

# **De recherche in Nederland; regionale en bovenregionale voorzieningen in beeld**

Hans Nelen

## **Inleiding**

De recherche in Nederland vormt allesbehalve een eenheid. Binnen de reguliere politie is de recherche verspreid over 25 korpsen, 6 kernteams, het Korps Landelijke Politiediensten (KLPD) c.q. het landelijk rechteam (LRT) en de rijksrecherche. Daarnaast houden een groot aantal bijzondere opsporingsdiensten (BOD'en), de Koninklijke Marechaussee (KMar) en zijdelings ook de Binnenlandse Veiligheidsdienst (BVD) zich met rechercheactiviteiten bezig. In dit overzichtsartikel passeren de diverse rechemodaliteiten en spelers op de rechemarkt in vogelvlucht de revue.

## **De recherche op regionaal niveau**

In 1994 kwam in ons land een nieuw politiebestedel tot stand. De Gemeentepolitie en Rijkspolitie werden organisatorisch in elkaar geschoven, hetgeen resulteerde in 25 regionale politiekorpsen en 1 Korps Landelijke Politiediensten. Deze veranderingen zijn verankerd in de Politiewet van 1993.

De 25 regiokorpsen hebben een grote mate van autonomie ten aanzien van de inrichting van de eigen organisatie. Over het algemeen is een regiokorps opgedeeld in een aantal geografische eenheden (districten), die op hun beurt weer uiteenvallen in kleinere eenheden (basiseenheden). De basiseenheid is vaak weer onderverdeeld in 'teams' of 'groepen'. In drie regiokorpsen ontbreekt de tussenlaag van de districten en loopt er een directe lijn van de korpsleiding naar de basiseenheden.<sup>1</sup>

In beginsel wordt op elk niveau van de politie-organisatie gerechercheerd. Afhankelijk van de ingeschatte omvang en ernst wordt een zaak opgepakt door hetzij de basispolitie, - voor zover aanwezig - de districtsrecherche, de regionale recherche of een bovenregionale eenheid. Gangbaar is een onderscheid te maken tussen de veelvoorkomende criminaliteit, de middencriminaliteit (of lokaal ernstige criminaliteit) en de zware criminaliteit. De eerste categorie zaken wordt veelal afgehandeld door de basispolitie; de lokaal ernstige criminaliteit is theoretisch gezien een aandachtsveld van de districtsrecherche (en in een aantal gevallen van de bovenregionale teams (BRT's); zie over deze eenheden hieronder meer), terwijl de zware criminaliteit onderdeel is van de werkzaamheden van de regionale recherche-eenheden, de kernteams en het LRT.

In de praktijk is deze driedeling in werkaanbod en recheniveau minder stringent.

Aangezien de omvang, aard en complexiteit van een zaak op voorhand niet altijd is in te schatten, worden zaken soms doorgeschoven naar een ander afdoeningsniveau, waarbij overigens een gereede kans bestaat dat een aantal zaken tussen de wal en het schip belandt.

Naast de genoemde driedeling in organisatieonderdelen worden er in de regiokorpsen meer of mindere permanente teams ingezet op diverse criminaliteitsterreinen, zoals roofovervallen, woninginbraken en autodiefstallen. Voorts is het in de meeste politieregio's gebruik om, in geval van ernstige calamiteiten, een Recherche Bijstandsteam (RBT) te formeren.

De technische recherche ondersteunt in beginsel de rechercheactiviteiten op alle niveaus.

Verder beschikt elk regiokorps over specifieke vormen van ondersteuning, zoals observatieteams (OT's), arrestatieteams (AT's) en Bureaus Financiële Ondersteuning (BFO's). De laatstgenoemde bureaus zijn inmiddels in het kader van het project financieel

rechercheren in menige regio van ondersteunende units getransformeerd tot bureaus financiële expertise (BFE) of bureaus financiële recherche (BFR).

## **De kernteams**

Sedert de tweede helft van de jaren tachtig groeide in Nederland langzamerhand het besef dat de zware c.q. georganiseerde criminaliteit op een ander niveau moest worden aangepakt dan tot dan toe gebruikelijk was. In 1988 (nog in het oude politiebestedel dus) werd de basis gelegd voor de oprichting van het eerste kernteam, het – later in opspraak geraakte en in 1993 ontbonden - interregionaal team (IRT) Noord-Holland-Utrecht. In de kabinetsnota “De georganiseerde criminaliteit in Nederland: dreigingsbeeld en plan van aanpak” uit 1992 kondigde de regering aan dat analoog aan de (beheersmatige) structuur van het IRT Noord-Holland-Utrecht een aantal interregionale teams zou worden samengesteld. Deze teams moesten grensoverschrijdend onderzoek gaan doen naar de georganiseerde criminaliteit. Nadat ook de Vergadering van procureurs-generaal op 10 maart 1993 haar zegen had gegeven aan de oprichting van vijf kernteams, werd de organisatorische en beheersmatige structuur van deze nieuwe loten aan de rekerchestam in de vorm van convenanten geregeld. De convenanten, die op 1 juli 1993 van kracht werden en werden ondertekend door de ministers van Binnenlandse Zaken en van Justitie, de betrokken korpsbeheerders en de betrokken hoofdofficieren van justitie, behelsden dat de regiokorpsen 1% van hun formatieve sterkte moesten reserveren voor de kernteams.

