherche Informatiedienst krijgt andere structuur' (*APB*, 1978, nr. 23, p. 543-549).
[819] Ulrich (1986).
[820] AB45; AB46.
[821] AB14.

Hier wreekte zich het ontbreken van een landelijk executief drugsbestrijdingsteam en hoewel op de departementen de noodzaak werd ingezien van proactieve vergaring van criminele inlichtingen en een intensievere bestrijding van de drugshandel, kon men geen overeenstemming bereiken over de vraag of een nationaal executief rechercheteam opgericht zou moeten worden. Het ministerie van Justitie was hier voorstander van, maar het ministerie van Binnenlandse Zaken hield dit tegen.[822]

1.5.4.5 Technische begeleidingscommissie

Het enige onderdeel van het door Toorenaar opgestelde RAC-advies waar het ministerie van Justitie en het ministerie van Binnenlandse Zaken het wel over eens konden worden, was de oprichting van een Technische Begeleidingscommissie.[823] De commissie werd in 1976 opgericht en kreeg als taak (a) het stimuleren van de landelijke samenwerking, (b) het signaleren en adviseren ten aanzien van problemen en (c) het rapporteren over ontwikkelingen met betrekking tot de sluikhandel in verdovende middelen en de bestrijding hiervan.[824] Ze bestond uit vertegenwoordigers van de grotere Gemeentepolitiekorpsen (recherchechefs van de toenmalige hoofdcommissariaten), het Korps Rijkspolitie, de Koninklijke Marechaussee, de Centrale Recherche Informatiedienst en de Douane.[825]

Toorenaar werd de eerste voorzitter van deze commissie. Behalve dat hij in zijn opvattingen een beetje los stond van de rest, werd er onder Toorenaars voorzitterschap nauwelijks beleid ontwikkeld; hij was vooral geïnteresseerd in de prijzen van drugs.[826] Hij had bovendien zijn buik vol van al het ambtelijk overleg en etaleerde in de bijeenkomsten openlijk (in niet mis te verstane bewoordingen) zijn weerzin tegen de politiek: 'Ach jongens, weet je, ze hebben daar in Den Haag toch helemaal schijt aan ons!'[827]

1.5.5 Agressief optreden

1.5.5.1 Zoeken naar oplossingen

Aan het begin van de jaren zestig had nog bijna niemand van drugs gehoord, maar vanaf eind jaren zestig werd Nederland ermee overspoeld.[828] Doordat rechercheurs veel zaken draaiden voelden zij zich al snel expert, maar er was zeker in het begin sprake van amateurisme.[829] De vaktechnische bagage was gering en omdat drugsbestrijding een nieuw vak was, waren er ook nog geen richtlijnen. Ook leidinggevenden moesten het zelf allemaal maar uitvinden en deden maar wat: het was roeien met de riemen die ze hadden.[830]

In het begin kon de recherche nog werken op basis van een ontdekking op heterdaad (bijvoorbeeld bezit van drugs), maar gaandeweg moesten nieuwe opsporingsmethoden ontwikkeld worden.[831] Dat

[822] Meershoek (2007); N.N., 'Minister A.A.M. van Agt: "Opdeling van landelijke diensten zou absurd zijn"' (*RPM*, 1975, nr. 2, p. 5-9).
[823] Meershoek (2007).
[824] Beschikking ministerie van Justitie, Directie Politie, nr. 415 C 576, d.d. 3 juni 1976.
[825] Fijnaut (2007).
[826] AB14; AB18.
[827] H. Jansen (in: Meershoek (2007)); AB33; PC4.
[828] De Vries (2002).
[829] AB4; AB34.
[830] AB1.
[831] Punch (1985); Weijenburg & Bouwmeester (1981); AB34.

ging met vallen en opstaan, maar de betrokken rechercheurs hadden daar geen moeite mee: ze waren jong, de afdeling verdovende middelen voelde als een familie waarin ze van elkaar op aan konden, ze kregen veel vrijheid om hun werk te doen, konden zich uitleven en kregen veel zaken rond.[832]

Zo gingen ze in Eindhoven op vrijdag vaak naar het station om te zien of er nog bekenden uit de trein vanuit Amsterdam kwamen, zodat ze die konden controleren op heroïne.[833] Dan keken ze uit naar dealers, hun hulpjes of gebruikers die geld bij elkaar hadden gelegd om wat te halen in Amsterdam. Daarnaast legden ze in Eindhoven fotoboeken van de Surinaamse drugsdealers aan, zodat verslaafden konden aanwijzen van wie ze gekocht hadden.[834] Bij de herkenningsdienst werden daartoe de foto's van alle Surinaamse verdachten opgevraagd en dat leverde een map met iets van honderd man op die heel bruikbaar bleek.

Ook op Schiphol werd uitgekeken naar drugskoeriers en een veelbeproefde vorm van smokkel was de koffer met dubbele bodem.[835] Toen ze in Amsterdam op de hoogte raakten van deze methode, werden bijna dagelijks de zogenaamde hotelbriefjes gecontroleerd op de aanwezigheid van Maleisische en Singaporese hotelgasten. De smokkelaars waren namelijk vaak in Maleisië en Singapore geronselde heroïne- of gokverslaafden. Op de smokkelroute werden zij begeleid door voor hen onbekende controleurs. Toen dat patroon in het oog begon te springen, werden echter ook niet-Aziaten ingeschakeld als koerier.

De drugsbestrijding profiteerde natuurlijk ook van innovaties in de opsporing. Eind jaren zestig deed bijvoorbeeld de telefoontap zijn intrede. Het was voor iedereen nieuw en vooral in het begin, toen criminelen nog niet wisten dat de politie dat kon en er heel geheim over werd gedaan, werden daar grote successen mee geboekt. Toen meer openlijk gebruik werd gemaakt van de telefoontap, gingen advocaten natuurlijk 'moeilijk doen' met uitspraken als 'dat is eruit gelaten' en 'dat is gemanipuleerd'.[836] Verder werd begin jaren zeventig intern discussie gevoerd over het inschakelen van publiciteitsmedia bij het opsporingswerk.[837] Een van de bezwaren die speelde was de bescherming van de belangen van de verdachte en de eerste proefuitzending van het tv-programma *Opsporing Verzocht* liet mede daardoor tot 1975 op zich wachten.

Ondanks dergelijke innovaties kwam er in de loop van de jaren zeventig steeds meer druk op de ontwikkeling van nieuwe methoden te staan. De strijd om de dominantie op de drugsmarkt ging in toenemende mate gepaard met (dodelijk) geweld, de drugsproblematiek op straat groeide en werd steeds zichtbaarder en in tegenstelling tot de plaatselijke penoze kende de recherche al die buitenlandse drugscriminelen niet bij naam en toenaam.[838] De narcoticabrigades zetten alle zeilen bij om niet te worden overspoeld, maar het was onvoldoende.[839] Ten eerste werkte de organisatorische verdeeldheid van de Nederlandse politie in het voordeel van de criminelen.[840] Ten tweede duurde het vaak lang voordat bepaalde drugs (bijvoorbeeld amfetamine) verboden werden.[841] Ten derde

[832] AB28.
[833] AB28.
[834] AB18; AB28.
[835] AB4.
[836] AB10.
[837] J.J.H. van Aerssen, 'Hoe zijn de eerste ervaringen van de politie met "Opsporing Verzocht"' (*RPM*, 1976, nr. 6, p. 2-6); W.M. van Andel, 'Publiciteitsmedia en opsporingswerk' (*APB*, 1971, nr. 3, p. 60-61).
[838] Van der Torre (2013); Smeets (2007); AB10.
[839] De Vries (2002).
[840] G. Toorenaar, 'Heroïne' (*TvdP*, 1975, nr. 7-8, p. 245-250).
[841] AB19.

was het voor criminelen makkelijker om hun werkwijzen aan te passen dan het voor de politie en de autoriteiten was om de (rechts)regels aan te passen.

Vooral dat laatste is van belang: wet- en regelgeving lopen doorgaans achter de feiten aan, maar niets doen was (en is) voor de politie geen optie.[842] Vanaf de jaren zeventig begon de ontwikkeling in de opsporing dan ook uit de pas te lopen met de wet- en regelgeving en opereerde de recherche als het ware in een soort niemandsland.[843] Er bestond bijvoorbeeld geen enkele officiële tipgeldregeling, die kwam pas in 1985 in de vorm van de zogenaamde Regeling Tip, toon- en voorkoopgelden.[844]

Gelet op de cultuur van situationeel handelen, hadden politiemensen daar aanvankelijk niet zoveel problemen mee. Er was weliswaar een wetboek van Strafvordering, maar dat bood onvoldoende handvatten om te beoordelen of een methode wel of niet legaal was.[845] Bij het ontbreken van wettelijke regelingen, deden rechercheurs wat hen goeddunkte en wat wellicht succes opleverde in de misdaadbestrijding. Het was bovendien niet de gewoonte bij de politie om ingewikkeld te doen over de introductie van nieuwe tactieken en technieken: wachten op wetgeving of politieke goedkeuring was er niet bij.[846] Pas als het bestaan naar buiten kwam (in de rechtszaal, door lekken of door fouten) werd er een debat over gevoerd.

Een belangrijke verklaring voor een dergelijke houding is dat rechercheurs veel waarde hechten aan het oplossen van een zaak.[847] Met zaken die in later jaren aan belang zouden winnen, zoals privacy en *due process*, werd in de beginjaren van de drugsbestrijding dan ook nauwelijks rekening gehouden. Onder de Opiumwet mocht je bijvoorbeeld wel binnentreden, maar geen huiszoeking doen. Omdat veel Chinezen geen Nederlands spraken, zeiden ze vaak overal 'ja' op en konden rechercheurs na binnentreden op basis van de Opiumwet evengoed een huiszoeking doen.[848] Daarnaast werd ook wel binnengetreden op basis van de Vuurwapenwet omdat die, anders dan de Opiumwet, ook het doorzoeken van een woning toelaat.[849]
Rechercheurs wisten zich bovendien gesteund door toonaangevende recherchechefs als Gerard Toorenaar (Amsterdam) en Ab Vermeij (Rotterdam) maar ook door iemand als Kees Jongboer, directeur van de Rechercheschool. Alle drie pleitten openlijk voor een agressief optreden tegen criminelen. Toorenaar legde bijvoorbeeld de vraag neer of de politie in haar strijd tegen de georganiseerde drugshandel niet zelf zou moeten gaan penetreren, infiltreren of kopen.[850] Vermeij betoonde zich voorstander van een agressief informatiebeleid in de vorm van observatie, van gerichte infiltratie en van het gebruik van 'gekweekte' informanten.[851] En volgens Jongboer moest de politie er door infiltratie, observatie en het goed interpreteren van administratieve- en inlichtingengegevens voor zorgen op de hoogte te zijn van nog te ondernemen criminele activiteiten.[852] Het was een wedloop tussen politie en criminelen en in die wedloop zocht de politie steeds naar nieuwe methoden.[853]

Van het OM hoefde de recherche in de beginperiode van de drugsbestrijding niet veel weerstand te verwachten. Die was geneigd mee te gaan in het experimenteren van de recherche; officieren van

[842] AB2.
[843] Zwart (1999).
[844] Blaauw (2004; 1997).
[845] Van Riessen (2007).
[846] Klerks (1989).
[847] Zwart (1999).
[848] AB4.
[849] AB51.
[850] G. Toorenaar, 'Heroïne' (*TvdP*, 1975, nr. 7-8, p. 245-250).
[851] A. Vermeij, 'Een tijd- en momentopname van de recherche' (*APB*, 1972, nr. 14, p. 374-377).
[852] C.A. Jongboer, 'Hoe werkt de recherche?' (*TvdP*, 1973, nr. 3, p. 80-84).
[853] Meerman (1995).

justitie zeiden vaak 'Probeer het maar', en een hoofdofficier van justitie vergeleek ethiek met elastiek: 'Hoe erger de zaak, hoe meer je geneigd bent om op te schuiven.'[854]

Bovendien werden ook in het buitenland de grenzen opgezocht. In een artikel over de regional crime squads van de Engelse politie werd bijvoorbeeld gesignaleerd dat de rechercheurs van deze teams bekendstonden om hun onorthodoxe manier van optreden.[855] Zij zouden worden aangemoedigd om hun fantasie te gebruiken bij het nazitten van misdadigers en mochten – onder het motto 'je kunt nu eenmaal geen dieven vangen in de kerk' – informanten gebruiken. Een ander voorbeeld dat werd genoemd in de politiebladen was het *Turn in a Pusher* (TIP)-programma van de Kamer van Koophandel in Mobile (Alabama) waarmee inwoners anoniem inlichtingen konden verschaffen tegen de drugshandel.[856] Indien de inlichtingen leidden tot een aanhouding, kreeg de tipgever een beloning van de Kamer van Koophandel van ten hoogste 500 dollar.

Kortom, de omstandigheden (opkomst internationale drugscriminaliteit en ernstige drugsproblematiek in de grote steden) en het klimaat (begrip voor de noodzaak tot innovatie) maakten dat de Nederlandse recherche in de jaren zeventig de nodige ruimte kreeg om te experimenteren met een agressief optreden tegen drugscriminelen.[857]

1.5.5.2 Informanten

Onderdeel van dat agressieve optreden betrof de inzet van informanten. Recherchewerk zonder informanten is nauwelijks denkbaar, de politie heeft nu eenmaal informatie nodig om haar werk goed te kunnen doen en dat geldt helemaal voor de aanpak van drugscriminaliteit.[858] De recherche begint daarbij doorgaans met 'niks': er zijn namelijk geen slachtoffers die aangifte komen doen.[859] Tegelijkertijd bracht het werken met informanten de nodige risico's met zich mee. De vraag is immers waarom iemand informatie versterkt aan de recherche: voor het geld of om concurrenten weg te tippen.[860] Rechercheurs moesten dus goed uitkijken dat ze niet misbruikt werden door informanten.

Tot in de jaren zeventig had elke goede rechercheur zijn eigen informanten. Die werden ingezet ten behoeve van de eigen zaken en daarom exclusief gehouden.[861] Omdat ze bang waren dat een ander met hun informatie aan de haal zou gaan, wilde menig rechercheur geen informatie delen: niet met andere korpsen, maar soms ook niet met hun eigen collega's.[862] Informatie gaf status en dat leidde tot een soort concurrentiestrijd, waardoor het risico bestond dat men langs elkaar heen werkte.

Dat kon omdat er in het begin geen richtlijnen waren voor het werken met informanten.[863] Er was geen verplichting om verantwoording af te leggen over het werken met informanten en de leiding hield er geen informantenbestand op na.[864] Wel hanteerden de rechercheurs een paar erecodes.[865]

---

[854] AB2.
[855] C.A. Jongboer, 'Scotland Yard' [P. Deeley, in: *The Observer*, 4 januari 1970] (*APB*, 1970, nr. 5, p. 115).
[856] Tijdschriften, 'Drug undercover operations' [K.W. Williams, in: *FBI Law Enforcement Bulletin*, november 1974] (*APB*, 1975, nr. 3, p. 65).
[857] Van Baarle (in: Fijnaut & Heijder (red.), 1989).
[858] Blaauw (2014; 1997).
[859] PC1.
[860] AB1; AB12; AB28.
[861] Van Baarle (in: Fijnaut & Heijder (red.), 1989).
[862] AB27.
[863] AB10; AB12; AB20.
[864] Meershoek (2007); AB12.
[865] AB35.

De belangrijkste waren dat je oprecht moest zijn ten opzichte van je informant en dat je informant geen strafbare feiten mocht plegen. Belazerden informanten de boel of maakten ze zich zelf schuldig aan criminele feiten, dan werd niet langer met hen gewerkt of kwamen ze op een zwarte lijst.[866]

Het werken met een informant veronderstelde dus een vertrouwensrelatie tussen een politieman en een delinquent, en dat was voor velen lastig te bevatten.[867] Het was dan ook een onderwerp waar de politieleiding het liefst met een grote boog omheen liep.[868] Het werd aan de individuele rechercheur overgelaten om het spel zo goed mogelijk te spelen: de informant diende onder controle gehouden te worden en dat vergde zowel geven en nemen als opletten dat je niet te ver ging.[869] Een te nauwe relatie met criminele tipgevers kon namelijk leiden tot normafwijkend c.q. corruptief gedrag.[870] Daarom hamerde Jan Blaauw bij het werken met informanten altijd op de zeven ijzeren D's: drugs, drank, dames, dubbeltjes, dobbelen, dalven (bietsen) en dirty-tricks.[871] Scoringsdrift was uiteraard ook een risico: de neiging om een criminele informant te willen beschermen omdat hij nuttige informatie leverde.[872]

In de drugsbestrijding waren veel informanten verslaafd: zij hadden weliswaar een strafbaar feit gepleegd (bezit drugs), maar waren als persoon niet per se crimineel.[873] Bovendien hadden zij vaak een motief om mee te werken: junkies zaten altijd om geld verlegen.[874] De informatie die verslaafden verstrekten, leidde tot de kleine dealer en in sommige gevallen was die op zijn beurt bereid om informatie te verstrekken over degene bij wie hij zijn handel kocht, et cetera. Informatie kostte overigens niet altijd geld: ook door op een normale manier met verdachten om te gaan, hen in hun waarde te laten en/of een relatie op te bouwen, slaagden drugsrechercheurs erin om informatie los te peuteren.[875]

Door ontsporingen die in de openbaarheid raakten, kwam het eerst in de grote steden tot het opstellen van enige instructies over de omgang met informanten.[876] Meer veranderde er echter toen, om de wildgroei van informanten en vertrouwelijke gesprekken te structureren, criminele inlichtingendiensten werden opgericht.[877] Na de oprichting van de CID werd de administratieve verwerking van de informatie sterk verbeterd.[878] Er kwamen bijvoorbeeld informantendossiers waarin alle bijzonderheden over de informant en zijn informatie werd vastgelegd, en er werd een journaal bijgehouden waarin de dag, datum, tijd en plaats van het contact met deze of gene informant werd opgetekend.

Daarnaast ging de CID werken met zogeheten aanmoedigingspremies om informanten te stimuleren informatie te blijven leveren of om hun te belonen voor hun inspanningen.[879] Dat was ook wel nodig, want aanvankelijk kregen informanten nauwelijks iets betaald voor hun tips; het was bijna liefdewerk oud papier.[880] Niet alle politiemensen waren namelijk overtuigd van de noodzaak zich in te laten met

[866] Blaauw (2004); AB8.
[867] L. Ott, 'Van buitenaf gezien. De vertrouwenspositie' (*APB*, 1970, nr. 15, p. 350-351).
[868] Blaauw (1997).
[869] AB30.
[870] Sietsma (in: Fijnaut & Kuijvenhoven (red.), 1985); AB13.
[871] AB1.
[872] PC1.
[873] AB34.
[874] AB10.
[875] AB28; AB30.
[876] Meershoek (2007).
[877] Mak (2015).
[878] AB34.
[879] Mak (2015).
[880] De Vries (2002).

criminelen en spraken van judasloon.[881] Daartegenover stonden de meer praktisch ingestelde politiemensen die wezen op de mogelijke besparingen op mensen en middelen en die pleitten voor een recherchekas voor tipgevers.[882]

Met de opkomst van de drugscriminaliteit groeide overigens de noodzaak om te komen tot hogere geldelijke beloningen. Enerzijds omdat het kleine beetje tipgeld dat de Nederlandse politie kon betalen niet in verhouding stond tot de gelden die drugscriminelen tot hun beschikking hadden.[883] Anderzijds omdat de DEA in Nederland haar eigen informanten runde en veel meer geld had dan de Nederlandse politie om die te betalen.[884] Dat laatste heeft de tipgeversmarkt verziekt en het werk voor de Nederlandse recherche moeilijker gemaakt.[885]

1.5.5.3 Pseudokoop

Hoewel nooit in onbruik geraakt, nam het gebruik van pseudokoop vanaf eind jaren zestig, begin jaren zeventig hand over hand toe.[886] Motor achter deze ontwikkeling was Gerard Toorenaar, op dat moment hoofd van het bureau verdovende middelen, en hij werd hierin gestimuleerd door de Amerikanen.[887] Er bestonden al langer contacten tussen de Nederlandse recherche en de Amerikaanse opsporingsdiensten, maar gezien het feit dat Nederlandse recherchechefs indertijd zowel bij de DEA als bij de FBI cursussen volgden, mag het geen verrassing heten dat de eerste grote pseudokoopacties in Nederland onder Amerikaanse regie werden uitgevoerd.[888]

De methode stak vrij simpel in elkaar: een undercoveragent benaderde de verdachte, en op het moment van overdracht dook de politie op om beide personen aan te houden.[889] Doordat er sprake was van aanhouding op heterdaad van verdachten met belastend materiaal bij zich, vloeide daar vrijwel altijd een bekentenis van de verdachte uit voort, zodat de voorgeschiedenis van die aanhouding verzwegen kon worden.[890]

Er zat één zwak punt in deze verder zeer effectieve manier van optreden: de betrokkenheid van de undercoveragent moest geheim blijven, dus hij kon natuurlijk niet worden gearresteerd. De undercoveragent moest daarom altijd de kans krijgen om te 'verdwijnen'.[891] Ook een nep-arrestatie was namelijk geen optie, want daar moest toch proces-verbaal van opgemaakt worden. De koper wist dus zogenaamd net op tijd te vluchten (iets wat ook de rechterlijke macht begon op te vallen) en op die manier kwam een verdachte er nooit achter dat hij door middel van pseudokoop in de val was gelokt.[892] Met dergelijke praktijken zat de recherche echter wel op de grens van meineed, want er kon eigenlijk niet gesproken worden van een onbekende koper: om risico's voor de undercoveragent

[881] S. van Rijt, 'Tipgevers – recherchekas' (*APB*, 1963, nr. 25, p. 539-541).
[882] Idem; E.G.W. Millen, 'Enkele aspecten van de strijd tegen de misdaad (III). Politiële tactiek in de strijd tegen de misdaad' (*APB*, 1968, nr. 23, p. 541-548); J.A. Blaauw, 'De criminele inlichtingen dienst' (*APB*, 1967, nr. 24, p. 555-558).
[883] De Vries (2002).
[884] AB19.
[885] Blaauw (2004).
[886] Punch (1985); J.A. Blaauw, 'Een ontwikkelingschets en een toekomstbeeld. Bestrijding handel verdovende middelen een hopeloze zaak?' (*APB*, 1980, nr. 8, p. 171-181); A.B.J. Prakken, 'Bestrijding van de smokkelhandel in verdovende middelen en meer speciaal van marihuana' (*APB*, 1960, nr. 24, p. 443-447).
[887] AB25.
[888] Meerman (1995).
[889] Idem.
[890] Weijenburg & Bouwmeester (1981).
[891] De Vries (2002).
[892] Meerman (1995); Punch (1985); AB4.

te vermijden, werd deze van tevoren geïntroduceerd bij de rechercheurs die de aanhouding zouden verrichten.[893]

De methode was vooral in het begin heel succesvol en werd dan ook angstvallig geheim gehouden: van de toepassing werd op geen enkele wijze in het proces-verbaal melding gemaakt en aanvankelijk werd zelfs het Openbaar Ministerie daar niet over ingelicht.[894] Als een journalist vroeg hoe de politie de drugstransactie op het spoor was gekomen, werd meestal gezegd dat er sprake was van een tip of aanwijzing van een informant.[895] Hielden journalisten aan, dan werd gesteld dat daar 'in verband met het nog lopende onderzoek' geen verdere mededelingen over gedaan konden worden. In de woorden van oud-commissaris Toorenaar: 'Het was pure verlakkerij, maar het doel heiligde de middelen.'

Aanvankelijk traden vooral rechercheurs van de Amerikaanse Military Police (MP) op als pseudokoper. De MP's waren gelegerd in West-Duitsland, maar waren ook enige tijd permanent woonachtig in Amsterdam en hadden daar zelfs een safehouse.[896] Op een zeker moment werden zij vervangen door functionarissen van de toenmalige BNDD (Bureau of Narcotics and Dangerous Drugs, de voorloper van de Drug Enforcement Administration) en daarna kwamen de DEA-functionarissen.[897] De BNDD- en DEA-functionarissen hadden een formele status en waren verbonden aan de ambassade in Bonn. Later zouden deze functionarissen ook in Nederland een formele status krijgen.

Lange tijd opereerden de Amerikaanse pseudokopers dus zonder enige bevoegdheid.[898] Terwijl het OM meestal van niets wist, werd het middel pseudokoop bovendien niet alleen ingezet bij de bestrijding van drugscriminaliteit maar ook in geval van vals geld en van gestolen spullen als schilderijen en sieraden.[899] Onder het mom van 'wat niet weet, wat niet deert' rommelde iedereen feitelijk maar wat aan.[900] Daarmee gingen de Nederlandse rechercheurs wel voorbij aan het feit dat onze strafwetgeving niet voorzag in de hantering van deze bijzondere opsporingsmethodiek.[901]

Niet dat er veel behoefte was om de rechtmatigheid van de gebruikte opsporingsmethoden te toetsen, want dan zou inzicht verschaft moeten worden in de gevolgde tactiek.[902] Wel ontstond behoefte aan enige rugdekking en daartoe werd voortaan het OM van tevoren ingelicht. Hoe een en ander werd aangepakt, werd echter volledig door de politie ingevuld. Niet dat het OM in staat was om de juridische kaders waarbinnen geopereerd mocht worden voldoende af te bakenen, want ook bij het OM was onvoldoende juridische deskundigheid en ervaring met betrekking tot de aanpak van de verdovende-middelencriminaliteit.[903]

Wat een belangrijke kwestie bij het gebruik van de pseudokoopmethode zou worden, was of de verdachte zelf al van plan was om een strafbaar feit te plegen of dat hij hiertoe door de pseudokoper was aangezet, het zogeheten uitlokken. Waar de grens lag, was, mede gelet op de mix van zowel professionele als niet-professionele dealers, een lastig punt.[904] De Amerikaanse wetgeving liet op dat

[893] Meerman (1995); AB4.
[894] Weijenburg & Bouwmeester (1981); B.N. Barendregt, 'Cursus laatste station in selectieprocedure. Pseudokoop bij Rijkspolitie (nog) nevenfunctie' (*APB*, 1986, nr. 15, p. 33-341).
[895] De Vries (2002).
[896] AB23.
[897] AB34.
[898] AB34.
[899] Meerman (1995); AB23.
[900] Meerman (1995).
[901] AB34.
[902] Weijenburg & Bouwmeester (1981).
[903] AB34.
[904] Zwart (1999).

punt veel toe en in hoeverre er duidelijke instructies werden meegegeven aan de buitenlandse undercoveragenten (en zo ja, of ze zich hier dan ook aan hielden), is maar de vraag.

Een ander heet hangijzer bij het gebruik van deze methode was dat om deze methode soepel te laten verlopen, criminelen (veelal verslaafden) nodig waren die als tipgever fungeerden of de undercoveragent introduceerden bij de verdachte.[905] Deze werden voor hun diensten beloond met een zekere protectie en, zoals later uit onderzoek zou blijken, ook met in beslag genomen heroïne.

1.5.5.4 Infiltratie

Wat tot verwarring kan leiden, is dat pseudokoop ook wel wordt aangeduid als kortetermijninfiltratie. Andere varianten zijn projectmatige en langetermijninfiltratie. Anders dan bij pseudokoop, waar het er vooral om draait om te komen tot een transactie, gaat het bij deze laatste varianten om het binnendringen in een criminele organisatie om bewijsmateriaal te verzamelen.[906] Het infiltreren kan op twee manieren, namelijk door een politieman (die gaat dan undercover) of een (criminele) burger (bijvoorbeeld een informant). Veelal moet de infiltrant door een informant in het criminele milieu geïntroduceerd worden, waarna de informant zich terugtrekt. Op basis van zijn Amerikaanse ervaringen gaf Blaauw de voorkeur aan de inzet van een 'rechercheur infiltrant' boven het gebruik van de (volgens hem in veel gevallen onbetrouwbare) informant.[907]

Net als bij pseudokoop kan de heropleving van infiltratie als opsporingsmiddel toegeschreven worden aan zowel de zoektocht naar oplossingen in de strijd tegen de georganiseerde drugscriminaliteit als de toenemende Amerikaanse invloed op dat terrein.[908] Nadat Blaauw in 1967 voor het eerst verhaalde over infiltratie en er nadien in de politiebladen enkele voorbeelden uit Amerika werden genoemd, duurde het tot 1975 voor de discussie over deze methode werd hervat.[909] Commissaris C.W. Keuken, directeur Kaderschool Gemeentepolitie, gooide de knuppel in het hoenderhok door te stellen dat de strijd tegen het steeds toenemende drugsgebruik vereiste dat de politie de wereld van de gebruikers binnentrad ('een vreemde en beangstigende wereld').[910]

Politiemensen die undercover zouden gaan werken, dienden volgens Keuken met zorg te worden geselecteerd en mochten niet lijken op een politieambtenaar in burger. Zij moesten daarom worden gezocht in de groep zeer jonge politiemensen, liefst ongehuwd, die nog geen praktische politiedienst hadden verricht en bereid waren om voor een periode van maximaal twee jaar dit riskante werk te doen. Qua opleiding dacht Keuken aan een training van maximaal drie maanden. Verder diende er een behoorlijk budget beschikbaar te zijn, dat – met de nodige waarborgen ter controle van de besteding – de undercoveragent voldoende speelruimte zou moeten bieden.

Een jaar later erkende commissaris Jan van Straten (op dat moment hoofd van de Verdovende Middelen Centrale van de CRI) in het *Utrechts Nieuwsblad* dat de politie terrein aan het verliezen was in de strijd tegen de drugshandel en pleitte commissaris Jan Blaauw in het *Algemeen Dagblad* voor vergaande bevoegdheden voor de politie, zoals het infiltreren in smokkelbendes.[911] Hij meende dat

[905] Meershoek (in: De Rooy (red.), 2011).
[906] Blaauw (2014; 1997).
[907] J.A. Blaauw, 'De criminele inlichtingen dienst' (*APB*, 1967, nr. 24, p. 555-558).
[908] A. Zwanenburg, 'Slome Hein en infiltratie. Taak en werkwijze van de Centrale Toetsingscommissie' (*Modus*, 1999, nr. 2, p. 12-14); AB23.
[909] Tijdschriften, 'Drug undercover operations' [K.W. Williams, in: *FBI Law Enforcement Bulletin*, november 1974] (*APB*, 1975, nr. 3, p. 65) en 'Consolidating efforts to control drug abuse' [R.D. Kuest, in: *FBI Law Enforcement Bulletin*, januari 1972] (*APB*, 1972, nr. 9, p. 209).
[910] C.W. Keuken, 'De verslaving' (*APB*, 1975, nr. 4, p. 75-83).
[911] Gelezen-Gehoord, 'Heroïne II (*TvdP*, 1976, nr. 12, p. 470) en 'Heroïne I' (*TvdP*, 1976, nr. 12, p. 470).

de spelregels die bij de bestrijding van gewone misdaad gelden, niet zouden moeten gelden bij de narcoticabestrijding. Een verrassende uitspraak, want daarmee zat Blaauw vrij dicht tegen de school-Toorenaar aan waarbinnen het doel bijna alle middelen heiligde.[912]

1.5.6 De school-Toorenaar

Toen Gerard Toorenaar in 1968 de verantwoordelijkheid kreeg voor de Amsterdamse narcoticabrigade, stelde het drugsprobleem nog niet zoveel voor en ging het voornamelijk om softdrugs.[913] In de jaren zeventig nam de problematiek toe: heroïne kwam op de markt, Chinese criminele organisaties vestigden zich in Amsterdam en Rotterdam, en Nederlandse criminelen stortten zich op de grootschalige smokkel van hasj. Met verve stortten zowel de narcoticabrigade als de recherche van bureau Warmoesstraat zich op de bestrijding van de drugscriminaliteit.[914]

Het lastige daarbij was dat drugscriminaliteit een nieuw probleem vormde en er op dat terrein dus weinig regels waren. In zijn zoektocht naar oplossingen opereerde Toorenaar – net als zovelen in die tijd – op het scherp van de snede.[915] Toorenaar onderscheidde zich echter door verder te gaan dan anderen; wat niet verwonderlijk is voor iemand die heroïnehandel vergelijkt met pure moord.[916]

Behalve een kwestie van karakter, lijkt hierbij sprake van twee verschillende inspiratiebronnen. Mogelijk heeft Toorenaar het nodige geleerd van Appie Prakken, de man die eind jaren vijftig recherchechef was in Amsterdam.[917] Hij is echter waarschijnlijk vooral geïnspireerd door de Amerikanen.[918] De Amsterdamse narcoticabrigade werkte namelijk al sinds de jaren vijftig samen met Amerikaanse drugsbestrijders en in de jaren zeventig werden die contacten allengs intensiever. Zo was Toorenaar in 1973, samen met zijn Rotterdamse collega Van Dorp, de eerste Nederlander die een opleiding kreeg bij de DEA in Washington.[919]

De Amerikanen adviseerden hun om actiever op de heroïnehandel in te spelen, meer partij te worden en daarmee de ontknoping van een zaak te versnellen of te beïnvloeden.[920] Denk hierbij aan de '*buy and bust*'-methode (pseudokoop), maar ook aan het verregaand dirigeren van criminele informanten.[921] Later zou worden vermoed dat Toorenaar zijn eigen informanten voorzag van heroïne om vervolgens kleine dealers die bij die informanten kwamen kopen, te laten arresteren.[922] Hij 'kweekte' als het ware informanten om criminelen te kunnen pakken en hield er ook als chef zijn eigen informanten op na. Verder gebruikte hij kleine dealers om de grote dealers te pakken.[923] Toorenaar werkte op die manier feitelijk met een soort groei-informanten.[924]

Daarbij maakte Toorenaar in lopende onderzoeken soms merkwaardige keuzes die hij verder niet toelichtte, maar die de indruk wekten dat hij zijn informanten probeerde te beschermen. Verder

[912] De Vries (2002).
[913] Idem.
[914] Meershoek (2007).
[915] AB15.
[916] De Vries (2002).
[917] AB20.
[918] Meershoek (in: De Rooy (red.), 2011); AB24.
[919] AB1; AB2.
[920] De Vries (2002).
[921] AB35.
[922] Meershoek (2007).
[923] De Vries (2002); AB7.
[924] Meershoek (2007).

dook hij als chef te diep in zaken en sprak zelf met tipgevers waardoor hij te weinig distantie had.[925] Dat hij misschien te veel contacten onderhield met de onderwereld deed hij zelf af met de opmerking dat je van een dominee of pastoor nooit wat hoorde.[926] Als dat hielp om een zaak op te lossen, was hij bereid met iedereen te praten.

Het grote probleem met Toorenaar was echter dat hij wel kennisnam van nieuwe methoden, maar niet deed aan richtlijnen of het aanpassen van die methoden aan het Nederlandse rechtssysteem.[927] Het was dan ook maar de vraag of deze werkwijzen de toets der kritiek konden doorstaan. Bij gebrek aan ervaring met de nieuwe methodieken was hij zich bovendien onvoldoende bewust van de risico's die undercoveragenten liepen, de impact die het werken onder criminelen met zich meebracht en de moeite die het undercoveragenten kostte om naderhand weer het 'normale' politiewerk te verrichten en om te gaan met het daarbij behorende uitgavenpatroon.[928]

Een gevolg van het optreden van Toorenaar was dat zijn mensen hem na gingen doen en zich 'gesteund' wisten door uitspraken die Toorenaar in het openbaar deed als 'Het dondert niet hoe je aan informatie komt, als je maar boeven en kilo's pakt' en 'Het is niet verboden en dus mag het'.[929] Onder Toorenaars bewind werd daardoor vrijelijk geëxperimenteerd.[930] Daarbij was de scoringsdrift onder de verdovende middelenrechercheurs dusdanig groot dat zij nauwelijks oog hadden voor de juridische aspecten.[931] Zo gingen rechercheurs bijvoorbeeld panden binnen op zoek naar drugs, zonder dat daar een getekende last tot binnentreden voor was.

Of neem het voorbeeld van een inbraak in een garagebox door de narcoticabrigade.[932] Er was informatie binnengekomen dat in een garagebox in Amsterdam-Noord een grote partij verdovende middelen zou zijn opgeslagen, die zou toebehoren aan een in die tijd gerenommeerde handelaar. Teneinde de informant te beschermen en toch gebruik te maken van diens informatie werd een toevalscenario bedacht. De narcoticabrigade zou doen voorkomen dat er een inbraak werd gepleegd. Een hierover geïnformeerde surveillanceauto zou op aangeven van de narcoticabrigade met loeiende sirene en zwaailicht een onderzoek bij de desbetreffende garagebox instellen en constateren dat de garagedeur was opengebroken en dat er mogelijk verdovende middelen in de garage lagen opgeslagen. Daarop zou de narcoticabrigade gevraagd worden om assistentie te verlenen en zou de zaak aan hen worden overgedragen. Van het aantreffen van de kapotte garagedeur en de mogelijke verdovende middelen, zou door de bemanning van de uniformauto een proces-verbaal van bevindingen worden opgemaakt. Als start van het onderzoek werd dit proces-verbaal van bevindingen gebruikt en van de rest van het voortraject kwam niets in de stukken.

Onder Toorenaar werd de bron van informatie bij voorkeur dus niet vermeld in het proces-verbaal en lange tijd was er geen rechtbank of advocaat die daar vraagtekens bij zette.[933] Er werd vooral gekeken of de verdachte het strafbare feit had gepleegd, welk oogmerk de verdachte daarmee had, en naar bijzonderheden over de persoon van de verdachte (verslaafd, et cetera).[934] Hoe de recherche aan de informatie was gekomen die had geleid tot de arrestatie, werd niet vermeld. Meestal werd volstaan met de zinsnede 'Naar aanleiding van binnengekomen informatie…' (Met de opkomst van

[925] AB14.
[926] De Vries (2002).
[927] Meershoek (2007); AB13.
[928] AB44.
[929] De Vries (2002); Zwart (1999); AB9.
[930] AB23.
[931] AB34.
[932] Zwart (1999); AB34.
[933] Punch (1985); AB4; AB23.
[934] Zie ook: Punch (1985).

de CID kwam daar de zinsnede 'Uit CID-informatie is ons gebleken…' voor in de plaats.)[935] Veelal ging het daarbij om informatie die, onder uitdrukkelijke voorwaarde van anonimiteit, door een informant was gegeven.[936]

Het verzwijgen van operaties en methoden strekte zich bij Toorenaar ook uit tot andere korpsen.[937] Zo was de recordlading van 126 kilo heroïne die in maart 1977 in de haven van Rotterdam in beslag werd genomen, onderwerp van een Amsterdams onderzoek. Toorenaar had zijn Rotterdamse collega Blaauw daar echter niet over geïnformeerd.[938] Voeg daarbij dat Toorenaar zijn eigen opvattingen had over de omgang met criminelen en er was genoeg reden voor Blaauw om afstand te houden van Toorenaar. Hoewel ze op dat moment allebei prominente recherchebazen waren, konden ze absoluut niet met elkaar door één deur. Als er persoonlijk contact tussen Blaauw en Toorenaar noodzakelijk was, vond dat plaats op neutraal terrein: een wegrestaurant in Leiderdorp.

Toorenaar was van de school 'het doel heiligt de middelen'.[939] Blaauw was juist heel strikt: wat niet in de wet stond, dat deed hij niet.[940] In zekere zin is dit verschil in stijl niet alleen een indicatie van het verschil in karakter, maar ook van het verschil in opleiding: terwijl Toorenaar door de DEA was opgeleid, een jonge organisatie die zich moest bewijzen op een nieuw terrein, was Blaauw opgeleid door de FBI, een organisatie met de nodige historie en ervaring.

Overigens was Amsterdam in die tijd een wereld op zich en had het korps een heel andere cultuur dan korpsen in de provincie.[941] De Amsterdamse recherche was natuurlijk ook een grote club en een voorbeeld voor het hele land.[942] Toorenaar had in het land dan ook een grote naam: hij werd gezien als een kundig iemand, maar wel iemand die graag de grote jongen uithing met de Amerikanen.[943] Maar wat er precies allemaal in Amsterdam gebeurde, daar hoorde men in den lande verder weinig over.[944] Wel was voor velen duidelijk dat Toorenaar er zijn eigen mores op na hield. Hij vormde het boegbeeld van de 'Amsterdamse school'.[945] Zo deed Toorenaar uitspraken als 'In Amsterdam doen wij dat anders' en 'De wetten van het koninkrijk der Nederlanden gelden niet in de republiek Amsterdam'.[946] In Amsterdam was de problematiek zo anders dat Toorenaar meende zijn eigen gang te moeten gaan.

1.5.7 Een grote ontdekkingsreis[947]

Aan het begin van deze periode waren de 'afdelingen' verdovende middelen vrij klein. Bij het ontbreken van een specifieke opleiding, moesten de betrokken rechercheurs het vak bovendien in de praktijk leren. Zij wisten nog wel het nodige over hasj en opium, maar ontbeerden bijvoorbeeld kennis over heroïne.[948] Ook toen met de komst van heroïne het drugsprobleem uit de hand begon te

[935] Haenen & Meeus (1996).
[936] AB34.
[937] AB13.
[938] AB21.
[939] AB13.
[940] AB2; AB21.
[941] AB27.
[942] AB13.
[943] AB30.
[944] AB27; AB28.
[945] AB2; AB24.
[946] AB1; AB2.
[947] Verschillende geïnterviewden typeren de begintijd van de drugsbestrijding als één grote ontdekkingsreis. Zie bijvoorbeeld: AB4; AB16; AB28.
[948] Punch (1985); AB19.

lopen, kwam er geen landelijke opleiding: het probleem concentreerde zich in Amsterdam en Rotterdam, dus er was geen gedeeld belang.[949]

Onder druk van de toename van het gebruik en verspreiding van het probleem begonnen de afdelingen te groeien en werden ook aparte officieren van justitie aangesteld. Zoals in deze periode nog de gewoonte bemoeiden deze officieren zich echter niet met de praktische kanten van de opsporing; dat lieten ze aan de recherchechefs over. De gemeenten keken vooral naar de volksgezondheidsaspecten en hielden zich ook ver van de opsporingspraktijk. Hoewel de drugsrechercheurs van het eerste uur genoten van de vrijheid die ze hadden en de ontdekkingstocht waar ze in beland waren, liep het ze al snel over de schoenen en begon de zoektocht naar oplossingen. Met een schuin oog werd daarbij gekeken hoe buitenlandse drugsbestrijders werkten, want op hun steun konden de drugsrechercheurs van het eerste uur tenminste wel rekenen.[950]

Bij gebrek aan eenheid binnen de opsporing gingen de verschillende afdelingen verdovende middelen bij het zoeken naar oplossingen hun eigen weg. Hier wreekte zich het verdeelde bestel waarin de CRI – en daarmee de Verdovende Middelen Centrale (VMC) – een zwakke positie had. De VMC nam weliswaar deel aan het overleg tussen de afdelingen verdovende middelen uit Amsterdam, Rotterdam, Den Haag en Rijkspolitie Schiphol, maar dat overleg ging vooral over concrete zaken en niet over de ontwikkeling van het vak. En hoewel de CRI fungeerde als liaisonbureau met het buitenland en de VMC een commissaris van politie als vooruitgeschoven post in plaatste Bangkok, onderhielden de grote korpsen toch graag hun eigen buitenlandse netwerk.

De verbrokkelde Nederlandse drugsbestrijdingsgemeenschap maakte het voor buitenlandse drugsbestrijders, met name de Amerikanen, makkelijker om in ons land de eigen agenda te promoten en Nederlandse drugsbestrijders kennis te laten nemen van nieuwe methoden. Methoden die – aangezien de politieministers nauwelijks iets deden met het RAC-rapport over de drugsbestrijding – in vruchtbare aarde vielen.

Aldus zouden methoden als infiltratie, pseudokoop, gecontroleerde aflevering, inkijkoperaties, deals met criminelen, de inzet van burgers en criminelen als infiltrant, et cetera een comeback maken.[951] Deels heel verklaarbaar: je kunt geen ei koken als je het water niet mag verwarmen.[952] Deels werd echter ook wel misbruik gemaakt van het bekende grijze gebied.[953] Er was immers niet voorzien in wetgeving die het gebruik van dergelijke methoden mogelijk maakte of richtlijnen die het gebruik ervan in goede banen konden leiden.

De bestrijding van de drugscriminaliteit ging in deze periode derhalve gepaard met het nodige experimenteren. Het was werken naar eigen inzicht, leren van gemaakte fouten en het later nog eens goed overdoen.[954] Niemand ging daar verder in dan de Amsterdamse recherchechef Gerard Toorenaar in wiens ogen het doel de middelen heiligde en die dan ook bekend zou komen te staan als de Nederlandse Dirty Harry.[955] Met als motto ‘Als het niet verboden is, dan mag het!’ paste hij toe wat hij van de Amerikanen geleerd had.[956] Door essentiële informatie buiten het proces verbaal te houden, kon het gebruik echter niet getoetst worden door de rechter en dat was natuurlijk

[949] AB14.
[950] AB34.
[951] Blaauw (1997).
[952] C.A. Jongboer, ‘Hoe werkt de recherche?’ (*TvdP*, 1973, nr. 3, p. 80-84).
[953] AB6.
[954] Mak (2015).
[955] Punch (1985).
[956] De Vries (2002).

onvergeeflijk. Zoals de commissie-Van Traa jaren later zou stellen: geen bevoegdheid zonder verantwoordelijkheid, geen verantwoordelijkheid zonder verantwoording.

2. HERBEZINNING EN VERANDERING (1977-1987)

De periode van 1977 tot en met 1987 is een periode die gekenmerkt wordt door herbezinning op de bestrijding van de (drugs)criminaliteit en veranderingen. Veranderingen in het drugsbeleid, veranderingen in de politieorganisatie die de recherche tot op de dag van vandaag raken en veranderingen in het drugsprobleem die de weg vrijmaakten voor nieuwe maatregelen. Het is een periode die begint in het jaar waarin maar liefst acht Amsterdamse dienders gearresteerd worden in verband met de ontsporingen op bureau Warmoesstraat en die eindigt in het jaar waarin met behulp van misdaadanalyse voor het eerst de georganiseerde criminaliteit in beeld wordt gebracht.

Twee affaires in de **bestrijding van de drugscriminaliteit** vormen het startpunt van deze periode (§ 2.1). Nederland was een knooppunt geworden van de internationale heroïnehandel.[1] Veel van deze handel speelde zich af in Amsterdam, waarbij het werkgebied van bureau Warmoesstraat het brandpunt van de drugsproblematiek vormde.[2] Geconfronteerd met Chinese georganiseerde drugscriminaliteit, straatdealers en drugsverslaafden hadden zowel de dienders op bureau Warmoesstraat als de afdeling verdovende middelen op het hoofdbureau grote moeite om zich staande te houden. De hopeloze situatie, de financiële verlokkingen en de ongecontroleerde zoektocht naar oplossingen zouden de drugsbestrijding in Amsterdam doen ontsporen.

Het waren onder meer deze twee affaires die aanleiding gaven tot een herbezinning en daarmee tot een bloeiperiode voor de drugsbestrijding. Onder leiding van recherchechefs als Kees Sietsma en Jan Blaauw werd binnen de **recherche** een professionaliseringsslag ingezet (§ 2.2). Zowel op het gebied van infiltratie als op het het gebied van de vergaring van criminele inlichtingen werden in deze periode belangrijke stappen gezet. Nieuw in deze periode was de opkomst van het ontnemen van criminele vermogens.

Terwijl het bijzondere opsporingswerk werd geprofessionaliseerd, had de ‘gewone’ recherche in deze periode te lijden onder veranderingen in de **politieorganisatie** (§ 2.3). Onder invloed van de naoorlogse generatie politieofficieren – die een meer op de maatschappij georiënteerde politie wensten – en de nadruk die werd gelegd op de zogeheten kleine criminaliteit, werden organisatieveranderingen doorgevoerd die nadelig zouden uitpakken voor de recherche. Deze negatieve tendens werd bovendien versterkt door maatschappelijke ontwikkelingen als bezuinigingen op de politie en een focus op de grootschalige handhaving van de openbare orde. Positief aan dat laatste was dat het leidde tot een andere verhouding tussen politiechef, burgemeester en hoofdofficier van justitie.

Ondertussen maakte het plan om te komen tot grotere korpsen plaats voor het stimuleren van samenwerking tussen korpsen. Die samenwerking leidde weliswaar tot landelijke afstemming van beleid, maar niet tot een betere samenwerking met de dienst Centrale Recherche Informatie (CRI). Op het internationale vlak werd het aantal Nederlandse liaisons in het buitenland uitgebreid, werd getracht de activiteiten van de buitenlandse liaisons in Nederland wat meer aan banden te leggen en werden de eerste stappen gezet op weg naar de oprichting van een Europese politieorganisatie.

Veranderingen waren er ook op de internationale drugsmarkt en de Nederlandse gebruikersmarkt en dat had gevolgen voor zowel het **drugsprobleem** als het **drugsbeleid** (§ 2.4). Er werden eindelijk maatregelen getroffen tegen de Chinese triaden, maar het gat werd al snel opgevuld door andere criminele groeperingen. Omdat de aandacht gevestigd was op de handelaren in heroïne, was er

[1] C. Lamour, ‘Heroïne is oorlog’ (*RPM*, 1977, nr. 8, p. 6-10).
[2] Punch (1983).

weinig aandacht voor de handelaren in cannabis. Daarbij vroeg ook de opkomst van cocaïne met bijbehorende illegale handelsstromen via de Nederlandse Antillen en het ontstaan van de Surinaamse connectie de nodige aandacht. Ondanks waarschuwingen van de kant van de recherche konden Nederlandse hasjhandelaren dankzij het gedoogbeleid schatrijk worden.[3]

Op lokaal niveau namen de drugsproblemen hand over hand toe en dat dwong tot een herbezinning op het lokale drugsbeleid. Dwangmatige behandeling bleek echter nog een brug te ver, waardoor de problemen nauwelijks minder werden. Uiteindelijk zouden bewoners van wijken die het meest te lijden hadden van de overlast en het negatieve imago dat steden kregen door de drugsproblematiek gemeentebesturen dwingen tot een koerswijziging. Er werden combiteams van rechercheurs en agenten opgericht die zich specialiseerden in de aanpak van de lokale drugshandel. Daarmee werd het probleem beheersbaar gemaakt, maar het probleem van concentraties drugsverslaafden was er nog niet mee opgelost.

Doordat de autoriteiten vooral aandacht hadden voor de (mede aan de lokale drugsproblematiek gelieerde) kleine criminaliteit en de recherche niet de capaciteit had om die aan te pakken, ging een deel van het werk van de recherche over naar de geüniformeerde dienst en kwam specialisatie in een kwaad daglicht te staan. De groeiende aandacht voor het fenomeen **georganiseerde criminaliteit** bood de recherche nog enig soelaas (§ 2.5). Met de nota *Samenleving en criminaliteit* (1985) kwam het onderwerp voor het eerst op de politieke agenda te staan, maar pas met de introductie van misdaadanalyse kon de recherche de autoriteiten overtuigen van de ernst van de situatie. Lonkte hier een nieuwe bloeiperiode voor de bestrijding van de drugscriminaliteit?

[3] Zie bijvoorbeeld: AB1.

2.1 Ontsporingen in Amsterdam

'Bij tijden voelt de politieman in de Warmoesstraat zich als een huurling in een bezettingsleger, verwikkeld in een eenzaam, impopulair en niet te winnen gevecht tegen twee strijdende terroristenfacties, terwijl politici en pers hem op veilige afstand bekritiseren.'

socioloog Maurice Punch (1983)

Hoewel de drugsproblematiek in Amsterdam in de tweede helft van de jaren zeventig en begin jaren tachtig dramatisch was, beperkte die zich lange tijd tot een vierkante kilometer op en rond de Zeedijk (§ 2.1.1).[4] De rest van Amsterdam had er nog weinig mee te maken, laat staan de rest van het land. Zolang de problematiek beperkt bleef tot het gebied rond bureau Warmoesstraat maakten de autoriteiten zich er weinig zorgen om en interesseerde de pers zich er niet zo voor.[5] Verslaafden werden gedoogd en drugsdoden werden afgedaan als een *fact of life*. Feitelijk golden er in dit deel van Amsterdam andere normen en waarden dan in de rest van de stad en in dit normatieve getto moesten de dienders van bureau Warmoesstraat hun werk zien te doen.

Niet gesteund door het Amsterdamse stadsbestuur en min of meer aan hun lot overgelaten door de politieleiding (inclusief direct leidinggevenden) raakten sommige dienders de weg kwijt (§ 2.1.2). Criminelen probeerden invloed uit te oefenen op politiemensen en niet iedereen kon deze verleiding weerstaan. Politiemensen begonnen informatie te verstrekken over zaken als invallen in gokhuizen en opiumkits.[6] Anderen maakten ten behoeve van criminele groeperingen op grove wijze misbruik van hun politiële bevoegdheden.[7] Ook waren er die (op zoek naar inlichtingen) geschenken en geld van criminelen aanvaardden, misdrijven gedoogden of hand- en spandiensten aan criminelen verleenden.[8] Tot slot waren er die werkmethoden hanteerden die in toenemende mate vragen begonnen op te roepen. Het Dirty Harry-probleem deed zich kennen.

De problemen waren het grootst onder de leden van de zogeheten burgerpot, mensen uit de uniformdienst die in burgerkleding optraden. Behalve ten aanzien van leden van de burgerpot rezen er echter ook verdenkingen ten aanzien van een tweetal medewerkers van de criminele inlichtingendienst (CID) op het hoofdbureau. Deze twee hadden zich, toen ze nog bij de CID op bureau Warmoesstraat werkten, gespecialiseerd in de Chinese gemeenschap in Amsterdam en waren bekend komen te staan als de Chinezenexperts.

Hoewel er al langer geruchten rondgingen in het Amsterdamse korps dat er op bureau Warmoesstraat dingen gebeurden die het daglicht niet konden verdragen, zou er pas in 1975 met de komst van de jonge hoofdinspecteurs Joop van Riessen (als chef recherche) en Jelle Kuiper (als chef uniformdienst) een kentering optreden (§ 2.1.3).[9] Het onderzoek dat Van Riessen en Kuiper op eigen initiatief instelden, luidde de eerste grote corruptieaffaire binnen de Nederlandse politie in.[10] Verschillende onderzoeken volgen elkaar op, er kwam een rechtszaak en de onder verdenking

[4] AB2; AB3; AB4.
[5] Zie bijvoorbeeld: Van Thijn (in: Fijnaut & Kuijvenhoven (red.), 1985). Vergelijk: Salome (2017).
[6] AB5.
[7] Sietsma (in: Fijnaut & Kuijvenhoven (red.), 1985).
[8] Meershoek (2007); Koring (2000).
[9] Meershoek (in: De Rooy (red.), 2011); Meershoek (2007); Van Riessen (2007); M. Elias, 'Deze eeuw – Hoe alles anders werd en veel hetzelfde bleef…' (*PM*, 1999, april, p. 20-23); AB6.
[10] De Vries (2002); Koring (2000).

staande agenten verdedigden zich door te lekken naar de media.[11] De affaire-Warmoesstraat was geboren.

Deze affaire liep af met een sisser: enkele verdachte dienders werden vrijgesproken en de andere verdachten werden slechts licht gestraft. De rechtbank legde in haar vonnis de nadruk op de omstandigheden waaronder de ontsporingen hadden plaatsgevonden. De context waarin de betrokken dienders hun werk moesten doen, was weliswaar geen excuus voor de ontsporingen, maar maakte ze wel verklaarbaar. De rechtbank raakte daarmee aan het Dirty Harry-probleem. Omdat twee van de verdachten in de affaire-Warmoesstraat, de Chinezenexperts Waterloo en Damsteegt, inmiddels bij de Criminele Inlichtingendienst (CID) op het hoofdbureau werkten, kwam indirect ook de chef van de Centrale Recherche, Gerard Toorenaar, in beeld.[12] Hoewel de CID formeel onder de verantwoordelijkheid van hoofdinspecteur Kees Sietsma viel (op dat moment net aangesteld als chef van narcoticabrigade, CID en het observatieteam), behoorden deze twee CID'ers tot de rechercheurs die Toorenaar placht te dirigeren.[13]

Sietsma ergerde zich uiteraard aan deze inmenging in zijn verantwoordelijkheden en ook op persoonlijk vlak klikte het niet tussen Toorenaar en Sietsma (§ 2.1.4).[14] De relatie tussen Sietsma en Toorenaar werd echter vooral gedomineerd door hun verschil van inzicht op opsporingsgebied. Waar Toorenaar ('a kick-the-door-down type') meer van het 'doel heiligt de middelen' was, was Sietsma ('more cerebral and managerially oriented') voorstander van het (kunnen) verantwoorden van de gehanteerde opsporingsmethoden.[15] Sietsma probeerde verandering aan te brengen in de wijze van werken, maar werd daarin gefrustreerd door Toorenaar.[16]

Hoewel er intern weleens vragen werden gesteld over het handelen van Toorenaar, werd hij zowel binnen als buiten de politie gezien als een echte boevenvanger (§ 2.1.5). In zijn conflicten met Toorenaar stond Sietsma er derhalve alleen voor. Toen Sietsma van enkele rechercheurs signalen kreeg over misstanden begon hij daarom buiten de formele kanalen om een geheim strafrechtelijk onderzoek naar Toorenaar. Beschuldigingen van buiten Amsterdam dat Toorenaar corrupt zou zijn, maakten dat de Amsterdamse korpschef contact zocht met Sietsma. Dit zou leiden tot zowel een intern onderzoek als een onderzoek door de Rijksrecherche. Hoewel er uiteindelijk geen harde bewijzen tegen Toorenaar gevonden werden, bleek hij wel elementaire strafvorderlijke regels te hebben geschonden. De Nederlandse Dirty Harry werd daarom ontheven van zijn functie en weggepromoveerd naar een van de districten.

2.1.1 Een normatief getto in Amsterdam[17]

Bureau Warmoesstraat had als hét bureau in de binnenstad van Amsterdam al langer een slechte reputatie.[18] Het Wallengebied was een 'kleurrijke' omgeving met een speciale sfeer en een bijzondere clientèle, waardoor er wat betreft de rechtshandhaving andere normen golden.[19] Midden jaren zeventig werd het gebied gekenmerkt door een groot aantal vreemdelingen waaromheen zich een enorme 'service-verlenende industrie' had ontwikkeld, een populatie van naar schatting 5.000

[11] Punch (1985).
[12] De Vries (2002).
[13] Punch (1985); AB5.
[14] Zwart (1999).
[15] Punch (1985).
[16] AB7.
[17] Punch (1983); AB8.
[18] Zie bijvoorbeeld: Koring (2000).
[19] Punch (1985, 1983) en 'Frontlinie Amsterdam. Politiewerk in de binnenstad' (*TvdP*, 1977, nr. 7/8, p. 307-318). Zie ook: Meershoek (in: De Rooy (red.), 2011).

drugsverslaafden die geld nodig hadden voor hun verslaving, en een aantal (half)criminele groepen, van variërende etnische oorsprong, die misbruik maakte van de vreemdelingen en de verslaafden.

De dienders op bureau Warmoesstraat hadden het gevoel dat ze zowel door de autoriteiten als door hun eigen leiding aan hun lot werden overgelaten. Onder invloed van de groeiende drugsproblematiek ontstond onder hen een gevoel van machteloosheid.[20] Elke dag werden ze geconfronteerd met de uitwassen van de drugscriminaliteit en de Zeedijk was verworden tot een no-goarea.[21] Grote criminelen leken bijna onaantastbaar, kleine criminelen werden door het rechtssysteem binnen de kortste keren weer vrijgelaten en ondertussen werd er openlijk gediscussieerd over het decriminaliseren van veel van de drugwetgeving en over het verstrekken van vrije heroïne aan verslaafden.[22] Bovendien moesten rechercheurs in die tijd nog alle aangiften zelf opnemen.[23]

Terwijl hun werk steeds moeilijker werd, ondervonden de dienders op bureau Warmoesstraatsteeds minder respect en steun.[24] Zij begonnen de rechtbanken als laks te zien, de gevangenissen als een speelplaats, de universiteiten als een bakermat van revolutionairen, de media als bevooroordeeld tegen de politie en het stadsbestuur als vijandig.[25] Hun frustratie werd aangewakkerd door twee factoren. Enerzijds de informele overeenkomst tussen bestuur, justitie en politieleiding, waardoor in de warme buurt een soort 'normatief' getto was geschapen waarbinnen afwijkend gedrag werd gedoogd. Anderzijds had de welig tierende criminele subcultuur geleid tot een wijziging in het tolerantieniveau in de binnenstad: bepaalde wetten mochten niet gehandhaafd worden.

De sociale voorwaarden in de buurt en in het korps waren rijp voor het ontstaan van het gebruik van ongeoorloofde opsporingsmethoden en normafwijkend gedrag.[26] De politieleiding, het gemeentebestuur en justitie keken de andere kant op, stonden op afstand en wilden nergens van weten.[27] De dienders van bureau Warmoesstraat waren op elkaar aangewezen en alleen maar bezig met overleven.[28] Dat eerste werd nog eens versterkt door de heersende tijdgeest: de grote conflicten tussen de politie en krakers (onder meer de Nieuwmarktrellen in 1975) zorgden voor een sociale kloof tussen politie en buitenwacht.[29] Agenten gingen zich beperken tot het reageren op incidenten en stortten zich, ten nadele van de algemene politietaak, op hun eigen 'hobbies'.[30]

Er ontstond een cultuur met elementen als grote onderlinge solidariteit, geloof in eigen moraliteit en cynisme.[31] De verwachtingen en de lof van de collega's gingen bepalen wat goed werk was en er ontstond, ter compensatie van het werk dat bleef liggen, een ongezonde scoringsdrift.[32] Eén ploeg stond bijvoorbeeld bekend als de opiumgroep en hield zich voornamelijk bezig met activiteiten in het kader van de Opiumwet.[33] Het inrekenen van iemand wegens drugs had immers hoge status en dit gold speciaal voor harddrugs.[34] Om te scoren, begonnen agenten hun bevoegdheden op te rekken of

[20] Punch (1983).
[21] Meershoek (in: De Rooy (red.), 2011); Van der Torre (2011); AB5; AB9.
[22] Punch (1983).
[23] AB9.
[24] Van Riessen (2007); Koring (2000); Punch (1983); AB2.
[25] Punch (1983).
[26] De Rooy (2011); Punch (1985).
[27] Zie ook: Punch (1985).
[28] Van der Torre (2011). Zie ook: AB3; AB8.
[29] Van der Torre (2011).
[30] Punch (1983).
[31] Van der Torre (2011).
[32] Zwart (1999); Punch (1983).
[33] Punch (1985) en 'Frontlinie Amsterdam. Politiewerk in de binnenstad' (*TvdP*, 1977, nr. 7/8, p. 307-318); AB8.
[34] Punch (1983).

sloten de ogen voor incidenten en voor verdachten die niet de vondst van drugs of vuurwapens in het vooruitzicht stelden.[35]

De foute cultuur op bureau Warmoesstraat ging echter verder dan dat. Terugkijkend op het verleden, rept ex-hoofdagent Teun 'de Neus' (een van de zes politiemensen van bureau Warmoesstraat die in 1977 op verdenking van corruptie voor de rechter werden gebracht) over cowboygedrag, dalven (schooien), naggen (normafwijkend gedrag), wantrouwen en een levensgevaarlijke rivaliteit tussen bureau Warmoesstraat en de collega's op het hoofdbureau.[36]

Niet iedereen ontspoorde en er ontstonden twee kampen op bureau Warmoesstraat.[37] Elkaar op fout gedrag aanspreken gebeurde echter niet. Er kwam ook niets naar buiten: in de politiecultuur van die tijd was het gewoon om fouten en misdragingen binnenboord te houden.[38] Doordat er weinig ruimte was voor openheid en discussie over de grenzen van professioneel gedrag, verzonnen agenten bovendien argumenten om hun gedrag te rechtvaardigen.[39]

2.1.2 Corruptie

2.1.2.1 Beïnvloeding door criminelen

Met de komst van heroïne kwamen agenten meer dan daarvoor bloot te staan aan verleidingen als geld, drank en vrouwen.[40] Gelet op praktijken als 'handelen naar bevind van zaken', 'kijken waar het schip strandt' en 'werken naar eer en geweten' was het dan ook een kwestie van tijd voor het mis zou gaan.[41] Uitgerekend Gerard Toorenaar wees in 1976 in de *Haagse Post* op de enorme bedragen die gemoeid waren met de heroïnehandel en merkte op dat het hem niet zou verbazen als er binnenkort een Amsterdamse rechercheur voor de verleiding van het criminele geld zou bezwijken.[42]

Vooral de Chinezen deden hun best de politie gunstig te stemmen. Na door de Chinezen betaalde diners werden wel sigaren in kokers aangeboden die bij terugkomst op bureau behalve sigaren ook briefjes van 10 of 25 gulden bleken te bevatten.[43] Diezelfde kokers werden naar verluidt ook aangetroffen in de kerstmanden die de Chinezen met kerst toestuurden aan zowel gewone politiemensen als hoge chefs van politie en justitie.[44] Ook stopten ze politiemensen tijdens hun bezoek aan een gokhuis, zonder dat die het in de gaten hadden, geld in hun zak.[45]

Er waren sowieso verschillende gelegenheden waarop agenten met hun neus in de boter vielen.[46] Zo raakten politiemensen bekend met het systeem van 'lucky money' in de Chinese gokhuizen, waarbij

[35] Idem; AB2.
[36] Koring (2000). Zie ook: AB8.
[37] AB8.
[38] Van Riessen (2007); Boin et al. (2003); Zwart (1999).
[39] C. Hogenhuis, 'Bezorgdheid over corruptie vaak overtrokken' (*APB*, 1994, nr. 12, p. 6).
[40] Mak (2015); Koring (2000).
[41] Mak (2015).
[42] Gelezen-Gehoord, 'Heroïne III' (*TvdP*, 1976, nr. 12, p. 470).
[43] AB10.
[44] Van Riessen (2007).
[45] AB11.
[46] Koring (2000). Zie ook: Punch (1985); M. Elias, 'Deze eeuw – Hoe alles anders werd en veel hetzelfde bleef…' (*PM*, 1999, april, p. 20-23).

degene die achter een Chinees stond die won een bepaald percentage van de winst kreeg.[47] Ook bestond er zoiets als betaaldag – 'payday' – wanneer dienders verschenen om de 'huur op te halen' of de 'contributie te innen'.[48] Verder verdween bij het fouilleren van Chinezen geld in eigen zakken, werd in beslag genomen heroïne door de Amsterdamse politiemensen zelf gebruikt en konden sommige rechercheurs niet van de Chinese vrouwen afblijven.[49]

Op den duur ontstond er een geruchtencircuit – deels gevoed door politiemensen die niks met de Chinezenproblematiek te maken hadden en die de leden van de burgerpot maar een ongeregeld zooitje vonden – dat een eigen leven ging leiden.[50] Er gingen bijvoorbeeld hardnekkige geruchten rond dat dienders (met name leden van de burgerpot) 'plat' waren en in de gedoogde illegale Chinese gokhuizen geld kregen toegestopt.[51] Ook hadden sommige Chinezen, tot verbazing van rechercheurs van bureau Warmoesstraat, een kaartje bij zich van de Vreemdelingendienst waarop stond dat de betrokkene 'in orde' was.[52]

Door dit geruchtencircuit werden ook politiemensen die 'schoon' waren kwetsbaar voor beschuldigingen van corruptie. Dergelijke beschuldigen waren niet zonder gevaar: verschillende rechercheurs hebben naar aanleiding van valse beschuldigingen de vernederende ervaring moeten meemaken onderwerp te worden van een Rijksrechercheonderzoek.[53]

2.1.2.2 Burgerpot

Vooral de leden van de in de jaren zestig opgerichte burgerpot – een groep politiemensen uit de uniformdienst die in burger allerlei controles uitvoerde, overlast bestreed en vooral de taak had verdachten op heterdaad te betrappen – hadden een reputatie opgebouwd corrupt te zijn.[54] De betrokkenen zelf vonden overigens dat ze mooi en gevarieerd werk hadden.[55] Doordat ze in koppels werkten en (in tegenstelling tot hun chefs) vooral 's avonds en 's nachts actief waren, was er echter nauwelijks (sociale) controle en slopen er misdragingen in het werk.

In de loop van de jaren zeventig werd de burgerpot op bureau Warmoesstraat steeds meer ingezet om de (kleine) drugscriminaliteit in de binnenstad te bestrijden.[56] In hun strijd tegen de drugscriminaliteit hielden de leden van de burgerpot zich, hoewel zij daar niet voor opgeleid waren, bezig met rechercheachtig werk.[57] Door de collega's van bureau Warmoesstraat werden zij dan ook (ten onrechte) aangeduid als rechercheurs.[58] De burgerpot viel echter niet onder de chef recherche van bureau Warmoesstraat, maar onder de chef uniformdienst. Niet dat die hen met veel duidelijke richtlijnen op pad stuurde: de burgerpot was een 'ongeregeld zootje' dat bij gebrek aan regels en richtlijnen kon doen en laten wat ze wilde.[59]

---

[47] AB2.
[48] Zwart (1999).
[49] Mak (2015).
[50] Idem.
[51] Koring (2000).
[52] AB8.
[53] AB12; AB13; AB14.
[54] Van Riessen (2007); Punch (1985); Zie bijvoorbeeld: M. Elias, 'Deze eeuw – Hoe alles anders werd en veel hetzelfde bleef…' (*PM*, 1999, april, p. 20-23).
[55] Koring (2000); Punch (1985).
[56] Zwart (1999). Zie ook: Punch (1985).
[57] AB2; AB15.
[58] Zie bijvoorbeeld: Mak (2015).
[59] Zwart (1999); Koring (2000); AB3.

De leden van de burgerpot werd voortdurend ingeprent dat er iets aan de ellende op straat gedaan moest worden.[60] Ze wilden uiteraard niet voor de rechercheurs van het hoofdbureau onderdoen en bij gebrek aan toezicht namen zij het gedrag over van 'echte' speurders. Door hun gedrevenheid tot scoren hanteerden zij echter opsporingsmethodieken die botsten met de (toentertijd redelijk ruime) opvattingen van de afdeling verdovende middelen.[61] De burgerpot deinsde er bijvoorbeeld niet voor terug om vlak voor het fouilleren drugs bij verdachten in de zak te stoppen of hiermee te dreigen.[62] Afhankelijk van de hoeveelheid kon de verdachte daar vier jaar gevangenisstraf voor krijgen.

Een ander voorbeeld van de praktijken van de burgerpot was dat zij afspraken maakten met kroegbazen van wie bekend was dat zij binnen hun cafés ongestoord drugs lieten verkopen.[63] Als de kroegbaas een deel van zijn winst afstond en geregeld dealers aan de politie uitleverde (het zogenaamde wegtippen) zou diens kroeg niet gecontroleerd worden. Om het gewenste doel te bereiken – zo veel mogelijk heroïnedealers van straat halen om zo de openbare orde te herstellen – schoot de burgerpot door in de methoden die zij hanteerde.[64] Het Dirty Harry-probleem ontspoorde.

Zowel de burgerpot als de afdeling verdovende middelen op het hoofdbureau hield zich bezig met de bestrijding van de drugscriminaliteit.[65] In theorie richtte de afdeling verdovende middelen zich op het grotere werk en de burgerpot op wat zich op straat afspeelde. Als de burgerpot een aanhouding verrichtte wegens een drugsdelict, dan maakten ze daarvan proces-verbaal op en droegen de zaak over aan de afdeling verdovende middelen. Omdat de afdeling verdovende middelen verantwoordelijk was voor de afhandeling van de drugszaken die de burgerpot aanbracht, werd voor de rechercheurs aan het hoofdbureau allengs duidelijk dat de burgerpot er vreemde werkwijzen op na hield.[66] Dit voedde het onderlinge wantrouwen en dat werd nog eens versterkt door incidenten waarbij de burgerpot in het vaarwater van de afdeling verdovende middelen kwam en er corruptie in het spel leek.[67]

Behalve met de kleine drugscriminaliteit hield de burgerpot zich ook bezig met het controleren van de gedoogde Chinese gokhuizen op rust en orde en op de aanwezigheid van drugs en wapens.[68] De leden van de burgerpot werden daarbij niet alleen losgelaten op een voor hen onbekend (en in zekere zin glibberig) terrein, maar werden ook nog eens zonder enige instructie het Chinese milieu ingestuurd. Van enige kennis omtrent de volksaard van de oosterlingen met hun beleefdheidsvormen en 'cadeautjescultuur' was geen sprake. De burgerpot werd daarmee in feite een slangenkuil ingestuurd.

2.1.2.3 Chinezenexperts

Behalve de burgerpot hield ook de recherche op bureau Warmoesstraat zich bezig met de bestrijding van de drugscriminaliteit. Met het oog op de opkomst van de Chinese drugscriminaliteit wees de chef recherche van bureau Warmoesstraat CID-rechercheurs Damsteegt en Waterloo aan om contacten te leggen in het Chinese milieu en zo na te gaan wat er aan de hand was.[69] Dit duo zou bekend komen

[60] Zwart (1999).
[61] Idem; Punch (1985); AB14.
[62] Koring (2000); AB2; AB14.
[63] Van Riessen (2007).
[64] Mak (2015).
[65] Zwart (1999). Zie ook: Punch (1985).
[66] Punch (1985); AB5.
[67] AB14.
[68] Koring (2000); AB15.
[69] Koring (2000).

te staan als de Chinezenexperts en in die rol een succesvolle reputatie opbouwen.[70] Die reputatie ging echter wel gepaard met geruchten over onorthodoxe werkmethoden bij het omgaan met informanten en het opbouwen van vertrouwensrelaties met figuren uit de onderwereld.

Of het een samenhangt met het ander is niet geheel duidelijk, maar een belangrijke bron van informatie voor Damsteegt en Waterloo waren de illegale Chinese gokhuizen. Toen de Amsterdamse politiek in 1975 vragen stelde over de groei van het aantal gokhuizen kwam tijdens een gesprek op het hoofdbureau sluiting ter sprake.[71] De afvaardiging van bureau Warmoesstraat maakte daar toen met succes bezwaar tegen.[72]

Hoewel het duo Damsteegt en Waterloo zich bezighield met de Chinese georganiseerde criminaliteit, werkten zij – net als de burgerpot – niet echt samen met de afdeling verdovende middelen op het hoofdbureau.[73] Ook hun eigen chef had nauwelijks zicht op de activiteiten van het duo.[74] Hun activiteiten waren daardoor in nevelen gehuld en dat maakte hen kwetsbaar voor verdachtmakingen. Zo viel het sommige collega's op dat de tips die Damsteegt en Waterloo kregen erg eenzijdig waren: ze hadden blijkbaar goede contacten in de ene groep en kwamen alleen maar met informatie over de andere groep.[75]

2.1.3 Affaire-Warmoesstraat

In 1975 werden hoofdinspecteurs Jelle Kuiper en Joop van Riessen aangesteld als respectievelijk hoofd uniformdienst en hoofd recherche op bureau Warmoesstraat. Al vrij snel na hun aantreden kregen zij signalen dat er iets grondig mis was.[76] Zo herinnert Van Riessen zich dat op een avond iemand bij hem langskwam met het verhaal dat een collega-rechercheur met enkele Chinezen naar Antwerpen was om heroïne te halen.[77] Van Riessen en Kuiper besloten op eigen houtje op onderzoek uit te gaan en de leden van de burgerpot en andere dienders in de gaten te houden.[78]

Het eerste wat hun duidelijk werd, was dat er mogelijk onzuivere relaties bestonden tussen criminele Chinezen en politieambtenaren.[79] Daarnaast bleek dat er 'vreemde' opsporingsmethoden gebruikt werden. Tot slot kwamen ze erachter dat er al jarenlang een doofpotcultuur heerste: veel politiemensen zagen wel wat er gebeurde, deden er zelf niet aan mee maar zwegen als het graf. Van Riessen en Kuiper gingen met hun bevindingen naar de toenmalige korpschef Theo Sanders.[80] Omdat ze hun bevindingen niet konden staven met hard juridisch bewijs was verder onderzoek nodig en daar schakelde Sanders de Rijksrecherche voor in.[81]

Ondertussen was er tussen Chinese triades een onderlinge machtsstrijd uitgebroken. De pers besteedde daar de nodige aandacht aan en stuitte daarbij ook op misstanden bij de politie.[82]

[70] Zwart (1999); Punch (1985).
[71] Koring (2000).
[72] Idem; Meershoek (2007).
[73] AB16; AB17.
[74] AB2.
[75] AB10.
[76] Zwart (1999).
[77] Van Riessen (2007); AB2.
[78] Koring (2000); Punch (1985).
[79] Van Riessen (2007).
[80] Meershoek (in: De Rooy (red.), 2011); Van Riessen (2007); Koring (2000).
[81] Zie ook: Punch (1985).
[82] Meershoek (2007).

Geruchten over misdragingen begonnen naar buiten te druppelen.[83] Toen in 1976 naar aanleiding van het intern onderzoek de eerste rechercheurs buiten dienst werden gesteld, namen deze geruchten verder toe.[84] Vervolgens begonnen enkele geschorste rechercheurs informatie naar de pers te lekken, waardoor de crisis op bureau Warmoesstraat groot nieuws werd.[85] De praktijken waarover gesproken werd, logen er dan ook niet om: het in de val laten lopen van verdachten, drugshandel begeleiden, bewijslast bij verdachten leggen, diefstal van gedetineerden, misbruik van vrouwelijke verdachten, illegaal vuurwapenbezit en giften en/of betaling aanvaarden van bekende criminelen of figuren met een criminele reputatie.[86]

In april 1977 werden, naar aanleiding van het Rijksrechercheonderzoek, maar liefst acht dienders gearresteerd, onder wie de Chinezenexperts Waterloo en Damsteegt (inmiddels werkzaam bij de CID op het hoofdbureau) en vier dienders van de burgerpot.[87] Daarmee nam de aandacht in de media verder toe, zeker toen betrokkenen de pers zochten om zich te verdedigen.[88] De rechtszaken tegen deze acht waren echter geen succes: er volgden slechts geldboetes en in enkele gevallen zelfs vrijspraak.[89] Of met deze rechtszaken de hele waarheid over de corruptie in de Warmoesstraat boven water was gebracht en of het daarna voorbij was, was bovendien de vraag.[90] Wat het schandaal wel duidelijk maakte, was dat ook politiemensen over de schreef konden gaan en dat pogingen van de onderwereld om de politie om te kopen steeds succesvoller waren geworden.[91]

2.1.4 Een botsing van stijl en persoonlijkheid

Wat het schandaal ook deed, was de schijnwerpers richten op commissaris Gerard Toorenaar, een man die in de loop der jaren was uitgegroeid tot een bekende Nederlander.[92] Als chef van de afdeling Bijzondere Zaken kwam hij in het nieuws als er moorden waren in de hoofdstad en stond hij bekend als dé grote drugsbestrijder. In 1975 was Toorenaar bevorderd tot chef van de Centrale Recherche.[93] Als chef van de afdeling Bijzondere Zaken werd hij opgevolgd door zijn rechterhand Ton Hoegee, terwijl hoofdinspecteur Kees Sietsma werd aangesteld als chef van de onder Hoegee ressorterende narcoticabrigade, CID en observatie.[94]

Sietsma was voorstander van het professioneel toepassen van nieuwe methoden inclusief het documenteren, vastleggen en door de rechter laten toetsen.[95] Hij was haast een wetenschapper – iemand die houdt van analyseren en objectiveren – terwijl Toorenaar veel meer een praktijkman was – iemand die houdt van improviseren en imponeren.[96] Sietsma botste al snel op verschillende vlakken met Toorenaar.

Om te beginnen bleef Toorenaar, hoewel hij als hoofd van de Centrale Recherche geen bemoeienis meer had met het uitvoerend werk, enkele rechercheurs bij de narcoticabrigade en de CID dirigeren

[83] Koring (2000).
[84] Mak (2015); Meershoek (2007).
[85] Meershoek (2007); Punch (1985).
[86] Punch (1985; 1983).
[87] Van Riessen (2007); Zwart (1999); Punch (1985).
[88] Punch (1985).
[89] Van Riessen (2007); Koring (2000); Zwart (1999).
[90] Koring (2000); Van Daalen (1991).
[91] Van der Torre (2011); Punch (1983).
[92] Zie bijvoorbeeld: Punch (1985).
[93] De Vries (2002).
[94] Meershoek (2007).
[95] AB7.
[96] Zwart (1999).

(onder wie Waterloo en Damsteegt) en eigen informanten onderhouden.[97] De kwestie van de verantwoording van de vergaring van criminele inlichtingen – bij Sietsma als chef CID, bij Hoegee als chef van de afdeling Bijzondere Zaken of bij Toorenaar als chef van de Centrale Recherche – zou een belangrijke bron van conflict tussen Sietsma en Toorenaar vormen.[98] In dat conflict had Sietsma weinig aan zijn chef Hoegee en stond daardoor alleen tegenover zijn hoogste chef.[99]

Daarnaast merkte Sietsma dat de manier waarop in de drugsbestrijding gewerkt werd met pseudokoop en infiltratie afweek van hoe hij dat in zijn vorige functie deed bij de aanpak van vals geld.[100] In Sietsma's ogen werd er bij de narcoticabrigade slordig gewerkt met een soort eigen wetboek van strafvordering.[101] Hij stelde vast dat Toorenaar bij de aanpak van de drugscriminaliteit zijn eigen normen hanteerde en daarmee niet alleen de grenzen van het strafrecht opzocht, maar ook de integriteit van de eigen organisatie en de veiligheid van rechercheurs in gevaar bracht.[102] Sietsma verzette zich hiertegen en kwam ook zo in conflict met Toorenaar.[103]

Hoewel het zeker niet zo was dat Toorenaar zijn mensen een blanco cheque meegaf, begon bij een deel van de rechercheurs op het hoofdbureau twijfel te ontstaan over de gehanteerde methoden. Doordat Toorenaar uitspraken deed als 'Van mij mag alles, als ik het maar niet weet' groeide onder hen het besef dat als dingen fout zouden gaan, het maar de vraag was wie daarvoor verantwoordelijk zou worden gesteld.[104] Uiteindelijk ontstonden er twee kampen binnen de narcoticabrigade.[105] De strijd tussen deze twee kampen – die van de 'rekkelijken' en de 'preciezen' – bleef niet onopgemerkt voor rechercheurs van buiten.[106] Het was voor hen wel duidelijk dat de 'voormannen' van deze kampen, Toorenaar en Sietsma, vijanden waren.[107] Deed je zaken met de een en werd dat gezien, dan werkte dat door in contacten met de ander.[108]

2.1.5 Hoge Toorenaars vangen veel wind

Doordat Amsterdam in de jaren zestig en zeventig te kampen had met de nodige problemen op het gebied van de openbare orde hadden de autoriteiten lange tijd weinig oog voor de praktijken onder Toorenaar.[109] Het OM had bovendien geen idee dat Toorenaar in strijd met de strafvorderlijke regels handelde: dat was in die jaren slechts 'luisteraar' en stelde geen kritische vragen aan de rechercheleiding.[110] Aanvankelijk trok Sietsma dan ook aan het kortste eind.

De reputatie van Toorenaar was op dat moment ook nog te groot.[111] Toorenaar had met zijn manier van werken in de voorafgaande jaren de nodige successen geboekt.[112] Hij had deze successen bovendien breed in de pers laten uitmeten en had vooral in politiek rechtse kringen de reputatie van

[97] Idem; Meershoek (2007); AB5; AB18.
[98] Meershoek (2007).
[99] AB5.
[100] Idem.
[101] Zwart (1999); AB7.
[102] Zwart (1999); AB5.
[103] Zie ook: AB1.
[104] AB14.
[105] AB5.
[106] Zwart (1999).
[107] AB13.
[108] AB19.
[109] AB20.
[110] Meershoek (2007).
[111] Idem.
[112] Meershoek (in: De Rooy (red.), 2011).

crimefighter verworven.[113] Zijn aanpak wekte echter ook ergernis bij zowel rechercheurs als enkele superieuren die merkten dat onderzoeken soms om onverklaarbare redenen strandden.[114] Verder liet Toorenaar weleens een verdachte om onduidelijke redenen vrij en maakten drugsrechercheurs bij de aanhouding van een Chinese verdachte mee dat deze vertelde dat hij een informant was van Toorenaar, wist waar Toorenaar op dat moment was en dat hij vóór de zitting vrijgelaten zou worden.[115] Mede hierdoor ontstonden er geruchten dat Torenaar was omgekocht door Chinese heroïnehandelaren.[116] Toorenaar onderhield bovendien contacten met grote namen in het criminele circuit als Chung Mon, Mustaph Malik en Zwarte Joop. De contacten met die laatste waren zelfs van dien aard dat Toorenaar regelmatig internationale gasten (onder begeleiding van rechercheurs) liet fêteren in seksclub Casa Rosso.[117]

Hoofdcommissaris Sanders, eerder zelf chef van de centrale recherche, had al langer zijn bedenkingen bij Toorenaar maar kreeg geen vat op hem.[118] In 1978 – Sietsma was op dat moment naar aanleiding van signalen van enkele rechercheurs samen met Kuiper en Van Riessen begonnen aan een geheim strafrechtelijk onderzoek naar Toorenaar – kreeg Sanders belastende informatie over Toorenaar van de Haagse korpschef Kees Peijster: Toorenaar zou in beslag genomen drugs hebben verstrekt aan drugscriminelen.[119] Toorenaar hield – zo zou later blijken – drugs achter uit grote partijen en bracht die via kleine dealers in het criminele circuit om zo grotere dealers te pakken.[120]

Toen Sanders de informatie uit Den Haag besprak met Sietsma, vertelde die hem – na hierover gesproken te hebben met Kuiper en Van Riessen – over het geheime strafrechtelijke onderzoek dat hij samen met die twee was begonnen naar de bedenkelijke praktijken van Toorenaar.[121] Sanders verzocht Sietsma om het onderzoek voort te zetten en hem te informeren over de voortgang. Een onderzoek naar een collega lag gevoelig binnen het korps en als er een bespreking gehouden moest worden, gingen ze daarom naar het huis van Kees Sietsma: zo bang waren ze dat ze zouden worden afgeluisterd.[122] Die paranoia was niet onterecht: lopende het onderzoek is er ingebroken bij Sietsma, maar die had het dossier elders ondergebracht.[123]

Het was slechts een kwestie van tijd voordat Toorenaar zou merken dat hij onderwerp van onderzoek was en toen dat gebeurde, informeerde Sanders de burgemeester, de hoofdofficier van Justitie en de procureur-generaal en werd er een officieel Rijksrechercheonderzoek ingesteld (dat samen zou vallen met het lopende onderzoek).[124] Het feit dat Sietsma betrokken was, zorgde dat diens relatie met Toorenaar verder verslechterde, zeker toen die – bij afwezigheid van Toorenaar en in opdracht van Sanders – diens kluis open liet maken.[125] In de kluis werden in beslag genomen maar niet geregistreerde wapens, munitie en drugs aangetroffen. De hoeveelheid morfine (390 gram) was te groot om als demonstratiemateriaal te dienen. Bovendien was er een demonstratiekoffer met monsters beschikbaar en was het verboden zelf nog demonstratiemateriaal aan te houden.

[113] Van Riessen (2007).
[114] Meershoek (in: De Rooy (red.), 2011).
[115] Zwart (1999); Processen-verbaal inzake het onderzoek naar Toorenaar (persoonlijk archief Sietsma); AB14.
[116] AB1.
[117] AB10.
[118] AB6.
[119] Meershoek (in: De Rooy (red.), 2011); Meershoek (2007); De Vries (2002); Zwart (1999); Punch (1985).
[120] Van Riessen (2007); AB2.
[121] Zwart (1999); AB2; PC1.
[122] Meershoek (2007); AB6.
[123] AB5.
[124] PC1.
[125] Meershoek (in: De Rooy (red.), 2011); Van Riessen (2007); De Vries (2002); Zwart (1999); Processen-verbaal inzake het onderzoek naar Toorenaar (persoonlijk archief Sietsma); AB10.

Uit het onderzoek kwamen uiteindelijk geen wezenlijke feiten naar boven: het was duidelijk dat Toorenaar zich weinig gelegen liet liggen aan de strafvorderlijke regels en het justitiële gezag, maar harde strafbare feiten waren niet boven tafel gekomen.[126] In de media werd gesproken over 'de onorthodoxe opsporingsmethoden van de commissaris'.[127] Het magazine *Extra* zette Toorenaar neer als een soort Nederlandse Dirty Harry die werd tegengewerkt door een nieuwe generatie managers ('boekenwurmen') die jaloers op hem waren.[128] Ondanks dat er geen ernstige feiten boven water kwamen, besloot Sanders dat Toorenaar niet gehandhaafd kon worden bij de Centrale Recherche en heeft hij hem begin 1979 overgeplaatst naar bureau Lijnbaansgracht.[129] Ook daar bleef hij echter contacten onderhouden met zijn informanten in het criminele milieu.[130]

Een ontmoeting enkele jaren later tijdens zijn vakantie in Pakistan met een van zijn oude criminele contacten, de bekende Pakistaanse drugscrimineel Mustaph Malik, deed Toorenaar uiteindelijk de das om.[131] In 1984 nam hij voortijdig afscheid van de politie en dat deed hij in stijl: het werd gevierd in het Lido aan het Leidseplein en genodigden kregen een button met de tekst 'hoge Toorenaars vangen veel wind'.[132] Diezelfde tekst stond bovendien op de sleep van een vliegtuig dat heen en weer vloog tussen het hoofdbureau en het Lido.[133]

2.1.6 Context als excuus

De context waarin de affaire aan bureau Warmoesstraat zich afspeelde is van belang. Met de opkomst van drugs ontstond er een nieuw en complex probleem. De criminaliteit nam hand over hand toe. Normen en waarden stonden op de helling. Er was gebrek aan personeel en op uitvoerend niveau hadden politiemensen het gevoel er alleen voor te staan. De politiecultuur was nog erg gesloten. De leiding hield geen toezicht en bood geen richtlijnen. Aandacht voor de gevolgen van criminele contacten was er niet en voor undercoverwerk ontbraken richtlijnen.[134]

Niet dat de context als excuus voor corruptie kan worden aangedragen – zoals minister van Binnenlandse Zaken Ien Dales jaren later zou zeggen: 'Een beetje integer bestaat niet.' De context maakt echter wel aannemelijk waarom politiemensen in de verleiding kwamen om gebruik te maken van methoden die over het randje gingen en dat mogen de autoriteiten – politieleiding, OM, bestuur en politiek – zich aantrekken. Zij hebben de ernst van de problematiek onderschat en de politiemensen in de uitvoering met de gevolgen opgescheept.

De ontsporingen in Amsterdam passen echter ook wel bij de chaos in de opsporing in die tijd.[135] Omdat de leiding zich nergens mee bemoeide, konden rechercheurs hun eigen gang gaan. Om meer grip te krijgen op de situatie ontwikkelden rechercheurs nieuwe methoden. Dan komt ook onkunde om de hoek kijken: zeker bij de burgerpot ging het om politiemensen die zich zonder rechercheopleiding op het opsporingspad begaven. In hun gedrevenheid tot scoren, zijn ze daarbij

[126] Meershoek (in: De Rooy (red.) 2011); Punch (1985); AB1; AB6.
[127] De Vries (2002).
[128] Punch (1985).
[129] AB1; AB6; AB10. Zie ook: Zwart (1999); Punch (1985).
[130] Zie bijvoorbeeld: Middelburg (2003).
[131] Meershoek (in: De Rooy (red.) 2011); Middelburg (2003); De Vries (2002); Punch (1985); AB21.
[132] AB3.
[133] AB18.
[134] M. Elias, 'Deze eeuw – Hoe alles anders werd en veel hetzelfde bleef…' (*PM*, 1999, april, p. 20-23).
[135] AB2.

hun eigen normen gaan bepalen.[136] Ze vonden het kennelijk geen probleem om nauwe, intieme contacten met criminelen te onderhouden.[137] Het is een zwak argument – en de betrokken dienders kwamen ermee in een 'voor wat, hoort wat'-relatie te staan met criminelen – maar het droeg er wel toe bij dat zij hun werk konden doen.

De val van Gerard Toorenaar is vergelijkbaar. Net als bij een deel van de dienders op bureau Warmoesstraat was het handelen van Toorenaar niet bedoeld om er zelf rijk van te worden, maar om op een flamboyante manier successen te behalen en in de media te verschijnen.[138] Hij was de eerste in Nederland die op grote schaal met drugsbestrijding bezig was en is wellicht te veel meegegaan in zijn eigen succes. Hij meende zelf in ieder geval niet dat hij verkeerd bezig was en rechtvaardigde zijn handelen door te wijzen op de noodzaak iets te doen aan de drugsproblematiek.[139]

Het is niet verwonderlijk dat de context waarbinnen gewerkt moest worden door de rechtbank als argument werd aangevoerd om de verdachte dienders niet te zwaar te straffen.[140] De rechtbank wees op het feit dat zich in de Amsterdamse binnenstad ontwikkelingen voordeden die de autoriteiten min of meer hadden overvallen: 'Dat veroorzaakte een bepaalde onzekerheid die doorwerkte bij de begeleiding van en de controle op lagere politieambtenaren.' Wat dat betreft zou de corruptie op bureau Warmoesstraat gezien kunnen worden als een onderdeel van de criminele chaos die er in die jaren in de binnenstad heerste en waar de autoriteiten van wegkeken.[141]

De opkomst van de drugshandel is hier de bepalende factor. Niet alleen in Amsterdam, maar ook bij politiekorpsen in steden in Amerika en Engeland barstten in die tijd grote corruptieschandalen los.[142] De belangen in de drugshandel waren van dien aard dat drugscriminelen poogden informatie in te winnen bij de politie en daartoe trachtten ze politiemensen om te kopen. Daarnaast kwamen politiemensen vaker in een positie terecht waarin zij konden beslissen over de mogelijkheid van derden om met ongeoorloofde middelen (met name in de drugshandel of in gokhuizen) zeer veel geld te verdienen.[143] Om een anonieme diender te citeren: 'Je stond voortdurend aan grote verleidingen bloot en je moest sterk in je schoenen staan om niet in de fout te gaan'.[144] Gelet op de zeer magere arbeidsvoorwaarden uit die tijd is het niet vreemd dat sommige dienders de verleiding om een beetje bij te verdienen niet konden weerstaan.[145]

De affaires in Amsterdam vestigden de aandacht op normafwijkend gedrag en corruptie. Zo publiceerde het ministerie van Binnenlandse Zaken in 1980 het rapport *Oorzaken van normafwijkend gedrag binnen de politieorganisatie*. Behalve een opsomming van voorbeelden van normafwijkend gedrag werden in het rapport enkele verklaringen gegeven voor het ontstaan hiervan. Dit varieerde van de (standaard opgevoerde) 'rotte appel'-theorie, de theorie dat de individuele politieman zich vereenzelvigt met de afwijkende beroepsopvatting die er binnen de groep bestaat, de kenmerken van de politieorganisatie, tot de maatschappij waarbinnen de politie moet werken.[146]

---

[136] AB14.
[137] Punch (1983).
[138] AB2. Zie ook: Zwart (1999).
[139] De Vries (2002).
[140] Koring (2000); Punch (1985).
[141] Van Riessen (2007).
[142] Idem.
[143] L. Ott, 'Van buitenaf gezien. Het glazen huis' (*APB*, 1977, nr. 17, p. 413-414).
[144] Koring (2000).
[145] Zwart (1999); AB14. Zie ook: C. Hogenhuis, 'Bezorgdheid over corruptie vaak overtrokken' (*APB*, 1994, nr. 12, p. 6).
[146] P. Pels, 'Jan Dullemond over corruptie en georganseerd wantrouwen' (*PM*, 1993, nr. 2, p. 12-13); E.M.P. van Laere, 'Normafwijkend gedrag van de politie – wat moet je ermee?' (*APB*, 1980, nr. 22, p. 546-549).

Interessant is dat in het rapport naast negatieve ook positieve effecten van normafwijkend gedrag worden benoemd.[147] Deze positieve effecten hebben opvallend veel raakvlak met het Dirty Harry-probleem: een politieman kan door middel van afwijkend gedrag problemen oplossen die gevoelsmatig onaanvaardbaar zijn. Sterker nog: afwijkend gedrag is soms onvermijdelijk als men door vage en intern tegenstrijdige voorschriften onmogelijk aan de regels kan voldoen. En daarin klinkt de verklaring door die Toorenaar later zou geven voor zijn handelen.[148]

[147] E.M.P. van Laere, 'Normafwijkend gedrag van de politie – wat moet je ermee?' (*APB*, 1980, nr. 22, p. 546-549).
[148] De Vries (2002).

2.2 Herbezinning en professionalisering

'We doen het nu niet veel anders als toen, alleen toen stond het nog niet in de wet. Je moest het gewoon niet in het proces-verbaal zetten. In de rechtszaal kwam dan niet het hele verhaal naar voren. Dat kan niet meer.'

oud-drugsrechercheur Arend Stehouwer (interview 2014)

Door de affaire-Warmoesstraat en de val van Gerard Toorenaar groeide het besef dat het roer om moest in de drugsbestrijding: het was tijd voor een herbezinning op de gebruikte opsporingsmethoden en een professionalisering van de opsporing. Leidend in dit proces waren de korpsen Amsterdam en Rotterdam. Niet dat elders in het land niet ook de grenzen werden opgezocht, maar in Amsterdam en Rotterdam waren de problemen in de drugsbestrijding het grootst, was het zoeken naar oplossingen urgenter en schroomden de hoofdrolspelers er niet voor zich uit te spreken.

Het belangrijkste onderdeel van deze herbezinning was het bepalen van de grenzen (§ 2.2.1). Onder Toorenaar was het de gewoonte om de gebruikte methoden niet op papier te vermelden.[149] Daardoor was niet duidelijk in hoeverre een methode als pseudokoop toelaatbaar was. Om hier duidelijkheid over te krijgen ging de Amsterdamse narcoticabrigade er (in overleg met het OM) toe over de gebruikte methoden te verantwoorden in de processen-verbaal.[150] Op die manier werd de rechterlijke macht verleid tot het doen van uitspraken over wat wel en wat niet was toegelaten in de strijd tegen drugscriminaliteit. Dit leidde onder meer tot het Tallon-arrest uit 1979, waarin bijvoorbeeld bepaald werd dat uitlokking niet was toegestaan.

Vanaf het moment dat de gebruikte methoden werden vermeld in processen-verbaal werden de vragen van de rechter-commissaris, de rechterlijke macht en de advocatuur steeds kritischer en moesten de verbalisant-getuigen hun antwoorden zorgvuldig afwegen.[151] Advocaten zagen een markt in het verdedigen van drugscriminelen en koeriers uit het Verre Oosten die op Schiphol gepakt werden, hadden soms zelfs het telefoonnummer van een advocaat op de muis van hun hand geschreven.[152] Advocaten haalden bovendien alles uit de kast om politie en OM in diskrediet te brengen, waardoor de bekennende verdachte plaatsmaakte voor de verdachte die zich beriep op het feit dat hij was uitgelokt of dat de politie ten opzichte van hem of haar onrechtmatige handelingen had verricht.[153]

Een en ander maakte dat sommige recherchechefs er de voorkeur aan gaven om opsporingstactieken af te schermen of af te zien van het gebruik van controversiële methoden.[154] Zo liet men het controleren van voertuigen van drugsdealers over aan de surveillancedienst, zodat niet vermeld hoefde te worden waar de tip vandaan gekomen was.[155] Daarnaast werd de oorsprong van de

[149] Meerman (1995).
[150] Fijnaut (2007).
[151] J.A. Blaauw, 'Infiltratie als nieuw specialisme: aanvaardbaar of hellend vlak?' (*APB*, 1985, nr. 11, p. 243-253); K.J.H.H. Sietsma, 'Een ontwikkelingsschets en een discussiebijdrage. Bestrijding handel in verdovende middelen: een andere benadering' (*APB*, 1980, nr. 17, p. 411-422); AB17; AB22; PC1; PC2.
[152] AB5.
[153] Weijenburg & Bouwmeester (1981).
[154] PC2. Zie ook: B.N. Barendregt, 'Cursus laatste station in selectieprocedure. Pseudokoop bij Rijkspolitie (nog) nevenfunctie' (*APB*, 1986, nr. 15, p. 339-341); J.A. Blaauw, 'Infiltratie als nieuw specialisme: aanvaardbaar of hellend vlak?' (*APB*, 1985, nr. 11, p. 243-253).
[155] AB12; AB23; AB24.

informatie verhuld door het gebruik van standaard zinsnedes als 'uit ambtelijk verkregen informatie' of 'uit een bij de chef van de afdeling verdovende middelen binnengekomen ambtsbericht'. Dominant in de discussie over de grenzen van het toelaatbare waren Jan Blaauw en Kees Sietsma (§ 2.2.2). Blaauw was daarbij meer van de behoudende lijn, terwijl Sietsma juist koos voor doorontwikkeling.[156]

Onderdeel van die doorontwikkeling vormde de professionalisering van infiltratie (§ 2.2.3). Bij het opzetten van pseudokoop- en infiltratieteams wist Sietsma zich wel gesteund door het lokale bestuur, maar niet door de landelijke politiek.[157] Uiteindelijk wist de minister van Justitie in de Tweede Kamer nog wel goedkeuring te krijgen voor de toepassing van undercoverwerk, maar van een landelijke regeling kwam het niet: de minister vond het niet nodig infiltratie in het Wetboek van Strafvordering te regelen en liet daarmee het risico op Dirty Harry-problemen voortduren.

Ook op het gebied van de criminele inlichtingen werd slechts half werk gemaakt van de Dirty Harry-problemen (§ 2.2.4). Na het rapport over de CID uit 1973 van de Recherche Advies Commissie en het rapport van de stuurgroep-Vermeij uit 1977 duurde het tot 1986 voordat er eindelijk een landelijke CID-regeling lag. In de tussentijd verschenen verschillende rapporten en begon het ministerie van Binnenlandse Zaken (zonder daar strakke richtlijnen aan te verbinden) bij de grootste korpsen in ons land de vorming van criminele inlichtingendiensten te stimuleren.[158]

Door het uitblijven van een landelijke regeling voor infiltratie bleef er discussie bestaan over de toepassing hiervan. Op zoek naar een alternatief en bezorgd over de enorme winsten die drugscriminelen behaalden, groeide begin jaren tachtig de wens om criminelen hun illegale winsten te ontnemen (§ 2.2.5).[159] Financiële opsporing werd door voorstanders gepromoot als zijnde 'een uit maatschappelijk oogpunt aanvaardbare, effectieve en tevens efficiënte vorm van bestrijding van drugscriminaliteit'. Onder verwijzing naar ervaringen in Duitsland werd de confiscatie van de met drugshandel gemaakte winsten zelfs de 'derde weg van de drugsbestrijding' genoemd. Vanaf midden jaren tachtig zou in ons land financieel rechercheren langzaam maar zeker handen en voeten krijgen.[160]

2.2.1 Het Tallon-arrest

De herbezinning op de opsporingsmethoden die gebruikt werden bij de bestrijding van de drugscriminaliteit spitste zich toe op het gebruik van pseudokoop. Er waren geen regels voor pseudokoop en onder het bewind van Gerard Toorenaar kwam alleen de verkoop van drugs voor de rechter. De achterliggende tactiek van pseudokoop werd bijvoorbeeld niet vermeld in de processen-verbaal.[161] Doordat de aanloop naar de aanhouding van een drugsdealer duister bleef, kon niet worden vastgesteld of er wellicht sprake was geweest van uitlokking.[162] Verder begon op te vallen dat bij aanhoudingen de (veelal Amerikaanse) klanten doorgaans wel wisten te vluchten, maar de handelaar zelf niet.[163] De opmerking 'O, er is zeker weer een Amerikaan hard weggehold' lag advocaten al snel in mond bestorven.[164] Erger was dat bij een verhoor in de rechtszaal rechercheurs

[156] Weijenburg & Bouwmeester (1981).
[157] AB5; AB12.
[158] PC3.
[159] P. van Dijken, 'Drugshandel, computers en wetshandhaving' (*APB*, 1986, nr. 8, p. 173-176).
[160] C.D. Schaap, R. Rozekrans & P.C. van Duyne, 'Geld witwassen (1) Een probleemverkenning van de opbrengstkant van op winst gerichte misdaad' (*TvdP*, 1992, nr. 3, p. 107-112).
[161] Weijenburg (1996); AB10; PC1.
[162] Fijnaut (2007).
[163] Weijenburg & Bouwmeester (1981).
[164] AB17.

feitelijk niet de volledige waarheid spraken: de identiteit van de (pseudo)koper was hun wel degelijk bekend en het was niet toevallig dat die erin geslaagd was te vluchten op het moment dat de drugsdealer werd aangehouden. De stap van ambtseed naar meineed werd beangstigend klein.[165]

Behalve dat de gehanteerde methode begon op te vallen, moesten alle verder verkregen bewijzen (zoals bijvoorbeeld tegen de opdrachtgevers of de leveranciers van de harddrugs) verzwegen worden en dat maakte dat het rendement van pseudokoop gering was.[166] Na het vertrek van Gerard Toorenaar gooide Kees Sietsma het roer om. Hij begon met een pleidooi voor landelijke regelgeving maar kreeg nul op het rekest: de departementen wisten niet goed hoe om te gaan met deze materie en kwamen er ook onderling niet uit.[167] In overleg met het OM in Amsterdam besloot hij daarop om langs de weg van de jurisprudentie duidelijkheid te krijgen omtrent de rechtmatigheid van de gehanteerde opsporingsmethoden.[168] Zolang de wetgever niets van zich liet horen, moesten maar andere wegen worden bewandeld.

Het nieuwe beleid hield in dat voortaan zo veel mogelijk openheid werd geboden in de processen-verbaal.[169] Als de rol van de informant een infiltratie inhield onder regie van de politie en justitie, dan dienden de inlichtingen aan het proces-verbaal te worden toevertrouwd om ze in (steun)bewijzen om te zetten. Daarbij was het niet noodzakelijk dat de identiteit van de informant/getuige onthuld werd: diens identiteit kon geheim gehouden worden door hem/haar onder een codenummer te laten verhoren door de recherche, de rechter-commissaris en eventueel de rechtbank. De identiteit van de informant/getuige kon dan 'onder couvert' aan deze gerechtelijke instanties worden prijsgegeven. Indien de informant gevaar liep, werd ervan afgezien om zijn/haar inlichtingen om te zetten in bewijzen – er kwam dan geen vervolging/rechtszaak.

Met het OM werd een aantal uitgangspunten opgesteld, waaronder: geen blinde imitatie van buitenlandse opsporingsmethoden, infiltratie alleen indien er sprake was van georganiseerde handel, het initiatief moest uitgaan van de handelaar van verdovende middelen, en gedurende de hele operatie bleef overleg met het OM geboden.[170] Verder was het van belang dat alle handelingen en ontmoetingen op schrift werden gesteld.[171] Deze uitgangspunten werden ter toetsing bij de rechter 'aangeboden' in de vorm van een testcase: een cocaïnezaak waarin een in Amsterdam woonachtige Amerikaan, genaamd Bruce Tallon, in de val was gelopen van een tweetal infiltranten van de DEA.

Na behandeling bij de rechtbank in Amsterdam volgde een hoger beroep bij het gerechtshof in Amsterdam en na cassatie bij de Hoge Raad mondde deze zaak uit in het zogeheten Tallon-arrest.[172] Dit arrest was feitelijk een bevestiging van het ingezette nieuwe beleid en het werd in het ressort Amsterdam vertaald in een aantal uitgangspunten ten behoeve van de verdere toepassing van infiltratie.[173]

[165] AB5.
[166] AB10; PC1.
[167] Meershoek (2007); Sietsma (in: Fijnaut & Kuijvenhoven (red.), 1985); AB1; AB5; AB25.
[168] Zie onder meer: Weijenburg (1996); Meerman (1995); AB1; AB5; AB17; PC1.
[169] Fijnaut (2007); PC1.
[170] K.J.H.H. Sietsma, 'Een ontwikkelingsschets en een discussiebijdrage. Bestrijding handel in verdovende middelen: een andere benadering' (*APB*, 1980, nr. 17, p. 411-422).
[171] AB9.
[172] Zie ook: Van der Wal & Snel (in: Kop et al. (red.), 2012); Zwart (1999).
[173] Zwart (1999); PC1.

2.2.2 Waar liggen de grenzen van het toelaatbare?

Hoewel de richtlijnen die volgden uit het Tallon-arrest ook landelijk werden uitgevent, wil dat nog niet zeggen dat er na die tijd geen sprake meer was van praktijken die tegen uitlokking aan zaten of anderszins discutabel waren.[174] Het is de kern van het Dirty Harry-probleem: politiemensen die dingen doen waarvan ze weten dat het niet mag, maar het ter wille van de goede zaak toch doen.[175]

Denk hierbij aan het op een bepaalde dealer afsturen van een verslaafde, aanhoudingen op valse gronden en het gebruiken van valse verklaringen om verdachten tegen elkaar uit te spelen. De lastige vraag is of agenten gestraft moeten worden voor het gebruik van ongeoorloofde middelen, of dat we dat alleen doen als het misgaat. Enerzijds kan men begrip tonen voor de context waarbinnen ongeoorloofde middelen worden ingezet (zie bijvoorbeeld § 2.1.6). Anderzijds kan het niet ongestraft gelaten worden, want als je niet straft dan wordt het een slechte gewoonte. Tussen deze twee zienswijzen ligt een grijs gebied waarin gezocht wordt naar effectievere manieren van optreden.

De discussie over de grenzen van het toelaatbare spitste zich in deze periode toe op het gebruik van infiltratie als opsporingsmethode. De school-Toorenaar, waarin het doel zo ongeveer de middelen heiligde, had door de affaires in Amsterdam afgedaan en in de plaats daarvan traden twee andere scholen op de voorgrond. De Rotterdamse recherchemen Jan Blaauw zette zich het sterkst af tegen de praktijken zoals die onder Gerard Toorenaar gewoon waren geworden en kwam symbool te staan voor de school die op basis van ethische overwegingen tegen al te verregaande vormen van infiltratie was en die scherp lette op voldoende toezicht en controle.[176] Tussen de school-Toorenaar en de school-Blaauw bevond zich Kees Sietsma: net als Toorenaar zocht hij naar nieuwe methoden in de strijd tegen de drugscriminaliteit, maar net als Blaauw hechtte hij wel aan regulering van deze methoden.[177]

Omdat de discussie over wat wel of niet toelaatbaar was voornamelijk betrekking had op de proactieve opsporing waren bij die discussie vooral de korpsen met een eigen narcoticabrigade betrokken. De problemen in de andere korpsen waren minder groot, waardoor zij nauwelijks gebruikmaakten van methoden als pseudokoop en infiltratie.[178] Ook in deze steden werden de grenzen opgezocht, maar in het debat over de ontwikkeling van infiltratie domineerden Blaauw en Sietsma.

2.2.2.1 Rotterdam: de school-Blaauw

Jan Blaauw is veelvuldig op studiereis geweest en was de eerste Nederlandse politieman die een opleiding volgde aan de FBI Academy in Amerika. Daardoor was Blaauw niet alleen bekend met de nieuwste methoden in de aanpak van drugs, maar kende hij ook de valkuilen.[179] Aanvankelijk was hij een voorstander van pseudokoop, maar stelde daarbij (in nauw overleg met het OM) wel de nodige voorwaarden (zoals een strakke controle) en speelde daarbij altijd de rol van advocaat van de duivel.[180]

[174] AB26.
[175] AB5.
[176] AB20; AB27.
[177] AB5; PC1.
[178] AB28; AB29.
[179] AB20; AB30.
[180] AB27; AB32; AB33.

De affaire-Rossige Ben van eind jaren zeventig vormde voor Blaauw een keerpunt.[181] In die zaak gaf Blaauw zijn rechercheurs opdracht de naam van de informant te verzwijgen, waarop de zaak stukliep. Omdat hij bij justitie vervolgens geen gehoor kreeg op verzoeken om meer regelgeving besloot hij voortaan geen gebruik meer te maken van informanten ten behoeve van pseudokoop.[182] Wel bleef hij, onder voorwaarden, bereid gebruik te maken van politiemensen als pseudokoper.

De affaire-Rossige Ben bracht Blaauw ertoe een artikel te publiceren in het *Algemeen Politieblad* met als provocerende ondertitel 'Bestrijding handel verdovende middelen een hopeloze zaak?'[183] Behalve dat hij zijn (inmiddels gebruikelijke) beklag deed over de zowel nationaal als internationaal sterk verdeelde/versplinterde Nederlandse politie ging hij in op het met recherche-tactische/technische, juridische, ethische en morele valkuilen bezaaide pad van de drugsrechercheur.
Volgens Blaauw was de Nederlandse politie met handen en voeten gebonden aan wettelijke en andere voorschriften die vaak nog stamden uit een tijd waarin men geen notie had (of kon hebben) van de uitdagingen waar de recherche anno 1980 voor stond.[184] Daardoor kon in concrete situaties niet direct en doeltreffend worden ingegrepen. Dat er binnen de Nederlandse politie (mede door het ontbreken van duidelijke beleidslijnen) geen eenheid van opvatting bestond met betrekking tot opsporingsmethodieken maakte het volgens Blaauw alleen maar erger.

Wat betreft infiltratie bood het Tallon-arrest volgens Blaauw weliswaar een leidraad, maar het bood nog geen duidelijkheid over de vraag of een infiltrant tijdens een operatie strafbare feiten mocht plegen (bijvoorbeeld door koeriersdiensten uit te voeren).[185] Daarnaast – en dat wordt wel beschouwd als een van zijn stokpaardjes – had Blaauw moeite met de ethische en morele aspecten van infiltratie.[186] Hoewel hij begrip had voor de wens om drugshandelaren – die hij wegzette als 'gewetenloze profiteurs […] die onberekenbare schade aan de volksgezondheid toedienen' – met alle mogelijke middelen aan te pakken, vond het hij niet passend om daar waar het de politie aan formele rugdekking ontbrak (wetgeving, beleidslijnen) de ethische grenzen op te rekken.
Met name bij langetermijninfiltratie kwamen die ethische grenzen volgens Blaauw al gauw in het zicht.[187] Bij een politieman-infiltrant betrof dat vooral de morele gevaren voor de persoon zelf (afglijden, corruptie) en bij een informant het risico dat die gevraagd zou worden handelingen te plegen die strafbaar zijn.[188] Los daarvan achtte Blaauw het risico aanwezig dat informanten criminelen zouden uitlokken tot het plegen van misdrijven (agent-provocateur) of de politie trachtten te belazeren door onder dekking van hun informantenrol een handeltje ten eigen bate op te zetten.[189]

Niet dat kortetermijninfiltratie wel volledig omarmd werd door Blaauw: ethisch gezien had hij er geen moeite mee, maar de juridische dekking ontbrak. Onder de juiste voorwaarden kon een simpele pseudokoop zijn goedkeuring nog wel wegdragen, maar de informant mocht dan geen verdovende middelen vervoeren en afleveren (actieve koeriersdiensten) en moest bereid zijn om achteraf een

[181] Blaauw (2004; 1997); AB25; AB30; PC4.
[182] Blaauw (2004); PC4.
[183] J.A. Blaauw, 'Een ontwikkelingschets en een toekomstbeeld. Bestrijding handel verdovende middelen een hopeloze zaak?' (*APB*, 1980, nr. 8, p. 171-181).
[184] Idem.
[185] Idem.
[186] Zie onder meer: Blaauw (2014); AB13; AB31.
[187] A. Huizing, 'Boekerij: "Undercover bij de maffia"' (*RPM*, 1989, nr. 8, p. 26-27); J.A. Blaauw, 'Een ontwikkelingschets en een toekomstbeeld. Bestrijding handel verdovende middelen een hopeloze zaak?' (*APB*, 1980, nr. 8, p. 171-181).
[188] AB10.
[189] Zie ook: Meerman (1995).

verklaring af te leggen.[190] Het doorlaten van drugs (passieve koeriersdiensten) in de hoop op termijn een grotere zending te onderscheppen wees hij op ethische gronden pertinent af. Ook met gecontroleerde aflevering had Blaauw moeite, want hij wilde niet het risico lopen dat de drugs uit het zicht verdwenen en/of Rotterdam verlieten.[191] Blaauw was hierin vrij star en zo nodig pakte hij, tot ongenoegen van andere betrokken opsporingsdiensten, alleen de koerier of chauffeur op.[192]

Het laatste waar Blaauw vraagtekens bij had, was in hoeverre de politie bij de rechter openheid diende te betrachten met betrekking tot de door haar gevolgde tactiek.[193] Bij de inzet van infiltratie met als doel het verzamelen van bewijs – de school-Sietsma (zie hierna) – was die openheid onvermijdelijk.[194] Bij infiltratie met als doel het verzamelen van informatie – wat Blaauw als een legitiem doel van infiltratie beschouwde – was die openheid niet noodzakelijk. Behalve dat Blaauw er de voorkeur aan gaf de gebruikte tactieken/technieken niet te openbaren (om toekomstige operaties niet te schaden) wilde hij de identiteit van de informant geheim houden. Dat laatste niet alleen ter bescherming van de informant zelf, maar ook om te voorkomen dat de politie geen informanten meer zou kunnen vinden.

In 1982 ging Jan Blaauw opnieuw uitgebreid in op het onderwerp kortetermijninfiltratie (pseudokoop).[195] Hij toonde zich teleurgesteld dat er binnen de Nederlandse politie nog steeds geen eenheid van opvatting over dat onderwerp bestond. Omdat aan een informant/infiltrant geen garantie kon worden gegeven dat zijn identiteit volledig zou worden afgeschermd, gaf hij er de voorkeur aan dat de rol van undercoveragent vervuld werd door een politieman.

Weer enkele jaren later keerde Blaauw zich in het *Algemeen Politieblad* tegen de roep om het fenomeen langetermijninfiltratie in Nederland te institutionaliseren.[196] Hij wees daarbij op undercoveroperaties in de Verenigde Staten, Duitsland en België die ontspoord waren. De ervaringen in de Verenigde Staten leerden volgens hem dat infiltratie geen wondermiddel was. Sterker nog, het beheersbaar houden van de drugsproblematiek moest wat hem betreft als het hoogst haalbare worden beschouwd. Verder hamerde hij opnieuw op de risico's voor de politieman die als infiltrant zou moeten gaan werken.[197] Nog afgezien van de morele risico's (ook voor de politie als geheel) achtte hij de fysieke gevaren te groot: Nederland was te klein en het wantrouwen bij criminele groeperingen te groot.[198] Tot slot zaten er volgens Blaauw nog te veel juridische haken en ogen aan langetermijninfiltratie (waardoor de infiltrant zich te passief diende op te stellen) en vond hij het verwachte rendement niet opwegen tegen de investering (alleen al het team rond de infiltrant).

[190] J.A. Blaauw, 'Een ontwikkelingschets en een toekomstbeeld. Bestrijding handel verdovende middelen een hopeloze zaak?' (*APB*, 1980, nr. 8, p. 171-181); PC2.
[191] Weijenburg (1996); AB34.
[192] PC2.
[193] J.A. Blaauw, 'Een ontwikkelingschets en een toekomstbeeld. Bestrijding handel verdovende middelen een hopeloze zaak?' (*APB*, 1980, nr. 8, p. 171-181).
[194] AB29; PC1.
[195] J.A. Blaauw, '"Horen en zien, zwijgen of vertellen?" Balans over thema undercover-agent en verschoningsrecht voor politie' (*APB*, 1982, nr. 14, p. 315-319).
[196] Blaauw (2004); J.A. Blaauw, 'Infiltratie als nieuw specialisme: aanvaardbaar of hellend vlak?' (*APB*, 1985, nr. 11, p. 243-253).
[197] Idem.
[198] Zie ook: Meerman (1995); H. van Driel, 'Infiltratie: doel mag middelen niet heiligen' (*APB*, 1985, nr. 14, p. 328).

2.2.2.2 Amsterdam: de school-Sietsma

Net als Blaauw had Sietsma een opleiding gevolgd aan de FBI Academy. Sietsma was geïnspireerd geraakt door het begrip *due process* en vond het in dat verband niet te verantwoorden om de rechter de gehanteerde opsporingsmethoden te onthouden.[199] Het kon niet zo zijn dat de rechtbank politie en justitie maar op hun woord moest geloven. De praktijken die in de eerste helft van de jaren zeventig gangbaar waren onder Toorenaar konden dan ook geen genade vinden in zijn ogen.[200]

Een van de tastbare uitkomsten van de koers die werd ingezet onder Sietsma was het Tallon-arrest (zie § 2.2.1). Een vraag die niet beantwoord werd in het Tallon-arrest was in hoeverre een infiltrant strafbare feiten mocht plegen. Sietsma achtte dit onvermijdelijk: anders dan Blaauw hanteerde hij daarbij als uitgangspunt dat mits deze gepleegd werden in het kader dat de politie en het OM van tevoren hadden bepaald, strafbare feiten begaan door infiltranten gedoogd moesten kunnen worden.[201] Het optreden van de infiltrant moest dan wel controleerbaar zijn en administratief nauwkeurig worden bijgehouden.

In tegenstelling tot Blaauw had Sietsma ook geen moeite met langetermijninfiltratie.[202] Het was onvermijdelijk dat het instrument pseudokoop op den duur bot zou worden en dat diepte-infiltratie nodig zou zijn om de 'grote jongens' onderuit te halen.[203] Om de morele gevaren voor politiemensen te ondervangen, besefte hij de noodzaak van het goed controleren van infiltraties waarbij zaakvoorbereiders en operatiebegeleiders de infiltrant zo veel mogelijk gedurende de operatie controleerden en begeleidden en hem ook weer opvingen als hij uit dit milieu terugkwam.[204] Verder bleef hij bij justitie aandringen op dekking voor infiltratie, want als de infiltrant in een situatie terecht zou komen waarin hij strafbare feiten moest plegen, diende wel duidelijk te zijn of dat geoorloofd was.[205]

Ten aanzien van het doorlaten van partijen verdovende middelen (passieve koeriersdiensten) stelde Sietsma zich op het standpunt dat het risico van verlies van een dergelijke partij ingecalculeerd maar tot een minimum gereduceerd diende te worden (gecontroleerde afdeling).[206] Verder behoorde de focus te liggen op het ontmantelen van de criminele organisatie en niet op het toebrengen van méér schade aan de organisatie door een volgende keer meer drugs in beslag te nemen.

Sietsma keek overigens verder dan alleen innoveren en reguleren, maar besteedde ook de nodige aandacht aan het ontwikkelen en implementeren van organisatorische randvoorwaarden als selectie, opleiding (waarbij hij nauw samenwerkte met de Rechercheschool), rechtspositie, (psychosociale) begeleiding van infiltranten, organisatie en materiële voorzieningen.[207] Door bestuurders en politici via de publiciteit te confronteren met de ontwikkelingen in de criminaliteit probeerde hij bovendien steun te verwerven voor wat hij wilde bereiken.[208]

---

[199] PC1.
[200] AB5. Zie ook: AB1.
[201] K.J.H.H. Sietsma, 'Een ontwikkelingsschets en een discussiebijdrage. Bestrijding handel in verdovende middelen: een andere benadering' (*APB*, 1980, nr. 17, p. 411-422).
[202] Idem.
[203] AB3.
[204] K.J.H.H. Sietsma, 'Een ontwikkelingsschets en een discussiebijdrage. Bestrijding handel in verdovende middelen: een andere benadering' (*APB*, 1980, nr. 17, p. 411-422).
[205] Zwart (1999).
[206] K.J.H.H. Sietsma, 'Een ontwikkelingsschets en een discussiebijdrage. Bestrijding handel in verdovende middelen: een andere benadering' (*APB*, 1980, nr. 17, p. 411-422).
[207] Zwart (1999); AB5; PC1.
[208] Sietsma (in: Fijnaut & Kuivenhoven (red.), 1985). Zie ook: Zwart (1999).

Tot slot keek Sietsma verder dan alleen zijn eigen korps: hij hechtte belang aan de centrale coördinerende rol van de CRI en heeft een aanzet gedaan tot de oprichting van een pool van internationale politiële infiltranten die als undercoveragent ingezet konden worden in Amsterdam (compleet met centrale selectie en training).[209] Dit idee is echter niet verder gekomen dan enkele verkennende bijeenkomsten: het politieke draagvlak ontbrak.[210]

2.2.2.3 Uitvergrote verschillen

Ogenschijnlijk bezetten Jan Blaauw en Kees Sietsma tegenstrijdige posities en Blaauw zelf heeft niet nagelaten de verschillen te benadrukken.[211] Toen Sietsma met innoveren begon, bleef Blaauw vasthouden aan de strenge legalistische lijn – als het niet in de wet verankerd lag, dan begon hij er niet aan – en benadrukte hij vooral de afbreukrisico's.[212] In sommige opzichten was dat niet verkeerd: het korps Rotterdam is in de periode dat Blaauw de scepter zwaaide over de recherche nooit in de problemen gekomen en ook daarna was de invloed van Blaauw nog lang merkbaar.[213]

Waar Sietsma de grote man was op het gebied van het proactieve rechercheonderzoek, had Blaauw vooral naam gemaakt op het gebied van de reactieve opsporing.[214] Niettemin was Blaauw nadrukkelijk betrokken bij de discussie over de invoering van infiltratie en schreef hij voor het *Handboek voor de politie* een hele verhandeling over infiltratie in de klapper *Criminele Tactiek*.[215] Hij wilde infiltratie echter vooral gebruiken voor inlichtingendoeleinden en daarom paste hij de uitkomsten van de discussie niet integraal toe.[216] Voor Sietsma was het doel van de infiltratie niet het verzamelen van inlichtingen maar het verzamelen van bewijs.[217] Daarnaast wilde Sietsma de rechtmatigheid van het optreden van de infiltrant toetsen bij de rechter.[218]

Het verschil van opvatting tussen Blaauw en Sietsma was uiteindelijk marginaal: Blaauw was van de lijn 'Het kan niet, tenzij zulk optreden geschiedt binnen een door de politie in overleg met het OM aan te geven kader en onder regie van een duidelijke checklist', terwijl Sietsma de lijn 'Het kan, mits zulk optreden… et cetera' hanteerde.[219] In de publieke opinie werd het verschil tussen Blaauw en Sietsma echter groter gemaakt dan het in werkelijkheid was. Terwijl Blaauw al in 1967 had gepleit voor de inzet van politiemensen als infiltrant verwezen tegenstanders van infiltratie in de Tweede Kamer graag naar latere kritische artikelen van Blaauw in het *Algemeen Politieblad*.[220] Daarbij werd gemakshalve over het hoofd gezien dat Blaauw gewoon lid was van de werkgroep

[209] AB5. Zie ook het rapport d.d. 4 november 1982 van commissaris C. Jacobs, hoofd recherchedienst Amsterdam, over de uitwerking van de nota *Infiltratie* (1980), waarin over het idee van een poule van buitenlandse politie infiltranten wordt gesproken, en brieven hierover van buitenlandse opsporingsdiensten (persoonlijk archief Sietsma).
[210] K.J.H.H. Sietsma, 'Internationale criminaliteitsbestrijding, een visie of een fictie vanuit de politie (I)' (*TvdP*, 1988, nr. 10, p. 424-428).
[211] AB5; AB34.
[212] AB9; AB17; AB25.
[213] AB29; AB32; PC3.
[214] AB35.
[215] Blaauw (1987).
[216] AB29; PC1.
[217] P. Holla & M. Hogendoorn, 'Interview Kees Sietsma – "Ik blijf een jongen van de opsporing"' (*TvdP*, 2014, nr. 1, p. 12-15).
[218] PC1.
[219] Brief van F.H. von Meijenfeldt, voorzitter landelijke werkgroep officiersoverleg drugs, d.d. 3 augustus 1981 aan de voorzitter van de vergadering van procureurs-generaal (persoonlijk archief Sietsma); AB5; PC1.
[220] N.N., 'Kamer akkoord met "onorthodoxe" opsporingsmethode. Groen licht voor optreden politie-infiltrant' (*APB*, 1986, nr. 6, p. 127-129); J.A. Blaauw, 'De criminele inlichtingen dienst. Een onmisbare organisatie bij de bestrijding van de misdaad' (*APB*, 1967, nr. 24, p. 555-558).

langetermijninfiltratie en op die manier inspraak had in de voorbereiding van het landelijk beleid ten aanzien van infiltratie. Tot slot, toonden Blaauw en Sietsma zich verrassend eensgezind in hun commentaar op undercoverschandalen in België (affaire-François) en Duitsland.[221] Zij raakten daarbij de kern van het Dirty Harry-probleem: behalve dat er geen of slechte richtlijnen waren en een gebrek aan (goede) leiding en controle, signaleerden beiden dat op het moment dat het misging de eindverantwoordelijken hun handen aftrokken van de zaak.

2.2.3 Professionalisering infiltratie

Dat het gebruik van pseudokoop werd vermeld in processen-verbaal had invloed op de tactische uitvoering van operaties.[222] Drugsdealers werden voorzichtiger, pasten hun modus operandi aan en gingen minder snel in zee met Amerikaanse klanten. Behalve burgerinfiltranten werden daarom steeds vaker Nederlandse politiemensen ingezet. Pseudokoop kreeg een professioneel karakter: er kwamen vaste teams en er kwam een landelijke opleiding. Verder werd nagedacht over andere vormen van infiltratie: projectmatige infiltratie en langetermijninfiltratie. Hoewel deze ontwikkeling werd ondersteund door adviezen van verschillende werkgroepen lieten de richtlijnen voor infiltratie nog altijd op zich wachten.

2.2.3.1 De praktijk

Aanvankelijk werden vooral Amerikaanse en Duitse undercoveragenten ingezet als pseudokoper, maar toen criminelen uit vrees voor arrestatie liever geen zaken meer deden met buitenlandse kopers groeide de noodzaak tot inzet van Nederlandse politiemensen.[223] Dat begon met politiemensen die daar geschikt voor leken zoals bijvoorbeeld CID-medewerkers, want die hadden toch al de nodige kennis van de criminele wereld.[224] Vanwege de aard van hun werk – het runnen van informanten in het eigen werkgebied – werden die echter alleen buiten het eigen werkgebied als pseudokoper ingezet.[225]

Ook twee medewerkers van de landelijke CID, die in hun eigen korps als CID'ers ervaring hadden opgedaan in het undercoverwerk, werden uitgeleend aan korpsen die daar behoefte aan hadden.[226] Dergelijke praktijken pasten eigenlijk niet bij de rol van de CRI als niet-executieve ondersteunende dienst, maar in dit geval brak de nood de wet.[227]

Vooral in Amsterdam was behoefte aan pseudokopers en behalve politiemensen van buiten werden daar ook burgers die begeleid werden door de Rotterdamse CID voor ingezet. [228] Als tegenprestatie leverde Amsterdam op verzoek zijn eigen undercoveragenten aan andere korpsen.[229] Ideaal was deze onderlinge uitwisseling van parttime en niet opgeleide pseudokopers niet en op zoek naar een geschikte opleiding voor Nederlandse pseudokopers kwam men uit bij de Royal Canadian Mounted

[221] K.J.H.H. Sietsma, 'Nieuwe opzet in Amsterdam, één jaar operationeel. Infiltratie "moeilijk, soms gevaarlijk, maar uitvoerbaar en nuttig"' (*APB*, 1986, nr. 14, p. 315-323); J.A. Blaauw, 'Infiltratie als nieuw specialisme: aanvaardbaar of hellend vlak?' (*APB*, 1985, nr. 11, p. 243-253). Zie ook: AB1.
[222] J.A. Blaauw, 'Infiltratie als nieuw specialisme: aanvaardbaar of hellend vlak?' (*APB*, 1985, nr. 11, p. 243-253).
[223] Zwart (1999); Klerks (in: Fijnaut & Marx (red.), 1995).
[224] Zie bijvoorbeeld: Meerman (1995); AB36.
[225] PC1.
[226] AB36; AB37.
[227] Klerks (in: Fijnaut & Marx (red.), 1995).
[228] Sietsma (1980); AB23; AB36.
[229] Sietsma (1980); AB31.

Police (RCMP).[230] In 1982 heeft Sietsma daar een pseudokoopcursus gevolgd om deze daarna, in samenwerking met de Rechercheschool, te vertalen naar de Nederlandse situatie.[231] In 1984 werd de eerste officiële pseudokoopcursus gegeven.[232] Deze duurde drie weken en werd gegeven vanuit een safehouse in Amsterdam.[233] De cursisten werden daarbij onder meer de praktijk ingestuurd en moesten dan hun cover overeind zien te houden.[234]

Bij het Korps Rijkspolitie was het werkaanbod minder groot en werden aanvankelijk burgerinfiltranten en (op ad hoc basis) daarvoor geschikt lijkende politiemensen ingezet. [235] Vanuit de groeiende behoefte aan een goed begeleide en gedegen opgeleide poule politiële kopers (ressortelijk verdeeld over het land) werd in 1983 een interne opleiding gegeven aan aspirant-pseudokopers en -begeleiders en kon ook het Korps Rijkspolitie beschikken over een groep parttime pseudokopers.

Hoewel de inzet van pseudokoop verder ging dan alleen de aanpak van de handel in drugs (de methode werd ook gebruikt bij de aanpak van vals geld, illegale gokhuizen en bij het opsporen van gestolen juwelen en kunst) beperkte het gebruik zich voornamelijk tot de korpsen Amsterdam, Rotterdam en Den Haag en het Korps Rijkspolitie.[236] Tot de komst van de grote samenwerkende rechercheteams bestond het werk buiten de Randstad namelijk vooral uit de aanpak van het drugstoerisme, de overlast van de straathandel en de verwervingscriminaliteit. In het geval van onderzoek naar drugssmokkel kon veelal volstaan worden met het 'ouderwetse' rechercheren: het werken met informanten, het betalen van tipgeld en tappen.[237] Als andere korpsen al eens te maken kregen met pseudokoop, dan was dat meestal in het geval van onderzoeken 'van buiten' die via de CRI of andere korpsen werden aangebracht.[238] In dergelijke gevallen kon zo nodig gebruikgemaakt worden van pseudokopers van buiten.[239]

In Amsterdam ging men juist een stap verder en werd in 1985, met goedkeuring van de Amsterdamse gemeenteraad, besloten tot het oprichten van drie fulltime pseudokoopteams.[240] Als redenen voor de keuze voor fulltime teams noemde Sietsma dat bij het verrichten van nevenfuncties de kans op herkenning groter was, de aan de nevenfunctie gerelateerde beperkte inzetbaarheid van de ad hoc pseudokopers en hun begeleidingsteams, de suboptimale begeleiding van de ad hoc pseudokopers, het niet kunnen opbouwen van genoeg routine bij parttime inzet, het niet kunnen overtuigen van het korpsmanagement om genoeg middelen te verstrekken en het verwachte werkaanbod.

De pseudokoopteams zouden komen te bestaan uit twee executieve politieambtenaren die werden geselecteerd op basis van geschiktheid, en een begeleidingsteam bestaande uit een brigadier-

[230] Klerks (in: Fijnaut & Marx (red.), 1995); AB5; AB9; AB18; AB29; AB38.
[231] AB5.
[232] B.N. Barendregt, 'Cursus laatste station in selectieprocedure. Pseudokoop bij Rijkspolitie (nog) nevenfunctie' (*APB*, 1986, nr. 15, p. 339-341).
[233] AB38.
[234] AB39.
[235] B.N. Barendregt, 'Cursus laatste station in selectieprocedure. Pseudokoop bij Rijkspolitie (nog) nevenfunctie' (*APB*, 1986, nr. 15, p. 339-341).
[236] K.J.H.H. Sietsma, 'Nieuwe opzet in Amsterdam, één jaar operationeel. Infiltratie "moeilijk, soms gevaarlijk, maar uitvoerbaar en nuttig"' (*APB*, 1986, nr. 14, p. 315-323); AB10; AB18; AB28.
[237] AB29.
[238] AB40.
[239] AB29; AB37.
[240] Weijenburg (1996); K.J.H.H. Sietsma, 'Nieuwe opzet in Amsterdam, één jaar operationeel. Infiltratie "moeilijk, soms gevaarlijk, maar uitvoerbaar en nuttig"' (*APB*, 1986, nr. 14, p. 315-323); AB5.

rechercheur en twee ervaren hoofdagenten-rechercheur.[241] Boven de pseudokoopteams stond de begeleidingscommissie politiële infiltratie. In overleg met de Amsterdamse dienstcommissie werd de dienstperiode als pseudokoper beperkt tot twee jaar en aan inzet als pseudokoper ging een uitgebreide selectieprocedure en training vooraf. Psychotherapeuten werden ingezet bij de selectie, zo nodig bij de begeleiding tijdens en in ieder geval bij de begeleiding na afloop. Het officiële label was pseudokoopteam – dat lag politiek minder gevoelig dan de term infiltratieteam –, maar in de praktijk hielden de teams zich ook bezig met andere vormen van infiltratie zoals gecontroleerde aflevering, gokken in illegale gokhuizen, vormen van samenzweren met valse munterijbendes, et cetera.[242]

Hoewel al tijdens de Informatiedagen Pseudokoop werd gepleit voor het op bovenlokale schaal organiseren van pseudokoopteams is het daar niet van gekomen.[243] Naast de drie pseudokoopteams in Amsterdam zou er alleen in elk van de ressorts een pseudokoopteam van de Rijkspolitie komen. Blaauw zag permanente pseudokoopteams als een moreel hellend vlak en wilde er daarom in Rotterdam niet aan.[244]

Wel werd ten behoeve van de landelijke coördinatie in 1987 bij de CRI het bureau nationaal coördinator pseudokoop (BNCP) geïnstalleerd.[245] Dit bureau kreeg tot taak de inzet van pseudokopers in Nederland te coördineren en te faciliteren (documenten, cover stories, et cetera). Daarnaast verzorgde dit bureau de werving en selectie van politiële infiltranten en was het betrokken bij de opleiding van de pseudokopers.[246] Ook deed het BNCP de internationale uitwisseling en inzet van pseudokopers. Voor dit laatste was een werkgroep opgericht waar rond de vijftien landen aan deelnamen.[247] In deze werkgroep werden onder meer afspraken gemaakt over het uitlenen van mensen en werden werkwijzen op elkaar afgestemd. De eerste chef van het BNCP werd de Amsterdamse hoofdinspecteur Johan van Kastel – de man die zes jaar later de aanzet zou geven tot de IRT-affaire. Als nationaal coördinator zou Van Kastel (in lijn met zijn leermeester Sietsma) benadrukken dat pseudokoop bedoeld was om bewijs te verzamelen en niet om inlichtingen te vergaren.[248]

Na verloop van tijd verloren de pseudokoopteams hun effectiviteit.[249] Criminelen vertrouwden het niet meer en voordat echt grote partijen gekocht konden worden, moesten potentiële kopers steeds grotere vooraankopen doen.[250] Dat maakte het voor de pseudokopers steeds moeilijker om zaken met criminelen te kunnen doen. Daarnaast bleek in sommige onderzoeken meer nodig dan enkele snelle korte contacten.[251] De logische vervolgstap was projectmatige infiltratie.[252]

Het belangrijkste verschil tussen pseudokoop en projectmatige infiltratie is de looptijd en die maakt het lastig om infiltranten stap voor stap te begeleiden.[253] Daarnaast dienen er bij projectmatige

[241] K.J.H.H. Sietsma, 'Nieuwe opzet in Amsterdam, één jaar operationeel. Infiltratie "moeilijk, soms gevaarlijk, maar uitvoerbaar en nuttig"' (*APB*, 1986, nr. 14, p. 315-323). Zie ook: Zwart (1999).
[242] PC1.
[243] N.N., 'Informatiedagen pseudokoop: oude methode in nieuw beleid' (*APB*, 1986, nr. 16, p. 363-364).
[244] Blaauw (1997).
[245] M.A.A. van Capelle, 'Het Nederlandse drugsbeleid in hoofdlijnen' (*APB*, 1988, nr. 13, p. 291-296) en 'Hoofdlijnen van het Nederlandse drugsbeleid' (*TvdP*, 1987, nr. 10, p. 449-454).
[246] AB7; AB37.
[247] AB7.
[248] Van Kastel (in: De Kerf et al. (red.), 1989).
[249] AB3; AB9.
[250] Zie ook: Klerks (in: Fijnaut & Marx (red.), 1995).
[251] AB7.
[252] Idem.
[253] Meerman (1995).

infiltratie meer kosten gemaakt te worden voor een geloofwaardige 'cover', het runnen van safehouses, et cetera. Die kosten dienden op te wegen tegen de opbrengsten en die waren bij het binnendringen in criminele organisaties (het doel van projectmatige infiltratie) minder tastbaar.

Niettemin verschoof het werk vanaf 1985 steeds meer richting projectmatige infiltratie.[254] Dat jaar werd de eerste infiltratiecursus gegeven en net als de kennis over pseudokoop werd de kennis over infiltratie bij de RMCP gehaald.[255] Hoewel het in de praktijk geen grote veranderingen met zich meebracht, werden de pseudokoopteams op papier omgedoopt tot infiltratieteams.[256] Ditzelfde geldt voor de naam van het Bureau Nationale Coördinator Pseudokoop (BNCP), die na enige tijd veranderd werd in het Bureau Coördinatie Politiële Infiltratie (BCPI).[257]

Het aantal infiltratieteams zou uiteindelijk niet veel hoger komen te liggen dan het aantal pseudokoopteams: drie in Amsterdam, een in Den Haag en verder in elk ressort een onder verantwoordelijkheid van de Rijkspolitie.[258] Wel zijn ook enkele Rotterdamse rechercheurs opgeleid in het undercoverwerk.[259]

2.2.3.2 De theorie

De eerste landelijke rapporten over pseudokoop en infiltratie verschenen pas toen deze methoden al jaren in de praktijk werden toegepast.[260] In januari 1983 verzocht de minister van Justitie de Recherche Advies Commissie om advies uit te brengen met betrekking tot opsporingsmethoden die vielen onder de termen als infiltratie, pseudokoop en dergelijke. Hiertoe werd een werkgroep ingesteld onder voorzitterschap van de hoofdofficier van justitie te Alkmaar, Adelbert Josephus Jitta. In deze werkgroep zaten namens de politie onder meer Kees Sietsma, Els de Kerf (hoofd bijzondere opleidingen van de Rechercheschool) en Peter Broeders (hoofd van de Criminele Inlichtingen Centrale van de CRI). Kort daarna, op 9 februari 1983, besloten de procureurs-generaal een werkgroep langetermijninfiltratie in te stellen. Deze werkgroep werd voorgezeten door de hoofdofficier van justitie te 's-Gravenhage, Rutger van Randwijck. In deze werkgroep zaten van de kant van de politie wederom Kees Sietsma en Peter Broeders, maar ook Jan Blaauw.

In onderling overleg werd besloten dat de werkgroep-Josephus Jitta zich zou concentreren op pseudokoop. Ruim anderhalf jaar later, in november 1984, leverde deze werkgroep haar (vertrouwelijke) rapport af. De werkgroep langetermijninfiltratie publiceerde twee rapporten: het eerste rapport verscheen in juli 1984 en een aanvullend rapport – inzake medewerking aan buitenlandse politie en justitie bij opsporingsonderzoeken in Nederland en inzake de gecontroleerde aflevering – verscheen in oktober 1985.

Op basis van deze rapporten kwam het OM met een advies over infiltratie als opsporingstechniek.[261] Behalve over de toelaatbaarheid van infiltratie vanuit de invalshoek van rechtmatige bewijsgaring, werd ook ingegaan op de strafrechtelijke en (beroeps)ethische positie van de infiltrant. In het advies werden twee argumenten aangevoerd om te komen tot richtlijnen.[262] Ten eerste, de groei van de

[254] Idem; AB10; PC1.
[255] Meerman (1995); AB5; AB9; AB10; AB37.
[256] PC1; PC5.
[257] Klerks (in: Fijnaut & Marx (red.), 1995); A. Zwanenburg, 'Slome Hein en infiltratie. Taak en werkwijze van de Centrale Toetsingscommissie' (*Modus*, 1999, nr. 2, p. 12-14).
[258] AB10.
[259] AB7.
[260] Hogenbirk & Teerds (in: Fijnaut & Heijder (red.), 1989).
[261] N.N., 'Studie over infiltratie als opsporingstechniek' (*APB*, 1986, nr. 2, p. 41-43); PC1.
[262] N.N., 'Studie over infiltratie als opsporingstechniek' (*APB*, 1986, nr. 2, p. 41-43).

georganiseerde criminaliteit en de moeite die het kostte om met de gebruikelijke opsporingsmethoden zaken op te lossen. Ten tweede, de verschillen in opvatting die in de jaren zeventig binnen het OM en de politie waren gerezen over de geoorloofdheid van infiltratie die ertoe hadden geleid dat de rechter was gevraagd om de grenzen van de inzet van infiltranten te bepalen. Dat de politie de wetgever meermalen verzocht had om richtlijnen werd in de studie van het OM gemakshalve over het hoofd gezien.

De belangrijkste conclusie, onderbouwd door jurisprudentie, luidde dat infiltratie als opsporingsmethode onder bepaalde voorwaarden toelaatbaar was.[263] Die voorwaarden waren: geen uitlokking, alleen na goedkeuring door het OM, onder regie van de recherchechef, in nauw overleg met de betrokken officier van justitie, en rekening houdend met de eisen van proportionaliteit en subsidiariteit.[264] Infiltratie mocht uitsluitend worden ingezet om zware en georganiseerde criminaliteit te bestrijden en alleen als er geen ander, minder verstrekkend middel beschikbaar was om het doel te bereiken. Bovendien mocht de infiltrant de verdachte niet over de streep trekken om een criminele handeling te begaan (de verdachte mocht niet uitgenodigd worden om 'op een rijdende trein te springen'). Daarnaast werd een voorkeur uitgesproken voor de inzet van speciaal daarvoor opgeleide politiebeambten. Het gebruikmaken van burgerinfiltranten vond men minder gewenst en diende als regel beperkt te blijven tot bijzondere gevallen.

Een derde conclusie luidde dat (mits dit binnen de gestelde grenzen viel) aanvaard zou worden dat een infiltrant strafbare feiten pleegde. Teneinde in het criminele milieu geaccepteerd te worden, diende de infiltrant nu eenmaal in meer of mindere mate de kleur van het milieu aan te nemen. Een laatste conclusie luidde dat de lichamelijke en morele risico's waarmee de infiltratie gepaard ging tot aanvaardbare proporties beperkt dienden te worden. Gelet op mogelijke represailles van de kant van criminelen en het risico op afglijden, werd opnieuw de voorkeur uitgesproken voor een politiebeambte, zodanig opgeleid en uitgerust dat hij in dit opzicht zo min mogelijk kwetsbaar zou zijn. Verder diende infiltratie-actie niet te lang te duren en mocht een politiebeambte niet voor onbepaalde tijd actief blijven als infiltrant.

Het advies werd door de minister van Justitie aangeboden aan de Tweede Kamer.[265] In de discussie in de Tweede Kamer in december 1985 ging het nog even over de noodzaak van de toepassing van infiltratie als opsporingsmiddel maar men legde zich uiteindelijk neer bij het feit dat het hier ging om het reguleren van een reeds bestaande praktijk.[266] Wat betreft de inzetcriteria was er nog wel behoefte aan een definitie van het begrip ernstige misdrijven, waarop de minister aangaf dat het primair ging om de bestrijding van de handel in drugs met onaanvaardbaar risico, georganiseerde syndicaten die banken beroofden en andere vormen van geweld gebruikten.

De Tweede Kamer ging in grote meerderheid akkoord met de voorstellen van het OM.[267] Daarmee was er eindelijk groen licht voor de verdere toepassing en uitbreiding van de politiële en burger/criminele infiltratie.[268] Zo volgden in juni 1986 bijvoorbeeld informatiedagen

[263] Klerks (in: Fijnaut & Marx (red.), 1995); N.N., 'Studie over infiltratie als opsporingstechniek' (*APB*, 1986, nr. 2, p. 41-43).
[264] K.J.H.H. Sietsma, 'Nieuwe opzet in Amsterdam, één jaar operationeel. Infiltratie "moeilijk, soms gevaarlijk, maar uitvoerbaar en nuttig"' (*APB*, 1986, nr. 14, p. 315-323).
[265] Tweede Kamer der Staten-Generaal, Vergaderjaar 1985-1986, 19 328, nr. 1, *Infiltratie als opsporingstechniek*, brief van de minister van Justitie d.d. 3 december 1985; Van Kastel (in: De Kerf et al. (red.), 1989).
[266] N.N., 'Kamer akkoord met "onorthodoxe" opsporingsmethode. Groen licht voor optreden politie-infiltrant' (*APB*, 1986, nr. 6, p. 127-129).
[267] Idem; AB5.
[268] PC1.

pseudokoop/infiltratie voor recherchechefs, officieren van justitie, korpschefs en vertegenwoordigers van vakorganisaties.[269]

Een wettelijke regeling voor infiltratie achtte de minister op dat moment niet noodzakelijk: het doel van het advies was om, gegeven de rechterlijke uitspraken die tot dan toe waren gedaan, te komen tot harmonisatie van de toepassing van infiltratie.[270] Dat betekende dat er voortaan enige algemene uitgangspunten golden voor infiltratie.[271] Het zou tot 1991 duren voordat de procureurs-generaal met richtlijnen voor infiltratie kwamen en tot die tijd vond infiltratie feitelijk plaats in een soort schemerzone.[272]

2.2.4 CID wordt langzaam volwassen

Ook op het gebied van het criminele inlichtingenwerk was sprake van een schemerzone, want ook op dat gebied was het lang wachten op landelijke regelgeving. Zoals beschreven in het vorige hoofdstuk (§ 1.4.6) vormde een rapport uit 1972 over de wenselijkheid en eventuele inrichting van een criminele inlichtingendienst, opgesteld door een werkgroep onder leiding van commissaris Albert Vermeij (hoofd recherchedienst Gemeentepolitie Rotterdam) een belangrijke mijlpaal in de ontwikkeling van de CID. Dit rapport werd in 1973 door de Recherche Advies Commissie aangeboden aan de beide politieministers.[273]

Vervolgens kregen kregen de grote Gemeentepolitiekorpsen (Amsterdam, Rotterdam, Den Haag, Utrecht, Eindhoven, Haarlem, Groningen, Tilburg, Nijmegen, Enschede, Apeldoorn, Arnhem, Zaanstad, Maastricht en Heerlen) zowel in 1975 als in 1976 subsidie van het ministerie van Binnenlandse Zaken ten behoeve van de bestrijding van zware criminaliteit.[274] Met deze middelen dienden zij criminele inlichtingendiensten op te richten.[275] Enkele jaren later, in 1981, begon de CRI onder de naam Criminele Inlichtingen Centrale (CIC) met een landelijke criminele inlichtingencentrale (LCIC).[276] Net als de andere centrales van de CRI moest de LCIC haar best doen om de korpsen te overtuigen van haar meerwaarde en ze te bewegen om informatie te delen.[277]

In dezelfde tijd dat de eerste CID's werden opgericht, werd Vermeij (inmiddels hoofdcommissaris van Rotterdam) aangesteld als voorzitter van de stuurgroep CID.[278] In 1977 adviseerde deze stuurgroep om te komen tot een landelijke structuur met een beperkt aantal observatieteams en criminele inlichtingendiensten ter ondersteuning van de tactische recherche.[279] In eerste instantie bleef het

[269] K.J.H.H. Sietsma, 'Nieuwe opzet in Amsterdam, één jaar operationeel. Infiltratie "moeilijk, soms gevaarlijk, maar uitvoerbaar en nuttig"' (*APB*, 1986, nr. 14, p. 315-323).
[270] N.N., 'Kamer akkoord met "onorthodoxe" opsporingsmethode. Groen licht voor optreden politie-infiltrant' (*APB*, 1986, nr. 6, p. 127-129); AB5.
[271] PC1.
[272] Haenen & Meeus (1996). Voor meer over infiltratie zie bijvoorbeeld: Frielink (1990).
[273] N.N., 'Recherche Advies Commissie. Verslag van de activiteiten over de periode 1 augustus 1971 – 1 augustus 1973' (*APB*, 1973, nr. 23, p. 555-556) en 'Activiteiten recherche advies commissie' (*APB*, 1971, nr. 21, p. 516-517).
[274] N.N., 'Versterking gemeentepolitie ter bestrijding van zware criminaliteit en drughandel' (*APB*, 1976, nr. 21, p. 541).
[275] T. Blom, 'Schaduwen vooruit. Het wetsvoorstel Bijzondere Opsporingsbevoegdheden onder de loep' (*TvdP*, 1998, nr. 4, p. 24-27); PC3.
[276] J. van Straten, 'De plaats van de CRI binnen de Nederlandse recherche' (*TvdP*, 1982, nr. 3, p. 97-101); Aalbersberg, Barendregt & De Wit (in: Van der Heijden (red.), 1993).
[277] AB36.
[278] Barendregt (in: Van der Heijden (red.), 1993); Projectgroep Misdaadanalyse (1986).
[279] Jansen (in: Kop, Van der Wal en Snel (red.), 2012).

daarna stil, want ook hier speelde de moeizame relatie tussen de beide politiedepartementen de besluitvorming parten.[280] Binnenlandse Zaken had wel de middelen, maar voorstellen vanuit de politie verzandden daar vaak in de ambtelijke molen.[281] Justitie stond meer open voor de recherche maar had geen middelen, was traag en handelde vanuit een rechtsstatelijke houding in plaats van een *crime fighter*-modus. Als justitie zich te veel met de inzet c.q. de sterkte van de recherche bemoeide, kreeg ze bovendien de burgemeesters en het ministerie van Binnenlandse Zaken op haar dak en was de kans aanwezig dat wetgeving het niet zou halen.

Hoewel met het RAC-advies uit 1973 al de basis gelegd was voor een CID-regeling duurde het dan ook tot 1980 voordat de regering bekendmaakte dat zij bezig was met een regeling ten behoeve van de organisatie van de criminele inlichtingendiensten bij de politie en voor de regionale en landelijke samenwerking bij de inwinning en uitwisseling van criminele inlichtingen.[282] In 1981 verschenen een ontwerpregeling criminele inlichtingendiensten en een ontwerp-uitvoeringsbeschikking criminele inlichtingendiensten.[283] Gelet op de verschillen in structuur en werkwijzen was een landelijke regeling welkom, maar evengoed kon het ontwerp op de nodige kritiek rekenen.[284] Zo stond in de ontwerpregeling CID nauwelijks iets over informanten, riep de voorgestelde taakverdeling tussen de regionale en landelijke criminele inlichtingendiensten vragen op en waren de procedures niet volledig.[285] Uiteindelijk zou een definitieve CID-regeling en bijbehorend CID-privacyreglement nog tot 1986 op zich laten wachten.[286] Een soortgelijk lot zou de Wet op de Politieregisters beschoren zijn: eind 1983 verscheen een voorontwerp, maar de wet zelf werd pas in 1990 aangenomen.[287] Wel verscheen in 1985 de Regeling Tip-, toon- en voorkoopgelden.[288]

In reactie op de corruptieaffaires in Amsterdam waren de korpsen overigens zelf al begonnen met het aan strakkere regels binden van de informatie-inwinning door de CID.[289] Er werd afscheid genomen van de zogeheten caférechercheur en het runnen van informanten werd geprofessionaliseerd.[290] Een ander probleem dat werd aangepakt was dat rechercheurs de namen van hun informanten voor zich hielden.[291] De eerste stap was dat de namen bekendgemaakt moesten worden en er rapportages overlegd moesten worden. De volgende stap was dat het werken met informanten meer en meer het exclusieve domein van de CID werd.[292] Sommige informanten wilden echter alleen maar werken met iemand die ze kenden en in die gevallen werd het rechercheurs toegestaan om zelf informanten aan te houden.[293] Ook werd getracht een einde te maken aan de zogeheten u-bocht-constructie waarbij de herkomst van informatie werd versluierd

[280] Fijnaut (2007); AB29; AB41.
[281] AB5; PC1.
[282] Hogenbirk & Teerds (in: Fijnaut & Heijder (red.), 1989); N.N., 'Parlement en politie. Bestrijding van de handel in verdovende middelen' (*APB*, 1980, nr. 17, p. 424-425).
[283] Barendregt (in: Van der Heijden (red.), 1993); H.J. Graafland, 'Regeling criminele inlichtingendiensten' (*APB*, 1982, nr. 3, p. 54-58).
[284] Mak (2015).
[285] H.J. Graafland, 'Regeling criminele inlichtingendiensten' (*APB*, 1982, nr. 3, p. 54-58).
[286] Blaauw (1997); Minister van Justitie & minister van Binnenlandse Zaken, 'Wetten, besluiten, beschikkingen. CID-regeling' (*APB*, 1986, nr. 17, p. 386-387) en 'Wetten, besluiten, beschikkingen. CID-privacyreglement' (*APB*, 1986, nr. 17, p. 387-390); N.N., 'Regeling criminele inlichtingendiensten' (*APB*, 1986, nr. 19, p. 435).
[287] P.C.A. Hulst, 'Politieregisters en privacy' (*APB*, 1984, nr. 12, p. 259-262).
[288] Blaauw (1997).
[289] N.N., 'Reactie op onderzoeksrapport: *"Feiten juist – conclusies niet"*' (*APB*, 1984, nr. 11, p. 242-244).
[290] AB42.
[291] PC6.
[292] Mak (2015); Blaauw (1997); AB40.
[293] AB16.

door het via een ander korps als geanonimiseerd ambtsbericht aan te laten bieden.[294] Tot slot kwam er meer aandacht voor het belang van het scheiden van informatie (CID) en operatie (tactische recherche).[295]

Toen de CID-regeling er eindelijk lag, voegde die niet veel toe aan de bestaande praktijk. Hij was bovendien vooral gericht op de opbouw van regionale criminele inlichtingendiensten bij de centrumkorpsen van de politieregio's en van een landelijke criminele inlichtingendienst bij de CRI.[296] De implementatie van de CID-regeling, maar ook de ontwikkeling van opleidingen en toezicht, zou bovendien nog jaren in beslag nemen.[297] Zo werd pas in 1986 een eerste (proef)cursus gegeven en was het CID-werk voor officieren van justitie in eerste instantie een deeltaak.[298] Daarbij kende de regeling ook na aanpassing de nodige gebreken: bevoegdheden en verantwoordelijkheden van CID-rechercheurs en CID-chefs waren nog steeds onduidelijk, de samenwerking tussen de CID en andere politiediensten liet te wensen over en sturing en controle van de CID waren volstrekt onvoldoende.[299] Zo kozen CID'ers er soms nog steeds voor om dingen geheim te houden voor hun chef.[300]

2.2.5 Financieel rechercheren[301]

De herbezinning op de opsporingsmethoden die gebruikt worden bij de bestrijding van de georganiseerde (drugs)criminaliteit verliep dus moeizaam. Huib Heijboer, op dat moment adjunct-directeur van de Politieschool in Heerlen, zag een parallel met de strijd tegen roofovervallen: de recherche werd erdoor verrast en slaagde er maar niet in een adequaat antwoord te vinden.[302] Hij vreesde dat het met de aanpak van de georganiseerde misdaad dezelfde kant op zou gaan en het duurde inderdaad ook wel even voordat de autoriteiten het onderwerp serieus namen (zie § 2.5).

Omdat beseft werd dat de aanpak van ernstige criminaliteit niet kon zonder de inzet van onorthodoxe middelen, begon in de jaren tachtig bij de recherche het denken over het afromen van criminele winsten.[303] Zo gebeurde het nogal eens dat bij een inval de drugs in beslag werden genomen maar het geld bleef liggen.[304] Al in 1980 pleitte Jan Blaauw ervoor om, als antwoord op de dreiging van de georganiseerde criminaliteit, de grote bazen achter de handel in verdovende

[294] Meerman (1995); Redactie, 'De waarheid van Rob Meerman. Commandant van Amsterdams infiltratieteam werd advocaat' (*APB*, 1995, nr. 19, p. 8-9); AB10; AB22.
[295] AB5; AB12; AB24.
[296] N.N., 'Regeling criminele inlichtingendiensten' (*APB*, 1986, nr. 19, p. 435).
[297] Sietsma (in: Fijnaut & Kuijvenhoven (red.), 1985); AB43.
[298] Mak (2015); G.N.M. Blonk, 'Recherche-onderwijs in beweging. Nieuwe onderwijs-produkten én anders' (*APB*, 1988, nr. 17, p. 399-402); AB14.
[299] Hoogenboom (2000); AB13.
[300] AB42.
[301] Er dient een onderscheid gemaakt te worden tussen financieel rechercheren en de bestrijding van financieel-economische criminaliteit. Met dit laatste wordt gedoeld op delicten met een financieel-economische grondslag die de rechtsstaat ondermijnen en het vertrouwen in ons financieel-economische stelstel aantasten. Financieel rechercheren kan zowel voor de bestrijding van financieel-economische criminaliteit ingezet worden als voor het bestrijden van andere vormen van criminaliteit (Jansen & Gorissen,in: Boels (red.), 2013). In dit proefschrift staat de tweede vorm van financieel rechercheren centraal: 'de gerichtheid op geld in het kader van criminaliteitsbeheersing' (zie: Jansen et al., 1995).
[302] H.J. Heijboer, 'Kan de recherche het spoor blijven volgen? Criminaliteitscurve: Semper Crescendo' (*TvdP*, 1980, nr. 7/8, p. 347-354).
[303] Jansen & Gorissen (in: Boels (red.), 2013); Vissers (in: Hoogenboom et al. (red.), 1995); A. Huizing, 'Mr. J.H. Grosheide: "Crimineel rekening presenteren"' (*RPM*, 1986, nr. 2, p. 16).
[304] AB17.

middelen 'tot de bedelstaf te brengen'.[305] Hij dacht daarbij niet alleen aan inbeslagneming/verbeurdverklaring van roerende en onroerende zaken, maar ook aan heffing van inkomstenbelasting over de door de handel verkregen geldbedragen, het automatisch aan de Staat vervallen verklaren van motorvoertuigen waarmee verdovende middelen werden vervoerd en omgekeerde bewijslast.[306] De staatssecretaris van Justitie reageerde afwijzend op Blaauws pleidooi: in het Wetboek van Strafrecht was reeds voorzien in een artikel over verbeurdverklaring.[307] Wel erkende de staatssecretaris dat de toepassing vaak bemoeilijkt werd door bewijsproblemen.

Hoewel niet de oplossing die Jan Blaauw voor ogen had, vormde de oprichting van een fraudecentrale bij de CRI in 1980 een eerste stap in de ontwikkeling van het financieel rechercheren.[308] Zo deed Pieter van Dijken, het hoofd van deze centrale, in 1982 verslag van een studieconferentie in op de zogeheten *Racketeer Influenced and Corrupt Organizations Act* uit de Verenigde Staten.[309] Deze RICO-wet richtte zich niet meer op afzonderlijke, individuele misdrijven maar op het breken van de financiële ruggengraat van criminele organisaties. Van Dijken pleitte voor het in nauwer verband brengen van het doel en de werkingssfeer van de Wet Economische Delicten en het commune strafrecht plus het ontwikkelen van een methode om systematisch de illegale inkomensbronnen van verdachten te traceren en deze kennis in te zetten ten behoeve van strafvordering. Ook Van Dijkens chef, CRI-baas Jan van Straten, mengde zich in de discussie en pleitte voor het creëren van mogelijkheden om handelaren in verdovende middelen in financieel opzicht aan te pakken.[310] Hij dacht hierbij aan inbeslagneming en verbeurdverklaren van roerend en onroerend goed, auto's, boten, vliegtuigen enzovoort en zag daarbij nadrukkelijk een rol voor de FIOD weggelegd.[311]

In 1983 werd met de *Wet vermogenssancties* een wettelijke basis gelegd voor het ontnemen van wederrechtelijk verkregen vermogen, al werd dat toen nog vooral in verband gebracht met de bestrijding van fraude. Nog datzelfde jaar bracht de CRI fraudecentrale een bulletin uit met een opsomming van wettelijke mogelijkheden tot het afromen van winsten uit de drugshandel en in 1984 werd in een aantal districten van de Rijkspolitie een sectie fraudebestrijding opgericht.[312] De aandacht voor de financiële aanpak van criminaliteit en de aanpak van financiële vormen van criminaliteit groeide, maar door het gebrek aan mankracht kwam de aanpak hiervan maar moeizaam van de grond.[313] Daarbij hielp het niet dat het OM aanvankelijk weinig wilde weten van verbeurdverklaringen.[314]

In 1984 begon de RAC zich op ontneming te oriënteren: in 1985 verscheen een advies met betrekking tot de positie van de accountants bij de CRI en de boekhoudkundige specialisten van het korps Rijkspolitie en de CRI en in 1987 het rapport *Financiële facetten van ernstige vormen van*

[305] Blaauw (2004); J.A. Blaauw, 'Een ontwikkelingschets en een toekomstbeeld. Bestrijding handel verdovende middelen een hopeloze zaak?' (*APB*, 1980, nr. 8, p. 171-181); AB30. Zie ook: AB31.
[306] Zie ook: B. van Baarle, 'Meer kansen voor aanpak georganiseerde misdaad. (Inter)regionale en internationale samenwerking' (*APB*, 1990, nr. 6, p. 133-137).
[307] N.N., 'Parlement en politie. Bestrijding van de handel in verdovende middelen' (*APB*, 1980, nr. 17, p. 424-425).
[308] R. Rozekrans, 'De forensische accountantsgroep van de centrale recherche informatiedienst' (*Modus*, 1993, nr. 1, p. 12-15); N.N., 'Begeleidingscommissie fraudecentrale' (*APB*, 1981, nr. 3, p. 67).
[309] P. van Dijken, 'Verslag van een studieconferentie. Bestrijding van corruptie: problemen en mogelijkheden' (*APB*, 1982, nr. 10, p. 219-223).
[310] J. van Straten, 'Nederland en de verdovende middelen' (*TvdP*, 1983, nr. 6, p. 277-281).
[311] Zie in dit verband: M.A.A. van Capelle, 'Fiscale opsporingsteams' (*TvdP*, 1987, nr. 3, p. 123-125).
[312] Pinckaers (in: Fijnaut & Heijder (red.), 1989); Weijenburg (1996).
[313] P.J. Linckens & E.G.M. Nuijten-Edelbroek, 'Ontwikkelingen op het gebied van de politiële criminaliteitsbeheersing: een globale terreinverkenning' (*TvdP*, 1984, nr. 9, p. 353-362).
[314] AB34.

criminaliteit.[315] In dit laatste rapport (van de zogeheten werkgroep Plukze-1) werd gesignaleerd dat het steeds vaker voorkwam dat illegaal verworven vermogens van plegers van profijtelijke misdrijven ondanks hun veroordeling buiten schot bleven.[316] Omdat dit als onbevredigend werd ervaren, pleitte de werkgroep voor het (met behulp van computers) stelselmatige verzamelen van financiële gegevens van plegers van winstgevende misdrijven en voor het uitwisselen van gegevens met andere diensten met een publiekrechtelijke taak.[317] Verder werden in het rapport wetswijzigingen voorgesteld (waaronder een omkering van bewijslast) waarmee het makkelijker zou worden voor de Nederlandse justitie om vermogens van drugsdealers op te sporen, te bevriezen en verbeurd te laten verklaren door de rechter.[318]

Wat betreft de organisatie van de financiële opsporing werd in het RAC-rapport gepleit om aan te sluiten bij de regionalisering van het recherchewerk zoals die gestalte diende te krijgen in het project Intensivering Samenwerking Politie (Inspol, zie § 2.3.5.2).[319] Het idee was om binnen elk van de politieregio's een vast of ad hoc onderzoeksteam beschikbaar te hebben. Om deze aanbeveling handen en voeten te geven, werd de projectgroep Financiële Onderzoeksteams opgericht (ook wel bekend als de werkgroep Plukze-2) en die adviseerde om in een aantal regio's te starten met experimenten met financiële onderzoeksteams, zogeheten bureaus financiële ondersteuning (BFO's).[320] Aldus werden de eerste kleine stappen op het pad van de financiële opsporing gezet.

2.2.6 Uit balans

De aanpak van de drugscriminaliteit vroeg echter niet om kleine stappen maar juist om grote stappen. Illustratief voor de kleine stappen die gezet werden, was de moeizame totstandkoming van richtlijnen voor infiltratie. Niet voor niets omschreef Heijboer het inschakelen van informanten en infiltranten in verschillende variaties bij de opsporing van de illegale drugshandel als een heet hangijzer.[321] Hij laakte het ontbreken van duidelijke richtlijnen ('De recherche moet maar aanmodderen is kennelijk het standpunt […] en wanneer het mis gaat, bekijkt de rechter het wel') en legde de schuld hiervoor bij de politiek. Herhaaldelijk en al vele jaren was er volgens hem door de recherche aangedrongen op duidelijkheid bij de bestrijding van nieuwe en ernstige vormen van criminaliteit. Bij gebrek aan reactie stond de recherche er alleen voor en kon de opsporing wederom uit balans raken.

Het gebrek aan reactie begon eigenlijk al in 1973 met de RAC-rapporten over de politiële drugsbestrijding en het criminele inlichtingenwerk en herhaalde zich in 1979 toen de Technische Begeleidingscommissie Politiële Drugsbestrijding (in 1976 opgericht door de ministers van

[315] Recherche Advies Commissie (1987); Hogenbirk & Teerds (in: Fijnaut & Heijder (red.), 1989). Zie ook: S. van de Geer & H. Stroeve, 'Raakt de crimineel aan de bedelstaf. Plukze-wetgeving gaat 1 maart in' (*APB*, 1993, nr. 2, p. 10-13); C.D. Schaap, 'Strafrechtelijke ontneming van wederrechtelijk verkregen voordeel (I). Onbekend maakt onbemind' (*Modus*, 1992, nr. 4, p. 16-21); H.P.M. van Keeken, 'Plukze, Schudze; that simple? Cursus leden BFO' (*Modus*, 1992, nr. 3, p. 24-25); Pinckaers (in: Fijnaut & Heijder (red.), 1989).
[316] A. van der Toorn, 'Bestrijding georganiseerde misdaad vereist specifieke kennis. Opheffing specialismen leidt tot vernietiging op termijn' (*APB*, 1994, nr. 2, p. 8-11); N.N., 'Financiële facetten van profijtelijke criminaliteit' (*APB*, 1987, nr. 9, p. 202-204).
[317] P. van Dijken, 'Drugshandel, computers en wetshandhaving' (*APB*, 1986, nr. 8, p. 173-176).
[318] M.A.A. van Capelle, 'Hoofdlijnen van het Nederlandse drugsbeleid' (*TvdP*, 1987, nr. 10, p. 449-454); N.N., 'Financiële facetten van profijtelijke criminaliteit' (*APB*, 1987, nr. 9, p. 202-204).
[319] N.N., 'Financiële facetten van profijtelijke criminaliteit' (*APB*, 1987, nr. 9, p. 202-204).
[320] J. Ruis & M. Vos, 'Buitgericht opsporen. Pluk ze-wetgeving' (*Modus*, 1993, nr. 2, p. 26-27); S. van de Geer & H. Stroeve, 'Raakt de crimineel aan de bedelstaf. Plukze-wetgeving gaat 1 maart in' (*APB*, 1993, nr. 2, p. 10-13).
[321] H.J. Heijboer, 'Kan de recherche het spoor blijven volgen? Criminaliteitscurve: Semper Crescendo' (*TvdP*, 1980, nr. 7/8, p. 347-354).

