

Dansen op het slappe koord

Wetenschappelijk onderzoek naar georganiseerde criminaliteit

Criminaliteit is een thema dat sedert een aantal jaren prominent aanwezig is op de politieke en publieke agenda. De toegenomen belangstelling vertaalt zich ook in de behoefte aan wetenschappelijke ondersteuning. Op wetenschappers wordt in toenemende mate een beroep gedaan om criminaliteitsontwikkelingen in kaart te brengen en te duiden, alsmede de aanpak van de criminaliteit te evalueren. Hoewel uit een recent verschenen rapport van de Adviesraad voor het Wetenschaps- en Technologiebeleid (Bruinsma e.a., 2001) naar voren komt dat een extra investering in de kennisinfrastructuur – zowel in termen van geld als betrokken disciplines – dringend noodzakelijk is, kan niet worden ontkend dat het criminologische onderzoek de afgelopen decennia reeds een behoorlijke vlucht heeft genomen. Een belangrijk gegeven is verder dat Nederlandse wetenschappers, zeker in vergelijking met hun buitenlandse collega's, ruimschoots kunnen putten uit vertrouwelijk bronmateriaal. In het bijzonder op het terrein van de zware criminaliteit (georganiseerde criminaliteit, organisatiecriminaliteit) wordt vanuit het buitenland met jaloezie gekeken naar de grote mate van toegankelijkheid voor Nederlandse criminologen van vertrouwelijke politiegegevens. Onderzoekers krijgen op diverse wijzen met vertrouwelijke gegevens te maken. In de eerste plaats moet gewezen worden op de onderzoeksprojecten, waarbij opsporingsgegevens de belangrijkste databron vormen, zoals criminaliteitsbeeldanalyses. Een voorbeeld hiervan is de monitor georganiseerde criminaliteit van het WODC, waarin om de twee jaar de actuele stand van zaken op het gebied van de georganiseerde criminaliteit in Nederland wordt weergegeven. Een tweede vorm van gebruik van vertrouwelijke gegevens vindt plaats in het kader van het

evalueren van het verloop van opsporingsonderzoeken. De evaluatie van het zogenaamde post-Fort-onderzoek is hiervan het meest recente voorbeeld (Van de Bunt e.a. 2001).¹

Een paar jaar geleden heb ik in dit tijdschrift reeds een beschouwing gewijd aan de relatie tussen de politie en de sociale wetenschappen. Ik heb toen gewezen op de pluspunten, maar vooral op de gevaren die op de loer liggen ten aanzien van de toenemende verstrengeling van wetenschap en de opsporingspraktijk. Drie aspecten zijn toen besproken die, vanuit het perspectief van de onderzoeker, op zijn minst problematisch genoemd kunnen worden. Het gaat daarbij achtereenvolgens om (a) de vrijheid om te publiceren, (b) de onafhankelijkheid van de onderzoeker en (c) de verificatie en toetsbaarheid van de onderzoeksgegevens. Deze drie punten raken aan de kern van de 'W' van wetenschappelijk onderzoek. Immers, indien de publicatie van onderzoeksbevindingen en de onafhankelijkheid van de onderzoeker niet kunnen worden gegarandeerd en door onderzoekers onvoldoende methodische verantwoording kan worden afgelegd, kan eigenlijk met goed fatsoen niet meer over wetenschappelijk onderzoek gesproken worden (Nelen, 1998).

We zijn nu een paar jaar en een aantal ervaringen verder, waarbij in het bijzonder de zojuist afgeronde evaluatie van het reeds genoemde post-Fort-onderzoek voor mij een belangrijk ijkpunt is geweest voor de vraag welke grenzen bij wetenschappelijke waarheidsvinding in gevallen van georganiseerde criminaliteit in acht moeten worden genomen. Deze vraag vormt de leidraad van de onderhavige beschouwing.

¹ Dit onderzoek moest antwoord geven op de vraag hoe het mogelijk was dat na drie jaar onderzoek - in de periode 1996-1999 - nog zo veel onduidelijkheid bestond over de werkelijke toedracht van de IRT-affaire en er zelfs grote verdeeldheid bleek te bestaan binnen politie- en justiekringen over deze affaire. De tweede doelstelling van het

Strafrechtelijke uitspraak als maatstaf?