Met ingang van 1 januari 2000 is de “Regeling Kernteams” van kracht geworden. Hierin zijn bepalingen opgenomen over de organisatie, het personeel en de financiën van de kernteams. De “Regeling Kernteams” is in de plaats gekomen van de hierboven genoemde convenanten. In de in 1997 verschenen nota “Prioriteitsstelling bij het landelijk optreden tegen georganiseerde misdaad” is onder andere uiteengezet welke procedure moet worden gevolgd met betrekking tot de onderzoekskeuze van de kernteams en het LRT. Deze nota is in 1998 aangescherpt in de “Instructie prioriteitsstelling landelijk optreden tegen zware en georganiseerde criminaliteit”. Aan de basis van de selectieprocedure dient een periodiek landelijk criminaliteitsbeeld te liggen. Dit criminaliteitsbeeld wordt elke twee jaar vervaardigd door het Wetenschappelijk Onderzoek- en Documentatiecentrum van het ministerie van Justitie. De eerstvolgende rapportage van deze “monitor georganiseerde criminaliteit” is aanstaande.

De toedeling van de onderzoeken aan de kernteams wordt op grond van de instructie “prioriteitsstelling kernteams” voorafgegaan door een weging van de complexiteit en haalbaarheid van het voorgestelde onderzoek door een landelijke weegploeg onder voorzitterschap van de hoofdofficier van justitie van het landelijk parket. Deze weging vindt plaats nadat door de dienst Nationale Recherche Informatie (dNRI) van het KLPD is onderzocht of de te onderzoeken subjecten tevens elders in Nederland onderwerp van onderzoek zijn. De weegploeg adviseert de Coördinatiecommissie Zware Criminaliteit (CCZwaCri), waarvan de procureur-generaal portefeuillehouder zware criminaliteit (J. Hulsenbek) voorzitter is en waarin de kernteamhoudende hoofdofficieren van justitie en korpschefs zitting hebben. De werkelijke toedeling geschiedt door het college van procureurs-generaal na advies van de CCZwaCri.

Verder is aan alle kernteams door het college van procureurs-generaal een eigen aandachtsgebied toegewezen. Zij worden geacht op deze terreinen specifieke expertise op te bouwen. De verdeling naar aandachtsvelden is deels geografisch van aard, deels gebaseerd op de te bestrijden criminaliteitstypen en deels geënt op een inschatting van potentieel kwetsbare branches. Momenteel ziet de verdeling er als volgt uit:

Kernteam Noord- en Oost Nederland: Oost Europa en Turkije  
Kernteam Haaglanden: Zuid-Amerika  
Kernteam Amsterdam-Amstelland: ('nieuwe') Nederlandse netwerken  
Kernteam Randstad Noord en Midden: Schiphol  
Kernteam Zuid Nederland: synthetische drugs  
Kernteam Rotterdam-Rijnmond: Haven Rotterdam

De verdeling naar aandachtsvelden is niet onomstreden. Zo stelde de Tijdelijke Commissie Evaluatie Opsporingsmethoden (Commissie-Kalsbeek) in 1999 vast dat de ratio voor de onderverdeling niet altijd even duidelijk was. Bovendien zouden ten aanzien van de geografische onderverdeling de kernteams de hun toegewezen landen min of meer als hun exclusieve domein zijn gaan beschouwen, wat de samenwerking met de andere kernteams en de regiokorpsen bemoeilijkt.<sup>ii</sup>

In sommige gevallen krijgt een kernteam het verzoek om, naast de bestaande aandachtsgebieden, onderzoek naar een bepaald onderwerp onderzoek te doen. Zo is aan het kernteam Noord- en Oost Nederland inmiddels de unit mensensmokkel (UMS) verbonden. Een eenheid die aparte bespreking verdient is de unit synthetische drugs (USD). Deze eenheid is in 1997 opgericht en houdt zich bezig met de bestrijding van de verkoop en productie van synthetische drugs in Nederland. De USD is een samenwerkingsverband tussen de ministeries van Justitie, BZK, Defensie, Economische Zaken, Financiën en Verkeer en Waterstaat. De deelnemende ambtenaren – afkomstig uit de reguliere politie, de Fiscale Inlichtingen- en Opsporingsdienst (FIOD), de Economische Controle Dienst (ECD), de douane, de Koninklijke Marechaussee (Kmar), de Divisie Recherche Ondersteuning van het KLPD, Europol en de Rijksverkeersinspectie – zijn in één gebouw gehuisvest en er wordt nauw samengewerkt met het openbaar ministerie.

In de nota "Samenspannen tegen XTC" die de minister van Justitie op 9 mei 2001 aan de Tweede Kamer heeft gezonden<sup>iii</sup> zijn de plannen ontvouwd met betrekking tot een intensivering van de bestrijding van de productie van en handel in synthetische drugs. Onderdeel van deze plannen vormt de oprichting van enkele nieuwe XTC-teams, die aan kernteams en/of grootstedelijke recherche-eenheden worden opgehangen. Tevens zal de samenwerking tussen de USD en het kernteam Zuid worden geïntensiveerd.