Binnenlandse Zaken en Justitie) in een nota nogmaals aandrong op duidelijkheid en de RAC een advies uitbracht inzake het tot stand brengen van een structuur voor de coördinatie van en de samenwerking bij de regionale en landelijke opsporing van de sluikhandel in verdovende middelen, de illegale handel in vuurwapens en explosieven en de op bovenlokale schaal gepleegde vermogensdelicten.[322] Door het uitblijven van duidelijkheid voelde de recherche zich volgens Heijboer hoe langer hoe meer in de steek gelaten en lag toepassing van onoorbare middelen op de loer. Een risico waar ook Kees Jongboer in 1981 bij zijn afscheid als directeur van de Rechercheschool nadrukkelijk op wees.[323]

En duidelijkheid was nu juist waar behoefte aan was: zolang de politiek verlangde dat de zware misdaad werd aangepakt, zou de politie zich gedwongen voelen tot het gebruik van methoden die kritiek uitlokten.[324] In plaats van dergelijke methoden te verbieden, was het volgens een vernieuwer als Sietsma verstandiger te proberen ze onder controle te houden. Dit impliceerde echter wel dat de politiek haar verantwoordelijkheid zou nemen, het OM de supervisie zou houden over de toepassing en de rechter criteria ontwikkelde.[325]

Mede naar aanleiding van de corruptie-affaires in Amsterdam was de politiek in die tijd echter verlamd door de vrees voor onrechtmatig verkregen bewijs. Die verlamming ging zover dat zelfs de Nederlandse Juristen Vereniging (NJV) zich zorgen begon te maken over de balans in de opsporing.[326] Was de balans tussen het beschermen van de samenleving en de rechten van de individuele burger inmiddels niet te veel doorgeslagen in het voordeel van de zware criminelen?[327] Ook verschillende academici signaleerden een spanningsveld tussen de bestaande rechtsregels en een efficiënte opsporing.[328] De Amsterdamse hoogleraar Alfred Heijder durfde zelfs de stelling aan dat politiemensen zich door de wet en door rechterlijke uitspraken in hun werk belemmerd voelden.

Er waren deze periode wat dat betreft voldoende ingrediënten voor Dirty Harry-problemen. Dat die zich na de affaire-Warmoesstraat en de affaire-Toorenaar niet meer hebben voorgedaan, heeft verschillende verklaringen: de capaciteit voor drugsbestrijding werd uitgebreid, per saldo steunden de autoriteiten de herbezinning en professionalisering die de recherche vanuit eigen initiatief had ingezet en er werd volop geïnnoveerd. Ondanks alles mag deze periode dan ook gezien worden als een bloeiperiode voor de bestrijding van de drugscriminaliteit.

[322] Meershoek (2007); N.N., 'Overzicht activiteiten Recherche Advies Commissie' (*APB*, 1980, nr. 4, p. 83-84); AB29.
[323] H.J. Heijboer, 'De Nederlandse Rechercheschool een uniek instituut. Bij het naderende afscheid van directeur Jongboer' (*TvdP*, 1981, nr. 1, p. 1-7).
[324] Sietsma (in: Fijnaut & Kuivenhoven (red.), 1985).
[325] Zie ook: Zwart (1999).
[326] T. Faber-de Heer, 'Juristen over "onrechtmatig verkregen bewijs"' (*APB*, 1982, nr. 21, p. 462-463).
[327] Zie ook: Van Baarle (in, Fijnaut & Heijder (red.), 1989); J. Wiarda, 'Politiebevoegdheden in de tijd gezien. Toetsing achteraf zal steeds sterker de doorslag geven' (*APB*, 1993, nr. 4, p. 16-17); R. Hoff, 'Gevolgen voor functioneren en organisatie. Politie en het verslavingsprobleem' (*APB*, 1983, nr. 24, p. 546-549).
[328] A. Kuijvenhoven, 'Boekbespreking: De officier als openbaar trio' (*APB*, 1987, nr. 5, p. 103-104); H. Singer-Dekker, 'Juridische aspecten van criminaliteitsbestrijding' (*APB*, 1982, nr. 17, p. 359-362); H.J. Heijboer, 'Cranfield conference Zutphen: een groot succes' (*TvdP*, 1981, nr. 5, p. 197-216). Zie ook: Sietsma (in: Fijnaut & Kuijvenhoven (red.), 1985).

2.3 Kan de recherche het spoor blijven volgen?

'Er is een groeiende bezorgdheid te bespeuren bij de recherchemensen in ons land, en zeker bij hen die het werk ter harte gaat, over de toekomst van de criminaliteitsbestrijding.'

adjunct-directeur Politieschool Heerlen Huib Heijboer[329]

Het was tijd voor herbezinning en verandering, en niet alleen in de drugsbestrijding. Geconfronteerd met een immer toenemend werkaanbod (en dat betrof niet alleen de kleine criminaliteit maar ook de zware criminaliteit) begonnen hoge politieofficieren zich in deze periode openlijk af te vragen of de politie nog wel in staat was om criminaliteit te bestrijden.[330] De recherche dreigde te verdrinken in het werken en was meer bezig met administreren dan rechercheren.[331]

Bij zijn afscheid als directeur van de Rechercheschool in 1981 ging commissaris Kees Jongboer in op de uitdagingen waar de politie voor stond.[332] Door de stijgende criminaliteit en de toenemende agressie (vooral bij de jeugd) dreigde de politie volgens hem het vertrouwen van de burgers te verliezen. Hij pleitte voor een bezinning op betere methoden om de misdaad te bestrijden, onderzoek naar oorzaken en factoren die misdadigheid bevorderden en na te gaan hoe politiële werkmethoden en middelen zo doeltreffend mogelijk aangewend konden worden. Terwijl Jongboer ongetwijfeld aan de recherche dacht, zou het antwoord op de stijgende criminaliteit en de oplossing voor het herstel van de relatie met het publiek vooral gezocht worden bij de uniformdienst (§ 2.3.1). Katalysator in dezen vormde het rapport *Politie in verandering* uit 1977: een pleidooi voor een fundamentele heroriëntatie op de functie en taken van de politie.[333]

Onder de noemer 'generale taakstelling' kreeg de geüniformeerde dienst een rol in de bestrijding van de kleine criminaliteit.[334] Tegelijkertijd leidde de invoering van wijkgericht werken – een van de kernelementen uit *Politie in verandering* – tot despecialisatie, deconcentratie en decentralisatie van de politie die ten koste ging van zowel de recherchecapaciteit als de kwaliteit van de opsporing. Terwijl vele duizenden agenten de zogeheten Recherche Basis Cursus volgden, werd rechercheurs de mogelijkheid ontnomen om voldoende ervaring op te bouwen en carrière te maken binnen de opsporing.[335]

De beweging die met het rapport *Politie in verandering* in gang werd gezet, kreeg een impuls door de toename van wat de kleine criminaliteit ging heten (§ 2.3.2). Tot de jaren tachtig werd criminaliteit gezien als het domein van de recherche, maar de gelijktijdige toename van zowel de kleine

---

[329] H.J. Heijboer, 'Kan de recherche het spoor blijven volgen? Criminaliteitscurve: Semper Crescendo' (*TvdP*, 1980, nr. 7/8, p. 347-354).
[330] A. Huizing, 'We zullen langdurig met kriminaliteit te maken houden' (*RPM*, 1983, nr. 7, p. 14); A. Huizing, 'D.C. Nijmegen lucht zijn hart: "Zijn we nog wel bezig kriminaliteit te bestrijden?"' (*RPM*, 1983, nr. 7, p. 20-21).
[331] M.A. Straver, 'Veiligheid vereist kwaliteit en kwantiteit. Een miljard meer om het anders en beter te kunnen doen' (*APB*, 1992, nr. 8, p. 14-19); E. van Harmelen, 'Grensverleggende recherche, een optimistisch congres!' (*TvdP*, 1989, nr. 12, p. 538-542); A. Huizing, 'Minister De Ruiter bij opening distriktsburo Dordrecht: "Andere dan traditionele reakties op kriminaliteit wenselijk"' (*RPM*, 1982, nr. 2, p. 18-20).
[332] H.J. Heijboer, 'Cranfield conference Zutphen: een groot succes' (*TvdP*, 1981, nr. 5, p. 197-216).
[333] Projectgroep Organisatie Structuren (1977).
[334] J. Horn & E. Koolhaas, 'Wijkteampolitie in Nederland in de praktijk. Een inventariserend onderzoek' (*TvdP*, 1990, nr. 1, p. 22-30).
[335] G.N.M. Blonk, 'Opleiding als wezenlijk onderdeel van de bedrijfsvoering. Gerard Blonk, directeur Rechercheschool, zet zich in voor een integraal aanbod' (*APB*, 1992, nr. 22, p. 4-5); 'Recherche-onderwijs in beweging. Decentralisatie door samenwerking' (*APB*, 1988, nr. 16, p. 375-378).

criminaliteit als de zware en georganiseerde criminaliteit bleek te veel voor de recherche.[336] Aanvankelijk kon door de recherche nog prioriteit gegeven worden aan de zware en georganiseerde criminaliteit, maar onder invloed van de rapporten van de commissie-Roethof (die namens de regering onderzoek deed naar de kleine criminaliteit) moest het roer om. De aanpak van criminaliteit kon niet langer het specialisme van een minderheid binnen de politie blijven.

Behalve het rapport *Politie in verandering* en de focus op de zogeheten kleine criminaliteit hadden in deze periode ook andere maatschappelijke ontwikkelingen invloed op de opsporing (§ 2.3.3). Bezuinigingen en veranderende opvattingen over criminaliteit waren de meest tastbare ontwikkelingen, maar op korte termijn was het de openbare orde-problematiek die de meeste politiecapaciteit vergde.

Ten behoeve van de afstemming van de lokale aanpak van de openbare orde zochten de drie functionarissen die hier gezamenlijk verantwoordelijk voor waren – de burgemeester, de officier van justitie en de politiechef – elkaar in toenemende mate op (§ 2.3.4). Hun overleg, dat bekend zou komen te staan als het driehoeksoverleg, ontwikkelde zich van een incidentenoverleg tot een regulier overleg. Binnen dit overleg ontwikkelde de politiechef zich van een uitvoerder tot een bijna gelijkwaardige gesprekspartner.

Een onderwerp dat betrekkelijk weinig aandacht kreeg in de driehoek was de aanpak van de bovenlokale, regionale en landelijke criminaliteit. Wel was er – zowel door initiatieven van onderop als door sturing van bovenaf – sprake van toenemende samenwerking tussen de korpsen (§ 2.3.5). Tegen het einde van deze periode werd, na eindeloze discussies die ten koste gingen van de motivatie van politiemensen, een streep getrokken door het idee van een provinciale politie.[337] Als alternatief werd gekozen voor het intensivering van de bestaande samenwerking tussen de verschillende korpsen.

Die samenwerking strekte zich niet automatisch uit tot de Centrale Recherche Informatiedienst (§ 2.3.6). De CRI wilde wel een grotere rol spelen maar de hoofdcommissarissen wilden niets weten van executieve bevoegdheden voor de CRI.[338] Uit een rapport van de Rekenkamer bleken dan ook de nodige problemen in het functioneren van de CRI en in de samenwerking tussen de CRI en de korpsen.

De internationale politiesamenwerking was in deze periode ook aan verandering onderhevig (§ 2.3.7). Terwijl het optreden van buitenlandse liaisons in Nederland steeds verder werd gereguleerd, was het voor de Nederlandse liaisons in het buitenland nog zoeken naar hoe ver ze konden gaan. Dichter bij huis bleef in het grensgebied de praktische samenwerking op politiegebied groeien en het Verdrag van Schengen dat in 1985 werd getekend, gaf hier een extra impuls aan. Niet alleen moest de internationale samenwerking worden geïntensiveerd, ook het justitiële beleid van de Schengen-partners moest beter op elkaar worden afgestemd.

2.3.1 Politie in verandering

Nadat de opsporing qua aandacht al ondergeschikt was geraakt aan urgente problemen op het gebied van openbare orde en terrorisme kwam dit met het rapport *Politie in verandering* (1977) ook nog eens tot uitdrukking in de organisatiemodellen en de oriëntatie van de politie.[339] Een focus op

[336] W.M. van Gemert, 'Trends en ontwikkelingen in de georganiseerde criminaliteit. "Europese misdaadbestrijding"' (*TvdP*, 2000, nr. 7/8, p. 25-30).
[337] A. Huizing, 'Drs. Ed Nijpels heropende groepsburo Oudenbosch: "Het zal de burger worst zijn welk pak de politieman draagt"' (*RPM*, 1984, nr. 8, p. 18-19).
[338] AB41.
[339] Van der Torre (2013).

vragen uit de burgerij zou beschouwd gaan worden als het leidend beginsel voor het politieoptreden en de inrichting van de organisatie.[340] Begrippen als decentralisatie, despecialisatie, deconcentratie, wijkteams en generale taakstelling deden hun intrede.[341] Het 'oude' had afgedaan.[342] Een nieuwe generatie politieofficieren, die in de jaren tachtig korpschef zou worden, zette met *Politie in verandering* een beweging in gang die, hoewel niet langer zo actueel als toen, nog altijd na-ijlt.[343] Een beweging waarin de nadruk werd gelegd op de geüniformeerde politie en die zou leiden tot de verwaarlozing van de recherche. En net als bij de herbezinning op opsporingsmethoden ging ook deze verandering in denken uit van de politie zelf.[344]

2.3.1.1 De theorie en de kritieken

In 1977 verscheen het rapport *Politie in verandering*. De opdrachtgever, het ministerie van Binnenlandse Zaken, verlangde een antwoord op de vraag hoe de politiesterkte verdeeld zou moeten worden over het land. Het ministerie kreeg echter een theoretische beschouwing over de politiefunctie en de rol die de politie (en dan vooral de geüniformeerde dienst) in een veranderende maatschappij zou moeten spelen.[345] De auteurs van het rapport waren namelijk van mening dat men eerst zou moeten weten wat de functie van de politie was (en dat was niet per se die van het zwaard van het gezag) voordat de gewenste sterkte van de politie bepaald kon worden.[346] Het antwoord op onveiligheid was volgens de projectgroep niet méér politie, maar een kritisch beoordelen van het functioneren van de politie.[347] Met die focus op legitimiteit vormde het rapport een belangrijke stap in de modernisering en emancipatie van de politie.[348]

Het rapport was opgesteld door de Projectgroep Organisatie Structuren (POS). Deze projectgroep werd gedomineerd door jonge politieofficieren afkomstig uit enkele middelgrote hoofdcommissariaten.[349] Dat de drie grote hoofdcommissariaten niet vertegenwoordigd waren, kwam omdat zij in het verleden altijd erg weigerachtig waren geweest om het departement mee te laten kijken in de keuken.[350] Doordat het ministerie van Justitie niet betrokken was, was ook het Korps Rijkspolitie niet vertegenwoordigd in de projectgroep. Door een focus op de geüniformeerde dienst werd bovendien niet in de competenties van het ministerie van Justitie getreden en hoefden geen recherchemensen opgenomen te worden in de projectgroep.[351] Vrees voor kritiek van 'grote' recherchemannen als Jan Blaauw, Huib Heijboer en Theo Sanders zou een extra reden geweest kunnen zijn voor de projectgroep om zich niet met de opsporing te bemoeien.[352]

---

[340] J. Horn & E. Koolhaas, 'Wijkteampolitie in Nederland in de praktijk. Een inventariserend onderzoek' (*TvdP*, 1990, nr. 1, p. 22-30).
[341] Blaauw (2014; 2004); C.J. Wiebrens, 'De kwaliteit van het rechercheproces. De klassieke speurder dreigt te verdwijnen' (*APB*, 1994, nr. 24, p. 4-6). Zie ook: T.H. Bersee, 'Wijkteamvorming kan als doel de middelen heiligen. Amsterdams voorbeeld nader belicht' (*APB*, 1989, nr. 16, p. 372-375).
[342] Blaauw (2004).
[343] Boin et al. (2003). Zie ook: AB1.
[344] Meershoek (in: Meershoek (red.), 2009).
[345] Meershoek (2007); Zwart (1999); G. Meershoek, 'Politie in Verandering: een gedateerd idee van politieorganisatie' (*TvdP*, 2014, nr. 10, p. 39-40).
[346] Van Dijk & Welten (in: Meershoek (red.), 2009).
[347] M.A. Straver, 'Veiligheid vereist kwaliteit en kwantiteit. Een miljard meer om het anders en beter te kunnen doen' (*APB*, 1992, nr. 8, p. 14-19).
[348] Punch (in: Meershoek (red.), 2009); Projectgroep Visie op de politiefunctie (2005); Boin et al. (2003); AB20.
[349] Fijnaut (2007).
[350] Idem.
[351] Wiarda (in: Fijnaut & Kuijvenhoven (red.), 1985).
[352] AB6.

De beperkte samenstelling van de projectgroep maakte haar uiteraard kwetsbaar: de procureurs-generaal deden het rapport bijvoorbeeld af als 'een persoonlijke visie van de leden van de desbetreffende commissie'.[353] Hun gemiddelde leeftijd maakte dat de leden van de projectgroep achteraf wel getypeerd werden als 'angry young men' die opkwamen voor hun persoonlijke overtuigingen en 'middle-ranking rebels kicking against the hierarchy'.[354] Zij hadden vooral ervaring in de surveillancedienst en in algemeen stafwerk op korpsniveau en niet in het recherchewerk.[355]

Het rapport haakte in op de tijdsgeest. Begin jaren zeventig maakte de overtuiging dat de Nederlandse politie het best kon worden georganiseerd op basis van wijkteams en dat wijkagenten ideaal waren om een brug te slaan tussen politie en bevolking namelijk iets van een revival door.[356] De belangrijkste proponent van een meer sociale politie (en daarmee een bron van inspiratie voor de POS) was de Haagse hoofdcommissaris Kees Peijster.[357] Daarnaast vormde ook de introductie van *community policing* in de Verenigde Staten een bron van inspiratie.[358]

Met het rapport *Politie in verandering* kreeg dit gedachtengoed een stevige impuls. De POS koos nadrukkelijk voor een betere integratie (en daarmee andere werkwijze) van de politie in de samenleving.[359] De politie zou gericht moeten zijn op het scheppen van condities voor de ontwikkeling en vernieuwing van de bestaande samenleving: de bevordering van de 'essentialia van de democratie, zoals persoonlijke, politieke, sociale en economische vrijheid, gelijkheid en sociale gerechtigheid'.[360] In het politiewerk moest dan ook meer aandacht komen voor achterliggende maatschappelijke problemen.[361] Een verschuiving van de vanzelfsprekende sterke arm naar politiezorg van en voor de burger.[362]

In haar kritiek op de bestaande (bureaucratische) organisatie ging de POS onder andere in op specialisatie. Die had behalve tot een te grote verzelfstandiging van de recherche (die stond in haar ogen los van het dagelijkse politiewerk en 'boven' de samenleving) ook een verzuiling binnen de organisatie veroorzaakt (tussen surveillance, recherche, verkeer en administratie).[363] De recherche bestond uit individueel opgeleide mensen die hun eigen zaken draaiden met de recherchechefs als voorwaardenscheppend en faciliterend manager.[364] De oplossing werd gezocht in een generale taakstelling, dat wil zeggen wijkteams die de totale politietaak (wetshandhaving, handhaving van de openbare orde en hulpverlening) verrichtten in plaats van de bestaande verregaande

[353] W.A. baron van der Feltz & W.C. van Binsbergen, 'Rapport dwingt tot bezinning. Kanttekeningen procureurs-generaal bij "Politie in Verandering"' (*APB*, 1980, nr. 4, p. 75-78).
[354] Punch (in: Meershoek (red.), 2009); Fiselier (in: Van Beers (red.), 2001).
[355] H. Andersson & E.E. Nordholt, 'Politie in verandering. Meer mankracht werkelijk oplossing voor problemen?' (*APB*, 1978, nr. 22, p. 515-521); AB27; AB29; AB44.
[356] Fijnaut (2007); M.A. Straver, 'Gebiedsgebonden politiezorg. Lessen voor de toekomst' (*TvdP*, 2001, nr. 9, p. 22-24, 31-33); N.N., 'Minister Wiegel: Filosofie "Politie in verandering" niet nieuw' (*APB*, 1979, nr. 7, p. 167).
[357] Van Reenen (2016); Meershoek (2012); Fijnaut (2007); AB35; AB45.
[358] Meershoek (2007); Boin et al. (2003); Van der Torre (1999).
[359] Van Dijk & Welten (in: Meershoek (red.), 2009); Fijnaut (2007); Projectgroep Visie op de politiefunctie (2005); Zwart (1999); H. Andersson & E.E. Nordholt, 'Politie in verandering. Meer mankracht werkelijk oplossing voor problemen?' (*APB*, 1978, nr. 22, p. 515-521).
[360] Zie ook: Boin et al. (2003).
[361] Huisman, Princen, Klerks & Kop (2014); Zonneveld (red.) (2014); Van der Torre (1999); Wiarda (in: Fijnaut & Kuijvenhoven (red.), 1985).
[362] M. Elias, 'Achttien – "Geachte minister, gaat u voor"' (*PM*, 2000, maart, p. 14-16).
[363] J. Wiarda & J.Th.A.M. Berkhout, 'Politie in verandering. Verantwoordelijkheid voor man aan basis' (*APB*, 1978, nr. 25, p. 591-595); H. Andersson & E.E. Nordholt, 'Politie in verandering. Meer mankracht werkelijk oplossing voor problemen?' (*APB*, 1978, nr. 22, p. 515-521).
[364] AB35.

taakafsplitsing.[365] Wat betreft de opsporing zou met name de veelvoorkomende criminaliteit (wat in de jaren tachtig kleine criminaliteit genoemd zou worden) toebedeeld moeten worden aan de geüniformeerde dienst.[366] Voor de recherche zou in deze visie alleen nog plaats zijn als beperkt ondersteunend executief specialisme.[367]

De directie Politie van het ministerie van Binnenlandse Zaken werd aardig in verlegenheid gebracht door de voorstellen.[368] Uiteindelijk duurde het ruim een jaar voordat het rapport openbaar werd gemaakt, waarna de discussie binnen de politie(vakbladen) losbarstte. Hoewel er sympathie was voor de fundamentele benadering die gekozen was door de projectgroep was er de nodige kritiek. Zo vond niet iedereen het logisch dat de projectgroep de gebeurtenissen in 1966 als enige ijkpunt hanteerde.[369] De gebeurtenissen in Amsterdam werden weliswaar getypeerd als het 'trauma van 1966' en de culturele revolutie van 1966 wordt wel gezien als een van de *critical junctures* voor de politie, dat wil niet zeggen dat er vóór die tijd geen sprake was van verandering en ontwikkeling.[370] Ook in de jaren daarvoor borrelde het al in de samenleving en de openbare orde-problematiek zou nog jaren aanhouden.[371] Los daarvan ergerden velen zich aan het beeld dat de projectgroep schetste – dat het bij de politie maar een rommeltje zou zijn – en dat er geen melding werd gemaakt van de ontwikkelingen die gaande waren [372]

Een autoriteit als de Nijmeegse hoofdcommissaris Frans Perrick beschouwde het als een gemis dat de projectgroep niet in was gegaan op de eisen van de rechtsstaat en vreesde dat de actieve rol in de verwezenlijking van de materiële democratie die de projectgroep voor ogen had, zou leiden tot een politisering van de politie – een sentiment dat ook leefde in bestuurlijke en justitiële kringen en gedeeld werd door menig recherchechef.[373] Daarnaast meende Perrick dat de projectgroep 'kennelijk in de ban was van een aantal modieuze opvattingen en vooroordelen' en dat zij 'met verve en talent maar ook niet zonder vooringenomenheid' toe had geschreven naar een voorbedachte uitkomst.[374]

Een ander punt van kritiek – dat zowel door politiewetenschappers als de procureurs-generaal werd geuit – was dat de projectgroep geen aandacht had besteed aan politietaken die boven het wijkniveau uitgingen, de politiediensten die centraal in het land georganiseerd waren en hoe de bovenbouw van het politieapparaat (inclusief het politiebestel) ingevuld moest worden.[375] Deconcentratie was misschien goed om de afstand tussen burgers en politie te verkleinen, maar de projectgroep ging daarbij voorbij aan de aanpak van de grotere regionale, nationale en zelfs

[365] Zie ook: Van Reenen (2016); Van der Torre et al. (2013); Fijnaut (2007); Projectgroep Visie op de politiefunctie (2005); De Poot et al. (2004); H. Smits, 'Interview – "Een landelijke eenheid in Driebergen mist slagkracht"' (*RM*, 2002, nr. 6, p. 12-14); Van Baarle (in: Fijnaut & Heijder (red.), 1989); Fijnaut (in: Fijnaut & Kuijvenhoven (red.), 1985).
[366] Jansen (in: Kop, Van der Wal en Snel (red.), 2012); AB28.
[367] Fijnaut (in: Fijnaut & Kuijvenhoven (red.), 1985).
[368] Haenen & Meeus (1996).
[369] F. Perrick, 'Politie in verandering' (*TvdP*, 1978, nr. 1, p. 2-12); C.J.C.F. Fijnaut & L. van Outrive, 'Beschouwingen aangaande het rapport *Politie in verandering*' (*TvdP*, 1978, nr. 1, p. 14-23).
[370] Van Reenen (2016); Punch (1983).
[371] Van Reenen (2016).
[372] N.N., '"Herkent u zich in Sterkterapport? (2)" De politie in relatie tot haar omgeving' (*APB*, 1980, nr. 6, p. 123-128). Zie ook: Fijnaut (2007).
[373] Fijnaut (in: Fijnaut & Kuijvenhoven (red.), 1985); H. Smits, 'Interview – "Een landelijke eenheid in Driebergen mist slagkracht"' (*RM*, 2002, nr. 6, p. 12-14); F. Perrick, 'Politie in verandering' (*TvdP*, 1978, nr. 1, p. 2-12); AB29.
[374] Zie ook: G. Meershoek, 'Politie in Verandering: een gedateerd idee van politieorganisatie' (*TvdP*, 2014, nr. 10, p. 39-40); F., 'Cranfield conference Zutphen: een groot succes' (*TvdP*, 1981, nr. 5, p. 197-216).
[375] W.A. baron van der Feltz & W.C. van Binsbergen, 'Rapport dwingt tot bezinning. Kanttekeningen procureurs-generaal bij "Politie in Verandering"' (*APB*, 1980, nr. 4, p. 75-78); C.J.C.F. Fijnaut & L. van Outrive, 'Beschouwingen aangaande het rapport *Politie in verandering*' (*TvdP*, 1978, nr. 1, p. 14-23).

internationale problemen.[376] De aanpak van dergelijke problemen staat nu eenmaal op gespannen voet met een organisatie die gedeconcentreerd is ingericht.

Kritisch maar met een oog voor de positieve aspecten was Piet van Reenen, directeur van de Nederlandse Politie Academie, die bij zijn benoeming de kritiek van de POS op de bestaande politie onderschreef ('één uit een voorbij tijdperk').[377] In *Politie in verandering* werd in dat verband gesproken van 'een starre en zichzelf verouderende politieorganisatie'.[378] Met het concept van teampolitie waarin politiemensen eerder probleemoplossend en hulpverlenend dan repressief bezig waren (een concept dat sterk op sociaal-democratische denkbeelden was geïnspireerd) had de politie zich volgens Van Reenen aangepast aan de eisen van de tijd.

Wel waarschuwde Van Reenen dat de ruime taakopvatting die de projectgroep voorstond het risico met zich meebracht dat in tijden van bezuinigingen problemen afgewenteld zouden worden op de politie.[379] Anderen vreesden dat de wijkagent een container zou kunnen worden voor maatschappelijke problemen in zijn wijk: de politie als 'de vuilnisophalers van een falende maatschappij'.[380] Omdat er of geen (andere) overheidsorganisatie voor was of omdat deze minder adequaat of voldoende toegerust waren, dreigde dat gevaar overigens ook voor de noodhulpfunctie.[381] Met die zorg raakten zij aan de keerzijde van een politieorganisatie die zich tot in de haarvaten van de samenleving begaf: de vermaatschappelijking van de politie zou kunnen leiden tot een verbreding van het takenpakket.[382] Onder het motto 'Als wij het niet doen, gebeurt het niet' of 'Als we niks doen, is het over een paar jaar toch ons probleem' begon de politie inderdaad de gaten te dichten die de gemeenten lieten vallen.[383]

Huib Heijboer, adjunct-directeur Politieschool Heerlen, had vooral kritiek op de idealistische uitgangspunten die ten grondslag lagen aan *Politie in verandering*. Zo wees hij op de fictie dat de mensen van nature zó goed zijn en zó mondig waren geworden dat zij alle banden van zich zouden kunnen afwerpen en die vrijheid enkel ten goede zouden aanwenden.[384] Gerard Feijlbrief, districtscommandant Rijkspolitie te Nijmegen, sprak in dat verband over 'het roze optimisme' uit de jaren zestig en zeventig dat de misdadigheid met het stijgen van het welvaartspeil vanzelf wel zou teruglopen.[385]

In de discussie over het wijkgericht werken werd door sommigen de vrees uitgesproken dat de politie te veel de hulpverleningskant op zou gaan.[386] De procureurs-generaal waren daar, vanuit hun belang

[376] AB5.
[377] A. Huizing, 'Een politie van een voorbij tijdperk?' (*RPM*, 1984, nr. 12, p. 18-19).
[378] A. Huizing, 'AI bij installatie directeur opleidingsschool Harlingen: Gezag is niet meer zo vanzelfsprekend"' (*RPM*, 1982, nr. 3, p. 16-17).
[379] Van der Torre (1999); A. Huizing, 'NPA-directeur dr. P. van Reenen bij installatie: "Handhaving rechtsorde niet aan de politie alleen"' (*RPM*, 1984, nr. 1, p. 14-15); N.N., 'Justitie-raadadviseur dr. C. Fijnaut op congres: "Wijkagenten zullen wellicht wijken voor wijkteams"' (*RPM*, 1984, nr. 4, p. 18-19).
[380] H.J. Heijboer, 'Cranfield conference Zutphen: een groot succes' (*TvdP*, 1981, nr. 5, p. 197-216).
[381] A. Huizing, 'Burgemeester Cannegieter bij installatie d.c. Den Haag: "Nieuwe politieorganisatie geen keuze van politieambtenaren"' (*RPM*, 1981, nr. 3, p. 20-21).
[382] Projectgroep Visie op de politiefunctie (2005); AB46.
[383] Boin et al. (2003).
[384] H.J. Heijboer, 'Recherche en wijkteam' (*TvdP*, 1984, nr. 11, p. 515-517).
[385] H.J. Heijboer, 'Criminaliteit en samenleving. Een studieconferentie van verontruste burgers' (*TvdP*, 1985, nr. 7/8, p. 348-349).
[386] N.N., 'Justitie-raadadviseur dr. C. Fijnaut op congres: "Wijkagenten zullen wellicht wijken voor wijkteams"' (*RPM*, 1984, nr. 4, p. 18-19); P.W.Th. Euijen, 'Politie wel veranderen maar niet laten meesleuren' (*APB*, nr. 7, p. 150-153); AB41.

in de justitiële taak van de politie, het meest uitgesproken in.[387] Zij kregen de indruk dat de projectgroep zich aan de impopulaire taak van handhaving van de rechtsorde ('het vangen van boeven') wilde onttrekken en de voorkeur gaf aan het meer populaire imago van de hulpverlener. Met de introductie van vormen van wijkteampolitie zou het accent inderdaad meer komen te liggen op de rol van politieagent als hulpverlener en samenwerkingspartner in het lokale veiligheidsbeleid en ontwikkelde het politiewerk zich tot 'veredelde wijkzorg'.[388]

Ook commissaris Broekaart, directeur van de Heerlense opleidingsschool voor de Gemeentepolitie, had moeite met de nadruk op hulpverlening en waarschuwde dat de politieopleidingsschool geen sociale of pedagogische academie was.[389] Niettemin zou in de herziene primaire opleiding (HPO) die in 1983 van start ging behalve op persoonlijkheidsvorming ook veel nadruk worden gelegd op maatschappelijke vorming, de daarbij behorende praktische en sociale vaardigheden en zou aandacht worden besteed aan maatschappelijke ontwikkelingen en probleemvelden.[390]

Steen des aanstoots voor het OM en de klassieke speurders was echter het voorstel tot despecialisatie.[391] Hoewel de procureurs-generaal enig begrip konden opbrengen voor de argumenten van de POS (bewustzijnsvernauwing, eenzijdigheid, onvoldoende oog voor belangen van de burger) meenden zij dat gezien de ontwikkelingen in de criminaliteit specialisatie volstrekt onmisbaar was geworden en de recherche een zelfstandige taak en positie verdiende.[392] Zij wezen in dat verband op de slechte kwaliteit van het politiewerk in korpsen waar specialisatie ontbrak of slechts zeer minimaal aanwezig was.[393] De vraag was waar de balans tussen te veel en te weinig specialisatie hoorde te liggen.[394]

Door alle kritiek op *Politie in verandering* voelden de auteurs van het rapport zich verguisd.[395] Zij werden op een zijspoor gezet of verlieten (tijdelijk) de politieorganisatie. Ongeveer vijf à zes jaar na het verschijnen van *Politie in verandering* keerden hun kansen en kregen ze alsnog een podium. De publieke ergernis over kleine criminaliteit werd steeds meer een politiek item (zie § 2.3.2) en de politiek dwong de politie zich daar veel meer op te richten. De in *Politie in verandering* voorgestelde veranderingen kregen daardoor de wind mee – zeker toen POS-leden Wiarda, Nordholt en Straver en hun aanhangers tot korpschef werden benoemd.[396]

[387] W.A. baron van der Feltz & W.C. van Binsbergen, 'Rapport dwingt tot bezinning. Kanttekeningen procureurs-generaal bij "Politie in Verandering"' (*APB*, 1980, nr. 4, p. 75-78).
[388] Projectgroep Visie op de politiefunctie (2005); Boin et al. (2003).
[389] A. Huizing, 'CvP Broekaart bij installatie schooldirecteur A. v.d. Bos: "Politieopleidingsschool is geen sociale of pedagogische academie"' (*RPM*, 1979, nr. 2, p. 18).
[390] Van der Torre (1999); A. Huizing, 'Minister Korthals Altes: "Politiemensen moeten met veranderingen meegroeien"' (*RPM*, 1983, nr. 12, p. 16-17).
[391] Zie bijvoorbeeld: Blaauw (2004); Boin et al. (2003).
[392] Fijnaut (in: Fijnaut & Kuijvenhoven (red.), 1985); W.A. baron van der Feltz & W.C. van Binsbergen, 'Rapport dwingt tot bezinning. Kanttekeningen procureurs-generaal bij "Politie in Verandering"' (*APB*, 1980, nr. 4, p. 75-78).
[393] AB47.
[394] Sietsma (in: Fijnaut & Kuijvenhoven (red.), 1985); P.W.Th. Euijen, 'Politie wel veranderen maar niet laten meesleuren' (*APB*, 1980, nr. 7, p. 150-153); N.N., 'Vraag aan zes politiefunctionarissen: "Herkent u zich in Sterkterapport?"' (*APB*, 1980, nr. 5, p. 99-103).
[395] Fiselier (in: Van Beers (red.), 2001); Haenen & Meeus (1996); M.A. Straver, 'Veiligheid vereist kwaliteit en kwantiteit. Een miljard meer om het anders en beter te kunnen doen' (*APB*, 1992, nr. 8, p. 14-19); PC3.
[396] Meershoek (2007); Smeets (2007); AB5.

2.3.1.2 De praktijk

Voor de grote invloed die het gedachtegoed uit *Politie in verandering* nu nog heeft, is in de periode 1977-1987 de basis gelegd.[397] De 'vernieuwers' keken nadat hun gedachtengoed was aanvaard met een zeker dedain op de traditionele boevenvangers neer en concentreerden zich op de uniformdienst.[398] Onder invloed van *Politie in verandering* sloeg de balans door naar despecialisatie.[399] De teloorgang van de recherche werd ingezet.[400]

In de jaren na het verschijnen van het rapport werd op steeds grotere schaal geëxperimenteerd met wijkgericht werken en werkten de auteurs aan een vervolg op *Politie in verandering*: veldonderzoek bij de Gemeentepolitie Nijmegen, Apeldoorn en Eindhoven.[401] De uitkomsten van dit veldonderzoek publiceerde de projectgroep in 1979 in het rapport *Sterkte van de politie*.[402] In dit rapport herhaalde de POS haar kritiek op de (in haar ogen achterhaalde) wijze waarop de politie georganiseerd was (te veel niveaus en een te grote specialisatie) en hield zij vast aan het invoeren van wijkteams.[403] Verder wees de POS er in dit rapport op dat de algemene recherche zwaar overbelast was.[404]

Dat laatste bleek ook wel uit de ontwikkeling die de korpsen die onderwerp van onderzoek waren in het veldonderzoek doormaakten na het verschijnen van het rapport *Sterkte van de politie*. In Nijmegen stond het thema 'vermaatschappelijking' centraal en werd met het oog op de overbelasting van de recherche kritisch gekeken naar de mate van specialisatie enerzijds en de noodzaak tot aanpak van de kleinere criminaliteit anderzijds.[405] Een zekere despecialisatie werd onontkoombaar geacht, maar niet op alle terreinen: de technische recherche, de CID en het drugsteam wilde men intact laten. In Apeldoorn stond het thema 'omgevingsgericht werken' centraal en werd eveneens gezocht naar een oplossing voor de kleine criminaliteit.[406] Ook hier werd gekozen voor despecialisatie, maar wel met in het achterhoofd dat er redenen konden zijn voor specialisatie. Met het oog op een doelmatiger en doeltreffender functioneren werd in Eindhoven ingezet op een breed georiënteerde politieman, maar wilde men ook weer niet te veel despecialiseren.[407] Wel werden de surveillancedienst en de verkeersdienst vast samengevoegd tot een geüniformeerde dienst.

Onder invloed van *Politie in verandering* en *Sterkte van de politie* werd ook in andere Gemeentepolitiekorpsen volop geëxperimenteerd met oplossingen om de toestroom aan kleine criminaliteit te keren.[408] Zo pleitte de Enschedese hoofdcommissaris Jaap Valken ervoor de

[397] Zie bijvoorbeeld: Van Reenen (2017); Boin et al. (2003).
[398] AB25; AB29; AB44; PC3.
[399] AB29; AB31; AB48.
[400] Zonneveld (red.) (2014); Fijnaut (in: Kop & Tops (red.), 2010); AB5; AB25; PC3.
[401] J. Wiarda & J.Th.A.M. Berkhout, 'Politie in verandering. Verantwoordelijkheid voor man aan basis' (*APB*, 1978, nr. 25, p. 591-595).
[402] Projectgroep Organisatie Structuren (1979); M.A. Straver, 'Veiligheid vereist kwaliteit en kwantiteit. Een miljard meer om het anders en beter te kunnen doen' (*APB*, 1992, nr. 8, p. 14-19).
[403] Fijnaut (2007); N.N., 'Vraag aan zes politiefunctionarissen: "Herkent u zich in Sterkterapport?"' (*APB*, 1980, nr. 5, p. 99-103).
[404] Fijnaut (in: Fijnaut & Kuijvenhoven (red.), 1985).
[405] L. Reinink, 'Na projectgroep organisatiestructuren. Politie Nijmegen gaat organisatie "vermaatschappelijken"' (*APB*, 1981, nr. 10, p. 227-231).
[406] F.H. Koning & R.J.M.M. Castermans, 'Na projectgroep organisatiestructuren (II). Apeldoorn: mensen langzaam wennen aan verandering' (*APB*, 1981, nr. 11, p. 257-260).
[407] J.A.J.T. Vissers, 'Na projectgroep organisatiestructuren (III). Eindhoven: naar doelmatiger en doeltreffender functioneren' (*APB*, 1981, nr. 12, p. 282-285).
[408] Fiselier (in: Fijnaut & Kuijvenhoven (red.), 1985).

geüniformeerde dienst in te schakelen, bijvoorbeeld in de vorm van projectteams bestaande uit rechercheurs en politiemensen uit de uniformdienst.[409]

In Utrecht werd in de periode 1977-1979 geëxperimenteerd met een dergelijk projectteam en dit werd geëvalueerd door het Wetenschappelijk Onderzoeks- en Documentatiecentrum (WODC).[410] Hoewel de uitkomsten positief waren (onder andere meer aangehouden verdachten en een bevestiging van het verwachte verband tussen drugsgebruik en kleine criminaliteit), werd erkend dat het lastig was om het effect van de inzet van een speciaal team te meten. Bovendien werd gevreesd dat de aandacht voor kleine criminaliteit en de daarbij behorende inzet van recherche ten koste ging van de zware criminaliteit en de handhaving van de openbare orde. Niettemin sloeg het idee aan en midden jaren tachtig deed vrijwel elk zichzelf respecterend korps aan een meer of minder projectmatige aanpak van specifieke criminaliteitsproblemen.[411]

Vanuit de recherche was er aanvankelijk weerstand tegen de inzet van de uniformdienst op wat men als het recherchedomein beschouwde.[412] Recherchemensen vreesden dat als de geüniformeerde dienst recherchewerk zou verrichten de kwaliteit hiervan tegen zou vallen.[413] Door voorstanders van een despecialisatie en taakverruiming werd daar tegen ingebracht dat die vrees vooral een emotionele achtergrond had: angst van verlies aan status bij de recherche.[414] De recherche kende een eigen cultuur, wat elitair van aard, en die werd zowel intern als extern gevoeld.[415] Door uitbreiding van het werkaanbod steeg dan ook de status van de geüniformeerde dienst.[416]

Dat de inzet in de opsporing van mensen uit de uniformdienst niet per se hoefde te leiden tot minder resultaten bleek uit een experiment in Delft waar een wijkteam verantwoordelijk werd voor de 'huis-, tuin- en keukencriminaliteit'.[417] Wel werd naar aanleiding van dit experiment opgemerkt dat de generalisten ondersteund dienden te worden door specialisten. Rechercheurs moesten binnen de wijkteams consultatief en ondersteunend werk verrichten en daarmee zorgen voor continuïteit, een goede administratie van in beslag genomen goederen, goede processen-verbaal en administratieve afwikkeling.[418] Ook een breed opgezet onderzoeks- en ontwikkelingsproject bij de Gemeentepolitie Haarlem wees uit dat (mits voldaan werd aan bepaalde voorwaarden) met wijkgerichte politiezorg een doorbraak te bereiken viel in de vicieuze cirkel van meer aangiften, minder opsporingscapaciteit en minder effectiviteit. Ondanks dat de recherche capaciteit had moeten inleveren, resulteerde de

[409] J. Valken, 'Evenwicht nodig in aandacht voor grote en kleine delicten. Meer inhoud geven aan opsporings- en verbaliseringsbeleid' (*APB*, 1979, nr. 4, p. 75-80).
[410] F., 'Cranfield conference Zutphen: een groot succes' (*TvdP*, 1981, nr. 5, p. 197-216); T. Faber-de Heer, 'Misdaadbeheersing: van groeiende fictie naar voorzichtige realiteit' (*APB*, 1981, nr. 8, p. 182-183); E.G.M. Nuyten-Edelbroek, 'Projectmatig rechercheren: een evaluatie van een recherche-project (1)' (*TvdP*, 1980, nr. 7/8, p. 329-336); N.N., 'Projectmatig rechercheren betere aanpak criminaliteitsbestrijding' (*APB*, 1980, nr. 25, p. 622).
[411] P.J. Linckens & E.G.M. Nuijten-Edelbroek, 'Ontwikkelingen op het gebied van de politiële criminaliteitsbeheersing: een globale terreinverkenning' (*TvdP*, 1984, nr. 9, p. 353-362).
[412] Zie bijvoorbeeld: Van Baarle (in: Fijnaut & Heijder (red.), 1989).
[413] M.L.J. de Jong, 'Recherche en wijkteam: het recherchespecialisme in discussie' (*APB*, 1984, nr. 17, p. 355-362).
[414] E. van Harmelen, 'Grensverleggende recherche, een optimistisch congres!' (*TvdP*, 1989, nr. 12, p. 538-542); A.K. Aartsma & A. Huizing, 'Botsende politieculturen' (*RPM*, 1990, nr. 9, p. 10-13).
[415] Van Es (in: Blonk et al. (red.), 1990).
[416] AB28.
[417] P. van Reenen, 'Boekbespreking: De recherche is bijna overbodig' (*APB*, 1984, nr. 13, p. 291); M.L.J. de Jong, 'Recherche en wijkteam: het recherchespecialisme in discussie' (*APB*, 1984, nr. 17, p. 355-362).
[418] Wiarda (in: Fijnaut & Kuijvenhoven (red.), 1985); AB47. Zie ook: AB15.

inzet van mensen uit de uniformdienst op een deel van het werkterrein van de recherche er namelijk wel in dat de capaciteit ten behoeve van de opsporing per saldo toenam.[419]

Generalisten moesten wel een aantal justitiële procedures en voorschriften leren beheersen.[420] De Rechercheschool zag hierin een kans en begon met het geven van een basisopleiding in de opsporing van de veelvoorkomende criminaliteit.[421] Hoewel dit indruiste tegen de taakopvatting van de toenmalige docenten op de Rechercheschool werden dienders die zo van de straat geplukt waren in vier à vijf weken tijd de beginselen van het recherchevak aangeleerd.[422]

Gelet op de grote aantallen die opgeleid moesten worden, ontwikkelde de Rechercheschool al snel een nieuwe basiscursus die in de regio gegeven kon worden: de recherche basiscursus (RBC).[423] Zowel de Rechercheschool als samenwerkende korpsen kregen hiertoe geld uit het project Intensivering Samenwerking Politie (zie § 2.3.5.2).[424] De Rechercheschool ging aan de slag met het opleiden van opleiders (*train the trainer*) en richtte ongeveer acht decentrale units op waar de RBC gegeven werd.[425] In enkele jaren werden vele duizenden agenten opgeleid en wat dat betreft kan wel gesproken worden van 'bulkonderwijs'.[426]

Het duurde wel even voordat de generale politiemanagers het woord specialisme weer in de mond durfden te nemen, maar er zaten wel degelijk 'natuurlijke' grenzen aan de generale taakstelling.[427] Terugkijkend op *Politie in verandering* en *Sterkte van de politie* merkte Boele Staal, korpschef van Almere, bijvoorbeeld op dat een generale taakstelling voor een team wat hem betreft ruimte liet voor (informele) specialisatie van individuen binnen dat team.[428] Ook in andere korpsen was soms ruimte voor een zekere specialisatie op basis van deskundigheid en/of persoonlijke voorkeuren.[429] Daarnaast wees Staal op de noodzaak van specialisatie (al dan niet op centraal niveau) op specifieke onderwerpen. Met name de aanpak van de zware en/of georganiseerde criminaliteit vereiste volgens Staal behalve deskundigheid ook coördinatie, maar vooral continuïteit.

Recherchechefs zoals Burg van Baarle (hoofd Justitiële Dienst bij de Gemeentepolitie Utrecht) die zich neerlegden bij het onvermijdelijke maar probeerden de schade beperkt te houden, hanteerden

---

[419] E. van Harmelen, 'Grensverleggende recherche, een optimistisch congres!' (*TvdP*, 1989, nr. 12, p. 538-542); B. Staal, 'Na *"Politie in verandering"*: ervaringen om vooruit te zien' (*APB*, 1985, nr. 1, p. 3-7). Zie ook: AB46.
[420] J. Horn & E. Koolhaas, 'Wijkteampolitie in Nederland in de praktijk. Een inventariserend onderzoek' (*TvdP*, 1990, nr. 1, p. 22-30); P. van Reenen, 'Boekbespreking: De recherche is bijna overbodig' (*APB*, 1984, nr. 13, p. 291); M.L.J. de Jong, 'Recherche en wijkteam: het recherchespecialisme in discussie' (*APB*, 1984, nr. 17, p. 355-362).
[421] PC3.
[422] AB29.
[423] Heijder (in: Fijnaut & Heijder (red.), 1989); N.N., 'Onderzoek naar politiesamenwerking. Weer plannen gesubsidieerd' (*APB*, 1989, nr. 2, p. 38-41); G.N.M. Blonk, 'Een koerswijziging met de Recherche Basis Cursus. Recherche-onderwijs in beweging' (*APB*, 1988, nr. 14, p. 320-326); AB29; PC3.
[424] L.O. Luinenburg & J.J.M. Genders, 'Project ISP onder de loep. Sluiting "besteldiscussie" is schone schijn' (*APB*, 1989, nr. 9, p. 195-200); G.N.M. Blonk, 'Recherche-onderwijs in beweging. Decentralisatie door samenwerking' (*APB*, 1988, nr. 16, p. 375-378); N.N., 'Gelden samenwerking grotendeels toebedeeld' (*APB*, 1988, nr. 1, p. 8-11); AB29; PC3.
[425] A. Huizing, 'Jubilerende Rechercheschool heeft wind in de zeilen' (*RPM*, 1987, nr. 4, p. 17-18); B.H. de Blouw, 'Van Biza naar LSOP. Rechercheschool: tijdens uw verbouwing, gaat de verkoop…' (*Modus*, 1993, nr. 2, p. 22-25); A. Huizing, 'Jubilerende Rechercheschool heeft wind in de zeilen' (*RPM*, 1987, nr. 4, p. 17-18).
[426] AB29; PC3.
[427] K.J.H.H. Sietsma, 'Internationale criminaliteitsbestrijding, een visie of een fictie vanuit de politie (II)' (*TvdP*, 1988, nr. 11, p. 465-469).
[428] B. Staal, 'Na *"Politie in verandering"*: ervaringen om vooruit te zien' (*APB*, 1985, nr. 1, p. 3-7).
[429] J. Horn & E. Koolhaas, 'Wijkteampolitie in Nederland in de praktijk. Een inventariserend onderzoek' (*TvdP*, 1990, nr. 1, p. 22-30).

soortgelijke argumenten.[430] In Van Baarles korps was de organisatie inmiddels zodanig ingericht dat de afhandeling van zowel de kleine criminaliteit als de middelzware (lokale) criminaliteit was toebedeeld aan de algemene politiedienst (toen nog surveillancedienst geheten).[431] Om de algemene politiedienst te helpen bij de aanpak van de kleine en middelzware (lokale) criminaliteit werden rechercheurs tijdelijk gedetacheerd bij de algemene politiedienst.[432] Voor de Utrechtse recherche bleef aldus alleen de zware en georganiseerde criminaliteit over en dat maakte het mogelijk om meer projectmatig en informatiegestuurd te werken.[433] Nu de recherche zich kon focussen op een beperkt aantal onderwerpen bleek het niet alleen noodzakelijk, maar ook mogelijk om te komen tot herspecialisatie op onderwerpen als fraude, heling, autodiefstallen en georganiseerde criminaliteit.[434]

Helaas stond het gevoerde beleid (her)specialisatie, deskundigheid en continuïteit in de weg. Specialismen waren of werden afgebouwd – waaronder ook voor opsporing belangrijke specialismen als autodiefstal en illegaal wapenbezit.[435] In veel korpsen was het inmiddels bijna een ijzeren wet dat als je een aantal jaar bij de recherche zat en/of bevorderd werd, je terug moest naar de uniformdienst.[436] Dit sloot aan bij het denken in de top van het departement van Justitie, waar men af wilde van rechercheurs die nooit buiten de poort van hun specialisatie keken.[437] Met dat soort denken werd echter voorbijgegaan aan het gegeven dat het vijf tot zeven jaar duurde om iemand middels opleiding en het opdoen van ervaring te laten rijpen tot ervaren rechercheur.[438] Door het verplicht rouleren, werd rechercheurs soms niet eens die leertijd gegund en moesten ervaren rechercheurs overstappen naar de uniformdienst met dramatische consequenties voor de kwaliteit van de recherche.[439] Daarbij rouleerde het recherchemanagement bijna continu – in grote korpsen met een snelheid van één à twee jaar – waardoor van aankweek van nieuw talent nauwelijks sprake kon zijn.[440] Van een goed loopbaanbeleid voor de recherche was dus geen sprake, noch van een goed recherchemanagement.[441]

In dezelfde periode dat de POS veldonderzoek deed in Apeldoorn, Nijmegen en Eindhoven werd binnen het Korps Rijkspolitie geëxperimenteerd in de proefdistricten Breda en Dordrecht door een werkgroep onder leiding van overste Bé Lutken.[442] Het streven om de Rijkspolitieman de allround

[430] Fijnaut (2007). Zie ook: AB46; AB48.
[431] B. van Baarle, 'Herverdeling van taken in Utrecht. Criminaliteitsbestrijding van recherchetaak naar politietaak' (*APB*, 1986, nr. 12, p. 277-281).
[432] Zie ook: Wiarda (in: Fijnaut & Kuijvenhoven (red.), 1985).
[433] B. van Baarle, 'Herverdeling van taken in Utrecht. Criminaliteitsbestrijding van recherchetaak naar politietaak' (*APB*, 1986, nr. 12, p. 277-281) en 'Zware criminaliteitsbestrijding, lokaal, regionaal en daarboven?' (*APB*, 1986, nr. 18, p. 395-399). Zie ook: E. van Harmelen, 'Grensverleggende recherche, een optimistisch congres!' (*TvdP*, 1989, nr. 12, p. 538-542).
[434] Van Baarle (in: Fijnaut & Heijder (red.), 1989). Zie ook: Fijnaut (2007); Wiarda (in: Fijnaut & Kuijvenhoven (red.), 1985).
[435] AB1; AB10; AB25.
[436] Zie bijvoorbeeld: Wiarda (in: Fijnaut & Kuijvenhoven (red.), 1985); AB1; AB26; AB28; AB44; AB47; AB49; AB50; AB51; AB52.
[437] A.K. Aartsma & A. Huizing, 'Mr. Joris Demmink, het nieuwe hoofd van de Direktie Politie, in RPm-interview: "Je moet niet alles vanuit Den Haag willen regelen"' (*RPM*, 1983, nr. 6, p. 4-9).
[438] H.J. Heijboer, 'Kan de recherche het spoor blijven volgen? Criminaliteitscurve: Semper Crescendo' (*TvdP*, 1980, nr. 7/8, p. 347-354); AB27.
[439] AB1; AB23; AB44; AB46.
[440] Wesselink (in: Blonk et al. (red.), 1990).
[441] E. van Harmelen, 'Grensverleggende recherche, een optimistisch congres!' (*TvdP*, 1989, nr. 12, p. 538-542); AB1.
[442] Van Reenen (2016); Fijnaut (2007); Smeets (2007); Fijnaut (in: Fijnaut & Kuijvenhoven (red.), 1985); F.J.C.M. van Etten & A. Huizing, 'Samenstellers WOB-rapport: "Betrokkenheid van het hele korps nodig"' (*RPM*, 1978, nr. 10, p. 4-9).

politieman te laten blijven (specialisme als ondersteuning) en het politiewerk op een zo laag mogelijk niveau te laten verrichten, sloot op zich prima aan bij *Politie in verandering*, en het rapport *Struktuur en formatie distriktsstaforgaan van een distrikt te land* van het Korps Rijkspolitie dat in 1980 uitkwam, onderschreef dit streven.[443] Hierin werd namelijk geadviseerd om op districtsniveau slechts plaats in te ruimen voor enkele technische en tactische (ondersteunende en zelfstandige) recherchespecialismen.[444]

Een belangrijk verschil met de Gemeentepolitie was dat ondanks het gecentraliseerde beheer het contact met de burger bij de Rijkspolitie redelijk in stand bleef.[445] Daarmee was er voor het Korps Rijkspolitie minder noodzaak om het gedachtegoed uit *Politie in verandering* integraal over te nemen. Tegelijkertijd wezen de ervaringen in het proefdistrict Dordrecht uit dat de recherchedienst – als gevolg van te veel werk, maar ook door een ondoelmatige organisatie – zwaar overbelast was.[446] Voorgesteld werd daarom om alle leden van de landgroep deel te laten nemen aan de justitiële politiezorg.[447] Of die beschikten over de benodigde tijd en expertise werd door menigeen betwijfeld.[448] Bovendien werd over het hoofd gezien dat het uitvoeren van recherchewerk door allround politiemensen in het verleden niet zonder ongelukken was gebleven en juist aanleiding had gegeven tot specialisatie.[449] Ook in de proefdistricten kwamen de beperkingen van de allround politieman weer bovendrijven met als gevolg dat de despecialisatie van de recherche binnen het Korps Rijkspolitie beperkt bleef.[450]

In Gemeentepolitiekorpsen waar het gedachtegoed uit *Politie in verandering* onverkort werd overgenomen, werd de despecialisatie juist wel stevig doorgevoerd.[451] In die korpsen werd de politietaak primair gezien als een vorm van zorg voor de burger, met als gevolg dat de handhaving van de rechtsorde niet langer het eerste en belangrijkste doel vormde.[452] De recherchefunctie werd uitgekleed en veronachtzaamd.[453] Men geloofde dat opsporing geen specialisme meer hoefde te zijn: iedere agent in een wijkteam team kon, mits daartoe enigszins opgeleid, recherchetaken opgedragen krijgen.[454] Naar het oordeel van de traditionele recherchechefs een schromelijke overschatting die vooral ten koste ging van de aandacht voor de zware en georganiseerde criminaliteit. Daarbij wezen zij erop dat het concept *Politie in verandering* uit de jaren zeventig stamde en inmiddels was ingehaald door de realiteit van toenemende zware en georganiseerde criminaliteit en criminele organisaties die regionaal, landelijk en internationaal opereerden.[455] Zo waarschuwde Jan Blaauw (tevergeefs) dat als de despecialisatie en deconcentratie te ver werden doorgevoerd, de aanpak van de zware en georganiseerde misdaad tussen wal en schip terecht zou komen.[456]

---

[443] B.A. Lutken & S.J. van Hulst, 'Decentralisatie en despecialisatie centraal. Rapport structuur en formatie districtsstaf RP nader beschouwd' (*APB*, 1981, nr. 3, p. 57-58).
[444] Fijnaut (2007). Zie ook: Pinckaers (in: Fijnaut & Heijder (red.), 1989).
[445] Boin et al. (2003).
[446] A. Huizing, 'Schokkende konklusies uit rapport. Zorg om de justitiële taak van de landgroep' (*RPM*, 1981, nr. 10/11, p. 22-23).
[447] A. Huizing, 'Minister De Ruiter bij opening distriktsburo Dordrecht: "Andere dan traditionele reakties op kriminaliteit wenselijk"' (*RPM*, 1982, nr. 2, p. 18-20).
[448] F., 'Cranfield conference Zutphen: een groot succes' (*TvdP*, 1981, nr. 5, p. 197-216).
[449] AB27.
[450] Smeets (2007); AB27.
[451] N.N., '"De recherche onder de loupe": plaats en effectiviteit in discussie' (APB, 1985, nr. 24, p. 555-560).
[452] N.N., 'Justitiële en orde-/hulptaken splitsen. Sociaal Cultureel Planbureau: er zijn grenzen aan politietaak' (*APB*, 1986, nr. 10, p. 219-223).
[453] AB8; AB25; AB29; AB52.
[454] AB26; AB27; AB31; AB51; PC3.
[455] Sietsma (in: Fijnaut & Kuijvenhoven (red.), 1985); AB5. Zie ook: Van Reenen (2016); AB1.
[456] N.N., 'Gelezen, gehoord: Boeven vangen' [Jan Blaauw in *NRC Handelsblad*] (*TvdP*, 1986, nr. 4, p. 203). Zie ook: Weijenburg (1996); AB29.

De directie politie van het ministerie van Justitie deelde de zorgen van recherche en OM, maar stond machteloos tegenover de op het lokale bestuur gerichte oriëntatie van het ministerie van Binnenlandse Zaken.[457] Bovendien was het ministerie van Binnenlandse Zaken de instantie die de Gemeentepolitie financierde. Het belangrijkste uitgangspunt in *Politie in verandering* – wijkteams met een generalistische taak (basispolitiezorg) – zou bij reorganisaties die in de jaren daarna volgden dan ook leidend zijn.

2.3.2 De commissie-Roethof

Een belangrijk aspect van die reorganisaties was de verschuiving van werk van de recherche naar de geüniformeerde dienst. Zoals gezegd had dat onder meer te maken met de toegenomen aandacht voor de sinds de jaren zeventig explosief toegenomen criminaliteit.[458] Terwijl de burger aandrong op de aanpak van de zogeheten 'kleine' (veelvoorkomende) criminaliteit richtte de recherche haar aandacht liever op de 'grote' criminaliteit.[459] De grote criminaliteit was voor burgers echter nauwelijks zichtbaar, terwijl de kleine criminaliteit door hen niet echt als 'klein' werd ervaren.[460]

Ook met hulp van de uniformdienst bleef het echter lastig om de kleine criminaliteit binnen de perken te houden en binnen de politie groeide het besef dat het roer om moest.[461] Het antwoord was jaren daarvoor al gegeven in de rapporten van de in 1965 door president Johnson ingestelde Commission on Law Enforcement and Administration of Justice. In deze rapporten werd afgerekend met het 'waandenken' (dixit Heijboer) dat misdaad alleen maar de politie, de justitie of het gevangeniswezen aan zou gaan en werd aanbevolen om de misdaad te voorkomen voor ze kon plaatsvinden.[462]

In het denken over de aanpak van de kleine criminaliteit klonken nu dezelfde geluiden.[463] Met de inzet van politie kon maar zoveel gedaan worden aan de beheersing van de criminaliteit.[464] Aangezien ook justitie overbelast was, moest de verantwoordelijkheid voor de aanpak van de kleine criminaliteit gedeeld worden met alle betrokkenen.[465] Indachtig *Politie in verandering* moest wel verhinderd worden dat het voorkomen van criminaliteit uit zou groeien tot een separate discipline.[466]

---

[457] AB43.

[458] Zie bijvoorbeeld: N.N., 'Criminaliteit 1978' (*APB*, nr. 14, p. 326); N.N., 'Criminaliteit vorig jaar t.o.v. 1973 met 42% toegenomen' (*APB*, 1978, nr. 18, p. 423).

[459] Fijnaut (in: Fijnaut & Kuijvenhoven (red.), 1985); N.N., '"Herkent u zich in Sterkterapport? (2)" De politie in relatie tot haar omgeving' (*APB*, 1980, nr. 6, p. 123-128).

[460] T. Faber-de Heer, 'Vijfde Cranfield Conferentie: Internationaal forum onmisbaar' (*APB*, 1982, nr. 15, p. 327-330) en 'Misdaadbeheersing: van groeiende fictie naar voorzichtige realiteit' (*APB*, 1981, nr. 8, p. 182-183); AB38; AB46.

[461] Van Baarle (in: Fijnaut & Heijder (red.), 1989).

[462] H.J. Heijboer, 'The challenge of crime in a free society. De georganiseerde misdaad in de Verenigde Staten' (*TvdP*, 1968, nr. 2, p. 53-58) en 'The challenge of crime in a free society' (*TvdP*, 1967, nr. 8, p. 236-238).

[463] Fijnaut (2007); N.N., 'Aanbevelingen uit eindrapport commissie kleine criminaliteit' (*APB*, 1986, nr. 16, p. 360-362); T. Faber-de Heer, 'Vijfde Cranfield Conferentie: Internationaal forum onmisbaar' (*APB*, 1982, nr. 15, p. 327-330) en 'Misdaadbeheersing: van groeiende fictie naar voorzichtige realiteit' (*APB*, 1981, nr. 8, p. 182-183).

[464] A. Huizing, 'Hoogeveense commissaris Visser tijdens Security: "Voorkoming Misdrijven is geen specialisme"' (*RPM*, 1983, nr. 3, p. 18).

[465] Huisman et al. (2016); Boin et al. (2003); Van Baarle (in: Fijnaut & Heijder (red.), 1989); H.J. Heijboer, 'Criminaliteit en samenleving. Een studieconferentie van verontruste burgers' (*TvdP*, 1985, nr. 7/8, p. 348-349); A. Huizing, 'Samenleving krijgt de criminaliteit die ze verdient' (*RPM*, 1985, nr. 8, p. 18); P.G. Versteegt, 'Een discussie op de Rechercheschool. De politie maakt naam en haalt de pers' (*APB*, 1979, nr. 5, p. 115-116).

[466] Fijnaut (2007); H.J. Heijboer, 'Cranfield conference Zutphen: een groot succes' (*TvdP*, 1981, nr. 5, p. 197-216).

Het moest geïntegreerd worden met de bestrijding en beheersing van de misdaad en de inperking van criminaliteit. Onder de noemer *crime control* kwam er een integrale aanpak van de grond die het gehele veld bestreek – en dus verder ging dan de bevoegdheden van de politie.

Deze herbezinning op de aanpak van criminaliteit zou een impuls krijgen door de in 1983 ingestelde commissie Kleine Criminaliteit.[467] Deze commissie (ook wel bekend als de commissie-Roethof, naar haar voorzitter, het Tweede Kamerlid dr. Hein Roethof) publiceerde eind 1984 een interimrapport waarin ze onomwonden stelde dat de politie niet langer een hoofdrol diende te spelen bij de aanpak van de kleine criminaliteit.[468] De Adviescommissie Beleidsplanning Politie (commissie-Peper) – die de grenzen van wat wel de veiligheidszorg werd genoemd ruimer trok dan het traditionele domein van politie, justitie en strafrecht – zou deze visie onderschrijven.[469] Er ontstond een meer expliciete rol voor het (lokale) bestuur en voor vele (andere) publieke en private partijen: het was de geboorte van het integrale veiligheidsdenken.

2.3.3 Maatschappelijke ontwikkelingen

Waar de verschuiving van verantwoordelijkheden voor de aanpak van de kleine criminaliteit naar de uniformdienst, bestuur en andere publieke en private partijen als positieve ontwikkelingen gezien kunnen worden, was er in deze periode ook sprake van maatschappelijke ontwikkelingen die negatief uitpakten voor de recherche.

Zo beperkten bezuinigingen de mogelijkheden om de zware en georganiseerde criminaliteit effectief te bestrijden.[470] Deze bezuinigingen vertaalden zich onder meer in personeelsinkrimping, acute tekorten (ontstaan om de inconveniëntenregeling voor onregelmatig en onaangenaam werk en de beveiliging van Schiphol te kunnen bekostigen) en structurele problemen, waaronder een achterstand in investering in huisvesting en materieel.[471] Een deel van de bezuinigingen was overigens een reactie op een cultuur bij de recherche die leidde tot extreme declaraties: door veel overuren te maken (daar zat geen maximum op) en het werk te verschuiven naar de avonduren kwamen rechercheurs bij de narcoticabrigade thuis met een riant salaris.[472]

Nu is politiewerk volgens sommigen per definitie een verdeling van schaarste maar in tijden van bezuinigingen werd extra streng gekeken naar de besteding van middelen.[473] De onder het mom van efficiency gebrachte drang tot samenwerking tussen korpsen werd door sommigen dan ook gezien als een voorbode van kortingen op de normvergoedingen.[474] Kritische rapporten over het functioneren van de politie konden derhalve rekenen op het nodige commentaar en de verdeling van de politiesterkte verwerd tot een beladen onderwerp dat zich jaren voortsleepte.[475]

---

[467] Stafbureau Voorlichting ministerie van Justitie, 'Commissie kleine criminaliteit geïnstalleerd' (*APB*, 1983, nr. 22, p. 496).
[468] W. Broer & C.D. van der Vijver, 'Wat is er loos aan de kritiek' (*APB*, 1985, nr. 26, p. 619-622).
[469] Projectgroep Visie op de politiefunctie (2005).
[470] Weijenburg (1996); M.A. Straver, 'Sterktebeleid voor en na PKP' (*APB*, 1988, nr. 25, p. 579-586).
[471] A. Huizing, 'Professor Boorsma ("honderd maatregelen") slaat terug: "Politietop heeft onvolwassen gereageerd"' (*RPM*, 1987, nr. 2, p. 11-18).
[472] AB1; AB10; AB41.
[473] Van Reenen (2017).
[474] N.N., 'Projectleiders Inspol op bezoek in regio's. Groeiend enthousiasme over samenwerkingsproject' (*APB*, 1986, nr. 20, p. 443-445).
[475] A.J.A. Steen, 'Boosheid rond een conferentie. Efficiency van politiezorg' (*APB*, 1987, nr. 21, p. 483-485); A. Huizing, 'Professor Boorsma ("honderd maatregelen") slaat terug: "Politietop heeft onvolwassen gereageerd"' (*RPM*, 1987, nr. 2, p. 11-18); J.G.H. van Oortmerssen, 'Project Kwantificering Politiewerk' (*APB*, 1987, nr. 9, p. 209-210). Zie ook: Fijnaut (2007).

Een andere bron van ergernis was dat de positie van de verdachte steeds sterker werd, terwijl de bevoegdheden van de politie juist werden ingeperkt.[476] Van het OM hoefde de politie in dezen niet veel hulp te verwachten: door capaciteitsproblemen werd in elk arrondissement een zogeheten 'wegzendofficier' aangesteld en werd een deel van de zaken die de recherche aanleverde niet vervolgd.[477] Midden jaren tachtig gold voor de Gemeentepolitie Amsterdam zelfs een maximum aan verbalen voor overtredingen.[478] De knelpunten in het justitieapparaat frustreerden volgens toenmalig hoofdcommissaris Jaap Valken een groot deel van het Amsterdamse politiepersoneel.

Daarnaast ergerden politiemensen zich niet alleen aan de houding van sommige jonge officieren van justitie (die aangeleverde zaken volgens hen zouden bekijken vanuit hun levensovertuiging of maatschappelijke opvatting in plaats van vanuit de aloude wetboeken), maar ook aan de verdergaande toegevendheid/verslapping in het beleid van bestuurlijke overheden, rechtbanken en het correctiesysteem.[479] Mensen die veroordeeld werden voor aan drugsgebruik verbonden kleine criminaliteit – met name autokraken, winkeldiefstal en zakkenrollerij – keerden na zeer korte tijd weer terug in het veld.[480] Allicht was het strafrechtelijk systeem toe aan vernieuwing, maar over de consequenties voor het werk van de recherche werd onvoldoende nagedacht.

Zie bijvoorbeeld het beleid ten aanzien van woonwagenbewoners. Toen de aangepaste Woonwagenwet van 1968 een einde maakte aan hun zwervende bestaan nam hun contact met de buitenwereld af.[481] Zij kwamen terecht op grote kampen op afgelegen plaatsen – weg van de bewoonde wereld – waar de overheid nauwelijks enige controle uitoefende en de criminaliteit welig kon tieren.[482] Nog geen tien jaar later werd het roer alweer omgegooid en werd ingezet op decentralisatie, deconcentratie, decategoralisatie en integratie.[483] Bij gebrek aan consequent optreden, zijn er echter tot op de dag van vandaag grote woonwagenkampen die gekenmerkt kunnen worden als vrijplaatsen voor criminelen.[484] Pas midden jaren negentig – na onderzoek voor de commissie-Van Traa – kon hardop worden gezegd dat een kleine minderheid van de (ex-)kampers een belangrijke criminele groep in de georganiseerde misdaad vormde.[485]

De aandacht van de politie ging ondertussen uit naar verstoringen van de openbare orde door de krakersbeweging, de antikernenergiebeweging, het antimilitarisme (Onkruit), de vredesbeweging en

[476] C. Brinkman, 'Criminaliteit en de motivatie van haar bestrijders' (*APB*, 1983, nr. 17, p. 376); N.N., 'Nieuwe distriktscommandant Alkmaar: "Politie is dienaar, maar geen bediende"' (*RPM*, 1981, nr. 8, p. 28-29); H.J. Heijboer, 'Kan de recherche het spoor blijven volgen? Criminaliteitscurve: Semper Crescendo' (*TvdP*, 1980, nr. 7/8, p. 347-354).
[477] N.N., 'Reactie op onderzoeksrapport: "Feiten juist – conclusies niet"' (*APB*, 1984, nr. 11, p. 242-244); P. van Reenen, 'Boekbespreking: De macht van het O.M.' (*APB*, 1984, nr. 11, p. 244-245); C. Brinkman, 'Criminaliteit en de motivatie van haar bestrijders' (*APB*, 1983, nr. 17, p. 376); AB46.
[478] N.N., 'Reactie op onderzoeksrapport: "Feiten juist – conclusies niet"' (*APB*, 1984, nr. 11, p. 242-244).
[479] A. Huizing, 'D.C. Nijmegen lucht zijn hart: "Zijn we nog wel bezig kriminaliteit te bestrijden?"' (*RPM*, 1983, nr. 7, p. 20-21); H.J. Heijboer, 'De Nederlandse Rechercheschool een uniek instituut. Bij het naderende afscheid van directeur Jongboer' (*TvdP*, 1981, nr. 1, p. 1-7) en 'Kan de recherche het spoor blijven volgen? Criminaliteitscurve: Semper Crescendo' (*TvdP*, 1980, nr. 7/8, p. 347-354).
[480] Zwart (1999).
[481] A. Huizing, 'Witte raven. "Mevrouw, er woont meer gajes buiten dan op het kamp"' (*RPM*, 1981, nr. 5, p. 10-12).
[482] A. Huizing, 'Scheef gegroeid en uit de hand gelopen' (*RPM*, 1984, nr. 9, p. 14-15); AB40; AB44.
[483] R. Brüheim, L.J. van Deventer & G.M. Goossens, 'Wonen op wielen' (*RPM*, 1984, nr. 5, p. 4-9).
[484] Zie bijvoorbeeld: F. Kruyer, 'De slag om Vinkenslag. Woonwagenkamp geen vrijstaat meer' (*APB*, 2003, nr. 12, p. 12-13).
[485] Y. Veenstra, 'Het taboe van de "kampers"' (*PM*, 1996, nr. 9, p. 17).

het anarchisme (autonomen).[486] Dit bezorgde de politie handenvol werk en hielp de Koninklijke Marechaussee bij haar terugkeer in het politiebestel.[487] Vooral de 'strijd' tegen de kraakbeweging kende de nodige dieptepunten en had te lijden onder de angstige houding van bestuur en politiek.[488] De 'veldslagen' rond de ontruiming van een pand in de Vondelstraat in Amsterdam zouden de aanloop vormen tot ongekende rellen rond de inhuldiging van prinses Beatrix in april 1980.[489] Ook in andere steden vonden heftige ontruimingen plaats zoals bijvoorbeeld in de Piersonstraat in Nijmegen in 1981.

Behalve met krakers had de politie in deze periode ook te stellen met demonstraties tegen kernenergie en kernraketten. Bekend zijn de blokkades van de kerncentrale bij Dodewaard.[490] De eerste blokkade (in 1980) verliep verrassend vreedzaam, terwijl de tweede (in 1981) leidde tot schermutselingen met de ME.[491] Hoewel in omvang veel groter, verliepen de protesten tegen de plaatsing van kernraketten in Nederland in 1981 en 1983 juist zonder al te veel problemen.

2.3.4 Rol bestuur en justitie

Gezien de maatschappelijke ontwikkelingen was de focus van de autoriteiten in deze periode gericht op de grote openbare orde vraagstukken (zie vorige paragraaf) en niet op het vraagstuk van de (bovenlokale, regionale en landelijke) zware en georganiseerde criminaliteit. Het driehoeksoverleg van politiechef, burgemeester en officier van justitie groeide in deze periode uit tot een regulier overleg.[492] In de verhouding tussen deze drie zou de eerste een steeds grotere rol krijgen en trok de laatste – die meer nog dan de burgemeester moest wennen aan de opgave politiebeleid te moeten maken – veelal aan het kortste eind.[493]

2.3.4.1 Institutionalisering lokale driehoek

Artikel 41 van de Politiewet 1957 zou gezien kunnen worden als de basis voor het driehoeksoverleg: krachtens dit artikel behoorde het OM, waar dit de handhaving van de openbare orde raakte, vóórdat zij algemene aanwijzingen zou geven met betrekking tot het opsporingsbeleid, de gevoelens van de burgemeester in te winnen.[494] Het waren de gebeurtenissen in Amsterdam in 1966 die als katalysator

[486] W. Bijl, 'COME over "Uitingsvormen van de hedendaagse maatschappij"' (*RPM*, 1983, nr. 2, p. 6-9); AB25. Zie ook: Boin et al. (2003).
[487] Zie bijvoorbeeld: A.K. Aartsma & A. Huizing, 'Mr. Joris Demmink, het nieuwe hoofd van de Direktie Politie, in RPm-interview: "Je moet niet alles vanuit Den Haag willen regelen"' (*RPM*, 1983, nr. 6, p. 4-9); A.K. Aartsma, 'Groningse CdK Vonhof tegen RP: "Uitgebreide Marechaussee moet ME-taken overnemen"' (*RPM*, 1981, nr. 4, p. 34-35; N.N., 'RPm-interview met mr. M.J.P.D. van Harinxma en generaal F.J. van Lier. Gaat Marechaussee plaats van Rijkspolitie innemen?' (*RPM*, 1981, nr. 5, p. 4-9).
[488] Van Riessen (2007).
[489] Fijnaut (2007); A. Huizing, '30 april 1980 in Amsterdam. Een dag om te huilen' (*RPM*, 1980, nr. 9, p. 6-10); A. Huizing, 'Amsterdam kraakte' (*RPM*, 1980, nr. 7, p. 6-9).
[490] A.K. Aartsma & A. Huizing, 'Dodewaard zonder slag of stoot' (*RPM*, 1980, nr. 3, p. 7-10).
[491] A. Huizing, 'Opnieuw Dodewaard. De platte pet kreeg geen kans' (*RPM*, 1981, nr. 2, p. 6-7); A.K. Aartsma & A. Huizing, 'Districtscommandant G.J. Feijlbrief: "We hebben de ME weer een gezicht willen geven"' (*RPM*, 1980, nr. 3, p. 11-13).
[492] AB46.
[493] J. Horn, 'Boeken en bladen – Politie bepaalt in hoge mate het beleid. Studie over het driehoeksoverleg' (*APB*, 1994, nr. 23, p. 26-27).
[494] J.W.E. van de Poel, 'Politie-overleg: van incident tot institutie' (*APB*, 1981, nr. 22, p. 502-507).

fungeerden en de noodzaak van afstemming vergrootten.[495] Een afstemming die paste in de verschuiving van legaliteitsdenken (wet is wet) naar legimiteitsdenken (de juiste verhouding tussen doel en middelen) en daarmee de afweging van belangen.[496] Wat daarbij hielp was dat vanaf eind jaren zeventig het besef doorbrak dat criminaliteitsbestrijding geen exclusief strafrechtelijk probleem vormde.[497]

Gaandeweg ontwikkelde het overleg tussen burgemeester, officier van justitie en politiechef zich van een incidentenoverleg tot een niet meer uit de rechtsstaat weg te denken instituut dat in 1978 in de Politiewet werd opgenomen.[498] Aangezien het driehoeksoverleg steeds meer de status van een beleidsoverleg kreeg, kon de politiechef zich ontwikkelen van ondergeschikte van het gezag tot een weliswaar niet gelijkwaardige (hij bleef een professionele en deskundige manager zonder zelfstandige positie) maar wel gerespecteerde partner.[499] Hij bevond zich als het ware op het knooppunt van politie, bestuur, justitie, samenleving en politiek en was op die plek zowel machtig als machteloos.[500] Omdat hij er alle belang bij had het bestuur en de politiek meer te betrekken bij de politie diende hij om te kunnen gaan met de vaak tegenstrijdige verwachtingen ten aanzien van de politie.[501] Al doende leerden politiechefs om hun positie in de driehoek te gebruiken om hun korps af te schermen voor politiek zigzag-optreden en verandering van prioriteiten.[502]

Ook burgemeesters moesten nog groeien in hun rol in de driehoek: terwijl de een twijfelde over zijn rol in relatie tot de politie, meende de ander dat de politie onafhankelijk van de fluctuerende mening in de gemeenteraad diende te functioneren.[503] Sinds de wijziging van de Gemeentewet in 1969 was de burgemeester echter verplicht om tegenover de gemeenteraad verantwoording af te leggen voor het door hem gevoerde beleid.[504] De focus van het lokale bestuur lag voornamelijk op het politieoptreden bij rellen en dergelijke (kortom het handhaven van de openbare orde) en daarmee nam het belang dat de burgemeester had bij het door de politie gevoerde beleid toe.[505]

Bij het OM maakte de traditionele formalistische houding plaats voor een meer bij de praktijk van de opsporing betrokken houding.[506] Wat daarbij allicht heeft geholpen, is dat steeds meer (vooral jonge)

[495] Van Reenen (2016); J. Horn, 'Boeken en bladen – Politie bepaalt in hoge mate het beleid. Studie over het driehoeksoverleg' (*APB*, 1994, nr. 23, p. 26-27); J.W.E. van de Poel, 'Politie-overleg: van incident tot institutie' (*APB*, 1981, nr. 22, p. 502-507).
[496] B. Staal, 'Keuzes maken vanuit verschillende verantwoordelijkheden. Politie en politiek in driehoeksoverleg' (*APB*, 1987, nr. 14, p. 324-327).
[497] S. Buis & K. Bunk, 'Het Openbaar Ministerie, het driehoeksoverleg en de criminaliteitsbestrijding' (*TvdP*, 1988, nr. 11, p. 487).
[498] Van Reenen (2016); J. Horn, 'Boeken en bladen – Politie bepaalt in hoge mate het beleid. Studie over het driehoeksoverleg' (*APB*, 1994, nr. 23, p. 26-27); A. Herstel, 'Naar een 'B.V. Justitia'?' (*TvdP*, 1984, nr. 10, p. 449-453); C.J.C.F. Fijnaut, 'Waar ging het met de politieorganisatie in de jaren '70 heen?' (*TvdP*, 1980, nr. 11, p. 525-539).
[499] Boin et al. (2003); Th.C. de Graaf, 'Driehoeksoverleg: een reactie' (*APB*, 1987, nr. 20, p. 472-473).
[500] Van Reenen (2016).
[501] Th.G. Jansen & A. van Sluis, 'De korpschef anno 2000' (*TvdP*, 1994, nr. 9, p. 3-8); AB46.
[502] B. Staal, 'Keuzes maken vanuit verschillende verantwoordelijkheden. Politie en politiek in driehoeksoverleg' (*APB*, 1987, nr. 14, p. 324-327).
[503] A. Huizing, 'Burgemeester Cannegieter bij installatie d.c. Den Haag: "Nieuwe politieorganisatie geen keuze van politieambtenaren"' (*RPM*, 1981, nr. 3, p. 20-21); N.N., 'Politie en samenleving. Een symposium over sociaal-wetenschappelijk onderzoek op het terrein van de politie' (*APB*, 1978, nr. 9, p. 203-205)
[504] C.J.C.F. Fijnaut, 'Waar ging het met de politieorganisatie in de jaren '70 heen?' (*TvdP*, 1980, nr. 11, p. 525-539).
[505] Van Reenen (2016); A. Huizing, 'Drs. Ed Nijpels heropende groepsburo Oudenbosch: "Het zal de burger worst zijn welk pak de politieman draagt"' (*RPM*, 1984, nr. 8, p. 18-19).
[506] C.J.C.F. Fijnaut, 'Waar ging het met de politieorganisatie in de jaren '70 heen?' (*TvdP*, 1980, nr. 11, p. 525-539).

officieren van justitie een cursus van zes weken volgden op de Rechercheschool.[507] Het OM probeerde overigens niet alleen haar gezag over het opsporingsbeleid te laten gelden: door deel te nemen aan het driehoeksoverleg probeerde het tevens een claim te leggen op het beheer van de politie. Langs deze en andere wegen kreeg het OM dan ook enige invloed op het algehele politieoptreden.[508]

Tegelijkertijd stond het OM huiverig tegenover invloed van de burgemeester (en in extensie de gemeenteraad) op het justitiële beleid.[509] Niet dat die per se dergelijke invloed zou willen hebben op justitiële zaken maar burgemeesters wilden niet verrast worden en werden daarom (afhankelijk van diens relatie met zijn/haar politiechef) in vertrouwen bijgepraat over relevante ontwikkelingen.[510] Tegelijkertijd trokken zowel de afdoening van zaken buiten de rechter om (vanwege een explosief groeiend werkaanbod) als de strafrechtelijke afdoening van zaken die voortvloeiden uit de openbare orde handhaving de officier van justitie steeds verder in het domein van openbaar bestuur en politiek.[511]

2.3.4.2 Ondergeschiktheid met gezag

Kortom, de drie partners trokken steeds meer naar elkaar toe en in 1981 was het driehoeksoverleg zo gewoon geworden dat de beide politieministers op initiatief van de procureurs-generaal en commissarissen van de Koningin een conferentie belegden over het driehoeksoverleg.[512] De vraag was niet langer óf er driehoeksoverleg zou moeten plaatsvinden maar hóé dit ingericht zou moeten worden. Onvermijdelijk leidde dit tot de vraag of de politie invloed zou moeten hebben op het beleid van het gemeentebestuur.[513]

Vlak voordat hij hoofdcommissaris in Amsterdam werd, ging Jaap Valken in op de noodzaak om in de driehoek met elkaar van gedachten te wisselen over de doelmatigheid, evenwichtigheid en effectiviteit van het overheidshandelen.[514] Valken sneed dit onderwerp aan omdat het vaak de politie was die als eerste werd geconfronteerd met fricties tussen bepaalde groeperingen en de overheid. Vanuit haar kennis van feiten uit de eerste lijn van het maatschappelijk gebeuren (de signaalfunctie van de politie) kon de politie volgens Valken een bijdrage leveren aan een zo goed mogelijk op de behoeften afgestemd, evenwichtig politieel functioneren.[515] Valken benadrukte dan ook het belang van een gelijkwaardige positie van de politie binnen de driehoek. En zo geschiedde: voor de politie ontstond gaandeweg meer ruimte om, op basis van kennis en ervaring, vraagtekens te zetten bij voorstellen van bestuur en justitie.[516]

---

[507] H.J. Heijboer, 'De Nederlandse Rechercheschool een uniek instituut. Bij het naderende afscheid van directeur Jongboer' (*TvdP*, 1981, nr. 1, p. 1-7).
[508] C.J.C.F. Fijnaut, 'De toekomst van de politie in Nederland (II)' (*TvdP*, 1985, nr. 12, p. 606-611).
[509] A. Herstel, 'Openbaar ministerie-politie: Een verhouding in beweging' (*APB*, 1982, nr. 12, p. 263-265); A.C. 't Hart, 'Beleid afstemmen op maatschappelijke effecten. Relatie tussen openbaar ministerie' (*APB*, 1981, nr. 1, p. 3-8).
[510] AB30.
[511] P. van Reenen, 'De macht van het O.M.' (*APB*, 1984, nr. 11, p. 244-245).
[512] J.W.E. van de Poel, 'Politie-overleg: van incident tot institutie' (*APB*, 1981, nr. 22, p. 502-507); T. Faber-de Heer, 'Driehoeksoverleg: Niet meer óf maar hóe' (*APB*, 1981, nr. 24, p. 543-545).
[513] N.H.E. van Helten, 'Afscheid van een hoofdredacteur' (*TvdP*, 1987, nr. 3, p. 94-95).
[514] J. Valken, 'Evenwicht nodig in aandacht voor grote en kleine delicten. Meer inhoud geven aan opsporings- en verbaliseringsbeleid' (*APB*, 1979, nr. 4, p. 75-80).
[515] Zie ook: J. de Vries, 'Politie in verandering. Geloof in democratische gehalte voorwaarde voor vernieuwing' (*APB*, 1979, nr. 3, p. 57-61).
[516] A.K. Aartsma & A. Huizing, 'Mr. Joris Demmink, het nieuwe hoofd van de Direktie Politie, in RPm-interview: "Je moet niet alles vanuit Den Haag willen regelen"' (RPM, 1983, nr. 6, p. 4-9).

Nu bestuur en politie steeds meer in elkaars keuken gingen kijken, was het wachten op het moment dat dit een uitwerking op papier zou krijgen. Hoewel al in het rapport *Sterkte van de politie* (1979) werd voorgesteld om korpsen beleidsplannen te laten maken, duurde het tot 1984 voordat de regering een commissie instelde die tot taak kreeg om aanbevelingen te doen over beleidsplanning op lokaal niveau.[517] Deze commissie (onder voorzitterschap van de Rotterdamse burgemeester Bram Peper) bracht in 1986 een tussenbericht uit waaruit viel op te maken dat in veel gemeenten het maken van beleidsplannen voor de politie in trek was.[518] Wel verschilden de plannen nogal van elkaar en waren het vooral de gemeenten met Gemeentepolitie die zich bezighielden met beleidsplanning.

Terwijl de afstemming op lokaal niveau steeds beter begon te lopen, ging het op landelijk niveau minder voorspoedig. Hoewel de politie steeds vaker betrokken werd bij de totstandkoming van wetten, liet de aandacht voor de praktijk van de handhaving hiervan nog te wensen over.[519] Commissaris Burg van Baarle (op dat moment hoofd Justitiële Dienst Gemeentepolitie Utrecht én chef van het IRT Noord-Holland/Utrecht) pleitte enkele jaren later daarom voor een meer onafhankelijke positie van de politie.[520] Sterker nog: hij beschouwde dit als 'een onafwendbaar gevolg van het feit dat in de politiek vaak geen rekening wordt gehouden met de praktische uitvoerbaarheid en haalbaarheid van wensen'.

De toenadering tussen politie en politiek zette zich niettemin voort: de grote politieke partijen kenden zogeheten politiecommissies waarin politiemensen zitting hadden; politici maakten gebruik van informele circuits om aan informatie over het functioneren van de politie te komen; en ook de politievakbonden wisten de politiek te vinden.[521] Bekende politiechefs als Jan Brand, Rob Hessing, Eric Nordholt, Ries Straver en Peter IJzerman waren openlijk lid van een politieke partij.[522] Let wel: van de leden van de Vaste Kamercommissie hield slechts een zeer kleine groep (van vijf personen) zich echt intensief bezig met de politie.[523]

2.3.4.3 Het OM in het nadeel

De toenadering tussen politie en bestuur ging ten koste van de invloed van het OM. Ondanks dat er in theorie sprake was van een afstemmingsoverleg was de realiteit dat er in de lokale driehoek weinig aandacht was voor de opsporing, laat staan de bovenlokale opsporing.[524] Los van de traditionele bestuurlijke oriëntatie van de Nederlandse politie had dit te maken met de dubbele pet die de burgemeester in een gemeente met eigen korps droeg: die van gezag en die van beheerder.[525] Dat creëerde een afhankelijkheidsrelatie tussen de burgemeester en korpschef – zeker wanneer het

[517] Fijnaut (2007); N.N., 'Commissie beleidsplan politie' (*APB*, 1984, nr. 14, p. 314).
[518] W.M. van Andel, A.B. Hoogenboom & J.W.E. van de Poel, 'Tussenbericht Commissie-Peper: beleidsplannen in trek' (*APB*, 1986, nr. 9, p. 203-204).
[519] A. Huizing, 'Minister De Ruiter bij opening distriktsburo Dordrecht: "Andere dan traditionele reakties op kriminaliteit wenselijk"' (RPM, 1982, nr. 2, p. 18-20).
[520] Van Baarle (in: Fijnaut & Heijder (red.), 1989).
[521] E. Akerboom, P. Bingen, H. Willems & B. Wijbenga, 'Heeft de politie een "vinger in de pap?" "Politie en politiek"' (*APB*, 1985, nr. 4, p. 80-85).
[522] AB29; PC3.
[523] E. Akerboom, P. Bingen, H. Willems & B. Wijbenga, 'Heeft de politie een "vinger in de pap?" "Politie en politiek"' (*APB*, 1985, nr. 4, p. 80-85).
[524] B. van Baarle, 'Zware criminaliteitsbestrijding, lokaal, regionaal en daarboven?' (*APB*, 1986, nr. 18, p. 395-399). Zie ook: Weijenburg (1996); W.M. van Andel, A.B. Hoogenboom & J.W.E. van de Poel, 'Tussenbericht Commissie-Peper: beleidsplannen in trek' (*APB*, 1986, nr. 9, p. 203-204); AB5.
[525] Van Reenen (2016); C. Hogenhuis & A. Kuijvenhoven, 'Het congres "De recherche onder de loupe" eenheid en verscheidenheid' (*TvdP*, 1986, nr. 3, p. 128-134); J.W.E. van de Poel, 'Politie-overleg: van incident tot institutie' (*APB*, 1981, nr. 22, p. 502-507); AB52.

korps aanvullende financiering vanuit de gemeentekas ontving.[526] Daarnaast stond de relatie tussen burgemeester en politiechef onder druk van een steeds actievere lokale politiek waardoor twee van de drie leden van de driehoek vooral oog hadden voor de openbare orde.[527] Bij de verdeling tussen prioriteiten, sterkte en capaciteit was de officier van justitie dus in het nadeel.[528] De politiechef ontleende nog enige informele macht aan zijn vakmanschap en leiderschap, de korpsbeheerder 'ging over alles' en ondertussen beperkte de rol van de officier van justitie zich meer en meer tot het toetsen van het gevoerde beleid.[529] Het enige terrein waar het OM haar primaat nog enigszins kon laten gelden, betrof de aanpak van de zware criminaliteit.[530] Onder burgemeesters was voor deze vorm van minder zichtbare en veelal gemeentegrensoverschrijdende criminaliteit echter weinig belangstelling.[531]

Zou er geen sprake zijn geweest van een spanningsveld tussen Justitie en Binnenlandse Zaken dan had er wellicht meer oog geweest voor elkaars (respectievelijk gecentraliseerde justitiële en gedecentraliseerde bestuurlijke) belangen.[532] Dit spanningsveld werd door de Tweede Kamer echter in stand gehouden: die wilde het dualisme in gezag handhaven. De relatie tussen de departementen werd bovendien negatief beïnvloed door de stammenstrijd tussen Gemeentepolitie en Rijkspolitie maar ook de discussie over de toekomst van het politiebestel en daarmee over de zeggenschap over de politie.[533] Tot slot ergerde Justitie zich eraan dat Binnenlandse Zaken (zonder al te veel sturing) innovaties binnen de recherche financierde en zelfs een eigen bureau Recherche oprichtte.[534]

Een radicale oplossing voor de spanning tussen het bestuurlijke/lokale belang (de orde- en hulpverleningstaken van de politie) en het justitiële bovenlokale/nationale belang (de criminaliteitstaken van de politie) werd in 1986 voorgesteld door het Sociaal Cultureel Planbureau.[535] Dat stelde een splitsing voor in een sterk landelijk georganiseerde dienst die zich, onder verantwoordelijkheid van het ministerie van Justitie, bezig diende te houden met de criminaliteitsbestrijding en wat daarmee samenhangt (een soort gerechtelijke politie) en een lokaal of regionaal georganiseerde dienst, onder verantwoordelijkheid van het binnenlands bestuur, die zich in nauwe samenwerking met andere instellingen zou kunnen concentreren op hulpverlening en ordetaken. Enkele jaren later zou ook officier van justitie Monte van Capelle zich uitspreken voor een gerechtelijke politie onder gezag en beheer van het OM.[536] Bij de politie kon dat pleidooi niet op veel weerklank rekenen en gezien de politieke verhoudingen in Nederland was het een kansloos voorstel.[537]

---

[526] A. Herstel, 'Openbaar ministerie-politie: Een verhouding in beweging' (*APB*, 1982, nr. 12, p. 263-265).
[527] A.L.R. Barneveld, 'Rumoer rondom het politievraagstuk' (*TvdP*, 1990, nr. 3, p. 101-103).
[528] E.L.A.M. de Kerf, 'De recherche onder de loupe' (*TvdP*, 1986, nr. 3, p. 115-127); J.C.M. Couzijn, 'Het O.M. en de politie: een boeiende relatie' (*APB*, 1986, nr. 9, p. 195-197); AB24.
[529] Zie bijvoorbeeld: Van Thijn (in: Fijnaut & Kuijvenhoven (red.); AB29.
[530] E. van Harmelen, 'Geen behoefte aan "gerechtelijke" politie' (*TvdP*, 1990, nr. 3, p. 117-121);
S. Buis & K. Bunk, 'Het Openbaar Ministerie, het driehoeksoverleg en de criminaliteitsbestrijding' (*TvdP*, 1988, nr. 11, p. 487).
[531] A.L.R. Barneveld, 'Rumoer rondom het politievraagstuk' (*TvdP*, 1990, nr. 3, p. 101-103).
[532] N.N., 'Mr. Cleveringa bij afscheid: Taak en taakuitoefening politie in oog houden' (*APB*, 1979, nr. 15, p. 347-350). Zie ook: Redactie, 'Commissie Van Traa hoorde in negen weken ruim 90 getuigen. Aanzien politie en justitie staan op het spel' (*APB*, 1995, nr. 22, p. 4-9); AB5.
[533] E.L.A.M. de Kerf, 'De recherche onder de loupe' (*TvdP*, 1986, nr. 3, p. 115-127); N.N., '"De recherche onder de loupe": plaats en effectiviteit in discussie' (*APB*, 1985, nr. 24, p. 555-560); AB11.
[534] AB31; AB41; PC3.
[535] N.N., 'Justitiële en orde-/hulptaken splitsen. Sociaal Cultureel Planbureau: er zijn grenzen aan politietaak' (*APB*, 1986, nr. 10, p. 219-223). Zie ook: Van Baarle (in: Fijnaut & Heijder (red.), 1989).
[536] M.A.A. van Capelle, 'Gerechtelijke politie: een noodzaak' (*TvdP*, 1989, nr. 12, p. 544-546).
[537] Zie bijvoorbeeld: Boin et al. (2003); E. van Harmelen, 'Geen behoefte aan "gerechtelijke' politie" (*TvdP*, 1990, nr. 3, p. 117-121).

2.3.5 Intensivering samenwerking politie

Net zoals op lokaal niveau sprake was van een krachtenspel tussen justitie en bestuur was dat ook op landelijke niveau het geval en sleepte de discussie over het Nederlandse politiebestel zich voort. Terwijl in Engeland en Zweden argumenten als schaal en efficiency hadden geleid tot een sterkere gecentraliseerde controle en grotere korpsen bleef het versplinterde politiële gezag in Nederland voortbestaan en telde ons land nog altijd de nodige kleine korpsen.[538] In afwachting van de plannen om te komen tot gewestvorming – en daarmee tot een schaalvergroting – zochten korpsen elkaar in toenemende mate op. Er ontstonden naast regionale ook steeds meer landelijke overleggen waaronder een aantal op recherchegebied. Toen van uitstel afstel kwam, werd de vrijwillige samenwerking tussen korpsen door Den Haag geadopteerd als alternatief voor schaalvergroting. Er kwam daarmee weliswaar steeds meer regionale samenwerking maar iedere 'regio' ging nog wel zijn eigen gang.

2.3.5.1 Landelijk politiebeleid

Een heel tastbare uiting van de groeiende samenwerking tussen de korpsen was in 1984 de oprichting van het Coördinerend Politie Beraad (CPB). Het CPB kwam voort uit de drie bestaande landelijke organisaties van politiechefs: het Landelijk Contact van Hoofdcommissarissen en Commissarissen, de Kring van Hoofdcommissarissen (waar ook de Algemeen Inspecteur van het Korps Rijkspolitie lid van was) en het Landelijk Overleg Korpschefs.[539]

Bedoeling van de oprichting van het CPB was te komen tot meer eensgezindheid tussen de korpsen, want die was in die tijd ver te zoeken. Zo was er sprake van een cesuur tussen de 'grote drie' (Amsterdam, Den Haag en Rotterdam – Utrecht werd er soms wel en soms niet door de andere drie bij gehaald) en de rest van de Nederlandse politie.[540] Behalve tussen de 'grote drie' en de andere korpsen boterde het ook niet tussen de hoofdcommissariaten onderling: de 'kleine tien' (onder aanvoering van toen nog Groninger korpschef Nordholt) hebben enkele jaren een overleg gehad om zich te onderscheiden van de 'grote drie' die zich meer bezighielden met de kwantitatieve vraagstukken.[541] Tot slot was er een cesuur tussen de hoofdcommissariaten en de andere korpsen en dat had eind jaren zestig, toen het aantal gemeentelijke politiekorpsen sterk groeide, geleid tot de oprichting van het Landelijk Overleg Korpschefs (voor korpschefs die geen hoofdcommissaris waren).[542]

Een andere uiting van groeiende samenwerking was de oprichting in 1985, na jaren van discussie, van de Centrale Politie Recherche Commissie (CPRC).[543] De CPRC was tot op zekere hoogte de opvolger

[538] A.K. Aartsma & A. Huizing, 'Mr. Joris Demmink, het nieuwe hoofd van de Direktie Politie, in RPm-interview: "Je moet niet alles vanuit Den Haag willen regelen"' (*RPM*, 1983, nr. 6, p. 4-9); F. Brink, 'We moeten meer over de grenzen kijken' (*RPM*, 1979, nr. 7, p. 10-14); K.M. Devlin, 'Versnipperde politie leidt tot verkwisting' (*RPM*, 1978, nr. 7, p. 8-9); E. Esbjörnson, 'Tien jaar nationale politie in Zweden' (*RPM*, 1974, nr. 3, p. 21-26); R.G. Fenwick, 'Voorstanders van grotere korpsen kregen in Engeland/Wales gelijk' (*RPM*, 1974, nr. 4, p. 11-14); A. Kleijn, 'Schaalvergroting en politie' (*KbRp*, 1968, nr. 2, p. 2-5). Zie ook: Brain (2010).
[539] AB45; AB48.
[540] Van Reenen (2016); AB48.
[541] Meershoek (2007); Boin et al. (2003).
[542] Meershoek (2007); Redactie, 'Voorzitter IJzerman bij koersverandering van Coördinerend Politie Beraad: "Werk aan de winkel voor CPB nieuwe stijl"' (*APB*, 1991, nr. 15, p. 7-9).
[543] Fijnaut (2007); W.P.M. van Haaren, 'Centrale Politie Recherche Commissie aan de slag' (*APB*, 1986, nr. 19, p. 419-422).

van het overleg van de hoofden justitiële dienst van de kring van hoofdcommissarissen. Het belangrijkste verschil was dat de CPRC ondersteund werd door een permanent en professioneel secretariaat van enkele beleidsmedewerkers uit dezelfde discipline. Hierdoor kon de adviesrol breder en inhoudelijker worden opgepakt en werden er duidelijk stappen gezet op het gebied van standaardisering, beleidsontwikkeling, uitwisseling van knowhow en samenwerkingsvormen.[544]

De CPRC zou zich ontwikkelen tot een soort denktank voor de recherche.[545] In de eerste jaren waren hoofden justitiële dienst (in grotere korpsen) en recherchechefs (in kleinere korpsen) *qualitate qua* lid van de CPRC maar vanaf begin jaren negentig werd de vertegenwoordiging geënt op de toekomstige regio's.[546] Formeel ressorteerde de CPRC onder de Kring van Hoofdcommissarissen en de Algemeen Inspecteur van het Korps Rijkspolitie. Praktisch gezien richtte de CPRC zich echter vanaf het begin tot het Coördinerend Politieberaad.

Hoewel de focus van CPRC lag op advisering over zaken van technische en tactische uitvoerende aard en die van de RAC op algemene beleidsadvisering inzake recherchediensten, signaleerde een door de regering aangestelde projectgroep sterke doublures.[547] Omdat in de advisering over politieaangelegenheden wel meer doublures voorkwamen, adviseerde deze projectgroep de bestaande zeventien (!) adviesorganen op te heffen en hun werkzaamheden onder te brengen bij een Raad voor de Politie. Het zou echter bij een suggestie blijven. Ondertussen werkten de RAC en de CPRC zelf actief aan hun onderlinge afstemming: de voorzitter van de CPRC nam zitting in de RAC en de secretarissen van beide adviesorganen waren gemachtigd om elkaar alle stukken toe te sturen.[548]

Zowel via de CPRC als via de RAC werd het recherchebeleid meer en meer een landelijke kwestie.[549] Landelijke uniformiteit binnen de recherche kwam echter ook langs andere wegen tot stand. Zo had de Rechercheschool een centraliserende rol op het gebied van de justitiële taakuitvoering en organiseerden specialistische eenheden (zoals recherchebijstandsteams en observatiegroepen) vormen van landelijk overleg. Gehinderd door het politiebestel en het ontbreken van een ernstige dreiging bleef de integratie van de recherche niettemin achterlopen op ontwikkelingen als de groeiende internationale samenwerking en de opkomst van de georganiseerde criminaliteit.

2.3.5.2 Een alternatief voor besteldiscussie

Deels omdat het besef doordrong dat individuele korpsen niet alles zelf konden, deels uit noodzaak nam in deze periode de onderlinge samenwerking toe. Eind jaren zeventig dwong de criminaliteit in de Kempen bijvoorbeeld tot samenwerking tussen de korpsen van Gemeentepolitie en het district Rijkspolitie in de regio Eindhoven.[550] Als antwoord op bendes die vanuit woonwagenkampen in Noord-Brabant opereerden, werd het zogeheten Kempenteam opgericht dat op haar hoogtepunt

[544] AB29; PC7.
[545] AB27.
[546] AB44; PC7.
[547] Hogenbirk & Teerds (in: Fijnaut & Heijder (red.), 1989); N.N., 'Concentreren in één politieraad. Opheffing 17 adviesorganen politie voorgesteld' (*APB*, 1984, nr. 20, p. 436-439); AB43.
[548] N.N., 'Mr. A. Heijder (RAC) en A.F.J. Woltjer (CPRC): Ondanks obstakels optimisme over toekomst CRI' (*APB*, 1986, nr. 26, p. 587-590); W.P.M. van Haaren, 'Centrale Politie Recherche Commissie aan de slag' (*APB*, 1986, nr. 19, p. 419-422); AB43.
[549] Van Baarle (in: Fijnaut & Heijder (red.), 1989); Fijnaut (in: Fijnaut & Heijder (red.), 1989).
[550] A. Huizing, ''t Is weer rustig in de Kempen' (*RPM*, 1979, 1, p. 10-14).

bestond uit honderd man.[551] Omdat dit team mede op initiatief van de lokale autoriteiten tot stand was gekomen, werd het vaak als het paradepaardje van de politiesamenwerking opgevoerd.[552]

Deze samenwerking werd vergemakkelijkt doordat in de regio Eindhoven op dat moment al sprake was van een zware bestuurlijke bovenbouw.[553] Een bovenbouw die slechts onder forse politieke druk tot stand was gekomen en eigenlijk het failliet van de eerste poging tot het afdwingen van samenwerking van bovenaf illustreert.[554] De speciaal daartoe opgerichte Landelijke Begeleidingscommissie Samenwerking Politie heeft namelijk verder weinig klaar kunnen spelen.[555] Toch waagde de regering in 1979 een nieuwe poging om de samenwerking van bovenaf te stimuleren.[556] Daarbij werd uitgegaan van een indeling van ons land in tweeëntwintig regio's met elk een regionaal coördinatiebureau. Ondanks bezwaren uit gemeentelijke hoek werd dit idee verder uitgewerkt en in december 1979 trad de *Basisregeling Regionale Samenwerking Politie* in werking.[557]

Door verschillende oorzaken bood ook deze basisregeling geen goede oplossing voor de problemen van de sterk verdeelde politieorganisatie van die tijd.[558] Om te beginnen bestond er voor 1979 al een grote diversiteit aan regelingen en gebiedsindelingen. Verder was er angst c.q. onwil om verantwoordelijkheden en autonomie uit handen te geven, verschilden de Gemeentepolitie en Rijkspolitie op tal van punten, was er niet altijd sprake van gelijkwaardige samenwerking en ontbrak het aan mensen en middelen om aan de samenwerking gestalte te geven. Bij de Gemeentepolitie vreesde men bovendien dat het Korps Rijkspolitie alles aan bovenregionale recherche voor haar rekening zou willen nemen [559]

Onderwijl bleef het debat over de Politiewet als storende factor boven de onderlinge samenwerking hangen. Veel politiemensen weten het uitblijven van besluitvorming over de Politiewet – en daarmee van de reorganisatie – aan politieke onmacht.[560] Niet dat de geopperde voorstellen op veel steun konden rekenen: het plan om de politie op gemeentelijk niveau te organiseren en daarboven te vertrouwen op samenwerkingsregelingen en de kerngemeenten ging volgens de Bredase districtschef Bé Lutken voorbij aan de problemen die in de bestaande organisatie hadden geleid tot allerlei noodverbanden en aan de problemen van die noodverbanden – van boven opgelegd en slecht aanvaard – zelf.[561] Het bestel leende zich er gewoonweg niet voor om op een logische en adequate manier in te spelen op de ontwikkelingen.[562]

---

[551] Fijnaut (2007); M.L.J. de Jong & F.P.M. Engelbregt, 'Modeverschijnsel of noodzaak? Functioneren ad hoc rechercheteams op de keper beschouwd' (*APB*, 1980, nr. 11, p. 255-267).
[552] Fijnaut (2007); AB24.
[553] R.H. Hessing, 'Eerste doel samenwerking: verbetering kwaliteit' (*APB*, 1987, nr. 19, p. 448-451).
[554] C.J.C.F. Fijnaut, 'Waar ging het met de politieorganisatie in de jaren '70 heen?' (*TvdP*, 1980, nr. 11, p. 525-539). Zie ook: AB1.
[555] Fijnaut (in: Fijnaut & Kuijvenhoven (red.), 1985).
[556] C.J.C.F. Fijnaut, 'Waar ging het met de politieorganisatie in de jaren '70 heen?' (*TvdP*, 1980, nr. 11, p. 525-539); N.N., 'Regionale samenwerking politie' (*APB*, 1979, nr. 13, p. 314-315).
[557] N.N., 'Basisregeling regionale samenwerking politie' (*APB*, 1980, nr. 1, p. 16); M.L.J. de Jong & F.P.M. Engelbregt, 'Modeverschijnsel of noodzaak? Functioneren ad hoc rechercheteams op de keper beschouwd' (*APB*, 1980, nr. 11, p. 255-267); J.A. Oosterhoff, 'Politiesamenwerking en niet méér' (*TvdP*, 1980, nr. 1, p. 22-24).
[558] Van Baarle (in: Fijnaut & Heijder (red.), 1989); R.W.M. Geerts & L.J.M. Koolen, 'Samenwerking Nederlandse politie: een inventariserend vooronderzoek' (*APB*, 1985, nr. 23, p. 542-544); AB1.
[559] AB31.
[560] A. Huizing, 'Directeur Kaderschool bij afscheid: "Uitblijven van reorganisatie gevolg van politieke onmacht"' (*RPM*, 1980, nr. 5, p. 20-21).
[561] N.N., 'Kolonel B.A. Lutken bij installatie tot d.c. Breda: "Personeel moet oog hebben voor politie in verandering"' (RPM, 1982, nr. 8, p. 16-17).
[562] Fijnaut (2007); AB1.

Ook het provinciale politie-idee kon op de nodige kritiek rekenen. Hoofdinspecteurs Wim Broer en Kees van der Vijver (beiden op dat moment werkzaam bij de afdeling Onderzoek en Ontwikkeling van de directie Politie van het ministerie van Binnenlandse Zaken) analyseerden de argumenten die werden aangedragen en kwamen tot de conclusie dat de noodzaak voor de voorgestelde reorganisatie nauwelijks onderbouwd werd.[563] Sterker nog, de uitgangspunten die er impliciet aan ten grondslag lagen, bleken inmiddels verouderd; de verwachte effectiviteitswinst werd in twijfel getrokken; de voorgestelde organisatiestructuur zou problemen opleveren op het gebied van beheer en controle; en gezien de schaal van de voorgestelde reorganisatie was de kans op teleurstellingen groot.

Van uitstel zou uiteindelijk afstel komen. Vanwege de verwachte kosten werd een streep getrokken door de provinciale politie: het wetsontwerp voor een nieuwe Politiewet werd ingetrokken.[564] Om tegemoet te komen aan de behoefte aan schaalvergroting werd wel ingezet op meer samenwerking tussen de korpsen en daartoe zou de bestaande *Basisregeling Regionale Samenwerking Politie* aangepast worden.[565] De regio-indeling zou blijven bestaan maar dan zonder zware bestuurlijke bovenbouw en in plaats daarvan een groot gemeentelijke politiekorps of een district van het Korps Rijkspolitie als steunpunt (centrumkorps). Daartoe diende overigens wel een verregaande deconcentratie van het beheer van de Rijkspolitie te worden ingezet.[566]

De reacties op het intrekken van het wetsontwerp zelf waren overwegend negatief.[567] Teleurstelling dat er niets gedaan werd aan de versnippering van de Nederlandse politie (zowel qua organisatie als qua beheer en gezag) overheerste. Daarnaast was er gezien de opgedane ervaringen weinig vertrouwen in samenwerking op vrijwillige basis. Niettemin zou het CPB enkele maanden later met een kaderregeling voor duurzame samenwerking komen.[568] In dit voorstel werd uitgegaan van het toenmalige politiebestel (dus op basis van het naast elkaar bestaan van alle huidige korpsen van Gemeentepolitie en het Korps Rijkspolitie) en diende de samenwerking van onderop vormgegeven te worden. Het CPB wilde dan ook dat de *Basisregeling Regionale Samenwerking Politie*, een van bovenaf opgelegde samenwerking, zou worden ingetrokken. Verder werd in het CPB-voorstel gepleit voor concentratie van regionale functionarissen en middelen bij één korps in de regio: het centrumkorps.

Om invulling te geven aan de gewenste intensivering van de samenwerking tussen de korpsen werd in 1986 (als politiek compromis) het project Intensivering Samenwerking Politie (Inspol) opgestart.[569]

---

[563] W. Broer & C.D. van der Vijver, 'Moet de kogel door de kerk? Vraagtekens bij de politiereorganisatie' (*TvdP*, 1983, nr. 12, p. 589-608).
[564] Smeets (2007); N.N., '"politie"-DG's over Inspol. Samenwerking zal politiezorg dienen' (*APB*, 1987, nr. 2, p. 32-35); N.N., 'Provinciale politie van de baan: samenwerking in plaats daarvan' (*APB*, 1985, nr. 6, p. 123-127).
[565] Fijnaut (2007); L.O. Luinenburg & J.J.M. Genders, 'Project ISP onder de loep. Sluiting "besteldiscussie" is schone schijn' (*APB*, 1989, nr. 9, p. 195-200); AB25; AB46; AB48.
[566] N.N., '"politie"-DG's over Inspol. Samenwerking zal politiezorg dienen' (*APB*, 1987, nr. 2, p. 32-35); N.N., 'Projectleiders Inspol op gezoek in regio's. Groeiend enthousiasme over samenwerkingsproject' (*APB*, 1986, nr. 20, p. 443-445); A. Huizing, 'AI in "maiden speech": "'Inspectie' meer inhoud geven"' (*RPM*, 1984, nr. 3, p. 16); A.K. Aartsma & A. Huizing, 'Mr. Joris Demmink, het nieuwe hoofd van de Direktie Politie, in RPm-interview: "Je moet niet alles vanuit Den Haag willen regelen"' (*RPM*, 1983, nr. 6, p. 4-9).
[567] N.N., 'Provinciale politie van de baan: samenwerking in plaats daarvan' (*APB*, 1985, nr. 6, p. 123-127).
[568] J.J.M. Genders & L.O. Luinenburg, 'Samen over de drempel: kaderregeling voor samenwerking' (*APB*, 1985, nr. 15, p. 342-346).
[569] R.H. Hessing, 'Eerste doel samenwerking: verbetering kwaliteit' (*APB*, 1987, nr. 19, p. 448-451); N.N., 'Informeel periodiek overleg. Regiocoördinatoren wisselen ervaringen uit' (*APB*, 1987, nr. 6, p. 123-124) en 'Beraadgroep project Intensivering Samenwerking Politie' (*APB*, 1986, nr. 26, p. 600); AB1.

Conform het CPB-voorstel stond in dit project de vrijwilligheid voorop.[570] Het project werd begeleid door een projectbureau en was opgeknipt in zes onderdelen: regionale samenwerking, opleidingen, werving en selectie, loopbaanbeleid, landelijke diensten en instellingen, en wetgeving.[571] Nog geen anderhalf jaar later werd het Inspol-project beperkt tot het onderwerp regionale samenwerking en kwamen de andere vijf deelprojecten te vervallen of werden in andere projecten opgepakt.[572] Wat betreft de regionale (en landelijke) samenwerking werd Nederland opnieuw ingedeeld in politieregio's maar werd de nadere invulling van de samenwerking aan de korpsen zelf gelaten.[573] Het project vergde echter zoveel bestuurlijke inspanning en afstemming dat het gedoemd was te mislukken.[574]

De vrijblijvendheid van de samenwerking nam overigens wel een deel van de eerdere problemen weg. Tegelijkertijd werd de samenwerking verkocht als een maatregel om de efficiency te vergroten waardoor korpsen vreesden dat dit op een later moment zou kunnen leiden tot bezuinigingen op de normvergoedingen en dat de financiering ter bevordering van de samenwerking op termijn weg zou kunnen vallen.[575] Inderdaad bleek al in 1988 dat de Inspol-gelden gezien moesten worden als middel om samenwerking te stimuleren en dat de regio's de samenwerking na 1990 zelf zouden moeten gaan betalen.[576] Dat weerhield de regio's er echter niet van om de subsidiepot te plunderen (waarbij regio's waar al enige sprake was van samenwerking meer Inspol-subsidies wisten op te strijken dan regio's waar dat niet het geval was).[577]

2.3.6 Het functioneren van de CRI

Terwijl de samenwerking tussen de korpsen werd gestimuleerd, ontbrak een stimulans om samen te werken met de CRI. De organisatie die op landelijk niveau zou moeten zorgen voor enige coördinatie in de opsporing, maakte die taak door het ontbreken van bevoegdheden onvoldoende waar en ook in de internationale samenwerking wist de CRI zich niet adequaat te positioneren. En dat terwijl de CRI, die sinds 1978 onder leiding van Jan van Straten stond, explosief bleef groeien: van 100 medewerkers in 1971 naar 350 medewerkers in 1986.[578]

Onder het bewind van Van Straten kreeg de CRI een structuur bestaande uit drie afdelingen: algemene zaken, documentatie en recherchezaken.[579] Onder de afdeling documentatie kwamen onder andere het centraal politieregister en de opsporingsperiodieken te hangen. Onder de afdeling

[570] Fijnaut (2007); N.N., '"politie"-DG's over Inspol. Samenwerking zal politiezorg dienen' (*APB*, 1987, nr. 2, p. 32-35) en 'Project Intensivering Samenwerking Politie. Samenwerking een kwestie van geven en nemen' (*APB*, 1986, nr. 11, p. 243-246).
[571] F. Schriever & J.T.W. Krapels, '"Betrokkenheid" wachtwoord bij Project Samenwerking Politie' (*APB*, 1986, nr. 11, p. 247-249).
[572] L.O. Luinenburg & J.J.M. Genders, 'Project ISP onder de loep. Sluiting "besteldiscussie" is schone schijn' (*APB*, 1989, nr. 9, p. 195-200).
[573] Zie bijvoorbeeld: D.A. Kotteman, 'ISP-subsidie: een reactie' (*APB*, 1988, nr. 8, p. 177-179).
[574] AB1.
[575] N.N., 'Projectleiders Inspol op gezoek in regio's. Groeiend enthousiasme over samenwerkingsproject' (*APB*, 1986, nr. 20, p. 443-445). Zie ook: Fijnaut (2007).
[576] N.N., 'Onderzoek naar politiesamenwerking. Weer plannen gesubsidieerd' (*APB*, 1989, nr. 2, p. 38-41) en 'Nieuwe directeur-generaal: eisen stellen aan politiemanagement' (*APB*, 1988, nr. 7, p. 147-149).
[577] F. Schriever, 'ISP na vijf jaar afgerond. Bezorgdheid over voortgang samenwerking' (*APB*, 1989, nr. 22, p. 511-512); L.O. Luinenburg & J.J.M. Genders, 'Project ISP onder de loep. Sluiting "besteldiscussie" is schone schijn' (*APB*, 1989, nr. 9, p. 195-200).
[578] J. van Straten, 'Centrale Recherche Informatiedienst: anderhalf jaar later' (*APB*, 1986, nr. 24, p. 547-549).
[579] H.W. de Boer, 'Service-instituut voor justitie en politie. Centrale Recherche Informatiedienst krijgt andere structuur' (*APB*, 1978, nr. 23, p. 543-549).

recherchezaken kwam een aantal delictgerichte centrales te hangen waaronder de verdovende-middelencentrale, de informatie centrale overvallen, de informatie centrale bijzondere zaken, maar ook het bureau diverse Interpolzaken.

Vanwege het ontbreken van een formele positie in het politiebestel moest de CRI het hebben van de bereidheid van korpsen om samen te werken en informatie te delen en dat liep uiteen.[580] De CRI moest daardoor opereren binnen een spanningsveld tussen noodzaak van coördinatie op het gebied van de criminaliteitsbestrijding enerzijds en de soms beperkte bereidheid van korpsen om hieraan mee te werken anderzijds.[581] Het imago van CRI-specialisten met hun dienstauto en koffertje die als een soort vertegenwoordigers vooral informatie kwamen halen, hielp daarbij niet.[582] Om de samenwerking te stimuleren, nam de CRI mensen uit de korpsen in dienst die dan bij hun oude korps langs moesten.[583] Behalve dat het wegplukken van mensen niet altijd werd gewaardeerd, konden zij die naar de CRI vertrokken meer carrière maken dan zij die achterbleven en ook dat leidde tot kinnesinne.

Van Straten meende dat het belangrijkste knelpunt in de relatie met de korpsen op het vlak lag van het al dan niet executief optreden van de CRI.[584] Hij achtte het dan ook noodzakelijk te benadrukken dat de CRI geen zelfstandige opsporingsonderzoeken verrichtte en (dus) géén Nederlandse FBI was.[585] Voor wat betreft de bestrijding van illegale handel in verdovende middelen wilde hij echter een uitzondering maken: zonder eigen executieve taken zouden bovenlokale, nationale en internationale onderzoeken niet die prioriteit krijgen die ze verdienden en hij wilde daarom ook graag een landelijk officier van justitie op het gebied van de drugsbestrijding.[586]

Behalve over executieve bevoegdheden was er ook discussie over het verwerken en verstrekken van informatie. Deze problemen resulteerden in een kritisch rapport van de Algemene Rekenkamer.[587] De informatiebestanden van de CRI waren volgens de Rekenkamer onvolledig en soms zelfs onjuist.[588] Erkend werd dat dit zeker ook te maken had met het gebrek aan bereidheid bij de korpsen om informatie aan te leveren (waar zij krachtens de *Richtlijnen voor een doelmatige opsporing* wel toe verplicht waren) en de onduidelijke positie van de CRI.[589] Tevens meende de Algemene Rekenkamer dat de interne organisatie van de CRI ertoe leidde dat op een aantal terreinen weinig terechtkwam van de ondersteunende en coördinerende rol van de CRI.

De kritiek kwam neer op een faillietverklaring van het bestaande beleid ten aanzien van de aanpak van de op bovenlokaal niveau opererende criminelen en kwam op een bijzonder ongelegen moment.[590] In gevolge de nota *Samenleving en criminaliteit* uit 1985 (zie § 2.5.2) werd op dat terrein het nodige van de CRI verwacht. Ook tijdens het congres *De recherche onder de loupe* (zie § 2.5.3),

[580] H.F. Vegter, 'De CRI opnieuw in de belangstelling' (*TvdP*, 1986, nr. 5, p. 213-216); AB9; AB49; AB53.
[581] Zie bijvoorbeeld: F. Verdelman, 'Nog geen pensioen voor Interpol' (*APB*, 1989, nr. 2, p. 27-32) en 'Interpol geen superspeurder' (*APB*, 1987, nr. 17, p. 402-403).
[582] S. van der Zee & T. Peeman, 'Financieel Rechercheren. Kennispunt en kernkwaliteiten of kennispuntkwaliteiten' (*Modus*, 1999, nr. 6, p. 14-16); AB17; AB37; AB38; AB53.
[583] AB9; AB37; AB53.
[584] E.G.M. Nuijten-Edelbroek & A. Slothouwer, 'Blik op toekomst CRI' (*APB*, 1988, nr. 24, p. 555-562); J. van Straten, 'De plaats van de CRI binnen de Nederlandse recherche' (*TvdP*, 1982, nr. 3, p. 97-101).
[585] Van Straten (1994b).
[586] J. van Straten, 'Nederland en de verdovende middelen' (*TvdP*, 1983, nr. 6, p. 277-281); AB38.
[587] Algemene Rekenkamer (1985). Zie ook: Fijnaut (2007); E.G.M. Nuijten-Edelbroek & A. Slothouwer, 'Blik op toekomst CRI' (*APB*, 1988, nr. 24, p. 555-562).
[588] N.N., 'Na Rekenkamerkritiek op CRI activiteiten in gang gezet' (*APB*, 1986, nr. 11, p. 254-255).
[589] Fijnaut (2007); E.G.M. Nuijten-Edelbroek & A. Slothouwer, 'Blik op toekomst CRI' (*APB*, 1988, nr. 24, p. 555-562); AB43.
[590] Fijnaut (2007).

waar het over de toekomst van de recherche ging, werd het belang van de ondersteunende rol van de CRI benadrukt.[591] Vandaar dat het Coördinerend Politie Beraad (CPB) zich bereid verklaarde een bijdrage te willen leveren aan maatregelen tot verbetering van de positie van de CRI.

In reactie op de kritiek van de Rekenkamer werden verschillende stappen genomen.[592] Het WODC begon een onderzoek naar de relatie tussen de CRI en het politieveld, de Recherche Advies Commissie belastte een werkgroep met de voorbereiding van een advies tot verbetering van het functioneren van de CRI, en de CRI zelf organiseerde twee interne conferenties.[593]

Gesignaleerd werd dat de CRI door achterdocht bij de korpsen van informatie verstoken bleef.[594] Terecht merkten de voorzitters van de RAC en de CPRC op dat de CRI pas dan goede informatie kon verstrekken als zij uit het land werd gevoed.[595] Gezien de regionale samenwerking die in die tijd op gang kwam, vroegen zij zich af of de CRI niet toe zou moeten naar een zekere decentralisatie. Daarnaast adviseerde de RAC om de CRI een wettelijke status te geven en een Raad voor de CRI in te stellen.[596] In de jaren daarna zou dit advies gevolgd worden. Zo zou de CRI in 1990, onder het bewind van hoofdcommissaris Jan Wilzing, vijf vestigingen in het land krijgen.[597] Deze regionale afdelingen recherche informatie (ARI's) zouden worden ondergebracht bij een regionale criminele inlichtingendienst in elk van de vijf ressorts.[598]

2.3.7 Internationale samenwerking

De coördinerende rol van de CRI strekte zich ook uit tot de internationale samenwerking. Onder invloed van de bestrijding van de drugscriminaliteit onderging die in deze periode een sterke groei.[599] Zowel het functioneren van buitenlandse drugsliaisons in ons land als die van de Nederlandse drugsliaisons in het buitenland bleef echter ingewikkeld. Terwijl getracht werd meer grip te krijgen op het optreden van buitenlandse liaisons in ons land, voelden Nederlandse liaisons in het buitenland zich als gevolg van het gebrek aan armslag juist gedwongen zelf opsporingshandelingen te verrichten. Verder werd op het niveau van de Europese Economische Gemeenschap (EEG) de geesten rijp gemaakt voor de oprichting van Europol en zette het Verdrag van Schengen (1985) de nodige druk op de afstemming en samenwerking met onze buurlanden.

2.3.7.1 Buitenlandse liaisons in Nederland

Formeel vormde de CRI de schakel in de samenwerking tussen Nederlandse korpsen en buitenlandse opsporingsdiensten, maar met name in Europa gingen de grote korpsen hun eigen gang zonder daar

[591] N.N., 'Na Rekenkamerkritiek op CRI activiteiten in gang gezet' (*APB*, 1986, nr. 11, p. 254-255).
[592] Idem.
[593] Recherche Advies Commissie (1988, 1987, 1986); J. van Straten, 'Centrale Recherche Informatiedienst: anderhalf jaar later' (*APB*, 1986, nr. 24, p. 547-549). Zie ook: Hogenbirk & Teerds (in: Fijnaut & Heijder (red.), 1989); E.G.M. Nuijten-Edelbroek & A. Slothouwer, 'Blik op toekomst CRI' (*APB*, 1988, nr. 24, p. 555-562).
[594] Zie bijvoorbeeld: E.G.M. Nuijten-Edelbroek & A. Slothouwer, 'Blik op toekomst CRI' (*APB*, 1988, nr. 24, p. 555-562); N.N., 'Na Rekenkamerkritiek op CRI activiteiten in gang gezet' (*APB*, 1986, nr. 11, p. 254-255); J. van Straten, 'Centrale Recherche Informatiedienst: anderhalf jaar later' (*APB*, 1986, nr. 24, p. 547-549).
[595] N.N., 'Mr. A. Heijder (RAC) en A.F.J. Woltjer (CPRC): Ondanks obstakels optimisme over toekomst CRI' (*APB*, 1986, nr. 26, p. 587-590).
[596] Hogenbirk & Teerds (in: Fijnaut & Heijder (red.), 1989).
[597] N.N., 'CRI door reorganisatie dichter bij klant. Centrale dienst krijgt vijf vestigingen' (*APB*, 1990, nr. 9, p. 207-208).
[598] C. van Dijk & J. van Schie, 'CRI-directeur Wilzing: "We kruipen dichter naar onze klant toe"' (*APB*, 1991, nr. 7, p. 5-8); AB9; AB29; AB53.
[599] AB29.

altijd de CRI over te informeren.[600] Behalve dat de CRI in die tijd niet sterk genoeg was om haar coördinerende rol in te vullen, ging het sneller als men buiten de CRI om werkte.[601] Los daarvan maken politiemensen graag gebruik van contact met mensen die ze zelf kennen en bouwden grote korpsen dankzij de vele internationale onderzoeken een eigen netwerk op.[602]

Bij het slijten van internationale verzoeken was de CRI afhankelijk van de goodwill van individuele korpsen en die waren niet per se onwillig, maar het kostte veel tijd en niet iedereen was het Engels voldoende machtig.[603] Als het niet lukte om een zaak via de CRI aan een korps te slijten, deinsden buitenlandse liaisons er niet voor terug om rechtstreeks zaken te doen met de (in feite autonome) korpsen.[604] Bij grote korpsen stonden buitenlandse liaisons daardoor bijkans in de rij voor de kamers van de chefs narcotica en chefs CID om zaken te doen.[605]

Lukte ook dat niet, dan had met name de DEA er een handje van om zelf initiatieven te ontplooien.[606] Bij die dienst werden de kansen op promotie namelijk bepaald door de behaalde resultaten en dat maakte dat DEA-agenten niet terugdeinsden voor uitlokking, het recyclen van informatie of het zelfstandig ondernemen van acties op Nederlands grondgebied.[607] Over dat laatste werd de Nederlandse recherche vaak niet geïnformeerd en DEA-agenten vertoonden een zeker cowboygedrag.[608] Dat de Amerikanen zover gingen, had ermee te maken dat zij van mening waren dat Nederland het uit de hand had laten lopen met de softdrugs.[609] Omdat er ook nog eens geruchten waren over verwevenheid tussen Nederlandse politiemensen en de onderwereld vertrouwden ze de Nederlandse recherche niet.

De CRI beschikte niet over de capaciteit om de gangen van de buitenlandse liaisons na te gaan en kon ze dus niet in toom houden.[610] Het was aan recherchechefs die vaker incidenten met buitenlandse liaisons meemaakten om daar zo nodig met harde maatregelen een einde aan te maken.[611] Kees Sietsma heeft bijvoorbeeld weleens DEA-agenten die met camera's boven op een flatgebouw in de Bijlmer bezig waren weg laten halen door de uniformdienst.[612] Jan Blaauw deinsde er zelfs niet voor terug om een DEA-agent de toegang tot het bureau te ontzeggen.[613] Omdat ze rare spelletjes speelden en vaak maar de helft vertelden, hield Blaauw ze sowieso liever op afstand.[614]

Vanaf 1982 kwam de DEA onder de directeur van de FBI te vallen en kwam er langzamerhand een einde aan hun wildwestactiviteiten.[615] Niettemin zouden geruchten blijven circuleren dat de DEA zich

[600] E.G.M. Nuijten-Edelbroek & A. Slothouwer, 'Blik op toekomst CRI' (*APB*, 1988, nr. 24, p. 555-562); AB8; AB34; AB38.
[601] Zie bijvoorbeeld: AB13; AB54.
[602] AB26; AB37.
[603] AB11; AB29.
[604] AB38.
[605] K.J.H.H. Sietsma, 'Internationale criminaliteitsbestrijding, een visie of een fictie vanuit de politie (II)' (*TvdP*, 1988, nr. 11, p. 465-469).
[606] AB3; AB11; AB54.
[607] AB36.
[608] K.J.H.H. Sietsma, 'Internationale criminaliteitsbestrijding, een visie of een fictie vanuit de politie (I)' (*TvdP*, 1988, nr. 10, p. 424-428); AB22; AB29.
[609] AB53.
[610] AB55.
[611] AB5; AB17; AB18; AB30.
[612] AB5.
[613] AB13.
[614] AB32.
[615] K.J.H.H. Sietsma, 'Internationale criminaliteitsbestrijding, een visie of een fictie vanuit de politie (I)' (*TvdP*, 1988, nr. 10, p. 424-428).

niet aan de in Nederland geldende regels hield. Dit zal er mede toe geleid hebben dat het ministerie van Justitie in 2001 (naar aanleiding van een vertrouwelijk rapport van de door haar ingestelde werkgroep Liaison Officers) richtlijnen ontwierp die het toezicht op de buitenlandse liaison officers moest vergroten.[616] Ook nadien bleven er echter vermoedens bestaan over DEA-operaties in Nederland.[617]

2.3.7.2 Nederlandse liaisons in het buitenland

Nadat in 1977 de eerste liaisonpost was geopend in Bangkok, werden in 1982 posten geopend in Lima en op de Nederlandse Antillen.[618] De keuze voor Lima werd ingegeven door het geweld en de corruptie in Colombia.[619] Daarbij was Peru het belangrijkste productieland en in tegenstelling tot Colombia waren daar de nodige westerse criminelen bij de cocaïnehandel betrokken.[620] In de praktijk (het meeste werk lag aan de andere kant van de Andes) was een post in Lima niet erg praktisch en de liaisonpost werd daarom eind jaren tachtig verhuisd naar Caracas (Venezuela).[621]

In 1983 werden posten geopend in Islamabad en Karachi.[622] Gekozen werd voor twee posten omdat daarmee de continuïteit beter geborgd zou zijn: in hoofdstad Islamabad zat het hoofdkantoor van de Narcotics Control Board terwijl de uitvoer van verdovende middelen grotendeels via de handels- en industriestad Karachi liep.[623] Naast deze posten werd in 1980 iemand geplaatst bij de subdivisie drugs van het secretariaat-generaal van Interpol in Parijs.[624]

Omdat buitenlandse liaisons min of meer in hetzelfde schuitje zaten, elkaar soms kenden via een DEA-opleiding en van tevoren vaak niet vaststond waar een zending drugs heen zou gaan, werkten zij veel samen.[625] Ze verenigden zich bovendien in de Foreign Anti Narcotics Community (FANC).[626] Thailand, het eerste land waar op grote schaal liaisons naartoe gestuurd werden, had de primeur van de oprichting van de eerste FANC-afdeling.

Voor een goede samenwerking konden de Nederlandse liaisons niet om het delen van informatie met lokale partners heen. Als dit leidde tot aanhoudingen van Nederlanders in landen met een strenge wetgeving (vonnissen van tientallen jaren, lijfstraffen of de doodstraf) dan kon dat leiden tot

---

[616] P. Vermaas, 'De deuren van de special agents van de Drugs Enforcement Administration staan open. "Wij doen niet aan geheime operaties"' (*APB*, 2001, nr. 8, p. 14-16); AB17.
[617] AB8.
[618] J. van Straten, 'Nederland en de verdovende middelen' (*TvdP*, 1983, nr. 6, p. 277-281) en 'De plaats van de CRI binnen de Nederlandse recherche' (*TvdP*, 1982, nr. 3, p. 97-101); H.J. Terhaar & H.W. de Boer, 'Een antwoord op de toenemende illegale cocaïne-invoer' (*APB*, 1981, nr. 25, p. 567-573).
[619] Van Straten (1994b).
[620] H.J. Terhaar & H.W. de Boer, 'Een antwoord op de toenemende illegale cocaïne-invoer' (*APB*, 1981, nr. 25, p. 567-573).
[621] PC8; PC9.
[622] J. van Straten, 'Nederland en de verdovende middelen' (*TvdP*, 1983, nr. 6, p. 277-281) en 'De plaats van de CRI binnen de Nederlandse recherche' (*TvdP*, 1982, nr. 3, p. 97-101); H.J. Terhaar & H.W. de Boer, 'Een antwoord op de toenemende illegale cocaïne-invoer' (*APB*, 1981, nr. 25, p. 567-573).
[623] N.N., 'Mr. Grosheide: "Internationale samenwerking noodzaak" CRI-functionarissen nu ook naar Pakistan' (*APB*, 1983, nr. 6, p. 139-140).
[624] J. van Straten, 'Nederland en de verdovende middelen' (*TvdP*, 1983, nr. 6, p. 277-281).
[625] AB39.
[626] Van Straten (1994a); G.F. de Gooyer, 'Bestrijding heroïnehandel in Thailand (II-slot)' (*APB*, 1980, nr. 23, p. 562-567); PC9.

het nodige politieke rumoer in Nederland.[627] Deels was dat onvermijdelijk: je moet elkaar af en toe een succesje gunnen en de exporterende landen wilden de publiciteit benutten ter afschrikking.[628] Bijkomend probleem voor de Nederlandse liaisons was dat er in het buitenland weinig begrip was voor het Nederlandse drugsbeleid.[629] Vooral het Nederlandse softdrugsbeleid kregen zij niet uitgelegd.[630]

Hoewel dat niet hardop gezegd werd, was voor politiemensen het verschil in strafmaat van invloed op de afweging met wie op welk moment informatie werd gedeeld.[631] Er waren dan ook Kamerleden die de indruk hadden dat er door Nederlandse politiemensen weleens medewerking werd verleend aan acties van buitenlandse opsporingsdiensten die leidden tot de aanhouding van Nederlandse verdachten in het buitenland (verkapte uitlevering).[632] Een kwestie die ook zou spelen toen ten behoeve van het Verdrag van Schengen de nodige afstemming plaatsvond op politieel en justitieel gebied.[633]

Soms maakte een land een speciaal team vrij voor de aanpak van de drugshandel richting Nederland en werkte de Nederlandse liaison daarmee samen.[634] Vanwege de taal, maar ook omdat er bij de lokale politiediensten weleens informatie wegvloeide c.q. sprake kon zijn van corruptie, namen de liaisons echter liever een lokale assistent in dienst.[635] De liaisons gebruikten deze lokale assistenten om een netwerk aan nuttige contacten op te bouwen zoals bijvoorbeeld bij de telefoonmaatschappijen.[636]

De Nederlandse liaisons hadden in zekere zin een onmogelijke opdracht: wel resultaten moeten boeken, maar daar niet het gereedschap voor hebben.[637] Om toch resultaten te kunnen boeken, voelden de liaisons zich haast verplicht om zelf opsporingshandelingen te verrichten zoals bijvoorbeeld het inspecteren van de post die naar Nederland ging, het checken van passagierslijsten, het checken van mensen die een visum aanvroegen voor Nederland, het (zo mogelijk samen met collega-liaisons) observeren van verdachten, en het, in overleg met officieren van justitie in Nederland, meewerken aan gecontroleerde aflevering.[638] Omdat dit alles niet zonder risico was (in Thailand waren bijvoorbeeld enkele Amerikaanse liaisons omgekomen) liepen sommige Nederlandse liaisons, terwijl dat formeel niet was toegestaan, met een wapen rond.[639]

Nederlandse liaisons runden verder hun eigen informanten.[640] Aanvankelijk hadden ze daar geen budget voor en gebruikten ze daar hun representatiebudget voor, zetten ze flessen sterke drank als 'smeermiddel' in of nodigden hun contacten uit voor een drankje of een etentje.[641] Later werden de

[627] N.N., 'Parlement en politie. Contacten met Thailand ook over Nederlandse drugskoeriers' (*APB*, 1979, nr. 18, p. 424-425); J. van Straten, 'Minister van Justitie De Ruiter bezoekt het Verre Oosten' (*TvdP*, 1978, nr. 7/8, p. 377-378); AB18; AB36; AB49.
[628] Van Straten (1994b); PC9.
[629] AB18.
[630] Van Straten (1994a); AB21; AB36; AB49.
[631] AB19; AB23; AB26.
[632] N.N., 'Kamer akkoord met "onorthodoxe" opsporingsmethode. Groen licht voor optreden politie-infiltrant' (*APB*, 1986, nr. 6, p. 127-129).
[633] D. Pijl, 'Europa 1992. Nieuwe horizon noopt tot nieuw beleid' (*APB*, 1989, nr. 7, p. 147-153).
[634] AB36.
[635] AB21; AB39; AB49; AB55.
[636] AB39.
[637] AB36.
[638] AB21; AB36; AB39; AB53.
[639] AB39; AB53.
[640] AB21; AB39; AB53.
[641] AB11; AB39.

informanten (net zoals in Nederland) alleen betaald als de informatie die ze leverden resulteerde in arrestaties en/of inbeslagname van drugs.[642] Daarmee waren de Nederlandse liaisons wel in het nadeel: behalve dat de Nederlandse liaisons hun informanten minder te bieden hadden, mochten ze deze in tegenstelling tot sommige andere liaisons dus niet vooraf betalen.[643]

Met de vraag hoe de liaisons precies aan hun informatie kwamen, hielden de Nederlandse politie en justitie zich in die tijd nog niet zo bezig.[644] Wel was het frustrerend voor de liaisons dat de Nederlandse autoriteiten geen idee hadden van de situatie in het buitenland en wat er wel en niet mogelijk was.[645] Men dacht en handelde vanuit het Nederlandse perspectief zonder acht te slaan op de verschillen in bestuur en cultuur.

2.3.7.3 Op weg naar Europol

De verschillen in bestuur en cultuur waren in West-Europa een stuk minder en dat maakte het makkelijker om op dat niveau samen te werken. Toen begin jaren zeventig de West-Europese landen onder druk van het terrorisme steeds meer gingen samenwerken, bleek Interpol echter niet de rol van intermediair te kunnen en willen vervullen.[646] Gedacht werd aan een regionalisering van de Interpolfunctie maar toen dat geen optie bleek, werd in 1975 het Trevi-overleg opgericht.[647] Het Trevi-overleg bestond uit een netwerk van de ministeries van Binnenlandse Zaken en Justitie van de landen van de Europese Economische Gemeenschap (EEG) en was gericht op het tot stand brengen van coördinatie van terrorismebestrijding.[648]

Behalve op het gebied van terrorisme groeide binnen opsporingsorganisaties de behoefte aan samenwerking op het gebied van de handel in verdovende middelen, het illegale wapenbezit en de georganiseerde internationale misdaad. In 1985 werden de werkzaamheden van het overleg uitgebreid met drugs, drugshandel en georganiseerde criminaliteit en het jaar daarop werd een Trevi-werkgroep opgericht die zich bezig zou gaan houden met de bestrijding van gewapende overvallen, handel in verdovende middelen en wapenhandel.[649]

Voor politiemensen had het Trevi-overleg een politiek en justitieel tintje en stond het ver af van de opsporing.[650] Jan Blaauw pleitte daarom al in 1978 voor een Europese organisatie tegen internationale misdaad.[651] Op korte termijn dacht hij daarbij aan de oprichting van een recherche-inlichtingensysteem, het scheppen van mogelijkheden voor gezamenlijke voorbereiding van politieacties binnen de EEG, de introductie van regelmatige internationale seminars voor recherchechefs en de instelling van verbindingsofficieren tussen de diverse landen, die aan de

[642] AB21.
[643] De Lang (1986).
[644] AB55.
[645] AB53.
[646] K.J.H.H. Sietsma, 'Internationale criminaliteitsbestrijding, een visie of een fictie vanuit de politie (I)' (*TvdP*, 1988, nr. 10, p. 424-428) en 'Internationale criminaliteitsbestrijding, een visie of een fictie vanuit de politie (II)' (*TvdP*, 1988, nr. 11, p. 465-469); P.A.J. Broeders, 'Europese regionale Interpol conferentie: "Samenwerking '92 via huidige kanalen bevorderen"' (*APB*, 1991, nr. 13, p. 8-10).
[647] Zie ook: J. van Straten, 'Nederland en de verdovende middelen' (*TvdP*, 1983, nr. 6, p. 277-281).
[648] Het eerste Trevi-overleg vond plaats in Rome waar ook de beroemde Trevifontein staat en de eerste voorzitter van het forum was Jacques Fonteijn, directeur-generaal van het ministerie van Justitie. Naar verluidt is dat de reden waarom het overleg Trevi is gedoopt.
[649] Weijenburg (1996); K.J.H.H. Sietsma, 'Internationale criminaliteitsbestrijding, een visie of een fictie vanuit de politie (I)' (*TvdP*, 1988, nr. 10, p. 424-428).
[650] K.J.H.H. Sietsma, 'Internationale criminaliteitsbestrijding, een visie of een fictie vanuit de politie (I)' (*TvdP*, 1988, nr. 10, p. 424-428); C. van Dijk, 'Deelnemers aan European Police Summer Course: Europese samenwerking: Niets nieuws onder de zon' (*APB*, 1990, nr. 16, p. 371-373).
[651] B., 'Europese organisatie tegen internationale misdaad' (*TvdP*, 1978, nr. 2, p. 89).

ambassades zouden kunnen worden verbonden. Op lange(re) termijn dacht hij aan harmonisatie van wetgeving en invoering van EEG-overtredingen (vergelijkbaar met *federal crimes* in de Verenigde Staten). Dit laatste zou wat Blaauw betreft eventueel moeten resulteren in de oprichting van een EEG-politie. Zoals wel vaker was Blaauw zijn tijd ver vooruit en op dat moment bleek de vorming van een EEG-recherche nog een utopie.[652] Dat gold ook toen hij enkele jaren later pleitte voor een Euro Narcotica Informatiecentrum als spil in de strijd tegen de internationale handel in verdovende middelen.[653] Het zou tot begin jaren negentig duren voordat Blaauws wens vervuld werd.

Ook wat betreft de operationele samenwerking tussen politiediensten in de grensgebieden was nog weinig geregeld. En dat terwijl sommige politiediensten aan de grenzen afhankelijk waren van onderlinge samenwerking en er zich herhaaldelijk ernstige problemen voordeden.[654] Tijdens een bijeenkomst van politiediensten in het grensgebied rond Aken werd daarom voorgesteld om, zonder dit in verdragen vast te leggen, te dulden dat politie van het buurland een aantal kilometers over de grens heen misdadigers zou achtervolgen. Er werd overigens niet alleen afstemming gezocht in de opsporing (wie doet wat) maar ook in de vervolging (in welk land) en op het gebied van de regelgeving met betrekking tot bijzondere opsporingsmethoden.[655] Dat laatste maakte dat ook het bestuur aanschoof en de samenwerking geformaliseerd werd (bijvoorbeeld met betrekking tot grensoverschrijdende observatie).[656]

De belangrijkste stap in de operationele samenwerking tussen politiediensten was in deze periode echter het Akkoord van Schengen (1985). Ter compensatie van de verminderde grenscontroles kwam druk te staan op zowel het in het ogen van de partnerlanden te liberale Nederlandse drugsbeleid als de samenwerking tussen Nederland en politieorganisaties in de partnerlanden.[657] Een daartoe ingestelde Centrale Onderhandelingsgroep (COG) zou zich gaan buigen over de benodigde compenserende maatregelen (zie verder § 3.3.3).[658]

2.3.8 De grenzen verlegd[659]

Het rapport *Politie in verandering* omvatte niets minder dan een herbezinning op de politiefunctie en luidde een onrustige periode in voor de Nederlandse politie. Vele korpsen begonnen naar aanleiding van dit document aan veranderingsprocessen met als belangrijkste kenmerken gebiedsgericht werken, despecialisatie, en decentralisatie of deconcentratie.[660] De nadruk kwam te liggen op de geüniformeerde politie: deze diende niet alleen wijkgericht te gaan werken, maar in beginsel ook nog eens de gehele politietaak te verrichten. De operationele inrichting van de politie werd platgeslagen.[661] Een platte organisatie werd in die tijd namelijk als het meest effectief gezien.

---

[652] H.W. de Boer, 'Service-instituut voor justitie en politie. Centrale Recherche Informatiedienst krijgt andere structuur' (*APB*, 1978, nr. 23, p. 543-549).
[653] Blaauw (2004); J.A. Blaauw, 'Een ontwikkelingschets en een toekomstbeeld. Bestrijding handel verdovende middelen een hopeloze zaak?' (*APB*, 1980, nr. 8, p. 171-181).
[654] A.W.M.S. & A. Huizing, 'Nebedeac Pol 15 jaar: Grensoverschrijdend politieverkeer stilzwijgend toestaan?' (*RPM*, 1984, nr. 4, p. 20-21).
[655] AB5. Zie bijvoorbeeld: Fijnaut & Hermans (red.) (1987); AB29.
[656] AB17.
[657] Smeets (2007); Weijenburg (1996); Peek (in: Blonk et al. (red.), 1990); M.A.A. van Capelle, 'Hoofdlijnen van het Nederlandse drugsbeleid' (*TvdP*, 1987, nr. 10, p. 449-454).
[658] Peek (in: Blonk et al. (red.), 1990).
[659] Onder invloed van *Politie in verandering* (1977) werden de grenzen van de taakgebieden tussen de recherche en de algemene politiedienst verlegd (Wiarda, in: Blonk et al. (red.), 1990).
[660] Straver (in: Blonk et al. (red.), 1990); Van Es (in: Blonk et al. (red.), 1990).
[661] AB1.

Gelet op de forse stijging van de criminaliteit in die jaren bood de verschuiving van taken een oplossing voor het capaciteitstekort bij de recherche.[662] Een groot deel van de aangiften (met name inzake veelvoorkomende criminaliteit) en de opvangfunctie kon voortaan worden opgepakt door de geüniformeerde politie.[663] De vraag was wel wat dit zou betekenen voor de noodzakelijke kwaliteit van het opsporingsproduct.[664] Waar tot die tijd het opsporingswerk werd gedaan door rechercheurs die aan de hand van een ervaren mentor het vak hadden geleerd en daarna in een traject van jaren de nodige ervaring en bekwaamheid opdeden, werd nu een deel van dat werk gedaan door mensen uit de uniformdienst die vaak alleen de recherche-basiscursus hadden gedaan.[665]

In theorie kreeg de recherche door de verschuiving van taken de tijd om werk te maken van de ernstiger vormen van criminaliteit die om specialistische kennis vroegen.[666] Door de nadruk op wijkgericht werken en de aandacht voor veel voorkomende criminaliteit ging echter de nodige recherche-expertise verloren.[667] Specialistische afdelingen moesten menskracht (en daarmee deskundigheid) inleveren of werden ontmanteld.[668] (Recherche-)vakdisciplines en expertises werden gezien als ballast en stonden een carrière in de weg.[669] Het loopbaan- en personeelsbeleid (zowel op uitvoerend als op leidinggevend niveau) verhield zich bovendien slecht met het op peil houden van de zo noodzakelijke specifieke vakkennis.[670] Behalve dat recherche-ervaring geen voorwaarde meer vormde om politiechef te worden, werden recherchebazen ondergeschikt gemaakt aan de lijnbazen (politiechef en districtsleiding).[671] De recherchefunctie werd verwaarloosd, de recherchekwaliteit nam af en de recherche kwam in een isolement terecht.[672]

Deze neerwaartste trend werd nog eens versterkt door bezuinigingen op de politie en de problemen op openbare orde-gebied. Door dat laatste zou de politie zich – ten koste van de aandacht voor de zwaardere vormen van criminaliteit – (nog) meer oriënteren op de lokale bestuurlijke belangen.[673] Dat was vooral te merken in de lokale driehoek die zich in deze periode ontwikkelde van een incidentenoverleg tot een meer collegiaal overleg.[674] Behalve op openbare orde lag de nadruk in de driehoek vooral op de kleine criminaliteit – zeker toen het bestuur daar een medeverantwoordelijkheid in kreeg (zie ook § 2.5.2).

[662] Van Es (in: Blonk et al. (red.), 1990).
[663] Straver (in: Blonk et al. (red.), 1990).
[664] Blonk, Fijnaut & De Kerf (in: Blonk et al (red.), 1990).
[665] E. Joosten & P. Polman, 'Rechercheontwikkeling. Gevolgen van de politiereorganisatie' (*Modus*, 1997, nr. 2, p. 7-9).
[666] Straver (in: Blonk et al. (red.), 1990).
[667] P. Hilhorst, 'Willy Bruggeman pleit voor pragmatische coalities tussen Europese politiediensten. "Ik geloof in de olievlek"' (*APB*, 2004, nr. 6, p. 10-11); Van Es (in: Blonk et al. (red.), 1990).
[668] C.J. Wiebrens, 'De kwaliteit van het rechercheproces. De klassieke speurder dreigt te verdwijnen' (*APB*, 1994, nr. 24, p. 4-6); Wesselink (in: Blonk et al. (red.), 1990); J. Horn & E. Koolhaas, 'Wijkteampolitie in Nederland in de praktijk. Een inventariserend onderzoek' (*TvdP*, 1990, nr. 1, p. 22-30); T.H. Bersee, 'Wijkteamvorming kan als doel de middelen heiligen. Amsterdams voorbeeld nader belicht' (*APB*, 1989, nr. 16, p. 372-375).
[669] Van der Torre et al. (2013); Van Baarle (in: Fijnaut & Heijder (red.), 1989); AB5; AB17; AB30; PC1.
[670] Blonk, Fijnaut & De Kerf (in: Blonk et al. (red.), 1990).
[671] Van der Torre et al. (2013). Zie bijvoorbeeld: AB27.
[672] J.M. Jansen, 'Samenwerking recherche is geen vrijblijvende zaak. Probleem-georiënteerd politieoptreden als richtsnoer' (*APB*, 1990, nr. 5, p. 107-109); D. Pijl, 'Boekbespreking – Recherche' (*APB*, 1989, nr. 16, p. 369-370); 'Meer nodig dan samenwerking. Wettelijk kader aanpak georganiseerde criminaliteit ontoereikend' (*APB*, 1988, nr. 4, p. 75-78). Zie verder: Ponsaers et al. (2013); Boin et al. (2003); A. Kuijvenhoven, 'Kanttekeningen bij "Van Traa"' (*TvdP*, 1995, nr. 12, p. 3-10); AB29; AB52.
[673] Van der Torre et al. (2013).
[674] AB46.

Alle aandacht voor de herbezinning op de politiefunctie, op de openbare orde en op de kleine criminaliteit legde een sterke focus op de geüniformeerde dienst.[675] Onder invloed van grootschalig optreden van de ME ontstond binnen dat specifieke domein een standaardisatie van commandovoering, tactiek en middelen.[676] Waar het werken in de uniformdienst niet langer een puur lokale aangelegenheid was, was dat voor de recherche wel het geval. Dat was ook te merken aan het functioneren van de de CRI: door de lokale oriëntatie van de korpsen kwam de benodigde recherchesamenwerking op bovenregionaal en nationaal niveau onvoldoende van de grond.

Ook op internationaal niveau verliep de samenwerking in de opsporing niet optimaal: buitenlandse liaisons gingen deels hun eigen gang, Nederlandse liaisons moesten schipperen tussen hoge verwachtingen in eigen land en de weerbarstige praktijk van het werken in het buitenland, korpsen onderhielden hun eigen contacten in het buitenland en de samenwerking tussen West-Europese politiediensten stond nog in de kinderschoenen.

Voor de recherche veranderde er het nodige deze periode. De grenzen tussen recherche en uniformdienst werden verlegd, er werd een scheiding aangebracht tussen aan de ene kant de kleine criminaliteit en aan de andere kant de zware en georganiseerde criminaliteit (zie verder § 2.5.2), de grens tussen Gemeentepolitie en het Korps Rijkspolitie bleef intact, maar ten behoeve van de bestrijding van de bovenlokale en regionale criminaliteit werd steeds vaker de samenwerking gezocht. De opsporing werd ook steeds internationaler met enerzijds de inzet van liaisons en anderzijds de toenemende samenwerking op West-Europees niveau. Tegelijkertijd maakte de teloorgang van de recherche die in deze periode werd ingezet, de focus in de driehoek op openbare orde en veelvoorkomende criminaliteit en de problemen in het functioneren van de CRI het voor de recherche lastig om adequaat in te spelen op deze veranderingen. Het viel de Nederlandse recherche niet mee het spoor te blijven volgen en dat vergrootte het risico op Dirty Harry-problemen in de strijd tegen de drugscriminaliteit.

[675] Zie bijvoorbeeld: AB2; AB25.
[676] J. Budding, 'Informatiegestuurde opsporing van start. Probleemgericht opsporen' (*RM*, 2002, nr. 4, p. 10-11).

2.4 Politiek-bestuurlijke (on)wil[677]

'Wat aan het einde van de jaren zestig nog het karakter droeg van opkomende wind, is in de loop van de jaren zeventig aangewakkerd tot een narcoticastorm, die, gepaard gaande met vloedgolven thans dreigt over te gaan in orkaankracht. De barometer blijft intussen dalen!'

commissaris Jan Blaauw[678]

Veranderingen in de organisationele context zoals die geschetst zijn in de vorige paragraaf hadden impact op de recherche als geheel. Er was in deze periode echter ook sprake van veranderingen in het drugsprobleem en het drugsbeleid en die hadden uiteraard vooral impact op de afdelingen verdovende middelen. De mogelijkheden om in te spelen op deze veranderingen werden echter in hoge mate bepaald door de autoriteiten en lang niet altijd waren die bereid om tijdig adequate maatregelen te nemen.

Sterker nog: meestal waren de autoriteiten pas bereid om in te grijpen als de nood hoog was en waar het ging om de heroïnehandel in ons land. In deze periode eindigde de dominantie van de Chinese triades op de heroïnemarkt (§ 2.4.1). De onderlinge strijd die de triades uitvochten, ging gepaard met dodelijk geweld en dat zorgde voor een stevige tegenreactie. Nadat signalen vanuit de politie lange tijd werden genegeerd, was er nu politieke steun om rigoureuze maatregelen te nemen.

Het gat dat de triades achterlieten, werd al snel opgevuld door Turkse en Koerdische criminele groeperingen die hun heroïne betrokken uit Zuidwest-Azië (uit de zogeheten Gouden Sikkel). Net als de Chinese triades maakten de Turkse en Koerdische criminele groeperingen gebruik van het netwerk van landgenoten die zich in Nederland hadden gevestigd. In reactie op de opkomst van deze groeperingen werden zowel bij de CRI als bij enkele grote korpsen zogeheten Turkenunits opgericht.

Een andere ontwikkeling op de drugsmarkt waren de perverse effecten die optraden als gevolg van het gedogen van de kleinhandel in cannabisproducten. De hoop of verwachting dat deze kleinhandel in handen zou blijven van de huisdealer in jongerencentra botste hard met de realiteit. De richtlijnen bedoeld voor de kleinhandelaar openden de deur voor de opkomst van hashwinkeltjes c.q. coffeeshops (§ 2.4.2).

De kleinhandel in cannabisproducten groeide met de opkomst van coffeeshops gestaag. Hoe de coffeeshops aan hun voorraad kwamen was echter niet bij wet geregeld, waardoor criminelen in het gat sprongen. Doordat de focus in de drugsbestrijding op harddrugs lag, konden zij dit zonder al te veel risico doen.[679] Te laat werd beseft dat met de handel in cannabisproducten enorme winsten werden behaald en met deze gelden criminele machtsposities konden worden opgebouwd. Waarschuwingen van de zijde van de politie over deze ontwikkeling waren bovendien aan dovemansoren gericht (§ 2.4.3).

Een andere ontwikkeling op de drugsmarkt was de opkomst van cocaïne (§ 2.4.4). Terwijl aan heroïne gaandeweg steeds meer het imago van een drug voor losers begon te kleven, raakte cocaïne steeds meer in de mode. Aanvankelijk was het een partydrug voor de wat beter gesitueerden, maar zeker in de jaren tachtig groeide het marktaandeel van cocaïne gestaag. De cocaïne vond vanuit Zuid-Amerika

[677] Van der Torre (2006) stelt dat er pas politiek-bestuurlijke wil is om problemen aan te pakken op het moment dat het uit de hand dreigt te lopen.
[678] J.A. Blaauw, 'Een ontwikkelingsschets en een toekomstbeeld. Bestrijding handel verdovende middelen een hopeloze zaak?' (*APB*, 1980, nr. 8, p. 171-181).
[679] Zie bijvoorbeeld: AB1.

langs verschillende routes haar weg naar Europa en de Verenigde Staten. Door hun ligging vlak bij het Zuid-Amerikaanse vasteland en gebrekkige kustbewaking werden de Nederlandse Antillen en dan vooral de Benedenwindse Eilanden als Curaçao en Aruba gebruikt als overslagpunt. Met steun uit Nederland werd getracht om hier paal en perk aan te stellen.[680] In Suriname verliep het na de staatsgreep door legerleider Desi Bouterse cum suis in 1980 anders. De militaire machthebbers in Suriname lieten zich in met Colombiaanse drugscriminelen: de Surinaamse connectie was geboren.

Dichter bij huis nam het drugsprobleem op straat verder toe. Gemeenten voelden zich echter niet erg geroepen daar veel aan te doen en hadden daar ook nauwelijks bestuurlijke middelen voor (§ 2.4.5).[681] Ze probeerden de problematiek beheersbaar te houden door deze te concentreren in de binnensteden en van afstemming tussen politie en verslaafdenzorg was geen sprake. Door een combinatie van druk van bewoners die in opstand kwamen tegen de overlast, druk van winkeliers die te veel last kregen van de verslaafden (winkeldiefstal, overlast, vechtpartijen, et cetera) en kritiek vanuit het buitenland vanwege het drugstoerisme kwam het tot een herbezinning op het lokale drugsbeleid.[682] De werkzaamheden van de verschillende partners werden steeds meer op elkaar afgestemd en er werd gezocht naar alternatieve oplossingen zoals het verstrekken van methadon.[683]

Tegelijkertijd was het ook nodig te komen tot een herbezinning op de aanpak de lokale drugshandel (§ 2.4.6). De afdelingen verdovende middelen hadden hun handen vol aan de grote, internationale drugshandel en misten de capaciteit om daar veel in te betekenen. Opnieuw werd de oplossing gezocht bij de geüniformeerde dienst: er werden teams ingericht bestaande uit rechercheurs en mensen uit de uniformdienst die zich (met redelijk succes) bezig zouden houden met de lokale drugshandel.

2.4.1 Twee honden vechten om een been

Zoals in het vorige hoofdstuk betoogd, was de moord op Chung Mon in 1975 voor de Amsterdamse politie een keerpunt: de onderlinge strijd tussen de Chinese triades werd nu openlijk op straat uitgevochten.[684] Er moesten echter eerst nog meer doden vallen voordat ook de autoriteiten overtuigd waren van de ernst van de situatie. Na overleg met het ministerie van Justitie werd overgegaan tot het ontregelen van de activiteiten van de triades: het ‘verstoren van de mierenhoop’ (dixit Toorenaar).[685] Dit verstoren bestond uit het uitzetten van illegale Chinezen, het sluiten van Chinese gokhuizen, het uit de anonimiteit halen van de jonge, criminele Chinezen, gerichte informatieverzameling en operaties in samenwerking met buitenlandse opsporingsdiensten.

De belangrijkste activiteit was het uitzetten van illegale Chinezen op basis van de Vreemdelingenwet – het zogeheten déporté-systeem – waartoe bij de Vreemdelingendienst een aparte unit werd ingericht.[686] De Amsterdamse recherche kreeg daarnaast hulp van een detachement van de Koninklijke Marechaussee en er werd in deze samengewerkt met de CRI.[687] Keer op keer werden invallen gedaan in Chinese gokhuizen en restaurants waarbij alle illegale Chinezen werden opgepakt en het land uitgezet. In de periode 1977-1979 werden op deze manier enkele duizenden illegalen

[680] Zie bijvoorbeeld: Broek (2011).
[681] Salome (2017); AB24.
[682] AB24; AB56.
[683] G. Blok, ‘“Heroïne is een vloek!” – Hoe de opiaat-“epidemie” in Nederland werd bedwongen’ (*TvdP*, 2016, nr. 1, p. 6-9).
[684] AB2; AB11.
[685] De Vries (2002).
[686] G.F. de Gooyer, ‘Bestrijding heroïnehandel in Thailand (I)’ (*APB*, 1980, nr. 22, p. 535-538); AB14; AB34; PC1.
[687] Zie ook: Punch (1985).

met een enkeltje Verre Oosten op het vliegtuig gezet.[688] Andere Chinezen wachtten hun beurt niet af en namen de wijk naar andere plaatsen in Nederland of omliggende landen.[689]

Als basis voor de invallen van de gokhuizen werd de Wet Kansspelen ingezet.[690] Een ietwat creatieve oplossing, maar deze wet verbood illegale gokhuizen en aangezien de meeste gokhuizen in handen waren van Chinezen werden bij invallen de nodige illegale Chinezen aangetroffen. Met de Wet Kansspelen in de hand zijn in een korte periode alle illegale maar ook enkele gedoogde gokhuizen gesloten.[691]

Chinese restaurants, een andere favoriete pleisterplaats voor criminele Chinezen, werden regelmatig bezocht.[692] Van verdachte personen werden de paspoorten meegenomen naar het bureau en soms volgde een fouillering, briefjes met telefoonnummers werden overgenomen, kentekenbewijzen overgeschreven, agenda's doorgespit, et cetera. Hierdoor werd de Amsterdamse binnenstad voor jonge, criminele Chinezen een moeilijk gebied om zakelijke besprekingen te houden. Als ze al niet uitgezet werden op basis van illegaal verblijf in Nederland, dan werden ze in ieder geval uit de anonimiteit gehaald.

Met de ontvangende landen had commissaris Toorenaar geregeld dat de uitgezette illegalen door de meereizende Koninklijke Marechaussee werden overgedragen aan de plaatselijke politie.[693] In het land van herkomst werden de uitgezette illegalen op basis van Nederlandse inlichtingen (dus niet eens op basis van bewijzen) zestig dagen vastgehouden voor debriefing door justitiële autoriteiten. Dat leverde informatie op waarmee de politie in West-Europese landen verder kon in haar strijd tegen Chinese criminelen. Zo werden in samenwerking met opsporingsdiensten in landen als Duitsland, Denemarken, Zweden, Singapore, Thailand en Maleisië grote internationale onderzoeken uitgevoerd.[694]

Ook heel nuttig was de komst van politiemensen uit Singapore en Maleisië naar ons land. Zij luisterden telefoongesprekken van Chinese criminelen af en waren veel beter dan de Nederlandse tolken in staat Chinees Bargoens te interpreteren.[695] Een sleutelrol in het geheel speelden echter de rechercheurs in Amsterdam, Rotterdam en Den Haag en bij de CRI die belast waren met het verzamelen van inlichtingen over het doen en laten van de Chinese criminelen en die zich ontwikkelden tot experts die ook in andere landen hun licht zouden laten schijnen.[696] Door de inzet van deze speciale Chinezenunits kreeg de recherche steeds meer grip op de situatie: organisaties werden opgerold, heroïnelabs werden ontmanteld en illegale Chinezen werden verwijderd.[697]

Doordat het voetvolk werd uitgezet en de politie steeds succesvoller werd in haar strijd tegen de Chinese criminele organisaties moest het Chinese kader (dat veelal met gezin en al in Nederland woonde) zelf vuile handen maken, waardoor het makkelijker was om tegen hen bewijslast te verzamelen en hen te vervolgen.[698] Aldus werd de heerschappij van de georganiseerde Chinese

[688] Van Riessen (2007); Koring (2000).
[689] De Vries (2002).
[690] Van der Torre (2011); De Vries (2002).
[691] Zwart (1999).
[692] Mak (2015).
[693] AB5; PC1.
[694] Weijenburg (1996).
[695] PC1.
[696] Weijenburg (1996); Ministerie van Justitie, Centrale Recherche Informatiedienst & Gemeentepolitie Amsterdam (1984); AB12; AB49.
[697] AB8; AB49.
[698] Sietsma (in: Fijnaut & Kuijvenhoven (red.), 1985); PC1.

criminaliteit over de heroïnehandel in Amsterdam gebroken en nam het openlijke geweld tussen de triades merkbaar af.[699]

Aan de omvang van de drugstransporten vanuit Zuidoost-Azië veranderde het aanvankelijk weinig en ook de verslavingsproblematiek werd er niet minder om.[700] De triades zouden meer te lijden krijgen van enkele misoogsten in de Gouden Driehoek, de toenemende weerstand van de Thaise bevolking en regering tegen het imago van Thailand als narcostaat en de daaropvolgende strijd tegen de papaverteelt.[701] De Chinese triaden verdwenen overigens niet geheel uit beeld: begin jaren tachtig probeerden ze de heroïnemarkt terug te veroveren.[702] Blijkens analyses uit begin jaren negentig is ze dat deels gelukt, maar een monopoliepositie hebben ze nooit meer weten te krijgen.[703]

De successen in de strijd tegen de Chinese triades waren groot, maar het commerciële gat dat zij op de Europese drugsmarkt achterlieten, werd al vrij snel ingenomen door importeurs van Zuidwest-Aziatische heroïne.[704] Turkse, Pakistaanse, Afghaanse en Iraanse criminele organisaties stortten zich op deze markt en vanaf 1979 slokte heroïne uit de zogeheten Gouden Sikkel een steeds groter deel van de Nederlandse markt op.[705] Deze heroïne was goedkoop, werd in ruime hoeveelheden aangeboden en was van hoge kwaliteit (lees: minder versneden).[706] Dat laatste leidde uiteraard tot de nodige gevallen van overdosis.