Wetenschappelijke studies op het terrein van de georganiseerde criminaliteit en organisatiecriminaliteit zijn niet zelden gebaseerd op casuïstiek. Er bestaat geen eenstemmigheid over de vraag of wetenschappers in rapportages gevalsbeschrijvingen mogen opvoeren waarin nog geen onherroepelijke veroordelingen jegens de hoofdverdachten zijn uitgesproken. De stelling dat de onherroepelijke strafrechtelijke uitspraak als de maat der dingen moet worden beschouwd – waarmee impliciet de strafrechtelijke waarheid boven de wetenschappelijke waarheid wordt verheven - wordt door velen, zowel binnen als buiten de rechterlijke macht, onderschreven.

Op deze stelling valt evenwel nogal wat af te dingen. In de eerste plaats moet worden gewezen op het feit dat het begrip criminaliteit een andere betekenis heeft voor een criminoloog dan voor een jurist. Is voor de laatste de vraag relevant of een bepaalde gedraging beantwoordt aan de delictsomschrijving van een artikel in het Wetboek van Strafrecht, de sociaal wetenschapper is ook geïnteresseerd in die zaken waarin het OM op laakbaar gedrag stuit maar dat gedrag op grond van bestaande regelgeving niet kan labelen als een strafbaar feit. Een mooi voorbeeld daarvan is gelegen op het terrein van het misbruik van voorwetenschap. In de strafzaken die de afgelopen jaren rondom dit onderwerp aanhangig gemaakt zijn, schulde het probleem niet zozeer in de vraag of de betrokkenen de te laste gelegde feiten hadden begaan, maar veeleer in de vraag of de gedragingen in juridische zin strafbaar waren. Het rigide uitgangspunt van een strafrechtelijke veroordeling impliceert dat criminologen over dergelijke zaken niet langer aan de hand van gevalsbeschrijvingen zouden kunnen publiceren.

evaluatieonderzoek was om door middel van een wetenschappelijke analyse lering te trekken uit de gebeurtenissen voor toekomstige complexe opsporingsonderzoeken.

In de tweede plaats moet worden onderkend dat het openbaar ministerie nooit alle strafbare feiten te laste legt waarvan de betrokkene wordt verdacht. Er worden dienaangaande keuzen gemaakt, waarbij de bewijsbaarheid van de feiten één factor is, maar zeker niet de enige. Een (zuivere) vrijspraak betekent ook niet meer dan dat er door de rechter onvoldoende wettig en overtuigend bewijs aanwezig wordt geacht ten aanzien van de te laste gelegde feiten.

Denkbaar is evenwel dat het OM een ongelukkige keuze heeft gemaakt ten aanzien van die feiten. Een gerechtelijke uitspraak zegt met andere woorden lang niet alles over de activiteiten van de betrokkene, laat staan over het criminele netwerk waar hij deel van uit maakt.

In de derde plaats impliceert het vereiste van een onherroepelijke veroordelende uitspraak dat jaren zal moeten worden gewacht om iets in wetenschappelijke zin met een strafzaak te kunnen beginnen. Een grote fraudezaak neemt gemiddeld 6 jaar in beslag met uitschieters naar 13 jaar (Nelen e.a., 1994). Mega-drugszaken doen hier niet voor onder.

Wetenschappelijk onderzoek dat er op gericht is om de aard van criminaliteitsvormen te beschrijven, is op deze manier nauwelijks mogelijk.

Het vierde - en misschien wel meest fundamentele - bezwaar tegen de voorwaarde van de veroordelende uitspraak is in de jaren dertig al aangevoerd door de Amerikaanse socioloog Sutherland. Stringent vasthouden aan deze voorwaarde betekent namelijk dat wetenschappelijk onderzoek naar verschijningsvormen van criminaliteit die nauwelijks worden vervolgd - in Sutherlands geval ging het om witteboordencriminaliteit - niet mogelijk is. Sedertdien geldt in de criminologie de ongeschreven regel dat bestudering van dossiers van opsporingsdiensten is toegestaan, mits de onderzoekers daarbij maar een maximum aan zorgvuldigheid betrachten.