### **Het landelijk researcheteam**

Krachtens art. 38 van de Politiewet is het KLPD onder meer belast met de landelijke en specialistische uitvoering van politietaken in samenwerking met de regionale korpsen en de KMar en met de uitvoering van ondersteunende taken voor de bij de strafrechtelijke rechtshandhaving betrokken organen.

Hoewel sommige politieke partijen in de oprichting van het KLPD de voorbode zagen van een "justitiële politie" werd in het regeerakkoord van het eerste paarse kabinet vastgelegd dat zou worden overgegaan tot de oprichting van een landelijk researcheteam bij het KLPD. De korpschef kreeg op grond van artikel 48 Politiewet - dat de ruimte biedt voor nadere regeling van de samenwerking tussen het KLPD en de regionale korpsen - de opdracht om hiervoor een plan van aanpak te ontwerpen. Binnen de meeste regionale korpsen bestond aanvankelijk de vrees dat de oprichting van het LRT zou leiden tot operationele verdeeldheid in het politiebestedel en op den duur toch zou leiden tot de vorming van een aparte justitiële politie, bestaande uit zowel het landelijk researcheteam als de kernteams. De toenmalige regering zette evenwel door en in november 1995 kwam het tot de formele instelling van het LRT, met de belofte dat het in oktober 1996 operationeel zou zijn.<sup>iv</sup>

In de desbetreffende regeling werd de volgende taakstelling aan het team meegegeven:

- omvangrijke en complexe onderzoeken naar zware en georganiseerde criminaliteit waarvoor specialistische kennis en expertise op het gebied van financiële rechenemethodieken noodzakelijk is;
  - onderzoeksactiviteiten van internationaal belang die voortvloeien uit buitenlandse rechtshulpverzoeken;
- en:
- zaken van nationaal belang die onvoldoende binding hebben met regionale belangen.

In de nieuwe structuur van het KLPD is het LRT omgevormd tot de Dienst Recherche Onderzoeken (DRO).

### **De bovenregionale teams (BRT's)**

Het ontstaan van de BRT's is terug te voeren op de constatering van een aantal jaren geleden dat de aanpak van bepaalde vormen van criminaliteit in het gedrang dreigde te raken. Gedoeld werd in het bijzonder op vormen van middencriminaliteit, zoals woninginbraken, overvallen etc, waarin het werkveld van de daders of dadergroepen zich uitstrekt over meer dan één regio. Nadat de Algemene Rekenkamer in haar rapport over de uitwisseling van gegevens tussen de (toenmalige) divisie CRI en de politieregio's een aantal kritische noten had gekraakt over de onderlinge samenwerking<sup>v</sup>, achtten het Korpsbeheerdersberaad en de Raad van Hoofdcommissarissen de tijd rijp voor de vorming van bovenregionale rekercheteams. Ook aan deze teams is een aantal specifieke aandachtsgebieden toegewezen. In de brief van 9 december 1998, waarin het plan voor de BRT's werd aangekondigd, werd gesproken over de volgende terreinen: overvallen, mensenhandel/vrouwenhandel, kinderporno, synthetische drugs, vuurwapens, woninginbraken, voertuigcriminaliteit en milieu. Periodiek wordt bezien of deze aandachtsgebieden bijstelling behoeven. De beoordeling hiervan is in handen gelegd van de minister van Justitie, die in dit verband geadviseerd wordt door de Commissie Bovenregionale Opsporing.

Analoog aan de financiële constructie rondom de kernteams stellen de regiokorpsen (gefaseerd) 1% van hun sterkte beschikbaar voor de BRT's.

### **Joint teams**

Het meest concrete voorbeeld van de toenemende internationalisering van de rechtshandhaving vormt de ontwikkeling in de richting van gemeenschappelijke onderzoeksteams ("Joint teams"). In artikel 13 van de Overeenkomst inzake de wederzijdse rechtshulp in strafzaken tussen de lidstaten van de Europese Unie (Tampere, 12 juli 2000) is de mogelijkheid opgenomen dat de lidstaten van de Europese Unie voor een bepaald onderzoek en voor een beperkte duur gezamenlijke opsporingsteams kunnen samenstellen. Een dergelijk team wordt gevestigd in het land waar het zwaartepunt van het onderzoek ligt. In de toekomst zullen derhalve buitenlandse politiefunctionarissen - in samenwerking met de Nederlandse politie en onder regie van het Nederlandse openbaar ministerie - in Nederland opsporingsactiviteiten verrichten en zullen andersom Nederlandse politieambtenaren tijdelijk in het buitenland wonen en werken. Hoe ver de opsporingsbevoegdheid van de buitenlandse opsporingsfunctionarissen reikt, moet bilateraal tussen de deelnemende lidstaten worden geregeld.