In geheime bergplekken in busjes en personenauto's werd de heroïne via de zogeheten Balkanroute aangevoerd naar Nederland.[707] Vanuit Turkije liepen er lijnen naar de Turkse en Koerdische gemeenschappen in Nederland.[708] Een van die lijnen liep via de regio Arnhem en dit resulteerde midden jaren tachtig in de eerste grote drugszaak voor de Gemeentepolitie Arnhem: een internationaal onderzoek dat wel bekend is komen te staan als de *Kurdish Connection*.[709] Dit onderzoek is vermeldenswaardig omdat het de eerste aanzet vormde tot een meer gestructureerde aanpak van de Turkse en Koerdische georganiseerde criminaliteit in ons land.[710]

Aanvankelijk werd de handel in Zuidwest-Aziatische heroïne gedomineerd door Turkse en Koerdische groeperingen.[711] Net als de Chinezen voor hen kenden ook de Turkse en Koerdische heroïnehandelaren hun onderlinge vetes die gepaard gingen met dodelijk geweld.[712] Dat ging overigens niet alleen om de eigen marktpositie maar was ook een gevolg van de aloude spanningen

[699] Weijenburg (1996); Sietsma (in: Fijnaut & Kuijvenhoven (red.), 1985); AB2; AB14.
[700] De Vries (2002); AB55.
[701] Weijenburg (1996); G.F. de Gooyer, 'Bestrijding heroïnehandel in Thailand (II-slot)' (*APB*, 1980, nr. 23, p. 562-567).
[702] J. van Straten, 'Nederland en de verdovende middelen' (*TvdP*, 1983, nr. 6, p. 277-281).
[703] A. Knopjes & S.M. Harten, 'Chinese criminaliteit in Nederland. Zuidoost-Azië-project' (*Modus*, 1995, nr. 4, p. 10-13).
[704] Weijenburg (1996); H.W. de Boer, 'Pakistan-Nederland: een sterk opkomende heroïnelijn' (*APB*, 1982, nr. 20, p. 431-433); AB22; AB54; AB55; PC1.
[705] J. van Straten, 'Nederland en de verdovende middelen' (*TvdP*, 1983, nr. 6, p. 277-281); AB34.
[706] Van der Torre (2011); Zwart (1999); AB8; AB22; AB26; AB47; PC10.
[707] J.M. de Vis, 'De Balkan Route. De drukste drugsroute van Europa' (*Modus*, 1993, nr. 4, p. 17-18); A.W.M. van der Heijden, 'Jaarverslag Centrale Recherche Informatiedienst' (*APB*, 1991, nr. 14, p. 10-12); AB32.
[708] Salome (2017); Van Riessen (2007).
[709] AB23; AB31; AB50; AB57.
[710] Weijenburg (1996).
[711] H.W. de Boer, 'Pakistan-Nederland: een sterk opkomende heroïnelijn' (*APB*, 1982, nr. 20, p. 431-433); J.A. Blaauw, 'Een ontwikkelingschets en een toekomstbeeld. Bestrijding handel verdovende middelen een hopeloze zaak?' (*APB*, 1980, nr. 8, p. 171-181); AB2; AB12; AB17; AB19; AB26; AB30; AB32; AB40; AB49; AB50; AB51; AB58.
[712] AB59.

tussen deze bevolkingsgroepen.[713] Later begonnen ook Pakistaanse criminelen een rol van betekenis spelen.[714] In reactie op deze ontwikkelingen werden binnen de verdovende middelen afdelingen in steden als Amsterdam, Rotterdam en Den Haag en bij de verdovende middelencentrale van de CRI zogeheten Turken- en Pakistanenunits opgericht.[715] Op die manier lukte het de recherche om in te spelen op de veranderingen op de heroïnemarkt.

2.4.2 Van huisdealer naar coffeeshop

Lastiger bleek het om in te spelen op veranderingen op de cannabismarkt en dat had te maken met de keuzes die na de wijziging van de Opiumwet in 1976 werden gemaakt. Al voor die wijziging werkten beheerders van jongerencentra rechtstreeks of zijdelings mee aan de verkoop van softdrugs door zogeheten huisdealers.[716] Dit deden zij vanuit de redenering dat ze alleen op die manier handelaren in harddrugs uit hun centrum konden weren.

In 1978 werden de *Richtlijnen voor het opsporings- en strafvorderingsbeleid inzake strafbare feiten van de Opiumwet* aangevuld en werd ten behoeve van de verkoop van softdrugs een bijzondere positie gecreëerd voor de huisdealer.[717] Deze maakte zich weliswaar schuldig aan een strafbaar feit, maar de opsporing van deze vorm van kleinhandel kreeg een lage prioriteit. Gelet op de maatschappelijke en bestuurlijke aspecten van de kleinhandel in softdrugs stelden de procureurs-generaal procedureafspraken op waarin bepaald werd dat het OM eerst na overleg met het lokale bestuur (in de driehoek) zou beslissen over een eventueel strafrechtelijk ingrijpen.[718] Als aanleiding voor strafrechtelijk ingrijpen werden benoemd het zich publiekelijk als huisdealer afficheren of het op een andere manier provocerend bedrijven van handel in hennepproducten.[719] De procedureafspraken werden vervolgens meegenomen in de richtlijnen voor het OM voor het opsporings- en strafvorderingsbeleid inzake strafbare feiten van de Opiumwet uit 1980.[720]

Ondanks alle goede bedoelingen bewees de affaire-Kokerjuffer van enkele jaren later – waarin bestuur en OM tegenover elkaar kwamen te staan – dat de praktijk weerbarstig was.[721] Mede naar aanleiding van druk uit Duitsland over de verkoop aan jonge Duitsers in deze coffeeshop in Enschede, zette het OM daar, tegen de zin van de gemeente, in op handhaving.

Kort na het verschijnen van genoemde richtlijnen gebruikte hoogleraar strafrecht en strafprocesrecht Joest 't Hart het *Algemeen Politieblad* als podium om het gedogen van de huisdealer te prijzen als het oog hebben voor de maatschappelijke effecten van wetshandhaving.[722] Hij vond dat, mits voldaan

[713] Mak (2015).
[714] Weijenburg (1996); Ulrich (1986); H.W. de Boer, 'Pakistan-Nederland: een sterk opkomende heroïnelijn' (*APB*, 1982, nr. 20, p. 431-433); AB12; AB21.
[715] Salome (2017); Weijenburg (1996); AB54.
[716] Weijenburg (1996); L. van Haaren, 'Rechtspraak. De wederrechtelijkheid van het bezit van hashish' (*APB*, 1976, nr. 25, p. 610).
[717] Blom (2008).
[718] Idem; J. van Straten, 'Huisdealer… hashwinkel… wat doen we ermee?' (*TvdP*, 1982, nr. 11, p. 517-520); N.N. 'Parlement en politie. Procedure-afspraken over huisdealer henneproducten' (*APB*, 1978, nr. 18, p. 427-428).
[719] N.N. 'Parlement en politie. Procedure-afspraken over huisdealer henneproducten' (*APB*, 1978, nr. 18, p. 427-428). Zie ook: Blom (2008); Ulrich (1986).
[720] Van Laar & Van Ooyen-Houben (red.) (2009); *Nederlandse Staatscourant* van 18 juli 1980, nr. 137; N.N., 'Richtlijnen opsporings- en strafvorderingsbeleid inzake strafbare feiten Opiumwet' (*APB*, 1980, nr. 18, p. 448-450).
[721] AB48.
[722] A.C. 't Hart, 'Beleid afstemmen op maatschappelijke effecten. Relatie tussen openbaar ministerie' (*APB*, 1981, nr. 1, p. 3-8).

werd aan bepaalde voorwaarden, de huisdealer een positieve functie kon hebben. Ook bestuurders zagen de huisdealer als een middel om te komen tot een acceptabele, beheersbare manier van omgaan met softdrugs.[723]

Bij de politie waren de meningen verdeeld. Jan van Straten, hoofd van de CRI, keerde zich in het *Tijdschrift voor de Politie* bijvoorbeeld tegen de huisdealer.[724] Hij voerde verschillende bezwaren aan tegen de gedoogde kleinhandel in softdrugs en pleitte ervoor de huisdealer te verbieden. Zo achtte hij de huisdealer strijdig met de wet, meende hij dat er geen controle zou zijn op de winsten, vreesde hij voor de aantrekkingskracht op niet-gebruikers en buitenlanders, vroeg hij zich af hoe de dealer aan zijn producten kwam, wees hij op het risico dat er méér dan hennepproducten verhandeld zou worden, vermoedde hij dat in de driehoek niet regelmatig over huisdealers gesproken zou worden en verwachtte hij een gebrek aan aandacht voor de toepassing van de richtlijnen. Het bleek een achterhaalde discussie: de huisdealer was uit beeld aan het verdwijnen en coffeeshops namen de handel over.[725]

Achteraf wordt wel gesteld dat de zinsnede in de richtlijnen uit 1980 waarin gesteld werd dat de politie slechts zou optreden als de kleinhandel 'zich als zodanig publiekelijk afficheert of op andere wijze provocerend zijn handel bedrijft' de weg vrij heeft gemaakt voor het ontstaan van de coffeeshops.[726] Aanvankelijk trad de politie veelvuldig op tegen coffeeshops. Er werd echter geen consequent beleid gevoerd en uiteindelijk werd er voornamelijk opgetreden wanneer er ook harddrugs werden verhandeld of wanneer er al te uitbundig reclame werd gemaakt. Het netto resultaat was dat coffeeshops konden uitgroeien tot een ideaal verkoopkanaal voor hasjcriminelen.[727]

2.4.3 Hasj, een vergeten prioriteit

Vanwege alle aan de heroïne gerelateerde problemen lag de nadruk in de opsporing op harddrugs.[728] Al in de eerste helft van de jaren zeventig werd onder invloed van het de facto gedoogbeleid en de opkomst van heroïne door de afdelingen verdovende middelen al minder aandacht besteed aan softdrugs: het OM nam softdrugs zaken simpelweg minder snel in behandeling.[729] Met de herziening van de Opiumwet in 1976 werd dat min of meer staand beleid, waardoor alleen zaken waarin een duidelijke relatie gelegd kon worden met bekende criminelen nog enige kans maakten.[730] Sterker nog: zelfs kleine hoeveelheden harddrugs werden (ook in geval van recidive) steeds minder interessant gevonden door het OM.[731] Door de prioriteit die er aan harddrugs werd gegeven, was dat ook waar de informanten mee kwamen.[732] Daarbij lag de beloning voor informatie over softdrugs lager dan die voor harddrugs.[733]

[723] AB48.
[724] J. van Straten, 'Nederland en de verdovende middelen' (*TvdP*, 1983, nr. 6, p. 277-281) en 'Huisdealer… hashwinkel… wat doen we ermee?' (*TvdP*, 1982, nr. 11, p. 517-520).
[725] Weijenburg (1996); Korf & Verbraeck (1993); J. de Vlieger, 'Gastcolumn – Coffeeshop' (*APB*, 2011, nr. 7, p. 7).
[726] De Kort (1995).
[727] Zie ook: AB1.
[728] Salome (2017); Middelburg (2000).
[729] Van Riessen (2007); Korf & Verbraeck (1993); AB24; AB47; AB58; AB60.
[730] Salome (2017); Zwart (1999); Korf & Verbraeck (1993); AB15; AB38.
[731] AB24; AB29.
[732] AB26.
[733] De Lang (1986).

De prioriteit voor harddrugs had alles te maken met de ernst van de heroïneproblematiek.[734] Door de overdoses, de overlast en de verwervingscriminaliteit kreeg heroïne voorrang.[735] Met de wijziging van de Opiumwet in 1976 gold er bovendien een officieel gedoogbeleid voor softdrugs en wogen de straffen voor hasjdelicten niet op tegen de inspanningen die de politie hier tegenover diende te stellen.[736] Zo kreeg de verdachte in een Amsterdamse zaak met 6.000 kilo hasj waar maanden werk in zat slechts twee maanden cel.[737]

In de schaduw van de heroïnehandel veranderde de cannabishandel in een zakelijke markt.[738] Een markt waarop criminele groeperingen opereerden die zouden uitgroeien tot internationaal opererende organisaties.[739] Zo raakten Nederlandse criminele organisaties, de zogeheten Hollandse netwerken, betrokken bij de smokkel vanuit bronlanden naar landen in Europa waarbij Nederland slechts een transitofunctie had.[740] Criminelen die hun geld verdiend hadden met overvallen en ramkraken of die in het Brabantse smokkel- en clandestiene distilleermilieu zaten, stapten over op de handel in hasj.[741] Die handel werkte bovendien als een opstap: ze bood (potentiële) criminelen alle gelegenheid om flink te verdienen en daarna eventueel de overstap te maken naar de handel in harddrugs.[742] De belangen groeiden en daardoor vonden er de nodige ripdeals en liquidaties plaats in het hasjmilieu (met Klaas Bruinsma als de belangrijkste representant van de escalatie van het geweld in de Amsterdamse onderwereld).[743]

De recherche begon de noodklok te luiden omtrent de lage prioriteit die softdrugs kreeg in de opsporing en vervolging.[744] In de ogen van de drugsbestrijders waren de straffen te laag en de pakkans te klein terwijl de winsten vele malen groter waren dan in de heroïnehandel.[745] Kees de Bruyne, werkzaam bij de verdovende-middelencentrale van de CRI, was een van de eersten die openlijk aan de bel trok.[746] In 1986 was hij verantwoordelijk voor de CRI-nota *Bestrijding van groothandelaren in hashish; een vergeten prioriteit* en in 1987 richtte hij zich in het *Algemeen Politieblad* tot een breed publiek met het artikel 'Bestrijding hash-handel vergeten prioriteit'.[747] Hij schatte in dat criminele organisaties jaarlijks 100.000 tot 200.000 kilo softdrugs ons land binnensmokkelden. Hij wilde dan ook niet meer spreken van 'onschuldige' hashhandel maar van georganiseerde criminaliteit.[748]

De Bruyne pleitte voor een hogere prioriteit voor de aanpak van de handel in hasj.[749] Gezien de totale softdrugsproblematiek en de daarmee samenhangende georganiseerde criminaliteit stelde hij bovendien voor om de strafmaat voor bepaalde softdrugs in de Opiumwet te verhogen. Tot slot sprak hij de hoop uit dat het ministerie van Justitie met maatregelen zou komen die zouden leiden

[734] AB13.
[735] Middelburg (2003); AB11; AB14; AB31.
[736] AB13; PC10.
[737] AB34.
[738] Klerks (2000); AB1.
[739] Salome (2017); G. Meershoek, 'Problem oriented policing? – De Nederlandse politie en de drugs 1970-2010' (*TvdP*, 2016, nr. 1, p. 10-12).
[740] Salome (2017); Weijenburg (1996).
[741] Klerks (2000); AB1; AB24; AB40.
[742] Klerks (2000); B. Staal, 'Vrije verstrekking drugs leidt tot marktuitbreiding. Dwangmatige ontwenning als alternatief verdedigbaar' (*APB*, 1985, nr. 4, p. 75-77); AB15; AB53; AB58.
[743] Salome (2017); Van Riessen (2007); Klerks (2000); Weijenburg (1996).
[744] AB11; PC2.
[745] Middelburg (2003); AB11.
[746] Klerks (2000); Weijenburg (1996).
[747] C. de Bruyne, 'Bestrijding hash-handel vergeten prioriteit' (*APB*, 1987, nr. 21, p. 488-490).
[748] Zie ook: Weijenburg (1996).
[749] C. de Bruyne, 'Bestrijding hash-handel vergeten prioriteit' (*APB*, 1987, nr. 21, p. 488-490).

tot een hardere aanpak van de handel in softdrugs. Daarbij wees hij niet alleen op de kort daarvoor gehouden VN-conferentie over misbruik van en ongeoorloofde handel in drugs, maar ook op de noodzaak om, als gevolg van het Verdrag van Schengen, een strenger softdrugsbeleid te voeren (zie verder § 3.3.3).

Mede onder invloed van de opkomst van misdaadanalyse (zie § 2.5.4) begon binnen de politie het besef te groeien dat er wat moest gebeuren aan de softdrugscriminaliteit. De autoriteiten lieten zich echter minder makkelijk overtuigen: omdat het softdrugsbeleid beschouwd werd als een van de zegeningen van het Nederlandse drugsbeleid was er weinig animo om veel aandacht te schenken aan dit probleem.[750] Men geloofde bovendien niet dat softdrugs gepaard ging met gewelddadige criminaliteit.[751] Wat ook onderschat werd, was dat een deel van de winsten in de hasjhandel, na te zijn witgewassen, werd aangewend voor activiteiten in het legale economische circuit.[752] Anders dan bij heroïne en cocaïne, waar buitenlandse criminelen de boventoon voerden en de winsten in land van herkomst investeerden, domineerden Nederlandse criminelen de hasjhandel.[753] Door deze criminele investeringen ontstond een verwevenheid tussen onder- en bovenwereld en dreigde maatschappelijke ondermijning en corruptie.[754]

2.4.4 Cocaïne, de Nederlandse Antillen en de Surinaamse connectie

Behalve heroïne vroeg ook een andere harddrug de aandacht van de autoriteiten: cocaïne. Midden jaren zeventig was de handel in cocaïne vooral gericht op de Noord-Amerikaanse markt en werden in ons land slechts enkele kilo's per jaar in beslag genomen.[755] Vanaf 1979 nam de handel in cocaïne toe en liep het al snel in de dubbele cijfers.[756] Met name via de Rotterdamse haven werden steeds grotere partijen ingevoerd.[757] Omdat heroïne steeds meer werd geassocieerd met overdoses en junkies nam de aantrekkingskracht hiervan af en kwam cocaïne ervoor in de plaats.[758] In eerste instantie was cocaïne een luxe drug en had het, zeker in vergelijking met heroïne, een positief imago. Naarmate de prijs van de cocaïne daalde verdween de exclusiviteit en dook cocaïne ook op in discotheken en op middelbare scholen.

Anders dan heroïne leverde cocaïne geen zichtbare overlast op en voor criminelen was het natuurlijk interessante handel. Vanuit Zuid-Amerika kwamen de stromen cocaïne richting Europa op gang en binnen enkele jaren liepen de cijfers in de tonnen.[759] Dat ging niet alleen als herkenbare pakken poeder maar ook verstopt in of tussen andere lading (beeldjes, meubels, fruit, vis, et cetera) en op creatieve manieren als kleding gedrenkt in cocaïne en gipsverband van cocaïne. Hoofdverantwoordelijk voor de smokkel van cocaïne waren de Colombiaanse drugskartels.[760] Naast taal (Spaans) bepaalde de aanwezigheid van mensen uit landen van herkomst en doorvoer (in ons land: Surinamers en Antillianen) hoe die stromen liepen.[761]

---

[750] PC2.
[751] AB53.
[752] Weijenburg (1996).
[753] Korf & Verbraeck (1993); AB1; AB42.
[754] Zie ook: Meerman (1995).
[755] N.N., 'Tijdschriften' ['Die Entwicklung des internationalen Rauschgifthandels im Jahre 1976', *Kriminalistik*, november 1976] (*APB*, 1978, nr. 2, p. 41-42).
[756] Blaauw (2014); J. van Straten, 'Nederland en de verdovende middelen' (*TvdP*, 1983, nr. 6, p. 277-281).
[757] AB32.
[758] Salome (2017); Van Riessen (2007); Zwart (1999); Weijenburg (1996); Korf & Verbraeck (1993); AB8; AB13; AB15; AB24; AB50.
[759] Weijenburg (1996).
[760] Van Straten (1994b); AB2; AB32.
[761] Salome (2017); AB16.

De Nederlandse Antillen werden ongewild een schakel in de stroom richting de Verenigde Staten en Nederland en in reactie hierop werd in 1982 een liaison geplaatst op de Nederlandse Antillen.[762] Ondanks de Nederlandse inspanningen ontwikkelden de Antillen zich tot een uitwijkplaats voor 'piratenvliegtuigen' die drugs vervoerden richting Noord-Amerika en werden de KLM-lijnvluchten richting Florida en Amsterdam misbruikt voor het vervoer van kleinere ladingen die met scheepjes vanaf het Zuid-Amerikaanse vasteland werden aangevoerd.[763] Het zou tot 1996 duren voordat er een Antilliaanse kustwacht werd opgericht; vandaar dat ook de Nederlandse marine betrokken raakte bij de strijd tegen de drugssmokkel.[764]

Suriname was een ander verhaal. In 1980 vond in Suriname een militaire staatsgreep plaats en nam Desi Bouterse de macht over. Bouterse en zijn kompanen hadden behoefte aan het grote geld van de drugshandel en boden de kartels hun assistentie aan.[765] In 1985 begon de CRI een onderzoek naar de rol van Suriname in de smokkel van cocaïne en hieruit bleek de betrokkenheid van Bouterse.[766] Omdat Suriname een gevoelig onderwerp was – de relaties met dat land mochten niet belast worden en er gingen later geruchten dat de minister niet over de CRI-bevindingen was geïnformeerd – mocht de CRI niet verder met dat rapport.[767] Wel werden de Amerikanen geïnformeerd en die namen een infiltrant over (Dick Stotijn alias de Danser) met wiens hulp in 1986 Etiënne Boerenveen, de rechterhand van Bouterse, werd aangehouden in Miami.[768]

Ondertussen gingen de stromen cocaïne via Suriname gewoon door: in 1989 bleek 30 procent van de cocaïne die dat jaar op Schiphol in beslag werd genomen via Suriname te zijn gekomen en in 1990 was dat gestegen tot de helft van de in beslag genomen cocaïne.[769] Pas toen de CRI bij de zogeheten Commissie Stiekem (Commissie voor de Inlichtingen- en Veiligheidsdiensten) een presentatie hield over het (criminele en politieke) handelen van Bouterse kreeg de recherche ruimte om hier onderzoek naar te doen.[770] Afspraken met de Verenigde Staten over een nauwere samenwerking bij de bestrijding van de handel in verdovende middelen via Suriname, de Nederlandse Antillen en Aruba zullen daarbij uiteraard ook een rol gespeeld hebben.[771]

Bij het korps Den Haag zou in 1989 het eerste CoPa-team (Colombia-Paramaribo) opgericht worden en dat had vooral als taak het inbeslagnemen van drugs.[772] Na een tussentijdse evaluatie werd het tweede Copa-team opgericht en dat kreeg een veel ambitieuzer doelstelling: het bestrijden van het Surinaamse drugskartel dat onder leiding stond van Bouterse. Het tweede Copa-team was het eerste nationale multidisciplinaire opsporingsteam in Nederland en kende – vanwege de internationale en politieke dimensies – een multidisciplinair beleidsteam, een eigen strategische stuurgroep en een fulltime behandeld officier van justitie. Met de opkomst van cocaïne kreeg de bestrijding van de drugscriminaliteit duidelijk een nieuwe dimensie.

---

[762] Broek (2011); H.J. Terhaar & H.W. de Boer, 'Een antwoord op de toenemende illegale cocaïne-invoer' (*APB*, 1981, nr. 25, p. 567-573). Zie ook: AB11.
[763] R. Schnitker, 'Vrijspel voor internationale drughandel op Antillen' (*RPM*, 1984, nr. 1, p. 6-9).
[764] N.N., 'Feiten en ontwikkelingen – Kustwacht Antillen gaat op drugsjacht' (*TvdP*, 1996, nr. 4, p. 34); AB17.
[765] Weijenburg (1996); Haenen & Buddingh' (1994).
[766] P. Pels, 'Uit de politieke doofpot: Nederland distributieland' (*PM*, 1994, nr. 8, p. 16-17); AB11.
[767] Redactie, 'Bromsnor' (*APB*, 1994, nr. 5, p. 5).
[768] Zie ook: Haenen & Budding' (1994).
[769] A.W.M. van der Heijden, 'Jaarverslag Centrale Recherche Informatiedienst' (*APB*, 1991, nr. 14, p. 10-12); N.N., 'CRI door reorganisatie dichter bij klant. Centrale dienst krijgt vijf vestigingen' (*APB*, 1990, nr. 9, p. 207-208).
[770] AB29.
[771] Redactie, 'Minister Hirsch Ballin tevreden na overleg in Amerika. Nederland en VS voeren samen "War on Drugs"' (*APB*, 1992, nr. 10, p. 18).
[772] Salome (2017); AB35.

Toen ook Nederlandse criminelen zich waagden aan de handel in cocaïne en daarmee goud geld verdienden, groeide de aandacht van de politie voor deze handel. Zo ook in de regio Eindhoven, waar het eerste grote onderzoek van de Regionaal Samenwerkende Recherche (dat drie jaar heeft geduurd) gericht was op een tweetal lokale cocaïnehandelaren die welhaast onaantastbaar leken.[773] Deze twee onderscheidden zich van andere criminelen doordat zij zich in de bovenwereld manifesteerden als jongens die het gemaakt hadden: netjes gekleed, een dure Mercedes, contacten in de bovenwereld en een vaste advocaat als consigliere.[774] Ook de maatschappelijke ondermijning en corruptie kregen met de opkomst van cocaïne dus een nieuwe dimensie.

2.4.5 Herziening van het lokale drugsbeleid

Op lokaal niveau ging de aandacht niet uit naar problemen als welke groeperingen de heroïnemarkt domineerden, dat Nederlandse criminelen rijk werden in de softdrugshandel of de opkomst van cocaïne. Daar ging de aandacht vooral uit naar de uit de verslaving aan drugs voortvloeiende overlast en verwervingscriminaliteit. Niet voor niets noemde de commissie-Roethof de drugsverslaving een van de stuwende factoren achter de stijging van kleine criminaliteit.[775] Het drugsgebruik was door de jaren heen alsmaar toegenomen en de gevolgen waren op diverse terreinen merkbaar.[776] Dat varieerde van problemen in de volksgezondheid, verkrotting van panden, oneigenlijk gebruik van uitkeringen, diverse vormen van criminaliteit en een unheimisch straatbeeld tot een aanzienlijk zwart-geldcircuit.

Eind jaren zeventig was het beleid om de drugsproblematiek beheersbaar te houden failliet.[777] Ondanks een massale aanwezigheid op straat, het fouilleren van verdachten, het in beslag nemen van drugs en invallen in drugstenten was het dweilen met de kraan open.[778] Verdachten die werden aangehouden gingen de justitiële molen in, maar stonden binnen de kortste keren weer op straat.[779] Er waren verdachten bij die vijf keer per week werden aangehouden. Met recht voelde de politie zich het kind van de rekening.[780]

Het besef drong door dat de drugsproblematiek dusdanig complex was dat niet langer volstaan kon worden met een strafrechtelijke aanpak.[781] Het was zinloos om steeds weer te moeten reageren op geïsoleerde criminele handelingen van verslaafden.[782] Onder druk van de groeiende aandacht voor het probleem van drugsverslaving werd de kloof tussen het strafrecht (‘verslaafden zijn delinquenten’) en volksgezondheid (‘verslaafden zijn ziek’) gedicht.[783]

---

[773] Van den Brand et al. (1990); AB51; AB61.
[774] AB42.
[775] Zie ook: Blaauw (2004; 1997); Zwart (1999).
[776] A. Kuijvenhoven, ‘Integratie van het drugsbeleid’ (*TvdP*, 1981, nr. 1, p. 10-15).
[777] Zie bijvoorbeeld: Salome (2017); G. Blok, ‘“Heroïne is een vloek!” – Hoe de opiaat-“epidemie” in Nederland werd bedwongen’ (*TvdP*, 2016, nr. 1, p. 6-9); Van der Torre (2006); AB52; AB60.
[778] Zie bijvoorbeeld: Koring (2000); Zwart (1999); Van Thijn (in: Fijnaut & Kuijvenhoven (red.), 1985).
[779] AB62.
[780] Van der Torre (2006).
[781] Weijenburg (1996); J.A. Blaauw, ‘Een ontwikkelingschets en een toekomstbeeld. Bestrijding handel verdovende middelen een hopeloze zaak?’ (*APB*, 1980, nr. 8, p. 171-181); AB34; AB52.
[782] J.G.F. Massar, ‘Druggebruik in Nederland: Sociaal-maatschappelijk probleem?’ (*APB*, 1983, nr. 7, p. 162-165); AB15; AB31.
[783] Van der Torre (2011). Zie ook: G. Blok, ‘“Heroïne is een vloek!” – Hoe de opiaat-“epidemie” in Nederland werd bedwongen’ (*TvdP*, 2016, nr. 1, p. 6-9).

In Amsterdam was het burgemeester Ed van Thijn die hiertoe de aanzet gaf.[784] In tegenstelling tot zijn voorganger was Van Thijn voor een meer repressieve aanpak van de drugsproblematiek en dat resulteerde in de gemeentelijke nota *Hard drugs, Een aanzet tot een geïntegreerd beleid* (1985). Het drugsbeleid werd meer integraal.[785] Hulpverleningsinstellingen werden onderdeel van de oplossing en er kwam een overleg op gang tussen politie en stakeholders als verslaafdenzorg, sociale advocatuur en GGD.[786]

Er kwamen bovendien alternatieven als verstrekking van methadon, schone naalden en een dagelijkse dosis drugs. Het uitdelen van schone naalden werd extra belangrijk toen midden jaren tachtig duidelijk werd dat verslaafden die heroïne in hun aderen spoten een verhoogd risico liepen op aids.[787] De opkomst van aids zorgde dan ook voor meer begrip voor het Nederlandse beleid van *harm reduction*.[788]

Vrije verstrekking van heroïne was voor velen een stap te ver en werd in 1984 expliciet afgewezen door de regering.[789] Ook de Rotterdamse narcoticachef Henk Jansen had bedenkingen bij de vrije verstrekking van heroïne.[790] Daarmee werd volgens hem slechts tegemoet gekomen aan één facet van de verslavingsproblematiek. Als er vervolgens niets gedaan werd aan facetten als huisvesting, bijgebruik (van andere verdovende middelen) en een redelijk bestaan zou de verslaafde al snel weer aangewezen zijn op de subcultuur die hij kende en waar hij geaccepteerd werd: de scene. Boele Staal, korpschef van Almere, vreesde dat dealers het marktverlies zouden compenseren door een nieuwe afzetmarkt te zoeken met de jeugd als mogelijke doelgroep.[791] Verder vreesde hij dat gratis verstrekking zou leiden tot een prijsdaling met als mogelijk gevolg een grotere toestroom van vooral Duitse verslaafden.

Ook in de hulpverlening verschilden de meningen over het te volgen beleid. Zo stelde de ene expert (een sociaalwetenschappelijk onderzoeker) dat de regels en voorwaarden die de hulpverlening in die tijd stelde ertoe leidden dat zij verslaafden uitstootte en daarmee terug in de scene dreef.[792] Een andere expert (een Rotterdamse politiearts) meende daarentegen dat het verstrekken van methadon een zeer geringe invloed had op illegale handel in heroïne en dat de bestaande verslavingszorg garant stond voor een vicieuze cirkel voor drugsgebruikers.[793]

---

[784] Van der Torre (2011); Meershoek (2007); Zwart (1999); G. Blok, '"Heroïne is een vloek!" – Hoe de opiaat-"epidemie" in Nederland werd bedwongen' (*TvdP*, 2016, nr. 1, p. 6-9); AB2; AB18; AB62.
[785] Blok (2011); PC1.
[786] P.J. Linckens & E.G.M. Nuijten-Edelbroek, 'Ontwikkelingen op het gebied van de politiële criminaliteitsbeheersing: een globale terreinverkenning' (*TvdP*, 1984, nr. 9, p. 353-362).
[787] F. Bschor, 'Ervaringen met drugverslaafden in Berlijn. Inzichten aan de hand van studies gedurende de langere periode met het oog op het AIDS-risico' (*TvdP*, 1987, nr. 5, p. 194-201).
[788] D. Pijl, 'Europa 1992. Nieuwe horizon noopt tot nieuw beleid' (*APB*, 1989, nr. 7, p. 147-153).
[789] Zie bijvoorbeeld: M.A.A. van Capelle, 'Het Nederlandse drugsbeleid in hoofdlijnen' (*APB*, 1988, nr. 13, p. 291-296) en 'Hoofdlijnen van het Nederlandse drugsbeleid' (*TvdP*, 1987, nr. 10, p. 449-454); J. van Straten, 'Nederland en de verdovende middelen' (*TvdP*, 1983, nr. 6, p. 277-281).
[790] H.A. Jansen, 'Vrije verstrekking van heroïne: ei van Columbus of paard van Troje?' (*APB*, 1983, nr. 2, p. 27-33).
[791] B. Staal, 'Vrije verstrekking drugs leidt tot marktuitbreiding. Dwangmatige ontwenning als alternatief verdedigbaar' (*APB*, 1985, nr. 4, p. 75-77).
[792] E.A. Latham, 'Opkomst, institutionalisering en afgang van een drugscene' (*APB*, 1981, nr. 10, p. 232-237).
[793] N.R. Doornbos, 'Facetten van de verslavingsproblematiek. Junkies, methadon en de opiumwet' (*APB*, 1982, nr. 8, p. 186-187).

Waar de hulpverleners het nog wel over eens waren, was dat het onder dwang laten behandelen van verslaafden geen optie was.[794] Jan Blaauws betoog dat zolang er geen (wettelijke) mogelijkheid werd geschapen tot dwangverpleging de drugsproblematiek in de steden onoplosbaar was, maakte daarom weinig kans.[795] In reactie op Blaauw verklaarde de staatssecretaris van Justitie dat de regering een dergelijk mogelijkheid niet zou introduceren.[796] Enkele jaren later rakelde Boele Staal deze discussie weer op.[797] Hij meende dat de individuele 'keuze' van verslaving moest worden afgewogen tegen de maatschappelijke schade en dat een dwangmatiger aanpak van verslaafden de enige mogelijkheid zou zijn om de handel in harddrugs succesvol aan te pakken. In haar eindrapport mengde de commissie-Roethof zich ook in deze discussie en toonde zich voorstander van proefnemingen met dwangverpleging.[798]

In afwachting van krachtiger maatregelen liep de problematiek in de drugsconcentratiegebieden in de grotere gemeenten uit de hand.[799] Onder de burgers en ondernemers in deze wijken – waar de criminaliteitsproblemen toch al het grootst waren, de onveiligheidsgevoelens sterk waren en de heterogeniteit van de bevolking het politieoptreden moeilijk maakte – groeide het verzet.[800] Dat ging zelfs zover dat gevreesd werd voor eigenrichting in de vorm van brandstichting in drugslokalen en de inzet van knokploegen.[801] Toen de beeldvorming in de (internationale) media ook nog eens resulteerde in een slecht imago drong tot gemeentebesturen door dat er iets moest gebeuren aan de overlast.[802]

Behalve een meer integrale aanpak van de drugsproblematiek (waaronder ook stadsvernieuwing), vergde dat meer aandacht van de politie voor de overlast en openbare ordeproblematiek.[803] Problemen die vooral veroorzaakt werden door de lokale handel in drugs.[804] Het dilemma daarbij was dat aandacht voor de lokale handel in drugs ten koste zou gaan van de aandacht voor het (moeilijk toegankelijke en veel tijd en energie vergende) internationale niveau van de drugshandel.[805]

2.4.6 Aanpak lokale drugshandel

Begin jaren tachtig typeerde de Rotterdamse narcoticachef Henk Jansen de bestrijding van de lokale handel in drugs als een vergeten prioriteit.[806] Volgens Jansen kenmerkte deze handel zich door

[794] Blok (2011) en '"Heroïne is een vloek!" – Hoe de opiaat-"epidemie" in Nederland werd bedwongen' (*TvdP*, 2016, nr. 1, p. 6-9).
[795] J.A. Blaauw, 'Een ontwikkelingschets en een toekomstbeeld. Bestrijding handel verdovende middelen een hopeloze zaak?' (*APB*, 1980, nr. 8, p. 171-181).
[796] N.N., 'Parlement en politie. Bestrijding van de handel in verdovende middelen' (*APB*, 1980, nr. 17, p. 424-425).
[797] B. Staal, 'Vrije verstrekking drugs leidt tot marktuitbreiding. Dwangmatige ontwenning als alternatief verdedigbaar' (*APB*, 1985, nr. 4, p. 75-77).
[798] N.N., 'Aanbevelingen uit eindrapport commissie kleine criminaliteit' (*APB*, 1986, nr. 16, p. 360-362).
[799] J.G.F. Massar, 'Druggebruik in Nederland: Sociaal-maatschappelijk probleem?' (*APB*, 1983, nr. 7, p. 162-165).
[800] Van der Torre (2011); Meershoek (in: De Rooy (red.), 2011); Meershoek (2007); Blaauw (2004; 1997); Koring (2000); G. Blok, '"Heroïne is een vloek!" – Hoe de opiaat-"epidemie" in Nederland werd bedwongen' (*TvdP*, 2016, nr. 1, p. 6-9); C.J.C.F. Fijnaut, E.G.M. Nuyten-Edelbroek & J.L.P. Spickenheuer, 'Politiële misdaadbestrijding. De resultaten van 20 jaar onderzoek' (*TvdP*, 1987, nr. 6, p. 256-263); PC2.
[801] B.T. de Koningh, 'Structurele aanpak van lokale drugshandel in Amsterdam' (*APB*, 1984, nr. 26, p. 571-577).
[802] Van der Torre (2006); Koring (2000); AB15.
[803] AB63.
[804] Zie bijvoorbeeld: B.T. de Koningh, 'Structurele aanpak van lokale drugshandel in Amsterdam' (*APB*, 1984, nr. 26, p. 571-577); N.R. Doornbos, 'Facetten van de verslavingsproblematiek. Junkies, methadon en de opiumwet' (*APB*, 1982, nr. 8, p. 186-187).
[805] A. Kuijvenhoven, 'Integratie van het drugsbeleid' (*TvdP*, 1981, nr. 1, p. 10-15).
[806] H.A. Jansen, 'Ervaringsfeiten als bouwstenen voor beleidsherziening. Bestrijding lokale handel in drugs: een vergeten prioriteit?' (*APB*, 1981, nr. 9, p. 203-210).

openlijke en agressieve verkoop van harddrugs, agressie (soms in verbale, soms in dreigende vorm, compleet met messen en andere steekwapens), overlast door rondhangende groepen verslaafden, vernieling (soms met als doel goederen te stelen, soms uit verveling, soms als vergelding voor al te lastig bewonersverzet), criminaliteit (zakkenrollerij, diefstal uit auto's, winkeldiefstal, fietsdiefstal en straatroof) en vervuiling.[807]

Behalve straathandel onderscheidde Jansen twee vormen van handel in panden: de illegale vorm (veelal in een voor afbraak bestemd pand) en de semi-illegale vorm (onder de dekmantel van voorzieningen voor verslaafden).[808] In navolging van zijn chef Jan Blaauw pleitte hij daarom voor mogelijkheden om via bestuurlijke weg dealpanden (horeca- dan wel andere gelegenheden) voor een bepaalde tijd of (bij recidive) definitief te kunnen sluiten.[809] In 1981 stemde de gemeenteraad van Rotterdam in met een wijziging van de Algemene Politie Verordening (APV) die een dergelijke vorm van bestuursdwang mogelijk maakte. Andere steden volgden spoedig dit voorbeeld.[810] Werden drugspanden gesloten en kwamen verslaafden op straat te staan, dan kon het overigens voorkomen dat de gemeenteraad juist daar weer over klaagde.[811]

Hoewel de drugsproblematiek met deze vorm van bestuursdwang en het integraler worden van het lokale drugsbeleid iets minder werd, zaten de narcoticabrigades in een spagaat. Zij voerden een veel tijd en inspanning vergende strijd tegen de georganiseerde drugscriminaliteit. Het was niet genoeg om iemand in verband te brengen met de handel in drugs (voorbereidingshandelingen): het was noodzakelijk om de verdachte te pakken met heroïne want anders had je geen zaak.[812] Daardoor konden de onderzoeken van de narcoticabrigade erg lang duren en werd gebruikgemaakt van opsporingsmethoden (zoals pseudokoop) die enigszins controversieel bleven.[813] Tegelijkertijd moesten zowel de drugsproblematiek (straathandel, bezit van drugs, et cetera) als de eindeloze stroom aangiften als gevolg van de verwervingscriminaliteit (winkeldiefstal, zakkenrollen, autokraak, et cetera) beheersbaar gehouden worden.[814]

Onder druk van de gemeenten moesten de narcoticabrigades meer aandacht schenken aan de lokale drugsproblematiek. Ze beschouwden dat zelf echter niet als hun corebusiness en hadden sowieso niet de capaciteit om zowel de internationale drugshandel als de lokale drugsproblematiek aan te pakken.[815] Het werk begon de narcoticabrigades dan ook over de schoenen te lopen.[816] Hun werk kreeg een lopendebandkarakter: ook dealers en verslaafden met minder dan een gram harddrugs op zak moesten nog altijd worden 'afgewerkt' door de narcoticabrigade.[817] Bij de verslaafden werd dan (in verband met verklaringen tegen dealers) getracht boven te water te krijgen hoe zij aan de drugs

[807] Zie ook: Salome (2017); R. Hoff, 'Gevolgen voor functioneren en organisatie. Politie en het verslavingsprobleem' (*APB*, 1983, nr. 24, p. 546-549); AB13.
[808] H.A. Jansen, 'Ervaringsfeiten als bouwstenen voor beleidsherziening. Bestrijding lokale handel in drugs: een vergeten prioriteit?' (*APB*, 1981, nr. 9, p. 203-210). Zie ook: Van der Torre (2006); Klerks (2000); E.A. Latham, 'Opkomst, institutionalisering en afgang van een drugscene' (*APB*, 1981, nr. 10, p. 232-237).
[809] Blaauw (2004); J.A. Blaauw, 'Een ontwikkelingschets en een toekomstbeeld. Bestrijding handel verdovende middelen een hopeloze zaak?' (*APB*, 1980, nr. 8, p. 171-181).
[810] Zie bijvoorbeeld: I. Berkel-Kikkert, 'Privacy ook van omwonenden in het geding. Sluiten van drugspanden een ingrijpende zaak' (*APB*, 1984, nr. 8, p. 171-174).
[811] AB13.
[812] AB34.
[813] AB15; AB26.
[814] Zie bijvoorbeeld: R. Hoff, 'Gevolgen voor functioneren en organisatie. Politie en het verslavingsprobleem' (*APB*, 1983, nr. 24, p. 546-549).
[815] AB5; AB50; AB54; PC1; PC2.
[816] AB32.
[817] AB32.

kwamen.[818] Los daarvan moest alle inbeslaggenomen drugs via de narcoticabrigade worden vernietigd. Noodgedwongen liet de narcoticabrigade (afhankelijk van de ernst van de zaak) onderzoek naar lokale handel op dat moment al over aan de districtsrecherches.[819]

Een mogelijke oplossing voor dit probleem was dienders uit de uniformdienst in burger laten opereren (een zogeheten burgerpot) en hen de lokale drugsoverlast binnen de perken te laten houden.[820] De Gemeentepolitie Eindhoven kende een dergelijke burgerpot en naarmate het Bureau Bijzondere Opsporingstaken (zie § 1.5.4.2) meer ervaring kreeg in de aanpak van de drugscriminaliteit en zich richtte op de grotere onderzoeken, werd de aanpak van de overlast steeds meer richting deze burgerpot geschoven.[821]

Een andere oplossing (die vanaf midden jaren tachtig in verschillende grote steden opkwam) was het oprichten van speciale (project)teams.[822] Deze teams bestonden uit een combinatie van rechercheurs en politiemensen uit de uniformdienst en de verkeersdienst die tijdelijk voor dit werk werden vrijgemaakt en veelal onder leiding stonden van ervaren (narcotica)rechercheurs. Amsterdam is het bekendste voorbeeld, daar werd de narcoticabrigade gesplitst in twee afdelingen: een afdeling interlokale handel (28 man) en een afdeling lokale handel (38 man).[823] Deze laatste (die bekend kwam te staan als de lokale unit) kreeg tot taak het wegnemen van de overlast door middel van een intensieve bestrijding van de handel in harddrugs en de daarbij behorende randcriminaliteit.

Gezien de slechte ervaringen met de burgerpot van de Warmoesstraat werd er bewust voor gekozen om de lokale unit niet in stukken te hakken en onder de districten te laten vallen.[824] Daarbij bood een groot team meer mogelijkheden dan losse burgerpotkoppels bij de districten. Om de lokale unit te kunnen oprichten zonder dat dit ten koste zou gaan van de capaciteit van de afdeling interlokale handel moesten wel mensen geleverd worden door de districten.[825] Die mensen waren de districten dan anderhalf tot drie jaar kwijt.[826]

Hoewel ze mensen leverden, hadden de districten geen zeggenschap over de lokale unit. Wel konden ze de lokale unit vragen om assistentie en zo zou die bijvoorbeeld worden ingezet bij de aanpak van drugspanden in de Bijlmer.[827] Onder politieke druk was de eerste klus voor de lokale unit echter de Zeedijk. Dit niet alleen omdat de problematiek daar het grootst was, maar ook omdat het bestuur besloten had om de Zeedijk en omgeving een upgrade te geven.[828]

Vóór de komst van de lokale unit beperkte de aanpak van de lokale drugsproblematiek zich veelal tot handhaving van de openbare orde door de uniformdienst.[829] Die beschikte echter niet over de benodigde kennis en kunde om effectief op te treden.[830] Bovendien gingen straathandelaren steeds professioneler werken: ze bouwden een soort celvormige organisatie op bestaande uit wervers,

[818] PC11.
[819] AB 54.
[820] AB24.
[821] AB40; AB44; AB49.
[822] Weijenburg (1996); P.J. Linckens & E.G.M. Nuijten-Edelbroek, 'Ontwikkelingen op het gebied van de politiële criminaliteitsbeheersing: een globale terreinverkenning' (*TvdP*, 1984, nr. 9, p. 353-362). Zie ook: Salome (2017).
[823] Zwart (1999); Van Thijn (in: Fijnaut & Kuijvenhoven (red.), 1985); B.T. de Koningh, 'Structurele aanpak van lokale drugshandel in Amsterdam' (*APB*, 1984, nr. 26, p. 571-577); AB3; AB8; AB34; AB54; AB59; AB62; PC1.
[824] AB3; AB5.
[825] AB3; AB34; AB59; PC1.
[826] AB34.
[827] Van Riessen (2007); AB2.
[828] Van Riessen (2007); AB3; AB8; AB15; AB34.
[829] B.T. de Koningh, 'Structurele aanpak van lokale drugshandel in Amsterdam' (*APB*, 1984, nr. 26, p. 571-577).
[830] AB15; AB34.

loopjongens, geldbewaarders, beheerders van uitermate kleine hoeveelheden drugs, wegers, bevoorraders, uitkijkers, sub-dealers, dealers, et cetera.

Toen de lokale unit begon, was hun dan ook al snel duidelijk dat een projectmatige aanpak nodig zou zijn.[831] Die diende zich te richten op de gehele keten en uit te gaan van een tactiek van korte klappen. De afdeling werd verdeeld in teams die zelfstandig konden opereren en de niet-rechercheurs kregen een aanvullende opleiding voor het maken van processen-verbaal, verhoortechnieken, volgen, inzicht in onrechtmatig verkregen bewijs, werken met informanten, et cetera.[832]

Hoewel arbeidsintensiever dan de inzet van pseudokopers was de aanpak die de lokale unit hanteerde vrij simpel en ook in steden als Rotterdam, Arnhem en Eindhoven zou deze worden gevolgd.[833] Nadat op basis van klachten of andere informatie een pand of straatdealer was geselecteerd, diende geobserveerd te worden om inzicht te krijgen in de organisatie.[834] Omdat de capaciteit van de observatieteams beperkt was, moest de lokale unit (net als eerder de afdeling internationale handel) met vallen en opstaan haar eigen observatie doen.

Er werd gevolgd, getapt en plaatsen waar gedeald werd, werden betreden om informatie te verzamelen.[835] Zo nodig werd, onder het mom van werkzaamheden, zelfs de straat opgebroken. Wanneer er genoeg informatie was, werden klanten 'geschept' om verklaringen af te leggen. Boden de verklaringen genoeg bewijs dan werd de dealer opgepakt of werd een inval gedaan en werd proces-verbaal opgemaakt.[836]

Een minpunt van deze aanpak was de manier waarop omgegaan werd met verslaafden. Die werden alleen maar opgepakt om een verklaring af te leggen en verder niet vervolgd.[837] Daarmee werd feitelijk misbruik gemaakt van het strafrecht. Omdat ze er belang bij hadden om zo snel mogelijk weer vrijgelaten te worden (om weer op zoek te kunnen gaan naar drugs), hadden verslaafden bovendien oneigenlijke redenen om hun mond open te doen.[838]

De aanpak was echter succesvol: op grond van verklaringen van verslaafden werden vele dealers – zonder dat ze bij hun arrestatie een gram heroïne op zak hadden – voor enkele jaren opgesloten.[839] In combinatie met het opknappen van de buurt leidde deze aanpak tot zowel een afname als een verspreiding van de problematiek.[840] Mede als gevolg van de opkomst van de Turkse drugscriminelen verschoof in Amsterdam een deel van de handel bijvoorbeeld richting het Mercatorplein in West en het Beukenplein in Oost.[841] Per saldo resulteerden de inspanningen van de lokale unit erin dat de stad weer leefbaar werd.[842]

---

[831] AB3; AB15; AB34.
[832] Zie ook: AB59.
[833] H.A. Jansen, 'Ervaringsfeiten als bouwstenen voor beleidsherziening. Bestrijding lokale handel in drugs: een vergeten prioriteit?' (*APB*, 1981, nr. 9, p. 203-210); AB8; AB15; AB19; AB40; AB50; AB54; AB56; AB59.
[834] AB3.
[835] AB34.
[836] AB3; AB15.
[837] AB3.
[838] F. van Gemert, 'Zegen of kwaal? Een vergelijkend onderzoek. Infiltranten en informanten in drugsscene' (*APB*, 1988, nr. 22, p. 507-511); AB3.
[839] AB15; AB34.
[840] Van Thijn (in: Fijnaut & Kuijvenhoven (red.), 1985); AB3; AB15; AB59; AB62. Zie ook: E.J. van der Torre, 'Grootstedelijk drugsbeleid. Harddrugs in Rotterdam en softdrugs in Amsterdam: 1993-1996' (*TvdP*, 1998, nr. 3, p. 10-15).
[841] Meershoek (in: De Rooy (red.), 2011); Van Riessen (2007); Van der Torre (2006); AB54.
[842] AB54.

Niettemin was er ook kritiek: tegenstanders wezen er bijvoorbeeld op dat alleen kleine dealers werden gepakt.[843] Aangezien het de verslaafden meer moeite en meer geld zou gaan kosten om drugs te bemachtigen, zou de inzet van de lokale unit bovendien leiden tot meer diefstallen. Verder werd gevreesd voor verplaatsingseffecten naar andere delen van de stad. Dit alles was zonder meer het geval, maar een deel van de verslaafden (en daarmee ook een deel van de dealers) ging terug naar de eigen woonplaats, waarmee de aanpak dus wel degelijk leidde tot een vermindering van de problematiek in Amsterdam.[844]

In Rotterdam werd geen apart team opgericht maar kregen de bestaande ploegen – de narcoticabrigade was verdeeld in ploegen met een min of meer eigen specialisatie (bijvoorbeeld Surinaamse dealers) – bij toerbeurt de taak om de lokale drugsproblematiek aan te pakken.[845] De (zogeheten lokale) ploeg die aan de beurt was, werd dan versterkt met vier of vijf geüniformeerde dienders die daartoe bij de narcoticabrigade gedetacheerd waren.[846] De werkwijze was verder vergelijkbaar met die in Amsterdam en ook hier werden de verschillende werkzaamheden (zoals observatie) zelf gedaan.

Een andere parallel was dat ook in Rotterdam het probleem zich verder verspreidde over de stad.[847] Dit leidde tot overbelasting van concentratiepunten van drugsgebruikers zoals het centraal station en winkelcentra.[848] Van de nood werd daarop een deugd gemaakt: getracht werd deze concentratiepunten te managen.[849] De bedoeling was om de met het drugsgebruik samenhangende verwervingscriminaliteit en overlast zo veel mogelijk beperkt te houden en te beheersen zonder dat dit leidde tot verschuiving van het probleem.[850] Daarbij werd echter geen rekening gehouden met de autonome dynamiek van een grote open drugsscene en uit dit beheersingsmodel zou uiteindelijk *Perron Nul* voortvloeien (zie § 3.5.2).[851]

In Arnhem lag de bestrijding van de overlast aanvankelijk bij de afdeling DruWa (drugs en wapens).[852] Omdat de capaciteit van deze afdeling beperkt was, hanteerde ook die de tactiek van korte klappen.[853] Niet dat die tactiek veel zoden aan de dijk zette: was de ene dealer opgepakt dan stond de andere bijkans al klaar om het werk over te nemen. Hoewel de betrokken dienders het werk leuk vonden (‘cowboys en indianen’), was het dan ook dweilen met de kraan open en als er al zicht was op grotere dealers, dan ontbrak de tijd om er wat aan te doen.[854]

Nadat begin jaren tachtig de aanpak van vuurwapens al naar de afdeling bijzondere wetten was gegaan, werd binnen de afdeling verdovende middelen een splitsing aangebracht in een team dat zich richtte op de overlast en lokale handel en een team dat zich specialiseerde in de grotere

[843] P.J. Linckens & E.G.M. Nuijten-Edelbroek, ‘Ontwikkelingen op het gebied van de politiële criminaliteitsbeheersing: een globale terreinverkenning’ (*TvdP*, 1984, nr. 9, p. 353-362).
[844] AB34.
[845] Zie onder meer: G. Korteland & T. Reitsma, ‘Het Rotterdamse DRC-project. Pragmatische aanpak drugsproblematiek’ (APB, 1987, nr. 26, p. 603-606); AB13; AB22; AB26; AB30; AB33.
[846] AB26; AB32; AB33.
[847] AB3; AB15; PC2.
[848] G. Korteland & T. Reitsma, ‘Het Rotterdamse DRC-project. Pragmatische aanpak drugsproblematiek’ (*APB*, 1987, nr. 26, p. 603-606).
[849] Weijenburg (1996).
[850] Zie ook: Van der Torre (2011).
[851] Van der Torre (1999); E.J. van der Torre, ‘Grootstedelijk drugsbeleid. Harddrugs in Rotterdam en softdrugs in Amsterdam: 1993-1996’ (*TvdP*, 1998, nr. 3, p. 10-15).
[852] AB50.
[853] AB50.
[854] AB19.

drugshandel.[855] Toen de problemen bleven groeien, kreeg het overlastteam (net als in Amsterdam en Rotterdam) versterking vanuit de uniformdienst en hoe meer succes het overlastteam boekte, hoe meer hun werk (net als in Amsterdam) op het werkterrein van de collega's kwam die zich bezighielden met de internationale handel.[856]

Binnen de afdelingen verdovende middelen werd in deze periode dus een scheiding van werkvelden aangebracht en kon de lokale drugsproblematiek eindelijk beheersbaar worden gemaakt. Zonder de hulp vanuit de uniformdienst zou dat echter niet mogelijk zijn geweest. Dit bood bovendien een onvoorzien voordeel: toen voldoende mensen uit de uniformdienst ervaring hadden opgedaan met de aanpak van de lokale drugsproblematiek, de aanpak was gedeeld met de districten en de wijkteams eenmaal goed op gang gekomen waren, werd in Amsterdam en Rotterdam dit werk afgestoten naar de districten.[857] Deels gebeurde dit onder verwijzing naar de nota *Samenleving en criminaliteit* ('kleine criminaliteit hoort bij de uniformdienst'), deels was dit een gevolg van bezuinigingen. Bij de districten kwam dit werk terecht bij een burgerpot dan wel bij speciale 'dope teams', of het werd een taak voor de uniformdienst.[858]

2.4.7 Selectieve aandacht

Een boeiende parallel tussen de opkomst van speciale overlastteams en de aanpak van de Chinese criminele groeperingen is dat pas toen de situatie uit de hand begon te lopen en de ernst van de situatie doordrong tot het bestuur er ruimte werd gecreëerd voor een onorthodoxe aanpak. Zo moesten er eerst de nodige doden vallen in de onderlinge strijd tussen de Chinese triades voordat de autoriteiten bereid waren de signalen vanuit de recherche serieus te nemen.

Tegelijkertijd werden de ogen juist gesloten voor het feit dat met de opkomst van de coffeeshops de normalisering van softdrugs een ongewenste richting op ging en drugscriminelen daarmee over een commercieel afzetkanaal beschikten. Ook waren de autoriteiten doof voor signalen vanuit de recherche dat de (veelal Nederlandse) criminelen die zich bezighielden met softdrugs zonder al te veel problemen heel veel geld verdienden en zich een criminele machtspositie verwierven.[859] Tegen de tijd dat signalen hierover vanuit de politie eindelijk serieus werden genomen (zie § 2.5), waren deze criminelen al bezig hun geld te investeren in eigen land en was er in toenemende mate sprake van vermenging met de bovenwereld.[860]

Behalve dat softdrugs niet als een probleem werden gezien, moest de aanpak van cannabis ook nog eens concurreren met die van cocaïne. Net als heroïne kent cocaïne een internationale dimensie die het niet makkelijk maakt om snelle successen te scoren. Een geluk bij een ongeluk: toen de directe aanpak van de lokale drugsproblematiek anders georganiseerd werd, konden de narcoticabrigades zich concentreren op de internationale onderzoeken naar heroïne en cocaïne in plaats van op de onderkant van de drugsmarkt.[861]

Die andere aanpak van de lokale drugsproblematiek was hoog nodig. Tot dan toe was het dweilen met de kraan open: het kostte veel tijd, de handel werd vrijwel gelijk overgenomen door iemand

[855] AB50; PC12.
[856] AB8; AB34.
[857] Zwart (1999); AB13; AB26; AB32; AB34; AB59; PC2.
[858] Koring (2000); Korf & Verbraeck (1993).
[859] Middelburg (2003); Klerks (2000); Zwart (1999); Weijenburg (1996); J. de Vlieger, 'Gastcolumn – Coffeeshop' (*APB*, 2011, nr. 7, p. 7); AB8; AB14; AB17; AB24; AB29; AB34; AB38; AB42; AB49; AB53; AB58; PC2.
[860] Salome (2017); Weijenburg (1996); AB49.
[861] AB19; AB29. Zie ook: AB56.

anders, het leidde doorgaans niet tot de top van de criminele organisatie en de dealers kwamen regelmatig eerder vrij dan de politie hoopte.[862] Met de introductie van gecombineerde teams van rechercheurs en politiemensen uit de uniformdienst lukte het de politie eindelijk om een vuist te maken.

De komst van gecombineerde teams was een gevolg van een verandering van het lokale drugsbeleid. Gemeentebesturen begonnen eindelijk in te zien dat de problemen te groot aan het worden waren. Behalve dat er een meer integraal drugsbeleid kwam, werd van de politie meer inzet op de lokale problematiek verlangd en dat leidde tot de opkomst van speciale teams. Ook hier zien we dus dat effectieve maatregelen alleen mogelijk worden gemaakt wanneer de bestuurlijke nood hoog genoeg is.[863] En tot die tijd is de kans op Dirty Harry-problemen levensgroot aanwezig.

[862] AB19.
[863] Vergelijk: Van der Torre (2006).

2.5 Georganiseerde criminaliteit op de agenda

'De nota *Samenleving en criminaliteit* vormde een steun in de rug voor de recherche. Helaas zou de invloed van *Politie in verandering* en de daarbij behorende focus op wijkgericht werken groter blijken te zijn.'

oud-commissaris Kees Sietsma (interview 2014)

De selectieve aandacht voor de drugsproblematiek kent vele verklaringen. Feit blijft dat de autoriteiten daarmee omstandigheden creëren waarin rechercheurs zich gedwongen kunnen voelen gebruik te maken van ongeoorloofde middelen (het Dirty Harry-probleem): zie de affaire-Warmoesstraat en de affaire-Toorenaar. Wat dat betreft kunnen de keuzes die autoriteiten maken ten aanzien van de bestrijding van de (drugs)criminaliteit onvoorziene consequenties hebben.

In deze periode betrof één van die keuzes een herbezinning op de verantwoordelijkheid voor de bestrijding van de criminaliteit. Criminaliteitsbestrijding werd niet langer gezien als iets wat exclusief was voorbehouden aan de justitiële politie en er werd afgestapt van een puur strafrechtelijke benadering.[864] Dat had op zich wel voordelen, want het ging niet goed met de recherche.[865] Terwijl de criminaliteit maar bleef toenemen, daalden namelijk de ophelderingspercentages en werden bekende daders onvoldoende aangepakt.[866] De keerzijde was dat er getornd werd aan de status van de recherche.[867] In lijn met de rapporten *Politie in verandering* (1977) en *Sterkte van de politie* (1979) van de Projectgroep Organisatie Structuren (POS) had de recherche het alleenrecht op opsporingsactiviteiten verloren. Mensen uit de uniformdienst werden samen met rechercheurs ingezet in speciale projectteams of wijkteams.[868]

Wat was nu nog de meerwaarde van de recherche? Het antwoord werd gevonden in de aandacht voor zwaardere vormen van criminaliteit (§ 2.5.1).[869] Doordat de recherche nauwelijks aandacht meer hoefde te besteden aan de veelvoorkomende criminaliteit bleef er tijd over voor de aanpak van de zware en georganiseerde criminaliteit en groeide het inzicht in deze vormen van criminaliteit.[870] Wel was het vooralsnog alleen de recherche die zich er druk om maakte.[871]

Met de nota *Samenleving en criminaliteit* (1985) – het antwoord van de regering op het interimrapport van de Commissie Kleine Criminaliteit (1984) – begon dat te veranderden (§ 2.5.2). Het onderwerp georganiseerde criminaliteit kwam op de politieke agenda te staan en dat betekende een steun in de rug voor de recherche. Daarnaast werd met deze nota de basis gelegd voor het

[864] H.A. Jansen, 'Project criminaliteitsbeheersing Rijnmond' (*Modus*, 1992, nr. 2, p. 8-10).
[865] Zie bijvoorbeeld: C. Hogenhuis & A. Kuijvenhoven, 'Het congres "De recherche onder de loupe" eenheid en verscheidenheid' (*TvdP*, 1985, nr 3, p. 128-134); C.J.C.F. Fijnaut, 'Over de toekomst van het politie-onderzoek in Nederland' (*TvdP*, 1984, nr. 6, p. 271-278); H.J. Heijboer, 'Recherche en wijkteam' (*TvdP*, 1984, nr. 11, p. 515-517).
[866] P.J. Linckens & E.G.M. Nuijten-Edelbroek, 'Ontwikkelingen op het gebied van de politiële criminaliteitsbeheersing: een globale terreinverkenning' (*TvdP*, 1984, nr. 9, p. 353-362).
[867] AB64.
[868] Zie bijvoorbeeld: P.J. Linckens & E.G.M. Nuijten-Edelbroek, 'Ontwikkelingen op het gebied van de politiële criminaliteitsbeheersing: een globale terreinverkenning' (*TvdP*, 1984, nr. 9, p. 353-362); E.G.M. Nuyten-Edelbroek, 'Projectmatig rechercheren: een evaluatie van een recherche-project (1)' (*TvdP*, 1980, nr. 7/8, p. 329-336).
[869] AB17; AB44.
[870] AB28.
[871] Vergelijk: AB1.

integraal veiligheidsdenken: de overtuiging dat de politie niet als enige verantwoordelijk kon zijn voor de bestrijding van de criminaliteit.[872]

De nota *Samenleving en criminaliteit* was voor enkele voortrekkers op opsporingsgebied aanleiding om de Nederlandse recherche van een impuls te voorzien (§ 2.5.3). De aandacht die er met deze nota was gekomen voor de aanpak van de georganiseerde criminaliteit en de uitspraak dat deze vorm van criminaliteit vroeg om een strafrechtelijke aanpak, bood de recherche een kans de eigen agenda te bepalen. Het door hen georganiseerde congres *De recherche onder de loupe* (1985) richtte zich dan ook op innovatie in de opsporing.

Tegelijkertijd werd tijdens dit congres gesignaleerd dat het onderwerp georganiseerde criminaliteit dringend aan onderzoek en specificatie toe was (§ 2.5.4). Het was weliswaar als onderwerp benoemd in de nota *Samenleving en criminaliteit* en de regering beloofde maatregelen, maar waar ging het nu precies over?[873] Het antwoord zou boven water komen dankzij een recente innovatie: misdaadanalyse.[874] Deze uit het buitenland geïmporteerde innovatie bracht informatie die verspreid was over de politieorganisatie bij elkaar waardoor een totaaloverzicht ontstond waarmee de politie voor het eerst de aard, ernst en omvang van de georganiseerde criminaliteit kon aantonen.[875]

De eerste analyse werd uitgevoerd in Amsterdam en resulteerde in een rapport waarin de schijnwerpers werden gezet op enkele grote criminele organisaties. De uitkomsten waren een dusdanige eyeopener dat het thema georganiseerde criminaliteit definitief op de politieke agenda belandde. Men realiseerde zich dat deze vorm van criminaliteit op een ander niveau moest worden aangepakt dan tot dan toe gebruikelijk (§ 2.5.5). De bestaande oplossingen voldeden niet, want de meeste politiekorpsen waren te klein en onvoldoende toegerust om de (veelal internationaal opererende) criminele groepen aan te pakken.[876] Daarnaast werd de regionale samenwerking te veel gehinderd door de beperkingen van het verbrokkelde politiebestel. Er moest dus gezocht worden naar een nieuwe vorm van samenwerking binnen de recherche.[877]

2.5.1 Ontwikkeling in denken

In 1974 was Jan Blaauw de eerste die in de politiebladen aandacht vroeg voor het onderwerp georganiseerde criminaliteit in Nederland.[878] Daaronder verstond hij internationale misdaad die zich onder andere richtte op de handel in verdovende middelen, diefstal van vrachtauto's of containers compleet met lading, diefstal van textiel en elektronische apparatuur, autodiefstallen, overvallen en afpersing en illegale jeneverstokerijen.

Onder invloed van de groei van de grootschalige drugshandel en de organisatie van het illegale gokken kreeg het debat over georganiseerde criminaliteit een paar jaar later een nieuwe impuls.[879] Opnieuw was het Blaauw die aan de bel trok en deze keer ging hij nader in op de dreiging die van de

[872] Zie bijvoorbeeld: E. van Harmelen, 'Grensverleggende recherche, een optimistisch congres!' (*TvdP*, 1989, nr. 12, p. 538-542); N.H.E. van Helten, 'Samen misdaad beheersen' (*TvdP*, 1988, nr. 1, p. 26-29).
[873] Fijnaut (in: Fijnaut & Kuijvenhoven (red.), 1985); Sietsma (in: Fijnaut & Kuijvenhoven (red.), 1985); AB15.
[874] Klerks (2000); AB28.
[875] P. Minnebo, 'Tien jaar misdaadanalyse in Nederland. Hoog tijd voor onderzoek naar hogere kwaliteit' (*APB*, 1997, nr. 15, p. 14-16).
[876] Straver (in: Blonk et al. (red.), 1990); J.M. Nelen, 'De recherche in Nederland: regionale en bovenregionale voorzieningen in beeld', (*TvdP*, 2002, nr. 1/2, p. 4-10); J. Wilzing, 'Georganiseerde misdaad met nieuw elan aangepakt' (*TvdP*, 2001, nr. 9, p. 34-38).
[877] Nelen (in: Muller et al. (red.), 2010); Van Baarle (in: Fijnaut & Heijder (red.), 1989).
[878] Blaauw (2004); AB30.
[879] Salome (2017); Fijnaut (2007).

georganiseerde drugscriminaliteit uitging.[880] Hij vreesde dat de drugsyndicaten via belangen in de gokwereld, de illegale vuurwapenhandel, de prostitutie en de witte boordencriminaliteit onze samenleving zouden gaan beheersen. Verder wees Blaauw op infiltratiepogingen in het overheidsapparaat in het algemeen en pogingen politie- en douaneambtenaren te corrumperen in het bijzonder.

Wat betreft te nemen maatregelen pleitte Blaauw onder meer voor het invoeren een samenspanningsartikel, het financieel aanpakken van drugshandelaren en levenslange gevangenisstraf voor hen die zich meermaals schuldig maakten aan invoer van drugs.[881] Het pleidooi van Blaauw riep zowel positieve als negatieve reacties op. Sietsma steunde de oproep tot het invoeren van een samenzweringsartikel (*conspiracy*) en onderbouwde dit met enkele voorbeelden van internationale drugszaken.[882] De staatssecretaris van Justitie meende echter dat rechtszekerheid voor individuele burgers een samenspanningsartikel in de weg stond.[883] Verder meende hij dat verbeurdverklaring weliswaar lastig te bewijzen was, maar wettelijk al wel mogelijk was en dat de maximumstraf van twaalf jaar niet als een knellende bovengrens werd ervaren.

Enkele jaren later waren de inzichten bij Justitie veranderd en werd een wijziging van de Opiumwet voorgesteld waarbij als zelfstandig misdrijf strafbaar zou worden gesteld 'die handelingen die de handel in heroïne of andere drugs met een onaanvaardbaar risico voorbereiden of bevorderen'.[884] In plaats van een meer algemeen geformuleerd samenspanningsbepaling koos de regering daarmee voor concretisering in de vorm van méér specificeerbare gedragingen. In 1985 trad deze wijziging van de Opiumwet in werking, waarbij de Nederlandse justitie tevens meer bevoegdheden kreeg tot het vervolgen van personen die in het buitenland handelingen verrichtten die in- of uitvoer van harddrugs voorbereidden of bevorderden.[885]

Hoewel de wetgeving in het kader van de aanpak van de drugscriminaliteit op specifieke punten werd aangepast, was er nog steeds geen sprake van een breed debat over georganiseerde criminaliteit. Weliswaar kreeg de recherche steeds meer inzicht in de aard, ernst en omvang van de georganiseerde criminaliteit; bij het ontbreken van een definitie en harde onderbouwing kwam een breder bewustzijn niet van de grond en bleef het hangen bij de recherches in de grote steden.[886] Voortrekkers op recherchegebied als Cyrille Fijnaut en Jan Blaauw vroegen aandacht voor het onderwerp maar waren als roependen in de woestijn.[887] Gemeenten toonden weinig belangstelling voor het onderwerp en het OM hield zich er nog niet mee bezig.[888]

[880] J.A. Blaauw, 'Een ontwikkelingschets en een toekomstbeeld. Bestrijding handel verdovende middelen een hopeloze zaak?' (*APB*, 1980, nr. 8, p. 171-181).
[881] Idem.
[882] K.J.H.H. Sietsma, 'Een ontwikkelingsschets en een discussiebijdrage. Bestrijding handel in verdovende middelen: een andere benadering' (*APB*, 1980, nr. 17, p. 411-422).
[883] N.N., 'Parlement en politie. Bestrijding van de handel in verdovende middelen' (*APB*, 1980, nr. 17, p. 424-425).
[884] Stafbureau Voorlichting Ministerie van Justitie, 'Wetsontwerp wijziging Opiumwet ingediend' (*APB*, 1983, nr. 15, p. 343).
[885] Weijenburg (1996); Ulrich (1986); M.A.A. van Capelle, 'Het Nederlandse drugsbeleid in hoofdlijnen' (*APB*, 1988, nr. 13, p. 291-296); N.N., '"Grote jongens" van handel in harddrugs worden aangepakt' (*APB*, 1985, nr. 22, p. 520).
[886] E. van Harmelen, 'Geen behoefte aan "gerechtelijke" politie' (*TvdP*, 1990, nr. 3, p. 117-121).
[887] Klerks (2000); AB1; AB29.
[888] AB5; AB24.

2.5.2 Nota *Samenleving en criminaliteit*

Met de nota *Samenleving en criminaliteit* (1985), een beleidsplan ter verbetering van de handhaving van de rechtsorde en tevens reactie op het interim-rapport van de commissie-Roethof, begon dat te veranderen.[889] In deze nota werd een onderscheid gemaakt tussen kleine criminaliteit en de zwaardere vormen van criminaliteit en dat leidde tot een herbezinning op de criminaliteitsbestrijding.[890] Ten aanzien van de kleine criminaliteit werd in de nota gehamerd op het belang van een geïntegreerde aanpak.[891] Strafrecht en meer politie waren niet het antwoord; er moest wat gedaan worden aan de oorzaken van criminaliteit.[892] Daartoe werd het begrip bestuurlijke preventie geïntroduceerd en kwamen er op lokaal niveau geïntegreerde beleidsplannen ter bestrijding van de kleine criminaliteit.[893] In diverse regio's werden bestuurlijke bureaus opgericht die invulling moesten gaan geven aan de bestuurlijke medeverantwoordelijkheid voor veiligheid.[894]

De aandacht in de nota *Samenleving en criminaliteit* ging echter vooral uit naar de bestrijding van zware en georganiseerde vormen van criminaliteit.[895] Anders dan de kleine criminaliteit werd de aanpak hiervan gezien als taak die vooral bij politie en justitie thuishoorde – maar dan wel vanuit een zuiver strafrechtelijke/repressieve benadering.[896] In de nota werd de ambitie uitgesproken de georganiseerde misdaad, waaronder de handel in harddrugs, krachtiger aan te pakken. Zo werd gedacht aan het aanpassen van de Opiumwet om voorbereidingshandelingen strafbaar te laten zijn. Verder zou de bovenlokale samenwerking bij de bestrijding van de zware criminaliteit worden uitgebreid, werd gepleit voor de oprichting van regionale criminele inlichtingendiensten, afdelingen misdaadanalyse en de verbreiding van de regionale herkenningsdiensten.[897] Bij de CRI zou eveneens een afdeling misdaadanalyse worden opgericht en verder zou de CRI een coördinatiepunt worden voor de technische voorzieningen voor tactisch onderzoek. Dat alles verwachtte men binnen het bestaande bestel te kunnen realiseren.[898]

Een direct gevolg van de scheiding die werd aangebracht tussen de verschillende soorten criminaliteit, was dat recherchechefs in de grote steden zich gesteund voelden in hun beleid om de aanpak van de drugsoverlast en randcriminaliteit over te laten aan de geüniformeerde dienst.[899] Die overdracht van taken was al begonnen met het opstarten van gemengde projectteams (zoals de lokale ploeg in Rotterdam en de lokale unit in Amsterdam) maar kreeg met *Samenleving en criminaliteit* een extra impuls.[900] In *Samenleving en criminaliteit* werd namelijk óók gepleit voor

[889] Salome (2017).
[890] Fijnaut (2007); Van Baarle (in: Fijnaut & Heijder (red.), 1989); Pinckaers (in: Fijnaut & Heijder (red.), 1989); N.N., 'Criminaliteitsplan: onderscheid tussen kleine en zware criminaliteit' (*APB*, 1985, nr. 13, p. 303-306).
[891] C.J.C.F. Fijnaut, E.G.M. Nuyten-Edelbroek & J.L.P. Spickenheuer, 'Politiële misdaadbestrijding. De resultaten van 20 jaar onderzoek' (*TvdP*, 1987, nr. 6, p. 256-263). Zie ook: Van Reenen (2016); Jansen (in: Kop et al. (red.), 2012).
[892] M.A. Straver, 'Gebiedsgebonden politiezorg. Lessen voor de toekomst' (*TvdP*, 2001, nr. 9, p. 22-24, 31-33).
[893] Meershoek (in: De Rooy (red.), 2011); Projectgroep Visie op de politiefunctie (2005); N.N., 'Criminaliteitsplan: onderscheid tussen kleine en zware criminaliteit' (*APB*, 1985, nr. 13, p. 303-306).
[894] Jansen (in: Kop et al. (red.), 2012).
[895] Jansen & Gorissen (in: Boels (red.), 2013); Klerks (2000); W. Broer & C.D. van der Vijver, 'Wat is er loos aan de kritiek' (*APB*, 1985, nr. 26, p. 619-622).
[896] Blom (2008); Fijnaut (2007); Van Baarle (in: Fijnaut & Heijder (red.), 1989); N.N., 'Criminaliteitsplan: onderscheid tussen kleine en zware criminaliteit' (*APB*, 1985, nr. 13, p. 303-306).
[897] Zie ook: Blaauw (1997); J. Wilzing, 'Kanttekeningen bij criminaliteitsbestrijding' (*APB*, 1992, nr. 19, p. 7); Van Baarle (in: Fijnaut & Heijder (red.), 1989); J.C.M. Couzijn, 'Misdaadanalyse en strategiebepaling' (*TvdP*, 1989, nr. 7, p. 326-331); Fijnaut (in: Fijnaut & Kuijvenhoven (red.), 1985).
[898] Fijnaut (2007).
[899] Meershoek (2007); AB5.
[900] AB17.

versterking van de opsporing in de wijkteams, zodat de centrale recherche meer aandacht kon besteden aan het grotere werk.[901]

2.5.3 De recherche onder de loep

De nota *Samenleving en criminaliteit* was voor de recherche dan ook een belangrijke steun in de rug.[902] Ze verscheen in een tijd waarin de recherche in verval was geraakt: opsporingstaken waren of werden overgeheveld van de recherche naar de geüniformeerde dienst en in plaats dat die taken bij de recherche werden ondergebracht, richtten de bijzondere opsporingsdiensten eigen recherche-eenheden op.[903] De nieuwe generatie politiechefs had bovendien geen interesse in het rechercheproces.[904] Ervaring bij de recherche werd niet langer als een pre gezien en het werd steeds moeilijker om carrière te maken binnen de recherche.

Dat de nota *Samenleving en criminaliteit* met haar aandacht voor de zware en georganiseerde criminaliteit de schijnwerpers zette op de recherche was dan ook een welkome afwisseling. Dat deze nota gunstig was voor de recherche mag overigens geen verrassing heten: recherchemensen als Jan Wilzing, Kees Sietsma en Cyrille Fijnaut hadden immers input geleverd.[905] In een poging het debat over de recherche nieuw leven in te blazen, organiseerden enkele 'verontrusten' (onder wie Fijnaut, Sietsma en Wilzing) in oktober 1985 het congres *De recherche onder de loupe*.[906] Deze 'tegenhanger' van *Politie in verandering* richtte zich op de positie van de recherche in het politiebestel en een belangrijk thema was vernieuwing in de opsporing.[907]

Gastheer voor het congres was de Rechercheschool in Zutphen. Nadat met de recherche-basiscursus de nodige energie was gestoken in de veelvoorkomende criminaliteit verlegde de Rechercheschool gaandeweg de aandacht naar de bestrijding van de zware vormen van criminaliteit.[908] Onder het bewind van directeur Jan Wilzing (1985-1989) organiseerde de Rechercheschool de nodige bijeenkomsten gericht op dat thema en werd ingezet op het delen van nieuwe methoden.[909] Een van eerste bijeenkomsten die Wilzing organiseerde was het congres *De recherche onder de loupe*. Aan dit congres namen recherchechefs, andere politiefunctionarissen en vertegenwoordigers van onder meer het OM deel.

Tijdens het congres werd ingegaan op de tegenwind die de recherche ondervond. Een algemene oorzaak was volgens de aanwezigen de afstand tussen de recherche en de andere diensten: zij die op dat moment bij de politie een algemene managementfunctie vervulden (zoals de auteurs van *Politie in verandering*), hadden vaak geen ervaring in een specialisme, terwijl voor leidinggevenden bij de recherche nogal eens gold dat zij juist algemene managementervaring misten.[910] Daarnaast had de recherche te maken met problemen op gebieden als opleiding, kennis, loopbaanbeleid, management, ontwikkeling van hulpmiddelen, beleidsvorming, specialisatie, ondersteuning,

---

[901] PC13.
[902] AB5.
[903] C.J. Wiebrens, 'De kwaliteit van het rechercheproces. De klassieke speurder dreigt te verdwijnen' (*APB*, 1994, nr. 24, p. 4-6).
[904] AB52.
[905] Zie onder meer: AB5; AB29.
[906] Organisatiecomité (in: Fijnaut & Kuijvenhoven (red.), 1985).
[907] Fijnaut (2007); Meershoek (2007); Organisatiecomité (in: Fijnaut & Kuijvenhoven (red.), 1985); AB5; AB31.
[908] Blonk (in: Fijnaut & Heijder (red.), 1989); A. Huizing, 'Jubilerende Rechercheschool heeft wind in de zeilen' (*RPM*, 1987, nr. 4, p. 17-18).
[909] Blonk (in: Fijnaut & Heijder (red.), 1989); AB29.
[910] Wiarda (in: Fijnaut & Kuijvenhoven (red.), 1985); N.N., '"De recherche onder de loupe": plaats en effectiviteit in discussie' (*APB*, 1985, nr. 24, p. 555-560).

middelen, menskracht en bevoegdheden.[911] In het licht van de professionalisering van de misdaadscene moest het antwoord vooral vanuit de recherche zelf komen: de Nederlandse recherche diende haar eigen professionalisme te ontwikkelen.[912]

Rapporten als *Politie in verandering* (1977), het interim-rapport van de commissie-Roethof over kleine criminaliteit (1984) en de nota *Samenleving en criminaliteit* (1985) werden uiteraard ook besproken. Zowel de noodzaak van overheveling van opsporingstaken naar de geüniformeerde dienst als het uitgangspunt dat criminaliteitsbestrijding geen exclusieve taak was voor de politie werden algemeen onderschreven.[913] Zo waren de congresgangers het erover eens dat de kleine (of 'lichte') criminaliteit onderwerp diende te zijn van een maatschappelijke aanpak terwijl de zware criminaliteit als het exclusieve domein van OM en recherche diende te worden beschouwd. Een en ander werd een paar jaar later tijdens het congres *Grensverleggende recherche* (1989) nog eens bevestigd: de veelvoorkomende criminaliteit was een vast taakgebied geworden van de algemene politiedienst en de recherche moest zich (dus) focussen op de zware en gecompliceerde criminaliteit.[914]

Hoewel bij overheveling van opsporingstaken naar de geüniformeerde dienst een zekere mate van generale taakstelling en despecialisatie hoorde, bleek met name dit laatste een gevoelig onderwerp. Zo was er kritiek op hen die despecialisatie zagen als oplossing voor alle problemen; goed recherchewerk vereiste volgens de aanwezigen vakkennis, ervaring en persoonlijke geschiktheid.[915] Sietsma achtte het daarom zinvol om te komen tot bezinning op de vraag welke vormen van criminaliteit nu nog door de recherche als specialisme behandeld moesten worden. Tegelijkertijd waarschuwde hij dat de balans inmiddels al te ver was doorgeslagen richting despecialisatie. De Utrechtse hoofdcommissaris Jan Wiarda, een van de auteurs van *Politie in verandering*, stelde daar tegenover dat criminaliteitszorg de kern van de algemene politiefunctie diende te zijn en dat daarin geen executief specialisme paste. Specialistische eenheden dienden in zijn ogen slechts datgene te behandelen dat aan een aantal criteria beantwoordde: schaarse knowhow, toepassing van bijzondere hulpmiddelen en de organisatiegraad van de daders.[916]

Het OM diende zorg te dragen voor de rechtmatigheid van het recherchewerk, alsmede de vaststelling van de omvang van het onderzoek met het oog op de bewijsvoering.[917] Daartoe was wel een omslag nodig bij het OM: behalve dat het OM weinig invloed op het beheer van de recherche had, viel het met het gezag over de opsporing op dat moment tegen. Er ging medio jaren tachtig van het OM nog steeds geen sturing uit op de opsporing: in de praktijk handelde de recherche nog immer autonoom.[918] Officieren van justitie konden zich dan ook niet aan de indruk onttrekken dat de politie hun slechts een brievenbusfunctie toedichtte voor incidentele gevallen (huiszoeking, telefoontap, et cetera).[919] Daartoe aangezet door de procureurs-generaal probeerden zij meer inhoud te geven aan

[911] C. Hogenhuis & A. Kuijvenhoven, 'Het congres "De recherche onder de loupe" eenheid en verscheidenheid' (*TvdP*, 1986, nr. 3, p. 128-134); N.N., '"De recherche onder de loupe": plaats en effectiviteit in discussie' (*APB*, 1985, nr. 24, p. 555-560).
[912] Sietsma (in: Fijnaut & Kuijvenhoven (red.), 1985); AB52; PC1.
[913] E.L.A.M. de Kerf, 'De recherche onder de loupe' (*TvdP*, 1986, nr. 3, p. 115-127); Fijnaut (in: Fijnaut & Kuijvenhoven (red.), 1985); N.N., '"De recherche onder de loupe": plaats en effectiviteit in discussie' (*APB*, 1985, nr. 24, p. 555-560).
[914] E. van Harmelen, 'Grensverleggende recherche, een optimistisch congres!' (*TvdP*, 1989, nr. 12, p. 538-542).
[915] E.L.A.M. de Kerf, 'De recherche onder de loupe' (*TvdP*, 1986, nr. 3, p. 115-127).
[916] N.N., '"De recherche onder de loupe": plaats en effectiviteit in discussie' (*APB*, 1985, nr. 24, p. 555-560).
[917] C. Hogenhuis & A. Kuijvenhoven, 'Het congres "De recherche onder de loupe" eenheid en verscheidenheid' (*TvdP*, 1986, nr. 3, p. 128-134).
[918] P. van Reenen, 'De macht van het O.M.' (*APB*, 1984, nr. 11, p. 244-245).
[919] De Doelder (in: Fijnaut & Kuijvenhoven (red.), 1985); N.N., '"De recherche onder de loupe": plaats en effectiviteit in discussie' (*APB*, 1985, nr. 24, p. 555-560).

hun functie van leider van de opsporing. Daarbij diende het OM zich volgens de deelnemers aan het congres echter weer niet te bemoeien met de bedrijfsvoering en de tactiek van de opsporing: officieren van justitie moesten niet op de stoel van de recherchechef gaan zitten.[920]

Vrijwel unaniem werd tijdens *De recherche onder de loupe* de stelling onderschreven dat er binnen de lokale driehoek structureel te weinig belang werd gehecht aan het leveren van een bijdrage door de lokale politie aan de aanpak van de bovenlokale criminaliteit.[921] Zo merkte een officier van justitie dat het direct scoren op lokaal niveau voor de politie op het eerste oog aantrekkelijker was dan het meedraaien in langdurige, bovenlokale onderzoeken tegen (soms slachtofferloze) vormen van ernstige criminaliteit. Daarbij was de noodzaak om iets te doen aan de zware en georganiseerde criminaliteit nog onvoldoende aangetoond.[922]

2.5.4 Introductie misdaadanalyse

Het onderwerp georganiseerde criminaliteit stond nu weliswaar op de politieke agenda, de zorg hierover van de recherche werd dus nog onvoldoende gedeeld.[923] En dat terwijl die zorg al langer bestond: vanaf midden jaren zeventig had de recherche dankzij de uitbouw en professionalisering van de criminele inlichtingendiensten (CID) steeds meer zicht gekregen op aard, ernst en omvang van de criminaliteit.[924] Zware criminelen kwamen steeds beter in beeld en de CID signaleerde het ontstaan van criminele netwerken.[925] Net als de kleine criminaliteit leek ook de georganiseerde criminaliteit te groeien.[926] Criminelen die zich eerder schuldig maakten aan overvallen en ramkraken stapten over op de handel in drugs.[927] Daarbij viel op dat drugshandelaren enorm veel geld verdienden en de vraag was waar zij al hun geld lieten.[928] Al met al genoeg reden voor de recherche om meer aandacht te besteden aan de zware en georganiseerde criminaliteit.

Midden jaren tachtig was het onder recherchemensen dan ook geen vraag meer of er sprake was van georganiseerde misdaad. Jan Blaauw meende zelfs dat de georganiseerde misdaad de geloofwaardigheid van het rechtssysteem en de rechtspraak ondermijnde.[929] Hij verbaasde zich dan ook over het gebrek aan publieke en politieke betrokkenheid. Deels zat dat hem in de doctrine van het gedogen: vanuit het geloof in het Nederlandse drugsbeleid wilde men de problemen rond de hasjcriminaliteit niet erkennen.[930] Het gebruik van cannabis mocht niet gecriminaliseerd worden en derhalve sloot de autoriteiten de ogen voor de productie- en distributiekant.

---

[920] C. Hogenhuis & A. Kuijvenhoven, 'Het congres "De recherche onder de loupe" eenheid en verscheidenheid' (*TvdP*, 1986, nr. 3, p. 128-134); N.N., '"De recherche onder de loupe": plaats en effectiviteit in discussie' (*APB*, 1985, nr. 24, p. 555-560).
[921] J.C.M. Couzijn, 'Het O.M. en de politie: een boeiende relatie' (*APB*, 1986, nr. 9, p. 195-197).
[922] Zie bijvoorbeeld: AB1.
[923] Vergelijk: AB1.
[924] Van Baarle (in: Fijnaut & Heijder (red.), 1989); AB23; AB40; AB51.
[925] L. Weimar & H. van Nierop, 'Misdaadanalyse: de balans. Een nadere verkenning van het vakgebied' (*Modus*, 1997, nr. 4, p. 18-19).
[926] P.J. Linckens & E.G.M. Nuijten-Edelbroek, 'Ontwikkelingen op het gebied van de politiële criminaliteitsbeheersing: een globale terreinverkenning' (*TvdP*, 1984, nr. 9, p. 353-362); A. Huizing, 'Minister De Ruiter bij opening distriktsburo Dordrecht: "Andere dan traditionele reakties op kriminaliteit wenselijk"' (*RPM*, 1982, nr. 2, p. 18-20).
[927] AB2; AB24.
[928] AB49. Zie ook: AB1.
[929] A. Huizing, 'Security '85: "Misdadiger kent geen grenzen"' (*RPM*, 1985, nr. 2, p. 18-19).
[930] AB1.

Een ander deel van de verklaring voor de geringe betrokkenheid lag, zo werd althans tijdens het congres *De recherche onder de loupe* gesteld, in de onbekendheid met de materie.[931] Door de versnippering van informatie tussen de verschillende diensten maar ook binnen de recherche zelf werd de beschikbare informatie over de georganiseerde criminaliteit nauwelijks systematisch geanalyseerd en ontbrak het totaaloverzicht.[932] Als de politie zelf al geen goed beeld had van de georganiseerde criminaliteit, hoe kon zij de buitenwereld dan overtuigen van de ernst van de situatie?[933]

De doorbraak in dezen kwam met de komst van misdaadanalyse.[934] Kennis over misdaadanalyse werd uit het buitenland gehaald (met name bij het Serious Crime Squad van Scotland Yard) en naar de Nederlandse praktijk vertaald.[935] Eind 1985 werd een eerste projectgroep misdaadanalyse opgericht die in 1986 verslag uitbracht.[936] Het jaar daarop werd door de RAC een werkgroep misdaadanalyse ingesteld en werden in verschillende korpsen en bij de CRI afdelingen misdaadanalyse opgericht.[937] Informatie werd het sleutelwoord voor de recherche.[938]

Misdaadanalyse maakte het mogelijk de georganiseerde criminaliteit in kaart te brengen en te definiëren.[939] Zo definieerde Sietsma georganiseerde criminaliteit als hiërarchisch opgebouwde profit-organisaties, die zich met moderne hoogwaardige middelen hadden uitgerust, een uitstekende infrastructuur hadden, zich bedienden van experts, zich conspiratief gedroegen en bestonden uit meerdere personen, die voor een lange tijd, willens en wetens, met elkaar misdrijven pleegden of lieten plegen met als doel zo snel mogelijk rijk te worden en zelf ongrijpbaar te blijven.[940] Gelet op deze en andere kenmerken pleitte Sietsma ervoor deze vorm van criminaliteit op een proactieve wijze te bestrijden.

In 1987 produceerde de Amsterdamse recherche een eerste analyse van de georganiseerde criminaliteit in Amsterdam en dat zorgde voor een doorbraak.[941] Zelfs een zelfverklaard niet-recherchemen als de Amsterdamse korpschef Nordholt was geschokt door de inhoud van deze analyse.[942] De inzichten die deze analyse opleverde werden dan ook breed gedeeld: de andere korpsen en het OM moesten zich ervan bewust worden dat zij de bestrijding van de georganiseerde criminaliteit niet alleen afkonden.[943] De Amsterdamse recherche verzorgde daartoe presentaties (een ware *road show*) voor de procureurs-generaal, Vaste Kamercommissies, de burgemeesters in het ressort Amsterdam, alle korpschefs in het ressort en het management van het Korps Rijkspolitie.[944] In deze presentaties werd de handel en wandel van drie grote criminele internationale organisaties

[931] Zie bijvoorbeeld: Fijnaut (in: Fijnaut & Kuijvenhoven (red.), 1985).
[932] Zie bijvoorbeeld: Sietsma (in: Fijnaut & Kuijvenhoven (red.), 1985).
[933] Zie bijvoorbeeld: AB1.
[934] Duijn (in: Kop et al. (red.), 2012); Korf & Verbraeck (1993); AB46.
[935] AB5; AB29; AB57; PC3. Zie ook: Projectgroep Misdaadanalyse (1986); Fijnaut (in: Fijnaut & Heijder (red.), 1989).
[936] Projectgroep Misdaadanalyse (1986).
[937] Hogenbirk & Teerds (in: Fijnaut & Heijder (red.), 1989); P.A. Minnebo, 'Misdaadanalyse in Europees verband. Europol Drugs Unit organiseert cursus strategic intelligence analysis' (*APB*, 1996, nr. 15, p. 16-17); J.C.M. Couzijn, 'Misdaadanalyse en strategiebepaling' (*TvdP*, 1989, nr. 7, p. 326-331).
[938] E. van Harmelen, 'Grensverleggende recherche, een optimistisch congres!' (*TvdP*, 1989, nr. 12, p. 538-542).
[939] AB5; PC1.
[940] K.J.H.H. Sietsma, 'Nieuwe opzet in Amsterdam, één jaar operationeel. Infiltratie "moeilijk, soms gevaarlijk, maar uitvoerbaar en nuttig"' (*APB*, 1986, nr. 14, p. 315-323).
[941] Fijnaut (2007); AB5; AB27.
[942] Haenen & Meeus (1996).
[943] Van Riessen (2007); Middelburg (2000); Middelburg & Van Es (1996); AB5; PC1.
[944] Klerks (2000); Langendoen & Vierboom (1998); Haenen & Meeus (1996); Middelburg & Van Es (1996); AB5; PC1.

(waaronder de organisatie van Klaas Bruinsma) toegelicht.[945] Het schokkende nieuws was dat met name de Bruinsma-organisatie een opmerkelijke verwevenheid vertoonde met de bovenwereld.[946]

2.5.5 Geen Nederlandse FBI

Nu het onderwerp georganiseerde criminaliteit op de politieke agenda stond én duidelijk was welke dreiging uitging van criminele organisaties zoals die van Klaas Bruinsma, was het zaak een oplossing te vinden.[947] Cyrille Fijnaut, destijds raadsadviseur bij het ministerie van Justitie, verwachtte dat de organisatie van de recherche dezelfde weg zou volgen als eerder de mobiele eenheden: richting kleine maar hoogwaardige recherchediensten op lokaal niveau die via steeds groter wordende bovenlokale samenwerkingsvormen nauwer en nauwer gelieerd zouden worden aan de CRI en het ministerie van Justitie.[948] Door factoren als de vrijblijvende opstelling van sommige politiechefs, lokale prioriteiten die steeds weer voorgingen en het ontbreken van een gevoel van urgentie kwam de bovenlokale samenwerking op recherchegebied echter maar moeizaam van de grond.[949]

Een gebrek aan bruikbare financiële, personele en rechtspositionele kaders vormde eveneens een factor van betekenis.[950] Vanuit de politie werd daarom onder meer gepleit voor een verandering van de bestaande inconveniëntenregeling, het beschikbaar stellen van overwerkbudgetten en actualisering van landelijke vergoedingsregelingen. Het antwoord bleef echter beperkt tot financiering via het project Intensivering Samenwerking Politie (Inspol) en de extra gelden ter bevordering van de bestrijding van de bovenlokale criminaliteit in de vorm van de BOP-regeling (Bijzondere Opsporingskosten Politie).[951] Tegelijkertijd leverden beide regelingen ook een bovenbouw boven het recherchewerk op die door recherchechefs als verstikkend werd ervaren.[952]

Tijdens het congres *De recherche onder de loupe* stelde Kees Sietsma dat het uit oogpunt van doelmatigheid en doeltreffendheid logischer zou zijn om de georganiseerde criminaliteit aan te laten pakken door (hetzij permanente, hetzij ad hoc) regionale en/of landelijke teams onder leiding van daartoe aangewezen recherchechefs.[953] Hij waarschuwde wel dat de discussie in het algemene politiemanagement al snel zou vastlopen op de vraag wie de leiding zou moeten krijgen over dergelijke teams.[954]

Vanwege hindernissen als lokale prioriteiten en verschil in uitgangspositie van korpsen stapte Sietsma een paar jaar later van het idee van ad hoc teams af.[955] Midden jaren tachtig waren ad hoc rechercheteams echter nog het belangrijkste antwoord op de steeds mobieler wordende en

[945] PC1.
[946] Idem.
[947] Vergelijk: Salome (2017).
[948] C.J.C.F. Fijnaut, 'De toekomst van de politie in Nederland (II)' (*TvdP*, 1985, nr. 12, p. 606-611).
[949] E.L.A.M. de Kerf, 'De recherche onder de loupe' (*TvdP*, 1986, nr. 3, p. 115-127); AB11.
[950] D. Pijl, 'Meer nodig dan samenwerking. Wettelijk kader aanpak georganiseerde criminaliteit ontoereikend' (*APB*, 1988, nr. 4, p. 75-78).
[951] Van Baarle (in: Fijnaut & Heijder (red.), 1989) en 'Meer kansen voor aanpak georganiseerde misdaad. (Inter)regionale en internationale samenwerking' (*APB*, 1990, nr. 6, p. 133-137).
[952] Wesselink (in: Blonk et al. (red.), 1990).
[953] E.L.A.M. de Kerf, 'De recherche onder de loupe' (*TvdP*, 1986, nr. 3, p. 115-127); N.N., '"De recherche onder de loupe": plaats en effectiviteit in discussie' (*APB*, 1985, nr. 24, p. 555-560).
[954] Sietsma (in: Fijnaut & Kuijvenhoven (red.), 1985). Zie ook: K.J.H.H. Sietsma, 'Internationale criminaliteitsbestrijding, een visie of een fictie vanuit de politie (I)' (*TvdP*, 1988, nr. 10, p. 424-428).
[955] K.J.H.H. Sietsma ('Internationale criminaliteitsbestrijding, een visie of een fictie vanuit de politie (II)' (*TvdP*, 1988, nr. 11, p. 465-469)

grensoverschrijdende criminaliteit.[956] Dergelijke teams werden meestal opgericht wanneer een crimineel fenomeen niet meer door één korps te bestrijden was of wanneer dadergroepen zich op diverse locaties in de regio manifesteerden.[957] Behalve dat deze teams reactief van aard waren, kostte het veel moeite ze in het leven te roepen en lang genoeg in stand te houden. Zo hadden deze teams last van sterkteproblemen in de 'thuiskorpsen' (indien de betrokken rechercheurs te lang van 'huis' wegbleven), het ontbreken van een (landelijk of regionaal) coördinerend officier van justitie, de territoriale grenzen van de opsporingsbevoegheid, dat het korps dat als gastheer optrad niet alle bijkomende kosten vergoed kreeg door justitie, en dat het onderzoek zich soms uitstrekte tot (ver) buiten de landsgrenzen.[958]

Ook permanente teams kenden echter de nodige problemen. In de regio Eindhoven werd in de tweede helft van de jaren tachtig met behulp van Inspol-gelden een permanent gezamenlijk rechercheteam van zo'n twintig man opgericht: de Regionaal Samenwerkende Recherche.[959] Dit team was bedoeld om gezamenlijk de zware criminaliteit aan te pakken.[960] Ondanks dat alle betrokken partijen dit team tot een succes wilden maken, ondervond echter ook dit team hinder van verschillen in vergoeding die de teamleden vanuit hun korpsen ontvingen.[961]

Een ander voorbeeld van een meer structurele vorm van samenwerking kon gevonden worden in de regio Utrecht.[962] Daar werd een tactische rechercheteam gevormd waar alle korpsen in de regio naar grootte aan zouden bijdragen (op personeel, financieel en materieel gebied) en dat zich richtte op georganiseerde vermogensdelicten en verdovende middelen. Ter ondersteuning zouden het observatieteam en arrestatieteam van de Gemeentepolitie Utrecht regionaal worden ingezet. Punt van discussie was of het tactische team centraal ondergebracht zou worden bij het kernkorps of dat het in contingenten over de regio verdeeld zou worden.

Ondanks deze opschaling naar regionaal niveau besefte Burg van Baarle, als hoofd Justitiële Dienst van de Gemeentepolitie Utrecht de hoogste recherchebaas in de regio Utrecht, dat er voorzieningen nodig waren om op interregionaal en landelijk niveau samen te werken.[963] Hij waarschuwde dat als er geen of onvoldoende prioriteit zou worden gegeven aan bovenlokale of (inter)regionale vormen van (georganiseerde) criminaliteit er vroeg of laat permanente landelijke voorzieningen getroffen zouden worden.[964]

In aansluiting op Kees Sietsma schetste Van Baarle een drietal oplossingsrichtingen.[965] Ten eerste, het op ad hoc basis vormen van 'landelijke' (bovenregionale) rechercheteams – waar korpsen en/of

[956] Van Baarle (in: Fijnaut & Heijder (red.), 1989).
[957] D. Pijl, 'Meer nodig dan samenwerking. Wettelijk kader aanpak georganiseerde criminaliteit ontoereikend' (*APB*, 1988, nr. 4, p. 75-78).
[958] M.L.J. de Jong & F.P.M. Engelbregt, 'Modeverschijnsel of noodzaak? Functioneren ad hoc rechercheteams op de keper beschouwd' (*APB*, 1980, nr. 11, p. 255-267). Zie ook: M.A.A. van Capelle, 'Gerechtelijke politie: een noodzaak' (*TvdP*, 1989, nr. 12, p. 544-546); J.H.J.M. Egberink & J.H. Oude Breuil, 'In Overijssel-Oost: Regionale aanpak zware criminaliteit' (*APB*, 1988, nr. 3, p. 51-55).
[959] A.K. Aartsma & A. Huizing, 'GP en RP als voordeurdelers' (*RPM*, 1987, nr. 1, p. 10-13).
[960] AB24.
[961] Van den Brand et al. (1990). Zie ook: J.M. Jansen, 'Samenwerking recherche is geen vrijblijvende zaak. Probleem-georiënteerd politieoptreden als richtsnoer' (*APB*, 1990, nr. 5, p. 107-109); N.N., 'Stand van zaken ISP in vogelvlucht. Politiesamenwerking krijgt vorm' (*APB*, 1987, nr. 13, p. 296-298).
[962] B. van Baarle, 'Zware criminaliteitsbestrijding, lokaal, regionaal en daarboven?' (*APB*, 1986, nr. 18, p. 395-399).
[963] Idem.
[964] Zie ook: Van Baarle (in: Fijnaut & Heijder (red.), 1989); AB18.
[965] B. van Baarle, 'Zware criminaliteitsbestrijding, lokaal, regionaal en daarboven?' (*APB*, 1986, nr. 18, p. 395-399).

regio's op basis van betrokkenheid een bijdrage aan leverden. Ten tweede, het op detacheringsbasis formeren van 'landelijke' (bovenregionale) rechercheteams – waar korpsen en/of regio's ongeacht hun betrokkenheid een vast aandeel in de sterkte voor dienden te leveren. Ten derde (als de andere twee opties te zeer gehinderd zouden worden door de lokale driehoeken), landelijke opsporingscapaciteit zonder binding met de regio's of de lokale korpsen.

Het denken over regionale recherchesamenwerking kwam in 1986 een stroomversnelling.[966] Zowel bij het OM (een werkgroep onder leiding van procureur-generaal Rolph Gonsalves) als bij de politie (een onder de CPRC ressorterende werkgroep Recherchesamenwerking) werd nagedacht over de mogelijkheden tot samenwerking op het taakgebied van de justitiële politiezorg.[967] Een gezamenlijke werkgroep Bestrijding Zware Georganiseerde Criminaliteit kwam eind 1987 met een rapport waarin onder andere werd gepleit voor permanente rechercheteams op regionaal niveau en eventueel interregionaal niveau.[968] Voor wat betreft de samenwerking op regionaal niveau werd geadviseerd om aan te sluiten bij de door de regering gestimuleerde regionale politiesamenwerking.[969] Het rapport stelde verder dat naast buitensporige materiële kosten ook excessieve personele kosten voor vergoeding door de centrale overheid in aanmerking dienden te komen.[970]

Lopende het onderzoek van de werkgroep Bestrijding Zware Georganiseerde Criminaliteit uitte Gonsalves openlijk zijn ongenoegen over de moeizaam verlopende aanpak van de georganiseerde criminaliteit.[971] De Haagse procureur-generaal Alfred Heijder deelde Gonsalves' mening en sprak over gevoelens van wanhoop bij het OM veroorzaakt door ervaringen met het instellen van bovenlokale rechercheteams.[972] Door tekort aan mankracht (het gevolg van beperkte budgetten en de in die tijd ingevoerde regelingen met betrekking tot arbeidstijdverkorting, inconveniënten en overuren) zouden forse zaken blijven liggen en de samenwerking op regionaal niveau bracht niet de resultaten die beloofd waren.[973]

Gonsalves' frustratie zal allicht te maken hebben gehad met de moeite die het kostte om het eerste tijdelijke landelijke rechercheteam, het zogeheten Turkenteam, van de grond te krijgen.[974] Dit team moest wegens geldgebrek en conflicten tussen deelnemende korpsen al snel weer opgedoekt worden.[975] In een reactie op Gonsalves stelde officier van justitie Monte van Capelle voor de aanpak

[966] J.M. Jansen, 'Samenwerking recherche is geen vrijblijvende zaak. Probleem-georiënteerd politieoptreden als richtsnoer' (*APB*, 1990, nr. 5, p. 107-109).
[967] Fijnaut (2007); W.P.M. van Haaren, 'Centrale Politie Recherche Commissie aan de slag' (*APB*, 1986, nr. 19, p. 419-422).
[968] Fijnaut (2007); Meershoek (2007); Van Baarle (in: Fijnaut & Heijder (red.), 1989); Pinckaers (in: Fijnaut & Heijder (red.), 1989); E. van Harmelen, 'Geen behoefte aan 'gerechtelijke' politie' (*TvdP*, 1990, nr. 3, p. 117-121); J.Th. de Wit & W.P.M. van Haaren, 'Strijd tegen zware, georganiseerde criminaliteit. Een zaak van de gehele Nederlandse politie' (*APB*, 1988, nr. 14, p. 315-317).
[969] Zie ook: D. Pijl, 'Meer nodig dan samenwerking. Wettelijk kader aanpak georganiseerde criminaliteit ontoereikend' (*APB*, 1988, nr. 4, p. 75-78).
[970] J.Th. de Wit & W.P.M. van Haaren, 'Strijd tegen zware, georganiseerde criminaliteit. Een zaak van de gehele Nederlandse politie' (*APB*, 1988, nr. 14, p. 315-317).
[971] J.H.J.M. Egberink & J.H. Oude Breuil, 'In Overijssel-Oost: Regionale aanpak zware criminaliteit' (*APB*, 1988, nr. 3, p. 51-55); M.A.A. van Capelle, 'Centrale Recherche Informatie- én Opsporingsdienst: oplossing voor een nijpend probleem' (*TvdP*, 1987, nr. 12, p. 574-575).
[972] A. Heijder, 'Veranderingen binnen de politie raken Openbaar Ministerie' (*APB*, 1989, nr. 23, p. 537-538).
[973] B. van Baarle, 'Zware criminaliteitsbestrijding, lokaal, regionaal en daarboven?' (*APB*, 1986, nr. 18, p. 395-399).
[974] Salome (2017); Fijnaut (2007); Gonsalves & Verhoog (1999).
[975] N.N., 'Procureur-generaal Gonsalves. Aanpak zware criminaliteit vereist grote regio's' (*APB*, 1990, nr. 2, p. 29-31); AB8.

van de zware, georganiseerde criminaliteit toe te wijzen aan de CRI.[976] Daartoe diende de CRI te worden uitgebreid met een opsporingsdienst – te bemannen met ervaren recherchemensen – die (gedecentraliseerd) opgehangen zou moeten worden aan de ressorts (lees: de procureurs-generaal). De vrees bij de algemene politie voor een Nederlandse FBI was wat dat betreft niet geheel denkbeeldig.[977] Enkele jaren later zou Van Capelle, gefrustreerd door dikke convenanten vol rechtspositioneel gedoe zonder welke regionale teams niet van de grond kwamen, overigens pleiten voor een gerechtelijke politie.[978]

Op het moment dat de werkgroep Bestrijding Zware Georganiseerde Criminaliteit nog bezig was met haar onderzoek, was in verschillende regio's al sprake van regionale teams. In Overijssel-Oost was bijvoorbeeld het Regionaal Recherche Commando actief en in Brabant Zuid-Oost opereerde de Regionaal Samenwerkende Recherche.[979] De werkgroep stelde vast dat in veel van de regio's waar nog geen regionale samenwerkingsverbanden bestonden overleg gaande was om tot oprichting van een permanent rechercheteam te komen.[980]

In het ressort Noord-Holland/Utrecht was men het verst gevorderd. Nog voordat het rapport van de werkgroep kon worden aangeboden aan de Tweede Kamer waren daar al stappen gezet in de richting van een permanent interregionaal rechercheteam. Terwijl Sietsma's voorkeur steeds meer uitging naar landelijke teams (een soort FBI) geloofde zijn hoogste baas, de Amsterdamse korpschef Eric Nordholt, meer in een 'eigen' interregionaal rechercheteam (IRT) voor elk van de procureurs-generaal.[981]

Tijdens een vergadering van alle politiechefs in het ressort Noord-Holland en Utrecht in november 1987 kreeg Nordholt in een (inmiddels zeldzaam) één-tweetje met Wiarda de handen op elkaar voor het idee van een interregionaal rechercheteam (IRT).[982] Alle tot de regio behorende korpsen dienen structureel 1 procent van hun sterkte te investeren in dit team. Hoewel er nog vele vragen beantwoord moesten worden voordat het team daadwerkelijk van start kon, was daarmee de basis voor het eerste IRT gelegd (zie verder § 3.1.2).

2.5.6 Een kentering

Toen een deel van het opsporingswerk werd overgeheveld naar de uniformdienst en als uitvloeisel van *Politie in verandering* flink werd gesneden in de recherche kwam die in crisis terecht. Een kleiner werkveld bood echter wel de mogelijkheid tot verdieping en daarmee ontstond een beter inzicht in de georganiseerde criminaliteit. Dat inzicht was verre van geruststellend, maar de signalen hierover van de recherche werden niet erg serieus genomen door de autoriteiten – een terugkerend fenomeen in de bestrijding van de (georganiseerde) drugscriminaliteit en een bron van Dirty Harry-problemen.

Dat begon te veranderden in 1985 toen het onderwerp georganiseerde criminaliteit voor het eerst op de politieke agenda kwam te staan. In de nota *Samenleving en criminaliteit* werd een onderscheid

[976] M.A.A. van Capelle, 'Centrale Recherche Informatie- én Opsporingsdienst: oplossing voor een nijpend probleem' (*TvdP*, 1987, nr. 12, p. 574-575).
[977] N.N., 'Misdaad bloeit en boeit?' (*TvdP*, 1988, nr. 4, p. 161).
[978] M.A.A. van Capelle, 'Naschrift' (*TvdP*, 1990, nr. 3, p. 122-123).
[979] J.H.J.M. Egberink & J.H. Oude Breuil, 'In Overijssel-Oost: Regionale aanpak zware criminaliteit' (*APB*, 1988, nr. 3, p. 51-55); AB42; AB51; AB61.
[980] J.Th. de Wit & W.P.M. van Haaren, 'Strijd tegen zware, georganiseerde criminaliteit. Een zaak van de gehele Nederlandse politie' (*APB*, 1988, nr. 14, p. 315-317).
[981] Langendoen & Vierboom (1998); Haenen & Meeus (1996); AB5; PC1.
[982] Fijnaut (2007); Middelburg & Van Es (1996); AB1; AB5; AB15; AB25; AB27; PC1.

gemaakt tussen aan de ene kant de veelvoorkomende criminaliteit en aan de andere kant de zware en georganiseerde criminaliteit.[983] Voor wat betreft de veelvoorkomende criminaliteit werd gepleit voor een bestuurlijke preventieve benadering terwijl het primaat inzake de zware en georganiseerde criminaliteit bij politie en justitie bleef liggen.

De agendering van georganiseerde misdaad leidde tot een aantal veranderingen binnen het veiligheidsdomein. Zo bood het de recherche een nieuw toekomstperspectief en werd tijdens het congres *De recherche onder de loupe* bijvoorbeeld de nodige aandacht besteed aan innovatie binnen de opsporing. De zoektocht naar geschikte middelen in de strijd tegen de georganiseerde drugscriminaliteit ging een nieuwe fase in.

Het viel ondertussen nog steeds niet mee de autoriteiten te overtuigen dat de aanpak van de georganiseerde misdaad om stevige maatregelen vroeg. De introductie van misdaadanalyse maakte hier het verschil: verschillende analyses legden de aard, ernst en omvang van de georganiseerde criminaliteit in Nederland bloot.[984] De introductie van misdaadanalyse vormt wat dat betreft een keerpunt in het denken over georganiseerde criminaliteit.[985]

Gelet op kenmerken als mobiliteit, organisatie en complexiteit realiseerde men zich dat er voor de bestrijding van de georganiseerde criminaliteit behalve mensen en middelen ook vakkennis nodig was.[986] Aangezien de bestaande oplossingen (ad hoc en semi-permanente regionale teams) vanwege het verbrokkelde bestel onvoldoende soelaas boden, moest een andere oplossing gevonden worden. Gekozen werd voor het oprichten van (boven)regionale rechercheteams en daarmee kreeg de professionalisering van de recherche een forse impuls.[987] In de strijd tegen de 'grote criminaliteit' – het 'echte' recherchewerk – kon de fulltime rechercheur bovendien zijn waarde bewijzen. Gloorde hier wellicht een nieuwe bloeiperiode voor de drugsbestrijding? Of zou de focus op georganiseerde drugscriminaliteit en het oprichten van speciale teams het isolement van de recherche vergroten?[988] Een isolement dat in Amsterdam in het verleden al tot ernstige Dirty Harry-problemen had geleid.

[983] Straver (in: Blonk et al. (red.), 1990).
[984] Zie bijvoorbeeld: Kleemans (in: Muller et al. (red.), 2010); Van Riessen (2007); Middelburg (2003; 2000).
[985] J. Wilzing, 'Georganiseerde misdaad met nieuw elan aangepakt' (*TvdP*, 2001, nr. 9, p. 34-38).
[986] H.J. Heijboer, 'Recherche en wijkteam' (*TvdP*, 1984, nr. 11, p. 515-517).
[987] Redactie, 'Tien stellingen van procureur-generaal Gonsalves. Het Openbaar Ministerie als de spin in het web' (*APB*, 1993, nr. 2, p. 8-9).
[988] AB52.

3. SCHAALVERGROTING EN CRISIS (1988-1996)

De periode van 1988 tot en met 1996 wordt gekenmerkt door schaalvergroting – zowel voor de opsporing als voor de politie als geheel – en crisis in de opsporing. De periode begint in het jaar waarin de eerste landelijke analyse van de georganiseerde criminaliteit verschijnt en in het ressort Amsterdam formeel besloten wordt om in de strijd tegen de georganiseerde misdaad het interregionaal rechercheteam Noord-Holland/Utrecht (hierna het IRT) op te richten. Een besluit dat de eerste akte vormt van een drama dat eindigt in een forse crisis in de opsporing: de IRT-affaire. De periode eindigt in het jaar waarin de parlementaire enquêtecommissie opsporingsmethoden (de commissie-Van Traa) haar rapport over de IRT-affaire oplevert en waarin Franse politici ons land wegzetten als een narcostaat.[1]

De crisis in de opsporing heeft alles te maken met de strijd tegen de **georganiseerde misdaad** (§ 3.1). Na de nota *Samenleving en criminaliteit* (1985) en de eerste analyse van de georganiseerde criminaliteit door de Amsterdamse recherche (1987) staat het onderwerp weliswaar prominent op de politieke agenda, maar de vraag is hoe die strijd gevoerd moet worden. Het antwoord wordt onder meer gezocht in een schaalvergroting van de opsporing. Met de nodige moeite wordt in het ressort Amsterdam het IRT opgericht. Nadat eerst de korpschefs van Amsterdam, Rotterdam en Den Haag en vervolgens de regering met beleidsvoorstellen komen, worden ook in de andere ressorts interregionale rechercheteams (hierna kernteams) opgericht. Onderdeel van de beleidsvoorstellen is een verandering van aanpak: die moet meer integraal en probleemgericht worden.

De strijd tegen de georganiseerde misdaad is met name gericht op de **bestrijding van de drugscriminaliteit** (§ 3.2). In deze strijd lopen het IRT en de kernteams voorop, waarbij het IRT niet alleen te lijden heeft onder hooggespannen verwachtingen en een ingewikkelde beheers- en gezagsconstructie, maar ook onder de moeizame relatie met het korps Amsterdam. Dat laatste heeft onder meer te maken met het gebrek aan succes in de strijd tegen de criminele organisatie van Klaas Bruinsma en diens kompanen. Om het tij te keren besluit het IRT gebruik te maken van een 'grenszoekende' methode.

Wanneer het beheer van het IRT overgaat van Utrecht naar Amsterdam en de nieuwe teamleider ontdekt welke methode wordt gehanteerd, leidt dit uiteindelijk tot de opheffing van het IRT. Het is het begin van wat wel bekend is komen te staan als de IRT-affaire. Een door de regering aangestelde commissie doet onderzoek naar de opheffing van het IRT maar weet niet alle vragen te beantwoorden. Daarop stelt de Tweede Kamer een parlementaire enquêtecommissie in die onderzoek moet gaan doen naar opsporingsmethoden in de strijd tegen de georganiseerde criminaliteit. Deze tweede commissie, de commissie-Van Traa, constateert dat er sprake is van een crisis in de opsporing.

Ondertussen is ook sprake van veranderingen in de **politieorganisatie** (§ 3.3). De schaalvergroting beperkt zich niet tot de aanpak van de georganiseerde criminaliteit, maar raakt de gehele Nederlandse politie. Om een einde te maken aan de beperkingen van het verouderde politiebestel wordt gekozen voor een geheel ander bestel. De geesten zijn nog niet rijp voor een nationale politie en als compromis wordt gekozen voor een regionaal bestel.[2] Het regionale bestel biedt de

[1] Een narcostaat wordt wel gedefinieerd als een land waar gemakkelijk drugs verkrijgbaar zijn en dat beheerst wordt door de drugshandel. Vanwege ons, in buitenlandse ogen omstreden, drugsbeleid en de rol die criminelen in ons land spelen in de handel in en productie van drugs krijgt Nederland soms dit pejoratieve etiket opgeplakt.
[2] AB1.

departementen meer mogelijkheden om de politie centraal aan te sturen.[3] Mede hierdoor wordt de ruimte voor politiechefs om aandacht te vragen voor maatschappelijke problemen ingeperkt.

Ook in de internationale samenwerking is sprake van een schaalvergroting: het Verdrag van Schengen (dat moet leiden tot het 'wegvallen' van de binnengrenzen in West-Europa) en het Verdrag van Maastricht (waarmee de oprichting van de Europese Unie een feit wordt) leiden tot een intensivering en formalisering van de samenwerking. Zo wordt in deze periode bijvoorbeeld de basis gelegd voor de oprichting van Europol.

De **recherche** ondervindt in deze periode de impact van verschillende ontwikkelingen (§ 3.4). Negatieve impact heeft de reorganisatie van de Nederlandse politie, omdat daarmee de neergang van de recherche die in de jaren tachtig is ingezet verder wordt voortgezet.[4] Ook de gevolgen van de IRT-affaire zijn aanvankelijk negatief en roepen zelfs de vraag op of er nog wel een toekomst is voor de opsporing. Positief is de ontwikkeling van financieel rechercheren, omdat daarmee een alternatief voorhanden lijkt te komen in de strijd tegen de georganiseerde criminaliteit.

Tot slot doet 'Europa' zich ook voelen in het Nederlandse **drugsbeleid** en het **drugsprobleem** in ons land (§ 3.5). Behalve dat onder invloed van de verdragen van Schengen en Maastricht de ruimte voor een afwijkend drugsbeleid afneemt, doet de export van xtc en nederwiet de reputatie van ons land geen goed. Een ander probleem, het drugstoerisme, leidt niet alleen tot ergernis in het buitenland over het liberale Nederlandse drugsbeleid, maar ook tot groeiende frustratie onder burgers in grote steden en in grensgemeenten. Het in 1994 aangetreden kabinet-Kok I (ook bekend als Paars I) besluit tot aanpassing van het Nederlandse drugsbeleid. Voor een land als Frankrijk, met zijn scherpe repressieve drugsbeleid, gaan die aanpassingen niet ver genoeg.

[3] Daar waar het Korps Rijkspolitie direct onder het ministerie van Justitie viel, had het ministerie van Binnenlandse Zaken een stuk minder zeggenschap over de Gemeentepolitie.
[4] Zie bijvoorbeeld: AB1.

3.1 De aanpak van de georganiseerde criminaliteit

'Toen ik chef CID was [eind jaren tachtig], kwam de CRI met een beschrijving van de georganiseerde criminaliteit. [Het ministerie van] Justitie stuurde ook informatie naar de [Tweede] Kamer. We zouden uitbreiding van personeel en bevoegdheden moeten krijgen maar kregen nul op het rekest. Dan is het niet raar als de politie, die toch opgezadeld wordt met de taak, stapje voor stapje de grenzen verkent van wat kan.'

oud-commissaris Jaap Schipper (interview 2004)

De eerste keer dat op landelijk niveau aandacht werd gevraagd voor de georganiseerde criminaliteit was in 1985 in de beleidsnota *Samenleving en criminaliteit*.[5] Bij gebrek aan inzicht in aard, ernst en omvang van de problematiek werd voornamelijk ingezet op uitbreiding van de bovenlokale samenwerking, oprichting van regionale criminele inlichtingendiensten en afdelingen misdaadanalyse en de verbreiding van de regionale herkenningsdiensten.[6] Na de Amsterdamse analyse in 1987 volgde in 1988 een eerste landelijke analyse van de georganiseerde criminaliteit (§ 3.1.1). Deze analyses deden het beeld kantelen: scepsis maakte plaats voor een *moral panic*.[7]

In reactie op de Amsterdamse analyse werd in het ressort Amsterdam besloten om een interregionaal rechercheteam (hierna IRT) op te richten (§ 3.1.2). Dit team diende de georganiseerde criminaliteit in de provincies Noord-Holland en Utrecht aan te pakken. Het zou het eerste permanente bovenregionale team worden. Omdat het Nederlandse politiebestel zich niet leende voor een dergelijke constructie werd de oprichting van het IRT echter een moeizaam proces.

Nu de georganiseerde criminaliteit op de politieke agenda was komen te staan, probeerden de korpschefs van Amsterdam, Rotterdam en Den Haag het voortouw te nemen (§ 3.1.3). Samen met de directeur van de CRI lieten zij een notitie schrijven over de bestrijding van de georganiseerde criminaliteit in het Randstedelijk gebied van Nederland. Deze notitie kwam bekend te staan als de *Randstadnotitie* (1991) en was behalve een claim op middelen ook een poging een visie op de aanpak van de georganiseerde criminaliteit neer te leggen.

Dat Amsterdam, Rotterdam en Den Haag het voortouw wilden nemen, lokte een tegenreactie uit (§ 3.1.4). Er volgde een tweede landelijke analyse van de georganiseerde criminaliteit waaruit bleek dat het probleem ook buiten de Randstad speelde. Op aandringen van de Tweede Kamer kwam de regering met de nota *Georganiseerde criminaliteit in Nederland. Dreigingsbeeld en plan van aanpak* (1992). Met deze nota werd de basis gelegd voor de oprichting van vijf interregionale rechercheteams (hierna kernteams).[8] Ergernis over het trage tempo waarmee deze teams werden opgericht, maakte dat de procureurs-generaal in 1995 de oprichting van een landelijk rechercheteam forceerden.[9]

Omdat georganiseerde criminaliteit een relatief nieuw probleem vormde, was het zoeken naar een effectieve aanpak (§ 3.1.5). Enerzijds werd daarbij, net als in de *Randstadnotitie* (1991), gekozen voor

[5] Zie bijvoorbeeld: Blom (2008).
[6] Zie onder meer: Blaauw (1997); J. Wilzing, 'Kanttekeningen bij criminaliteitsbestrijding' (*APB*, 1992, nr. 19, p. 7); Van Baarle (in: Fijnaut & Heijder (red.), 1989); Fijnaut (in: Fijnaut & Kuijvenhoven (red.), 1985); J.C.M. Couzijn, 'Misdaadanalyse en strategiebepaling' (*TvdP*, 1989, nr. 7, p. 326-331).
[7] Cohen (1972).
[8] Redactie, 'Tien stellingen van procureur-generaal Gonsalves. Het Openbaar Ministerie als de spin in het web' (*APB*, 1993, nr. 2, p. 8-9).
[9] AB2.

een verbreding van de aanpak: de bestrijding van de georganiseerde criminaliteit moest gezien worden als een gedeelde verantwoordelijkheid van politie, bestuur en wetenschap. Anderzijds werd gepleit voor een meer probleemgerichte aanpak van de georganiseerde criminaliteit. Onder druk gezet om resultaten te laten zien, moesten het IRT en de kernteams op zoek naar geschikte middelen.

3.1.1 Een sociaal-politieke constructie[10]

De strategie ter bestrijding van een maatschappelijk ongewenst verschijnsel kan niet los gezien worden van de wijze waarop naar het verschijnsel gekeken wordt.[11] Zoals vermeld in het vorige hoofdstuk kwam het onderwerp georganiseerde criminaliteit voor het eerst op de politieke agenda te staan met de beleidsnota *Samenleving en criminaliteit* (1985).[12] Een gevoel van urgentie ontbrak echter en dat veranderde pas met de analyse van de georganiseerde criminaliteit in Amsterdam uit 1987.[13] Het jaar daarop voerde de CRI in samenwerking met de korpsen een eerste landelijke analyse georganiseerde criminaliteit uit.[14] Deze analyse schetste het beeld van een om zich heen grijpend fenomeen en daarmee kwam het onderwerp prominent op de politieke agenda te staan.[15]

Over de waarde van deze en volgende analyses en de te hanteren definities zou nog jaren worden gesteggeld.[16] Het in die tijd dominante beeld van piramidale hiërarchische organisaties die in één keer knock-out geslagen konden worden door het arresteren van de top van die organisatie, zou bijvoorbeeld plaatsmaken voor dat van een octopus: een minder rigide organisatie die werd ondersteund door een faciliterende omgeving.[17] Inspelend op het maatschappelijke debat, waarin al enige jaren werd aangedrongen op een krachtdadig en eenduidig opsporingsbeleid, eiste de politiek een reactie van politie en justitie.[18] Toen in 1989 het kabinet-Lubbers III aantrad, kon het onderwerp dan ook rekenen op de nodige aandacht.[19]

In 1989 viel ook nog eens de Berlijnse Muur, liep de Koude Oorlog ten einde en werd georganiseerde criminaliteit het nieuwe vijandbeeld.[20] Gevreesd werd dat door het oprukken van de georganiseerde misdaad de integriteit van de overheid onder druk zou komen te staan.[21] Sterker nog, men vreesde dat sommige criminele organisaties zich dusdanig hadden ontwikkeld dat er sprake was van

[10] Hoogenboom (2000) typeert georganiseerde criminaliteit als een sociale constructie. Zie ook: Wever (1997).
[11] P.C. van Duyne, 'Strategieën ter bestrijding van georganiseerde criminaliteit' (*TvdP*, 1992, nr. 11, p. 451-458).
[12] Blaauw (1997).
[13] Middelburg (2003). Zie ook: AB1.
[14] Projectgroep Misdaadanalyse (1988).
[15] Fijnaut (2007); Zwart (1999).
[16] Fijnaut (red.) (1989); J. Wilzing, 'Georganiseerde misdaad met nieuw elan aangepakt' (*TvdP*, 2001, nr. 9, p. 34-38); A. van der Heijden, 'Wereldwijde aanpak georganiseerde misdaad. Nieuw VN-verdrag als reactie op internationale georganiseerde criminaliteit' (*Modus*, 2000, nr. 5/6, p. 17-19); L. Weimar & H. van Nierop, 'Misdaadanalyse: de balans. Een nadere verkenning van het vakgebied' (*Modus*, 1997, nr. 4, p. 18-19); P.A. Slort, 'Begripsverwarring rond criminele groepen' (*APB*, 1988, nr. 19, p. 442-444).
[17] Jansen (in: Kop et al. (red.), 2012); Kleemans (in: Kop et al. (red.), 2012); Klerks (2000); AB3.
[18] Hoogenboom (2000); W. Broer, 'De diepe sporen van een opsporingsmethode. Misdaadbestrijding in de lage landen' (*APB*, 1995, nr. 20, p. 6-11); D. Pijl, 'Meer nodig dan samenwerking. Wettelijk kader aanpak georganiseerde criminaliteit ontoereikend' (*APB*, 1988, nr. 4, p. 75-78); AB4. Zie ook: P.C. van Duyne 'Strategieën ter bestrijding van georganiseerde criminaliteit' (*TvdP*, 1992, nr. 11, p. 451-458).
[19] K. Brinkman, 'De ondergang van een overijverige politieman' (*PM*, 1995, nr. 4, p. 8-9).
[20] Hoogenboom (2000).
[21] Redactie, 'De misdaad wordt gewelddadiger. Analyse wijst op groei georganiseerde criminaliteit' (*APB*, 1993, nr. 13, p. 11); P. van den Eshof & C. Wiebrens, 'Wetenschap contra georganiseerde criminaliteit' (*Modus*, 1993, nr. 4, p. 5-7). Zie ook: Korthals Altes (in: Fijnaut (red.), 1989).

vervlechting tussen bovenwereld en onderwereld.[22] Zo repte de Amsterdamse hoofdcommissaris Eric Nordholt over 'signalen dat de onderwereld zich een plaats in de bovenwereld probeerde te verwerven en zich daartoe liet faciliteren door leden van gerespecteerde beroepsgroepen zoals de advocatuur en het notariaat'.[23] Toen de CRI met een rapport kwam over de vervlechting tussen de boven- en onderwereld met daarin een (geanonimiseerde) lijst met malafide advocaten, notarissen en accountants nam die vrees verder toe.[24]

Een doorbraak werd bereikt in 1990 tijdens een door de CRI op het ministerie van Justitie georganiseerd colloquium met als titel *Organized Crime and its Containment*.[25] Tijdens deze bijeenkomst deelden vertegenwoordigers van de New York State Organized Crime Task Force hun ervaringen in de aanpak van de georganiseerde criminaliteit.[26] Voorlieden als Cyrille Fijnaut en de Amerikaanse hoogleraar James Jacobs wilden met deze bijeenkomst aandacht vragen voor het risico op maffia-achtige toestanden.[27] De vrees voor de georganiseerde criminaliteit werd overigens niet alleen gevoed door de politie, maar ook door externe rapporten.[28] Zo publiceerde het WODC in 1990 een rapport over ondernemende misdadigers in Nederland en in 1991 schatte onderzoeksbureau McKinsey & Partners de totale omzet in drugs, wapens en het illegale gokken in Nederland op tien miljard gulden per jaar.[29]

Eind jaren tachtig, begin jaren negentig overheerste dan ook het gevoel dat de politie achterliep op de georganiseerde criminaliteit, waardoor de strijd bij voorbaat verloren zou zijn.[30] Onder invloed van de beeldvorming en onder verwijzing naar de noodzaak van *equality of arms* kreeg de recherche nieuwe mogelijkheden om de georganiseerde criminaliteit aan te pakken.[31] Zo werd in 1988 artikel 140 Strafrecht aangepast waardoor voortaan ook individuen gestraft konden worden voor deelname aan een criminele organisatie, en werd in 1991 een voorstel van wet ingediend bij de Tweede Kamer over strafbaarheid van voorbereidingshandelingen.[32]

---

[22] F. Kruyer, 'Georganiseerde misdaad – "We moeten ons zorgen maken"' (*Blauw*, 2006, nr. 17, p. 6-9); J. Wilzing, 'Kanttekeningen bij criminaliteitsbestrijding' (*APB*, 1992, nr. 19, p. 7); B. van Baarle, 'Meer kansen voor aanpak georganiseerde misdaad. (Inter)regionale en internationale samenwerking' (*APB*, 1990, nr. 6, p. 133-137).

[23] F. Kruyer, 'Georganiseerde misdaad – "We moeten ons zorgen maken"' (*Blauw*, 2006, nr. 17, p. 6-9).

[24] AB2.

[25] J. Wilzing, 'Georganiseerde misdaad met nieuw elan aangepakt' (*TvdP*, 2001, nr. 9, p. 34-38); N.H.E. van Helten & C.D. Schaap, 'Georganiseerde misdaad. Zien wij soms spoken' (*TvdP*, 1991, nr. 3, p. 107-112); AB1; AB2; AB5.

[26] Jansen (in: Kop et al. (red.), 2012); Meershoek (in: De Rooy (red.), 2011); Fijnaut (2007); Meershoek (2007); Klerks (2000); AB1; AB2.

[27] AB1; AB2.

[28] Zie bijvoorbeeld: Redactie, '100 hooggeorganiseerde criminele groepen. Aantal bleef laatste jaren nagenoeg gelijk' (*APB*, 1995, nr. 10, p. 10-11); Redactie, 'CRI vraagt in "Jaarbericht 1993" bijzondere aandacht voor corruptie. Georganiseerde criminaliteit steeds professioneler' (*APB*, 1994, nr. 13, p. 6); AB1.

[29] McKinsey & Partners (1991); Van Duyne et al. (1990).

[30] Middelburg (2000); Kleemans (in: Kop et al. (red.), 2012 en in: Muller et al. (red.), 2010); Van Duyne (1995); J. Horn, 'Boeken en bladen – Het spook van de misdaad' (*APB*, 1995, nr. 17, p. 22-23); A. Kuijvenhoven, 'Kanttekeningen bij "Van Traa"' (*TvdP*, 1995, nr. 12, p. 3-10); B. van Baarle, 'Meer kansen voor aanpak georganiseerde misdaad. (Inter)regionale en internationale samenwerking' (*APB*, 1990, nr. 6, p. 133-137).

[31] L.P. Mol Lous, 'De relatie Rijksrecherche-CID' (*Modus*, 1993, nr. 2, p. 10-11); D. Pijl, 'Meer nodig dan samenwerking. Wettelijk kader aanpak georganiseerde criminaliteit ontoereikend' (*APB*, 1988, nr. 4, p. 75-78); D. Pijl, 'Géén deals met criminelen. Uitbreiding (afluister)bevoegdheden zinvoller' (*APB*, 1988, nr. 18, p. 411-416).

[32] J. van Leijen, 'Strafbaarstelling van voorbereidingshandelingen' (*APB*, 1992, nr. 14, p. 13-14).

Een heikel punt was de vraag of er deals zouden mogen worden aangegaan met criminelen om daarmee strafbare feiten op te lossen.[33] Dringender was echter het ontbreken van wetgeving op het gebied van infiltratie en andere vormen van proactieve opsporing.[34] De kleine groep recherchemensen die zich bezighield met de ontwikkeling en regulering van de proactieve opsporing wachtte nog altijd op meer duidelijkheid.[35] In de strijd tegen de georganiseerde criminaliteit bleef het zoeken naar bevoegdheden en methoden.[36]

3.1.2 Het broddellapje

Op zich had het onderwerp georganiseerde criminaliteit de wind mee. Wel was de vraag hoe in het verbrokkelde Nederlandse politiebestel vorm gegeven moest worden aan de strijd tegen de georganiseerde criminaliteit. Verwacht werd dat de bestaande vrijwillige samenwerking op regionaal niveau voldoende zou zijn om hier zowel op regionaal niveau als op bovenregionaal niveau prioriteit aan te geven.[37] Dat veronderstelde dan wel dat de korpsen voldoende capaciteit en kwaliteit beschikbaar zouden willen stellen.[38] Zo niet, dan dreigde het risico dat er ter bestrijding van de georganiseerde criminaliteit een aparte politieorganisatie in het leven geroepen zou worden.

Bij het vinden van een antwoord op de vraag hoe de strijd tegen de georganiseerde criminaliteit ingericht zou moeten worden, liepen de korpsen in het ressort Amsterdam (provincies Noord-Holland en Utrecht) voorop. Nadat de Amsterdamse recherche met een analyse van de georganiseerde criminaliteit in Amsterdam in 1987 de alarmbellen deed afgaan, werd in 1988 in het ressort ingestemd met het voorstel van de politiechefs om een permanent interregionaal rechercheteam (IRT) op te richten. Mannen als Nordholt, Wiarda en Straver – die altijd de wijkteamgedachte propageerden – hadden zichzelf hiermee overwonnen.[39]

Het IRT zou het eerste interregionale rechercheteam in Nederland worden en moest komen te bestaan uit medewerkers van de verschillende korpsen in het ressort Amsterdam. In het politiebestel van die tijd was samenwerken echter makkelijker gezegd dan gedaan. Weliswaar werd de samenwerking gestimuleerd door de politieministeries en kwamen er speciale gelden beschikbaar; een permanent team met mensen uit zoveel verschillende korpsen was nog niet eerder vertoond.[40] Het bestel leende zich er niet voor en bood velen de mogelijkheid om te willen meebeslissen over beheer en sturing.[41] Omdat de medewerkers vielen onder uiteenlopende arbeidsrechtelijke regimes bemoeiden bijvoorbeeld ook de dienstcommissies van de moederkorpsen zich ermee. Zo speelden er

[33] D. Pijl, 'Géén deals met criminelen. Uitbreiding (afluister)bevoegdheden zinvoller' (*APB*, 1988, nr. 18, p. 411-416).
[34] Zie bijvoorbeeld: S. van Keulen, 'Wettelijke bevoegdheid geboden bij observatie. Inbreuk op privacy nu veelal onrechtmatig' (*APB*, 1989, nr. 17, p. 401-406).
[35] AB6.
[36] AB1.
[37] Zie bijvoorbeeld: W.P.M. van Haaren, 'Drugshandel. Amerikaanse ervaring bruikbaar voor Europa' (*APB*, 1992, nr. 8, p. 10-13); J.M. Jansen, 'Samenwerking recherche is geen vrijblijvende zaak. Probleem-georiënteerd politieoptreden als richtsnoer' (*APB*, 1990, nr. 5, p. 107-109); N.N., 'Procureur-generaal Gonsalves. Aanpak zware criminaliteit vereist grote regio's' (*APB*, 1990, nr. 2, p. 29-31).
[38] B. van Baarle, 'Meer kansen voor aanpak georganiseerde misdaad. (Inter)regionale en internationale samenwerking' (*APB*, 1990, nr. 6, p. 133-137).
[39] AB1.
[40] Vergelijk: Fijnaut (2007); AB1.
[41] Zie bijvoorbeeld: Fijnaut (2007); Middelburg (2003); Middelburg & Van Es (1996); Haenen & Meeus (1996); AB7.

bij de werving en selectie problemen tussen het IRT en de dienstcommissie van de Gemeentepolitie Amsterdam.[42]

De totstandkoming van het IRT was derhalve een moeizame exercitie en het eindresultaat was dat er boven het IRT een Interregionale Commissie voor Overleg en Samenwerking (ICOS) kwam, plus een soort dagelijks bestuur (beheerscommissie).[43] Per saldo was het echter onduidelijk hoe het nou zat met de eindverantwoordelijkheid voor wat betreft beheer en gezag.[44] Het beeld dat in het land bestond over het IRT was er een van lange procedures, knellend overleg, onduidelijkheid over financiering, onduidelijkheid over de rechtspositie, onduidelijkheid over verantwoordelijkheden en bevoegdheden, onduidelijkheid over het beheer, et cetera.[45]

Waar de meeste betrokkenen het over eens waren, was dat het IRT géén Amsterdams team mocht worden.[46] Gezien de brede kloof die in die tijd was ontstaan tussen het korps Amsterdam en de rest van de Nederlandse politie was dat te begrijpen, maar het zorgde wel voor extra weerstand in Amsterdam tegen wat toch al als een ingewikkelde constructie werd gezien.[47]

Hoewel de vraag was of het hoofd justitiële dienst van een groot korps wel de tijd zou hebben om leiding aan het team te geven, besloten de korpsbeheerders om Burg van Baarle, lid van de korpsleiding Utrecht, te vragen om de algemene leiding op zich te nemen.[48] De dagelijkse leiding zou in handen komen twee hoofdinspecteurs: Ton Lith uit Utrecht en Gert van Beek uit Amsterdam.[49] De keuze voor Lith was prima te verdedigen – hij was daarvoor enige tijd chef geweest van het landelijke Turkenteam – maar de vraag was of het handig was om twee kapiteins op één schip aan te stellen.

In oktober 1989 ging het IRT dan eindelijk van start vanuit een geheim onderkomen in Amsterdam. Het bestond uit bijna negentig medewerkers variërend van criminele inlichtingenrechercheurs, observanten, telefoontappers, operationele rechercheurs en analisten. Zij vormden de voorhoede in de strijd tegen de georganiseerde criminaliteit. De weeffouten in het ontwerp van het IRT en de tijdens de totstandkoming ontstane spanningen zouden het team echter voortijdig doen sneuvelen.[50]

3.1.3 De Randstadnotitie

Terwijl het IRT haar werkzaamheden aanving, ging het debat over de georganiseerde criminaliteit een nieuwe fase in. Nu het onderwerp op de politieke agenda was komen te staan, kregen de korpschefs van Amsterdam, Den Haag en Rotterdam er steeds meer belangstelling voor.[51] Samen met de directeur van de CRI stelden zij een document op met als titel *Notitie inzake de bestrijding van de zware/georganiseerde criminaliteit in het Randstedelijk gebied van Nederland*.[52]

Dit document, dat in 1991 uitkwam, is bekend komen te staan als de *Randstadnotitie*. In deze notitie werd, gezien de relatie tussen georganiseerde criminaliteit en de veelvoorkomende criminaliteit,

[42] AB8. Zie ook: Blaauw (1997).
[43] Klerks (2000); Blaauw (1997); Middelburg & Van Es (1996); Commissie-Wierenga (1994).
[44] Middelburg & Van Es (1996).
[45] Van Baarle (in: Blonk et al. (red.), 1990).
[46] A. Huizing, 'Mensen na de IRT-affaire: "De boeren hebben gewonnen, dat wel…"' (*PM*, 1994, nr. 9, p. 4-9). Zie ook: Middelburg & Van Es (1996); AB7; AB9.
[47] AB2; AB9.
[48] Middelburg & Van Es (1996); AB7; AB9.
[49] Middelburg & Van Es (1996); AB10; AB11.
[50] Zie bijvoorbeeld: AB1.
[51] H.A. Jansen, 'Project criminaliteitsbeheersing Rijnmond' (*Modus*, 1992, nr. 2, p. 8-10); AB1; AB2; AB12; PC1.
[52] CRI in samenwerking met gemeenpolitie Amsterdam, Den Haag en Rotterdam (1991); AB1; AB2.

betoogd dat ook de basispolitiezorg betrokken moest worden bij de aanpak. Ook werd in deze notitie gepleit voor een revitalisering van de recherchefunctie, waarbij onder meer gedacht werd aan de oprichting van interregionale rechercheteams die zich konden richten op specifieke gebieden in het buitenland en daar politiële contacten moesten opbouwen.[53] De aanpak moest naar een niveau hoger getild worden, want de georganiseerde criminaliteit hield niet op bij de gemeentegrens.[54]

Deze op zich relevante boodschap werd overschaduwd door enkele tactische blunders. Zo werd Jan Wiarda, toch korpschef van het in grootte vierde korps in de Randstad, niet betrokken bij de totstandkoming van de *Randstadnotitie*.[55] Een andere misser was dat in de *Randstadnotitie* voorbij werd gegaan aan de ervaringen die tot dan toe waren opgedaan met het IRT.[56] Na het uitkomen van de *Randstadnotitie* zou Wiarda zich tot de Rotterdamse korpschef Hessing wenden en werd dit rechtgetrokken: het IRT werd, mede namens de andere korpsen in de Randstad, betrokken bij de uitwerking van de *Randstadnotitie* in het zogeheten Randstadproject.[57]

Wat ook niet hielp was dat het verschijnen van de notitie met enige geheimzinnigheid werd omgeven en tot onvrede van het ministerie van Justitie en het OM ook rechtstreeks werd aangeboden aan de minister van Binnenlandse Zaken.[58] Dit laatste had waarschijnlijk te maken met de goede band die er bestond tussen Ien Dales (de toenmalige minister van Binnenlandse Zaken) en het driemanschap Nordholt, Brand en Hessing, maar het botste met de gedachte dat de aanpak van de georganiseerde criminaliteit tot het exclusieve domein van Justitie behoorde.[59]

Tot slot werd de georganiseerde criminaliteit in de *Randstadnotitie* gepresenteerd als iets wat zich vooral afspeelde in het Randstedelijk gebied van Nederland.[60] Het document ademde een sfeer uit van 'in onze steden, in de Randstad, gebeurt het als het om internationale georganiseerde criminaliteit gaat'.[61] Behalve een poging het voortouw te nemen – iets wat zowel bij de andere korpsen als bij het OM de nodige weerstand opriep – werd het door de 'buitengebieden' dan ook gezien als een claim op de gelden die de politiek ongetwijfeld vrij zou maken.[62] Zo wilden Rotterdam en Den Haag een eigen IRT en met de *Randstadnotitie* probeerden ze daar de geesten rijp voor te maken.[63]

In reactie op de *Randstadnotitie* werd een tweede landelijke analyse georganiseerde criminaliteit uitgevoerd. Deze kwam in 1992 uit en hieruit bleek dat het probleem nadrukkelijk ook buiten de Randstad speelde.[64] Aangezien er geld te verdelen viel, is wel de verdenking geuit dat regio's bewust het aantal criminele groepen in hun gebied hebben aangedikt.[65] En hoewel de CRI enkele kanttekeningen plaatste bij deze (mede door haar uitgevoerde) inventarisatie, sprak zij de verwachting uit dat de zware en georganiseerde criminaliteit de komende jaren zou blijven

[53] AB13.
[54] AB1.
[55] Idem; AB2.
[56] AB6.
[57] Idem; AB5.
[58] J. van Schie, 'Misdaadanalyse in Nederland. De speurneus moet een brilletje op' (*APB*, 1991, nr. 11, p. 4-6); AB2; AB5; PC2.
[59] AB14; PC2.
[60] AB2.
[61] Idem.
[62] Gonsalves & Verhoog (1999); AB5; AB12; PC2.
[63] Fijnaut (2007); AB2.
[64] AB5.
[65] P. Kruize, 'Bericht uit het Noorden – Georganiseerde criminaliteit' (*TvdP*, 1996, nr. 1/2, p. 22-23).

toenemen.[66] Tevens constateerde de CRI dat van de bestrijding van de georganiseerde criminaliteit nog maar weinig terechtkwam.

3.1.4 Nota Georganiseerde criminaliteit in Nederland

Ondanks alle kanttekeningen die er bij de *Randstadnotitie* geplaatst kunnen worden, zorgde die wel voor een verdere doorbraak in de agendering van georganiseerde criminaliteit.[67] Mede naar aanleiding van bovengenoemde tweede landelijke analyse verzocht de Tweede Kamer het kabinet namelijk om met een beleidsplan voor de aanpak van de georganiseerde criminaliteit te komen. De totstandkoming van dit plan had door onenigheid tussen politie en OM over de te volgen koers de nodige voeten in de aarde, maar uiteindelijk verscheen nog datzelfde jaar de beleidsnota *Georganiseerde criminaliteit in Nederland. Dreigingsbeeld en plan van aanpak*.[68]

Net als in de *Randstadnotitie* werd in deze beleidsnota de aanpak breder getrokken dan alleen die van justitie en politie.[69] Met de handel in drugs werden zulke gigantische winsten behaald dat criminelen welhaast gedwongen waren om deze in de bovenwereld te beleggen.[70] Daarom dienden bestuur en bedrijfsleven weerbaar gemaakt te worden tegen de penetratie van de onderwereld in de legale bovenwereld.[71] Het Nationaal Platform Criminaliteitsbeheersing, in 1992 opgericht in het kader van de integrale aanpak van criminaliteit, zou daar een rol in moeten gaan spelen.[72] Verder werd een projectgroep opgericht die de samenleving zou moeten gaan doorlichten op kwetsbare sectoren.

Belangrijk is dat in deze nota werd aangekondigd dat overleg zou plaatsvinden over het oprichten van interregionale rechercheteams voor het uitvoeren van bovenregionale en internationale onderzoeken.[73] Dit met als aantekening dat de ervaringen met het IRT leerden dat het omwille van effectiviteit en efficiency aanbeveling verdiende dergelijke teams organisatorisch te integreren in een regionaal (kern)korps.[74] Daarmee wilde men het 'zweven' in een interregionale ruimte (zoals feitelijk het geval was bij het IRT) voorkomen.[75] Hoewel nog altijd niet de gewenste schaal, waren deze teams – gegeven de beperkingen van het toenmalige politiebestel – op dat moment het hoogst haalbare.[76]

---

[66] Redactie, 'Georganiseerde criminaliteit neemt komende jaren toe' (*APB*, 1992, nr. 14, p. 18-19).
[67] AB15.
[68] J. Wilzing, 'Georganiseerde misdaad met nieuw elan aangepakt' (*TvdP*, 2001, nr. 9, p. 34-38) en 'Kanttekeningen bij criminaliteitsbestrijding' (*APB*, 1992, nr. 19, p. 7); Redactie, 'Integrale aanpak georganiseerde misdaad. Grote winsten leiden tot vervlechting onderwereld met bovenwereld' (*APB*, 1992, nr. 18, p. 4-6); AB12; PC2.
[69] Jansen & Gorissen (in: Boels (red.), 2013).
[70] N.N., 'Het Openbaar Ministerie als spin in het web. Tien stellingen van procureur-generaal Gonsalves' (*APB*, 1993, nr. 2, p. 8-9); Redactie, 'Integrale aanpak georganiseerde misdaad. Grote winsten leiden tot vervlechting onderwereld met bovenwereld' (*APB*, 1992, nr. 18, p. 4-6). Zie ook: Redactie, 'Tien stellingen van procureur-generaal Gonsalves. Het Openbaar Ministerie als de spin in het web' (*APB*, 1993, nr. 2, p. 8-9); AB1.
[71] Jansen & Gorissen (in: Boels (red.), 2013).
[72] Idem; N. Mastenbroek, 'Gastcolumn' (*Modus*, 1996, nr. 1, p. 4-5).
[73] Blom (2008); Weijenburg (1996); J.M. Nelen, 'De recherche in Nederland: regionale en bovenregionale voorzieningen in beeld' (*TvdP*, 2002, nr. 1/2, p. 4-10); J. Wilzing, 'Georganiseerde misdaad met nieuw elan aangepakt' (*TvdP*, 2001, nr. 9, p. 34-38) en 'Kanttekeningen bij criminaliteitsbestrijding' (*APB*, 1992, nr. 19, p. 7); Redactie, 'Integrale aanpak georganiseerde misdaad. Grote winsten leiden tot vervlechting onderwereld met bovenwereld' (*APB*, 1992, nr. 18, p. 4-6); AB2; AB5.
[74] Fijnaut (2007).
[75] J. Wilzing, 'Kanttekeningen bij criminaliteitsbestrijding' (*APB*, 1992, nr. 19, p. 7). Zie ook: AB13; AB16.
[76] AB1.

Vanwege hun inbedding bij een zogeheten kernkorps werden deze teams na verloop van tijd ook wel kernteams genoemd.[77] Ter ondersteuning van de interregionale teams en andere voorgestelde maatregelen werden uiteraard de nodige middelen gereserveerd die dus niet exclusief naar de Randstad zouden gaan. Ingehaald door landelijk beleid werd het Randstadproject dan ook stilgelegd in april 1993.[78]

Om het beleid voor de aanpak van de georganiseerde criminaliteit voor te bereiden, besloten de procureurs-generaal het Coördinerend Beleidsoverleg (CBO) op te richten.[79] Het CBO bestond uit de voorzitters van de vijf ressortelijke commissies zware criminaliteit, het hoofd van de afdeling opsporing van de directie politie van het ministerie van Justitie, de landelijk officier van Justitie voor de CRI, het hoofd recherchezaken van de CRI en de portefeuillehoudende procureur-generaal.[80]

In het voorjaar van 1993 ging het college van procureurs-generaal akkoord met het voorstel van het CBO om te komen tot ressortelijke rechercheteams voor de aanpak van de georganiseerde criminaliteit.[81] Op dat moment was overigens nog niet besloten of er in het ressort Amsterdam één of twee teams zouden komen, dat wil zeggen, of het IRT Noord-Holland/Utrecht gesplitst zou worden of niet. In de voortgangsnotitie *De georganiseerde criminaliteit in Nederland* die in 1993 uitkwam, kon het kabinet vervolgens melden dat convenanten waren gesloten over het oprichten van vijf interregionale kernteams en dat die exogeen geld zouden krijgen.[82]

Het CBO zou zorg dragen voor de aansturing van de bestrijding van de criminele organisaties.[83] Behalve via het CBO probeerde het OM overigens ook met maatregelen als de introductie van CID-officieren van justitie en een landelijk overleg over zware criminaliteit onder voorzitterschap van de procureur-generaal Gonsalves uit 's-Hertogenbosch de regie te claimen bij de aanpak van de georganiseerde criminaliteit.[84]

In 1996 werd het CBO omgedoopt tot coördinatiecommissie zware criminaliteit.[85] Deze commissie, onder voorzitterschap van de hoofdofficier van justitie van het landelijk parket, adviseerde het college van procureurs-generaal over welke onderzoeken de kernteams zouden moeten oppakken. De onderzoeksvoorstellen waar de kernteams mee kwamen, werden vanaf die tijd beoordeeld op kenmerken die waren vastgelegd in de instructie *Prioriteitstelling Kernteams*.

[77] Ter wille van de leesbaarheid wordt het interregionaal rechercheteam Noord-Holland/Utrecht in het vervolg aangeduid als 'IRT' en wordt ten behoeve van de andere interregionale rechercheteams de aanduiding 'kernteam' gebruikt.
[78] Fijnaut (2007).
[79] Gonsalves & Verhoog (1999).
[80] R.A. Gonsalves, 'Landelijk Coördinerend Beleidsoverleg Openbaar Ministerie (CBO). Zicht op criminele groeperingen' (*APB*, 1992, nr. 11, p. 11-13).
[81] Redactie, 'Zes kernteams tegen georganiseerde misdaad. Procureurs-generaal dringen aan op start voor 1 september' (*APB*, 1993, nr. 7, p. 22); AB7.
[82] N.N., 'Feiten en ontwikkelingen – Landelijk rechercheteam' (*TvdP*, 1995, nr. 1/2, p. 30); AB2; AB5.
[83] R.A. Gonsalves, 'Landelijk Coördinerend Beleidsoverleg Openbaar Ministerie (CBO). Zicht op criminele groeperingen' (*APB*, 1992, nr. 11, p. 11-13).
[84] R. Schnitker, 'De allereerste vraag moet zijn: "Is de onderwereld geïnfiltreerd in de bovenwereld?"' (*PM*, 1992, nr. 12, p. 10-12)
[85] J.W. Slobbe, 'Pleidooi voor een nationale Politie Intelligence-dienst' (*TvdP*, 2001, nr. 10, p. 31-33).

3.1.5 Integraal en probleemgericht

Net als bij de kleine criminaliteit groeide ook in de strijd tegen de georganiseerde criminaliteit het besef dat de aanpak breder getrokken moest worden dan alleen politie en justitie.[86] Tijdens het eerdergenoemde colloquium *Organized Crime and its Containment* benadrukten vertegenwoordigers van de New York State Organized Crime Task Force dat de bestrijding van de georganiseerde misdaad vroeg om een hechte samenwerking tussen OM, politie en bestuur, maar ook dat de aanpak breder diende te zijn dan alleen de (repressieve) invalshoek van politie en justitie.[87] Bij de aanpak van de georganiseerde criminaliteit was bijvoorbeeld ook een rol weggelegd voor de wetenschap (al vergde dat van academici wel een andere grondhouding en een veel actievere betrokkenheid bij de misdaadbestrijding).[88]

Deze boodschap keerde een jaar later terug in de *Randstadnotitie*.[89] Waar in *Samenleving en criminaliteit* nog geloofd werd in een puur strafrechtelijke/repressieve aanpak, werd in de *Randstadnotitie* erkend dat georganiseerde criminaliteit niet op de standaard manier kon worden aangepakt.[90] De ervaringen leerden dat de klassieke delict- en dadergerichte aanpak niet heel effectief was en dat het nodig was om partners bij de aanpak te betrekken.[91] Dat laatste was bij de aanpak van de veelvoorkomende criminaliteit een belangrijk geloofsartikel geworden, maar begon nu ook bij de aanpak van de georganiseerde criminaliteit aanhangers te verwerven.[92]

Via de aanbesteding van werken, het verdelen van vergunningen aan de horeca en dergelijke kon het bestuur bijvoorbeeld een belangrijke preventieve rol vervullen.[93] Dat het bestuur een verantwoordelijkheid had in de strijd tegen de georganiseerde criminaliteit – iets waar Jan Wiarda in 1989 al op hamerde tijdens het recherchecongres *Grensverleggende recherche* – werd gaandeweg steeds breder geaccepteerd.[94] In het rapport *Veiligheid en politie: een beheersbare zaak* (1991) van de Stichting Maatschappij & Politie werd in dat kader gesproken van een integrerend veiligheidsbeleid.[95]

Een andere verandering in de aanpak van de georganiseerde criminaliteit die begin jaren negentig overwaaide uit de Verenigde Staten was *problem oriented policing*, oftewel probleemgericht werken. Problem oriented policing was een term die in 1979 door de Amerikaanse hoogleraar Herman Goldstein was geïntroduceerd en behelsde een omslag van een delict- en dadergerichte aanpak naar

[86] AB1.
[87] Redactie, 'Tien stellingen van procureur-generaal Gonsalves. Het Openbaar Ministerie als de spin in het web' (*APB*, 1993, nr. 2, p. 8-9). Zie ook: Weijenburg (1996); H.A. Jansen, 'Project criminaliteitsbeheersing Rijnmond' (*Modus*, 1992, nr. 2, p. 8-10); AB1; AB5.
[88] Zie ook: P. van den Eshof & C. Wiebrens, 'Wetenschap contra georganiseerde criminaliteit' (*Modus*, 1993, nr. 4, p. 5-7).
[89] Jansen (in: Kop et al. (red.), 2012).
[90] Idem; Meershoek (in: De Rooy (red.), 2011); Fijnaut (2007); Meershoek (2007); Klerks (2000); AB2.
[91] AB3. Zie ook: Van den Brand et al. (1990).
[92] P. van Essen, 'Fenomeenaanpak plaatst crimineel proces in bredere context. Inventariseren, begrijpen, kiezen, handelen en evalueren' (*APB*, 1995, nr. 9, p. 18-20); J. Boorsma, 'Nieuwe methode in aanpak georganiseerde criminaliteit. "Fenomeenonderzoek" is relatief jonge trend' (*APB*, 1995, nr. 2, p. 18-19); B. Lenfert, 'Criminele menger kan terecht bij apotheek. Een resultaat van fenomeenonderzoek versnijdingsmiddelen' (*APB*, 1995, nr. 21, p. 22-24).
[93] A.K. Aartsma & A. Huizing, 'Criminoloog prof. dr. C. Fijnaut: "Maffiosi gebruiken Nederland als schuilplaats"' (*PM*, 1993, nr. 8, p. 4-5); AB1.
[94] E. van Harmelen, 'Grensverleggende recherche, een optimistisch congres!' (*TvdP*, 1989, nr. 12, p. 538-542).
[95] E.W. Kolthoff, 'Rechercheren naar het jaar 2000. Een onderzoek' (*Modus*, 1992, nr. 1, p. 6-11).

een op de criminele organisatie gerichte benadering.[96] Het probleem kwam centraal te staan en dat betekende dat moest worden uitgegaan van het beoogde resultaat en effect en niet zozeer van kilo's drugs pakken en arrestaties. Daarmee kwam de focus te liggen op criminele organisaties (die zich in veel gevallen onder andere bezighielden met drugs) in plaats van op specifieke delicten.[97] Probleem daarbij was dat de autoriteiten vooral hechtten aan productie (lees: arrestaties) en er weinig geduld was voor structurele maatregelen die pas op lange termijn vruchten zouden afwerpen.[98]

Uitgangspunt van probleemgericht werken was dat het probleem eerst onderkend en gekend moest worden.[99] Het begon met de analyse van het probleem en vergde een andere manier van kijken naar criminaliteit: in plaats van een 'boevenlijst' afwerken, moest de recherche kijken naar maatschappelijke verschijnselen met een hoog criminaliteitsrisico.[100] Dus niet 'Wat is de mooiste klus?' maar 'Welk onderzoek draagt het meeste bij aan de veiligheid in de samenleving?'[101] Aanvankelijk werden daarbij de CRI-criteria voor georganiseerde criminaliteit gehanteerd, maar omdat drugsonderzoeken daardoor meestal voorrang kregen, is later een wegingsinstrument ontwikkeld waarin ook werd gekeken naar maatschappelijke impact.

Misdaadanalyse bood de nodige handvatten voor een probleemgerichte aanpak en dit mondde uiteindelijk uit in de zogeheten fenomeenaanpak; een door de RAC geïntroduceerde methode van rechercheren.[102] Bij de fenomeenaanpak was het streven het criminele proces samen met partners in een bredere context dan strafrecht te analyseren.[103] De focus diende niet alleen op de vermeende daders en dadergroepen te liggen, maar ook op de relatie tussen onderwereld en bovenwereld. Door samen met betrokken partners een fenomeen door te lichten – als ware het een bedrijfsproces – kon duidelijk worden welke maatregelen door wie genomen zouden kunnen worden ter bestrijding van het probleem. Dat dergelijke analyses konden uitmonden in onderzoeken die niet gebaseerd waren op een concreet gepleegd strafbaar feit, riep uiteraard vragen op over zowel de bescherming van privacy van personen als de rechtmatigheid van dergelijke onderzoeken.[104]

De kernteams kregen elk één of meer aandachtsgebieden toebedeeld. De verdeling van aandachtsgebieden was deels gebaseerd op invalshoeken als geografische gebieden, misdaadvelden

[96] Weijenburg (1996); Wilzing (in: Van der Heijden (red.), 1993); J. Boorsma, 'Nieuwe methode in aanpak georganiseerde criminaliteit. "Fenomeenonderzoek" is relatief jonge trend' (*APB*, 1995, nr. 2, p. 18-19); AB6; AB8.
[97] AB3; AB8; AB16; AB17. Zie ook: AB11.
[98] AB18.
[99] Zie bijvoorbeeld: M.C. Oeloff, 'Managen van de recherche' (*APB*, 1994, nr. 10, p. 8-16); C. van Dijk, '"Operatie Goofy was weloverwogen keuze". Actie sluitstuk van intensief onderzoek' (*APB*, 1992, nr. 8, p. 8-9).
[100] P. van Duyne, 'Opsporingsvernieuwing en de hardnekkigheid van het Schroempbeleid' (*Modus*, 1997, nr. 3, p. 2-3); J. Horn 'Probleemgerichte aanpak van georganiseerde criminaliteit. Inzicht in de markt van illegale goederen en diensten is eerste vereiste' (*APB*, 1994, nr. 16, p. 6-8); AB2; AB18; AB19.
[101] AB18.
[102] P. Versteegh & J.C. van Nieuwamerongen, 'Fenomeenonderzoek. Een pro-actieve benadering van georganiseerde criminaliteit' (*TvdP*, 1995, nr. 9, p. 13-17); J.J.C. Kortekaas, 'Fenomeenaanpak' (*TvdP*, 1994, nr. 7/8, p. 24-28); AB20.
[103] P. van Essen, 'Fenomeenaanpak plaatst crimineel proces in bredere context. Inventariseren, begrijpen, kiezen, handelen en evalueren' (*APB*, 1995, nr. 9, p. 18-20).
[104] Zie bijvoorbeeld: J. Boersma, 'Observatie versus privacy in het Nederlands recht. Arrest maakt einde aan vaste observatie-rechtspraak' (*APB*, 1996, nr. 4, p. 20-22); Redactie, 'Aandacht voor privacy in opsporingsmethoden. Registratiekamer signaleert onaanvaardbare inbreuken' (*APB*, 1995, nr. 17, p. 18); P.C. van Duyne & E. Riks, 'Vooruitlopend strafrechtelijk onderzoek en politietaken. Zowel gericht op ingrijpen als op voorkomen' (*APB*, 1995, nr. 21, p. 14-17).

en sectoren in de bovenwereld en deels op kennis en ervaring.[105] Er zat echter ook iets willekeurigs aan: zo kreeg het kernteam Noord- en Oost-Nederland het onderwerp Oost-Europa toebedeeld 'omdat Noord-Oost Nederland daar het dichtst bij lag'.[106] De verdeling van aandachtsgebieden over de kernteams betekende overigens niet dat de recherches in de regio zich niet met die aandachtsgebieden bezig mochten houden; wel werd dan de afstemming gezocht met het betreffende kernteam.[107]

De kernteams dienden zich niet alleen te specialiseren in de toegewezen aandachtsgebieden, maar moesten op die onderwerpen ook een kennisfunctie vervullen voor de gehele politie.[108] De fenomeenaanpak resulteerde meestal in semiwetenschappelijke onderzoeken die via een conferentie of een rapport werden verspreid binnen de politie en onder de stakeholders. Wat dat betreft vormde fenomeenonderzoek een voorloper op de criminaliteitsbeelden die later zouden opkomen.[109] Wel dreigde fenomeenonderzoek een doel op zich te worden en enkele jaren later moest fenomeenonderzoek dan ook plaatsmaken voor het zogeheten verkennend opsporingsonderzoek.[110] Fenomeenonderzoek was wat dat betreft een typisch voorbeeld van een product dat onder een welluidende klank op de markt werd gebracht zonder dat het voldoende was ontwikkeld en getoetst.[111]

3.1.6 Onbekend terrein

Los van de vraag hoe ernstig de situatie was, had de aandacht die er in deze periode kwam voor de aanpak van de georganiseerde criminaliteit de nodige voordelen voor de recherche. Er kwam extra geld beschikbaar, er kwamen extra mogelijkheden tot vervolging van criminelen en er werd nagedacht over hoe deze vorm van criminaliteit aangepakt zou moeten worden. Het leidde tot verandering in focus (van delict naar probleem en van dader naar criminele organisatie) en tot een schaalvergroting in de opsporing.

Wat dat laatste betreft, was het voor iedereen inmiddels duidelijk dat de bestrijding van de georganiseerde criminaliteit vroeg om samenwerking op (inter)regionaal niveau.[112] De vraag was echter of dergelijke samenwerking – gezien het verbrokkelde bestel van die tijd – wel kans van slagen had.[113] Zo werd de regionale samenwerking al vanaf het begin gehinderd door het verschil in beheer tussen de Rijkspolitie en de Gemeentepolitie.[114] Niettemin werden vanaf midden jaren tachtig met

[105] J. van der Wegen, 'Criminaliteitsbeeld Rotterdamse haven. Op zoek naar de zwakste schakel' (*RM*, 2003, nr. 3, p. 18-19); P. van Essen, 'Fenomeenaanpak plaatst crimineel proces in bredere context. Inventariseren, begrijpen, kiezen, handelen en evalueren' (*APB*, 1995, nr. 9, p. 18-20); AB2.
[106] C. Fijnaut, 'Van een recherchecomplex naar een complexe recherche' (*TvdP*, 1998, nr. 10, p. 4-9); J.M. Nelen, 'De recherche in Nederland: regionale en bovenregionale voorzieningen in beeld' (*TvdP*, 2002, nr. 1/2, p. 4-10); AB5; AB21; AB22.
[107] AB5.
[108] PC3.
[109] G.J.A.H. van Gestel, 'Onderzoekskeuzes grootschalige rechercheonderzoeken' (*TvdP*, 1999, nr. 3, p. 9-13); PC3.
[110] Zie ook: AB23.
[111] P. van Duyne, 'Opsporingsvernieuwing en de hardnekkigheid van het Schroempbeleid' (*Modus*, 1997, nr. 3, p. 2-3).
[112] J.M. Jansen, 'Samenwerking recherche is geen vrijblijvende zaak. Probleem-georiënteerd politieoptreden als richtsnoer' (*APB*, 1990, nr. 5, p. 107-109).
[113] Zie bijvoorbeeld: A.K. Aartsma & A. Huizing, 'Mr. Boele Staal: "De politie zit in de verkeerde hoek"' (*PM*, 1994, nr. 4/5, p. 6-10).
[114] Zie bijvoorbeeld: ANP, 'Bij afscheid Alkmaarse DC Stokreef: "Kritiek op politici over discussie samenvoeging"' (*RPM*, 1989, nr. 2, p. 17).

subsidie vanuit justitie her en der in het land onderzoeksteams actief waar meerdere korpsen aan deelnamen en in sommige gevallen ook partners bij aanschoven. Zo kwam er in de regio Rotterdam bijvoorbeeld een team dat zich op basis van een convenant met de Douane en de FIOD richtte op de criminaliteit gerelateerd aan de haven en werd in het oosten des lands een team opgericht dat zich richtte op de grootschalige heroïnehandel vanuit Turkije.[115]

Naast deze samenwerkingsverbanden werden in deze periode permanente interregionale rechercheteams opgericht: eerst het IRT Noord-Holland/Utrecht en enkele jaren later de kernteams. Als eerdere vormen van samenwerking tussen korpsen ons iets leren, dan is dat wel dat zoiets niet vanzelf goed gaat.[116] Zeker omdat het IRT een fremdkörper was die niet paste in het bestaande bestel.[117] De betrokken autoriteiten moesten met elkaar uitzoeken hoe zij het beheer en het gezag wilden vormgeven.[118] Dat bleek een moeizame exercitie en daarin werd de kiem gelegd voor de latere spanningen tussen de korpsen Amsterdam en Utrecht over het IRT.[119]

Als eerste experiment met een nieuwe vorm van samenwerking en als boegbeelden van de aanpak van de georganiseerde criminaliteit stonden het IRT en de kernteams voor een interessante uitdaging. Zij werden geacht effectiever te zijn bij de aanpak van de georganiseerde criminaliteit dan de reguliere recherche en van hen werden dus (andere) resultaten verwacht.[120] De zweep ging erover: er moesten boeven gevangen worden.[121]

Het probleem was dat de traditionele manier van opsporen veel tijd, mensen en middelen kostte maar slechts beperkt resultaat opleverde.[122] Terwijl de georganiseerde criminaliteit zich in de jaren daarvoor sterk had geprofessionaliseerd, was de gereedschapskist van de recherche nauwelijks bijgevuld.[123] Oplossingen waren niet gelijk voorhanden en zelfs al zou dat het geval zijn geweest, dan leerde de ervaring dat nieuwe regelgeving lang op zich kon laten wachten.[124]

Daartoe aangemoedigd door het ministerie van Justitie zouden het IRT en de kernteams dan ook veel energie steken in het ontwikkelen van innovatieve opsporingsmethoden.[125] Bij het ontbreken van passende regelgeving was natuurlijk wel de vraag welke middelen geoorloofd waren en welke middelen niet. Weliswaar trokken de teams samen op met het OM, maar ook de betrokken officieren van justitie stonden onder druk om resultaten te behalen.[126] Het zou een recept blijken voor Dirty Harry-problemen.