Zorgvuldigheid

Met die zorgvuldigheid is mijns inziens niet veel mis. Uit wat ik zo om mee heen zie en hoor maak ik op dat sociaal wetenschappers zich maar al te goed bewust zijn van de gevaren die kleven aan het gebruik van vertrouwelijke politiegegevens. Het kritiekloos overnemen van hypothesen of ‘zachte’ informatie uit politiedossiers is uit den boze. Gegevens worden gecheckt en gedubbelcheckt, waar mogelijk ook buiten kringen van de politie.

In dit verband is het illustratief om beknopt de werkwijze uiteen te zetten die door ons gehanteerd is in het post-Fort onderzoek.² Deze evaluatie rust op twee pijlers, te weten een nauwgezette bestudering van een groot aantal documenten en het houden van interviews met negentien sleutelfiguren. De bestudeerde documenten zijn veelsoortig van aard. Behalve materiaal dat direct gelieerd is aan opsporingsactiviteiten, zoals processen-verbaal, rapporten, dagjournaals en dergelijke, is ook ruimschoots geput uit verslagen van vergaderingen en overlegsituaties en uit correspondentie tussen de direct betrokkenen. Bij dit laatste valt onder andere te denken aan memo's, ambtsberichten en andersoortige berichtgeving van en tussen opsporingsambtenaren, officieren van justitie, hoofdofficieren, korpschefs, korpsbeheerders, (leden van) het college van procureurs-generaal en (vertegenwoordigers van) het ministerie van Justitie.

De toegankelijkheid van de informatie vormde geen enkel probleem: alle gegevens die wij noodzakelijk achtten voor het doen van gedegen onderzoek hebben we kunnen inzien.

Daarmee is uiteraard niet gezegd dat al deze gegevens ook aan het papier konden worden toevertrouwd. De rapportage moest zoveel mogelijk worden ontdaan van informatie die de veiligheid van individuele personen zou kunnen aantasten, het verloop van onderzoeken of strafzaken zou kunnen beïnvloeden, de bescherming van de persoonlijke levenssfeer van betrokkenen zou kunnen aantasten, dan wel een rem zou kunnen zetten op de vrijheid van

ambtenaren om in de eigen organisatie persoonlijke beleidsopvattingen te ventileren.

Hieronder zullen deze kwesties nader worden toegelicht en zal tevens worden beschreven hoe met de verschillende problemen is omgegaan.

Veiligheid van personen

Zoals bekend, hebben de IRT-affaire en de daaruit voortgekomen strafrechtelijke onderzoeken betrekking op de rol die (vermeende) informanten en overheidsfunctionarissen zouden hebben gespeeld bij het op grote schaal binnenbrengen van drugs in Nederland. Dat een uitvoerige reconstructie van de gebeurtenissen veiligheidsrisico's voor de betrokkenen met zich kan brengen, behoeft geen betoog. Bij het vervaardigen van het rapport is dan ook zo veel mogelijk getracht te voorkomen dat individuen die als informant hebben gefungeerd en van wie deze status niet algemeen bekend mag worden verondersteld als zodanig te herleiden zijn. Daarbij is ook rekening gehouden met informatie, die derden uit andere bronnen kunnen verkrijgen en met mogelijkheden tot combinatie van in het rapport neergelegde gegevens. De hier geschetste problematiek kreeg begin vorig jaar een extra dimensie toen het openbaar ministerie in maar liefst drie strafzaken verweten werd dat het nodeloos tot openbaarmaking was overgegaan van het vermoeden dat bepaalde verdachten hadden geopereerd als informanten. Daarmee zou de veiligheid van de personen in kwestie in gevaar zijn gebracht. Doelbewust zijn de gegevens over informanten, "subjecten" en verdachten in het rapport geanonimiseerd weergegeven. Ter wille van de leesbaarheid zijn wel enkele personen onder bekende codenamen vermeld. Rondom bepaalde personen is overigens al zo veel publiciteit geweest, dat de gekozen vorm van anonimisering bepaald niet herkenbaarheid uitsluit. In verband met de veiligheid van personen zijn bepaalde relevante gegevens en relaties tussen feiten niet vermeld, dan wel abstract omschreven.

² Voor een uitvoerige methodische verantwoording verwijs ik naar hoofdstuk 1 van het rapport.

Het rapport is ook kritisch doorlopen op de mogelijkheid dat politie- of justitiefunctionarissen door publicatie van de bevindingen in gevaar zouden worden gebracht.