## Interregionale fraudeteams

Begin 1998 verscheen het eindrapport van het project 'Financieel Rechercheren' waarin als één van de aandachtsvelden de zgn. 'horizontale fraudebestrijding' werd beschreven. Bij horizontale fraude gaat het om fraudevormen waarvan private instellingen (zoals banken, verzekeringsmaatschappijen, telecombedrijven etc.) het slachtoffer zijn. De Ministers van Justitie en BZK stelden naar aanleiding van de genoemde rapportage geld ter beschikking gesteld voor een experiment tot het einde van deze kabinetsperiode met interregionale fraudeteams (IFT'S) en een landelijk loket voor de aanmelding en verdeling van fraudezaken (LLHF). De fraudeteams bestaan uit bovenregionale samenwerkingsverbanden van de politie en het OM. Met de instelling van de genoemde modaliteiten wordt beoogd de fraudebestrijding te intensiveren en op een kwalitatief hoger niveau te brengen. Teneinde de zowel private als publieke partners te committeren is gekozen voor het opstellen van samenwerkingsconvenanten.

Uit een uit 1999 daterende tussenevaluatie<sup>vi</sup> kwam onder andere naar voren dat alle IFT's er een verschillende structuur en werkwijze op nahielden. Bovendien bleek de bestuurlijke inbedding van de IFT's nog te wensen over te laten. De lokale en regionale beheersdriehoeken vroegen en kregen bijvoorbeeld weinig beleids- en beheersinformatie. Niettemin zagen de onderzoekers destijds voldoende redenen voor het handhaven van de structuur. De belangrijkste daarvan was dat zonder de IFT's de politieke bestrijding van horizontale fraude vermoedelijk ten dode is opgeschreven, aangezien hiervoor binnen de regiokorpsen en arrondissementsparketten nauwelijks interesse bestond en bestaat. Andere argumenten voor handhaving van de IFT-structuur zijn gelegen in het feit dat de marktpartijen een centraal aanspreekpunt wensen, de zaken in kwestie in de regel regio-overstijgend zijn en, last but not least, de marktpartijen en het OM naar uniformiteit in de prioritering en aanpak van dit type zaken streven. De idee van één landelijk loket dat niet alleen dienst doet als verzamelpunt van alle fraudesignalen uit de private sector, maar dat ook zaken doorverwijst naar een van de fraudeteams, afhankelijk van o.a. de plaats van het delict, de binnen het team opgebouwde expertise en de beschikbare capaciteit, lijkt afgaande op de tussenevaluatie achterhaald: ieder IFT vervult de loketfunctie voor de eigen taakaccenten binnen de fraudebestrijding. De aangiftebereidheid van de marktpartijen is mede afhankelijk van de mate waarin en de wijze waarop de IFT's zaken in behandeling nemen. De aangiftes worden gedaan door fraudeloketten die de marktpartijen zelf hebben ingericht. Deze fraudeloketten beoordelen of het doen van een aangifte zinvol is. Door deze voorselectie bleken – in 1999 althans - vooral de eenvoudige zaken de IFT's te bereiken. Dit voorlopige resultaat spoort niet met de verwachtingen die op voorhand omtrent het zaaksaanbod van de IFT's werden gekoesterd. De oorspronkelijke argumenten voor de organisatievorm lagen namelijk vooral in de sfeer van de complexiteit van dat zaaksaanbod. Het heeft er veel van weg dat juist de (middel)zware fraudezaken in de sfeer van de private opsporing worden afgewikkeld. Voor de onstuimige groei van de private recherchemarkt kan gewezen worden op een scala aan factoren, zoals de wens om negatieve publiciteit van een strafrechtelijk onderzoek te voorkomen, een zaak snel en efficiënt af te doen, een beroep te kunnen doen op voldoende rechnercapaciteit en terzake kundig personeel etc.<sup>vii</sup>

Naast het verrichten van opsporingsonderzoek hebben de IFT's tot taak expertise te ontwikkelen op een speciaal aan hen toegewezen terrein, variërend van telecomfraude tot faillissementsfraude, verzekeringsfraude en fraudes waarvan de bancaire wereld het slachtoffer wordt. In het rapport van de tussenevaluatie wordt behalve op de gebrekkige onderbouwing van de aandachtsvelden gewezen op de het gevaar dat de IFT's in dit verband te sterk in een

vacuüm opereren en onvoldoende oog hebben voor tal van andere diensten die op hun werkveld actief zijn, zoals de ECD en de FIOD.

## **De Bijzondere opsporingsdiensten**

Behalve de reguliere politie zijn – in het bijzonder op het terrein van de ordeningswetgeving – tal van bijzondere opsporingsdiensten actief. Wanneer een bijzondere opsporingsdienst wordt gedefinieerd als een organisatie waarbinnen een aantal ambtenaren beschikt over een buitengewone opsporingsbevoegdheid, dan loopt het aantal bijzondere opsporingsdiensten al snel in de tientallen. Veel van deze diensten vervullen naast opsporingstaken ook toezichthoudende en controlerende werkzaamheden.

Ter verklaring van het ontstaan van de lappendeken aan bijzondere opsporingsdiensten in Nederland wordt veelal gewezen op het feit dat de diverse diensten specifieke taken vervullen op specifieke terreinen, waarop specifieke ordeningswetgeving van kracht is. De keerzijde van deze ontwikkeling is wel dat de rechtshandhaving, zeker daar waar moet worden samengewerkt met andere diensten of de reguliere politie, niet altijd op de meest efficiënte wijze kan worden georganiseerd.