[115] Weijenburg (1996); AB6; AB20; AB24.
[116] Zie bijvoorbeeld: AB25.
[117] Vergelijk: AB1.
[118] PC4.
[119] Haenen & Meeus (1996); AB5.
[120] AB16.
[121] AB26.
[122] AB3; AB27. Zie ook: Van den Brand et al. (1990).
[123] Spapens (2006); Fijnaut (in: Fijnaut & Heijder (red.), 1989).
[124] Zwart (1999).
[125] Van Riessen (2015); Zonneveld (red.) (2014); Klerks (2000); Zwart (1999); Haenen & Meeus (1996); Jansen (in: Kop et al. (red.), 2012); AB5; AB7; PC5.
[126] PC6; PC7.

3.2 Een drievoudige crisis

'Wij lopen als politie altijd langs de grenzen van de regels. Zeker als we moeten voldoen aan politieke ambities die moeilijk te verwezenlijken zijn. Dan hoop ik dat anderen zeggen: "Ik accepteer dat u risico's hebt gelopen."'

voorzitter van de Raad van Hoofdcommissarissen Jan Brand bij de commissie-Van Traa[127]

Behalve met hoge verwachtingen had het IRT vanaf het moment dat het van start ging te maken met toenemende spanningen in haar relatie met de Amsterdamse recherche. Deels had dat te maken met een verschil van inzicht over de strategie bij de aanpak en over de inrichting van de organisatie (§ 3.2.1). Waar het IRT koos voor een klassieke aanpak van langdurige trajecten waarin veel tijd werd gestoken in het verzamelen van informatie, werd in Amsterdam de omslag gemaakt naar kortlopende projecten. En waar het IRT bij aanvang een strakke scheiding kende tussen de verschillende disciplines binnen het team, koos de Amsterdamse recherche voor multidisciplinaire teams.

Hadden er niet ook andere zaken gespeeld in de relatie tussen het IRT en de Amsterdamse recherche, dan hadden deze verschillen van inzicht wellicht nog overbrugd kunnen worden (§ 3.2.2). Enerzijds was daar de verstoorde relatie tussen de Amsterdamse korpschef Nordholt en zijn Utrechtse collega Wiarda. Anderzijds was daar de uitwisseling van informatie die bemoeilijkt werd door geruchten over corruptie bij de Amsterdamse politie en het weglekken van informatie naar criminele organisaties.[128] Dat weglekken was overigens niet altijd een bewuste actie: politiemensen praatten soms gewoon hun mond voorbij of ze deelden te gemakkelijk informatie waardoor onderzoeken stukliepen.

In combinatie met de vrees dat de ander succes zou boeken met jouw informatie ontstond een cultuur waarin teams hun informatie angstvallig voor zich hielden.[129] Het fenomeen embargo-onderzoek, waarbij de informatiebronnen voor anderen volledig werden afgeschermd en de redenen voor het verzoek om ergens onderzoek naar te doen niet werden medegedeeld, stamt dan ook uit deze tijd.[130] Ook het IRT deelde slechts beperkt informatie met andere korpsen en in combinatie met verschillende incidenten zette dat de relatie tussen de Amsterdamse recherche en het IRT (en daarmee tussen het korps Amsterdam en het korps Utrecht) verder onder druk.

Het waren deze omstandigheden waaronder het IRT de georganiseerde criminaliteit in het ressort Amsterdam moest aanpakken; te beginnen met de organisatie van drugsbaron Klaas Bruinsma (§ 3.2.3). Voordat het IRT deze klus kon afronden, werd Bruinsma vermoord en werd de focus verlegd naar zijn kompanen, de zogeheten erven-Bruinsma.[131] Het IRT – toch al opgezadeld met hoge verwachtingen – kwam steeds meer onder druk te staan.[132] De klassieke methoden kostten veel tijd en energie, maar leverden onvoldoende resultaat op.[133] In overleg met de bij het IRT betrokken officieren van justitie werden de grenzen van wat kon opgezocht.[134] Bij een van de methoden, de

[127] Brand wilde dienstbaar zijn aan het gezag, maar ergerde zich aan de aanhoudende verwijten aan het adres van de politie (Haenen & Meeus, 1996).
[128] AB9; AB28.
[129] AB15; AB29; AB30.
[130] Hoogenboom (2000); AB31; AB32.
[131] Middelburg (2000); Middelburg & Van Es (1996).
[132] AB33.
[133] Middelburg & Van Es (1996); AB6.
[134] PC7.

zogeheten Delta-methode, werden drugs doorgelaten en werd gewerkt met een criminele informant. En zoals Jan Blaauw zijn publiek altijd op het hart drukte: die kan je niet blindelings vertrouwen![135]

Terwijl het IRT bezig was met nieuwe methoden veranderde de setting waarin zij opereerde (§ 3.2.4). In verband met de regiovorming begon in het ressort Amsterdam een discussie over de toekomstige inbedding van het IRT. Besloten werd dat de regionale driehoek van de politieregio Amsterdam-Amstelland (de korpschef van Amsterdam, de hoofdofficier van justitie van Amsterdam en de burgemeester van Amsterdam) verantwoordelijk zou worden voor het beheer van het IRT. Het IRT ging daarmee van het korps Utrecht over naar het korps Amsterdam.

Gelet op de moeizame verhoudingen tussen het korps Amsterdam en het IRT leidde deze overgang tot een wisseling van de wacht in de top van het IRT. De Utrechtse teamleider nam afscheid en een Amsterdamse hoofdinspecteur volgde hem op. Toen deze zich na enkele maanden gewaar werd van de Delta-methode ging het spel op de wagen. De Amsterdamse driehoek wenste geen verantwoordelijkheid te dragen voor deze methode en dat leidde tot diverse verhitte overleggen op zowel regionaal als landelijk niveau. Deze situatie eindigde abrupt op 7 december 1993 met een persbericht van de Amsterdamse driehoek waarin werd medegedeeld dat het IRT zou worden opgeheven. Omdat de andere betrokken korpschefs hier van tevoren niet over waren ingelicht, brak met dat persbericht een openlijke ruzie uit.

Naar aanleiding van alle commotie werd door de regering een commissie ingesteld die onderzoek moest doen naar het opheffen van het IRT (§ 3.2.5). Deze commissie, voorgezeten door Ko Wierenga, de burgemeester van Enschede, kreeg in verband met de naderende verkiezingen nog geen twee maanden de tijd om haar werk te doen. Ze legde in haar onderzoek bovendien de nadruk op de onderlinge relaties en niet zozeer op de methode die voor Amsterdam aanleiding was het IRT op te heffen.

Het rapport van de commissie-Wierenga slaagde er niet in om alle vragen weg te nemen en in de strijd om het eigen gelijk deden steeds weer nieuwe geruchten de ronde (§ 3.2.6). Het zou uiteindelijk leiden tot het aftreden van beide politieministers en het besluit een parlementaire enquête in te stellen. Deze enquêtecommissie werd voorgezeten door PvdA-parlementariër Maarten van Traa en legde de nadruk op de methoden die in de opsporing werden gebruikt. In 1996 leverde de commissie-Van Traa haar rapport op en daarin werd gerept van een drievoudige crisis in de opsporing.

3.2.1 Verschillen van inzicht

Binnen een jaar na de start van het IRT trokken alle twaalf Amsterdamse teamleden zich, met steun van de Amsterdamse korpsleiding, terug uit het IRT om te worden vervangen door twaalf andere politiemensen uit Amsterdam.[136] Een van de redenen waarom zij zich terugtrokken, was dat zij het niet eens waren met de wijze waarop het team functioneerde en de strategie die gevolgd werd.[137] Het IRT hanteerde namelijk een klassieke aanpak waarin begonnen werd met veel observatie en tappen om langs die weg de nodige informatie te verzamelen. De keuze voor een dergelijke aanpak

[135] Zie bijvoorbeeld: Blaauw (1997); AB33.
[136] Middelburg (2003); A. Huizing, 'Klaas Bruinsma, alias Frans van Arkel, alias Lange Frans, alias De Dominee' (*PM*, 1993, nr. 4-5, p. 12-15).
[137] A. Huizing, 'Mensen na de IRT-affaire: "De boeren hebben gewonnen, dat wel…"' (*PM*, 1994, nr. 9, p. 4-9); AB6.

was mogelijk omdat er (in tegenstelling tot bij de korpsen zelf) bij het IRT niet zo'n tijdsdruk stond op de onderzoeken.[138]

Zoals in de *Randstadnotitie* (1991) werd gememoreerd, waren de resultaten van dergelijke kostbare, omvangrijke en langdurige rechercheonderzoeken soms vrij beperkt.[139] En inderdaad wierp de klassieke aanpak die het IRT hanteerde de eerste jaren nog weinig vruchten af. In Amsterdam daarentegen werd op dat moment de omslag gemaakt naar korte, afgebakende onderzoeken.[140] Dat was onder meer omdat de rechercheleiding niet aan de informatiemensen wilde overlaten hoelang een operatie zou duren en wilde voorkomen dat gedurende de informatiefase de criminaliteit ongestoord door zou blijven gaan.[141]

Een ander verschil van inzicht had te maken met hoe de organisatie was ingericht. Terwijl het IRT nog was ingericht langs de lijnen van de verschillende disciplines werd die strikte scheiding in Amsterdam juist losgelaten.[142] Dat had te maken met de keuze voor een meer probleemgerichte benadering: die vereiste een flexibeler structuur.[143] Het behelsde een omslag van een afwachtende, defensief ingestelde recherche naar een meer actiegerichte stijl van opereren waarin de recherche flexibel inspeelde op criminaliteitsproblemen en aangiften minder bepalend waren voor het werkproces.[144]

Aangezien de meeste drugsbendes hun activiteiten inmiddels combineerden met ernstige vermogenscriminaliteit zoals overvallen, autodiefstallen of illegale wapenhandel groeide het besef dat het noodzakelijk was om over de 'grenzen' van de delicten te kijken en de verschillende recherchedisciplines te laten samenwerken.[145] Er diende afscheid genomen te worden van de bij de delict- en dadergerichte benadering behorende indeling in aparte afdelingen.[146]

Aldus werd in Amsterdam de verzuiling binnen de recherche opgeheven en kwamen er multidisciplinaire zelfvoorzienende projectteams die zich richtten op het brede fenomeen van georganiseerde criminaliteit.[147] De oude delictgerichte bureaus liepen daardoor langzaam leeg om enkele jaren later te worden opgeheven.[148] In de nieuwe teams werkten specialisten samen met algemeen rechercheurs en zo nodig werden deze teams aangevuld met partners van andere opsporingsdiensten (zoals de FIOD of de Douane).[149] Deze integratie strekte zich overigens niet uit tot de CID: dat bleef een aparte dienst.[150] Terwijl Amsterdam koos voor een flexibele structuur, hanteerde het IRT aanvankelijk nog de klassieke indeling in aparte afdelingen. Na een interne evaluatie zou echter ook het IRT richting het werken met zogeheten projectteams bewegen.[151]

---

[138] A. Huizing, 'Mensen na de IRT-affaire: "De boeren hebben gewonnen, dat wel…"' (*PM*, 1994, nr. 9, p. 4-9).
[139] Zie bijvoorbeeld: Van den Brand et al. (1989).
[140] A. Huizing, 'Mensen na de IRT-affaire: "De boeren hebben gewonnen, dat wel …"' (*PM*, 1994, nr. 9, p. 4-9). Zie ook: AB8; AB17; AB34.
[141] H. Schaafsma, 'Korpschefs van de Board Opsporing van de Raad van Hoofdcommissarissen spreken zich uit. Spelverdelers in de opsporing' (*RM*, 2005, nr. 4, p. 6-9); AB9.
[142] Rapport commissie-Wierenga (1994); AB5; AB6; AB9; AB17; AB28; AB34; PC2; PC8.
[143] Weijenburg (1996); M.C. Oeloff, 'Managen van de recherche' (*APB*, 1994, nr. 10, p. 8-16); AB5; AB18.
[144] Straver (in: Blonk et al. (red.), 1990).
[145] Redactie, 'Georganiseerde criminaliteit neemt komende jaren toe' (*APB*, 1992, nr. 14, p. 18-19); D. Pijl, 'Meer nodig dan samenwerking. Wettelijk kader aanpak georganiseerde criminaliteit ontoereikend' (*APB*, 1988, nr. 4, p. 75-78).
[146] AB34.
[147] Zwart (1999); C. van Dijk, '"Operatie Goofy was weloverwogen keuze". Actie sluitstuk van intensief onderzoek' (*APB*, 1992, nr. 8, p. 8-9); AB5; AB9; AB17; AB19; AB28; AB34; PC2; PC8.
[148] AB28; AB34.
[149] Zie bijvoorbeeld: AB17.
[150] AB9.
[151] Rapport commissie-Wierenga (1994); AB6.

Een ander verschil van inzicht betrof het instrument infiltratie: terwijl het IRT gebruikmaakte van dit instrument besloot het korps Amsterdam in 1993 om haar infiltratieteams op te heffen. De redenen voor die opheffing zijn divers. Een eerste verklaring luidde dat er bij de infiltratieteams problemen speelden op het gebied van corruptie, normafwijkend gedrag en declaraties.[152] Een tweede verklaring luidde dat de richtlijnen (onder meer op het gebied van verslaglegging, safehouses en begeleiding) niet werden gevolgd.[153] Die gebrekkige begeleiding zou ertoe hebben geleid dat verschillende undercoveragenten een posttraumatische stressstoornis (PTSS) hadden opgelopen en/of zelfmoord hadden gepleegd.[154] Een alternatieve verklaring was dat teams zich (om hun bestaansrecht te bewijzen en de hoge kosten te rechtvaardigen) op het inlichtingenpad hadden begeven, aan inkijkoperaties deden en zich schuldig maakten aan twijfelachtige praktijken.[155]

Het kan natuurlijk zijn dat na het vertrek van Kees Sietsma (in 1988) de teugels wat waren gevierd.[156] Feit is dat het instrument infiltratie minder effectief was geworden: zaken die geschikt waren voor infiltratie werden schaars en de tegenstanders werden slimmer.[157] Omdat er ook al twijfels waren over de integriteit van de teams koos de Amsterdamse (recherche)leiding voor een radicale ingreep: niet bijsturen maar opheffen, herijken en zo nodig opnieuw beginnen.[158]

3.2.2 Toenemende frictie

De verschillen van inzicht vormden een bron van irritatie tussen Amsterdam en het IRT.[159] Zo uitte de voorzitter van de Amsterdamse dienstcommissie Bart Driessen begin 1991 in *Het Parool* de nodige kritiek op het IRT, waarbij hij onder meer wees op het gebrek aan concrete resultaten.[160] De Utrechtse korpschef Wiarda eiste van zijn Amsterdamse collega Nordholt dat die zich openlijk zou distantiëren van de uitspraken van Driessen, maar Nordholt weigerde dit.[161]

De moeizame verhouding tussen het IRT en het korps Amsterdam had wat dat betreft niet alleen te maken met inhoudelijke zaken, maar ook met persoonlijke verhoudingen: tussen Nordholt en Wiarda boterde het niet zo. Al op het RIOHPA (Rijksinstituut tot Opleiding van Hogere Politieambtenaren), waar ze jaargenoten waren, bleken hun karakters te botsen en had geen van beiden de neiging tot grote inschikkelijkheid.[162] Later zouden ze beiden lid zijn van de Projectgroep Organisatie Structuren (POS), maar toen ze eenmaal tot korpschef waren benoemd, verzuurde de relatie al snel. Aanvankelijk trokken ze nog gezamenlijk op met de korpschefs van Den Haag en Rotterdam, maar toen er in dit overleg ruzie ontstond tussen de dominante Nordholt en de lastige Wiarda werd die laatste gaandeweg overal buiten gehouden.[163]

Van de eensgezindheid tussen Wiarda en Nordholt – die in 1987 van doorslaggevend belang was geweest bij het op één lijn krijgen van alle politiechefs in het ressort – was bij de start van het IRT in 1989 geen sprake meer.[164] Dat werkte door in de wijze waarop de Amsterdamse autoriteiten

[152] AB2; AB35.
[153] AB9.
[154] AB34.
[155] Meerman (1995); AB36.
[156] AB36.
[157] AB9.
[158] Idem; AB17.
[159] AB37.
[160] Middelburg (2003); Haenen & Meeus (1996); Middelburg & Van Es (1996); N.N., 'Het vuile-handen model van Bart Driessen' (*PM*, 1992, nr. 10-11, p. 13-15); AB9.
[161] Meershoek (in: De Rooy (red.), 2011); Blaauw (1997); Middelburg & Van Es (1996).
[162] Haenen & Meeus (1996); N.N., 'Politie Journaal – Slapies' (*PM*, 1993, nr. 12, p. 3).
[163] Zie ook: Boin et al. (2003).
[164] AB7.

omgingen met het IRT: na verloop van tijd bleef de Amsterdamse rechercheleiding bijvoorbeeld gewoon weg bij vergaderingen.[165] Daarbij was er ook niemand die Amsterdam bij de les hield.[166]

Uiteraard zat het Amsterdam niet lekker dat het IRT verantwoordelijk was voor de aanpak van de grootste Amsterdamse crimineel van dat moment: Klaas Bruinsma.[167] Hoewel er door het IRT vraagtekens zouden worden gezet bij de onderbouwing van de analyse van de criminele organisatie van Bruinsma, was het deze analyse waarmee de Amsterdamse recherche in 1987 het onderwerp georganiseerde criminaliteit definitief op de agenda had gezet.[168] En nu dreigde een team dat grotendeels bestond uit 'boeren uit de provincie' met deze trofee aan de haal te gaan.[169] Bovendien werd er al jaren bezuinigd op de opsporing, maar waren er wel miljoenen beschikbaar voor het IRT.[170] Een andere bron van ergernis betrof de uitwisseling van informatie. Politiemensen zijn van nature nieuwsgierig, maar het zijn ook praters die onbewust informatie kunnen laten vallen.[171] Lange tijd koesterde de Amsterdamse recherche een cultuur van openheid.[172] Voor het functioneren van de politie in het algemeen is deze cultuur van openheid wellicht wenselijk, maar voor een adequate aanpak van de georganiseerde criminaliteit niet.[173] Sterker nog: in de strijd tegen de georganiseerde criminaliteit begon het een steeds groter risico te worden.[174] De groeiende financiële belangen van met name de drugscriminelen maakte het voor criminelen interessant om actief op zoek te gaan naar informatie over de gevaren die hen bedreigden. Omdat de Amsterdamse recherche vooropliep in de strijd tegen de georganiseerde criminaliteit bracht de eerdergenoemde openheid risico's met zich mee.[175]

Contacten tussen Amsterdamse politiemensen en criminelen waren uiteindelijk aanleiding voor het zogeheten Lekko-onderzoek.[176] Omdat in dit onderzoek ook lijnen liepen naar de organisatie van Klaas Bruinsma kreeg het IRT dit onderzoek toegeschoven.[177] Op zich logisch – het IRT deed immers onderzoek naar de organisatie van Klaas Bruinsma – maar het legde wel een extra hypotheek op de relatie tussen het IRT en het korps Amsterdam.[178] Daar kwam nog eens bovenop dat informanten geen zaken wilden doen met het IRT uit angst dat hun informatie bij de Amsterdamse politie terecht zou komen.[179] Die terughoudendheid onder informanten bleek niet zonder reden: in 1992 kwam naar buiten dat zowel bij de Amsterdamse CID als bij de Amsterdamse infiltratieteams gelekt werd.[180] Om verder lekken te voorkomen, kwamen er strakke protocollen en autorisaties.[181] In de tussentijd had

[165] A. Huizing, 'Mensen na de IRT-affaire: "De boeren hebben gewonnen, dat wel…"' (*PM*, 1994, nr. 9, p. 4-9); AB6.
[166] AB7.
[167] A. Huizing, 'Klaas Bruinsma, alias Frans van Arkel, alias Lange Frans, alias De Dominee' (*PM*, 1993, nr. 4-5, p. 12-15). Zie ook: Middelburg (2003; 1993).
[168] AB6.
[169] Haenen & Meeus (1996); A. Huizing, 'Mensen na de IRT-affaire: "De boeren hebben gewonnen, dat wel…"' (*PM*, 1994, nr. 9, p. 4-9); AB6.
[170] N.N., 'Het vuile-handen model van Bart Driessen' (*PM*, 1992, nr. 10-11, p. 13-15). Zie ook: AB5; AB8.
[171] A. Huizing, 'Ex-collega op pad voor de krant: "Politievoorlichting maar opdoeken"' (*PM*, 1994, nr. 6, p. 14-15); AB7; AB38.
[172] AB7.
[173] Redactie, 'Openheid' (*APB*, 1994, nr. 7, p. 3).
[174] Van den Brand et al. (1990); AB7; AB14.
[175] Haenen & Meeus (1996); AB28.
[176] Haenen & Meeus (1996).
[177] Idem; Langendoen & Vierboom (1998).
[178] Middelburg & Van Es (1996); A. Huizing, 'Mensen na de IRT-affaire: "De boeren hebben gewonnen, dat wel…"' (*PM*, 1994, nr. 9, p. 4-9); AB6.
[179] Rapport commissie-Wierenga (1994).
[180] AB8.
[181] AB9; AB28; AB34.

Amsterdam in de rest van het land een slechte reputatie opgebouwd en dat maakte dat de informatieuitwisseling met Amsterdam moeizaam verliep.[182]

Voor de teamleiding van het IRT stond bij aanvang dan ook vast dat er voorzichtig met informatie omgegaan moest worden.[183] Zoals Van Baarle (die de algemene leiding had) en Lith (die de dagelijkse leiding verzorgde) in Utrecht gewend waren bij grote onderzoeken en ook elders in het land steeds meer de gewoonte werd, hanteerde het IRT wat wel bekend is geworden als het *need-to-know*-principe.[184] Zeker in het begin werd dat principe vrij strak gehanteerd (zowel intern als extern) en dat botste met de openheid die de Amsterdamse recherche toen nog huldigde.[185]

Nu was corruptie in deze periode sowieso een hot item. Zo stelde de RAC in 1990 de werkgroep politiële corruptie in, was de Stichting Maatschappij & Politie in 1992 organisator van de vijfde internationale anti-corruptieconferentie, organiseerde de Rechercheschool in 1993 een studiedag over corruptie, kreeg de Rechercheschool datzelfde jaar opdracht een module corruptiepreventie voor de leden van de kernteams te ontwikkelen en werd binnen de Raad van Hoofdcommissarissen een portefeuillehouder integriteit aangesteld.[186] Ook in de politievakbladen werd er de nodige aandacht aan geschonken, zoals bijvoorbeeld in de 'documentaire' *Eigen winkels* over een Rijkspolitieman die eerst als infiltrant en later als recherchechef verdachte handelingen pleegde.[187] Tot slot gingen er geruchten over infiltratie van het Nederlandse overheidsapparaat – inclusief de politie – door de Surinaamse drugswereld.[188]

De zorgen over corruptie leidden ertoe dat er steeds meer onderlinge informatieverzoeken werden gedaan zonder dat werd aangegeven waarvoor en waarom.[189] Er werd gekoketteerd met geheimzinnigheid en het predicaat 'embargo' was bijna synoniem voor 'belangrijk'.[190] Aangezien embargoteams ook nogal eens op aparte locaties werkten, ontstond er een klimaat van rivaliteit en wantrouwen.[191] Zo schermde de Amsterdamse CID informatie over de criminele organisatie van Klaas Bruinsma af en wilde deze niet delen met het IRT.[192]

Dat niet verteld werd waarom men ergens onderzoek naar deed, riep veel weerstand op en kon betekenen dat er geen medewerking werd verleend aan verzoeken van het IRT.[193] Een ander risico was dat teams zonder het te weten in elkaars vaarwater terecht konden komen.[194] Eind 1992 leidde

[182] Haenen & Meeus (1996); J. Kortekaas, 'Uitwisseling recherche-informatie een dilemma? Voordelen wegen op tegen nadelen' (*APB*, 1996, nr. 9, p. 12-14); AB28.
[183] Haenen & Meeus (1996); Middelburg & Van Es (1996); AB7.
[184] Zwart (1999); D. Pijl, 'Meer nodig dan samenwerking. Wettelijk kader aanpak georganiseerde criminaliteit ontoereikend' (*APB*, 1988, nr. 4, p. 75-78); AB6; AB7.
[185] AB30.
[186] A. Osse, T. Derksen, H. Grolman & R. Haak, 'Corruptiepreventie. Eén van de nieuwe modules voor kernteams' (*Modus*, 1998, nr. 1, p. 8-11); J. van Schie, 'Korpschef Piet Tieleman trekt de discussie over integriteit. "Alleen met de tien geboden redden wij het niet"' (*APB*, 1995, nr. 8, p. 4-5); Redactie, 'Gissen naar de omvang van corruptie. Prof. Fijnaut pleit voor serieus landelijke anti-corruptiebeleid' (*APB*, 1993, nr. 21, p. 8-9); Redactie, 'Corruptiebestrijding vereist meer preventie. Vierdaagse internationale conferentie in Amsterdam' (*APB*, 1992, nr. 7, p. 8-10).
[187] P. Pels, 'De vetten jaren van een infiltrant' (*PM*, 1993, nr. 11-12, p. 4-7), 'De infiltrant wordt afgebrand' (*PM*, 1993, nr. 1, p. 14-17) en 'Raadsels rond de infiltrant' (*PM*, 1993, nr. 2, p. 9-11); AB39.
[188] D. Pijl, 'Gastcolumn – Daar staan we toch boven?' (*APB*, 1991, nr. 19, p. 4); AB40.
[189] AB32.
[190] Hoogenboom (2000); AB31; AB32.
[191] AB32; AB38.
[192] Langendoen & Vierboom (1998); P. Pels, 'Eigen winkels (2) De infiltrant wordt afgebrand' (*PM*, 1993, nr. 1, p. 14-17); AB6; AB7.
[193] Weijenburg (1996); AB15.
[194] J.F.D. Belmans, 'Belang van "ambachtelijk rechercheren"' (*TvdP*, 1998, nr. 10, p. 28-33); AB38.

dit tot een volgende botsing tussen het IRT en Amsterdam: het IRT doorkruiste onbedoeld een Douane-onderzoek naar hasjhandel (de zogeheten Kolibri-zaak).[195] Het IRT werd ervan beticht informatie te hebben achtergehouden om zelf te kunnen scoren. Het Amsterdamse OM nam deze zaak hoog op en drong aan op het vertrek van Lith, maar Wiarda weigerde 'zijn' teamchef te laten vallen.[196] Het OM draaide uiteindelijk wel bij, maar de verhoudingen waren verder verstoord.

Enkele maanden later ging Van Baarle in het *Algemeen Politieblad* in op de problemen bij de bestrijding van de georganiseerde misdaad.[197] Behalve dat hij erop wees dat interregionale teams zo veel mogelijk ingebed dienden te worden in de bestaande regiostructuur ging hij in op een aantal van de bovengenoemde onderwerpen. Zo wees hij op het belang van samenwerking en het hebben van vertrouwen in elkaar, ging hij in op het dilemma van uitwisseling en afscherming van informatie (waarbij hij de nadelen van embargo-onderzoeken benadrukte) en wees hij erop dat grote onderzoeksteams in hoge mate selfsupporting hoorden te zijn. Pikant is dat hij bij deze gelegenheid ook het gebrek aan communicatie tussen sommige partijen en het denken in *win-lose*-termen hekelde.

3.2.3 Zoeken naar oplossingen

In bovengenoemd artikel wees Van Baarle er ook nog op dat de ervaringen leerden dat de recherche haar opsporingsmethoden en -tactieken moest aanpassen en verbeteren.[198] Daarmee raakte hij aan de voortdurende discussie over innovatie in de opsporing en het achterblijven van regelgeving. Zeker op het gebied van de technische mogelijkheden liep de regelgeving achter en gebeurde toepassing op eigen titel.[199] Zo leverde de RAC bijvoorbeeld pas in 1991 een rapport op over de wenselijkheid van het toestaan van direct afluisteren.[200]

In dit rapport stelde de RAC dat ondanks ontwikkelingen als misdaadanalyse, de oprichting van bovenlokale rechercheteams, de criminele inlichtingeninwinning en de experimenten met Bureaus Financiële Ondersteuning (BFO) de op dat moment ten dienste staande strafvorderlijke bevoegdheden niet meer waren toegesneden op de behoeften van de opsporingspraktijk.[201] De daders waren bekend, het was duidelijk waar ze zich aan schuldig maakten, maar het bleek lastig om de bewijzen rond te krijgen.[202] Daarom was het volgens de RAC noodzakelijk de wettelijke mogelijkheden van de politie bij de opsporing uit te breiden.

Voor de IRT-leiding waren de wettelijke mogelijkheden niet de enige zorg. Het was het eerste permanente interregionale team en het was ingebed in een vrij ingewikkelde beheers- en gezagsstructuur.[203] Het was bovendien samengesteld uit rechercheurs uit grote en kleine korpsen uit het ressort Amsterdam, waardoor lang niet alle IRT-leden beschikten over voldoende kennis en ervaring op het gebied van de georganiseerde criminaliteit.[204] Het IRT had bovendien geen keuze in

[195] Langendoen & Vierboom (1998); Middelburg & Van Es (1996); Rapport commissie-Wierenga (1994); A. Huizing, 'Mensen na de IRT-affaire: "De boeren hebben gewonnen, dat wel…"' (*PM*, 1994, nr. 9, p. 4-9).
[196] Haenen & Meeus (1996); Rapport commissie-Wierenga (1994).
[197] B. van Baarle, 'Bestrijding van de georganiseerde criminaliteit. Rijden we wel in dezelfde richting?' (*APB*, 1993, nr. 3, p. 4-6).
[198] Idem.
[199] AB31.
[200] E. Riks, 'Direct afluisteren en bestrijding georganiseerde criminaliteit' (*Modus*, 1992, nr. 1, p. 12-13); C. van Dijk, 'Mogelijkheden om af te luisteren worden vergroot' (*APB*, 1992, nr. 16, p. 13-14).
[201] E. Riks, 'Direct afluisteren en bestrijding georganiseerde criminaliteit' (*Modus*, 1992, nr. 1, p. 12-13).
[202] AB4.
[203] Zie bijvoorbeeld: AB1.
[204] A. Huizing, 'Mensen na de IRT-affaire: "De boeren hebben gewonnen, dat wel…"' (*PM*, 1994, nr. 9, p. 4-9).

de doelen die het wilde nastreven: er was bepaald dat het team zich diende te richten op het ontmantelen van de criminele organisatie van Klaas Bruinsma en zijn kompanen.[205] Behalve dat iedereen wist waar het team zat (zo geheim bleek de locatie niet) en wat haar opdracht was (wat al geen geweldige start opleverde) werd het IRT voor een taak gesteld waarvan niemand precies wist hoe die aangepakt moest worden.[206]

Tegen de tijd dat het IRT aan haar klus begon, had de organisatie van Klaas Bruinsma jaren de tijd gehad om zich te ontwikkelen en wist zij zich uitstekend af te schermen tegen opsporingsinstanties.[207] Als je je wilt bewijzen als nieuw team moet je natuurlijk niet een te lichte klus aannemen, maar wellicht was het ontmantelen van de Bruinsma-organisatie net een te zware klus.[208] De politiek eiste echter concrete resultaten en in reactie hierop zegden de minister van Justitie en het OM meer middelen en bevoegdheden toe.[209] Een en ander versterkte de aandrang tot 'scoren', met alle gevaren van dien voor de juridische en rechtsstatelijke integriteit.

Opgescheept met hoge verwachtingen ging het IRT aan de slag en hoewel enige successen werden geboekt, bleef het belangrijkste doelwit, de top van de criminele organisatie van Klaas Bruinsma, steeds buiten bereik.[210] Dit had onder meer te maken met de hoge organisatiegraad van de Bruinsma-organisatie: omdat er geen sprake meer was van enige directe bemoeienis met de uitvoering van delicten waren de hoogste echelons voor de politie haast onbereikbaar.[211] De bewijsrechtelijke afstand tussen de hoofdverdachte(n) en de grondfeiten was te lang en bleef als het ware in een zwarte doos verborgen.[212] Er werden wel strafbare feiten geconstateerd, maar de hoofdverdachten en de financiële stromen bleven buiten beeld.[213]

In 1991 werd Bruinsma vermoord en verlegde het IRT haar focus naar diens erven. Toen ook die buiten bereik bleven, werd, in goed overleg met het OM, besloten de criminele organisatie van de erven-Bruinsma op een andere manier in beeld te brengen.[214] Een van de methoden die hiertoe werd ingezet, later bekend geworden als de Delta-methode en aangedragen door de CID Kennemerland, was gecontroleerde aflevering van drugs.[215] Een criminele informant van de CID Kennemerland zou aanbieden een rol te spelen bij het langs de Douane leiden van transporten en moest zich daarmee een informatiepositie verwerven binnen de organisatie van de erven-Bruinsma.[216] Het was niet (zoals later beweerd zou worden) de bedoeling dat de informant zou 'groeien' in de hiërarchie van de criminele organisatie: hij moest zien te groeien in vertrouwen.[217]

Het IRT runde de informant overigens niet zelf, maar liet dat over aan de CID Kennemerland.[218] De uitvoering van de methode kwam in handen van wat later het koningskoppel is gaan heten: CID-chef

[205] Langendoen & Vierboom (1998).
[206] A. Huizing, 'Mensen na de IRT-affaire: "De boeren hebben gewonnen, dat wel…"' (*PM*, 1994, nr. 9, p. 4-9); AB6.
[207] Middelburg (2000).
[208] AB7; AB25; PC4.
[209] N.N., 'Wat is er mis gegaan?' (*PM*, 1996, nr. 5, p. 9-10).
[210] Klerks (2000); Middelburg (2000); Commissie-Wierenga (1994); A. Huizing, 'Mensen na de IRT-affaire: "De boeren hebben gewonnen, dat wel…"' (*PM*, 1994, nr. 9, p. 4-9); AB1; AB6; AB17; AB26.
[211] Middelburg & Van Es (1996); Schaap (in: Hoogenboom et al. (red.), 1995).
[212] P.C. van Duyne, 'Strategieën ter bestrijding van georganiseerde misdaad' (*TvdP*, 1992, nr. 11, p. 451-458).
[213] AB6.
[214] AB1; PC6; PC7.
[215] K. Brinkman, 'De ondergang van een overijverige politieman' (*PM*, 1995, nr. 4, p. 8-9); AB2.
[216] Langendoen & Vierboom (1998); AB26.
[217] AB6.
[218] Idem; AB1.

Klaas Langendoen en zijn medewerker Joost van Vondel.[219] De leiding van het IRT vertrouwde op de professionaliteit van Langendoen en Van Vondel en op het oordeel van de betrokken officier van justitie.[220] Een vraag die daarbij gesteld kon worden, was of een CID-chef zelf verantwoordelijk zou moeten zijn voor het runnen van een informant.[221] Een andere vraag was of de ruimte die aan het koningskoppel werd gelaten wel strookte met de benodigde sturing en controle.[222]

Dergelijke vragen waren van belang, want in het verzamelen van informatie ging het IRT met deze methode vrij ver.[223] Zo zou de politie de gecontroleerde aflevering niet alleen laten gebeuren, maar er ook een actieve rol in gaan spelen. Dat de methode niet uitdrukkelijk tot doel had om bewijzen te verzamelen en er niet werd voorzien in het toetsen van de methode door de rechterlijke macht, was bovendien in strijd met de lessen die in de jaren zeventig en tachtig waren geleerd.[224] Hoewel gesproken werd van een informant functioneerde deze in de praktijk eigenlijk als infiltrant.[225] En over een burgerinfiltrant werd in de Richtlijnen Infiltratie (1991) gesteld dat diens inzet van korte duur diende te zijn en dat de burgerinfiltrant zo spoedig mogelijk diende te worden vervangen door een politie-infiltrant.[226]

Om de informant te laten groeien in vertrouwen was het zaak dat niet alle transporten bij aflevering in beslag zouden worden genomen.[227] Er zou derhalve ook sprake zijn van gecontroleerd doorlaten.[228] Ook bij gecontroleerde aflevering verloor men weleens transporten uit het oog (zeker in het grensgebied), maar dat werd gezien als het risico van het vak.[229] Gezien de hoeveelheid drugs waarvan de politie geen weet had, stelde dat bovendien niet veel voor dus dat risico was nog wel te verdedigen.[230] Bewust doorlaten was echter andere koek. Ethisch gezien was het een heikel punt, maar gelet op de ernst van de situatie werd het gezien als een laatste redmiddel.[231] Bewust werden de grenzen opgezocht.[232] Daarbij zou het, zo was de bedoeling, om relatief geringe hoeveelheden hasj gaan en dat had toch een lage prioriteit.[233]

Een ander heikel punt betrof wat en hoe de informant betaald kreeg voor zijn werk. Besloten werd dat de informant een deel van het geld dat hij verdiende aan de niet in beslag genomen transporten mocht houden.[234] De rest van het geld zou worden gebruikt om daartoe speciaal opgerichte nepbedrijven te financieren die zorgden voor facilitaire ondersteuning van de transporten.[235] Het geld werd echter ook (zo zou later blijken) gebruikt voor de aankoop van zaken als communicatiemiddelen en voertuigen.[236]

---

[219] Langendoen & Vierboom (1998); AB6.
[220] AB6. Zie ook: AB1.
[221] A.K. Aartsma & A. Huizing, 'Als politiechef moet je verantwoordelijkheid nemen' (*PM*, 1995, nr. 4, p. 11).
[222] AB19; AB14; AB40; AB41.
[223] AB42.
[224] AB25.
[225] AB6.
[226] AB25.
[227] Haenen & Meeus (1996); AB9.
[228] Langendoen & Vierboom (1998); Weijenburg (1996).
[229] AB14; AB31.
[230] AB6; AB14; AB43.
[231] AB7.
[232] AB6.
[233] Idem; AB14; AB43.
[234] Van Riessen (2015).
[235] Haenen & Meeus (1996); K. Brinkman, 'De ondergang van een overijverige politieman' (*PM*, 1995, nr. 4, p. 8-9).
[236] Middelburg (2000); Middelburg & Van Es (1996); AB6.

Het probleem was dat er voor gecontroleerd afleveren wel richtlijnen bestonden (die methode was in die tijd ook dagelijkse praktijk binnen het recherchewerk) maar dat daarin niet werd voorzien in gecontroleerd doorlaten.[237] Verder was de regelgeving voor het CID-werk multi-interpretabel en stond in de Regeling tip-, toon- en voorkoopgelden niets over het op deze wijze betalen van informanten.[238] Ook voor de verregaande inzet van criminele informanten en de inzet van criminele gelden ten behoeve van de opsporing bestonden geen regelingen.[239] Op zoek naar antwoorden klopte het IRT aan bij zowel het OM als de commissie-De Wit (die de regering adviseerde over infiltratie).[240] Bij het uitblijven van antwoorden moest het IRT echter haar eigen weg vinden.

De werkgroep Bestrijding Zware Georganiseerde Criminaliteit (zie § 2.5.5) had reeds in 1987 geadviseerd dat waar bij daders onrechtmatig verkregen voordeel werd afgeroomd, deze gelden indirect (dat wil zeggen via de begroting van het ministerie van Justitie) zouden moeten worden aangewend voor de financiering van de bestrijding van de georganiseerde criminaliteit.[241] Aangezien ook minister van Justitie Hirsch Ballin op deze lijn zat, werd in overleg met de betrokken officieren van justitie besloten om in de geest van de regelgeving en het advies van de werkgroep te handelen.[242] Let wel: behalve dat het IRT te maken had met de nodige wisseling van contactpersonen, zou later blijken dat de afstemming binnen het OM onvoldoende was.[243]

Hoe dan ook, onder toezicht van politie en justitie werden vervolgens grote partijen hasj het land binnengebracht en deels ook doorgelaten. Het koningskoppel hield zich bij het runnen van de informant echter niet aan de Richtlijnen Infiltratie en dat ging ten koste van de controleerbaarheid.[244] Zo zou later worden vastgesteld dat de informant langs dezelfde transportlijnen ook cocaïne had ingevoerd en dat de informant, zonder dat Langendoen en Van Vondel dit wisten, vanaf het begin verregaande bemoeienis heeft gehad met grote delen van het drugssmokkeltraject.[245] Ook had het koningskoppel geen zicht op hoeveel geld de informant met de hasjtransporten verdiende en hield het geen overzicht bij van de criminele gelden waar het over beschikte.[246]

Los daarvan zou er na het doorlaten van een paar drugstransporten genoeg bewijs moeten zijn om tot arrestatie over te gaan, want anders klopte de methode niet.[247] Bij het uitblijven van bruikbaar bewijs en op zoek naar succes liet het koningskoppel zich echter door hun informant ‘verleiden’ mee te werken aan het doorlaten van steeds weer nieuwe transporten.[248] En dat niet alleen in het kader van het onderzoek naar de erven-Bruinsma, maar ook in andere onderzoeken (zoals het Rotterdamse Bever-onderzoek).[249] Wellicht was er sprake van een glijdende schaal (‘Als we dit doen, dan…’) maar het riep wel de vraag op wie nu eigenlijk wie runde.[250]

---

[237] Langendoen & Vierboom (1998).
[238] Mak (2015); AB6; AB9.
[239] AB9.
[240] AB6.
[241] J.Th. de Wit & W.P.M. van Haaren, ‘Strijd tegen zware, georganiseerde criminaliteit. Een zaak van de gehele Nederlandse politie’ (*APB*, 1988, nr. 14, p. 315-317).
[242] Langendoen & Vierboom (1998); Redactie, ‘Minister Hirsch Ballin tevreden na overleg in Amerika. Nederland en VS voeren samen “War on Drugs”’ (*APB*, 1992, nr. 10, p. 18).
[243] AB7.
[244] AB6; AB25.
[245] Middelburg (2000); AB9.
[246] Langendoen & Vierboom (1998).
[247] AB23.
[248] AB6; AB9; AB37; AB44.
[249] Haenen & Meeus (1996); Van Riessen (2007); AB6; AB19; AB40.
[250] Middelburg (2000); Redactie, ‘De enquêtecommissie ploegt voort. Hoofdcommissaris Nordholt mijdt overleg met collega’s’ (*APB*, 1995, nr. 21, p. 4-8); Redactie, ‘Commissie Van Traa hoorde in negen weken ruim 90 getuigen. Aanzien politie en justitie staan op het spel’ (*APB*, 1995, nr. 22, p. 4-9); AB7; AB45.

3.2.4 Affaire-CID Kennemerland: de stok om mee te slaan[251]

Terwijl de Delta-methode werd toegepast, veranderde de inbedding van het IRT. Ten behoeve van de oprichting van de kernteams waren op 1 juli 1993 convenanten gesloten tussen de beide politieministers en de betrokken korpsbeheerders en hoofdofficieren van justitie waarin de verplichtingen ten aanzien van het beheer en de werkwijze van de kernteams waren vastgelegd.[252] Anders dan het IRT zouden de kernteams worden ondergebracht bij een zogeheten kernkorps. Enkele maanden daarvoor was in het ressort Amsterdam al een soortgelijke keuze gemaakt wat tot gevolg had dat het IRT per 1 juli 1993 over zou gaan van het korps Utrecht naar het korps Amsterdam.[253]

In de aanloop naar de overgang werd duidelijk dat de Amsterdamse rechercheleiding de wens had het IRT onderdeel te maken van de centrale recherche.[254] Amsterdam wilde bijvoorbeeld de CID en observatie loskoppelen van het IRT.[255] Het IRT zou moeten gaan functioneren als de overige units van de centrale recherche en zou daarmee minder herkenbaar zijn als zelfstandige eenheid.[256]

Gelet op de moeizame relatie tussen het IRT en de Amsterdamse rechercheleiding en de plannen die men had met het IRT wilde de Utrechtse hoofdinspecteur Ton Lith niet door als teamleider.[257] Binnen het korps Amsterdam moest dus een nieuwe leidinggevende voor het IRT gevonden worden en dit zou hoofdinspecteur Johan van Kastel worden. Aanvankelijk combineerde Van Kastel deze taak met zijn rol in het management van de Amsterdamse centrale recherche, maar op aandringen van het OM ging hij zich vanaf medio september fulltime met het IRT bezighouden.[258]

Door de onderlinge frictie was de overdracht van informatie tussen de oude en nieuwe teamleiding verre van optimaal.[259] Van Kastel begon daarom met een kennisachterstand en moest de nodige moeite doen om zicht te krijgen op de methode die de CID Kennemerland toepaste.[260] Die methode bleek verder te gaan dan wat was afgesproken met Lith en de toenmalige IRT-officier van justitie.[261] Die afspraak was namelijk dat de informant alleen een rol zou spelen in het invoergedeelte van het logistieke proces (douanepapieren, bedrijven in Nederland, vervoer containers naar de klant), de politie dit faciliteerde en de gelegenheid tot inkijk zou hebben om de lading te kunnen controleren.

---

[251] Omdat de gewraakte methode slechts één onderdeel vormde van het grotere onderzoek naar de erven-Bruinsma en bovendien werd uitgevoerd door de CID Kennemerland en niet door het IRT zelf, spreekt een betrokkene als Ton Lith liever over de affaire-CID Kennemerland in plaats van de IRT-affaire (Lith, interview 2017). Wat betreft de stok verklaarde IRT-lid Rossino bij de hoorzitting van de commissie-Wierenga het volgende: 'De door Van Riessen opgegeven reden dat de werkmethode niet zou deugen, is […] gewoon een stok geweest om de hond mee te slaan. De werkelijke reden is dat zij nooit de volledige zeggenschap hebben kunnen krijgen over het team.' Zie ook: AB2; AB5.

[252] Vergelijk: B. van Baarle, 'Meer kansen voor aanpak georganiseerde misdaad. (Inter)regionale en internationale samenwerking' (APB, 1990, nr. 6, p. 133-137).

[253] Zie bijvoorbeeld: Haenen & Meeus (1996); Middelburg & Van Es (1996); rapport commissie-Wierenga (1994).

[254] A. Huizing, 'Mensen na de IRT-affaire: "De boeren hebben gewonnen, dat wel…"' (*PM*, 1994, nr. 9, p. 4-9).

[255] Middelburg & Van Es (1996); AB9.

[256] Langendoen & Vierboom (1998); AB6; AB7; AB9; AB11; AB16; AB17.

[257] AB6; AB17.

[258] Zie bijvoorbeeld: rapport commissie-Wierenga (1994); AB9; AB11.

[259] Zie bijvoorbeeld: rapport commissie-Wierenga (1994).

[260] Zwart (1999); AB9.

[261] AB6; PC6.

Van Kastel ontdekte dat politie en justitie zo ongeveer bij het gehele traject betrokken waren en dat het koningskoppel in Ecuador een bedrijf had opgericht (dat werd gerund door een informant die later bekend is geworden als de Sapman) dat zorg droeg voor de deklading van vruchtensap.[262] Verder leek er geen eind in zicht: de transporten gingen maar door en drugs belandde op de markt zonder dat de organisatie van de erven-Bruinsma of de afnemers in beeld kwamen.[263] De 'bewijzen' die er waren, bestonden uit verhalen die de informant vertelde maar die geen ondersteunend bewijs kenden in de vorm van processen-verbaal van het observatieteam of iets dergelijks. Als klap op de vuurpijl werd bovendien gedacht aan het invoeren van cocaïne.

Van Kastel trok hierop aan de bel bij zijn baas, commissaris Joop van Riessen, binnen de Amsterdamse korpsleiding verantwoordelijk voor het IRT.[264] Daarmee zette Van Kastel onbedoeld een proces in gang dat zou uitmonden in de IRT-affaire.[265] Het doel van Van Kastel was het intern ter discussie stellen van de werkmethoden om ze gezamenlijk te herijken en vervolgens opnieuw te beginnen.[266] Het was dus zeker niet zijn bedoeling het IRT op te blazen.

Op verzoek van Van Riessen zette Van Kastel zijn eerste bevindingen op papier.[267] Dit relaas werd door Van Riessen en Nordholt nog dezelfde dag besproken met de Amsterdamse hoofdofficier van justitie Vrakking. Daarna informeerden Van Riessen, Nordholt en Vrakking de procureur-generaal die op zijn beurt later die dag de minister van Justitie informeerde. Nordholt en Vrakking informeerden tevens burgemeester Van Thijn en bij die gelegenheid gaf Vrakking (die op enig moment de uitspraak 'Mijn hemel, we runnen een drugslijn!' zou hebben gedaan) aan geen verantwoordelijkheid te willen nemen voor de Delta-methode.[268]

In de weken daarna volgden verschillende overleggen over de toelaatbaarheid van de gebruikte methode en de eis van Amsterdam om deze te stoppen c.q. af te bouwen.[269] Gelet op de betrokkenheid van verschillende informanten was dat laatste echter makkelijker gezegd dan gedaan. Gaandeweg groeide in Amsterdam twijfel over het kunnen laten voortbestaan van het IRT.[270] In de Amsterdamse visie was het IRT aan het ontsporen en waren de verhoudingen dermate verstoord dat van enige vruchtbare samenwerking geen sprake meer kon zijn.[271]

Op 30 november 1993 kwamen de regionale korpschefs in het ressort Amsterdam bij elkaar voor overleg.[272] In die vergadering gaf Nordholt aan dat de Amsterdamse driehoek niet langer verantwoordelijk wilde zijn voor het IRT. Het overleg eindigde met de conclusie dat het IRT niet moest worden ontbonden maar diende te worden geherstructureerd. De dag erna vond echter een overleg plaats tussen de ministers van Justitie en Binnenlandse Zaken, met daarbij aanwezig Vrakking, Nordholt en Van Riessen, dat de zaak zou veranderen.[273] De aanwezigen bleken het eens over de

[262] Middelburg (2000); AB9.
[263] AB9.
[264] Idem; P. Holla & C.E.J. Verhagen, 'Johan van Kastel – "Ik vind de politie nu erg naar binnen gericht"' (*TvdP*, 2012, nr. 8, p. 10-14).
[265] AB2; AB6.
[266] P. Holla & C.E.J. Verhagen, 'Johan van Kastel – "Ik vind de politie nu erg naar binnen gericht"' (*TvdP*, 2012, nr. 8, p. 14); AB9.
[267] Zie onder meer: Middelburg & Van Es (1996); rapport commissie-Wierenga (1996); P. Holla & C.E.J. Verhagen, 'Johan van Kastel – "Ik vind de politie nu erg naar binnen gericht"' (*TvdP*, 2012, nr. 8, p. 10-14); AB9.
[268] Van Riessen (2015); Haenen & Meeus (1996).
[269] Zie onder meer: Zwart (1999); Langendoen & Vierboom (1998); rapport commissie-Wierenga (1994); AB9.
[270] P. Holla & C.E.J. Verhagen, 'Johan van Kastel – "Ik vind de politie nu erg naar binnen gericht"' (*TvdP*, 2012, nr. 8, p. 10-14); AB9.
[271] Rapport commissie-Wierenga (1994); AB1; AB17.
[272] Zie onder meer: Langendoen & Vierboom (1998); AB7.
[273] Zie onder meer: Haenen & Meeus (1996); Rapport commissie-Wierenga (1994).

noodzaak de methode te stoppen. Over wat er gezegd is over de consequenties voor het IRT – wel of niet opheffen – lopen de meningen echter uiteen. Aan Ien Dales, op dat moment minister van Binnenlandse Zaken, wordt een uitspraak in de trant van 'Afbreken tot aan de grond!' toegeschreven.[274] Andere aanwezigen meenden echter dat afgesproken was dat gewerkt zou worden aan een doorstart van het IRT.[275]

Naar aanleiding van de bespreking met de ministers op 1 december en om de geruchtenstroom die was ontstaan te stelpen, besloot de Amsterdamse driehoek een persbericht op te stellen.[276] Dit persbericht werd op 7 december uitgegeven en hierin werd het besluit van de Amsterdamse driehoek kenbaar gemaakt om, onder verwijzing naar de gehanteerde werkmethodiek, het IRT op te heffen.

Terugkijkend zouden de opstellers erkennen dat het persbericht een taxatiefout was en 'uiterst ongelukkig en onduidelijk' geformuleerd.[277] Zo riep de verwijzing naar de werkmethodiek als reden tot opheffing uiteraard heel veel vragen op en was in opdracht van burgemeester Van Thijn een passage geschrapt over de gezagscrisis die was ontstaan door het conflict over de werkmethode.[278]

3.2.5 Affaire-Wierenga: de onwillige hond[279]

Omdat verzuimd was de andere korpschefs in de regio te informeren, werd met genoemd persbericht het lont in het kruitvat gestoken.[280] Het leidde tot een openlijke ruzie tussen de betrokken korpschefs die werd uitgevochten in de media.[281] Daarbij kwam al snel de vraag naar boven of de gebruikte opsporingsmethode wel de ware reden was geweest om het team op te heffen of dat er meer aan de hand was. Zo meende hoogleraar politierecht aan de Vrije Universiteit Jan Naeyé bijvoorbeeld dat het allereerst en vooral ging over mismanagement, competentieproblemen en onderlinge rivaliteit die de samenwerking in de weg stond.[282]

Zowel de Utrechtse hoofdcommissaris Wiarda als de voorzitter van de politievakbond NPB opperde zelfs dat er wellicht corruptie in het spel was.[283] In Amsterdam werden deze suggesties uiteraard heftig tegengesproken.[284] Helemaal uit de lucht gegrepen waren die verdenkingen echter niet.[285] Zo was een Amsterdamse narcoticarechercheur een relatie aangegaan met een verdachte in een grote drugszaak en was een hoofdagent op bureau Warmoesstraat betrapt op nauwe banden met een

[274] Van Riessen (2015); Langendoen & Vierboom (1998); Middelburg & Van Es (1996).
[275] Zie bijvoorbeeld: Rapport commissie-Wierenga (1994).
[276] Rapport commissie-Wierenga (1994).
[277] Langendoen & Vierboom (1998).
[278] Meershoek (in: De Rooy (red.), 2011); Blaauw (1997); Middelburg & Van Es (1996).
[279] Bernard Welten, destijds chef centrale recherche Gemeentepolitie Amsterdam, sprak bij voorkeur van de 'affaire-Wierenga' in plaats van de 'commissie-Wierenga'. Zie bijvoorbeeld: M. Elias, 'Achttien – "Geachte minister, gaat u voor"' (*PM*, 2000, maart, p. 14-16); Redactie, 'De enquêtecommissie ploegt voort. Hoofdcommissaris Nordholt mijdt overleg met collega's' (*APB*, 1995, nr. 21, p. 4-8); Langendoen & Vierboom (1998); Haenen & Meeus (1996); Welten (interview 2017). Daarnaast kreeg men in Amsterdam lopende het onderzoek van de commissie-Wierenga sterk het gevoel dat de zwartepiet bij hen terecht zou komen. Zie bijvoorbeeld: Van Kastel (interview 2017).
[280] Zie bijvoorbeeld: AB17.
[281] Boin et al. (2003); Haenen & Meeus (1996); AB2.
[282] J. Naeyé, 'Gastcolumn – Integriteit' (*APB*, 1994, nr. 3, p. 7). Zie ook: AB1.
[283] Meershoek (in: De Rooy (red.), 2011); Zwart (1999); Langendoen & Vierboom (1998); Haenen & Meeus (1996).
[284] A. Huizing, 'Mensen na de IRT-affaire: "De boeren hebben gewonnen, dat wel…"' (*PM*, 1994, nr. 9, p. 4-9); N.N., 'Nordholt ziedend over "corruptie-beschuldigingen" rond IRT' (*APB*, 1994, nr. 3, p. 8).
[285] Middelburg & Vugts (2006); AB6.

drugscrimineel.[286] Uiteindelijk zijn er nooit concrete bewijzen geleverd dat de Bruinsma-organisatie functionarissen van politie of justitie had omgekocht, maar er zijn wel altijd sterke aanwijzingen geweest.[287]

Door alle publiciteit kon de geest niet meer terug in de fles.[288] Er werden Kamervragen gesteld en op 26 januari stuurden de ministers van Justitie en van Binnenlandse Zaken een brief aan de Tweede Kamer waarin zij uitleg gaven over de opheffing van het IRT.[289] In de brief werd gesproken over aanzienlijke spanningen binnen het team die zouden hebben geleid tot een gebrek aan vertrouwen van teamleden jegens elkaar. Een bewering die in latere verklaringen van zowel voormalige teamleden als de Utrechtse teamleiding zouden worden tegengesproken.[290]

Verder werd in de brief gewezen op de onduidelijke en ingewikkelde gezags- en beheersstructuur van het IRT en 'soms vage aanwijzingen dat vertrouwelijke informatie zou zijn gelekt'. Wat dat laatste betreft, liet de minister van Justitie nog geen maand later de Tweede Kamer per brief weten dat de Rijksrecherche geen bewijzen van corruptie had gevonden.[291] De directe aanleiding voor de opheffing was volgens de ministers 'het uit de hand lopen van een op zichzelf geoorloofde opsporingsmethode'.

De ministers beseften dat het gewenst was om breder (ook historisch) onderzoek uit te voeren naar de complexe vraag hoe de talrijke moeilijkheden en conflicten in en rondom het IRT hadden kunnen ontstaan.[292] Zij stelden een onderzoekscommissie in die werd voorgezeten door de Enschedese burgemeester Ko Wierenga. Deze commissie, die bekend is komen te staan als de commissie-Wierenga, moest onderzoek doen naar het opheffen van het IRT.[293] De commissie werd echter opgezadeld met een onmogelijke opdracht: in verband met de verkiezingen van mei 1994 moest de commissie binnen zes weken haar werk doen.[294] Ook de samenstelling van de commissie en de methode van onderzoek waren factoren die ten koste zouden gaan van de kwaliteit van het onderzoek.[295]

Op 24 maart 1994 leverde de commissie-Wierenga haar rapport op zij concludeerde onder meer dat de door het IRT gehanteerde opsporingsmethoden door de beugel konden en dat het IRT niet opgeheven had hoeven worden.[296] Naar het oordeel van de commissie was de ontbinding van het IRT niet alleen 'overijld en ondoordacht' maar bovendien 'onnodig en onjuist', en dat viel vooral Amsterdam aan te rekenen.[297]

---

[286] AB28.
[287] Middelburg (2003).
[288] AB2; AB13.
[289] Deze brief is integraal afgedrukt in het *Algemeen Politieblad* (1994, nr. 3, p. 4-6) onder de titel 'Opheffing IRT hield geen verband met corruptie'.
[290] Zie bijvoorbeeld: verhoren commissie-Wierenga (1994); verhoren commissie-Van Traa (1996); AB6; AB7.
[291] Redactie, 'Bromsnor' (*APB*, 1994, nr. 5, p. 5); N.N, 'Geen corruptie rond opheffing IRT' (*APB*, 1994, nr. 5, p. 3) en 'Onderzoek Rijksrecherche: Politie ten onrechte beschuldigd' (*APB*, 1994, nr. 5, p. 6). Zie ook: Redactie, 'Politierel' (*APB*, 1994, nr. 3, p. 3).
[292] Zie ook: Middelburg & Van Es (1996); Redactie, 'Corruptie speelde geen rol bij opheffing IRT' (*APB*, 1994, nr. 3, p. 3).
[293] Zie ook: N.N., 'Onderzoekscommissie IRT ingesteld' (*APB*, 1994, nr. 4, p. 3).
[294] Middelburg & Van Es (1996).
[295] Zwart (1999).
[296] Zie onder meer: Blom (2008); Haenen & Meeus (1996); Rapport commissie-Wierenga (1994).
[297] Redactie, 'Bijzondere onderzoekscommissie Wierenga velt harde oordelen in lijvig rapport' (*APB*, 1994, nr. 7, p. 6-7); Van Riessen (2007); Langendoen & Vierboom (1998).

Dat het oordeel van de commissie zo negatief uitpakte voor Amsterdam had overigens niet alleen te maken met de opheffing van het IRT, maar ook met de slechte reputatie die Amsterdam had in de rest van het land.[298] Velen met slechte ervaringen in de samenwerking met Amsterdam deden daarover hun beklag in de geheime verhoren van de commissie-Wierenga. Amsterdam had een imago van 'te groot' en 'te arrogant' en daardoor ging het meer over het tot de orde roepen van Amsterdam dan over de methode.[299]

Op 7 april 1994 vond een debat plaats in de Tweede Kamer over de uitkomsten van de commissie-Wierenga.[300] Het parlement had daarbij slechts de beschikking over het openbare rapport van de commissie en niet over het geheime rapport of de bijbehorende eveneens geheime aanbiedingsbrief.[301] In het openbare deel stonden heel andere dingen dan in het geheime deel en het parlement kon zich dus eigenlijk geen oordeel vormen over de toelaatbaarheid van de gewraakte methode.[302]

Minister van Binnenlandse Zaken Ien Dales was inmiddels overleden en opgevolgd door de Amsterdamse burgemeester Ed van Thijn. Die laatste verkeerde dan ook in een lastige positie: hij moest oordelen over zaken waar hij zelf als burgemeester bij betrokken was geweest.[303] Niettemin wezen Van Thijn en zijn collega van het ministerie van Justitie Hirsch Ballin de Amsterdamse hoofdrolspelers als meest schuldige aan: zij konden een indringend 'functioneringsgesprek' tegemoetzien.[304] In een persconferentie naar aanleiding van het verschijnen van het rapport van de commissie-Wierenga had het kabinet echter al laten weten het niet nodig te achten personen uit hun functie te ontheffen en de functioneringsgesprekken zouden dan ook zonder consequenties blijven.[305]

3.2.6 De opsporing op de pijnbank

Vanaf het moment dat duidelijk werd dat de commissie-Wierenga de schuld voor het ontbinden van het IRT bij Amsterdam zou gaan leggen, werden vanuit Amsterdam pogingen ondernomen om deze conclusies te ondergraven.[306] Details werden gelekt, geruchten werden verspreid en nieuwe informatie kwam naar boven. Zo werd bijvoorbeeld bekend dat het IRT betrokken was bij een onderzoek naar het transport van xtc naar Engeland.[307]

[298] AB2; AB7; AB15; AB21.
[299] Zwart (1999); AB17; AB46.
[300] F. Vink & E. Boerstra, 'IRT-debat: Beschuldigende vinger naar Amsterdam. Parlementair onderzoek naar opsporingsmethoden' (*APB*, 1994, nr. 8, p. 4-6); Redactie, 'De nasleep van het IRT-debat. Opinies over methoden zoals inkijkoperaties lopen zeer uiteen' (*APB*, 1994, nr. 9, p. 12-13).
[301] Redactie, 'De enquêtecommissie ploegt voort. Hoofdcommissaris Nordholt mijdt overleg met collega's' (*APB*, 1995, nr. 21, p. 4-8); F. van Etten, 'Na Van Traa' (*APB*, 1995, nr. 21, p. 8).
[302] Blom (2008); Redactie, 'De enquêtecommissie ploegt voort. Hoofdcommissaris Nordholt mijdt overleg met collega's' (*APB*, 1995, nr. 21, p. 4-8); F. van Etten, 'Na Van Traa' (*APB*, 1995, nr. 21, p. 8).
[303] Zie bijvoorbeeld: F. Vink & E. Boerstra, 'IRT-debat: Beschuldigende vinger naar Amsterdam. Parlementair onderzoek naar opsporingsmethoden' (*APB*, 1994, nr. 8, p. 4-6).
[304] Idem.
[305] N.N., 'Nordholt belast met bemoeienis IRT' (*APB*, 1994, nr. 11, p. 5), 'Geen personele gevolgen in IRT-affaire' (*APB*, 1994, nr. 10, p. 3) en 'Eerste reacties IRT-onderzoek' (*APB*, 1994, nr. 7, p. 3).
[306] Van Reenen (2016); Langendoen & Vierboom (1998); Haenen & Meeus (1996); W. Broer, 'De diepe sporen van een opsporingsmethode. Misdaadbestrijding in de lage landen' (*APB*, 1995, nr. 20, p. 6-11); Redactie, 'Integriteit' (*APB*, 1994, nr. 9, p. 3); AB2; AB9; AB17.
[307] Middelburg & Van Es (1996); AB6; AB9.

Het lekken van vertrouwelijke informatie werd gezien als een wraakactie en tastte de onderlinge verhoudingen tussen de korpsen verder aan.[308] Amsterdam meende echter dat de commissie-Wierenga haar huiswerk niet goed gedaan had en wilde zorgen dat de waarheid boven water kwam.[309] Daarbij hielp het dat er een lijntje liep vanuit Amsterdam (Nordholt en Van Thijn waren allebei lid van de PvdA) naar de Tweede Kamerfractie van de PvdA.

De media deden naar hartenlust mee om de zaak op te kloppen. In een gastcolumn in het *Algemeen Politieblad* schermde *Elsevier*-redacteur Bert Bommels bijvoorbeeld met uitspraken als 'ver buiten de paden', 'richtlijnen uitgerekt of terzijde gesteld', 'ongebruikelijke recherchemethodieken geïntroduceerd' en 'massaal drugs in- en doorvoeren'.[310] In plaats van een democratische waakhondfunctie te vervullen, leken de media vooral bezig met sensatieverhalen.[311] Omdat er geen eind kwam aan alle verhalen groeide de paranoia onder de betrokkenen en ontstond er een onontwarbare kluwen van geruchten die de beeldvorming geen goed deed.[312]

Uit onvrede over het voortslepen van de IRT-affaire en ergernis over het gebrek aan daadkracht van de demissionaire ministers van Justitie en Binnenlandse Zaken, besloot de nieuw gekozen Tweede Kamer tijdens een debat op 26 mei 1994 dat Hirsch Ballin zich niet meer mocht bezighouden met de toekomstige organisatie van de misdaadbestrijding. Enkele uren na het debat besloot hij af te treden, kort daarna gevolgd door Van Thijn.

Omdat duidelijk was dat de vage grens tussen wat mocht en wat kon een rol had gespeeld in het besluit het IRT op te heffen, was in het eerdere debat over het rapport van de commissie-Wierenga een motie aangenomen over de noodzaak van een parlementair onderzoek naar de door de politie in Nederland gehanteerde opsporingsmethoden bij de bestrijding van de georganiseerde criminaliteit.[313] Tijdens het debat op 26 mei 1994 gaf het parlement uitvoering aan deze motie door de Werkgroep Vooronderzoek Opsporingsmethoden in te stellen.[314] Deze werkgroep, die werd voorgezeten door het PvdA-Kamerlid Maarten van Traa, bood in haar rapport *Opsporing Gezocht* voldoende rechtvaardiging om een parlementaire enquêtecommissie in te stellen. De commissie diende onderzoek te doen naar hetgeen in de opsporingssector gebeurde en zich te verdiepen in de werkelijke omvang van de georganiseerde criminaliteit.[315] Net als de werkgroep zou deze enquêtecommissie worden geleid door Van Traa.

Hoewel in sommige commentaren werd gepleit voor een nieuwe reorganisatie, was de algemene verwachting dat de enquêtecommissie zou adviseren om de bijzondere opsporingsmethoden bij wet of richtlijnen te regelen.[316] Ons land liep bij het reguleren van de bijzondere opsporingsmethoden

[308] Haenen & Meeus (1996).
[309] AB17.
[310] B. Bommels, 'Gastcolumn – De inkijkoperatie-Van Traa' (*APB*, 1995, nr. 17, p. 7).
[311] Hoogenboom (2000).
[312] N.N., 'Boeken & bladen – De huiveringwekkende contouren van de IRT-zaak' (*APB*, 1996, nr. 3, p. 23); W. Broer, 'De diepe sporen van een opsporingsmethode. Misdaadbestrijding in de lage landen' (*APB*, 1995, nr. 20, p. 6-11).
[313] Zie onder meer: Rapport commissie-Van Traa (1996); Haenen & Meeus (1996).
[314] M. van Traa, 'Gastcolumn – Enquête' (*APB*, 1994, nr. 22, p. 7).
[315] Zie bijvoorbeeld: J. Mooijen, 'Gastcolumn – Geheim' (*APB*, 1995, nr. 14, p. 7); W. Broer, 'De diepe sporen van een opsporingsmethode. Misdaadbestrijding in de lage landen' (*APB*, 1995, nr. 20, p. 6-11); Redactie, 'Trendbreuk' (*APB*, 1996, nr. 4, p. 3) en 'Commissie Van Traa hoorde in negen weken ruim 90 getuigen. Aanzien politie en justitie staan op het spel' (*APB*, 1995, nr. 22, p. 4-9).
[316] W. Bruggeman, 'Ontwikkeling Europol – Europese drugsbestrijding in nieuw perspectief' (*Modus*, 1996, nr. 2, p. 28-29).

namelijk achter bij de ons omringende landen.[317] Lopende de enquête groeide het besef dat uitkomsten van deze enquêtecommissie weleens ingrijpend konden zijn.[318] Duidelijk werd dat veel partijen fouten hadden gemaakt.[319] Duidelijk werd dat er grote verschillen van inzicht bestonden tussen de zogeheten rekkelijken en preciezen over de grenzen van de opsporing.[320] Duidelijk werd ook dat die verschillen van opvatting zelfs konden optreden binnen één en hetzelfde ressort en dat Nordholt dus niet overdreef met zijn opmerking over een gezagscrisis binnen het OM.[321]

Er was de nodige waardering voor het werk van de commissie: eindelijk een inhoudelijke en wezenlijke discussie over de grenzen van de opsporing, over de samenwerking en over de onderlinge verhoudingen.[322] Er was echter ook zorg en kritiek. Zo was de vraag in hoeverre de commissie volledige openheid zou kunnen betrachten.[323] Zowel de Werkgroep Vooronderzoek Opsporingsmethoden als de Raad van Hoofdcommissarissen en sommige politieke partijen waren wat dat aangaat bevreesd dat in een parlementaire enquête te veel informatie over bijzondere opsporingsmethoden op straat zou komen te liggen.

Kritiek was er om te beginnen op de begripsverwarring die de commissie creëerde.[324] Zo zou er – ondanks de inspanningen van de onderzoeksgroep die de commissie ondersteunde en onder leiding stond van Cyrille Fijnaut – discussie blijven over wat nu verstaan moest worden onder zware, georganiseerde criminaliteit.[325] Daarnaast was er kritiek op de verenging van de georganiseerde criminaliteit tot drugs omdat dit ten koste ging van de aandacht voor andere vormen van misdaad zoals milieucriminaliteit, witteboordenfraude, wapenhandel of vrouwenhandel.[326] Wat ook op kritiek kon rekenen was de fixatie op het aantal kilo's drugs dat zou zijn doorgelaten.[327]

Dat de commissie veel aandacht besteedde aan de Delta-methode (en dan met name de doorlevering van drugs, de winsten van informanten en de financiering van CID-operaties met crimineel geld) was een andere bron van kritiek. Het was alsof andere opsporingsmiddelen er niet toe deden en inderdaad kwamen die in het uiteindelijke rapport van de commissie slechts beperkt aan bod.[328] En hoewel de Delta-methode maar één van de vele lijnen van onderzoek van het IRT was

[317] Redactie, 'Nederland loopt achter bij normering opsporingsmethoden. Wetenschappers vergeleken Europese regelgeving' (*APB*, 1996, nr. 5, p. 10-11).
[318] Redactie, 'Trendbreuk' (*APB*, 1996, nr. 4, p. 3); A. Kuijvenhoven, 'Kanttekeningen bij "Van Traa"' (*TvdP*, 1995, nr. 12, p. 3-10).
[319] Zie bijvoorbeeld: Hoogenboom (2000); AB37.
[320] Redactie, 'Commissie stuit op verschillen. Vier weken parlementaire opsporingsmethoden' (*APB*, 1995, nr. 19, p. 4-5).
[321] Redactie, 'De enquêtecommissie ploegt voort. Hoofdcommissaris Nordholt mijdt overleg met collega's' (*APB*, 1995, nr. 21, p. 4-8), 'De methode' (*APB*, 1995, nr. 20, p. 3) en 'Hoofdcommissaris Straver van Kennemerland verdedigt zijn mensen: "Mijn korps wordt ten onrechte gecriminaliseerd"' (*APB*, 1995, nr. 20, p. 4-5).
[322] A. Kuijvenhoven, 'Na Van Traa: Congresseren, debatteren, opiniëren, publiceren en een voorstel' (*TvdP*, 1996, nr. 6, p. 6-10).
[323] Redactie, 'Opsporingsmethoden in discussie. Raad van Hoofdcommissarissen ziet grote risico's in enquête' (*APB*, 1994, nr. 22, p. 4, 19).
[324] A. Kuijvenhoven, 'Kanttekeningen bij "Van Traa"' (*TvdP*, 1995, nr. 12, p. 3-10).
[325] P. Kruize, 'Bericht uit het Noorden – Georganiseerde criminaliteit' (*TvdP*, 1996, nr. 1/2, p. 22-23); A. Kuijvenhoven, 'Na Van Traa: Congresseren, debatteren, opiniëren, publiceren en een voorstel' (*TvdP*, 1996, nr. 6, p. 6-10).
[326] Haenen & Meeus (1996).
[327] W. Broer, 'De diepe sporen van een opsporingsmethode. Misdaadbestrijding in de lage landen' (*APB*, 1995, nr. 20, p. 6-11).
[328] A. Kuijvenhoven, 'Na Van Traa: Congresseren, debatteren, opiniëren, publiceren en een voorstel' (*TvdP*, 1996, nr. 6, p. 6-10); W. Broer, 'De diepe sporen van een opsporingsmethode. Misdaadbestrijding in de lage landen' (*APB*, 1995, nr. 20, p. 6-11).

(en de andere lijnen dus niet besmet waren door de Delta-methode) werden alle onderzoeken van het IRT stopgezet en onbruikbaar verklaard.[329]

De ongelijke behandeling van getuigen leverde uiteraard ook de nodige kritiek op en leidde zelfs tot verwijten van partijdigheid en vooringenomenheid.[330] Deels vloeide die ongelijke behandeling van getuigen voort uit de relativering (door de commissie) van de aard, ernst en omvang van de georganiseerde criminaliteit: vooral degenen die in de praktijk hadden gezocht naar oplossingen kwamen onder vuur te liggen.[331] Amsterdam daarentegen mocht zich voordoen als het braafste jongetje van de klas.[332] Daarbij hielp het uiteraard dat de Amsterdammers zich goed hadden voorbereid: in Amsterdam werd een werkgroep ingesteld die de verhoren volgde en analyseerde, een soort intern woordenboekje had opgesteld met begrippen uit de opsporing en de eigen mensen coachte voordat ze voor de commissie moesten verschijnen.[333]

Wat betreft aard, ernst en omvang van de georganiseerde criminaliteit concludeerde de commissie dat van structurele verwevenheid van de onderwereld met de bovenwereld geen sprake was.[334] Signalen hierover van de CRI werden door de commissie van tafel geveegd.[335] Ook het beeld van piramidaal georganiseerde criminele organisaties werd afgewezen: er zou slechts sprake zijn van sociale netwerken van in de drugshandel actieve personen die gelegenheidscoalities vormden.[336] Wat de commissie wel zorgen baarde, was de betrokkenheid van delen van allochtone gemeenschappen in ons land en van (voormalige) woonwagenbewoners bij de georganiseerde criminaliteit.[337] Verder signaleerde de commissie dat criminele groepen in toenemende mate contrastrategieën hanteerden om politie en justitie te frustreren.[338] Dat varieerde van observatie (inclusief het gebruik van volgauto's om observatieteams te signaleren en de inzet van 'scannerfreaks' om het portofoonverkeer van de politie te volgen), intimidatie, omkoping en mediamanipulatie tot het inbreken bij medewerkers van politie en justitie.[339]

De Delta-methode zelf werd door de commissie beschouwd als een schoolvoorbeeld van techneuten (sommigen spreken liever over amateurs) die waren doorgeschoten.[340] Vermoed wordt dat ze uit reputatie-denken ('Kijk eens wat mijn informant allemaal weet en kan!') en/of uit scoringsdrift te veel zijn meegegaan met hun informant.[341] Hoewel de methode vooraf besproken is tijdens een symposium op de Rechercheschool – waarbij gediscussieerd werd over hoe een dergelijke methode goed gecontroleerd en bewaakt kon worden (met name waar het beslissende rol van het OM betrof) en hoe de rechter over de methode geïnformeerd zou kunnen worden – is er in de vakpers nooit openlijk over gediscussieerd.[342] Vergelijk dat met het debat dat in de jaren tachtig in de

[329] J. Maas, 'Vliegende keep op Schiphol' (*RM*, 2002, nr. 5, p. 16-18); AB6.
[330] Haenen & Meeus (1996); A. Kuijvenhoven, 'Kanttekeningen bij "Van Traa"' (*TvdP*, 1995, nr. 12, p. 3-10); AB5; AB33; AB47.
[331] Haenen & Meeus (1996); AB2; AB32.
[332] Haenen & Meeus (1996); AB2; AB6.
[333] AB22; AB35.
[334] Van der Wal & Snel (in: Kop, Van der Wal & Snel (red.), 2012); Blom (2008).
[335] AB2; AB5.
[336] Klerks (2000); AB16.
[337] Kleemans (in: Muller et al. (red.), 2010); Haenen & Meeus (1996).
[338] Zie bijvoorbeeld: Middelburg (2003); Klerks (2000); Haenen & Meeus (1996).
[339] Hoogenboom (2000); Haenen & Meeus (1996); Weijenburg (1996); N.N., 'Boekbespreking – Georganiseerde criminaliteit in Nederland' (*Modus*, 1999, nr. 4, p. 39); Redactie, 'Crisis in de opsporing. Commissie-Van Traa vindt Delta-methode onverantwoord' (*APB*, 1996, nr. 4, p. 8-10); AB34; AB35.
[340] A. Kuijvenhoven, 'Na Van Traa: Congresseren, debatteren, opiniëren, publiceren en een voorstel' (*TvdP*, 1996, nr. 6, p. 6-10); F. van Etten, 'Na Van Traa' (*APB*, 1995, nr. 22, p. 10); AB1; AB5; AB13; AB27; PC2.
[341] AB11; AB13; AB15; AB36; PC9.
[342] AB2.

politievakbladen werd gevoerd over de wenselijkheid van pseudokoop en infiltratie. Een dergelijk debat dient niet alleen de maatschappelijke verantwoording maar leidt doorgaans ook tot regelingen, trainingen en dergelijke.[343] In dit geval is de methode in klein comité besproken (met alle kans op *groupthink*) en vervolgens in de praktijk gebracht om door een gebrek aan controle volledig uit de hand te lopen.[344]

In haar eindrapport repte de commissie-Van Traa van een drievoudige crisis in de opsporing: (1) ontbrekende normen, (2) een niet goed functionerende organisatie en (3) problemen in de gezagsverhoudingen.[345] Wat **normering** betreft, werd vooral het instrument infiltratie gefileerd.[346] De commissie concentreerde zich daarbij op het uit de hand lopen van het werken met burgerinfiltranten in de Delta-methode. Tegelijkertijd constateerde de door de regering geraadpleegde commissie-De Wit dat politiële infiltratie niet heel effectief (meer) was.[347] Zowel de commissie-Van Traa als de commissie-De Wit keek vooral naar infiltratie in de jaren negentig en niet naar de positieve en negatieve ervaringen van voor die tijd, en ook keken ze nauwelijks naar de rol die het bestuur en het OM daarin gespeeld hadden.[348]

In de IRT-affaire ging het bovendien niet om de inzet van politiële infiltranten maar om de inzet van criminele burgerinfiltranten, en dat maakt een groot verschil. Juist bij operaties die langer duren, moet je je infiltrant loslaten, zie je hem soms lange tijd niet en heb je geen controle meer.[349] Dat is al risicovol bij politiële infiltranten maar bij burgerinfiltranten is ook nog eens de vraag hoe betrouwbaar die zijn. Bij de ontwikkeling van infiltratie is daarom veel nadruk gelegd op sturing en controle van infiltranten en daar heeft het in de IRT-affaire aan ontbroken.[350]

Hoewel niet geconcludeerd werd dat het instrument infiltratie totaal niet deugde, leidde de IRT-affaire wel tot de wezenlijke vraag of het belang van de bestrijding van de georganiseerde misdaad opwoog tegen de risico's die aan undercoverwerk kleefden en of het doel de middelen heiligde.[351] De commissie-Van Traa adviseerde om voortaan af te zien van de inzet van criminele burgerinfiltranten en daar is toen ook door de politiek toe besloten.[352]

De commissie ging uiteraard ook in op het feit dat er onder regie van politie en justitie drugs het land zijn binnengekomen. Nog altijd is duister hoeveel drugs er precies zijn ingevoerd, maar duidelijk is wel dat het om tonnen ging. Het doorlaten an sich was in die tijd echter niet ongewoon, zo is in het Copa-onderzoek (naar de drugsstromen vanuit Suriname) zelfs 400 kilo cocaïne doorgelaten.[353] Afgezet tegen de hoeveelheid drugs die ongezien het land binnenkomt, kan men zich afvragen hoe erg het is dat de politie weet heeft van een transport maar het laat gaan om zicht te krijgen op een criminele organisatie.

---

[343] Vergelijk: Van Beers (red.) (2001).
[344] Mak (2015); Langendoen & Vierboom (1998); AB9; AB17; AB48.
[345] Van der Wal & Snel (in: Kop, Van der Wal & Snel (red.), 2012); Blom (2008).
[346] Haenen & Meeus (1996); AB25; AB36.
[347] AB35.
[348] PC4.
[349] AB36.
[350] Redactie, 'Informanten, infiltranten en duistere zaken' (*TvdP*, 1994, nr. 4, p. 1); PC4.
[351] P. Kruize, 'Bericht uit het Noorden – Burgerinfiltranten' (*TvdP*, 1996, nr. 5, p. 27); W. Broer, 'De diepe sporen van een opsporingsmethode. Misdaadbestrijding in de lage landen' (*APB*, 1995, nr. 20, p. 6-11).
[352] Redactie, 'Crisis in de opsporing. Commissie-Van Traa vindt Delta-methode onverantwoord' (*APB*, 1996, nr. 4, p. 8-10); Langendoen & Vierboom (1998); AB43.
[353] F. Kruyer, 'Interview – "Criminelen analyseren ons beter dan wij hen"' (*Blauw*, 2007, nr. 1, p. 10-13); J. Harmsen, 'Recherchechef Cloin bunzig van Van Traa: "Justitie betuttelt de politie"' (*PM*, 1995, nr. 2, p. 23). Zie ook: AB2; AB6; AB7; AB14; AB43; AB46.

De discussie verengen tot de tegenstelling 'het doel heiligt de middelen' en 'het middel is erger dan de kwaal' gaat bovendien voorbij aan de nuancering die rekkelijken en preciezen aanbrachten als het ging om de toelaatbaarheid van deze methode. Een nuancering waarbij het verschil soms niet groter was dan 'Ja, mits…' en 'Nee, tenzij…'[354] Anders dan de commissie was het kabinet dan ook niet voor een totaalverbod op doorlaten.[355] Impliciet erkende de commissie daarmee het Dirty Harry-probleem: er kunnen zich omstandigheden voordoen die vragen om de inzet van 'zware' middelen. Het ontkennen van die realiteit is vragen om problemen. Wel dient altijd verantwoording over de inzet van degelijke middelen afgelegd te worden.

Wat betreft het niet goed functioneren van de **organisatie** was een steeds terugkerende vraag in de media welke koppen er zouden rollen.[356] Na het rapport-Wierenga was dat wel de verwachting en toen er niets gebeurde, riep dat zowel bij Wierenga zelf als bij de korpsbeheerders weerstand op.[357] Hoewel de commissie-Van Traa van mening was dat de geconstateerde problemen om een nieuwe generatie politieleiders vroegen, beschouwde die het gedwongen opstappen van mensen als symptoombestrijding.[358] Wat betreft de schuldvraag nuanceerde de commissie-Van Traa dan ook het oordeel van de commissie-Wierenga.[359] Anders dan weleens wordt gesuggereerd, pleitte de commissie-Van Traa de top van de Amsterdamse politie en justitie echter niet vrij.

Ondanks de terughoudende opstelling van de commissie-Van Traa verlangde de Tweede Kamer maatregelen en dit resulteerde onder meer in (al dan niet gedwongen) overplaatsingen.[360] De minister van Binnenlandse Zaken zette een carrousel in werking waardoor zittende korpschefs een andere plek kregen.[361] Zo ging Ries Straver van Kennemerland naar Hollands-Midden, Jan Wiarda van Utrecht naar Haaglanden en deed Eric Nordholt een stap terug ten faveure van Jelle Kuiper.

Een ander aspect ten aanzien van het functioneren van de organisatie had te maken met de politiecultuur. Het was bij de recherche op dat moment nog gewoon dat rechercheurs een hoge mate van vrijheid hadden en vrij autonoom aan een zaak werkten.[362] Rechercheurs hadden de neiging om 'mooie zaken te draaien', waardoor de rest van het werkaanbod dreigde te blijven liggen.[363] Sturing van beslismomenten kon dan ook rekenen op de nodige weerstand. Maar als direct leidinggevenden al moeite hadden om te sturen, hoeveel zicht en invloed had een korpschef dan op de recherche?

---

[354] M. Meijer, 'Gastcolumn – Rekkelijken en preciezen' (*APB*, 1995, nr. 21, p. 7).
[355] Redactie, 'Voorlopig standpunt kabinet inzake opsporing. Van Traa "erg gedetailleerd"' (*APB*, 1996, nr. 8, p. 12) en 'Nuanceverschillen tussen kabinet en Kamer. "Van Traa" opnieuw op de agenda in september' (*APB*, 1996, nr. 11, p. 12-13).
[356] Zie bijvoorbeeld: N.N., 'Kranten over "Van Traa"' (*APB*, 1996, nr. 4, p. 11).
[357] Haenen & Meeus (1996).
[358] Idem; A. Aartsma & A. Huizing, 'Voor de laatste keer: de kwestie Straver: "In bijna alle korpsen was het toezicht belabberd"' (*PM*, 1997, december, p. 8-9); Redactie, 'Trendbreuk' (*APB*, 1996, nr. 4, p. 3); Th. de Graaf, 'Gastcolumn – Publiek debat' (*APB*, 1996, nr. 5, p. 7).
[359] Fijnaut (2007).
[360] Redactie, 'Plan van aanpak na Van Traa. Geen disciplinaire maatregelen' (*APB*, 1996, nr. 20, p. 8-9), 'Recherche' (*APB*, 1996, nr. 17, p. 3) en 'Nuanceverschillen tussen kabinet en Kamer. "Van Traa" opnieuw op de agenda in september' (*APB*, 1996, nr. 11, p. 12-13).
[361] Redactie, 'Komen en gaan. Carrousel politietop in volle gang met recepties en interviews' (*APB*, 1997, nr. 17, p. 8-9); AB49.
[362] M.C. Oeloff, 'Managen van de recherche' (*APB*, 1994, nr. 10, p. 8-16); D. Braun, 'Rechercheculturuur. Inzicht in eigen cultuur noodzakelijk voor leidinggevenden' (*TvdP*, 1993, nr. 5, p. 149-152) en 'Een meer inzichtelijk rechercheproces. De resultaten van een organisatiekundig onderzoek' (*APB*, 1993, nr. 12, p. 18-21); AB18.
[363] Kruissink et al. (1998).

Zo werd in het verhoor van korpschef Kennemerland Ries Straver duidelijk dat hij onvoldoende op de hoogte was van waar zijn CID mee bezig was.[364] Deels kan dit gebrek aan toezicht als een managementfout worden gezien met als verzachtende omstandigheden dat de korpschefs in die tijd druk bezig waren met de reorganisatie en dat door de schaalvergroting de afstand tot het dagelijks werk was toegenomen.[365] Zolang er sprake is van verantwoording binnen de lijn is het bovendien de vraag of een korpschef op de hoogte dient te zijn van alle details van een recherche-operatie.[366]

Het verhoor van Straver legde echter ook een andere oorzaak van de IRT-affaire bloot: het gros van de korpschefs had nauwelijks recherche-ervaring en daarmee onvoldoende verstand van zoiets als de Delta-methode.[367] Daar waar er geen rechercherepresentant in de korpsleidingen zaten, was er dan ook geen sturing van de opsporing op korpsniveau.[368] Een van de beleidsvoornemens van het kabinet was dan ook het positioneren van de recherchechef in de korpsleidingen.

Wat betreft de problemen in de **gezagsverhoudingen** was reeds in het rapport *Bedrijfskundig Onderzoek Recherche* (1992) opgemerkt dat het OM onvoldoende in de positie was om sturing te geven aan de opsporing.[369] Een jaar later waarschuwde procureur-generaal Steenhuis in dat verband dat de officier van justitie bij grote drugsonderzoeken van meet af aan het rechtsgehalte van politieoptreden moest volgen om problemen op de zitting te voorkomen.[370]

Deels had dit te maken met het functioneren van het OM, een onderwerp dat reeds onder de loep was genomen door de commissie-Donner.[371] Op 8 juni 1994 deed deze commissie verslag van de veranderingen bij het OM en werden nieuwe eisen geformuleerd ten aanzien van de inrichting en organisatie van het OM. Het probleem in de gezagsverhoudingen ging echter verder dan het functioneren van het OM: net als de commissie-Wierenga constateerde de commissie-Van Traa dat leidinggevenden bij de politie zich soms weinig gelegen lieten aan de formele verhoudingen tussen politie en OM.[372] Officieren van justitie die te veel vragen stelden, werden simpelweg gepasseerd doordat de politie dan bij een andere officier ging 'shoppen'.[373] Sommige officieren hadden dan ook het gevoel als 'stempelmachine voor de politie' gebruikt te worden.

Op zich mocht dit geen verrassing heten: lange tijd was er sprake van een afstandelijke houding van officieren van justitie.[374] Ten behoeve van de eigen onafhankelijkheid vond menig officier het beter

[364] Haenen & Meeus (1996); P. van Swol & A. Huizing, 'Verleden tijd – De kwartiermakers van 1991 – waar zijn ze gebleven?' (*PM*, 2000, december, p. 20-21); A. Aartsma & A. Huizing, 'Voor de laatste keer: de kwestie Straver: "In bijna alle korpsen was het toezicht belabberd"' (*PM*, 1997, december, p. 8-9); Redactie, 'De methode' (*APB*, 1995, nr. 20, p. 3); Redactie, 'Hoofdcommissaris Straver van Kennemerland verdedigt zijn mensen: "Mijn korps wordt ten onrechte gecriminaliseerd"' (*APB*, 1995, nr. 20, p. 4-5); AB2; AB17; AB26.
[365] W. Broer, 'De diepe sporen van een opsporingsmethode. Misdaadbestrijding in de lage landen', (*APB*, 1995, nr. 20, p. 6-11); Th.G. Jansen & A. van Sluis, 'De korpschef anno 2000' (*TvdP*, 1994, nr. 9, p. 3-8); AB14; AB17; AB49.
[366] AB35.
[367] Van Reenen (2016); Haenen & Meeus (1996); A.K. Aartsma & A. Huizing, 'Als politiechef moet je verantwoordelijkheid nemen' (*PM*, 1995, nr. 4, p. 11); AB10.
[368] Van Reenen (2016); N.N., 'Beleidsvoornemens 1997' (*APB*, 1996, nr. 20, p. 9); AB3; PC2.
[369] A. Huizing, 'Kilte tussen OM en politie – De hoofdagent-rechercheur bepaalt' (*PM*, 1993, nr. 3, p. 4-5); N.N., 'Wetten, besluiten, beschikkingen – Bedrijfskundig Onderzoek Recherche' (*APB*, 1991, nr. 2, p. 21-22).
[370] D. Steenhuis, 'OM en politie in 2000. De consequenties van wederzijdse afhankelijkheid' (*APB*, 1993, nr. 19, p. 8-9).
[371] Redactie, 'Officieren van Justitie moeten één Openbaar Ministerie worden. Rapport Donner bevat 39 aanbevelingen' (*APB*, 1994, nr. 13, p. 4-5).
[372] Redactie, 'Openheid' (*APB*, 1994, nr. 7, p. 3); W. Sorgdrager, 'Gastcolumn – IRT-debat' (*APB*, 1994, nr. 9, p. 7).
[373] Haenen & Meeus (1996).
[374] Zie onder meer: AB38.

om niet alles te weten en niet te dicht op het werk van de politie te zitten.[375] Om de handen in onschuld te kunnen wassen, gaven officieren soms ook geen 'ja' en geen 'nee' maar 'jee' als antwoord op vragen over toe te passen methoden.[376] Acties die plaatsvonden onder het 'jee-principe' kwamen dan ook niet in de stukken.

Onder druk van de toename van de criminaliteit, de dalende oplossingspercentages en daarmee gepaard gaande kritiek op politie en justitie probeerde het OM haar primaat terug te winnen, maar het bleef zwalken tussen magistraat en manager.[377] Om richting te geven aan de organisatie en werkwijze van het OM werd daarom door de nieuwe minister van Justitie, Winnie Sorgdrager, de rol van voorzitter van het college van procureurs-generaal geïntroduceerd.[378] Deze kreeg tot taak de adviezen van de commissie-Donner en de uitkomsten van commissie-Van Traa ter hand te nemen.[379]

Dat de commissie-Van Traa beperkt aandacht heeft geschonken aan de **context** heeft er wellicht mee te maken dat enkele commissieleden direct dan wel indirect een (bestuurlijke) rol hebben gespeeld in het ontstaan van de IRT-affaire. Dat zou kunnen verklaren waarom de Tweede Kamer, toch medeverantwoordelijk voor het drugsbeleid en het ontbreken van adequate regelgeving, erg in de luwte werd gehouden door de commissie.[380] Ten onrechte, want terwijl van de politie resultaten werden verlangd bij de bestrijding van de georganiseerde misdaad werd door de autoriteiten onvoldoende antwoord gegeven op de vraag wat daarbij was toegestaan.[381] Ondanks dat recherchechefs daar herhaaldelijk om vroegen, werd niet voorzien in goede regelgeving om met behulp van informanten, infiltranten en nieuwe onderzoekstechnieken de georganiseerde criminaliteit aan te pakken.[382] Daarnaast blonk het OM bepaald niet uit in eenheid van denken over onder meer infiltratie-, observatie- en afluistermethoden.[383]

Dat plaatste rechercheurs voor dilemma's die bij het Dirty Harry-probleem horen. Als methode A niet werkt en methode B ook niet, wat moet je dan?[384] Mag de politie middelen gebruiken die weliswaar niet verboden maar (nog) niet geregeld zijn?[385] Of is het beter om publiekelijk om wetswijziging te vragen, desnoods te smeken, in plaats van zelf te bepalen hoeveel ruimte er is? Doordat strafrecht en strafvordering per definitie achterlopen op de ontwikkeling van de criminaliteit was er een 'grijs gebied' ontstaan.[386] Terecht is (ook door de commissie-Van Traa) de vraag gesteld waarom wetgeving en richtlijnen zo lang op zich lieten wachten.[387]

---

[375] P. Pels, 'Uit de politieke doofpot: Nederland distributieland' (*PM*, 1994, nr. 8, p. 16-17).
[376] AB44. Zie ook: AB50.
[377] Redactie, 'Integer, resultaatgericht, toonaangevend' (*TvdP*, 1994, nr. 7/8, p. 1).
[378] Middelburg & Van Es (1996); Redactie, 'Gaan wij nu echt orde op zaken stellen' (*TvdP*, 1994, nr. 12, p. 1); W. Sorgdrager, 'Gastcolumn – IRT-debat' (*APB*, 1994, nr. 9, p. 7).
[379] E. Boersma, 'PG Docters van Leeuwen ergert zich aan de vraag: "Wie is de baas over de politie"' (*APB*, 1995, nr. 5, p. 4-5); N.N., 'Reorganisatie Openbaar Ministerie' (*APB*, 1995, nr. 12, p. 3); Redactie, 'Officieren van Justitie moeten één Openbaar Ministerie worden. Rapport Donner bevat 39 aanbevelingen' (*APB*, 1994, nr. 13, p. 4-5).
[380] AB51.
[381] A.K. Aartsma & A. Huizing, 'IRT-affaire – Veertien maanden in de beerput' (*PM*, 1997, mei, p. 14-15); J. Harmsen & A. Huizing, 'Zo waarlijk… (slot) – Wachten op Van Traa' (*PM*, 1995, nr. 11/12, p. 12-14).
[382] PC2.
[383] Redactie, 'Prof. dr. Cyrille Fijnaut in Coornhertrede: "Landelijk rechercheteam onderbrengen bij CRI"' (*APB*, 1994, nr. 22, p. 5-6).
[384] A. Kuijvenhoven, 'Na Van Traa: Congresseren, debatteren, opiniëren, publiceren en een voorstel' (*TvdP*, 1996, nr. 6, p. 6-10).
[385] Redactie, 'Integer, resultaatgericht, toonaangevend' (*TvdP*, 1994, nr. 7/8, p. 1).
[386] J. Harmsen & A. Huizing, 'Zo waarlijk… (slot) – Wachten op Van Traa' (*PM*, 1995, nr. 11/12, p. 12-14).
[387] Haenen & Meeus (1996); A.K. Aartsma & A. Huizing, 'IRT-affaire – Veertien maanden in de beerput' (*PM*, 1997, mei, p. 14-15); Redactie, 'Crisis in de opsporing. Commissie-Van Traa vindt Delta-methode onverantwoord' (*APB*, 1996, nr. 4, p. 8-10) en'Prof. dr. Cyrille Fijnaut in Coornhertrede: "Landelijk

3.2.7 Het Dirty Harry-probleem

De commissie-Van Traa sprak van een drievoudige crisis: problemen in de gezagsverhoudingen, een niet goed functionerende organisatie en ontbrekende normen. Bezien vanuit het perspectief van de politie vallen daar enige kanttekeningen bij te plaatsen.

De eerste crisis, de problemen in de gezagsverhoudingen, uitte zich vooral in het gebrek aan toezicht op de opsporing. De commissie-Van Traa heeft daar terecht veel aandacht aan geschonken. Het is echter een crisis die gelet op de historie niet uit de lucht is komen vallen: het lokale bestuur bemoeide zich niet met de opsporing, het OM stond lang op afstand van de opsporing en korpschefs hadden vooral aandacht voor de geüniformeerde dienst.

De tweede crisis, de niet functionerende organisatie, uitte zich onder andere in de strijd tussen ego's en de strijd om de macht.[388] De strijd tussen ego's betrof de onderlinge strijd tussen verschillende politiekorpsen.[389] In de IRT-affaire zijn wat dat betreft de nodige rekeningen vereffend tussen korpsen en tussen mensen.[390] De strijd om de macht betrof die over het IRT en resulteerde in een onnodig complexe constructie. Gekscherend werd wel gesproken over een 'team met zestig bazen' en de spanningen tussen Amsterdam en Utrecht kunnen deels worden toegeschreven aan de onduidelijke structuur waarbinnen het IRT moest functioneren.[391]

Amsterdam, het grootste korps in het ressort, kreeg niet de leiding over het team en dat is slechts één van de bronnen van irritatie die doorwerkten in de relatie tussen het IRT, het korps Utrecht en het korps Amsterdam. De commissie-Wierenga heeft vooral aandacht geschonken aan dit conflict en oordeelde dat met name Amsterdam daarin iets te verwijten viel.[392] Waren de verhoudingen tussen de betrokken korpsen normaal geweest, dan had de gewraakte methode afgebouwd kunnen worden zonder dat er een crisis had hoeven ontstaan.[393]

De derde crisis, de ontbrekende normen, heeft betrekking op het Dirty Harry-probleem. Begin 1992 sprak commissaris Dick Pijl (op dat moment adviseur van de procureur-generaal in 's-Hertogenbosch ('met invloed op het beleid van de Rijksrecherche in het ressort') en niet lang daarna de eerste landelijke chef van de Rijksrecherche) over de frustratie van politiemensen dat er zo weinig resultaat werd geboekt in de misdaadbestrijding.[394] Dat gebrek aan resultaat had onder meer te maken met het gebrek aan geschikte middelen. Pijl was het ermee eens dat de politie niet alles mag, maar die beperking betekende volgens hem wel dat de politie achterliep bij de georganiseerde criminaliteit. Wordt dat probleem niet serieus genomen, dan bestaat het risico dat politiemensen creatief gaan denken en handelen, oftewel de grenzen gaan opzoeken.[395]

Een nieuw en voor ons land uniek team, samengesteld uit personeel van verschillende korpsen, kreeg een ambitieuze doelstelling opgelegd, stond onder druk om met resultaten te komen, haalde met de

---

rechercheteam onderbrengen bij CRI"' (*APB*, 1994, nr. 22, p. 5-6); Redactie, 'Integer, resultaatgericht, toonaangevend' (*TvdP*, 1994, nr. 7/8, p. 1); AB34; AB47.

[388] AB5; AB6; AB7; AB50.

[389] AB46.

[390] AB22.

[391] Middelburg & Van Es (1996); AB1; AB9.

[392] Meershoek (in: De Rooy (red.), 2011).

[393] Van Reenen (2016); AB1; AB2; AB5; AB9; AB13; AB17; AB41.

[394] P. Pels, 'Corruptie bij de politie (I) "Politiemensen raken gefrustreerd"' (*PM*, 1992, nr. 5, p. 6-9). Zie ook: AB4.

[395] Vergelijk: AB1; AB4; AB47; AB49.

klassieke methoden onvoldoende resultaat en ging op zoek naar nieuwe methoden.[396] Voor de methode die het wilde hanteren – het gecontroleerd doorleveren van drugs – bestond geen regelgeving en verzoeken daartoe leverden geen resultaat op.[397] Daarop werd in overleg met de betrokken officieren van justitie besloten om in de geest van regelgeving te werken.[398]

Er werden afspraken gemaakt over de toepassing van de methode, er werd uitgegaan van onderling vertrouwen en de professionaliteit van de ander, maar de uitvoerders lieten – daar al dan niet door hun criminele informant toe gebracht en in de hoop op succes – de methode uit de hand lopen.[399] Toen de nieuwe teamleider daar achter kwam, gingen het Dirty Harry-probleem en de ego- en machtskwesties door elkaar lopen. De spreekwoordelijke stok om de hond mee te slaan was gevonden.[400] Maar zoals Jan Wiarda bij de commissie-Van Traa zou stellen: 'Je sluit toch een ziekenhuis niet als er iemand overlijdt op de operatietafel?'[401]

Wat dat betreft is de IRT-affaire meer dan het falen van overijverige politiemensen en enkele betrokken officieren van justitie.[402] De IRT-affaire is net zo goed een gevolg van het (jarenlang) falen van de autoriteiten.[403] Los van een drugsbeleid dat het probleem van de georganiseerde criminaliteit heeft verergerd, hebben de autoriteiten – eerste crisis – onvoldoende toezicht gehouden op de opsporing.[404] Daarnaast hebben zij – tweede crisis – de ego- en machtskwesties uit de hand laten lopen. Bovenal hebben zij – derde crisis – ondanks dat de recherche daar jarenlang op aandrong, nagelaten tijdig met de noodzakelijke regelgeving te komen. Deels lag dat aan het onvermogen van de ministeries van Justitie en Binnenlandse Zaken om elkaar te vinden op dit soort onderwerpen, maar er is door het IRT ook vergeefs aangeklopt bij het OM en de commissie-De Wit.[405] Ondertussen waren de criminele organisaties waar de recherche tegen streed steeds professioneler geworden en bedienden die zich van allerlei tegenmaatregelen.[406]

Door onvoldoende adequaat in te spelen op de roep vanuit de recherche om regelgeving hebben de autoriteiten in feite de basis gelegd voor het Dirty Harry-probleem in de drugsbestrijding.[407] Vandaar dat velen er moeite mee hadden dat de commissie-Van Traa het falen van de criminaliteitsbestrijding vooral bij politie en betrokken officieren van justitie neerlegde en de rol van de autoriteiten naar de achtergrond verdrong.[408] Illustratief is wat dat betreft de peiling die gehouden werd tijdens het grote commissie-Van Traa-congres van februari 1996 (waar politiemensen van hun bovenbazen niet

[396] A.K. Aartsma & A. Huizing, 'In 1989 werd de cursus ethiek geschrapt' (*PM*, 1995, nr. 4, p. 10); AB1; AB26.
[397] Haenen & Meeus (1996).
[398] Vergelijk: AB26; AB30.
[399] K. van Es, 'Gastcolumn – Verrast' (*APB*, 1995, nr. 22, p. 7); K. Brinkman, 'De ondergang van een overijverige politieman' (*PM*, 1995, nr. 4, p. 8-9); AB1; AB33.
[400] AB2.
[401] Redactie, 'Enquête' (*APB*, 1995, nr. 19, p. 3); AB25.
[402] Redactie, 'Commissie Van Traa hoorde in negen weken ruim 90 getuigen. Aanzien politie en justitie staan op het spel' (*APB*, 1995, nr. 22, p. 4-9); AB2; AB22. Vergelijk: AB4.
[403] Zie bijvoorbeeld: F. van Hekken, 'De nieuwe voorzitter van de Raad van Hoofdcommissarissen Sybrand van Hulst. "Als wij zouden zwijgen, zouden wij de samenleving niet dienen!"' (*APB*, 1996, nr. 11, p. 4-6); A. Kuijvenhoven, 'Kanttekeningen bij "Van Traa"' (*TvdP*, 1995, nr. 12, p. 3-10); B. Bommels, 'De inkijkoperatie-Van Traa' (*APB*, 1995, nr. 17, p. 7); W. Broer, 'De diepe sporen van een opsporingsmethode. Misdaadbestrijding in de lage landen' (*APB*, 1995, nr. 20, p. 6-11); AB5; AB33.
[404] Zie onder meer: AB9; AB25.
[405] AB6; AB12. Zie ook: Zwart (1999); Langendoen & Vierboom (1998); Haenen & Meeus (1996); A.K. Aartsma & A. Huizing, 'IRT-affaire – Veertien maanden in de beerput' (*PM*, 1997, mei, p. 14-15); AB2; AB5; AB38; AB47.
[406] Redactie, 'CRI vraag in "Jaarbericht 1993" bijzondere aandacht voor corruptie. Georganiseerde criminaliteit steeds professioneler' (*APB*, 1994, nr. 13, p. 6).
[407] Vergelijk: AB49.
[408] Langendoen & Vierboom (1998).

mochten optreden).[409] Een duidelijke meerderheid onder de aanwezigen legde de verantwoordelijkheid voor de crisis bij de wetgever, in mindere mate bij het OM en de rechterlijke macht en pas op de laatste plaats bij de politie.[410]

Ten behoeve van de normering presenteerde de commissie-Van Traa een blauwdruk voor een toekomstige wettelijke regeling van de opsporingsmethoden.[411] Volgens Cees Fasseur, ontwerper van de Politiewet 1993, gaf de commissie-Van Traa met haar eindrapport blijk van 'een ongefundeerd geloof in de almacht van de wetgever, die alles wel even in de puntjes zal en ook kan regelen en wel op een wijze dat het allemaal in de praktijk nog werkbaar is ook'.[412] In reactie op de aanbevelingen van de commissie-Van Traa zette het kabinet nochtans in op een omvangrijk wetgevingsprogramma.[413] De uitdaging zou zijn om kaders te stellen voor de opsporing zonder dat die zouden gaan knellen.[414] Anders zou men kunnen wachten op de volgende crisis.

[409] A.K. Aartsma & A. Huizing, 'IRT-affaire – Veertien maanden in de beerput' (*PM*, 1997, mei, p. 14-15).
[410] Redactie, 'Enorme belangstelling voor congres ondanks "spreekverboden". "Wetgever schuldig aan crisis in opsporing"' (*APB*, 1996, nr. 5, p. 8-9). Zie ook: A.K. Aartsma & A. Huizing, 'IRT-affaire – Veertien maanden in de beerput' (*PM*, 1997, mei, p. 14-15).
[411] Blom (2008).
[412] Redactie, 'Kritiek wetenschappers op "Van Traa"' (*APB*, 1996, nr. 5, p. 9).
[413] Redactie, 'Plan van aanpak na Van Traa. Geen disciplinaire maatregelen' (*APB*, 1996, nr. 20, p. 8-9).
[414] F. van Etten, 'Na Van Traa' (*APB*, 1996, nr. 4, p. 6). Vergelijk: Haenen & Meeus (1996).

3.3 Een onrustige (overgangs)periode[415]

'Het regionale politiebestel is een historische aberratie geweest. Achteraf bezien is dus veel leed voor niets geleden.'

oud-korpschef en oud-directeur Politieacademie Piet van Reenen[416]

Behalve problemen in de opsporing, waren er in deze periode ook de nodige veranderingen in de politieorganisatie. Begin jaren negentig was de nood kennelijk hoog genoeg en was er eindelijk genoeg politiek draagvlak voor een grootschalige reorganisatie van de Nederlandse politie (§ 3.3.1).[417] De ontwikkelingen die waren ingezet onder de vlag van het project Intensivering Samenwerking Politie (zie § 2.3.5.2) kregen geen kans te rijpen.[418] Het politiebestel zoals dat vanaf de Tweede Wereldoorlog had bestaan en dat lag vastgelegd in de Politiewet 1957 ging drastisch op de schop.[419]

Op 1 april 1994 trad een nieuwe Politiewet in werking en daarmee kwam een einde aan de lappendeken van Gemeentepolitiekorpsen en (plattelands)districten van het Korps Rijkspolitie. Gemeentepolitie en Rijkspolitie hielden op te bestaan: het nieuwe bestel kende één soort politie, georganiseerd in 25 regionale korpsen.[420] Aanvankelijk was het plan om het Korps Rijkspolitie volledig op te delen, maar uiteindelijk zouden de landelijke onderdelen van het korps Rijkspolitie en de CRI de basis vormen voor een organisatie die zou voorzien in een aantal landelijke diensten: het Korps Landelijke Politiediensten (KLPD).[421]

Per regio kwam er een regionaal college met daarin de burgemeesters in de betreffende regio en de hoofdofficier van justitie. Dit regionaal college zou gaan fungeren als het bestuur van de regiokorpsen.[422] Daarmee veranderden de gezags- en beheerverhoudingen: terwijl de hoofdofficier voortaan een stem in het beheer had, maakte de korpschef formeel gezien geen deel uit van het regionaal college.[423] Ondertussen probeerden de politieministers via diverse landelijke projecten meer grip te krijgen op de politie.

Waar de politieministers ook meer grip op probeerden te krijgen, was het eigengereide publieke optreden van de politiechefs (§ 3.3.2). In de periode tot aan het regionale bestel, mengden de korpschefs van de grote steden zich nadrukkelijk in het publieke debat.[424] Zij deinsden er niet voor terug om politiek getinte problemen, die naar hun mening niet op het bordje van de politie thuishoorden, aan te snijden. Dat werd hun uiteraard niet door iedereen in dank afgenomen. Vooral

[415] Het regionale bestel dat in 1994 zijn beslag kreeg, zou in 2013 plaatsmaken voor een gecentraliseerd bestel. Gelet op de verwikkelingen die in de tussenliggende periode speelden, typeert Van Reenen (2016) deze als een 'onrustige overgangsperiode'.
[416] Van Reenen (2016).
[417] Fijnaut (2007); Redactie, 'Op weg naar nationale politie' (*TvdP*, 2011, nr. 10, p. 3).
[418] Fijnaut (2007); F. Schriever, 'ISP na vijf jaar afgerond. Bezorgdheid over voortgang samenwerking' (*APB*, 1989, nr. 22, p. 511-512).
[419] Zie bijvoorbeeld: Smeets (2007); F. Kruijer, 'Politiehistorie – Tweehonderd jaar politie-reorganisaties' (*Blauw*, 2011, nr. 24, p. 16-18).
[420] Redactie, 'Nieuwe Politiewet in adviesronde' (*APB*, 1990, nr. 22, p. 515).
[421] Smeets (2007); R.G.C. Bik & H.P.S. Bakker, 'Het KLPD: dienstbaar specialisme-knooppunt' (*TvdP*, 2009, nr. 1, p. 7-10).
[422] Zie bijvoorbeeld: Smeets (2007).
[423] T. Schalken, 'Gastcolumn – Donner Wetter' (*APB*, 1994, nr. 13, p. 7); J.J.M. Stikvoort, 'Hoe politie en OM op een lijn moeten komen. De doelstelling is dezelfde: veiligheid' (*APB*, 1993, nr. 7, p. 18-19).
[424] AB49.

de Amsterdamse korpschef Nordholt was regelmatig in het nieuws en wist zich daarbij gesteund door de burgemeester van Amsterdam.[425]

Symbolisch voor de invloed die de korpschefs van de grote steden in deze tijd uitoefenden, was dat zij in 1993 de Machiavelliprijs voor overheidscommunicatie uitgereikt kregen. Kort daarop brak de IRT-affaire uit en leidde de start van het regionale bestel tot een andere verhouding tussen korpschef en bestuur. Beide ontwikkelingen leidden ertoe dat de korpschefs een toontje lager moesten zingen. De ruimte die zij voordien hadden om maatschappelijke problemen te agenderen, werd drastisch ingeperkt.

Op het gebied van de internationale politiesamenwerking gebeurde deze periode het nodige (§ 3.3.3). De verdere integratie van West-Europa bracht de nodige consequenties met zich mee en ook het bestuur begon zich er nadrukkelijk mee te bemoeien.[426] Onder invloed van het Verdrag van Schengen (1985) en het Verdrag van Maastricht (1992) maakte de bestaande vrijblijvende politiële samenwerking plaats voor een structurele en geformaliseerde samenwerking.[427] De zorg over de georganiseerde (drugs)criminaliteit vertaalde zich in 'druk van boven' op de internationalisering van het politieel optreden.[428] Maatregelen tegen de internationale drugshandel maakten dan ook onderdeel uit van de uitvoering van het Verdrag van Schengen.[429] Een en ander kostte de nodige tijd en nadat in 1990 de zogeheten Uitvoeringsovereenkomst werd gesloten, duurde het nog tot 1995 voor het verdrag in werking trad en de grenscontroles aan de binnengrenzen van het Schengengebied werden afgeschaft.[430]

De groeiende politiële en justitiële samenwerking tussen de lidstaten van de Europese Economische Gemeenschap gaf aanleiding tot een discussie over de pro's en contra's van een Europese politiedienst (§ 3.3.4).[431] Door het Verdrag van Schengen en de daarmee samenhangende compenserende maatregelen, kwam deze discussie in een stroomversnelling terecht. Met het Verdrag van Maastricht werd veiligheid bovendien een van de drie pijlers van de Europese samenwerking. Een en ander resulteerde erin dat in 1994 de Europol Drug Unit van start ging. Daarmee was de eerste 'afdeling' van een Europese CRI een feit. Deze op onderlinge afstemming en informatie-uitwisseling gerichte organisatie zou gehuisvest worden in Den Haag.

3.3.1 Knopen worden doorgehakt

In de jaren tachtig zuchtte de politie onder bezuinigingen en ruzies over de verdeling van de sterkte.[432] Fors toegenomen problemen op het terrein van orde en criminaliteit en onvrede over het

[425] J. van Schie, 'Nordholt houdt voet bij stuk. Een feuilleton over allochtone criminaliteit' (*APB*, 1993, nr. 4, p. 21-22).
[426] Bruggeman (in: Muller et al. (red.), 2010); Fijnaut (in: Fijnaut & Heijder (red.), 1989); AB15.
[427] Weijenburg (1996); Redactie, 'Nieuwe Politiewet in adviesronde' (*APB*, 1990, nr. 22, p. 515); J. ter Mors, 'Criminaliteit 21ste eeuw centraal op VN-congres' (*APB*, 1990, nr. 16, p. 364-367).
[428] W.M. van Gemert, 'Trends en ontwikkelingen in de georganiseerde misdaad. "Europese" misdaadbestrijding' (*TvdP*, 2000, nr. 7/8, p. 25-30).
[429] Vergelijk: Th.G. Jansen & A. van Sluis, 'De korpschef anno 2000' (*TvdP*, 1994, nr. 9, p. 3-8).
[430] P. Noordhoff, 'Hoe Schengen tot stand kwam. Stimulans voor internationale politiesamenwerking' (*APB*, 1995, nr. 7, p. 6).
[431] D. Bos, 'Europol' (*Modus*, 1992, nr. 2, p. 21).
[432] Zie onder meer: Redactie, 'PKP: hoe nu verder?' (*APB*, 1991, nr. 12, p. 3); J.W.M. Peters, 'Herverdelingsoperatie verdeelt politie' (*APB*, 1989, nr. 6, p. 123-124); M.A. Straver, 'Sterktebeleid voor en na PKP' (*APB*, 1988, nr. 25, p. 579-586); N.N., 'Meer over sterkteverdeling' (*APB*, 1988, nr. 24, p. 568-572); C. Wiebrens, 'Rapport kwantificering politiewerk gereed. "De politie beter verdeeld"' (*APB*, 1988, nr. 23, p. 531-538); J.G.H. van Oortmerssen, 'Project Kwantificering Politiewerk' (*APB*, 1987, nr. 9, p. 209-210).

onvermogen van de politie om daar wat aan te doen, creëerden een *policy window* inzake het immer voortwoekerende debat over de inrichting van de Nederlandse politie.[433] In de aanloop naar de Tweede Kamerverkiezingen van 1989 heropenden verschillende politieke partijen het debat over de samenvoeging van het Korps Rijkspolitie en Gemeentepolitie.[434]

Na 25 jaar discussie over dit onderwerp waren de meeste politiemensen al lang afgehaakt en waren de verwachtingen laag.[435] Het Coördinerend Politie Beraad (CPB) had bovendien net vol ingezet op het intensiveren van de samenwerking en bij afsluiting van het project Intensivering Samenwerking Politie (Inspol) werd van verschillende kanten nog gepleit voor 'rust in de tent'.[436] De weinig gelukkige ervaringen met regionale samenwerking hadden de politiek echter overtuigd dat langs deze weg de politieproblemen niet konden worden opgelost.[437]

Al enkele maanden na de verkiezingen lag er een voorstel voor een regionale politie (de nota *Een nieuw politiebestel voor de jaren '90*) dat een verdere uitwerking kreeg in het *Beleidsplan Politie 1991*.[438] De argumenten voor een regionale politie sneden weinig hout, maar er was op dat moment binnen en buiten de politie te veel weerstand tegen een nationale politie.[439] Het uitgangspunt was dat er één regionaal politiekorps per arrondissement zou komen; op dat moment werd dat gezien als de schaal waarop evenwicht bestond tussen enerzijds lokale inbedding en anderzijds zelfredzaamheid op veel gebieden.[440] Aanvankelijk werd uitgegaan van 23 regiokorpsen met in enkele arrondissementen voor een periode van vijf jaar twee regiokorpsen.[441] Verder zou voor het beoogde regiokorps Flevoland een nieuw arrondissement gevormd gaan worden. Na een sterke politieke lobby van CDA en PvdA werden de plannen nog wat aangepast en werd het aantal regionale korpsen uitgebreid naar 25.[442] De extra twee regio's (Kennemerland en Gooi & Vechtstreek) werden geringschattend dan ook 'politieke' regio's genoemd.

De bestaande landelijke diensten (waaronder de CRI) zouden worden ondergebracht in een 26ste korps met landelijke politietaken: het Korps Landelijke Politiediensten (KLPD).[443] Zowel qua diensten als qua personele bezetting vormde het KLPD in vele opzichten de opvolger van het Korps Rijkspolitie.[444] Zo zou de leiding van het KLPD worden gevestigd in het oude hoofdkwartier van de Algemene Verkeersdienst (AVD) in Driebergen.[445] Verder zouden de gerechtelijke laboratoria en de Rijksrecherche een aparte status krijgen en bleven de bijzondere opsporingsdiensten in de kabinetsplannen buiten beschouwing.[446]

---

[433] Boin et al. (2003); Redactie, 'Op weg naar nationale politie' (*TvdP*, 2011, nr. 10, p. 3).
[434] ANP, 'Bij afscheid Alkmaarse DC Stokreef: "Kritiek op politici over discussie samenvoeging"' (*RPM*, 1989, nr. 2, p. 17).
[435] A.L.R. Barneveld, 'Rumoer rondom het politievraagstuk' (*TvdP*, 1990, nr. 3, p. 101-103); E. van Harmelen, 'Geen behoefte aan "gerechtelijke" politie' (*TvdP*, 1990, nr. 3, p. 117-121).
[436] A.K. Aartsma & A. Huizing, 'Korpschefs maken zich zorgen' (*RPM*, 1990, nr. 9, p. 4-5); F. Schriever, 'ISP na vijf jaar afgerond. Bezorgdheid over voortgang samenwerking' (*APB*, 1989, nr. 22, p. 511-512).
[437] Fijnaut (2007).
[438] Redactie, 'Beleidsplan Politie 1991 stuurt taakuitoefening' (*APB*, 1990, nr. 19, n 439); A. Huizing, '23 politieregio's' (*RPM*, 1990, nr. 6, p. 21); Redactie, 'Nieuwe Politiewet in adviesronde' (*APB*, 1990, nr. 22, p. 515).
[439] AB1.
[440] B. van Baarle, 'De ideale recherche wordt regionaal bepaald' (*TvdP*, 1998, nr. 10, p. 42-46).
[441] A. Huizing, '23 politieregio's' (*RPM*, 1990, nr. 6, p. 21).
[442] P. van Swol & A. Huizing, 'Verleden tijd – De kwartiermakers van 1991 – waar zijn ze gebleven?' (*PM*, 2000, december, p. 20-21).
[443] AB53.
[444] Idem.
[445] A. Huizing, 'Directie landelijke diensten naar Driebergen' (*RPM*, 1991, nr. 9, p. 17).
[446] H.F.M. Bouwmeister, 'Bijzondere opsporing. Het ondoorzichtige woud gecultiveerd' (*Modus*, 2000, nr. 2, p. 4-8); A. Huizing, 'Reorganisatie: Aantal korpsen uitgebreid tot 26' (*RPM*, 1990, nr. 12, p. 20-21).

Het beheer van de regionale korpsen zou komen te liggen bij de burgemeester van de provinciehoofdplaats en in enkele gevallen bij de burgemeester van de grootste gemeente in de regio.[447] Het OM wilde niet langer gezagsdrager zijn zonder (mede)verantwoordelijkheid voor het beheer van de politie en hieraan werd tegemoetgekomen doordat de hoofdofficier van justitie een aandeel kreeg in het beheer van de regionale korpsen.[448]

In tegenstelling tot de regionale korpsen zou het korps met landelijke diensten beheersmatig onder het ministerie van Justitie komen te vallen.[449] Deze zou zich daarbij laten adviseren door een college van advies en bijstand – de Raad voor het KLPD – die in 1992 werd ingesteld. De Marechaussee nam de politietaak op Schiphol en andere luchthavens over van het Korps Rijkspolitie en keerde daarmee terug in het politiebestel.[450]

Omdat de focus van de discussie vooral op structuur en de verdeling van de macht lag, groeide bij de politie de vrees voor onwerkbare compromissen.[451] Zo waarschuwde Wim Frackers, algemeen inspecteur van het Korps Rijkspolitie, dat de keuze voor een regionaal bestel al binnen een jaar of tien zou leiden tot een discussie over een bijstelling.[452] Hij pleitte voor een soort bovenbouw met gezamenlijke taken als loopbaanbeleid, facility management en doorlichting van de bedrijfsvoering en het bedrijfsklimaat. Bij die bovenbouw hoorde volgens hem ook een zekere coördinatie van de onderlinge bijstand ten behoeve van de noodzakelijke landelijke of interregionale samenwerkingsvormen.

Een dergelijke bovenbouw zou er niet komen.[453] Wel veranderde de bestaande bovenbouw op voorstel van 'de grote drie' (Amsterdam, Rotterdam en Den Haag) van samenstelling: voortaan zouden de 26 korpschefs het algemeen bestuur van het CPB vormen.[454] Nog geen twee jaar later stapten 'de grote drie' uit het CPB: volgens hen was het een te log en bureaucratisch instituut geworden. De verbrokkelde structuur van het nieuwe bestel leverde inderdaad een enorme overleglast op.[455] Volgens CPB-voorzitter IJzerman lag de pijn echter vooral op het strategisch niveau van overleg met korpsbeheerders en hoofdofficieren van justitie: de drie grote steden zouden (net als de andere korpschefs) bang zijn 'onder curatele' te worden gesteld.[456]

---

[447] Redactie, 'Nieuwe Politiewet in adviesronde' (*APB*, 1990, nr. 22, p. 515).
[448] P.J.D.J. Muijen & D. Pijl, 'Nieuwe kansen bij reorganisatie. Het Openbaar Ministerie als hefboom voor vernieuwing' (*APB*, 1992, nr. 1, p. 14-17); N.N., 'Regering, regeer (II)' (*TvdP*, 1990, nr. 1, p. 1).
[449] N.N., 'Wetten, besluiten, beschikkingen – Raad voor het KLPD' (*APB*, 1992, nr. 20, p. 26), 'Landelijke politiediensten gaan op in 24ste korps' (*APB*, 1990, nr. 13, p. 291) en 'Landelijke politiediensten gaan op in 24ste korps' (*APB*, 1990, nr. 13, p. 291); Redactie, 'College waakt over landelijk korps. Brief aan Kamer schetst taken en bestuur van het KLPD' (*APB*, 1992, nr. 5, p. 8-10).
[450] Redactie, 'Ondanks advies CPB en klankbordgroep toch politietaak voor marechaussee op Schiphol' (*APB*, 1991, nr. 23, p. 9-10).
[451] J. van Schie, 'Pleidooi voor een nieuwe(?) politie' (*APB*, 1991, nr. 11, p. 3); A.K. Aartsma & A. Huizing, 'Korpschefs maken zich zorgen' (*RPM*, 1990, nr. 9, p. 4-5); N.N., 'Hoofdcommissarissen missen aandacht voor criminaliteit' (*APB*, 1990, nr. 2, p. 41-42); E. van Harmelen, 'Geen behoefte aan "gerechtelijke" politie' (*TvdP*, 1990, nr. 3, p. 117-121).
[452] R. Wiersema, 'De generaal en zijn skiff…' (*De Politieambtenaar*, 1990, oktober, p. 4-9). Zie ook: Fijnaut (2007).
[453] Fijnaut (2007).
[454] J. van Schie, 'De club van 26 is al een begrip geworden' (*APB*, 1991, nr. 7, p. 3); Redactie, 'Voorzitter IJzerman bij koersverandering van Coördinerend Politie Beraad: "Werk aan de winkel voor CPB nieuwe stijl"' (*APB*, 1991, nr. 15, p. 7-9); AB13.
[455] Boin et al. (2003).
[456] Redactie, 'Korpschefs grote steden uit CPB. "Besluitvorming moet over de regio's lopen"' (*APB*, 1993, nr. 14, p. 8).

Enkele maanden later werd besloten het CPB om te dopen tot de Raad van Hoofdcommissarissen (RHC) en werden de geschillen bijgelegd.[457] Niet dat daarmee de problemen voorbij waren: tot ergernis van de anderen trok Nordholt zich weinig aan van de RHC en woonde hij de vergaderingen in de regel niet bij.[458] Per saldo was de RHC (net als het CPB) ook niet meer dan een gentlemen's agreement: wettelijk gezien was er sprake van 26 min of meer zelfstandige korpsen. De regiokorpsen waren koninkrijkjes en deden alleen mee als het hun uitkwam.[459] De RHC is dan ook wel vergeleken met een kruiwagen vol kikkers.

De regioburgemeesters hadden zich op dat moment reeds verenigd in het zogeheten Korpsbeheerdersberaad en als evenknie van de RHC richtten de hoofdofficieren van justitie het Hoofdofficierenberaad (HOB) op.[460] In onderling overleg besloten de drie beraden om een gezamenlijk stafbureau voor de Nederlandse politie op te richten, het Nederlands Politie Instituut (NPI), dat eerst in Den Haag en later in De Bilt werd gehuisvest.[461] Verder werd de Centrale Politie Recherche Commissie (CPRC) vervangen door de Advies Commissie Criminaliteit (ACC).[462]

Ook voor de opleidingsscholen veranderde er het nodige. Als voorloper op de reorganisatie van de politie werd eind jaren tachtig een begin gemaakt met de integratie van de afzonderlijke scholen voor Rijkspolitie en Gemeentepolitie en met ingang van 1992 kwamen de verschillende politiescholen (waaronder ook de Rechercheschool) onder het Landelijk Selectie- en Opleidingsinstituut Politie (LSOP) te vallen.[463] Het LSOP viel buiten de Politiewet en kreeg een zelfstandige positie.[464] Vanaf de tweede helft van de jaren negentig wilde het zich trouwens niet alleen richten op het geven van onderwijs, maar zich ontwikkelen tot kennis- en expertisecentrum voor de Nederlandse politie.[465]

Gelet op de problemen die er in het oude bestel waren bij de aanpak van de bovenlokale en bovenregionale criminaliteit, was er enige hoop dat de schaalvergroting daar een oplossing voor zou bieden. In de plannen voor het nieuwe bestel werd echter niet voorzien in een structuur voor bovenregionale afstemming of bovenregionale rechercheteams.[466] Sterker nog, om de burgemeesters die hun 'eigen' politiekorps hadden verloren enigszins tegemoet te komen, werden de regiokorpsen sterk gedeconcentreerd ingericht.[467] De keuze voor een lokale politie resulteerde in een beperkte omvang en versnipperd karakter van de bovenregionale politiefuncties.[468] Met de nota over de bestrijding van de georganiseerde criminaliteit (1992) werd weliswaar de basis gelegd voor

[457] N.N., 'Bestuur Raad van Hoofdcommissarissen' (*APB*, 1994, nr. 2, p. 19); Redactie, 'Door de chaos naar de orde' (*TvdP*, 1994, nr. 3, p. 1); P. van Reenen, 'Gastcolumn – Leve de raad' (*APB*, 1993, nr. 20, p. 7); N.N., 'Brand opvolger IJzerman' (*APB*, 1993, nr. 23, p. 3).
[458] Boin et al. (2003).
[459] AB53.
[460] J. van Schie, 'De job wordt met de dag interessanter. Voorzitter van het hoofdofficierenberaad Holthuis over het OM in de nieuwe politieorganisatie' (*APB*, 1994, nr. 5, p. 4-6); N.N., 'Hoofdofficierenberaad' (*APB*, 1994, nr. 2, p. 19).
[461] F. van Hekken, 'De nieuwe voorzitter van de Raad van Hoofdcommissarissen Sybrand van Hulst. "Als wij zouden zwijgen, zouden wij de samenleving niet dienen!"' (*APB*, 1996, nr. 11, p. 4-6).
[462] Meershoek (2007); H.A. Jansen, 'Project criminaliteitsbeheersing Rijnmond' (*Modus*, 1992, nr. 2, p. 8-10).
[463] A.M. Rutting, 'De Rechercheschool verandert… Ontwikkelingen binnen het politieonderwijs' (*Modus*, 1998, nr. 4, p. 4-6).
[464] Idem; B.H. de Blouw, 'Van Biza naar LSOP. Rechercheschool: tijdens uw verbouwing, gaat de verkoop…' (*Modus*, 1993, nr. 2, p. 22-25).
[465] P.D. IJzerman, 'Gastcolumn – Op weg naar flexibel politieonderwijs' (*Modus*, 1998, nr. 4, p. 2-3).
[466] Fijnaut (2007); A.L.R. Barneveld, 'Rumoer rondom het politievraagstuk' (*TvdP*, 1990, nr. 3, p. 101-103).
[467] AB5; AB14.
[468] Boin et al. (2003).

de oprichting van de kernteams maar ook dat waren, net als het IRT, hulpconstructen die niet werden opgenomen in de Politiewet.

Over de kernteams gesproken: dat er convenanten waren gesloten, gaf nog geen garantie op een snelle start van de kernteams. Dit bracht procureur-generaal Gonsalves er in 1994 toe te pleiten voor een 'dak op het bestaande huis' van de opsporing in de vorm van een nationale eenheid.[469] Met de komst van het kabinet-Kok I in 1994 zagen de procureurs-generaal hun kans schoon en wisten zij de komst van een landelijk rechercheteam erdoor te drukken.[470] Dit team, het Landelijk Recherche Team (LRT), zou een divisie gaan vormen van het KLPD en worden geleid door een nog op te richten landelijk OM-bureau, het landelijk parket. Het LRT werd door sommigen wel gezien als het zevende kernteam, maar had een andere rechtsbasis en een andere financieringsstructuur.[471]

Hoewel het LRT deels ook andere taken had, diende het wel met de kernteams samen te werken en ze te ondersteunen op het terrein van het financieel rechercheren.[472] Vanwege de financiële invalshoek zouden behalve rechercheurs uit de regio's ook functionarissen van de ECD/AID en de FIOD aan het team worden toegevoegd. Verder diende het LRT intensief samen te werken met de CRI en met het Meldpunt Ongebruikelijke Transacties (zie § 3.4.3).

Wat betreft de verdeling van de macht, gaf de reorganisatie de politieministeries de gelegenheid om met verschillende projecten hun greep op de politie te versterken.[473] Naar aanleiding van het rapport *Op weg naar integrale kwaliteitszorg bij de Nederlandse politie* (ook wel het rapport-Alons geheten) werd in 1993 bijvoorbeeld het project Integrale Kwaliteitszorg (IKZ) Nederlandse politie opgestart.[474] Dit project diende onder meer een samenstel van instrumenten op te leveren dat het functioneren van politiekorpsen op het gebied van kwaliteit zichtbaar en toetsbaar maakte.

Met de introductie van kwaliteitszorg werd het denken in processen en producten en het werken met audits geïntroduceerd.[475] Geheel in lijn met het *new public management*-denken van die tijd moest politiewerk meer bedrijfsmatig worden benaderd, compleet met meetbare doelstellingen en bestuursafspraken (zie verder § 4.2.4).[476] De focus op meetbaarheid had ongetwijfeld te maken met de twijfels over de effectiviteit en efficiëntie van de politie die in de jaren tachtig de weg hadden vrijgemaakt voor bezuinigingen op het politiebudget.[477] Het gaf aanleiding tot regionale

[469] N.N., 'Nationale politie-eenheid?' (*APB*, 1994, nr. 3, p. 9).
[470] N.N., 'Feiten en ontwikkelingen – Landelijk rechercheteam' (*TvdP*, 1995, nr. 1/2, p. 30); Redactie, 'Paarse plannen voor politie en justitie. Uitbreiding agenten en een landelijk rechercheteam' (*APB*, 1994, nr. 18, p. 10) en 'Geïntensiveerd optreden tegen georganiseerde misdaad. "Voorlopige, globale denkrichtingen" van de bewindslieden' (*APB*, 1994, nr. 21, p. 13); AB2.
[471] Tweede Kamer (2002).
[472] Idem; Redactie, 'Geïntensiveerd optreden tegen georganiseerde misdaad. "Voorlopige, globale denkrichtingen" van de bewindslieden' (APB, 1994, nr. 21, p. 13).
[473] Redactie, 'Reorganisatie, de stand van zaken. Een conferentie vol verwarring' (*APB*, 1996, nr. 3, p. 4-5).
[474] E.J.H. Planken, 'Het rechercheproces. Project integrale kwaliteitszorg' (*Modus*, 1995, nr. 3, p. 37-39).
[475] A.J.H. Planken, 'Gastcolumn – Integrale kwaliteitszorg' (*Modus*, 1997, nr. 6, p. 2-3); AB4.
[476] Zie bijvoorbeeld: Boin et al. (2003); Th.G. Jansen & A. van Sluis, 'De korpschef anno 2000' (*TvdP*, 1994, nr. 9, p. 3-8); Redactie, 'Gaan wij nu echt orde op zaken stellen?' (*TvdP*, 1994, nr. 12, p. 1); M. Kruissink & G. Terlouw, 'Meten en vergelijken van politie-prestaties. Eerste aanzet tot een "sophisticated" model' (*APB*, 1992, nr. 9, p. 18-21); M.A. Straver, 'Veiligheid vereist kwaliteit en kwantiteit. Een miljard meer om het anders en beter te kunnen doen' (*APB*, 1992, nr. 8, p. 14-19); Redactie, 'Nieuwe Politiewet in adviesronde' (*APB*, 1990, nr. 22, p. 515).
[477] M.A. Straver, 'Veiligheid vereist kwaliteit en kwantiteit. Een miljard meer om het anders en beter te kunnen doen' (*APB*, 1992, nr. 8, p. 14-19), 'Sterktebeleid voor en na PKP' (*APB*, 1988, nr. 25, p. 559-586).

experimenten zoals de Politie Output Monitor, maar ook tot wat wel 'ophelderingsfetisjisme' werd genoemd en zou leiden tot een vertekende kijk op de criminaliteit.[478]

3.3.2 Agenderende rol in het gedrang

De focus op meetbare doelstellingen was tegen het zere been van de politiechefs. Zij ergerden zich zowel aan het onvermogen van het bestuur om maatschappelijke problemen aan te pakken als aan het gemak waarmee die problemen (zoals bijvoorbeeld de drugsproblematiek) in de schoenen van de politie werden geschoven.[479] Dat de inzet van de politie door capaciteitsgebrek bij het OM vervolgens weinig zoden aan de dijk zette, vergrootte hun onvrede.

Waar de oude generatie politiechefs bijna nooit uit eigen initiatief de pers opzocht, was dat voor de nieuwe generatie haast vanzelfsprekend.[480] Onder invloed van de emancipatiebeweging die met *Politie in verandering* in gang was gezet, legde de nieuwe generatie een steeds grotere externe gerichtheid aan de dag en vroeg ze openlijk aandacht voor knelpunten in en signalen uit de samenleving.[481]

Een kleine groep korpschefs met sterke persoonlijkheid en een groot (politiek) netwerk liep daarin voorop en gaf de publieke rol van de politiechefs kleur.[482] Zij ontwikkelden zich tot autoriteiten in het lokale en soms ook in het landelijke debat over politie en andere maatschappelijke kwesties.[483] Vooral de korpschefs van de vier grote steden – 'kruisvaarder' Eric Nordholt, 'politicus' Jan Brand, Jan Wiarda en Rob Hessing – waren voor het landelijk publiek gezaghebbende figuren geworden. Terwijl de politiek in deze periode aan gezag inboette, presenteerden deze korpschefs zich als 'bestuurlijke fiksers'.[484] Zij werden welhaast 'publieke ondernemers' en zo nodig gebruikten zij de media (en incidenteel de wetenschap) om een gevoelde problematiek, standpunten en eigen oplossingen voor het voetlicht te brengen.[485]

Naar aanleiding van het oprollen van een Ghanese drugsbende stelde Nordholt bijvoorbeeld dat er circa 10.000 illegale Ghanezen in de Bijlmer verbleven.[486] Hij kreeg veel kritiek op die uitspraak, maar in een interview met het *Algemeen Politieblad* merkte Nordholt hierover op dat al zou heel 'Den Haag' over hem heen vallen, hij niet van plan was zijn mond te houden, laat staan iets terug zou willen nemen van wat hij te berde had gebracht.[487] Niet verrassend was Nordholt ook degene die het taboe op criminaliteit onder allochtone jongeren doorbrak.[488] Zijn collega Hessing zou in Rotterdam

[478] R. de Maas & L. de Beer, 'Beter inzicht in functioneren organisatie. Monitor gaat produktiviteit politie meten' (*APB*, 1996, nr. 1, p. 15-17); J. van Schie, 'Pleidooi voor een nieuwe(?) politie' (*APB*, 1991, nr. 11, p. 3).
[479] Van Reenen (2016); N.N., 'Uit de regio – OM slaat terug: "Politiek weet niet waarover ze spreekt"' (*PM*, 1993, nr. 11/12, p. 22); AB17.
[480] AB54.
[481] D. Pijl & P. Muijen, 'De verzelfstandiging van de politie. Gezagsdragers staan voor zware opgave' (*APB*, 1992, nr. 11, p. 17-20).
[482] Van Reenen (2016); Boin et al. (2003); Th.G. Jansen & A. van Sluis, 'De korpschef anno 2000' (*TvdP*, 1994, nr. 9, p. 3-8); AB13; AB13; AB55.
[483] Van Reenen (2016).
[484] Haenen & Meeus (1996).
[485] Van Reenen (2016); Boin et al. (2003).
[486] Redactie, 'Lof en kritiek voor Operatie "Goofy". Amsterdamse politie rol drugsbende op' (*APB*, 1992, nr. 7, p. 12-13).
[487] J. van Schie, 'Nordholt houdt voet bij stuk. Een feuilleton over allochtone criminaliteit' (*APB*, 1993, nr. 4, p. 21-22).
[488] N.N., 'Boeken en bladen – Criminaliteit onder allochtone jongeren nog steeds taboe' (*APB*, 1991, nr. 25, p. 22).

onder meer het belang van stadsvernieuwing als onderdeel van de aanpak van de criminaliteit aankaarten en veroorzaakte de nodige ophef door in de discussie over de verdeling van de politiesterkte op te merken dat de koeien in Friesland veiliger waren dan de mensen in de Randstad.[489]

Dat voornoemde korpschefs in 1993 de Machiavelliprijs voor overheidscommunicatie toegekend kregen, kan gezien worden als erkenning van hun agenderende rol.[490] Volgens de jury hadden zij zich ontpopt tot 'grote communicatoren' die communicatie als wapen hadden ingezet om de aandacht te richten op de binnenlandse veiligheid.[491] Dat zij zich daarbij ook op het domein van andere partijen begaven, namen de communicatoren voor lief. Zo meende Nordholt dat de politiek bureaucratiseerde en dat de politie daarom wel een deel van de rol van het bestuur moest overnemen.[492]

De confronterende manier waarop Nordholt gezagsdragers 'in de zeik nam' werd hem echter niet in dank afgenomen.[493] Zowel ministers, ambtenaren als lokale bestuurders voelden zich in toenemende mate ongemakkelijk over de signalen die de korpschefs afgaven.[494] De Machiavelliprijs vormde wat dat betreft een kantelpunt.[495] Of er nou sprake was van verpolitisering van de politie of van politisering van de uitspraken van korpschefs, de onvrede over het eigenmachtig optreden van de korpschefs kookte op dat moment over.[496] In de visie van het bestuur waren de politiechefs op de stoel van de burgemeesters gaan zitten en hadden zich daarmee ontworsteld aan de formele ondergeschiktheid aan het bevoegd gezag.

De commissie-Wierenga ging in op deze materie en stelde dat een aantal politiechefs zich een positie had aangemeten 'die het uitvoeren van het gezag door diegenen die daartoe ingevolge de wet geroepen zijn' bemoeilijkte.[497] Een tegenreactie van het bestuur was onvermijdelijk.[498] Onder het mom van 'Als politiechefs de pers ingaan, levert dat altijd gelazer op!' werd zelfs even gedacht aan een gedragscode voor korpschefs.[499]

Cees Fasseur, ontwerper van de Politiewet 1993, stelde dat het hoog tijd werd 'dat politiechefs die hun plaats niet kenden met de wet in de hand naar die plaats moesten worden gewezen'.[500] Het door hem ontworpen politiebestel bood daartoe de mogelijkheid, want daarin lag de nodige macht bij de regionale korpsbeheerders (regioburgemeesters).[501] De IRT-affaire, die een smet op het blazoen van

[489] AB14.
[490] Th.G. Jansen & A. van Sluis, 'De korpschef anno 2000' (*TvdP*, 1994, nr. 9, p. 3-8); N.N., 'Machiavelliprijs: Communicatie ingezet als wapen' (*APB*, 1993, nr. 22, p. 8-9).
[491] N.N., 'Machiavelliprijs: Communicatie ingezet als wapen' (*APB*, 1993, nr. 22, p. 8-9).
[492] Haenen & Meeus (1996).
[493] AB21.
[494] Van Reenen (2016).
[495] Boin et al. (2003); M. Elias, 'Politiecoach – "Het komt goed"' (PM, 2001, april, p. 20-23); AB2; AB13; AB17; AB55.
[496] Haenen & Meeus (1996); Th.G. Jansen & A. van Sluis, 'De korpschef anno 2000' (*TvdP*, 1994, nr. 9, p. 3-8); AB21.
[497] Redactie, 'Openheid' (*APB*, 1994, nr. 7, p. 3).
[498] AB49.
[499] Redactie, 'Korpschefs nemen voorschot op politiek debat. In afwachting van de drugsnota' (*APB*, 1995, nr. 13, p. 4-5).
[500] C. Fasseur, 'Politieviool' (*APB*, 1994, nr. 10, p. 7).
[501] Meershoek (2007).

met name Nordholt en Wiarda vormde, was voor het bestuur een uitgelezen kans om de politiechefs 'terug in hun hok' te krijgen en de machtsstrijd binnen de driehoek in hun voordeel te beslechten.[502] Terwijl het in het kader van de omslag naar een probleemgerichte aanpak van belang was om verder te kijken dan 'boeven vangen' en de partners te betrekken bij de aanpak van criminaliteit, werd de ruimte voor de politie om problemen te agenderen ingeperkt.[503] Hoewel de voorzitter van de Raad van Hoofdcommissarissen (RHC) nog opmerkte dat de politie het niet kon maken om te zwijgen (zo mengde de RHC zich nog wel in het debat over de toekomst van het drugsbeleid) nam de invloed van de politie in het publieke debat af. Smaakmakers vertrokken (Hessing in 1996, Nordholt en Brand in 1997) en het politieke *management by speech* maakte plaats voor maximale radiostilte.[504]

3.3.3 Niet zomaar open grenzen

Een onderwerp waar de politiechefs zich nauwelijks om bekommerden, was de groeiende politiek-bestuurlijke samenwerking op West-Europees niveau.[505] In 1985 werd het Verdrag van Schengen gesloten en het beoogde doel van dit verdrag – afschaffing van de controle aan de gemeenschappelijke grenzen – had de nodige consequenties.[506] Ter compensatie van het wegvallen van de controle aan de binnengrenzen werd namelijk een actieprogramma opgesteld op het gebied van de interne veiligheid.[507] Dat had niet alleen betrekking op versterking van het toezicht aan de buitengrenzen en het vreemdelingenverkeer, maar ook op de verbetering van de politiële en justitiële samenwerking – in het bijzonder ten aanzien van de illegale handel in verdovende middelen.[508]

Het vooroordeel dat Nederland een drugsparadijs zou zijn, was voor onze buurlanden overigens niet alleen een argument voor nauwere samenwerking tussen politie en justitie in de verdragslanden maar ook reden om aan te dringen op harmonisering van wetgeving.[509] Bij voorstanders van het gedoogbeleid leefde dan ook de vrees dat de harmonisatie van wetgeving te ver zou gaan.[510] Zo wilde Duitsland – waar ze de nodige moeite hadden met het Nederlandse coffeeshopbeleid en ze de Kokerjuffer-affaire van begin jaren tachtig nog niet vergeten waren – dat Nederland zijn softdrugsbeleid aanscherpte.[511] In ons land snapte men niet dat men zich in het buitenland druk

[502] Van Reenen (2016); Boin et al. (2003); W. Broer, 'De diepe sporen van een opsporingsmethode. Misdaadbestrijding in de lage landen' (*APB*, 1995, nr. 20, p. 6-11); AB2.
[503] N. Mastenbroek, 'Gastcolumn' (*Modus*, 1996, nr. 1, p. 4-5); Redactie, 'Korpschefs nemen voorschot op politiek debat. In afwachting van de drugsnota' (*APB*, 1995, nr. 13, p. 4-5); AB49.
[504] Boin et al. (2003); M. Elias, 'Achttien – "Geachte minister, gaat u voor"' (*PM*, 2000, maart, p. 14-16); F. van Hekken, 'De nieuwe voorzitter van de Raad van Hoofdcommissarissen Sybrand van Hulst: "Als wij zouden zwijgen, zouden wij de samenleving niet dienen!"' (*APB*, 1996, nr. 11, p. 4-6).
[505] Zie bijvoorbeeld: P. van Reenen, 'Samenwerking in Europa vereist coördinatie in Nederland' (*APB*, 1990, nr. 13, p. 299-303).
[506] Weijenburg (1996); P. Noordhoff, 'Hoe Schengen tot stand kwam. Stimulans voor internationale politiesamenwerking' (*APB*, 1995, nr. 7, p. 6); J. Peek, 'Gastcolumn – 10 jaar Schengen' (*APB*, 1995, nr. 7, p. 7); C. van Dijk, 'Deelnemers aan European Police Summer Course: Europese samenwerking: Niets nieuws onder de zon' (*APB*, 1990, nr. 16, p. 371-373); E. van Harmelen, 'Grensverleggende recherche, een optimistisch congres!' (*TvdP*, 1989, nr. 12, p. 538-542); D. Pijl, 'Europa 1992. Nieuwe horizon noopt tot nieuw beleid' (*APB*, 1989, nr. 7, p. 147-153); M.A.A. van Capelle, 'Het Nederlandse drugsbeleid in hoofdlijnen' (*APB*, 1988, nr. 13, p. 291-296).
[507] E. van der Veen, 'Europees kenniscentrum voor criminele analyse. De stille kracht van Europol' (*RM*, 2002, nr. 3, p. 26-28).
[508] R. Weijenburg, 'Ontwikkeling Europol – Historische ontwikkeling' (*Modus*, 1996, nr. 1, p. 14-15).
[509] Blom (2008); E. Leuw, 'Drugsbestrijden of legaliseren. Een discussie tussen droom en daad' (*APB*, 1994, nr. 22, p. 11-13).
[510] J. Peek, 'Gastcolumn – 10 jaar Schengen' (*APB*, 1995, nr. 7, p. 7); E. van Harmelen, 'Grensverleggende recherche, een optimistisch congres!' (*TvdP*, 1989, nr. 12, p. 538-542).
[511] D. Pijl, 'Europa 1992. Nieuwe horizon noopt tot nieuw beleid' (*APB*, 1989, nr. 7, p. 147-153).

maakte over eenvoudige gebruikers.[512] In het buitenland waren ze toen echter nog principieel tegen verdovende middelen en vonden daarom dat er in Nederland geen drugs verkocht mochten worden.

Ondanks de nodige druk uit vooral Franse en Duitse hoek bleef het Nederlandse drugsbeleid redelijk overeind.[513] Deels lukte dit door te wijzen op de successen van het Nederlandse drugsbeleid (een stabiel aantal drugsverslaafden, een geringe aanwas van jongere verslaafden, geen grote experimenteerlust ondanks de groei van het aantal coffeeshops, een laag en stabiel aantal drugsdoden en een relatief zeer laag percentage drugsverslaafden onder de aidspatiënten) en het beeld van een laisser-faire-policy te ontkrachten.[514] Het lukte echter ook door maatregelen toe te zeggen ten aanzien van het drugstoerisme en de uitvoer van drugs vanuit ons land naar het buitenland.

Al met al ontstond een meer gereguleerd overleg met de buurlanden in het kader van drugstoerisme.[515] Daar deden aan Nederlandse zijde bovendien niet langer alleen korpsen uit het grensgebied aan mee, maar ook korpsen uit verder van de grens gelegen bestemmingen. Ook aan buitenlandse zijde waren het niet langer alleen korpsen uit grensgebieden die aanschoven, maar ook korpsen uit gebieden waar de gebruikers en kleine dealers vandaan kwamen (tot in Noord-Frankrijk aan toe).

Een bekend overleg had betrekking op de lijn Lille-Antwerpen-Rotterdam.[516] Het aan de A16 bij de grensovergang tussen België en Nederland gelegen plaatsje Hazeldonk werd in 1992 de naamgever van het overleg tussen betrokken politiekorpsen.[517] Langzaamaan groeide dit zogeheten Hazeldonk-overleg uit van een operationeel overleg tussen politiekorpsen uit Nederland, België en Frankrijk tot een formeel overleg van bestuur, politie en justitie.[518] Dit overleg resulteerde niet alleen in een groot aantal nationale acties tegen drugsrunners en -toeristen, maar ook in de nodige internationale acties.[519]

Hoewel de nauwere samenwerking tussen politieorganisaties kon rekenen op de steun van de minister van Justitie vreesde de Nederlandse politie dat de afstemming niet ver genoeg zou gaan.[520] De politie keek niet alleen met enige zorg naar de verdere eenwording in West-Europa, maar ook naar de opening van het IJzeren Gordijn.[521] De vrees was dat de controles aan de buitengrenzen criminelen uit Oost-Europa niet tegen zouden houden.[522] Vanuit de politie werd er dan ook voor gepleit om de werkzaamheden ter voorbereiding van de politiële samenwerking in het 'Europa

---

[512] AB15.
[513] Th.P.L. Bot & A.J. van Doorn, 'Nederlands drugsbeleid blijft overeind' (*APB*, 1990, nr. 11, p. 253-258).
[514] Zie voor de successen van het Nederlandse drugsbeleid bijvoorbeeld: A.W.M. van der Heijden, 'Jaarverslag Centrale Recherche Informatiedienst' (*APB*, 1991, nr. 14, p. 10-12).
[515] Zie bijvoorbeeld: AB2.
[516] Van der Torre (2006).
[517] Weijenburg (1996).
[518] AB14.
[519] E. Boerstra, 'Nederland, België en Frankrijk werken samen in mega-actie. Controles moeten drugstoerisme verminderen' (*APB*, 1997, nr. 8, p. 8-11); G. Helsdingen & E. de Kleuver, 'Drugsrunners en -toeristen. Strategische analyse' (*Modus*, 1995, nr. 2, p. 6-8).
[520] A.H., 'DC-Nijmegen op "Euro-Polizei 1989": "Grenzen belemmeren bestrijding misdaad"' (*RPM*, 1989, nr. 1, p. 25-26); N.N., 'Schengen bij nader inzien. Naar een Europa zonder (binnen)grenzen' (*APB*, 1988, nr. 21, p. 499-501).
[521] Wilzing (in: Van der Heijden (red.), 1993); A.W.M. van der Heijden, 'Misdaad kent geen grenzen' (*Modus*, 1992, nr. 1, p. 20-21). Zie ook: S. van Woensel, 'Rode Maffia vormt nieuw gevaar' (*APB*, 1993, nr. 20, p. 10-12); A.L. Driessen & P.A.J. Broeders, 'Wetenschap en politie bijeen op internationaal seminar in USSR. Sovjet-Unie wil met Westen drugsproblematiek te lijf' (*APB*, 1991, nr. 19, p. 5-9).
[522] A. van der Heijden, 'Groeiend aantal criminele organisaties in de EU' (*RM*, 2003, nr. 4, p. 34-35); AB33.

zonder grenzen' met kracht voort te zetten.[523] Oud-commissaris Sietsma meende dat enige inbreuk op de soevereiniteit daarbij onafwendbaar was.[524]

Zoals te verwachten, kostte het de betrokken landen de nodige tijd om op één lijn te komen. Zo vroeg West-Duitsland uitstel vanwege de val van de Berlijnse Muur en de daaropvolgende instorting van het Oost-Duitse regime.[525] De geplande ingangsdatum van het Verdrag van Schengen (1 januari 1990) werd dan ook niet gehaald. Wel werd in 1989 overeenstemming bereikt over een gemeenschappelijk opsporingssysteem, het zogeheten Schengen Informatie Systeem (SIS).[526] Protesten tegen de uitbreiding van de bevoegdheden van de politie vormden een eerste hindernis bij de totstandkoming van dit systeem.[527] Vervolgens viel het nog niet mee het systeem draaiende te krijgen en was er de nodige discussie over waar het systeem moest komen te staan en wie het zou beheren.[528] Het duurde dan ook tot 1995 voordat het SIS operationeel werd.[529]

Hoewel er vele commissies opgericht werden die zich op verschillende niveaus bezighielden met de onderlinge politiesamenwerking, werd in 1990 tijdens de European Police Summer Course in Warnsveld geconstateerd dat de meeste politiechefs niet bekend waren met deze commissies.[530] Op zich niet verwonderlijk: hoewel in 1991 bij de CRI een bureau Ondersteuning Europese Samenwerking Politie (OESP) werd opgericht ten behoeve van de beleidsmatige ondersteuning van het ministerie van Justitie, werd de politie verder nauwelijks betrokken bij de ambtelijke overleggen over Europese samenwerking.[531] Er was eigenlijk sprake van twee werelden: die van de hoge ambtenaren en hun verdragen en die van de politiepraktijk. Sterker nog: er werden wel verdragen opgesteld, maar door het ontbreken van controle op uitvoering en voortgang deed de politie daar soms nauwelijks iets mee.

Ook bestond er geen overzicht van wat de Nederlandse politie in of voor het buitenland deed.[532] In 1990 gaf het CPB daarom opdracht aan de beleidsadviesgroep Open Grenzen om dit in kaart te brengen. Daarnaast riep het CPB de grensregio's op een regionale contactfunctionaris voor internationale aangelegenheden aan te stellen.[533] Het zal mede aan dit soort initiatieven te danken zijn dat er op regioniveau meer aandacht zou worden besteed aan de praktische aspecten van de grensoverschrijdende politiële samenwerking. Zo werd in de provincie Gelderland een onderzoek uitgevoerd naar bestaande en gewenste vormen van grensoverschrijdende politiële samenwerking met de Duitse deelstaat Noordrijn-Westfalen, werden in het grensgebied tussen Noord-Brabant en België verschillende werkgroepen en overleggen opgestart om de samenwerking boven het ad hoc

[523] N.H.E. van Helten & C.D. Schaap, 'Georganiseerde misdaad. Zien wij soms spoken' (*TvdP*, 1991, nr. 3, p. 107-112).
[524] K.J.H.H. Sietsma, 'Internationale criminaliteitsbestrijding, een visie of een fictie vanuit de politie (II)' (*TvdP*, 1988, nr. 11, p. 465-469) en 'Internationale criminaliteitsbestrijding, een visie of een fictie vanuit de politie (I)' (*TvdP*, 1988, nr. 10, p. 424-428).
[525] J. van Schie, 'Een wijdere samenwerking dan Schengen' (*APB*, nr. 13, p. 299).
[526] N.N., 'Meningsverschillen houden "Europese" politie verdeeld' (*APB*, 1989, nr. 16, p. 366).
[527] A. Huizing, 'Europa één. Wat vindt de politie van Schengen er zelf van?' (*RPM*, 1990, nr. 5, p. 6-9).
[528] P. Noordhoff, 'Hoe Schengen tot stand kwam. Stimulans voor internationale politiesamenwerking' (*APB*, 1995, nr. 7, p. 6).
[529] Van Straten (1994a); P. Vermaas, 'Nationaal Schengen Informatie Systeem. Razendsnel NSIS wordt meer bevraagd dan gevuld' (*APB*, 1998, nr. 23, p. 12-13).
[530] C. van Dijk, 'Deelnemers aan European Police Summer Course: Europese samenwerking: Niets nieuws onder de zon' (*APB*, 1990, nr. 16, p. 371-373); P. van Reenen, 'Samenwerking in Europa vereist coördinatie in Nederland' (*APB*, 1990, nr. 13, p. 299-303).
[531] C. van Dijk & J. van Schie, 'CRI-directeur Wilzing: "We kruipen dichter naar onze klant toe"' (*APB*, 1991, nr. 7, p. 5-8); AB14.
[532] P. van Reenen, 'Samenwerking in Europa vereist coördinatie in Nederland' (*APB*, 1990, nr. 13, p. 299-303).
[533] R. van der Leeden, 'Samenwerking aan de grens formeel geregeld' (*APB*, 1992, nr. 22, p. 8-11).

en aanmodderen-niveau te tillen, en ontwikkelde het Politie Opleidingscentrum Zuid-Nederland verschillende modulen over grensoverschrijdende politiesamenwerking.[534]

3.3.4 Een Europese CRI[535]

Het afschaffen van de binnengrenzen noopte niet alleen de Nederlandse politie tot het nemen van maatregelen: het zette de discussie over een Europese politiedienst op scherp.[536] Toen ook nog eens het IJzeren Gordijn wegviel, werd de vraag relevant of de bestaande vormen van internationale samenwerking nog wel voldoende waren.[537] Een Europese FBI, de vrees van menig Nederlandse politieman maar de wens van de Duitse bondskanselier Helmut Kohl, was echter een brug te ver.[538]

Wel werd in Trevi-verband gesproken over de oprichting van een Europese Criminele Informatiedienst 'Europol', die zich diende bezig te houden met de bestrijding van de internationale drugshandel en georganiseerde misdaad.[539] Deze dienst zou een Europees knooppunt moeten gaan vormen ten behoeve van het verzamelen, bewerken, analyseren en weer verspreiden van informatie betreffende criminaliteit. Daarnaast zou deze dienst ook moeten gaan opereren als expertisecentrum voor opsporingsmethoden en -technieken.[540]

In 1991 kwam de realisatie een stap dichterbij toen tijdens de Europese Raad te Luxemburg werd voorgesteld Europol op te richten.[541] Onderzocht werd nog of Interpol een rol zou kunnen spelen in dezen, maar de indruk was dat dat onvoldoende zou kunnen inspelen op de uitdagingen die een Europa zonder grenzen stelde.[542] Interpol probeerde met een Europees secretariaat en een Europees Liaison Bureau wel tegemoet te komen aan de Europese verlangens, maar de ontwikkeling van Europol kende een eigen dynamiek.[543] Hoewel de vertraging die optrad als er internationaal moest worden samengewerkt niet alleen te maken had met tijdrovende bureaucratische procedures en regeltjes maar ook met de trage afhandeling door betrokken politiefunctionarissen, had Interpol ook

[534] Redactie, 'Grensoverschrijdende politiesamenwerking een must' (*APB*, 1994, nr. 9, p. 11); R. Claes & G. van Gestel, '"Grensverleggend politieoverleg" Nederland-België. Op weg naar een structurele samenwerking' (*APB*, 1993, nr. 13, p. 12-14); M.H.A. Groot Kormelink & H.F.M. Bouwmeister, 'Onderzoek naar vormen van grensoverschrijdende samenwerking. "Europa 1992, stap voor stap afspraken maken"' (*APB*, 1991, nr. 22, p. 5-8).
[535] Commissaris Tom Driessen (interview 2017) die in de periode 2009-2011 de tweede man van Europol was, vergelijkt Europol wel met een Europese variant op de CRI.
[536] E. van der Veen, 'Europees kenniscentrum voor criminele analyse. De stille kracht van Europol' (RM, 2002, nr. 3, p. 26-28); R. Weijenburg, 'Ontwikkeling Europol – Historische ontwikkeling' (*Modus*, 1996, nr. 1, p. 14-15); M.H.F. Knaapen & M.C. van der Laan, 'Drugs unit is eerste fase van Europol. Uitwisseling, coördinatie en analyse van informatie' (*APB*, 1993, nr. 9, p. 6-8).
[537] Smeets (2007).
[538] Fijnaut (in: Blonk et al. (red.), 1990).
[539] Weijenburg (1996); W.P.M. van Haaren, 'Drugshandel. Amerikaanse ervaring bruikbaar voor Europa' (*APB*, 1992, nr. 8, p. 10-13).
[540] R. Weijenburg, 'Ontwikkeling Europol – Historische ontwikkeling' (*Modus*, 1996, nr. 1, p. 14-15).
[541] Idem.
[542] P.A.J. Broeders, 'Europese regionale Interpol conferentie: "Samenwerking '92 via huidige kanalen bevorderen"' (*APB*, 1991, nr. 13, p. 8-10).
[543] I. Voorhoeve, 'Interpol is een operationeel kanaal' (*RM*, 2003, nr. 2, p. 18-19); H. Heijerman, 'Interpol werkt niet traag. Dienstverlening aan Europese lidstaten vergroot' (*APB*, 1993, nr. 13, p. 20-22).

gewoon een slecht imago.[544] Het zou dan ook vooral zaak worden om duplicatie van werkzaamheden te voorkomen.[545]

In 1993 ging de samenwerking binnen West-Europa een nieuwe fase in: met het Verdrag van Maastricht maakte de Europese Economische Gemeenschap (EEG) plaats voor de Europese Unie (EU) en werd de onderlinge samenwerking uitgebreid met een derde pijler gericht op de afstemming op politie- en justitiegebied. Met het Verdrag van Maastricht werd bovendien het fundament voor de oprichting van Europol gelegd.[546] Wat betreft de standplaats werd besloten Europol in Den Haag onder te brengen.[547] De 'Europese CRI' werd ondergebracht in het oude pand van de Nederlandse CRI.[548]

Omdat de totstandkoming en inwerkingtreding van een Europolverdrag geruime tijd in beslag zou nemen en de ontwikkeling van de criminaliteit tot intensivering van de politiële samenwerking noopte, besloten de Europese ministers alvast te beginnen met een vorm van samenwerking op basis van nationale wetgeving.[549] Onder die vlag ging op 3 januari 1994, als eerste fase in de ontwikkeling van Europol, de Europol Drugs Unit (EDU) van start.[550] Het leidde namelijk geen twijfel dat de drugshandel de belangrijkste vorm van georganiseerde misdaad in de Europese Unie was.[551]

Het idee was om zodra het Europolverdrag getekend was Europol ook op andere criminaliteitsterreinen actief te laten zijn.[552] Zo pleitte minister van Justitie Hirsch Ballin al bij de officiële start van de EDU voor uitbreiding van haar taken en bevoegdheden.[553] En zo geschiedde: het mandaat van de EDU werd al snel uitgebreid met de aandachtsvelden als illegale handel in

[544] A.M. Rutting, 'Gastcolumn – Grenzeloze samenwerking' (*Modus*, 1997, nr. 5, p. 2-3); F. Verdelman, 'Interpol est mort, vive Europol? Geen sprake van dubbel werk of concurrentie' (*APB*, 1994, nr. 9, p. 20-22).
[545] P. Minnebo, 'Europol krijgt gestalte. Groeiende Europese politionele samenwerking' (*Modus*, 1997, nr. 6, p. 8-11); M.M.P. Gijzen, 'Europol: de toegevoegde waarde. Mogelijkheden en onmogelijkheden van Europol' (*Modus*, 1996, nr. 5, p. 4-7).
[546] M. Gijzen, 'Wat is en wat doet Europol? Samenwerking bij de bestrijding van georganiseerde criminaliteit' (*APB*, 1999, nr. 17, p. 6-10) en 'Europol: de toegevoegde waarde. Mogelijkheden en onmogelijkheden van Europol' (*Modus*, 1996, nr. 5, p. 4-7).
[547] M. de Jong, 'Gastcolumn – Europol' (*APB*, 1993, nr. 23, p. 7); Redactie, 'Justitie ingenomen met Haags Europol' (*APB*, 1993, nr. 22, p. 22).
[548] Redactie, 'Justitie ingenomen met Haags Europol' (*APB*, 1993, nr. 13, p. 22).
[549] Weijenburg (1996); M.M.P. Gijzen, 'Europol: de toegevoegde waarde. Mogelijkheden en onmogelijkheden van Europol' (*Modus*, 1996, nr. 5, p. 4-7); Redactie, 'Europol voortvarend van start. Taken en bevoegdheden moeten spoedig per verdrag worden verruimd' (*APB*, 1994, nr. 5, p. 8-9); M.H.F. Knaapen & M.C. van der Laan, 'Drugs unit is eerste fase van Europol. Uitwisseling, coördinatie en analyse van informatie' (*APB*, 1993, nr. 9, p. 6-8).
[550] M.M.P. Gijzen, 'Europol: de toegevoegde waarde. Mogelijkheden en onmogelijkheden van Europol' (*Modus*, 1996, nr. 5, p. 4-7); N.N., 'Wetten, besluiten, beschikkingen – Ministeriële overeenkomst Europol Drugs Eenheid' (*APB*, 1993, nr. 12, p. 28-29); M.H.F. Knaapen & M.C. van der Laan, 'Drugs unit is eerste fase van Europol. Uitwisseling, coördinatie en analyse van informatie' (*APB*, 1993, nr. 9, p. 6-8); D. Bos, 'Europol' (*Modus*, 1992, nr. 2, p. 21);
[551] C. Fijnaut, 'De organisatie van de drugshandel in de Europese Unie. Een algemene schets van de situatie en prioriteiten voor verder onderzoek' (*APB*, 1998, nr. 15 p. 14-17).
[552] M.H.F. Knaapen & M.C. van der Laan, 'Drugs unit is eerste fase van Europol. Uitwisseling, coördinatie en analyse van informatie' (*APB*, 1993, nr. 9, p. 6-8); Redactie, 'Groei Europol gebonden aan verdrag. Bewindslieden optimistisch over toekomst "jonge loot"' (*APB*, 1995, nr. 8, p. 6).
[553] Redactie, 'Europol voortvarend van start. Taken en bevoegdheden moeten spoedig per verdrag worden verruimd' (*APB*, 1994, nr. 5, p. 8-9).

radioactieve en nucleaire stoffen, de illegale immigratienetwerken en de handel in gestolen motorvoertuigen.[554]

Om meer bekendheid te geven aan Europol, haar taak en positie ten opzichte van de Nederlandse opsporingsinstanties (waaronder de divisie CRI van het KLPD) en om de meningen in den lande te peilen, werden in 1994 startconferenties georganiseerd in elk van de vijf ressorten.[555] Bij de regiokorpsen bleek vooral behoefte aan duidelijkheid over de taakafbakening tussen Europol en Interpol. Net zoals eerder het geval was met de CRI wenste men vooral geen hiërarchische verhouding tussen Europol en de regiokorpsen. Met de slechte ervaringen met c.q. reputatie van de CRI in het achterhoofd was er bovendien de nodige scepsis onder politiemensen over de slagingskans van een Europese CRI. Gelet op hoe moeizaam de informatie-uitwisseling in Nederland verliep, was het bijvoorbeeld maar de vraag hoe dat op Europees niveau zou gaan lopen.[556]

De trein denderde echter voort: op 26 juli 1995 werd in Brussel het Europolverdrag getekend en op 1 juli 1999 ging Europol formeel van start, waarmee er een einde kwam aan de EDU. Ondertussen ontstond er door de groeiende samenwerking tussen opsporingsorganisaties behoefte aan zowel het werken met gecombineerde politieteams als versterking van de Europese justitiële samenwerking.[557] Het eerste zou na de eeuwwisseling leiden tot het werken met Joint Investigation Teams (zie § 4.4.4.8). Wat betreft de afstemming, coördinatie en operationalisering van justitiële activiteiten pleitte procureur-generaal Gonsalves al in 1993 voor een bureau EUROJUS, maar het zou tot 2002 duren voordat Eurojust werd opgericht (zie § 4.4.4.7).[558]

3.3.5 Stappen vooruit én achteruit

Ondanks de schaalvergroting bood het nieuwe bestel geen afdoende antwoord op het probleem van de bovenregionale en (inter)nationale criminaliteit.[559] Zoals vooraf al werd gevreesd, ontwikkelden de regiokorpsen zich tot losse koninkrijkjes.[560] Er moesten hulpconstructen als kernteams en een landelijk rechercheteam aan te pas komen om de gaten te dichten. Maar werd de dreiging van een nationale oplossing daarmee afgewend of slechts uitgesteld?