De veiligheidsanalyse waarop hierboven wordt bedoeld is niet alleen verricht door de onderzoekers zelf, maar ook door twee officieren van justitie en – op onderdelen - een vertegenwoordiger van de rijksrecherche.

Interferentie met lopende strafzaken

Dit aspect heeft betrekking op het voorkomen van de situatie dat door het weergeven van bepaalde informatie in het rapport het verloop van lopende of toekomstige onderzoeken in het gedrang wordt gebracht. Er moet met andere woorden een afweging worden gemaakt tussen het belang van een zo goed mogelijke reconstructie van de gang van zaken en het belang dat lopende onderzoeken en met name lopende strafzaken zo min mogelijk worden bemoeilijkt. Om het risico van interferentie met lopende strafzaken te minimaliseren is doelbewust gekozen voor een evaluatie ex post over de periode maart 1996 – juni 1999. Deze insteek heeft weliswaar een deel van de problemen ondervangen, maar geheel afdoende is deze oplossing niet. Immers, gezien de reeds gememoreerde looptijd van grootschalige onderzoeken en strafzaken is het onvermijdelijk dat het rapport “schuurt” aan een aantal lopende (appèl-)zaken waarvan de opsporing een aanvang nam in het genoemde tijdgewricht. De meest verregaande oplossing voor dit interferentieprobleem was het uitstellen van de publicatiedatum van het rapport geweest tot het moment dat in alle relevante strafzaken onherroepelijke uitspraken zouden zijn gedaan. In het onderhavige geval had deze oplossing, met inachtneming van de mogelijkheid van hoger beroep en cassatieberoep in de diverse strafzaken, gemakkelijk kunnen leiden tot uitstel van enkele jaren. Tegen de achtergrond van de toezegging van de minister van Justitie aan de Tweede Kamer om op korte termijn

helderheid over het verloop van het post-Fort onderzoek te scheppen en vanwege het feit dat de conclusies en aanbevelingen van de evaluatie ernstig aan kracht zouden inboeten bij een te groot tijdsverloop, is van deze optie afgezien.

Het is in dit verband van belang te wijzen op de status van het evaluatieonderzoek: het is een reconstructie van gebeurtenissen, ontwikkelingen en van de wijze waarop er op een bepaald moment in een bepaalde situationele context door de diverse betrokkenen naar de problematiek werd gekeken. De standpunten die over de betrokkenheid van bepaalde personen bij de beschreven strafbare feiten worden weergegeven, zijn dan ook niet onze standpunten, maar weerspiegelen de gedachtevorming bij de betrokken politie- en justitiefunctionarissen van dat moment.

Niettegenstaande de bovenstaande overweging is een maximum aan zorgvuldigheid betracht om aantasting van procedurele belangen te voorkomen. Met het oog hierop heeft ook periodiek overleg plaatsgevonden met de verantwoordelijke functionarissen van het lopende strafrechtelijke onderzoek. Laatstgenoemden hebben conceptteksten tweemaal op dit punt kritisch tegen het licht gehouden. Ook deze toetsing heeft geleid tot enkele, overigens niet wezenlijke, aanpassingen van het manuscript.

Bescherming van de persoonlijke levenssfeer

Teneinde de persoonlijke levenssfeer van verdachten en veroordeelden zo min mogelijk te schaden, zijn uitsluitend hun initialen en – in een enkel geval – hun codenaam vermeld. Ten aanzien van de politie – en justitiefunctionarissen die een hoofdrol hebben gespeeld in het post-Fort onderzoek kwamen we reeds snel tot de conclusie dat een verre gaande vorm van anonimisering onmogelijk en in zekere zin ook onwenselijk was. Deze functionarissen worden in het rapport dan ook met naam en toenaam genoemd.

Het gevaar dat het rapport aanleiding zou kunnen geven tot ‘koppen snellen’ in de media en de politiek is onderkend. Het risico van de beschadiging van persoonlijke belangen van een aantal “hoofdrolspelers” weegt echter niet op tegen het algemene belang dat aan de totstandkoming en de openbaarmaking van het rapport ten grondslag ligt. Het evaluatieonderzoek is tenslotte een uitvloeisel van een verzoek van de Tweede Kamer om meer inzicht te verkrijgen in de vraag waarom het post-Fort-onderzoek gelopen is zoals het is gelopen. Bovendien is de evaluatie bedoeld om leermomenten te destilleren voor komende, complexe opsporingsonderzoeken. Met het oog op deze beide doelstellingen zou de evaluatie ernstig aan kracht en helderheid hebben ingeboet wanneer de gebeurtenissen zo abstract waren omschreven dat de rol van de hoofdrolspelers niet meer tot concrete personen te herleiden was geweest. Niettemin is ook op dit punt een belangrijke restrictie aangebracht: waar het noemen van de naam van functionarissen niet relevant was, is hiervan ook afgezien.