Het huidige kabinet realiseerde zich deze tekortkomingen ten volle, getuige de volgende passage uit het regeerakkoord van 1998: “uit een oogpunt van versterking van de samenhang in de rechtshandhaving en van versterkte democratische controle, is integratie van onderdelen van de bijzondere opsporingsdiensten in de politieorganisatie op landelijk niveau wenselijk. Tevens zullen mogelijkheden voor fusie van opsporingsdiensten worden bezien.”

Teneinde de verdere besluitvorming van het kabinet op dit punt voor te bereiden werd eind 1998 het project ‘Regeerakkoord en bijzondere opsporingsdiensten’ in het leven geroepen. Het rapport van de projectgroep met de titel ‘Transparantie en samenhang in de bijzondere opsporing’ werd in november 1999 ter beschikking gesteld van het kabinet. Het standpunt van het kabinet inzake de toekomst van de bijzondere opsporingsdiensten werd nog datzelfde jaar openbaar gemaakt.<sup>viii</sup>

Het kabinetsstandpunt behelst onder meer het voorstel om een onderscheid aan te brengen tussen die bijzondere opsporingsdiensten die vooral belast zijn met een (bestuurlijke) inspectietaak en diensten die belast zijn met strafrechtelijke handhavingstaken. Dit onderscheid leidt er toe dat voor de terreinen financiën en economie, landbouw, milieu alsmede sociale zekerheid nog maar vier bijzondere opsporingsdiensten werkzaam zullen zijn, die ressorteren onder respectievelijk de ministeries van:

- Financiën (FIOD/ECD)
- Landbouw, Natuurbeheer en Visserij
- Volkshuisvesting, Ruimtelijke Ordening en Milieubeheer
- Sociale Zaken en Werkgelegenheid (de nieuwe Sociale Inlichtingen- en Opsporingsdienst, SIOD)

De opsporingsambtenaren die werkzaam zijn bij deze vier bijzondere opsporingsdiensten, zullen, wanneer de plannen van het kabinet kracht van wet krijgen, analoog aan de reguliere politieambtenaar hun opsporingsbevoegdheid ontleen aan art. 141 van het Wetboek van Strafvordering.

Volgens het kabinet moet de beperkte opsporingsbevoegdheid voor ambtenaren werkzaam bij elf in het kabinetsstandpunt genoemde inspecties onverminderd blijven stoelen op art. 142 van het Wetboek van Strafvordering. Deze bevoegdheid zal nader worden afgebakend en zich beperken tot de zogenaamde lichte delicten (overtredingen en eenvoudige misdrijven op heterdaad). Na constatering van misdrijven dient voor vervolgonderzoek de zaak overgedragen te worden aan hetzij een bijzondere opsporingsdienst, hetzij de reguliere politie.

Het kabinet is van plan de toedeling van taken en verantwoordelijkheden aan de bijzondere opsporingsdiensten nieuwe stijl bij wet te regelen. In deze wet bijzondere opsporingsdiensten zal ook de nevenschikking met de reguliere politie worden geaccentueerd. Daarnaast heeft het kabinet een beleidsplan bijzondere opsporingsdiensten aangekondigd teneinde de vereiste samenhang en consistentie in het domein van de (strafrechtelijke) handhaving van beleidsinstrumentele wetgeving te waarborgen.

Volgens diverse deskundigen zijn de plannen van het kabinet weliswaar een stap in de goede richting, maar gaan ze op het terrein van de aanpak van de georganiseerde criminaliteit en zware vormen van organisatiecriminaliteit niet ver genoeg. Naar hun oordeel is in dit type zaken het onderscheid tussen de bijzondere opsporingsdiensten en de reguliere politie vervaagd. Dat zou ook in de organisatie van de opsporing gereflecteerd moeten worden. Waar het kabinet door het accentueren van de nevenschikking van de bijzondere opsporingsdiensten met de reguliere politie vasthoudt aan drie pijlers in de opsporing – politie, bijzondere opsporingsdiensten en de Koninklijke Marechaussee (Kmar) – wordt vanuit de wetenschappelijke wereld veeleer een lans gebroken voor verregaande integratie c.q. associatie.<sup>ix</sup>

Een noviteit in de aansturing van de BOD' en betreft de vorming van het Bureau Bijzondere Handhaving Openbaar Ministerie, vaak kortweg aangeduid als het 'Functioneel OM'. In deze eenheid wordt de expertise op het terrein van de financieel-economische criminaliteit gebundeld. In plaats van aansturing vanuit de arrondissementsparketten zal de regie over de opsporing door de BOD' en in de toekomst centraal vanuit het functioneel OM worden gevoerd.