Waar de bestelwijziging met enige goede wil als twee stappen vooruit kan worden bestempeld, ging het met de signaalfunctie van de politie in deze periode één stap achteruit. Men zou kunnen argumenteren dat de politie niet meer dan haar werk doet als zij, desnoods op confronterende wijze, in de richting van de politiek signalen afgeeft over de armoede, misstanden en misdaad in de samenleving waar zij als frontlijnorganisatie als eerste mee wordt geconfronteerd.[561] Daar waar het

[554] R. Weijenburg, 'Ontwikkeling Europol' (*Modus*, 1996, nr. 1, p. 14-15). Zie ook: B. Korthals, 'Ten geleide' (*APB*, 1999, nr. 17, p. 3); M. Gijzen, 'Wat is en wat doet Europol? Samenwerking bij de bestrijding van georganiseerde criminaliteit' (*APB*, 1999, nr. 17, p. 6-10).
[555] C.L. Bense, 'Europol. Terugkoppeling startconferenties' (*Modus*, 1994, nr. 6, p. 11-12).
[556] F. Mangelaars, 'Het "on going proces" van Europol' (*Modus*, 1992, nr. 4, p. 15) en 'Europol: vooral voor uitwisselen informatie' (*APB*, 1992, nr. 18, p. 12-14).
[557] Redactie, '"Gedurfde" stellingen over Europa. Uitspraken van de minister van Justitie en de directeur-generaal politie en criminaliteitsbestrijding' (*APB*, 1993, nr. 19, p. 10-11).
[558] Redactie, 'Tien stellingen van procureur-generaal Gonsalves. Het Openbaar Ministerie als de spin in het web' (*APB*, 1993, nr. 2, p. 8-9).
[559] Fijnaut (in: Kops & Tops (red.), 2010); Fijnaut (2007); Wiarda (in: Blonk et al. (red.), 1990).
[560] D. Pijl, 'Schoon en efficiënt rechercheren. Tussen Scylla en Charibdis' (*APB*, 1995, nr. 3, p. 10-13); D. Pijl & P. Muijen, 'De verzelfstandiging van de politie. Gezagsdragers staan voor zware opgave' (*APB*, 1992, nr. 11, p. 17-20).
[561] F. Vink, 'Organisatie-adviseur Andersson over de sturing van de politie: "Het kissebissen moet ophouden"' (*APB*, 1992, nr. 16, p. 4-5); AB17.

OM en het bestuur de dagelijkse problemen veel minder aan den lijve ondervinden, staat de politie met beide benen midden in de maatschappij.[562]

De Machiavelliprijs waarmee in 1993 de bijdrage van de korpschefs aan het publieke debat werd beloond, luidde het einde in van de signalerings- en afficheringsfunctie van de politie.[563] De IRT-affaire en nieuwe politiewet boden het bestuur de mogelijkheid de korpschefs op hun plaats te zetten en hun ruimte om maatschappelijke problemen te agenderen drastisch in te perken. Zeker voor de opsporing, een terrein binnen de politie waar de burger minder oog voor had en dat na de relativering door de commissie-Van Traa van de dreiging van de georganiseerde criminaliteit toch minder serieus genomen werd, was dit een nadeel.[564] Als de boodschap niet meer gehoord wordt, het probleem niet minder wordt en de middelen ontoereikend blijven, wat dan…?

Sterke recherchechefs als Blaauw en Sietsma waren in staat om signalen af te geven, maar zij hadden geen opvolgers van hetzelfde statuur.[565] Na de IRT-affaire werd de woordvoering in de opsporing bovendien overgenomen door het OM, waardoor recherchechefs verder uit beeld verdwenen.[566] Tot slot werd, in het kader van bezuinigingen, de RAC ondergebracht bij het OM.[567] Toen de RAC nog onder justitie viel, lag het secretariaat van de RAC altijd bij oud-politiemensen maar bij het OM ontbrak die link. De RAC boette aan invloed in en stierf uiteindelijk een zachte dood.

De Europese eenwording kan dan weer wel als een stap vooruit worden bestempeld. Door het wegvallen van de binnengrenzen in Europa en de val van het IJzeren Gordijn kwam de internationale samenwerking in een stroomversnelling terecht.[568] Daar waar het Verdrag van Schengen voor de crimineel ongelimiteerde bewegingsvrijheid binnen een 'Europa zonder grenzen' opleverde, bleven voor de opsporing de grenzen van de soevereine staten (met alle daarmee gepaard gaande bureaucratie) vrijwel ongewijzigd overeind.[569] De groeiende internationale samenwerking liep in het begin dan ook niet van een leien dakje.[570] Tegelijkertijd leidde de groeiende betrokkenheid van de lidstaten bij de binnenlandse veiligheid er wel toe dat de ad hoc samenwerking tussen opsporingsdiensten steeds meer plaatsmaakte voor meer structurele, projectmatige samenwerking.[571] Als (voorlopig) hoogtepunt in de schaalvergroting van de opsporing was daar bovendien de totstandkoming van een Europese CRI. Tegelijkertijd is het pijnlijk te moeten constateren dat de daadwerkelijke betrokkenheid bij en inbreng van de politie in de discussie over grensoverschrijdende politiesamenwerking beperkt was.[572]

[562] M. Elias, 'Achttien – "Geachte minister, gaat u voor"' (*PM*, 2000, maart, p. 14-16); F. Vink, 'Organisatie-adviseur Andersson over de sturing van de politie: "Het kissebissen moet ophouden"' (*APB*, 1992, nr. 16, p. 4-5).
[563] AB49.
[564] M. Elias, 'Criminoloog – Onderzoek kan geweld voorkomen' (PM, 1998, februari, p. 13-14).
[565] AB37.
[566] Van Reenen (2016).
[567] AB12.
[568] A.M. Rutting, 'Gastcolumn – Grenzeloze samenwerking' (*Modus*, 1997, nr. 5, p. 2-3).
[569] PC2. Zie ook: D. Pijl, 'Europa 1992. Nieuwe horizon noopt tot nieuw beleid' (*APB*, 1989, nr. 7, p. 147-153); J. Storbeck, 'Verdrag van Amsterdam voorziet in operationele ondersteuning bij internationale opsporing. Welke rol krijgt Europol?' (*APB*, 1997, nr. 18, p. 4-8).
[570] G.N.M. Blonk, 'Politieel samenwerking in Europa: toren van Babel?' (*APB*, 1991, nr. 13, p. 5-7).
[571] R. Weijenburg, 'Ontwikkeling Europol – Drugsbestrijding in de Europese Unie' (*Modus*, 1996, nr. 3, p. 10-11); G.N.M. Blonk, 'Politieel samenwerking in Europa: toren van Babel?' (*APB*, 1991, nr. 13, p. 5-7).
[572] Zie bijvoorbeeld: AB14.

3.4 Is er nog een toekomst voor de opsporing?[573]

'Bij het ontwikkelen van de wijkgerichte teams [in de jaren tachtig] werd de generale taakstelling tot uitgangspunt verheven. De wijkteams moesten zodanig uitgerust zijn dat zij alles wel konden aanpakken tot en met een lastige zedenzaak. […] Daar zat de gedachte achter dat recherchewerk niet zo moeilijk was. […] Bij de omvorming naar 26 korpsen [begin jaren negentig] werd veel specialisme dat binnen de recherche was opgebouwd, zonder meer overboord gezet. Dat alles leidde tot een stelselmatige verwaarlozing van de opsporing.'

hoofdcommissaris Jan Wilzing[574]

In lijn met het dominante gedachtegoed uit die tijd werd de inrichting van de regiokorpsen gekenmerkt door een sterke nadruk op de wijkgerichte organisatie van de geüniformeerde politie (§ 3.4.1).[575] Deze eenzijdige inrichting kon op het conto van de regionale korpschefs worden geschreven. Groot geworden in de periode dat *Politie in verandering* (1977) furore maakte en rekening houdend met de wensen van hun formele baas, de regionale korpsbeheerder, zetten zij de 'blauwe' toon.[576]

De inrichting van de recherche was volgend en de consequenties voor de recherche waren groot. Na het (te ver doorgeschoten) ideaal van de generale taakstelling volgde nu een verdere decentralisatie en despecialisatie. Delen van de recherche werden op districtsniveau of lager georganiseerd en werden onder het gezag van een blauwe baas geplaatst die begrijpelijkerwijs prioriteit gaf aan de veelvoorkomende criminaliteit.[577] Ook ging een deel van het budget van de recherche naar de districten, waardoor er in de bestrijding van de georganiseerde (drugs)criminaliteit minder mogelijk was.[578] Wat overbleef op centraal niveau was een regionale recherchedienst met een beperkt aantal specialismen. Deze regionale recherches legden de aandacht vooral op de in de politieke belangstelling liggende georganiseerde criminaliteit. De zogeheten middencriminaliteit – de categorie tussen veelvoorkomende criminaliteit en zware, georganiseerde criminaliteit – had daarmee vaak het nakijken.[579] Zaken die te zwaar waren voor de districten en te licht voor de regionale recherche (denk bijvoorbeeld aan overvallen) dreigden tussen wal en schip te vallen.[580]

In verschillende rapporten over het functioneren van de recherche werd de noodklok geluid. Een van die rapporten was het rapport *Toekomst gezocht: het functioneren van de politie* (1995). In dit rapport van de Stichting Maatschappij & Politie werd gewezen op de vele affaires die speelden (opsporingsmethoden, de reorganisatie van het politiebestel, de herverdeling van de sterkte, de functiewaardering en de maatschappelijke kritiek op het functioneren van de politie) en werd gesproken over een forse identiteitscrisis.[581] Als in die termen gesproken zou mogen worden over de politie, dan was de identiteitscrisis bij de recherche misschien wel het heftigst. Dat vloeide niet alleen

[573] Na de eerste openbare verhoren door de commissie-Van Traa vroeg oud-CRI-directeur Jan Wilzing zich af of er nog wel opsporing zou zijn na 'Van Traa' (Haenen & Meeus, 1996). Zie ook: J. van Schie, 'Crisis in de opsporing voorbij. '"De patiënt is gezond maar heeft nog wel een zweer"' (*APB*, 1999, nr. 13, p. 4-5); AB2.
[574] H. Smits, 'Een landelijke eenheid in Driebergen mist slagkracht' (*RM*, 2002, nr. 6, p. 12-14).
[575] Zie bijvoorbeeld: Kruissink et al. (1998).
[576] Van Reenen (2016); J. Horn & E. Koolhaas, 'Wijkteampolitie in Nederland in de praktijk. Een inventariserend onderzoek' (*TvdP*, 1990, nr. 1, p. 22-30); AB5.
[577] AB5.
[578] AB14; AB48.
[579] C.J. Wiebrens, 'De kwaliteit van het rechercheproces. De klassieke speurder dreigt te verdwijnen' (*APB*, 1994, nr. 24, p. 4-6).
[580] AB6.
[581] W. Broer, 'Toekomst gezocht. Het functioneren van de politie ter discussie' (*APB*, 1996, nr. 4, p. 14-18).

voort uit de nadelige gevolgen van de reorganisatie maar ook uit de IRT-affaire. De recherche lag nadrukkelijk onder het vergrootglas en de vraag wierp zich op of er nog wel opsporing zou zijn na 'Van Traa' (§ 3.4.2).

Waar in ieder geval wel een toekomst voor was, was financieel rechercheren (§ 3.4.3). Nadat Jan Blaauw in 1980 opperde om de grote bazen achter de handel in verdovende middelen tot de bedelstaf te brengen en de RAC zich een aantal jaar later verdiepte in de financiële facetten van ernstige vormen van criminaliteit werden in deze periode flinke stappen gezet. De formele verplichting daartoe vloeide voort uit het in 1988 in Wenen aangenomen Verdrag tegen de sluikhandel in verdovende middelen en psychotrope stoffen. Kern van dit VN-verdrag was de verplichting om mee te werken aan het in beslag nemen van met drugshandel verkregen gelden. Iets van een infrastructuur voor ontneming was op dat moment al aanwezig door de experimenten met Bureaus Financiële Ondersteuning (BFO).[582]

3.4.1 Nadruk op 'Wijkgericht werken' en 'Decentraal tenzij…'

Eind 1990 werden de beoogde regionale korpschefs benoemd.[583] Zij kregen de opdracht om van de diverse politieorganisaties in hun gebied een eenheid te maken en hadden de nodige vrijheid om hun korpsen naar eigen inzicht in te richten.[584] Voor de meesten was het gedachtegoed van *Politie in verandering* leidend, waarbij moet worden aangetekend dat toen al duidelijk was dat hét wijkteammodel niet bestond.[585] Een en ander resulteerde in de nodige verschillen in naamgeving en bijkomende spraakverwarring tussen regio's.[586]

Niettemin vormden 'Wijkgericht werken' en 'Decentraal tenzij…' bij de inrichting van de regiokorpsen de belangrijkste uitgangspunten.[587] De vraag wat er dan niet decentraal georganiseerd zou moeten worden, werd echter niet ingevuld.[588] Om tegemoet te komen aan alle burgemeesters die 'hun' korps waren kwijtgeraakt, werd in sommige korpsen bovendien veel vrijheid gelaten aan de districten.[589] Soms ging dat zelfs gepaard met de overheveling van gelden en verantwoordelijkheden naar de districten en de introductie van prestatiecontracten.[590] Vandaar dat ook termen als 'zelfbeheer' en 'resultaatverantwoordelijkheid' hun intrede deden.[591]

---

[582] AB49.
[583] P. van Swol & A. Huizing, 'Verleden tijd – De kwartiermakers van 1991 – waar zijn ze gebleven?' (*PM*, 2000, december, p. 20-21).
[584] Nelen (in: Muller et al. (red.), 2010 en 'De recherche in Nederland: regionale en bovenregionale voorzieningen in beeld' (*TvdP*, 2002, nr. 1/2, p. 4-10); A. van der Toorn, 'Bestrijding georganiseerde misdaad vereist specifieke kennis. Opheffing specialismen leidt tot vernietiging op termijn' (*APB*, 1994, nr. 2, p. 8-11).
[585] Van Reenen (2016); Haenen & Meeus (1996); C.J. Wiebrens, 'De kwaliteit van het rechercheproces. De klassieke speurder dreigt te verdwijnen' (*APB*, 1994, nr. 24, p. 4-6); J. Horn & E. Koolhaas, 'Wijkteampolitie in Nederland in de praktijk. Een inventariserend onderzoek' (*TvdP*, 1990, nr. 1, p. 22-30); AB1; AB2; PC4.
[586] Kruissink et al. (1998).
[587] Zie bijvoorbeeld: J.A. Hulsenbek, 'Decentraal, tenzij: Nu het "tenzij" nog' (*TvdP*, 2002, nr. 1/2, p. 13-14); E. Joosten & P. Polman, 'Rechercheontwikkeling. Gevolgen van de politiereorganisatie' (*Modus*, 1997, nr. 2, p. 7-9); M.A. Straver, 'Veiligheid vereist kwaliteit en kwantiteit. Een miljard meer om het anders en beter te kunnen doen' (*APB*, 1992, nr. 8, p. 14-19).
[588] Van Reenen (2016); PC2.
[589] Boin et al. (2003); AB5; AB47.
[590] AB47.
[591] A.A. Wiegant & J.A. Nap, 'Regionalisering: niet één maar vier opgaven. Vier elementen in samenhang besproken' (*APB*, 1992, nr. 4, p. 11-17).

Net als de burgemeesters met een eigen Gemeentepolitie gebruikten de korpsbeheerders hun dominante positie om de nadruk te leggen op de voor hen relevante lokale veiligheidszorg en de leefbaarheid op straat.[592] Dat betrof het type criminaliteit dat door de geüniformeerde wijkpolitie aangepakt kon worden: de kleine criminaliteit waar de burger direct mee werd geconfronteerd. Daarmee werd de inhoudelijke ondermijning en afkalving van de politietaak die sinds eind jaren zeventig onder invloed van *Politie in verandering* was begonnen verder doorgezet.[593]

Ondanks de maatschappelijke, bestuurlijke en technologische ontwikkelingen die sinds eind jaren zeventig hadden plaatsgevonden, werden de uitgangspunten van het POS-rapport niet kritisch tegen het licht gehouden.[594] De nadruk kwam te liggen op wat Fijnaut wel typeerde als 'de naakte beveiligingstaak in de wijken, waar de mensen om vragen'.[595] Of zoals de burgemeester van Den Haag Wim Deetman het een paar jaar later stelde: de rechtshandhaving is van groot belang, maar deze moet wel gelieerd zijn aan een herkenbaar belang van de burger.[596]

Terwijl de regiovorming ook bedoeld was om te komen tot verbetering van de opsporing, pakte de nadruk op 'blauw' nadelig uit voor de recherche.[597] Ondanks de schaalvergroting ging de recherche van een centrale naar een decentrale organisatie, waardoor er nog meer recherchewerk bij de basispolitiezorg kwam te liggen.[598] Na de veelvoorkomende criminaliteit volgde nu ook een deel van de specialistische taken en daarmee sijpelde allerlei kennis en ervaring weg.[599] Op zich was de overheveling van een deel van het werk naar de basispolitiezorg een noodzaak: het aanbod aan werk was te groot.[600] Oog voor de consequenties voor de recherche was er echter niet: het management was vooral geïnteresseerd in de bedrijfs- en bestuurskundige processen in het kader van de regiovorming.[601]

Deels had dat te maken met het ontbreken van *crime fighters* binnen de strategische top van de korpsen.[602] Sterke recherchemannen als Sietsma en Blaauw waren in 1988 vertrokken en onder de eerste generatie regiokorpschefs bevonden zich maar enkelen met uitgebreide recherche-ervaring of affiniteit met de recherche.[603] Nadat de commissie-Van Traa adviseerde om een van de leden van de korpsleiding rechtstreeks verantwoordelijk te laten zijn voor de aansturing van de recherche werd dat enigszins gecompenseerd, maar er werd niet per se iemand met veel recherche-ervaring aangesteld.[604] Ook van justitie moest de recherche het niet hebben: de invloed van het college van

[592] Van der Torre et al. (2013); J. Wilzing, 'Georganiseerde misdaad met nieuw elan aangepakt' (*TvdP*, 2001, nr. 9, p. 34-38); W.J. Deetman, 'Alle recherche vindt zijn oorsprong in de wijk' (*TvdP*, 1998, nr. 10, p. 36-37).
[593] A.K. Aartsma & A. Huizing, 'Criminoloog prof. dr. C. Fijnaut: "Maffiosi gebruiken Nederland als schuilplaats"' (*PM*, 1993, nr. 8, p. 4-5).
[594] C.J. Wiebrens, 'De kwaliteit van het rechercheproces. De klassieke speurder dreigt te verdwijnen' (*APB*, 1994, nr. 24, p. 4-6). Zie ook: AB1.
[595] A.K. Aartsma & A. Huizing, 'Criminoloog prof. dr. C. Fijnaut: "Maffiosi gebruiken Nederland als schuilplaats"' (*PM*, 1993, nr. 8, p. 4-5).
[596] W.J. Deetman, 'Alle recherche vindt zijn oorsprong in de wijk' (*TvdP*, 1998, nr. 10, p. 36-37).
[597] Fijnaut (2007); AB5.
[598] E. Joosten & P. Polman, 'Rechercheontwikkeling. Gevolgen van de politiereorganisatie' (*Modus*, 1997, nr. 2, p. 7-9); AB1.
[599] N.N., 'Er is een gigantische herwaardering van de recherche gaande' (*RM*, 2003, nr. 2, p. 7-8).
[600] AB34. Zie ook: AB1.
[601] H.A. Jansen, 'Project criminaliteitsbeheersing Rijnmond' (*Modus*, 1992, nr. 2, p. 8-10).
[602] G. Meershoek, 'Problem oriented policing? – De Nederlandse politie en de drugs 1970-2010' (*TvdP*, 2016, nr. 1, p. 10-12); J. Wilzing, 'Georganiseerde misdaad met nieuw elan aangepakt' (*TvdP*, 2001, nr. 9, p. 34-38).
[603] Zie bijvoorbeeld: AB9.
[604] PC2.

procureurs-generaal was in die tijd tanende en terwijl het ministerie van Binnenlandse Zaken over het beheer van de regionale politie ging, bleef voor het ministerie van Justitie slechts het KLPD over.[605]

De bottomline was dat er beknibbeld werd op de recherche en het recherchewerk waar mogelijk tot op het laagste niveau werd georganiseerd.[606] Het bestaansrecht van de recherche werd steeds meer afgemeten aan haar meerwaarde voor de basispolitiezorg.[607] Rechercheurs kregen tot taak het wijkgericht werken te ondersteunen bij de aanpak van de veelvoorkomende criminaliteit.[608]

Op het niveau van de regiokorpsen resulteerde dit in een 'domme' politie.[609] Erger nog was dat in sommige regiokorpsen behalve veelvoorkomende criminaliteit ook zwaardere vormen van criminaliteit werden toebedeeld aan de wijkteams.[610] In Brabant Zuidoost werd bijvoorbeeld gekozen voor een tweelagenmodel zonder districten en lag zelfs de aanpak van liquidaties bij de achttien territoriale afdelingen.[611] Vanuit de gedachte dat inwinning van criminele informatie moest plaatsvinden vanuit en onder verantwoordelijkheid van het primaire operationele (tactische) proces werd daar bovendien ook de CID gedecentraliseerd.[612] Daarmee werden leidinggevenden die daar vaak niet de deskundigheid en ervaring voor hadden, verantwoordelijk voor wat zelfs ervaren recherchechefs een 'kwetsbaar gebeuren' noemden.[613]

Wat er overbleef aan centrale recherche (vaak ondergebracht onder de noemer regionale recherche maar soms ook onder de noemer functionele eenheid of functionele afdeling) richtte de aandacht op de georganiseerde criminaliteit.[614] Afgeslankte specialistische afdelingen deden zelfstandig onderzoek naar specifieke misdrijven of werden bij elkaar gevoegd in meer generieke opsporingsteams.[615] Voor de zogeheten middencriminaliteit (fraude, milieu, vrouwenhandel, et cetera) was nauwelijks aandacht.[616]

De afkeer van specialismen zette zich bij de inrichting van de regiokorpsen ook in andere opzichten voort.[617] Daar waar gekozen werd voor een districtsrecherche werd het werk vaak gedaan door mensen uit de basispolitiezorg die op roulatiebasis voor kortere of langere tijd recherchewerk verrichten.[618] Specialismen die in de loop der jaren binnen de recherche waren opgebouwd, werden

[605] AB1; PC1.
[606] Spapens (2006); E. Joosten & P. Polman, 'Rechercheontwikkeling. Gevolgen van de politiereorganisatie' (*Modus*, 1997, nr. 2, p. 7-9); AB27.
[607] AB4.
[608] AB8; AB17.
[609] AB1.
[610] AB23; PC2.
[611] Kruissink et al. (1998); AB23. Zie ook: AB1.
[612] W. Paulissen, 'CID centraal of decentraal?' (*TvdP*, 1994, nr. 4, p. 21-23).
[613] AB2.
[614] E. Joosten & P. Polman, 'Rechercheontwikkeling. Gevolgen van de politiereorganisatie' (*Modus*, 1997, nr. 2, p. 7-9); Politiealmanak 1995; AB5; PC2.
[615] E. Joosten & P. Polman, 'Rechercheontwikkeling. Gevolgen van de politiereorganisatie' (*Modus*, 1997, nr. 2, p. 7-9); AB4.
[616] C.J. Wiebrens, 'De kwaliteit van het rechercheproces. De klassieke speurder dreigt te verdwijnen' (*APB*, 1994, nr. 24, p. 4-6); AB2; AB6.
[617] E. Joosten & P. Polman, 'Rechercheontwikkeling. Gevolgen van de politiereorganisatie' (*Modus*, 1997, nr. 2, p. 7-9); Jato, 'Column – Vakidioot of specialist' (*Modus*, 1992, nr. 3, p. 13); AB3; AB5; AB51.
[618] Kruissink et al. (1998).

overboord gezet om plaats te maken voor wijkteams met een generale taakstelling.[619] Zelfs afdelingen als jeugdpolitie, zedenpolitie en technische recherche waren niet veilig.[620]

Een enkele uitzondering daargelaten verdwenen de bureaus verdovende middelen.[621] De lokale drugsproblematiek viel toch niet centraal op te lossen, eenvoudige drugszaken lagen al bij de districten en de bestrijding van de georganiseerde drugscriminaliteit werd de verantwoordelijkheid van gemengde projectteams en interregionale rechercheteams.[622] Met het verdwijnen van de narcoticabrigades verdwenen ook de units voor de verschillende dadergroepen als Chinezen, Pakistanen, Turken, et cetera. Dit ging overigens niet alleen ten koste van het zicht op deze specifieke groepen, maar had ook gevolgen voor het werkaanbod van de Nederlandse liaisons in het buitenland.[623]

Als alternatief werden binnen de regionale recherchediensten dan wel de districten of basiseenheden zogeheten taakaccenthouders, aandachtsveldhouders of materiedeskundigen drugs aangesteld.[624] De Verdovende Middelen Centrale (VMC) van de CRI was intussen al omgedoopt tot de Afdeling Recherche-expertise Narcotica met in elk van de CRI-dependances in het land (de Afdelingen Recherche Informatie) een tweetal aanspreekpunten drugs.[625]

Omdat deze specialisten onderling contact wilden houden en expertise wilden uitwisselen, richtten zij in 1994 het Nationaal Netwerk Drugs (NND) op.[626] Behalve drugsexperts van de politie maakten ook drugsexperts vanuit de bijzondere opsporingsdiensten, het Trimbos Instituut en de Voedsel- en Warenautoriteit deel uit van het NND. Dit netwerk was er vooral voor operationele vragen van dienders op straat.[627] Op verzoek van de portefeuillehouder drugs in de Raad van Hoofdcommissarissen (RHC) werd niet veel later een expertgroep drugs opgericht die meer voor het beleidsmatig advies was.[628] Met kunst- en vliegwerk probeerden de resterende drugsspecialisten dus nog iets van een expertisefunctie in leven te houden.

Voor de recherche in het algemeen was de situatie intussen dramatisch: bij de inrichting van de nieuwe politiekorpsen werd onvoldoende aandacht besteed aan criminaliteitsbestrijding en door personeelswisselingen en de teloorgang van specialismen ging veel kennis en ervaring verloren.[629] Het gevolg was dat het OM zelfs in het geval van kapitale delicten werd geconfronteerd met ondermaats opsporingsonderzoek door niet-gekwalificeerd personeel.[630] Dit bracht het OM ertoe verschillende onderzoeken naar het functioneren van de recherche te initiëren. Eén zo'n onderzoek

[619] Idem; H. Smits, 'Interview – "Een landelijke eenheid in Driebergen mist slagkracht"' (*RM*, 2002, nr. 6, p. 12-14). Zie ook: AB1.
[620] AB2; PC2. Zie ook: D. Braun, 'Rechercheculturuur. Inzicht in eigen cultuur noodzakelijk voor leidinggevenden' (*TvdP*, 1993, nr. 5, p. 149-152).
[621] AB2; AB20; AB38; PC3.
[622] Zie bijvoorbeeld: AB38; AB48.
[623] AB28; AB56.
[624] Kruissink et al. (1998); E. van der Veen, 'Interview – Softdrugs bestaan niet' (*Blauw*, 2013, nr. 13, p. 17-19); E. Joosten & P. Polman, 'Rechercheontwikkeling. Gevolgen van de politiereorganisatie' (*Modus*, 1997, nr. 2, p. 7-9); AB27; AB40; AB48; AB57.
[625] AB56; A58.
[626] E. van der Veen, 'Interview – Softdrugs bestaan niet' (*Blauw*, 2013, nr. 13, p. 17-19).
[627] AB20; AB40.
[628] AB7; AB20; AB57.
[629] Boin et al. (2003); A. van der Toorn, 'Bestrijding georganiseerde misdaad vereist specifieke kennis. Opheffing specialismen leidt tot vernietiging op termijn' (*APB*, 1994, nr. 2, p. 8-11); C.J. Wiebrens, 'De kwaliteit van het rechercheproces. De klassieke speurder dreigt te verdwijnen' (*APB*, 1994, nr. 24, p. 4-6); J.J.M. Stikvoort, 'Hoe politie en OM op een lijn moeten komen. De doelstelling is dezelfde: veiligheid' (*APB*, 1993, nr. 7, p. 18-19); AB1.
[630] PC2.

leidde tot het rapport *Recherche op koers* (1996) waarin werd aangedrongen op kwaliteitsverbetering bij de recherche.[631] Dat was dan weer een lichtpuntje voor de recherche: de gevolgen van de komst van de regiopolitie begonnen de aandacht te trekken van de autoriteiten.

3.4.2 De naweeën van de IRT-affaire

Behalve met de reorganisatie had de recherche ook te maken met de gevolgen van de IRT-affaire: de opsporing kwam onder een vergrootglas te liggen. Zoals de minister van Justitie al in het eerste IRT-debat aankondigde zou (op advies van de commissie-De Wit) een Centrale Toetsingscommissie (CTC) worden ingesteld.[632] De CTC bestond uit in totaal zestien personen: twee hoofdofficieren van justitie, twee advocaten-generaal, zes officieren van justitie, twee politiefunctionarissen met recherche-ervaring, twee vertegenwoordigers van de divisie CRI van het KLPD en twee secretarissen. Vanaf die tijd moest het gebruik van bijzondere opsporingsmethoden aan deze commissie worden voorgelegd, dat wil zeggen alle (inter)nationale (projectmatige) infiltratiezaken. alle vormen van infiltratie waarbij gebruik werd gemaakt van criminele infiltranten, alle frontstore-operaties, alle infiltratie-operaties waarbij gebruik werd gemaakt van niet-criminele burgerinfiltranten, alle operaties op het terrein van direct afluisteren en alle zogenaamde deals met criminelen.[633] De CTC toetste de voorgestelde onderzoeksmethoden aan de aangepaste opvattingen over wat wel en niet kon en handelde daarbij in de geest van de toekomstige wetgeving.[634] Onderzoeksteams gingen hierin mee en gaandeweg werden gehanteerde werkmethoden (inclusief machtigingen en bijkomende papierwinkel) steeds beter vastgelegd.[635]

Gevreesd werd dat deze toetsing zou leiden tot bureaucratisering en daarmee tot vertraging en verder risicomijdend gedrag bij de politie.[636] Dat gebeurde inderdaad, maar dat had ook te maken met het feit dat officieren van justitie voorzichtiger werden.[637] Omdat strakker gekeken werd naar de noodzaak werd het aanvragen van BOB-middelen bijvoorbeeld moeilijker en uit angst de controle te verliezen, hielden officieren zich bij voorkeur ver van infiltratie.[638] Tegelijkertijd namen ze min of meer de leiding van de opsporing over en gingen bijkans op de stoel van recherchechefs zitten.[639] Zo liet het OM meer en meer haar formele gezag gelden bij voorlichting in het strafproces en verdwenen recherchechefs dus letterlijk uit beeld.[640] Het OM verloor daarmee wel haar magistratelijke en terughoudende rol uit het oog.[641]

---

[631] E. Joosten & P. Polman, 'Rechercheontwikkeling. Gevolgen van de politiereorganisatie' (*Modus*, 1997, nr. 2, p. 7-9); J. Boorsma, 'Rapport dringt aan op kwaliteitsverbetering recherche' (*APB*, 1996, nr. 18, p. 18-19).
[632] A. Zwanenburg, 'Slome Hein en infiltratie. Taak en werkwijze van de Centrale Toetsingscommissie' (*Modus*, 1999, nr. 2, p. 12-14); Redactie, 'Opsporingsmethoden in discussie. Raad van Hoofdcommissarissen ziet grote risico's in enquête' (*APB*, 1994, nr. 22, p. 4, 19); F. Vink & E. Boerstra, 'IRT-debat: Beschuldigende vinger naar Amsterdam. Parlementair onderzoek naar opsporingsmethoden' (*APB*, 1994, nr. 8, p. 4-6); Redactie, 'De nasleep van het IRT-debat. Opinies over methoden zoals inkijkoperaties lopen zeer uiteen' (*APB*, 1994, nr. 9, p. 12-13).
[633] Kruisbergen (in: Ponsaers et al. (red.), 2013); Van der Wal & Snel (in: Kop et al. (red.), 2012); Haenen & Meeus (1996).
[634] AB5.
[635] AB19.
[636] D. Pijl, 'Schoon en efficiënt rechercheren. Tussen Scylla en Charibdis' (*APB*, 1995, nr. 3, p. 10-13).
[637] AB34.
[638] Kruisbergen (in: Ponsaers et al. (red.), 2013); AB59.
[639] Van Reenen (2016); Poot et al. (2004); AB48; AB60; PC4.
[640] Van Reenen (2016); Van der Torre et al. (2013).
[641] J. Wilzing, 'Georganiseerde misdaad met nieuw elan aangepakt' (*TvdP*, 2001, nr. 9, p. 34-38). Zie ook: AB2; AB21; AB27.

Er was natuurlijk alle reden om de touwtjes wat strakker aan te trekken, maar onder invloed van 'Van Traa' dreigde het OM door te slaan.[642] Recherchechefs spraken in termen van 'betutteling' en 'toetsingscircus' en op de manier waarop het OM in die tijd haar gezag over de opsporing uitoefende, viel het nodige aan te merken.[643] Door de kritische houding van het OM 'sneuvelden' onderzoeken bijvoorbeeld al in de besluitvormingsfase of duurde het te lang voor een besluit genomen werd.[644] Vooral buitenlandse onderzoeken konden regelmatig geen doorgang vinden. Voor het werk van de Nederlandse liaisons in het buitenland betekende de kritische houding van het OM dat waar zij tot die tijd 'in goed vertrouwen' samenwerkten met buitenlandse opsporingsdiensten, zij nu in opdracht van het OM vragen moesten stellen die neigden naar onderling wantrouwen.[645] Ook was het afgelopen met de ruimte voor eigen initiatief: de liaisons werden gedegradeerd tot 'boodschappenjongens'.[646]

Behalve bij het OM deden de naweeën van de IRT-affaire zich ook voelen bij rechters en rechter-commissarissen: die waren inmiddels behoorlijk argwanend en stelden kritische vragen aan de recherche.[647] Er was sprake van een vertrouwensbreuk tussen politie en rechterlijke macht.[648] Daarnaast kwamen in deze periode advocaten met sterallures op.[649] Zij specialiseerden zich in het bijstaan van grote criminelen en zochten in toenemende mate de media op om de belangen van hun cliënten ook buiten de rechtszaal te behartigen.[650] Ze grepen elke mogelijkheid aan om zand in de justitiële molen te strooien en deinsden er niet voor terug om de door de politie gebruikte opsporingsmethoden en recherchetactieken in diskrediet te brengen.[651] In reactie hierop probeerden OM en politie te anticiperen op hoe advocaten zouden kunnen reageren op specifieke stappen in het rechercheproces.[652]

Alom was de verwachting dat de opsporingsrichtlijnen zouden worden aangescherpt, maar in afwachting van nieuwe wetgeving waren de grenzen van de opsporingsbevoegdheden niet helder.[653] De ruimte voor eigen initiatief werd daarom alvast ingeperkt en recherchechefs hielden zich verre van nieuwe en/of riskante methodieken.[654] Tegelijkertijd werden voor de politie bruikbare wetsvoorstellen en plannen (direct afluisteren, kroongetuige) in de koelkast gezet.[655] De commissie-Van Traa had wat dat betreft een sterk immobiliserend effect op de recherche, waardoor de politie op achterstand kwam te staan bij de aanpak van de drugscriminaliteit.[656]

[642] W.T. van Mulligen, 'Een "post-Van Traa-le" depressie. Verder werken aan positie en functie in een veranderende samenleving' (*APB*, 1996, nr. 6, p. 8-9); AB2; AB25.
[643] Zwart (1999); J. Harmsen, 'Recherchechef Cloin bunzig van Van Traa: "Justitie betuttelt de politie"' (*PM*, 1995, nr. 2, p. 23).
[644] AB60.
[645] AB45; AB60.
[646] AB61.
[647] AB19; AB37.
[648] AB1.
[649] PC2.
[650] De Poot et al. (2004); J. Wilzing, 'Georganiseerde misdaad met nieuw elan aangepakt' (*TvdP*, 2001, nr. 9, p. 34-38).
[651] Meershoek (in: De Rooy (red.), 2011); Middelburg & Van Es (1996).
[652] De Poot et al. (2004).
[653] P. Vermaas, 'Duidelijkheid over opsporing. Wet BOB en handboek geven aan wat mag, en wat niet' (*APB*, 2000, nr. 4, p. 8-9).
[654] F. van Etten, 'Na Van Traa' (*APB*, 1995, nr. 19, p. 5); D. Pijl, 'Schoon en efficiënt rechercheren. Tussen Scylla en Charibdis' (*APB*, 1995, nr. 3, p. 10-13); AB5; AB60. Zie ook: Van der Meer (2006).
[655] D. Pijl, 'Schoon en efficiënt rechercheren. Tussen Scylla en Charibdis' (*APB*, 1995, nr. 3, p. 10-13).
[656] Haenen & Meeus (1996); E.M. D'Hondt, 'Gastcolumn – Een plaatsbepaling' (*APB*, 1995, nr. 19, p. 7); AB49.

3.4.3 Financiële opsporing in de lift

Die achterstand werd slechts ten dele goedgemaakt door een andere ontwikkeling binnen de recherche: de financiële opsporing zat in de lift. Hoewel de Raad van Europa al in 1980 een aanbeveling inzake witwassen had aangenomen, werd in ons land pas met de nota *Samenleving en criminaliteit* (1985) een eerste aanzet gegeven voor een meer financiële gerichtheid van politie en justitie.[657] Een eerste concretisering van dit streven volgde in 1987 met het RAC-rapport *Financiële facetten van ernstige vormen van criminaliteit.*[658] Een jaar later kwam de werkgroep Legislatieve Projecten Vermogenssancties (ook wel bekend als de werkgroep 'Schud-ze') met een conceptvoorstel van wet om de mogelijkheden tot ontneming van wederrechtelijk verkregen voordeel te verruimen.[659]

Het VN-verdrag tegen de sluikhandel in verdovende middelen en psychotrope stoffen uit 1988 viel derhalve in vruchtbare aarde. De kern van dit verdrag werd gevormd door artikel 5, dat de betrokken partijen verplichtte de nodige maatregelen te nemen om confiscatie van de door illegale handel in verdovende middelen verworven opbrengsten mogelijk te maken.[660]

Behalve dat via experimenten met Bureaus Financiële Ondersteuning (BFO's) reeds een fundament voor financieel rechercheren was gelegd (zie § 2.2.5), was bij de recherche het besef gegroeid dat financieel rechercheren een bijdrage zou kunnen leveren aan de aanpak van de georganiseerde drugscriminaliteit.[661] Uit een groot onderzoek naar de Colombiaanse drugsmaffia eind jaren tachtig door de Gemeentepolitie Haarlem bleek bijvoorbeeld dat waar traditionele opsporingsmethoden als tappen, observeren en het runnen van informanten zo hun beperkingen hadden, het gebruik van financiële misdaadanalyse juist heel succesvol was.[662] Dit zogeheten Holle Vaten-onderzoek leidde zelfs tot de inbeslagname van een recordhoeveelheid cocaïne van ruim 2600 kilo in de haven van IJmuiden.

Het laatste zetje werd gegeven tijdens het door de CRI georganiseerde colloquium *Organized Crime and its Containment* dat in 1990 plaatsvond op het ministerie van Justitie.[663] Vertegenwoordigers van de New York State Organized Crime Task Force spraken daar onder meer over *forfeiture* (ontneming).[664] Tijdens dit colloquium werd geconstateerd dat het recherchewerk dringend behoefte

---

[657] C.D. Schaap, R. Rozekrans & P.C. van Duyne, 'Geld witwassen (1) Een probleemverkenning van de opbrengstkant van op winst gerichte misdaad' (*TvdP*, 1992, nr. 3, p. 107-112).
[658] Recherche Advies Commissie (1987). Zie ook: Pinckaers (in: Fijnaut & Heijder (red.), 1989); C.D. Schaap, R. Rozekrans & P.C. van Duyne, 'Geld witwassen (1) Een probleemverkenning van de opbrengstkant van op winst gerichte misdaad' (*TvdP*, 1992, nr. 3, p. 107-112); C.D. Schaap, 'Strafrechtelijke ontneming van wederrechtelijk verkregen voordeel (I). Onbekend maakt onbemind' (*Modus*, 1992, nr. 4, p. 16-21).
[659] C.D. Schaap, R. Rozekrans & P.C. van Duyne, 'Geld witwassen (1) Een probleemverkenning van de opbrengstkant van op winst gerichte misdaad' (*TvdP*, 1992, nr. 3, p. 107-112); C.D. Schaap, 'Strafrechtelijke ontneming van wederrechtelijk verkregen voordeel (I). Onbekend maakt onbemind' (*Modus*, 1992, nr. 4, p. 16-21); M.A.A. van Capelle, 'Het Nederlandse drugsbeleid in hoofdlijnen' (*APB*, 1988, nr. 13, p. 291-296).
[660] Jansen & Gorissen (in: Boels (red.), 2013); Blom (2008).
[661] A. van der Toorn, 'Succesvolle ontwikkeling werpt eerste vruchten af. Gemeentepolitie Eindhoven koploper bij BFO-experiment' (*APB*, 1989, nr. 12, p. 267-271). Zie ook: Pinckaers (in: Fijnaut & Heijder (red.), 1989).
[662] AB26.
[663] R. Rozekrans, 'De forensische accountantsgroep van de centrale recherche informatiedienst' (*Modus*, 1993, nr. 1, p. 12-15); S. van de Geer & H. Stroeve, 'Raakt de crimineel aan de bedelstaf. Plukze-wetgeving gaat 1 maart in' (*APB*, 1993, nr. 2, p. 10-13); H.P.M. van Keeken, 'Plukze, Schudze; that simple? Cursus leden BFO' (*Modus*, 1992, nr. 3, p. 24-25).
[664] Jansen (in: Kop et al. (red.), 2012); Meershoek (in: De Rooy (red.), 2011); Fijnaut (2007); Meershoek (2007); Klerks (2000); J. Wilzing, 'Georganiseerde misdaad met nieuw elan aangepakt' (*TvdP*, 2001, nr. 9, p. 34-38); N.H.E. van Helten & C.D. Schaap, 'Georganiseerde misdaad. Zien wij soms spoken' (*TvdP*, 1991, nr. 3, p. 107-112); AB2; AB5.

had aan (meer) financiële expertise.[665] Vervolgens werd besloten om (met geld van Binnenlandse Zaken) een landelijk dekkend netwerk van zes BFO's op te richten.[666]

De BFO's kregen een drietal taken: afromen c.q. ontneming, criminele inlichtingen verzamelen en voorlichting. De meeste aandacht ging echter uit naar financieel onderzoek als onderdeel van de bestrijding van de zware georganiseerde criminaliteit.[667] Het probleem daarbij was dat de ontnemingswetgeving in die tijd nog heel reactief was en er eerst een veroordeling voor een gronddelict moest liggen.[668] Niet alleen duurde het daardoor lang voordat aan ontneming begonnen kon worden; rechters bleken aanvankelijk moeite te hebben met een systeem dat op dubbel straffen leek (het *ne bis in idem*-principe).[669]

Ter ondersteuning van de leden van de BFO's werd door de Rechercheschool een speciale cursus op het gebied van ontneming ontwikkeld en werd met het ministerie van Financiën een convenant getekend op basis waarvan expertise uit vooral de Belastingdienst kon worden ingebracht.[670] Dat laatste was broodnodig: politiemensen waren niet op financiën en cijfers gefocust en er was dus deskundigheid van buiten nodig om de eerste aanzetten te ondersteunen.[671] Dit convenant kon overigens niet voorkomen dat de BFO's in de beginfase tegen belastingtechnische problemen aanliepen.[672]

Ondertussen had de Raad van Europa in 1990 het Verdrag van Straatsburg afgesloten en dat had betrekking op het witwassen, de opsporing, inbeslagneming en confiscatie van vruchten van criminele activiteiten.[673] In 1991 volgde een EEG-richtlijn tot voorkoming van het gebruik van het financiële stelsel voor het witwassen van geld.[674] Met deze Europese richtlijn kreeg financieel rechercheren de wind in de zeilen.[675]

Omdat er al het nodige geregeld was in de Opiumwet leverde de implementatie van deze verdragen in theorie weinig problemen op.[676] Wel moest met een aanpassing van het Wetboek van Strafrecht het witwassen strafbaar worden gesteld (hetgeen geschiedde in 1992) en werd een jaar later de zogeheten Plukze-wetgeving ingevoerd.[677] Met het in werking treden van deze wijziging van het Wetboek van Strafrecht en het Wetboek van Strafvordering en enkele andere wetten ter verruiming

---

[665] N.H.E. van Helten & C.D. Schaap, 'Georganiseerde misdaad. Zien wij soms spoken' (*TvdP*, 1991, nr. 3, p. 107-112).
[666] AB37.
[667] R. Rozekrans, 'De forensische accountantsgroep van de centrale recherche informatiedienst' (*Modus*, 1993, nr. 1, p. 12-15).
[668] AB26.
[669] PC2.
[670] S. van de Geer & H. Stroeve, 'Raakt de crimineel aan de bedelstaf. Plukze-wetgeving gaat 1 maart in' (*APB*, 1993, nr. 2, p. 10-13); B.H. de Blouw, 'Van Biza naar LSOP. Rechercheschool: tijdens uw verbouwing, gaat de verkoop…' (*Modus*, 1993, nr. 2, p. 22-25); AB24.
[671] PC2.
[672] A. van der Toorn & S. Bruijniks, 'BFO-praktijk stuit op problemen bij fiscale aanpak. Hoe definitief is een definitieve belastingaanslag?' (*APB*, 1989, nr. 13, p. 300-303).
[673] Jansen & Gorissen (in: Boels (red.), 2013); Weijenburg (1996).
[674] C.D. Schaap, R. Rozekrans & P.C. van Duyne, 'Geld witwassen (2) Een probleemverkenning van de opbrengstkant van op winst gerichte misdaad' (*TvdP*, 1992, nr. 4, p. 152-158); A. Heijder & F.H. Horbeek, 'Gezamenlijke inspanning nodig in strijd tegen "witwassen". Voorstel meldingsprocedure bij "money laundering"' (*APB*, 1991, nr. 23, p. 11-14).
[675] J. van Schendel & J. Engee, 'Wat wil je weten over witwassen? Aan wie moet je het vragen?' (*Modus*, 2001, nr. 2, p. 7-9).
[676] Blom (2008).
[677] Jansen & Gorissen (in: Boels (red.), 2013); A. van der Toorn, 'Bestrijding georganiseerde misdaad vereist specifieke kennis. Opheffing specialismen leidt tot vernietiging op termijn' (*APB*, 1994, nr. 2, p. 8-11).

van de mogelijkheden tot toepassing van de maatregel van ontneming van wederrechtelijk verkregen voordeel werden de mogelijkheden tot ontneming uitgebreid.[678] Deze wetgeving voorzag bijvoorbeeld in de toepassing van conservatoire dwangmiddelen en de invoering van een strafrechtelijk financieel onderzoek dat onafhankelijk van het gerechtelijk vooronderzoek kon worden ingesteld.

Een jaar later werd de wet Melding Ongebruikelijke Transacties (wet-MOT) ingevoerd en die regelde het instellen van een Meldpunt Ongebruikelijke Transacties.[679] Deze wet beoogde door middel van een meldingsplicht voor financiële instellingen de integriteit van het financiële stelsel in stand te houden en witwassen te voorkomen. Het MOT had geen eigen opsporingsbevoegdheid maar fungeerde als een buffer tussen de financiële instellingen en OM en politie.[680] Het kwam in de plaats van een informeel meldpunt dat vanaf 1992 actief was en werd ondergebracht in het gebouw van de CRI.[681] Omdat het MOT onder het OM viel, zat er echter wel een fysieke scheiding (een 'dikke deur') tussen het MOT en de CRI.

Banken en andere financiële instellingen hadden belang om mee te werken: niet alleen begonnen zij zich zorgen te maken over de belangen die met de drugshandel gemoeid waren, zij beseften dat het grote geld van de georganiseerde criminaliteit de stabiliteit van de krediet- en financiële instellingen zou kunnen aantasten.[682] Die zorgen waren niet overdreven: als gevolg van het aanscherpen van de regels binnen het financiële systeem zou het gebruik van het zogeheten *underground banking* namelijk toenemen.[683]

Met de introductie van de wet-MOT breidde de focus van het financieel rechercheren zich uit naar de bewijsvoering van strafbare feiten en het detecteren van strafbaar gedrag.[684] Gelet op de evolutie van artikel 140 Strafrecht (dat deelname aan een organisatie met een crimineel oogmerk strafbaar stelde) was er bovendien ruimte om de focus te verschuiven van de individuele dader naar de criminele organisatie. Ambitie was er genoeg: zo werd voorgesteld om de resultaten van financieel onderzoek te gebruiken om aan te dringen op aanpassing van wetgeving (zoals zou gebeuren bij de Wet op de wisselkantoren) en er werd zowaar gepleit voor omkering van bewijslast bij verdenking

[678] Weijenburg (1996); L.P. Mol Lous, 'Plukze en het beslag (I). De organisatie' (*Modus*, 1993, nr. 3, p. 4-6); S. van de Geer & H. Stroeve, 'Raakt de crimineel aan de bedelstaf. Plukze-wetgeving gaat 1 maart in' (*APB*, 1993, nr. 2, p. 10-13); J.T. Bos, 'Afromen van criminele vermogens. Plukze biedt doelmatige strafrechtelijke sanctie' (*APB*, 1993, nr. 3, p. 10-14); C.D. Schaap, 'Wederrechtelijk verkregen voordeel (III). Strafrechtelijke ontneming' (*Modus*, 1993, nr. 4, p. 19-20) en 'Strafrechtelijke ontneming van wederrechtelijk verkregen voordeel (II). In de praktijk' (*Modus*, 1993, nr. 1, p. 19-23); J. Ruis & M. Vos, 'Buitgericht opsporen. Pluk ze-wetgeving' (*Modus*, 1993, nr. 2, p. 26-27).

[679] T. Peeman, 'Het MOT nu! Meldpunt Ongebruikelijke Transacties' (*Modus*, 1995, nr. 4, p. 2-5); R.D. Nieuweboer & E.B. Mulder, 'Criminele auditing (I). Een andere aanpak' (*Modus*, 1994, nr. 2, p. 12-14); Redactie, 'Meldpunt Ongebruikelijk Transacties. Nieuw wapen in de strijd tegen georganiseerde misdaad' (*APB*, 1994, nr. 4, p. 4-5).

[680] F. van Hekken, 'WODC: politie moet mogelijkheden MOT en Plukze beter benutten. Opbrengst financieel rechercheren valt nog tegen' (*APB*, 1996, nr. 16, p. 14-16).

[681] PC1.

[682] C.D. Schaap, R. Rozekrans & P.C. van Duyne, 'Geld witwassen (2) Een probleemverkenning van de opbrengstkant van op winst gerichte misdaad' (*TvdP*, 1992, nr. 4, p. 152-158); Redactie, 'Even wennen' (*APB*, 1994, nr. 4, p. 3). Zie ook: F. van Hekken, 'WODC: politie moet mogelijkheden MOT en Plukze beter benutten. Opbrengst financieel rechercheren valt nog tegen' (*APB*, 1996, nr. 16, p. 14-16).

[683] T. Akse, 'Undergroundbanking in Nederland. Geen bancair spoor van heroïneopbrengsten?' (*Modus*, 1996, nr. 4, p. 14-17).

[684] W.M. van Gemert, 'Financieel rechercheren; wondermiddel of voorbijgaande trend?' (*TvdP*, 1996, nr. 12, p. 16-20).

van witwassen.[685] Tot slot was er ook de wens om de dienstverleners in de bovenwereld – deskundigen die facilitaire, stafachtige diensten verleenden aan de criminele top – aan te pakken.[686]

Anders dan in de proactieve opsporing, waar de recherche vooruitliep op regelgeving, werd financiële opsporing echter niet bepaald omarmd door de recherche.[687] Hoewel al vroeg werd gesuggereerd om financieel onderzoek structureel onderdeel te laten zijn van de voorfase (misdaadanalyse) van rechercheonderzoek, viel het in de praktijk niet mee om de ontnemingsfilosofie breder dan alleen bij de BFO's ingang te doen vinden.[688] De 'afkeer' van specialismen hielp daar uiteraard niet bij.[689]

Verschillende activiteiten werden ondernomen om hier verandering in aan te brengen. Zo organiseerde de Adviescommissie Criminaliteit (ACC) van de RHC in 1994 een themadag Financieel Rechercheren die door velen in het politieveld gezien wordt als het startpunt van het financieel rechercheren als nieuw specialisme binnen de recherche.[690] Daarnaast werd nog datzelfde jaar een werkgroep Financiële Misdaadanalyse geformeerd en werden jaarlijks studiedagen voor medewerkers van de BFO's georganiseerd.[691]

In 1995 kreeg financieel rechercheren met de oprichting van het Landelijke Rechercheteam (LRT) een volgende impuls. Het LRT kreeg net als de kernteams een eigen taakgebied en diende onder meer specialistische kennis en expertise op het gebied van financiële recherchemethodieken te ontwikkelen.[692] Het LRT zou met de kernteams gaan samenwerken en ze ondersteunen op het gebied van financieel rechercheren. Behalve rechercheurs uit de regio's zouden daartoe ook functionarissen van de Economische Controledienst (ECD), de Algemene Inspectiedienst (AID) en de FIOD aan het LRT worden toegevoegd.[693]

De belangrijkste impuls betrof echter het ACC-rapport *Financieel rechercheren* dat in 1995 verscheen.[694] Bij insiders stond dit rapport bekend als 'het rapport met het vliegtuigje': het verbeeldde de beweging van visie en het speelveld bekijken naar landen in een gespreid bedje en concrete resultaten boeken in de praktijk.[695] In dit rapport werd geconcludeerd dat ondanks de toegenomen aandacht voor buitgericht werken, financieel rechercheren nog steeds te veel gezien

[685] F. van Hekken, 'Financieel rechercheren omvat meer dan MOT-meldingen en "Plukze". Op geld gerichte opsporing' (*APB*, 1996, nr. 22, p. 18-19).
[686] Schaap (in: Hoogenboom et al. (red.), 1995); AB19.
[687] A. van der Toorn, 'Bestrijding georganiseerde misdaad vereist specifieke kennis. Opheffing specialismen leidt tot vernietiging op termijn' (*APB*, 1994, nr. 2, p. 8-11); C.D. Schaap, 'Strafrechtelijke ontneming van wederrechtelijk verkregen voordeel (II). In de praktijk' (*Modus*, 1993, nr. 1, p. 19-23).
[688] Jansen (in: Hoogenboom et al. (red.), 1995); F. van Hekken, 'WODC: politie moet mogelijkheden MOT en Plukze beter benutten. Opbrengst financieel rechercheren valt nog tegen' (*APB*, 1996, nr. 16, p. 14-16); M.R. Daniel, 'Misdaadanalyse als management-instrument' (*APB*, 1990, nr. 7, p. 154-155); A. van der Toorn, 'Voorlichting en coördinatie slaan aan. GP-Eindhoven put lering uit BFO-praktijk' (*APB*, 1989, nr. 26, p. 610-611).
[689] Smid (in: Hoogenboom et al. (red.), 1995); Hoogenboom, Mul & Peski (in: Hoogenboom et al. (red.), 1995).
[690] AB5.
[691] R. Landman, 'Financiële misdaadanalyse. Wat is de stand van zaken?' (*Modus*, 1997, nr. 3, p. 10-13); F. van Hekken, 'Financieel rechercheren in ontwikkeling. "Witwassen moet als een delict op zich worden aangemerkt"' (*APB*, 1996, nr. 21, p. 8-9).
[692] J.M. Nelen, 'De recherche in Nederland: regionale en bovenregionale voorzieningen in beeld' (*TvdP*, 2002, nr. 1/2, p. 4-10); W.M. van Gemert, 'Financieel rechercheren; wondermiddel of voorbijgaande trend?' (*TvdP*, 1996, nr. 12, p. 16-20).
[693] AB26.
[694] Jansen & Gorissen (in: Boels (red.), 2013); Jansen et al. (1995); Hoogenboom, Mul & Van Peski (in: Hoogenboom et al. (red.), 1995); AB26.
[695] AB26.

werd als specialisme.[696] De RHC omarmde het rapport en besloot tot uitvoering van de aanbevelingen.[697] Het jaar daarop riepen het College van Procureurs-Generaal en de RHC het project Financieel Rechercheren (FiRe) in het leven.[698] De werkgroep Financiële Misdaadanalyse was inmiddels afgerond en een deel van haar erfenis werd overdragen aan het project FiRe.[699] Niets leek een mooie toekomst van financiële opsporing in de weg te staan.

3.4.4 Identiteitscrisis

De reorganisatie van de politie in het begin van de jaren negentig leidde tot een kwalitatieve neergang van de recherche.[700] Bij de inrichting van de nieuwe regiokorpsen lag de nadruk op het wijkgerichte werken en de aanpak van de veelvoorkomende criminaliteit. In het kader van de generale taakstelling (het wijkgericht werken als panacee voor alle criminaliteitsproblemen) werd bovendien de nodige kennis overboord gezet.[701] Er ontstond een haast fundamentalistisch doorstromingsbeleid: om specialisatie en de daarmee gepaard gaande wat superieure houding van rechercheurs te voorkomen, kozen de korpsleidingen voor een snellere doorstroming van en naar de recherche.[702] Een en ander ging ten koste van de kwaliteit van de opsporing en na verloop van tijd leidde dit vooral bij het OM tot zorg over het functioneren van de recherche.

Ging de reorganisatie ten koste van de kwaliteit van de opsporing, de IRT-affaire leidde tot stilstand en verkramping.[703] Het OM zat boven op de opsporing, rechters en rechter-commissarissen waren bijzonder kritisch en advocaten probeerden waar mogelijk de gebruikte methoden ter discussie te stellen. Rechercheurs hadden het gevoel dat de politie niet meer werd vertrouwd.[704] De kracht van voor die tijd – zelfredzaamheid, creativiteit, een positie durven innemen richting een officier van justitie – nam af.[705] De commissie-Van Traa heeft het ondernemerschap en de creativiteit van de politie willen beperken en dat leidde tot een verkrampte houding in de opsporing.[706] De recherche belandde in een identiteitscrisis die nog jaren zou na-ijlen.

Wat nog enig soelaas bood, was de ontwikkeling die de financiële opsporing doormaakte. Het was inmiddels duidelijk dat geldstromen de levensaders van criminele bedrijvigheid vormden en dus uitermate geschikt waren om criminele organisaties mee in kaart te brengen.[707] De ontwikkelingen op het gebied van financiële opsporing kregen door het VN-verdrag tegen sluikhandel uit 1988, Europese overeenkomsten en nieuwe wetgeving bovendien een boost. Tussen droom en daad bevond zich echter de realiteit. Hoewel financieel rechercheren paste in de verandering van aanpak van georganiseerde criminaliteit (niet langer denken in termen van kilo's en kerels maar in termen van het ontmantelen van criminele organisaties), was dat bepaald geen simpele opgave voor

[696] AB4.
[697] E. Kolthoff, 'Gastcolumn – Gaat financieel rechercheren aan haar eigen succes ten onder?' (*Modus*, 1997, nr. 4, p. 2-3).
[698] W.M. van Gemert, 'Financieel rechercheren; wondermiddel of voorbijgaande trend?' (*TvdP*, 1996, nr. 12, p. 16-20); AB26.
[699] R. Landman, 'Financiële misdaadanalyse. Wat is de stand van zaken?' (*Modus*, 1997, nr. 3, p. 10-13).
[700] Fijnaut (in: Kops & Tops (red.), 2010); E. Joosten & P. Polman, 'Rechercheontwikkeling. Gevolgen van de politiereorganisatie' (*Modus*, 1997, nr. 2, p. 7-9); AB1.
[701] J. Kaasjager, 'Recht spreken in Nederland anno 2002. Als Jantje Brinkers met de vinger in de dijk' (*RM*, 2002, nr. 8, p. 14-16); AB1; AB5; PC4.
[702] J. Kaasjager, 'Innovatie rechercheonderwijs. Rechercheurs nieuwe stijl' (*RM*, 2002, nr. 2, p. 36-37).
[703] Haenen & Meeus (1996); AB22; AB37.
[704] AB42.
[705] AB31.
[706] AB49.
[707] N.N., 'Boekbespreking – Financieel rechercheren. Theorie en praktijk' (*Modus*, 1997, nr. 2, p. 37).

rechercheurs die vooral dadergericht en absoluut niet geldgericht waren opgeleid.[708] Ook leidinggevenden bij de politie waren nog nauwelijks bezig met buitgerichte opsporing en vervolging.[709] Behalve dat financieel rechercheren in het begin een kwestie was van vallen en opstaan, stuitte de recherche bij financieel onderzoek dan ook op de nodige interne weerstand.[710] De crisis in de opsporing was nog lang niet voorbij en door de beknelling van de recherche nam de kans op Dirty Harry-problemen alleen maar toe.

[708] W. van Gemert, 'BFO's in het rechercheonderzoek. Financiële analyse speelt belangrijke rol' (APB, 1993, nr. 4, p. 9-11); PC2.
[709] F. van Hekken, 'WODC: politie moet mogelijkheden MOT en Plukze beter benutten. Opbrengst financieel rechercheren valt nog tegen' (APB, 1996, nr. 16, p. 14-16).
[710] AB30; AB32.

3.5 Stiefkinderen van het Nederlandse drugsbeleid[711]

'Het drugsbeleid is een probleem op zich.'

Rotterdamse hoofdagent[712]

Nieuw in deze periode was de opkomst van xtc als partydrug (§ 3.5.1).[713] Hoewel deze drug vrij snel op lijst I van de Opiumwet werd geplaatst, vallen vooral de overeenkomsten met die andere synthetische drug, amfetamine, op. Net als amfetamine (zie § 1.1.5) kreeg ook xtc aanvankelijk weinig prioriteit in de opsporing, ook hier lag het zwaartepunt van de productie in het zuiden en ook hier slaagden de Nederlandse producenten erin om een belangrijke speler te worden op de internationale drugsmarkt.[714]

Nieuw was ook dat er eindelijk meer aandacht kwam voor de bewoners van wijken die te lijden hadden onder de drugsoverlast (§ 3.5.2). De tolerantie voor drugsgebruik en de ermee gepaard gaande overlast bereikte een kritisch grens.[715] Geconfronteerd met een taai probleem slaagden gemeenten er echter niet echt in om heldere keuzes te maken. De ene gemeente koos voor concentratie van de problemen de andere voor spreiding, maar de overlast bleef. Pas op het moment dat gemeenten zich geconfronteerd zagen met opstandige burgers werden maatregelen genomen.[716] Ten langen leste volgde ook iets van landelijke coördinatie op dit hoofdpijndossier.

Relatief weinig verandering was er in het coffeeshopbeleid (§ 3.5.3). Deze semilegale branche had zich sinds begin jaren tachtig stormachtig ontwikkeld en voorzag al lang niet meer alleen de Nederlandse gebruikers van cannabisproducten. De vraag hoe ze aan hun producten kwamen, werd genegeerd en is bekend komen te staan als de achterdeurproblematiek. Toen de productie van cannabis in eigen land begon toe te nemen, nam de import uit het buitenland af.[717] Gehoopt werd dat thuistelers van nederwiet de markt zouden kunnen bedienen, maar gevreesd werd voor export naar het buitenland.

Al deze ontwikkelingen leidden tot een discussie over het drugsbeleid. De Raad van Hoofdcommissarissen (RHC) mengde zich in dit debat en bood daarmee voor het eerst iets van een landelijke visie op het drugsbeleid.[718] In 1995 kwam de regering met een nieuwe drugsnota getiteld *Continuïteit en verandering*. De uitgangspunten zoals die met de Opiumwet van 1976 waren bepaald (decriminalisering van bezit, nadruk op volksgezondheid en scheiding van markten), bleven ongewijzigd, maar om de problemen rond coffeeshops terug te dringen, werden de richtlijnen voor opsporing en vervolging met betrekking tot cannabis aangescherpt.

---

[711] Vrij naar de opmerking van Weijenburg (1996) dat synthetische drugs decennialang beschouwd werden als de stiefkinderen binnen de drugsfamilie.
[712] Politieagenten in Rotterdam-West hadden zo vaak te maken met junkies en straatdealers dat zij een eigen theorie ontwikkelden over de effecten van het Rotterdamse drugsbeleid (Van der Torre, 1999).
[713] Weijenburg (1996); M. Elias, 'Drugsdiscussie – Politie-expert Jaap de Vlieger: "Ik bèn geen havik"' (*PM*, 1997, oktober, p. 19-21); AB8; AB57.
[714] N.N., 'CRI door reorganisatie dichter bij klant. Centrale dienst krijgt vijf vestigingen' (*APB*, 1990, nr. 9, p. 207-208). Zie ook: AB2; AB43; AB48.
[715] AB57.
[716] Zie bijvoorbeeld: AB40.
[717] Zie onder meer: Weijenburg (1996); Korf & Verbraeck (1993); J. de Vlieger, 'Gastcolumn – Coffeeshop' (*APB*, 2011, nr. 7, p. 7); AB48.
[718] AB57.

Ondanks de aanscherping van het Nederlandse drugsbeleid had ons land zeker bij bondgenoten met een politiek rechtse regering een slechte reputatie (§ 3.5.4). De spilfunctie van Nederland in de internationale drugshandel, de aantrekkingskracht van ons land op drugsgebruikers uit omringende landen maar vooral de illegale export van xtc werden Nederland zwaar aangerekend. De druk om hier iets aan te doen nam toe.

3.5.1 Nederland Partyland[719]

De meeste verdovende middelen die op de gebruikersmarkt worden aangeboden, kunnen slechts gemaakt worden door toevoeging of gebruikmaking van bepaalde chemicaliën.[720] In dat kader werd in 1988 het Verdrag van de Verenigde Naties tegen de sluikhandel in verdovende middelen en psychotrope stoffen aangenomen. Artikel 12 van dit verdrag verplichtte de betrokken partijen tot instelling van een systeem van toezicht op de internationale handel in bepaalde chemische stoffen die worden gebruikt bij de illegale vervaardiging van verdovende middelen en psychotrope stoffen, de zogenaamde precursoren.[721]

Omdat deze chemische stoffen veelal legaal mochten worden verhandeld, werden op het niveau van de EU maatregelen getroffen om zowel invoer, uitvoer en doorvoer van bepaalde chemicaliën, als misbruik van bepaalde chemicaliën te voorkomen. In ons land werd dit vertaald in de Wet Voorkoming misbruik chemicaliën en die trad per 1 juli 1995 in werking. Handhaving van deze wet kwam binnen het taakveld van de FIOD-ECD te vallen en vanuit haar taak en expertise werkte deze dienst vaak samen met de recherche.[722]

In hetzelfde jaar dat bovengenoemd VN-verdrag werd afgesloten, braken housemuziek en het bijbehorende gebruik van xtc (een synthetische drug) door.[723] De combinatie van (acid)houseparty's en het gebruik van xtc had in Engeland reeds geleid tot een verbod op dergelijke dansfeesten.[724] Hoewel houseparty's in tegenstelling tot feesten waar alcohol werd gebruikt doorgaans geen vechtpartijen opleverden, werd ook in ons land de vraag gesteld of er een verbod op dat soort feesten moest komen.[725] Dit mede omdat experimenten met dieren aantoonden dat xtc giftig en dus schadelijk voor de gezondheid was.[726] Hoewel xtc niet zoals heroïne lichamelijke verslaving tot gevolg had, kon de uitwerking wel degelijk geestelijk verslavend zijn.

Conform het VN-verdrag tegen sluikhandel (waardoor Nederland internationaal gebonden was) en onder druk van de Verenigde Staten (de trendsetter op het gebied van drugsverboden) werd MDMA (de chemische naam voor de werkzame stof in xtc) op lijst I (harddrugs) gezet.[727] Al snel kwam de fabricage in clandestiene laboratoria op gang en ontwikkelde ons land zich tot een belangrijk productieland.[728] Het zwaartepunt van de productie lag in Noord-Brabant en dat wordt wel

[719] B.J.H. Heijne, 'Klatergoud en bordkarton', *NRC Handelsblad*, 26 oktober 2002.
[720] Weijenburg (1996).
[721] Blom (2008); N. van de Ven, A. Elissen & M.L. Hordijk, 'Synthetische drugs. Kennis van productiefactoren' (*Modus*, 1995, nr. 1, p. 7-10).
[722] H. Vogelsang, 'Reportage – Speurtocht naar synthetische drugs' (*Blauw*, 2009, nr. 17, p. 26-30).
[723] Zie onder meer: Korf & Verbraeck (1993).
[724] E. Hengsdijk, 'Nuchtere feiten dwingen tot regels ecstasy-aanpak. Verbod geboden in "acid-house"-sfeer' (*APB*, 1989, nr. 23, p. 535-536).
[725] Salome (2017); P. Vermaas, 'Drugs en geweld. "Polygebruikers" zijn onvoorspelbaar agressief' (*APB*, 1999, nr. 10, p. 11); AB40; AB59.
[726] E. Hengsdijk, 'Nuchtere feiten dwingen tot regels ecstasy-aanpak. Verbod geboden in "acid-house"-sfeer' (*APB*, 1989, nr. 23, p. 535-536).
[727] Salome (2017); AB8.
[728] Spapens (2006); Weijenburg (1996); J. Maas, 'Pillenproducenten in het vizier' (*RM*, 2002, nr. 2, p. 21).

gerelateerd aan de historie van illegale alcoholstook en smokkel.[729] Om onder de Opiumwet uit te komen, begonnen illegale producenten te experimenteren met andere stoffen zoals MDA en MDEA.[730] Dat bleek een slimme zet, want de Opiumwet bleek niet geschikt om adequaat in te spelen op steeds weer nieuwe (en zwaardere) varianten.[731]

Net als eerder met amfetamine kreeg xtc aanvankelijk niet veel prioriteit.[732] Toen begin jaren negentig xtc de drug voor jongeren werd en ons land zich ontwikkelde tot een belangrijk producent en exporteur nam de druk om er iets aan te doen echter toe.[733] Zo zegde minister van Justitie Hirsch Ballin al in 1992 toe aan de Amerikanen dat Nederland zich, in overleg met andere lidstaten van de EEG, zou inspannen voor een stevige aanpak van de handel in precursoren.[734]

In de jaren daarna werden door de politie twee belangrijke maatregelen getroffen.[735] Ten eerste werd in samenwerking met het Gerechtelijk Laboratorium het DRCHIS-project (Drugs Related Chemical Information System) gestart. Dit resulteerde in een databank met allerhande voor de opsporing bruikbare informatie op het gebied van synthetische drugs en een boekje over drugsgerelateerde chemicaliën en hun eigenschappen.[736] In 1997 werd een eerste versie van dit boekje uitgegeven en in de derde versie (die in 2007 uitkwam) stonden ruim honderd stoffen vermeld die werden gebruikt bij de productie van synthetische drugs.

Ten tweede kreeg het kernteam Zuid-Nederland het onderwerp synthetische drugs toebedeeld en startte het een onderzoek naar het fenomeen synthetische drugs.[737] Om dit onderzoek uit te voeren, werd een projectgroep in het leven geroepen met daarin, naast leden van het kernteam, vertegenwoordigers van de CRI, de Economische Controledienst (ECD), de Fiscale Inlichtingen- en Opsporingsdienst (FIOD) en het Gerechtelijke Laboratorium (zie verder § 4.5.1).

3.5.2 Burgers in opstand

De maatregelen tegen de productie en de export van xtc zouden niet genoeg zijn om het buitenland en dan met name de VS tevreden te houden. En ook in eigen land begonnen burgers die het meest te lijden hadden van de negatieve aspecten van het drugsprobleem het zat te worden.

Het Nederlandse drugsbeleid – met zijn onderscheid tussen softdrugs en harddrugs en een verschil in benadering tussen enerzijds gebruikers en anderzijds dealers, handelaren en vervoerders – werd lange tijd verdedigd als zijnde een pragmatische keuze die was gebaseerd op een kosten-

[729] AB43; AB47; AB50.
[730] Salome (2017); AB28; AB44.
[731] Tops et al. (2018); Salome (2017); M. Elias, 'Drugs – Drugsexpert August de Loor over justitie- en politiebeleid: "Haviken willen scóren"' (*PM*, 1997, september, p. 8-11); N. van de Ven, A. Elissen & M.L. Hordijk, 'Synthetische drugs. Kennis van productiefactoren' (*Modus*, 1995, nr. 1, p. 7-10); AB44.
[732] Klerks (2000); AB28.
[733] AB15.
[734] Redactie, 'Minister Hirsch Ballin tevreden na overleg in Amerika. Nederland en VS voeren samen "War on Drugs"' (*APB*, 1992, nr. 10, p. 18).
[735] N. van de Ven, A. Elissen & M.L. Hordijk, 'Synthetische drugs. Kennis van productiefactoren' (*Modus*, 1995, nr. 1, p. 7-10); H. Houben, J. Ploeg & A. Elissen, 'Nieuwe wapens tegen synthetische drugs. Projectgroep brengt aanbodzijde in kaart en stimuleert samenwerking' (*APB*, 1995, nr. 23, p. 6-9).
[736] J. Kaasjager, 'Nieuws – Vernieuwd naslagwerk over drugs' (*Blauw*, 2007, nr. 3, p. 5).
[737] E. Boerstra, 'Teamleider Reijnders van de Unit Synthetische Drugs: "Schaarse capaciteit zo efficiënt mogelijk benutten"' (*APB*, 1997, nr. 13, p. 4-5); P. Reijnders, 'Gastcolumn – Hoe bestrijdt Nederland synthetische drugs?' (*TvdP*, 1997, nr. 5, p. 19).

batenanalyse.[738] Ten aanzien van verslaving was de overtuiging dat dit niet met strafrechtelijke maatregelen kon worden beëindigd en in dat opzicht was het beleid succesvol: het aantal heroïneverslaafden bleef ongeveer gelijk en het aantal heroïnedoden viel mee.[739]

Waar het beleid niet succesvol in was, was de aanpak van de problemen die zich voordeden in het diffuse gebied tussen verslavingshulp en de opsporing en vervolging van grote handelaren.[740] Weliswaar begon in deze periode de drugsepidemie iets af te nemen, maar de kleine handelaren en de verslaafden die op allerlei manieren probeerden aan geld te komen, bleven voor de nodige overlast zorgen. Daarbij werden drie vormen van overlast onderscheiden: criminaliteit, openbare-orde-overlast en audiovisuele overlast.[741]

De harde kern van overlastveroorzakers bleek te worden gekenmerkt door een omvangrijke psychosociale en/of psychiatrische problematiek en dat maakte het vinden van oplossingen niet eenvoudig.[742] Heldere beleidskeuzes werden meestal niet gemaakt: overlast werd getolereerd, men probeerde het beheersbaar te houden en de politie mocht en kon er nauwelijks tegen optreden.[743] Daarbij waren er in die tijd nog geen mogelijkheden om verslaafden gedwongen te laten behandelen of zwaardere straffen te eisen voor verslaafden die zich veelvuldig schuldig maakten aan kleine delicten.[744]

Gemeenten gingen verschillend om met het probleem: de ene koos voor een spreidingsbeleid terwijl de andere meer geloofde in een concentratiebeleid.[745] In Amsterdam werd bijvoorbeeld gekozen voor een spreidingsbeleid.[746] In verschillende wijken zette de gemeente zogeheten verslaafdenketen op, waar de verslaafden mochten gebruiken maar waar niet gedeald mocht worden en geen gestolen goederen aanwezig mochten zijn.[747] Zonder regelmatige controle door de politie liep het in dat soort keten echter al snel uit de hand (neem de verslaafdenboot bij het Centraal Station).

De spreiding had tot gevolg dat in sommige wijken het straatbeeld werd gedomineerd door junks, maar alleen waar de overlast de spuigaten uitliep, werd opgetreden.[748] Trof de politie iemand aan die drugs verhandelde of gebruikte, dan wel verdovende middelen bij zich had, dan kon zij die persoon bijvoorbeeld gelasten om gedurende acht uur van de betreffende plaats te verdwijnen (in de binnenstad bekend als het zogeheten 'dijkverbod'). De verantwoordelijkheid voor de aanpak van de straathandel lag sinds de opheffing van de lokale unit (weer) bij de districten.[749] Die zetten daar collega's uit de uniformdienst die zich in enige mate gespecialiseerd hadden in dit taakgebied voor in.[750]

---

[738] E. Leuw, 'Drugsbestrijden of legaliseren. Een discussie tussen droom en daad' (*APB*, 1994, nr. 22, p. 11-13); M.A.A. van Capelle, 'Het Nederlandse drugsbeleid in hoofdlijnen' (*APB*, 1988, nr. 13, p. 291-296).
[739] M.A.A. van Capelle, 'Het Nederlandse drugsbeleid in hoofdlijnen' (*APB*, 1988, nr. 13, p. 291-296).
[740] E. Leuw, 'Drugsbestrijden of legaliseren. Een discussie tussen droom en daad' (*APB*, 1994, nr. 22, p. 11-13); J. Henderson, 'Gastcolumn – Er het beste van maken' (*APB*, 1992, nr. 18, p. 7).
[741] J.A.P. van Kastel & M.A.J. Goossens, 'Verslaafde veelplegers: de grote vergelers van de (Nijmeegse) samenleving' (*TvdP*, 2002, nr. 11, p. 32-37).
[742] M.A.A. van Capelle, 'Het Nederlandse drugsbeleid in hoofdlijnen' (*APB*, 1988, nr. 13, p. 291-296).
[743] Zie bijvoorbeeld: Van der Torre (1999); AB40.
[744] AB57.
[745] E. van der Veen, 'Interview – Softdrugs bestaan niet' (*Blauw*, 2013, nr. 13, p. 17-19).
[746] G. Blok, '"Heroïne is een vloek!" – Hoe de opiaat-"epidemie" in Nederland werd bedwongen' (*TvdP*, 2016, nr. 1, p. 6-9).
[747] AB34; AB62.
[748] M. de Geus, 'Spuiten op de speelplaats' (*PM*, 1995, nr. 3, p. 22-23); AB62.
[749] AB34; AB63.
[750] E. Boerstra, 'Zeedijkteam pakt straathandel drugs aan. Met Kronfutu en Pieraai op pad' (*APB*, 1996, nr. 11, p. 8-11).

Ondanks het spreidingsbeleid en de aanpak van overlast kon de problematiek soms toch nog behoorlijk uit de hand lopen en zo nodig werd dan in samenwerking met de gemeente en andere partners actie ondernomen.[751] Zo ook in en om het Mercatorplein, waar in oktober 1993 met de grootschalige politieactie Exodus een start werd gemaakt met de aanpak van de omvangrijke drugscriminaliteit.[752] Behalve de narcoticabrigade en de gemeente werden daar districtsrechercheurs, surveillanten, de Vreemdelingendienst, de Marechaussee, de FIOD en de Belastingdienst bij betrokken.[753]

In Rotterdam werd aanvankelijk gekozen voor een concentratiebeleid van wat wel 'randgroepmensen' werden genoemd.[754] Voor de bij het Centraal Station rondzwervende drugsverslaafden werd in overleg met de politie en in samenwerking met de Junkiebond een opvangplek georganiseerd.[755] Deze opvangplek werd al snel Perron Nul genoemd en bood de politie meer zicht op wat zich er rondom afspeelde.[756] Het beheersen van de situatie rond Perron Nul bleek voor de Rotterdamse politie echter een onmogelijke taak. Er werden per jaar duizenden drugsverslaafden aangehouden, maar door capaciteitsgebrek bij justitie werden ook duizenden verdachten heengezonden.[757] Gemangeld tussen de wet (die niet voorzag in gereedschap om er iets aan te doen) en de politiek (die geen antwoorden bood op de problematiek) werden in samenwerking met het OM richtlijnen uitgevaardigd die erop neerkwamen dat alleen bij overlast werd ingegrepen.[758]

Door de autonome dynamiek van grote open drugsscenes, die zich onder meer uitte in een toeloop van Marokkaanse handelaren en illegalen, barstte de populatie uit haar voegen.[759] Op een zeker moment was er sprake van een populatie van 1000 tot 1500 man waarvan gemiddeld een derde op Perron Nul aanwezig was. Er was de nodige onderlinge agressie en het beeld van ingenieuze beheersing van een probleem sloeg om in een beeld van ontoelaatbare verloedering.[760] Vanwege de enorme aanzuigende werking van Perron Nul en incidenten (zoals een dodelijke steekpartij, een opmerkelijk groot aantal Franse drugsdoden, een klopjacht door mariniers en mediarapportages over bedelende verslaafden in het centrum) kondigde korpschef Hessing in 1993 in zijn nieuwjaarsrede dan ook aan Perron Nul te willen sluiten.[761]

Na sluiting van Perron Nul in december 1994 nam de drugsproblematiek in het westen van de stad toe.[762] Vooral in Spangen vestigden zich veel dealers die zich toelegden op de verkoop van heroïne aan Franse en Belgische drugstoeristen vanuit dealpanden. De handelaren bedienden zich van

[751] AB62.
[752] Zwart (1999); F. van Hekken, 'De maffia van Turkije. Een boek over Turkse drugshandelaren, corruptie en moeizame politiesamenwerking' (*APB*, 1998, nr. 13, p. 12-13).
[753] AB62.
[754] J. Kok, 'Perron 0: Een "een-tweetje" tussen politie en hulpverleners' (*PM*, 1993, nr. 7, p. 4-6).
[755] P. Blanken & C. Barendregt, 'De illegale drugsmarkt in Rotterdam' (*TvdP*, 1998, nr. 4, p. 14-19); AB14.
[756] Zie bijvoorbeeld: Van der Torre (2006).
[757] AB14.
[758] J. Kok, 'Perron 0: Een "een-tweetje" tussen politie en hulpverleners' (*PM*, 1993, nr. 7, p. 4-6).
[759] Van der Torre (1999); AB14; AB40.
[760] E. Leuw, 'Drugsbestrijden of legaliseren. Een discussie tussen droom en daad' (*APB*, 1994, nr. 22, p. 11-13).
[761] Blaauw (2014); Van der Torre (1999); G. Blok, '"Heroïne is een vloek!" – Hoe de opiaat-"epidemie" in Nederland werd bedwongen' (*TvdP*, 2016, nr. 1, p. 6-9); E.J. van der Torre, 'Grootstedelijk drugsbeleid. Harddrugs in Rotterdam en softdrugs in Amsterdam: 1993-1996' (*TvdP*, 1998, nr. 3, p. 10-15); AB14; AB40.
[762] Van der Torre (1999); A. Littooij, '"Burgemeestersluiting" blijkt goed instrument om drugsoverlast te bestrijden. Dealpanden met Wet Victoria aangepakt' (*APB*, 1998, nr. 21, p. 4-7).

zogeheten drugsrunners die de klanten vanaf de snelweg naar de verkooppunten moesten lokken.[763] Die deden dat soms op heel agressieve wijze, compleet met gevaarlijk weggedrag.[764]

Net als eind jaren tachtig in de wijk Klarendal in Arnhem en daarvoor op de Wallen in Amsterdam, kwamen bewoners in opstand.[765] Zij werden daarbij al dan niet stilzwijgend gesteund door individuele politiemensen die meenden dat de gemeente het maatschappelijk contract met haar burgers had geschonden.[766] Bij gebrek aan gehoor bij de lokale autoriteiten namen de bewoners het heft in eigen handen: in de wijk Spangen werden 's avonds straten geblokkeerd, werden auto's gecontroleerd, werden criminelen bedreigd met honkbalknuppels, et cetera.[767]

Gemeente en politie reageerden met Operatie Victor.[768] Deze was vooral gericht tegen de drugsgerelateerde overlast die veroorzaakt werd door drugsrunners en -toeristen, maar ook tegen de overlastgevende aspecten van de lokale drugsmarkt en tegen de tippelprostitutie.[769] Drugshandelaren, drugsrunners, drugsgebruikers en drugstoeristen werden sneller opgepakt, er kwam meer blauw op straat en er werden agenten in Lille gedetacheerd om de samenwerking met de Franse politie te verbeteren. Daarnaast werd door de gemeente ingezet op stadsvernieuwing en kwam er een speciale wethouder voor veiligheid.[770] Een deel van de verslaafden, dealers en drugstoeristen zocht vervolgens op de Zuidoever of in het zuiden van het land hun heil.[771]
Het dealen vanuit panden vormde een hardnekkig probleem: zodra er actie ondernomen was tegen het ene pand ging de handel weer voort in een ander pand. In sommige straten was het aantal drugspanden zelfs zo groot dat er geen burgers meer woonden.[772] Het was in die tijd makkelijk om via huisjesmelkers aan pandjes te komen om in te dealen en pas toen de gemeente die panden begon te sluiten of over te kopen, nam de overlast af.[773]

Intussen was de ernst van de drugsproblematiek ook op landelijk niveau doorgedrongen. Al in 1990 was op initiatief van de procureurs-generaal een werkgroep ingesteld die tot taak kreeg een inventarisatie te maken van bestuurlijke en strafrechtelijke maatregelen die genomen werden om de overlast die door drugsgebruikers en drugshandelaars werd veroorzaakt aan te pakken.[774] Deze werkgroep-Cremers leverde in 1992 het rapport *Drugs en overlast* op.[775] Zowel uit dit rapport als uit andere inventarisaties bleek dat gemeenten heel verschillend omgingen met de drugsoverlast en de toepassing van het bestuurlijk-juridisch instrumentarium.[776] Dit bracht het kabinet-Kok I ertoe te

[763] A. Littooij, '"Burgemeesterssluiting" blijkt goed instrument om drugsoverlast te bestrijden. Dealpanden met Wet Victoria aangepakt' (*APB*, 1998, nr. 21, p. 4-7).
[764] AB40.
[765] Van der Torre (2011); AB4; AB20.
[766] Van der Torre (1999).
[767] Idem; Weijenburg (1996); F. Kruyer, 'Afkicken, van drang tot dwang. Geen straf maar strafrechtelijke maatregelen' (*APB*, 2001, nr. 20, p. 11-13); AB14; AB40.
[768] Van der Torre (2011; 2006; 1999); Weijenburg (1996); E.J. van der Torre, 'Grootstedelijk drugsbeleid. Harddrugs in Rotterdam en softdrugs in Amsterdam: 1993-1996' (*TvdP*, 1998, nr. 3, p. 10-15).
[769] P. Blanken & C. Barendregt, 'De illegale drugsmarkt in Rotterdam' (*TvdP*, 1998, nr. 4, p. 14-19).
[770] AB14.
[771] P. Blanken & C. Barendregt, 'De illegale drugsmarkt in Rotterdam' (*TvdP*, 1998, nr. 4, p. 14-19); E. Boerstra, 'Nederland, België en Frankrijk werken samen in mega-actie. Controles moeten drugstoerisme verminderen' (*APB*, 1997, nr. 8, p. 8-11).
[772] G. Helsdingen & E. de Kleuver, 'Drugsrunners en -toeristen. Strategische analyse' (*Modus*, 1995, nr. 2, p. 6-8).
[773] AB40.
[774] Th.P.L. Bot & A.J. van Doorn, 'Nederlands drugsbeleid blijft overeind' (*APB*, 1990, nr. 11, p. 253-258).
[775] Weijenburg (1996).
[776] N.N., 'Gemeenten en drugsoverlast' (*APB*, 1995, nr. 19, p. 3).

zorgen voor enige coördinatie. Besloten werd een taskforce in te stellen die belast werd met de uitvoering van de bestuurlijke aanpak van de drugsoverlast in de grote steden.[777]

Een belangrijke vraag was hoe om te gaan met het drugstoerisme. Met de vrijelijke verkoop van cannabis en de groei van het aantal coffeeshops was dit probleem alleen maar toegenomen.[778] Het type drugstoeristen varieerde van gebruikers die voor korte of langere tijd deel uitmaakten van de drugsscene in de grote steden tot gebruikers die de Nederlandse grens overstaken om voor eigen gebruik dan wel handelsdoeleinden in te kopen.

Behalve grensgemeenten was ook een stad als Rotterdam (goed bereikbaar via de A16 en per trein) aantrekkelijk voor drugstoeristen. Zowel vanwege de overlast die het drugstoerisme veroorzaakte als onder druk van het buitenland (zie ook § 3.3.3) werden maatregelen in gang gezet. Totdat dat verboden werd, stond de Rotterdamse politie bijvoorbeeld op de Van Brienenoordbrug en werden Belgische kentekens doorgegeven aan de Belgische politie.[779] Daarnaast ging de Rotterdamse politie in de strijd tegen de drugsrunners een vast samenwerkingsverband aan met de Belastingdienst, de Marechaussee en andere partijen. Verder werd ook gecontroleerd in treinen en in coffeeshops en werden met de buurlanden gezamenlijke acties ondernomen.[780]

3.5.3 Continuïteit en verandering

De maatregelen die genomen werden tegen het drugstoerisme waren op zich succesvol, maar ze leidden wel tot een verplaatsing van de problemen naar het zuiden.[781] Het is maar één voorbeeld van zowel continuïteit als verandering van de drugsproblematiek en het drugsbeleid. Een ander voorbeeld zijn de coffeeshops: het gedroomde kanaal voor de handel in softdrugs, de huisdealer, had vanaf begin jaren tachtig plaatsgemaakt voor dit commerciële verkoopkanaal waarvan het aantal begin jaren negentig werd geschat op circa 1500.[782]

Waar coffeeshops aanvankelijk met argwaan werden bekeken, waren ze inmiddels ‘gewoon’ geworden. Dat ging zelfs zover dat een coffeeshopketen kon adverteren in *Politie Sport Nieuws*, het officieel orgaan van de Nederlandse Politie Sport Bond (NPSB).[783] Dat een politieman de dienst uit ging om een coffeeshop te beginnen, ging sommige politiemensen dan weer wel te ver.[784]

Als onderdeel van het gedoogbeleid was de coffeeshop een instituut waar de politie niet tegen kon optreden.[785] Dat de handel in cannabis was verworden tot een zeer winstgevende vorm van detailhandel en dat er banden moesten zijn tussen coffeeshophouders en criminelen werd bovendien vrijwel genegeerd.[786] Er was weinig oog voor het feit dat in sommige coffeeshops

[777] N.N., ‘Task-force veiligheid en verslavingszorg’ (*APB*, 1995, nr. 20, p. 3); L.M. Schoots, G.E. Franses van der Spoel, B.E.M. Korte & P.H. Heskes, ‘Softdrugsbeleid in de politieregio Hollands Midden. Bestuurlijke afstemming noodzakelijk’ (*TvdP*, 1998, nr. 3, p. 37-43).
[778] B. Bieleman, ‘Coffeeshops in Nederland’ (*TvdP*, 1998, nr. 3, p. 19-23).
[779] AB40.
[780] AB40. Zie ook: AB23.
[781] E.J. van der Torre, ‘Grootstedelijk drugsbeleid. Harddrugs in Rotterdam en softdrugs in Amsterdam: 1993-1996’ (*TvdP*, 1998, nr. 3, p. 10-15); P. Blanken & C. Barendregt, ‘De illegale drugsmarkt in Rotterdam’ (*TvdP*, 1998, nr. 4, p. 14-19).
[782] Salome (2017).
[783] N.N., ‘Skunk’ (*PM*, 1991, nr. 3, p. 4).
[784] A. Huizing, ‘“Polleke” heeft een stuff-winkeltje geopend’ (*PM*, 1995, nr. 7, p. 6-7).
[785] AB25.
[786] Salome (2017); Klerks (2000); B. Bieleman, ‘Coffeeshops in Nederland’ (*TvdP*, 1998, nr. 3, p. 19-23).

harddrugs werden verhandeld, criminele zaken werden gedaan en dat in grensgebieden sprake was van ernstige overlast door het drugstoerisme.[787]

Om de problematiek rond coffeeshops te beperken, werden in 1991 nieuwe landelijke criteria voor opsporing en vervolging van kracht: de zogeheten AHOJG-criteria.[788] Deze criteria waren gebaseerd op criteria zoals die in Amsterdam werden gehanteerd en de afkorting stond voor geen affichering (A), geen handel in harddrugs (H), geen overlast (O), geen levering aan jongeren (J), en geen verkoop van hoeveelheden boven de 30 gram (G). Met deze criteria in de hand traden gemeenten in toenemende mate bestuursrechtelijk op tegen coffeeshops die deze regels overtraden.[789] In de strijd tegen het negatieve imago dat de coffeeshops de stad opleverde, werd in Amsterdam zelfs een apart Horeca Interventie Team opgericht.

Afgezien van deze richtlijnen kregen de coffeeshops relatief weinig bestuurlijke aandacht.[790] In de luwte die daardoor bleef bestaan, konden handelaren in softdrugs nog altijd carrière maken en raakte de groothandel deels verweven met de handel in harddrugs en wapens.[791] Coffeeshops leverden wat dat betreft een belangrijke bijdrage aan het zwartgeldcircuit. Waarschuwingen van de zijde van politie over de criminele werkelijkheid achter de handel in cannabis en het ontstaan van een parallelle economie werden echter weinig serieus genomen.[792]

De lage prioriteit voor de handel in softdrugs verklaart wellicht waarom in deze periode in Nederland steeds meer cannabis geteeld werd.[793] Hoewel de cannabisplant in veel klimaten voorkomt, geldt als stelregel: hoe warmer het klimaat is, hoe hoger het percentage werkzame stof (THC). Niettemin werden al vanaf 1975 niet alleen in het relatief milde Zuid-Engeland maar ook in het koude Noorwegen cannabisstruiken aangetroffen.[794]

In de loop van de jaren tachtig nam de in Nederland gekweekte cannabis zowel qua kwaliteit als kwantiteit snel toe.[795] Begin jaren negentig was de kwaliteit van de in Nederland geteelde cannabis, de nederwiet, door jaren van intensieve zaadveredeling uitstekend.[796] Het THC-gehalte van nederwiet lag tussen de 9 en 27 procent, terwijl dat bij buitenlandse waar tussen de 0,5 en 14 procent lag. Naast thuisteelt was nu ook sprake van plantages in kassen, loodsen en schuren.[797]

Het kweken van hennep voor de winning van zaad of vezel was gewoon toegestaan: hennep mocht immers in de land- en tuinbouw gebruikt worden voor windkering. Doordat de softdrugsmarkt de facto legaal was, konden professionele telers en universitaire onderzoekers daarom ongestraft hun

[787] Salome (2017); E. Leuw, 'Drugsbestrijden of legaliseren. Een discussie tussen droom en daad' (*APB*, 1994, nr. 22, p. 11-13); E. Fromberg, 'Evaluatie "koffieshop-beleid" Cannabis-conferentie op 24 oktober in Rechercheschool Zutphen' (*APB*, 1991, nr. 14, p. 20-21).
[788] B. Bieleman, 'Coffeeshops in Nederland' (*TvdP*, 1998, nr. 3, p. 19-23).
[789] De Kort (1995); E.J. van der Torre, 'Grootstedelijk drugsbeleid. Harddrugs in Rotterdam en softdrugs in Amsterdam: 1993-1996' (*TvdP*, 1998, nr. 3, p. 10-15); B. Bieleman, 'Coffeeshops in Nederland' (*TvdP*, 1998, nr. 3, p. 19-23).
[790] E. Fromberg, 'Evaluatie "koffieshop-beleid" Cannabis-conferentie op 24 oktober in Rechercheschool Zutphen' (*APB*, 1991, nr. 14, p. 20-21).
[791] Klerks (2000); E. Leuw, 'Drugsbestrijden of legaliseren. Een discussie tussen droom en daad' (*APB*, 1994, nr. 22, p. 11-13); AB28.
[792] M.A.A. van Capelle, 'Het Nederlandse drugsbeleid in hoofdlijnen' (*APB*, 1988, nr. 13, p. 291-296).
[793] Weijenburg (1996); AB57.
[794] N.N., 'Politie-varia' [uit *Kriminalistik*, 1977, nr. 7] (*APB*, 1978, nr. 7, p. 176).
[795] Salome (2017).
[796] N.N. 'Nederwiet' (*PM*, 1992, nr. 2, p. 19). Zie ook: J. de Vlieger, 'Gastcolumn – Coffeeshop' (*APB*, 2011, nr. 7, p. 7).
[797] Vergelijk: Salome (2017).

kennis inbrengen ten behoeve van de productveredeling.[798] Zo werd in 1991 vastgesteld dat nederwiet in toenemende mate werd geteeld door middel van hydrocultuur en een jaar later noemde een Amsterdamse advocaat de in Nederland geproduceerde marihuana 'de beste ter wereld' en een 'fantastisch exportproduct'.[799]

Het was geen vraag meer of deze teelt 'kleinschalig en onopvallend' zou blijven. Al in 1992 was de inschatting dat meer dan de helft van de marihuana die in coffeeshops werd aangeboden van vaderlandse bodem was en de vrees groeide dat nederwiet een exportproduct zou worden.[800] Net zoals de huisdealer zou het ideaal van thuisteelt voor de lokale markt een illusie blijken.[801] Dat de kweek van nederwiet zou uitmonden in keiharde criminele business zag de politie met lede ogen aan.[802] Zo werd gesignaleerd dat de jongere generatie kampers overstapte op de handel in hennep.[803]

Een gevolg van de opkomst van nederwiet was dat de Nederlandse hasjimporteurs hun koers verlegden: hasj uit landen als Pakistan en Marokko die voorheen voor de Nederlandse en Europese markt bestemd was, werd steeds meer (rechtstreeks of via Nederland) naar de VS en Canada geëxporteerd.[804] De handel in cannabis ging in deze periode dus gewoon door, maar er was wel sprake van een nieuw product op de markt en naar aanleiding daarvan een verandering van handelsstromen.

Een ander voorbeeld van continuïteit en verandering betreft de omgang met qat en eco-drugs. Midden jaren negentig ontstond discussie over qat, een door Somalische vluchtelingen geïntroduceerd middel.[805] Hoewel de stoffen in qat verboden waren, oordeelde de Hoge Raad in 1995 nog dat qat zelf geen verdovend middel in de zin van de Opiumwet was.[806] Een andere discussie uit die tijd had te maken met de opkomst van zogeheten eco-drugs, waarvan Justitie niet wist wat ze daarmee aan moest.[807] Dit omdat er steeds weer nieuwe middelen op de markt verschenen, die ook nog eens onder verschillende wetten vielen. Deze werden, samen met andere legale en veelal natuurlijke geestverruimende en (lust)opwekkende middelen verkocht in zogeheten smartshops.[808]

Een laatste voorbeeld van continuïteit en verandering betreft de import van cocaïne. Er werd in deze periode nog steeds cocaïne naar ons land vervoerd, alleen de wegen waarlangs veranderden: begin jaren negentig brak het tijdperk van de bolletjesslikkers aan.[809] Import van cocaïne via Schiphol werd steeds belangrijker en vooral vanuit Suriname en de Nederlandse Antillen vertrokken de nodige koeriers. De grote aantallen bolletjesslikkers zouden nog jaren een uitdaging vormen voor politie en justitie (zie verder § 4.1.5).

---

[798] Klerks (2000).
[799] J. Pen, 'Gastcolumn – CRI en softdrugs' (*APB*, 1992, nr. 15, p. 7); A.W.M. van der Heijden, 'Jaarverslag Centrale Recherche Informatiedienst' (*APB*, 1991, nr. 14, p. 10-12). Zie ook: Redactie, 'Georganiseerde criminaliteit neemt komende jaren toe' (*APB*, 1992, nr. 14, p. 18-19).
[800] Weijenburg (1996).
[801] N.N., 'Ons softdrugsbeleid is volkomen uit de hand gelopen' (*RM*, 2003, nr. 3, p. 7-8).
[802] AB2.
[803] AB27.
[804] AB15.
[805] H. Huizer, 'Vijftig jaar drugsonderzoek. Vechten om een hennepmonster' (*Modus*, 1995, nr. 6, p. 42-44).
[806] N.N., 'Feiten en ontwikkelingen – Justitie pakt eco-drugs aan' (*TvdP*, 1996, nr. 11, p. 33-34); P.F., 'Gearresteerd – Miraaplant (qat) en de Opiumwet' (*TvdP*, 1995, nr. 3, p. 29).
[807] Onder eco-drugs vielen zaken als kruidenpreparaten, geestverruimende paddestoelen en energiedrankjes (N.N., 'Feiten en ontwikkelingen – Justitie pakt eco-drugs aan' (*TvdP*, 1996, nr. 11, p. 33-34)).
[808] Salome (2017).
[809] Van Riessen (2007); Van der Torre (2006).

Het is onder deze omstandigheden dat in 1994 het eerste kabinet-Kok aantrad. Hoewel ook dit kabinet op drugsgebied koos voor 'pragmatisch doormodderen' was er wel sprake van een trendbreuk ten opzichte van de voorgaande kabinetten.[810] Er werd namelijk afscheid genomen van het idee om alle coffeeshops te sluiten.[811] Wel werd besloten om strenger te controleren op naleving van de AHOJG-criteria om op die manier voornoemde problemen aan te pakken en tevens het aantal coffeeshops terug te dringen.[812]

Het eerste kabinet-Kok keek ook kritisch naar de rest van het drugsbeleid en stond open voor nieuwe ideeën.[813] Zo was grootschalige medische verstrekking van heroïne aan verslaafden niet langer taboe. Input voor verandering werd onder meer geboden in nota *Drugsbeheersing door legalisatie, een plan voor regulering van het drugprobleem* van de werkgroep-Dufour.[814] In deze denktank zaten (op persoonlijke titel) vertegenwoordigers van politie, justitie, hulpverlening en bedrijfsleven. Deze werkgroep pleitte voor het vrijgeven van drugs om zodoende de criminaliteit terug te dringen. Voor wat betreft de distributie van harddrugs dacht ze aan de oprichting van 150 staatswinkels waar iedereen met een drugspas harddrugs zou kunnen kopen.

Dat verandering wenselijk was, werd onderschreven door de korpschefs.[815] Iemand als Jan Wiarda was bijvoorbeeld voorstander van het vrijgeven van softdrugs maar kreeg zijn collega's niet zover dat zij hier een gezamenlijk standpunt over wilden innemen.[816] Wel erkende de RHC zowel op individuele titel (oud-RHC-voorzitter IJzerman en adviseur van de RHC commissaris Geerds) als in collectief verband (RHC-voorzitter Brand) dat de oorlog tegen drugs niet te winnen viel.[817] Zij wezen erop dat 50 procent van het strafrechtelijk apparaat zich bezighield met de bestrijding van drugsgebruik en -handel, dat de helft van de cellen werd bezet voor drugsdelinquenten en dat 13 procent van de verslaafden verantwoordelijk was voor 80 procent van de criminaliteit. Hoewel zij onverminderd voorstander bleven van de aanpak van de overlast waren de korpschefs dan ook voor versoepeling van het beleid.

Enkele maanden later bracht het kabinet de nota *Het Nederlandse drugsbeleid; Continuïteit en verandering* (1995) uit, de eerste integrale drugsnota van ons land.[818] De belangrijkste veranderingen betroffen de aanpak van de cannabisteelt en het coffeeshopbeleid.[819] Het besef groeide dat het nodig was om de steeds grootschaliger en professionelere illegale teelt aan te pakken en om het

[810] E. Leuw, 'Drugsbestrijden of legaliseren. Een discussie tussen droom en daad' (*APB*, 1994, nr. 22, p. 11-13).
[811] Idem; N.N., 'Dwang en drang' (*APB*, 1994, nr. 9, p. 3); Redactie, 'Even wennen' (*APB*, 1994, nr. 4, p. 3).
[812] E.J. van der Torre, 'Grootstedelijk drugsbeleid. Harddrugs in Rotterdam en softdrugs in Amsterdam: 1993-1996' (*TvdP*, 1998, nr. 3, p. 10-15); L.M. Schoots, G.E. Franses van der Spoel, B.E.M. Korte & P.H. Heskes, 'Softdrugsbeleid in de politieregio Hollands Midden. Bestuurlijke afstemming noodzakelijk' (*TvdP*, 1998, nr. 3, p. 37-43); N.N., 'Wetten, besluiten, beschikkingen – Richtlijn PG's Opsporingsbeleid coffeeshops' (*APB*, 1994, nr. 21, p. 22-24); Redactie, 'Er wordt weer gesproken over een drugsbeleid. Koffieshops worden strenger aangepakt' (*APB*, 1994, nr. 21, p. 8-9); AB57.
[813] E. Leuw, 'Drugsbestrijden of legaliseren. Een discussie tussen droom en daad' (*APB*, 1994, nr. 22, p. 11-13); Redactie, 'Er wordt weer gesproken over een drugsbeleid. Koffieshops worden strenger aangepakt' (*APB*, 1994, nr. 21, p. 8-9).
[814] Redactie, 'Er wordt weer gesproken over een drugsbeleid. Koffieshops worden strenger aangepakt' (*APB*, 1994, nr. 21, p. 8-9).
[815] F. van Hekken, 'De nieuwe voorzitter van de Raad van Hoofdcommissarissen Sybrand van Hulst. "Als wij zouden zwijgen, zouden wij de samenleving niet dienen!"' (*APB*, 1996, nr. 11, p. 4-6).
[816] AB49.
[817] Redactie, 'Korpschefs nemen voorschot op politiek debat. In afwachting van de drugsnota' (*APB*, 1995, nr. 13, p. 4-5).
[818] Van Laar & Van Ooyen-Houben (red.) (2009); Tweede Kamer (1995).
[819] Blom (2008).

drugstoerisme te ontmoedigen werd de maximale hoeveelheid die coffeeshops per klant mochten verkopen, teruggebracht van 30 naar 5 gram.[820]

Met de 'burgeropstanden' in Amsterdam (Wallengebied), Arnhem (Klarendal) en Rotterdam (Spangen) in het achterhoofd werd bovendien erkend dat de drugsgerelateerde overlast een ernstig probleem vormde dat extra aandacht behoefde. Dat gold zowel voor coffeeshops – de AHOJG-criteria moesten strenger gehandhaafd worden – als voor andere vormen van overlast.[821] De balans verschoof voorzichtig van volksgezondheid richting bestrijding van de overlast.[822] Daarbij werden gemeenten nadrukkelijk aangesproken op hun verantwoordelijkheid bij de bestrijding van deze overlast.[823] Hoewel Paars I in vergelijking met de kabinetten-Lubbers het roer omgooide, zaten er dus toch wel grenzen aan het Nederlandse gedoogbeleid.[824] Bovendien bleef de bestrijding van de georganiseerde criminaliteit prioriteit houden.[825]

3.5.4 Nederland 'narcostaat'[826]

Dat de veranderingen in het drugsbeleid gering waren, kan op het conto van 'Europa' geschreven worden: de voortgaande Europese integratie beperkte de ruimte voor een te eigenzinnig beleid (zie ook § 3.3.3).[827] Hoewel de handel in softdrugs in ons land niet verder werd vrijgeven, bleef men in het buitenland kritiek houden op ons coffeeshopbeleid.[828] Ter vergelijking: in Nederland kon het bezit van 30 gram cannabis beboet worden met 500 gulden of één maand gevangenisstraf, terwijl daar in Singapore de doodstraf op stond.[829]

Bovendien was het nog steeds onmogelijk om aan buitenlanders uit te leggen dat softdrugs aan de 'voorkant' (verkoop in coffeeshops) vrij verkrijgbaar waren, terwijl deze aan de 'achterkant' (productie, transport en levering) bestreden werden.[830] Ook in Denemarken werd dat moment nagedacht over coffeeshops, maar daar besefte men dat de bevoorrading van de coffeeshops beter geregeld moest worden dan in Nederland.[831]

De opkomst van xtc maakte het er niet makkelijker op. Sinds de jaren zeventig was ons land een belangrijke producent van amfetamine, maar nu werden ook xtc en daaraan verwante stoffen geproduceerd en geëxporteerd.[832] Weliswaar werd in de drugsnota *Continuïteit en verandering*

---

[820] B. Bieleman, 'Coffeeshops in Nederland' (*TvdP*, 1998, nr. 3, p. 19-23).
[821] Salome (2017); Van Laar & Van Ooyen-Houben (red.) (2009).
[822] Blom (2008).
[823] Idem.
[824] Redactie, 'Grenzen aan gedogen. Alleen in uitzonderingsgevallen gerechtvaardigd' (*APB*, 1996, nr. 23, p. 11).
[825] Blom (2008).
[826] Het 'Colombia van Europa' is een uitdrukking die ook wel wordt gebruikt (AB1).
[827] Zie bijvoorbeeld: Weijenburg (1996); E.J. van der Torre, 'Grootstedelijk drugsbeleid. Harddrugs in Rotterdam en softdrugs in Amsterdam: 1993-1996' (*TvdP*, 1998, nr. 3, p. 10-15); W. van de Camp, 'Gastcolumn – Drugsnota' (*APB*, 1995, nr. 13, p. 7); J. Horn, 'Gastcolumn – Drassig' (*APB*, 1995, nr. 20, p. 13).
[828] Zie bijvoorbeeld: E. Boerstra, 'Kamerdebat over nota "Continuïteit en verandering". Drugsbeleid niet verder liberaliseren' (*APB*, 1996, nr. 7, p. 12-13).
[829] D.R.A. Uges, 'Space cake – special cake. Peace cake, Cannabis oraal, psychose' (*Modus*, 1995, nr. 3, p. 23, 26).
[830] A. Rouvoet, 'Perpendicularisatie' (*APB*, 1996, nr. 7, p. 7); W. Broer, 'De diepe sporen van een opsporingsmethode. Misdaadbestrijding in de lage landen' (*APB*, 1995, nr. 20, p. 6-11).
[831] P. Kruize, 'Bericht uit het Noorden – Drugspolitiek in revisie' (*TvdP*, 1996, nr. 12, p. 34).
[832] H. Houben, J. Ploeg & A. Elissen, 'Nieuwe wapens tegen synthetische drugs. Projectgroep brengt aanbodzijde in kaart en stimuleert samenwerking' (*APB*, 1995, nr. 23, p. 6-9).

aandacht besteed aan xtc, maar van urgentie met betrekking tot de opsporing was vooralsnog geen sprake.[833]

Binnen Europa ageerde met name Frankrijk al langer tegen het Nederlandse drugsbeleid.[834] Naast Zweden was Frankrijk in die tijd zo ongeveer nog het enige land in Europa dat zijn drugsbestrijding primair baseerde op moreel-ideologische gronden.[835] Wat daarbij wel opviel was dat de regering in Parijs streng anti-drugs was, maar dat men in de grote steden als Lille en Marseille een vrij pragmatisch, bijna Nederlands beleid volgde van *harm reduction* en zorg voor verslaafden.[836]

Voor de Franse regering stond vast dat de Franse drugsproblematiek veroorzaakt werd door het Nederlandse drugsbeleid. Ons land werd verketterd als een Sodom en Gomorra.[837] In een parlementair rapport waarin beoordeeld werd of voldaan werd aan de verplichtingen in het kader van het Verdrag van Schengen (waaronder de verplichting om de productie en handel van drugs tegen te gaan) werd ons land zelfs een narcostaat genoemd.[838] De Fransen overwogen dan ook de invoering van het Verdrag van Schengen uit te stellen.[839]

Om de gemoederen tot bedaren te brengen, werd de Rotterdamse korpschef Hessing naar Parijs gestuurd als ambassaderaad voor politie en veiligheid.[840] Als onderdeel van de *Wiedergutmachung* zijn alle Nederlandse hoofdcommissarissen en hoofdofficieren van Justitie bovendien een week lang op bezoek geweest in Frankrijk en zijn de Franse politiechefs en hoofdofficieren van justitie op hun beurt op werkbezoek geweest in Nederland.[841] Dit heeft uiteindelijk geresulteerd in een *memorandum of understanding* dat behalve op drugs ook betrekking had op zaken als vreemdelingen, allochtonen, zware criminaliteit en autodiefstal. De gemoederen waren voorlopig weer even gesust.

3.5.5 We oogsten wat we zaaien[842]

In een artikel over georganiseerde criminaliteit uit 1990 merkte commissaris Burg van Baarle op dat de opkomst van bepaalde vormen van georganiseerde criminaliteit gekoppeld kon worden aan verandering van prioriteitstelling of wetgeving.[843] Deze boude stelling onderbouwde hij door te verwijzen naar het beleidsplan *Samenleving en criminaliteit* (1985). In dat beleidsplan werd namelijk gesproken over het terughoudende opsporingsklimaat en relatief milde strafklimaat in ons land.[844]

[833] Spapens (2006); Klerks (2000).
[834] Redactie, 'Korpschefs nemen voorschot op politiek debat. In afwachting van de drugsnota' (*APB*, 1995, nr. 13, p. 4-5). Zie ook: AB1; AB14.
[835] E. Leuw, 'De samenhang tussen drugs en criminaliteit' (*TvdP*, 1998, nr. 3, p. 27-32).
[836] AB14.
[837] AB2.
[838] Zie bijvoorbeeld: Salome (2017).
[839] E. Boerstra, 'Kamerdebat over nota "Continuïteit en verandering". Drugsbeleid niet verder liberaliseren' (*APB*, 1996, nr. 7, p. 12-13); Redactie, 'Korpschefs nemen voorschot op politiek debat. In afwachting van de drugsnota' (*APB*, 1995, nr. 13, p. 4-5); AB1.
[840] P. van Swol & A. Huizing, 'Verleden tijd – De kwartiermakers van 1991 – waar zijn ze gebleven?' (*PM*, 2000, december, p. 20-21); AB2; AB14; AB15; AB27.
[841] AB14.
[842] Vrij naar: Galaten 6:7-8 (Nieuwe Testament).
[843] B. van Baarle, 'Meer kansen voor aanpak georganiseerde misdaad. (Inter)regionale en internationale samenwerking' (*APB*, 1990, nr. 6, p. 133-137).
[844] Blom (2008).

Een voorbeeld van wat Van Baarle bedoelde, is de lage prioriteit die vanaf de opkomst van heroïne werd gegeven aan de aanpak van softdrugs. Nadat in de Opiumwet van 1976 een scheiding was aangebracht tussen harddrugs en softdrugs werd dat min of meer staand beleid. Een beleid dat zowel de opkomst van coffeeshops als de opkomst van hasjcriminelen als Klaas Bruinsma mogelijk heeft gemaakt. Wat dat betreft was het Nederlandse softdrugsbeleid gebaseerd op een te positief mensbeeld en werd onvoldoende rekening gehouden met het ontstaan van commerciële criminele handel.[845]

Met de opkomst van nederwiet en xtc dreigden nieuwe criminele problemen. Ons land speelde al een hoofdrol in het transport van drugs en dreigde nu ook een hoofdrol te gaan spelen in de productie van drugs.[846] Gezien de reputatie van ons land – oud-hoofdcommissaris Van Riessen sprak in dat verband een paar jaar geleden de verwachting uit dat we de naam van 'drugsland nummer 1' niet meer zullen kwijtraken – durfden onze buurlanden er niet op te rekenen dat deze problemen zich zouden beperken tot Nederland.[847] Eind vorige eeuw was Nederland weliswaar niet het enige Europese land met hennepkwekerijen, maar het viel wel op dat Nederlanders nogal eens betrokken waren bij de expansie van de Europese cannabisproductie.[848] Geen wonder dat onze buurlanden zich hard opstelden.

Hetzelfde geldt min of meer voor de burgers in de grote steden die last hadden van drugsoverlast en burgers in grensgemeenten die last hadden van drugstoerisme. Zij plukten de wrange vruchten van het Nederlandse drugsbeleid. Overlast door drugsgebruikers werd door burgers echter steeds minder geaccepteerd.[849] Bij gebrek aan gehoor bij de autoriteiten namen zij, daarin al dan niet stilzwijgend gesteund door de politie, het heft in eigen handen om veranderingen in het drugsbeleid af te dwingen.[850] Wie problemen zaait, zal onvrede oogsten.

[845] N.N., 'Ons softdrugsbeleid is volkomen uit de hand gelopen' (*RM*, 2003, nr. 3, p. 7-8).
[846] Haenen & Meeus (1996).
[847] Van Riessen (2007); Weijenburg (1996). Zie ook: AB43.
[848] A.W.M. van der Heijden, 'Nederland luilekkerland? Trends in de drugshandel' (*TvdP*, 1999, nr. 1/2, p. 9-17).
[849] Weijenburg (1996); G. Meershoek, 'Problem oriented policing? – De Nederlandse politie en de drugs 1970-2010' (*TvdP*, 2016, nr. 1, p. 10-12); A. Cachet, 'Drugsbeleid in Nederland: lastige problemen, beperkte speelruimte en de noodzaak van bescheiden pretenties' (*TvdP*, 1998, nr. 3, p. 4-9).
[850] Zie bijvoorbeeld: Van der Torre (1999); AB15.

4. SAMENSPANNEN EN HERSTELWERKZAAMHEDEN (1997-2011)

De periode van 1997 tot en met 2011 is een periode die gekenmerkt wordt door het samenspannen van politie en partners tegen de georganiseerde (drugs)criminaliteit en de nodige herstelwerkzaamheden op recherchegebied. Deze periode begint in 1997, het jaar waarin het convenant getekend wordt waarmee de basis wordt gelegd voor de Unit Synthetische Drugs (USD) en eindigt in 2011, het jaar waarin de komst van een nationale politie wordt aangekondigd. Het is een periode waarin de productie van cannabis en synthetische drugs in ons land dusdanige vormen aanneemt, dat beseft wordt dat een andere aanpak noodzakelijk is.

Wat betreft het **drugsprobleem** en het **drugsbeleid** (§ 4.1) is dit een periode waarin de focus ligt op het terugdringen van het aantal coffeeshops, de drugsoverlast en het drugstoerisme. Er wordt weliswaar strenger opgetreden, maar het Nederlandse drugsbeleid verandert nauwelijks: het blijft zich beperken tot symptoombestrijding.[1] Zo wordt bijvoorbeeld niet tegemoetgekomen aan de oproep van gemeenten om te komen tot het reguleren van de hennepteelt. Alleen wanneer dat politiek opportuun is, zoals in het geval van de bolletjesslikkers, worden (tijdelijk) stevige maatregelen genomen. In dat soort gevallen is echter sprake van symboolpolitiek: de hoeveelheden drugs die door bolletjesslikkers ingevoerd worden, staan bijvoorbeeld in geen verhouding tot de hoeveelheden die met containers ons land worden ingevoerd.

De **politieorganisatie** is in deze periode aan forse veranderingen onderhevig (§ 4.2). Het Nederlandse politiebestel is en blijft wat dat betreft een onrustig bezit.[2] De grote reorganisatie van begin jaren negentig is nog maar net achter de rug of er wordt al gesleuteld aan de inrichting van de nieuwe regiokorpsen. Zo wordt onder meer de bovenregionale en nationale organisatie van de opsporing aangepast. Daarnaast komen de korpschefs in 2005 met een nieuwe visie op de politiefunctie getiteld *Politie in ontwikkeling*.[3] In reactie op discussies over het gezag van de politie, het takenpakket van de politie en de houdbaarheid van gebiedsgebonden werken als basis voor de inrichting van de politieorganisatie, herijken de politiechefs hun visie op de politiefunctie (*Politie in verandering*, 1977). Tevens zetten zij zich met deze visienota af tegen de toegenomen politisering van de politie. Een politisering die zich niet alleen uit in het afrekenen op resultaten, maar ook in een sluipende centralisering.

Behalve met de verwikkelingen rond het politiebestel heeft de **recherche** in deze periode de handen vol aan diverse herstelwerkzaamheden (§ 4.3). De uitholling van de recherche die in de jaren tachtig is ingezet en de eerste crisis in de opsporing (de IRT-affaire) leiden in deze periode tot aanpassing van wet- en regelgeving (zowel op gebied van de criminele inlichtingen als op het gebied van de bijzondere opsporingsbevoegdheden) en tot het verbeterprogramma ABRIO. Het programma ABRIO vormt een reactie op de zorgen met betrekking tot de kwaliteit en effectiviteit van het recherchewerk en de problemen in de informatiehuishouding. Het omvat maatregelen als de introductie van informatiegestuurd werken en het denken in werkprocessen. De inspanningen van ABRIO kunnen een tweede crisis in de opsporing (de Schiedammer parkmoord) echter niet voorkomen. Onder de vlag van het Programma Versterking Opsporing (PVO) volgen nieuwe herstelwerkzaamheden gericht op de kwaliteit van de opsporing. Zowel ABRIO als PVO gaat gepaard met de nodige bureaucratie en dat zorgt er mede voor dat er een nieuwe crisis in de opsporing dreigt: die van de effectiviteit van de opsporing.[4]

[1] Vergelijk: AB1.
[2] Vrij naar: Cachet et al. (2009).
[3] Projectgroep Visie op de Politiefunctie (2005).
[4] Heijsman (in: Kop & Tops (red.), 2010).

De aanpak van de **georganiseerde criminaliteit** gaat in deze periode een nieuwe fase in: die van het probleemgericht samenwerken met partners (§ 4.4). Het samenspannen met partners werd reeds gepropageerd in documenten als de *Randstadnotitie* (1991) en het rapport van de commissie-Van Traa (1996) maar krijgt met het rapport *Georganiseerde criminaliteit in Nederland* (1998) een wetenschappelijke onderbouwing.[5] Termen als criminele samenwerkingsverbanden, knooppunten, korte klappen en bestuurlijke preventie van georganiseerde criminaliteit doen hun intrede. Voor de recherche betekent probleemgericht samenwerken met partners een hele omschakeling: structureel samenwerken, delen van informatie, gezamenlijke probleemanalyse, loslaten van de regie, et cetera. Het gaat niet vanzelf, maar al doende leert men en met strategieën als tegenhouden, barrières opwerpen, nodale oriëntatie, programmasturing en netwerkend werken maakt de politie het zich langzaam eigen.

Een belangrijke partner in de nieuwe aanpak van georganiseerde criminaliteit is het lokale bestuur. Burgemeesters ontwikkelen zich in deze periode tot trekker van het lokale integrale veiligheidsbeleid en met de introductie van Regionale Informatie en Expertisecentra (RIEC's) wordt een basis gelegd voor de aanpak van wat inmiddels de modenaam 'ondermijning' heeft gekregen. Waar deze periode extra in wordt geïnvesteerd, is financieel rechercheren. Tot driemaal toe worden projecten opgezet om financieel rechercheren naar een hoger niveau te tillen en te zorgen dat het niet alleen iets is voor specialisten. Ook de internationale samenwerking krijgt deze periode een impuls: nieuwe instanties en nieuwe regelgeving moeten het makkelijker maken om de georganiseerde criminaliteit gezamenlijk aan te pakken.

Wat betreft de **drugsbestrijding** wordt deze periode gekenmerkt door aan de ene kant de brede aanpak van nederwiet en synthetische drugs en anderzijds de opkomst van de handel in drugs op het internet en de teloorgang van drugs als specialisme binnen de recherche (§ 4.5). De grootschalige productie op Nederlandse bodem van synthetische drugs (met name xtc) en nederwiet en de export hiervan naar het buitenland maken dat ons land onder zware internationale politieke druk komt te staan. Waar vóór de IRT-affaire oplossingen werden gezocht die op de grens van het strafrecht lagen, biedt het samenspannen met partners de mogelijkheid voor alternatieve oplossingen.

De bestrijding van de aanpak van drugs op het internet is nog niet beland in de fase waarin standaard probleemgericht kan worden samengewerkt met partners. Het is een nieuwe wereld waar de recherche haar weg nog moet vinden. Niet alleen ontbreekt het lange tijd aan adequate regelgeving; het vraagt om rechercheurs met heel andere vaardigheden. Ondertussen verlaten de oldskool drugsrechercheurs de dienst en waar drugs voor de reorganisatie van begin jaren negentig nog een specialisme was dat in hoog aanzien stond, is het nu een niche die alleen op prijs wordt gesteld als dat past bij de wisselende prioriteiten. Een brede inzetbaarheid van rechercheurs levert een flexibele organisatie op, maar de vraag is of het ontbreken van specifieke kennis over drugscriminaliteit er niet toe leidt dat een deel van de georganiseerde criminaliteit uit beeld verdwijnt.

[5] Kleemans et al. (1998).

4.1 Nieuwe accenten in het Nederlandse drugsbeleid[6]

'Drugsverslaving is niet uit te bannen, hoogstens te reguleren. Tegengaan van de negatieve effecten voor de omgeving – criminaliteit, overlast – krijgt daarbij steeds meer prioriteit.'

universitair onderzoeker Lex Cachet[7]

Het maatschappelijk debat waarin het Nederlandse drugsbeleid zijn vorm krijgt, werd in deze periode nadrukkelijk beïnvloed door gebeurtenissen als de terroristische aanslagen op 11 september 2001 in de Verenigde Staten (de *war on drugs* zou verstrengeld raken met de *war on terror*) en de opkomst van populistische bewegingen (zoals Leefbaar Nederland) en politici (zoals Pim Fortuyn).[8] Het was een periode die gekenmerkt werd door verwarring en populisme en in het debat over veiligheid leidde dat tot een repressievere aanpak van criminaliteit en overlast.[9]

In de aanpak van verslaafden en drugsscenes ging vanaf eind vorige eeuw een andere wind waaien (§ 4.1.1). Hoewel er op lokaal niveau sprake was van grote verschillen, was daarbij een duidelijk trend waarneembaar: het met alle middelen streven naar een voor alle betrokkenen, verslaafden en niet-verslaafden, zo leefbaar mogelijke situatie.[10] Met een combinatie van preventie en repressie werd er alles aan gedaan om de overlast binnen de perken te houden. In buurten waar het uit de hand liep, werd of projectmatig of met vaste teams ingegrepen. Bestuurlijke handhaving in de vorm van het sluiten van panden bleek een welkome aanvulling op het handhavingsrepertoire. Ook werd strenger opgetreden tegen zogeheten draaideurcriminelen (veelplegers) – een groep die maakte dat veiligheid hoog op de agenda stond.[11] Met de introductie van maatregelen als Strafrechtelijke Opvang Verslaafden (SOV) en Inrichting Stelselmatige Daders (ISD) werd het mogelijk om personen uit deze groep voor twee jaar van straat te halen.

Een andere vorm van overlast die in deze periode harder aangepakt zou worden, was de overlast door drugstoeristen (§ 4.1.2). Dat was niet alleen een reactie op de overlast zelf, maar ook een tegemoetkoming aan onze buurlanden. Zowel op de belangrijkste verkeersstromen als in de grensgemeenten waar de overlast zich concentreerde, werd de nodige politie ingezet. In sommige gevallen was daarbij sprake van permante samenwerking met politiediensten uit onze buurlanden en ook gemeenten droegen een steentje bij aan de aanpak.

Daarnaast werd in deze periode kritischer gekeken naar coffeeshops (§ 4.1.3). Van hun oorspronkelijke functie – een kleinschalig verkooppunt voor de bediening van de lokale markt – was weinig meer over.[12] Ze waren uitgegroeid tot grootschalige voorzieningen voor consumenten uit eigen land en consumenten uit buurlanden. Om het aantal coffeeshops terug te dringen en te spreiden, werden de gedoogcriteria aangescherpt. Daarnaast werd er geëxperimenteerd met maatregelen om de overlast rond coffeeshops tegen te gaan.

---

[6] Ondertitel van het rapport *Geen deuren maar daden* (2009) van de Adviescommissie Drugsbeleid.
[7] A. Cachet, 'Drugsbeleid in Nederland: lastige problemen, beperkte speelruimte en de noodzaak van bescheiden pretenties' (*TvdP*, 1998, nr. 3, p. 4-9).
[8] W.F. Bratton, 'The mutation of the illicit trade market' (*TvdP*, 2007, nr. 10, p. 9-12); M. Elias, 'Interview – Zoveel hoofden, zoveel zinnen' (*PM*, 2002, maart, p. 20-23).
[9] Van Reenen (2016); P. Vermaas, 'Aanstormende blauwe bazen hekelen nadruk op repressie. "Kabinet zet maatschappelijke verankering politie op het spel"' (APB, 2003, nr. 24, p. 10-11).
[10] A. Cachet, 'Drugsbeleid in Nederland: lastige problemen, beperkte speelruimte en de noodzaak van bescheiden pretenties' (*TvdP*, 1998, nr. 3, p. 4-9).
[11] F. Kruyer, 'Veiligheid en veelplegers. Bernard Welten: "Three strikes is out"' (*APB*, 2002, nr. 14, p. 6-8).
[12] Adviescommissie Drugsbeleid (2009).

Tegelijkertijd werd vanuit gemeentelijke hoek een discussie gestart over de regulering van de hennepteelt. Vanwege de zogeheten achterdeurproblematiek – een coffeeshop mag wel verkopen en een kleine voorraad aanhouden, maar het produceren van cannabis en het bevoorraden van een coffeeshop is strafbaar – is verstrengeling met de criminaliteit onvermijdelijk. Met het regelen van de achterdeur hoopten burgemeesters die verstrengeling te doorbreken.

Veel van de maatregelen tegen drugsoverlast, drugstoerisme en coffeeshops vloeiden voort uit de *Drugsnota 1995*. De belangrijkste nieuwe ontwikkeling was de discussie over het reguleren van de achterdeur, maar met de notitie *Het pad naar de achterdeur* (2000) gaf de regering te kennen dat dat pad onbegaanbaar was. Op zich was er dus geen dringende reden om het drugsbeleid te herijken, maar de Tweede Kamer was een andere mening toegedaan (§ 4.1.4). In 2008 werd daar met een evaluatie van de *Drugsnota 1995* en het instellen van een commissie die de regering moest adviseren over het drugsbeleid een begin mee gemaakt.

Behalve van continuïteit en lichte verandering in het Nederlandse drugsbeleid was er deze periode ook sprake van paniekvoetbal. Aanleiding hiertoe was het uit de hand lopen van het aantal drugskoeriers dat met een buik vol bolletjes cocaïne via Schiphol ons land probeerde binnen te komen (§ 4.1.5). Het strafrechtelijk systeem dreigde verstopt te raken en om het tij te keren werden stevige maatregelen genomen. Maatregelen die meer ingegeven werden door politieke overwegingen dan door het feitelijke aandeel van de bolletjesslikkers in de aanvoer van drugs.

4.1.1 Verslaafden en drugsscenes

Dat het bij de bestrijding van de problemen rond drugs en druggebruik ging om het vinden van de juiste balans tussen volksgezondheid en het bestrijden van drugsoverlast werd inmiddels door alle daarbij betrokken instellingen onderschreven.[13] Steeds vaker koos men daarom voor een integrale aanpak bestaande uit een combinatie van preventieve en repressieve maatregelen.[14] Onvermijdelijk slopen elementen uit de politiecultuur in de welzijnscultuur: regels werden strenger gehandhaafd.[15] Tegelijkertijd werden experimenten met het onder medisch toezicht verstrekken van heroïne niet langer geschuwd.[16] Ook in de aanpak van de drugsoverlast werd geëxperimenteerd: in Arnhem kwam er bijvoorbeeld een speciale doelgroepagent voor drugsverslaafden, terwijl in Nijmegen een heus Drugspanden Overleg met gemeente, politie, stadsdeelmanagement, stadsdeelbeheer en woningbouwcorporaties werd opgericht.[17]

Onderdeel van het nieuwe beleid was dat open drugsscenes in stadscentra steeds minder werden getolereerd.[18] Behalve dat burgers het zat waren, kwam de grond in en om dergelijke

[13] H. Garretsen, 'Gastcolumn – Drugbeleid' (*APB*, 1997, nr. 10, p. 9).
[14] H. Rensink, 'Gastcolumn – Drugsvoorlichting' (*APB*, 2001, nr. 11, p. 9); A. van de Leur, 'Integrale aanpak van (drugs)overlast. Groningse instellingen combineren preventie en repressie' (*APB*, 1997, nr. 16, p. 8-10).
[15] E. Boerstra, 'Inloopcentrum voorziet in basale behoeften. Junks in het winkelhart van Nederland' (*APB*, 1997, nr. 24, p. 8-10).
[16] N.N., 'Kort – Harde aanpak drugssmokkel' (*APB*, 2003, nr. 11, p. 3); P. van Heemst, 'Gastcolumn – Landelijk veiligheidsplan laat Rotterdam in de steek' (*APB*, 2002, nr. 22, p. 7).
[17] J.A.P. van Kastel & M.A.J. Goossens, 'Verslaafde veelplegers: de grote vergelers van de (Nijmeegse) samenleving' (*TvdP*, 2002, nr. 11, p. 32-37); R. Jans, '"Doelgroepagent" voor drugsverslaafden. "Ik bouw een vertrouwensrelatie met ze op"' (*APB*, 2002, nr. 13, p. 12-13).
[18] E.J. van der Torre & M. Hulshof, 'Stedelijke harddrugsscenes veranderen. Zes richtlijnen voor aanpak overlast en criminaliteit' (*APB*, 2001, nr. 2, p. 6-8) en 'Harddrugsscenes (1) Typologie, ontwikkeling, beleidsrichtlijnen' (*TvdP*, 2001, nr. 3, p. 19-24); A. Cachet, 'Drugsbeleid in Nederland: lastige problemen, beperkte speelruimte en

centrumlocaties in beeld voor herontwikkeling. Een en ander leidde tot een toename van de zogeheten verhulde en geprivatiseerde drugsscenes.[19] Omdat deze scenes minder zichtbaar waren en politiechefs hun signaleringsfunctie hadden verloren (zie § 3.3.2), kon het lang duren voordat signalen hierover doordrongen bij het bestuur en deze scenes werden aangepakt.[20]

De verantwoordelijkheid voor de aanpak van dergelijke scenes lag in principe bij de basispolitiezorg, die daar desnoods projectmatig mee aan de slag ging.[21] Bleek dat onvoldoende zoden aan de dijk te zetten, dan werden zo nodig speciale drugsoverlastteams ingezet: de bekende combi van rechercheurs en mensen uit de uniformdienst.[22] In Amsterdam werd in die tijd bijvoorbeeld het zogeheten Metroteam opgericht, dat de gebruikers uit de stations probeerde te weren.[23] Daarnaast werden in buurten waar de overlast uit de hand liep aparte projecten gedraaid met de gemeente en andere partners.[24] Na de aanpak van de Mercatorbuurt volgde bijvoorbeeld de aanpak van de drugsproblematiek in de Indische Buurt, de Pijp en de Bijlmer.

In Arnhem werd een interdistrictelijke afdeling verdovende middelen opgericht die bestond uit een zogeheten dotterteam (dat zich richtte op de drugsoverlast) en een drugshandelsteam (dat zich richtte op onderzoeken die te licht waren voor de regionale recherche).[25] In Rotterdam had elk district een team dat zich bezighield met de aanpak van de lokaal overlastgevende drugshandel en werd net als in Amsterdam bij het uit de hand lopen van de overlast gekozen voor een projectmatige aanpak.[26] De aanpak van de drugsproblematiek in de Millinxbuurt is daar een voorbeeld van. Wel werd na afloop van dat project een apart team opgericht om de bredere Antillianenproblematiek aan te pakken.[27] Was er sprake van betrokkenheid van criminele groepen of netwerken, dan werd uiteraard de regionale recherche te hulp geroepen.[28]

Zowel de projecten als speciale teams bleken effectief in de strijd tegen dealers, zeker toen burgemeesters in 1997 met de *Wet Victoria* (art. 174a Gemeentewet) de mogelijkheid kregen om woningen waar gedeald werd te sluiten.[29] Zo liet de burgemeester van Rotterdam in anderhalf jaar tijd ruim vijftig woningen sluiten.[30] Daarnaast werden figuren die de drugsscenes faciliteerden (onder wie drugsrunners en huisjesmelkers) niet alleen strafrechtelijk aangepakt, maar kregen zij ook andere sancties opgelegd (van het stopzetten van uitkeringen en het opleggen van een

---

de noodzaak van bescheiden pretenties' (*TvdP*, 1998, nr. 3, p. 4-9); F. Sturmans [in samenwerking met H.F.L. Garretsen], 'Gastcolumn' (*TvdP*, 1998, nr. 3, p. 25).

[19] E.J. van der Torre & M. Hulshof, 'Stedelijke harddrugsscenes veranderen. Zes richtlijnen voor aanpak overlast en criminaliteit' (*APB*, 2001, nr. 2, p. 6-8) en 'Harddrugsscenes (1) Typologie, ontwikkeling, beleidsrichtlijnen' (*TvdP*, 2001, nr. 3, p. 19-24).

[20] Zie ook: Van der Torre (2011); Boin et al. (2003).

[21] Van der Torre (2011; 2006); AB2; AB3.

[22] Zie bijvoorbeeld: A. van de Leur, 'Integrale aanpak van (drugs)overlast. Groningse instellingen combineren preventie en repressie' (*APB*, 1997, nr. 16, p. 8-10); AB4.

[23] F. Kruyer, 'Crack is een "hot item" geworden. Geen "gekookte cocaïne" maar "basische coke"' (*APB*, 1997, nr. 1, p. 4-9).

[24] AB5.

[25] Kruissink et al. (1998); AB6; AB7; AB8; AB9; PC1; PC2; PC3.

[26] AB10.

[27] Van der Torre (2011); AB10; AB11.

[28] AB12.

[29] B. Ketelaar, 'De burgemeester en de Wet Victoria. Nieuw middel in de strijd tegen drugsoverlast' (*APB*, 1997, nr. 12, p. 11-13); A. Littooij, '"Burgemeesterssluiting" blijkt goed instrument om drugsoverlast te bestrijden. Dealpanden met Wet Victoria aangepakt' (*APB*, 1998, nr. 21, p. 4-7); T. Blom & A.H. Khan, 'Victoria: te vroeg gekraaid? Nieuwe lokale bevoegdheden om drugspanden te sluiten' (*TvdP*, 1997, nr. 6, p. 14-18).

[30] A. Littooij, '"Burgemeesterssluiting" blijkt goed instrument om drugsoverlast te bestrijden. Dealpanden met Wet Victoria aangepakt' (*APB*, 1998, nr. 21, p. 4-7).

belastingaanslag tot sancties bij gebrek aan onderhoud van woningen).[31] In 1998 volgde met de zogeheten *Wet Damocles* (art. 13b Opiumwet) een uitbreiding van het sanctiepakket dat burgemeesters konden hanteren.[32] Op basis van dit artikel konden zij ook bestuursdwang toepassen indien in publieke lokalen (horeca-instellingen, winkels en coffeeshops) het gedoogbeleid werd overtreden.

In 2002 werd met de *Wet Victor* het gemeentelijke handhavingsinstrumentarium verder verruimd: voortaan konden gemeenten eigenaren van drugspanden niet alleen dwingen hun huizen op te knappen of er een nette huurder voor te zoeken, maar ook overgaan tot onteigening van panden.[33] Daarmee kon het bestuur een actievere rol spelen in de bestrijding van criminaliteit en overlast in de openbare-ordesfeer. Omdat het soms lastig was om te bewijzen dat er sprake was van verstoring van de openbare orde, werd in 2007 de Opiumwet aangepast zodat een burgemeester een woning, lokaal of erf kon sluiten als op deze locaties sprake was van illegale handel in (soft)drugs.[34]

Wat nog ontbrak waren mogelijkheden om effectief op te treden tegen de overlast door verslaafden.[35] Repressief politieoptreden bood weinig soelaas en de zorg die ze nodig hadden was te vrijblijvend.[36] Weliswaar werd vanaf 1996 geëxperimenteerd met vormen van drang bij de strafrechtelijke opvang van verslaafden, maar die vorm van opvang en behandeling was niet geschikt voor verslaafden met ernstige psychische problemen.[37] Op het gebruik van dwang rustte bovendien een taboe.[38] Dat taboe werd doorbroken met de introductie van de zogeheten SOV-maatregel: een dwangmaatregel gericht op strafrechtelijke opvang van verslaafden.[39]

Nadat vanaf 1996 in Rotterdam was geëxperimenteerd met een drangvariant van de SOV, werd in 1998 een wetsvoorstel ingediend voor SOV onder dwang.[40] Gehoopt werd dat gedwongen opname en behandeling in een inrichting voor maximaal twee jaar een oplossing zou bieden voor het schier onoplosbare probleem van de 'draaideurcriminelen' onder de verslaafden (die ook wel ook wel veelplegers en circuitvervuilers werden genoemd).[41] De Groningse hoofdcommissaris Bernard Welten stelde dat ruim 40 procent van alle criminaliteit werd gepleegd door deze (relatief kleine) groep recidivisten (10 procent van de verdachten). Zijn Amsterdamse collega Jelle Kuiper meende zelfs dat 20 procent van de in Amsterdam aangehouden verdachten verantwoordelijk was voor 75 procent van de in en om Amsterdam gepleegde criminaliteit.

---

[31] E.J. van der Torre & M. Hulshof, 'Stedelijke harddrugsscenes veranderen. Zes richtlijnen voor aanpak overlast en criminaliteit' (*APB*, 2001, nr. 2, p. 6-8).
[32] Blom (2008).
[33] H. Vogelsang, 'Drugsbestrijding aan de grens. Van pand naar pand' (*RM*, 2003, nr. 10, p. 22-24); N.N., 'Kort – Drugspanden' (*APB*, 2002, nr. 6, p. 3); J.A.P. van Kastel & M.A.J. Goossens, 'Verslaafde veelplegers: de grote vergelers van de (Nijmeegse) samenleving' (*TvdP*, 2002, nr. 11, p. 32-37). Zie ook: Van der Torre (2011).
[34] J. Kaasjager, 'Nieuws – Bestuursdwang tegen illegale verkooppunten' (*Blauw*, 2007, nr. 21, p. 5). Zie ook: Van der Wal & Derksen (in: Kop et al. (red.), 2012).
[35] N.N., 'Kort – Kabinet wil veelplegers zwaarder straffen' (*APB*, 2003, nr. 7, p. 15).
[36] A. Heusschen, 'Interview – Het andere geluid. Humaniteit versus opjaagbeleid in de strijd tegen drugsoverlast' (*PM*, 2004/2005, nr. 1, p. 10-11).
[37] H. de Vries, 'Strafrechtelijke opvang verslaafden. Doorbreken van een uitzichtloos, crimineel bestaan' (*APB*, 1999, nr. 20, p. 4-6).
[38] G. Blok, '"Heroïne is een vloek!" – Hoe de opiaat-"epidemie" in Nederland werd bedwongen' (*TvdP*, 2016, nr. 1, p. 6-9); F. Kruyer, 'Afkicken, van drang tot dwang. Geen straf maar strafrechtelijke maatregelen' (*APB*, 2001, nr. 20, p. 11-13).
[39] AB13.
[40] F. Kruyer, 'Afkicken, van drang tot dwang. Geen straf maar strafrechtelijke maatregelen' (*APB*, 2001, nr. 20, p. 11-13); H. de Vries, 'Strafrechtelijke opvang verslaafden. Doorbreken van een uitzichtloos, crimineel bestaan' (*APB*, 1999, nr. 20, p. 4-6); E. Leuw, 'De samenhang tussen drugs en criminaliteit' (*TvdP*, 1998, nr. 3, p. 27-32).
[41] F. Kruyer, 'Veiligheid en veelplegers. Bernard Welten: "Three strikes is out"' (*APB*, 2002, nr. 14, p. 6-8).

De schattingen verschilden nogal, maar de boodschap was duidelijk en in 2001 werd begonnen met de eerste experimenten met de nieuwe SOV-variant.[42] Verslaafden die veroordeeld werden tot SOV waren overigens niet verplicht om een behandeling te aanvaarden. Ze werden dan echter evengoed een halfjaar vastgezet en zodra ze een nieuwe overtreding begingen, kwamen ze automatisch weer in de SOV terecht. Ondanks protesten tegen deze zware maatregel was de steun voor het doorbreken van de vicieuze cirkel van 'opsluiten-vrijlaten-delicten plegen-veroordelen-opsluiten' groot.[43] Wel was er enige vrees dat de focus op repressie ten koste zou gaan van preventie en zou kunnen leiden tot een aanwas van nieuwe harddrugsverslaafden.[44]

Het gebrek aan aandacht voor de lokale drugsproblematiek en andere vormen van kleine criminaliteit kreeg intussen wel politieke consequenties: bij de gemeenteverkiezingen van 2002 in Rotterdam leed de PvdA (decennialang aan de macht in Rotterdam) een fors verlies. Terwijl drugsoverlast door de PvdA vooral gedefinieerd werd als verslavingsprobleem en nauwelijks als openbare orde- of criminaliteitsprobleem, sprak de Rotterdamse bevolking zich ondubbelzinnig uit voor meer aandacht voor veiligheid.[45] De PvdA was te laat in beweging gekomen om aan de Rotterdammers te laten zien dat zij een betrouwbare bondgenoot was in de strijd tegen de criminaliteit en onveiligheid.[46] Leefbaar Rotterdam, eind 2001 opgericht, werd met politicus Pim Fortuyn als lijsttrekker vanuit het niets de grootste partij en zou met het CDA en de VVD een nieuw college vormen.

Datzelfde jaar werden ook landelijke verkiezingen gehouden. Hoewel het in economisch opzicht goed ging, hing opnieuw een revolte in de lucht. De kiezer was op drift geraakt, problemen als de integratie van minderheden, criminaliteit en asielzoekers werden onvoldoende opgepikt door de gevestigde partijen en Fortuyn speelde hier handig op in.[47] In reactie op de proefballonnetjes die politici oplieten, stuurden de korpsbeheerders en korpschefs een brief naar de lijsttrekkers van de politieke partijen met daarin onder andere een oproep tot strengere aanpak van 'draaideurcriminelen'.[48]

Kort voor de verkiezingen werd Fortuyn vermoord. Zijn enkele maanden daarvoor opgerichte partij Lijst Pim Fortuyn (LPF) werd qua zetels de tweede partij van het land en vormde samen met het CDA en de VVD het kabinet-Balkenende I (met namens de LPF oud-hoofdcommissaris Rob Hessing als staatsecretaris van Openbare Orde en Veiligheid).[49] Door conflicten binnen de LPF heeft dit kabinet slechts enkele maanden geregeerd, maar dit weerhield het demissionaire kabinet er niet van het nationale veiligheidsplan *Naar een veiliger samenleving* (2002) te presenteren.[50] Het kabinet dat volgde, Balkenende II, zou voortbouwen op dit veiligheidsplan.[51]

---

[42] F. Kruyer, 'Afkicken, van drang tot dwang. Geen straf maar strafrechtelijke maatregelen' (*APB*, 2001, nr. 20, p. 11-13).
[43] G. Blok, '"Heroïne is een vloek!" – Hoe de opiaat-"epidemie" in Nederland werd bedwongen' (*TvdP*, 2016, nr. 1, p. 6-9).
[44] E.J. van der Torre, 'Column – Harddrugsverslaafden: meer aanwas dan gehoopt' (*TvdP*, 2005, nr. 4, p. 9).
[45] Van Reenen (2016); Zonneveld (red.) (2014).
[46] P. van Heemst, 'Gastcolumn – Landelijk veiligheidsplan laat Rotterdam in de steek' (*APB*, 2002, nr. 22, p. 7).
[47] Vergelijk: Van Reenen (2016).
[48] F. Kruyer, 'Veiligheid en veelplegers. Bernard Welten: "Three strikes is out"' (*APB*, 2002, nr. 14, p. 6-8); N.N., 'Achter het nieuws – Politietop kaatst bal terug naar politie: "Maar dan wel 8000 man erbij"' (*PM*, 2002, maart, p. 4).
[49] Redactie, 'De staats' (*APB*, 2002, nr. 17, p. 3); F. Kruyer, 'Rob Hessing van politieman tot politicus. Staatssecretaris voor Openbare Orde en Veiligheid' (*APB*, 2002, nr. 17, p. 4-6).
[50] Redactie, 'Demissionair kabinet lanceert nationaal plan. Naar een veiliger samenleving' (*APB*, 2002, nr. 21, p. 4-6).
[51] N.N., 'Kort – Regeerakkoord: 350 miljoen extra' (*APB*, nr. 11, p. 3).

In *Naar een veiliger samenleving* zette het kabinet onder meer in op de aanpak van de zogeheten stelselmatige daders (zowel verslaafd als niet-verslaafd) en op een verbetering van toezicht en controle in de publieke ruimte.[52] Het kabinet wilde de groep stelselmatige daders voor een periode van één tot twee jaar vastzetten dan wel in hun vrijheid beperken.[53] Dit zou uiteindelijk resulteren in de zogeheten Inrichting Stelselmatige Daders (ISD). Ook in andere opzichten werd de aanpak aangescherpt, zo werd in Amsterdam bijvoorbeeld de Algemene Plaatselijk Verordening (APV) van stal gehaald in de strijd tegen openlijk drugsgebruik en overlast door junks.[54]

Verwacht werd dat al deze maatregelen een positief effect zouden hebben op de veiligheid, leefbaarheid en integriteit van de samenleving.[55] Het is de vraag of er een causaal verband is, maar in de *Nationale Drug Monitor 2009* werd een aanzienlijke daling van de vermogensdelicten gesignaleerd en een daling van de instroom van problematische drugsgebruikers met hoge criminele recidive in het strafrechtelijk systeem.[56] Na meer dan dertig jaar aanmodderen en zoeken naar oplossingen, leek het lek eindelijk boven.

4.1.2 Drugstoerisme

Behalve de problemen met verslaafden werden in deze periode ook de problemen met drugstoeristen aangepakt en daar waren twee redenen voor. Uiteraard was het bedoeld om iets te doen aan de overlast waarmee vooral burgers in Nederlandse grensgemeenten te maken hadden.[57] (In Amsterdam, waar een fors deel van de coffeeshops was gevestigd, vormden drugstoeristen vrijwel geen probleem.)[58] Het was echter ook bedoeld als gebaar richting onze buurlanden, zodat vastgehouden kon worden aan het eigen gedoogbeleid.[59]

De overlast die werd ervaren varieerde van parkeeroverlast, verkeersoverlast en overlast door bezoekers (buiten rondhangen, tegen elkaar schreeuwen, omstanders lastigvallen en het vernielen van auto's, tuinen en dergelijke), tot vervuiling in de omgeving (bezoekers lieten vuil achter, urineerden en gaven over in tuinen en portieken), een agressieve manier van werving (drugsrunners) en straathandelaren.[60]

Als onderdeel van zowel de Schengen Uitvoeringsovereenkomst als de samenwerkingsovereenkomst die in 1995 tot stand was gekomen tussen de drie Benelux-landen en Frankrijk (het zogeheten Hazeldonkverband), werden met enige regelmaat grootschalige gemeenschappelijke drugscontroles gehouden.[61] Daarnaast werd in 1998 het zogeheten A(16)-team opgericht: een

---

[52] Redactie, 'Demissionair kabinet lanceert nationaal plan. Naar een veiliger samenleving' (*APB*, 2002, nr. 21, p. 4-6).
[53] Zie ook: N.N., 'Kort – Kabinet wil veelplegers zwaarder straffen' (*APB*, 2003, nr. 7, p. 15); H. Schaafsma, 'Je moet nooit te orthodox zijn' (*RM*, 2003, nr. 7, p. 7-9); F. Kruyer, 'Veiligheid en veelplegers. Bernard Welten: "Three strikes is out"' (*APB*, 2002, nr. 14, p. 6-8).
[54] M. den Breejen, 'Interview – "Zero tolerance drugsbeleid is overdreven"' (*Blauw*, 2010, nr. 20, p. 12-15).
[55] J.A.P. van Kastel & M.A.J. Goossens, 'Verslaafde veelplegers: de grote vergelers van de (Nijmeegse) samenleving' (*TvdP*, 2002, nr. 11, p. 32-37).
[56] N.N., 'Kort – Lichte daling van harddrugsdelicten' (*Blauw*, 2010, nr. 13, p. 6).
[57] Van Laar & Van Ooyen-Houben (red.) (2009); F. Kruyer, 'Drugsoverlast in Ulft. "Grensoverschrijdende samenwerking nauwelijks mogelijk"' (*APB*, 2003, nr. 8, p. 4-6).
[58] Adviescommissie Drugsbeleid (2009).
[59] Blom (2008); Redactie, 'Hoge prioriteit voor bestrijding XTC. "Onvoldoende controle op drugs aan Schengen-buitengrenzen"' (*APB*, 1997, nr. 10, p. 8).
[60] Van Laar & Van Ooyen-Houben (red.) (2009).
[61] Idem; Fijnaut & De Ruyver (2008). Zie voor voorbeelden: F. Kruyer, 'Joint Hit Team. Grensoverschrijdend politieoptreden tegen internationale drugshandel' (*APB*, 2005, nr. 2, p. 14-16); E. Boerstra, 'Nederland, België en

samenwerkingsverband van de politiekorpsen Midden- en West-Brabant, Zuid-Holland-Zuid, Rotterdam-Rijnmond, het KLPD en de Belastingdienst.[62] Dit team was actief op de internationale auto- en treinroutes tussen Frankrijk en Nederland (waaronder de A16 tussen Antwerpen en Rotterdam) en richtte zich zowel op drugstoeristen die op weg naar huis waren als op het in beslag nemen van auto's en rijbewijzen van drugsrunners.[63]

Het A(16)-team werd na een paar jaar uitgebreid tot het A-team internationaal en werd in 2004 (met behulp van een subsidie van de EU) vervangen door de zogeheten *joint hit teams*.[64] Behalve een team Zuid-West (dat zich vooral richtte op de lijn Rotterdam-Breda-Antwerpen-Gent-Lille) kwam er een team Zuid-Oost (dat zich onder andere richtte op de lijn Venlo-Maastricht-Luik-Luxemburg-Metz) en een team Oost (dat gevestigd werd in het grensgebied bij Kerkrade).[65] Anders dan het A-team, legden de joint hit teams de focus op de drugspanden: drugsrunners werden gevolgd naar de dealpanden en er werd een databank van drugsrunners aangelegd.[66] Tijd voor het oprollen van complete cellen (klanten, runners en leveranciers) was er niet: de teams waren bedoeld voor korte klappen, werkten dan ook vooral op basis van klachten en van wat er tijdens de surveillance werd gesignaleerd.

Naast de joint hit teams draaiden ook de regio's projecten gericht tegen de drugsrunners. Zo kende Limburg-Zuid het drugsrunnersteam (politie en Marechaussee) dat in 2009 maar liefst vijftig medewerkers telde.[67] Dit zogeheten Borderlinesteam werkte samen met ketenpartners als de Belastingdienst/FIOD-ECD en de Douane en kreeg bijstand van het KLPD.[68]

De drugsrunners (veelal Marokkaanse jongeren uit Rotterdam, Gouda en Utrecht) hadden tot taak potentiële klanten van de snelweg naar de dealpanden te leiden.[69] Het intimiderende, roekeloze en agressieve gedrag waarmee zij hun 'werk' deden, maakte ingrijpen noodzakelijk.[70] Ondanks het in beslag nemen van auto's, rijbewijzen en goederen leek er geen houden aan. Vooral oudere auto's met Frans kenteken waren doelwit van de drugsrunners: volgden ze de aanwijzingen van de runners niet op, dan liepen zij risico van de weg te worden gedrukt, te worden bekogeld met stenen of werden de ruiten ingeslagen met honkbalknuppels. Gezien hun roekeloze rijgedrag is het niet vreemd dat in mei 2008 drie drugsrunners om het leven kwamen bij een verkeersongeval. Met een combinatie van strafrechtelijke en bestuursrechtelijke maatregelen, de inzet van ANPR (automatische kentekenplaatherkenning) en een internationale mediacampagne werd getracht de runners dwars te zitten en hun klanten te ontmoedigen.[71]

Frankrijk werken samen in mega-actie. Controles moeten drugstoerisme verminderen' (*APB*, 1997, nr. 8, p. 8-11).

[62] A. Huizing, 'Werkplek – "Mijn vader was toevallig leraar Frans"' (*PM*, 2001, april, p. 14-15).

[63] L. Noordegraaf, 'Drugs – Korte klap voor drugsrunners' (*Blauw*, 2008, nr. 23, p. 24-26); E. van der Veen, 'Reportage – "We volgen de tactiek van de drugsrunners"' (*Blauw*, 2007, nr. 11, p. 22-25).

[64] Fijnaut & De Ruyver (2008); E. van der Veen, 'Reportage – "We volgen de tactiek van de drugsrunners"' (*Blauw*, 2007, nr. 11, p. 22-25).

[65] L. Noordegraaf, 'Drugs – Korte klap voor drugsrunners' (*Blauw*, 2008, nr. 23, p. 24-26).

[66] E. van der Veen, 'Reportage – "We volgen de tactiek van de drugsrunners"' (*Blauw*, 2007, nr. 11, p. 22-25).

[67] E. van der Veen, 'Drugs – Alle remmen los' (*Blauw*, 2009, nr. 8, p. 20-23).

[68] S. Jongmans & R. Rienks, 'Interventiestrategie – Van symptoombestrijding naar interventiestrategie' (*TvdP*, 2011, nr. 1, p. 6-10).

[69] Idem.

[70] E. van der Veen, 'Drugs – Alle remmen los' (*Blauw*, 2009, nr. 8, p. 20-23).

[71] S. Jongmans & R. Rienks, 'Interventiestrategie – Van symptoombestrijding naar interventiestrategie' (*TvdP*, 2011, nr. 1, p. 6-10).

Ook gemeenten die te lijden hadden onder het drugstoerisme kwamen in actie. Zo startte de gemeente Venlo in 2001 samen met politie, het OM en de Belastingdienst het project Hektor.[72] Dit project kende drie sporen: coffeeshopbeleid (Venlo ging van 65 naar 5 coffeeshops); vastgoed (aanpak dealpanden) en handhaving (een straatteam controleerde en surveilleerde in het centrum en een rechercheteam draaide onderzoeken).[73] Aan de basis van dit project lag een ministerieel goedgekeurd convenant en een privacyreglement met daarin de voorwaarden voor onderlinge informatie-uitwisseling tussen de verschillende projectpartners. Ook werd gretig gebruikgemaakt van de wet-Bibob (zie § 4.4.2) om uitbaters met criminele antecedenten een horecavergunning te kunnen weigeren.[74]

4.1.3 Coffeeshops

Als onderdeel van project Hektor maakte de gemeente Venlo gebruik van de wet-Bibob (zie § 4.4.2). Met die wet in de hand werd het mogelijk om uitbaters met criminele antecedenten een horecavergunning te weigeren.[75] Terwijl langs allerlei wegen getracht werd de problemen rond het drugstoerisme in bedwang te houden, kwam er dus ook meer aandacht voor coffeeshops.

Naar aanleiding van de *Drugsnota 1995*, waarin gemeenten aangesproken werden op hun verantwoordelijkheid bij de aanpak van de overlast inzake drugsoverlast, begonnen verschillende gemeenten en regio's bijvoorbeeld een eigen softdrugsbeleid te ontwikkelen.[76] De handreiking voor lokaal coffeeshopbeleid uit 1997 van het Steun- en Informatiepunt Drugs en Veiligheid (een samenwerkingsverband van het ministerie van Binnenlandse Zaken, het ministerie van Justitie, het ministerie van Volksgezondheid Welzijn & Sport en de Vereniging van Nederlandse Gemeenten) kwam daarbij goed van pas.[77]

Reden om aandacht te schenken aan coffeeshops was niet alleen de overlast die ze veroorzaakten, maar ook de betrokkenheid van criminelen bij coffeeshops. Dat er een geur van criminaliteit om coffeeshops hing werd (zonder veel gevolg) voor eerst aangekaart in de *Drugsnota 1995*.[78] In 1999 volgde criminoloog Gerben Bruinsma met een waarschuwing dat veel coffeeshops in feite in handen waren van gewelddadige criminele groepen.[79] Gelet op de omzet die sommige coffeeshops draaiden, was het bovendien aannemelijk dat ze door criminelen gebruikt werden om geld wit te wassen.[80]

Een van de oorzaken van deze criminele connectie was natuurlijk de achterdeurproblematiek: coffeeshops mogen wel verkopen, maar de productie van cannabis en de aanvoer zijn verboden. Daarmee zijn coffeeshophouders al snel veroordeeld tot zakendoen met criminelen.[81] Iets doen aan

[72] F. Kruyer, 'Drugs – Hektor bijt terug' (*Blauw*, 2007, nr. 20, p. 26-29); H. Vogelsang, 'Drugsbestrijding aan de grens. Van pand naar pand' (*RM*, 2003, nr. 10, p. 22-24).
[73] H. Vogelsang, 'Drugsbestrijding aan de grens. Van pand naar pand' (*RM*, 2003, nr. 10, p. 22-24).
[74] Zie bijvoorbeeld: Salome (2017).
[75] Idem.
[76] Zie bijvoorbeeld: Blom (2008); E.J. van der Torre, 'Grootstedelijk drugsbeleid. Harddrugs in Rotterdam en softdrugs in Amsterdam: 1993-1996' (*TvdP*, 1998, nr. 3, p. 10-15).
[77] N.N., 'Boeken & Bladen – Handreiking lokaal coffeeshopbeleid' (*APB*, 1997, nr. 23, p. 21). Zie bijvoorbeeld: L.M. Schoots, G.E. Franses van der Spoel, B.E.M. Korte & P.H. Heskes, 'Softdrugsbeleid in de politieregio Hollands Midden. Bestuurlijke afstemming noodzakelijk' (*TvdP*, 1998, nr. 3, p. 37-43).
[78] Van Laar & Van Ooyen-Houben (red.) (2009).
[79] P. Vermaas, 'Gijzelingen en ripdeals. Criminoloog Bruinsma voorspelt onrustigere drugshandel' (*APB*, 1999, nr. 10, p. 8-9).
[80] AB5.
[81] Adviescommissie Drugsbeleid (2009).

deze achterdeurproblematiek bleek echter makkelijker gezegd dan gedaan. In reactie op de oproep van een grote groep burgemeesters tot regulering, stelde de minister van Justitie zich in de notitie *Het pad naar de achterdeur* (2000) op het standpunt dat zowel de internationale drugsverdragen als allerhande afspraken in Europees verband geen ruimte lieten voor experimenten met gedoogde of gereguleerde bevoorrading van coffeeshops.[82]

In 2003 trad het kabinet-Balkenende II aan en dat ging in overleg met gemeenten om coffeeshops in de omgeving van scholen en in grensgebieden terug te dringen.[83] Door middel van het strenger handhaven van de gedoogcriteria (waaronder bijvoorbeeld de afstand tot scholen en jeugdinstellingen) werd gehoopt het aantal coffeeshops te halveren.[84] In verband met overlast wilde het kabinet ook een einde maken aan de concentratie van coffeeshops in bepaalde buurten. In 2004 volgde de zogeheten *Cannabisbrief* waarin werd voorgesteld het beleid inzake de teelt van en handel in cannabis verder aan te scherpen en het aantal coffeeshops verder terug te dringen.[85] Onderdeel van het beleid was het indammen van het drugstoerisme in met name de grensgebieden (bijvoorbeeld door een ingezetenencriterium) en het aanpakken van de zogeheten growshops (zie verder § 4.5.2).[86]

Vanwege de aard van het drugstoerisme hadden gemeenten in het grensgebied echter andere opvattingen over het drugsbeleid dan het kabinet. Met de notitie *Het pad naar de achterdeur* (2000) was het pleit geenszins beslecht: in 2005 blies Gerd Leers, burgemeester van Maastricht, de discussie over legalisering van softdrugs en regulering van de teelt nieuw leven in.[87] Met behulp van een vergunningenstelsel wilde hij niet alleen de teelt decriminaliseren maar ook sturen op zaken als het THC-gehalte. Om steun te krijgen voor zijn ideeën organiseerde Leers een paar jaar later zelfs een landelijke wiettop voor alle Nederlandse gemeenten.[88] Een van de resultaten van de inspanningen van Leers was het plan om te komen tot één coffeeshopbeleid voor de hele provincie en om van coffeeshops besloten clubs te maken.[89]

4.1.4 Herijking drugsbeleid

De discussie was geopend, maar veel effect hadden deze initiatieven voorlopig niet. De hoofdlijnen van het drugsbeleid waren op dat moment nog steeds gebaseerd op de *Drugsnota 1995*. Vanwege ontwikkelingen als de opkomst van nieuwe drugs (denk aan qat, paddo's en GHB), de voortdurende discussie over legalisering van hennepteelt en de intensivering van de aanpak van synthetische drugs (zie § 4.5.1) en nederwiet (zie § 4.5.2) drong de Tweede Kamer in 2008 aan op een nieuwe drugsnota.[90] Om de bewindslieden hierin te adviseren werd een adviescommissie drugsbeleid ingesteld, de commissie-Van de Donk. Om deze commissie van input te voorzien, werd aan het

[82] Van Laar & Van Ooyen-Houben (red.) (2009); Fijnaut & De Ruyver (2008).
[83] N.N., 'Kort – Harde aanpak drugssmokkel' (*APB*, 2003, nr. 11, p. 3).
[84] E. van Maarschalkerweerd, 'Door de vingers – Morrelen aan het gedoogbeleid' (*PM*, 2003, nr. 11, p. 30-31).
[85] Van Laar & Van Ooyen-Houben (red.) (2009); Fijnaut & De Ruyver (2008).
[86] Fijnaut & De Ruyver (2008).
[87] F. Kruyer, 'Interview – "We hebben jongeren te veel losgelaten"' (*Blauw*, 2005, nr. 7, p. 10-13).
[88] L. Noordegraaf, 'Drugs – Korte klap voor drugsrunners' (*Blauw*, 2008, nr. 23, p. 24-26).
[89] N.N., 'Kort – Aanpak drugstoerisme Limburg' (*Blauw*, 2009, nr. 12, p. 6); G.B.M. Leers, 'Wietpas' (*TvdP*, 2009, nr. 9, p. 15).
[90] Salome (2017); Van Laar & Van Ooyen-Houben (red.) (2009); P. Vermaas, 'De gevaren van GHB. Preventie, hulpverleners en aanpak van handelaars' (*APB*, 2001, nr. 20, p. 16-17); R.E. Lulf, 'Denk aan de "rape-drug". Een actuele drug: gamma-hydroxy-boterzuur' (*Modus*, 1999, nr. 2, p. 22-23); R. de Korte, 'Paddo's' (*APB*, 1999, nr. 22, p. 24) en 'Werking en gebruik van eco-drugs. Enkele toxicologische en juridische aspecten nader belicht' (*APB*, 1997, nr. 7, p. 11-13); B.H.W. Molman & D.R.A. Uges, 'Ecodrugs. Hallucinogenen uit de natuur' (*Modus*, 1997, nr. 2, p. 17-20).

Trimbos-instituut en het WODC gevraagd om een evaluatie van het Nederlandse drugsbeleid uit te voeren.

De commissie-Van de Donk kreeg als opdracht om in minder dan vijf maanden (!) te adviseren of een herijking van (onderdelen van) het Nederlandse drugsbeleid nodig was, en zo ja, daar de mogelijkheden voor te schetsen.[91] De commissie – die onder meer met de voorzitter van de RHC en het hoofd van het Programma Aanpak Georganiseerde Hennepteelt (zie § 4.5.2) sprak – concludeerde dat het Nederlandse drugsbeleid goed voldeed op de doelstelling van beperking van schade voor de gezondheid van gebruikers. Op bepaalde onderdelen was het beleid echter dringend toe aan wijziging. Zo wees de commissie erop dat coffeeshops ooit bedoeld waren als (kleinschalige) verkooppunten voor bediening van de lokale gebruikers.

Dat met name de coffeeshops in het grensgebied waren uitgegroeid tot grootschalige voorzieningen voor consumenten uit buurlanden was dan ook niet de bedoeling. Het leidde tot excessen als coffeeshop Checkpoint in Terneuzen. Deze coffeeshop (op enig moment 's werelds grootste met duizenden klanten per dag en in 2008 gesloten wegens het herhaaldelijk hebben van een veel te grote voorraad cannabis) drukte iedereen met de neus op de feiten: grote coffeeshops waren dermate succesvol in hun verkoop dat zij nooit aan de gedoogregels konden voldoen.[92] Mede vanuit het perspectief van de openbare orde zou, aldus de commissie, met een strengere (bestuursrechtelijke) handhaving van de gedoogcriteria een rem moeten worden gezet op deze ontwikkeling.[93]

De commissie merkte daarnaast op dat er de laatste jaren de nodige maatregelen waren getroffen om de drugsoverlast terug te dringen.[94] Van instrumenten om dealpanden te kunnen sluiten tot maatregelen om overlastgevende gebruikers voor langere tijd van straat te halen: het was goed dat er meer oog was voor de belangen van de burger. Minder positief was de commissie over het ontbreken van een fatsoenlijke regulering van de achterdeur.[95] De commissie sloot zich dan ook aan bij de oproep van de gemeenten om te komen tot een oplossing van de achterdeurproblematiek.[96]

De commissie sprak verder haar zorg uit over de groei van de georganiseerde misdaad in de productie en handel in cannabis en de verwevenheid daarvan met de handel in harddrugs (zie ook § 4.5.2).[97] De commissie pleitte in dat verband voor een sterkere, meer consequente en breed ingezette bestrijding van de drugscriminaliteit. Als voorbeeld van de verbreding van de aanpak wees de commissie op de wet-Bibob (zie § 4.4.2).

Het kabinet stuurde zowel de evaluatie als het advies naar de Tweede Kamer en in de *Hoofdlijnenbrief Drugs* van september 2009 werden de implicaties van beide documenten op het drugsbeleid geformuleerd en enkele wijzigingen van het beleid voorgesteld.[98] Het kabinet bleek zich in grote lijnen te kunnen vinden in het advies van de commissie-Van de Donk, maar wilde pas na bespreking van genoemde brief met de Tweede Kamer aan een nieuwe drugsnota beginnen. Wel wilde het kabinet alvast werk maken van de aanbevelingen met betrekking tot de coffeeshops. Zo werd gedacht aan experimenten met het zogeheten ingezetenencriterium (om buitenlanders uit

[91] Adviescommissie Drugsbeleid (2009).
[92] C. Verhagen, 'Vakliteratuur – De wietindustrie. De slag om de achterdeur' (*TvdP*, 2016, nr. 1, p. 26-27).
[93] Adviescommissie Drugsbeleid (2009).
[94] Idem.
[95] Idem.
[96] Van Laar & Van Ooyen-Houben (red.) (2009).
[97] Adviescommissie Drugsbeleid (2009).
[98] Tweede Kamer, vergaderjaar 2009-2010, Kamerstuk 24 077, nr. 239.

coffeeshops te weren) en het idee van besloten coffeeshops (invoering pasjessysteem, maximaal drie gram per klant, betaling via bankpas).