Persoonlijke beleidsopvattingen

Zoals hiervoor al is aangestipt, behoren ook interne ambtelijke notities tot het onderzoeksmateriaal. Deze notities zijn aan te merken als documenten bestemd voor intern beraad, waarin de opstellers op verschillende plaatsen blijk geven van hun persoonlijke opvatting over een bepaalde aangelegenheid. In dit verband is vooral art. 11 van de Wet Openbaarheid van Bestuur (WOB) van belang. Dit artikel verzet zich tegen het op verzoek openbaar maken van bedoelde notities. De gedachte daarbij is dat ambtenaren intern vrijelijk hun mening moeten kunnen uiten zonder daarop naderhand te worden aangesproken. Tegenover dit beleidsbelang staat wederom het algemene belang dat met de evaluatie van het post-Fort onderzoek gediend is. Zonder gebruikmaking van de interne notities zou een goede

reconstructie van de gebeurtenissen namelijk vrijwel onmogelijk zijn geweest. De officiële documenten zijn daartoe vaak te abstract geformuleerd en daarmee te weinigzeggend.

Met het oog op het hierboven omschreven spanningsveld is besloten om uit documenten die onder het regiem van de WOB vallen niet letterlijk te citeren, althans voor zover het de weergave van persoonlijke beleidsopvattingen betref. Wel zijn de betreffende teksten in eigen woorden weergegeven en wordt her en der in de voetnoten naar deze stukken verwezen.

Een paradijs met piketpaaltjes

Nederland blijft vooralsnog een paradijs voor sociaal wetenschappers die onderzoek willen doen naar georganiseerde criminaliteit en de aanpak daarvan. Toch zijn er naar mijn gevoel wel haarscheurtjes te ontdekken in de bereidheid om criminologen ongebreidelde toegang tot de gaarkeuken van de opsporingspraktijk te verschaffen. Meer en meer piketpaaltjes worden geslagen om de grenzen van de waarheidsvinding door wetenschappers af te bakenen. In het bijzonder het gebruik van casuïstiek in onderzoeksrapportages is niet langer onomstreden. De opvatting waartoe sommigen neigen dat uitsluitend gebruik gemaakt mag worden van beschrijvingen van zaken waarin de verdachten onherroepelijk veroordeeld zijn, is om een aantal redenen echter te rigide. Dat neemt niet weg dat van onderzoekers een maximum aan zorgvuldigheid mag worden verwacht, teneinde te voorkomen dat de belangen van derden onnodig worden geschaad. De ervaringen in het post-Fort onderzoek leren dat het weliswaar mogelijk is om deze belangen te verenigen met het algemene belang van gedegen en geloofwaardige wetenschapsbeoefening, maar ze laten ook zien dat het verrichten van onderzoek op het terrein van de georganiseerde criminaliteit soms de nodige evenwichtskunst vergt.

Literatuur

Bruinsma, G.J.N., H.G. van de Bunt, I. Haen Marshall

Met het oog op de toekomst; verkenning naar de kennisvragen over misdaad en misdaadbestrijding in 2010

Den Haag, Adviesraad voor het Wetenschaps- en Technologiebeleid, 2001

Van de Bunt, H., C. Fijnaut, H. Nelen

Post Fort; evaluatie van het strafrechtelijk onderzoek (1996-1999)

Den Haag, Sdu Uitgevers, 2001

Nelen, J.M., M. Boone, M.D. van Goudoever-Herbschleb

Het openbaar ministerie en grote fraudezaken

Arnhem, Gouda Quint, 1994

Onderzoek en Beleid, nr. 133

Nelen, J.M.

Kind aan huis bij de politie

Justitiële verkenningen, jrg. 24, nr. 8, 1998, pp. 18-26