## **De Koninklijke Marechaussee**

De Koninklijke marechaussee kan worden getypeerd als een politie-organisatie met een militaire status. De Kmar maakt deel uit van het ministerie van Defensie, waarbinnen zij sedert 1998 een zelfstandig krijgsmachtdeel is. Het takenpakket van de Kmar ziet er krachtens art. 6 Politiewet, lid 1 sub a t/m g als volgt uit:

- te waken over de veiligheid van de leden van het koninklijk huis, in samenwerking met andere daartoe aangewezen organen (sub a);
- zorg te dragen voor de uitvoering van de politietaak ten behoeve van de Nederlandse en andere strijdkrachten, alsmede internationale militaire hoofdkwartieren, en ten aanzien van tot die strijdkrachten en hoofdkwartieren behorende personen (sub b);
- zorg te dragen voor de uitvoering van de politietaak op de luchthaven Schiphol en op de andere door de Ministers van Justitie, Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties en Defensie aangewezen luchtvaartterreinen (sub c);
- bijstand te verlenen aan, alsmede samen te werken met de politie krachtens deze wet, daaronder begrepen de assistentieverlening aan de politie bij de bestrijding van grensoverschrijdende criminaliteit (sub d);
- de politietaak uit te voeren op plaatsen onder beheer van Onze Minister van Defensie, op verboden plaatsen die krachtens de Wet bescherming staatsgeheimen (Stb. 1951, 92) ten behoeve van de landsverdediging zijn aangewezen, alsmede op het terrein van de ambtswoning van Onze Minister-President (sub e);
- zorg te dragen voor de uitvoering van de bij of krachtens de Vreemdelingenwet (Stb. 1965, 40) opgedragen taken, waaronder begrepen de bediening van de daartoe door de Minister van Justitie aangewezen doorlaatposten en het, voor zover in dat verband noodzakelijk, uitvoeren van de politietaak op en nabij deze doorlaatposten, alsmede het verlenen van medewerking bij de aanhouding of voorgeleiding van een verdachte of een veroordeelde (sub f);

- beveiligingswerkzaamheden te verrichten, in opdracht van de Ministers van Justitie en Defensie, ten behoeve van de Nederlandse Bank N.V. (sub g)

De Kmar is organisatorisch onderverdeeld in vijf districten, negen regio's en dertig brigades. Brigades voeren zelfstandig (recherche-) onderzoeken uit wanneer sprake is van kleinschalige, kort lopende en niet gecompliceerde zaken. Op districtsniveau bestaat een justitiële dienst, waar de grote zaken worden onderzocht. Binnen de zes justitiële diensten vindt – al dan niet in samenwerking met of in de vorm van bijstandsverlening aan de reguliere recherche – ook onderzoek plaats naar georganiseerde criminaliteit.

De civiele politietaken van de Kmar zijn in het (recente) verleden onderwerp van verhitte discussies geweest. In de aanloop naar de Politiewet van 1993 werd vanuit diverse disciplines (wetenschap, politiek) forse kritiek geleverd op de voorgenomen uitbreiding van de civiele politietaken van de Kmar. Het belangrijkste argument dat daarbij werd gehanteerd was dat deze uitbreiding op gespannen voet zou staan met het uitgangspunt van de reorganisatie van het politiebestedel om één Nederlandse politie met één rechtspositie te creëren.<sup>x</sup> De kritische geluiden over de te grote broek die de Kmar zou aantrekken zijn echter verstomd. De discussie heeft sedert de terroristische aanslagen op 11 september 2001 in de Verenigde Staten zelfs een geheel andere lading gekregen. De externe veiligheid en de bijdragen aan de internationale rechtsorde mogen, zo luidt de heersende opvatting, niet los worden gezien van de interne veiligheid en in dit geheel vervult Defensie, en de Kmar in het bijzonder, een aantal kerntaken.

## **De rijksrecherche**

De rijksrecherche neemt in een aantal opzichten een unieke positie in binnen ons politiebestedel. Een van de meest kenmerkende eigenschappen van de rijksrecherche is de directe band tussen de rijksrecherche en de leiding van het openbaar ministerie. De rijksrecherche vervult haar taak onder rechtstreeks gezag en beheer van het College van procureurs-generaal, waarbij één lid van het College is aangewezen als gemachtigd procureur-generaal voor de rijksrecherche. Hieruit vloeit voort dat er sprake is van een justitiële aansturing in plaats van een duale zoals bij de reguliere politie. Deze bijzondere positie is gecreëerd om de rijksrecherche in staat te stellen met distantie en onafhankelijk te opereren.

De rijksrecherche is primair belast met onderzoek naar vermeende strafbare schendingen van de integriteit van de overheid. Voor het verrichten van disciplinaire en strafrechtelijke onderzoeken binnen de politie zijn door de regiokorpsen overigens ook zelf voorzieningen getroffen in de vorm van de Bureaus Intern Onderzoek (BIO's). Daarnaast kennen alle politieregio's formeel een eigen klachtenregeling.

De rijksrecherche wil zich qua inzet de komende jaren met name gaan richten op de bestrijding van ernstige vormen van corruptie. Op dit terrein eisen, behalve de rijksrecherche ook andere diensten een rol voor zichzelf op, zoals de BVD, het LRT en de Nationale ombudsman. In een recent verschenen artikel in dit tijdschrift over de ontwikkelingen binnen de rijksrecherche hebben Van de Bunt en Nieuwendijk (2000) er in dit verband op gewezen dat het ambitieniveau van de dienst, zoals neergelegd in het beleidsplan 1998-2002 vermoedelijk naar beneden moet worden bijgesteld. Niets wijst er volgens deze auteurs op dat het college van procureurs-generaal en de minister van Justitie overwegen om de rijksrecherche uit te bouwen tot het expertise- en onderzoekcentrum naar de meest zware integriteitsinbreuken.