Van een nieuwe drugsnota zou het deze periode niet meer komen: voordat het kabinet de *Hoofdlijnenbrief Drugs* kon bespreken met de Tweede Kamer was het al gevallen. Met een brief aan de Tweede Kamer van juli 2010 informeerde het demissionaire kabinet de Kamer nog wel hoe het de komende periode verder dacht te gaan met het drugsbeleid.[99] Mits die pasten binnen de bestaande regelgeving, zouden de experimenten worden voortgezet en een expertcommissie zou gevraagd worden de systematiek achter de lijsten I en II van de Opiumwet te beoordelen en de voor- en nadelen van alternatieven in kaart te brengen.

Het kabinet-Rutte I dat eind 2010 aantrad, onderschreef de adviezen van de commissie-Van de Donk en ging verder op de reeds ingeslagen weg. In mei 2011 informeerde het kabinet de Tweede Kamer wat het regeerakkoord hieraan toe zou voegen: om een einde te maken aan het open-deurbeleid wilde het kabinet coffeeshops omvormen tot besloten clubs (vertoon geldig identiteitsbewijs en op basis van lidmaatschap) en introduceerde het een ingezetenencriterium.[100] Het besloten club-idee sneuvelde al na een jaar als zijnde niet werkbaar.[101] Het ingezetenencriterium zou er wel komen, maar de minister liet het aan de gemeenten om het al dan niet in te voeren.

Daarnaast zouden de strafeisen met betrekking tot de beroeps- en bedrijfsmatige teelt van en handel in hennep en de productie van en handel in grote hoeveelheden softdrugs worden aangepast en werd een wetsvoorstel voorbereid waarmee het makkelijker zou worden voor politie en OM om op te treden tegen personen en bedrijven die illegale hennepteelt voorbereiden en/of bevorderen (zoals bijvoorbeeld growshops). Omdat experimenten met gereguleerde hennepteelt strijdig zouden zijn met geldende wetgeving en internationale verplichtingen, wees het kabinet dergelijke experimenten af.

De expertcommissie die naar de lijstensystematiek zou kijken, werd voorgezeten door Harry Garretsen, voorzitter van de Wetenschappelijke Raad Nationale Drug Monitor.[102] De commissie-Garretsen zou in haar rapport *Drugs in lijsten* (2011) concluderen dat de lijstensystematiek geen wijziging behoefde. Wel pleitte de commissie voor flankerende maatregelen om de werking van de Opiumwet te optimaliseren. Zo diende hennep afhankelijk van het THC-gehalte (meer of minder dan 15 procent) op lijst I of lijst II geplaatst te worden. Dit laatste leidde tot een impactanalyse naar de haalbaarheid van het op grote schaal testen van hennep.[103] Gezien de impact werd vooralsnog afgezien van dit idee.

4.1.5 Bolletjesslikkers

Waar het Nederlandse drugsbeleid in het algemeen gekenmerkt werd door continuïteit en lichte verandering, was er in deze periode één onderwerp waarop wel stevige maatregelen werden genomen: bolletjesslikkers. Behalve via grootschalige transporten werd cocaïne ook door koeriers ons land in gesmokkeld en dan vooral met vluchten uit Suriname en de Antillen.[104] Dat begon in de jaren tachtig met Colombianen met een nieuw paspoort, netjes in pak maar vaak met vuile nagels

[99] Idem, nr. 253.
[100] Tweede Kamer, vergaderjaar 2010-2011, Kamerstuk 24 077, nr. 259.
[101] PC4.
[102] Expertcommissie Lijstensystematiek Opiumwet (2011).
[103] PC4.
[104] Salome (2017).

(alsof ze zo van het land waren geplukt).[105] Vanaf begin jaren negentig verstopten de koeriers de cocaïne niet alleen in hun bagage: ze slikten ook bolletjes cocaïne in of verstopten die in lichaamsholtes.[106] Let wel, het slikken van bolletjes is niet zonder risico's: wanneer zo'n bolletje knapt, leidt dat tot een vreselijk pijnlijke dood.[107]

Als gevolg van de intensivering van de controle (onder andere door toepassing van scans voor luchtvracht) bereikte het aantal opgepakte bolletjesslikkers rond de eeuwwisseling zorgelijke proporties.[108] Naar schatting probeerde een kwart van de koeriers cocaïne het land in te krijgen door bolletjes in te slikken.[109] Vanwege de grote druk op de justitiële keten werd in 2001 besloten bolletjesslikkers voortaan heen te zenden zonder veroordeling.[110] Dit leidde tot de nodige ophef: het zou immers een beloning zijn voor slecht gedrag.[111] De minister van Justitie kreeg van de gehele oppositie een motie van afkeuring aan zijn broek en het kabinet besloot tot aanvullende maatregelen in de vorm van het *Plan van aanpak drugssmokkel Schiphol*.[112]

Als onderdeel van dit plan werd de *Tijdelijke wet noodcapaciteit drugskoeriers* aangenomen.[113] Op basis van deze noodwetgeving werd de bouw van extra detentiecapaciteit gestart en in 2003 opende de minister van Justitie op Schiphol-Oost een complex dat behalve politiecellen en cellen voor vreemdelingenbewaring ook cellen kende ten behoeve van het opsluiten van bolletjesslikkers. In de tussentijd werden bolletjesslikkers op alternatieve locaties zoals de voormalige Amerikaanse luchtmachtsbasis Soesterberg opgevangen.[114] Behalve cellen kende het complex op Schiphol-Oost overigens ook een zittingsgebouw waar drugskoeriers, direct na aanhouding, het snelrecht in konden. In dat verband werd uiteraard ook de capaciteit van OM en zittende magistratuur uitgebreid.[115]

Ook de capaciteit van het zogeheten Schipholteam werd uitgebreid.[116] Dit team, opgericht in 1993 in de aanloop naar de overdracht van de politietaken op Schiphol van het Korps Rijkspolitie naar de Koninklijke Marechaussee, bestond uit medewerkers van Marechaussee en Douane en had als belangrijkste taak het ontmoedigen van criminele organisaties om drugs via Schiphol in te voeren.

---

[105] PC5.

[106] U.J.L. Reijnders, 'Duwers en slikkers. Gang van zaken op Schiphol bij verdenking op drugsvervoer' (*Modus*, 1998, nr. 6, p. 17-18).

[107] K. Emous, 'Het lerend vermogen van het Schipholteam. Rechercheren tussen de drugskoeriers' (*RM*, 2002, nr. 1, p. 5-7); B.J.M. Leliefeld, 'Een buik vol. Opvang drugskoeriers in het penitentiair ziekenhuis' (*Modus*, 1998, nr. 6, p. 23-26); R.E. Lulf, 'Bolletjesslikkers: hoe te handelen? Slikkers brengen risico's met zich mee' (*Modus*, 1996, nr. 5, p. 15-17).

[108] Salome (2017); Blom (2008); K. Emous, 'Het lerend vermogen van het Schipholteam. Rechercheren tussen de drugskoeriers' (*RM*, 2002, nr. 1, p. 5-7).

[109] A.W.M. van der Heijden, 'Nederland luilekkerland? Trends in de drugshandel' (*TvdP*, 1999, nr. 1/2, p. 9-17).

[110] Salome (2017); Blom (2008); N.N., 'Kort – Kabinet wijzigt aanpak bolletjesslikkers' (*APB*, 2002, nr. 19, p. 3); F. Kruyer, 'Bolletjesslikkers. Fors meer capaciteit rond drugsproblematiek' (*APB*, 2002, nr. 10, p. 8-10); AB9.

[111] Zie bijvoorbeeld: M. Elias, 'Interview – Zoveel hoofden, zoveel zinnen' (PM, 2002, maart, p. 20-23).

[112] Tweede Kamer, vergaderjaar 2002-2002, Kamerstuk 28 192, nr. 1; J. Maas, 'Ondanks goede samenwerking Nederland-Colombia. Bestrijding van cocaïnehandel nauwelijks succesvol' (*RM*, 2002, nr. 1, p. 26); N.N., 'Kort – Kabinet wijzigt aanpak bolletjesslikkers' (*APB*, 2002, nr. 19, p. 3); F. Kruyer, 'Bolletjesslikkers. Fors meer capaciteit rond drugsproblematiek' (*APB*, 2002, nr. 10, p. 8-10).

[113] F. Kruyer, 'Bolletjesslikkers. Fors meer capaciteit rond drugsproblematiek' (*APB*, 2002, nr. 10, p. 8-10).

[114] N.N., 'Bolletjesslikkers naar Kamp Zeist' (*APB*, 2002, nr. 7, p. 11).

[115] F. Kruyer, 'Bolletjesslikkers. Fors meer capaciteit rond drugsproblematiek' (*APB*, 2002, nr. 10, p. 8-10).

[116] E. van der Veen, 'Reportage – Rotte vissen op Schiphol' (*Blauw*, 2008, nr. 21, p. 14-17); F. Kruyer, 'Het Schipholteam. Drugscontrole is capaciteitskwestie' (*APB*, 2002, nr. 11, p. 4-6); K. Emous, 'Het lerend vermogen van het Schipholteam. Rechercheren tussen de drugskoeriers' (*RM*, 2002, nr. 1, p. 5-7); Redactie, 'Toch politietaak voor Marechaussee op Schiphol. Ondanks advies CPB en klankbordgroep' (*APB*, 1991, nr. 23, p. 9-10).

Naast passagiers controleerde het Schipholteam daarom ook het personeel op de luchthaven en werkte het samen met de KLM om potentiële koeriers te weigeren als passagier.[117] Het kabinet-Balkenende II, dat in 2003 aantrad, ging een stap verder en wilde luchtvaartmaatschappijen verantwoordelijk stellen voor het weren van drugskoeriers.[118]

Verder kwamen er *pre-flight*-controles op Schiphol en Curaçao, werd in Suriname training gegeven in pre-flight-controles en werd de controle op Schiphol verscherpt.[119] Onderdeel van dat laatste was de invoering van 100-procentcontroles op zogeheten risicovluchten. De 100-procentcontroles werden eerst alleen uitgevoerd bij vluchten uit Curaçao, maar later ook bij andere vluchten uit de Nederlandse Antillen en bij vluchten uit Suriname. Dat deze controles succes hadden, bleek wel uit de veranderingen in *money transfers* vanuit Nederland: er werd minder geld overgemaakt naar de Antillen en meer naar Suriname en Venezuela.[120]

Voor de medewerkers van het Schipholteam was de aanpak van de bolletjesslikkers een capaciteitskwestie: hoeveel controles kun je uitvoeren zonder om te komen in het werk en zonder de klantvriendelijkheid en doorstroming van een luchthaven in gevaar te brengen?[121] Daarbij stond de aandacht die werd besteed aan bolletjesslikkers niet in verhouding tot de hoeveelheden drugs die op andere manieren (van koeriers met cocaïne in hun bagage tot containers met cocaïne) ons land binnenkwamen.[122] Alle aandacht voor bolletjesslikker was dan ook vooral bedoeld om een politiek statement te maken.[123] Lijsttrekker van Leefbaar Nederland, officier van Justitie Fred Teeven, sprak in dat verband over 'incidentpolitiek' en onderzoekers Bas van Stokkom en Lodewijk Gunther Moor over 'symboolpolitiek'.[124]

Door de verscherpte drugscontroles bij risicovluchten en andere maatregelen werden bolletjesslikkers afgeschrikt.[125] In 2004 kreeg Schiphol bovendien de beschikking over een bodyscan die snel kon aantonen of een passagier bolletjes in zijn of haar maag had.[126] Hoewel koeriers met minder dan drie kilo vanwege capaciteitsproblemen in de strafrechtketen wederom werden heengezonden, leidde de 'stofgerichte benadering' (afpakken van drugs is belangrijker dan het berechten van de smokkelaar) tot een enorme daling van het aantal koeriers. Tegelijkertijd leidde het ook tot creatieve oplossingen: zwangere vrouwen (tot zeven maanden heen met zowel anaal, als vaginaal, als oraal drugs in het lichaam) en moeders met jonge kinderen werden nu ingezet als koerier.[127]

---

[117] E. van der Veen, 'Reportage – Rotte vissen op Schiphol' (*Blauw*, 2008, nr. 21, p. 14-17); F. Kruyer, 'Het Schipholteam. Drugscontrole is capaciteitskwestie' (*APB*, 2002, nr. 11, p. 4-6).
[118] N.N., 'Kort – Harde aanpak drugssmokkel' (*APB*, 2003, nr. 11, p. 3).
[119] N.N., 'Kort – Kabinet wijzigt aanpak bolletjesslikkers' (*APB*, 2002, nr. 19, p. 3); F. Kruyer, 'Bolletjesslikkers. Fors meer capaciteit rond drugsproblematiek' (*APB*, 2002, nr. 10, p. 8-10); AB9.
[120] M. Lamboo, 'Hoofd MOT Harald Koppe wil meer aandacht voor "bloedloos" delict. Capaciteit witwassen schiet nog steeds te kort' (*APB*, 2004, nr. 15, p. 8-10).
[121] F. Kruyer, 'Het Schipholteam. Drugscontrole is capaciteitskwestie' (*APB*, 2002, nr. 11, p. 4-6).
[122] Zie bijvoorbeeld: P. Cohen, 'Gastcolumn – Winkeltjes toestaan die cocaïne verkopen' (*APB*, 2002, nr. 6, p. 7).
[123] J. Kaasjager, 'Recht spreken in Nederland anno 2002. Als Jantje Brinkers met de vinger in de dijk' (*RM*, 2002, nr. 8, p. 14-16).
[124] B. van Stokkom & L. Gunther Moor, 'Onoprechte handhaving? Prestatieafspraken, beleidsvrijheid en politie-ethiek' (*PM*, 2004, nr. 2, p. 14-15); M. Elias, 'Interview – Zoveel hoofden, zoveel zinnen' (*PM*, 2002, maart, p. 20-23).
[125] Van Riessen (2007); Redactie, 'Drugsjacht op Schiphol. Aantal koeriers is fors gedaald' (*APB*, 2004, nr. 6, p. 6).
[126] K. Emous, 'Het lerend vermogen van het Schipholteam. Rechercheren tussen de drugskoeriers' (*RM*, 2002, nr. 1, p. 5-7).
[127] E. van der Veen, 'Reportage – Rotte vissen op Schiphol' (*Blauw*, 2008, nr. 21, p. 14-17).

4.1.6 De wal keert het schip

De komst van heroïne maakte zichtbaar waar drugs toe kunnen leiden: gebruikers die het criminele pad op gaan om hun verslaving te bekostigen en drugsscenes waar gebruikers en dealers samenkomen en voor overlast zorgen. Lange tijd is niet echt structureel gereageerd op deze aspecten van het drugsprobleem.[128] Voor zover de politie al kon en mocht optreden, was ze vooral veel tijd en capaciteit kwijt aan het zonder veel nut 'recyclen' van wat wel draaideurcriminelen werden genoemd.

Het beleid ten aanzien van deze groep was verre van effectief, de veiligheid op straat werd er negatief door beïnvloed en de politie pleitte dan ook al jaren voor een steviger aanpak van deze categorie verslaafden.[129] Pas eind jaren negentig kwam er met de speciale veelplegeraanpak een kentering op gang. Misschien leidde strenger straffen niet tot gedragsverbetering; het hielp wel dat deze categorie verslaafden van straat werd gehaald.[130]

Waar de open drugsscenes zoals de Zeedijk en Perron Nul inmiddels verleden tijd waren, bleek het dealen en gebruiken in drugspanden (de zogeheten verhulde of geprivatiseerde drugsscenes) een ander hardnekkig aspect van het drugsprobleem. Met speciale teams of via een projectmatige aanpak werden de ernstigste uitwassen bestreden. Lange tijd was het echter een kwestie van dweilen met de kraan open. Ook hier kwam eind jaren negentig een kentering tot stand: met instrumenten als de *Wet Victoria*, de *Wet Damocles* en de *Wet Victor* konden panden voortaan (tijdelijk) gesloten worden, konden eigenaren gedwongen worden hun pand te onderhouden en konden panden desnoods onteigend worden.

Dat zowel op het gebied van criminele verslaafden als op het gebied van de drugsscenes stevige dwangmaatregelen beschikbaar kwamen, is verrassend. De problemen bestonden immers al heel lang en de politie pleitte al jaren voor een steviger aanpak. De kentering die rond de eeuwwisseling plaatsvond, moet dan ook gezocht worden in de toegenomen aandacht voor veiligheid en het groeiende onbehagen in de maatschappij. Het maatschappelijke klimaat had zich verhard en dat maakte de weg vrij voor steviger maatregelen.[131] Die maatregelen kwamen echter te laat om het vertrouwen van de burgers in de politiek te herstellen: begin deze eeuw brak een nieuwe vorm van populisme door in de Nederlandse politiek.[132]

Ook tegen het drugstoerisme werd – deels om dezelfde redenen als hierboven omschreven, deels om onze buurlanden tegemoet te komen – strenger opgetreden. De samenwerking met de buurlanden werd geïntensiveerd, er kwamen speciale (al dan niet gecombineerde) teams – een doekje voor het bloeden volgens sommigen – en ook de gemeenten droegen hun steentje bij.[133] Desondanks lukte het niet om de overlast die gepaard ging met het drugstoerisme, volledig te weren.[134]

De overlast had voor een belangrijk deel te maken met de aantrekkingskracht van coffeeshops in het grensgebied op gebruikers in landen als België, Frankrijk en Duitsland. Er kwam dan ook beleid om het aantal coffeeshops terug te dringen en de gedoogcriteria strenger te handhaven. Tegelijkertijd groeide in deze periode de aandacht voor de relatie tussen coffeeshops en het criminele milieu. Op

[128] Adviescommissie Drugsbeleid (2009).
[129] F. Kruyer, 'Veiligheid en veelplegers. Bernard Welten: "Three strikes is out"' (*APB*, 2002, nr. 14, p. 6-8).
[130] Van Laar & Van Ooyen-Houben (red.) (2009).
[131] Projectgroep Visie op de Politiefunctie (2005).
[132] Vergelijk: Van Reenen (2016).
[133] AB1.
[134] Van Laar & Van Ooyen-Houben (red.) (2009).

zoek naar een oplossing voor zowel de overlast als de criminele verstrengeling begonnen burgemeesters een pleidooi voor het regelen van de achterdeur. Onder verwijzing naar internationale verdragen probeerde de regering elke discussie over het reguleren van cannabis echter in de kiem te smoren. Ondertussen was in Noord-Amerika een ontwikkeling gaande richting gedogen en reguleren van de hennepteelt en werd in Spanje geëxperimenteerd met *cannabis social clubs*.[135] Waar ons land ooit vooropliep met zijn gedoogbeleid werden we nu links en rechts ingehaald.[136]

Een doorbraak in het Nederlandse drugsbeleid zat er deze periode dan ook niet in. Wel werd geëxperimenteerd met maatregelen om coffeeshops terug te brengen tot waar ze oorspronkelijk voor bedoeld waren: kleinschalige voorzieningen voor de lokale markt. Zo werd getracht drugstoeristen te weren uit coffeeshops. Andere aanpassingen van het beleid hadden betrekking op de aanpak van de georganiseerde hennepteelt (zie verder § 4.5.2) en het testen van cannabis op het THC-gehalte. Veel haalden deze maatregelen echter niet uit: de drugstoeristen bleven komen, de overlast bleef en de teelt en export van nederwiet ging gewoon door.

Waar ons drugsbeleid wel snel en effectief bleek te kunnen worden aangepast, was bij de aanpak van de bolletjesslikkers. Drugshandelaren gebruiken verschillende smokkelmethoden en zoeken daarbij altijd naar het zwakste punt: toen de luchtvracht strenger werd gecontroleerd, werden daarom meer koeriers ingezet. Hoewel de hoeveelheid cocaïne die bolletjesslikkers vervoerden in verhouding tot het totaal dat ons land binnenkomt relatief gering was, maakte de zichtbaarheid van het probleem – het grote aantal aangehouden verdachten dat het strafrechtssysteem dreigde te doen vastlopen en de gruwelijke dood van koeriers bij wie een bolletje in het lichaam knapte – de weg vrij voor stevige maatregelen.[137]

Net als bij de aanpak van verslaafden en drugsscenes keerde ook hier de wal het schip en dat roept de vraag op wat er moet gebeuren voordat we een ander softdrugsbeleid krijgen.[138] Gelet op de criminaliteit die het heeft veroorzaakt en de capaciteit die het vraagt van de politie is daar immers alle reden voor. Bij ongewijzigd beleid blijft het softdrugsbeleid bovendien een bron van Dirty Harry-problemen.

[135] Fijnaut & De Ruyver (2014).
[136] AB14.
[137] AB9.
[138] Zie: Fijnaut & De Ruyver (2014).

4.2 Het interregnum[139]

'Met de Politiewet 1993 zijn er 25 eilanden gevormd en dat kan ik nergens meer uitleggen. (…) Ik zie daarnaast dat regiokorpsen in te veel processen te vaak opnieuw het wiel uitvinden.'

minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties Johan Remkes[140]

De periode 1997-2011 beslaat bijna het hele tijdperk van het regionale politiebestel (1994-2012). Vergeleken met het verbrokkelde bestel van daarvoor met zijn vele grote en kleine korpsen Gemeentepolitie en het in districten opgedeelde Korps Rijkspolitie, was het regionale bestel op zich een hele verbetering.[141] Voor een aantal van de grote problemen waar de politie (met name op bovenregionaal en nationaal niveau) mee werd geconfronteerd bleek het echter een wat halfslachtige oplossing.[142] Terwijl aan de totstandkoming van het regionale bestel decennia aan debat was voorafgegaan, werd na enkele jaren dan ook al werk gemaakt van de weeffouten in de inrichting van de regiokorpsen (§ 4.2.1). Dat het regionale bestel uiteindelijk nog geen twintig jaar heeft bestaan, zegt wat dat betreft genoeg over zijn houdbaarheid.[143]

Sommige weeffouten in het regionale bestel waren structureel van aard. Waar de aanpak van de georganiseerde criminaliteit vroeg om meer specialisatie, vroeg de burger om politie met twee benen in de wijk.[144] Dit resulteerde in een tweedeling in de recherche-organisatie met aan de ene kant druk van onder op de lokale problematiek en aan de andere kant druk van boven op de georganiseerde criminaliteit.[145] De zogeheten middencriminaliteit viel tussen wal en schip: door de decentrale en territoriale oriëntatie van de korpsen was de politie nu eenmaal moeilijk aanspreekbaar op vraagstukken die niet gebiedsgebonden waren.[146] Geconfronteerd met de tekortkomingen van hun korpsen, organiseerden de korpschefs oplossingen variërend van regionale projectteams tot tijdelijke bovenregionale rechercheteams.[147] Een ander probleem betrof de georganiseerde criminaliteit: die kreeg een steeds internationaler karakter.[148] Dat botste met de verbrokkeling van de aanpak: zowel de regionale recherches als de (bovenregionaal ingebedde) kernteams hielden zich immers met deze materie bezig.[149] Omdat er in het regionale bestel onvoldoende mogelijkheden waren om op dit terrein nationale prioriteiten gerealiseerd te krijgen, nam de roep om een landelijke recherche toe (§ 4.2.2).[150]

---

[139] Interregnum is de Latijnse uitdrukking voor een tussenregering. Van Reenen (2016) typeert de periode van de regiokorpsen als een 'interregnum van twintig jaar', een overgangsperiode.
[140] F. Kruyer, 'Politiebestel – Nationale politie voor Remkes onafwendbaar. "Mijn rol was vooral dat ik mocht betalen"' (*Blauw*, 2005, nr. 5, p. 6-8).
[141] J.A. Hulsenbek, 'Decentraal, tenzij: Nu het "tenzij" nog' (*TvdP*, 2002, nr. 1/2, p. 13-14).
[142] Fijnaut (2007).
[143] Van Reenen (2016).
[144] M. Barendse & G.J.A.H. van Gastel, 'Redactioneel – Recherche in balans?!' (*TvdP*, 1998, nr. 1, p. 1).
[145] W.M. van Gemert, 'Trends en ontwikkelingen in de georganiseerde criminaliteit. "Europese misdaadbestrijding"' (*TvdP*, 2000, nr. 7/8, p. 25-30). Zie ook: J. Kaasjager, 'Interview – "Officieren moeten meer de wijk in"' (*Blauw*, 2011, nr. 13, p. 10-13); G.M. van Buuren & W.P.D. van der Schans, 'Touwtje trekken. De regie over de Europese opsporing' (*TvdP*, 2004, nr. 4, p. 16-19).
[146] Heijsman (in: Kop & Tops (red.), 2010); J.A. Hulsenbek, 'Decentraal, tenzij: Nu het "tenzij" nog' (*TvdP*, 2002, nr. 1/2, p. 13-14). Zie ook: A.B. Hoogenboom, 'Uit het karrenspoor 1' (*TvdP*, 2011, nr. 6, p. 24-28).
[147] AB15.
[148] Heijsman (in: Kop & Tops (red.), 2010); W. van Gemert, 'Gastcolumn – 2000: Het begin van de toekomst?' (*Modus*, 2000, nr. 1, p. 2).
[149] J.M. Nelen, 'De recherche in Nederland: regionale en bovenregionale voorzieningen in beeld' (*TvdP*, 2002, nr. 1/2, p. 4-10).
[150] Van Reenen (2016).

Ondertussen brachten de discussie over het tanende gezag van de politie en zorgen over de houdbaarheid van de visie zoals verwoord in *Politie in verandering* (een document uit 1977) de korpschefs ertoe een nieuwe visie op de politiefunctie te ontwikkelen (§ 4.2.3). Wat was, in het licht van de voortwoekerende centralisatie van het politiebestel en de ontwikkelingen in de maatschappij, de plaats en taak van de politie? Met een nieuw visiedocument werd getracht antwoord te geven op de uitdagingen voor de politie in de eenentwintigste eeuw.

Terwijl de korpschefs vooruitkeken, werd met enige weemoed teruggekeken naar de tijd van voor de reorganisatie van 1994.[151] Toen was de wereld nog simpel en duidelijk: het ministerie van Binnenlandse Zaken beheerde de kas, het ministerie van Justitie ontwierp de regels en het OM dopte aan de andere kant van de schutting haar eigen boontjes. In het interregnum werd de politie meer dan in het verleden afgerekend op de prestaties en effecten die op het terrein van de veiligheidszorg werden gerealiseerd.[152] Het idee vatte post dat je met modellen uit het bedrijfsleven ook overheden kon besturen.[153] Sturing op resultaten deed haar intrede (§ 4.2.4) en anders dan vroeger – toen korpschefs allerlei cijfers moesten aanleveren bij de procureurs-generaal (in hun rol van fungerend directeur van politie) – hadden de cijfers nu wel consequenties.[154]

Naast het invoeren van een landelijke recherche vormde de sturing op prestaties een van de wegen waarlangs de politieministers meer grip op de politieorganisatie probeerden te krijgen. Het regionale bestel had geleid tot het ontstaan van zelfstandige koninkrijkjes die zowel op operationeel niveau als op het niveau van de bedrijfsvoering onvoldoende met elkaar samenwerkten. De vraag was of oplossingen gevonden konden worden in het bestaande bestel of dat er radicalere oplossingen nodig waren (§ 4.2.5). Het einde van het regionale bestel kwam in het zicht.

4.2.1 Herstellen van weeffouten

Bij het ontwerp van de *Politiewet 1993* werd het regionale niveau gezien als de schaal waarop evenwicht bestond tussen enerzijds lokale inbedding en anderzijds zelfredzaamheid.[155] Gebiedsgebonden politiezorg vormde de basis voor de inrichting van de regiokorpsen.[156] Met het oog op de lokale inbedding van de politie werden de korpsen – ook qua beheer – sterk decentraal ingericht.[157] Pogingen van de tweede generatie regiochefs om deze decentralisatie te corrigeren, konden rekenen op verzet binnen de regio en zelfs leiden tot een voortijdig vertrek.[158]

Ook was (tegen de zin van het OM, maar dat heeft het wel laten gebeuren) gekozen voor despecialisatie en een eenzijdige organisatie van de korpsen.[159] Op zich viel er wat voor te zeggen

[151] P. Vermaas, 'Onderzoek "Blauwe Bazen" toont improviserende managers zonder routekaart. Gezocht: korpschefs (m/v) met visie' (*APB*, 2003, nr. 20, p. 12-13).
[152] P. Versteegh & J. Wiarda, 'Criminaliteitsanalyse. Brug tussen beleid en praktijk' (*TvdP*, 2000, nr. 9, p. 4-10).
[153] Van Reenen (2016).
[154] AB14.
[155] J.A. Hulsenbek, 'Decentraal, tenzij: Nu het "tenzij" nog' (*TvdP*, 2002, nr. 1/2, p. 13-14); B. van Baarle, 'De ideale recherche wordt regionaal bepaald' (*TvdP*, 1998, nr. 10, p. 42-46).
[156] W. Broer, 'Gastcolumn – Een Europese politievisie is vereist' (*APB*, 2004, nr. 12, p. 7); J. Wilzing, 'Georganiseerde misdaad met nieuw elan aangepakt' (*TvdP*, 2001, nr. 9, p. 34-38).
[157] Van Reenen (2016); J. Koopman, 'Eerste evaluatie Politiewet 1993. Ligt de bijl aan de wortel van het decentraal politiebestel?' (*APB*, 1997, nr. 4, p. 8-9).
[158] M. Elias, 'Interview – Jan Willem Brinkman en de wet tot behoud van ellende. Klaar voor een nieuwe start' (*PM*, 1998, oktober, p. 10-17).
[159] Zie bijvoorbeeld: Van Reenen (2016); Fijnaut (2007); E. van der Veen, 'De wet BOB is haar doel voorbijgeschoten' (*RM*, 2003, nr. 1, p. 7-8); J.A. Blaauw, 'Gastcolumn – Recherche 2000' (*TvdP*, 1998, nr. 10, p.

om, in reactie op de stijging van de criminaliteit, opsporing een integraal onderdeel van het gewone politiewerk te maken.[160] De ontwikkelingen in de regio's waren daardoor echter wel gefocust op versterking van die lokale functie met als ankerpunten wijkagenten, wijkrechercheurs en inbedding van de recherchefunctie in de algemene politiezorg.[161] De leer van het 'eenheidsvakmanschap' – iedereen moet alles kunnen – die sinds de jaren tachtig opgeld deed, leidde tot uitholling van de recherche.[162] Een uitholling die versterkt werd door de verplichte *job rotation*, het beperkte loopbaanperspectief binnen de opsporing en het gebrek aan financiële aantrekkingskracht van het werk bij de recherche.[163] Het netto resultaat was een domme politie.[164]

Om tot een betere kwaliteit van het rechercheproduct te komen en omdat bleek dat bepaalde vormen van criminaliteit bleven liggen, werden in sommige regio's al snel maatregelen genomen.[165] Recherchetaken werden weer gecentraliseerd, specialistische afdelingen niet verder uitgekleed dan wel opnieuw opgetuigd en er werden weer investeringen gedaan in het opleiden en begeleiden van mensen die verantwoordelijk waren voor de uitgebreidere rechercheonderzoeken.[166] In een aantal regio's werd zelfs begonnen met eigen (recherche)opleidingen om het kennisniveau op te krikken.[167] Dat laatste lag overigens niet alleen aan het enorme capaciteitsprobleem bij de Rechercheschool.[168] Het had ook te maken met het ontbreken van eenduidige kwaliteits- en functie-eisen voor recherchefuncties, de grote diversiteit aan functies en functionarissen die zich binnen de autonome korpsen met opsporing bezighielden en het vermeende gebrek aan aansluiting van de opleidingen op de praktijk.[169]

Een andere weeffout waar al snel aan gesleuteld zou worden, was de positie van het Korps Landelijke Politiediensten (KLPD). Krachtens de Politiewet 1993 viel deze onder het ministerie van Justitie en daarmee was een dualisme tussen de regiokorpsen en het KLPD gecreëerd.[170] Naar aanleiding van de eerste evaluatie van de *Politiewet 1993* werd in 1999 voorgesteld het beheer van het KLPD over te dragen aan het ministerie van Binnenlandse Zaken.[171] Vanwege het ingrijpende karakter van de

21); M. Verbeek. T. Peer & F. Sybrandi, 'De bevoegd gezag monitor. Hoe oordelen burgemeesters en officieren van justitie over de politie?' (*APB*, 1998, nr. 3, p. 16-19); AB1.

[160] W.M. van Gemert, 'Trends en ontwikkelingen in de georganiseerde criminaliteit. "Europese misdaadbestrijding"' (*TvdP*, 2000, nr. 7/8, p. 25-30).

[161] Zie bijvoorbeeld: B. van Baarle, 'De ideale recherche wordt regionaal bepaald' (*TvdP*, 1998, nr. 10, p. 42-46).

[162] J.A. Blaauw, 'Gastcolumn – Recherche 2000' (*TvdP*, 1998, nr. 10, p. 21). Zie ook: AB1.

[163] Kruissink et al. (1998); J.A. Blaauw, 'Gastcolumn – Recherche 2000' (*TvdP*, 1998, nr. 10, p. 21).

[164] AB1.

[165] Zie bijvoorbeeld: Boin et al. (2003); H. Beurskens, 'Nieuwe recherchechef politie Midden en West Brabant Teun Visscher: "Opsporingsketen begint bij surveillant op straat"' (*RM*, 2001, nr. 0, p. 12-13); AB16.

[166] De Poot et al. (2004); H. Schaafsma, 'Korpschefs van de Board Opsporing van de Raad van Hoofdcommissarissen spreken zich uit. Spelverdelers in de opsporing' (*RM*, 2005, nr. 4, p. 6-9); H. Schaafsma, 'Interview – "Niet van deze tijd"' (*RM*, 2005, nr. 3, p. 19-21); E. Joosten & P. Polman, 'Rechercheontwikkeling. Gevolgen van de politiereorganisatie' (*Modus*, 1997, nr. 2, p. 7-9); AB12; AB17.

[167] Kruissink et al. (1998).

[168] J.H. Pols, 'Boekbespreking – De organisatie van de recherchefunctie' (*Modus*, 1998, nr. 4, p. 38); A.M. Rutting, 'De Rechercheschool verandert… Ontwikkelingen binnen het politieonderwijs' (*Modus*, 1998, nr. 4, p. 4-6); AB2; AB6.

[169] Kruissink et al. (1998); A.M. Rutting, 'De Rechercheschool verandert…Ontwikkelingen binnen het politieonderwijs' (*Modus*, 1998, nr. 4, p. 4-6).

[170] Vergelijk: Smeets (2007).

[171] N.N., 'Overgang KLPD uitgesteld' (*APB*, 1999, nr. 1, p. 3); S. Dessens, 'Rechtshandhaving in andere handen. Nieuwe DG: Justitie kern van de overheidstaken' (*Modus*, 1999, nr. 6, p. 3). Zie ook: B. van Baarle, 'De ideale recherche wordt regionaal bepaald' (*TvdP*, 1998, nr. 10, p. 42-46).

beheersoverdracht drong de Tweede Kamer aan op uitstel, maar een jaar later werd het KLPD alsnog een agentschap van het ministerie van Binnenlandse Zaken.[172]

Daarnaast volgde een paar jaar later het project Versterking Samenwerking KLPD-regio's.[173] Dit project leverde een aantal verbeterpunten op waardoor het politiewerk van de regio's en het KLPD beter op elkaar zouden moeten aansluiten. Tot slot zou het KLPD zich nadrukkelijker richten op delicten waar haar bijzondere expertise of branchekennis noodzakelijk was en niet meer op delicten die onder de reguliere verantwoordelijkheid van de regiopolitie vielen. Gaandeweg ontwikkelde het KLPD zich daarmee tot een expertisekorps met dieptespecialisatie als de toegevoegde waarde voor de Nederlandse politie.[174] Met die expertise ondersteunde het KLPD de regiokorpsen en voerde het zelfstandig specifieke taken uit.[175] Door de jaren zou het KLPD op die manier steeds meer (inter)nationale taken oppakken.[176] Zo leidde een evaluatie van het undercoverwerk ertoe dat infiltratie onder de verantwoordelijkheid van het KLPD werd gebracht.[177]

4.2.2 Lacunes op bovenregionaal en nationaal niveau

De uitholling van de recherchefunctie bleef niet zonder consequenties. Naar aanleiding van signalen dat regio's over onvoldoende (specialistische) recherchedeskundigheid zouden beschikken, deed het WODC in 1998 onderzoek naar de organisatie van de recherchefunctie.[178] Op basis van interviews met leidinggevenden (korpschefs, plaatsvervangend korpschefs, regionale recherchechefs en/of districtelijke recherchechefs) werd geconcludeerd dat in elk korps zowel op regionaal, districtelijk als basisniveau aan de randvoorwaarden was voldaan om het recherchewerk op tal van terreinen te kunnen vervullen.[179]

Met als kanttekeningen dat de slager (lees: de geïnterviewden) hier zijn eigen vlees keurde en dat over de kwaliteit van het recherchewerk geen uitspraak gedaan kon worden, nuanceerden de onderzoekers deze conclusie.[180] Terecht, want uit andere onderzoeken bleek dat de regionale recherches moeite hadden om adequaat op te treden bij zwaardere vormen van criminaliteit.[181] Daarnaast illustreerde de opkomst van (project)teams die zich richtten op specifieke vormen van criminaliteit waar de districten en regio's zelf niet aan toekwamen (bijvoorbeeld seriematige inbraken of overvallen) dat er toch weer hulpconstructen nodig waren.[182]

Een voorbeeld van een dergelijk hulpconstruct was de unit middencriminaliteit die rond de eeuwwisseling in de regio Rotterdam-Rijnmond werd opgericht. Een unit die, hoewel de districten daar capaciteit voor leverden, werd ondergebracht bij de regionale recherchedienst.[183] Een ander

[172] R.G.C. Bik & H.P.S. Bakker, 'Het KLPD: dienstbaar specialisme-knooppunt' (*TvdP*, 2009, nr. 1, p. 7-10); P. Brouwer & H. Bouwmans, 'De dwingende hand van de ministers' (*APB*, 2005, nr. 7, p. 12-13); AB18.
[173] N.N., 'Kort – Samenwerking KLPD en regio's' (*APB*, 2004, nr. 23, p. 9).
[174] F. Kruyer, 'Interview – "We willen het expertisekorps zijn"' (*Blauw*, 2007, nr. 8, p. 10-13).
[175] R.G.C. Bik & H.P.S. Bakker, 'Het KLPD: dienstbaar specialisme-knooppunt' (*TvdP*, 2009, nr. 1, p. 7-10).
[176] F. Kruyer, 'Interview – "We willen het expertisekorps zijn"' (*Blauw*, 2007, nr. 8, p. 10-13).
[177] Aalbersberg (in: Kop & Tops (red.), 2010).
[178] Fijnaut (2007); Kruissink et al. (1998).
[179] Kruissink et al. (1998); M. Kruissink, 'Recherchefunctie in de regio's. WODC weerlegt signalen over verdwenen deskundigheid' (*APB*, 1998, nr. 15, p. 18-19).
[180] Idem; J.H. Pols, 'Boekbespreking – De organisatie van de recherchefunctie' (*Modus*, 1998, nr. 4, p. 38).
[181] C. Fijnaut, 'Van een recherchecomplex naar een complexe recherche' (*TvdP*, 1998, nr. 10, p. 4-9).
[182] Nelen (in: Muller et al. (red.), 2010 en 'De recherche in Nederland: regionale en bovenregionale voorzieningen in beeld' (*TvdP*, 2002, nr. 1/2, p. 4-10); Kruissink et al. (1998).
[183] AB10; AB12.

voorbeeld was te vinden in Brabant Zuid-Oost: daar bestonden geen districten en werd een gezamenlijke recherche opgericht (een verplichte samenwerking van de territoriale afdelingen) die zich richtte op de middencriminaliteit.[184]

Aangezien de regio's moeite genoeg hadden om de gangbare criminaliteit aan te pakken, was de aanpak van misdaad die om specifieke deskundigheid vroeg helemaal een probleem.[185] Om toch in de gewenste deskundigheid (kwalitatief en kwantitatief) te kunnen voorzien, werden samenwerkingsverbanden tussen regio's opgezet.[186] Zo werkten korpsen vaak samen als het ging om relatief dure en/of gespecialiseerde voorzieningen als observatieteams, arrestatieteams en verhoorstudio's.[187] Ook werden met geld uit Den Haag voorzieningen opgezet als de interregionale fraudeteams (zie § 4.4.3), de Unit Synthetische Drugs (zie § 4.5.1), de Unit Mensensmokkel en een team dat radicaal dierenrechtenactivisme aanpakte.[188]

Problematischer was dat er werk bleef liggen tussen de regio's en de kernteams.[189] De kernteams concentreerden zich op opsporingsonderzoek naar georganiseerde en organisatiecriminaliteit met een internationaal karakter.[190] Werk dat bleef liggen betrof die criminaliteit waar regio's slechts incidenteel door werden geraakt (het middenveld tussen georganiseerde criminaliteit en de misdaad van alledag) zoals overvallen op geldtransporten en serie-inbraken.[191] Werk waar de regio's afzonderlijk niet aan toekwamen of die hun capaciteit te boven ging.[192]

Dit 'gat in de opsporing' vloeide volgens de Utrechtse korpschef Vogelzang voort uit de 'druk vanuit het resultaat': korpsen werden afgerekend op de resultaten die ze in de eigen regio behaalden (zie ook § 4.2.4).[193] In reactie op dit probleem en op kritiek van de Algemene Rekenkamer op de gehele rechercheketen, besloot de Raad van Hoofdcommissarissen (RHC) in 1998 om semipermanente bovenregionale rechercheteams (BRT's) op te richten.[194] Elk BRT zou komen te bestaan uit rechercheurs uit drie of meer korpsen en worden ondergebracht bij een zogeheten adoptiekorps.[195]

[184] AB15.
[185] Boin et al. (2003).
[186] Kruissink et al. (1998); B. van Baarle, 'De ideale recherche wordt regionaal bepaald' (*TvdP*, 1998, nr. 10, p. 42-46); P. Vogelzang & M. Jacobs, 'Meer boeven vangen en vervolgen. Doel en resultaat van het ABRIO-programma' (*TvdP*, 1998, nr. 10, p. 17-19).
[187] J.H. Pols, 'Boekbespreking – De organisatie van de recherchefunctie' (*Modus*, 1998, nr. 4, p. 38).
[188] J. van der Wegen, 'Veel te visionair – Financieel rechercheren afhankelijk van cultuuromslag bij politie' (*RM*, 2003, nr. 6, p. 32-33); AB3.
[189] Boin et al. (2003).
[190] J. Wilzing, 'Georganiseerde misdaad met nieuw elan aangepakt' (*TvdP*, 2001, nr. 9, p. 34-38).
[191] H. Schaafsma, 'Interview – "Niet van deze tijd"' (*RM*, 2005, nr. 3, p. 19-21); P. Vermaas, 'Bovenregionale rechercheteams. Samen opsporen krijgt eindelijk vorm' (*APB*, 2001, nr. 22, p. 10-11); W.J. Deetman, 'Alle recherche vindt zijn oorsprong in de wijk' (*TvdP*, 1998, nr. 10, p. 36-37); J.A. Blaauw, 'Gastcolumn – Recherche 2000' (*TvdP*, 1998, nr. 10, p. 21); AB19.
[192] AB3; AB17.
[193] J.B.A. de Wit & J.H. Posthumus, 'Registratie van rechercheonderzoeken. Nieuwe landelijke verwijsindex biedt meer mogelijkheden' (*APB*, 1999, nr. 3, p. 12-14); B. van Baarle, 'De ideale recherche wordt regionaal bepaald' (*TvdP*, 1998, nr. 10, p. 42-46); AB12.
[194] J.M. Nelen, 'De recherche in Nederland: regionale en bovenregionale voorzieningen in beeld' (*TvdP*, 2002, nr. 1/2, p. 4-10); P. Vermaas, 'Bovenregionale rechercheteams. Samen opsporen krijgt eindelijk vorm' (*APB*, 2001, nr. 22, p. 10-11); AB19. Zie ook: F. Kruyer, 'Informatieuitwisseling dient verbeterd. Het antwoord op de middencriminaliteit' (*APB*, 2003, nr. 4, p. 6-8).
[195] J. Maas, 'Nationale en bovenregionale recherche geen eilanden binnen politie. "Je moet elkaar bij de koffie tegenkomen"' (*RM*, 2003, nr. 2, p. 12-13).

De BRT's kwamen maar moeizaam van de grond.[196] In 2000 constateerde de Overleggroep Bovenregionale Organisatie van de Politie (commissie-Brinkman) dan ook dat de korpsen (terwijl ze daar wel geld voor hadden gekregen) nalatig waren in het leveren van de afgesproken capaciteit.[197] Vanwege deze en andere problemen in de opsporing pleitte Cyrille Fijnaut een jaar later voor een landelijk georganiseerde recherche.[198] Hij beschouwde dit als 'een versnelling van de wat sluipende beheersmatige, infrastructurele en operationele eenmaking van de politie'.

Hoofdcommissaris Jan Wilzing, portefeuillehouder georganiseerde criminaliteit in de RHC, zat op eenzelfde lijn en pleitte voor zowel een doorontwikkeling van het kernteamconcept tot een landelijke eenheid, de Nationale Recherche Eenheid (NRE), als voor vergroting van de capaciteit van de kernteams (op dat moment 1 procent van de totale politiesterkte).[199] Ook procureur-generaal Joost Hulsenbek mengde zich in de discussie: die zag, gelet op de beperkingen van de bovenregionaal georganiseerde kernteams, wel heil in landelijke recherchecapaciteit die aangestuurd zou worden door het Landelijk Parket.[200] Behalve dat zowel de regionale recherches als de kernteams op georganiseerde criminaliteit rechercheerden, bleek het door de regionale inbedding van de kernteams lastig om nationale prioriteiten op de agenda te krijgen.

Tegelijkertijd onderstreepte de groeiende justitiële en politiële samenwerking op Europees niveau de trend van schaalvergroting en mondialisering.[201] Er ontstond discussie over de aanpak van de grensoverschrijdende criminaliteit, waardoor er extra vraagtekens werden gezet bij de regionale inbedding van de organisatie van de recherche.[202] Toen het KLPD begin deze eeuw bezig was met een project om een divisie recherche in te richten, zagen tegenstanders van bestelwijzigingen dat dan ook gelijk als een bedreiging.[203]

Een vertrouwelijk rapport van de Projectgroep Opsporing onder voorzitterschap van de Amsterdamse commissaris Joop van Riessen zou onbedoeld de doorslag geven in de discussie.[204] Deze projectgroep was door de RHC gevraagd advies uit te brengen over de verbetering van de opsporing en nam daarbij de aanpak van de gehele criminaliteit in beschouwing.[205] In het rapport, getiteld *Misdaad laat zich tegenhouden*, behandelde de projectgroep de noodzaak van de landelijke

[196] Fijnaut (2007); J.H. van den Heuvel, 'Gastcolumn' (*Modus*, 2000, nr. 5/6, p. 2).
[197] P. Vermaas, 'Bovenregionale rechercheteams. Samen opsporen krijgt eindelijk vorm' (*APB*, 2001, nr. 22, p. 10-11); AB17.
[198] C. Fijnaut, 'Waar draait het vanouds om in de politiediscussie? Een eenvoudige bespiegeling over een complex vraagstuk' (*APB*, 2001, nr. 23, p. 14-17).
[199] J. Wilzing, 'Georganiseerde misdaad met nieuw elan aangepakt' (*TvdP*, 2001, nr. 9, p. 34-38).
[200] N.N., 'Er is een gigantische herwaardering van de recherche gaande' (*RM*, 2003, nr. 2, p. 7-8); J.A. Hulsenbek, 'Decentraal, tenzij: Nu het "tenzij" nog' (*TvdP*, 2002, nr. 1/2, p. 13-14); N.N., 'Er is een gigantische herwaardering van de recherche gaande' (*RM*, 2003, nr. 2, p. 7-8).
[201] W. van Gemert, 'Gastcolumn – 2000: Het begin van de toekomst?' (*Modus*, 2000, nr. 1, p. 2). Zie ook: A. van der Heijden, 'Boekbespreking – Heimelijke opsporing in de Europese Unie' (*Modus*, 2001, nr. 2, p. 56-57).
[202] H. Schaafsma, 'Je moet nooit te orthodox zijn' (*RM*, 2003, nr. 7, p. 7-9); J.H. van de Heuvel, 'Gastcolumn' (*Modus*, 2000, nr. 5/6, p. 2). Zie ook: J. Koopman, 'Plaatsvervangend korpschef Joop van Riessen: "Zorg dat criminelen zich onveilig voelen"' (*RM*, 2002, nr. 2, p. 10-11).
[203] AB18.
[204] J. Maas, 'Nationale en bovenregionale recherche geen eilanden binnen politie. "Je moet elkaar bij de koffie tegenkomen"' (RM, 2003, nr. 2, p. 12-13); N.N., 'Achter het nieuws – Landelijke driehoek gaar recherche leiden. Geen landelijke recherche' (*PM*, 2002, maart, p. 4); J. Koopman, 'Kamerlid Jo Horn pleit nu toch voor supercops. "In de aansturing is een hoop te verbeteren"' (*RM*, 2002, nr. 1, p. 12-13).
[205] Redactie, 'Commissie slaat alarm over opsporing. Hoofdcommissarissen willen recherche verbeteren' (*APB*, 2001, nr. 21, p. 10); AB20.

regie op de opsporing en de oprichting van een landelijke recherche.[206] Voordat dit advies besproken kon worden in de RHC lekte het uit.[207]

Mede omdat er al jaren de nodige kritiek was op de effectiviteit van de recherche en het OM er geen geheim van maakte dat het meer grip wilde hebben op de opsporing, stemde het kabinet-Kok II in met de vorming van een landelijke recherche.[208] Het kabinet overwoog om de kernteams en het landelijk rechercheteam de landelijke capaciteit te laten vormen voor de bestrijding van de zware, georganiseerde criminaliteit die een (inter)nationale aanpak vereiste en vaste bovenregionale teams (BRT's) op te richten voor zware onderzoeken die de regio's te boven gingen.[209]

De RHC en het Korpsbeheerdersberaad (Kbb) hadden bedenkingen bij deze plannen.[210] Zo was een ruime meerderheid van de RHC tegen een nationale recherche.[211] Zij vonden het verstandiger om het beheer van de kernteams gemeenschappelijk met de politieregio's te blijven organiseren, want dat zou voor meer commitment zorgen.[212] De korpschefs wilden voorkomen dat de landelijke recherche los zou komen te staan van de regio's: ze wilden wel sturing op landelijk niveau, maar wilden de capaciteit en uitvoering vooral in de regio's laten.[213] In reactie op deze tegenstand liet het kabinet de band tussen de korpsen en de kernteams intact: er zou een gedeconcentreerde landelijke recherche komen die net als de kernteams zou worden beheerd door een van de regio's in het betreffende gebied.[214] Wel kreeg het OM meer zeggenschap over de landelijke en bovenregionale opsporing: een landelijke 'dubbele driehoek' (twee leden van het OM, twee korpsbeheerders en twee korpschefs) onder voorzitterschap van het OM, zou de kernteams moeten gaan aansturen.[215]

De kabinetsplannen werden gepresenteerd in de nota *Landelijke en bovenregionale recherche* (2002) en ter uitvoering werd een projectorganisatie ingericht.[216] Projectleider werd hoofdcommissaris Jan Wilzing, met als uitvoerend projectleider commissaris Henk Jansen.[217] Een van de doelen van het project was het inrichten van sturing op landelijke en bovenregionale problemen. Dat was in het regionale bestel namelijk nog wel een probleem en maakte dat sommige tegenstanders van landelijke recherche alsnog overstag gingen.[218]

---

[206] Zie ook: Boin et al. (2003); AB20.
[207] J. Koopman, 'Kamerlid Jo Horn pleit nu toch voor supercops. "In de aansturing is een hoop te verbeteren"' (*RM*, 2002, nr. 1, p. 12-13); AB20.
[208] AB20. Vergelijk: J.A. Hulsenbek, 'Decentraal, tenzij: Nu het "tenzij" nog' (*TvdP*, 2002, nr. 1/2, p. 13-14).
[209] Tweede Kamer, vergaderjaar 2001-2002, Kamerstuk 28250 nr. 2; J. Wilzing, 'Hoofdredactie – Van de kant…' (*RM*, 2003, nr. 1, p. 2).
[210] H. Smits, 'Interview – "Een landelijke eenheid in Driebergen mist slagkracht"' (*RM*, 2002, nr. 6, p. 12-14); H. Smits, 'Interview – Boeven vangen, daar zit de burger op te wachten' (*RM*, 2002, nr. 4, p. 24-25); J. Koopman, 'Kamerlid Jo Horn pleit nu toch voor supercops. "In de aansturing is een hoop te verbeteren"' (*RM*, 2002, nr. 1, p. 12-13).
[211] Van Riessen (2007); AB18; AB20. Zie ook: Redactie, 'Recherche' (*APB*, 2002, nr. 13, p. 3).
[212] C. Fijnaut, 'Van een recherchecomplex naar een complexe recherche' (*TvdP*, 1998, nr. 10, p. 4-9).
[213] E. van der Veen, 'Voorzitter van de Board Opsporing Eppo van Hoorn: "Meer delegeren, minder bureaucratie"' (*RM*, 2002, nr. 3, p. 12-14).
[214] J. Koopman, 'Plaatsvervangend korpschef Joop van Riessen: "Zorg dat criminelen zich onveilig voelen"' (*RM*, 2002, nr. 2, p. 10-11); B. van Baarle, 'De ideale recherche wordt regionaal bepaald' (*TvdP*, 1998, nr. 10, p. 42-46); AB12; AB18.
[215] J. Koopman, 'Plaatsvervangend korpschef Joop van Riessen: "Zorg dat criminelen zich onveilig voelen"' (*RM*, 2002, nr. 2, p. 10-11).
[216] N.N., 'Fundament gelegd voor landelijke en bovenregionale recherche' (*RM*, 2002, nr. 3, p. 5).
[217] AB3; AB12; AB19.
[218] E. van der Veen, 'Voorzitter van de Board Opsporing Eppo van Hoorn: "Meer delegeren, minder bureaucratie"' (*RM*, 2002, nr. 3, p. 12-14); J. Koopman, 'Kamerlid Jo Horn pleit nu toch voor supercops. "In de aansturing is een hoop te verbeteren"' (*RM*, 2002, nr. 1, p. 12-13); N.N., 'Achter het nieuws – "Jo Horn is nu voor"' (*PM*, 2002, maart, p. 4).

Om landelijke sturing te bereiken werd ingezet op het implementeren van informatiegestuurde opsporing (zie § 4.3.2).[219] Een basis hiervoor was een paar jaar daarvoor gelegd toen bij het KLPD het Informatie Knooppunt Politie (IKP, later omgedoopt tot Nationaal Informatie Knooppunt, NIK) werd opgericht.[220] Het project Landelijke en Bovenregionale Recherche leidde tot extra focus op de informatiehuishouding en -uitwisseling.[221] Het deelproject Bovenregionale en Landelijke Informatiehuishouding werd opgestart en daarmee kwam een gezamenlijke informatiehuishouding en projectvoorbereiding dichterbij.[222] Dat was ook wel nodig, want de inzet van de BRT's werd bepaald op basis van de informatie die werd aangeleverd; een korps dat geen informatie deelde, sneed zichzelf dus in de vingers.[223] Niettemin verliep het op de rit krijgen van de informatiehuishouding niet zonder slag of stoot.[224] Korpsen werkten met verschillende systemen, leverden niet altijd informatie aan, hanteerden verschillende definities en dan was er nog de regeling van autorisaties om toegang te krijgen tot politiesystemen.[225] Een en ander maakte het lastig voor het IKP om de criminaliteit te inventariseren en patronen te ontdekken.[226]

Enkele maanden na het verschijnen van de nota *Landelijke en bovenregionale recherche* (2002) trad het kabinet-Balkenende I aan en werd besloten tot een andere koers: er zou een nationaal georganiseerde recherche komen.[227] In zijn veiligheidsplan *Naar een veiliger samenleving* bevestigde het kabinet dit voornemen.[228] Er was net een kritische evaluatie van het functioneren van de kernteams verschenen en het voornemen was nu om de Nationale Recherche (NR) onder te brengen bij het KLPD, maar gedeconcentreerd te huisvesten.[229] Ze zou gevormd worden uit de bestaande zes kernteams, het Landelijk Rechercheteam, de Unit Synthetische Drugs (zie § 4.5.3), de xtc-teams

[219] J. Budding, 'Informatiegestuurde opsporing van start. Probleemgericht opsporen' (*RM*, 2002, nr. 4, p. 10-11).
[220] R.G.C. Bik & H.P.S. Bakker, 'Het KLPD: dienstbaar specialisme-knooppunt' (*TvdP*, 2009, nr. 1, p. 7-10); J. Pattijn, 'Geen woorden maar daden! Resultaten van informatiehuishoudingsproject implementeren' (*TvdP*, 2002, nr. 1/2, p. 25-34); P. Vermaas, 'Bovenregionale rechercheteams. Samen opsporen krijgt eindelijk vorm' (*APB*, 2001, nr. 22, p. 10-11).
[221] H. Schaafsma, 'Korpschefs van de Board Opsporing van de Raad van Hoofdcommissarissen spreken zich uit. Spelverdelers in de opsporing' (*RM*, 2005, nr. 4, p. 6-9); J. van der Wegen, 'Soms wat minder van de polder' (*RM*, 2003, nr. 10, p. 7-9); H. Schaafsma, 'Je moet nooit te orthodox zijn' (*RM*, 2003, nr. 7, p. 7-9).
[222] H. Vogelsang, 'Het opsporen makkelijker maken' (*RM*, 2003, nr. 9, p. 7-8).
[223] AB3.
[224] J. Maas, 'Nationale en bovenregionale recherche geen eilanden binnen politie. "Je moet elkaar bij de koffie tegenkomen"' (*RM*, 2003, nr. 2, p. 12-13).
[225] J. Kaasjager, 'Nieuws – Bovenregionale Recherche succesvol' (*Blauw*, 2007, nr. 20, p. 4); F. Kruyer, 'Informatiewisseling dient verbeterd. Het antwoord op de middencriminaliteit' (*APB*, 2003, nr. 4, p. 6-8); E. van der Veen, 'Voorzitter van de Board Opsporing Eppo van Hoorn: "Meer delegeren, minder bureaucratie"' (*RM*, 2002, nr. 3, p. 12-14).
[226] R. Jans, 'Nieuwe structuur recherche krijgt vorm. De meeste aandacht gaat uit naar informatiegestuurde opsporing' (*APB*, 2003, nr. 9, p. 8-9).
[227] J. Wilzing, 'Hoofdredactie – Van de kant…' (*RM*, 2003, nr. 1, p. 2); J. Maas, 'Nationale en bovenregionale recherche geen eilanden binnen politie. "Je moet elkaar bij de koffie tegenkomen"' (*RM*, 2003, nr. 2, p. 12-13); H. Smits, 'Interview – "Een landelijke eenheid in Driebergen mist slagkracht"' (*RM*, 2002, nr. 6, p. 12-14); J. van Schie, 'Kanttekeningen bij Strategisch Akkoord. Korpsbeheerders kritisch over landelijke recherche' (*APB*, 2002, nr. 15, p. 4-5); AB18.
[228] Redactie, 'Demissionair kabinet lanceert nationaal plan. Naar een veiliger samenleving' (*APB*, 2002, nr. 21, p. 4-6).
[229] Klerks et al. (2002); Redactie, 'Nationale recherche van start. Het OM stuurt rechtstreeks aan' (*APB*, 2003, nr. 14, p. 6), 'De grootste bedreiging voor de kernteams' (*APB*, 2003, nr. 2, p. 14) en 'Nationale recherche. Zomer 2013 operationeel' (*APB*, 2002, nr. 24, p. 6); J. Spruijt, 'Een landelijke recherche gaat niet ver genoeg. Een pleidooi voor één Nederlandse politie' (*APB*, 2003, nr. 2, p. 12-14); J. van der Wegen, 'Nationale recherche en BRT/IFT's aan het werk. Voorzichtige start' (*RM*, 2003, nr. 6, p. 12-13); J. Wilzing, 'Hoofdredactie – Van de kant…' (*RM*, 2003, nr. 1, p. 2).

(idem) en de Unit Mensensmokkel. De capaciteit die de korpsen hadden geleverd aan de kernteams raakten ze op dat moment kwijt en dat ging niet van harte: vooral de beheerkorpsen hadden het gevoel dat hun kind werd afgepakt.[230]

De nieuwe koers werd enkele maanden later bevestigd door het kabinet-Balkenende II.[231] De NR zou rechtstreeks aangestuurd worden door het Landelijk Parket van het OM en de BRT's door het zogeheten Bovenregionaal Recherche Overleg (BRO).[232] De BRT's hadden geen eigen informatieorganisatie en werkten dus op basis van de informatie die de regio's aanleverden.[233] De betrokken recherchechefs overlegden dan ook met de BRT-chef in hun regio over welke problemen zij graag door de BRT's aangepakt zagen. Eerder al waren de zogeheten Interregionale Fraudeteams (IFT's, zie § 4.4.3) toegevoegd aan de BRT's. In een uit 1999 daterende tussenevaluatie was namelijk vastgesteld dat hun bestuurlijke inbedding te wensen overliet.[234]

Nu de NR een andere inbedding kreeg dan de BRT's werd het oorspronkelijke project Landelijke en Bovenregionale Recherche gesplitst in een project BRT/IFT (onder leiding van het duo Wilzing/Jansen) en een project NR (onder leiding van commissaris Wil van Gemert met commissaris Joop van Riessen als adviseur).[235] De korpschef van het KLPD, waar de NR beheersmatig onder zou komen te vallen, kreeg de verantwoordelijkheid voor het project NR.[236]

Er werd een projectorganisatie opgezet en op het moment dat de NR helemaal zou 'staan', zou het een capaciteit van 850 medewerkers hebben.[237] Het eerste hoofd van de NR werd commissaris Johan van Kastel, de man die de aanzet had gegeven tot de IRT-affaire.[238] De NR kreeg als belangrijkste taak de bestrijding van zware en georganiseerde misdaad met een landelijk of internationaal karakter.[239] Daarnaast zou de NR rechtshulpverzoeken gaan afhandelen; capaciteit leveren voor de joint teams met buitenlandse opsporingsdiensten (zie § 4.4.4.8) en voor onderzoeken op verzoek van Europol en Eurojust.[240] Tot slot vervulde de NR een expertisefunctie op een aantal gebieden, waaronder de bestrijding van de productie van synthetische drugs.[241]

---

[230] AB21; AB22.
[231] N.N., 'Kort – Regeerakkoord: 350 miljoen extra' (*APB*, 2003, nr. 11, p. 3).
[232] Muller (in: Muller et al. (red.), 2010); Redactie, 'Nationale recherche van start. Het *APB* stuurt rechtstreeks aan' (*APB*, 2003, nr. 14, p. 6); H. Vogelsang, 'Het opsporen makkelijker maken' (*RM*, 2003, nr. 9, p. 7-8); J. van der Wegen, 'Nationale recherche en BRT/IFT's aan het werk. Voorzichtige start' (RM, 2003, nr. 6, p. 12-13).
[233] AB17; AB23.
[234] J. Maas, 'Nationale en bovenregionale recherche geen eilanden binnen politie. "Je moet elkaar bij de koffie tegenkomen"' (*RM*, 2003, nr. 2, p. 12-13); J.M. Nelen, 'De recherche in Nederland: regionale en bovenregionale voorzieningen in beeld' (*TvdP*, 2002, nr. 1/2, p. 4-10).
[235] J. Wilzing, 'Hoofdredactie – Van de kant…' (*RM*, 2003, nr. 1, p. 2); J. Maas, 'Nationale en bovenregionale recherche geen eilanden binnen politie. "Je moet elkaar bij de koffie tegenkomen"' (*RM*, 2003, nr. 2, p. 12-13); AB12; AB18; AB19; AB20.
[236] J. Maas, 'Nationale en bovenregionale recherche geen eilanden binnen politie. "Je moet elkaar bij de koffie tegenkomen"' (*RM*, 2003, nr. 2, p. 12-13); AB3; AB18; AB19.
[237] K. van Es, 'Jan van Kastel is terug. "We moeten niet vastlopen in de tunnel van geheime opsporing"' (*APB*, 2003, nr. 18, p. 4-5).
[238] N.N., 'Van Kastel voorgedragen als diensthoofd' (*APB*, 2003, nr. 14, p. 6); J. van der Wegen, 'Nationale recherche en BRT/IFT's aan het werk. Voorzichtige start' (*RM*, 2003, nr. 6, p. 12-13).
[239] R.G.C. Bik & H.P.S. Bakker, 'Het KLPD: dienstbaar specialisme-knooppunt' (*TvdP*, 2009, nr. 1, p. 7-10); M. van der Linden, 'Bovenregionale en Nationale Recherche succesvol. Meer daadkracht, effectiever en flexibeler' (*APB*, 2004, nr. 4, p. 12-13); J. Maas, 'Nationale en bovenregionale recherche geen eilanden binnen politie. "Je moet elkaar bij de koffie tegenkomen"' (*RM*, 2003, nr. 2, p. 12-13).
[240] Redactie, 'Nationale recherche van start. Het OM stuurt rechtstreeks aan' (*APB*, 2003, nr. 14, p. 6).
[241] M. van der Linden, 'Bovenregionale en Nationale Recherche succesvol. Meer daadkracht, effectiever en flexibeler' (*APB*, 2004, nr. 4, p. 12-13).

De zes vaste bovenregionale rechercheteams (BRT's) die er moesten komen (in 2008 werd een zevende BR opgericht: de BR Midden-Nederland), waren bedoeld voor de bestrijding van de criminaliteit die in meerdere regio's voorkwam – de zogeheten middencriminaliteit.[242] Vanwege de internationale dimensie van de criminaliteit kon het echter ook voorkomen dat een BRT in een onderzoek naar de ruilhandel in wapens en pillen belandde.[243] De BRT's werden geacht om relatief korte projectmatige onderzoeken te doen (van een paar maanden). De sterkte van de BRT's zou 1 procent van de totale politiesterkte gaan bedragen (450 m/v) en ze werden ondergebracht bij zogeheten centrumkorpsen.[244] In combinatie met de capaciteit van de IFT's kwam de totale capaciteit van de BRT's uit op 600 m/v.

Korpsen die te veel mensen hadden maar te weinig geld, hadden er meer belang bij om mensen te leveren dan korpsen die goed bij kas zaten en te kampen hadden met onderbezetting.[245] Niet alle korpsen waren dan ook even scheutig met het vrijmaken van mensen of ze stuurden steeds andere mensen.[246] Daarnaast waren er problemen met de huisvesting, rechtspositie, loopbaanbeleid, financiering en opleidingen.[247] Door onder meer een goed opleidingsplan aan te bieden, probeerden de BRT's korpsen te verleiden mensen te leveren.[248] Pas toen de politieministers de korpsen verplichtten om (vaste) mensen te leveren, werd het personeelsprobleem opgelost en medio 2003 waren alle zes BRT's op volle sterkte.[249]

In 2004 ging de vlag uit: met de plaatsing van de ministeriële regeling in de *Staatscourant* werd de beheersmatige overgang van de kernteams naar de NR en de vorming van de bovenregionale recherche definitief.[250] Wel was een landelijke projectgroep nog bezig met het opschonen van de functiebeschrijvingen binnen de recherche (dat waren er op dat moment meer dan vijfhonderd!) ten behoeve van de BRT's en de NR.[251] Dit resulteerde in een functieraster waarin het woud van functies werd teruggebracht tot technisch rechercheur, tactisch rechercheur, informatierechercheur en expert.[252] (Nadien is het gelijktrekken van de functiehuizen verbreed naar de hele politie: een moeizaam proces dat tot aan de overgang naar de Nationale Politie heeft gelopen.)[253]

In weerwil van hun weerstand tegen nationale politie moesten de korpschefs en korpsbeheerders erkennen dat de bovenregionale teams in een behoefte voorzagen.[254] Het eerste jaarverslag van het

[242] N.N., 'Kort – Jaarverslag bovenregionale recherche gepresenteerd' (*Blauw*, 2009, nr. 11, p. 4); N.N., 'Beetjes – Taken "nieuwe recherche" duidelijk' (*PM*, 2004, nr. 6, p. 8); Redactie, 'Nationale recherche. Zomer 2013 operationeel' (*APB*, 2002, nr. 24, p. 6).
[243] N.N., 'De zes bovenregionale teams. Wapens, pillen en een "lintje"' (*APB*, 2003, nr. 23, p. 19).
[244] Zie ook: M. van der Linden, 'Bovenregionale en Nationale Recherche succesvol. Meer daadkracht, effectiever en flexibeler' (*APB*, 2004, nr. 4, p. 12-13); J. Maas, 'Nationale en bovenregionale recherche geen eilanden binnen politie. "Je moet elkaar bij de koffie tegenkomen"' (*RM*, 2003, nr. 2, p. 12-13); AB19.
[245] AB3.
[246] AB12.
[247] J. van der Wegen, 'Nationale recherche en BRT/IFT's aan het werk. Voorzichtige start' (*RM*, 2003, nr. 6, p. 12-13); F. Kruyer, 'Informatiewisseling dient verbeterd. Het antwoord op de middencriminaliteit' (*APB*, 2003, nr. 4, p. 6-8); J. Maas, 'Nationale en bovenregionale recherche geen eilanden binnen politie. "Je moet elkaar bij de koffie tegenkomen"' (*RM*, 2003, nr. 2, p. 12-13).
[248] AB3.
[249] N.N., 'De zes bovenregionale teams. Achter de tralies' (*APB*, 2003, nr. 19, p. 16); AB12; AB24.
[250] M. van der Linden, 'Bovenregionale en Nationale Recherche succesvol. Meer daadkracht, effectiever en flexibeler' (APB, 2004, nr. 4, p. 12-13).
[251] Idem.
[252] H. Schaafsma, 'Korpschefs van de Board Opsporing van de Raad van Hoofdcommissarissen spreken zich uit. Spelverdelers in de opsporing' (*RM*, 2005, nr. 4, p. 6-9).
[253] AB12.
[254] P. Vermaas, 'Vrees voor een justitiële politie. Job Cohen en Bob Visser zoeken vernieuwing binnen regionaal bestel' (*APB*, 2005, nr. 9, p. 4-6).

BRO met betrekking tot het functioneren van de bovenregionale recherche bevestigde dit: de oplossingspercentages voor woninginbraken en ramkraken gingen bijvoorbeeld drastisch omhoog.[255] Ook de jaren daarna bleken de bovenregionale rechercheteams zeer succesvol.[256] In de strijd tegen ladingdiefstal werd bij de BR Zuid-Nederland bovendien een apart team opgericht dat zich daarmee bezig zou houden.[257] Wel bleven er praktische problemen op personeelsgebied bestaan (variërend van structurele onderbezetting tot verschil in rechtspositie en terugkeergaranties) en leidde de keuze om steeds zwaardere (financiële) zaken op te pakken tot langere doorlooptijden.[258]

In tegenstelling tot de BRT's had de NR wat meer moeite zich een positie te verwerven. Mensen die tot dan toe voor de kernteams, de USD, de Unit Mensenhandel of de xtc-teams hadden gewerkt, kregen de keuze over te gaan naar het KLPD of terug te keren naar het eigen korps.[259] Mede omdat met de overgang naar de NR de arbeidsvoorwaarden werden geharmoniseerd (lees: afgeslankt), kozen velen (onder wie de nodige kernteamchefs) ervoor terug te keren naar het eigen korps en ging de NR van start met een aanzienlijk personeelstekort.

Daarnaast bleek de grens tussen het werkgebied van de NR en de regio's niet altijd even scherp: er was bijna geen groot onderzoek dat niet ook raakvlak had met een regio.[260] Op zich was dat niet heel storend – het werkaanbod was groot genoeg, dus van directe concurrentie was doorgaans geen sprake – maar onder commissaris Tom Driessen, het tweede hoofd van de NR, sloeg de NR onder de noemer *Koers 2010* niettemin een nieuwe richting in.[261]

Driessen legde de nadruk op informatie op trendniveau in plaats van zaakniveau; inzicht in de gehele criminele structuur (inclusief het deel buiten onze landsgrenzen en de relaties van criminelen met de bovenwereld en de daar opererende facilitators); en een verschuiving van reactief naar proactief rechercheren.[262] Ten behoeve van een betere informatiepositie richtte hij een Realtime Intelligence Room in die zich constant moest bezighouden met dreigingen en antwoord moest kunnen geven op vragen als wat weten we, wat weten we niet, wat zijn de doelstellingen en wat willen we veranderen? Door op tactisch gebied creatiever te opereren, wilde Driessen internationale criminele organisaties vernietigen of ernstige schade toebrengen. De innovatie in de opsporing stond wat dat betreft niet geheel stil.

4.2.3 Herijking politievisie

Behalve in de bovenregionale en nationale opsporing was er deze periode ook sprake van een herijking van de visie van de politie op haar taak. In de door de Stichting Maatschappij, Veiligheid en Politie (SMVP) uitgegeven bundel *Het gezag van de politie* werd geconstateerd dat door het verdwijnen van traditionele bindingen als kerk en verenigingsleven waarden en normen aan erosie onderhevig waren en dat Nederlanders steeds kritischer over autoriteiten waren geworden.[263] Dit had gevolgen voor het optreden van de politie en de vraag was hoe hiermee om te gaan.

---

[255] N.N., 'Kort – Jaarverslag Bovenregionale recherche' (*APB*, 2005, nr. 11, p. 3).
[256] J. Kaasjager, 'Nieuws – Bovenregionale Recherche succesvol' (*Blauw*, 2007, nr. 20, p. 4); F. Kruyer, 'Nieuws – Bovenregionale Rechercheteams zeer succesvol' (*Blauw*, 2006, nr. 16, p. 4).
[257] N.N., 'Kort – Jaarverslag bovenregionale recherche gepresenteerd' (*Blauw*, 2009, nr. 11, p. 4); AB17.
[258] J. Kaasjager, 'Nieuws – Bovenregionale Recherche succesvol' (*Blauw*, 2007, nr. 20, p. 4).
[259] AB4; AB18; AB21; AB25; PC6.
[260] F. Kruyer, 'Interview – "Criminelen analyseren ons beter dan wij hen"' (*Blauw*, 2007, nr. 1, p. 10-13); AB18.
[261] F. Kruyer, 'Interview – "We moeten creatiever worden"' (*Blauw*, 2008, nr. 21, p. 10-13); AB2; AB26.
[262] F. Kruyer, 'Interview – "We moeten creatiever worden"' (*Blauw*, 2008, nr. 21, p. 10-13); AB26.
[263] J. van Schie, 'Het gezag van de politie. Minister De Vries: "Helder en voorspelbaar optreden en correct omgaan met burgers"' (*APB*, 2000, nr. 13, p. 4-5).

Ook in andere opzichten was het de vraag of de visie van de Projectgroep Organisatie Structuren (POS) zoals verwoord in *Politie in verandering* (zie § 2.3.1) nog wel actueel was.[264] Deze visie had geleid tot de invoering van allerlei vormen van gebiedsgebonden werken met grote verschillen in takenpakket (inclusief vervaging van de grenzen tussen politie en hulpverlening), gebiedsomvang, aantal bewoners en/of beschikbare capaciteit.[265] Hoewel er fors geïnvesteerd werd in gebiedsgebonden werken, bleef evaluatie van de effecten bovendien achterwege.

Het was buitenstaander oud-generaal Jan Willem Brinkman (in de periode 1996-1997 kortstondig korpschef van Rotterdam) die de knuppel in het hoenderhok gooide door op te merken dat de Politieacademie te veel een sociale academie was geworden.[266] De generatie politiechefs die vanaf de eeuwwisseling aantrad, doorbrak vervolgens de status quo.[267] Zij wilden een nieuw evenwicht aanbrengen tussen 'blauw op straat' en de behoefte aan gespecialiseerde recherche. Het geloof dat de wijkpolitie leidend moest zijn nam af: de nieuwe generatie meende dat de politie vraaggericht moest opereren en bezuinigde daarom op het wijkgericht werken.[268] Op die manier creëerden zij ruimte in de formatie die flexibel kon worden ingezet als de omstandigheden en het bevoegd gezag daarom vroegen.

De 'blauwe bazen' (het gros van de korpschefs beschikte over ruime ervaring in de uniformdienst en beperkte ervaring op recherchegebied) ruilden het bevlogen denken over de rol van de politie in de maatschappij in voor modern managementdenken.[269] Daarmee drong de vraag zich op welke kant de korpschefs op wilden met de politie. Een vraag die vooral actueel werd doordat, onder invloed van prestatiesturing (zie § 4.2.4), een discussie over (super)kerntaken en de tegenstrijdige eisen van burgers en politiek ontstond.[270] Nu er kritischer werd gekeken naar het presteren van de politie kwam er ook aandacht voor 'oneigenlijke' taken, zoals bijvoorbeeld de opvang van psychiatrische patiënten.[271] Ook in de politiek groeide de overtuiging dat de politie zich moest kunnen concentreren op haar kerntaken en een goede uitvoering daarvan.[272]

Mede omdat er een repressievere wind was gaan waaien en er kritischer gekeken werd naar tolereren en bemiddelen, groeide de behoefte aan een nieuwe visie op de politiefunctie.[273] De politie was een duizenddingendoekje geworden: 'goed voor alles en vooral goed voor de waan van de

[264] Vergelijk: AB1.
[265] M.A. Straver, 'Gebiedsgebonden politiezorg. Lessen voor de toekomst' (*TvdP*, 2001, nr. 9, p. 22-24, 31-33); A. Kuijvenhoven, 'Evaluaties ontbreken of worden genegeerd' (*APB*, 1999, nr. 23, p. 17); M. Elias, 'Interview – Jan Willem Brinkman en de wet tot behoud van ellende. Klaar voor een nieuwe start' (*PM*, 1998, oktober, p. 10-17).
[266] M. Elias, 'Interview – Jan Willem Brinkman en de wet tot behoud van ellende. Klaar voor een nieuwe start' (PM, 1998, oktober, p. 10-17).
[267] Spapens (2006).
[268] P. Vermaas, 'Onderzoek "Blauwe Bazen" toont improviserende managers zonder routekaart. Gezocht: korpschefs (m/v) met visie' (*APB*, 2003, nr. 20, p. 12-13).
[269] Idem.
[270] R. Jans, 'Kerntakendiscussie wordt steeds moeilijker. Volgens Kees van der Vijver stellen politiek en burger tegenstrijdige eisen' (*APB*, 2003, nr. 7, p. 4-6); E. van der Veen, 'Ik sta ook met mijn poten in de blubber' (*RM*, 2002, nr. 10, p. 7-8). Zie ook: A. Heusschen, 'Retrospect – Reactievermogen. Autonomie politie gewenst in strijd met criminelen' (*PM*, 2004, nr. 5, p. 26-29).
[271] P. Vermaas, 'Parlement debatteert over Beleidsplan Nederlandse Politie. Kerntaken, sturing en sterkte' (*APB*, 1999, nr. 9, p. 4-6); R. Jans, 'Kerntakendiscussie wordt steeds moeilijker. Volgens Kees van der Vijver stellen politiek en burger tegenstrijdige eisen' (*APB*, 2003, nr. 7, p. 4-6).
[272] N.N., 'Kort – Regeerakkoord: 350 miljoen extra' (*APB*, 2003, nr. 11, p. 3).
[273] P. Vermaas, 'Aanstormende blauwe bazen hekelen nadruk op repressie. "Kabinet zet maatschappelijke verankering politie op het spel"' (*APB*, 2003, nr. 24, p. 10-11).

dag'.[274] Doordat er zoveel op de politie afkwam, was niet langer duidelijk waar de politie voor stond.[275] Een RHC-werkgroep onder voorzitterschap van de Amsterdamse korpschef Bernard Welten schreef daarom de visienota *Politie in ontwikkeling* (2005).

In dit document – geschreven zonder input van de politieministeries, het OM of het bestuur – werd een nieuwe visie op de functie van de Nederlandse politie gepresenteerd.[276] Gesignaleerd werd dat de politisering van veiligheid sterk was toegenomen en daarmee de behoefte om vrijelijk aanspraak te kunnen maken op politiecapaciteit.[277] In weerwil van de daarmee gepaard gaande druk naar centralisering, stelde de projectgroep de lokale oriëntatie van de politie centraal. Wat dat betreft werd met *Politie in ontwikkeling* (hierna PiO) zeker geen afscheid genomen van wijkgericht werken.[278] Wel werd erkend dat er ook oog moest zijn voor problemen die speelden buiten de wijken en in de opsporing.[279] PiO was dan ook niet bedoeld als opvolger van *Politie in verandering* (hierna PiV) maar wilde daar iets aan toevoegen.[280] Zo werd het gedachtegoed uit PiV geactualiseerd met nieuwe concepten als *policing of communities* en informatiegestuurd werken.[281] Daarnaast werd een zogeheten nodale oriëntatie geïntroduceerd, dat wil zeggen het toezicht houden op (hoofd)infrastructuren: stromen van mensen, goederen, geld en informatie.

Net als in PiV werden in PiO nieuwe opvattingen geïntroduceerd. Zo pleitte de werkgroep voor meer professionele ruimte: de Nederlandse politie diende 'met inachtneming van de verantwoordelijkheden van de gezagsdragers' haar vak op deskundige wijze uit te voeren met 'een aan haar professionaliteit gelieerde zelfstandigheid' ('ondergeschiktheid mét gezag').[282] De vraag is of de werkgroep daarmee wel voldoende oog had voor politiek-bestuurlijke processen en de politie niet te veel autonomie toedichtte.[283]

Daarnaast beschouwde de werkgroep het als een kerntaak van de politie om wanneer problemen werden gesignaleerd het gezag hierover te adviseren ('signalen en adviseren').[284] Zeker in de opsporing liep de politie regelmatig aan tegen zaken waarbij een verandering in wetgeving of regelgeving wonderen zou doen en er preventieve dan wel bestuurlijke adviezen werden gegeven aan partners.[285] PiO leidde tot een formalisering van deze praktijken in de vorm van de introductie van het zogeheten bestuurlijk advies.

Tot slot zag de werkgroep programmasturing als een adequaat middel om samenhang in het veiligheidsbeleid te organiseren tussen de politie en haar partners.[286] Het bevorderen van veiligheid was in de ogen van de projectgroep alleen mogelijk als iedereen er een bijdrage aan leverde:

[274] J. van Buuren, 'Blauwe bazen presenteren politievisie. "Wij zijn waakzaam en dienstbaar"' (*APB*, 2005, nr. 13, p. 4-5).
[275] Projectgroep Visie op de Politiefunctie (2005).
[276] J. van Buuren, 'Blauwe bazen presenteren politievisie. "Wij zijn waakzaam en dienstbaar"' (*APB*, 2005, nr. 13, p. 4-5).
[277] Projectgroep Visie op de Politiefunctie (2005); De Poot et al. (2004).
[278] AB12.
[279] Projectgroep Visie op de Politiefunctie (2005).
[280] AB27.
[281] Duijn (in: Kop et al. (red.), 2012); Projectgroep Visie op de Politiefunctie (2005); AB27.
[282] Projectgroep Visie op de Politiefunctie (2005).
[283] AB1.
[284] J. van Buuren, 'Blauwe bazen presenteren politievisie. "Wij zijn waakzaam en dienstbaar"' (*APB*, 2005, nr. 13, p. 4-5).
[285] AB24; AB28.
[286] Projectgroep Visie op de Politiefunctie (2005).

samenspannen met partners! Programmasturing werd daarbij als een geschikt middel gezien om complexe problemen aan te pakken.[287]

De politie diende in de visie van de werkgroep niet langer te handelen als een taakorganisatie maar diende, gegeven de situatie en betrokken partijen, te beoordelen waar en hoe de politie de meeste toegevoegde waarde zou kunnen bieden.[288] Aldus werd een strategische keuze gemaakt om meer samen te werken met partners.[289]

4.2.4 Police managerialization[290]

Onveiligheid was in de loop van de jaren negentig steeds meer een politiek thema geworden.[291] In reactie op de toenemende maatschappelijke behoefte aan veiligheid en leefbaarheid en de stijging van de hoeveelheid misdrijven, werden van de politie niet alleen meer en betere resultaten verwacht, maar ook dat zij verantwoording aflegde over die resultaten.[292] De eerste generatie regiochefs liet het in dat opzicht afweten.[293] Het waren goede politiemensen, maar ze hadden niet allemaal verstand van het leiden van een bedrijf en hoe je je financiën en personeel efficiënt en transparant organiseert.[294] Dit bracht de politiek ertoe stappen te nemen om de prestaties van de politie zichtbaar en meetbaar maken.

Een aanzet daartoe was al gezet in 1990, toen de minister van Binnenlandse Zaken bestuursconvenanten met betrekking tot het beheer van hun korpsen afsloot met de burgemeesters van Enschede, Haarlem en Nijmegen.[295] Deze convenanten leverden een sturingsmodel op dat de ministers mogelijkheden bood om hun grip op de politie te vergroten.[296] Een volgende stap volgde met de eerste evaluatie van de *Politiewet 1993* die maakte dat de politieministeries besloten om (bestedings)voorwaarden te verbinden aan de algemene uitkering die de korpsen tot dan toe kregen.[297] Deze bestedingsvoorwaarden waren bedoeld om de vertaling van de landelijke prioriteiten en accenten naar regioniveau te kunnen afdwingen. De doorwerking van landelijke beleidsprioriteiten in de regionale beleidsplannen liet namelijk te wensen over.[298] Op de achtergrond speelde bovendien de nodige ergernis bij het bestuur over de toenmalige korpschefs (‘met hun arrogante gedrag en hun dikke auto’s’) die alleen maar om meer geld vroegen zonder goed te verantwoorden wat ermee gedaan werd.[299]

---

[287] Huisman et al. (2016); Zonneveld (red.) (2014).
[288] AB27.
[289] Zonneveld (red.) (2014).
[290] Van Reenen (2016). De sturingsvisie die hierbij hoorde staat bekend als New Public Management en hield onder meer in dat ambtelijke leiders hun aandacht verlegden van relatief dure procesbeheersing naar ‘afrekenen op resultaat’ (Boin et al., 2003).
[291] Van Reenen (2016).
[292] Idem; Projectgroep Visie op de Politiefunctie (2005); P.D. IJzerman, ‘Gastcolumn – Op weg naar flexibel politieonderwijs’ (*Modus*, 1998, nr. 4, p. 2-3); AB29.
[293] J. Kaasjager, ‘Interview – “We zijn doorgeschoten in de verantwoording”’ (*Blauw*, 2010, nr. 24, p. 12-15).
[294] Zie ook: AB30.
[295] M. Alblas, ‘Bestuursafspraken moesten korpsen transparanter maken. Sturingsmodel is één van de grootste winstpunten’ (*APB*, 1997, nr. 3, p. 12-13). Zie ook: Straver (in: Blonk et al. (red.), 1990).
[296] M. Alblas, ‘Bestuursafspraken moesten korpsen transparanter maken. Sturingsmodel is één van de grootste winstpunten’ (*APB*, 1997, nr. 3, p. 12-13).
[297] J. Koopman, ‘Eerste evaluatie Politiewet 1993. Ligt de bijl aan de wortel van het decentraal politiebestel?’ (*APB*, 1997, nr. 4, p. 8-9).
[298] Fijnaut (2007).
[299] AB17.

Een en ander resulteerde in het *Beleidsplan Nederlandse Politie 1999-2002*, waarin landelijke kaders werden gesteld op het terrein van beheer en beleid.[300] Deze kaders vormden de basis voor de jaarlijkse Landelijke Politiebrief waarin de politieministers aangaven welke thema's de politie prioriteit diende te geven en waarin een langetermijnvisie op taken en prioriteiten van de politie gekoppeld werd aan de verdeling van geld en personeel.[301] Met deze 'sturing op veiligheid vanuit Den Haag' was een nieuw sturings- en verantwoordingssysteem gecreëerd. De politie werd steeds meer gezien als een presterende organisatie.[302]

Hoewel het logisch was dat korpsen moesten verantwoorden wat zij met de hun toegewezen middelen deden en dat er instrumenten werden ontwikkeld die de behoeften en prestaties van de korpsen vergelijkbaar maakten, leidde dit wel tot een uitdijende beleids- en beheerscyclus.[303] De bureaucratische rompslomp die dit met zich meebracht, was in 2002 aanleiding om over te gaan op regionale convenanten met resultaatafspraken.[304] Gezien de beperkte betrouwbaarheid van de registratie over ophelderingen en gehoorde verdachten, was het echter de vraag in hoeverre korpsen redelijkerwijs afgerekend konden worden op hun prestaties.[305] Hoewel de korpschefs op zich nog wel begrip hadden voor de behoefte aan het afrekenen op resultaten, vonden zij de gehanteerde methode ongeschikt.[306] Geïnspireerd door de succesverhalen met prestatiesturing in New York, was dat echter wel de weg die de ministers insloegen.[307]

Een volgende stap in de sturing van de politie – die samenhing met het kwaliteitsmodel INK dat zowel input, throughput als output wilde kunnen meten – was de introductie van prestatieafspraken.[308] In het beleidsplan *Naar een veiliger samenleving* (2002) werd de ambitie uitgesproken te komen tot intensivering van de opsporing, het toezicht en de daadwerkelijke handhaving in de openbare ruimte.[309] Nog datzelfde jaar werd voor het eerst een korpschef aangesteld op basis van een prestatiecontract.[310] Daarmee werd degene die toch al eindverantwoordelijk was voor het presteren van een korps voor het eerst ook persoonlijk aanspreekbaar gemaakt.[311]

Als uitvloeisel van het kabinetsprogramma *Naar een veiliger samenleving* werd in 2003 met het *Landelijk Kader Nederlandse Politie 2003-2006* (een overeenkomst tussen het Korpsbeheerdersberaad en de politieministers) de weg geopend voor het sluiten van convenanten met de individuele regiokorpsen.[312] De prestatieafspraken in deze convenanten (waaronder aantallen PV's met bekende dader, een jaarlijks overzicht van veelplegers en een termijn van dertig dagen

[300] Boin et al. (2003).
[301] P. Brouwer & H. Bouwmans, 'De dwingende hand van de ministers' (*APB*, 2005, nr. 7, p. 12-13); P. Vermaas, 'Parlement debatteert over Beleidsplan Nederlandse Politie. Kerntaken, sturing en sterkte' (*APB*, 1999, nr. 9, p. 4-6).
[302] Van Reenen (2016).
[303] C. Fijnaut, 'Waar draait het vanouds om in de politiediscussie? Een eenvoudige bespiegeling over een complex vraagstuk' (*APB*, 2001, nr. 23, p. 14-17).
[304] Projectgroep Visie op de Politiefunctie (2005).
[305] A. van der Heijden, 'Loont de misdaad in zes van de zeven gevallen. Onderzoek naar ophelderingspercentages blijft uit' (*RM*, 2002, nr. 7, p. 26-27).
[306] Boin et al. (2003).
[307] Zie bijvoorbeeld: J. van der Wegen, 'Soms wat minder van de polder' (*RM*, 2003, nr. 10, p. 7-9); J. Koopman, 'Kamerlid Jo Horn pleit nu toch voor supercops. "In de aansturing is een hoop te verbeteren"' (*RM*, 2002, nr. 1, p. 12-13).
[308] AB12.
[309] E. de Kleuver & O. Huurdeman 'Medewerkers van BZK reageren op kritiek prestatieafspraken. Ook de minister wil geen onzinnige bekeuringen' (*APB*, 2004, nr. 7, p. 4-6).
[310] N.N., 'Kort – Eringa "contract-HC" van regio Flevoland' (*APB*, 2002, nr. 20, p. 3).
[311] Boin et al. (2003).
[312] N.N., 'Kort – Prestatieafspraken met het KLPD' (*APB*, 2003, nr. 15, p. 15); F. Kruyer, 'Landelijk kader Nederlandse politie. Resultaatafspraken leiden tot intensivering van de opsporing' (*APB*, 2003, nr. 5, p. 20-21).

waarbinnen PV's tegen veelplegers aan het OM moesten worden aangeboden) werden geacht bij te dragen aan de intensivering van de opsporing en de herwinning van het gezag in het publieke domein. De prestatieafspraken pasten dan ook wel binnen de verrechtsing in de maatschappij en de politiek en de wens om strenger op te treden.

Waar deze convenanten niet aan bijdroegen, was het vertrouwen van de korpschefs in de sturing vanuit Den Haag. In het onderzoek *Blauwe Bazen* (2003) spraken zij over een beheersingsillusie, voortdurende wisselende prioriteiten en de politiek-bestuurlijke onwil om 'keuzen te maken'.[313] Ze hadden op zich geen moeite met prestatiemeting, maar kregen het gevoel dat Den Haag een output-telmachine was geworden die alleen oog had voor aantallen bonnen en opgeloste zaken.[314] Daarbij resulteerden de groeiende sturingsambities in een gedetailleerde informatiebehoefte van de departementen ('cijferfetisjisme' volgens sommigen) en dat riep de vraag op of de tijd en energie die nodig was om deze informatiestroom gaande te houden wel in verhouding stond tot het doel.[315]

Zo waren er wel meer gemengde reacties. De een meende dat de focus op prestaties knelpunten blootlegde en de creativiteit bevorderde terwijl de ander meende dat de focus op kwantitatieve doelstellingen juist leidde tot veilige keuzes en ten koste zou gaan van innovatie en experimenten.[316] Was het vergroten van prestaties de beste manier om een (nieuwe) besteldiscussie voor te blijven?[317] Of beperkte de 'gerichtheid op cijfertjes' de flexibiliteit van de politie en moest gevreesd worden voor de discretionaire ruimte van politieambtenaren?[318]

Het grootste gevaar was echter dat de politie door de focus op specifieke doelstellingen aangesproken zou worden op de veiligheid in de samenleving in plaats van op de politiezorg die ze leverde.[319] Dat zou immers kunnen leiden tot de illusie dat veiligheid maakbaar is.[320] Veel doelstellingen waren echter niets anders dan ambities waarvan de verwezenlijking slechts in beperkte mate afhing van de inspanningen van de politie.

Daarbij was de vraag of het afrekenen op resultaten (met als grote voorbeeld het CompStat-systeem van het New York Police Department) wel te combineren viel met het Nederlandse principe van gebiedsgebonden politiezorg.[321] Volgens een groep NPA-studenten die New York bezocht, leidde de rigide gerichtheid op kwantitatieve prestaties tot strategisch gedrag bij commandanten en in een

[313] Boin et al. (2003); P. Vermaas, 'Onderzoek "Blauwe Bazen" toont improviserende managers zonder routekaart. Gezocht: korpschefs (m/v) met visie' (*APB*, 2003, nr. 20, p. 12-13).
[314] Zie ook: R. Jans, 'Kerntakendiscussie wordt steeds moeilijker. Volgens Kees van der Vijver stellen politiek en burger tegenstrijdige eisen' (*APB*, 2003, nr. 7, p. 4-6); D.W. Steenhuis, 'Kwaliteit van het recherchewerk. Een belangrijk instrument bij misdaadbestrijding' (*TvdP*, 1998, nr. 10, p. 38-40).
[315] H. de Vries, 'Prestatiecontracten leidt tot problemen. "Stop met onzinnige bekeuringen"' (*APB*, 2004, nr. 3, p. 14-15); C.D. van der Vijver & J.B. Terpstra, 'Algemene Rekenkamer: weinig zicht op politiewerk. Onderzoek is gebaseerd op papieren werkelijkheid' (*APB*, 2003, nr. 6, p. 13-15); F. Kruyer, 'Landelijk kader Nederlandse politie. Resultaatafspraken leiden tot intensivering van de opsporing' (*APB*, 2003, nr. 5, p. 20-21). Zie ook: C. Wiebrens, 'Het gaat goed met de opsporing! Prestatiecontracten hebben hun nut bewezen' (*TvdP*, 2005, nr. 5, p. 16-21); J. van de Wal & W. van Beers, 'Geestverwanten – Prestaties verbeteren!' (*PM*, 2004, nr. 5, p. 30-33).
[316] C. Wiebrens, 'Het gaat goed met de opsporing! Prestatiecontracten hebben hun nut bewezen' (*TvdP*, 2005, nr. 5, p. 16-21).
[317] J. Peters, 'Tussen regionale en landelijke politie. Niet zomaar oude schoenen weggooien' (*APB*, 2003, nr. 3, p. 4-6).
[318] Zie ook: B. van Stokkom & L. Gunther Moor, 'Onoprechte handhaving? Prestatieafspraken, beleidsvrijheid en politie-ethiek' (*PM*, 2004, nr. 2, p. 14-15).
[319] J. Peters, 'Tussen regionale en landelijke politie. Niet zomaar oude schoenen weggooien' (*APB*, 2003, nr. 3, p. 4-6). Zie ook: Projectgroep Visie op de Politiefunctie (2005).
[320] Boin et al. (2003).
[321] A. van Berkel & R. Tielemans, 'Staar je niet blind op New York. Rücksichtlos afrekenen op resultaten is onwenselijk' (*APB*, 2003, nr. 12, p. 6-8).

enkel geval zelfs tot sjoemelen met cijfers. Andere politiemensen vreesden dat prestatieafspraken zouden leiden tot onzinnige bekeuringen, die de relatie tussen burger en politie onder druk zouden kunnen zetten.[322] Ook werd gevreesd dat de druk om voldoende zaken aan te leveren ertoe zou leiden dat de politie flutzaken aan ging leveren en minder aandacht zou hebben voor de zware en georganiseerde criminaliteit.[323]

Betrokken ambtenaren van Binnenlandse Zaken brachten hier tegenin dat bewust was gekozen voor afspraken op hoofdlijnen, zodat korpsen in konden spelen op de veiligheidssituatie in de eigen regio en dat er ook afspraken bij zaten met betrekking tot de mening van de burger over de politie.[324] Deze nuances gingen echter verloren door voorbeelden van de perverse effecten van prestatiecontracten.[325]

In het eerste jaar waarin de prestatieafspraken golden, kregen vijftien van de zesentwintig korpsen betaald uit de pot voor prestatiebeloning.[326] De overige korpsen liepen 1,5 procent van hun begroting mis. Hoewel in het tweede jaar alle korpsen erin slaagden hun prestatiebeloning binnen te halen, bleven de contracten onderhevig aan kritiek.[327] Zo merkte oud-korpschef Eric Nordholt op dat prestatiecontracten over productie gingen en niet over resultaten of over veiligheid.[328] De nieuw ontstane bureaucratie typeerde hij als 'een monster' en 'een kind met een waterhoofd'.

Door de nadruk op telbare prestaties, het extra werk dat op de politie afkwam en alle bijkomende administratie, hielden politiemensen minder tijd over voor taken waar ze zelf voldoening uit haalden.[329] Zo was de preventieve taak van de politie bijvoorbeeld niet in cijfers te vangen.[330] Een andere negatieve consequentie van de prestatiecontracten was dat operationeel leidinggevenden steeds meer op cijfers stuurden in plaats van op vertrouwen en dat vergrootte de afstand tussen leiding en werkvloer.[331] Politieleiders met 'jachtinstinct' maakten plaats voor keurige managers die zich als bestuurder gedroegen.[332]

---

[322] H. de Vries, 'Prestatiecontracten leidt tot problemen. "Stop met onzinnige bekeuringen"' (*APB*, 2004, nr. 3, p. 14-15); B. van Stokkom & L. Gunther Moor, 'Onoprechte handhaving? Prestatieafspraken, beleidsvrijheid en politie-ethiek' (*PM*, 2004, nr. 2, p. 14-15).

[323] E. de Kleuver & O. Huurdeman 'Medewerkers van BZK reageren op kritiek prestatieafspraken. Ook de minister wil geen onzinnige bekeuringen' (*APB*, 2004, nr. 7, p. 4-6). Zie ook: Boin et al. (2003); C. Wiebrens & S. van de Geer, 'Kwaliteit, kwantiteit en sturing van de opsporing. En Renault èn Sherlock Holmes' (*TvdP*, 1999, nr. 4, p. 21-28).

[324] AB8.

[325] A. Heusschen, 'Retrospect – Reactievermogen. Autonomie politie gewenst in strijd met criminelen' (*PM*, 2004, nr. 5, p. 26-29); J. van de Wal & W. van Beers, 'Geestverwanten – Prestaties verbeteren!' (*PM*, 2004, nr. 5, p. 30-33); AB8.

[326] Redactie, '17 miljoen prestatiebeloning' (*APB*, 2004, nr. 1, p. 6).

[327] N.N., 'Kort – Alle politiekorpsen halen prestatiebeloning binnen' (*APB*, 2004, nr. 23, p. 3); C. Wiebrens, 'Het gaat goed met de opsporing! Prestatiecontracten hebben hun nut bewezen' (*TvdP*, 2005, nr. 5, p. 16-21).

[328] F. Kruyer, 'Nationale politie als middel tegen bureaucratie. Eric Nordholt: "Beleidsmakers staan ver van de dienders op straat…"' (*APB*, 2005, nr. 10, p. 12-15). Zie ook: J. van de Wal & W. van Beers, 'Geestverwanten – Prestaties verbeteren!' (*PM*, 2004, nr. 5, p. 30-33).

[329] J. Kaasjager, 'Interview – "We zijn doorgeschoten in de verantwoording"' (*Blauw*, 2010, nr. 24, p. 12-15).

[330] P. Vermaas, 'Vrees voor een justitiële politie. Job Cohen en Bob Visser zoeken vernieuwing binnen regionaal bestel' (*APB*, 2005, nr. 9, p. 4-6); B. van Stokkom & L. Gunther Moor, 'Onoprechte handhaving? Prestatieafspraken, beleidsvrijheid en politie-ethiek' (*PM*, 2004, nr. 2, p. 14-15).

[331] Zie ook: Van Hoorn (2010).

[332] A. Heusschen, 'Retrospect – Reactievermogen. Autonomie politie gewenst in strijd met criminelen' (*PM*, 2004, nr. 5, p. 26-29); M. Elias, 'Interview – "Jachtinstinct managers is aan reanimatie toe"' (*PM*, 2002, mei/juni, p. 13); M. Elias, 'Politiecoach – "Het komt goed"' (*PM*, 2001, april, p. 20-23).

Verzet uit de Tweede Kamer tegen het systeem ('Politie schrijft liever bonnen uit dan boeven te vangen') en korpsen die hun normen niet haalden en daarom 'meehuilden' met de Kamer luidden het einde in van de prestatiecontracten.[333] De zoektocht naar mogelijkheden om de politie te beoordelen (en af te rekenen) op haar prestaties ging echter door. Zo hadden in Engeland prestatiecontracten plaatsgemaakt voor een beoordeling van de politie aan de hand van publieksenquêtes en visitatiecommissies.[334] Ook het onderling vergelijken van korpsprestaties (met aandacht voor het verhaal achter de cijfers) en het combineren van product- met procesmetingen werden als alternatieven voor kale prestatiecontracten gezien.[335]

4.2.5 Het regionale bestel wankelt[336]

De discussie over prestaties kan gezien worden als een gevolg van de beperkingen van het regionale bestel. Die beperkingen kwamen al heel snel bovendrijven: nog geen drie jaar na de start van het nieuwe politiebestel, gaven de politieministers opdracht tot een eerste evaluatie van de *Politiewet 1993*. Uit deze evaluatie zou onder meer blijken dat de aansturing van de regionale korpsen op een aantal punten te wensen overliet en dat waar het ging om de bestrijding van de nationale en internationale misdaad de daadwerkelijke samenwerking tussen de korpsen achterbleef.[337] De variëteit binnen de Nederlandse politie bemoeilijkte de samenwerking tussen de korpsen.[338]

De politieministers kondigden daarop aan dat zij meer grip op de regionale politiekorpsen wilden.[339] Omdat de ruimte die de politiewet daartoe bood had geleid tot heel verschillende korpsen, werden bovendien regels verwacht op het gebied van de organisatie en werkwijze van de korpsen.[340] Sommigen zagen deze voorstellen als een logische stap op weg naar één politie die steeds meer als coöperatief concern moest gaan opereren.[341] Anderen beschouwden het als de bijl aan de wortels van het decentrale politiebestel.[342]

De Amsterdamse korpschef Nordholt zag de ontwikkelingen met lede ogen aan en bij zijn afscheid in 1997 hekelde hij de bestuurlijke complexiteit van het nieuwe bestel.[343] Hij sneed hier een valide punt aan: in het evaluatierapport dat nog geen jaar later zou verschijnen, werd gesproken van 'een ongekend grote bestuurlijke drukte'.[344] Naast een bestuurlijk overlegcircuit was er onder de vlag van

---

[333] PC7. Zie ook: AB12.
[334] J. van de Wal & W. van Beers, 'Geestverwanten – Prestaties verbeteren!' (*PM*, 2004, nr. 5, p. 30-33).
[335] Zie bijvoorbeeld: C. Wiebrens, 'Het gaat goed met de opsporing! Prestatiecontracten hebben hun nut bewezen' (*TvdP*, 2005, nr. 5, p. 16-21).
[336] L. Huberts, 'Gastcolumn – Het regionale politiebestel wankelt' (*APB*, 2004, nr. 18, p. 7).
[337] Fijnaut (2007).
[338] Boin et al. (2003).
[339] J. Koopman, 'Eerste evaluatie Politiewet 1993. Ligt de bijl aan de wortel van het decentraal politiebestel?' (*APB*, 1997, nr. 4, p. 8-9); B. Poelert, 'Gastcolumn – Eén politie' (*APB*, 1997, nr. 4, p. 7); Redactie, 'Ministers willen meer centraal sturen. Nota "Op hoofdlijnen herkenbaar"' (*APB*, 1997, nr. 4, p. 6) en 'Verbeteringen in onderwijs en recherche. Ophelderingspercentage nog steeds veel te laag' (*APB*, 1997, nr. 19, p. 4-6).
[340] U. Rosenthal, G. Bruinsma, E. Muller & E. van der Torre, 'Evaluatie Politiewet 1993. Een fors gat tussen wet en werkelijkheid' (*APB*, 1998, nr. 5, p. 10-12).
[341] Fijnaut (2007); Redactie, 'CRI' (*APB*, 1998, nr. 20, p. 3); B. van Baarle, 'De ideale recherche wordt regionaal bepaald' (*TvdP*, 1998, nr. 10, p. 42-46); B. Poelert, 'Gastcolumn – Eén politie' (*APB*, 1997, nr. 4, p. 7).
[342] J. Koopman, 'Eerste evaluatie Politiewet 1993. Ligt de bijl aan de wortel van het decentraal politiebestel?' (*APB*, 1997, nr. 4, p. 8-9).
[343] Redactie, 'Komen en gaan. Carrousel politietop in volle gang met recepties en interviews' (*APB*, 1997, nr. 17, p. 8-9).
[344] U. Rosenthal, G. Bruinsma, E. Muller & E. van der Torre, 'Evaluatie Politiewet 1993. Een fors gat tussen wet en werkelijkheid' (*APB*, 1998, nr. 5, p. 10-12).

de RHC ook een intern overlegcircuit ontstaan van adviescommissies, portefeuilles en werkgroepen en dat leidde er volgens Nordholt toe dat korpschefs te weinig op de werkvloer te vinden waren.[345]

Nordholt stelde dat Nederland rijp was voor een nationale politie onder het gezag van één ministerie.[346] Hij vond de onderzoekers die verantwoordelijk waren voor de eerste evaluatie van de politiewet aan zijn zijde. Die signaleerden zoveel problemen dat zij een nieuwe bestelwijziging verkozen boven het sleutelen aan het bestaande bestel.[347] Hun voorkeur ging uit naar een gedeconcentreerde nationale politie waarbij de bestaande regio's zouden kunnen blijven bestaan. Om de voordelen van schaalvergroting verder te benutten, zou het volgens hen echter wel denkbaar zijn om regio's te laten fuseren. Een besef dat ook op het niveau van de korpsleidingen begon door te dringen: Nederland was te klein voor zesentwintig regio's en sommige zaken konden beter centraal geregeld worden.[348]

Behalve dat het KLPD beheersmatig overging van de minister van Justitie naar de minister van Binnenlandse Zaken zagen de politieministers voorlopig echter af van een nieuwe stelselwijziging.[349] Wel namen zij maatregelen om de democratische controle en verantwoording te versterken en te verhelderen. Verder wensten zij de bevoegdheid te krijgen om de regionale beleidsplannen te toetsen op de mate waarin rekening werd gehouden met de landelijke prioriteiten.[350] Blijkens onderzoek van de Universiteit Twente leidde dit voor de korpsen tot een worsteling tussen enerzijds de van boven opgelegde taken en prioriteiten en anderzijds de lokale wensen.[351] Met hun toets van regionale beleidsplannen beperkten de politieministers de ruimte voor lokale sturing van de politie.

In 2003 trad het kabinet-Balkenende II aan en in haar regeerakkoord kondigde zij aan dat de beheersbevoegdheid van de minister van Binnenlandse Zaken inzake de politie zou worden versterkt.[352] De minister van Justitie stelde bovendien de vraag of er op alle terreinen wel te werken viel met een bestel dat bestond uit zesentwintig autonome politiekorpsen.[353] De sluipende centralisatie van de politie zette zich voort. Zo diende het kabinet een jaar later een wetsvoorstel in dat de politieministers meer mogelijkheden zou bieden tot sturing op hoofdlijnen van het beheer en de taakuitvoering van de politie.[354]

Tevens werd het plan van het voorgaande kabinet doorgezet om een landelijke recherche op te richten (zie § 4.2.2). Volgens Jan Naeyé vormde die beslissing de opmaat naar één politiekorps.[355] Hij

[345] E.T. van Hoorn, 'Gastcolumn – Portefeuilles criminaliteitsbestrijding opnieuw verdeeld' (*Modus*, 1998, nr. 5, p. 2-3); AB18.
[346] Redactie, 'Komen en gaan. Carrousel politietop in volle gang met recepties en interviews' (*APB*, 1997, nr. 17, p. 8-9).
[347] G. Bruinsma, 'Gastcolumn – Politiewet' (*APB*, 1998, nr. 6, p. 7); Redactie, 'Correcties Politiewet volstaan niet. Pleidooi voor een nieuw bestel' (*APB*, 1998, nr. 6, p. 4-5).
[348] E. van der Veen, 'Voorzitter van de Board Opsporing Eppo van Hoorn: "Meer delegeren, minder bureaucratie"' (*RM*, 2002, nr. 3, p. 12-14); M. Elias, 'Politiecoach – "Het komt goed"' (*PM*, 2001, april, p. 20-23); M. Elias, 'Interview – Jan Willem Brinkman en de wet tot behoud van ellende. Klaar voor een nieuwe start' (*PM*, 1998, oktober, p. 10-17).
[349] P. Brouwer & H. Bouwmans, 'De dwingende hand van de ministers' (*APB*, 2005, nr. 7, p. 12-13); Redactie, 'Correcties Politiewet volstaan niet. Pleidooi voor een nieuw bestel' (*APB*, 1998, nr. 6, p. 4-5).
[350] Boin et al. (2003).
[351] Terpstra (2002); F. Vink, 'Wie stuurt wie? De relatie tussen lokale politiek en de politie' (*APB*, 2002, nr. 20, p. 4-6).
[352] N.N., 'Kort – Regeerakkoord: 350 miljoen' (*APB*, 2003, nr. 11, p. 3).
[353] H. Schaafsma, 'Je moet nooit te orthodox zijn' (*RM*, 2003, nr. 7, p. 7-9).
[354] N.N., 'Kort – Politietop noemt meer sturing vanuit Den Haag "overbodig"' (*APB*, 2004, nr. 20, p. 6); J. van der Wegen, 'Soms wat minder van de polder' (*RM*, 2003, nr. 10, p. 7-9).
[355] P. Brouwer & H. Bouwmans, 'De dwingende hand van de ministers' (*APB*, 2005, nr. 7, p. 12-13).

dacht daarbij aan een gedecentraliseerd korps dat diende te worden bestuurd als een concern, met één beheerder, de minister van Binnenlandse Zaken, geassisteerd door filiaalchefs voor het KLPD en voor de (niet meer dan tien) regio's.

Datzelfde jaar besloot het kabinet het functioneren van de politie te evalueren en te bezien of verdere organisatorische maatregelen nodig waren.[356] Daartoe werd de Stuurgroep Evaluatie Politie geïnstalleerd die de organisatie en aansturing van de politie onder loep moest nemen.[357] In naam was deze commissie onafhankelijk – er zaten geen vertegenwoordigers in van de politieministeries, de RHC of het Kbb – maar met twee oud-korpschefs, een oud-procureur-generaal, een oud-burgemeester/korpsbeheerder, een oud-plaatsvervangend directeur van Europol en een oud-directeur-generaal Openbaar Bestuur waren alle bloedgroepen toch vertegenwoordigd.[358] Deze commissie, die bekend zou komen te staan als de commissie-Leemhuis, hield een aantal hoorzittingen om meer inzicht te krijgen in de gedachten die leefden bij politiemedewerkers over het functioneren van de politie. Vanuit de recherche was er echter weinig belangstelling voor deze hoorzittingen.

Nog voordat de commissie haar advies kon uitbrengen, stelden de politieministers al een aantal nieuwe wijzigingen van de *Politiewet 1993* voor.[359] Wijzigingen die net als eerdere wijzigingen maar één doel dienden: centralisatie.[360] Het adagium 'Decentraal tenzij…' moest met de beoogde bestelwijziging plaatsmaken het adagium 'Decentraal wat kan, centraal wat moet…'

Vanzelfsprekend kwamen de korpschefs en de korpsbeheerders hiertegen in het geweer: zij erkenden dat de BRT's en de NR noodzakelijke aanvullingen op het oorspronkelijke bestel vormden, maar zochten de oplossing binnen de mogelijkheden van het bestaande regionale politiebestel.[361] Zij stelden voor de politie tot een concern om te smeden en landelijke standaarden op het gebied van ICT, informatie, facilitaire zaken, financiën en HRM te ontwikkelen.[362]

Ook de commissie-Leemhuis koos voor het model van een Nederlandse politie waarin een tamelijk zelfstandig concernbestuur (een kleine raad van bestuur met daarin een blauwe meerderheid, ondersteund door een stafbureau) de politie zou moeten aansturen.[363] De politieministers konden zich echter niet vinden in het advies van de commissie-Leemhuis, vonden een bestelwijziging onvermijdelijk en dienden daartoe een wetsvoorstel in.[364] Wel waardeerden de ministers het dat de korpschefs zelf ook tot de conclusie waren gekomen dat op gebieden als ICT meer gezamenlijk moest worden opgetrokken.

---

[356] N.N., 'Kort – Regeerakkoord: 350 miljoen' (*APB*, 2003, nr. 11, p. 3); J. van der Wegen, 'Soms wat minder van de polder' (*RM*, 2003, nr. 10, p. 7-9).
[357] N.N., 'Kort – Stuurgroep evaluatie politie' (*APB*, 2004, nr. 19, p. 3).
[358] H. Vogelsang & J. van der Wegen, 'Evaluatiecommissie politiebestel wil ook reacties recherche. Rapport bevat straks voorstellen tot verbetering politieorganisatie' (*RM*, 2005, nr. 1, p. 2-3).
[359] P. Brouwer & H. Bouwmans, 'De dwingende hand van de ministers' (*APB*, 2005, nr. 7, p. 12-13); H. Vogelsang & J. van der Wegen, 'Evaluatiecommissie politiebestel wil ook reacties recherche. Rapport bevat straks voorstellen tot verbetering politieorganisatie' (*RM*, 2005, nr. 1, p. 2-3).
[360] F. Kruyer, 'Politiebestel – Nationale politie voor Remkes onafwendbaar. "Mijn rol was vooral dat ik mocht betalen"' (*Blauw*, 2005, nr. 5, p. 6-8).
[361] P. Vermaas, 'Vrees voor een justitiële politie. Job Cohen en Bob Visser zoeken vernieuwing binnen regionaal bestel' (*APB*, 2005, nr. 9, p. 4-6).
[362] Zie ook: Van Reenen (2016).
[363] F. Kruyer, 'Politiebestel – Nationale politie voor Remkes onafwendbaar. "Mijn rol was vooral dat ik mocht betalen"' (*Blauw*, 2005, nr. 5, p. 6-8); PC7.
[364] F. Kruyer, 'Politiebestel – Nationale politie voor Remkes onafwendbaar. "Mijn rol was vooral dat ik mocht betalen"' (*Blauw*, 2005, nr. 5, p. 6-8); AB1; AB3.

In reactie op de voorgestelde bestelswijziging en het standpunt van de beide politieministers over het rapport van de commissie-Leemhuis besloten de korpsbeheerders tot een vlucht naar voren.[365] Zij stelden voor de 25 regionale politiekorpsen en het KLPD nauwer te laten samenwerken in het Concern Politie Nederland.[366] Gezamenlijke diensten op het gebied van ICT, bestuursondersteuning, inkoop & supply en het meldkamerdomein werden ondergebracht in de zogeheten 'voorziening tot samenwerking Politie Nederland' (vtsPN).[367] Door te bewijzen dat de korpsen konden samenwerken, hoopten zij een nationale politie af te kunnen wenden. De politieministers legden de lat gelijk hoog door honderd miljoen euro aan efficiencybezuinigingen op te leggen.[368]

4.2.6 Op weg naar een nationale politie

Wat bij de overgang naar 25 regiokorpsen en het Korps Landelijke Politiediensten (KLPD) niet was voorzien, was dat de korpsen hun eigen personele gebouwen en IT-systemen zouden gaan inrichten en hun eigen cultuur zouden gaan ontwikkelen.[369] Het werden autonome koninkrijkjes die te weinig met elkaar samenwerkten.[370] Er waren wel gezamenlijke overleggen, maar na afloop ging ieder de deur uit en deed, in overleg met het eigen gezag, zijn eigen ding.[371]

Veel problemen uit de oude situatie bleven dan ook bestaan.[372] Dat varieerde van langs elkaar heen werken, slechte informatie-uitwisseling en een uitgebreid vergadercircuit, tot afwijkend beleid ten aanzien van zaken als personeel, materieel en ICT.[373] Op die terreinen waar dat wenselijk en noodzakelijk was, slaagden de korpschefs er niet in om tot gemeenschappelijkheid te komen en daarmee hebben zij een nieuwe bestelswijziging over zichzelf afgeroepen.[374]

Hoewel er wettelijke instrumenten waren om meer eenheid af te dwingen, hebben de politieministeries zich lange tijd terughoudend getoond in de aansturing van de regionale korpsen.[375] Onder invloed van de toenemende dreiging van politiek geweld en de zorg over de toegenomen criminaliteit ging er echter een andere wind waaien en begonnen de politieministers in rap tempo hun grip op de politie te verstevigen.[376] Stapsgewijs werden maatregelen genomen die leidden tot meer centralisatie.[377] Tekenend voor de 'onbegrensde bemoeizucht van de Haagse politiek' waren de prestatiecontracten die als een sturings- en disciplineringsinstrument werden opgelegd aan de politie.[378] De weerstand tegen deze contracten was dan ook groot: de politie had het gevoel dat zij werd beoordeeld op de effectiviteit van de gehele strafrechtketen.[379]

---

[365] AB1; AB19; PC7.
[366] N.N., 'Nieuws – Korpsbeheerders richten politieconcern op' (*Blauw*, 2005, nr. 3, p. 4).
[367] AB3; AB19.
[368] F. Kruyer, 'Interview – "We willen het expertisekorps zijn"' (*Blauw*, 2007, nr. 8, p. 10-13).
[369] R. Bik & A. Sey, 'Nationale politie – Samen tot bloei brengen' (*TvdP*, 2011, nr. 1, p. 34); J. van der Wegen, 'Nationale recherche en BRT/IFT's aan het werk. Voorzichtige start' (*RM*, 2003, nr. 6, p. 12-13).
[370] Redactie, 'Op weg naar nationale politie' (*TvdP*, 2011, nr. 10, p. 3).
[371] AB24.
[372] J. Spruijt, 'Een landelijke recherche gaat niet ver genoeg. Een pleidooi voor één Nederlandse politie' (*APB*, 2003, nr. 2, p. 12-14).
[373] Zie bijvoorbeeld: Boin et al. (2003).
[374] AB29.
[375] Boin et al. (2003); AB29.
[376] P. Brouwer & H. Bouwmans, 'De dwingende hand van de ministers' (*APB*, 2005, nr. 7, p. 12-13); AB12. Zie ook: Projectgroep Visie op de Politiefunctie (2005).
[377] P. Brouwer & H. Bouwmans, 'De dwingende hand van de ministers' (*APB*, 2005, nr. 7, p. 12-13).
[378] Van Reenen (2016); Redactie, 'Op weg naar nationale politie' (*TvdP*, 2011, nr. 10, p. 3).
[379] F. Kruyer, 'Veiligheid en veelplegers. Bernard Welten: "Three strikes is out"' (*APB*, 2002, nr. 14, p. 6-8).

Op recherchegebied werd de centralisatie gekenmerkt door de opschaling van gezag en beheer van de kernteams naar landelijk niveau (in de Nationale Recherche) en de ontwikkeling van hulpconstructen als de bovenregionale rechercheteams (BRT's). Met dat laatste werd het gat tussen de regio's en de kernteams c.q. de NR gedicht en hoefde niet langer bij elk probleem een ad-hocteam samengesteld te worden.[380] Tegelijkertijd waren nu drie los van elkaar staande recherchelagen gecreëerd met ieder hun eigen prioriteiten en hun eigen scope.[381] Voor de uitwisseling van informatie, expertise en capaciteit tussen deze drie lagen waren allerlei structuren noodzakelijk.[382]

Het besef groeide dat het tijd was te komen tot gelijkvormigheid binnen de gehele Nederlandse recherche op aspecten als werkwijzen, hulpmiddelen, informatiehuishouding, personeelsbeleid en andere randvoorwaarden.[383] Waar de komst van flexibele rechercheteams had geleid tot meer eenduidigheid in uitvoering van het werk en leiding op regionaal niveau, werkte de vorming van de BRT's en de NR als een vliegwiel voor vele verbeterprocessen binnen de gehele opsporing.[384] Denk hierbij aan de ontwikkeling van een functieraster voor de opsporing, verbeterde loopbaanperspectieven, verbetering van de informatiehuishouding en een eerste nationaal dreigingsbeeld (NDB).

Deze rechercheharmonisering moest plaatsvinden volgens vaste standaards en werd vanuit de departementen opgelegd.[385] Zo moest er bijvoorbeeld één bedrijfsprocessensysteem komen. De bestaande governance maakte het echter moeilijk om eenduidigheid te bereiken.[386] Om dat probleem te doorbreken, werd het tijd voor één Nederlandse politie met gedeconcentreerde eenheden, een landelijk rechercheteam, een landelijk personeelsbeleid en een landelijke informatiehuishouding.[387]

Over hoe één Nederlandse politie tot stand gebracht zou kunnen worden en in welk tempo, verschilden echter de meningen. Vanuit hun voorkeur voor de bestaande lokale/regionale inbedding van de politie waren de korpsbeheerders voor een concernmodel waarin de gebreken van het regionale bestel werden verholpen door betere onderlinge afstemming en het op landelijk niveau organiseren van een aantal ondersteunende taken.[388]

Anderen, waaronder de commissie-Leemhuis, zagen meer in nationaal beheer en aansturing door een Raad van Bestuur.[389] Ook oud-korpschef Eric Nordholt zag weinig heil in een concernmodel ('er is nog steeds geen enkele vorm van daadwerkelijke concernleiding') en opteerde voor nationaal beheer onder het ministerie van Binnenlandse Zaken, een hoofdcommissaris als hoogste baas en daaronder

[380] J. van der Wegen, 'Nationale recherche en BRT/IFT's aan het werk. Voorzichtige start' (*RM*, 2003, nr. 6, p. 12-13); Van Riessen (2007).
[381] H. Schaafsma, 'Interview – "Niet van deze tijd"' (*RM*, 2005, nr. 3, p. 19-21).
[382] H. Schaafsma, 'Korpschefs van de Board Opsporing van de Raad van Hoofdcommissarissen spreken zich uit. Spelverdelers in de opsporing' (*RM*, 2005, nr. 4, p. 6-9).
[383] F. Kruyer, 'Informatiewisseling dient verbeterd. Het antwoord op de middencriminaliteit' (*APB*, 2003, nr. 4, p. 6-8); R. Jans, 'Nieuwe structuur recherche krijgt vorm. De meeste aandacht gaat uit naar informatiegestuurde opsporing' (*APB*, 2003, nr. 9, p. 8-9).
[384] L. Huyzer, 'Hoofdredactie – Afscheid' (*RM*, 2005, nr. 1, p. 2-3); AB12; PC8.
[385] F. Kruyer, 'Informatiewisseling dient verbeterd. Het antwoord op de middencriminaliteit' (*APB*, 2003, nr. 4, p. 6-8).
[386] Van der Meer (2006).
[387] J. Spruijt, 'Een landelijke recherche gaat niet ver genoeg. Een pleidooi voor één Nederlandse politie' (*APB*, 2003, nr. 2, p. 12-14). Zie ook: Blaauw (2010).
[388] P.J.H.M. Holla & M. Rozenboom, 'Gerd Leers – "We hebben bestuurders met lef nodig"' (*TvdP*, 2010, nr. 5, p. 12-15).
[389] Zie bijvoorbeeld: J. Peters, 'Gastcolumn – Verdient de politie nationaal beheer?' (*APB*, 2004, nr. 5, p. 7); AB3.

hooguit vijftien regionale korpsen met een korpschef die rechtstreeks onder de landelijke baas diende te vallen.[390]

De zittende korpschefs waren aanvankelijk tegen nationale politie maar gaandeweg groeide bij hen het besef dat de noodzakelijke oplossingen niet binnen het bestaande bestel te vinden waren.[391] Het steeds opnieuw compenseren van weeffouten in het bestaande bestel met behulp van hulpconstructen liep tegen een grens aan. Het regionale bestel werd zelfs door hen die in de jaren zeventig nog fervent voorstander van lokale politie waren langzamerhand steeds meer als een tussenoplossing gezien.[392] De korpschefs begonnen zich te oriënteren op een schaalvergroting en kwamen uit op een model van tien korpsen met tussen de 3.000 en 6.000 medewerkers.[393]

Terwijl aan het begin van deze periode de consequenties van de reorganisatie van begin jaren negentig zich nog lieten voelen, stond eind 2011 dan ook alweer een nieuwe reorganisatie voor de deur. Een nieuw bestel lost weliswaar een aantal problemen op, maar het creëert ook weer nieuwe problemen.[394] Het was dus maar de vraag in hoeverre de recherche er wat mee zou opschieten.

[390] F. Kruyer, 'Nationale politie als middel tegen bureaucratie. Eric Nordholt: "Beleidsmakers staan ver van de dienders op straat…"' (*APB*, 2005, nr. 10, p. 12-15).
[391] Van Dijk & Welten (in: Meershoek (red.), 2009); Boin et al. (2003); R. Bik & A. Sey, 'Nationale politie – Samen tot bloei brengen' (*TvdP*, 2011, nr. 1, p. 34). Zie ook: Van Reenen (2016); AB1.
[392] H. Schaafsma, 'Interview – "Niet van deze tijd"' (*RM*, 2005, nr. 3, p. 19-21).
[393] AB8.
[394] Redactie, 'Op weg naar nationale politie' (*TvdP*, 2011, nr. 10, p. 3); W. Bruggeman & P. Ponsaers, 'Nederlandse politiehervorming, gezien vanuit een Belgisch perspectief' (*TvdP*, 2011, nr. 10, p. 23-26).

4.3 Nieuwe wegen voor de recherche[395]

'Wij zijn geen koekjesfabriek! (…) Om de kwaliteit van de opsporing te verbeteren en te bewaken moeten er twee sporen worden gevolgd. Enerzijds aandacht voor kennis en vaardigheden van rechercheurs, anderzijds voor het optimaliseren van werkprocessen.'

korpschef Ruud Bik[396]

Terwijl op het gebied van techniek, automatisering en digitalisering reuzenstappen werden gemaakt, bleef behoefte bestaan aan ouderwets, ambachtelijk recherchewerk.[397] Na een lange periode van grote investeringen in het wijkgericht werken, was er eindelijk weer aandacht voor de recherche.[398] Om wat te doen aan het achterstallig onderhoud, zouden deze periode diverse herstelwerkzaamheden worden ingezet (§ 4.3.1). Deels was dat een reactie op de IRT-affaire, deels waren het initiatieven uit het veld.[399]

Tegelijkertijd groeide zowel intern als extern de druk om te komen tot betere prestaties en kwam de focus te liggen op het verbeteren van de bedrijfsvoering en de werkprocessen (§ 4.3.2).[400] Dit resulteerde in het verbeterprogramma Aanpak Bedrijfsvoering Recherche, Informatiehuishouding en Opleidingen (ABRIO). Behalve dat dit programma het procesgericht werken introduceerde, was ABRIO onder meer verantwoordelijk voor de uitrol van informatiegestuurd werken.

Een ander gevolg van de IRT-affaire was de regulering van het criminele inlichtingenwerk en de bijzondere opsporing (§ 4.3.3). In dat kader traden in 2000 zowel de regeling Criminele Inlichtingen Eenheden (CIE-regeling) als de Wet Bijzondere opsporingsbevoegdheden (wet-BOB) in werking. Met de wet-BOB kwam er eindelijk duidelijkheid voor de opsporing. De vraag was wel of de wetgever erin geslaagd was een balans te vinden tussen de noodzakelijke aanscherping van de regels en de werkbaarheid in de praktijk.

Als gevolg van de herstelwerkzaamheden en de regulering van het recherchewerk namen de eisen die gesteld werden aan rechercheurs toe. Anders dan vroeger, stond de functie van rechercheur binnen de politie niet hoog aangeschreven, maar nu kon zowaar gesproken worden van een herwaardering van het recherchewerk.[401] Voordat alle herstelwerkzaamheden vruchten begonnen af te werpen, kregen de autoriteiten echter de rekening gepresenteerd voor de jarenlange verwaarlozing van de recherche: een nieuwe crisis in de opsporing.[402] Op de zogeheten Schiedammer parkmoord volgden nieuwe herstelwerkzaamheden in de vorm van het Programma Versterking Opsporing (§ 4.3.4).

---

[395] Vrij naar: S. van Rijt, 'Toch nieuwe wegen voor de recherche?' (*APB*, 1966, nr. 1, p. 13-16).
[396] Van der Meer (2006).
[397] J.A.P. van Kastel, 'Verdwijnt het ambachtelijk rechercheren?' (*TvdP*, 1998, nr. 10, p. 22-26). Zie ook: J. Wilzing, 'Georganiseerde misdaad met nieuw elan aangepakt' (*TvdP*, 2001, nr. 9, p. 34-38).
[398] H. Schaafsma, 'Korpschefs van de Board Opsporing van de Raad van Hoofdcommissarissen spreken zich uit. Spelverdelers in de opsporing' (*RM*, 2005, nr. 4, p. 6-9); L. Huyzer, 'Hoofdredactie – Afscheid' (*RM*, 2005, nr. 1, p. 2-3).
[399] J.A.P. van Kastel, 'Verdwijnt het ambachtelijk rechercheren?' (*TvdP*, 1998, nr. 10, p. 22-26).
[400] J. Pattijn, 'Geen woorden maar daden! Resultaten van informatiehuishoudingsproject implementeren' (*TvdP*, 2002, nr. 1/2, p. 25-34); H. Timmer, 'Met Abrio samen aan de slag! Meer en beter boeven vangen en vervolgen' (*TvdP*, 1999, nr. 11, p. 31-33).
[401] J. van der Wegen, 'Soms wat minder van de polder' (*RM*, 2003, nr. 10, p. 7-9); N.N., 'Er is een gigantische herwaardering van de recherche gaande' (*RM*, 2003, nr. 2, p. 7-8).
[402] Vergelijk: AB1.

4.3.1 Losse herstelwerkzaamheden

Tijdens de behandeling van het rapport van de commissie-Van Traa werd een motie ingediend om periodiek een parlementair onderzoek te doen naar de uitvoering van de aanbevelingen van de enquêtecommissie en naar de effecten daarvan op de opsporing.[403] In 1998 stelde de Tweede Kamer hiertoe de Tijdelijke Commissie Evaluatie Opsporingsmethoden (commissie-Kalsbeek) in.[404] In 1999 maakte deze commissie in het rapport *Opsporing in uitvoering* een tussenbalans op. Geconstateerd werd dat sprake was van de nodige verbetering, maar dat er nog onvoldoende duidelijkheid was over de inzet van opsporingsmethoden.[405] Er waren wel richtlijnen, maar die waren niet altijd consistent of waren blijven hangen in de conceptfase.[406]

Mede omdat er met de komst van nieuwe technische mogelijkheden, nieuwe jurisprudentie en nieuwe inzichten altijd wel een grijs gebied is, besloot het kabinet tot het oprichten van het Landelijk Expertisecentrum voor de Opsporing en Vervolging (Lexpo).[407] Lexpo ging in 2001 van start en telde vijftien medewerkers. Zeven van die vijftien waren tevens werkzaam bij de Helpdesk BOB, waar medewerker van politie en OM terechtkonden voor vragen met betrekking tot de Wet Bijzondere Opsporingsbevoegdheden (zie § 4.3.3). Werd er een nieuwe techniek ontwikkeld, dan checkte Lexpo of deze toegestaan was, werkte en efficiënt was.[408] Zo ja, dan werd aan het College van PG's om toestemming gevraagd.

Zowel via het Politie Kennis Net (een nieuw instituut van het LSOP) als via andere wegen stelde Lexpo informatie beschikbaar aan de recherche.[409] Zo bracht Lexpo het boekje *101 vragen over opsporingsbevoegdheden. Van vuilnissnuffel tot internettap* uit en verzorgde Lexpo in het *Recherche Magazine* een vaste rubriek, 'VraagBaak BOB', waarin antwoord werd gegeven over vraagstukken met betrekking tot de wet-BOB en rubrieken als 'jurisprudentie' en 'casuïstiek'.[410]

Behalve van bovenaf waren er ook ontwikkelingen gaande binnen de opsporing die door de recherche zelf werden geïnitieerd. Neem bijvoorbeeld het zelfstudiepakket Profcheck Opsporing (eerst zonder en later met verplichte toets).[411] Deze was door de praktijk ontwikkeld vanuit de wens de professionaliteit van de rechercheurs en daarmee de opsporing te verbeteren en te onderhouden. De profcheck werd geadopteerd door Politie Kennis Net (PKN) en daarmee voor alle rechercheurs

[403] J. van Schie, 'Kamercommissie evalueert opsporingsmethoden. Kamer, politie en justitie hebben een gezamenlijke vijand' (*APB*, 1999, nr. 6, p. 4-5).
[404] N.N., 'Commissie buigt zich over opsporing' (*APB*, 1999, nr. 4, p. 12).
[405] K. de Kogel & R.J. Bokhorst, 'BOB in de praktijk. Hoe bijzonder is de wet BOB?' (*RM*, 2002, nr. 2, p. 28-30).
[406] M.A. Straver & J.M.L. Pattijn, 'Samen aan de slag binnen de opsporing' (*TvdP*, 2004, nr. 9, p. 26-30); P. Vermaas, 'Duidelijkheid over opsporing. Wet BOB en handboek geven aan wat mag, en wat niet' (*APB*, 2000, nr. 4, p. 8-9); P. Vermaas 'Kabinet reageert op aanbevelingen "Kalsbeek". Expertisecentrum voor de opsporing op komst' (*APB*, 1999, nr. 19, p. 11-12).
[407] P. Vermaas, 'Expertisecentrum voor de opsporing. "Lexpo" adviseert over methoden en bevoegdheden' (*APB*, 2001, nr. 7, p. 8-9).
[408] Spapens (2006).
[409] E. van Hoorn, 'Opsporingsonderwijs in nieuw jasje. Een toets via internet' (*APB*, 2001, nr. 3, p. 18-19).
[410] N.N., 'Boeken & Bladen – 101 vragen over opsporingsbevoegdheden' (*APB*, 2003, nr. 5, p. 25). Zie bijvoorbeeld: M. van Veelen, 'Jurisprudentie – Pseudokoop en "voor" voorkoop' (*RM*, 2003, nr. 10, p. 25); B. Mooijman-Venema & M. van Veelen, 'VraagBaak BOB – De wet BOB ontleed' (*RM*, 2002, nr. 9, p. 3); J. Boogers, 'Casuïstiek – De voorfase van de opsporing verkend' (*RM*, 2002, nr. 10, p. 9).
[411] T. Slingerland & M. de Brouwer, 'Profcheck Opsporing. Koersen op vakmanschap' (*APB*, 2004, nr. 22, p. 10-11).

beschikbaar gesteld. Andere voorbeelden waren een vakbeurs speciaal voor de recherche en de komst van een eigen vakblad voor de recherche, het *Recherche Magazine*.[412]

Lexpo, de Profcheck Opsporing, het *Recherche Magazine* en genoemde vakbeurs zijn slechts een paar voorbeelden van een bredere ontwikkeling. Na jaren van despecialisatie en een focus op de basispolitiezorg kwam er eindelijk weer belangstelling voor de kwaliteit van de opsporing.[413] Belangstelling die werd ingegeven door de commissie-Van Traa en politieke aandacht voor de achterblijvende resultaten bij de aanpak van de criminaliteit. Het leidde tot hernieuwde aandacht en waardering voor het recherchevak.[414]

Die hernieuwde aandacht en waardering leidde onder meer tot ontwikkelingen in het post-initiële rechercheonderwijs.[415] Door politieke keuzes (een gebrek aan middelen) en het personeelsbeleid van de korpsen was de Rechercheschool al enige tijd niet meer in staat een rol te spelen in de professionalisering van de recherche.[416] In reactie op de vele kritiek nam de Rechercheschool haar opleidingspakket onder de loep en koos het voor een andere naam: Instituut voor Criminaliteitsbeheersing en Recherchekunde (ICR).[417] Nu het rechercheonderwijs onder het ministerie van BZK was komen te vallen, was bovendien niet langer sprake van een bedrijfsopleiding maar van erkende mbo- en hbo-opleidingen.[418]

Het ICR zou vanaf 2003 drie nieuwe leergangen gaan verzorgen: twee leergangen recherchemedewerker (in een technische en een tactische variant) en een leergang recherchekundige die een mastertitel verschafte.[419] Deze drie leergangen kwamen in de plaats van de circa 109 losse cursussen die het ICR tot die tijd aanbood. Wat betreft de leergang recherchekunde: dat was een duale beroepsopleiding op hbo-niveau die het ICR had ontwikkeld in samenwerking met de regiopolitie Amsterdam-Amstelland en die een alternatief vormde voor de in Rotterdam-Rijnmond, Zuid-Holland-Zuid en Haaglanden ontwikkelde TLL-R (tactische leergang leidinggevende recherche).[420] Waar je voorheen als rechercheur alleen kon opklimmen in de hiërarchie door leidinggevende te worden (en dan nog alleen op anciënniteit) moest de leergang recherchekunde carrièregroei als rechercheur mogelijk maken.[421] Met een beter loopbaanbeleid

[412] Wever (in: Ponsaers et al. (red.), 2017); Spapens (2006); De Poot et al. (2004); L. Huyzer, 'Hoofdredactie – Afscheid' (*RM*, 2005, nr. 1, p. 2-3); T. Kinnaer, 'Wie kennis verwaarloost, verwaarloost smarten' (*RM*, 2004, nr. 6, p. 37); L. Aarnoutse, 'Eerste landelijk Vakbeurs Recherche. Wel of niet een vak apart?' (*APB*, 2004, nr. 14, p. 14-15); AB19.

[413] Zie bijvoorbeeld: L. Huyzer, 'Hoofdredactie – Afscheid' (*RM*, 2005, nr. 1, p. 2-3); J.H. van de Heuvel, 'Gastcolumn' (*Modus*, 2000, nr. 5/6, p. 2).

[414] R. Jans, 'Nieuw recherche-onderwijs maakt inhaalslag mogelijk. Drie leergangen in het postinitiële onderwijs' (*APB*, 2002, nr. 18, p. 10-12); H. Peeters, 'Gastcolumn – "Elementary Watson, elementary"' (*Modus*, 2000, nr. 4, p. 2).

[415] R. Jans, 'Nieuw recherche-onderwijs maakt inhaalslag mogelijk. Drie leergangen in het postinitiële onderwijs' (*APB*, 2002, nr. 18, p. 10-12); H. Peeters, 'Gastcolumn – "Elementary Watson, elementary"' (*Modus*, 2000, nr. 4, p. 2).

[416] Zie bijvoorbeeld: C. Fijnaut, 'Van een recherchecomplex naar een complexe recherche' (*TvdP*, 1998, nr. 10, p. 4-9).

[417] De Poot et al. (2004); J. Kaasjager, 'Innovatie rechercheonderwijs. Rechercheurs nieuwe stijl' (*RM*, 2002, nr. 2, p. 36-37); J. Wilzing, 'Georganiseerde misdaad met nieuw elan aangepakt' (*TvdP*, 2001, nr. 9, p. 34-38).

[418] J. Schadee, 'Het nieuwe rechercheonderwijs: Proeve van bekwaamheid' (*RM*, 2003, nr. 5, p. 12-13).

[419] Idem; J. Kaasjager, 'Innovatie rechercheonderwijs. Rechercheurs nieuwe stijl' (*RM*, 2002, nr. 2, p. 36-37).

[420] S. van der Most, 'Amsterdam-Amstelland en het ICR werken samen in nieuwe leergang recherchekunde. "Slim opsporen"' (*RM*, 2003, nr. 10, p. 34-35); AB12; PC8.

[421] S. van der Most, 'Amsterdam-Amstelland en het ICR werken samen in nieuwe leergang recherchekunde. "Slim opsporen"' (*RM*, 2003, nr. 10, p. 34-35).

hoopte men onder meer een braindrain, zoals de overstap naar de bijzondere opsporingsdiensten, te voorkomen.[422]

Ook op het gebied van kennis en wetenschap waren er ontwikkelingen gaande. Omdat de politie onmogelijk in allerlei misdaadvormen en culturen thuis kan zijn, werd gedacht aan de introductie van wetenschaps- c.q. kennismakelaars.[423] Zo kende de regio Hollands Midden enige tijd een wetenschapsmakelaar die als liaison met de academische wereld fungeerde. Parallel aan de discussie over kennis- c.q. wetenschapsmakelaars startte in 2003 het project Landelijke Deskundigheidmakelaar.[424] Aanleiding was een bezoek aan de National Crime and Operations Faculty (NCOF) in Bramshill (Engeland). De NCOF bleek over een helpdesk te beschikken voor het inschakelen van deskundigen in rechercheonderzoeken. Onderzocht werd of het zinvol was om in elk korps één centrale deskundigheidsmakelaar in te stellen of dat het beter zou zijn om een landelijke helpdesk in te richten.[425] Gekozen werd voor het laatste en in 2005 ging het bureau Landelijke Deskundigheidsmakelaar (LDM) van start. Dit bureau werd ondergebracht bij de Politieacademie te Apeldoorn en zou zich in de loop der jaren ontwikkelen tot een waardevolle helpdesk voor de opsporing.

4.3.2 Meer en beter boeven vangen[426]

Reeds in de vorige periode was er zorg over het functioneren van de recherche. Zo lieten de politieministers de recherche doorlichten in het kader van het Bedrijfskundig Onderzoek Recherche (BOR).[427] Dit onderzoek vloeide voort uit het voornemen in de nota *Samenleving en criminaliteit* (1985) om ter versterking van de recherchefunctie een tweetal bedrijfskundige studies te doen uitvoeren.[428] Het BOR-rapport kwam uit in 1992 en vormde een verslag van veranderingen die waren doorgevoerd binnen de korpsen Rotterdam en Utrecht en in het district Apeldoorn van het korps Rijkspolitie.[429] In het BOR-rapport (officiële titel *Onderzoek & Verander*) werd geconstateerd dat sturingsmechanismen en bedrijfsgegevens ontbraken en werd aandacht besteed aan zaken als case-screening, voortgangscontrole, administratie en automatisering.[430]

In deze periode leidde de zorg over het functioneren van de recherche niet alleen tot losse herstelwerkzaamheden (zie vorige §) maar ook tot brede verbeterprogramma's. Zo begonnen de Advies Commissie Criminaliteit (ACC) en de Advies Commissie Informatievoorziening en Automatisering (ACIA) ter verbetering van de informatiepositie van de recherche met het programma

---

[422] N.N., 'Er is een gigantische herwaardering van de recherche gaande' (*RM*, 2003, nr. 2, p. 7-8).
[423] J. Schadee, 'Een bredere blik op het opsporingsproces. Verouderde manier van denken' (*RM*, 2003, nr. 7, p. 32-33); E. van der Veen, 'De wetenschapsmakelaar verzamelt onderzoekers. Wetenschappers voor recherchewerk' (*RM*, 2002, nr. 2, p. 40-41). Zie ook: E. van der Veen, 'Europees kenniscentrum voor criminele analyse. De stille kracht van Europol' (*RM*, 2002, nr. 3, p. 26-28).
[424] PC9.
[425] J. Schadee, 'Een bredere blik op het opsporingsproces. Verouderde manier van denken' (*RM*, 2003, nr. 7, p. 32-33); PC9.
[426] Om zichzelf beter te verkopen, kwam het programma ABRIO na een paar jaar met de slogan 'Meer en beter boeven vangen' (AB12). Zie ook: H. Timmer, 'Met Abrio samen aan de slag! Meer en beter boeven vangen en vervolgen' (*TvdP*, 1999, nr. 11, p. 31-33).
[427] N.N., 'Nieuwe directeur-generaal: eisen stellen aan politiemanagement' (*APB*, 1988, nr. 7, p. 147-149).
[428] C.J. Wiebrens, 'De kwaliteit van het rechercheproces. De klassieke speurder dreigt te verdwijnen' (*APB*, 1994, nr. 24, p. 4-6).
[429] Redactie, 'Kleine veranderingen leiden tot beter recherchewerk' (*APB*, 1992, nr. 15, p. 10-11).
[430] M.C. Oeloff, 'Managen van de recherche' (*APB*, 1994, nr. 10, p. 8-16); Redactie, 'Kleine veranderingen leiden tot beter recherchewerk' (*APB*, 1992, nr. 15, p. 10-11). Zie ook: C. Wiebrens & S. van de Geer, 'Kwaliteit, kwantiteit en sturing van de opsporing. En Renault èn Sherlock Holmes' (*TvdP*, 1999, nr. 4, p. 21-28).

ACCACIA.[431] Parallel hieraan was het OM ter verbetering van de kwaliteit en effectiviteit van de recherche begonnen met het project Kwaliteit Recherche. Vanwege de overlap tussen het project Kwaliteit Recherche en het programma ACCACIA werden ze in 1997 ondergebracht in een overkoepelende programmastructuur ABRIO (Aanpak Bedrijfsvoering Recherche, Informatiehuishouding en Opleidingen).[432]

Informatiehuishouding vormde een van de speerpunten van ABRIO, want de landelijke coördinatie, analyse en verdeling van opsporings- en recherche-informatie was nog steeds een probleem. Nadat de Algemene Rekenkamer in 1985 de nodige kritiek had geuit op het verwerken en verstrekken van informatie door de CRI volgde ruim tien jaar later namelijk opnieuw een kritisch rapport.[433] De uitwisseling en de kwaliteit van de recherche-informatie vertoonde nog altijd ernstige gebreken.[434] Voor een verklaring verwees de Rekenkamer onder meer naar weerstand tegen nauwere samenwerking tussen de CRI en regio's en tussen de regio's onderling. Verder werd verwezen naar het strenge regime van autorisaties die de informatie-uitwisseling en daarmee rechercheonderzoeken frustreerde.[435] Opnieuw werden de CRI en de korpsen gemaand hun leven te beteren, maar of zo'n oproep wel zin had – gegeven het bestaande regionale bestel – was maar de vraag.[436]

Een deel van de oplossing werd gevonden in de vorm van het in Engeland populair geworden concept van *intelligence led policing*.[437] Dit sloot aan bij de in ons land bekende probleemgeoriënteerde benadering en het gebiedsgebonden werken: die vereisten immers goed inzicht in de precieze aard, omvang, ernst en ontwikkeling van criminaliteit en veiligheid.[438] Inzicht dat criminaliteitsanalyse onvoldoende bood maar wel nodig was om de balans tussen sociale functie van de politie en repressieve handhaving te herstellen.[439]

In ons land vertaalde de Rotterdamse recherche intelligence led policing naar het concept Informatiegestuurde Opsporing (IGO) en richtte de RHC vervolgens een stuurgroep IGO op.[440] Na een

[431] J. Pattijn, 'Geen woorden maar daden! Resultaten van informatiehuishoudingsproject implementeren' (*TvdP*, 2002, nr. 1/2, p. 25-34); Redactie, 'ACCACIA doet aan criminaliteitsbeheersing. Resultaten "verbeterprojecten" gepresenteerd' (*APB*, 1997, nr. 3, p. 6); N. Mastenbroek, 'Gastcolumn' (*Modus*, 1996, nr. 1, p. 4-5).

[432] J. Pattijn, 'Geen woorden maar daden! Resultaten van informatiehuishoudingsproject implementeren' (*TvdP*, 2002, nr. 1/2, p. 25-34); K. Emous, 'Justitie en politie geschakeld in Abrio-keten. Vervolging begint bij opsporing' (*RM*, 2002, nr. 1, p. 34-35); P. Vogelzang & M. Jacobs, 'Meer boeven vangen en vervolgen. Doel en resultaat van het ABRIO-programma' (*TvdP*, 1998, nr. 10, p. 17-19); H. Timmer, 'Met Abrio samen aan de slag! Meer en beter boeven vangen en vervolgen' (*TvdP*, 1999, nr. 11, p. 31-33); Redactie, 'Het nieuwe rechercheren. Record-aantal deelnemers op 10e NIK-themadag' (*APB*, 1997, nr. 6, p. 11); Redactie, 'Verbeteringen in onderwijs en recherche. Ophelderingspercentage nog steeds veel te laag' (*APB*, 1997, nr. 19, p. 4-6).

[433] Redactie, 'Gebrekkige uitwisseling van recherche-informatie. De helft van CRI-registratie klopt niet' (*APB*, 1998, nr. 20, p. 8-9). Zie ook: F. Kruyer, 'Informatieuitwisseling dient verbeterd. Het antwoord op middencriminaliteit' (*APB*, 2003, nr. 4, p. 6-8); K. Emous, 'Justitie en politie geschakeld in Abrio-keten. Vervolging begint bij opsporing' (*RM*, 2002, nr. 1, p. 34-35); Redactie, 'CRI' (*APB*, 1998, nr. 20, p. 3).

[434] Zie ook: H. Smits, 'Interview – Boeven vangen, daar zit de burger op te wachten' (*RM*, 2002, nr. 4, p. 24-25).

[435] H. Schaafsma, 'Je moet nooit te orthodox zijn' (*RM*, 2003, nr. 7, p. 7-9).

[436] P. Vermaas, 'Kabinet reageert op aanbevelingen "Kalsbeek". Expertisecentrum voor de opsporing op komst' (*APB*, 1999, nr. 19, p. 11-12).

[437] AB12; AB15.

[438] P. Versteegh & J. Wiarda, 'Criminaliteitsanalyse. Brug tussen beleid en praktijk' (*TvdP*, 2000, nr. 9, p. 4-10).

[439] H. Moerland & F. Boerman, 'Criminaliteitsanalyse in de praktijk. Deel 1: Opvattingen van uitvoerenden en andere betrokkenen' (*TvdP*, 2003, nr. 9, p. 28-31) en 'Criminaliteitsanalyse in de praktijk. Deel 2: Nadere beschouwingen en aanbevelingen' (*TvdP*, 2003, nr. 12, p. 31-34); AB12.

[440] Stuurgroep Informatie Gestuurde Opsporing o.l.v. H.A. Jansen, 'Going Intelligence Led Policing in the UK. Informatiegestuurde opsporing moet Nederland veroveren' (*TvdP*, 2001, nr. 6, p. 11-15); AB12.

studiereis naar Engeland en kennismaking met het handboek *National Intelligence Model* was de RHC om. IGO werd verbreed naar IGP (informatiegestuurde politie) en onder de vlag van ABRIO werden verschillende projecten in gang gezet.[441] Die projecten waren niet alleen gericht op het op basis van gedeelde criteria maken van gelijksoortige analyses, maar bijvoorbeeld ook het op elkaar afstemmen van software en hardware systemen.[442]

Een goed voorbeeld van een IGP-project dat opgestart werd door ABRIO was de introductie van de regionale infodesks (later Regionale Informatie Knooppunten (RIK's) geheten).[443] De bedoeling was dat alle korpsen voor de eeuwwisseling zouden beschikken over een centraal aanspreekpunt van informatie van welke soort en aard dan ook.[444] Uiteraard waren er grote verschillen qua implementatietempo tussen de korpsen en bleek toegang tot CID-informatie een heet hangijzer. Een aantal divisiechefs recherche verzocht daarom ABRIO een *Regeling Regionale Infodesk* op te stellen.[445]

Een ander project was de Verwijsindex Recherche Onderzoeken en Subjecten (VROS).[446] De bestaande CID-subjectenindex en het MRO-bestand (meldingen rechercheonderzoeken) zouden samen opgaan in de VROS.[447] Deze verwijsindex moest voorkomen dat onderzoeksteams onbedoeld in elkaars vaarwater terechtkwamen en zou worden ondergebracht bij de regionale informatiedesks (RIK's).[448] Ook de Criminaliteitskaart, waarmee criminaliteit op wijk-, district- en zelfs landelijk niveau inzichtelijk gemaakt kon worden, was een ABRIO-product uit de IGP-lijn.[449] De behoefte aan dergelijke overzichten bestond al langer en zou in 2004 tot het eerste Nationale Dreigingsbeeld (NDB) leiden.[450]

Behalve bij de Rotterdamse recherche werd het IGO-gedachtegoed al snel omarmd bij de BRT's en de kernteams.[451] Die hadden baat bij het sturen op basis van geanalyseerde informatie en richtten zowel bureaus projectvoorbereiding als een systeem van weeg- en stuurploegen in. De introductie van dit

[441] A. van den Bergen, 'Abrio: de tussenstand' (*RM*, 2003, nr. 2, p. 28-29); R. Jans, 'Nieuwe structuur recherche krijgt vorm. De meeste aandacht gaat uit naar informatiegestuurde opsporing' (*APB*, 2003, nr. 9, p. 8-9); J. Budding, 'Informatiegestuurde opsporing van start. Probleemgericht opsporen' (*RM*, 2002, nr. 4, p. 10-11); Stuurgroep Informatie Gestuurde Opsporing o.l.v. H.A. Jansen, 'Going Intelligence Led Policing in the UK. Informatiegestuurde opsporing moet Nederland veroveren' (*TvdP*, 2001, nr. 6, p. 11-15); AB15.
[442] N.N., 'Er is een gigantische herwaardering van de recherche gaande' (*RM*, 2003, nr. 2, p. 7-8); J. Budding, 'Informatiegestuurde opsporing van start. Probleemgericht opsporen' (*RM*, 2002, nr. 4, p. 10-11).
[443] Zie onder meer: Spapens (2006).
[444] J.H.F. Kuipers & J.G.A. Nouwens, 'De opmars van de infodeks. Succes hangt af van de bereidheid om informatie te delen' (*APB*, 1999, nr. 5, p. 18-20); H. Timmer, 'Met Abrio samen aan de slag! Meer en beter boeven vangen en vervolgen' (*TvdP*, 1999, nr. 11, p. 31-33); W.J. Deetman, 'Alle recherche vindt zijn oorsprong in de wijk' (*TvdP*, 1998, nr. 10, p. 36-37).
[445] J. Pattijn, 'Geen woorden maar daden! Resultaten van informatiehuishoudingsproject implementeren' (*TvdP*, 2002, nr. 1/2, p. 25-34).
[446] H. Timmer, 'Met Abrio samen aan de slag! Meer en beter boeven vangen en vervolgen' (*TvdP*, 1999, nr. 11, p. 31-33).
[447] J.B.A. de Wit & J.H. Posthumus, 'Registratie van rechercheonderzoeken. Nieuwe landelijke verwijsindex biedt meer mogelijkheden' (*APB*, 1999, nr. 3, p. 12-14). Zie ook: P. Vermaas, 'De recherche wordt leidend. Korpschef Ries Straver: "We hebben geen keus"' (*APB*, 2001, nr. 14, p. 10-11).
[448] Zie bijvoorbeeld: M. Rozenbeek, 'Kan niet bestaat vaak niet. De (on)mogelijkheden van de bijzondere politieregisters' (*RM*, 2003, nr. 8, p. 28-29).
[449] A. van den Bergen, 'Abrio: de tussenstand' (*RM*, 2003, nr. 2, p. 28-29); J. van Peperstraten, 'Criminaliteitskaart nuttig instrument in de opsporing. Helder zicht op buurten en wijken' (*APB*, 2001, nr. 5, p. 8-9); H. Timmer, 'Met Abrio samen aan de slag! Meer en beter boeven vangen en vervolgen' (*TvdP*, 1999, nr. 11, p. 31-33).
[450] J.W. Slobbe, 'Pleidooi voor een nationale Politie Intelligence-dienst' (*TvdP*, 2001, nr. 10, p. 31-33); B. van Baarle, 'De ideale recherche wordt regionaal bepaald' (*TvdP*, 1998, nr. 10, p. 42-46).
[451] AB12.

laatste ging vergezeld van gestandaardiseerde documenten die moesten helpen het opsporingsproces vlot te laten verlopen.[452]

Voor de recherche was informatiegestuurd werken dus een positieve ontwikkeling. Door het breder te trekken dan alleen de opsporing werd de implementatie ervan echter onnodig complex.[453] Commissaris Henk Jansen, initiatiefnemer en voorzitter van de stuurgroep IGO, was hier dan ook een groot tegenstander van.[454] De verbreding van IGO naar IGP leidde volgens hem tot een verwatering van het concept, vergrootte het aantal stakeholders en daarmee ook de weerstand.[455] Voor de uniformdienst zou het bijvoorbeeld een cultuurverandering vergen: daar was men gewend om veelal ongericht de straat op te gaan.[456]

Een ander speerpunt van ABRIO betrof het verspreiden van hulpmiddelen en technieken ter ondersteuning van het praktische opsporingswerk ('best practices').[457] Een landelijke werkgroep voerde hiertoe een inventarisatie uit bij een aantal korpsen en bij het Instituut voor Criminaliteitsbeheersing en Recherchekunde (ICR) en constateerde dat het wiel meermalen opnieuw werd uitgevonden.[458] Ten behoeve van het vaststellen en valideren van de geïnventariseerde hulpmiddelen werd een vaste procedure ingesteld.[459] ABRIO zou gaan fungeren als 'condensatiepunt' en de strategische beleidsgroepen en expertgroepen die onder de Board Opsporing van de RHC vielen, zouden in deze procedure een belangrijke rol gaan spelen.[460]

Het eindresultaat was een 'kist vol hulpmiddelen' die eerst op cd-rom en daarna via het Politie Kennis Net (PKN) beschikbaar werd gesteld. Eén hulpmiddel was het Kwaliteitsinstrument Opsporing en Vervolging (KOV): een online vragenlijst voor alle bij een project betrokken personen dat werd ingezet vanaf de informatiefase tot en met de afrondingsfase.[461] Het KOV was ontwikkeld door een paar regio's, kreeg met behulp van ABRIO en andere partners een landelijke uitrol en werd in 2003 beloond met de Politie Implementatie Prijs.[462] Andere voorbeelden waren de ontwikkeling van zogeheten modeldossiers en vaste standaards voor werkwijzen en producten van observatieteams en criminele inlichtingen-eenheden.[463]

---

[452] Zonneveld (red.) (2014); Snel (in: Kop et al. (red.) 2012).
[453] AB12; PC8.
[454] AB15.
[455] AB12; PC8.
[456] J. van der Wegen, 'Informatieanalyse – Veredelde informatie waardevol. Criminelen ontmoedigen' (*Blauw*, 2005, nr. 2, p. 26-27); J. Budding, 'Informatiegestuurde opsporing van start. Probleemgericht opsporen' (*RM*, 2002, nr. 4, p. 10-11).
[457] H. Timmer, 'Een kist vol hulpmiddelen. ABRIO inventariseert de beste scenario's voor de opsporing' (*APB*, 2001, nr. 7, p. 10). Zie ook: P. Vermaas, 'De recherche wordt leidend. Korpschef Ries Straver: "We hebben geen keus"' (*APB*, 2001, nr. 14, p. 10-11).
[458] Zie ook: M.A. Straver & J.M.L. Pattijn, 'Samen aan de slag binnen de opsporing', *TvdP*, 2004, nr. 9, p. 26-30).
[459] J. Pattijn, 'Geen woorden maar daden! Resultaten van informatiehuishoudingsproject implementeren' (*TvdP*, 2002, nr. 1/2, p. 25-34).
[460] M.A. Straver & J.M.L. Pattijn, 'Samen aan de slag binnen de opsporing' (*TvdP*, 2004, nr. 9, p. 26-30).
[461] M. Rozenbeek, 'De vliegende start van het KOV. Meten is weten – voor nu én later' (*RM*, 2003, nr. 1, p. 26-27).
[462] N.N., 'PIP-prijs voor pillenbestrijders' (*APB*, 2004, nr. 1, p. 24); P. Vermaas, 'Kwaliteitsinstrument Opsporing en Vervolging. Knelpunten worden zichtbaar, oplossingen ook' (*APB*, 2002, nr. 24, p. 8-9); M.E. Heerschap, 'Kwaliteit van recherche-onderzoek' (*TvdP*, 1999, nr. 5, p. 14-15).
[463] H. Timmer, 'Criminele Inlichtingen Eenheden gaan uniform werken. Vooral veiligheid van CIE-runners is nu nog een knelpunt' (*APB*, 2003, nr. 19, p. 14-15), 'Eenduidig observeren. Een vaste standaard voor werkwijzen en producten is op komst' (*APB*, 2003, nr. 14, p. 10-11) en 'Met Abrio samen aan de slag! Meer en beter boeven vangen en vervolgen' (*TvdP*, 1999, nr. 11, p. 31-33); D.W. Steenhuis, 'Kwaliteit van het recherchewerk. Een belangrijk instrument bij misdaadbestrijding' (*TvdP*, 1998, nr. 10, p. 38-40).

Het programma ABRIO is echter vooral bekend geworden door de introductie van werkprocessen.[464] Procesgericht denken werd gezien als dé manier om het opsporings- en vervolgingsproces in betere banen te leiden.[465] Net zoals in het bedrijfsleven werden daartoe ook bij de politie werkprocedures gestandaardiseerd.[466] Waar artsen al jaren wisten dat hun vak voor 80 procent uit routine bestaat, kwam die eyeopener voor de recherche pas tijdens het opstellen van de procesbeschrijvingen.[467]

De werkprocessen werden beschreven volgens de afgesproken Ordeningsmethodiek Processen (OMP) en vastgelegd in het Referentiekader Werkprocessen voor de Opsporing (RWO) en het Referentiekader Werkprocessen voor de Vervolging (RWV).[468] Beide referentiekaders werden nadien samengevoegd tot het Referentiekader Werkproces Opsporing en Vervolging (RWOV) en door de RHC bestempeld als het algemeen geldend referentiekader voor het opsporingsproces.[469]

Omdat deze referentiekaders vergezeld gingen van zaken als proces-audits en certificering sloegen ze niet gelijk aan bij de korpsen.[470] Behalve dat het nogal theoretisch was, zat het veld niet te wachten op rompslomp.[471] De ideeën over procesoriëntatie waren op zich prima, maar het sloot niet aan bij de praktijk en was niet in de taal van de afnemers gebracht. Zo nam het kernteam Zuid de stap om de werkprocedures binnen het rechercheproces nader te bepalen en conform het INK-model vast te leggen.[472] Los daarvan kun je wel proberen te standaardiseren bij de uitgang, maar zonder een goede recherche zet dat geen zoden aan de dijk.[473]

In reactie op alle weerstand produceerde ABRIO een 'vertaling' naar de praktijk in de vorm van een cd-rom met tal van producten die in een rechercheonderzoek gemaakt of gehanteerd moesten worden.[474] Een van de producten was de indeling van criminaliteitsvormen in veelvoorkomende criminaliteit, lokaal ernstige criminaliteit, middencriminaliteit en zware criminaliteit.[475] Deze indeling bepaalde welke opsporingswerkzaamheden werden verricht door de geüniformeerde politie dan wel de verschillende lagen binnen de recherche. De ABRIO-producten kwamen behalve via cd-rom ook ter beschikking via Politie Kennisnet (PKN) en zouden nog verder aangevuld worden.[476]

Waar ABRIO in de eerste jaren van haar bestaan met name inzette op het ontwikkelen, verbeteren en verzamelen van (procesgerichte) modellen en oplossingen, lag de nadruk na 2000 vooral op de

[464] A. van den Bergen, 'Abrio: de tussenstand' (*RM*, 2003, nr. 2, p. 28-29); J. Pattijn, 'Geen woorden maar daden! Resultaten van informatiehuishoudingsproject implementeren' (*TvdP*, 2002, nr. 1/2, p. 25-34); K. Emous, 'Justitie en politie geschakeld in Abrio-keten. Vervolging begint bij opsporing' (*RM*, 2002, nr. 1, p. 34-35); P. Vermaas, 'De recherche wordt leidend. Korpschef Ries Straver: "We hebben geen keus"' (*APB*, 2001, nr. 14, p. 10-11).
[465] Jansen (in: Kop et al. (red.), 2012); Van der Meer (2006).
[466] Zonneveld (red.) (2014); R. van den Hurk, 'Steeple-chase" Politie en OM standaardiseren werkprocedures' (*APB*, 1998, nr. 22, p. 12-13).
[467] Van der Meer (2006).
[468] J. Pattijn, 'Geen woorden maar daden! Resultaten van informatiehuishoudingsproject implementeren' (*TvdP*, 2002, nr. 1/2, p. 25-34); H. Timmer, 'Met Abrio samen aan de slag! Meer en beter boeven vangen en vervolgen' (*TvdP*, 1999, nr. 11, p. 31-33); B. Poelert, 'Stop uitstroom recherchekennis. "Betrek oude rotten in het vak bij huidige onderzoeken"' (*APB*, 2001, nr. 9, p. 4-5).
[469] M.A. Straver & J.M.L. Pattijn, 'Samen aan de slag binnen de opsporing' (*TvdP*, 2004, nr. 9, p. 26-30).
[470] P. Vermaas, 'De recherche wordt leidend. Korpschef Ries Straver: "We hebben geen keus"' (*APB*, 2001, nr. 14, p. 10-11).
[471] Van der Meer (2006); PC8.
[472] G.J.A.H. van Gestel, 'Onderzoekskeuzes grootschalige rechercheonderzoeken' (*TvdP*, 1999, nr. 3, p. 9-13).
[473] AB1.
[474] Redactie, 'Derrick' (*APB*, 2002, nr. 10, p. 3).
[475] Zonneveld (red.) (2014).
[476] H. Timmer, 'Met Abrio samen aan de slag! Meer en beter boeven vangen en vervolgen' (*TvdP*, 1999, nr. 11, p. 31-33).

implementatie.[477] Bij dat laatste was ABRIO in belangrijke mate afhankelijk van de korpsen zelf en die hadden zo hun eigen prioriteiten en problemen.[478] Omdat aan ABRIO toch een bureaucratisch imago bleef kleven, bereikte ze dan ook niet al haar gestelde doelen.[479] In 2006 hield ABRIO op te bestaan.[480] Onderdelen van ABRIO zouden nog wel enkele jaren de expertgroepen binnen het Programma Versterking Opsporing en Vervolging (zie § 4.3.4) blijven ondersteunen.

4.3.3 Eindelijk duidelijkheid voor opsporingsambtenaren[481]

Sommige van de prioriteiten en problemen die 'concurreerden' met ABRIO waren een uitvloeisel van de IRT-affaire. Al tijdens de IRT-affaire werd de CID-regeling aangepast en verscheen een RAC-rapport met een ethische code die voorzag in een uniform toetsingskader voor CID-werkzaamheden.[482] Naderhand volgde een grondiger hervorming van de criminele inlichtingenpraktijk.[483] In 2000 werd de CID-regeling in 2000 vervangen door de Regeling Criminele Inlichtingen Eenheden (CIE-regeling) – waarmee de benaming CID kwam te vervallen – en kwam het runnen van informanten voortaan volledig onder de CIE te vallen.[484]

In de CIE-regeling werden werkprocessen beter en preciezer omschreven.[485] Het gezag van het OM over de CIE-processen werd vastgelegd; de relatie tussen de CIE-officier van justitie en de CIE-chef werd hechter en de criteria voor de inzet van informanten werden vastgelegd. Waar de CID wel 'sectie stiekem' of 'geheime politie' werd genoemd, was voor de CIE openheid het motto.[486] En waar de CID voornamelijk ondersteunend was aan de recherche, moest de CIE ook de andere diensten binnen politie ondersteunen.

Het belangrijkste uitvloeisel van de IRT-affaire was echter het wetsvoorstel met betrekking tot de bijzondere opsporingsmethoden.[487] Deze nieuwe wet moest onder meer een basis bieden voor observatie, infiltratie, pseudokoop, betreden van een gesloten plaats en het opnemen van communicatie met technische hulpmiddelen. Behalve tussen openheid en vertrouwelijkheid diende in het wetsvoorstel ook een balans gevonden te worden tussen opsporingsbelangen en de belangen van de bescherming van het individu.[488] Zeker bij de aanpak van drugscriminaliteit was dat een lastige, want 'slachtoffers' van overtredingen van de Opiumwet komen in het algemeen geen

[477] Van der Meer (2006); A. Heusschen, 'Actueel – Ingebakken in het politiewerk' (*PM*, 2004, nr. 6, p. 30-31); J. Pattijn, 'Geen woorden maar daden! Resultaten van informatiehuishoudingsproject implementeren' (*TvdP*, 2002, nr. 1/2, p. 25-34).
[478] Zie bijvoorbeeld: AB19; AB24.
[479] Van der Meer (2006).
[480] J. Kaasjager, 'Nieuws – Abrio opgeheven' (*Blauw*, 2007, nr. 4, p. 5).
[481] P. Vermaas, 'Duidelijkheid over opsporing. Wet BOB en handboek geven aan wat mag, en wat niet' (*APB*, 2000, nr. 4, p. 8-9).
[482] Recherche Advies Commissie (1995). Zie ook: G. Mak, 'Ingezonden – De ethische aspecten rond informant 8176' (*Blauw*, 2008, nr. 23, p. 17).
[483] Mak (2015); F. Kruyer & R. Zuring, 'CIE-informatie – Harde feiten over zachte informatie' (*Blauw*, 2006, nr. 9, p. 14-16).
[484] J. Wilzing, 'Georganiseerde misdaad met nieuw elan aangepakt' (*TvdP*, 2001, nr. 9, p. 34-38); AB31.
[485] Mak (2015).
[486] E. van der Veen, 'Reportage – Runners naar school' (*Blauw*, 2007, nr. 5, p. 24-26).
[487] Salome (2017); G.W. van der Burg & A.J.A.M. Nieuwenhuizen, 'Wie is BOB? Invoering van de Wet Bijzondere opsporingsbevoegdheden (BOB) en Herziening gerechtelijk vooronderzoek (GVO): een procesbenadering' (*TvdP*, 2000, nr. 4, p. 28-31); Redactie, 'Concept-wetsvoorstel bijzondere opsporingsmethoden. Wat wel en niet mag' (*APB*, 1997, nr. 3, p. 4-5).
[488] A.G. Lentfert & L. Nieuwerth, 'Invoering wet Bijzondere Opsporingsbevoegdheden. Rechercheschool ontwikkelt cursussen voor de korpsen' (*APB*, 1999, nr. 4, p. 11-12).

aangifte doen.[489] Daardoor heeft de politie zich al vanaf het begin moeten bedienen van bijzondere opsporingsmethoden als infiltratie, het runnen van informanten, het observeren en het volgen van verdachten. Methoden die raken aan de privacy van de burger.