Mede naar aanleiding van het vorig jaar verschenen rapport van de Commissie 'functioneren rijksrecherche' – Commissie Staal en Van Brakel – maakt de rijksrecherche momenteel een reorganisatie door. Behalve dat de units noord en oost worden samengevoegd, heeft de

belangrijkste verandering betrekking op een meer gecentraliseerde en directere aansturing vanuit de unithoofden en de parketten. Daarnaast is een coördinatiecommissie rijksrecherche opgericht, bestaande uit de voorzitter van het college, de directeur rijksrecherche, de hoofdofficier van het landelijk parket en een officier van Justitie. Deze commissie is verantwoordelijk voor de besluitvorming over de inzet, aard en duur van rijksrechercheonderzoek.

## **De Binnenlandse veiligheidsdienst**

Van de vele veranderingen die de terreurdaden in de Verenigde Staten van 11 september 2001 teweeg hebben gebracht springt ten aanzien van de terreurbestrijding – en in het bijzonder de daarbij benodigde *intelligence* - de rol in het oog die is toebedeeld aan de diverse veiligheidsdiensten. Deze worstelden na afloop van de “Koude oorlog” enigszins met hun identiteit en grepen onder andere de aanpak van de georganiseerde criminaliteit aan om zich te herprofilen. Gezien de symbiotische relatie die bestaat tussen criminele en terroristische netwerken mag worden aangenomen dat de veiligheidsdiensten zich de komende jaren nog intensiever zullen gaan bezighouden met activiteiten die ‘schuren’ aan de opsporing van strafbare feiten. Zo krijgt de BVD krachtens het op 5 oktober 2001 door het kabinet gepresenteerde Actieplan Terrorismebestrijding en Veiligheid<sup>xi</sup> ook een taak op het gebied van het inwinnen van financiële inlichtingen en moet worden onderzocht of en onder welke condities de BVD toe kan treden tot het Financieel Expertisecentrum (FEC).<sup>xii</sup> De betrokkenheid van de Binnenlandse Veiligheidsdienst (BVD) bij de bestrijding van de georganiseerde criminaliteit vloeit voort uit artikel 8 van de Wet op de inlichtingen- en veiligheidsdiensten. Krachtens dit artikel heeft de BVD de volgende drie taken:

- Het verzamelen van gegevens over organisaties en personen die door hun doelen of activiteiten doen vermoeden dat zij een gevaar vormen voor het voortbestaan van de democratie, de veiligheid of andere gewichtige belangen van de Staat;
- Het verrichten van veiligheidsonderzoeken voor de vervulling van vertrouwensfuncties bij de overheid of functies in het bedrijfsleven die volgens de verantwoordelijke ministers de mogelijkheid bieden de veiligheid of andere gewichtige belangen van de Staat te schaden;
- Het bevorderen van maatregelen ter beveiliging van gegevens bij de overheid en bij het bedrijfsleven waarvan de geheimhouding voor de Staat noodzakelijk is, of volgens de verantwoordelijke ministers van vitaal belang zijn voor de instandhouding van het maatschappelijk leven.

De uit 1988 daterende wet zal over enige tijd worden vervangen door een nieuwe Wet op de inlichtingen- en veiligheidsdiensten. De parlementaire behandeling van dit wetsvoorstel, waarin de taken en de bevoegdheden van de BVD opnieuw worden vastgesteld, is nog niet afgerond. Het takenpakket van de BVD zal volgens het wetsvoorstel worden uitgebreid tot het verzamelen van inlichtingen betreffende andere landen. De nieuwe naam van de BVD wordt dan Algemene Inlichtingen- en Veiligheidsdienst (AIVD). Andere verwachte wijzigingen betreffen een uitbreiding van het externe toezicht en de verplichting na verloop van tijd de inzet van een bijzonder inlichtingenmiddel aan de betrokkene te melden.

De BVD richt zich momenteel onder meer op de volgende aandachtsgebieden: terrorisme en ander politiek geweld, illegale migratie, verspreiding van massavernietigingswapens en buitenlandse inmenging.

## Een blik op de toekomst

Dit beknopte overzicht maakt duidelijk dat de recherche in Nederland een veelkleurig palet is, waarbij een scala aan diensten betrokken is. Het feit dat de opsporing van ernstige misdrijven op drie verschillende pijlers – politie, BOD'en en Kmar – rust en dat een landelijke gezagsstructuur in dit type zaken ontbreekt is echter velen een doorn in het oog. Niet toevallig is de discussie omtrent de landelijke aansturing van de recherche in zware misdaadzaken recentelijk weer nieuw leven ingeblazen. In de afgelopen jaren werd dit onderwerp op gezette tijden op de agenda geplaatst, maar tot voor kort bleef direct resultaat op dit punt uit. Zoals uit het recentelijk verschenen evaluatierapport van het post-Fort-onderzoek valt op te maken, was de voormalige voorzitter van het college van procureurs-generaal Docters van Leeuwen reeds in 1996 druk doende de politiek te doordringen van de noodzaak van landelijke recherchecapaciteit – onder gezag en directe verantwoordelijkheid van de minister van Justitie – en van een sterke landelijke inlichtingenpoot.<sup>xiii</sup> Kon dit voorstel destijds nog vrij eenvoudig van de hand worden gewezen met de suggestie dat het ministerie van Justitie na de beheersovergang van het KLPD naar het ministerie van BZK naarstig probeerde een eigen justitiële politie op te richten, momenteel snijdt dit argument bepaald minder hout. Meer en meer betrokkenen zijn er de afgelopen jaren van overtuigd geraakt dat de huidige verbrokkelde rechercheaanpak in zware misdaadzaken een miskennis vormt van het internationale karakter van de georganiseerde criminaliteit, inefficiënt en ineffectief is, grote problemen veroorzaakt bij de afwikkeling van inkomende rechtshulpverzoeken en daarom volstrekt uit de tijd is. Alleen de Raad van Hoofdcommissarissen hield lange tijd de poot stijf en verwierp nog in november 2001 de gedachte van een centraal aangestuurde recherche. Niettemin bleek ook dit bastion scheuren te vertonen, getuige het feit dat twee prominente korpschefs (Kuiper en Wilzing) zich publiekelijk achter het idee van een landelijk aangestuurde recherche schaalden.

Inmiddels is duidelijk dat de vraag niet langer luidt *of* de rechercheaanpak van georganiseerde misdaad in de nabije toekomst ingrijpende wijzigingen zal ondergaan, maar veeleer *op welke wijze en termijn* deze veranderingen plaats zullen vinden. Eén ding is zeker, namelijk dat individuele korpschefs op dit terrein ontegenzeggelijk aan invloed zullen inboeten. Een ander nog niet genoemde toekomstverwachting op recherchegebied betreft een explosieve groei van de markt van de private opsporing. In het bijzonder op het terrein van de financieel-economische criminaliteit voltrekt deze ontwikkeling zich nu al in hoog tempo en naar verwachting zal de private markt zich ook op andere criminaliteitsvelden nadrukkelijker gaan manifesteren. De toekomst zal uit moeten wijzen welke gevolgen deze ontwikkeling heeft voor de transparantie en rechtmatigheid van de opsporing.

---

<sup>i</sup> Zie o.a. Kruisink, M., C. Verwers, N. Dijkhoff, *Organisatie van de recherchefunctie; een inventarisatie in de 25 regiokorpsen*, Den Haag, WODC, 1998.

<sup>ii</sup> Tijdelijke Commissie Evaluatie Opsporingsmethoden, *Opsporing in uitvoering*, Den Haag, SDU, 1999, pp. 115.

<sup>iii</sup> Kamerstukken II, 2000-2001, 23760, nr. 14.

<sup>iv</sup> Zie omtrent het voorgaande: Enquêtecommissie Opsporingsmethoden (Commissie-Van Traa), *Inzake Opsporing*, Bijlage VI, *Organisatie van de opsporing*, Den Haag, Tweede Kamer, 1995-1996, 24072, nr. 15, pp. 147-153.

<sup>v</sup> Tweede Kamer, 1998-1999, 26215, nrs. 1-2.

<sup>vi</sup> Faber, W., B.W.M. van der Lugt, *Inpoldering van het fraudelandschap; tussenevaluatie interregionale fraudeteams en het landelijk loket horizontale fraude*, Oss, Faber Organisatievernieuwing, 1999.

---

<sup>vii</sup> Zie voor de markt van de private opsporing onder andere het themanummer van Justitiële Verkenningen, jrg. 27, nr. 4, 2001.

<sup>viii</sup> Tweede Kamer, 1999-2000, 26955, nr. 1.

<sup>ix</sup> Van de Bunt, H.G., J.M.Nelen (red.), *De toekomst van de bijzondere opsporingsdiensten*, Den Haag, WODC, 2000

<sup>x</sup> Zie hierover meer in C.J.C.F. Fijnaut, E.R. Muller, U. Rosenthal (red.), *Politie, studies over haar werking en organisatie*, Alphen aan den Rijn, Samsom, 1999, paragraaf 5.3 (pp. 103-110).

<sup>xi</sup> Voortgangsbericht terrorismebestrijding en veiligheid (met het genoemde actieplan als bijlage), Tweede Kamer, 5 oktober 2001, 5125137/501/RD

<sup>xii</sup> Het FEC is een samenwerkingsverband tussen het arrondissementsparket Amsterdam, de Stichting Toezicht Effectenverkeer (STE), de Nederlandse Bank (DNB), de Verzekeringskamer, de FIOD, de Belastingdienst/Grote Ondernemingen Amsterdam, de ECD, het regiokorps Amsterdam/Amstelland, de divisie recherche van het KLPD en het Meldpunt Ongebruikelijke Transacties (MOT). Het FEC is bij besluit d.d. 31-12-1998 ingesteld door de minister van Financiën, de staatssecretaris van Financiën en de minister van Justitie teneinde de informatie-uitwisseling tussen de genoemde instanties te bevorderen en meer expertise op te bouwen op het terrein van de financieel-economische criminaliteit.

<sup>xiii</sup> Bunt, H. van de, C. Fijnaut, H. Nelen, post-Fort, evaluatie van het strafrechtelijk onderzoek, Den Haag, SDU, 2001, pg. 81.