Veel politiemensen vreesden dan ook dat de nieuwe wetgeving de mogelijkheden voor de politie zou beperken.[490] Een deskundige als Jan Naeyé temperde die vrees, maar waarschuwde wel dat bevoegdheden nu eenmaal plichten met zich meebrengen. Plichten zoals een strak regime voor het voegen van processen-verbaal bij de processtukken.

Al in 1997 lag er een eerste wetvoorstel met als uitgangspunten dat alleen opsporingsmethoden die inbreuk maakten op een grondrecht in de wet geregeld zouden worden, dat er geen ruimte was voor geheime trajecten, en dat toepassing die alleen gericht was op het verbeteren van de informatiepositie niet toegestaan was.[491] Een ander belangrijk onderdeel van het wetsvoorstel was dat de autoriteit die bevoegd was tot de toepassing te besluiten, in alle gevallen de officier van justitie zou zijn. Deze verschuiving van bevoegdheden naar de officier van justitie ging sommige recherchechefs veel te ver: die meenden dat de officier van justitie hiermee op hun stoel kwam te zitten.[492]

Het zou tot 1999 duren tot de Wet Bijzondere Opsporingsbevoegdheden (ook wel wet-BOB genoemd) werd aangenomen. In de tussenliggende periode werkten opsporingsteams alvast in 'in de geest van' het wetsvoorstel.[493] Aangezien er toch al twijfels waren over de effectiviteit, resulteerde dit in een rem op de inzet van infiltratie.[494] Een belangrijk maar ook wel controversieel onderdeel van de wet-BOB was namelijk dat altijd verslag moest worden gedaan van gebruikte opsporingsbevoegdheden.[495] Zo moest het introduceren van een infiltrant door een insider voortaan openlijk vermeld worden in de processtukken (met alle risico's van dien voor de informant) en mocht deze insider geen criminele informant zijn.[496] Alleen in uitzonderingsgevallen (zwaarwegende opsporingsbelangen) kon deze plicht tot verslaglegging worden ontdoken.

Desondanks was het een hele vooruitgang dat infiltratie als opsporingsmiddel nu in de wet verankerd lag.[497] Wel volgde de wetgever het advies van de commissie-Van Traa door de inzet van burgerinfiltranten te verbieden.[498] Verder zou het doorlaten van drugs alleen bij uitzondering worden toegestaan en dan slechts na instemming van het college van PG's en goedkeuring van de minister

[489] Redactie, 'Opsporing en het recht op privacy. Promovendus aan Erasmus Universiteit ontwierp checklist voor privacy-bedreigende opsporingsmethoden' (*APB*, 1998, nr. 14, p. 14-15).
[490] P. Vermaas, 'Professor Jan Naeyé waardeert wetsvoorstel bijzondere opsporingsbevoegdheden: "OT's krijgen enorme bevoegdheden"' (*APB*, 1998, nr. 22, p. 8-9); AB19.
[491] M. Jongeneel-van Amerongen, 'Bijzondere opsporingsmethoden. Wetsvoorstel voorziet in wettelijke regeling' (*Modus*, 1998, nr. 4, p. 12-15); A.K. Aartsma & A. Huizing, 'Voor de laatste keer: de kwestie Straver: "In bijna alle korpsen was het toezicht belabberd"' (*PM*, 1997, december, p. 8-9).
[492] AB12.
[493] Idem.
[494] A. van Hoorn & M. Kruissink, 'Hoe effectief is infiltratie? WODC onderzoekt bijzondere opsporingsmethoden' (*Modus*, 1999, nr. 5, p. 3-5).
[495] P. Vermaas, 'Duidelijkheid over opsporing. Wet BOB en handboek geven aan wat mag, en wat niet' (*APB*, 2000, nr. 4, p. 8-9).
[496] Vergelijk: AB2; AB32.
[497] P. Holla & M. Hogendoorn, 'Interview Kees Sietsma – "Ik blijf een jongen van de opsporing"' (*TvdP*, 2014, nr. 1, p. 12-15).
[498] J. van der Wegen, 'De crimineel als infiltrant of als getuige. "Boeven vangen met boeven"' (*RM*, 2004, nr. 2, p. 6-8).

van Justitie.[499] De wet-BOB was misschien niet hét antwoord, maar het loste wel een deel van de problemen in de proactieve opsporing op.[500]

Naast de regelgeving op het gebied van de opsporingsbevoegdheden werd het gerechtelijk vooronderzoek op een groot aantal punten gewijzigd en werd de Wet Politieregisters aangepast.[501] Om een einde te maken aan het proactieve opsporingswerk dat zich te zeer onttrokken had aan sturing door het OM en toetsing door de rechter werd bovendien het verkennend onderzoek geïntroduceerd.[502] Doel van het verkennend onderzoek was om, zonder toepassing van opsporingsbevoegdheden, vast te stellen of, en zo ja, op welke wijze criminaliteit zich in een bepaalde sector had 'ingenesteld'.[503] Dit middel mocht echter alleen worden ingezet wanneer er *aanwijzingen* bestonden dat *een grotere groep mensen* zich bezighield met delicten met een grootschalig, georganiseerd karakter die *een ernstige inbreuk op de rechtsorde* inhielden.[504]

Vanwege alle consequenties van de nieuwe regelgeving (procedures, sturing, cultuur, et cetera) stelde het ministerie van Justitie een projectorganisatie in die de implementatie van de wet-BOB moest verzorgen. Onder de vlag van deze projectorganisatie werd onder meer gewerkt aan een opleidingsprogramma en aan een handboek voor de opsporingspraktijk.[505] Die projectorganisatie kon echter niet voorkomen dat al snel werd geklaagd over de enorme bureaucratie die gepaard ging met de toepassing van de wet-BOB.[506] Ook kon deze projectorganisatie de zorgen die er in het land waren over het op tijd kunnen opleiden van rechercheurs niet wegnemen.[507] Zo organiseerden het kernteam Zuid, het kernteam Noord-Oost Nederland, het Landelijke Rechercheteam en de divisie recherche van het KLPD een eigen opleidings- en toetsingsprogramma.[508]

Tijdens de landelijke CIE-themadagen, die een jaar na het in werking treden van de wet-BOB werden gehouden, werd ingegaan op de knelpunten die werden ervaren.[509] Uit een enquête onder alle CIE's en bijzondere opsporingsdiensten met een CIE bleek dat de huidige regeling voor de omgang met informanten het onmogelijk maakte om volledige afscherming te kunnen garanderen. Daarom werden informanten niet onder het daarvoor bedoelde wetsartikel gerund (artikel 126 Strafvordering met betrekking tot stelselmatige inwinning van informatie), maar onder het algemeen taakstellende artikel 2 Politiewet.[510] Dat de BOB-wetgeving op deze manier werd ontdoken, was een van de redenen waarom behalve de CIE ook de advocatuur moeite had met de nieuwe informantenregeling.

---

[499] Kruisbergen (in: Ponsaers et al. (red.), 2013).
[500] AB1.
[501] P. Vermaas, 'Duidelijkheid over opsporing. Wet BOB en handboek geven aan wat mag, en wat niet' (*APB*, 2000, nr. 4, p. 8-9); A.G. Lentfert & L. Nieuwerth, 'Invoering wet Bijzondere Opsporingsbevoegdheden. Rechercheschool ontwikkelt cursussen voor de korpsen' (*APB*, 1999, nr. 4, p. 11-12).
[502] J. Naeyé, 'Gastcolumn – Het verkennend onderzoek moet worden opgetuigd' (*APB*, 2002, nr. 24, p. 7).
[503] V. Mul, 'Financieel rechercheren. Het verkennend onderzoek' (*Modus*, 1999, nr. 2, p. 9-11).
[504] J. Boogers, 'Casuïstiek – De voorfase van de opsporing verkend' (*RM*, 2002, nr. 10, p. 9).
[505] P. Vermaas, 'Duidelijkheid over opsporing. Wet BOB en handboek geven aan wat mag, en wat niet' (*APB*, 2000, nr. 4, p. 8-9).
[506] J. Wilzing, 'Georganiseerde misdaad met nieuw elan aangepakt' (*TvdP*, 2001, nr. 9, p. 34-38).
[507] G.W. van der Burg & A.J.A.M. Nieuwenhuizen, 'Wie is BOB? Invoering van de Wet Bijzondere opsporingsbevoegdheden (BOB) en Herziening gerechtelijk vooronderzoek (GVO): een procesbenadering' (*TvdP*, 2000, nr. 4, p. 28-31).
[508] E. van Hoorn, 'Opsporingsonderwijs in nieuw jasje. Een toets via internet' (*APB*, 2001, nr. 3, p. 18-19); A.J.H. Planken, 'Gastcolumn – Integrale kwaliteitszorg' (*Modus*, 1997, nr. 6, p. 2-3).
[509] M. van Stratum & J.B.A. de Wit, 'Wat bijzonder is, moet bijzonder blijven. Terugblik op 1 jaar post-Van Traa-wetgeving tijdens landelijke CIE-themadagen' (*Modus*, 2001, nr. 3, p. 16-19).
[510] P. van der Kruijs, 'De Informant. Oncontroleerbare opsporingsmethodiek' (*Modus*, 2001, nr. 3, p. 3-5).

Andere kritiek was dat de nieuwe regelgeving door haar complexiteit moeilijk toepasbaar was in de praktijk en – mede door de bijkomende administratieve rompslomp – ten koste ging van de effectiviteit van zowel de recherche als de magistratuur en de advocatuur.[511] Hoewel politiemensen zich neerlegden bij het onvermijdelijke, was de recherche zonder de opmars van personal computers en de introductie van recherche-assistenten waarschijnlijk al lang vastgelopen.[512]

Dat er een normering was gekomen, wilde dus niet zeggen dat de opsporing weer volop gebruikmaakte van bijzondere opsporingsmethoden.[513] De complexiteit van de BOB-wetgeving leidde tot enige terughoudendheid en daarnaast werden er vraagtekens gezet bij de veronderstelde effectiviteit van de bijzondere opsporingsmethoden.[514] Uit onderzoek bleek bijvoorbeeld dat klassieke opsporingsmethoden als tappen en observeren regelmatig belangrijk bewijs opleverden.

In 2002 kwam de eerste evaluatie van de wet-BOB uit.[515] De belangrijkste uitgangspunten van de wet – het wettelijk vastleggen van opsporingsmethoden, de versterking van de positie van de officier van justitie in het opsporingsonderzoek en controle op alles wat bij de opsporing komt kijken – bleken te worden gesteund door de gebruikers.[516] In veel opzichten was de wet-BOB niet meer dan een formalisering van hoe in de praktijk al gewerkt werd.[517] Wel moest de rechercheur nu bij bijna iedere stap die hij wilde zetten toestemming vragen aan de officier van justitie en leverde het vastleggen van elke stap in het onderzoek een enorme papierwinkel op.

Verder werd gesignaleerd dat openbaarheid en verslaglegging van het opsporingsonderzoek konden botsen met de wens methoden en technieken van de opsporing geheim te houden.[518] Mede omdat in het buitenland politieonderzoeken beter werden afgeschermd, liet men grensoverschrijdende drugstransporten dan ook liefst zo ver mogelijk van huis onderscheppen.[519] Een praktijk die neigde naar een verkapte vorm van uitlevering.[520]

Ook werd hinder ondervonden van het doorlaatverbod en van de beperkingen op het stelselmatig inzetten van burgerinformanten.[521] Drugs moest voortaan altijd in beslag genomen moest worden en dat kon het lopende onderzoek in de wielen rijden, en omdat onduidelijk was wanneer een informant een stelselmatige informant was, kon de afscherming van de informant niet worden

[511] E. van der Veen, 'De Wet BOB is haar doel voorbijgeschoten' (*RM*, 2003, nr. 1, p. 7-8); H. Schaafsma, 'Wet BOB in de praktijk' (*RM*, 2002, nr. 9, p. 20-21); E. van der Veen, 'Voorzitter van de Board Opsporing Eppo van Hoorn: "Meer delegeren, minder bureaucratie"' (*RM*, 2002, nr. 3, p. 12-14); M. van Stratum & J.B.A. de Wit, 'Wat bijzonder is, moet bijzonder blijven. Terugblik op 1 jaar post-Van Traa-wetgeving tijdens landelijke CIE-themadagen' (*Modus*, 2001, nr. 3, p. 16-19); AB8. Zie ook: AB1.
[512] J. van der Wegen, 'Nieuws – Wet BOB biedt meer houvast aan de opsporing. Pragmatische omgang met begrippen "stelselmatig" en "wetenschap"' (*RM*, 2004, nr. 8, p. 2-3); AB12; AB19.
[513] AB12.
[514] P. Vermaas, 'Zes fabels over georganiseerde criminaliteit. Tweede WODC-monitor biedt de opsporing nieuwe inzichten' (*APB*, 2002, nr. 21, p. 14-15); AB17.
[515] N.N., 'Boeken & Bladen – Evaluatie van de wet BOB – fase 1' (*APB*, 2002, nr. 20, p. 17).
[516] K. de Kogel & R.J. Bokhorst, 'BOB in de praktijk. Hoe bijzonder is de wet BOB?' (*RM*, 2002, nr. 2, p. 28-30).
[517] H. Schaafsma, 'Wet BOB in de praktijk' (*RM*, 2002, nr. 9, p. 20-21).
[518] K. de Kogel & R.J. Bokhorst, 'BOB in de praktijk. Hoe bijzonder is de wet BOB?' (*RM*, 2002, nr. 2, p. 28-30).
[519] J. van der Wegen, 'Rechercheur gewend aan Wet bijzondere opsporingsbevoegdheden. Geen uitwassen meer in de opsporing' (*RM*, 2005, nr. 1, p. 10-11).
[520] H. Schaafsma, 'Wet BOB in de praktijk' (*RM*, 2002, nr. 9, p. 20-21).
[521] Idem; P. Vermaas, 'Het bevel stelselmatige informatie-inwinning door een burger wordt nauwelijks verleend' (*APB*, 2002, nr. 4, p. 10-11); K. de Kogel & R.J. Bokhorst, 'BOB in de praktijk. Hoe bijzonder is de wet BOB?' (*RM*, 2002, nr. 2, p. 28-30); AB12.

gegarandeerd. Tot slot vond men de inzetprocedure voor het direct afluisteren omslachtig en de grens tussen pseudokoop en infiltratie niet duidelijk.[522]

Recherchechefs waren overigens niet tegen toetsing van gebruikte methoden, maar wel tegen het vrijgeven van deze informatie aan de verdachte.[523] De opgelegde openheid botste bovendien met wijze waarop de politie in het buitenland zakendeed.[524] Daar kende men wetgeving die meer mogelijkheden bood om de gebruikte opsporingsmethoden buiten het zicht van de tegenpartij te houden (bijvoorbeeld door deze te laten toetsen door een speciale rechter). Vooral voor het functioneren van de Nederlandse liaisons betekende de wet-BOB dan ook een handicap.[525] Nederland werd steeds meer gezien als een land dat lastige vragen stelde die inbreuk maakten op het vertrouwensbeginsel waar de internationale samenwerking grotendeels van afhankelijk was.[526]

Een tweede evaluatie bevestigde de hiervoor genoemde observaties.[527] In algemene zin had de wet zijn doel bereikt en was de mentaliteit en cultuur bij de politie omgeslagen, maar er waren ook terreinen waarop de wet werd 'ontdoken'.[528] Dit gold zowel voor het werken met informanten door de CIE (door een ruime opvatting van het begrip 'stelselmatig') als voor het doorlaatverbod (om een onderzoek niet voortijdig te laten klappen, werd bijvoorbeeld informatie over een drugstransport genegeerd).[529] Ondertussen dreigde via de 'achterdeur' van de terrorismebestrijding de criminele burgerinfiltrant weer terug te keren in de criminaliteitsbestrijding.[530]

Over het doorlaten van drugs en het gebruik van burgerinfiltranten was het hoofd van de NR commissaris Tom Driessen trouwens vrij uitgesproken: onder de juiste voorwaarden zou dat allebei moeten kunnen.[531] Ook procureur-generaal Herman Bolhaar zat op die lijn: omdat het in de sfeer van zware en georganiseerde misdaad heel ingewikkeld was om door te dringen tot de grote jongens vond hij de inzet van vergaande opsporings- en infiltratiemiddelen het overwegen waard.[532]

---

[522] P. Vermaas, 'Het bevel stelselmatige informatie-inwinning door een burger wordt nauwelijks verleend' (*APB*, 2002, nr. 4, p. 10-11); N.N., 'Boeken & Bladen – Evaluatie van de wet BOB – fase 1' (*APB*, 2002, nr. 20, p. 17).
[523] F. Kruyer, 'Interview – "Criminelen analyseren ons beter dan wij hen"' (*Blauw*, 2007, nr. 1, p. 10-13); AB15. Zie ook: AB4.
[524] J. van der Wegen, 'Rechercheur gewend aan Wet bijzondere opsporingsbevoegdheden. Geen uitwassen meer in de opsporing' (*RM*, 2005, nr. 1, p. 10-11).
[525] AB33.
[526] AB34.
[527] N.N., 'Kort – Wet BOB functioneert redelijk' (APB, 2005, nr. 1, p. 22); J. van der Wegen, 'Nieuws – Wet BOB biedt meer houvast aan de opsporing. Pragmatische omgang met begrippen "stelselmatig" en "wetenschap"' (RM, 2004, nr. 8, p. 2-3).
[528] P. Vermaas, 'De wet BOB wordt ontdoken, zegt Kamerlid André Rouvoet. "Dáár is de commissie-Van Traa niet voor gekomen"' (APB, 2005, nr. 4, p. 4-5); J. van der Wegen, 'Rechercheur gewend aan Wet bijzondere opsporingsbevoegdheden. Geen uitwassen meer in de opsporing' (RM, 2005, nr. 1, p. 10-11).
[529] N.N., 'Kort – Wet BOB functioneert redelijk' (*APB*, 2005, nr. 1, p. 22); J. van der Wegen, 'Nieuws – Wet BOB biedt meer houvast aan de opsporing. Pragmatische omgang met begrippen "stelselmatig" en "wetenschap"' (*RM*, 2004, nr. 8, p. 2-3). Zie ook: AB34.
[530] P. Vermaas, 'De wet BOB wordt ontdoken, zegt Kamerlid André Rouvoet. "Dáár is de commissie-Van Traa niet voor gekomen"' (*APB*, 2005, nr. 4, p. 4-5); J. van der Wegen, 'De crimineel als infiltrant of als getuige. "Boeven vangen met boeven"' (*RM*, 2004, nr. 2, p. 6-8); H. Schaafsma, 'Je moet nooit te orthodox zijn' (*RM*, 2003, nr. 7, p. 7-9); N.N., 'Kort – Criminele burgerinfiltrant ingezet tegen terrorisme' (*APB*, 2003, nr. 7, p. 15); N.N., 'Nieuws – Minister Donner wil *comeback* criminele burgerinfiltrant' (*RM*, 2003, nr. 3, p. 4); AB12; AB35.
[531] F. Kruyer, 'Interview – "Criminelen analyseren ons beter dan wij hen"' (*Blauw*, 2007, nr. 1, p. 10-13).
[532] J. Kaasjager, 'Interview – "Officieren moeten meer de wijk in"' (*Blauw*, 2011, nr. 13, p. 10-13).

Dat gold wat Bolhaar betrof ook – mits goed gecontroleerd – voor de inzet van de criminele burgerinfiltrant.[533] De politiek was hier verdeeld over maar uiteindelijk zou de wal het schip keren.[534] Los van het gegeven dat de recherche informanten en infiltranten nodig heeft om aan informatie te komen over drugscriminaliteit, maakte de professionalisering van de georganiseerde misdaad de terugkeer van de criminele infiltrant onvermijdelijk.[535]

4.3.4 Project Versterking Opsporing

Terwijl met de CIE-regeling en de wet-BOB de herstelwerkzaamheden in het proactieve recherchewerk gaande waren, liep het mis in het reactieve recherchewerk. Voordat de herstelwerkzaamheden als het project ABRIO hun vruchten konden afwerpen, kregen de autoriteiten de rekening gepresenteerd voor de jarenlange verwaarlozing van de recherche. Na een crisis veroorzaakt door fouten in de drugsbestrijding volgde nu een crisis veroorzaakt door fouten in het onderzoek naar kapitale delicten. Hier waren de waarschuwende woorden van Fijnaut van toepassing, die stelde dat de kwaliteit van een recherche niet alleen mag worden afgemeten aan de hand van wat zij gemiddeld allemaal doet maar met name aan de hand van wat zij in extreme gevallen zoals moordzaken kan.[536]

Vóór de komst van de regionale politie werd in geval van moord vaak een recherchebijstandsteam (RBT) bij elkaar geroepen. In de tijd van de regiokorpsen kwam daar in sommige regio's de regionale assistentiegroep (RAG) voor in de plaats.[537] De inzet van een RAG was gebonden aan een maximale looptijd: als er na circa twee weken nog geen zicht was op een oplossingsrichting, dan werd het onderzoek veelal afgesloten.[538] Naast deze capaciteitskwestie speelde echter ook een kwaliteitskwestie.[539] Zo werd met enige regelmaat onzorgvuldig opgetreden op de plaats delict en lieten rechercheurs te weinig twijfel toe in hun werk.[540] Door de 'verbroddeling' van het recherchewerk was zelfs op het gebied van kapitale delicten dikwijls sprake van incompetent recherchewerk.[541]

Dit probleem kwam naar buiten toen in 2000 de tienjarige Nienke Kleiss in het Beatrixpark in Schiedam om het leven werd gebracht en haar elfjarige vriendje Maikel werd neergestoken. Dit misdrijf is bekend komen te staan als de Schiedammer parkmoord. In de drang naar resultaat werd in het onderzoek een aantal fouten gemaakt en werd de verkeerde persoon veroordeeld. [542] Deze Cees B. legde in eerste instantie een valse bekentenis af, maar hield daarna steeds vol onschuldig te zijn. Zijn veroordeling bleef zowel in hoger beroep als in cassatie overeind, totdat nieuwe feiten aan het licht kwamen en de uitvoering van zijn gevangenisstraf werd geschorst.

---

[533] Idem.
[534] J. van der Wegen, 'De crimineel als infiltrant of als getuige. "Boeven vangen met boeven"' (RM, 2004, nr. 2, p. 6-8); AB15.
[535] AB35; AB36.
[536] C. Fijnaut, 'Van een recherchecomplex naar een complexe recherche' (*TvdP*, 1998, nr. 10, p. 4-9).
[537] AB12; PC10.
[538] F. Kruyer, 'Reconstructie – Drugsmoord in Capelle aan de IJssel' (*Blauw*, 2008, nr. 9, p. 26-29); AB12.
[539] Zie bijvoorbeeld: AB1.
[540] N. Brouwer, 'Advocaat gooit knuppel in het hoenderhok – "Veel recherche-onderzoeken van bedroevend lage kwaliteit"' (*PM*, 2001, december, p. 10-11).
[541] AB19.
[542] R. Kolsteren, 'Column – Afrekenen' (*Blauw*, 2011, nr. 11, p. 5); R.M. Kouwenhoven & M.G. van Bochove, 'Versterking van de opsporing in perspectief' (*TvdP*, 2008, nr. 3, p. 9-14).

Door de opeenstapeling van blunders bij politie en justitie (waaronder onvoldoende toezicht door leidinggevenden) kreeg deze justitiële dwaling veel aandacht.[543] Vandaar dat het college van procureurs-generaal in 2005 een onderzoekscommissie instelde, onder leiding van advocaat-generaal Frits Posthumus, die het werk van politie, justitie en de rechterlijke macht moest evalueren. Het rapport van de commissie-Posthumus vormde een katalysator om een aantal ontwikkelingen die al in de pijplijn zaten (zoals die van Teams Grootschalige Opsporing) te versnellen. Om uitvoering te geven aan deze ontwikkelingen werd een verbeterprogramma ingericht: het Programma Versterking Opsporing en Vervolging (PVOV).

Via afspraken omtrent de kwaliteit, werkwijze, validatie en certificering moest het PVOV invulling geven aan de professionalisering van de opsporing en vervolging.[544] Het PVOV kreeg drie deelprogramma's: één voor het OM, één voor het Nederlands Forensisch Instituut (NFI) en één voor de politie: het Programma Versterking Opsporing (PVO).[545] Het PVO was er op gericht de opsporing verder te professionaliseren en te voorkomen dat er in de toekomst nog fouten zouden worden gemaakt zoals bij de Schiedammer parkmoord.[546] De belangrijkste aandachtspunten van het PVO waren de invoering van de Teams Grootschalige Opsporing (TGO's), het verbeteren van het gezag in de opsporing, het organiseren van tegenspraak, de versterking van forensische opsporing en het verbeteren van het verhoor.[547]

Voortaan zouden bij ernstige delicten als moord TGO's worden ingezet, en die vormden wat dat betreft de opvolgers van de Recherche Bijstand Teams (RBT's) en Recherche Assistentie Groepen (RAG's).[548] Het verschil was dat het in de oude RBT/RAG-structuur ontbrak aan een vaste kern van capabele rechercheurs die bij ernstige incidenten onmiddellijk operationeel kon worden. Daarnaast waren bij de oude RBT/RAG-structuur de taken, verantwoordelijkheden en bevoegdheden van de teamleden niet goed vastgelegd.

Er kwam een zogeheten raamwerk-TGO dat aan de hand van ervaringen uit de praktijk en de aanbevelingen in het rapport van de commissie-Posthumus werd bijgesteld.[549] Zo werden de rollen van misdaadanalist, informatiecoördinator, informatierechercheur en forensische coördinator aan het raamwerk toegevoegd en zouden er voortaan zwaardere eisen gelden voor het opleidingsniveau van de teamleider.[550]

Wat betreft het gezag in de opsporing bleken de rollen van de officier van justitie en de teamleider in het onderzoek niet altijd even duidelijk.[551] Vooral de dubbelrol van de officier van justitie – voldoende betrokken zijn bij het onderzoek, maar tegelijkertijd de magistratelijke rol vervullen – werd onder de loep genomen. Voortaan zouden officieren gecertificeerd worden voor het leidinggeven aan rechercheonderzoeken. Ten aanzien van het functioneren van de politie werd het

[543] R.M. Kouwenhoven & M.G. van Bochove, 'Versterking van de opsporing in perspectief' (*TvdP*, 2008, nr. 3, p. 9-14); AB37.
[544] Zonneveld (red.) (2014).
[545] H. Schaafsma, 'PVO – "Je moet willen leren van fouten"' (*Blauw*, 2010, nr. 11, p. 16-19).
[546] Huisman et al. (2016); R.M. Kouwenhoven & M.G. van Bochove, 'Versterking van de opsporing in perspectief' (*TvdP*, 2008, nr. 3, p. 9-14).
[547] Princen (2015); J. Kaasjager, 'Kwaliteit – Enorme sprong voorwaarts' (*Blauw*, 2005, nr. 6, p. 6-9); H. Schaafsma, 'Interview – "Bekijk elkaars werk kritisch"' (*RM*, 2005, nr. 4, p. 21-23); AB38.
[548] J. Maas, 'TGO's maken einde aan versnippering binnen de politie. "Alle neuzen in dezelfde richting"' (*RM*, 2002, nr. 9, p. 34-35). Zie ook: PC10; PC11.
[549] J. Kaasjager, 'Kwaliteit – Enorme sprong voorwaarts' (*Blauw*, 2005, nr. 6, p. 6-9); Helsloot & Groenendaal (in: Ponsaers et al. (red.), 2013).
[550] Zie ook: J. Kaasjager, 'PVO – Versterkingsprogramma: de tussenstand' (*Blauw*, 2007, nr. 21, p. 6-9). Zie ook: Zonneveld (red.) (2014).
[551] J. Kaasjager, 'Kwaliteit – Enorme sprong voorwaarts' (*Blauw*, 2005, nr. 6, p. 6-9).

belang van het handelen conform algemeen vastgestelde kwaliteitseisen nog eens benadrukt. Net als eerder ABRIO zette daarom ook het PVO in op de processen binnen de opsporing en ook nu speelden de structuur van strategische beleidsgroepen en expertgroepen een belangrijke rol bij de ontwikkeling van producten.[552]

Tijdens het onderzoek naar de Schiedammer parkmoord bleek sprake te zijn geweest van tunnelvisie: nadat verdachte Cees B. een valse bekentenis had afgelegd, werd alleen nog naar 'bewijs' gezocht dat hem belastte en werden alternatieve scenario's en ontlastend bewijs genegeerd.[553] Daarom werd besloten om voortaan op structurele basis 'tegenspraak' te organiseren binnen politie en justitie.[554] Was vóór de Schiedammer parkmoord (mede in reactie op het spitwerk van misdaadjournalisten) het principe van een second opinion al gemeengoed geworden; na de Schiedammer parkmoord werd het onder de noemer 'tegenspraak' een structureel onderdeel van opsporingsonderzoek.[555] Aanvankelijk vulden de regio's dit heel wisselend in, maar gaandeweg namen de verschillen af en kwam er ook een opleiding voor tegensprekers.[556]

Wat betreft de forensische opsporing, bleek uit het rapport-Posthumus dat het onderzoek op de plaats delict (PD) niet goed was uitgevoerd en dat niet alle technisch rechercheurs voldoende opgeleid waren voor een dergelijke complexe PD.[557] Er zou voortaan een onderscheid gemaakt worden tussen verschillende soorten PD's en daarbij behorende opleidingsniveaus.[558] Zo werden voor het forensisch onderzoek naar delicten als woninginbraken en bedrijfsinbraken vijfhonderd zogeheten forensische assistenten aangesteld.

Vanwege de valse bekentenis van Cees B. en de bedenkelijke wijze waarop het verhoor van de Maikel (de jongen die het incident overleefde) plaatsvond, werden daarnaast de richtlijnen voor het verhoor uitgebreid.[559] Zo werden een standaard verhoorplan en een verhoorprotocol ingevoerd en werd in bepaalde zaken audiovisuele en auditieve registratie van het verhoor verplicht gesteld.

Duidelijk was dat het uitvoeren van alle genoemde verbeteringen impact had op de opleidingseisen en competenties van het personeel bij politie en OM.[560] De RHC greep het rapport van commissie-Posthumus dan ook aan om een kwaliteitsslag in de opsporing te maken: behalve dat iedereen die een bijdrage leverde aan de opsporing en vervolging voortaan hoger opgeleid en gecertificeerd diende te zijn, was het ook de bedoeling om 20 procent van de uitvoerende functies op hbo en wo-niveau te brengen.[561] Voor de Politieacademie vormde dit aanleiding om diverse opleidingen te

[552] R.M. Kouwenhoven & M.G. van Bochove, 'Versterking van de opsporing in perspectief' (*TvdP*, 2008, nr. 3, p. 9-14).
[553] J. Kaasjager, 'Interview – Doel niet voorbij schieten' (*RM*, 2004, nr. 2, p. 21-23); E. van der Veen, 'De wet BOB is haar doel voorbijgeschoten' (*RM*, 2003, nr. 1, p. 7-8).
[554] J. Kaasjager, 'Kwaliteit – Enorme sprong voorwaarts' (*Blauw*, 2005, nr. 6, p. 6-9).
[555] H. Schaafsma, 'PVO – "Je moet willen leren van fouten"' (*Blauw*, 2010, nr. 11, p. 16-19); E. van der Veen, 'Ik sta ook met mijn poten in de blubber' (*RM*, 2002, nr. 10, p. 7-8); B. Poelert, 'Stop uitstroom recherchekennis. "Betrek oude rotten in het vak bij huidige onderzoeken"' (*APB*, 2001, nr. 9, p. 4-5).
[556] J. Kaasjager, 'Operatie Opsporing' (*Blauw*, 2009, nr. 7, p. 8-13).
[557] J. Kaasjager, 'Kwaliteit – Enorme sprong voorwaarts' (*Blauw*, 2005, nr. 6, p. 6-9).
[558] J. Kaasjager, 'PVO – Versterkingsprogramma: de tussenstand' (*Blauw*, 2007, nr. 21, p. 6-9).
[559] J. Kaasjager, 'Kwaliteit – Enorme sprong voorwaarts' (*Blauw*, 2005, nr. 6, p. 6-9).
[560] Idem. Zie ook: N. Brouwer, 'Advocaat gooit knuppel in het hoenderhok – "Veel recherche-onderzoeken van bedroevend lage kwaliteit"' (PM, 2001, december, p. 10-11).
[561] Zie ook: Zonneveld (red.) (2014); R.M. Kouwenhoven & M.G. van Bochove, 'Versterking van de opsporing in perspectief' (*TvdP*, 2008, nr. 3, p. 9-14); J. Kaasjager, 'PVO – Versterkingsprogramma: de tussenstand' (*Blauw*, 2007, nr. 21, p. 6-9).

verbeteren en nieuwe te ontwikkelen.[562] In combinatie met de normale uitstroom van personeel leidde dit echter wel tot een enorme opleidingsdruk voor de korpsen, waardoor de doelstellingen moesten worden bijgesteld.[563]

De opleiding Master of Criminal Investigation (MCI), beter bekend als de leergang recherchekunde, werd ingezet als noodgreep om de instroom van hoger opgeleiden te vergroten.[564] Doordat de korpsen de invoering van de MCI-opleiding en de daaruit voortvloeiende inzet van hoger opgeleide rechercheurs ervoeren als een verplicht nummer, verliep de introductie van recherchekundigen echter niet bepaald op rolletjes. Er was bovendien onvoldoende nagedacht over zaken als de inschaling van de recherchekundigen, hun werkzaamheden, hun loopbaanpaden en concurrentie met zittende recherchemensen.[565] Mede daardoor liepen de recherchekundigen aan tegen de traditionele politiecultuur en dat was vooral merkbaar in hun relatie met de 'klassieke' rechercheurs en met hun leidinggevenden.[566] De verwachting was dat de eerste lichting recherchekundigen zou 'sneuvelen' door de weerstand van de 'oude knarren' binnen de recherche, en aldus geschiedde.[567]

Het verbeterprogramma ging onder meer gepaard met audits waarmee de voortgang bij de korpsen gemeten kon worden.[568] Een jaar na de start van het programma waren de nodige stappen gezet, maar bleek ook wel dat de kost voor de baat uitging. Daarnaast moesten nieuwe ontwikkelingen als tegenspraak in de praktijk verder uitgewerkt worden. Het PVO leverde uiteindelijk bijna tweehonderd 'producten', protocollen, verplicht onderwijs en certificering en standaarden op.[569] Net als eerder bij ABRIO hekelden recherchechefs dan ook het bureaucratische karakter van het verbeterprogramma.

4.3.5 Vallen en opstaan

Veel van de veranderingen en vernieuwingen in de opsporing in deze periode waren een reactie op de IRT-affaire en de Schiedammer parkmoord.[570] Na de eerste crisis in de opsporing, de IRT-affaire, heeft de opsporing met vallen en opstaan gezocht naar een effectieve en rechtmatige toepassing van haar bevoegdheden.[571] Met het in werking treden van de wet-BOB in 2000 kon een donkere bladzijde in de geschiedenis van de opsporing worden omgeslagen. Wat tot aan de IRT-affaire werd gedaan zonder fatsoenlijke dekking, was nu vastgelegd in wetgeving.[572]

Ondanks de verwachtingen leidde de wet-BOB niet tot het einde van de opsporing.[573] Sterker nog, behalve dat de wet-BOB methoden die tot die tijd werden gebruikt reguleerde, bood ze de politie ook

[562] R.M. Kouwenhoven & M.G. van Bochove, 'Versterking van de opsporing in perspectief' (*TvdP*, 2008, nr. 3, p. 9-14).
[563] J. Kaasjager, 'Operatie Opsporing' (*Blauw*, 2009, nr. 7, p. 8-13).
[564] M.P.C.M. Jochoms, W.J. van Noort & H.E. Boekhout, 'Recherchekundigen bij de politie – Recherchekundigen en hun bijdragen aan diversiteit en kwaliteitsverhoging' (*TvdP*, 2011, nr. 4, p. 6-10); Fijnaut (2019).
[565] PC8.
[566] M.P.C.M. Jochoms, W.J. van Noort & H.E. Boekhout, 'Recherchekundigen bij de politie – Recherchekundigen en hun bijdragen aan diversiteit en kwaliteitsverhoging' (*TvdP*, 2011, nr. 4, p. 6-10). Zie ook: A.B. Hoogenboom, 'Uit het karrenspoor 1' (*TvdP*, 2011, nr. 6, p. 24-28).
[567] AB3; PC7; PC8.
[568] J. Kaasjager, 'PVO – Versterkingsprogramma: de tussenstand' (*Blauw*, 2007, nr. 21, p. 6-9).
[569] Van der Torre et al. (2013); Helsloot & Groenendaal (in: Ponsaers et al. (red.), 2013).
[570] Ponsaers et al. (2013); Kop (in: Kop et al. (red.), 2012).
[571] P. Vermaas, 'Duidelijkheid over opsporing. Wet BOB en handboek geven aan wat mag, en wat niet' (*APB*, 2000, nr. 4, p. 8-9).
[572] AB19; AB39.
[573] AB19.

nieuwe bevoegdheden.[574] De belangrijkste voorwaarde was dat je het netjes op papier zette en het OM er weet van had.[575] Dat was gelijk het nadeel van de wet-BOB: de enorme administratieve belasting waarmee deze gepaard ging.[576] En waar voor die tijd de recherchechef of projectleider de beslissing kon nemen, moesten nu heel veel zaken ('iedere klapscheet' volgens sommigen) worden voorgelegd aan het OM of de rechter-commissaris.[577]

Een positief neveneffect van de IRT-affaire was dat er weer aandacht was voor het recherchewerk.[578] Aandacht die overigens niet alleen werd ingegeven door crises, maar ook doordat korpsen werden afgerekend op hun prestaties (zie ook § 4.2.4). De decennialange verwaarlozing van de opsporing had ertoe geleid dat de opsporing de criminaliteit niet meer kon bijbenen.[579] De commissie-Van Riessen constateerde in dat kader dat daar waar de geregistreerde misdaad was vertienvoudigd, het aantal ophelderingen slechts was verdrievoudigd.[580]

Deels had die situatie te maken met kwantiteit van de opsporing (door inkrimping en vacaturedruk), maar nog meer was het een kwestie van kwaliteit.[581] Er werd dus niet alleen ingezet op uitbreiding van de capaciteit, maar er werden ook herstelwerkzaamheden ingezet om de kwaliteit van de opsporing te vergroten. Vooral korpsen die waren doorgeslagen bij het invoeren van de generale taakstelling hadden echter een achterstand die zich nog jaren zou laten voelen.[582]

De belangrijkste herstelwerkzaamheden vonden plaats onder de vlag van het programma ABRIO. Met een breed scala aan activiteiten zorgde dit programma voor verbetering van en afstemming binnen de recherchefunctie.[583] Een van de hoofdlijnen van het programma was het standaardiseren van het recherchewerk.[584] Het denken in werkprocessen sloeg echter onvoldoende aan en ABRIO heeft dan ook niet al haar doelstellingen bereikt.[585] De introductie van informatiegestuurd werken, een andere hoofdlijn, kon wel op de nodige waardering rekenen maar de verbreding van informatiegestuurde opsporing (IGO) naar informatiegestuurde politie (IGP) heeft de implementatie wel bemoeilijkt.[586]

Weliswaar werd nu eindelijk de herkwalificatie van de opsporing ter hand genomen; het was niet genoeg om de schade te herstellen die sinds de jaren tachtig was ontstaan.[587] Voordat ABRIO en andere herstelwerkzaamheden hun vruchten konden afwerpen, ging het weer mis. De Schiedammer

[574] AB39.
[575] AB16; AB19.
[576] Van der Meer (2006); N.N., 'Kort – Wet BOB functioneert redelijk' (*APB*, 2005, nr. 1, p. 22); P. Vermaas, 'De wet BOB wordt ontdoken, zegt Kamerlid André Rouvoet. "Dáár is de commissie-Van Traa niet voor gekomen"' (*APB*, 2005, nr. 4, p. 4-5); AB11; AB12; AB19; AB22; AB40.
[577] H. Schaafsma, 'Interview – Vroeger meer cachet' (*Blauw*, 2006, nr. 15, p. 10-13); AB3.
[578] Zie bijvoorbeeld: B. Poelert, 'Stop uitstroom recherchekennis. "Betrek oude rotten in het vak bij huidige onderzoeken"' (*APB*, 2001, nr. 9, p. 4-5).
[579] P. Vermaas, 'De recherche wordt leidend. Korpschef Ries Straver: "We hebben geen keus"' (*APB*, 2001, nr. 14, p. 10-11).
[580] Redactie, 'Commissie slaat alarm over opsporing. Hoofdcommissarissen willen recherche verbeteren' (*APB*, 2001, nr. 21, p. 10).
[581] A. Kaouass & N. de Ridder, 'Vacaturedruk bij de recherche: feiten en verklaringen' (*TvdP*, 2009, nr. 4, p. 30-33); E. van der Veen, 'Voorzitter van de Board Opsporing Eppo van Hoorn: "Meer delegeren, minder bureaucratie"' (*RM*, 2002, nr. 3, p. 12-14); Redactie, 'Recherche' (*APB*, 2002, nr. 13, p. 3); P. Vermaas, 'De recherche wordt leidend. Korpschef Ries Straver: "We hebben geen keus"' (*APB*, 2001, nr. 14, p. 10-11).
[582] AB15; AB17; AB28.
[583] B. van Baarle, 'De ideale recherche wordt regionaal bepaald' (*TvdP*, 1998, nr. 10, p. 42-46).
[584] H. Schaafsma, 'Korpschefs van de Board Opsporing van de Raad van Hoofdcommissarissen spreken zich uit. Spelverdelers in de opsporing' (*RM*, 2005, nr. 4, p. 6-9); AB24.
[585] J. Kaasjager, 'Interview – Doel niet voorbij schieten' (*RM*, 2004, nr. 2, p. 21-23).
[586] Zie bijvoorbeeld: Van der Meer (2006).
[587] Van der Meer (2006). Zie ook: AB1.

parkmoord legde een tweede crisis in de opsporing bloot: die van de kwaliteit van de opsporing. Het was het gevolg van de te ver doorgevoerde despecialisatie.[588]

Ook de Schiedammer parkmoord bracht de nodige herstelwerkzaamheden met zich mee en die werden uitgevoerd onder de vlag van het Programma Versterking Opsporing (PVO). Daarmee werd weliswaar iets gedaan aan de *kwaliteit* van de opsporing, het veranderde nog niet meteen iets aan de *effectiviteit* van de opsporing.[589] In navolging van de Stichting Maatschappij & Politie (in 1995) waarschuwde hoofdcommissaris Stoffel Heijsman (in 2010) daarom dat er een derde crisis in de opsporing dreigde.[590] Zowel de herstelwerkzaamheden na de IRT-affaire als de herstelwerkzaamheden na de Schiedammer parkmoord hadden namelijk geleid tot meer bureaucratie.[591]

Even kwalijk was dat er meer waarde werd gehecht aan het voorkomen van fouten dan aan het boeken van resultaten.[592] Daarbij was het PVO vooral gericht op de ernstiger vormen van aangiftecriminaliteit en dus niet op drugscriminaliteit.[593] Met dat er sowieso minder aandacht was voor onderzoek naar de georganiseerde (drugs)criminaliteit was het nettoresultaat een groeiend informatietekort.[594]

[588] Fijnaut (in: Kop & Tops (red.), 2010).
[589] Van der Torre et al. (2013); Nelen (in: Muller et al. (red.), 2010); Wetenschappelijke Raad voor het Regeringsbeleid (2002).
[590] Heijsman (in: Kops & Tops (red.), 2010); Raad van Korpschefs (2011); N. Mastenbroek, 'Gastcolumn' (*Modus*, 1996, nr. 1, p. 4-5). Zie ook: AB15.
[591] Zonneveld (red.) (2014); Van der Torre et al. (2013); AB15; AB24; AB31.
[592] Helsloot & Groenendaal (in: Ponsaers et al. (red.), 2013).
[593] Kop (in: Kop et al. (red.), 2012); J. van 't Hof & P. Kruize, 'Met voorrang opsporen' (TvdP, 2009, nr. 2, p. 34-37).
[594] Huisman et al. (2016); Van der Torre et al. (2013).

4.4 Samenspannen tegen georganiseerde criminaliteit[595]

'Het karakter van de georganiseerde criminaliteit dwingt opsporingsinstanties tot een andere aanpak: van een reactieve en delictgerichte benadering naar een flexibele, integrale en probleemgerichte benadering die is gebaseerd op informatie en analyse.'

juridisch medewerker Ernst Pols en plaatsvervangend hoofd regionale recherche Frans Visser[596]

Een lijn van denken in zowel de zogeheten *Randstadnotitie* (1991) als in het rapport van de commissie-Van Traa (1996) was dat het strafrecht niet gezien mocht worden als het enige instrument in de strijd tegen de georganiseerde criminaliteit. Het strafrecht was bedoeld *ultimum remedium* en dat betekende dat recherche diende samen te werken met haar partners (§ 4.4.1). Deze kentering in aanpak ging gepaard met nieuwe inzichten met betrekking tot de aard van de georganiseerde criminaliteit. De schrikbeelden van eind jaren tachtig – een overheersende verwevenheid van onder- en bovenwereld, een toename van ambtelijke corruptie, maffiose ontwikkelingen naar Amerikaans voorbeeld en een infectie van de politiek door de bovenwereld – werden overboord gezet.[597]

Om de aanpak van een solide basis te voorzien, zou voortaan tweejaarlijks over de georganiseerde criminaliteit worden gerapporteerd en het WODC-rapport *Georganiseerde criminaliteit in Nederland* (1988) vormde hiervan het eerste resultaat.[598] In dit rapport werd het concept van criminele netwerken geïntroduceerd: samenwerkingsverbanden die geregeld van samenstelling veranderden en waarin de taakverdeling tussen de leden niet duurzaam van karakter was.[599]

Het WODC wees verder onder meer op de mogelijkheden voor bestuurlijke preventie van georganiseerde criminaliteit.[600] Was midden jaren tachtig reeds sprake van een bestuurlijke aanpak van de veelvoorkomende criminaliteit, in deze periode vond onder de noemer van het integraal veiligheidsbeleid een verbreding van de bestuurlijke verantwoordelijkheid plaats (§ 4.4.2). Een verbreding die extra urgentie kreeg door de ondermijnende invloed die de georganiseerde criminaliteit op samenleving en bestuur begon te krijgen.[601]

Die ondermijnende invloed vloeide voor een belangrijk deel voort uit de economische 'macht' van de georganiseerde criminaliteit. De verdiensten waren van dien aard dat criminelen hun winsten investeerden in vastgoed en horeca.[602] Deze ontwikkeling was al langer gaande en gelet op de ondermijnende effecten van al dit foute geld was een passend antwoord van de kant van de overheid noodzakelijk. Met het project Financieel Rechercheren (1996-2002), het programma Financieel Economische Criminaliteit (2008-2011) en het programma Afpakken (dat startte in 2011) werd in

---

[595] Vrij naar de nota *Samenspannen tegen XTC* (Tweede Kamer, Vergaderjaar 2000-2001, 23 760, nr. 14).
[596] E.J.V. Pols & F.M. Visser, 'Prioriteitstelling bij aanpak misdaad. Nieuw instrument om de maatschappelijke impact van criminele organisaties te meten' (*APB*, 1998, nr. 13, p. 14-16).
[597] J. Wilzing, 'Georganiseerde misdaad met nieuw elan aangepakt' (*TvdP*, 2001, nr. 9, p. 34-38).
[598] Kleemans et al. (1998); N.N., 'Boekbespreking – Georganiseerde criminaliteit in Nederland' (*Modus*, 1999, nr. 4, p. 39).
[599] A. Kuijvenhoven, 'Georganiseerde criminaliteit in Nederland. Lange halen of korte klappen?' (*APB*, 1999, nr. 8, p. 14-15); N.N., 'Boekbespreking – Georganiseerde criminaliteit in Nederland' (*Modus*, 1999, nr. 4, p. 39); J. van Schie, 'Nieuw beeld van georganiseerde criminaliteit. "Korte klappen" kunnen organisaties ontwrichten' (*APB*, 1999, nr. 4, p. 12-13). Zie ook: P. Vermaas, 'Zes fabels over georganiseerde criminaliteit. Tweede WODC-monitor biedt de opsporing nieuwe inzichten' (*APB*, 2002, nr. 21, p. 14-15); J. Wilzing, 'Georganiseerde misdaad met nieuw elan aangepakt' (*TvdP*, 2001, nr. 9, p. 34-38).
[600] N.N., 'Boekbespreking – Georganiseerde criminaliteit in Nederland' (*Modus*, 1999, nr. 4, p. 39).
[601] Zie bijvoorbeeld: Salome (2017); AB1.
[602] AB41.

deze periode tot driemaal toe getracht om financieel rechercheren – en de samenwerking met partners op dat domein – een vast onderdeel van de opsporing te maken en breder te beleggen dan alleen bij de financieel experts van de Bureaus Financiële Ondersteuning (BFO's) (§ 4.4.3).

Tot slot wees het WODC op de noodzaak van internationale samenwerking.[603] De inrichting van de regiokorpsen met hun nadruk op het wijkgericht werken, stond echter in schril contrast tot wat nodig was in de aanpak van de georganiseerde criminaliteit.[604] Onder invloed van 'Europa' werd die samenwerking in deze periode makkelijker gemaakt: nieuwe instituten als CEPOL (de Europese politieacademie) en Eurojust deden hun intrede, evenals nieuwe vormen van samenwerking zoals de Joint Investigation Teams (JIT's). Internationaal samenwerken werd daarmee steeds normaler voor de recherche (§ 4.4.4).

4.4.1 If you can't write the book of crime…[605]

Een van de conclusies van de commissie-Van Traa was dat de bestrijding van criminele netwerken te veel strafrechtelijk werd aangevlogen en weinig effectief was.[606] Omdat strafrecht juridisch gezien het laatste redmiddel is, moest de politie nadenken over andere wegen om de criminaliteit in te dammen.[607] De lijn zoals ingezet met de *Randstadnotitie* (1991) om de aanpak van de georganiseerde criminaliteit te verbreden, moest worden doorgetrokken. De politie moest verantwoordelijkheid gaan delen, gaan samenwerken (samenspannen) met andere organisaties, instanties en personen.[608] Ook moest de politie gebruik gaan maken van andere benaderingswijzen: er waren buiten het strafrecht wellicht betere manieren te vinden om de georganiseerde criminaliteit te bestrijden en te voorkomen.[609] Samen met partners diende gezocht te worden naar een op het probleem afgestemde combinatie van maatregelen.[610] Termen als interventiestrategieën en handhavingsarrangementen deden hun intrede.[611]

Een voorbeeld uit de praktijk was de wijze van opereren van de Regionale Recherche Dienst (RRD) van de regiopolitie Rotterdam-Rijnmond. Vanuit het besef dat heel veel ellende op straat werd aangejaagd door 'hogere' vormen van criminaliteit, koos de RRD expliciet voor het samenwerken met zowel interne (districtsrecherches, CID) als externe partners (waaronder bedrijfsleven, universiteit en

[603] N.N., 'Boekbespreking – Georganiseerde criminaliteit in Nederland' (*Modus*, 1999, nr. 4, p. 39).
[604] W.M. van Gemert, 'Trends en ontwikkelingen in de georganiseerde criminaliteit. "Europese misdaadbestrijding"' (*TvdP*, 2000, nr. 7/8, p. 25-30).
[605] 'If you can't write the book of crime, you're not in business' is de gedachte die heeft geleid tot de ontwikkeling van de *Book of Crime*-werkvorm. Een werkvorm gericht op het samen met partners effectief samenspannen tegen criminaliteit en gebaseerd op tactische concepten als probleemgericht werken, informatiegestuurde politie, programmasturing, gebiedsgebonden werken, ketengericht werken en nodale oriëntatie. Ook de principes van *Politie in Ontwikkeling* (PiO) en procesgericht werken, de ontwikkelingen binnen het Programma Versterking Opsporing (PVO) en de aanzetten uit het project Intelligent Netwerken binnen de Opsporing speelden hierin een rol (A. Spaan & J. van Oosten, 'Samenspannen tegen criminaliteit', *TvdP*, 2010, nr. 7, p. 34-37).
[606] F. Kruyer, 'Bestuurlijke aanpak van criminaliteit. Het Van Traa-team' (*APB*, 2004, nr. 12, p. 4-6); N.N., 'Boekbespreking – Van bolletjes tot blue drain' (*RM*, 2002, nr. 1, p. 31).
[607] J. Kaasjager, 'Interview – Meer drempels voor criminelen' (*RM*, 2004, nr. 3, p. 21-23).
[608] P. Versteegh & J. Wiarda, 'Criminaliteitsanalyse. Brug tussen beleid en praktijk' (*TvdP*, 2000, nr. 9, p. 4-10); AB27.
[609] N.N., 'Boekbespreking – Van bolletjes tot blue drain' (*RM*, 2002, nr. 1, p. 31); G. Blonk, 'Drugsbeleid door een andere bril bekeken' (*TvdP*, 1998, nr. 4, p. 30-35); AB24.
[610] P. Versteegh & J. Wiarda, 'Criminaliteitsanalyse. Brug tussen beleid en praktijk' (*TvdP*, 2000, nr. 9, p. 4-10).
[611] G. Blonk, 'Drugsbeleid door een andere bril bekeken' (*TvdP*, 1998, nr. 4, p. 30-35); AB24.

bijzondere opsporingsdiensten).[612] Een voorbeeld van de samenwerking met partners was die tussen de Rivierpolitie, de Douane en de FIOD in de Rotterdamse haven.[613] Zo werd in 1997 onder de noemer Hit and Run Container-Team (HARC) een samenwerkingsconvenant gesloten dat gericht was op de aanpak van de verdovende middelenproblematiek in de haven.[614] Het HARC-team koos bewust voor korte klappen: onderzoeken met een doorlooptijd van meer dan zes tot acht weken werden overgedragen aan andere opsporingsteams.

In het WODC-onderzoek naar georganiseerde criminaliteit van een jaar later, werd overigens niet alleen gesproken over de strategie van korte klappen maar ook over een focus op de knooppunten van criminele netwerken. Bij het kernteam Zuid maakte het denken over knooppunten op dat moment al onderdeel uit van haar zogeheten strategische leidraad.[615] Vanuit de opvatting dat met de traditionele dadergerichte benadering de zware en georganiseerde criminaliteit niet adequaat zou kunnen worden bestreden, bracht het kernteam met behulp van het zogeheten 'raster' de logistiek achter de georganiseerde criminaliteit in beeld.[616] Door knooppunten te ontmantelen zou, zo was de verwachting, de top van criminele organisaties bijna vanzelf sneuvelen.[617] Daarbij werd kennis over criminele bedrijfsprocessen vertaald in barrières tegen de georganiseerde misdaad.[618]

Een onderbouwing van de tactiek van korte klappen en opwerpen van barrières volgde in 2001, toen de Projectgroep Opsporing het rapport *Misdaad laat zich tegenhouden* presenteerde.[619] De criminaliteit moest eerst worden voorkomen – deels een reactie op het gebrek aan vertrouwen in het rendement van het OM – en pas als dat niet lukte, zou de recherche ingeschakeld moeten worden.[620] Bij het voorkomen van criminaliteit, ging de recherche soms best ver. In Amsterdam werden criminelen zenuwachtig gemaakt door ze bijvoorbeeld een verjaardagskaart te sturen met als boodschap 'We hadden dit jaar even geen tijd voor je, maar volgend jaar ben je aan de beurt' of ze opvallend te observeren.[621]

In bovengenoemd rapport werd 'tegenhouden' gedefinieerd als 'het zodanig beïnvloeden van gedrag en van omstandigheden, dat criminaliteit of andere inbreuken op de veiligheid en de maatschappelijke integriteit worden voorkomen'.[622] Omdat deze definitie onvoldoende aansloeg, ging een vernieuwde projectgroep onder voorzitterschap van de Amsterdamse hoofdcommissaris Bernard Welten aan de slag om 'tegenhouden' te operationaliseren en te integreren in de politiepraktijk. Deze projectgroep presenteerde eind 2003 het vervolgrapport *Tegenhouden troef. Een nadere verkenning van Tegenhouden als alternatieve strategie van misdaadbestrijding*.

---

[612] F. van Hekken, 'Recherchedienst Rotterdam organiseert haar medestand: "We moeten ophouden elkaar nog langer te bevechten"' (*APB*, 1997, nr. 10, p. 4-7).
[613] Zie bijvoorbeeld: S. Leeuwenkamp, 'Hulppolitie – Douane werkt innig samen met politie' (*PM*, 2003, nr. 11, p. 26-29); AB12.
[614] Salome (2017); F. Kruyer, 'Reportage – Kisten vol hasj' (*Blauw*, 2007, nr. 17, p. 24-26); J. van der Wegen, 'Tactisch duiken. Politie-kikvorsmannen inzetbaar voor de opsporing' (*RM*, 2003, nr. 6, p. 22-24); F. Hermie, 'Hit and Run Container-team' (*APB*, 2000, nr. 3, p. 14-15). Zie ook: J. Maas, 'Ondanks goede samenwerking Nederland-Colombia. Bestrijding van cocaïnehandel nauwelijks succesvol' (*RM*, 2002, nr. 1, p. 26).
[615] G.J.A.H. van Gestel, 'Onderzoekskeuzes grootschalige rechercheonderzoeken' (*TvdP*, 1999, nr. 3, p. 9-13); A.J.H. Planken, 'Gastcolumn – Integrale kwaliteitszorg' (*Modus*, 1997, nr. 6, p. 2-3); AB15.
[616] Spapens (2006); W.M. van Gemert, 'Trends en ontwikkelingen in de georganiseerde criminaliteit. "Europese misdaadbestrijding"' (*TvdP*, 2000, nr. 7/8, p. 25-30).
[617] G.J.A.H. van Gestel, 'Onderzoekskeuzes grootschalige rechercheonderzoeken' (*TvdP*, 1999, nr. 3, p. 9-13).
[618] A.J.H. Planken, 'Gastcolumn – Integrale kwaliteitszorg' (*Modus*, 1997, nr. 6, p. 2-3). Zie ook: AB10; AB15.
[619] F.C. Hoogewoning, 'Tegenhouden nader verkend' (*TvdP*, 2004, nr. 3, p. 4-8); J. Koopman, 'Plaatsvervangend korpschef Joop van Riessen: "Zorg dat criminelen zich onveilig voelen"' (*RM*, 2002, nr. 2, p. 10-11).
[620] Van Riessen (2007); AB27.
[621] AB27.
[622] Projectgroep Opsporing (2001).

In dit tweede rapport werd de definitie van 'tegenhouden' aangescherpt tot 'het zodanig beïnvloeden van gedrag en van omstandigheden, dat criminaliteit of andere inbreuken op de veiligheid en de maatschappelijke integriteit worden voorkomen of vroegtijdig worden beëindigd, door middel van een systeemgerichte, multidisciplinaire aanpak door verschillende actoren, die elk vanuit hun eigen kerntaken en verantwoordelijkheden opereren'.[623] De projectgroep beschouwde 'tegenhouden' als een breed concept dat de totale politiefunctie betrof (dus niet alleen de opsporing) en nadrukkelijk vroeg om betrokkenheid van partners.[624] Wat dat betreft paste 'tegenhouden' in de lijn die was ingezet met de *Randstadnotitie*. Tegelijkertijd botste het met de systematiek van prestatiecontracten waarin alleen de misdrijven die opgelost werden telden.[625]

Het principe van 'tegenhouden' werd onder meer omarmd door commissaris Johan van Kastel, het eerste hoofd van de Nationale Recherche.[626] Hij wilde met simpele (blokkerende) maatregelen een einde maken aan de mythe dat de misdaadtop onaantastbaar zou zijn. Behalve op tijd 'hakken en breken' om ze tegen te houden, moesten er tegelijkertijd ook wel 'harde zaken rond gemaakt worden'. Dit laatste uiteraard zonder daarbij onnodig het risicovolle pad van de bijzondere opsporingsmethoden op te gaan.

Een jaar na het verschijnen van *Tegenhouden troef* presenteerden de procureurs-generaal het beleidsprogramma *Aanpak georganiseerde misdaad*.[627] Bouwstukken die waren gebruikt voor dit programma waren het in augustus 2004 verschenen *Nationale Dreigingsbeeld*, de WODC-monitor georganiseerde criminaliteit en verschillende criminaliteitsbeeldanalyses.[628] Cocaïne, heroïne en synthetische drugs werden genoemd als speerpunten. Cannabis ontbrak als speerpunt en dat had te maken met de gekozen invalshoeken, de beperkte tijd waarin het document opgesteld moest worden en de beperkingen in de informatiepositie.[629]

Het belangrijkste uitgangspunt van het beleidsprogramma *Aanpak georganiseerde misdaad* was een flexibele, gedifferentieerde en integrale inzet van strafrechtelijke, bestuurlijke, civielrechtelijke en preventieve instrumenten.[630] Daarbij werd (conform het rapport *Tegenhouden troef*) gewezen op het belang drempels op te werpen om criminaliteit tegen te houden. Het zogeheten bestuurlijk advies (een rapportage op basis van ervaringen opgedaan in opsporingsonderzoeken) zou bij het tegenhouden een grote rol moeten gaan spelen. Randvoorwaardelijk voor een goede aanpak was volgens het college een goede informatiehuishouding en voldoende zicht op criminele verschijnselen.[631] De Dienst Nationale Recherche Informatie (ontstaan uit de divisie CRI) moest zich

[623] Zie ook: Tamerus (in: Kop et al. (red.), 2012); J. Kaasjager, 'Interview – Meer drempels voor criminelen' (*RM*, 2004, nr. 3, p. 21-23).
[624] Zie ook: H. Schaafsma, 'Korpschefs van de Board Opsporing van de Raad van Hoofdcommissarissen spreken zich uit. Spelverdelers in de opsporing' (*RM*, 2005, nr. 4, p. 6-9).
[625] Van Riessen (2007).
[626] K. van Es, 'Jan van Kastel is terug. "We moeten niet vastlopen in de tunnel van geheime opsporing"' (*APB*, 2003, nr. 18, p. 4-5).
[627] F. Kruyer, 'Bestrijding criminaliteit. Beleidsreactie van beide ministers' (*APB*, 2004, nr. 24, p. 17-18).
[628] F. Kruyer, 'Nationaal dreigingsbeeld nog onvolledig. "Een eerste proeve"' (*APB*, 2004, nr. 17, p. 4-5); A. van der Heijden, 'Gastcolumn – Nationaal dreigingsbeeld: verantwoorde analyse van de toekomst?' (*APB*, 2004, nr. 17, p. 7); J. Kaasjager, 'Voorspellingen uit het Nationaal Dreigingsbeeld. Genoeg mogelijkheden voor "tegenhouden"' (*RM*, 2004, nr. 7, p. 10-11).
[629] Redactie, 'Dreigingsbeeld' (*APB*, 2004, nr. 17, p. 3); F. Kruyer, 'Nationaal dreigingsbeeld nog onvolledig. "Een eerste proeve"' (*APB*, 2004, nr. 17, p. 4-5).
[630] F. Kruyer, 'Bestrijding criminaliteit. Beleidsreactie van beide ministers' (*APB*, 2004, nr. 24, p. 17-18).
[631] F. Kruyer, 'Nationaal dreigingsbeeld nog onvolledig. "Een eerste proeve"' (*APB*, 2004, nr. 17, p. 4-5); A. van der Heijden, 'Gastcolumn – Nationaal dreigingsbeeld: verantwoorde analyse van de toekomst?' (*APB*, 2004, nr. 17, p. 7); J. Kaasjager, 'Voorspellingen uit het Nationaal Dreigingsbeeld. Genoeg mogelijkheden voor "tegenhouden"' (*RM*, 2004, nr. 7, p. 10-11).

dan ook verder ontwikkelen tot landelijk intelligence-instituut en ABRIO zou zorg moeten dragen voor de verdere ontwikkeling van het concept Informatiegestuurde Opsporing (zie ook § 4.3.2).

Het volgende nationale dreigingsbeeld (NDB) verscheen in 2008 en zou net als de eerste NDB door de procureurs-generaal gebruikt worden als input voor beleid.[632] Een belangrijke constatering in deze NDB was dat Nederland een productie- en distributieland voor verdovende middelen was en bleef. Daarbij werd dit keer niet alleen gewezen op de productie van synthetische drugs maar ook op die van cannabis.

In een reactie op de NDB merkte de Utrechtse hoofdcommissaris Stoffel Heijsman (voorzitter van de Board Opsporing van de RHC) op dat, gezien de complexiteit van de georganiseerde misdaad, de ondersteuning door facilitators uit de bovenwereld en de verwevenheid van onder- en bovenwereld, een reactieve bestrijding niet genoeg zoden aan de dijk zette.[633] Er dienden barrières opgeworpen worden om de schakels in het criminele proces te doorbreken. Die barrières konden volgens Heijsman van praktische, strafrechtelijke of bestuurlijke aard zijn.

Heijsman (die als programmamanager ABRIO betrokken was geweest bij de implementatie van informatiegestuurd politiewerk) legde de nadruk op informatiegestuurd werken: de politie moest niet alleen reageren op de waan van de dag, maar waar mogelijk aan de voorkant van het probleem zien te komen.[634] Dat vereiste in zijn ogen zowel een verbetering van de informatiepositie van de politie als een intensivering van de bovenregionale en nationale samenwerking.

Informatiegestuurd werken en het denken in barrières bleek uitstekend aan te sluiten bij het concept nodale oriëntatie uit de visienota *Politie in ontwikkeling* (2005).[635] Het denken in stromen van goederen, geld, mensen en informatie (nodale oriëntatie) werd geïncorporeerd in een analyse van de verschillende stappen die gezet zouden moeten worden om een bepaald delict te verwezenlijken (een logistieke benadering).[636] Daarmee werd inzichtelijk *wanneer* (knooppunten in het logistieke proces) en door *wie* (politie of partners), de criminaliteit zou kunnen worden tegengehouden (door barrières op te werpen).

Ook een ander concept uit PiO, programmasturing, sloot aan bij de wens om probleemgericht samen te werken met partners. In 2010 kreeg het probleemgericht samenwerken met partners een nieuw label: netwerkend werken. In dat jaar besloot de Board Opsporing om netwerkend opsporen een vast onderdeel van de werkwijze binnen de opsporing te maken.[637] Met die keuze werd, althans zo was de ambitie, afscheid genomen van de veronderstelling dat de politie de kennis in huis heeft om alle complexe opsporingsvraagstukken op te lossen. Het jaar daarop verhief de Raad van Korpschefs (de opvolger van de Raad van Hoofdcommissarissen) met de nota *Strategie Aanpak Criminaliteit* netwerkend werken tot hefboom om de effectiviteit van de opsporing te vergroten.[638] Het (in de

[632] F. Kruyer, 'Nationaal Dreigingsbeeld verbreed en verdiept' (*Blauw*, 2008, nr. 23, p. 14-16).
[633] Idem; J. Kaasjager, 'Voorspellingen uit het Nationaal Dreigingsbeeld. Genoeg mogelijkheden voor "tegenhouden"' (*RM*, 2004, nr. 7, p. 10-11).
[634] F. Kruyer, 'Nationaal Dreigingsbeeld verbreed en verdiept' (*Blauw*, 2008, nr. 23, p. 14-16).
[635] R.J.M. Neve, 'Stromen en barrières – nodale oriëntatie en de intelligence-organisatie' (*TvdP*, 2010, nr. 8, p. 24-28). Vergelijk: G. Blonk 'Drugsbeleid door een andere bril bekeken' (*TvdP*, 1998, nr. 4, p. 30-35); W.M. van Gemert, 'Trends en ontwikkelingen in de georganiseerde criminaliteit. "Europese misdaadbestrijding"' (*TvdP*, 2000, nr. 7/8, p. 25-30).
[636] Zie bijvoorbeeld: R.J.M. Neve, 'Stromen en barrières – nodale oriëntatie en de intelligence-organisatie' (*TvdP*, 2010, nr. 8, p. 24-28); AB10.
[637] N.N., 'Kort – Board Opsporing omhelst netwerkend opsporen' (*Blauw*, 2010, nr. 7, p. 4). Zie ook: H. Schaafsma, 'Interview – "Ik pleit voor een andere verhouding tussen blauw en brein"' (*Blauw*, 2010, nr. 5, p. 12-16).
[638] Zonneveld (red.) (2014).

strijd tegen de georganiseerde criminaliteit) probleemgericht samenwerken met partners (annex samenspannen) werd daarmee, twintig jaar nadat het met de *Randstadnotitie* geïntroduceerd werd in Nederland, eindelijk volledig omarmd.

4.4.2 Integrale aanpak ondermijning

De belangrijkste partner bij het probleemgericht samenwerken was het lokale bestuur en daar had het integraal veiligheidsdenken inmiddels een grote vlucht genomen. Nadat in 1993 de eerste *Integrale Veiligheidsrapportage* was verschenen, nam het eerste kabinet-Kok het begrip integraal veiligheidsbeleid op in de *Nota Veiligheidsbeleid 1995-1998* en kwam het tweede kabinet-Kok in 1999 met een eerste Integraal Veiligheidsprogramma (IVP). De gedachte achter het integraal veiligheidsbeleid was vergelijkbaar met dat in de *Randstadnotitie* en het rapport van de commissie-Van Traa: andere partijen aanspreken op hun verantwoordelijkheid.

Het aanspreken van het bestuur op haar verantwoordelijkheid voor een preventieve (bestuurlijke) aanpak was echter makkelijker gezegd dan gedaan.[639] Waar de politie een natuurlijk reflex kende om alles aan te pakken, hadden haar partners juist de neiging om alles af te schuiven naar de politie.[640] Wilde de politie zich meer op haar kerntaken kunnen concentreren dan moest zij kunnen rekenen op de inzet van betrouwbare partners.[641] Het bestuur diende daarom mede verantwoordelijk te worden voor de aanpak van de georganiseerde criminaliteit.[642]

Al in 1994 suggereerden enkele politiemensen om onderdelen van de overheid en sectoren van het bedrijfsleven door te lichten op risico's op vermenging met de onderwereld (*criminal auditing*).[643] Kort daarna volgde de commissie-Van Traa met haar waarschuwing dat verschillende economische sectoren kwetsbaar waren voor georganiseerde criminaliteit.[644] Met het groeien van de economische macht van criminelen zouden zij het bestuur kunnen ondermijnen.[645] Met dergelijke suggesties werd de knuppel in het hoenderhok gegooid en dat leidde tot weerstand bij bestuurders.[646] Behalve dat zij de ernst van de situatie bagatelliseerden, was het verre van ondenkbaar (neem de TCR-affaire of fraude met Europese subsidies) dat bestuurders in het vangnet van de opsporing terecht konden komen.

De zoektocht naar bestuurlijke mogelijkheden om de georganiseerde criminaliteit dwars te zitten, was niettemin begonnen.[647] Zo werd in 2002 de wet-Bibob (bevordering integriteitsbeoordelingen door het openbaar bestuur) aangenomen en daarmee kregen bestuursorganen een wettelijke grondslag om – als er ernstig gevaar bestond dat hiermee criminele activiteiten werden gefaciliteerd – vergunningen en subsidies te weigeren of in te trekken of overheidsopdrachten niet te gunnen.[648]

---

[639] Zie bijvoorbeeld: Fijnaut (2019).
[640] P. Vermaas, 'Parlement debatteert over Beleidsplan Nederlandse Politie. Kerntaken, sturing en sterkte' (*APB*, 1999, nr. 9, p. 4-6).
[641] Redactie, 'Kerntaken' (*APB*, 2003, nr. 11, p. 3).
[642] Jansen (in: Kop et al. (red.), 2012).
[643] E.B. Mulder & R.D. Nieuweboer, 'Criminele auditing (I). Een andere aanpak' (*Modus*, 1994, nr. 2, p. 12-14) en 'Criminele auditing (II). Een andere aanpak' (*Modus*, 1994, nr. 3, p. 17-20).
[644] P. Vermaas, 'Bestuursrechtelijke aanpak criminelen. Vergunningen, subsidies en opdrachten weigeren op basis van politiegegevens' (*APB*, 2002, nr. 18, p. 8-9).
[645] AB12.
[646] Idem.
[647] Jansen (in: Kop et al. (red.), 2012).
[648] M. van Slooten, 'Bureau Bibob screent subsidie- en vergunningenaanvragers. Bestuursrechtelijk gebruik van politie-informatie' (*APB*, 2003, nr. 17, p. 4-5); J. Kaasjager, 'Gemeentelijke strijd tegen de onderwereld' (*RM*, 2003, nr. 9, p. 10-12); N.N., 'Kort – Wet Bibob over integriteit aangenomen' (*APB*, 2002, nr. 14, p. 3); AB15.

Met de wet-Bibob kon geput worden uit de politieregisters (in elk regiokorps werd daartoe een aanspreekpunt aangewezen) en kon ook informatie uit gesloten bronnen meegewogen worden.[649] Om bestuursorganen van relevante informatie te voorzien, werd een landelijk Bureau Bibob opgericht dat werd ondergebracht bij het ministerie van Justitie.

Vóór de wet-Bibob moesten gemeenten het vooral doen met een verklaring omtrent het gedrag en het antecedentenonderzoek. De gemeente Amsterdam bewees overigens dat ook met die beperkte middelen resultaten mogelijk waren: naar aanleiding van het deelonderzoek van de commissie-Van Traa naar georganiseerde criminaliteit in Amsterdam, besloot die het Wallengebied aan te pakken.[650] Het zogeheten Wallenteam en haar opvolger, het Van Traa-team, richtte zich met name op de aanpak van panden (onderzoek naar criminaliteitsgevoelige wijken of straten), op branches (bijvoorbeeld smartshops, geldwisselkantoren en belhuizen) en op regelgeving (denk aan aanscherping van de Algemene Plaatselijke Verordening, maar ook aan het vergunningplichtig maken van bepaalde (nieuwe) bedrijfstakken).[651] In samenwerking met alle handhavers in het centrum en partners als politie, OM en woningbouwvereniging, slaagde het Wallenteam er in het Wallengebied op te schonen.[652] Vanaf 2002 maakten zij daarbij dankbaar gebruik van de mogelijkheden die de wet-Bibob bood.[653]

In de jaren daarna begonnen ook andere steden en regio's te experimenteren met een bestuurlijke aanpak.[654] Het overtuigen van het bestuur van de ernst van het probleem vormde daarbij de belangrijkste uitdaging.[655] Een andere uitdaging betrof de informatieuitwisseling: behalve dat politie en OM enige huiver moesten overwinnen, bleek de uitwisseling van informatie nogal complex en hing deze soms van verschillende convenanten aan elkaar.[656] Zo werkte het Van Traa-team onder meer met een convenant met de NR, een convenant met de FIOD-ECD, een convenant met alle parketten en een vrijplaatsenconvenant.[657] De Wet Politieregisters bood de politieministers weliswaar de mogelijkheid om instanties en personen buiten de politie aan te wijzen die inzage mochten krijgen in de politieregisters maar pas in 2007, toen deze wet plaatsmaakte voor de Wet Politiegegevens, kwamen er meer mogelijkheden voor informatieuitwisseling. Het was geen simpele wetgeving en er golden zeker ook wel beperkingen, maar wie er studie van maakte, ontdekte echter dat er genoeg mogelijkheden waren voor informatieuitwisseling.[658]

In 2010 werd het bereik van de wet-Bibob fors uitgebreid.[659] Tot dat moment vielen horeca-, bouw-, afval- en transportvergunningen, branches als de transportbranche, woningbouwcorporaties, coffeeshops, bordelen, smart- en growshops, en aanbestedingen in de bouw, milieu en ICT onder de wet. Met de uitbreiding kwamen ook het exploiteren van speelautomaten, het importeren van

[649] J. Kaasjager, 'Georganiseerde criminaliteit – Bestuurlijke wapens in de strijd' (*Blauw*, 2008, nr. 13, p. 6-10).
[650] Koring (2000); F. Kruyer, 'Bestuurlijke aanpak van criminaliteit. Het Van Traa-team' (*APB*, 2004, nr. 12, p. 4-6); AB9; AB24.
[651] F. Kruyer, 'Bestuurlijke aanpak van criminaliteit. Het Van Traa-team' (*APB*, 2004, nr. 12, p. 4-6); J. Kaasjager, 'Gemeentelijke strijd tegen de onderwereld' (*RM*, 2003, nr. 9, p. 10-12). Zie ook: N.N., 'Er is een gigantische herwaardering van de recherche gaande' (*RM*, 2003, nr. 2, p. 7-8).
[652] J. Kaasjager, 'Georganiseerde criminaliteit – Bestuurlijke wapens in de strijd' (*Blauw*, 2008, nr. 13, p. 6-10).
[653] AB9; PC7.
[654] J. Kaasjager, 'Georganiseerde criminaliteit – Bestuurlijke wapens in de strijd' (*Blauw*, 2008, nr. 13, p. 6-10).
[655] AB23.
[656] F. Kruyer, 'Bestuurlijke aanpak van criminaliteit. Het Van Traa-team' (*APB*, 2004, nr. 12, p. 4-6); AB12. Zie ook: J. van der Wegen, 'Criminaliteitsbeeld Rotterdamse haven. Op zoek naar de zwakste schakel' (*RM*, 2003, nr. 3, p. 18-19); AB24.
[657] J. Kaasjager, 'Georganiseerde criminaliteit – Bestuurlijke wapens in de strijd' (*Blauw*, 2008, nr. 13, p. 6-10).
[658] AB23.
[659] N.N., 'Kort – Nieuwe impulsen in strijd tegen georganiseerde misdaad' (*Blauw*, 2011, nr. 9, p. 6-7); N.N., 'Kort – Uitbreiding Wet BIBOB' (*Blauw*, 2010, nr. 12, p. 5).

vuurwerk, headshops (winkels die artikelen verkochten voor het gebruik van drugs maar in principe zelf geen psychoactieve stoffen verkochten) en vastgoedtransacties met een overheid onder het bereik van de wet-Bibob te vallen. Bovendien kregen burgemeesters de mogelijkheid Bibob-onderzoek te doen naar bedrijven die geen vergunning van de gemeente nodig hadden zoals belwinkels en avondkappers. Bleken deze bedrijven malafide, dan kon de burgemeester zo'n pand sluiten. Tot slot kwam er een landelijk register met een overzicht van alle uitgevoerde Bibob-onderzoeken van de laatste twee jaar.

Behalve via wetgeving probeerde het Rijk ook langs andere wegen de integrale aanpak te stimuleren. Een belangrijke stap werd gezet in 2007 toen het kabinet-Balkenende IV met het programma *Veiligheid begint bij voorkomen* kwam; een vervolg op het programma *Naar een veiliger samenleving* van het kabinet-Balkenende I. Een van de onderdelen uit dit nieuwe kabinetsprogramma was het Programma Versterking Aanpak Georganiseerde Misdaad (PVAGM).[660] Dit programma richtte zich op het versterken van zowel de bestuurlijke en preventieve aanpak als de strafrechtelijke, repressieve aanpak en de internationale samenwerking.[661]

In het kader van het PVAGM werd begonnen met het opzetten van zes Regionale Informatie- en Expertisecentra (RIEC's) en één landelijk centrum (LIEC).[662] De RIEC's en het LIEC kregen een belangrijke ondersteunende taak bij het invullen van de bestuurlijke aanpak van de georganiseerde misdaad.[663] Nu de grote gemeenten invulling gaven aan de bestuurlijke aanpak moest een waterbedeffect (binnen en tussen regio's) worden voorkomen. De rol van de RIEC's was vooral die van intermediair.[664] Elk van de partners kon (op basis van eigen informatie en belang) besluiten een casus in te brengen in het RIEC zonder dat daarbij al van tevoren vaststond wie van de betrokken partijen welke instrumenten zou inzetten.[665] Na afloop van de afgesproken acties volgden bovendien vaak adviezen over mogelijke preventieve en repressieve maatregelen en werden gemeenten geïnformeerd over wat er waar gespeeld had.

De belangrijkste bijdrage van de politie aan de integrale aanpak van de georganiseerde criminaliteit werd gevormd door de versterkingsprogramma's die vielen onder de noemer Operatie Opsporing. Naast het reeds bestaande Programma Versterking Opsporing (zie § 4.3.4) dat in 2010 werd afgerond en een 'opvolger' kreeg in het Centrum Versterking Opsporing, kwamen hier vier nieuwe programma's onder te vallen gericht op respectievelijk financieel-economische criminaliteit (zie § 4.4.3), intelligence, cybercrime en georganiseerde hennepteelt (zie § 4.5.2).[666] Deze programma's kenden zowel *inrichtingsactiviteiten* (gericht op het beter maken van de politieorganisatie) als *verrichtingsactiviteiten* (gericht op het operationele politiewerk en op de resultaten). Bestuur en andere partners participeerden in de proeftuinen en pilots en de RIEC's ondersteunden de beoogde integrale aanpak.[667]

In 2011 besloot de minister van Veiligheid & Justitie gemeenten structureel bij te staan in de strijd tegen de georganiseerde misdaad.[668] Niet alleen kregen de gemeenten jaarlijks geld van de minister,

[660] Jansen & Gorissen (in: Boels (red.), 2013).
[661] Zie ook: Fijnaut (in: Muller et al. (red.) 2010).
[662] J. Kaasjager, 'Georganiseerde criminaliteit – Bestuurlijke wapens in de strijd' (*Blauw*, 2008, nr. 13, p. 6-10); J. Kaasjager, 'Nieuws – Bestuurlijke aanpak georganiseerde misdaad' (*Blauw*, 2008, nr. 5, p. 4).
[663] Zonneveld (red.) (2014); AB23.
[664] Huisman et al. (2016).
[665] AB2; AB17.
[666] Kop & Tops (in: Kop & Tops (red.), 2010); N.N., 'Kort – Opvolger voor Programma Versterking Opsporing' (*Blauw*, 2010, nr. 6, p. 4); H. Schaafsma, 'PVO – "Je moet willen leren van fouten"' (*Blauw*, 2010, nr. 11, p. 16-19); J. Kaasjager, 'Operatie Opsporing' (*Blauw*, 2009, nr. 7, p. 8-13).
[667] J. Kaasjager, 'Operatie Opsporing' (*Blauw*, 2009, nr. 7, p. 8-13). Zie ook: Lam et al. (2018).
[668] N.N., 'Kort – Nieuwe impulsen in strijd tegen georganiseerde misdaad' (*Blauw*, 2011, nr. 9, p. 6-7).

ook zouden de RIEC's voortaan structureel gefinancierd worden. De integrale aanpak van de georganiseerde criminaliteit begon tegen die tijd bekend te staan onder de modieuze naam 'ondermijning'.[669] Een term die in 2009 door de Amsterdamse politie werd geïntroduceerd en in eerste instantie gedefinieerd werd als een fundamentele aantasting van de samenleving.

Daarnaast besloot de minister van Veiligheid & Justitie een Task Force Bestrijding Georganiseerde Criminaliteit op te richten.[670] Deels had dit te maken met liquidaties in het Eindhovense drugscircuit, en het bedreigen van de burgemeester van Helmond.[671] Deels met het rapport *Stads- en Regioscan in de grootste Brabantse gemeenten. De achtergronden van onveilige GVI-scores* waarin een relatie werd gelegd tussen de relatief hoge aangiftecriminaliteit in deze steden en de aanwezigheid van georganiseerde criminaliteit in Brabant.[672] En deels zal het te maken hebben gehad met het gegeven dat de minister daarvoor waarnemend burgemeester was geweest in Tilburg en met eigen ogen de ernst van de situatie had kunnen vaststellen.[673] Terwijl daar in andere regio's nauwelijks aandacht voor was, was men in het zuiden van het land bovendien al enige tijd bezig met de aanpak van de georganiseerde hennepteelt.[674] Deze taskforce, die ook wel bekend kwam te staan als de Task Force B5 (hij was opgericht ten behoeve van de vijf grootste gemeenten in Brabant), bestond slechts uit een paar mensen maar zou als vliegwiel dienen om beweging te krijgen in de integrale aanpak van ondermijning.[675] Vanaf 2014 zou de taskforce zijn activiteiten uitbreiden tot alle gemeenten in Brabant en Zeeland en omgedoopt worden tot Taskforce Brabant Zeeland.[676]

4.4.3 Het vermogen te ontnemen

Samenspannen tegen de georganiseerde criminaliteit vroeg overigens niet alleen om medewerking van het bestuur, maar ook om extra inzet door de politie. In 2011 merkte procureur-generaal Herman Bolhaar hierover op dat de aanpak van de ondermijnende georganiseerde criminaliteit niet alleen vroeg om nieuwe en vergaande opsporingsmethoden, maar ook om een veel grotere inzet van de financiële en digitale opsporing.[677] Daarmee werd wederom een oproep gedaan financieel rechercheren van een impuls te voorzien.[678] Financieel rechercheren werd namelijk nog steeds gezien als moeilijk en spannend.[679]

De verklaringen voor dit laatste waren divers. Deels had dat met cultuur te maken: politiemensen hadden een sterke afkeer van administratief en financieel onderzoek (met kerels en kilo's haalde je tenminste de krant nog) wat maakte dat ze het financieel onderzoek liever doorschoven naar de

[669] Lam et al. (2018).
[670] F. Kruijer, 'Hennep – Tante Bep wil naar Benidorm' (*Blauw*, 2011, nr. 5, p. 8-11); P.G.A. Noordanus, 'Lessen uit de aanpak in Brabant en Zeeland – Weerbaarheid tegen georganiseerde criminaliteit organiseren' (*TvdP*, 2016, nr. 7, p. 6-10).
[671] P.G.A. Noordanus, 'Lessen uit de aanpak in Brabant en Zeeland – Weerbaarheid tegen georganiseerde criminaliteit organiseren' (*TvdP*, 2016, nr. 7, p. 6-10).
[672] Beke et al. (2011); P.G.A. Noordanus, 'Lessen uit de aanpak in Brabant en Zeeland – Weerbaarheid tegen georganiseerde criminaliteit organiseren' (*TvdP*, 2016, nr. 7, p. 6-10).
[673] AB16.
[674] AB9.
[675] AB17.
[676] Salome (2017); P.G.A. Noordanus, 'Lessen uit de aanpak in Brabant en Zeeland – Weerbaarheid tegen georganiseerde criminaliteit organiseren' (*TvdP*, 2016, nr. 7, p. 6-10).
[677] J. Kaasjager, 'Interview – "Officieren moeten meer de wijk in"' (*Blauw*, 2011, nr. 13, p. 10-13).
[678] E. Kolthoff, 'Gastcolumn – Gaat financieel rechercheren aan haar eigen succes ten onder?' (*Modus*, 1997, nr. 4, p. 2-3); W.M. van Gemert, 'Financieel rechercheren; wondermiddel of voorbijgaande trend?' (*TvdP*, 1996, nr. 12, p. 16-20).
[679] AB28.

Bureaus Financiële Ondersteuning (BFO's).[680] Deels had dat met de BFO's zelf te maken: die opereerden lang in een isolement (aparte afdelingen) en de financieel specialisten die werden aangetrokken vielen uit de toon (hogere opleiding, hoger salaris, andere kleding, vooral op kantoor aan het werk).[681] Verder wilden korpsleidingen eigenlijk niet dat recherchefuncties bezet werden door burgers en waren ondernemingsraden bang dat de financieel experts op basis van hun inschaling met politiemensen in concurrentie zouden gaan om leidinggevende functies.[682]

Doordat financieel rechercheren onvoldoende van de grond kwam, beperkte het zich vaak tot ontneming (buitgericht opsporen) en werd het slechts beperkt ingezet om recherche-tactische informatie en/of bewijsmateriaal te vergaren (dadergericht opsporen).[683] Het was dan ook geen verrassing dat uit onderzoek van het WODC bleek dat de uitvoering van de Plukze-wetgeving (zie § 3.4.3) gebreken vertoonde.[684] Dat lag overigens niet alleen aan de politie: om financieel rechercheren in zijn volle omvang toe te kunnen passen was ook aanpassing van wetgeving noodzakelijk.[685] Tot 2001 werd de strijd tegen witwassen bijvoorbeeld gehinderd door het ontbreken van een aparte strafbepaling in het wetboek van Strafrecht en moest gewerkt worden met (ontoereikende) helingbepalingen.[686]

De eerste poging om financieel rechercheren op de kaart te zetten, was het project Financieel Rechercheren (FiRe) dat in 1996 van start ging (zie ook § 3.4.3). Dit project werd gesteund door de constatering van de commissie-Van Traa dat de vereiste financiële deskundigheid nog niet aanwezig was binnen politie en justitie en dat de financiële gerichtheid van de politie te wensen overliet.[687] Ontwikkelingen die het project FiRe in gang zetten, waren onder meer de oprichting van de interregionale fraudeteams (IFT's) die zich zouden richten op de zware en middelzware fraude en de doorontwikkeling van de Bureaus Financiële Ondersteuning (BFO's) van ondersteunende units tot bureaus financiële expertise (BFE) of bureaus financiële recherche (BFR).[688] Terwijl de BFE's en BFR's zich aan de 'bovenkant' ontwikkelden tot hoogwaardige kenniscentra ten behoeve van de aanpak van de georganiseerde criminaliteit, was het de bedoeling dat aan de 'onderkant' het financieel rechercheren 'weggeleerd' zou worden naar de basispolitiezorg en de algemene recherche.[689] Het doel van het project FiRe was financieel rechercheren tot een integraal onderdeel van de handhavingsketen te maken.[690]

Behalve dat er nog een aantal hobbels te nemen was op het gebied van de informatie-uitwisseling, moest er ook het nodige gebeuren aan de opleidingen.[691] Het belangrijkste wat nodig was, was

[680] Redactie, 'Computerprogramma helpt bij "plukken"' (*APB*, 1998, nr. 24, p. 16); AB8; AB17; PC8.
[681] AB17; AB28.
[682] AB12.
[683] N.N., 'Boeken & Bladen – Financieel rechercheren: Theorie en praktijk' (*APB*, 1997, nr. 11, p. 18).
[684] Redactie, 'Uitvoering "Plukze" is nog onvoldoende. WODC kritisch over vijf jaar ontnemingswetgeving' (*APB*, 1998, nr. 23, p. 10-11).
[685] E. Kolthoff, 'Gastcolumn – Gaat financieel rechercheren aan haar eigen succes ten onder?' (*Modus*, 1997, nr. 4, p. 2-3).
[686] P. Vermaas, 'De strijd tegen wassers en wisselaars. HARM-team vindt huidige helingbepalingen onvoldoende' (*APB*, 2001, nr. 24, p. 10-11).
[687] Jansen & Gorissen (in: Boels (red.), 2013).
[688] Faber & Nunen (2002); J.M. Nelen, 'De recherche in Nederland: regionale en bovenregionale voorzieningen in beeld' (TvdP, 2002, nr. 1/2, p. 4-10); AB12; AB17; AB28.
[689] Princen (2015); E. Kolthoff, 'Gastcolumn – Gaat financieel rechercheren aan haar eigen succes ten onder?' (Modus, 1997, nr. 4, p. 2-3); AB28.
[690] Jansen & Gorissen (in: Boels (red.), 2013).
[691] E. Kolthoff, 'Gastcolumn – Gaat financieel rechercheren aan haar eigen succes ten onder?' (*Modus*, 1997, nr. 4, p. 2-3).

echter een cultuuromslag bij de politie.[692] Dat een cultuurverandering mogelijk was, bewees de Regionale Recherche Dienst (RRD) Rotterdam.[693] Daar gold als uitgangspunt dat in elk onderzoek vanaf het begin financiële expertise betrokken werd. Dit niet alleen om aan het eind de crimineel kaal te kunnen plukken, maar ook om bewijs te leveren. Door behalve op ontneming ook op bewijsvoering te focussen, werden de (algemeen tactische) teamleiders enthousiast gemaakt. Via financieel rechercheren kreeg de RRD bovendien zicht op personen die langs de klassieke weg van observatie en tappen buiten beeld bleven.

Ondanks dergelijke goede ervaringen bleef het veelal sappelen qua capaciteit voor financiële opsporing: menig korps investeerde liever in 'meer blauw op straat'.[694] Verder bleek uit een WODC-evaluatie dat het afromen van criminele winsten minder opleverde dan werd verwacht.[695] Uit politieke overwegingen waren de verwachtingen ook wel erg hoog gespannen en daarbij hanteerden criminelen allerlei schijnconstructies om hun geld opzij te zetten (niet alleen in onroerend goed maar ook in ondernemingen) of in het buitenland te parkeren.[696] In reactie op het WODC-rapport wilde de minister van Justitie de Plukze-wetgeving uitbreiden.[697] Let wel: terwijl de Plukze-wetgeving al in 1993 in werking was getreden, werd nog nauwelijks strafrechtelijk financieel onderzoek (SFO) verricht.[698]

Oorspronkelijk zou het project FiRe drie jaar duren, maar na twee verlengingen werd het pas in 2002 afgesloten.[699] Uit een externe evaluatie – het rapport *Het ei van Columbo?*– bleek het project haar doelstellingen niet te hebben behaald: de gewone agent en rechercheur waren onvoldoende bereikt.[700] Ondanks alle inspanningen bleken rechercheurs in de praktijk nog steeds huiverig voor de langdurige ontnemingsprocedures, werden financieel rechercheurs te weinig ingezet en als ze al ingezet werden dan niet in de voorfase van het onderzoek.[701] Wel werd bij kapitale delicten en bij de aanpak van grote complexe rechercheonderzoeken steeds vaker financiële expertise ingeschakeld.[702]

Een risico voor financieel rechercheren werd gevormd door de explosieve groei van de private opsporing op het terrein van de financieel-economische criminaliteit.[703] Terwijl de politie moeite

[692] Zie ook: J. van der Wegen, 'Veel te visionair – Financieel rechercheren afhankelijk van cultuuromslag bij politie' (*RM*, 2003, nr. 6, p. 32-33).
[693] AB10.
[694] Redactie, 'Uitvoering "Plukze" is nog onvoldoende. WODC kritisch over vijf jaar ontnemingswetgeving' (*APB*, 1998, nr. 23, p. 10-11).
[695] N.N., 'Algemeen – "Pluk-ze-wet" in ruimer jasje' (*RM*, 2001, nr. 0, p. 23).
[696] J. Kaasjager, 'Voorspellingen uit het Nationaal Dreigingsbeeld. Genoeg mogelijkheden voor "tegenhouden"' (*RM*, 2004, nr. 7, p. 10-11); J. van der Wegen, 'Financieel rechercheur moet eerder bij het "plukken" betrokken worden. Ontneming als tweetrapsraket' (*RM*, 2003, nr. 7, p. 26-27); A. Heusschen, 'En wat blijkt – Doorvoercriminelen' (*PM*, 2002, nr. 2, p. 20-21).
[697] J. van der Wegen, 'Financieel rechercheur moet eerder bij het "plukken" betrokken worden. Ontneming als tweetrapsraket' (*RM*, 2003, nr. 7, p. 26-27); N.N., 'Algemeen – "Pluk-ze-wet" in ruimer jasje' (*RM*, 2001, nr. 0, p. 23).
[698] G. van der Zon & W. Baas, 'Financieel – Een succesvolle ontneming' (*Blauw*, 2008, nr. 3, p. 24-27).
[699] Jansen & Gorissen (in: Boels (red.), 2013).
[700] J. van der Wegen, 'Veel te visionair – Financieel rechercheren afhankelijk van cultuuromslag bij politie' (*RM*, 2003, nr. 6, p. 32-33); R. van Nierop, 'Project Financieel Rechercheren afgesloten. Aanpak fraude kan beter' (*APB*, 2002, nr. 14, p. 14-15); N.N., 'Kort – Financieel rechercheren' (*APB*, 2002, nr. 13, p. 3).
[701] J. van der Wegen, 'De verzilvering van ontneming. Politie kan belangrijke rol spelen bij de uitvoering van "pluk ze-maatregel"' (*RM*, 2005, nr. 3, p. 10-11) en 'Financieel rechercheur moet eerder bij het "plukken" betrokken worden. Ontneming als tweetrapsraket' (*RM*, 2003, nr. 7, p. 26-27); M. de Wit, 'Het opvragen van financiële gegevens loopt stroef. Een wirwar aan machtigingen en bevelen' (*APB*, 2004, nr. 19, p. 10-11).
[702] N.N., 'Er is een gigantische herwaardering van de recherche gaande' (*RM*, 2003, nr. 2, p. 7-8).
[703] J.M. Nelen, 'De recherche in Nederland: regionale en bovenregionale voorzieningen in beeld' (*TvdP*, 2002, nr. 1/2, p. 4-10).

deed om accountants op te leiden voor het opsporingswerk, werden de besten onder hen voor veel hogere salarissen weggekocht door het bedrijfsleven om ingezet te worden in de forensische accountancy (de zogeheten 'blue drain').[704] In reactie op *Het ei van Colombo?* besloot het kabinet dan ook niet alleen tot verbetering van de structuur bij de aanpak van horizontale fraude en de oprichting van een functioneel parket bij het OM ten behoeve van de bestrijding van financieel-economische criminaliteit, maar ook tot uitbreiding van de capaciteit bij politie en justitie.[705]

Bij het Meldpunt Ongebruikelijke Transacties (zie § 3.4.3) lag de nadruk inmiddels niet langer alleen maar op verdachte transacties maar ook op kwetsbare financiële diensten, verdachte geldstromen en netwerken die zich bezighielden met witwassen.[706] Bij de politie bleef de aandacht voor witwassen echter gering: het werd nog te veel gezien als een 'bloedeloos' delict dat ver af stond van gronddelicten als drugshandel, vrouwenhandel en mensensmokkel. Over het hoofd werd gezien welke funeste invloed crimineel geld kon hebben op de maatschappij.

Dat laatste bleek ook wel uit het eerste nationale dreigingsbeeld (2004). Hierin werd geconstateerd dat de criminele organisaties steeds meer behoefte hadden aan financieel en fiscaal advies bij het witwassen van criminele vermogens.[707] Als concreet voorbeeld werd het beleggen in onroerend goed genoemd.[708] Door de toegenomen concurrentie in beroepsgroepen als advocaten, accountants, financieel experts en notarissen, konden deze facilitators zowel bewust als onbewust betrokken raken bij criminele activiteiten.[709] De moord op vastgoedmakelaar Willem Endstra in 2004, die ook wel de 'bankier van de onderwereld' werd genoemd, toonde aan waar deze vermenging toe kon leiden.

Ook in het tweede nationale dreigingsbeeld (2008) werd aandacht geschonken aan de nadelige gevolgen voor de samenleving van het witwassen van crimineel vermogen.[710] Gesignaleerd werd dat niet alleen autochtone criminelen maar ook criminele buitenlanders in Nederland investeerden in onroerend goed. Financiële dienstverleners bleven wat dat betreft een belangrijke rol spelen in het witwassen.[711] Hun rol werd door de rechter echter niet altijd op waarde geschat, hetgeen resulteerde in lage straffen.

Naar aanleiding van het Landelijke Kader Nederlandse Politie 2007 en het beleidsprogramma *Samen werken, samen leven* (2007) van het kabinet-Balkenende IV besloten de korpschefs dan ook tot een tweede poging om financieel rechercheren op de kaart te zetten.[712] Onder de vlag van Operatie Opsporing (zie § 4.4.2) werd een Programma Financieel Economisch Rechercheren (FinEC) opgestart.[713] Dit programma moest ervoor zorgen dat (financieel-economische) criminaliteit beter werd herkend, maar ook slimmer en meer aangepakt zou worden.[714] De recherche moest weg van de

[704] N.N., 'Boekbespreking – Van bolletjes tot blue drain' (*RM*, 2002, nr. 1, p. 31).
[705] N.N., 'Kort – Financieel rechercheren' (*APB*, 2002, nr. 13, p. 3).
[706] M. Lamboo, 'Hoofd MOT Harald Koppe wil meer aandacht voor "bloedloos" delict. Capaciteit witwassen schiet nog steeds te kort' (*APB*, 2004, nr. 15, p. 8-10).
[707] F. Kruyer, 'Nationaal dreigingsbeeld nog onvolledig. "Een eerste proeve"' (*APB*, 2004, nr. 17, p. 4-5).
[708] Zij bijvoorbeeld: F. Kruyer, 'Reportage – Invallen op de Antillen' (*Blauw*, 2009, nr. 21, p. 30-33).
[709] Zie bijvoorbeeld: F. Kruyer, 'Georganiseerde misdaad – "We moeten ons zorgen maken"' (*Blauw*, 2006, nr. 17, p. 6-9).
[710] F. Kruyer, 'Nationaal Dreigingsbeeld verbreed en verdiept' (*Blauw*, 2008, nr. 23, p. 14-16).
[711] E. van der Veen, 'Reconstructie – Zand in de witwasmachine' (*Blauw*, 2010, nr. 13, p. 28-31).
[712] Jansen & Gorissen (in: Boels (red.), 2013); AB28.
[713] Jansen & Gorissen (in: Boels (red.), 2013); J. Kaasjager, 'Operatie Opsporing' (*Blauw*, 2009, nr. 7, p. 8-13); AB8; AB28.
[714] Jansen & Gorissen (in: Boels (red.), 2013); J. Kurpershoek, 'Financieel – Afpakken, dat doet pas pijn' (*Blauw*, 2011, nr. 23, p. 24-27); AB28.

standaardreflex van tappen en observeren.[715] Tevens diende het programma ervoor te zorgen dat de politie zich een betrouwbare partner toonde voor publieke en private ketenpartners op het gebied van financieel-economische criminaliteit.[716]

Het oorspronkelijke idee was om het beschikbare geld te gebruiken om extra mensen aan te nemen en een meldpunt in te richten.[717] Gezien de lessen uit het verleden (project FiRe) was dat water naar de zee dragen en daarom drong de beoogd programmamanager aan op een andere insteek. Aangezien er niet genoeg geld beschikbaar was om de gehele politie naar het gewenste niveau te tillen, werd ervoor gekozen om in vijf pilotregio's en twee BRT's tot volle implementatie over te gaan en pilots en proeftuinen op te zetten.[718] De hoop was dat het succes van deze pilots het Rijk zou overtuigen om alsnog voldoende geld beschikbaar te stellen (hetgeen geschiedde).

Naast investeringen in pilots en proeftuinen werd het onderwijsaanbod aan de Politieacademie doorgelicht, werd aan de Politieacademie een lectoraat FinEC ingesteld, werden best practices verzameld in zogeheten 'kookboeken' en werden hbo'ers en wo'ers met veel praktijkervaring in relevante functies als zij-instromer aangenomen.[719] Mede door normstelling en monitoring probeerde het programma FinEC financieel rechercheren in te bedden in de dagelijkse processen.[720] Daarnaast werd de samenwerking met partners als de FIOD geïntensiveerd, waardoor nog meer slagkracht, kwaliteit en efficiency ontstond.

Naar aanleiding van een evaluatie door de Inspectie Openbare Orde en Veiligheid (IOOV) kreeg het programma FinEC in 2011 een vervolg in het ketenprogramma Afpakken: een derde poging financieel rechercheren op de kaart te zetten.[721] Niet alleen klonk 'afpakken' dynamischer dan 'ontnemen', het was ook een term die de burger zou begrijpen (zeker als er een grote sticker met 'afgepakt' op de auto van een crimineel werd geplakt). Daarbij kleefde aan de term 'ontnemen' nog te veel het imago dat het een domein van specialisten zou zijn.[722]

Doel van dit (vooral op ontnemen gerichte) ketenprogramma was om het afpakken van crimineel vermogen te intensiveren en mee te nemen in de inrichtingsplannen voor de Nationale Politie.[723] De kans van slagen hiertoe was aanwezig: niet alleen beschouwde de Raad van Korpschefs (RKC) de aanpak van financieel-economische criminaliteit als een belangrijke strategische beweging binnen de aanpak van de ondermijnende criminaliteit, ook voor de Task Force Bestrijding Georganiseerde Misdaad in Brabant (zie § 4.4.2) vormde afpakken een van de speerpunten.[724]

[715] J. Kurpershoek, 'Financieel – Afpakken, dat doet pas pijn' (*Blauw*, 2011, nr. 23, p. 24-27).
[716] J. Kaasjager, 'Operatie Opsporing' (*Blauw*, 2009, nr. 7, p. 8-13); Jansen & Gorissen (in: Boels (red.), 2013); AB28.
[717] AB28.
[718] Jansen & Gorissen (in: Boels (red.), 2013); J. Kaasjager, 'Operatie Opsporing' (*Blauw*, 2009, nr. 7, p. 8-13).
[719] Jansen & Gorissen (in: Boels (red.), 2013); J. Kurpershoek, 'Financieel – Afpakken, dat doet pas pijn' (*Blauw*, 2011, nr. 23, p. 24-27); B. Bouayad, R.L.A. Joosten, S. Katus & J. Aalbers, 'Financieel rechercheren – Financieel rechercheren in internationaal perspectief loont!' (*TvdP*, 2011, nr. 7, p. 34-37); AB28.
[720] Jansen & Gorissen (in: Boels (red.), 2013); AB28.
[721] Jansen & Gorissen (in: Boels (red.), 2013); J. Kurpershoek, 'Financieel – Afpakken, dat doet pas pijn' (*Blauw*, 2011, nr. 23, p. 24-27); AB8; AB28.
[722] J. Poelert, 'Afnemen. Dat kan jij ook! Inzet van alle mogelijkheden bij het afnemen van crimineel voordeel en vermogen' (*TvdP*, 2006, nr. 9, p. 4-8).
[723] AB28.
[724] F. Kruijer, 'Hennep – Tante Bep wil naar Benidorm' (*Blauw*, 2011, nr. 5, p. 8-11).

4.4.4 Internationaal wordt normaal[725]

Behalve om een bestuurlijke en een financiële insteek, vroeg samenspannen tegen georganiseerde criminaliteit in toenemende mate om internationale samenwerking. Alle criminaliteit begint weliswaar in de straat, maar er was in deze periode ook sprake van een verdere transnationalisering van criminaliteit.[726] Dit had legio oorzaken: van internationalisering van het vervoer van goederen en personen tot de internationalisering van het financiële verkeer (inclusief de ontwikkeling van *off shore banking* in bepaalde delen van de wereld en de uitermate scherpe bewaking van het bankgeheim in diverse rijke landen) tot de internationalisering van de communicatie.[727]

Aangezien ons land een handelsnatie is, wordt de georganiseerde criminaliteit in Nederland wel beschreven als transitcriminaliteit: de belangrijkste activiteit van criminele samenwerkingsverbanden in Nederland is de illegale internationale handel.[728] Wat betreft drugs is Nederland daarbij zowel land van bestemming, land van doorvoer als productie- en exportland.[729]

De internationale dimensie van de opsporing werd deze periode dan ook steeds belangrijker. Waar het arbeidsintensieve en tijdrovende proces van samenwerking lang werd gehinderd door de soevereiniteit van staten, werden in 1999 tijdens de speciale top van Europese regeringsleiders over justitiële en politiële Europese samenwerking in het Finse Tampere belangrijke doorbraken bereikt.[730] Tijdens deze bijeenkomst werd onder meer de basis gelegd voor de oprichting van een Europese politieacademie (§ 4.4.4.5), van een 'Europees Openbaar Ministerie' (§ 4.4.4.7) en van gezamenlijke onderzoeksteams (§ 4.4.4.8). Verder kwam er een Europees arrestatiebevel, waardoor afhandeling van uitleveringszaken geregeld kon worden tussen de bevoegde justitiële autoriteiten in plaats van tussen de betrokken ministeries.[731] Tot slot volgde in 2005 het Verdrag van Prüm dat het onderling vergelijken van DNA-profielen en het uitwisselen van zowel niet-persoonsgebonden als persoonsgebonden informatie zoals kentekens en vingerafdrukken regelde.[732]

Internationale politiesamenwerking werd door deze ontwikkelingen steeds normaler. Daarbij moet men wel beseffen dat de internationale politiesamenwerking extra urgentie kreeg door de toetreding tot de EU in 2004 en 2007 van landen uit het voormalig Oostblok.[733] Vanaf het moment dat het verval van de socialistische heilstaten inzette, was namelijk duidelijk dat de georganiseerde criminaliteit zich daar diep geworteld had.[734]

---

[725] Vrij naar de in 2007 door de RHC vastgestelde visie *De normaalste zaak van de wereld* over internationaal politiewerk.
[726] J. Wiarda, 'Einde voorzitterschap, begin van het vervolg' (*APB*, 2005, nr. 1, p. 6-7).
[727] C. Fijnaut, 'Transnationale misdaad en de rol van de Verenigde Naties. Een uitdaging voor de 21ste eeuw' (*APB*, 2000, nr. 6, p. 14-19).
[728] Kruisbergen (in: Ponsaers et al. (red.), 2013).
[729] Van de Bunt et al. (2007); Kleemans et al. (2002).
[730] W.M. van Gemert, 'Trends en ontwikkelingen in de georganiseerde criminaliteit. 'Europese misdaadbestrijding"' (*TvdP*, 2000, nr. 7/8, p. 25-30); J. Storbeck, 'Verdrag van Amsterdam voorziet in operationele ondersteuning bij internationale opsporing. Welke rol krijgt Europol?' (*APB*, 1997, nr. 18, p. 4-8).
[731] M. den Breejen, 'Internationale rechtshulp in strafzaken' (*Blauw*, 2011, nr. 23, p. 31-32); N.N., 'Kort – Europees arrestatiebevel' (*APB*, 2004, nr. 10, p. 3).
[732] F. Kruyer, 'Internationaal – Grensgevallen in verdragen' (*Blauw*, 2007, nr. 12, p. 26-28); N.N., 'Kort – Nederland ondertekent "Schengen 3"' (*APB*, 2005, nr. 12, p. 3).
[733] AB12.
[734] J. Storbeck, 'Verdrag van Amsterdam voorziet in operationele ondersteuning bij internationale opsporing. Welke rol krijgt Europol?' (*APB*, 1997, nr. 18, p. 4-8).

4.4.4.1 Internationale rechtshulp

Een punt van ergernis in de internationale samenwerking betrof de wijze waarop de Nederlandse politie met rechtshulpverzoeken omging: het regionale opsporingsbelang prevaleerde doorgaans boven het internationale opsporingsbelang.[735] Net als de CRI was het KLPD weliswaar het aangewezen aanspreekpunt voor het buitenland, maar ook het KLPD had geen doorzettingsmacht richting de korpsen.[736] De uitvoering van rechtshulpverzoeken was dan ook sterk afhankelijk van de bereidheid van individuele korpsen om hier invulling aan te geven.[737]

Om de communicatie met betrekking tot rechtshulpverzoeken tussen het KLPD en de korpsen beter te laten verlopen, werd gepleit om dergelijke verzoeken door een regionale voorziening op te laten pakken.[738] Als oplossing werden zogeheten Internationale Coördinatie Centra (ICC's) opgericht: samenwerkingsverbanden tussen de politieregio's en de parketten.[739] Deze ICC's (later omgedoopt tot Internationale Rechtshulp Centra (IRC's)) werden ondergebracht bij de BRT's.[740]

Op landelijk niveau kwam er een Landelijk International Rechtshulpcentrum (LIRC).[741] Het LIRC fungeerde als verdeelstation richting de IRC's en andersom bepaalde het LIRC via welk informatiekanaal Nederlandse rechtshulpverzoeken zouden worden uitgezet: het Schengen Informatiekanaal (SIS-SIRENE), Europol, Interpol, Nederlandse liaisons in het buitenland of buitenlandse liaisons in Nederland.[742] De komst van de IRC's en het LIRC betekende een stroomlijning van het rechtshulpverkeer. Tegelijkertijd betekende het wel dat de mogelijkheden voor rechercheurs om rechtstreeks zaken te doen met het buitenland afnamen.[743]

4.4.4.2 Liaisons

Het aantal Nederlandse liaisons bleef zich in deze periode uitbreiden: behalve in herkomstlanden, werden nu ook verbindingsofficieren gestationeerd in doorvoerlanden als Turkije.[744] Met het oog op de uitbreiding van de Europese Unie werden bovendien liaisons geplaatst in voormalige Oostbloklanden waar ze naast hun normale taak niet alleen een taak hadden in de opsporing, maar ook in het adviseren bij het moderniseren van de politie aldaar.[745] Verder werden er liaisons

---

[735] P. Hilhorst, 'Willy Bruggeman pleit voor pragmatische coalities tussen Europese politiediensten. "Ik geloof in de olievlek"' (*APB*, 2004, nr. 6, p. 10-11); J.F.D. Belmans, 'Belang van "ambachtelijk rechercheren"' (*TvdP*, 1998, nr. 10, p. 28-33). Zie ook: B. Bouayad, R.L.A. Joosten, S. Katus & J. Aalbers, 'Financieel rechercheren – Financieel rechercheren in internationaal perspectief loont!' (*TvdP*, 2011, nr. 7, p. 34-37); J.A. Hulsenbek, 'Decentraal, tenzij: Nu het "tenzij" nog' (*TvdP*, 2002, nr. 1/2, p. 13-14); J.M. Nelen, 'De recherche in Nederland: regionale en bovenregionale voorzieningen in beeld' (*TvdP*, 2002, nr. 1/2, p. 4-10).

[736] G.M. van Buuren & W.P.D. van der Schans, 'Touwtje trekken. De regie over de Europese opsporing' (*TvdP*, 2004, nr. 4, p. 16-19); I. van der Ben & F. Verdelman, 'Verzoeken om rechtshulp. Zaken doen met het buitenland vereist zorgvuldigheid' (*APB*, 2001, nr. 8, p. 8-9); Redactie, 'Commissie slaat alarm over opsporing. Hoofdcommissarissen willen recherche verbeteren' (*APB*, 2001, nr. 21, p. 10); AB18.

[737] Zie ook: N.N., 'Er is een gigantische herwaardering van de recherche gaande' (*RM*, 2003, nr. 2, p. 7-8); I. Voorhoeve, 'Joint teams: een nieuwe aanpak' (*RM*, 2002, nr. 10, p. 32-33).

[738] F. van Hekken, 'De (on)mogelijkheden van grensoverschrijdend financieel rechercheren. Aan knelpunten geen gebrek' (*APB*, 1998, nr. 2, p. 8-10); AB3.

[739] I. van der Ben & F. Verdelman, 'Verzoeken om rechtshulp. Zaken doen met het buitenland vereist zorgvuldigheid' (*APB*, 2001, nr. 8, p. 8-9).

[740] AB3; AB12.

[741] F. Kruyer, 'Interview – "We willen het expertisekorps zijn"' (*Blauw*, 2007, nr. 8, p. 10-13).

[742] F. Kruyer, 'Internationaal – Euregionaal loket zonder red tape' (*Blauw*, 2009, nr. 17, p. 24-25).

[743] AB5.

[744] Zie bijvoorbeeld: AB19.

[745] AB42.

geplaatst in de Verenigde Staten (zowel in Washington als in Miami) en werd in verband met het toenemende werkaanbod steeds vaker gebruikgemaakt van de liaisonnetwerken van België en Luxemburg.[746]

Wat betreft de buitenlandse liaisons in Nederland: na de IRT-affaire kreeg de Afdeling Internationaal van het KLPD extra capaciteit, waardoor de buitenlandse drugsagenten een soort lokale assistent c.q. liaisonbegeleider kregen.[747] Kort na de oprichting van de NR kregen de belangrijkste buitenlandse politieliaisons bovendien een werkplek in het hoofdkantoor van de NR in Woerden.[748] De Unit Synthetische Drugs (zie § 4.5.1) was de NR daarin min of meer voorgegaan: die kende een actief beleid om de liaisons te informeren en de DEA was zo ongeveer kind aan huis bij de USD.[749]

4.4.4.3 Europol

Met de Europol Drugs Unit (EDU) was in 1994 de eerste stap gezet richting een Europese CRI.[750] In 1997 fungeerde de EDU op diverse onderwerpen als internationaal informatiebureau, als centrum voor strategische en tactische analyse, en (tot op zekere hoogte) als ondersteuningseenheid voor onderzoeken en operaties van opsporingsinstanties van de lidstaten.[751] Alle (op dat moment) vijftien lidstaten hadden verbindingsofficieren gedetacheerd bij de EDU en tezamen boden zij ondersteuning bij steeds meer opsporingsonderzoeken.

Nadat de Europol Overeenkomst door de EU-lidstaten was geratificeerd, ging op 1 juli 1999 Europol formeel van start en hield de EDU op te bestaan.[752] Omdat Europol was opgericht om de politiediensten en de andere rechtshandhavende autoriteiten van de lidstaten te helpen bij het voorkomen en bestrijden van bepaalde vormen van grensoverschrijdende criminaliteit, beschikte zij niet over eigen opsporingsbevoegdheden: haar rol beperkte zich tot het informeren, analyseren en ondersteunen van de opsporingsdiensten van de lidstaten.[753] Ten behoeve van de contacten met de lidstaten werd in elk land een Europol contactpunt ingericht en elke lidstaat vaardigde minimaal één liaisonofficier af naar Europol.[754]

Wat betreft de informatiefunctie van Europol was men al in de tijd van de EDU begonnen met het jaarlijks opstellen van een Europees criminaliteitsbeeld.[755] In dat criminaliteitsbeeld werden de

---

[746] M. Rozenbeek, 'Beneluxlanden sluiten verdrag over liaisons. "Gebruik maken van elkaars netwerk"' (*RM*, 2005, nr. 4, p. 34-35); H. Schaafsma, 'Het uitgebreide netwerk van de DEA. Uitwisseling met de Amerikanen' (*RM*, 2004, nr. 7, p. 22-23).
[747] AB34.
[748] AB26.
[749] AB43.
[750] M.M.P. Gijzen, 'Europol: de toegevoegde waarde. Mogelijkheden en onmogelijkheden van Europol' (*Modus*, 1996, nr. 5, p. 4-7).
[751] J. Storbeck, 'Verdrag van Amsterdam voorziet in operationele ondersteuning bij internationale opsporing. Welke rol krijgt Europol?' (*APB*, 1997, nr. 18, p. 4-8); P. Minnebo, 'Europol krijgt gestalte. Groeiende Europese politionele samenwerking' (*Modus*, 1997, nr. 6, p. 8-11).
[752] M. Gijzen, 'Wat is en wat doet Europol? Samenwerking bij de bestrijding van georganiseerde criminaliteit' (*APB*, 1999, nr. 17, p. 6-10).
[753] E. van der Veen, 'Europees kenniscentrum voor criminele analyse. De stille kracht van Europol' (*RM*, 2002, nr. 3, p. 26-28); J. van Schie, 'De toegevoegde waarde van Europol. Jürgen Storbeck bouwt politiedienst verder uit' (*APB*, 1999, nr. 17, p. 4-5); P. Minnebo, 'Europol krijgt gestalte. Groeiende Europese politionele samenwerking' (*Modus*, 1997, nr. 6, p. 8-11).
[754] M. Gijzen, 'Wat is en wat doet Europol? Samenwerking bij de bestrijding van georganiseerde criminaliteit' (*APB*, 1999, nr. 17, p. 6-10).
[755] W.M. van Gemert, 'Trends en ontwikkelingen in de georganiseerde criminaliteit. "Europese misdaadbestrijding"' (*TvdP*, 2000, nr. 7/8, p. 25-30).

belangrijkste ontwikkelingen van de georganiseerde criminaliteit in de Europese lidstaten geschetst en in toenemende mate gingen deze de nationale prioriteiten in de opsporing beïnvloeden.[756] In aanvulling op de criminaliteitsbeelden werd rond de eeuwwisseling de Analytical Work File (AWF) ontwikkeld: het combineren en analyseren van informatie van verschillende landen om op die wijze te komen tot nieuwe inzichten over bepaalde vormen van criminaliteit.[757] Een AWF was in feite een register voor analyse ten behoeve het onderzoek in kwestie, waar de betrokken teams informatie voor ter beschikking stelden.[758]

Hoewel Europol slechts kon worden opgericht met een verdrag 'van boven' betoonde Willy Bruggeman, medeoprichter en jarenlang plaatsvervangend directeur van Europol, zich nochtans een voorstander van het 'van onderop' laten groeien van de onderlinge samenwerking.[759] Hij voorzag dat harmonisatie van politiebevoegdheden en gerechtelijke bewijskracht van politieinformatie op te veel obstakels zou stuiten en achtte het daarom verstandiger om samenwerking te zoeken op gedeelde problemen. Zelfs Bruggeman zag Europol dus niet als oplossing voor alle problemen in de internationale politiesamenwerking.

4.4.4.4 NCIPS

Zoals in het vorige hoofdstuk werd geconstateerd (zie § 3.3.3), was binnen de Nederlandse politie de interesse voor en betrokkenheid bij de beleidsmatige kant van de internationale politiesamenwerking gering. Overleg hierover vond 'bovenover' plaats, op ambtelijk-politiek niveau, zonder al te veel input vanuit het politieveld.[760] Tegelijkertijd leek het wel of elke politieregio haar eigen ontwikkelingsprojecten had in het buitenland. Om de belangen van de politie op het brede terrein van de niet-operationele politiesamenwerking te kunnen bewaken en overzicht aan te brengen in de vele activiteiten over de grens, werd in 2000 het Nederlands Centrum voor Internationale Politiesamenwerking (NCIPS) opgericht.[761] Deze moest als schakelpunt gaan fungeren tussen de korpsen, de ministeries, de Raad van Europa en de Europese Unie.[762]

Initiatiefnemer voor de oprichting van deze projectorganisatie was de Haagse korpschef Jan Wiarda.[763] Directeur van het NCIPS werd commissaris Tom Driessen, tot dan chef kernteam Haaglanden.[764] Partners in het NCIPS waren het ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties (BZK), het ministerie van Justitie, alle politiekorpsen, het Korps Landelijke Politiediensten (KLPD) en het Landelijk Selectie- en Opleidingsinstituut Politie (LSOP).[765] Driessen legde verantwoording af in de stuurgroep Internationale Politiesamenwerking (STIPS), waarin al deze partijen vertegenwoordigd waren.[766]

---

[756] G.M. van Buuren & W.P.D. van der Schans, 'Touwtje trekken. De regie over de Europese opsporing' (*TvdP*, 2004, nr. 4, p. 16-19).
[757] Kop, Snel & Sollie (in: Kop et al. (red.), 2012); E. van der Veen, 'Europees kenniscentrum voor criminele analyse. De stille kracht van Europol' (*RM*, 2002, nr. 3, p. 26-28).
[758] I. Voorhoeve, 'Effectiviteit van de Europol-analyse' (*RM*, 2003, nr. 4, p. 38-39).
[759] P. Hilhorst, 'Willy Bruggeman pleit voor pragmatische coalities tussen Europese politiediensten. "Ik geloof in de olievlek"' (*APB*, 2004, nr. 6, p. 10-11).
[760] AB26.
[761] M. Motta, 'Centrum voor internationale politiesamenwerking. Na pionieren nu professionaliseren' (*APB*, 2000, nr. 13, p. 12-13).
[762] AB26.
[763] F. Kruyer, 'Interview – "Criminelen analyseren ons beter dan wij hen"' (*Blauw*, 2007, nr. 1, p. 10-13); AB26; AB44; PC7.
[764] Idem.
[765] M. Motta, 'Centrum voor internationale politiesamenwerking. Na pionieren nu professionaliseren' (*APB*, 2000, nr. 13, p. 12-13); AB26.
[766] F. Kruyer, 'Interview – "Criminelen analyseren ons beter dan wij hen"' (*Blauw*, 2007, nr. 1, p. 10-13); AB26.

Het NCIPS heeft er onder meer voor gezorgd dat in alle korpsen coördinatoren internationale betrekkingen werden aangesteld die direct onder de korpschefs vielen.[767] Met deze coördinatoren vergaderde het NCIPS maandelijks. Samen met de Marechaussee en het ministerie van Defensie nam het NCIPS bovendien het initiatief voor de politiemissies (de zogenaamde CivPol-missies). Verder investeerde het NCIPS in een verdrag met de Duitse deelstaten die grenzen aan ons land.[768] In dat verdrag, het Verdrag van Enschede dat in 2006 werd gesloten, werd internationale politiesamenwerking en grensoverschrijdend politieoptreden geregeld.[769] In 2004 was al een soortgelijk verdrag getekend met België en Luxemburg: het Verdrag van Senningen.[770]

Jan Wiarda had als vertegenwoordiger van de RHC zitting in de stuurgroep van het NCIPS. In 2003 stopte hij echter als korpschef van de politieregio Haaglanden. Dit ter voorbereiding op zijn rol als politieprojectleider in het kader van het Nederlandse voorzitterschap van de EU in de tweede helft van 2004.[771] Tijdens dat EU-voorzitterschap zou Nederland ook de voorzittersrol vervullen van de European Task Force of Police Chiefs (ETFPC) en in de European Police Academy (zie § 4.4.4.5). Als projectleider streefde Wiarda ernaar de samenwerking tussen de politieorganisaties in Europa een meer structureel karakter te geven en de samenhang in de uitoefening van politietaken in Europa te bevorderen. Een hele ommezwaai voor iemand die als medeauteur van *Politie in verandering* heel lang heel lokaal georiënteerd was.[772]

4.4.4.5 Collège européen de police (Cepol)

De kennis die Europol verwierf, stond ten dienste van de nationale politiediensten van de lidstaten.[773] Vanuit die kennispositie verzorgde Europol desgewenst opleidingen voor politiefunctionarissen uit de lidstaten – een rol die eigenlijk thuishoorde bij een onderwijsinstelling. Nadat in 1996 de Association of European Police Colleges (AEPC) was opgericht, begon eind vorige eeuw binnen de EU een discussie over het opzetten van een Europese politieacademie.[774] De vraag was of dat een gebouw moest worden of een virtueel netwerk: een uitwisseling van programma's waarbij de verschillende nationale academies wisselend delen van het programma zouden verzorgen.[775]

Verschillende landen hoopten de Europese Politieacademie onder te brengen binnen hun eigen opleidingsinstituut (Frankrijk met zijn Ecole Nationale Supérieure de la Police in Lyon, Duitsland met zijn Deutsche Hochschule der Polizei in Münster en Engeland met zijn Police Staff College in Bramshill), maar besloten werd om te beginnen met een netwerk van bestaande nationale opleidingsinstituten.[776] Om dit netwerk te ondersteunen werd een Europese pendant van het Politie Kennis Net (PKN) opgezet, het European Police Learning Net (EPLN), dat via de homepage van de

[767] AB26.
[768] N. van Delft, 'Aanpak grensoverschrijdende criminaliteit. Samenwerking Nederlandse en Duitse politiediensten' (*APB*, 2004, nr. 24, p. 8-9).
[769] F. Kruyer, 'Internationaal – Grensgevallen in verdragen' (*Blauw*, 2007, nr. 12, p. 26-28).
[770] N.N., 'Kort – Benelux binnenkort zonder politiegrenzen' (*APB*, 2004, nr. 13, p. 3).
[771] N.N., 'Kort – Jan Wiarda wordt politieprojectleider voor voorzitterschap EU' (*APB*, 2003, nr. 5, p. 3); J. van Peperstraten, 'Jan Wiarda werkt aan Europese ambitie van Nederland. "Grotere samenhang politie in Europa is hoognodig"' (*APB*, 2003, nr. 16, p. 8-9).
[772] AB44; PC7.
[773] M. Gijzen, 'Wat is en wat doet Europol? Samenwerking bij de bestrijding van georganiseerde criminaliteit' (*APB*, 1999, nr. 17, p. 6-10).
[774] M. Motta, 'Centrum voor internationale politiesamenwerking. Na pionieren nu professionaliseren' (*APB*, 2000, nr. 13, p. 12-13).
[775] AB12.
[776] Idem.

Europese Politieacademie kon worden bereikt.[777] In 2005 werd de Europese Politieacademie een (virtueel) agentschap van de Europese Unie. Het 'hoofdkwartier' werd aanvankelijk ondergebracht in Bramshill, maar zou in 2014 verhuizen naar Boedapest (waar sinds 1995 ook de door de Verenigde Staten opgerichte International Law Enforcement Academy was gevestigd).[778]

4.4.4.6 Uitbreiding Europese Unie

Een andere kwestie binnen de internationale samenwerking betrof de uitbreiding van de Europese Unie. Al begin jaren negentig werd in politiekringen met enige zorg gekeken naar de ontwikkelingen in Oost-Europa.[779] Verwacht werd dat de instorting van de communistische staten criminele organisaties ruimte zou bieden om te bloeien.[780] Met de uitbreiding van de economische betrekkingen tussen West- en Oost-Europa zou het, zo was de verwachting, slechts een kwestie van tijd zijn voordat deze criminelen zich op de West-Europese markt zouden begeven.[781]

Het kernteam Noord- en Oost-Nederland had Oost-Europa als aandachtsgebied en stelde verschillende criminaliteitsbeeldanalyses op waarin de dreiging vanuit het Oosten werd geanalyseerd.[782] Daaruit bleek dat de georganiseerde misdaad vanuit Oost-Europa in ons land toenam in omvang. Wat betreft drugs betrof dit met name de doorvoer van cocaïne vanuit Zuid-Amerika naar Oost-Europa en de smokkel van (grondstoffen voor) synthetische drugs. Daarnaast bleek dat landen als Oekraïne, Polen en Rusland gebruikt werden als alternatief voor de Balkanroute, terwijl de Balkanroute zelf nu ook belangrijk werd voor de mensensmokkel.[783] Tot slot wisten criminelen uit het voormalig Joegoslavië zich met hun reputatie van gewelddadigheid een eigen plek binnen de onderwereld te verwerven.[784]

De toetreding van Oost-Europese landen tot de Europese Unie in 2004 en 2007 werd bij de politie dan ook niet meteen met gejuich ontvangen. Weliswaar was er naar aanleiding van de aanslagen in New York (2001) en Madrid (2004) breed draagvlak voor politiële samenwerking, de grote verschillen in politiestijlen en het gebrek aan eenheid in de wijze waarop werd omgegaan met informatie en kennis vormden geen garantie voor succesvolle samenwerking.[785] Verder hielden de ontwikkelingen bij politie en justitie geen gelijke tred met het openstellen of verdwijnen van de grenzen.[786]

Om de kandidaat-lidstaten gereed te maken voor toetreding tot de EU werden verschillende programma's ontworpen om die toetreding te begeleiden en deze landen te helpen te voldoen aan

---

[777] W. Broer, 'Gastcolumn – Een Europese politievisie is vereist' (*APB*, 2004, nr. 12, p. 7).
[778] AB12.
[779] A.W.M. van der Heijden, 'Misdaad kent geen grenzen' (*Modus*, 1992, nr. 1, p. 20-21). Zie ook: Wilzing (in: Van der Heijden (red.), 1993); S. van Woensel, 'Rode Maffia vormt nieuw gevaar' (*APB*, 1993, nr. 20, p. 10-12); A.L. Driessen & P.A.J. Broeders, 'Wetenschap en politie bijeen op internationaal seminar in USSR. Sovjet-Unie wil met Westen drugsproblematiek te lijf' (*APB*, 1991, nr. 19, p. 5-9).
[780] J. Storbeck, 'Verdrag van Amsterdam voorziet in operationele ondersteuning bij internationale opsporing. Welke rol krijgt Europol?' (*APB*, 1997, nr. 18, p. 4-8).
[781] Zie ook: M. Elias, 'Interview – De vierkante kilometer van Dries Zee' (*PM*, 1999, mei, p. 18-19).
[782] T. Wartenbergh, 'Misdaad vanuit Oost-Europa rukt op' (*RM*, 2002, nr. 1, p. 39).
[783] J. van der Wegen, 'Een zekere roekeloosheid. Criminelen uit voormalig Joegoslavië maken gewelddadigheidsimago te gelde' (*RM*, 2003, nr. 7, p. 20-21); A. Huijbrechts, 'Criminaliteit in het voormalige Joegoslavië. Niet bang om de trekker over te halen' (*RM*, 2003, nr. 6, p. 26-27); AB42.
[784] J. van der Wegen, 'Een zekere roekeloosheid. Criminelen uit voormalig Joegoslavië maken gewelddadigheidsimago te gelde' (*RM*, 2003, nr. 7, p. 20-21); A. Huijbrechts, 'Criminaliteit in het voormalige Joegoslavië. Niet bang om de trekker over te halen' (*RM*, 2003, nr. 6, p. 26-27); Van Dalen (1991).
[785] W. Broer, 'Gastcolumn – Een Europese politievisie is gewenst' (*APB*, 2004, nr. 12, p. 7).
[786] A. Heusschen, 'Doorvoercriminelen' (*PM*, 2002, nr. 2, p. 20-21). Zie ook: W.F. Bratton, 'The mutation of the illicit trade market' (*TvdP*, 2007, nr. 10, p. 9-12).

de EU-criteria, het 'acquis communautaire'.[787] Daar zaten ook de nodige programma's ten behoeve van de rechtspraak, justitie en politie bij.

4.4.4.7 Eurojust

Bij de oprichting van Europol was het evident dat er nog geen aansluitend Europees justitienetwerk bestond.[788] Ten behoeve van het bemiddelen en faciliteren van rechtstreekse contacten tussen justitieautoriteiten in de lidstaten werd in 1997 dan ook het Europees Justitieel Netwerk (EJN) opgericht. Vervolgens kwamen de Europese regeringsleiders in 1999 in het Finse Tampere bij elkaar voor een speciale bijeenkomst over de bestrijding van de georganiseerde criminaliteit.

Het waren de aanslagen van 9/11 die uiteindelijk voor een doorbraak zorgden: er kwam extra druk op de internationale justitiële samenwerking in complexe en/of belangrijke grensoverschrijdende strafzaken.[789] In 2002 besloot de Europese Raad om, ter ondersteuning van vervolgingsacties waar meerdere Europese landen bij betrokken zijn en ten behoeve van uitwisseling van informatie binnen de Europese landen, Eurojust op te richten.[790] Eurojust zou zich voor een groot deel bezighouden met zware georganiseerde criminaliteit en terrorisme.[791] Net als eerder Europol werd ook Eurojust gehuisvest in Den Haag.

4.4.4.8 Joint Investigation Teams (JIT's)

Een andere ontwikkeling op het gebied van de internationale politiesamenwerking betrof de wens om multidisciplinaire, geïntegreerde teams op te zetten voor onderzoeken waarbij twee of meer lidstaten betrokken waren.[792] Tot dan toe werd vooral gewerkt met rechtshulpverzoeken of rogatoire commissies waarmee aan andere landen werd gevraagd bepaalde onderzoekshandelingen te verrichten. Ook werd gewerkt met 'parallelle teams', waarbij onderzoek werd verricht door een (nationaal) team op een 'joint target'.

Met de EU-overeenkomst inzake wederzijdse rechtshulp in rechtszaken van 29 mei 2000 en het Kaderbesluit van de Raad van 13 juni 2002 betreffende het Europees aanhoudingsbevel en de procedures van uitlevering tussen de lidstaten ging de samenwerking weer een stap verder.[793] Het werd mogelijk ten behoeve van een gezamenlijk opsporingsonderzoek een internationaal samengesteld onderzoeksteam op te zetten, zogeheten Joint Investigation Teams (JIT's). Het idee achter een JIT was om onder één rechtshulpverzoek samen te werken aan internationale opsporingsonderzoeken en onder dat rechtshulpverzoek ook (langdurig) onderling mensen uit te wisselen. Het voordeel hiervan was dat je niet voor elke nieuwe handeling in een onderzoek een nieuw rechtshulpverzoek hoefde aan te vragen en dat gekozen kon worden onder wiens leiding (lees: van welk land) het onderzoek gestalte zou krijgen.[794]

---

[787] AB12.
[788] F. Kruyer, 'Eurojust. "Smeerolie bij internationale opsporingsonderzoeken"' (*APB*, 2002, nr. 9, p. 12-13).
[789] Idem.
[790] N.N., 'Kort – Eurojust' (*APB*, 2002, nr. 3, p. 19); F. Kruyer, 'Eurojust in Den Haag. Steeds meer centrum van internationale rechtshandhaving' (*APB*, 2002, nr. 8, p. 10-11).
[791] F. Kruyer, 'Eurojust in Den Haag. Steeds meer centrum van internationale rechtshandhaving' (*APB*, 2002, nr. 8, p. 10-11).
[792] T. van Noord, 'Joint Teams. Een stappenplan voor de oprichting' (*APB*, 2003, nr. 10, p. 20-23).
[793] Zie ook: Kop, Snel & Sollie (in: Kop et al. (red.), 2012); J.M. Nelen, 'De recherche in Nederland: regionale en bovenregionale voorzieningen in beeld' (*TvdP*, 2002, nr. 1/2, p. 4-10); E. van der Veen, 'Europees kenniscentrum voor criminele analyse. De stille kracht van Europol' (*RM*, 2002, nr. 3, p. 26-28).
[794] AB12.

Voor het opstarten van een JIT was een wederzijds rechtshulpverzoek tussen de deelnemende landen nodig.[795] Daarnaast dienden de betrokken landen een overeenkomst op te stellen waarin de rechtsmacht werd geregeld, welke bevoegdheden de collega's uit land A in land B zouden hebben en wie daarvoor verantwoordelijk was, wat het exacte doel van het team was, de tijdsduur dat het team zou opereren en de samenstelling van het team. Zowel Europol als Eurojust kon behulpzaam zijn bij het opstarten van een JIT en in 2004 vaardigde het Nederlandse OM regels uit waaraan deelname aan of oprichting van JIT's moest voldoen.[796] Zo mocht een JIT uitsluitend worden ingezet wanneer andere, bestaande samenwerkingsvormen geen uitkomst boden.[797]

Als 'bekroning' van het voorzitterschap van de EU in 2004 wilde Nederland als eerste lidstaat deelnemen aan een JIT.[798] Aanvankelijk was het idee om een JIT te draaien met Bulgarije ten behoeve van een onderzoek naar mensenhandel vanuit Bulgarije, via Nederland naar Engeland.[799] Omdat de Engelse politie twijfels had over dit project, is het uiteindelijk een Nederlands-Engels project geworden dat vooral als doel had de Europese wetgeving omtrent de Europese politiesamenwerking te toetsen en ervaring op te doen. De evaluatie leerde dat de baten (aansturing team door één persoon, goede informatie-uitwisseling, niet voor elke actie een apart rechtshulpverzoek, leren van elkaar, bundeling van krachten) nauwelijks opwogen tegen de kosten (kostbaar, complex, juridische haken en ogen).[800] Waar de juridische randvoorwaarden om een JIT mogelijk te maken op zich wel waren geregeld, bleek over de praktische uitwerking (zoals bijvoorbeeld de inzet van personeel) minder goed te zijn nagedacht.[801] Na de Nederlands-Engelse pilot volgden dan ook niet snel nieuwe JIT's.

4.4.4.9 EPICC

Ook op het niveau van directe buren veranderde de internationale politiesamenwerking en verdiepte de bestaande samenwerking zich. De politiechefs van de politieregio Aken, de provincie Luik, Belgisch Limburg en Limburg-Zuid werkten bijvoorbeeld al sinds 1969 samen in de werkgroep (Arbeitsgruppe c.q. Arbeitsgemeinschaft) NeBeDeAgPol.[802] In 1973 werden in dit gebied telex- en mobilofoonverbindingen tussen de verschillende meldkamers tot stand gebracht en in 1979 werd deze Arbeitsgruppe zelfs een vereniging naar Duits recht.[803] In 1991 werd in dit gebied het bestuurlijke samenwerkingsverband Euregio Maas-Rijn (EMR) tot stand gebracht en nam de onderlinge samenwerking verder toe. Nadat in 1995 al een vijftal internationale coördinatiecentra was opgezet, werd in 2003 besloten een internationaal commissariaat met eigen personeel en voorzieningen neer te zetten: Euregiopol.

De samenwerking in deze grensregio was dus al vroeg begonnen en ging behoorlijk ver. De overtreffende trap werd in 2005 bereikt toen als uitvloeisel van Euregiopol het EPICC, het Euregio

[795] R. Zuring, 'Internationaal – Joint Investigation Team blijft testcase' (*Blauw*, 2007, nr. 13, p. 18-20).
[796] N.N., 'Kort – Deelname JIT's' (*APB*, 2004, nr. 16, p. 3); G.M. van Buuren & W.P.D. van der Schans, 'Touwtje trekken. De regie over de Europese opsporing' (*TvdP*, 2004, nr. 4, p. 16-19); F. Kruyer, 'Eurojust. "Smeerolie bij internationale opsporingsonderzoeken"' (*APB*, 2002, nr. 9, p. 12-13).
[797] R. Zuring, 'Internationaal – Joint Investigation Team blijft testcase' (*Blauw*, 2007, nr. 13, p. 18-20).
[798] Idem; AB12; PC7.
[799] AB12.
[800] Zie ook: AB2.
[801] AB12.
[802] F. Kruyer, 'Euregiopol, meer, beter, sneller. Informatieuitwisseling in de grensstreek' (*APB*, 2003, nr. 11, p. 8-10).
[803] Fransen (in: Blonk et al. (red.), 1990).

Politie Informatie en Coöperatie Centrum, werd opgericht.[804] Het EPICC droeg zorg voor de informatie-uitwisseling tussen de betrokken regio's en fungeerde feitelijk als een grensoverschrijdend informatieloket voor de dagelijkse praktijk van het politiewerk in het grensgebied (de 'kleine' c.q. 'blauwe' rechtshulpverzoeken).[805] Toen het EPICC door de voortschrijdende techniek en digitalisering minder tijd kwijt was aan kentekenbevraging, begon het zich bovendien ook te richtten op de midden- en zware criminaliteit.[806] Ook verzorgde het EPICC de internationale bijstand.[807]

Het is maar één voorbeeld (medio 2009 bestonden er in Europa circa 32 gemeenschappelijke politiecentra zoals EPICC), maar het illustreert wel hoe de grensoverschrijdende samenwerking op regioniveau steeds intensiever is geworden.

4.4.5 Samen kom je verder

De overtuiging dat vermenging van onderwereld en bovenwereld een reëel gevaar vormde en bestreden diende worden, werd in deze periode steeds breder gedeeld.[808] Het zendingswerk dat de politie daarvoor heeft verricht, heeft geleid tot een verbreding van de aanpak van de georganiseerde criminaliteit.[809] Aan deze integrale aanpak van de georganiseerde criminaliteit hangt tegenwoordig de modeterm 'ondermijning', maar waar het op neerkomt is dat de politie probleemgericht samenwerkt met partners: samenspannen.[810]

De politie behoorde daarbij niet meteen het voortouw te nemen en ook anderen hun successen te gunnen. Juist bij de aanpak van ondermijning is het belangrijk dat je als partners eerst gezamenlijk het probleem definieert en daarna op basis van gelijkwaardigheid bepaalt wie wat doet.[811] Wordt niet gekeken naar het beoogd effect, dan is de kans groot dat elke partner primair vanuit de eigen belangen opereert in plaats van zich te richten op de onderliggende oorzaken van een probleem.[812] Samenwerken met partners en het kiezen voor betekenisvolle interventies gaat namelijk ten koste van de 'harde' productie, en daar is bij de autoriteiten niet altijd begrip voor.[813] Organisaties worden afgerekend op hun resultaten en het toerekenen hiervan kan dan ook leiden tot improductieve concurrentie.[814] Bij de overweging om te willen samenwerken, doen dit soort dilemma's zich regelmatig voelen.[815] En dat terwijl het soms veel effectiever en efficiënter kan zijn om een partner het maatschappelijke resultaat te laten behalen.[816]

Om te komen tot probleemgericht samenwerken met partners heeft de recherche een hele ontwikkeling doorgemaakt. Van origine was het een op activiteiten gerichte organisatie – met focus

[804] Fijnaut & De Ruyver (2008); F. Kruyer, 'Internationaal – Grensgevallen in verdragen' (*Blauw*, 2007, nr. 12, p. 26-28).
[805] AB23.
[806] F. Kruyer, 'Internationaal – Grensgevallen in verdragen' (*Blauw*, 2007, nr. 12, p. 26-28).
[807] F. Kruyer, 'Internationaal – Euregionaal loket zonder red tape' (*Blauw*, 2009, nr. 17, p. 24-25).
[808] Zie bijvoorbeeld het rapport van de commissie-Joldersma naar de verwevenheid van de bovenwereld met de onderwereld (2008).
[809] AB5; AB23; AB27.
[810] Van Kuik (in: Kop et al. (red.), 2012); AB5; AB10.
[811] AB10.
[812] Huisman et al. (2016).
[813] AB10; AB23.
[814] AB28.
[815] AB2.
[816] Zonneveld (red.) (2014).

op de eigen doelen en verantwoordelijkheden – en was ze gewend om misdaadbestrijding en veiligheidsvraagstukken vanuit het perspectief van de opsporing te bekijken.[817] Toen bleek dat de samenleving niet veilig gemaakt kon worden door boeven op te pakken en op te sluiten, veranderde het denken: in plaats van aan de achterkant moest de bestrijding van de criminaliteit meer naar de voorkant.[818] Dat begon met een ketengeoriënteerde organisatie – waarbij de focus op de eigen doelen lag, maar de verantwoordelijkheden werden gedeeld.[819] Daarna volgde een verschuiving naar een programmageoriënteerde organisatie – met focus op de gezamenlijke doelen en gedeelde verantwoordelijkheid. Waar de politie het betrekken van partners eerst als sluitstuk zag (deels uit vrees voor lekken van informatie), is dat zo rond de eeuwwisseling anders geworden.[820] Partners werden steeds meer op structurele basis en vanaf het begin betrokken in plaats van wanneer het de politie goed uitkwam.[821]

Wat heeft geholpen bij deze omschakeling, is het in zwang raken van de analyse van criminele processen. De georganiseerde criminaliteit in Nederland heeft een sterk transitkarakter: er is sprake van grensoverschrijdend personen-, geld- en goederenverkeer en daarbij wordt gebruikgemaakt van facilitators in de bovenwereld.[822] Door de stappen in het proces te ontleden en in te grijpen op de knooppunten is het mogelijk geworden om de criminaliteit hard te raken. De focus verbreedde zich van het ontmantelen van een criminele organisatie naar het in beeld brengen van de onderliggende (legale) structuren die de criminaliteit in kwestie mogelijk maakten en zelfs in stand hielden.[823] Het analyseren van criminele processen vormde de basis voor het werken met barrièremodellen en is een bruikbaar instrument om de verantwoordelijkheid voor de aanpak van de georganiseerde criminaliteit te delen met partners.

Een belangrijke rol in de gezamenlijke aanpak van de georganiseerde criminaliteit hadden de RIEC's, de Regionale Informatie- en Expertisecentra. Net als de opkomst van het integraal veiligheidsbeleid en een ontwikkeling als de taskforce B5 weerspiegelde de opkomst van de RIEC's niet alleen het afnemende belang van opsporing als instrument, maar ook de groeiende rol van burgemeesters in het veiligheidsdomein.[824] Vanaf de eeuwwisseling hebben die het groeiende onbehagen van de burgers met betrekking tot onveiligheid en overlast vertaald in gemeentelijk veiligheidsbeleid.[825] Voor de nieuwe generatie burgemeesters was het vanzelfsprekend dat het bestuur een bijdrage leverde aan de veiligheid in de stad.[826] Een ontwikkeling die in de visienota *Politie in ontwikkeling* (2005) werd omarmd, maar waarmee de politie wel een deel van de regie op het veiligheidsbeleid heeft weggegeven en een stuk van haar autonomie heeft ingeleverd.[827]

Waar de kanteling naar probleemgericht samenwerken met partners al een hele ontwikkeling vergde, was de uitdaging op het terrein van het financieel rechercheren zo mogelijk nog groter. Aangezien de bijzondere opsporingsmethoden na de IRT-affaire onder een vergrootglas lagen, zou

[817] Jansen (in: Kop et al. (red.), 2012); J. Koopman, 'Plaatsvervangend korpschef Joop van Riessen: "Zorg dat criminelen zich onveilig voelen"' (*RM*, 2002, nr. 2, p. 10-11).
[818] Vergelijk: J. Kaasjager, 'Recht spreken in Nederland anno 2002. Als Jantje Brinkers met de vingers in de dijk' (*RM*, 2002, nr. 8, p. 14-16).
[819] Jansen (in: Kop et al. (red.), 2012).
[820] AB9.
[821] AB10; AB26.
[822] Jansen (in: Kop et al. (red.), 2012); Van de Bunt et al. (2007); Kleemans et al. (2002; 1998); P. Vermaas, 'Zes fabels over georganiseerde criminaliteit. Tweede WODC-monitor biedt de opsporing nieuwe inzichten' (*APB*, 2002, nr. 21, p. 14-15).
[823] Klerks (in: Kop et al. (red.), 2012).
[824] Zie ook: Van Reenen (2016); Van der Torre et al. (2013); Poelert (in: Kop et al. (red.), 2012).
[825] Zie bijvoorbeeld: Van Reenen (2016); AB11.
[826] Vergelijk: AB1.
[827] Van Reenen (2016); Zonneveld (red.) (2014).

men verwachten dat er meer aandacht zou zijn voor financieel rechercheren als alternatief. Inderdaad werd er in deze periode tot tweemaal toe flink geïnvesteerd in financieel rechercheren en werd in 2011 met het ketenbrede programma Afpakken een derde poging gewaagd.

Lag de focus in het begin van de jaren negentig nog op het in beslag nemen van zo veel mogelijk drugs, daarna is het – via het ontnemen van crimineel verkregen vermogen – verschoven naar financieel onderzoek om tot bewijs van crimineel handelen te komen en witwassen als zelfstandig te onderzoeken delict.[828] Van een aanvullende strategie is financieel rechercheren een zelfstandige strategie geworden.[829] Naast de criminelen zelf kwamen nu ook facilitators als vastgoedhandelaren en financiële dienstverleners in beeld.[830] De problemen die financieel rechercheren aan het begin van deze periode parten speelden, bleken echter hardnekkiger dan gedacht met als grootste hindernis dat financieel rechercheren nog te veel gezien werd als een specialisme.[831]

Ook op het gebied van de internationale samenwerking heeft de recherche deze periode een hele ontwikkeling doorgemaakt. De verdere integratie van Europa en de transnationalisering van de georganiseerde criminaliteit vergrootte de noodzaak tot internationale samenwerking, maar ook hier ging het probleemgericht samenwerken niet vanzelf. Er waren weliswaar verdragen die het mogelijk maakten om samen te werken en informatie uit te wisselen, maar de onbekendheid met de materie en de veelheid aan internationale instanties werkte aanvankelijk als een rem.[832] Behalve dat aan deze instanties het imago van bureaucratisch, traag en formeel kleefde, was het voor politiemensen nogal eens onduidelijk welk kanaal gekozen moest worden. Met een trits aan verdragen en nieuwe instanties als Europol en Eurojust is het in deze periode ieder geval binnen de EU makkelijker geworden om samen te werken.

Zoals wel vaker binnen de politie hangt het succes van (internationale) samenwerking echter vooral af van goede onderlinge relaties.[833] Niet voor niets pleitte Willy Bruggeman, medeoprichter en een aantal jaar plaatsvervangend directeur van Europol, voor het 'van onderop' laten groeien van de onderlinge samenwerking.[834] Harmonisatie van wetgeving en onderlinge verdragen zijn mooi, maar een goede daadwerkelijke samenwerking is misschien wel beter.[835] Rechercheurs hebben nu eenmaal de voorkeur voor persoonlijke contacten in het buitenland omdat dat gewoon sneller gaat.[836] Frustreer die natuurlijke behoefte te veel en het risico bestaat dat rechercheurs hun eigen weg gaan.

[828] AB2.
[829] Kabki & Van Lankveld (in: Kop et al. (red.), 2012).
[830] Meershoek (in: De Rooy (red.), 2011).
[831] AB28.
[832] B. Bouayad, R.L.A. Joosten, S. Katus & J. Aalbers, 'Financieel rechercheren – Financieel rechercheren in internationaal perspectief loont!' (*TvdP*, 2011, nr. 7, p. 34-37).
[833] Idem; A.M. Rutting, 'Gastcolumn – Grenzeloze samenwerking' (*Modus*, 1997, nr. 5, p. 2-3).
[834] P. Hilhorst, 'Willy Bruggeman pleit voor pragmatische coalities tussen Europese politiediensten. "Ik geloof in de olievlek"' (*APB*, 2004, nr. 6, p. 10-11).
[835] B. Bouayad, R.L.A. Joosten, S. Katus & J. Aalbers, 'Financieel rechercheren – Financieel rechercheren in internationaal perspectief loont!' (*TvdP*, 2011, nr. 7, p. 34-37); J. van Buuren & W. van der Schans, 'Samenwerking in de Europese opsporing. Een ingewikkeld spelletje schaak' (*RM*, 2003, nr. 10, p. 20-21); E. van der Veen, 'Europees kenniscentrum voor criminele analyse. De stille kracht van Europol' (*RM*, 2002, nr. 3, p. 26-28).
[836] AB2.

4.5 To focus or not to focus[837]

'De politieorganisatie kent al langere tijd het euvel dat zorgvuldig opgebouwde informatieposities regelmatig zonder schroom worden verlaten. (…) De politie lijkt weinig besef te hebben van de waarde van het opgebouwde inzicht, van kennis over dadergroepen en van operationele netwerken naar buitenlandse zusterdiensten.'

adviseur korpsleiding Sander Huisman, oud-financieel rechercheur Michiel Princen, raadsadviseur OM Peter Klerks & lector Politieacademie Nicolien Kop[838]

Nadat eind jaren tachtig xtc op de gebruikersmarkt verscheen, ontpopte ons land zich tot 's werelds grootste xtc-producent met de Verenigde Staten als belangrijkste afzetmarkt.[839] Ons land kwam onder zware politieke druk van de Verenigde Staten te staan om maatregelen te nemen (§ 4.5.1).[840] Op basis van een fenomeenanalyse werd besloten om een apart team op te richten: de Unit Synthetische Drugs (USD). In nauwe samenwerking met partners ging de USD de strijd aan en ontwikkelde zich tot een kennis- en expertisecentrum op het gebied van synthetische drugs.

Ook wat betreft de hennepteelt ging het de verkeerde kant op. Het aantal hennepkwekerijen groeide en met behulp van moderne teelttechnieken werd een hoogwaardig aanbod gecreëerd.[841] De professionalisering en schaalvergroting ging gepaard met een groeiende betrokkenheid van criminele organisaties. De verwevenheid tussen de georganiseerde criminaliteit en de hennepteelt werd gaandeweg zichtbaarder.[842] Dit uitte zich niet alleen in de toename van het geweld in de hennepkweek, maar ook in investeringen van crimineel geld in de formele economie en een toename van integriteitsrisico's.[843] Vanaf begin deze eeuw druppelen deze signalen door tot de politiek en in de tweede helft van het eerste decennium kreeg de hennepteelt eindelijk de prioriteit die het verdiende (§ 4.5.2). Er was toen echter al wel sprake van het nodige achterstallig onderhoud.[844]

Een geheel andere ontwikkeling in deze periode was de digitalisering van de samenleving.[845] De digitale infrastructuur creëerde criminele kansen en maakte de misdaad uiterst mobiel. Ook drugsgebruikers en drugshandelaren wisten deze digitale wereld te vinden en daarmee werd een nieuw front geopend in de war on drugs (§ 4.5.3). Niet alleen onttrok de handel op het internet zich aanvankelijk aan waarneming van de politie, de aanpak hiervan vergde nieuwe kennis en nieuwe opsporingsmethoden. Zoals wel vaker was de hamvraag of de regelgeving de ontwikkelingen zou kunnen bijbenen.

Waar de aanpak van de drugshandel op het internet vroeg om nieuwe specialismen dreigde de 'klassieke' drugsrechercheur uit te sterven (§ 4.5.4). Met de reorganisatie van begin jaren negentig werden de narcoticabrigades opgeheven. Wat overbleef waren taakaccenthouders of drugsspecialisten die hun kennis inbrachten bij de aanpak van criminele samenwerkingsverbanden. De focus op xtc en hennep maakte dat er weer behoefte was aan een concentratie van

[837] Vrij naar de versregel 'To be, or not to be (that is the question)' uit William Shakespeares *Hamlet*.
[838] Huisman et al. (2016).
[839] H. Schaafsma, 'Onze man in de Verenigde Staten. Netwerken in het Amerikaanse opsporingslabyrint' (*RM*, 2002, nr. 6, p. 22-23).
[840] Salome (2017); AB1.
[841] Adviescommissie Drugsbeleid (2009).
[842] J. Kaasjager, 'Operatie Opsporing' (*Blauw*, 2009, nr. 7, p. 8-13).
[843] Adviescommissie Drugsbeleid (2009).
[844] Idem.
[845] Boin et al. (2003).

drugsspecialisme en ook bij de aanpak van drugsoverlast en straathandel werd soms teruggegrepen op aparte drugs(overlast)teams. Op het moment dat dergelijke problemen geen prioriteit meer hadden, werden deze teams echter zonder meer weer ontbonden. Kennis en expertise verdwenen.

4.5.1 Samenspannen tegen xtc

Nederlandse criminelen hebben de kennis en de faciliteiten voor de grootschalige productie van synthetische drugs, een goede reputatie op de wereldmarkt en de mogelijkheid om op grote schaal grondstoffen in te voeren en producten uit te voeren.[846] Miljoenen pillen werden in deze periode vanuit ons land over de hele wereld vervoerd en verkocht en dat droeg er mede toe bij dat Nederland de naam van drugsland nummer 1 van Europa kreeg.[847]

Behalve dat die naam niet goed was voor onze internationale reputatie, nam in deze periode de druk vanuit het buitenland toe.[848] Korpsen in het zuiden hielden zich vanuit de eigen prioriteiten en het eigen criminaliteitsbeeld al bezig met de aanpak van xtc (de meeste criminele kopstukken in het zuiden waren betrokken bij de drugshandel), maar onder druk van het buitenland kreeg het onderwerp vanaf de tweede helft van de jaren negentig prioriteit.[849] Dit begon ermee dat het kernteam Zuid het aandachtsgebied synthetische drugs toebedeeld kreeg en in samenwerking de CRI, de ECD, de FIOD en het Gerechtelijk Laboratorium, een fenomeenonderzoek deed.[850] In dat onderzoek werd onder meer het logistieke proces van de xtc-productie geanalyseerd.[851]

Het fenomeenonderzoek wees uit dat – hoewel de omvang van de Nederlandse productie en export zelfs niet bij benadering was vast te stellen en er sprake was van een verschuiving van de productie naar Oost-Europa – Nederland vaak herkomstland was van in het buitenland in beslag genomen partijen synthetische drugs.[852] Verder bleek uit het fenomeenonderzoek dat de apparatuur om synthetische drugs te produceren overal vrij verkrijgbaar was.

De belangrijkste constatering was echter het gebrek aan afstemming en coördinatie tussen de instanties die zich bezighielden met onderzoek naar synthetische drugs. Daarom werd geadviseerd een landelijke eenheid voor de bestrijding van synthetische drugs op te richten met zowel een coördinerende rol als een rol in de centrale bundeling van relevante informatie op nationaal en internationaal niveau.[853] Deze eenheid diende in te zetten op een multidisciplinaire aanpak en aandacht te schenken aan zowel de internationale component (ze zou gaan fungeren als aanspreekpunt voor vragen uit het buitenland) als aan de precursoren (stoffen waaruit synthetische drugs geproduceerd kunnen worden).[854]

---

[846] AB2. Zie ook: Salome (2017).
[847] Riessen (2007).
[848] Zie onder meer: Salome (2017); Spapens (2006).
[849] Fijnaut & De Ruyver (2008); R. Jastrzebski, 'Landelijke Faciliteit Ondersteuning Ontmanteling van start. Expertise gebundeld bij veilig opruimen laboratoria' (*APB*, 2004, nr. 24, p. 10-11); Redactie, 'Hoge prioriteit voor bestrijding XTC. "Onvoldoende controle op drugs aan Schengen-buitengrenzen"' (*APB*, 1997, nr. 10, p. 8); AB1; AB2; AB21.
[850] E. Boerstra, 'Teamleider Reijnders van de Unit Synthetische Drugs: "Schaarse capaciteit zo efficiënt mogelijk benutten"' (*APB*, 1997, nr. 13, p. 4-5); P. Reijnders, 'Gastcolumn – Hoe bestrijdt Nederland synthetische drugs?' (*TvdP*, 1997, nr. 5, p. 19); AB1.
[851] Spapens (in: Kop et al. (red.), 2012).
[852] P. Reijnders, 'Gastcolumn – Hoe bestrijdt Nederland synthetische drugs?' (*TvdP*, 1997, nr. 5, p. 19).
[853] AB1. Zie ook: Spapens (2006).
[854] Spapens (2006); AB1; AB43.

Deze aanbevelingen werden meegenomen in de *Voortgangsrapportage Drugsbeleid* die in september 1996 werd aangeboden aan de Tweede Kamer.[855] De politiek kon zich vinden in de aanbevelingen en in 1997 volgde een convenant met verschillende partners inzake de oprichting van een gezamenlijk team: de Unit Synthetische Drugs (USD).[856] Om de opsporing van synthetische drugs te coördineren werd daarnaast ook een taskforce opgericht en kreeg het OM een eigen projectbureau voor de aanpak van synthetische drugs.[857]

In 1998 ging de USD van start met mensen van de politie, Koninklijke Marechaussee (grensbewaking en extra rechercheurs), de Douane, de FIOD (aanpak crimineel geld), de ECD (precursoren) en de divisie CRI van het KLPD.[858] In verband met de transportstromen is later ook nog de Rijksverkeersinspectie aangeschoven. De samenwerking tussen de betrokken partijen en de ingangen die dat opleverde (zowel op het hogere beleidsniveau als richting internationale fora) wordt wel gezien als een van de succesfactoren van de USD.

Omdat de meeste labs in het zuiden van het land te vinden waren – naar verluidt vanwege de ervaringen met de illegale alcoholstook, de vele kleine geneesmiddelenfabrieken die daar ooit waren, de aanwezige chemische industrie (kennis en grondstoffen), de geografische ligging (transportroutes naar het buitenland) en de smokkeltraditie – werd de USD in de regio Brabant Zuid-Oost ondergebracht.[859] Het zou gaan functioneren als een grotendeels zelfstandig en landelijk opererend onderdeel van het kernteam Zuid (in een soort moeder-dochterrelatie).[860] Daar waar het kernteam zich richtte op langdurige onderzoeken naar zware, georganiseerde criminaliteit (van anderhalf tot twee jaar) koos de USD voor korte klappen.[861]

De USD bestond uit drie teams: twee operationele teams (een team snelle interventies onder leiding van een politieman en een team precursoren onder leiding van een ECD'er) en een team kennis & expertise.[862] De operationele teams waren landelijk actief, maar stelden zich bewust dienstbaar op richting de politieregio's. Het team kennis & expertise verzamelde kennis over synthetische drugs en deed de projectvoorbereiding en analyse voor de operationele teams, maar participeerde ook in onderzoeken zodat er over en weer uitwisseling van informatie was.[863] Zo werd bijvoorbeeld bijgehouden hoeveel de pillen kostten en welke logo's er gebruikt werden, werd contact onderhouden met het Trimbos-instituut en gingen zogeheten informatierechercheurs onderzoeken in het land af om informatie te verzamelen.[864]

Bij de aanpak kwam de nadruk te liggen op het samenspannen met partners. Door te denken in bedrijfsprocessen werd het mogelijk om drempels op te werpen tegen de productie van xtc. Zo vormden zowel de laboranten als de grondstoffen schakels waarop ingegrepen kon worden. Wat dat laatste betreft, gold al langere tijd een wereldwijd controleregime voor precursoren en daarom

[855] AB43.
[856] Spapens (2006); R. Jastrzebski, 'Landelijke Faciliteit Ondersteuning Ontmanteling van start. Expertise gebundeld bij veilig opruimen laboratoria' (*APB*, 2004, nr. 24, p. 10-11); P. Reijnders, 'Gastcolumn – Hoe bestrijdt Nederland synthetische drugs?' (*TvdP*, 1997, nr. 5, p. 19); E. Boerstra, 'Teamleider Reijnders van de Unit Synthetische Drugs: "Schaarse capaciteit zo efficiënt mogelijk benutten"' (*APB*, 1997, nr. 13, p. 4-5); AB43.
[857] Redactie, 'Hoge prioriteit voor bestrijding XTC. 'Onvoldoende controle op drugs aan Schengen-buitengrenzen"' (*APB*, 1997, nr. 10, p. 8); AB43.
[858] AB43.
[859] P. Vermaas, 'Dumpen afval synthetische drugs baart zorgen. "Wachten op de eerste dode"' (*APB*, 1999, nr. 14, p. 12-13); AB10; AB16; AB19; AB36; AB43; AB45.
[860] P. Reijnders, 'Gastcolumn – Hoe bestrijdt Nederland synthetische drugs?' (*TvdP*, 1997, nr. 5, p. 19); AB43.
[861] AB2; AB43.
[862] AB4; AB43.
[863] AB43.
[864] AB2; AB4.

experimenteerden laboranten met zogeheten pre-precursoren, want die vielen niet onder dit regime.[865] Belangrijker maar lastiger te pakken te krijgen, waren de financiers op de achtergrond.[866]

Behalve aan het draaien van zaken, schonk de USD aandacht aan het onderwijs op het gebied van synthetische drugs. Omdat in de bestaande verdovende middelencursus maar beperkt aandacht werd besteed aan synthetische drugs, benaderde de USD in 1998 de Rechercheschool om een aparte cursus te ontwikkelen.[867] Na een tweetal pilotcursussen voor c.q. met USD-medewerkers zou deze nieuwe cursus in 1999 beschikbaar komen voor de doelgroep. Tevens werden twee zeecontainers gekocht die werden gevuld met in beslag genomen productiemateriaal, waarmee het productieproces aanschouwelijk kon worden gemaakt.[868] Een idee dat later is gekopieerd door het Programma Aanpak Georganiseerde Hennepteelt (zie § 4.5.2).

Het verbinden van bij de aanpak betrokken partijen was ook een speerpunt van de USD.[869] Elk jaar werd een conferentie georganiseerd over synthetische drugs, elk kwartaal werden de buitenlandse liaisons uitgenodigd en de convenantpartners werden minimaal éénmaal per jaar bijgepraat. Tot slot werd gewerkt aan het ontwikkelen van het juridisch instrumentarium. Daartoe werd geëxperimenteerd met het gebruik van diverse wetgeving – strafrecht, Wet Voorkoming misbruik chemicaliën, fiscaal recht, Wet op het Stookwezen, et cetera – waarbij strafrecht werd beschouwd als één van de beschikbare gereedschappen.

In 2000 kwam de Nederlandse regering onder druk te staan om (nog) meer te doen tegen de productie van en handel in synthetische drugs. Die druk kwam enerzijds uit de internationale (met name Amerikaanse) hoek en anderzijds vanuit het lokale bestuur.[870] Dat laatste had onder meer te maken met het afval afkomstig van de productie: criminelen lieten dit gewoon in het riool lopen, dumpten het in de natuur of staken het met voertuig en al in brand.[871] De risico's voor de bevolking en de kosten die gepaard gingen met het opruimen van dit chemisch afval werden het lokale bestuur te veel.[872]

Toen er ook nog eens sprake was van een opeenstapeling van incidenten op dancefeesten (mensen die overleden na het gebruik van xtc), werd het beleid ten aanzien van xtc-gebruik strenger.[873] De mogelijkheid om bij houseparty's pillen te laten testen (wat een tegenstrijdig signaal van de overheid was en de legitimatie van gebruik in de hand werkte), maakte plaats voor strenge controles.[874] Zo werd in de politieregio Gelderland-Midden een soort wasstraat ontwikkeld (die model kwam te staan voor controles elders in het land) ten behoeve van de danceparty's in de Gelredome.[875] Met dergelijke controles werden de handelaren effectief geweerd, maar het kostte wel veel

[865] Salome (2017); PC6.
[866] AB2.
[867] M.K.P. Derksen & N.G. Zandee, 'Synthetische drugs. Nieuwe cursus opgezet' (*Modus*, 1999, nr. 4, p. 4).
[868] AB43.
[869] Idem.
[870] Spapens (2006); AB13; AB43; AB46.
[871] P. Vermaas, 'Dumpen afval synthetische drugs baart zorgen. "Wachten op de eerste dode"' (*APB*, 1999, nr. 14, p. 12-13); AB43.
[872] AB45; AB46.
[873] K.J. Lusthof, 'Amfetamine-achtige stoffen. De forensische kant van het gebruik in Nederland' (*Modus*, 1999, nr. 3, p. 11-15); M. den Breejen, 'Interview – "Zero tolerance drugsbeleid is overdreven"' (*Blauw*, 2010, nr. 20, p. 12-15); AB16.
[874] Salome (2017); H. Vogelsang, 'Reportage – Drugsgebruik is "Element of life"' (*Blauw*, 2007, nr. 15, p. 18-20); M. Elias, 'Drugsdebat – "Er moet overleg komen"' (*PM*, 1997, december, p. 15-17); AB43.
[875] Salome (2017); AB6; AB7.

politiecapaciteit.[876] In afwachting van de evaluatie van het drugsbeleid (zie § 4.1.4) en de nieuwe drugsnota (idem) trad de politie daarom vanaf 2009 minder streng op bij grootschalige festivals.

Iets anders wat ook politiecapaciteit vergde, was het op veilige wijze ontmantelen van de productielocaties.[877] In de beginjaren werd geen beschermende kleding gedragen bij het binnentreden van laboratoria.[878] Behalve dat de chemicaliën die gebruikt werden een gevaar vormden voor zowel de gezondheid van de betrokken politiemensen als voor de omgeving, waren niet alle producenten even bekwaam en dat kon leiden tot explosies.[879] Vanwege deze risico's had de politie al in 1997 een stappenplan voor de ontmanteling van xtc-laboratoria ontwikkeld.[880] Door de inspanningen van de USD verplaatste een deel van de productie zich echter van het platteland naar de stad (naar zogeheten *kitchen labs*).[881] Dit heeft er mede toe geleid dat een landelijk expertisecentrum werd opgericht bij het KLDP dat de korpsen zou kunnen ondersteunen bij het ontmantelen van labs: de Landelijke Faciliteit Ondersteuning Ontmantelen (LFO).[882] De LFO begon als een klein team van vier man (dat kennis over gevaarlijke stoffen op afroepbasis bij de brandweer betrok) en groeide in de loop der jaren uit tot een team van twaalf man.[883] Behalve het veilig ontmantelen, assisteerde de LFO ook in onderzoeken, bijvoorbeeld bij het opsporen van productieplaatsen of bij het leveren van input voor een verhoorplan.[884] Wat betreft dit laatste: net als bij hennepplantages werden bij het oprollen van synthetische drugslabs veelal wel de uitvoerders opgepakt, maar bleven de opdrachtgevers buiten schot.[885]

Ondertussen leidde de combinatie van internationale en lokale druk ertoe dat het functioneren van de USD werd geëvalueerd en dat er aanbevelingen werden gedaan ter verbetering van de aanpak.[886] Deze aanbevelingen werden meegenomen in de regeringsnota *Samenspannen tegen XTC* (2001) en leidden tot een intensivering van de bestrijding van de productie van en handel in synthetische drugs.[887] Zo wilde men bijvoorbeeld meer aandacht schenken aan de financiële geldstromen en het de producenten van xtc ook op die manier moeilijk maken.[888]

[876] M. den Breejen, 'Interview – "Zero tolerance drugsbeleid is overdreven"' (*Blauw*, 2010, nr. 20, p. 12-15); AB7.
[877] AB43.
[878] Salome (2017); AB46.
[879] J. van der Wegen, 'Landelijke Faciliteit Ondersteuning Ontmantelen adviseert ook de recherche. In aanraking met XTC' (*RM*, 2005, nr. 1, p. 16-17); A. Huizing, 'Werkplek – De politie heeft een drugsprobleem' (*PM*, 1997, oktober, p. 42-43); AB4.
[880] E. Boerstra, 'Een stappenplan voor het ontmantelen van XTC-laboratoria. Kwaliteit en veiligheid zijn de kernpunten' (*APB*, 1997, nr. 16, p. 4-5).
[881] N.N., 'Kort – Meer xtc-pillen in Nederland inbeslaggenomen' (*APB*, 2003, nr. 15, p. 3); AB43.
[882] Salome (2017); R. Jastrzebski, 'Landelijke Faciliteit Ondersteuning Ontmanteling van start. Expertise gebundeld bij veilig opruimen laboratoria' (*APB*, 2004, nr. 24, p. 10-11); AB4; AB47.
[883] Salome (2017); AB4.
[884] J. van der Wegen, 'Landelijke Faciliteit Ondersteuning Ontmantelen adviseert ook de recherche. In aanraking met XTC' (*RM*, 2005, nr. 1, p. 16-17).
[885] Salome (2017).
[886] H. Schaafsma, 'Onze man in de Verenigde Staten. Netwerken in het Amerikaanse opsporingslabyrint' (*RM*, 2002, nr. 6, p. 22-23).
[887] R. Jastrzebski, 'Landelijke Faciliteit Ondersteuning Ontmanteling van start. Expertise gebundeld bij veilig opruimen laboratoria' (*APB*, 2004, nr. 24, p. 10-11); J.M. Nelen, 'De recherche in Nederland: regionale en bovenregionale voorzieningen in beeld' (*TvdP*, 2002, nr. 1/2, p. 4-10).
[888] Redactie, 'USD wil criminelen in het hart raken. "Ontneem XTC-winsten"' (*APB*, 2002, nr. 9, p. 14).

Besloten werd de samenwerking tussen de bij de USD betrokken partijen met vijf jaar te verlengen en de kennis- en expertisefunctie van het USD verder uit te breiden.[889] Met meer kennis over de gebruikte chemicaliën wilde men bijvoorbeeld verbanden kunnen leggen tussen partijen drugs, organisaties en personen. Verder werd de capaciteit ten behoeve van de aanpak van xtc verder opgeschroefd: elk kernteam kreeg er een apart xtc-team bij (in totaal 84 fte).[890] Dit betrof relatief kleine teams die zich zouden richtten op kortlopende zaken, internationale rechtshulpverzoeken en restinformatie uit lopende onderzoeken.[891] Het USD coördineerde, behield de kennis- en expertiserol en bleef (inter)nationaal het aanspreekpunt. Verder diende ook het kernteam Zuid zich volledig op de bestrijding van de synthetische drugs te richten.[892]

Wat de internationale samenwerking betreft, werden een ambassaderaad en twee politieliaisons in de Verenigde Staten geplaatst en sloten de Amerikaanse DEA, de landelijk coördinerend officier van justitie synthetische drugs, de USD en de Dienst Internationale Netwerken (DIN) van het KLPD in 2003 een tweetal convenanten die gericht waren op het intensiveren van de samenwerking bij de aanpak van de handel in xtc.[893] Tot slot werd een xtc-liaison geplaatst bij Interpol in Lyon.[894]

Deze extra inzet had effect: het aantal dumpingen van afval afkomstig uit de productie nam af en door de aanpak van de aanvoer van grondstoffen lag de productie blijkbaar deels stil, want voor het eerst werden er opgeslagen xtc-labs gevonden.[895] Hoewel het de vraag was of het ging om criminelen die een graantje mee wilden pikken of dat het een gevolg was van het verbod op bepaalde precursoren en de inspanningen van de politie, werden er ook steeds meer pillen aangetroffen die vervuild waren met andere verdovende middelen zoals speed of amfetamine maar bijvoorbeeld ook met glassplinters.

De eerste evaluatie van *Samenspannen tegen XTC* onderschreef dat er goede resultaten werden geboekt.[896] Het leidde ertoe dat ons land niet langer de belangrijkste producent van xtc en amfetaminen was.[897] Wel was er sprake van een waterbedeffect: productie en consumptie van synthetische drugs waaierden uit over de hele wereld, waaronder Oost-Europa.[898] Wellicht vanuit een soort morele verplichting nam het Nederlandse ministerie van Justitie daarom de verantwoordelijkheid op zich om kandidaat-lidstaten in Oost-Europa te helpen om tijdig te kunnen voldoen aan de EU-criteria op het gebied van de aanpak van synthetische drugs en betrok daarbij zowel de USD als het Nationaal Netwerk Drugs (zie § 4.5.4).[899]

---

[889] R. Jastrzebski, 'Landelijke Faciliteit Ondersteuning Ontmanteling van start. Expertise gebundeld bij veilig opruimen laboratoria' (*APB*, 2004, nr. 24, p. 10-11); N.N., 'Kort – Meer xtc-pillen in Nederland inbeslaggenomen' (*APB*, 2003, nr. 15, p. 3); N.N., 'Unit Synthetische Drugs wacht reorganisatie' (*APB*, 2001, nr. 25, p. 3).
[890] Salome (2017); Spapens (2006); N.N., 'Kort – Meer xtc-pillen in Nederland inbeslaggenomen' (*APB*, 2003, nr. 15, p. 3); AB41.
[891] J. Maas, 'Pillenproducenten in het vizier' (*RM*, 2002, nr. 2, p. 21). Zie ook: AB2.
[892] Spapens (2006).
[893] N.N., 'Regionen – Convenant XTC' [bron: *Corps Courant* (KLPD)] (*PM*, 2003, nr. 9, p. 43); H. Schaafsma, 'Onze man in de Verenigde Staten. Netwerken in het Amerikaanse opsporingslabyrint' (*RM*, 2002, nr. 6, p. 22-23); AB43.
[894] AB43.
[895] Salome (2017); N.N., 'Kort – Meer xtc-pillen in Nederland inbeslaggenomen' (*APB*, 2003, nr. 15, p. 3); M. Elias, 'Drugsdebat – "Er moet overleg komen"' (*PM*, 1997, december, p. 15-17); AB2.
[896] N.N., 'Kort – goede resultaten bij uitvoering "Samenspannen tegen XTC"' (*APB*, 2004, nr. 9, p. 3).
[897] R. Jans, 'XTC en het Oostblok. Nederland steunt toekomstige EU-lidstaten bij de bestrijding van synthetische drugs' (*APB*, 2001, nr. 3, p. 8-10).
[898] Zie bijvoorbeeld: L. Block, 'De Noordelijke zijderoute. Aanpak van drugshandel in de Russische federatie' (*RM*, 2003, nr. 10, p. 36-37); AB4; AB39.
[899] Zie ook: F. Kruyer, 'Europese cursus bestrijding synthetische drugs. Overdracht expertise aan kandidaat-lidstaten' (*APB*, 2003, nr. 18, p. 14-15); AB4.

Een tweede WODC-evaluatie van enkele jaren later bevestigde het beeld.[900] Tientallen opsporingsonderzoeken, de aanhouding van honderden verdachten, onderschepping van miljoenen xtc-tabletten en duizenden liters grondstoffen, en het oprollen van meer dan honderd laboratoria waren duidelijke indicaties dat de productie van synthetische drugs in Nederland verminderd was. Op het moment dat deze evaluatie verscheen, was het echter al voorbij met de USD en de xtc-teams en ging het bergafwaarts met de aanpak.

De neerwaartse trend werd ingezet in 2003 toen er een einde kwam aan de moeder-dochterrelatie tussen het kernteam Zuid en de USD.[901] De USD zou voortaan aangestuurd worden door het hoofd van het kernteam en verloor daarmee haar zelfstandigheid. Het jaar daarop gingen de USD, de xtc-teams en de kernteams op in de Nationale Recherche (NR).[902] Toen de politieke druk op het dossier afnam (de aanpak had zijn vruchten afgeworpen en de aandacht was verschoven naar de war on terror), werden met het aflopen van het convenant de operationele USD-teams ontbonden en werd het team kennis & expertise steeds verder afgebouwd.[903] De expertise die was opgebouwd liep langzaam weg.[904]

Onder het mom van het voorkomen van verkokering liet de NR de vaste aandachtsgebieden los en stopte met het tijdelijk detacheren van mensen uit de regio's.[905] De teams van unit Zuid van de NR werden op diverse andere thema's ingezet en hadden daardoor slechts beperkt tijd voor synthetische drugs.[906] De zo succesvolle combinatie van langdurige onderzoeken (door het kernteam) om de grote jongens voor langere tijd weg te zetten en korte klappen (door het USD en de xtc-teams) waarmee het productieproces verstoord werd, was voorbij. De productie van synthetische drugs nam dan ook een geweldige vlucht.

De toename in productie had uiteraard mede te maken met de enorme vraag naar xtc en dat betekende dat ook nieuwelingen zich op xtc-markt waagden.[907] Er was daarbij geen sprake van vaste samenwerkingsverbanden maar meer van een markt van vraag en aanbod: vandaag heeft Pietje grondstoffen te koop en morgen Klaasje. Wel werkten sommige criminelen vaak samen met dezelfde partners en waren er vaste groepen actief (bijvoorbeeld criminele woonwagenkampers) met daaromheen een schil van medewerkers. Gezien de enorme vraag naar xtc was er relatief weinig concurrentie. Wel deed ook hier de ripdeal zijn intrede – tot en met het rippen van de eigen laboranten.

De concentratie van productie in het zuiden van het land versterkte de ondermijnende invloed die de (drugs)criminaliteit op de samenleving had.[908] Met de komst van de taskforce B5 in 2010 nam de aandacht voor dat aspect van de xtc-handel toe. Het lokale bestuur verlangde actie tegen de liquidaties, de dumpingen, het criminele geld, de druk op bestuurders, et cetera. De basis voor een succesvolle aanpak van de xtc-handel was echter goeddeels verdwenen. De samenwerking met partners als Belastingdienst, FIOD, Douane en ECD was er nog wel, maar anders dan in de USD-tijd had ieder zich teruggetrokken in het eigen huis.

---

[900] F. Kruyer, 'Nieuws – Aanpak synthetische drugs intensiever' (*Blauw*, 2007, nr. 11, p. 5).
[901] AB43; PC6.
[902] Zie ook: AB21.
[903] Salome (2017); H. van Wermeskerken, 'Drugs – Elke pil zijn profiel' (*Blauw*, 2009, nr. 11, p. 16-19); AB2; AB43; PC6.
[904] AB1; AB2; AB4.
[905] J. van der Wegen, 'Nationale recherche en BRT/IFT's aan het werk. Voorzichtige start' (*RM*, 2003, nr. 6, p. 12-13); PC6.
[906] AB2; PC6.
[907] AB2.
[908] Idem; PC6.

4.5.2 Soft Drugs, Hard Crime[909]

Terwijl er niet langer een focus was op de aanpak van xtc kwam er langzaamaan wel focus op de aanpak van cannabis. Door de verkoop van cannabis in coffeeshops toe te staan, was ten onrechte het beeld geschapen dat softdrugs geen probleem vormde en is er lange tijd minder prioriteit toegekend aan de opsporing van de teelt van en groothandel in cannabis.[910] Het taboe in de samenleving op het thuis telen van meer dan vijf planten (wat strafbaar is) was er dan ook al lang af.[911] Terwijl de focus op harddrugs en xtc lag, kon de binnenlandse hennepteelt zich ontwikkelen tot een heuse industrie.[912] Een industrie die gefaciliteerd werd door de legale wereld van de zakelijke dienstverlening en waarin wetenschap en bedrijfsleven bijdroegen aan het verbeteren van de kweektechniek.[913]

De toename van het aantal coffeeshops en de stroom aan drugstoeristen leidden tot een groeiende vraag naar nederwiet (zowel in eigen land als in het buitenland) en resulteerden in een groei van het aantal kwekerijen.[914] Hennepplantages konden zowel bij mensen thuis gevonden worden als in schuren, loodsen en kassen.[915] Al in 1997 was het oprollen van een plantage met 40.000 planten geen uitzondering.[916] De groei van de hennepindustrie ging wel gepaard met een groeiende betrokkenheid van criminelen – onder wie criminele kampers die daarvoor overvallen en ramkraken pleegden.[917]

Ondertussen zag de recherche criminelen rijk worden via de hennephandel.[918] Met het geld dat ze verdienden, kochten ze vastgoed om zich daarna te presenteren als bonafide ondernemers. Signalen vanuit de politie over de ernst van de problematiek drongen maar moeizaam door tot het bevoegd gezag. Die bagatelliseerden het probleem – het Nederlandse drugsbeleid was een groot succes, want het aantal harddrugsverslaafden nam niet toe – en spraken over omaatjes en bijstandstrekkers die wat bij wilden verdienen.[919] Het waren echter ook bekende criminelen die er wietplantages bij deden.[920] De politie voelde zich weer eens de roepende in de woestijn.[921]

Een twijfelachtige rol in de groei van de illegale hennepteelt speelden de zogeheten growshops.[922] Deze kwamen rond de eeuwwisseling opzetten en leverden de benodigdheden voor het thuis telen van planten.[923] Officieel had dat er natuurlijk niets mee te maken, maar dat zij de teelt van cannabis faciliteerden was wel duidelijk.[924] Growshops verkochten bijvoorbeeld pakken van 1.400 stuks

[909] *Soft Drugs, Hard Crime* is de titel van de handleiding voor een integrale aanpak georganiseerde hennepteelt die is ontwikkeld door het Programma Aanpak Georganiseerde Hennepteelt (Boersma & Nouwens, 2010).
[910] Adviescommissie Drugsbeleid (2009).
[911] Klerks (2000).
[912] AB21; AB23.
[913] Zie bijvoorbeeld: Van Riessen (2007).
[914] Spapens et al. (2007). Zie ook: AB6.
[915] Zie bijvoorbeeld: Salome (2017); AB19.
[916] A. Huizing, 'Werkplek – De politie heeft een drugsprobleem' (*PM*, 1997, oktober, p. 42-43).
[917] N.N., 'Ons softdrugsbeleid is volkomen uit de hand gelopen' (*RM*, 2003, nr. 3, p. 7-8); AB16; AB23. Zie ook: Weijenburg (1996).
[918] Salome (2017); AB1; AB6.
[919] AB6; AB9.
[920] AB5.
[921] Weijenburg (1996); AB23.
[922] Salome (2017); Adviescommissie Drugsbeleid (2009); Van Laar & Van Ooyen-Houben (red.) (2009); AB7.
[923] AB39.
[924] Zie bijvoorbeeld: E. van der Veen, 'Reconstructie – Makelaars in hennep' (*Blauw*, 2009, nr. 13, p. 18-21).

kubusjes glaswol (uiterst geschikt voor het stekken van de cannabisplant) en er waren er die (al dan niet in de waan dat dit legaal was) partijen van meer dan duizend stekjes verkochten.[925] Ook waren medewerkers van growshops vaak wel bereid om kwekers een handje te helpen (bijvoorbeeld in ruil voor de oogst), hun oogst aan te kopen en/of te bemiddelen in de verkoop van de oogst.[926] Het kwam zelfs voor dat de activiteiten van growshops internationale vertakkingen kenden tot en met teelt in verre landen als Spanje aan toe.[927] Kortom, growshops speelden een spilfunctie in de grootschalige hennepteelt en het mag geen verbazing wekken dat criminelen vaak op de achtergrond betrokken waren.[928] Met het verbod op voorbereidingshandelingen in de hennepteelt hebben growshops het moeilijker gekregen, maar toch.[929]

In breder verband was intussen sprake van een aanscherping van het cannabisbeleid en de aanleiding was het onderzoeksrapport *Hennepteelt in Nederland. Het probleem van de criminaliteit en haar bestrijding*.[930] Een van de auteurs, Frank Bovenkerk, hekelde in het *Recherche Magazine* de opvatting dat het 'slechts' om cannabis ging: volgens hem was hier sprake van georganiseerde misdaad.[931] Hij muntte in dat verband de term 'Nederwiet-economie'.[932] Omdat de bestaande aanpak geen zoden aan de dijk zette, pleitte hij voor doorrechercheren naar de figuren achter de schermen en het aanpakken van het probleem samen met onder meer het bestuur, justitie, elektriciteitsbedrijven, woningcorporaties en Belastingdienst.[933] Vanaf die tijd mocht de politie meer aandacht besteden aan de hennepteelt. Ter illustratie: uit de Nationale Drug Monitor (NDM) van 2006 bleek dat van de grote politieonderzoeken naar georganiseerde criminaliteit die in 2005 waren uitgevoerd, ruim 40 procent met softdrugs te maken had.[934]

Op lokaal niveau werd bij de aanpak van de hennepteelt de samenwerking gezocht met partners.[935] Zo werd in Eindhoven een convenant tegen de wietteelt in woningen gesloten tussen politie, justitie, energiebedrijf, gemeente en woningbouwcorporaties.[936] Bij een vermoeden van hennepteelt waarschuwden de betrokken partijen elkaar waarna maatregelen volgden, variërend van strafrecht, afsluiting van energie, het opzeggen van de huur, tot een uitzettingsprocedure. Om de administratieve afhandeling klein te houden, werd gewerkt met een draaiboek en standaardisatie van aangiften en PV's van onderzoek. Daarnaast werden de grote, ontoegankelijke woonwagenkampen (waar de nodige hennepkweek plaatsvond) kleiner gemaakt, werden de woonwagens verspreid over de stad en werd er door de gemeente weer gehandhaafd op de kampen.[937]

Ook in Rotterdam en Arnhem sloegen politie, OM, gemeente, energiebedrijf en woningbouwcorporaties de handen ineen.[938] In Rotterdam werkten deze partijen samen in het zogeheten hennepteam, terwijl in Arnhem een interdistrictelijke afdeling verdovende middelen (zie §

[925] Idem; P. Vermaas, 'Aanpak thuiskwekerijen is dweilen met de kraan open. "Pak de kloonkamer aan"' (*APB*, 1999, nr. 12, p. 4-5).
[926] H. Vogelsang, 'Drugs – Hennep is hard' (*Blauw*, 2008, nr. 15, p. 6-9); AB5.
[927] E. van der Veen, 'Reconstructie – Makelaars in hennep' (*Blauw*, 2009, nr. 13, p. 18-21).
[928] Salome (2017); F. Kruijer, 'Hennep – Tante Bep wil naar Benidorm' (*Blauw*, 2011, nr. 5, p. 8-11).
[929] Salome (2017).
[930] Idem; Bovenkerk & Hogewind (2002); H. Schaafsma, 'Je moet nooit te orthodox zijn' (*RM*, 2003, nr. 7, p. 7-9).
[931] Zie ook: N.N., 'Ons softdrugsbeleid is volkomen uit de hand gelopen' (*RM*, 2003, nr. 3, p. 7-8).
[932] N.N., 'Boekbespreking – Van bolletjes tot blue drain' (*RM*, 2002, nr. 1, p. 31).
[933] Zie ook: N.N., 'Ons softdrugsbeleid is volkomen uit de hand gelopen' (*RM*, 2003, nr. 3, p. 7-8).
[934] R. Zuring, 'Nieuws – Meer strafzaken rond softdrugs' (*Blauw*, 2007, nr. 14, p. 5).
[935] AB23.
[936] W. Debets & C. Strik, 'De Eindhovense methode. Samen hennepteelt aanpakken' (*APB*, 2004, nr. 13, p. 6-8).
[937] AB23.
[938] E. van der Veen, 'Reportage – "We hebben de handen vol aan hennepplantages"' (*Blauw*, 2007, nr. 12, p. 18-20).

4.5.4) het voortouw nam. Rotterdam voegde bestuursrechtelijk optreden toe aan het repertoire: de gemeente zorgde voor de ontmanteling van de plantage en verhaalde de kosten op de verdachte(n). In Arnhem werd een standaard proces ontwikkeld voor het ontmantelen van hennepkwekerijen en werd, in samenwerking met het Nationaal Network Drugs (NND, zie § 4.5.4), een standaard PV ontwikkeld.[939] Tevens werd in Arnhem een kliklijn geopend.[940]

Acties tegen plantages vloeiden doorgaans voort uit meldingen van collega's uit de basispolitiezorg die tijdens de reguliere diensten een kwekerij tegenkwamen (bijvoorbeeld doordat omwonenden een henneplucht roken), meldingen via Meld Misdaad Anoniem (vanwege stank, overlast of de angst om met een woningbrand te worden geconfronteerd), de CIE en de brandweer, maar ook uit incidenten in het criminele circuit.[941] Door deze ad-hocaanpak waren de gearresteerde verdachten meestal niet degenen die het geld opstreken.[942] Een groot deel van de verdachten die gesnapt werden met een hennepplantage werd daarom nauwelijks bestraft en ging vaak gewoon verder met de illegale hennepteelt.

Ondanks de hardere aanpak bleef het aantal kwekerijen dan ook groeien, zowel in aantal als in omvang.[943] Blijkbaar was de pakkans nog steeds te klein en de straffen niet afschrikwekkend genoeg. Kwekers hadden zelfs meer te vrezen van andere criminelen dan van de politie en beveiligden hun kwekerijen daarom met allerhande boobytraps.[944]

In achterstandswijken werden sociaal zwakkeren door criminelen gedwongen een kwekerij in huis te nemen.[945] Ook kwam het voor dat criminelen hennepplantages financierden om die daarna te verlinken aan de politie zodat de kwekers een schuld hadden en 'in dienst' moesten treden bij de criminele organisatie.[946] Hobbyisten of idealisten die zich bezighielden met de hennepkweek verdwenen dan ook uit beeld.[947] Voor zover ze al niet werden afgeschrikt door de aanscherping van het hennepbeleid werden zij, zo nodig met geweld, door criminelen uit de markt gedrukt.[948]

Het neveneffect van het ruimen van kleine kwekerijen was dus dat de kleine kwekers het voor gezien hielden en de kweek steeds meer in handen van criminelen kwam.[949] Het handhaven van een maatschappelijke norm leidde aldus niet alleen tot schaalvergroting in de hennepteelt maar ook tot verdere criminalisering van deze industrie.[950] Het ontruimen van hennepplantages kostte bovendien enorm veel tijd (ter illustratie: vanwege alle relevante wetten, richtlijnen en instanties verscheen al in

[939] AB7.
[940] AB6.
[941] Mak (2015); H. Vogelsang, 'Drugs – Hennep is hard' (*Blauw*, 2008, nr. 15, p. 6-9); N.N., 'Kort – Anoniem misdaad melden via 0800-0700' (*APB*, 2002, nr. 18, p. 9). Zie ook: Salome (2017).
[942] F. Kruijer, 'Hennep – Tante Bep wil naar Benidorm' (*Blauw*, 2011, nr. 5, p. 8-11).
[943] Salome (2017); E. van der Veen, 'Reportage – "We hebben de handen vol aan hennepplantages"' (*Blauw*, 2007, nr. 12, p. 18-20).
[944] Idem; idem; H. Vogelsang, 'Drugs – Hennep is hard' (*Blauw*, 2008, nr. 15, p. 6-9).
[945] N.N., 'Ons softdrugsbeleid is volkomen uit de hand gelopen' (*RM*, 2003, nr. 3, p. 7-8); AB3; AB7.
[946] Salome (2017); AB39.
[947] Salome (2017); Weijenburg (1996); E. van der Veen, 'Interview – Softdrugs bestaan niet' (*Blauw*, 2013, nr. 13, p. 17-19). Zie ook: Van Laar & Van Ooyen-Houben (red.) (2009).
[948] M. Elias, 'Drugs – Drugsexpert August de Loor over justitie- en politiebeleid: "Haviken willen scóren"' (*PM*, 1997, september, p. 8-11).
[949] Salome (2017); E. van der Veen, 'Reportage – "We hebben de handen vol aan hennepplantages"' (*Blauw*, 2007, nr. 12, p. 18-20); W. Debets & C. Strik, 'De Eindhovense methode. Samen hennepteelt aanpakken' (*APB*, 2004, nr. 13, p. 6-8).
[950] G. Meershoek, 'Problem oriented policing? – De Nederlandse politie en de drugs 1970-2010' (*TvdP*, 2016, nr. 1, p. 10-12); C. Verhagen, 'Vakliteratuur – De wietindustrie. De slag om de achterdeur' (*TvdP*, 2016, nr. 1, p. 26-27); B. de Koning, 'Waarom voeren we nog steeds een War on Drugs?' (*TvdP*, 2016, nr. 1, p. 28-32).

1998 een eerste handleiding hennepkwekerijen) en geld (ter illustratie: jaarlijks werden vijfduizend tot zesduizend plantages geruimd en daarvoor werden steeds vaker commerciële bedrijven ingeschakeld).[951] Daarbij kwamen wel degenen in beeld in wiens huis geteeld werd of hand- en spandiensten verrichten, maar niet de organisatie daarachter.[952] De criminelen zelf hadden dus nauwelijks te lijden onder de hit-and-run-acties van de politie.[953]

Niet alleen werd de hennepteelt overgenomen door criminele organisaties die zich specialiseerden in het uitbaten van steeds professionelere kwekerijen, er bleken ook criminele groeperingen te zijn die zich helemaal op het 'rippen' van hennepplantages toelegden.[954] Daarmee nam het geweld in de hennepbranche fors toe: geschat werd dat er tussen 2000 en 2006 alleen al in de zuidelijke provincies 25 aan de handel in softdrugs gerelateerde doden vielen.[955] Verder was het THC-gehalte van de nederwiet sterk gestegen waardoor het qua verslavende werking richting harddrugs bewoog, werden er in de kweek verboden pesticiden en andere verdelgingsmiddelen gebruikt, verhoogden kwekers kunstmatig het CO_2 gehalte in de kwekerij om de groei te bevorderen (met alle gezondheidsrisico's van dien voor degene die de kwekerij betrad), en werd geschat dat in sommige steden één op de vier woningbranden te relateren was aan hennepplantages (vaak door het illegaal aftappen van elektriciteit).[956] Kortom, de negatieve effecten van de groei van de hennepteelt stapelden zich op. Niettemin ontbrak het onderwerp in het eerste *Nationale Dreigingsbeeld* uit 2004.[957]

Dat het in de jaren daarna toch op de landelijke politieke agenda belandde, heeft vermoedelijk vooral te maken met het ondermijnende effect van de hennepteelt: met nederwiet werd enorm veel geld verdiend.[958] Geld dat ten eerste witgewassen en ten tweede geïnvesteerd moest worden. Daartoe hadden criminele kwekers en organisaties de hulp nodig van de 'legale' bovenwereld. Het corrumperende effect op de samenleving nam daardoor toe en de signalen over corrupte notarissen en bankiers werden steeds hardnekkiger.

In 2007 besloot het kabinet om serieus werk te maken van de georganiseerde hennepteelt en werd de Task Force Aanpak Georganiseerde Hennepteelt opgericht.[959] Deze kreeg tot taak een programmatische aanpak van de georganiseerde hennepteelt te ontwikkelen en implementeren. Die aanpak diende zich te richten op de gehele productieketen (waaronder de facilitators zoals growshops) en te leiden tot een zichtbare reductie van de grootschalige hennepteelt in Nederland.

De uitvoering kwam te liggen bij het Programma Aanpak Georganiseerde Hennepteelt (PAGH) dat in 2008 van start ging.[960] De eerste doelstelling van het PAGH was het bestrijden van de criminaliteit

[951] H. Vogelsang, 'Drugs – Hennep is hard' (*Blauw*, 2008, nr. 15, p. 6-9); N.N., 'Boeken & Bladen – Handleiding hennepkwekerijen' (*APB*, 1998, nr. 15, p. 20).
[952] P. Vermaas, 'Aanpak thuiskwekerijen is dweilen met de kraan open. "Pak de kloonkamer aan"' (*APB*, 1999, nr. 12, p. 4-5); AB3; AB4; AB16.
[953] P. Vermaas, 'Boeken & Bladen – Criminoloog Bovenkerk pleit voor doorrechercheren. "Hit and run tegen hennepteelt werkt niet"' (*APB*, 2003, nr. 8, p. 18-19).
[954] H. Vogelsang, 'Drugs – Hennep is hard' (*Blauw*, 2008, nr. 15, p. 6-9); AB3; AB41.
[955] Zie ook: Salome (2017); N.N., 'Kort – Nationale Recherche richt zich op hennepteelt' (Blauw, 2009, nr. 24, p. 7).
[956] Zie ook: Salome (2017).
[957] F. Kruyer, 'Nationaal Dreigingsbeeld verbreed en verdiept' (*Blauw*, 2008, nr. 23, p. 14-16) en 'Nationaal dreigingsbeeld nog onvolledig. "Een eerste proeve"' (*APB*, 2004, nr. 17, p. 4-5).
[958] H. Vogelsang, 'Drugs – Hennep is hard' (*Blauw*, 2008, nr. 15, p. 6-9).
[959] Besluit instelling Task Force Aanpak Georganiseerde Hennepteelt (Den Haag, 10 juli 2008). Zie ook: AB9.
[960] Salome (2017); F. Kruijer, 'Hennep – Tante Bep wil naar Benidorm' (*Blauw*, 2011, nr. 5, p. 8-11); J. Kaasjager, 'Operatie Opsporing' (*Blauw*, 2009, nr. 7, p. 8-13); H. Vogelsang, 'Drugs – Hennep is hard' (*Blauw*, 2008, nr. 15, p. 6-9).

rond de hennepteelt. Daartoe werden verschillende sporen bewandeld, waaronder het opsporen van de tussenlaag van klusjesmannen (zoals loodgieters, timmerlui, kwekers en elektriciens) om op die manier bij de toplaag uit te komen.[961] In plaats van de ontmanteling van een hennepplantage aan de uniformdienst over te laten, ging voortaan eerst de forensische opsporing naar binnen om te speuren naar vingerafdrukken, DNA en andere voorkomende aanwijzingen.

Verder probeerde het PAGH, conform de uitgangspunten van *Veiligheid begint bij voorkomen*, de focus te verleggen van een strafrechtelijke naar een integrale aanpak.[962] Naast opsporing werd daarom ingezet op tegenhoudstrategieën waarbij onder andere gewerkt werd met een zogenaamde barrièreaanpak.[963] Om barrières op te kunnen werpen, werd nadrukkelijk gekeken naar partners als netwerkbeheerders (stroom én water) en Belastingdienst.[964] Tot slot werd ingezet op het ontnemen van crimineel verkregen vermogen en daartoe werkte het PAGH nauw samen met het programma FinEC (zie § 4.4.3) en werd gebruikgemaakt van een standaardmethode waarmee het wederrechtelijk verkregen vermogen kon worden berekend dat met een hennepkwekerij werd verdiend.[965]

De tweede doelstelling van het PAGH was de teelt te ontdoen van het onschuldige imago van geitenwollensokkentypjes die een plantje voor zichzelf kweekten.[966] Het normalisatieproces van de hennepteelt moest doorbroken worden.[967] Het onschuldige imago verlaagde niet alleen de drempel voor kwetsbare mensen die het financieel niet ruim hadden om op enigerlei wijze mee te werken aan de teelt, maar zorgde er ook voor dat bonafide bedrijven en instellingen meewerkten aan de teelt.[968] Zo leverden Philips en Osram lampen voor kwekerijen, bouwde TNO kasten waarin je zonder stankoverlast vijf planten kon kweken en werd steenwol van Rockwool gebruikt als isolatiemateriaal.[969]

Om de normalisatie van de hennepteelt te doorbreken, zette het PAGH vooral in op communicatie.[970] Zo werden burgers gewezen op de risico's van kwekerijen in woonwijken (overlast, brand, waterschade, et cetera) en werden ze aangemoedigd om verdachte situaties te melden. In dat kader werd in Rotterdam en Den Haag geëxperimenteerd met zogeheten hennepgeurkaarten die op duizenden adressen werden bezorgd.[971] Door over het geurvlak te krassen, kwam de geur van de hennepplant vrij, wat bewoners in staat stelde de aanwezigheid van kwekerijen eerder op te merken. Ook maakte het PAGH bekend aan een zwarte lijst te werken van bonafide bedrijven die zich inlieten met de hennepteelt.[972] Deze lijst is nooit gepubliceerd, maar het bestaan ervan zorgde wel voor onrust onder bedrijven die zich aangesproken voelden en dat was precies de bedoeling.

---

[961] F. Kruijer, 'Hennep – Tante Bep wil naar Benidorm' (*Blauw*, 2011, nr. 5, p. 8-11).
[962] J. Kaasjager, 'Operatie Opsporing' (*Blauw*, 2009, nr. 7, p. 8-13).
[963] Salome (2017); Spapens (in: Kop et al. (red.), 2012); F. Kruijer, 'Hennep – Tante Bep wil naar Benidorm' (*Blauw*, 2011, nr. 5, p. 8-11).
[964] J. Lemmens, 'Ingezonden – Hennep' (*Blauw*, 2011, nr. 7, p. 33); AB4.
[965] F. Kruijer, 'Hennep – Tante Bep wil naar Benidorm' (*Blauw*, 2011, nr. 5, p. 8-11); J. Kaasjager, 'Operatie Opsporing' (*Blauw*, 2009, nr. 7, p. 8-13); A. van der Heijden & E. Weustenraad, 'Nieuwe standaardberekening wederrechtelijk verkregen voordeel. Hoe lucratief is de hennepteelt?' (*RM*, 2005, nr. 3, p. 36-37).
[966] Salome (2017); F. Kruijer, 'Hennep – Tante Bep wil naar Benidorm' (*Blauw*, 2011, nr. 5, p. 8-11); J. Kaasjager, 'Operatie Opsporing' (*Blauw*, 2009, nr. 7, p. 8-13).
[967] C. Verhagen, 'Vakliteratuur – De wietindustrie. De slag om de achterdeur' (*TvdP*, 2016, nr. 1, p. 26-27).
[968] Salome (2017); J. Kaasjager, 'Operatie Opsporing' (*Blauw*, 2009, nr. 7, p. 8-13).
[969] AB9.
[970] Vergelijk: N.N., 'Regionen - Kweekstop' [bron: *Informail* (politieregio Brabant Zuid-Oost)] (*PM*, 2003, nr. 6, p. 32).
[971] Salome (2017); N.N., 'Kort – Hennepgeurkaarten uitgedeeld' (*Blauw*, 2010, nr. 23, p. 5).
[972] PC4.

Door alle aandacht voor de georganiseerde hennepteelt kon het niet ontbreken in het *Nationaal Dreigingsbeeld 2008*.[973] De personen achter de landelijk opererende henneporganisaties werden nu gerekend tot de grootste criminelen van Nederland. Geschat werd dat er zich in ons land zo'n veertigduizend hennepkwekerijen bevonden en dat het overgrote deel van de opbrengst naar het buitenland werd geëxporteerd. Een andere constatering in het NDB was dat de hennepteelt verweven was met de handel in harddrugs en vuurwapens, fraude, mensenhandel en mensensmokkel. Tot slot werd in het NDB gewezen op het witwassen van de criminele winsten en de liquidaties rondom de hennepteelt.

Naar aanleiding van het nieuwe dreigingsbeeld ging ook de NR zich op georganiseerde hennepteelt richtten.[974] Grote korpsen als Amsterdam en Rotterdam daarentegen gaven prioriteit aan andere onderwerpen.[975] Korpsen die wel werk maakten van hennep kozen vaak voor een gecoördineerde aanpak van hennepkwekerijen.[976] Zo richtte het korps Fryslân een coördinatiepunt in waar alle informatie met betrekking tot hennepkwekerijen werd verzameld en van waaruit de aanpak zou worden uitgeleerd aan de blauwe teams. Verder maakten de korpsen graag gebruik van de in de regio Kennemerland ontwikkelde 'database in beslag genomen goederen' (DIG) hennep, waarmee bij een ontmanteling van een hennepkwekerij ter plaatse berekend kon worden wat de kweker verdiend had met een hennepoogst.[977]

Ter ondersteuning van de aanpak van de illegale hennepteelt, introduceerde de minister van Justitie in 2011 een wetsvoorstel om alle handelingen van personen en bedrijven die illegale hennepteelt voorbereiden en stimuleren strafbaar te stellen.[978] De zogenaamde *Wet voorbereidingshandelingen illegale hennepteelt* (artikel 11a van Opiumwet) zou uiteindelijk per 1 maart 2015 van kracht worden en zou onder meer een rem zetten op de betrokkenheid van growshops bij de hennepteelt.[979]

In 2011 beëindigden het PAGH en de taskforce hun werkzaamheden. Onderdelen van hun werk werden overgenomen door de Task Force Bestrijding Georganiseerde Misdaad en door de Regiegroep Hennep.[980] Het was de bedoeling dat de korpsen samen met partners invulling zouden blijven geven aan de integrale aanpak. De vraag was echter of van blijvende aandacht sprake zou zijn.

4.5.3 A new frontier[981]

In de war on drugs was intussen een nieuwe frontlijn ontstaan: de digitale wereld. Waar het internet eerst instructies bood om zelf pillen te maken, een rol speelde bij de verspreiding van materiaal om cannabis te kweken en een plek was voor gebruikers om ervaringen met elkaar te delen, heeft het zich aan het einde van deze periode ontwikkeld tot marktplaats voor drugs.[982] Deels bevindt de digitale drugsmarkt zich op het zogeheten Clearweb of Clearnet: het 'gewone' internet waar Jan en alleman gebruik van maakt.[983] Technische mogelijkheden zoals het Tor-netwerk, peer2peer-

[973] N.N., 'Kort – Nationale Recherche richt zich op hennepteelt' (*Blauw*, 2009, nr. 24, p. 7).
[974] Idem.
[975] AB5; AB41.
[976] N.N., 'Kort – Fryslân start coördinatiepunt tegen hennepkwekerijen' (*Blauw*, 2010, nr. 7, p. 6).
[977] F. Kruijer, 'Hennep – Tante Bep wil naar Benidorm' (*Blauw*, 2011, nr. 5, p. 8-11); N.N., 'Kort – Database voor in beslag genomen hennep effectief' (*Blauw*, 2010, nr. 11, p. 7).
[978] N.N., 'Kort – Harder optreden tegen illegale hennepteelt' (*Blauw*, 2011, nr. 6, p. 5).
[979] M. den Breejen, 'Hennep – Industrie rond hennepteelt strafbaar' (*Blauw*, 2015, nr. 4, p. 8-11); AB4; AB6.
[980] AB9.
[981] Vrij naar de slogan die de latere president John F. Kennedy gebruikte bij zijn verkiezingscampagne in 1960.
[982] Adviescommissie Drugsbeleid (2009); AB6; AB39; AB48.
[983] AB48.

netwerken en filesharing hebben echter ook een drugsmarkt doen opbloeien op het zogeheten Darkweb: een onderdeel van het internet dat niet rechtstreeks vindbaar is voor zoekmachines.

De handel op het Darkweb onttrok zich aanvankelijk aan het zicht van opsporingsinstanties. Soms liep de politie bij toeval aan tegen drugshandel op dit deel van het internet maar vaker nog was de aanleiding dat uit analyses van criminele transacties bleek dat er meer moest zijn.[984] Digitaal rechercheurs begonnen zich in de materie te verdiepen en ontwikkelden daarmee een kennisvoorsprong op het OM en de rechterlijke macht. Dit verschil in kennis leidde soms tot wederzijds onbegrip en resulteerde soms tot lagere straffen dan op basis van de ernst van de delicten op zijn plaats zou zijn.

Behalve dat hier sprake was van een nieuw fenomeen werden de digitaal rechercheurs geconfronteerd met verschillende uitdagingen.[985] Zo was het een uitdaging om deze nieuwe tak van sport binnen de opsporing te koppelen aan het standaard opsporingsonderzoek in de 'offline wereld': aanbieder en klant vonden elkaar weliswaar online, de drugs moest nog steeds van aanbieder naar klant vervoerd worden. Een andere uitdaging was dat de bestrijding van deze specifieke vorm van drugscriminaliteit vroeg om samenwerking met tot dusverre onbekende partners als serverbedrijven, hostingbedrijven en bedrijven die handelen in digitale munten zoals bitcoins.[986] De grootste uitdaging vormde echter de regelgeving: er was nog nauwelijks wetgeving op het gebied van Darkweb en de wetgever was zich maar matig bewust van de gelaagdheid van het internet, de bijbehorende privacykwesties en de verschillende juridische mogelijkheden. Na de nodige jaren wachten is er weliswaar nieuwe wetgeving (Wet Computercriminaliteit III) of wordt daar nog aan gesleuteld (nieuwe Wetboek van Strafvordering), maar het duurt lang en ondertussen blijft de digitale wereld veranderen.

Gelukkig hoefde de recherche bij de aanpak van de (drugs)criminaliteit op het internet niet bij nul te beginnen. Gelet op de gevolgen van de digitalisering van de maatschappij voor het politiewerk in het algemeen en de opsporing in het bijzonder, was in 2008 als onderdeel van Operatie Opsporing (zie § 4.4.2) een Programma Aanpak Cybercrime (PAC) gestart.[987] Dit programma moest de politie helpen te anticiperen op de digitalisering en deed dat in de vorm van opleidingen (niet alleen voor de circa 200 forensisch digitaal rechercheurs maar voor alle circa 9.000 tactisch rechercheurs), in de vorm van onderzoek en door het inhoudelijk en financieel ondersteunen van projecten, pilots en proeftuinen.[988]

Naderhand werd binnen de Landelijke Eenheid een speciaal team opgericht, het team hightech crime, dat zich vooral bezig zou houden met de zware en gecompliceerde vormen van cyber crime en hightech crime. Speciaal voor de aanpak van cyber enabled crime (zoals de handel in drugs op en via het internet) is daar later nog een Darkweb-team bij gekomen.[989] De strijd is daarmee in een nieuwe fase beland, maar is nog altijd omgeven door onzekerheid.

[984] AB48.
[985] Idem.
[986] Zie ook: PC12.
[987] J. Kaasjager, 'Operatie Opsporing' (*Blauw*, 2009, nr. 7, p. 8-13).
[988] AB6.
[989] AB48.

4.5.4 De laatsten der Mohikanen[990]

Niet dat het voorgaande daarmee te maken heeft ('*in with the new, out with the old*'), maar terwijl zich een nieuw (drugs)specialisme ontwikkelde, verdween het oude. Eind jaren tachtig begon de afbouw van de afdelingen verdovende middelen.[991] In het kader van de generale taakstelling en een andere wijze van organiseren en opereren van de recherche, verdween drugs als zelfstandig specialisme.[992] Criminele netwerken hielden zich niet alleen met drugs bezig en daarom had de recherche behoefte aan multidisciplinair samengestelde (project)teams.

De narcoticabrigades zijn niet snel genoeg meegegaan in deze ontwikkelingen en hebben de afbouw van hun specialisme dan ook aan zichzelf te danken.[993] Het specialisme was te ver doorgeschoten: terwijl 80 procent van het werk van de drugsrechercheur standaard recherchewerk is en maar 20 procent gespecialiseerd, was de werkelijkheid haast het tegenovergestelde. In naam bleef de personele huls (afdeling verdovende middelen) bestaan, in de praktijk werden de drugsrechercheurs tewerkgesteld in breed samengestelde teams.[994]

Met de reorganisatie van 1994 volgde de genadeklap: de afdelingen verdovende middelen werden opgeheven.[995] Werd niet specifiek gestuurd op het in stand houden van de benodigde kennis, dan ging de kennis en expertise verloren op het moment dat mensen met ervaring bij de narcoticabrigade een andere functie kregen of met pensioen gingen.[996] Daar waar erkend werd dat kennis over drugs noodzakelijk was in onderzoeken, werd deze belegd bij een beperkt aantal experts, taakaccenthouders of (al dan niet selfmade) specialisten.[997] Deze specialisten waren bij het ene korps louter coördinerend en bij het andere korps ook wel executief. Meestal bevonden zij zich op regionaal niveau, maar ze werden ook wel 'gedeconcentreerd weggezet' bij de districten en de basiseenheden. Bij de (dienst) CRI, waar ooit bijna zestig mensen bij de verdovende middelencentrale werkten, hadden ze eind vorige eeuw nog maar twee drugsdeskundigen over.[998]

Een enkele keer werd een soort narcoticabrigade (her)opgericht.[999] De districten in de regio Gelderland-Midden die verantwoordelijk waren voor de politiezorg in de gemeente Arnhem, kozen er bijvoorbeeld voor om een interdistrictelijke afdeling verdovende middelen op te richten.[1000] De bezetting van deze afdeling bestond uit een vaste kern van districtsrechercheurs en een roulerend aantal dienders uit de uniformdienst. Deze afdeling richtte zich met name op de aanpak van dealpanden, het onderscheppen van zendingen harddrugs, het afvangen van junks, het oprollen van hennepplantages en xtc-controles op grote dancefeesten.[1001] Feitelijk vulden ze het vacuüm dat was ontstaan tussen de regionale recherche (die grote drugsonderzoeken deed) en de basisteams (die onvoldoende tijd hadden voor drugs). Deze afdeling heeft ruim tien jaar bestaan, totdat interim korpschef Jelle Kuiper deze afdeling met de woorden 'Jullie zijn de laatsten der Mohikanen!' de nek

[990] Vrij naar de roman *The Last of the Mohicans* (1826) van James Fenimore Cooper.
[991] Zie bijvoorbeeld: AB10; AB17; AB49.
[992] AB24.
[993] AB12; PC8.
[994] AB13; AB17; AB49.
[995] Zie bijvoorbeeld: Salome (2017).
[996] AB5; AB24.
[997] Kruissink et al. (1998); AB5; AB12; AB15; AB16; AB17; AB40.
[998] P. Vermaas, 'Drugsdeskundigheid moet terugkeren. Nationaal Netwerk Drugsexpertise bundelt kennis' (*APB*, 1999, nr. 10, p. 10).
[999] AB4.
[1000] Kruissink et al. (1998); PC1; PC3.
[1001] E. van der Veen, 'Reportage – "We hebben de handen vol aan hennepplantages"' (*Blauw*, 2007, nr. 12, p. 18-20).

omdraaide.[1002] Drugs mocht geen specialisme meer zijn, maar moest een verantwoordelijkheid worden voor iedere diender. De gewone diender had daar echter onvoldoende tijd voor.

De grote vaste drugsteams die zware drugsonderzoek deden, waren dus verleden tijd. Daarvoor in de plaats kwamen tijdelijke teams ten behoeve van de aanpak van de productie van en handel in xtc en cannabis of de intensivering van de aanpak van problemen rond de handel op straat, het drugstoerisme, de coffeeshops en de bolletjesslikkers. Dergelijke teams konden echter niet verhullen dat het vakgebied in een vrije val terecht was gekomen.

In reactie op deze ontwikkeling werd op 15 en 16 april 1999 op de Rechercheschool de mini-politieconferentie *Drugsdeskundigheid terug op de kaart* georganiseerd.[1003] Zij die drugs als taakaccent hadden of als drugsexpert voor hun regio optraden en hun taak serieus namen, zochten elkaar hier op en organiseerden zich onder de noemer Nationaal Netwerk Drugsexpertise (NND).[1004]

In 1999 kreeg het NND het stempel van goedkeuring van de RHC. Het NND diende drugsexpertise en drugsinformatie bij elkaar te brengen en trends in binnen- en buitenland te signaleren.[1005] Om de 'klanten' in de korpsen beter te kunnen bedienen, werd onder meer gebruikgemaakt van het Politie Kennis Net (PKN). Zo bood het NND op PKN een overzicht van de terminologie die gebruikt werd in de drugsscene en werd samen met het programma FinEC de applicatie Landelijke Drugsprijzen ontwikkeld.[1006]

In 2003 had het NND meer dan tachtig leden, onder wie niet alleen drugsexperts uit ieder politiekorps maar ook vertegenwoordigers van partnerorganisaties als de Koninklijke Marechaussee en het Trimbos-instituut.[1007] Hoewel het NND geacht werd om beleidsadviezen te geven, was het daarvoor toch te veel op de praktijk gericht en werd een aparte expertgroep drugs opgericht.[1008] Niet dat het NND geen mening had over het drugsbeleid: Jaap de Vlieger, coördinator van het NND, waarschuwde in het *Algemeen Politieblad* bijvoorbeeld voor nieuwe ontwikkelingen op de drugsmarkt.[1009] In het debat over het drugsbeleid, voor zover de politie daar überhaupt bij betrokken werd, zouden de Mohikanen echter weinig invloed hebben.

4.5.5 No future?

Als deze periode ons iets leert, dan is het dat het drugsprobleem alleen aangepakt wordt als de nood hoog is. Dat geldt niet alleen voor de overlast van verslaafden en drugsscenes, de problematiek van het drugstoerisme of de situatie met de coffeeshops, maar ook voor relatief kleine problemen als de piek in bolletjesslikkers en voor grote problemen als de productie van en handel in cannabis en xtc. Pas wanneer het probleem uit de hand begint te lopen en/of er sprake is van grote

[1002] AB6; PC2.
[1003] P. Vermaas, 'Drugsdeskundigheid moet terugkeren. Nationaal Netwerk Drugsexpertise bundelt kennis' (*APB*, 1999, nr. 10, p. 10).
[1004] Salome (2017); AB17; AB39. Zie ook: A. Stehouwer, 'Brieven – De gevaren van GHB' (*APB*, 2001, nr. 21, p. 23).
[1005] A. Huijbregts, 'Het belang van het Nationaal Netwerk Drugsexpertise. Rode draad in het recherchewerk' (*RM*, 2003, nr. 9, p. 38-39); P. Vermaas, 'Politie Drugs Net. Een bonte verzameling van vragen en antwoorden' (*APB*, 2001, nr. 12, p. 10-11); AB39.
[1006] N.N., 'Kort – Landelijke Drugsprijzen op PKN' (*Blauw*, 2010, nr. 15, p. 4); N.N., 'Politie Kennis Net – Drugsjargon' (*APB*, 2005, nr. 4, p. 17).
[1007] A. Huijbregts, 'Het belang van het Nationaal Netwerk Drugsexpertise. Rode draad in het recherchewerk' (*RM*, 2003, nr. 9, p. 38-39).
[1008] AB9.
[1009] J. de Vlieger, 'Gastcolumn – Ik zie een schrikbeeld voor me' (*APB*, 2005, nr. 1, p. 7).

(maatschappelijke, politieke dan wel buitenlandse) druk om er iets aan te doen, worden maatregelen genomen.[1010]

Zo werd lange tijd een beetje lacherig gedaan over de hennepteelt, totdat die zich eind vorige eeuw ontwikkeld had tot een soort schaduwindustrie die gepaard ging met harde criminaliteit.[1011] Er viel in de hennephandel nu eenmaal veel te verdienen, dus vandaar ripdeals en onderling geweld maar ook het onder dwang en afpersing mensen ertoe bewegen een hennepplantage toe te staan in hun huis, schuur, loods of kas.[1012] Het heeft de nodige rapporten over de ontwikkeling en omvang van de hennepkweek gekost voordat het OM en het bestuur zich bereid toonden actie te ondernemen.[1013] Dat het zo lang geduurd heeft voordat er actie werd ondernomen, is niet alleen ten koste gegaan van het normbesef in de maatschappij (de normalisering van de hennepkweek), maar ook tot ondermijning van het bestuur in met name het zuiden van het land.[1014] Een soortgelijke ontwikkeling deed zich voor bij xtc: weinig prioriteit, massaal gebruik en een verharding van de criminaliteit totdat druk vanuit gemeenten en buitenland leidde tot een koerswijziging.

In beide gevallen werd besloten tot een tijdelijke intensivering van de aanpak: in het geval van xtc werd een aparte unit opgericht (USD) en in het geval van de georganiseerde hennepteelt een programma (PAGH). Kennis en expertise werden opgebouwd, de samenwerking werd gezocht met partners en de focus betaalde zich uit: er werden resultaten geboekt. Helaas heeft de politie er een handje van om zonder enige schroom zorgvuldig opgebouwde informatieposities te verlaten.[1015] Zodra de ergste dreiging is beteugeld, neemt de aandacht af, wordt het specialistisch team afgeschaft en gaat inzicht in aard en omvang van de problematiek verloren.[1016] Van het uitrollen van de verworven kennis en expertise in de rest van de organisatie komt namelijk vaak weinig terecht. Waarschijnlijk is het dan ook een kwestie van tijd voordat druk vanuit het lokale bestuur (de Task Force Brabant Zeeland is niet voor niets opgericht) en/of druk uit het buitenland ertoe leidt dat er weer meer werk wordt gemaakt van de aanpak van synthetische drugs of cannabis.[1017]

Het positieve nieuws is dat de ervaringen met de USD en het PAGH leren dat de context waarbinnen de drugsbestrijding plaatsvindt, is veranderd. Zeker in het zuiden van het land, waar door enkele decennia gedoogbeleid een criminele industrie is ontstaan die zich toelegt op de grootschalige productie van cannabis en synthetische drugs, staat de recherche er niet meer alleen voor.[1018] De drugscriminaliteit heeft een ondermijnend effect op de samenleving en dat probleem kan alleen opgelost worden door probleemgericht met elkaar samen te werken (samenspannen). De integrale aanpak van de drugscriminaliteit in het zuiden is bovendien niet alleen gericht op het aanpakken van criminelen, maar ook op het bewerkstelligen van een mentaliteitsverandering in de maatschappij.[1019]

Met de verbreding van de aanpak van de drugscriminaliteit is het risico op Dirty Harry-problemen dan ook afgenomen: in plaats van gebruik te maken van ongeoorloofde middelen kon de politie haar partners vragen actie te ondernemen. Andere risicofactoren zijn echter nog steeds aanwezig en er

[1010] Zie ook: Tops et al. (2018).
[1011] C. Fijnaut, 'De organisatie van de drugshandel in de Europese Unie. Een algemene schets van de situatie en prioriteiten voor verder onderzoek' (*APB*, 1998, nr. 15 p. 14-17); AB19.
[1012] AB3; AB6.
[1013] AB39.
[1014] P.G.A. Noordanus, 'Lessen uit de aanpak in Brabant en Zeeland – Weerbaarheid tegen georganiseerde criminaliteit organiseren' (*TvdP*, 2016, nr. 7, p. 6-10); AB42.
[1015] Huisman et al. (2016).
[1016] Tops et al. (2018); Princen (2015).
[1017] PC6.
[1018] P.G.A. Noordanus, 'Lessen uit de aanpak in Brabant en Zeeland – Weerbaarheid tegen georganiseerde criminaliteit organiseren' (*TvdP*, 2016, nr. 7, p. 6-10).
[1019] AB17.

zijn ook nieuwe ontstaan. Zo is het hit-and-runkarakter van de focus op drugscriminaliteit een voedingsbodem voor frustratie. Kennis en expertise wordt eerst opgebouwd en daarna afgebouwd, waardoor de ingelopen achterstand weer kan toenemen. Verder doet de voortdurende discussie over regulering van de hennepteelt afbreuk aan pogingen om de normalisering van deze industrie te doorbreken. Door tegenstrijdige signalen af te geven (hennepteelt is strafbaar, maar de handel wordt gedoogd en de rechter houdt daar rekening mee bij het straffen van telers) en een Opiumwet die niet in staat is adequaat te reageren op steeds weer nieuwe varianten in de synthetische drugswereld, blijft het dweilen met de kraan open.[1020] En wat te denken van het nieuwe front in de war on drugs: de digitale wereld? De strijd op het web gaat gepaard met een gebrek aan passende regelgeving en een kennisachterstand bij het OM en de rechter(commissaris).[1021]

Wat is onder deze omstandigheden nog de toekomst voor het specialisme drugs? Met de reorganisatie van begin jaren negentig zijn de narcoticabrigades opgeheven en is het specialisme in verval geraakt. In hoeverre kan de aanpak van drugscriminaliteit gedijen zonder specialistische kennis over de gangbare typen drugs en een goede informatiepositie ten aanzien van dadergroepen?

[1020] Tops et al. (2018).
[1021] AB48.

5. EPILOOG

District Attorney Rothko:	***The problem is we don't have any evidence.***[1]
Harry Callahan:	***No evidence? What the hell do you call that?*** [Wijst naar het geweer dat hij, zonder machtiging tot binnentreden, in beslag heeft genomen bij het doorzoeken van de woning van Scorpio]
District Attorney Rothko:	***I call it nothing, zero!***
Harry Callahan:	***Are you trying to tell me that Ballistics can't match the bullet up to this rifle?***
District Attorney Rothko:	***It does not matter what Ballistics can do. This rifle might make a nice souvenir. But it's inadmissible as evidence.***
Harry Callahan:	***And who says that?***
District Attorney Rothko:	***It's the law.***
Harry Callahan:	***Well, then the law is crazy.***

Tot slot

Historicus en filosoof Frank Ankersmit wijst erop dat de geschiedenis ons kan helpen te komen tot een beter begrip van wie of wat wij zijn.[2] Sterker nog: hij ziet dat als een voorwaarde voor 'goed' handelen.

Voor veel politiemensen vormde de IRT-affaire een traumatische ervaring. Op het hoogtepunt van de affaire vroegen sommige recherchechefs zich zelfs af of er nog wel opsporing zou zijn na 'Van Traa'.[3] Het uiteindelijke oordeel van de commissie-Van Traa over de politie was hard en deels was dat terecht. Om in de termen van het Dirty Harry-probleem te blijven: ofschoon zij een goed doel nastreefden, hebben politiemensen de fout gemaakt ongeoorloofde middelen te gebruiken en daar geen verantwoording over af te leggen.

Politieleiding, OM, bestuur en politiek hadden echter ook geen schone handen. Zij hebben zich te lang te weinig bemoeid met de aanpak van de drugscriminaliteit. Deze afzijdigheid stimuleerde binnen de recherche een cultuur waarin het gebruik van ongeoorloofde middelen niet expliciet geaccepteerd werd, maar wel kon blijven voortbestaan en de bron vormen van de eerste crisis in de Nederlandse opsporing.

Omdat morele dilemma's – en in essentie is dat de kern van het Dirty Harry-probleem – onlosmakelijk verbonden zijn met politiewerk, is het, zowel voor politie als autoriteiten, een onontkoombare vraag hoe hiermee om te gaan. Niet alleen bij de bestrijding van de drugscriminaliteit, maar ook in het politiewerk in het algemeen. Wat leert ons het verleden (§ 5.1), hoe staat het ervoor in het heden (§ 5.2), hoe luiden de verwachtingen voor de toekomst (§ 5.3) en wat zijn de bredere implicaties (§ 5.4)?

[1] Bron: https://en.wikiquote.org/wiki/Dirty_Harry (geraadpleegd op 10 december 2019).
[2] Lorenz (1990).
[3] Haenen & Meeus (1996).

5.1 Verleden: vijftig jaar drugsbestrijding (1961-2011)

De naoorlogse periode van consensus en wederopbouw maakte in de periode 1961-1976 plaats voor verzet tegen de bestaande maatschappelijke verhoudingen en de opkomst van de jongerencultuur. Dit ging gepaard met steeds openlijker protest tegen het gezag en het openlijke gebruik van drugs. Voor politiek, bestuur, OM en politieleiding was het een ruw ontwaken: niet alleen was er sprake van de nodige openbare-ordeproblematiek, maar ook van een ontluikend drugsprobleem.

Gezien de beperkte capaciteit op het gebied van de bestrijding van de drugscriminaliteit bleek handhaving van de bestaande Opiumwet een haast onmogelijke opgave. Mede gelet op het feit dat er een grote overlap zat tussen de groep die zich verzette tegen de bestaande maatschappelijke verhoudingen en de groep die drugs gebruikte, kozen de lokale autoriteiten in Amsterdam en Rotterdam (de steden waar de problemen het grootst waren) ervoor het gebruik van drugs te gedogen. Een keuze die met de wijziging van de Opiumwet in 1976 werd bekrachtigd. Voortaan maakte de wetgever een onderscheid tussen softdrugs en harddrugs en kwam de prioriteit in opsporing en vervolging bij harddrugs te liggen.

De autoriteiten hoopten met het gedoogbeleid en de wijziging van de Opiumwet het drugsprobleem te hebben opgelost en richtten zich op andere prioriteiten, waaronder het politiek geweld van de jaren zeventig. Met halve maatregelen lost het drugsprobleem zich echter niet op en de drugsrechercheurs van het eerste uur zagen zich geconfronteerd met de opkomst van de georganiseerde drugscriminaliteit en de gevolgen van de heroïne-epidemie. Zij moesten alle zeilen bijzetten om deze nieuwe ontwikkelingen het hoofd te bieden.

Onder invloed van buitenlandse opsporingsdiensten begonnen recherchechefs in met name Amsterdam en Rotterdam gebruik te maken van nieuwe methoden. Ruimte om te experimenteren was er niet alleen omdat het drugsprobleem min of meer werd overgelaten aan de recherche – politiek en bestuur maar ook OM en politieleiding stonden op afstand en bemoeiden zich er nauwelijks mee –, maar ook omdat de recherche in die tijd nog een zekere status aparte had. Onder deze omstandigheden kreeg de rekkelijke benadering in de opsporing alle ruimte en aldus werd in deze periode de basis gelegd voor het latere ontsporen van de opsporing. De opkomst van de drugsproblematiek ging wat dat betreft hand in hand met de opkomst van het Dirty Harry-probleem.

In de periode 1977-1987 leidden problemen in de drugsbestrijding tot een herbezinning op het vrije experimenteren. Op bureau Warmoesstraat brak een corruptieaffaire uit en bleken de grenzen van de opsporing zoek. Bij de centrale recherche in Rotterdam maakten steeds kritischer vragen van rechters en advocaten over de gebruikte methoden dat Jan Blaauw koos voor de precieze lijn (‘Alleen toepassen wat door de wet is toegestaan’). Bij de centrale recherche in Amsterdam kwam Gerard Toorenaar, dé representant van de rekkelijke lijn (‘Het is niet verboden en dus mag het’), op een zijspoor terecht. Zijn rivaal Kees Sietsma, die als hoofd van de afdeling verdovende middelen dezelfde problemen ervoer als Blaauw in Rotterdam, kreeg hierdoor de kans zijn visie in de praktijk te brengen. Sietsma koos voor een middenweg: hij wilde door met innoveren, maar wilde de gebruikte methoden wel reguleren en toetsen en bovendien de toepassing professionaliseren. Hoewel in Amsterdam en Rotterdam verschillend werd gereageerd op het Dirty Harry-probleem was het resultaat min of meer hetzelfde: de bestrijding van de drugscriminaliteit werd volwassen.

Afgeleid als zij waren door de voortdurende openbare-ordeproblematiek en het politieke geweld, was de betrokkenheid van de autoriteiten bij de herbezinning beperkt. Het was de recherche zelf die als eerste de Dirty Harry-problemen erkende en aanpakte. Aan de onderliggende oorzaken – het

drugsbeleid en de bijbehorende problematiek – veranderde intussen nauwelijks iets, waardoor de uitdagingen waar de drugsrechercheurs voor stonden niet minder werden.

Toch mag deze periode als de bloeiperiode van de drugsbestrijding worden beschouwd: de capaciteit groeide, er werden nieuwe opsporingsmethoden ontwikkeld die een goede basis kregen (regulering en professionalisering) en met behulp van gecombineerde teams (van rechercheurs en collega's uit de basispolitiezorg) kon er eindelijk effectief worden opgetreden tegen de lokale drugsproblematiek.

Waar de drugsbestrijding een bloeiperiode doormaakte, kreeg de 'gewone' recherche in deze periode te maken met de gevolgen van het rapport *Politie in verandering* (1976) en de veranderende opvattingen over de aanpak van de criminaliteit. Met genoemd rapport koos een nieuwe generatie politieofficieren voor een andere taakopvatting van de politie en een bijpassende inrichting van de politieorganisatie. Dit vertaalde zich in een beleid van decentralisatie, deconcentratie en despecialisatie. Daarnaast werd met de rapporten van de Commissie Kleine Criminaliteit (1984, 1986) en de regeringsnota *Samenleving en criminaliteit* (1985) voortaan een onderscheid gemaakt tussen enerzijds de kleine (veelvoorkomende) criminaliteit en anderzijds de zware en georganiseerde criminaliteit. Het nettoresultaat was dat een deel van het opsporingswerk naar de uniformdienst ging en dat een uitgeklede recherche zich vooral diende te richten op de zware en georganiseerde criminaliteit.

Dat laatste bleek een reddingsboei voor de recherche, want in de periode 1988-1996 groeide de aandacht voor de georganiseerde criminaliteit. Waar signalen van de recherche over georganiseerde (drugs)criminaliteit tot die tijd weinig serieus werden genomen, leidden analyses van de Amsterdamse recherche (1987) en het CRI (1988) tot een ommekeer en gingen ook politiek, bestuur, OM en de korpschefs zich interesseren voor deze materie. De korpschefs van Amsterdam, Rotterdam en Den Haag schreven samen met de directeur van de CRI de zogeheten *Randstadnotitie* (1991), de CRI kwam met een tweede landelijke analyse georganiseerde criminaliteit (1991) en de regering met de nota *De georganiseerde criminaliteit in Nederland* (1992).

De alarmerende berichten over de georganiseerde criminaliteit in Nederland leidden tot grote onrust en in reactie hierop werd gekozen voor een schaalvergroting van de recherche en een verruiming van de opsporingsmogelijkheden. In dit proces van schaalvergroting liep het ressort Amsterdam voorop: daar werd in 1989 het Interregionaal Rechercheteam (IRT) Noord-Holland/Utrecht opgericht. Een voor het Nederlandse politiebestel uniek team dat een behoorlijk ambitieuze opdracht meekreeg.

In de andere ressorts zouden pas na de regeringsnota uit 1992 interregionale rechercheteams (die later bekend zouden komen te staan als kernteams) worden opgericht. Anders dan het IRT werden deze kernteams gelijk bij aanvang ingebed in het regionale politiebestel dat op dat moment in aanbouw was. Het IRT Noord-Holland/Utrecht kende daarentegen een ingewikkelde beheers- en gezagsconstructie die resulteerde in frictie tussen de betrokken partijen.

Zij werden geacht effectiever te zijn bij de aanpak van de georganiseerde criminaliteit dan de reguliere recherche en van hen werden dus (andere) resultaten verwacht.[4] Daartoe aangemoedigd door het ministerie van Justitie zouden het IRT en de kernteams dan ook veel energie steken in het ontwikkelen van innovatieve opsporingsmethoden.[5] Bij het IRT werden daarbij de grenzen van wat kon en wat mocht opgezocht en uiteindelijk overschreden. Het Dirty Harry-probleem kwam tot uitbarsting.

[4] AB1.

[5] Van Riessen (2015); Zonneveld (red.) (2014); Klerks (2000); Zwart (1999); Haenen & Meeus (1996); Jansen (in: Kop et al. (red.), 2012); AB2; AB3; PC1.

Door de verstoorde onderlinge verhoudingen tussen de betrokken korpsen mondde dit uit in wat bekend is komen te staan als de IRT-affaire. Na het besluit van de Amsterdamse driehoek (korpschef, burgemeester en hoofdofficier van justitie) om het IRT op te heffen, volgde een openlijke ruzie tussen de bij het IRT betrokken korpschefs, deed een door de regering aangestelde commissie (de commissie-Wierenga) een (te) kort onderzoek naar het opheffen van het IRT, werden beide politieministers gedwongen af te treden en kwam het uiteindelijk tot de parlementaire enquêtecommissie opsporingsmethoden (de commissie-Van Traa). De eerste crisis in de opsporing was een feit.

Waar de aandacht voor de georganiseerde (drugs)criminaliteit een nieuwe bloeiperiode voor de drugsbestrijding had kunnen inleiden, kwamen nu verschillende problemen samen. Al tijdens de IRT-affaire trokken de autoriteiten de touwtjes aan waardoor de innovatie kwam stil te liggen, in de nieuwe regiokorpsen lag de focus niet op de opsporing, maar op wijkgericht werken en 'decentraal tenzij…' en mede door de IRT-affaire kwam de signaleringsfunctie van de politie in de verdrukking. Het enige positieve in deze periode was de ontwikkeling die het financieel rechercheren doormaakte.

Ondertussen was het drugsprobleem verder uit de hand gelopen: Nederlandse drugsproducenten hadden handig ingespeeld in op de opkomst van xtc, burgers in wijken die het meest te lijden hadden van de drugsproblematiek kwamen in opstand, het aantal coffeeshops was enorm toegenomen en cannabis werd nu ook in eigen land geproduceerd. Hoewel door opeenvolgende kabinetten werd gesleuteld aan het Nederlandse drugsbeleid bleven de uitgangspunten van de Opiumwet 1976 ongewijzigd.[6] Het mag dan ook geen wonder heten dat Franse politici ons land in 1996 bestempelden als narcostaat.

In de periode 1997-2011 werd het niet veel beter voor de Nederlandse drugsbestrijders: alleen wanneer de problemen de pan uit rezen, werden (veelal tijdelijke) maatregelen getroffen om de symptomen te bestrijden. De aanpak van de georganiseerde drugscriminaliteit was toen al niet langer het exclusieve domein van de drugsrechercheurs maar van teams waarin verschillende specialismen samenwerkten. Sterker nog: de afdelingen verdovende middelen werden opgeheven en het drugsspecialisme werd met uitsterven bedreigd.

Ook met de 'gewone' recherche ging het deze periode niet geweldig. De eenzijdige inrichting van de regiokorpsen begon zich te wreken en dat leidde al snel tot de nodige herstelwerkzaamheden (waaronder het programma ABRIO). Het was te weinig en kwam te laat: begin deze eeuw legden enkele geruchtmakende gerechtelijke dwalingen een tweede crisis in de opsporing bloot. Om de kwaliteit van de opsporing te verbeteren, volgden nieuwe herstelwerkzaamheden (waaronder het Programma Versterking Opsporing) en hoewel goedbedoeld, dreigden de herstelwerkzaamheden een derde crisis in de opsporing uit te lokken: die van de effectiviteit van de opsporing.[7]

De bestrijding van de drugscriminaliteit zelf had in het begin van deze periode behalve met het wegstromen van kennis en kunde vooral te lijden van de nasleep van de IRT-affaire. De commissie-Van Traa adviseerde om te komen tot normering van de bijzondere opsporingsmethoden en in afwachting hiervan was er sprake van een verkramping binnen de opsporing. In 2000 kwam de wet Bijzondere Opsporingsbevoegdheden (wet-BOB) uit en hiermee kozen de autoriteiten nadrukkelijk voor een precieze lijn: het Dirty Harry-probleem moest met behulp van strenge regelgeving de kop in worden gedrukt. Daarbij negeerden de autoriteiten de noodzaak tot innovatie binnen de opsporing en gingen zij voorbij aan de oorzaken van het Dirty Harry-probleem.

[6] Vergelijk: AB4.
[7] Heijsman (in: Kop & Tops (red.), 2010); Raad van Korpschefs (2011).

Wat nog enig soelaas bood, was het samenspannen met partners. In aansluiting op de uitgangspunten zoals verwoord in de *Randstadnotitie* (1991) – uitgangspunten die werden onderschreven door de onderzoeken in het kader van de parlementaire enquêtecommissie opsporingsmethoden – werd strafrecht weer het *ultimum remedium* in plaats van de enige oplossing. De recherche betrok steeds eerder steeds meer partners in haar onderzoeken naar de georganiseerde (drugs)criminaliteit.

Zo werd bij de intensivering van de aanpak van de productie van en handel in synthetische drugs (1998-2006) en cannabis (2008-2011) nadrukkelijk ingezet op het samenspannen met partners en werden de nodige successen geboekt. Van continuïteit in de strijd tegen de drugscriminaliteit was echter geen sprake: na verloop van tijd verlegden de autoriteiten de prioriteiten, werd de aanpak afgebouwd en zag de recherche de problemen weer toenemen.

Vijftig jaar drugsbestrijding in Nederland eindigt daarmee niet bepaald met een positieve noot: het drugsspecialisme is bijna volledig opgeheven en de oorzaken voor de Dirty Harry-problemen in de bestrijding van de drugscriminaliteit zijn nauwelijks veranderd. Wel werd – mede in reactie op de onvrede over de gebrekkige aanpak van criminele organisaties die bovenregionaal, landelijk en internationaal actief waren – in 2011 besloten afscheid te nemen van het regionale bestel en gekozen voor een nationaal georganiseerde politie.

Dat laatste is dan nog wel goed nieuws. Van losse contacten op individueel of korpsniveau, de moeizame positionering in de internationale politiesamenwerking van eerst de CRI en daarna het KLPD en de zoektocht van de eerste Nederlandse liaisons in het buitenland, zijn we nu aanbeland bij een Nederlandse politieorganisatie die qua schaal beter aansluit bij de internationale politiesamenwerking en die gebruik kan maken van een, vooral op Europees niveau, ver ontwikkelde internationale samenwerking.

5.2 Heden: opsporing binnen de Nationale Politie

Op 1 januari 2013 werden de 25 regionale korpsen, het Korps Landelijke Politiediensten (KLPD) en de voorziening tot samenwerking Politie Nederland (vtsPN) formeel samengevoegd tot één organisatie: de Nationale Politie (NP). Deze nieuwe organisatie bestaat uit tien territoriale eenheden, een landelijk opererende eenheid (de opvolger van het KLPD) en het Politie Diensten Centrum (waar het uitvoerende deel van de vtsPN in is opgegaan).

In plaats van zelfstandige regiopolitiekorpsen met ieder hun eigen korpschef en eigen staf, is er nu één politieorganisatie onder leiding van een nationale korpsleiding. De politiechefs die leidinggeven aan de eenheden zijn ondergeschikt aan de korpsleiding en de korpsleiding zelf wordt ondersteund door een uitgebreide staf die verschillende beleidsdirecties kent. Ook de bedrijfsvoering is gecentraliseerd: waar vóór 2013 ieder korps zijn eigen bedrijfsvoering had, is er nu het Politie Diensten Centrum (PDC).

Hoewel noodzakelijk om de 26 losse korpsen tot een eenheid te smeden, was er vanaf het begin af aan kritiek op de verregaande centralisatie. Al een paar jaar na de start van de NP begon niettemin een discussie over een herverdeling van taken en verantwoordelijkheden op het gebied van beleid en bedrijfsvoering.[8]

In dezelfde periode dat besloten werd de Nederlandse politie op de schop te nemen, werd ook de aansturing vanuit Den Haag aangepast. Tot 2010 werden de belangen van justitie en lokaal bestuur

[8] AB5.

behartigd door respectievelijk het ministerie van Justitie en het ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties (BZK). In 2010 ging het Directoraat-Generaal Veiligheid van het ministerie van BZK echter over naar het ministerie van Justitie en ontstond het ministerie van Veiligheid & Justitie (in 2017 omgedoopt tot ministerie van Justitie & Veiligheid). Daarmee kwam weliswaar een einde aan de onderlinge spanningen tussen beide ministeries over de aansturing van de politie, maar ook aan het tot dan bestaande systeem van checks-and-balances tussen beide belangen.

Met de komst van de NP in 2013 ontstond een voor ons land unieke situatie: een 'minister van politie' die rechtstreeks zaken kon doen met de korpschef van de gehele Nederlandse politie. Dat werd nog eens vergemakkelijkt doordat de korpsleiding van de NP kantoor ging houden in Den Haag. De afstand tussen politiek en politie is zowel letterlijk als figuurlijk een stuk kleiner geworden en zeker de eerste minister van Veiligheid & Justitie, Ivo Opstelten, maakte daar gebruik van door telkens weer nieuwe prioriteiten voor de politie vast te stellen.

Daarnaast werd al snel duidelijk dat de kleinere afstand tussen politiek en politie een verdere inperking betekende van de ruimte voor politiechefs om problemen aan te kaarten (de zogeheten signaleringsfunctie).[9] Commentaar van politiechefs op de inrichtingsplannen van de NP of op het beleid werd door minister Opstelten niet op prijs gesteld.

Los van de 'bovenbouw' heeft de komst van de NP niet alleen tot een centralisatie maar ook tot een schaalvergroting geleid: de 25 regionale korpsen zijn opgegaan in tien regionale eenheden. Deels is dat een verbetering, want voor de aanpak van bovenregionale problemen zijn nu geen hulpconstructen als bovenregionale recherche meer nodig. Wel is er nog steeds sprake van 'pingpongen': wie pakt de zaak op als het delict is gepleegd in eenheid A maar de daders in eenheid B wonen?

Anders dan met de reorganisatie van begin jaren negentig, toen elke korpschef zijn eigen plan kon trekken, is bij deze reorganisatie van bovenaf een blauwdruk opgelegd: het *Inrichtingsplan Nationale Politie* (2012). De tien territoriale eenheden zijn onderverdeeld in districten (43 in totaal). Enkele uitzonderingen daargelaten, kennen die een sterkte die ligt tussen 500 en 900 medewerkers. Vooral buiten de Randstad komt het werkgebied van deze nieuwe districten overeen met dat van de voormalige regiokorpsen en dat zegt wel iets over de schaalvergroting die heeft plaatsgevonden.

De districten bestaan uit basisteams, een districtsrecherche en een flexteam. Daar waar de basisteams verantwoordelijk zijn voor de aanpak van de veelvoorkomende criminaliteit (VVC) is de districtsrecherche, in samenspraak met de opsporing binnen de basisteams, verantwoordelijk voor de opsporing en aanpak van criminaliteit met hoge impact (HIC) en de probleemgerichte aanpak van VVC. Aan de taakverdeling tussen recherche en basispolitiezorg is dus eigenlijk weinig veranderd.

Op het niveau van de eenheid wordt de opsporing verzorgd door de Dienst Regionale Recherche (DRR) en ook hier is het belangrijkste verschil met de regionale recherchediensten van de toenmalige regiokorpsen de schaalgrootte. Medewerkers uit de afdelingen van de DRR worden ingezet op verschillende onderzoeken en feitelijk is dat een voortzetting van de praktijk van het werken met multidisciplinair samengestelde opsporingsteams zoals die in de periode van de vorming van de regiokorpsen gestalte begon te krijgen. Een andere overeenkomst is dat op eenheidsniveau geen aparte afdelingen verdovende middelen zijn ingericht.

De DRR wordt ondersteund door een team Informatie Knooppunt dat formatief is ingericht bij de Dienst Regionale Informatie Organisatie (DRIO) van de eenheid. Waar in de regiokorpsen operatie en informatie vaak bij elkaar georganiseerd waren in de regionale recherchedienst, is met de komst van

[9] Van Reenen (2016).

de Nationale Politie een harde scheiding aangebracht. Voorheen maakte het criminele inlichtingenwerk bijvoorbeeld onderdeel uit van de recherche, maar dat is nu ondergebracht bij de DRIO. En hoewel vanuit de DRIO op verschillende plekken in de organisatie informatiepunten zijn ingericht ter ondersteuning van de operatie, zijn velen van mening dat de formele afstand tussen informatie en operatie ten koste gaat van het opbouwen van een goede expertise- en informatiepositie.[10] Zo werd in een recent onderzoek de informatiepositie van ons land ten aanzien van synthetische drugs 'belabberd' genoemd.[11]

Ook bij de Dienst Landelijke Recherche (DLR) van de Landelijke Eenheid (LE) speelt dit probleem. Waar in de tijd van het KLPD de Nationale Recherche nog een eigen informatiepoot had, is nu een scheiding aangebracht tussen operatie en informatie.[12] De verantwoordelijkheid voor de operatie ligt bij de DLR, maar die moet voor expertise en informatie (waaronder criminele inlichtingen) aankloppen bij de Dienst Landelijke Informatie Organisatie (DLIO). De DLIO heeft weliswaar een informatieknooppunt ingericht ten behoeve van de DLR, maar dat is niet gehuisvest bij de DLR.

De DLR heeft zijn taken deels generiek, deels thematisch ingericht. De generieke afdelingen richten zich op aandachtsgebieden als drugs (heroïne, cocaïne, synthetische drugs en hennep), mensenhandel, terrorisme en Hollandse netwerken. Daarmee is de DLR het enige onderdeel van de Nederlandse recherche waar nog expliciet aandacht is voor drugscriminaliteit. Wel is natuurlijk de vraag hoelang wordt vastgehouden aan het werken met vaste aandachtsgebieden.

Er is nog enige tijd sprake geweest van een landelijk netwerk voor drugsexpertise: het Nationaal Platform Drugsexpertise (NPDE).[13] Het NPDE was bedoeld als een soort opvolger van het Nationaal Netwerk Drugs (NND) en had als missie om samenwerking en informatie-uitwisseling te stimuleren tussen organisaties die zich bezighouden met het bestrijden van drugs en daaraan gerelateerde zaken.[14] Bij gebrek aan ondersteuning vanuit de LE is het NPDE echter doodgebloed.[15]

Inmiddels wordt vanuit de portefeuille drugs getracht een nieuw landelijk netwerk van drugsexperts op te richten.[16] Na het aflopen van het Programma Aanpak Georganiseerde Hennepteelt (PAGH) zijn in veel eenheden behalve taakaccenthouders ook eenheidscoördinatoren hennep aangesteld. Deze eenheidscoördinatoren hebben een expertisefunctie en zijn er voor vragen vanuit de organisatie en van buiten.[17] Gezien de positieve ervaringen maar ook vanwege de groeiende criminaliteit op het gebied van synthetische drugs, is inmiddels ook begonnen met het aanstellen van eenheidscoördinatoren synthetische drugs.[18] Het wordt aan de eenheden gelaten hoe ze deze rol invullen (het is geen formele functie) en of ze die bij de recherche of bij de uniformdienst onderbrengen. Door verbinding te leggen tussen de verschillende eenheidscoördinatoren hoopt de portefeuille drugs de landelijke drugsexpertisefunctie nieuw leven in te blazen. De hoop is verder dat in de toekomst ook eenheidscoördinatoren heroïne en cocaïne worden aangesteld en dat binnen de DLIO en de DRIO's mensen aangewezen worden die zich specifiek op drugs kunnen richten.

Vanuit de portefeuille drugs wil men tevens het drugsonderwijs nieuw leven inblazen. Op dit moment biedt de Politieacademie slechts een beperkt aantal opleidingen op het gebied van

[10] Zie bijvoorbeeld: AB5; AB6.
[11] Tops et al. (2018).
[12] AB6.
[13] PC2.
[14] Bron: website NPDE (https://npde.org) (geraadpleegd op 21 augustus 2018).
[15] PC3.
[16] Idem.
[17] PC4.
[18] PC3; PC4.

verdovende middelen aan. Voor mensen die de leergang tactische recherche volgen bestaat de mogelijkheid de module 'Aanpak van onderzoek naar verdovende middelen' te volgen, maar daar blijkt weinig vraag naar.[19] In de basisopleiding is slechts aandacht voor de Opiumwet en verder is er een training voor taakaccenthouders hennep, kunnen deze taakaccenthouders een korte training 'Ontneming' volgen en is er een e-learning module voor medewerkers van basisteams over het optreden bij een ad hoc ontmanteling van een hennepkwekerij.[20] In 2020 wordt een pilot gestart met een nieuwe algemene drugsopleiding en de wens is om daarna verdiepende modules per type drugs te ontwikkelen.[21]

Tot slot is er in de opsporing nog steeds sprake van herstelwerkzaamheden. Na het programma ABRIO en het Programma Versterking Opsporing is er nu weer een ander verbeterprogramma voor de opsporing. In antwoord op de dreigende derde crisis in de opsporing, die van de effectiviteit van de opsporing, werd door politie en OM de *Contourennota Versterking Opsporing* (2015) opgesteld.[22] Uit deze nota volgde een zeventiental maatregelen die werden uitgevoerd onder regie van het daartoe opgerichte programma Herijking Opsporing.

Een van die maatregelen, het analyseren van de sterktes en zwaktes van de Nederlandse opsporing, resulteerde in het rapport *Handelen naar waarheid* (2016).[23] De vertaling van probleemanalyse naar oplossingsrichting volgde in visienota *Koers naar een toekomstbestendige opsporing en vervolging* (2017). Het programma Herijking Opsporing en Vervolging werd daarop omgedoopt tot programma Toekomstbestendig Opsporen en Vervolgen en zou ondersteuning moeten gaan bieden bij het uitwerken van de gekozen koers. Ook binnen de Nationale Politie blijft de opsporing dus een zorgenkindje.

5.3 Toekomst: continuïteit en verandering

Op het oog is het problematische drugsgebruik in Nederland minder geworden: de verslaafden zijn grotendeels uit het straatbeeld verdwenen en het aantal doden als gevolg van een overdosis of verkeerd gebruik van drugs is gering. De indruk zou kunnen ontstaan dat drugsgebruik niet langer een probleem is voor de volksgezondheid. Dat is een illusie: het gebruik van genotsmiddelen is van alle tijden, maar is nu gewoon minder zichtbaar dan vroeger.[24] Zo is er onder jongeren een toename van het gebruik van GHB (in 2012 als harddrug bestempeld) en lachgas, wordt in toenemende mate het verdovingsmiddel ketamine gebruikt, worden op dancefeesten nog steeds massaal pillen geslikt en is het THC-gehalte van de nederwiet inmiddels dusdanig dat het gebruik hiervan kan leiden tot verslavingsverschijnselen. Een geruststelling is dat er in Nederland weinig vraag is naar zwaar verslavende drugs als (car)fentanyl en methamfetamine.[25] De gebruikersmarkt is echter aan trends onderhevig.[26]

Zichtbaarder – in de vorm van inbeslagnemingen van verdovende middelen, dumpingen van drugsafval, het oprollen van hennepplantages, de ontdekking van laboratoria voor de productie van synthetische drugs en liquidaties in het criminele milieu – zijn de problemen op het gebied van productie van en handel in drugs. Nederland is nog steeds een belangrijke marktplaats voor drugs en

[19] PC3.
[20] Bron: Intranet Politieacademie (geraadpleegd op 10 december 2019).
[21] PC3.
[22] AB5.
[23] Idem.
[24] Zie bijvoorbeeld: Salome (2017); Tellegen (2008).
[25] AB6. Zie ook: Salome (2017).
[26] Salome (2017).

een logistiek knooppunt in de internationale drugshandel. Verder is ons land een van de grootste producenten van synthetische drugs en hennep. Naast synthetische drugs als xtc en speed worden bovendien ook zwaar verslavende drugs als methamfetamine in ons land geproduceerd. Voeg daarbij het niet uit te leggen gedoogbeleid met de verkoop van cannabis in coffeeshops plus het drugstoerisme en het is niet vreemd dat er vanuit het buitenland nog steeds de nodige kritiek is op ons land.

Een andere ontwikkeling is dat zowel de productie van synthetische drugs als die van hennep niet langer vooral plaatsvindt in Zuid-Nederland, maar zich verspreidt over het land.[27] Of dat een gevolg is van de inspanningen van de Task Force Zeeland Brabant of een reactie op de toegenomen vraag uit de markt is moeilijk te zeggen. Landelijke cijfers over in beslagnames moeten met een flinke korrel zout genomen worden en zeggen ook weinig over de hoeveelheden drugs die geproduceerd worden.[28] Ook de prijzen van drugs zijn niet geschikt als harde indicator voor vraag en aanbod. Wel is inmiddels duidelijk dat naast de productie van en handel in hennep nu ook de productie van en handel in synthetische drugs een aantrekkelijk verdienmodel voor criminelen is geworden.[29] Net als in het geval van hennep zijn ook bij synthetische drugs de pakkans en de strafmaat laag, is het productieproces relatief simpel en zijn de verdiensten hoog. Tegelijkertijd begint de synthetische drugswereld op die van de hennepwereld te lijken: meer concurrentie en meer geweld.

Daarbij is drugscriminaliteit nog altijd een slachtofferloos delict: behalve in geval van overlast komt er niemand aangifte doen van een overtreding van de Opiumwet.[30] De gebruiker die niet tevreden is over zijn dealer zoekt een andere op, de handelaar die niet tevreden is over zijn leverancier doet hetzelfde en drugscriminelen lossen hun conflicten onderling op (al dan niet met dodelijk geweld) of tippen hun concurrentie weg aan de politie.

Ondertussen worden de gevolgen van een in wezen economisch probleem – vraag en aanbod van een illegaal goed – nog steeds met name op het bordje van de politie gelegd.[31] Zeker omdat de internationale drugsprohibitie meer gebaseerd is op politieke en morele overtuigingen dan op feitelijk onderzoek naar effecten van het gebruik van drugs.[32] Het strafrecht is niet bedoeld om dergelijke problemen op te lossen en net zoals de drooglegging in de Verenigde Staten (1920-1933) heeft geleid tot de opkomst van de georganiseerde criminaliteit, kunnen we ons afvragen of de *war on drugs* niet meer problemen heeft veroorzaakt dan ze heeft opgelost.[33]

Met het gedoogbeleid op het gebied van hennep en het gebruik van drugs ondergraven de Nederlandse autoriteiten bovendien de steun onder de bevolking voor de bestrijding van de drugscriminaliteit.[34] Voeg daarbij de lage pakkans en de lage strafmaat, en het signaal dat wordt afgegeven is dat de autoriteiten het drugsprobleem niet erg genoeg vinden.[35] De inspanningen van de recherche ten aanzien van de drugscriminaliteit moeten derhalve eerder gezien worden als een poging om te voorkomen dat criminelen en hun organisaties een bedreiging gaan vormen voor onze samenleving dan als een poging de drugscriminaliteit op te lossen. Om in de juiste terminologie te blijven: het is eerder (een poging tot) criminaliteitsbeheersing dan criminaliteitsbestrijding.

[27] Tops et al. (2018).
[28] PC2; PC3.
[29] Tops et al. (2018).
[30] Salome (2017).
[31] Vergelijk: Bovenkerk et al. (2002).
[32] Zie bijvoorbeeld: Tellegen (2008); Levine (2003); Nadelmann (1990); Bruun et al. (1975).
[33] Vergelijk: AB4.
[34] Vergelijk: Salome (2017); AB4.
[35] AB6.

Daarom is het goed dat er met het kabinet Rutte III – bijna vijftig jaar na de introductie van het de facto gedoogbeleid – eindelijk wordt nagedacht over experimenten met gereguleerde hennepteelt (Experiment Gesloten Coffeeshopketen). Terwijl de Nederlandse autoriteiten zich lang op de borst klopten over ons vooruitstrevende drugsbeleid worden we namelijk links en rechts ingehaald door landen als Spanje, Canada, Uruguay en een groeiend aantal staten in de Verenigde Staten.[36] Door in te stemmen met experimenten – iets waar met name lokale bestuurders al jaren voor pleiten – wordt erkend wat zowel drugsrechercheurs als korpschefs al heel lang zeggen, namelijk dat het bestaande beleid ten aanzien van cannabis krom is: of je verbiedt het volledig, of je legaliseert het, maar geen halfbakken oplossingen.[37]

Of de experimenten met gereguleerde hennepteelt zo worden opgezet dat ze een eenduidig antwoord opleveren en er rekening wordt gehouden met de ervaringen in Canada, is echter de vraag. Zo wordt alleen gesproken over teelt in Nederland en niet over de invoer vanuit het buitenland. Een andere vraag is of de autoriteiten bereid zijn om te erkennen dat coffeeshops onderdeel van het probleem vormen en daarom geen plaats verdienen in een toekomstig model.[38] Behalve dat coffeeshops in hoge mate verweven zijn met criminaliteit, zijn het commerciële instellingen die aan volksgezondheid geen boodschap hebben (en dat laatste is wel het uitgangspunt van het Nederlandse drugsbeleid). Tot slot vergt regulering – of het nou om cannabis of andere drugs gaat – afstemming in EU-verband en daarbij zullen andere landen opmerken dat de Nederlandse autoriteiten het drugsprobleem zelf uit de hand hebben laten lopen.[39]

Ondertussen zucht de recherche onder de werklast die wordt veroorzaakt door de georganiseerde drugscriminaliteit, verliest de overheid haar gezag in sociaal-economisch zwakke buurten waar illegale inkomsten een aantrekkelijk alternatief vormen en criminelen de dienst proberen uit te maken, worden lokale bestuurders bedreigd, biedt het kromme gedoogbeleid ten aanzien van hennep criminelen nog steeds een aantrekkelijk verdienmodel, resulteert de huidige systematiek in de Opiumwet ten aanzien van synthetische drugs (waarbij voor elk nieuwe variant een besluit genomen moet worden) al jaren in een kat- en muisspel tussen wetgever en producenten, heeft ook de productie van synthetische drugs zich ontwikkeld tot aantrekkelijk verdienmodel en steken criminelen hun illegaal verkregen gelden onder meer in vastgoed en horeca.[40] Voeg daarbij de verschuiving van een deel van de handel naar het internet, de opkomst van nieuwe criminele groepen (bijvoorbeeld uit Albanië en Mexico) of het beperkte zicht op de illegale handel in medicijnen en geconcludeerd kan worden dat het probleem er niet minder op geworden is.[41]

En in tegenstelling tot vroeger, toen er nog sprake was van specialisatie binnen de afdelingen verdovende middelen en er zicht was op specifieke criminele groepen, belemmeren de wisseling van prioriteiten en de harde scheiding tussen operatie en informatie het zicht op criminele groepen. Niet dat specialisatie zaligmakend is – in de jaren zeventig en tachtig was het logisch en effectief, maar tegenwoordig handelen drugscriminelen in meer dan één soort drugs en houden ze zich ook met andere criminele zaken bezig – of dat de informatieorganisatie niet ook voor de uniformdienst zou mogen werken, maar de aanpak van georganiseerde drugscriminaliteit vraagt om kennis van de materie (zowel drugs als drugsstromen), ervaring in de aanpak van georganiseerde criminaliteit en vooral om continuïteit.[42] Het kost tijd om een informatiepositie op te bouwen, het kost tijd om expertise op te bouwen, het kost tijd om te komen tot een goede afstemming met afdelingen als

[36] AB7. Zie ook: AB4.
[37] Zie ook: AB4.
[38] Fijnaut & De Ruyver (2014).
[39] AB4.
[40] Vergelijk: Salome (2017).
[41] Zie voor meer over de illegale handel in medicijnen: Van Leiden et al. (2018).
[42] Vergelijk: Salome (2017).

criminele inlichtingen en observatie, en het kost tijd om een netwerk op te bouwen met externe partners in binnen- en buitenland.
Wat focus betreft richten de regionale recherches van de eenheden zich weliswaar op de aanpak van criminele samenwerkingsverbanden, maar wordt nauwelijks geïnvesteerd in kennis en expertise op drugs. Als 75-80 procent van het recherchewerk generiek is, dan blijft er echter nog steeds 20-25 procent over waar vakinhoudelijke kennis voor nodig is.[43] De Dienst Landelijke Recherche (DLR) doet dat anders: daar heeft een aantal afdelingen generieke opsporing specifieke typen drugs als aandachtsgebied toegewezen gekregen. Die afdelingen worden echter gehinderd door de scheiding tussen operatie en informatie.

Inmiddels komt men binnen de DLR terug van deze harde scheiding. Door het vormen van clusters wordt getracht om op het niveau van aandachtsgebieden de samenwerking tussen operatie en informatie te stimuleren. Ook bij de regionale eenheden komen dergelijke initiatieven voor, maar dan met name op casusniveau (bijvoorbeeld de liquidatiegolf in Amsterdam). De overeenkomst is dat de informatieorganisatie beter probeert in te spelen op het toeleveren van praktische informatie aan de tactische teams. Verder zijn er eenheden die ten behoeve van de aanpak van hennep tijdelijke combiteams van recherche, uniformdienst en informatieorganisatie vormen.[44]

Aan de ene kant zijn dergelijke initiatieven positief: net zoals de lokale units uit de jaren tachtig zouden dergelijke teams beter in staat moeten zijn de drugsproblematiek aan te pakken. Aan de andere kant zijn het wel weer hulpconstructen en de NP wilde daar juist afscheid van nemen. Daarbij moet de aandacht voor de georganiseerde drugscriminaliteit bij de autoriteiten nog altijd concurreren met andere problemen. En als mensen al de tijd wordt gegund om zich de benodigde vakinhoudelijke kennis eigen te maken, dan gaat die kennis weer snel verloren wanneer mensen op andere functies worden gezet.[45]

Toch lijkt er langzaam aan sprake te zijn van een kentering. In 2018 vond in ons land de International Drug Enforcement Conference (IDEC) plaats en daarmee is het onderwerp weer op de politieke agenda beland. De korpsleiding heeft naar aanleiding van de IDEC opdracht gegeven tot het opstellen van een standpuntbepaling op het drugsdossier. Daarnaast heeft het door de minister van Justitie & Veiligheid in 2018 ingestelde Strategisch Beraad Ondermijning (SBO) de aanpak van drugscriminaliteit tot haar belangrijkste prioriteit verheven. Ten behoeve van de aanpak van ondermijning, heeft de minister eenmalig 100 miljoen euro ter beschikking gesteld en vanaf 2019 elk jaar 10 miljoen euro.

In reactie op het SBO-rapport *Waar een klein land groot in kan zijn* (2018) maakte minister van Justitie Ferdinand Grapperhaus in februari 2019 bovendien bekend dat er enkele tientallen agenten bij zouden komen voor de bestrijding van de handel in synthetische drugs.[46] De extra capaciteit zou ten goede komen van het cluster synthetische drugs van de Landelijke Eenheid en daarnaast zou gekeken worden naar het herstarten van de samenwerking tussen de partijen die destijds actief verenigd waren in de Unit Synthetische Drugs (USD). In zijn reactie maakte de minister nadrukkelijk een verwijzing naar de ondermijnende effecten van de drugscriminaliteit en dat onderstreept dat de recherche er in de strijd tegen de georganiseerde drugscriminaliteit niet langer alleen voor staat.
De zaak-Taghi, waarin zowel de broer van een kroongetuige (2018) als de advocaat van diezelfde kroongetuige (2019) zijn vermoord, heeft extra druk gezet op het dossier drugs. Naar aanleiding van deze zaak is besloten om een landelijk drugsteam (met als werktitel Multidisciplinair Interventieteam) op te richten dat ondergebracht gaat worden bij de LE.[47] Het team moet een

[43] AB3; AB4.
[44] PC5.
[45] AB4.
[46] Ministerie van Justitie en Veiligheid (2019).
[47] PC3.

samenwerkingsverband worden van politie, marechaussee, FIOD, Douane en OM en in het team moeten informatie, expertise en tactiek bij elkaar komen. Het team moet zich gaan richten op drugs, ondermijning, witwassen en excessief geweld.

Het samenwerken met partners is wat dat betreft inmiddels een geloofsartikel. De zogeheten *Randstadnotitie* (1991) vormde een eerste aanzet om de samenwerking te zoeken met partners en met de *Strategie Aanpak Criminaliteit* (2011) is probleemgericht samenwerken met partners definitief aangewezen als hefboom om de effectiviteit van de opsporing te vergroten. Dat daarbij verschillende modetermen worden gebruikt – tegenhouden, barrièremodellen, programmatische werken, netwerkend werken, et cetera – doet niets af aan de achterliggende gedachte: de bestrijding van de georganiseerde criminaliteit is een gezamenlijke verantwoordelijkheid en door verder te kijken dan alleen het strafrecht kan effectiever worden opgetreden.[48]

Probleemgericht samenwerken met partners staat echter op gespannen voet met de politieke wens (politie)prestaties te kunnen sturen en meten. Terwijl het daadwerkelijk oplossen van problemen vraagt om samenwerking, geduld en de bereidheid successen te delen – waarbij het met zo'n complex probleem als drugscriminaliteit sowieso moeilijk is om het effect van (opsporings)inspanningen te meten – worden organisaties als de politie meer afgerekend op symptoombestrijding dan op hun investeringen in duurzame oplossingen.[49] Daarbij doen incidenten als de moord op de broer van een kroongetuige (2018) en de moord op de advocaat van diezelfde kroongetuige (2019) de druk om te komen met resultaten toenemen.

Ondertussen hangt de derde crisis in de opsporing, die van de effectiviteit van de opsporing, nog steeds boven de markt.[50] Dat heeft niet alleen te maken met kwaliteit of kwantiteit van de opsporing of de administratieve lastendruk, maar ook met de spanning tussen een zorgvuldige rechtsgang en een efficiënte opsporing en vervolging.[51] Zo werkt de geforceerde openheid over de in de opsporing gehanteerde methoden die in de rechtbank betracht moet worden (een erfenis van de IRT-affaire die zeker wel zijn waarde heeft) in het nadeel van de recherche.[52] Niet alleen leren criminelen op die manier van hun fouten, het biedt ze tevens de mogelijkheid om rechtszaken eindeloos te rekken. In de discussie over de aanpassing van het wetboek van Strafvordering is door de politie daarom gepleit voor de introductie van een non-disclosure procedure.[53] Het OM en het departement van Justitie & Veiligheid zijn echter van mening dat met de in 2015 geïntroduceerde artikelen 149b, 187b en 187d voldoende mogelijkheden zijn geschapen om zo nodig de identiteit van de betrokkenen of de aard van opsporingsmethoden geheim te houden.[54]

Een andere oorzaak voor de crisis in effectiviteit is dat in ons land slechts mondjesmaat gebruik wordt gemaakt van spijtoptanten uit het criminele milieu. Niet dat Nederlandse criminelen een ander eergevoel hebben dan criminelen uit andere landen: de Nederlandse justitie heeft ze gewoon te weinig te bieden. De kosten en baten maken het niet aantrekkelijk genoeg om uit de school te klappen over je criminele partners. Verder duurt het vervolgingsproces in ons land lang, is de strafmaat in vergelijking met andere Europese landen nog steeds laag en komen ook zware criminelen al snel in aanmerking voor een enkelband.[55] De vraag is in hoeverre er dan nog sprake is van een geloofwaardig strafrecht.

[48] Zie ook: Salome (2017).
[49] Zie bijvoorbeeld: AB4; AB8.
[50] Zie bijvoorbeeld: Inspectie Justitie en Veiligheid (2019).
[51] A. Kuijvenhoven, 'Boekbespreking: De officier als openbaar trio' (*APB*, 1987, nr. 5, p. 103-104).
[52] Vergelijk: AB6.
[53] PC6.
[54] Idem; PC7; PC8; PC9.
[55] AB6.

De achterstand waar de recherche op staat, heeft echter ook te maken met de gebrekkige wendbaarheid van de opsporing. Terwijl de opsporingsbevoegdheden van de politie altijd achter zullen lopen op de ontwikkeling van de criminaliteit, is het ontwikkelen en reguleren van nieuwe methoden een moeizaam en langdurig proces dat loopt via proefprocessen. Je zou dat de methode-Sietsma kunnen noemen: als er geen regelgeving komt, dan moet die maar langs de weg van jurisprudentie worden afgedwongen.[56] In de tijd van de zelfstandige Gemeentepolitiekorpsen was dat misschien nog een begaanbare weg, maar door de IRT-affaire en de toegenomen centralisatie is de ruimte voor dergelijke experimenten kleiner geworden. Ten behoeve van een toekomstbestendige opsporing met een groter adaptief vermogen, die in kan spelen op nieuwe technieken en ontwikkelingen, zou het dan ook beter zijn als de mogelijkheid zou bestaan om te experimenteren met nieuwe opsporingsmethoden en -technieken. Met behulp van een experimenteerbepaling voorafgaand aan wetswijziging zou de opsporing flexibeler en wendbaarder gemaakt kunnen worden.

In plaats van het bieden van professionele ruimte en vertrouwen in de opsporing heeft justitie echter nog te veel de neiging tot detailregelgeving.[57] Net als eerder met de wet Bijzondere Opsporingsbevoegdheden (wet-BOB) lag in de eerste ontwerpen van het nieuwe Wetboek van Strafvordering (WvSv) een nadruk op het wegnemen van onzekerheid. Met gedetailleerde regelingen, die ingegeven leken door incidenten uit het verleden, werd getracht om alle voorzienbare situaties te ondervangen. Daarmee dreigde de balans tussen legitimiteit en effectiviteit zoek te raken en de administratieve lastendruk verder toe te nemen. Na intensief overleg is die dreiging inmiddels afgenomen, maar het geeft wel blijk van de afstand tussen de wetgever en de opsporing. Een ander voorbeeld van deze afstand is hoeveel jaar het heeft geduurd voordat nieuwe wetgeving inzake de opsporing in de digitale wereld (wet Computercriminaliteit III) werd goedgekeurd.[58]

De nadruk op regulering ten koste van vakmanschap doet zich ook voor in de internationale politiesamenwerking. Daar heeft het op basis van persoonlijke contacten opgebouwde netwerk plaats moeten maken voor het werken volgens protocollen en regels en de oprichting van instanties die de internationale opsporing moeten faciliteren. Het biedt zeker wel zijn voordelen maar dreigt voorbij te gaan aan culturele verschillen, verschillen in opsporingsbevoegdheden, verschillen in strafrechtsystemen en het gegeven dat de basis voor een goede internationale samenwerking doorgaans ligt in een goed onderling contact. Uit alle macht proberen de autoriteiten risico's uit te bannen en daarmee beknotten ze de professionele ruimte van politiemensen.

5.4 Het Dirty Harry-probleem in perspectief

Als de politie ongeoorloofde middelen gebruikt, zijn er volgens Klockars twee verklaringen mogelijk: het ligt aan de politiemedewerker zelf of aan diens opdrachtgevers en de wet- en regelgeving waarmee zij de politie op pad hebben gestuurd.[59] Daarbij zijn de directe opdrachtgevers de politieleiding, het OM en het bestuur, terwijl indirect ook de politiek en de samenleving een verantwoordelijkheid hebben.

Als het gaat om de eerste verklaring – het ligt aan de politiemedewerker zelf – dan doen de teloorgang van het drugsspecialisme en de nog immer voortdurende herstelwerkzaamheden in de opsporing het ergste vrezen. Als het gaat om de tweede verklaring – het ligt aan de autoriteiten –

[56] AB4; AB9.
[57] PC6.
[58] Vergelijk: AB10.
[59] Klockars (1980).

dan is er sprake van een zwalkend beleid inzake drugs in het algemeen en inzake de aanpak van drugscriminaliteit in het bijzonder. Niet dat het beleid op andere onderwerpen minder wispelturig is, maar de gevolgen zijn op dit dossier ernstig.[60]

Door de autoriteiten is lange tijd niet echt geluisterd naar de drugsspecialisten. Men stond onvoldoende stil bij de gevolgen van de drugsproductie in eigen land.[61] Dat is nu weliswaar veranderd, maar met dat er meer aandacht is voor de drugscriminaliteit neemt de druk om met resultaten te komen toe en daarmee het risico op Dirty Harry-problemen. Aan de andere kant: met of zonder aandacht van de autoriteiten, in de strijd tegen de drugscriminaliteit kunnen zich altijd situaties voordoen waarin recherchemensen voor een moreel dilemma komen te staan. De vraag is hoe daarmee om te gaan.

Een antwoord op die vraag dient in een breder perspectief beschouwd te worden. Men zou kunnen stellen dat we leven in een wereld waarin het Wetboek van Strafrecht (WvSr) de muur vormt tussen goed en kwaad.[62] In een dergelijke wereld zijn politiemensen degenen die de muur bewaken. Vroeger was het de meeste mensen worst hoe de boef gepakt werd, als de boef maar gepakt werd. De behoefte aan gerechtigheid is wat dat betreft een heel basale menselijke behoefte.

De zwart-witwereld van goed en kwaad is in de 'lange jaren zeventig', die duurden van de tweede helft van de jaren zestig tot het begin van de jaren tachtig, in een tweetal opzichten overhoop gegooid.[63] Enerzijds zijn met de komst van de *permissive society* allerlei normen op de schop gegaan en is op diverse terreinen een gedoogbeleid geïntroduceerd.[64] De wereld is niet langer zwart-wit maar kent verschillende tinten grijs. Anderzijds is met de emancipatie van de burger en de aandacht voor de rechten van de verdachte het gezag van de politie niet langer vanzelfsprekend en is het 'hoe' van het optreden van de politie onder een vergrootglas komen te liggen.

Deze veranderingen leveren een spanningsveld op: politiewerk is namelijk inherent rommelig.[65] De politie moet als frontlijnorganisatie een balans vinden tussen beleid en praktijk, tussen strategie en uitvoering en daarbij doen zich regelmatig morele dilemma's voor. Om het goede te doen, worden de regels soms genegeerd of verbogen of wordt gebruikgemaakt van ongeoorloofde middelen: het Dirty Harry-probleem.

Daar kan door de autoriteiten op twee manieren mee worden omgegaan: vanuit wantrouwen of vanuit vertrouwen.[66] Is het vertrekpunt wantrouwen – en één van de problemen van de huidige tijd is het gebrek aan vertrouwen in professionals – dan is het zaak de vrije ruimte voor politiemensen in te perken met regels en protocollen. Niet dat die regels en protocollen zinloos zijn: ze bieden houvast, maken helder hoe er gehandeld moet worden, en in de meerderheid van de situaties die zich voordoen is het wenselijk dat gelijke gevallen gelijk behandeld worden. Daarbij hebben veel politiemensen juist behoefte aan duidelijke regels en kunnen regels normvervaging en afglijden voorkomen.

[60] AB4.
[61] Vergelijk: AB4.
[62] Vrij naar Jack Nicholson in zijn rol als kolonel Nathan Jessep in de film *A Few Good Men* (1992).
[63] Hellema (2012).
[64] Zie ook: AB4.
[65] J. van Hoorn, J. Nap, E. Riks, J. Terpstra & Y. Witman, 'Een goed protocol is een handreiking die te denken geeft' (*TvdP*, 2018, nr. 2, p. 22-27); PC10.
[66] Zie ook: J. van Hoorn, J. Nap, E. Riks, J. Terpstra & Y. Witman, 'Een goed protocol is een handreiking die te denken geeft' (*TvdP*, 2018, nr. 2, p. 22-27).

In die situaties waar regels en protocollen niet in voorzien, kan het stug vasthouden aan regels en protocollen echter leiden tot het voortduren van het probleem en/of ongewenst gedrag. De kans dat de politieorganisatie of de maatschappij lering trekt uit dergelijke situaties is echter gering. Behalve dat de signaleringsfunctie van de politie kleiner is geworden, zorgen de sancties die er staan op het afwijken van regels en protocollen ervoor dat politiemensen die zich daartoe gedwongen voelen, terughoudend zijn om dergelijk gedrag te melden. Van hulpmiddelen zijn regels en protocollen verworden tot dwangmiddelen.

Het zou beter zijn om in situaties waar de regels en protocollen niet in voorzien te vertrekken vanuit vertrouwen: te erkennen dat morele dilemma's zich voordoen en dat je die niet met regels en protocollen dicht kunt timmeren. Dat vraagt echter om erkenning van de professionaliteit van politiemensen. Dat vraagt om het 'trainen' van het moreel kompas van politiemensen. Dat vraagt om de ruimte om achteraf verantwoording af te kunnen leggen over de gekozen oplossingen. Tot slot vraagt het om de mogelijkheid om problemen aan te kunnen kaarten bij de autoriteiten en de bereidheid om gezamenlijk te zoeken naar oplossingen.[67]

[67] Van Beers (red.) (2001). Zie ook: AB4.

VERANTWOORDING

Geraadpleegde politievakbladen

Algemeen Politieblad	(1961-2005)
Blauw	(2005-2011)
Korpsblad Rijkspolitie	(1961-1972)
Modus	(1999-2002)
Politie Magazine	(1991-2005)
Recherche Magazine	(2002-2005)
RP Magazine	(1972-1991)
Tijdschrift voor de Politie	(1961-2011)

NB: Voor de gebruikte artikelen zie de voetnoten in de tekst.

Gebruikte afkortingen

ABRIO	Aanpak Bedrijfsvoering Recherche, Informatiehuishouding en Opleidingen
ACC	Advies Commissie Criminaliteit
ACIA	Advies Commissie Informatievoorziening en Automatisering
AEPC	Association of European Police Colleges
AFP	Australian Federal Police
AHOJG	(Geen) affichering, harddrugs, overlast, levering aan minderjarigen en verkoop van grote hoeveelheden per transactie (tegenwoordig maximaal 5 gram)
AID	Algemene Inspectiedienst
ANPR	Automatic Number Plate Recognition
APB	*Algemeen Politieblad*
APV	Algemene Politie Verordening
ARI	Afdeling Recherche Informatie
AT	Arrestatieteam
AVD	Algemene Verkeersdienst
AWF	Analytical Work File
BBE	Bijzondere Bijstandseenheid
BBOT	Bureau Bijzondere Opsporingstaken
BCPI	Bureau Coördinatie Politiële Infiltratie
BFE	Bureau Financiële Expertise
BFO	Bureau Financiële Ondersteuning
BFR	Bureau Financiële Recherche
Bibob	Bevordering integriteitsbeoordelingen door het openbaar bestuur
BiZa	(Ministerie van) Binnenlandse Zaken
BKA	Bundeskriminalamt
BNCP	Bureau Nationaal Coördinator Pseudokoop
BNDD	Bureau of Narcotics and Dangerous Drugs
BOB	Bijzondere Opsporingsbevoegdheden
BOP	Bijzondere Opsporingskosten Politie
BOR	Bedrijfskundig Onderzoek Recherche
BRO	Bovenregionaal Recherche Overleg

BRT	Bovenregionaal Rechercheteam
BZK	(Ministerie van) Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties
CBO	Coördinerend Beleidsoverleg
CDA	Christen-Democratisch Appèl
CEPOL	Collège européen de police
CIC	Criminele Inlichtingen Centrale
CID	Criminele Inlichtingendienst
CIE	Criminele Inlichtingeneenheid
CivPol	Civilian Police
COG	Centrale Onderhandelingsgroep
CPB	Coördinerend Politie Beraad
CPRC	Centrale Politie Recherchecommissie
CPVC	Centrale Politie Verkeerscommissie
CRI	Centrale Recherche Informatiedienst
CTC	Centrale Toetsingscommissie
DEA	Drug Enforcement Administration
DIG	Database in beslag genomen goederen
DIN	Dienst Internationale Netwerken
DLIO	Dienst Landelijke Informatie Organisatie
DLR	Dienst Landelijke Recherche
DRCHIS	Drugs Related Chemical Information System
DRIO	Dienst Regionale Informatie Organisatie
DRR	Dienst Regionale Recherche
ECD	Economische Controledienst
EDU	Europol Drugs Unit
EEG	Europese Economische Gemeenschap
EJN	Europees Justitieel Netwerk
EMR	Euregio Maas-Rijn
EPICC	Euregio Politie Informatie en Coöperatie Centrum
EPLN	European Police Learning Net
ETFPC	European Task Force of Police Chiefs
EU	Europese Unie
FANC	Foreign Agents Narcotics Club
FBI	Federal Bureau of Investigation
FinEC	(Programma) Financieel Economisch Rechercheren
FIOD	Fiscale Inlichtingen- en Opsporingsdienst
FiRe	Financieel Rechercheren
GBO	Groep Bijzondere Opdrachten
GG&GD	Gemeentelijke Geneeskundige en Gezondheidsdienst
GGD	Gemeentelijke Gezondheidsdienst
GHB	Gamma-hydroxyboterzuur
GVI	Gemeentelijke Veiligheidsindex
HARC	Hit and Run Container-Team
HIC	High Impact Criminaliteit
HOB	Hoofdofficierenberaad
HPO	Herziene Primaire Opleiding
HRM	Human Resource Management
ICC	Internationaal Coördinatie Centrum (later: IRC)
ICOS	Interregionale Commissie voor Overleg en Samenwerking
ICR	Instituut voor Criminaliteitsbeheersing en Recherchekunde
ICT	Informatie- en communicatietechnologie
IDEA	International Drug Enforcement Association

IDEC	International Drug Enforcement Conference
IFT	Interregionaal Fraudeteam
IGO	Informatiegestuurde Opsporing
IGP	Informatiegestuurde Politie
IKP	Informatie Knooppunt Politie
IKZ	Integrale Kwaliteitszorg
INK	Instituut Nederlandse Kwaliteit
IOOV	Inspectie Openbare Orde en Veiligheid
IRC	Internationaal Rechtshulp Centrum
IRT	Interregionaal Rechercheteam
ISD	Inrichting Stelselmatige Daders
IT	Informatietechnologie
IVP	Integraal Veiligheidsprogramma
JIT	Joint Investigation Teams
Kbb	Korpsbeheerdersberaad
KbRp	*Korpsblad Rijkspolitie*
KLM	Koninklijke Luchtvaart Maatschappij
KLPD	Korps Landelijke Politiediensten
KOV	Kwaliteitsinstrument Opsporing en Vervolging
LBT	Landelijk Bijstandsteam Terreurbestrijding
LCIC	Landelijke Criminele Inlichtingencentrale
LDM	Landelijke Deskundigheidsmakelaar
LE	Landelijke Eenheid
LFO	Landelijke Faciliteit Ondersteuning Ontmantelen
LIEC	Landelijk Informatie- en Expertisecentrum
LIRC	Landelijk International Rechtshulpcentrum
LPF	Lijst Pim Fortuyn
LRT	Landelijk Recherche Team
LSOP	Landelijk Selectie- en Opleidingsinstituut Politie
MCI	Master of Criminal Investigation
MDA	3,4-methyleendioxyamfetamine
MDEA	3,4-methylenedioxy-n-ethylamphetamine
MDMA	3,4-methyleendioxymethamfetamine
ME	Mobiele Eenheid
MOT	Meldpunt Ongebruikelijke Transacties
MP	Military Police
MRO	Meldingen Rechercheonderzoeken
NCIPS	Nederlands Centrum voor Internationale Politiesamenwerking
NCOF	National Crime and Operations Faculty
NDB	Nationale Dreigingsbeeld
NDM	Nationale Drug Monitor
NFI	Nederlands Forensisch Instituut
NIK	Nationaal Informatie Knooppunt
NJV	Nederlandse Juristen Vereniging
NND	Nationaal Netwerk Drugs
NPA	Nederlandse Politie Academie
NPB	Nederlandse Politiebond
NPDE	Nationaal Platform Drugsexpertise
NPI	Nederlands Politie Instituut
NPSB	Nederlandse Politie Sport Bond
NR	Nationale Recherche
NRE	Nationale Recherche Eenheid

NZ Police	New Zealand Police
OESP	Ondersteuning Europese Samenwerking Politie
OGZ	Openbare Gezondheidszorg
OM	Openbaar Ministerie
OMP	Ordeningsmethodiek Processen
OOB	Onderafdeling Opsporingsbijstand
OT	Observatieteam
PAC	Programma Aanpak Cybercrime
PAGH	Programma Aanpak Georganiseerde Hennepteelt
PD	Plaats delict
PDC	Politie Diensten Centrum
PG	Procureur-generaal
PKN	Politie Kennis Net
PM	*Politie Magazine*
POS	Projectgroep Organisatie Structuren
PTSS	Posttraumatische stressstoornis
PV	Proces-verbaal
PVAGM	Programma Versterking Aanpak Georganiseerde Misdaad
PvdA	Partij van de Arbeid
PVO	Programma Versterking Opsporing
PVOV	Programma Versterking Opsporing en Vervolging
RAC	Recherche Advies Commissie
RAF	Rote Armee Fraktion
RAG	Regionale Assistentiegroep
RBC	Recherche Basiscursus
RBT	Recherchebijstandsteam
RCMP	Royal Canadian Mounted Police
RHC	Raad van Hoofdcommissarissen
RICO-wet	Racketeer Influenced and Corrupt Organizations Act
RIEC	Regionaal Informatie en Expertisecentrum
RIK	Regionaal Informatie Knooppunt
RIOHPA	Rijksinstituut voor de Opleiding van Hogere Politieambtenaren
RKC	Raad van Korpschefs
RPM	*Rijkspolitie Magazine*
RM	*Recherche Magazine*
RRD	Regionale Recherche Dienst
RWO	Referentiekader Werkprocessen voor de Opsporing
RWOV	Referentiekader Werkproces Opsporing en Vervolging
RWV	Referentiekader Werkprocessen voor de Vervolging
SBO	Strategisch Beraad Ondermijning
SFO	Strafrechtelijk Financieel Onderzoek
SIS	Schengen Informatie Systeem
SIS-SIRENE	Schengen Informatiekanaal
SMVP	Stichting Maatschappij, Veiligheid en Politie (later: SMV)
SOV	Strafrechtelijke Opvang Verslaafden
STIPS	Stuurgroep Internationale Politiesamenwerking
TCR-affaire	Politieke affaire rondom het bedrijf Tanker Cleaning Rotterdam
TGO	Teams Grootschalige Opsporing
THC	Tetrahydrocannabinol
TIP-programma	Turn in a Pusher-programma
TLL-R	Tactische Leergang Leidinggevende Recherche
TNO	Nederlandse Organisatie voor toegepast-natuurwetenschappelijk onderzoek

TvdP	*Tijdschrift voor de Politie*
USD	Unit Synthetische Drugs
VMC	Verdovende Middelen Centrale
VN	Verenigde Naties
VNG	Vereniging van Nederlandse Gemeenten
VROS	Verwijsindex Recherche Onderzoeken en Subjecten
VS	Verenigde Staten
vtsPN	Voorziening tot samenwerking Politie Nederland
VVC	Veelvoorkomende Criminaliteit
VVD	Volkspartij voor Vrijheid en Democratie
WHO	World Health Organization
WODC	Wetenschappelijk Onderzoeks- en Documentatiecentrum
WvSr	Wetboek van Strafrecht
WvSv	Wetboek van Strafvordering

Interviews en persoonlijke contacten

Geïnterviewd met betrekking tot bestrijding drugscriminaliteit

- John Jespers (juli 2014)
- Piet Tieleman (juli 2014)
- Kees Sietsma (juli 2014, december 2015, februari 2017, augustus 2018)
- Jan Wilzing (oktober 2014, december 2014, februari 2015, augustus 2015, april 2017)
- Arend Stehouwer (november 2014)
- Willem van den Brand (november 2014)
- Richard Weijenburg (februari 2015)
- Huub Raeven (februari 2015)
- Huub Schalken (februari 2015)
- Jan Blaauw (mei 2015)
- Theo Wichman (juni 2015)
- Gerrit de Gooyer (juni 2015)
- Henk Jansen (juni 2015, februari 2018)
- Max Daniel (september 2015)
- Peter Reijnders (oktober 2015)
- Nic van Helten (november 2015, januari 2017)
- Henk Groenendijk (januari 2016, december 2016)
- Bertus Terwisscha (februari 2016)
- Wil Krol (februari 2016)
- Nico van Dorp (februari 2016)
- Daan Griesheimer (februari 2016)
- Marcel Scholtes (maart 2016)
- Arie Bax (maart 2016)
- Arie Wensink (maart 2016)
- André de Vries (juni 2016)
- Joop van Riessen (juli 2016)
- Bart Driessen (november 2016)

- Rob Hessing (november 2016)
- Bart Theeuwes (november 2016)
- Peter IJzerman (november 2016)
- Jan van Doorn (december 2016)
- Kees Lagerwaard (december 2016)
- Henk van Zwam (december 2016)
- Rien de Leeuw (december 2016)
- Toon Schalks (januari 2017)
- John Olierook (januari 2017)
- Sjaak Bax (januari 2017)
- Henk Pauwels (januari 2017)
- Koen de Maat (januari 2017)
- Barry de Koningh (maart 2017)
- John Ortjens (april 2017)
- Rien Lunshof (april 2017)
- Hans Vissers (mei 2017)
- Gert Piening (mei 2017)
- Jan Brand (juni 2017)
- Bram Teerds (augustus 2017)
- Rob Meerman (september 2017)
- Tom Driessen (september 2017)
- Bernard Welten (september 2017)
- Ron van Vugt (september 2017)
- Burg van Baarle (september 2017)
- Peter Mellenberg (oktober 2017)
- Ton Lith (oktober 2017)
- Johan van Kastel (november 2017)
- Arie Klein (november 2017)
- Wilbert Paulissen (december 2017)
- Frans Bakker (december 2017)
- Victor van Geelen (januari 2018)
- Henrie Jozee (januari 2018)
- Frans Visser (januari 2018)
- Gerard ten Have (januari 2018)
- Els Brekelmans (februari 2018)
- Marcel Nicolaes (februari 2018)
- Willem Woelders (februari 2018)
- Arno van Leeuwen (februari 2018)
- Ger Broeren (februari 2018)
- Nanina van Zanden (februari 2018)
- Frederik Jansen (maart 2018)
- Maarten van Buul (maart 2018)
- Peter Hoondert (maart 2018)
- Minze Beuving (april 2018)
- Kees de Rijk (mei 2018)
- Marjan Hanrath (augustus 2018)
- Cyrille Fijnaut (juni 2019)

Persoonlijk contact met betrekking tot bestrijding drugscriminaliteit

- Walter van Haaren (juni 2017)
- Marijn Schuurbiers (januari 2018)
- Joost van den Besselaar (februari 2018)
- Mariska van Diepen (april 2018)
- Sjaak van Mastrigt (augustus 2018)
- Harry van der Veen (augustus 2018)
- Guido Pronk (september 2018)
- Gert Smit (september 2018)
- Jan Nap (september 2018)
- Marnix Goos (oktober 2018)
- Frank Claassens (oktober 2018)
- Freek Pecht (december 2019)
- Margot Coenraads (december 2019)

Interviewverslagen van andere onderzoekers

- Theo Sanders (december 2003)
- Jaap Schipper (december 2004)
- Jan Blaauw (december 2010)
- Theo Wichman (oktober 2014, februari 2015)

Geïnterviewd met betrekking tot geschiedenis politievakbladen

- Pieter Tops (oktober 2015)
- Nic van Helten (november 2015, januari 2017)
- Henk Pauwels (januari 2017)
- Koen Aartsma (februari 2017)

Persoonlijk contact met betrekking tot geschiedenis politievakbladen

- Harro Meijnen (augustus 2015, december 2016)

Literatuur

Adviescommissie Drugsbeleid (Commissie-Van de Donk) (2009). *Geen deuren maar daden: nieuwe accenten in het Nederlands drugsbeleid*. Den Haag: Ministerie van Veiligheid en Justitie.

Andreas, P. & Nadelmann, E.A. (2006). *Policing the globe: criminalization and crime control in international relations*. Oxford; New York: Oxford University Press.

Ankersmit, F.R. (1984). *Denken over geschiedenis: een overzicht van moderne geschiedfilosofische opvattingen*. Groningen: Wolters-Noordhoff.

Baljé, C.L. & van der Harst, J. (1995). Aard en werking van de Europese instellingen: een overzicht. *Justitiële Verkenningen*, nr. 21(1), p. 94-98.

Beers, P. van (red.) (2001). *Frans Denkers' moreel kompas van de politie*. Den Haag: Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties.

Beke, B.M.W.A. (red.), Torre, E.J. van der & Duin, M.J. van (2011). *Stads- en regioscan in de grootste Brabantse gemeenten: de achtergronden van onveilige GVI-scores*. Arnhem; Rotterdam; Den Haag: Politie & Wetenschap.

Blaauw, J.A. (1987). *Stapel & De Koning – Handboek voor de politie – Criminele tactiek*. Lochem: Van den Brink.

Blaauw, J.A. (1997). *Narcoticabrigade: De eindeloze strijd tegen drugshandelaren*. Baarn: De Fontein.

Blaauw, J.A. (2004). *Dossier Blaauw: memoires van een oud-hoofdcommissaris van politie*. Baarn: De Fontein.

Blaauw, J.A. (2014). *Twee eeuwen politie in Rotterdam: Gebeurtenissen uit de jaren 1814-2014*. Rotterdam: Coolegem Media.

Blok, G. (2011). *Ziek of zwak: geschiedenis van de verslavingszorg in Nederland*. Amsterdam: Nieuwezijds.

Blom, T. (2008). *Opiumwetgeving en drugsbeleid*. Deventer: Kluwer.

Boekhout van Solinge, T. (2004). *Dealing with drugs in Europe: an investigation of European drug control experiences in France, the Netherlands and Sweden*. Den Haag: Willem Pompe Institute for Criminal Law and Criminology in samenwerking met BJu Legal Publishers.

Boersma, T.J., & Nouwens, J. (2010). *Soft Drugs, Hard Crime: naar een integrale aanpak van georganiseerde hennepteelt*. Den Haag: Politie Nederland.

Boin, A., van der Torre, E.J., 't Hart, P. & van der Meulen, M.J. (2003). *Blauwe bazen: het leiderschap van korpschefs*. Zeist: Kerckebosch.

Bovenkerk, F., Hogewind, W., Milani, I.M. & Nushin, C. (2003). *Hennepteelt in Nederland: het probleem van de criminaliteit en haar bestrijding*. Zeist: Kerckebosch.

Brain, T. (2010). *A history of policing in England and Wales from 1974: a turbulent journey*. Oxford [England]; New York: Oxford University Press.

Brand, W. van den, Heesters, R., Jansen, G. & Vissers, H. (1990). *De beproeving: evaluatie van een onderzoek naar een criminele organisatie*. Eindhoven: Regionaal Samenwerkende Recherche (RSR) Regio Noord-Brabant Oost.

Breukers, J. (1998). *Drugs: de wet en de politie*. Apeldoorn: Nederlands Politie Museum.

Bruun, K., Pan, L. & Rexed, I. (1975). *The gentlemen's club: international control of drugs and alcohol*. Chicago: University of Chicago Press.

Bunt, H.G. van de, Fijnaut, C.J.C.F., Bovenkerk, F. & Bruinsma, G. (1998). *Organized crime in the Netherlands*. Deventer: Kluwer Law International.

Bunt, H.G. van de, Kleemans, E.R. (2007). *Georganiseerde criminaliteit in Nederland: derde rapportage op basis van de Monitor Georganiseerde Criminaliteit*. Den Haag: Boom Juridische uitgevers.

Cachet, L. Sluis, A. van, Jochoms, Th., Sey, A. & Ringeling, A. (2009). *Het betwiste politiebestel: een vergelijkend onderzoek naar de ontwikkeling van het politiebestel in Nederland, België, Denemarken, Duitsland, Engeland en Wales*. Rotterdam: Politie & Wetenschap.

Cohen, H. (1975). *Drugs, druggebruikers en drug-scene*. Alphen aan den Rijn: Samsom.

Cohen, S. (1972). *Folk devils and moral panics: the creation of the Mods and Rockers*. Londen; New York: MacGibbon and Kee Ltd.

CRI (1986). *Bestrijding van groothandelaren in hashish: een vergeten prioriteit*. Den Haag: Centrale Recherche Informatiedienst.
Daalen, J. van (1991). *Sans rancune: een schokkend relaas*. Amsterdam: De Boekerij.
Duyne, P.C. van & Levi, M. (2009). *Drugs en geld: misdaadgeld-beheer en drugsmarkten in Europa*. Nijmegen: Wolf Legal Publishers.
Enquetecommissie Opsporingsmethoden (1996). *Inzake opsporing*. Den Haag: Sdu Uitgevers.
Fijnaut, C. (1983). *De zaak-François: beschouwingen naar aanleiding van het vonnis*. Antwerpen: Kluwer.
Fijnaut, C. (1985). *De reguliere recherche in Nederland: enkele beschouwingen over haar opbouw rond de voorbije jaarwisseling*. Lochem: J.B. van den Brink & Co.
Fijnaut, C. (1986). *Verleden, heden en toekomst van de geïntegreerde strafrechtswetenschap*. Gouda: Quint.
Fijnaut, C. (1987). The internationalization of criminal investigation in Western Europe. In: C. Fijnaut & R. Hermans (red.), *Police Cooperation in Europe: International Symposium on Surveillance Techniques*. Lochem: J.B. van den Brink & Co., p. 32-56.
Fijnaut, C. (1991). Organized crime: the forms it takes, background and methods used to control it in Western Europe and the United States. In: G. Kaiser en H-J. Albrecht (red.). *Crime and criminal policy in Europe; proceedings of the II. European colloquium*. Freiburg i. B., Max-Planck-Institut für ausländisches und internationales Strafrecht, 1990, p. 53-97.
Fijnaut, C. (1994). *De IRT-affaire: consequenties voor het politiewezen, de strafrechtpleging en de maatschappij*. Gouda: Coornhertstichting.
Fijnaut, C. (2007). *Een staatsinstelling in de maalstroom van de geschiedenis*. Amsterdam: Boom.
Fijnaut, C. (red.) (1989). *Georganiseerde misdaad en strafrechtelijk politiebeleid: rechtshistorische, politieke, journalistieke en rechtsvergelijkende beschouwingen*. Lochem: J.B. van den Brink & Co.
Fijnaut, C. & Heijder, A. (red.) (1989). *Recht van spreken: twintig jaar Recherche Advies Commissie*. Lochem: Van den Brink.
Fijnaut, C. & Kuijvenhoven (1985). *De recherche onder de loupe: inleidingen voor het recherchecongres op 14 en 15 oktober 1985 te Zutphen*. Lochem: Van den Brink & Co.
Fijnaut, C. & Ruyver, B. de (2008). *Voor een gezamenlijke beheersing van de drugsgerelateerde criminaliteit in de Euregio Maas-Rijn: Een rapport voor het bestuur van de Euregio*. Tilburg; Gent: Euregio Maas-Rijn.
Fijnaut, C. & Ruyver, B. de (2014). *De derde weg: een pleidooi voor een evenwichtig cannabisbeleid*. Antwerpen; Cambridge: Intersentia.
Fijnaut, C., Blonk, G.N.M., & Kerf, E.L.A.M. de (red.) (1990). *Grensverleggende recherche: inleidingen en discussies op het congres aan de Rechercheschool op 8, 9 en 10 mei 1989*. Lochem: J.B. van den Brink & Co.
Frielink, P.M. (1990). *Infiltratie in het strafrecht: een onderzoek naar de matierierechtelijke en formeelrechtelijke aspecten van het opsporen van strafbare feiten door middel van infiltratie*. Arnhem: Gouda Quint.
Geer, S. van de & Verheugd, B. (red.) (1992). *Onderzoek & Verander!* Ermelo/Apeldoorn: Bedrijfskundig Onderzoek Recherche.
Gonsalves, R.A. & Verhoog, G.J. (1999). *Mr. Gonsalves: memoires*. Amsterdam: De Arbeiderspers.
Haenen, M. & Buddingh', H. (1994). *De Danser: hoe de drugshandel Nederland veroverde*. Amsterdam: De Arbeiderspers.
Haenen, M. & Meeus, T.-J. (1996). *Het IRT-moeras: grote ego's en hun vuile oorlog*. Amsterdam: Balans.
Heijden, A.W.M. van der (red.) (1993). *Criminele inlichtingen: de rol van de Criminele Inlichtingendiensten bij de aanpak van de georganiseerde misdaad*. 's-Gravenhage: VUGA.
Hellema, D. (2012). *Nederland en de jaren zeventig*. Amsterdam: Boom.
Hoogenboom, A.B. (2000), *Schaduwen over Van Traa*. Den Haag: Koninklijke Vermande.
Hoogenboom, A.B. (2009). *Bringing the police back in: notes on the lost & found character of the police in police studies*. Dordrecht: Stichting Maatschappij, Veiligheid en Politie (SMVP).
Hoogenboom, A.B., Mul, V. & Peski, W.L. van (red.) (1995). *Financieel rechercheren: een bundeling van artikelen over financieel rechercheren in relatie tot de bestrijding van de (georganiseerde) criminaliteit*. 's-Gravenhage: VUGA.

Hoorn, J. van (2010). *Sturen op vertrouwen. Goed leidinggeven aan goed politiewerk*. Amsterdam: Boom.
Huisman, S., Princen, M., Klerks, P. & Kop, N. (2016). *Handelen naar waarheid: sterkte- en zwakteanalyse van de opsporing*. Amsterdam.
Huizinga, J. (1929). *Cultuurhistorische verkenningen*. Haarlem: H.D. Tjeenk Willink.
Hulsman, L.H.C. & Blok van der Velden, W. (1971). *Rapport van een werkgroep van de Stichting Algemeen Centraal Bureau voor de Geestelijke Volksgezondheid*. Meppel: Boom.
Inspectie Justitie en Veiligheid (2019). *Periodiek beeld opsporing*. Den Haag: Ministerie van Justitie en Veiligheid.
Jansen, F. & Gorissen, I. (2013). Kilo's, kerels én pegels: op weg naar een effectieve financiële aanpak door de politie van wijk tot wereld. In: D. Boels, L. Bisschop, E. Kleemans & K. van Der Vijver (red.), *Cahiers Politiestudies 29: Illegale en informele economie*. Antwerpen: Maklu, p. 270-300.
Joldersma, C., Teeven, F., Wit, J. de, Heerts, T., Anker, E. & Roon, R. de (2008). *Verwevenheid van de bovenwereld met de onderwereld: rapport van de parlementaire werkgroep verwevenheid onderwereld/bovenwereld*. S.i.: s.n.
Kennedy, J. (1995). *Nieuw Babylon in aanbouw: Nederland in de jaren zestig*. Amsterdam: Boom.
Kerf, E.L.A.M. de, Vegt, M.G. van der, Verhoeven, G.A. & Wilzing J. (red.) (1989). *Inkijk in: Criminele inlichtingendiensten, misdaadanalyse en pseudokoop*. Lochem: J.B. van den Brink & Co.
Kleemans, E.R., Brienen, M.E.I. & Bunt, H.G. van de (2002). *Georganiseerde criminaliteit in Nederland: tweede rapportage op basis van de WODC-monitor*. Den Haag: Boom Juridische uitgevers.
Klerks, P. (1989). *Terreurbestrijding in Nederland (1970-1988)*. Amsterdam: Ravijn.
Klerks, P. (1995). Covert Policing in the Netherlands. In: C. Fijnaut & G.T. Marx (red.), *Undercover: Police Surveillance in Comparative Perspective*. Den Haag: Kluwer, p. 103-140.
Klerks, P. (2000). *Groot in de hasj: theorie en praktijk van de georganiseerde criminaliteit*. Alphen aan den Rijn: Samsom.
Klerks, P., In 't Velt, C. & Wijk, A. van (2002). *De voorhoede van de opsporing: evaluatie van de kernteams als instrument in de aanpak van zware georganiseerde criminaliteit*. Apeldoorn: NPA.
Klockars, C.B. (1980). The Dirty Harry problem. *Annals of the American Academy of Political and Social Science*, 452(November), p. 33-47.
Kop, N. & Tops, P.W. (red.) (2010). *Toestand en toekomst van de opsporing*. Apeldoorn: Politieacademie.
Kop, N., Wal, R. van der & Snel, G. (red.) (2012). *Opsporing belicht: over strategieën in de opsporingspraktijk* (2e ed.). Den Haag: Boom Lemma.
Korf, D.J. & Verbraeck, H. (1993). *Dealers en dienders: dynamiek tussen drugsbestrijding en de midden- en hogere niveaus van de cannabis-, cocaïne-, amfetamine- en ecstasyhandel in Amsterdam*. Amsterdam: Criminologisch Instituut 'Bonger', Universiteit van Amsterdam.
Koring, C. (2000). *Bureau Warmoesstraat*. 's-Gravenhage: BZZTôH.
Kort, M. de (1995). *Tussen patiënt en delinquent: geschiedenis van het Nederlandse drugsbeleid*. Hilversum: Verloren.
Kort, M. de & Korf, D.J. (1990). Hollandse prioriteiten: de ontwikkeling van de drugshandel en de opkomst van narcoticabestrijding in Nederland. *Tijdschrift voor Criminologie*, nr. 32(1), p. 13-31.
Kruissink, M., Verwers, C. & Dijkhoff, N. (1998). *Organisatie van de recherchefunctie: een inventarisatie in de 25 regiokorpsen*. Den Haag: Wetenschappelijk Onderzoek- en Documentatiecentrum.
Laar, M. van & Ooyen-Houben, M. van (2009). *Evaluatie van het Nederlandse drugsbeleid*. Utrecht; Den Haag: Trimbos-instituut & WODC (Wetenschappelijk Onderzoek- en Documentatiecentrum).
Lam, J., Wal, R. van der & Kop, N. (2018). *Sluipend gif: een onderzoek naar ondermijnende criminaliteit*. Den Haag: Boom criminologie.
Lang, W.T. de (1986). *Het belonen bij de opsporing van strafbare feiten*. Den Haag: CRI.
Langendoen, K. en Vierboom, A. (1998), *Het koningskoppel: Klaas Langendoen en de oorlog rond zijn Criminele Inlichtingen Dienst*. Amsterdam: Balans.

Leiden, I. van, Lenders, A. & Ferwerda, H.B. (2018). *Een bittere pil: het fenomeen en de aanpak van illegale medicijnenhandel*. Den Haag: Politie & Wetenschap.
Levine, H. (2003). The secret of worldwide drug prohibition: the varieties and uses of drug prohibition. *Peace Research Abstracts,* nr. 40(5).
Lipsky, M. (2010), *Street-level bureaucracy: dilemmas of the individual in public services*. New York: Russell Sage Foundation.
Lorenz, C. (1990). *De constructie van het verleden: een inleiding in de theorie van de geschiedenis*. Amsterdam: Boom.
Mak, G. (2015). *Criminele Inlichtingen Eenheid: 'de spin in het web'*. Soesterberg: Uitgeverij Aspekt.
McKinsey & Partners (1991). *Veiligheid en politie: een beheersbare zaak: aanzet tot beleid van veiligheidszorg, gericht op ontwikkelingen tot de eeuwwisseling*. Arnhem; Antwerpen: Gouda Quint; Kluwer Rechtswetenschappen.
Meer, H. van der (2006). *Opsporing in beweging: van Van Traa tot na Posthumus*. S.i.: Nederlandse Politie, Programmabureau Abrio.
Meerman, R. (1995). *De infiltrant: praktijkverhalen van de man die leiding had over het eerste Amsterdamse infiltratieteam*. Lelystad: Koninklijke Vermande.
Meershoek, G. (2007). *De gemeentepolitie in een veranderende samenleving*. Amsterdam: Boom.
Meershoek, G. (2011). *De groep IJzerman: hoe de politie infiltreerde in de links-radicale beweging van de jaren zestig*. Amsterdam: Boom.
Meershoek, G. (2012). *Kees Peijster en de herijking van de maatschappelijke politierol*. Den Haag: Boom Lemma uitgevers.
Meershoek, G. (red.) (2009). *Politiestudies: terugblik en vooruitzicht. Een bundel essays voor Kees van der Vijver*. Dordrecht: Stichting Maatschappij, Veiligheid en Politie.
Meijring, K.H. (1974). *Recht en verdovende middelen.* VUGA Boekerij, 's-Gravenhage.
Middelburg, B. (2000). *De Godmother: de criminele carrière van Thea Moear, medeoprichter van de Bruinsma-groep*. Amsterdam: Uitgeverij L.J. Veen.
Middelburg, B. (2003). *De Dominee: opkomst en ondergang van mafiabaas Klaas Bruinsma*. Amsterdam: Uitgeverij L.J. Veen.
Middelburg, B. & van Es, K. (1996). *Operatie Delta: hoe de drugsmafia het IRT opblies*. Amsterdam: Uitgeverij L.J. Veen.
Middelburg, B. & Vugts, P. (2008). *De oorlog in de Amsterdamse onderwereld*. Amsterdam: Nieuw Amsterdam Uitgevers.
Minister van Justitie & minister van Binnenlandse Zaken (1993). Brief '*De georganiseerde criminaliteit in Nederland:* voortgangsrapportage' (Vergaderjaar 1992-1993), publicatienummer 22 838, nr. 5. 's-Gravenhage: Staatsuitgeverij.
Minister van Justitie en ministers van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties (2002). Nota '*Landelijke en bovenregionale recherche'* (Vergaderjaar 2001-2002), publicatienummer 28 250, nr. 2. 's-Gravenhage: Sdu Uitgevers.
Minister van Volksgezondheid, Welzijn en Sport, minister van Justitie & staatssecretaris van Binnenlandse Zaken (1995). *Nota 'Het Nederlandse drugsbeleid: continuïteit en verandering'* (Vergaderjaar 1994-1995), publicatienummer 24 077, nr. 3. Den Haag: Sdu Uitgevers.
Ministerie van Justitie (1984). *Interimrapport van de Commissie Kleine Criminaliteit*. 's-Gravenhage: Staatsuitgeverij.
Ministerie van Justitie (1985). *Samenleving en criminaliteit: een beleidsplan voor de komende jaren*. 's-Gravenhage: Staatsuitgeverij.
Ministerie van Justitie (1986). *Eindrapport Commissie Kleine Criminaliteit*. 's-Gravenhage: Staatsuitgeverij.
Ministerie van Justitie (1992). Nota '*De georganiseerde criminaliteit in Nederland: dreigingsbeeld en plan van aanpak'* (Vergaderjaar 1992-1993), publicatienummer 22, 838, nr.2. 's-Gravenhage: Staatsuitgeverij.
Ministerie van Justitie & ministerie van Binnenlandse Zaken (1994). *Regeling bureau communicatie Nederlandse politie*. 's-Gravenhage: Staatsuitgeverij.
Ministerie van Justitie en Veiligheid (15 februari 2019). *Reactie op SBO-advies over rapport 'Waar een klein land groot in kan zijn'*. Den Haag: Ministerie van Justitie en Veiligheid.

Ministerie van Justitie, Centrale Recherche Informatiedienst & Gemeentepolitie Amsterdam (1984). *President's Commission on Organized Crime – Verslag openbare hoorzittingen*. Den Haag: CRI.

Ministerie van Volksgezondheid, Welzijn en Sport (VWS) (2009). *Hoofdlijnenbrief Drugsbeleid*. Den Haag, Ministerie van VWS.

Muller, E.R., Leun, J.P. van der, Moerings, L.M. & Calster, P.J.V. van (red.) (2010). *Criminaliteit en criminaliteitsbestrijding in Nederland*. Deventer: Kluwer.

Nadelmann, E.A. (1990). Global prohibition regimes: the evolution of norms in international society. *International Organization*, 1990, p. 479-526.

Nadelmann, E.A. (1993). *Cops across borders: the internationalization of U.S. criminal law enforcement*. University Park, PA: Pennsylvania State University Press.

Nordholt, E., Brand, J.L., Hessing, R.H. & Wilzing, J. (1991). *Notitie inzake de bestrijding van de zware/georganiseerde criminaliteit in het Randstedelijk gebied van Nederland*. Zoetermeer: Gemeentepolitie Amsterdam, Gemeentepolitie Den Haag, Gemeentepolitie Rotterdam & Centrale Recherche Informatiedienst (CRI).

Ponsaers, P., Terpstra, J., Poot, C.J. de, Bockstaele, M. & Gunther Moor, L. (red.) (2013). *Vernieuwing in de opsporing*. Antwerpen: Maklu.

Poot, C.J. de, Bokhorst, R.J., Koppen, P.J. van & Muller, E.R. (2004). *Rechercheportret: over dilemma's in de opsporing*. Alphen aan den Rijn: Kluwer.

Princen, M. (2015). *De gekooide recherche: het ware verhaal achter de matige prestaties van de Nederlandse opsporing*. Amsterdam: Prometheus Bert Bakker.

Projectgroep Misdaadanalyse (1986). *Misdaadanalyse*. Den Haag: Centrale Recherche Informatiedienst (CRI).

Projectgroep Misdaadanalyse (1988). *Omvang, aard en werkgebied van kriminele doelgroepen in Nederland*. Den Haag: Centrale Recherche Informatiedienst (CRI).

Projectgroep Misdaadanalyse (1991). *Georganiseerde criminaliteit in Nederland: verslag van de landelijke inventarisatie georganiseerde- en groepscriminaliteit*. Den Haag: Centrale Recherche Informatiedienst (CRI).

Projectgroep Organisatie Structuren (1977). *Politie in verandering: een voorlopig theoretisch model*. 's-Gravenhage: Staatsuitgeverij.

Projectgroep Visie op de politiefunctie (Raad van Hoofdcommissarissen) (2005). *Politie in Ontwikkeling: visie op de politiefunctie*. Den Haag: Nederlands Politie Instituut (NPI).

Punch, M. (1983). *De Warmoesstraat: politiewerk in de binnenstad. Een etnografische studie van politiewerk in Amsterdam*. Deventer: Van Loghum Slaterus.

Punch, M. (1985). *Conduct unbecoming: the social construction of police deviance and control*. Londen; New York: Tavistock Publications.

Raad van Korpschefs (2011). *Strategie aanpak criminaliteit (2011-2015)*. De Bilt: Nederlands Politie Instituut (NPI).

Recherche Advies Commissie (1973). *Bestrijding sluikhandel in verdovende middelen*. Den Haag: Ministerie van Justitie.

Recherche Advies Commissie (1987). *Rapportage financiële aspecten van ernstige vormen van criminaliteit*. Den Haag: Ministerie van Justitie.

Recherche Advies Commissie (1995). *Ethische aspecten van CID-werkzaamheden*. Den Haag: Ministerie van Justitie.

Reenen, P. van (2016). *Politiechefs*. Den Haag: Boom criminologie.

Riessen, J. van (2007). *In naam der wet: veertig jaar bij de Amsterdamse politie*. Amsterdam: Nieuw Amsterdam Uitgevers.

Riessen, J. van (2015). *De IRT-infiltrant: een Anne Kramer-thriller*. Deventer: Grote Letter Bibliotheek.

Righart, H. (1995). *De eindeloze jaren zestig: geschiedenis van een generatieconflict*. Amsterdam: De Arbeiderspers.

Rooy, P. de, Hell, M., Knevel, P. & Meershoek, G. (2011). *Waakzaam in Amsterdam: hoofdstad en politie vanaf 1275*. Amsterdam: Boom.

Rosenthal, U. & Muller, E.R. (1998). De IRT-enquête als beleidscrisis. In: U. Rosenthal, R.A. Boin, M. Kleiboer & M.H.P. Otten (red.), *Crisis: oorzaken, gevolgen, kansen*. Alphen aan den Rijn: Samsom, p. 141-162.

Salome, R. (2017). *Coke boek. John Jespers: 30 jaar drugsbestrijding bij de politie*. Rotterdam: PDC.
Smeets, J.P.E.G. (2001). *De affaire-Oss: Van lokaal conflict tot nationale rel*. Amsterdam: Wereldbibliotheek.
Smeets, J.P.E.G. (2007). *Verdeeldheid en eenheid in het rijkspolitieapparaat*. Amsterdam: Boom.
Smeets, J.P.E.G. (2011). *Marius van Houten: Marechaussee en diplomaat*. Amsterdam: Boom.
Soudijn, M.R.J. (2016). Rechercheren een vorm van street level bureaucracy? Een verkenning van de opsporingspraktijken naar georganiseerde misdaad. *PROCES*, nr. 95(6), p. 29-42.
Spapens, A.C.M., Bunt, H.G. van de, Rastovac, L. & Miralles Sueiro, C. (2007). *De wereld achter de wietteelt*. Den Haag: Boom Juridische Uitgevers.
Spapens, T. (2006). *Interactie tussen criminaliteit en opsporing: de gevolgen van opsporingsactiviteiten voor de organisatie en afscherming van xtc-productie en -handel in Nederland*. Antwerpen: Intersentia.
Straten, J. van (1994a). *Het Bangkok incident*. Baarn: Fontein.
Straten, J. van (1994b). *De Colombia lijn*. Baarn: De Fontein.
Stuurgroep Herziening Politiebladen (2004). *Naar één politieblad: visiedocument november 2004*. Den Haag: Ministerie van Justitie.
Tellegen, E. (2008). *Het utopisme van de drugsbestrijding*. Amsterdam: Mets & Schilt.
Terpstra, J. (2002). *Sturing van politie en politiewerk: een verkennend onderzoek tegen de achtergrond van een veranderende sturingscontext en sturingsstijl*. Zeist: Kerckebosch.
Tops, P.W. & Torre, E.J. van der (2015). *Wijkenaanpak en ondermijnende criminaliteit*. Den Haag: Boom Criminologie.
Tops, P.W., van Valkenhoef, J., Torre, E.J. van der & Spijk, L. van (2018). *Waar een klein land groot in kan zijn. Nederland en synthetische drugs de afgelopen 50 jaar*. Den Haag: Boom criminologie.
Torre, E.J. van der (1999), *Politiewerk: politiestijlen, community policing, professionalisme*. Alphen aan den Rijn: Samsom.
Torre, E.J. van der (2006). *De strategische analyse van harddrugsscenes: hoofdlijnen voor politie en beleid*. Zeist: Kerckebosch.
Torre, E.J. van der (2011). *Blauw relaas: verhalen over het vakmanschap van politiebazen*. Apeldoorn: Politieacademie, Lectoraat Gebiedsgebonden Politie.
Torre, E.J. van der, Duin, M.J. van & Bervoets, E. (2013). *Recherchebazen: een empirisch onderzoek naar justitieel politieleiderschap*. Amsterdam: Reed Business.
Ulrich, A. (1986). *Drugsbestrijding: bestrijding van de illegale drughandel*. Lelystad: Koninklijke Vermande BV.
Vanvugt, E. (1985). *Wettig opium: 350 jaar Nederlandse opiumhandel in de Indische archipel*. Haarlem: In de Knipscheer.
Vries, P.R. de (2002). *Uit de dossiers van commissaris Toorenaar*. Baarn: De Fontein.
Weijenburg, M.A.M.H. (1996). *Drugs en drugsbestrijding in Nederland: een beschrijving van de aanpak van het gebruik en misbruik van en de (illegale) handel in verdovende middelen*. 's-Gravenhage: VUGA.
Weijenburg, M.A.M.H. & Bouwmeester, J. (1981). *De infiltrant*. 's-Gravenhage: s.n.
Werkgroep Recherche-samenwerking (1986). *Recherche-samenwerking in de regio: een model voor regionale samenwerking op het terrein van de justitiële politiezorg*: Centrale Politie Recherche Commissie.
Werkgroep Verdovende Middelen (Commissie-Baan) (1972). *Achtergronden en risico's van druggebruik*. 's-Gravenhage: Staatsuitgeverij.
Wetenschappelijke Raad voor het Regeringsbeleid (2002). *De toekomst van de nationale rechtsstaat*. Den Haag: Sdu Uitgevers.
Wever, J.C. (1997). *Home Invasion: the socio-political construction of a crime wave* (master thesis). Gold Coast, Australië: Bond University.
Wever, J.C. (2017). 'Nederlandse politievakbladen sinds de Tweede Wereldoorlog'. *Cahiers Politiestudies 45: herinneren en vergeten in de politie*. Antwerpen: Maklu, p. 235-260.
Wierenga, H. (1994). *Rapport van de bijzondere onderzoekscommissie IRT*. Den Haag: Ministerie van Binnenlandse Zaken.
Wilzing, J. (1994). *De aanpak van de georganiseerde criminaliteit: een tussenbalans*. Zoetermeer: Centrale Recherche Informatie (CRI).

Zinberg, N.E. (1984). *Drug, set, and setting: the basis for controlled intoxicant use*. New Haven: Yale University Press.

Zonneveld, M. (red.) (2014). *Recherche in ontwikkeling: reader voor de 'Expertmeeting Speelveld Live' (4 juni 2014)*. Warnsveld: Politieacademie.

Zwart, C. (1999). *Diender in Amsterdam: de beproevingen van een politiekorps (1966-1999)*. Amsterdam: Balans.

SAMENVATTING

Dit proefschrift behandelt de ontwikkeling van de Nederlandse drugsbestrijding in de periode 1961-2011. Deze geschiedenis wordt verteld vanuit het perspectief van de politie zelf en daarbij wordt met name geput uit het discours zoals dat in deze periode is gevoerd in de politievakbladen en de herinneringen van politiemensen die in deze periode op enigerlei wijze betrokken zijn geweest bij de drugsbestrijding. Er is derhalve nadrukkelijk sprake van een narratieve benadering van de geschiedenis van de drugsbestrijding. De ondertitel van dit proefschrift, 'Het Dirty Harry-probleem', verwijst naar de morele dilemma's die kunnen optreden bij de aanpak van de drugscriminaliteit. De kern van het Dirty Harry-probleem is dat wanneer er sprake is van een urgente situatie, er geen twijfel is over de aard van het doel dat bereikt dient te worden en alleen het gebruik van ongeoorloofde middelen kan helpen dat doel te bereiken, een politiemedewerker voor een moreel dilemma staat. Maakt de politiemedewerker in een dergelijke situatie gebruik van ongeoorloofde middelen, dan zijn er twee verklaringen mogelijk: het ligt aan de politiemedewerker zelf en/of het ligt aan zijn opdrachtgevers (politieleiding, het Openbaar Ministerie (OM) en bestuur) en de wet- en regelgeving waarmee zij de politiemedewerker op pad hebben gestuurd. In het geval dat de tweede verklaring opgaat, ligt bovendien indirect een deel van de schuld bij de politiek en de samenleving.

De vraag die in dit proefschrift centraal staat, is welke verklaringen er vanuit het perspectief van de politie aangedragen kunnen worden voor de Dirty Harry-problemen zoals die zich hebben voorgedaan in de geschiedenis van de Nederlandse drugsbestrijding. Daartoe wordt niet alleen gekeken naar de **drugsbestrijding** zelf, maar ook naar de context: de ontwikkeling van de **politieorganisatie** in het algemeen en de **recherche** in het bijzonder, de ontwikkeling van (de bestrijding van) de **georganiseerde (drugs)criminaliteit** en last but not least de ontwikkeling van het **drugsprobleem** en het **drugsbeleid**.

Dit proefschrift begint in 1961, het jaar waarin de Verenigde Naties het *Enkelvoudig Verdrag inzake verdovende middelen* aannamen maar er in Nederland nog nauwelijks sprake was van een drugsprobleem. Het jaar ook waarin de maatschappelijke verhoudingen nog niet ter discussie stonden en de positie van instituties als het bestuur en de politie nog onbetwist was. In de loop van de jaren zestig zou dit alles veranderen, zou het drugsgebruik steeds openlijker en massaler worden en kwam het onderwerp steeds nadrukkelijker op de maatschappelijke agenda te staan.

Dit proefschrift eindigt in 2011, het jaar waarin de Nederlandse politie op de drempel van een nieuwe reorganisatie en daarmee een nieuwe toekomst voor de bestrijding van de drugscriminaliteit stond. Het jaar ook waarin de gezamenlijke korpschefs hun *Strategie Aanpak Criminaliteit* presenteerden. Een strategie waarin het probleemgericht samenwerken met partners tot beleid werd verheven en waarmee de bestrijding van de georganiseerde (drugs)criminaliteit ook formeel gezien niet langer werd beschouwd als iets wat alleen een taak voor de politie was.

De ontwikkeling die de drugsbestrijding tussen 1961 en 2011 heeft doorgemaakt vormt geen lineair proces van groei en bloei, maar wordt gekenmerkt door continuïteit en verandering en wordt in dit proefschrift gepresenteerd aan de hand van de volgende vier periodes.

De eerste periode loopt van 1961 tot en met 1976 en betreft de periode van het **ontwaken** en het **experimenteren**. Deze periode begint zoals gezegd in het jaar waarin het *Enkelvoudig Verdrag inzake verdovende middelen* van de Verenigde Naties werd aangenomen en eindigt in het jaar waarin het kabinet-Den Uyl besloot tot een baanbrekend nieuw drugsbeleid. In deze periode zagen politie en autoriteiten zich geconfronteerd met een nieuw probleem dat bovendien samenhing met ontwikkelingen in de maatschappij. In de zoektocht naar oplossingen werd, mede onder invloed van Amerikaanse drugsbestrijders, geëxperimenteerd met nieuwe opsporingsmethoden.

De tweede periode loopt van 1977 tot en met 1987 en wordt gekenmerkt door **herbezinning** en **verandering**. Deze periode begint in het jaar waarin problemen op het Amsterdamse bureau Warmoesstraat – problemen die nauw gelieerd zijn aan de drugsproblematiek – tot uitbarsting komen, en

eindigt in het jaar waarin in Amsterdam met behulp van misdaadanalyse voor het eerst de georganiseerde criminaliteit in beeld wordt gebracht. Het is een periode waarin binnen de recherche besloten werd tot een herbezinning op de gebruikte opsporingsmethoden. Daarnaast is het een periode van veranderingen: veranderingen in het drugsbeleid en veranderingen in het drugsprobleem, maar ook van veranderingen binnen de politieorganisatie.

De derde periode loopt van 1988 tot en met 1996 en betreft de periode van **schaalvergroting** en **crisis**. Deze periode begint in het jaar waarin de eerste landelijke analyse van de georganiseerde criminaliteit verschijnt en in het ressort Amsterdam besloten wordt tot oprichting van het interregionaal rechercheteam Noord-Holland/Utrecht (in dit proefschrift: het IRT).[1] De periode eindigt in het jaar dat de commissie-Van Traa haar rapport over de IRT-affaire oplevert en waarin Franse politici ons land wegzetten als een narcostaat. De eerste landelijke analyse van de georganiseerde criminaliteit en de oprichting van het IRT vormden het startschot voor een schaalvergroting in de opsporing die gevolgd zou worden door een schaalvergroting binnen de politie als geheel. Een valse start, zo zou enkele jaren later blijken toen problemen in en om het IRT aanleiding gaven tot de eerste crisis in de opsporing.

De vierde periode loopt van 1997 tot en met 2011 en wordt gekenmerkt door het **samenspannen** van politie en partners tegen de georganiseerde (drugs)criminaliteit en de nodige **herstelwerkzaamheden** op recherchegebied. Deze periode begint in het jaar waarin het convenant getekend wordt waarmee de basis wordt gelegd voor de Unit Synthetische Drugs (USD) en eindigt in 2011 met het verschijnen van de *Strategie Aanpak Criminaliteit* van de Raad van Korpschefs (RKC). Het is een periode waarin het besef doordrong dat de recherche de drugscriminaliteit niet in haar eentje kon oplossen en waarin besloten werd om de problemen die speelden binnen de politieorganisatie op te lossen met een nieuwe schaalvergroting.

Door alle perioden heen loopt een aparte ontwikkeling, te weten die van de **internationale samenwerking**. De aanpak van drugscriminaliteit is daarin een belangrijke katalysator geweest. Enerzijds gaat het daarbij om internationalisering 'van onderaf' die voortvloeit uit de operatie. Deze is begonnen met contacten van individuele recherchechefs en is uitgegroeid tot internationale samenwerking bij opsporingsonderzoeken, een internationaal netwerk van liaisons en operationele afstemming tussen buurlanden bij de aanpak van het drugstoerisme. Anderzijds gaat het daarbij om internationalisering 'van bovenaf' die voortvloeit uit zowel de internationale drugsprohibitie als de groeiende samenwerking op Europees niveau.

Uit dit proefschrift blijkt dat de drugsbestrijding, de recherche, de internationale politiesamenwerking en (de bestrijding van) de georganiseerde (drugs)criminaliteit in hoge mate beïnvloed zijn door de ontwikkeling van het drugsprobleem, het door ons land gevoerde drugsbeleid en de keuzes die er gemaakt zijn ten aanzien van de politieorganisatie als geheel. De koers die daarbij door de autoriteiten (politieleiding, OM en bestuur) is gevaren, is dan ook een belangrijke verklaring voor de Dirty Harry-problemen die zich in de drugsbestrijding hebben voorgedaan. Met dat de voedingsbodem voor deze problemen niet fundamenteel veranderd is, blijft het risico op Dirty Harry-problemen bovendien bestaan.

[1] In de periode 1993-1996 zou het aantal interregionale rechercheteams uitgroeien tot zes. Hoewel de andere interregionale teams aanvankelijk ook werden aangeduid als IRT's en pas later bekend zouden komen te staan als kernteams, wordt, om een duidelijk onderscheid te maken tussen het IRT Noord-Holland/Utrecht en de andere interregionale rechercheteams, in dit proefschrift consequent gesproken over 'het IRT' (Noord-Holland/Utrecht) respectievelijk 'het kernteam' en/of 'de kernteams' (de andere teams).

SUMMARY

This dissertation deals with the development of Dutch drug enforcement in the period 1961 – 2011. Told from the perspective of the police itself, this history is largely based on discussions held in the professional journals of the police, as well as the memories of the police officers who were involved in the fight against drugs over this period. As such, this is a decidedly narrative approach to the history of drug enforcement.

The subtitle of the dissertation, 'the Dirty Harry problem', refers to the moral dilemmas that can arise in the course of fighting crime. The essence of the Dirty Harry problem is that when an urgent situation arises, when there is no doubt as to the nature of the goal that must be accomplished, and only dirty means will work to achieve that goal, the police officer faces a genuine moral dilemma. If a police officer makes use of dirty means in such circumstances, there are two possible explanations: the fault lies either with the police officer himself and/or with the range of legitimate working options available to him. The latter are determined by the police authorities (e.g. police management, prosecutors and government) and codified in the laws and regulations by which the officer must abide. If the police authorities are to blame, politics and society are also at fault, albeit indirectly.

The central question of this dissertation is which causes can be identified, from the perspective of the police, for the Dirty Harry problems that have presented themselves over the history of Dutch drug enforcement. To this end, it attends not only to **drug enforcement** itself, but also to its context: the development of the **organisation of the police** in general and the **criminal investigation department (CID)** in particular, the development of **organised (drug) crime** as well as the response to it, and, last but not least, the development of the **drug problem** and **drug policy**.

This dissertation starts in 1961, the year that the United Nations adopted the *Single Convention on Narcotic Drugs*, at a time the Netherlands did not yet have a drug problem to speak of. This was a time when social relations were not yet subject to debate and the position of institutions such as the government and the police was still undisputed. In the course of the 1960s, all of this would change: drug use would become much more visible and widespread, and the topic became ever more prominent on the social agenda.

The dissertation ends in 2011, the year in which the Dutch police was on the verge of a reorganisation that would also leave its mark on drug enforcement. This was also the year in which the council of chiefs of police presented their *Strategie Aanpak Criminaliteit* (strategy for dealing with crime). This strategy endorsed problem-oriented cooperation with partners, meaning that the duty of fighting organised (drug) crime was now no longer considered the sole responsibility of the police.

The development of drug control between 1961 and 2011 is not a linear process of growth and development, but is characterized by continuity and change. In this dissertation, it is divided into the following four periods.

The first period spans the years 1961 through to 1976, which relate to the period of **awakening** and **experimenting**. As stated above, the period starts with the year in which the *Single Convention on Narcotic Drugs* was adopted, and ends in the year in which the Den Uyl administration decided upon a pioneering new drug policy. During this period, the police and the authorities were confronted by the new problem of increasing open drug use and its associated crime, which was bound up with broader societal developments. In the search for solutions, new investigative methods, often derived from American narcotics officers, were tried and tested.

The second period spans the years from 1977 through to 1987, and can be characterized as the period of **reorientation** and **change**. This period starts in the year in which drug-related problems at the Amsterdam police office Warmoesstraat came to a head, and ends in the year in which Amsterdam used crime analysis to map out organised crime for the first time. It was a period during which the criminal investigation unit reconsidered its methods. In addition, it was a period of change: in drug policy, in the drug problem, and in police organisation.

The third period runs from 1988 to 1996 and is a period of **expansion** and **crisis.** This period starts in the year in which the first nationwide analysis of organised crime was published, and the authorities in the provinces of Noord-Holland and Utrecht decided to establish the interregional investigation team Noord-Holland/Utrecht (henceforth abbreviated IRT).[1] The period ends in the year that the Van Traa Commission presented its report on the IRT Affair, and French politicians disparagingly called the Netherlands a narco state. The first nationwide analysis and the establishment of the IRT marked the beginning of efforts to scale up investigations, which would be followed by a similar expansion across the police as a whole. Some years later, this would turn out to be a false dawn, for problems within and around the IRT would lead to the first crisis in investigation.

The fourth period spans the period 1997 through to 2011 and is characterized by **collaboration** between the police and its partners against organised (drug) crime, and the necessary **reforms** in the criminal investigation department. The period starts in the year that the covenant that formed the basis for the *Unit Synthetische Drugs* (USD, the Synthetic Drug Unit) was signed, and ends in 2011 with the publication of the *Strategie Aanpak Criminaliteit* by the *Raad van Korpschefs* (RKC, the council of the chiefs of police). It is the period in which the realisation dawned that the criminal investigation units could not solve drug crime on their own, and of the decision to try and solve the problems with a new reorganization of the police.

A development that runs throughout the entire period covered by this dissertation is that of **international cooperation**. Drug enforcement was an important catalyst in this field. On the one hand, this concerns internationalisation 'from below'; a consequence of drug enforcement operations. This started with the contacts of individual CID-chiefs, and developed into international cooperation during investigations, an international network of liaisons, and operational coordination between neighbouring countries in dealing with drug tourism. On the other hand, it concerns internationalisation 'from above'; a result of both international drug prohibition and evolving cooperation at a European level.

This dissertation shows that drug enforcement, the criminal investigation department, international police cooperation, and (the fight against) organised (drug) crime were strongly influenced by the development of the drug problem, Dutch drug policy, and the choices that were made with regard to the police organisation as a whole. The course taken by the police authorities (police management, prosecutors, and government), is therefore an important explanation for the Dirty Harry problems that occurred as part of drug enforcement. As the root causes of these problems have not fundamentally changed, the risk of Dirty Harry problems persists.

[1] The abbreviation IRT stands for *interregionaal rechercheteam.* In the period 1993 – 1996, the number of such teams in the Netherlands would grow to six. Like the IRT Noord-Holland/Utrecht, the other teams were initially also referred to as IRTs, but were later rebranded as *kernteams* (core teams). To maintain a clear distinction, I use the abbreviation IRT to specifically refer to the IRT Noord-Holland/Utrecht, and use the term *kernteam(s)* for the others.